

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Ladislav Orosz a kolektív:

Volebné právo

Košice 2015

Ladislav OROSZ a kolektív : *Volebné právo*. Košice : UPJŠ, 2015, s. 291

Vysokoškolská učebnica vznikla v rámci riešenia projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied „**Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy**“, VEGA, č. 1/0965/13

Volebné právo

Ladislav Orosz a kol.

Autori jednotlivých častí:

JUDr. Simona Farkašová: podkapitola III.2.2.1.

JUDr. Štefan Kseňák, PhD.: kapitola IX.

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.: kapitola VIII., exkurz (spoločne s J. Tekelim)

doc. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.: kapitoly I. až VI., podkapitoly VII.3.2. a VII. 5. a VII.6.

JUDr. Tibor Seman, PhD.: podkapitoly VII.2.2.1 a VII.3.1.

doc. JUDr. Erik Štenpien, PhD.: podkapitoly VII.1., VII.2. (okrem VII.2.2.1.) a VII.4.

JUDr. Jozef Tekeli, PhD.: Exkurz (spoločne s T. Majerčákom)

Katedra ústavného a správneho práva

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Recenzenti:

prof. JUDr. Alexander BRÖSTL, CSc.

Katedra teórie štátu a práva

PhDr. Vladimír DANČIŠIN, PhD.

Filozofická fakulta Prešovskej univerzity v Prešove

Všetky práva vyhradené. Toto dielo ani jeho žiadnu časť nemožno reprodukovať, ukladať do informačných systémov alebo inak rozširovať bez súhlasu majiteľov práv

Za odbornú a jazykovú stránku vysokoškolskej učebnice zodpovedajú autori. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Vysokoškolská učebnica Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach

ISBN 978-80-8152-346-5

Obsah:

VŠEOBECNÁ ČASŤ:

Teória volebného práva a právna regulácia volebného práva v moderných demokratických a právnych štátoch

I. kapitola: Úvod do volebného práva.....	7
I.1. Volebné právo a jeho postavenie v právnom poriadku moderného demokratického a právneho štátu.....	7
I.2. Pramene volebného práva.....	10
I.2.1. Vnútroštátne pramene volebného práva.....	10
I.2.2. Medzinárodnoprávne pramene a medzinárodnoprávne východiská volebného práva	15
II. kapitola: Voľby a ich funkcie v modernom demokratickom a právnom štáte.....	24
II.1. Voľby ako demokratický spôsob výberu zástupcov do verejných funkcií.....	24
II.2. Funkcie volieb.....	30
II.3. Typy volieb.....	31
II.4. Metódy výskumu volieb.....	36
III. kapitola: Volebné právo ako ľudské právo.....	38
III.1. Volebné právo a jeho miesto v systéme ľudských práv a základných slobôd.....	38
III.2. Princípy volebného práva v modernom demokratickom a právnom štáte.....	43
III.2.1. Princíp slobodných volieb.....	43
III.2.2. Všeobecnosť volebného práva.....	44
III.2.2.1. Náčrt vývoja všeobecného volebného práva.....	46
III.2.2.2. Všeobecné volebné právo na prahu 21. storočia.....	52
III.2.3. Rovnosť volebného práva.....	57
III.2.4. Priamosť volebného práva.....	60
III.2.5. Tajnosť hlasovania.....	62
III.2.6. Opakovanie volieb v pravidelných intervaloch.....	62
IV. kapitola: Právna regulácia volieb (volebné právo v objektívnom zmysle slova).....	64
IV.1. Volebné právo v ústavách moderných demokratických štátov.....	64
IV.2. Volebné zákony.....	65
IV.3. Štádiá volebného procesu.....	70
IV.3.1. Vyhlásenie volieb.....	70
IV.3.2. Volebné územie, volebné obvody a volebné okrsky.....	73
IV.3.3. Registrácia voličov (zoznamy voličov).....	78
IV.3.4. Volebné orgány a volebná administratíva (inštitucionálne zabezpečenie organizácie a riadenia volieb).....	81
IV.3.5. Navrhovanie a registrácia kandidátov.....	86
IV.3.6. Volebná kampaň.....	91
IV.3.7. Hlasovanie.....	98
IV.3.8. Zisťovanie výsledkov hlasovania a vyhlásenie výsledkov volieb.....	105
V. kapitola: Volebné systémy.....	107
V.1. Volebný systém – základné východiská.....	107
V.2. Klasifikácia volebných systémov (klasifikačné kritériá).....	110
V.3. Väčšinový volebný systém (všeobecná charakteristika, klasifikácia).....	117
V.3.1. Väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou.....	118
V.3.2. Väčšinový volebný systém s absolútnou väčšinou.....	121

V.3.3. Alternatívne hlasovanie.....	123
V.3.4. Ďalšie formy väčšinového hlasovania.....	126
V.4. Systém pomerného zastúpenia (všeobecná charakteristika, klasifikácia).....	129
V.4.1. Listinný systém pomerného zastúpenia.....	131
V.4.2. Systém jedného prenosného hlasu.....	142
V.4.3. Personalizovaný systém pomerného zastúpenia.....	144
V.4.4. Systém pomerného zastúpenia s väčšinovou premiou.....	146
V.5. Kombinované volebné systémy.....	149
V.5.1. Koexistenčné kombinované volebné systémy.....	152
V.5.2. Systémy navrstvenia (paralelný kombinovaný volebný systém).....	153
V.5.3. Fúzne systémy.....	153
V.5.4. Systémy korekcie.....	154
V.5.5. Podmienené systémy.....	155
V.5.6. Superkombinovaný volebný systém.....	156
VI. kapitola: Súdny prieskum volieb.....	157

OSOBITNÁ ČASŤ: Volebné právo Slovenskej republiky

VII. kapitola: Náčrt vývoja volebného práva a volebného zákonodarstva na území Slovenska.....	166
VII.1. Volebné právo a voľby v Rakúsko-Uhorsku.....	166
VII.1.1. Poznámky k histórii uhorského parlamentarizmu a uhorskému volebnému právu	166
VII.1.2. Volebné právo do územných orgánov verejnej správy.....	168
VII.2. Volebné právo v Československej republike (1918-1938).....	170
VII.2.1. Volebné právo do Národného zhromaždenia.....	170
VII.2.1.1. Švehlov kľúč - predchodca parlamentných volebných zákonov v ČSR.....	170
VII.2.1.2. Ústavná listina a volebné právo.....	171
VII.2.1.3. Zákony o voľbách do Národného zhromaždenia.....	173
VII.2.2. Volebné právo do orgánov územnej samosprávy.....	176
VII.2.2.1. Voľby obecných zastupiteľstiev.....	176
VII.2.2.2. Voľby župných a okresných zastupiteľstiev podľa župného zákona z roku 1920	183
VII.2.2.3. Voľby krajských a okresných zastupiteľstiev podľa tzv. organizačného zákona z roku 1927.....	184
VII.3. Volebné právo v Slovenskej republike (1939-1945).....	185
VII.3.1. Ústavná úprava volebného práva do Snemu.....	185
VII.3.2. Likvidácia obecnej samosprávy a konštituovanie obecných výborov.....	187
VII.4. Volebné právo v období rokov 1945 – 1948.....	188
VII.5. Volebné právo v socialistickom Československu (1948 –1989).....	192
VII.6. Formovanie nového volebného zákonodarstva po roku 1989.....	196
VII.6.1. Parlamentné volebné zákonodarstvo.....	197
VII.6.2. Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí.....	207
VII.6.3. Zákon o voľbách prezidenta Slovenskej republiky.....	211
VII.6.4. Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov.....	213
VII.6.5. Zákon o voľbách do Európskeho parlamentu.....	215
VII.6.6. Rámcové hodnotenie.....	216
VIII. kapitola: Ústavná a zákonná úprava volieb v Slovenskej republike.....	218

VIII.1. Volebné právo v Ústave Slovenskej republiky.....	218
VIII.1.1. Všeobecnosť volebného práva.....	218
VIII.1.2. Rovnosť volebného práva.....	220
VIII.1.3. Tajnosť hlasovania.....	221
VIII.1.4. Priamosť volebného práva.....	221
VIII.2. Volebné zákony - základná charakteristika.....	221
VIII.3. Spoločné pravidlá pre všetky druhy volieb.....	222
VIII.3.1. Vyhlásenie volieb.....	222
VIII.3.2. Rozdelenie volebného územia na volebné obvody a volebné okrsky.....	223
VIII.3.3. Registrácia voličov.....	224
VIII.3.4. Volebné orgány.....	226
VIII.3.5. Volebná kaucia.....	228
VIII.4. Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky.....	228
VIII.4.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín.....	229
VIII.4.2. Spôsoby hlasovania vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.....	230
VIII.4.3. Zisťovanie výsledkov hlasovania, systém pridelovania mandátov a vyhlásenie výsledkov volieb.....	232
VIII.5. Voľby prezidenta Slovenskej republiky.....	234
VIII.5.1. Navrhovanie a registrácia kandidátov.....	234
VIII.5.2. Spôsoby hlasovania pri voľbách prezidenta a zisťovanie výsledkov volieb.....	234
VIII.6. Voľby do Európskeho parlamentu.....	236
VIII.6.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín.....	236
VIII.6.2. Spôsoby hlasovania.....	238
VIII.6.3. Zisťovanie výsledkov volieb, pravidlá pridelovania mandátov.....	239
VIII.7. Voľby do orgánov samosprávy obcí.....	241
VIII.7.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín.....	241
VIII.7.2. Hlasovanie a určenie výsledkov volieb.....	244
VIII.8. Voľby do orgánov samosprávnych krajov.....	245
VIII.8.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín.....	245
VIII.8.2. Hlasovanie a určenie výsledkov volieb.....	248
VIII.9. Volebná kampaň.....	250
VIII.9.1. Pojmové vymedzenie volebnej kampane, obdobie volebnej kampane a volebné moratórium.....	250
VIII.9.2. Financovanie volebnej kampane.....	254
VIII.9.3. Formy volebnej kampane.....	257
VIII.9.4. Kontrola volebnej kampane a sankcie za porušenie pravidiel volebnej kampane	258
Exkurz (Referendum v právnom poriadku Slovenskej republiky).....	259
IX. kapitola: Súdny prieskum volieb v Slovenskej republike.....	270
IX.1. K teoretickému zdôvodneniu súdneho prieskumu volieb.....	270
IX.2. Súdny prieskum volieb v samostatnej Slovenskej republike.....	274
IX.2.1. Pôsobnosť všeobecných súdov Slovenskej republiky vo volebných veciach.....	275
IX.2.2. Pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky vo volebných veciach.....	278
Použitá literatúra.....	285

Predslov

Voľby a volebné systémy sú predmetom záujmu a sústredeného vedeckého výskumu viacerých spoločenských vied, vrátane právnych vied. Právne vedy (predovšetkým všeobecná teória práva, ústavnoprávna teória, príp. veda správneho práva) sa orientujú predovšetkým na skúmanie normatívnej stránky volieb, teda na skúmanie volebného práva ako súhrnu právnych noriem regulujúcich voľby. Volebné právo sa považuje primárne za súčasť kľúčového právneho odvetvia - ústavného práva a ako jeho integrálna súčasť tvorí aj predmet ústavného práva ako pedagogickej disciplíny (študijného odboru) na právnických fakultách. Vzhľadom na kvantitatívny rozsah ústavného práva ako pedagogickej disciplíny sú v učebniciach ústavného práva obsiahnuté len základné poznatky o volebnom práve, pričom ďalšie informácie o volebnom práve môžu študenti právnických fakúlt, študenti iných fakúlt spoločenskovedných smerov a tiež interesujúca sa verejnosť získavať zo špecializovaných vedeckých monografií venovaných voľbám a volebným systémom, a množstva vedeckých štúdií a odborných článkov venovaných volebnej problematike.

Myšlienka spracovať volebné právo do publikácie, ktorá by mala charakter učebnice volebného práva je motivovaná v prvom rade snahou doplniť základnú študijnú literatúru ústavného práva o doplnkovú študijnú literatúru sústredujúcu komplexné informácie o volebnom práve, ktoré tvorí relatívne samostatnú súčasť ústavného práva. Jej tvorcovia neskrývajú ani ambíciu usilovať o konštituovanie volebného práva v podobe samostatnej študijnej disciplíny, ktorú by bolo možné perspektívne zaradiť do študijného programu na právnických fakultách v podobe voliteľného predmetu. Navyše učebnicové spracovanie volebného práva poskytuje ucelené poznatky o volebnom práve aj širšej odbornej verejnosti, ktorá sa interesuje o verejné dianie, so zvláštnym zreteľom na poznávanie mechanizmov fungovania zastupiteľskej demokracie, organizáciu verejnej moci a jej fungovanie, ako aj praktickú politiku.

Vecná materia učebnice volebného práva je rozdelená do dvoch častí. Obsah jej všeobecnej časti tvorí jednak všeobecná teória volebného práva a volebných systémov, ako aj komparatívne spracované informácie a poznatky o právnej regulácii volebného práva v moderných demokratických a právnych štátoch. Informácie a poznatky obsiahnuté vo všeobecnej časti, sú následne konfrontované s analýzou historického vývoja volebného práva na území Slovenska a platným volebným právom v Slovenskej republike, ktoré tvoria obsah osobitnej časti tejto učebnice.

Učebnica „Volebné právo“ je dielom autorského kolektívu učiteľov Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, ktorá vznikla v súvislosti s riešením projektu Vedeckej grantovej agentúry Ministerstva školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky a Slovenskej akadémie vied: „*Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy*“.

Ladislav Orosz
vedúci autorského kolektívu

VŠEOBECNÁ ČASŤ:

Teória volebného práva a právna regulácia volebného práva v moderných demokratických a právnych štátoch

I. kapitola: Úvod do volebného práva

I.1. Volebné právo a jeho postavenie v právnom poriadku moderného demokratického a právneho štátu

V súvislosti s hľadáním miesta a postavenia volebného práva v právnom poriadku moderného demokratického a právneho štátu sa žiada aspoň stručne pripomenúť a zhrnúť východiská všeobecnej právnej teórie, ktoré sa týkajú systému práva, resp. právneho poriadku a jeho vnútornej štruktúry. Netreba osobitne zdôrazňovať, že právny poriadok každého moderného demokratického a právneho štátu je zložitý a vnútorne diferencovaný systém právnych predpisov a iných štátom uznaných prameňov práva. Právny poriadok každého štátu je ale zároveň v zásade vždy viac či menej racionálne usporiadaný a vnútorne štrukturalizovaný. Podľa tradičných prístupov právnej teórie možno právny poriadok štrukturalizovať podľa viacerých kritérií, z ktorých za najvýznamnejšie možno považovať a) metódu právnej úpravy, b) predmet právnej úpravy a c) účel právnej úpravy.

Z hľadiska metód právnej regulácie sa právny poriadok tradične rozčleňuje na **verejné právo a súkromné právo**. Pre súkromnoprávnu metódu právnej regulácie je charakteristické rozsiahle používanie dispozitívnych právnych noriem, rešpektovanie rovnosti a slobody účastníkov súkromnoprávných vzťahov, ako aj ich zmluvnej autonómie. Súkromnoprávne vzťahy majú prevažne majetkový charakter. Charakteru súkromnoprávných vzťahov zodpovedá aj konštrukcia súkromnoprávnej zodpovednosti a tradične uplatňované sankcie za porušenie povinností vyplývajúcich zo súkromnoprávných vzťahov, ku ktorým patria predovšetkým reštitúcia (obnovenie pôvodného stavu), reparácia (náhrada majetkovej ujmy) a v prípade vzniku nemajetkovej ujmy aj satisfakcia. Pre verejnoprávnu metódu právnej regulácie je naopak typické používanie v zásade len kogentných právnych noriem, nerovné postavenie účastníkov verejnoprávných vzťahov, ako aj rozsiahle uplatňovanie zásady oficiality a legality. Jedným z účastníkov verejnoprávneho vzťahu je spravidla orgán verejnej moci, ktorý disponuje právomocou rozhodovať o právach a povinnostiach ostatných účastníkov verejnoprávneho vzťahu (fyzické osoby alebo právnické osoby), ktorým môže zakladať práva a ukladať povinnosti aj proti ich vôli. Charakteru verejnoprávných vzťahov zodpovedá konštrukcia verejnoprávnej zodpovednosti a tradičné verejnoprávne sankcie, ktoré majú represívny charakter (postih za protiprávne konanie) a plnia aj preventívnu funkciu (formou individuálnej, či generálnej prevencie). Nerovnaké postavenie účastníkov verejnoprávných vzťahov vyvažuje požiadavka, aby orgány verejnej moci konali a rozhodovali iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (princíp legality), ako aj právne mechanizmy, ktoré garantujú ochranu proti svojvôli a rešpektovanie sféry slobody ostatných účastníkov verejnoprávneho vzťahu.

Východiskom vnútornej diferenciácie právneho poriadku podľa kritéria predmet právnej úpravy je skutočnosť, že predmet právnej regulácie tvoria rôznorodé spoločenské vzťahy, v rámci ktorých ale zároveň možno vyčleňovať relatívne veľké skupiny spoločenských vzťahov, ktoré majú spoločné charakteristické (podobné) črty, pričom

charakter týchto spoločenských vzťahov podmieňuje aj metódy a formy ich právnej regulácie. **Na základe predmetu právnej regulácie** (sféry právom regulovaných spoločenských vzťahov) **sa právny poriadok (systém práva) tradične člení na právne odvetvia**. Pri diferenciacii právneho poriadku do právnych odvetví je vždy prítomný aj subjektívny prvok, ale v teórii práva v zásade panuje zhoda pri vyčleňovaní kľúčových právnych odvetví, za ktoré sa považujú vo sfére verejného práva najmä ústavné právo, správne právo, trestné právo a finančné právo a vo sfére súkromného práva najmä občianske právo, obchodné právo, či rodinné právo. V zásade každé právne odvetvie možno ďalej vnútorne diferencovať **na pododvetvia** (ich jednotiacim prvkom je opäť príbuznosť regulovaných spoločenských vzťahov), príp. **právne inštitúty** (súbor právnych noriem upravujúcich rovnorodé spoločenské vzťahy, ktoré spravidla patria do jedného právneho odvetvia).

Podľa účelu právnej úpravy sa systém práva tradične člení na sféru hmotného práva a sféru procesného práva. **Hmotné právo** tvorí súhrn právnych noriem a subjektívnych práv, ktoré bezprostredne smerujú k naplneniu účelu práva a tvoria zmysel a podstatu právnej regulácie. **Procesné právo** tvorí súhrn právnych noriem, ktoré slúžia k naplneniu účelu právnej úpravy sprostredkovane. Prostredníctvom procesných noriem sa upravuje postup orgánov verejnej moci a vytvárajú mechanizmy na ochranu hmotných práv. Procesné právo poskytuje účastníkom konania pred orgánmi verejnej moci nové (procesné) práva a povinnosti.

Na základe uvedených východísk možno vo vzťahu k miestu a postaveniu volebného práva v právnom poriadku moderného demokratického a právneho štátu formulovať nasledovné závery:

a) **volebné právo nepochybne patrí do sféry verejného práva**, keďže jeho obsah primárne tvorí subjektívne verejné právo (t. j. vo vzťahu k štátu nárokovateľné právo) štátom vymedzeného okruhu fyzických osôb podieľať sa spoločne na kreovaní najvýznamnejších orgánov verejnej moci podľa štátom ustanovených a štátom garantovaných pravidiel,

b) **volebné právo obsahuje právne normy hmotno-právnej povahy** (upravujúce najmä vymedzenie okruhu osôb disponujúcich aktívnym a pasívnym volebným právom a podmienky ich výkonu) , **ako aj procesno-právnej povahy** (regulujúce pravidlá výkonu aktívneho a pasívneho volebného práva, organizáciu a riadenie volieb, ako aj súdnu a inú právnu ochranu aktívneho a pasívneho volebného práva), ktoré z kvantitatívneho hľadiska zjavne prevládajú,

c) **volebné právo tvorí integrálnu súčasť ústavného práva**, keďže jeho obsah tvoria spoločenské vzťahy bezprostredne súvisiace s organizáciou, kreovaním a výkonom verejnej moci,

d) **volebné právo možno považovať za relatívne samostatné pododvetvie ústavného práva**, keďže jeho predmet tvorí okruh vecne príbuzných a vzájomne vnútorne previazaných spoločenských vzťahov bezprostredne súvisiacich s aktívnym a pasívnym volebným právom oprávnených fyzických osôb a jeho výkonom, ktorý zahŕňa organizáciu, riadenie a uskutočnenie volieb do jednotlivých orgánov verejnej moci, ako aj formy ich právnej ochrany.

Relatívnej samostatnosti volebného práva ako pododvetvia ústavného práva výrazne napomáha aj tradičné sústredenie právnej regulácie spoločenských vzťahov, ktoré tvoria jeho predmet do malého počtu právnych predpisov, ktoré ako celok upravujú volebnú problematiku - volebné zákony. Navyše v súčasnosti v už nie nevýznamnom počte štátov (vrátane Slovenskej republiky) je vecná materia volebného práva spracovaná v podobe volebných kódexov, čo nepochybne zjednodušuje poznávanie volebného práva a orientáciu v ňom. Na kompaktnosť právnej regulácie volebného práva a jeho chápanie ako samostatného pododvetvia ústavného práva má len marginálny vplyv skutočnosť, že niektoré spoločenské vzťahy, ktoré vecne patria do sféry volebného práva, resp. s volebným právom bezprostredne súvisia tvoria predmet právnej regulácie iných právnych odvetví (napr. „volebné trestné činy“ tvoria predmet trestného práva, obdobne do sféry správneho práva možno zahrnúť priestupky vo volebných veciach, a zrejme tiež niektoré aktivity orgánov verejnej správy súvisiace s organizáciou a riadením volieb).

Z gnozeologického hľadiska a pedagogických účelov je nepochybne vhodné a žiadúce pristupovať k volebnému právu koncentrovane, t.j. študovať a poznávať ho ako relatívne samostatný celok, ktorý má prirodzené väzby na ostatné súčasti a inštitúty ústavného práva, príp. iných právnych odvetví verejného práva. Práve táto skutočnosť bola jedným z kľúčových impulzov pre spracovanie tejto študijnej literatúry, ktorej má ambíciu slúžiť nielen ako doplnková odborná literatúra k štúdiu ústavného práva ako kľúčového odvetvia práva, ale aj ako základná študijná literatúra učebnicového charakteru pre volebné právo, ako relatívne samostatné pododvetvie ústavného práva

V nadväznosti na už uvedené možno zopakovať, že **predmet volebného práva** tvorí okruh spoločenských vzťahov bezprostredne súvisiacich s volebným právom ako subjektívnym verejným právom fyzických osôb, ako aj výkonom volebného práva, ktorý zahŕňa tiež organizáciu, riadenie a uskutočnenie volieb do jednotlivých orgánov verejnej moci a metódy a formy jeho právnej ochrany.

Pojmovo možno **volebné právo definovať** ako samotné pododvetvie ústavného práva, ktoré tvorí súbor právnych noriem a iných štátom uznaných prameňov práva, ktoré regulujú spoločenské vzťahy tvoriace predmet volebného práva. V konkrétnostiach ide najmä o právne normy, ktoré regulujú

- a) okruh fyzických osôb, ktoré disponujú aktívnym a pasívnym volebným právom a podmienky výkonu aktívneho a pasívneho volebného práva,
- b) okruh orgánov verejnej moci, ktoré sú volené priamo a z toho vyplývajúce typy volieb,
- c) vyhlasovanie volieb a jeho právne dôsledky,
- d) rozdelenie volebného územia na účely organizácie, riadenia a uskutočnenia volieb na volebné obvody a volebné okrsky,
- e) registráciu voličov (vytváranie, resp. aktualizáciu zoznamov voličov),
- f) spôsob vytvárania volebných orgánov, ich právne postavenie a pôsobnosť,
- g) proces navrhovania a registrácie kandidátov pre jednotlivé typy volieb,
- h) volebnú kampaň,
- i) formy a spôsoby hlasovania,
- j) zisťovanie výsledkov hlasovania a vyhlásenie výsledkov volieb,
- k) súdny prieskum volieb.

I.2. Pramene volebného práva

Každé právne odvetvie, ale i pododvetvie práva (volebné právo nevynímajúc) má svoje pramene. Vo všeobecnej teórii práva sa tradične pojem pramene práva používa v troch významoch

a) **materiálne pramene práva** (zdroje obsahu práva, ktoré determinujú obsah práva, ide napr. o sociálno-politický charakter štátu, či iného ľudského spoločenstva, jej ekonomickú a kultúrnu vyspelosť, tradície a zvyklosti politickej a právnej kultúry, vplyv medzinárodného spoločenstva a pod.),

b) **pramene poznania práva, t.j. pramene práva v gnozeologickom zmysle** (tieto zahŕňajú všetky informácie o práve, počínajúc od obsahu právnych predpisov a iných štátom uznávaných formálnych prameňov práva, až po nepriame informácie o práve získané z odbornej právnickej literatúry, ale aj právno-aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci, vrátane judikatúry súdnych orgánov a jej hodnotenia vo vedeckých publikáciách, či inej odbornej spisbe),

c) **formálne pramene práva, pramene práva vo formálnom zmysle** (štátom stanovené alebo štátom uznané formy práva, ktoré tým, že sú štátom stanovené, resp. štátom uznané nadobúdajú charakter všeobecne záväzných pravidiel správania, ktoré sú vynutiteľné verejnou mocou.

Charakter formálnych prameňov práva majú v súčasnosti nielen štátom stanovené a štátom uznané formálne pramene práva vnútroštátneho charakteru (pochádzajúce od vnútroštátnych orgánov verejnej moci, resp. „vnútroštátne sa formujúce“ pravidlá správania), ale aj medzinárodnoprávne pramene práva, ktorým moderné demokratické a právne štáty spravidla vo svojich základných zákonoch implicitne priznávajú právnu záväznosť, a nie zriedka aj priamu aplikovateľnosť a vynutiteľnosť. To isté platí v európskom priestore v členských štátoch Európskej úrovne aj o prameňoch európskeho práva. Vychádzajú z uvedeného je žiaduce aj v rámci volebného práva rozlišovať

- vnútroštátne pramene volebného práva, a
- medzinárodnoprávne pramene volebného práva

I. 2.1 Vnútroštátne pramene volebného práva

Vo všeobecnosti sa za vnútroštátne formálne pramene práva v kontinentálnom systéme práva považujú len právne predpisy (normatívne právne akty), ktoré boli vydané vnútroštátnymi organmi verejnej moci s normotvornou právomocou. V anglo-americkom systéme práva sa za formálne pramene vnútroštátneho práva považujú popri vnútroštátnych normatívnych právnych aktoch aj právne obyčaje, súdne precedensy a príp. tiež právne názory autoritatívnych osobností zo sféry právnej doktríny. V kontinentálnom systéme práva síce súdne precedensy, resp. súdne rozhodnutia nie sú štátmi oficiálne uznané za formálne pramene práva, ale fakticky túto úlohu minimálne najvýznamnejšie rozhodnutia najvyšších súdnych orgánov (predovšetkým ústavných súdov a najvyšších súdov) plnia. Vo sfére ústavného práva (a teda aj volebného práva) možno navyše za špecifické (svojim reálnym významom porovnateľné s formálnymi prameňmi ústavného práva) pramene práva považovať ústavné zvyklosti, ktoré sú svojim pôvodom blízke právnej obyčaji (viac o nich OROSZ, L – VOLČKO, V., 2012, s. 114 - 126).

Súdne rozhodnutia, ale aj iné štátom neuznané pramene práva majú v súčasnosti nespochybniteľný a pritom nie zriedka zásadný vplyv na interpretáciu a aplikáciu normatívnych právnych aktov (formálnych prameňov práva), čo platí zvlášť o sfére ústavného práva. Z uvedeného dôvodu sa v záujme komplexného vymedzenia prameňov volebného práva nemožno obmedziť len na výpočet jeho formálnych prameňov, ale zahrnúť medzi ne aj ďalšie neformálne (materiálne) pramene práva, bez ktorých by bolo len veľmi obtiažne poznanie a pochopenie volebného práva.¹

Vychádzajúc z uvedeného metodologického prístupu možno za vnútroštátne pramene volebného práva v modernom demokratickom a právnom štáte vo všeobecnosti považovať:

a) **ústavy ako základné zákony štátu**, resp. príslušné ustanovenia ústav týkajúce sa sféry volebného práva (ide najmä o vymedzenie priamo volených orgánov verejnej moci a okruhu osôb s aktívnym a pasívnym volebným právom, a tiež deklarovanie základných princípov volebného práva – podrobnejšie k tomu v podkapitole IV.1),

b) **volebné zákony** (tieto predstavujú prameň volebného práva ako celok – k ich obsahu podrobnejšie v podkapitole IV.2.),

c) **ďalšie zákony regulujúce spoločenské vzťahy, ktoré tvoria predmet volebného práva, resp. s nim bezprostredne súvisia** (napr. ustanovenia trestných zákonov upravujúce volebné trestné činy, ustanovenia osobitných zákonov ustanovujúce pravidlá súdneho prieskumu volieb),

d) **právne predpisy nižšej právnej sily regulujúce spoločenské vzťahy, ktoré tvoria predmet volebného práva, resp. s nim bezprostredne súvisia** [v niektorých štátoch (i keď skôr výnimočne) volebné zákony odkazujú na podrobnejšiu úpravu niektorých otázok súvisiacich s organizáciou a riadením volieb na právne predpisy nižšej právnej sily, ide napr. o dekréty hlavy štátu, nariadenia vlády, celkom výnimočne aj rezortné právne predpisy],

e) **rozhodnutia ústavných súdov a iných súdnych orgánov, ktorým je zverená súdna kontrola ústavnosti volebnej legislatívy a súdny prieskum volieb**

g) **ústavno-politické zvyklosti a obyčaje týkajúce sa volieb** (napr. vyhlasovanie volieb na konkrétne dni v týždni).²

Konkretizujúc všeobecné vymedzenie prameňov volebného práva na podmienky Slovenskej republiky možno za najdôležitejšie pramene volebného práva Slovenskej republiky označiť:

Ústavu Slovenskej republiky

Ústava Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) obsahuje viacero článkov, resp. ustanovení, ktoré sa priamo, či nepriamo týkajú volebného práva. Ide najmä o ustanovenia čl. 30, čl. 69, čl. 74, čl. 101, čl. 129 ods. 2 (v širšom kontexte tiež o čl. 2 ods. 1, čl. 26 až 31, čl. 73, čl. 76 atď.) ústavy (podrobný rozbor označených ustanovení ústavy tvorí súčasť Osobitnej časti tejto učebnice).

¹ Tento prístup sa začína objavovať už aj v učebniciach ústavného práva; pozri najmä SVÁK, J. – CIBULEKA, E.- KLÍMA, K., 2008, s. 148 a nasl.).

² V niektorých štátoch sú tzv. „volebné dni“ priamo ustanovené vo volebných zákonoch.

Ustanovenia samostatných ústavných zákonov upravujúce volebnú problematiku

V Slovenskej republike je ústavná matéria tradične upravená nielen v ústave, ale aj ďalších ústavných zákonoch, t. j. v Slovenskej republike existuje tzv. polylegálna ústava, ktorú tvoria Ústava Slovenskej republiky a ďalšie (samostatné) ústavné zákony.³ Aj keď je volebná problematika na ústavnej úrovni ustanovená v prvom rade vo vyššie označených ustanoveniach Ústavy Slovenskej republiky nemožno vylúčiť, že časť z nej bude upravená v niektorom z ďalších ústavných zákonov. V súčasnosti ustanovenia, ktoré sa dotýkajú problematiky volieb obsahuje **ústavný zákon č. 227/2002 Z.z o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov**; konkrétne ide o

- ustanovenia čl. 2 ods. 3 písm. n) a čl. 3 ods. 3 písm. n) tohto ústavného zákona, v zmysle ktorých možno v čase vojny alebo vojnového stavu „*nevyhlásiť voľby do národnej rady, do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a voľbu prezidenta v pravidelných volebných obdobiach.*“ a tiež

- ustanovenie čl. 7 ods. 2 písm. a) tohto ústavného zákona, v zmysle ktorého Parlamentná rada Slovenskej republiky, ktorá v čase vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu vykonáva ústavné právomoci národnej rady (ak je jej činnosť znemožnená, ale s výnimkou „...*uznášania sa na ústave a ústavných zákonoch, volebných zákonoch, zákonoch o politických stranách a politických hnutiach a na zákonoch o spôsobe vykonania referenda.*“.

V širšom kontexte možno sa súčasť volebného práva považovať aj príslušné ustanovenia (najmä čl. 5) **ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone verejných funkcií v znení ústavného zákona č. 545/2005 Z. z.** upravujúce nezlučiteľnosť volených verejných funkcií s inými funkciami, zamestnaniami a činnosťami

Volebné zákony

V súčasnosti v Slovenskej republike platia dva volebné zákony upravujúce podmienky výkonu a samotný výkon volebného práva pre všetky typy volieb, ktoré sa v Slovenskej republike uskutočňujú (k typom volieb pozri podkapitolu II.3.). Konkrétne ide o

- zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

- zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

Označené zákony možno považovať za zákony kódexového typu (v zásade tvoria spolu „slovenský volebný kódex“), pričom ako celok predstavujú formálne pramene volebného práva Slovenskej republiky (ich podrobný rozbor sa nachádza v Osobitnej časti tejto učebnice).

Ďalšie zákony upravujúce volebnú problematiku

Aj keď je kľúčová časť volebnej problematiky upravená vo vyššie uvedených volebných zákonoch existuje viacero zákonov, ktoré upravujú aspoň určitú (spravidla len marginálnu) časť volebnej problematiky, resp. problematiku, ktorá s volebným právom bezprostredne súvisí. Ide najmä o

³ K postaveniu ústavných zákonov v právnom poriadku Slovenskej republiky pozri napr. OROSZ, L. a kol., 2009, s. 66 a nasl., BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., 2013, alebo BALOG, B., 2014.

- zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (najmä ustanovenia § 59- § 63d, ktoré upravujú konanie o volebných sťažnostiach),
- Občiansky súdny poriadok (§ 250z, ktorý upravuje konanie vo veciach voličských zoznamov a ustanovenia §§ 250za - §250zdm, ktoré upravujú konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre jednotlivé typy volieb),
- zákon č. 350/1996 Z. z. o rokovanom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (§ 8 upravujúci overovanie platnosti volieb poslancov),
- zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (§ 11 ods. 3, ktorý ustanovuje právomoc obecného zastupiteľstva určiť počet poslancov na nasledujúce volebné obdobie),
- zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkoch (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (§ 11 ods. 1 ustanovujúci právomoc zastupiteľstva samosprávneho kraja určiť počet poslancov na nasledujúce volebné obdobie a určiť volebné obvody),
- Trestný zákon (§ 336a ustanovujúci skutkovú podstatu trestného činu volebnej korupcie a § 351 ustanovujúci skutkovú podstatu trestného činu marenia prípravy a priebehu volieb a referenda).

Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky

Za pramene volebného práva Slovenskej republiky nepochybne možno považovať aj rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) týkajúce sa problematiky volieb a volebného práva. Potenciálne sa volebnej problematiky môžu týkať rozhodnutia vydané pri výkone viacerých právomocí právomoci ústavného súdu. Vychádzajúc z doterajšej judikatúry ústavného súdu možno za pramene volebného práva považovať niektoré rozhodnutia ústavného súdu vydané pri výkone jeho právomoci

- podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy (rozhodovanie o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom),⁴

- podľa čl. 129 ods. 2 [rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta, volieb do národnej rady, volieb orgánov územnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu (ďalej aj „rozhodovanie o volebných sťažnostiach“)],

- a tiež niekoľko rozhodnutí o tzv. ústavných sťažnostiach, t. j. rozhodnutí podľa čl. 127 ods. 1 ústavy (rozhodovanie o sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb, ktoré namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd, alebo ľudských práv a základných slobôd vyplývajúcich z medzinárodnej zmluvy, ktorú Slovenská republika ratifikovala a bola vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom).

Z doposiaľ vydaných rozhodnutí ústavného súdu podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, ktoré sú *ex constitutione* všeobecne záväzné sa volebného práva dotýkali nasledovné:

- **nález sp. zn. PL. ÚS 19/978 z 15. októbra 1998**, ktorým ústavný súd rozhodol o nesúlade viacerých ustanovení zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktoré sa jeho súčasťou stali na základe zákona č. 233/1998 Z. z.

⁴ Teoreticky prichádza do úvahy, že sa volebnej problematiky bude dotýkať aj rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy a ústavných zákonov podľa čl. 128 ústavy, ktoré je *ex constitutione* všeobecne záväzné (v doterajšej ústavnej praxi ale takéto rozhodnutie ešte nebolo vydané).

o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s ústavou,⁵

- **nález sp. zn. PL. ÚS 15/1998 z 11. marca 1999**, ktorým ústavný súd rozhodol o nesúlade viacerých ustanovení zákona č. 187/1998 Z. z. , ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení niektorých zákonov s ústavou,⁶

- **uznesenie sp. zn. PL. ÚS 22/2000 z 4. januára 2001**, ktorým ústavný súd nevyhovel návrhu skupiny poslancov na vyslovenie nesúladu § 41 ods. 2 písm. b) a c) zákona Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov (namietaná neústavnosť volebného práhu pre volebné koalície),⁷

- **nález sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009**, ktorým ústavný súd vyslovil nesúlad § 2 ods. 3 písm. b) zákona č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov a § 2 ods. 2 zákona č. 334/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov a vo zvyšnej časti návrhu generálneho prokurátora nevyhovel,⁸

Všetky označené rozhodnutia ústavného súdu možno považovať za významné pramene volebného práva, keďže právne názory v nich obsiahnuté zásadným spôsobom ovplyvňujú a limitujú legislatívnu činnosť Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) týkajúcu sa volebného práva, resp. volebnej problematiky, ako aj interpretáciu a aplikáciu volebného práva a súvisiacich právnych predpisov (podrobnejší rozbor označených rozhodnutí ústavného súdu tvorí súčasť Osobitnej časti tejto učebnice).

Za pramene volebného práva možno považovať v zásade aj všetky rozhodnutia ústavného súdu o volebných sťažnostiach vydané v konaní podľa čl. 129 ods. 2 ústavy, aj keď tieto sú *ex constitutione* záväzné len *inter partes* a ich význam pre interpretačnú a aplikačnú prax nie je porovnateľný s rozhodnutiami vydanými podľa čl. 125 ods. 1 ústavy. Doposiaľ bolo vydaných viac ako 500 rozhodnutí o volebných sťažnostiach, ktoré sú všeobecne prístupné na webových stránkach ústavného súdu (www.concourt.sk) - analýze ich obsahu a celkového významu pre interpretačnú a aplikačnú prax sa v domácej odbornej právnickej literatúre zatiaľ nikto komplexnejšie nezaoberal (niektoré poznámky k nim sa nachádzajú v Osobitnej časti tejto učebnice). Rozhodnutia o ústavných sťažnostiach podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, ktoré sú *ex constitutione* záväzné taktiež len *inter partes*, sa dotýkajú volebnej problematiky skôr výnimočne. Z rozhodnutí, ktoré majú nepopierateľný význam pre interpretačnú a aplikačnú prax vo volebných veciach možno spomenúť napr. uznesenie sp. zn. IV. ÚS 96/07 z 10. mája 2007, v ktorom sú formulované právne názory ústavného súdu k princípu rovnosti volebného práva,⁹ alebo z ostatného obdobia viacero náleзов (napr. III. ÚS 651/2014 z 9. decembra 2014,¹⁰ sp. zn. I. ÚS 722/2014 zo 4. marca 2015, sp. zn. II. ÚS 894/2014 z 5. augusta 2015 atď.), v ktorých ústavný súd formuloval právne názory o ústavnej neakceptovateľnosti extrémne rigidného prístupu volebných komisií a všeobecných súdov k

⁵ Jeho text pozri v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998. Košice 1999, s. 173 - 199.

⁶ Pozri Zbierku nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999. Košice 2000, s. 27 - 75.

⁷ Pozri Zbierku nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2001. Košice 2002, s. 541 - 550.

⁸ Pozri Zbierku nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2009. Košice 2010, s. 31 - 68.

⁹ Pozri Zbierku nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2007. Košice 2008, s. 623 - 633.

¹⁰ Dostupné na internete:

<http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>.

posudzovaniu platnosti podpisov na petičných hárkoch na podporu kandidatúry nezávislých kandidátov na volené funkcie v samospráve obcí.

I.2.2. Medzinárodnoprávne pramene a medzinárodnoprávne východiská volebného práva

Autonómna právna regulácia volieb predstavuje jeden z významných prejavov štátnej suverenity. Aj preto volebné právo tvorí prevažne predmet vnútroštátnej právnej regulácie. Medzinárodné právo do sféry právnej regulácie volieb ingeruje len v značne obmedzenom rozsahu deklarovaním základných princípov a východísk, ktoré ale v období globalizácie, ktoré je príznačné pre začiatok nového tisícročia, nemôže žiaden štát tvoriaci súčasť medzinárodného spoločenstva demokratických štátov ignorovať. Medzinárodnoprávna úprava volebného práva je obsiahnutá v štandardných prameňoch medzinárodného práva, predovšetkým v medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách univerzálneho charakteru, na základe ktorých sa formuje judikatúra medzinárodných súdnych orgánov. Z medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách ako aj judikatúry medzinárodných súdnych orgánov možno vyvodzovať medzinárodnoprávne štandardy a východiská pre vnútroštátnu úpravu volebného práva.

Za základné medzinárodnoprávne pramene volebného práva, ktoré významným spôsobom pôsobia na vnútroštátnu úpravu volebného práva teda možno považovať

- medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ako aj
- judikatúru medzinárodných súdnych orgánov týkajúcu sa volebného práva.

Všeobecná deklarácia ľudských práv

Prvým univerzálnym medzinárodným dokumentom, v ktorom je zakotvené volebné právo je **Všeobecná deklarácia ľudských práv** (ďalej aj „VDĽP“), schválená Valným zhromaždením OSN 10. decembra 1948. VDĽP upravuje volebné právo v čl. 21, ktorý znie:

„Každý má právo zúčastniť sa vlády svojej krajiny priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov.

Každý má právo na rovnaký prístup k verejným službám vo svojej krajine.

Základom vládnej moci nech je vôľa ľudu; Táto vôľa má byť vyjadrená pravidelne konanými a správne uskutočňovanými voľbami na základe všeobecného a rovnakého hlasovacieho práva tajným hlasovaním alebo iným rovnocenným postupom zabezpečujúcim slobodu hlasovania.“.

Z prvého odseku citovaného textu sa dá usudzovať, že volebné právo je vo Všeobecnej deklarácii ľudských práv formulované ako súčasť (všeobecného) práva každého podieľať sa na správe verejných vecí vlastnej krajiny, ktoré je neodmysliteľnou súčasťou realizácie suverenity ľudu a esenciálnym znakom demokratickej organizácie spoločnosti. Druhý odsek článku 21 VDĽP reguluje nediskriminačný prístup každého k verejným službám (verejným funkciám) vo vlastnej krajine. Zároveň z neho možno implicitne vyvodiť pasívne volebné právo každého, t. j. právo uchádzať sa prostredníctvom volieb o volené funkcie vo vlastnej krajine. V treťom odseku analyzovaného článku VDĽP je výslovne deklarovaný cieľ, v zmysle ktorého má základ verejnej moci tvoriť vôľa ľudu. Zároveň je v čl. 21 ods. 3 VDĽP pomerne zreteľne vyslovené „želanie“, aby sa vôľa ľudu prejavovala „v pravidelne a správne uskutočňovaných voľbách“ (princíp vlády na vopred ustanovené časové obdobie), pričom by voľby by mali byť založené na princípoch „všeobecného a rovnakého hlasovacieho práva

tajným hlasovaním alebo iným rovnocenným postupom zabezpečujúcim slobodu hlasovania.“(princíp všeobecnosti a rovnosti volebného práva, s tajným hlasovaním, ako aj princíp slobodných volieb).

Popri nejasnosti pojmu „*správne uskutočňované voľby*“, si v súvislosti s analýzou textu čl. 21 VDĽP možno položiť zásadnú otázku, či bolo skutočným zámerom jej tvorcov zahrnúť aktívne a pasívne volebné právo do katalógu ľudských práv, alebo ho chápali len ako výsledný produkt takej organizácie vládnej moci, ktorej „*základom je vôľa ľudu*“, a ktorej neodmysliteľnou súčasťou musí byť aj široko koncipované právo podieľať sa na správe verejných vecí svojej krajiny. Aj keď ide o vážnu otázku, má v súčasnosti už len akademický charakter, o to viac, že Všeobecná deklarácia ľudských práv sa prevažujúco chápe ako politický a nie medzinárodnoprávny dokument. Uvedené skutočnosti ale neznižujú zásadný význam VDĽP pri prekliesňovaní cesty k chápaniu volebného práva ako univerzálneho ľudského práva. Na základné princípy a východiská VDĽP totiž nadviazali viaceré medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré v súčasnosti tvoria základ medzinárodnoprávnej úpravy volebného práva.

Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach

Podľa čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej aj „MPOPP“):

Každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2¹¹ a bez neodôvodnených obmedzení:

a) zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov;

b) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania;

c) vstúpiť za rovnakých podmienok do verejných služieb svojej krajiny. “.

Na základe citovaného textu možno považovať **Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach**, ktorého právna záväznosť je nespochybniteľná (na rozdiel od VDĽP), **za prvý univerzálny medzinárodnoprávny dokument, v ktorom je volebné právo bez zásadnejších pochybností formulované ako subjektívne právo jednotlivca**, pričom zahŕňa tak aktívne volebné právo, ako aj pasívne volebné právo. Z citovaného ďalej vyplýva, že aj v MPOPP je volebné právo koncipované ako súčasťou širšieho práva podieľať sa na vedení (správe) verejných záležitostí. Volebného práva sa týka výhradne čl. 25 písm. b) MPOPP, z ktorého možno zreteľne vyvodiť individuálne právo každého občana¹² „*voliť a byť volený*“, ktoré zároveň má spĺňať určité kvalitatívne parametre, keďže voľby sa majú konať „*na*

¹¹ Čl. 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach znie: „*1. Každý štát, ktorý je zmluvnou stranou paktu, sa zaväzuje rešpektovať práva uznané v tomto Pakte a zabezpečiť tieto práva všetkým jednotlivcom na svojom území podliehajúcim jeho jurisdikcii bez akéhokoľvek rozlišovania podľa rasy, farby, pohlavia, náboženstva, politického alebo iného zmysľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia. ...“.*

¹² Ide o jediný článok MPOP, ktorý obmedzuje subjekty tohto práva len na občanov.

základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním ...“, teda spôsobom „zabezpečujúcim slobodu hlasovania.“. Zároveň možno z textu čl. 25 písm. b) MPOP vyvodit' aj pozitívny záväzok štátu zabezpečiť organizáciu volieb v pravidelných intervaloch („...v pravidelných voľbách“), ktoré budú zodpovedať kvalitatívnym parametrom vyvoditeľným z textu čl. 25 písm. b) MPOPP.

Pri výklade MPOPP plní mimoriadne významnú funkciu **Všeobecný komentár k Medzinárodnému paktu o občianskych a politických právach** (ďalej aj „Všeobecný komentár“), ktorý bol vydaný Výborom pre ľudské práva OSN v roku 1996. Časť Všeobecného komentára, ktorá sa týka čl. 25 má zjavne extenzívny charakter, keďže vo svojej podstate deklaruje univerzálny koncept slobodných a demokratických volieb. Z vecnej analýzy príslušnej časti Všeobecného komentára vzťahujúceho sa k čl. 25 písm. b) MPOPP vyplýva, že obsahuje jednak požiadavky na aktívne volebné právo, ako aj požiadavky na pasívne volebné právo a úlohy štátov pri ich zabezpečovaní ich výkonu, ako aj časť, v ktorej sú formulované ďalšie požiadavky na vnútroštátnu volebnú legislatívu.

Vo vzťahu k aktívnemu volebnému právu sa vo Všeobecnom komentáru k čl. 25 MPOPP (ide najmä o body 10 až 12) okrem iného uvádza:

„10. Právo voliť vo voľbách a hlasovať v referende musí byť ustanovené zákonom a môže podliehať len odôvodneným obmedzeniam ako ustanovenie minimálnej vekovej hranice pre výkon práva voliť. Je neodôvodnené obmedziť volebné právo na základe fyzickej nespôsobilosti, alebo ukladať vzdelanostné či majetkové požiadavky. Členstvo v strane by nemalo byť podmienkou spôsobilosti voliť, ani dôvodom na diskvalifikáciu.

11. Štáty musia prijať účinné opatrenia na zabezpečenie toho, aby všetky osoby, ktoré majú právo voliť mali možnosť uplatniť uvedené právo. Tam, kde sa vyžaduje registrácia voličov, by táto procedúra mala byť zjednodušená, a nemali by byť ustanovené prekážky pre túto registráciu. Ak je stanovená požiadavka pobytu, musí byť primerane uplatňovaná a nemala by vylučovať bezdomovcov z výkonu volebného práva. Akýkoľvek zneužívajúce zásahy s registráciou alebo hlasovaním, rovnako ako zastráňovanie alebo donútenie voličov by malo byť zakázané a sankcionované trestnými zákonmi a tieto zákony by mali byť dôsledne dodržiavané. Vzdelávanie voličov je nevyhnutné na zabezpečenie účinného výkonu čl. 25.

12. Sloboda prejavu, sloboda zhromažďovania a sloboda združovania predstavujú nevyhnutné podmienky pre efektívny výkon práva voliť. Tieto práva musia byť v plnom rozsahu chránené. Pozitívne opatrenia by mali byť prijaté na prekonanie špecifických ťažkostí, ako negramotnosť, jazyková bariéra, chudoba alebo prekážky voľného pohybu, ktoré bránia osobám oprávneným voliť účinne vykonávať svoje práva. Informácie a materiály o voľbách by mali byť prístupné v jazyku národnostných menšín. Špecifické metódy ako fotografie a symboly by mali byť prijaté na zabezpečenie toho, aby negramotní voliči mali adekvátne informácie, od ktorých závisí ich voľba.....“.

Na pasívne volebné právo sa vzťahujú primárne body 15 až 17 Všeobecného komentára k čl. 25 MPOPP, v ktorých sa uvádza:

„15. Efektívna implementácia práva uchádzať sa o volené funkcie zaručuje osobám oprávneným voliť slobodný výber kandidátov. Akékoľvek obmedzenia práva uchádzať sa o volenú funkciu, ako minimálna veková hranica, musia byť opodstatnené objektívnymi a odôvodnenými kritériami. Osoby oprávnené uchádzať sa o volenú funkciu by nemali byť vylúčené z práva uchádzať sa o funkciu na základe neodôvodnených a diskriminačných

dôvodov ako vzdelanie, pobyt alebo pôvod, alebo z dôvodu politickej príslušnosti. Žiadna osoba nesmie byť diskriminovaná alebo znevýhodňovaná z dôvodu svojej kandidatúry. Členské štáty by mali uviesť a vysvetliť zákonné ustanovenia, ktorými vylučujú nejakú skupinu alebo kategóriu osôb z volených funkcií.

16. Podmienky týkajúce sa lehôt na prekladanie kandidatúr, poplatkov alebo volebných kaucii by mali byť odôvodnené a nie diskriminačné. Ak existuje odôvodnený základ pre ustanovenie inkompatibility niektorých volených funkcií so špecifickými pozíciami (napr. oblasť súdnictva, funkcia vysokého vojenského dôstojníka, verejná služba), prijaté opatrenia na zabránenie konfliktu záujmov nesmú nadmerne obmedzovať práva chránené v písm. (b). Základ pre obmedzenie volených funkcií by mal byť ustanovený zákonom na základe objektívnych a odôvodnených.

17. Právo osôb uchádzať sa o volenú funkciu nesmie byť obmedzené neodôvodnenou požiadavkou, aby kandidáti boli členmi politickej strany. Ak sa od kandidáta vyžaduje minimálny počet podporovateľov potrebných na jeho kandidatúru, táto požiadavka musí byť primeraná a nesmie predstavovať prekážku jeho kandidatúry. Bez toho, aby bol dotknutý odsek (1) článku 5 Paktu, politický názor nemôže predstavovať základ pre pozbavenie akejkoľvek osoby uchádzať sa o volenú funkciu.“.

Vo Všeobecnom komentári k čl. 25 písm. b) MPOPP sa nachádzajú aj ďalšie požiadavky na volebnú legislatívu, ktoré smerujú k výkladu ďalších pojmov obsiahnutých v jeho texte. Žiada sa upozorniť najmä na body 19 až 21 Všeobecného komentára k čl. 25 MPOPP, v ktorých sa uvádza:

„19. V súlade s písm. (b), **voľby sa musia uskutočňovať spravodlivo a slobodne, v pravidelných intervaloch** a to v súlade so zákonmi, ktoré zaručujú účinný výkon hlasovacích práv. Osoby oprávnené voliť musia mať možnosť slobodne voliť akéhokoľvek kandidáta vo voľbách a slobodne hlasovať za alebo proti návrhu v referende alebo v plebiscite, a slobodne podporovať alebo oponovať vládnucim silám bez neprimeraných vplyvov alebo donútenia akéhokoľvek druhu, ktoré by mohli deformovať alebo zabrániť slobodnému vyjadreniu vôle voličov. Voliči by mali byť schopní formovať svoje názory nezávisle, slobode, bez násilia alebo hrozby násilia, nátlaku, podnetu alebo manipulatívneho zasahovania akéhokoľvek druhu. Primerané obmedzenie výdavkov na volebnú kampaň môže byť legitímne, ak je to nevyhnutné na zaistenie toho, aby slobodný výber voličov nebol narušený a aby demokratický proces nebol neobjektívne neprimeranými výdavkami každého kandidáta alebo politickej strany. Výsledky volieb musia byť rešpektované a realizované.

20. Nezávislý volebný orgán by mal byť ustanovený, aby dozeral na volebný proces a aby zaistil, že voľby sa uskutočňujú spravodlivo, nestranne v súlade so zákonmi. Štáty by mali prijať opatrenia zaručujúce požiadavku **tajnosti volieb** počas hlasovania, vrátane absentee voting (ide o prípad hlasovanie osoby, ktorá nie je schopná alebo spôsobilá navštíviť volebnú miestnosť – napr. hlasovanie poštou, hlasovanie cez internet, hlasovanie prostredníctvom plnomocenstva...), v tých štátoch, kde sa uplatňuje. Z toho vyplýva, že voliči by mali byť chránení pred všetkými formami nátlaku a donucovania za účelom prezradenia, ako budú voliť alebo ako volili. Voliči majú byť chránení pred akýmikoľvek nezákonnými a svojvoľnými zásahmi do volebného procesu. Vzdanie sa týchto práv je nezlučiteľné s čl. 25 Paktu. Bezpečnosť volebných uriem, musí byť zaručená, a hlasy voličov by mali prepočítané v prítomnosti kandidátov alebo ich zástupcov. Malo by sa ustanoviť nezávislé preskúmanie

hlasovania a sčítania hlasov a prístup k súdnemu preskúmaniu, alebo iným rovnocenným spôsobom tak, aby voliči mali dôveru v bezpečnosti hlasovania a sčítania hlasov. Asistencia pri hlasovaní osôb zdravotne postihnutých, slepých alebo negramotných by mala byť zaručená. Voliči by mali byť o týchto garanciách informovaní.

21. Aj napriek tomu, že Pakt nepredpisuje zavedenie jednotného volebného systému, uplatňovanie akéhokoľvek volebného systému musí byť zlučiteľné s právami chránenými v čl. 25 a musí garantovať uskutočnenie slobodne vyjadrenej vôle voličov. Musí sa uplatňovať **princíp jeden volič – jeden hlas, a v rámci volebného systému každého štátu hlas každého voliča by mal byť rovný hlasu iného voliča**. Rozdelenie volebných hraníc a metódy pridelovania hlasov by nemali deformovať rozdelenie voličov alebo diskriminovať akúkoľvek skupinu a nemalo by vylúčiť alebo obmedziť právo občanov na slobodný výber svojich zástupcov.“.

Dodatkový protokol k Dohovoru o ľudských právach a základných slobodách

V štruktúre univerzálnych zmlúv o ľudských právach a základných slobodách má v európskom priestore kľúčový význam **Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (ďalej aj „Európsky dohovor“), ktorý bol podpísaný zástupcami členských štátov Rady Európy 4. novembra 1950 a platnosť nadobudol od 3. septembra 1953. Súčasťou katalógu ľudských práv a základných slobôd, ktoré boli obsiahnuté v pôvodnom texte Európskeho dohovoru však volebné právo nebolo. Výbor ministrov Rady Európy totiž rozhodol, že pre umožnenie širšej a časovo náročnejšej diskusie bude volebné právo (spolu s právom na pokojné užívanie majetku a právom na vzdelanie) vyňaté zo schvaľovacieho procesu pôvodného textu Európskeho dohovoru. Volebné právo sa tak stalo súčasťou až **Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (ďalej aj „Dodatkový protokol“), podpísaného 20. marca 1952 v Paríži. Volebné právo je obsiahnuté v **čl. 3 Dodatkového protokolu**, ktorý je označený nadpisom „Slobodné voľby“ a obsahuje nasledovný text:

„Vysoké zmluvné strany sa zaväzujú konať v rozumných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.“.

Na základe porovnania čl. 3 Dodatkového protokolu s jeho ďalšími ustanoveniami, ako aj ustanoveniami samotného Európskeho dohovoru, ktoré sa týkajú iných práv sa žiada zdôrazniť, že čl. 3 Dodatkového protokolu je mimoriadne strohý a predovšetkým skutočnosť, že nezakotvuje výslovne žiadne právo, ale len všeobecný záväzok štátu konať slobodné voľby. Z citovaného textu čl. 3 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru tak možno ešte výraznejšie ako z textu čl. 21 VDĽP vystupuje do popredia otázka, či možno volebné právo chápať ako univerzálne ľudské právo, keďže na rozdiel od iných ľudských práv zakotvených v Európskom dohovore nie je formulované v podobe oprávnenia („Každý má právo ...“), príp. zákazu, alebo obmedzenia („Nikoho nemožno...“), ale zjavne v podobe pozitívneho záväzku štátu uskutočňovať v rozumných intervaloch slobodné voľby.

Citovaný text pochopiteľne vyvolal interpretačné problémy, s ktorými sa museli vypoariadať v prvom rade štrasburské orgány práva, teda Európska komisia pre ľudské práva (ďalej aj „EKĽP“) a Európsky súd pre ľudské práva (ďalej aj „ESĽP“). Základnú interpretačnú líniu EKĽP a ESĽP k čl. 3 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru v konfrontácii s výkladom ostatných ľudských práv garantovaných Európskym dohovorom

možno koncentrovane vyjadriť slovami prof. J. Sváka: „*Ak pri ostatných ľudských právach sa interpretáciou pôvodné subjektívne právo stalo predmetom pozitívneho záväzku štátu, tak pri práve na slobodné voľby došlo k opačnému procesu. Od pozitívneho záväzku štátu sa interpretáciou Európskeho dohovoru dostali štrasburské orgány práva k právu subjektívnemu, a teda vynutiteľnému zo strany jednotlivca voči štátu, ktorý toto porušuje, či obmedzuje.*“ (SVÁK, J., 2011, s. 495).

Vývoj interpretácie práva na slobodné voľby zrekapituloval ESLP vo veci *Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko*, rozsudok z 2. marca 1987, sťažnosť č. 9267/81, v ktorom sa okrem iného uvádza, že EKLP v 50-tych a 60-tych rokoch chápala toto právo ako inštitucionálne právo na konanie slobodných volieb a nie ako individuálne ľudské právo, ktorého sa jednotlivci môžu domáhať (k tomu najmä rozhodnutie vo veci *X v. Spolková republika Nemecko*, rozhodnutie zo 4. januára 1960 a vo veci *X v. Belgicko*, rozhodnutie z 18. januára 1961). K zmene v rozhodovacej praxi EKLP došlo vo veci *X v. Spolková republika Nemecko* (rozhodnutie zo 6. októbra 1967), v ktorej sa riešil prípad väzňa, ktorému bolo zabránené vo výkone volebného práva. K zásadnej zmene interpretácie čl. 3 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru došlo ale až vo veci *W,X,Y a Z v. Belgicko* (rozhodnutie z 30. mája 1975). V označenom rozhodnutí **EKLP zreteľne deklarovala, že právo na slobodné voľby je individuálnym (subjektívnym) právom, ktoré obsahuje tak právo voliť, ako aj právo byť kandidátom na zvolenie.** Zásadný význam rozhodnutia vo veci *Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko* podčiarkuje skutočnosť, že ESLP v ňom ďalej konštatoval, že Dodatokový protokol zabezpečuje „*kolektívny výkon práv a slobôd rozdielnych od tých, ktoré sú uvádzané v hlave I. Európskeho dohovoru*“, a že v zmysle čl. 5 Dodatkového protokolu „*Vysoké zmluvné strany budú považovať články 1,2, 3 a 4 za dodatkové články k Európskemu dohovoru ...*“, t.j. priznal právam obsiahnutým v Dodatokovom protokole (teda aj volebnému právu) rovnakú právnu ochranu ako právam uvedeným priamo v Európskom dohovore. Z judikatúry ale zároveň vyplýva, že prieskum zásahov do práv chránených čl. 3 Dodatkového protokolu je menej intenzívny ako pri iných článkoch Európskeho dohovoru (napr. *Ždanoka proti Lotyšsku*, rozsudok Veľkého senátu z 24. 6. 2008, sťažnosť č. 5827/00, § 115a). Práva vyplývajúce z čl. 3 Dodatkového protokolu sa klasifikujú v judikatúre ESLP ako „*politické práva*“ a nie „*občianske práva*“, resp. „*práva vyplývajúce z obvinenia z trestného činu*“, a preto sa na ich ochranu neaplikuje čl. 6 Európskeho dohovoru garantujúci právo na spravodlivý súdny proces (*Piere-Bloch proti Francúzsku*, rozsudok z 21.10 1997, sťažnosť č. 24194/94, § 48, resp. *Paksas proti Litve*, rozsudok Veľkého senátu z 6.1.2011, sťažnosť č. 33387/04, § 65-69).

Z analýzy judikatúry EKLP a ESLP k čl. 3 Dodatkového protokolu vyplýva, že štrasburské orgány ochrany práv rozlišujú tri aspekty práva na slobodné voľby

- a) aktívne volebné právo,
- b) pasívne volebné právo a
- c) inštitucionálne otázky súvisiace s nastavením volebného systému, resp. volebnej legislatívy a tiež otázky súvisiace s organizáciou a riadením volieb.

Z analýzy príslušnej judikatúry možno zároveň vyvodiť, že ESLP je najprísnejší pri posudzovaní zásahov do aktívneho volebného práva, menej intenzívny štandard prieskumu aplikuje pri namietaných zásahoch do pasívneho volebného práva a najväčšiu voľnosť ponecháva zmluvným stranám v otázkach nastavenia volebného systému a organizácie a riadenia volieb (porovnaj BOBEK, M. – KMEC, J. - KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J., 2012, s.1324 a nasl.). Podrobnejšia analýza judikatúry štrasburských orgánov ochrany práv

týkajúca sa volebného práva sa vymyká priestorovým rámcom tejto učebnice, čo ale neznamená, že v ďalšom texte nebudú autori s ňou „pracovať“.¹³ Na tomto mieste sa žiada ešte poznamenať, že štrasburská judikatúra k čl. 3 Dodatočného protokolu nie je aplikovateľná na všetky typy volieb, čo ostatne vyplýva už zo samotného pojmu „zákonodarný zbor“ použitého v jeho texte. EKLP a ESLP sa pri výklade tohto pojmu dopracovali k záverom, že sa za zákonodarný zbor považuje

- celoštátny parlament (*Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko*, § 53, alebo *Matthews v. Spojené kráľovstvo*, rozsudok Veľkého senátu z 18. 2. 1999, sťažnosť 24833/1994 § 40)¹⁴,
- Európsky parlament (*Matthews v. Spojené kráľovstvo*, § 45-54),
 - zákonodarné orgány členských štátov federatívnych štátov, resp. spolkových krajín (*X proti Rakúsku*, rozhodnutie EKLP z 12.6. 1976, sťažnosť č. 7008/75, *Timke proti Nemecku*, rozhodnutie EKLP z 11.9. 1995, sťažnosť č. 27311/95),
 - zastupiteľské zbory regionálnych samosprávnych celkov, ale len vtedy ak majú dostatočnú originálnu právomoc na tvorbu právnych predpisov (*Santoro v. Taliansko*, rozsudok z 1.7. 2004, sťažnosť č. 36681/97, § 52 – 53).

Vo vzťahu neaplikovateľnosti čl. 3 Dodatočného protokolu na prezidentské voľby sa ESLP jednoznačne (negatívne) vyjadril vo veci *Paksas proti Litve*, § 72.

Charta základných práv Európskej únie a ďalšie normy európskeho práva

Vplyv európskeho práva na vnútroštátne volebné právo členských štátov Európskej únie je vecne obmedzený na voľby do Európskeho parlamentu a voľby orgánov samosprávy obcí. **Požiadavky a limity formulované európskym právom na voľby do Európskeho parlamentu zodpovedajú skutočnosti, že ide o jediný skutočný nadnárodný parlament**, ktorý má v súčasnosti už mimoriadne významné miesto v štruktúre orgánov Európskej únie, pričom ide o orgán, ktorý je kreovaný občanmi Európskej únie v priamych voľbách prebiehajúcich vo všetkých členských štátoch súčasne. Súčasnému právnemu postaveniu Európskeho parlamentu a spôsobu jeho tvorby predchádzal evolučný proces, v rámci ktorého sa menilo jeho zloženie a štruktúra, právomoci a aj samotný spôsob kreovania. Právny predchodca Európskeho parlamentu – Európske parlamentné zhromaždenie (označenie „Európsky parlament“, sa ustálilo až v roku 1962) sa kreovalo nepriamo, jeho členovia boli delegovaní národnými parlamentmi tvorili ho členovia národných parlamentov ako zástupcovia členských štátov. Myšlienka presadenia priamych volieb Európskeho parlamentu sa objavila už koncom 50-tych rokov minulého storočia, ale reálne sa ju podarilo presadiť až v polovici 70-tych rokov, keď kontroverzná diskusia vyústila do schválenia **Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu**, ktorý v pôvodnom znení niesol znaky reálne dosiahnuteľného kompromisu (upustil od myšlienky ustanovenia jednotného volebného postupu¹⁵ a sústredil sa na presadenie idey priamych

¹³ Judikatúra EKLP a ESLP k čl. 3 Dodatočného protokolu je veľmi prístupným spôsobom a podrobne spracovaná vo viacerých publikáciách „komentárového typu“, ktoré sú slovenskému čitateľovi ľahko dostupné (ide najmä o už spomenuté publikácie SVÁK, J., 2011, s. 495 – 539 a BOBEK, M. – KMEC, J. - KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J., 2012, s. 1317 - 1354).

¹⁴ Za neuzavretú možno považovať otázku, či v prípade dvojkomorového parlamentu treba pod pojem „zákonodarný zbor“ zahrnúť oba komory (pochybnosti o tomto závere vyvolalo práve rozhodnutie *Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko*).

¹⁵ Najmä pod vplyvom Veľkej Británie, pre ktorú bola v tomto období absolútne neprijateľná myšlienka zavedenia pomerného systému volieb do Európskeho parlamentu.

volieb), na základe ktorého sa v roku 1979 uskutočnili historicky prvé priame voľby Európskeho parlamentu. Aj keď i v ďalšom období bola predmetom diskusií myšlienka jednotného volebného systému, hmatateľným výsledkom, prostredníctvom ktorého sa podarilo zladit' volebný proces aspoň v základných aspektoch sa stalo **Rozhodnutie Európskej rady z 25. júna a 23. septembra 2002, ktorým sa mení a dopĺňa Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu**. V jeho zmysle sa síce volebný postup v každom členskom štáte reguluje vnútroštátnymi právnymi predpismi, ktoré ale musia vychádzať z modelu pomerného zastúpenia s možnosťou zavedenia prednostného hlasovania a volebného prahu, ktorý nesmie byť vyšší ako 5 %.(podrobnejšie o tom pozri napr. ANGELOVIČOVÁ, A., 2014, s 295 a nasl.)¹⁶ Vnútroštátna úprava volieb do Európskeho parlamentu musí vychádzať z princípu všeobecnosti (aj keď európske právo ponecháva členským štátom voľnosť pri určení vekovej hranice volebného práva) a princípov slobodných, priamych a tajných volieb. Princíp rovnosti volebného práva sa pri voľbách do Európskeho parlamentu prejavuje len relatívne, v podobe tzv. degresívnej proporcionality, vzhľadom na skutočnosť, že počet zástupcov jednotlivých členských štátov v Európskom parlamente sa určuje na princípe zostupnej (degresívnej) proporcionality v prospech malých štátov (v každom prípade však platí princíp jeden volič – jeden hlas).

K inštitucionálnemu posilneniu Európskeho parlamentu výrazne prispela aj Lisabonská zmluva,¹⁷ pričom vďaka nej sa stali súčasťou základných práv občanov Európskej únie a teda súčasťou primárneho práva Európskej únie aj

- **právo občanov Európskej únie voliť a byť volený do Európskeho parlamentu** obsiahnuté v čl. 39 Charty základných práv, podľa ktorého „1. Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do Európskeho parlamentu v členskom štáte, v ktorom má bydlisko a to za rovnakých podmienok, ako štátni príslušníci toho štátu.

2. Poslanci Európskeho parlamentu sú volení vo všeobecných, priamych a slobodných voľbách tajným hlasovaním“, a

- **právo občanov Európskej únie voliť a byť volený v komunálnych voľbách v členskom štáte Európskej únie, na území ktorého majú trvalý pobyt** obsiahnuté v čl. 40 Charty základných práv Európskej únie, podľa ktorého „Každý občan Únie má právo voliť a byť volený vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v členskom štáte, v ktorom má bydlisko a to za rovnakých podmienok ako štátni príslušníci toho štátu.“

Oba citované práva sú objektívne predurčené jednak existenciou inštitútu občianstva Európskej únie (pozri čl. 8 a čl. 8a Zmluvy o Európskej únie a čl. 20 Zmluvy o fungovaní Európskej únie), ako aj slobodou pohybu a pobytu na území členských štátov Európskej únie, ako jednou z kľúčových slobôd, ktoré priznáva primárne právo Európskej únie svojim občanom. Z hľadiska ochrany volebného práva deklarovaného v Charte základných práv Európskej únie má zásadný význam aj skutočnosť, že Zmluvou o Európskej únii predpokladané pristúpenie Európskej únie k Európskemu dohovoru by malo vyústiť do prevzatia kontrolného mechanizmu dodržiavania ľudských práv garantovaného prostredníctvom ESĽP. V dôsledku toho by sa na obsahové komponenty práv deklarovaných v čl. 39 a čl. 40 Charty mala vzťahovať aj judikatúra ESĽP k čl. 3 Dodatkového protokolu

¹⁶ Podrobnejšie pozri Rozhodnutie Rady z 25. júna a 23. septembra 2002, ktorým sa mení a dopĺňa Akt o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu, pripojený k rozhodnutiu 76/787/ESUO, EHS, Euratom (2002/772/ES, Euratom). Ú. v. ES L 283, 21.10.2002.

¹⁷ Pozri konsolidované znenie Zmluvy o Európskej únii a Zmluvy o fungovaní Európskej únie, Ú.v. EÚ C-83, 30. marca 2010.

k Európskemu dohovoru (k tomu pozri napr. rozsudok ESLP vo veci *Matthews v. Spojené kráľovstvo*).

Popri medzinárodných zmluvách o ľudských právach a judikatúre medzinárodných súdnych orgánov sa na formovaní medzinárodnoprávných východísk a demokratických štandardov vnútroštátnej volebnej legislatívy štátov zdieľajúcich demokratické hodnoty významným spôsobom podieľajú aj autoritatívne medzinárodné organizácie zaoberajúce sa problematikou demokracie a práva, príp. špeciálne voľbami. K takýmto medzinárodným organizáciám možno v európskom priestore v prvom rade zaradiť poradný orgány Rady Európy - **Európsku komisiu pre demokraciu prostredníctvom práva**, so sídlom v Benátkach [*European Commission for Democracy through Law* (ďalej aj „Benátska komisia“)] a **Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva** [*Office for Democratic and Human Rights (ODIHR)*]¹⁸, so sídlom vo Varšave. Dokumenty, ktoré vznikajú na pôde Benátskej komisie a Úradu OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva síce na rozdiel od medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách a tiež judikatúry medzinárodných súdnych orgánov majú síce len charakter odporúčaní, ale ich faktický význam pre fungovanie spoločenstva demokratických štátov je nepopierateľný a zodpovedá autorite uvedených medzinárodných orgánov. Nemalý význam na formovaní medzinárodných štandardov moderného volebného práva majú aj ďalšie medzinárodné organizácie, či nadácie ktoré sa špecializujú na monitorovanie volieb na rôznych častiach sveta, zhromažďovanie a spracovávanie informácií o volebnom práve a volebnej praxi v jednotlivých štátoch sveta, ako aj vydávaniu analytických dokumentov, ktoré obsahujú mimoriadne cenné - komparatívne spracované poznatky o súčasnom volebnom práve na celom svete. Z viacerých takýchto medzinárodných organizácií sa žiada spomenúť aspoň dve; vo Švédsku sídliaci **Medzinárodný inštitút pre demokraciu a volebnú podporu** [*International Institute for Democracy and Electoral Assistance (IDEA)*], alebo **Medzinárodnú nadáciu pre volebné systémy** [*International Foundation for Electoral Systems (IFES)*].

¹⁸ Tento úrad zriadený v roku 1990 podľa Parížskej charty sa až do roku 1992 nazýval ako Úrad pre slobodné voľby. Od roku 1992 bol jeho mandát rozšírený a monitoruje implementáciu záväzkov OBSE v oblasti dodržiavania ľudských práv a základných slobôd..

II. Voľby a ich funkcie v modernom demokratickom a právnom štáte

II.1. Voľby ako demokratický spôsob výberu zástupcov do verejných funkcií

V každom štáte alebo inom politickom spoločenstve (obec, región) existuje určitý riadiaci systém (mechanizmus), ktorého personálny substrát tvoria fyzické osoby, ktoré sú v relevantnom čase držiteľmi verejných funkcií. Ide o osoby, ktoré sa spravidla profesionálne (výlučne) zaoberajú vládnutím. Charakter štátu alebo iného politického spoločenstva významnou mierou podmieňujú spôsoby, akými sú obsadzované kľúčové verejné funkcie. Spôsob akým dôjde k obsadeniu určitej verejnej funkcie zásadným spôsobom predurčuje vzťahy medzi nositeľom verejnej funkcie a ostatnými členmi politického spoločenstva a viac, či menej (príp. vôbec) legitimizuje výkon verejnej moci, ktorý je s verejnou funkciou nerozlučne spojený. V historickom vývoji ľudského spoločenstva sa sformovalo viacero spôsobov obsadzovania verejných funkcií, resp. ustanovovania do verejných funkcií. Môžeme k nim zaradiť najmä:

1. **Obsadenie verejnej funkcie uzurpáciou**, t.j. s použitím ozbrojeného, alebo iného násillia, hrozbou násillia („právom silnejšieho“), podvodom a pod. Ide o obsadenie verejných funkcií v rozpore s právom a tradíciami, ako aj vôľou ostatných členov politického spoločenstva. Táto forma obsadzovania verejných funkcií v určitých etapách spoločenského vývoja dominovala, pričom v súčasnosti je už nepochybne na ústupe, ale naďalej je nie zanedbateľným spôsobom prítomná (vojenské prevraty, vojnové konflikty, okupácia cudzích území atď.);

2. **Ustanovovanie do verejnej funkcie na základe dedičského princípu (rodom)**, je založené na politickom spoločenstvom v zásade akceptovanom pravidle, podľa ktorého výkon verejnej funkcie prechádza podľa (spravidla) vopred známeho kľúča (tzv. nástupnícke právo) na potomkov aktuálneho držiteľa verejnej funkcie. Kľúčovým predpokladom potenciálneho obsadenia verejnej funkcie je teda príslušnosť k určitému rodu (rodine). Aj táto forma ustanovovania do verejnej funkcie je síce na ústupe, ale je stále významne prítomná v celom rade tradičných demokracií monarchistického typu, v ktorých rodový princípu obsadzovania významných verejných funkcií podstatná väčšina obyvateľstva akceptuje ako neodmysliteľnú súčasť národných tradícií, spolupatričnosti a základných charakteristík štátneho spoločenstva. Na základe dedičského princípu sa obsadzuje predovšetkým funkcia hlavy štátu, v niektorých monarchistických štátoch sa týmto spôsobom obsadzuje aj určitý počet mandátov v horných komorách parlamentu;

3. **Ustanovenie ex offo – z titulu inej zastávanej funkcie**, je založené spravidla na právom ustanovenom pravidle, podľa ktorého získanie určitej spoločenskej funkcie (napr. v cirkevnej, či akademickej hierarchii), alebo aj inej štátnej funkcie automaticky (príp. so súhlasom dotknutého) zakladá pre držiteľa tejto funkcie nadobudnutie príslušnej verejnej funkcie. Aj tento spôsob obsadzovania verejných funkcií sa viac vyskytoval v minulosti, ale objavuje sa v celom rade mutácií aj v moderných štátoch. V minulosti dochádzalo (a aj v súčasnosti dochádza, i keď v menšom rozsahu) týmto spôsobom najmä k obsadzovaniu funkcií v zákonodarnom zbore, príp. inom zastupiteľskom orgáne, pričom osoby, ktoré sa na tomto základe stali členmi príslušného orgánu sa označovali ako *virilisti* (za virilistov možno v súčasnosti napr. označiť najvýznamnejších predstaviteľov anglikánskej cirkvi, ktorí sú z tohto titulu členmi Snemovne lordov britského parlamentu). Aj v nedávnom česko-slovenskom ústavnom vývoji sme mohli zaregistrovať viacero foriem nadobudnutia verejnej

funkcie *ex offio*, teda z titulu zastávania inej verejnej funkcie. V období česko-slovenskej federácie bolo napr. pravidlom, že predsedovia národných vlád boli z titulu tejto funkcie podpredsedami federálnej vlády. Iný príklad ponúka moderná ústavná história Slovenskej republiky, kde sa na základe ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. súčasťou ústavnej matérie stalo pravidlo, podľa ktorého bol predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky z titulu tejto funkcie aj predsedom Súdnej rady Slovenskej republiky – tento stav trval až do 31. augusta 2014.¹⁹ K spôsobu nadobudnutia verejnej funkcie *ex offio* možno v zásade zaradiť aj oprávnenie bývalých francúzskych prezidentov stať sa doživotnými členmi Ústavnej rady (čl. 56 Ústavy Francúzskej republiky);

4. **Ustanovenie kooptáciou**, predstavuje menej frekventovaný, skôr výnimočný spôsob ustanovovania do verejných funkcií uplatňovaný v mimoriadnych situáciách (napr. po mocensko-politických prevratoch, alebo v čase ozbrojeného konfliktu) a spravidla na obmedzený čas. Kooptácia je založená na pravidle, podľa ktorého uzavretá skupina osôb – ide spravidla o členov určitého kolegiálneho orgánu - vyberá svojich ďalších členov a takto doplnia svoj počet do právom ustanoveného (počtu) limitu. V novodobých česko-slovenských dejinách došlo k doplneniu členov zákonodarných zborov kooptáciou dvakrát a pritom v dvoch kvalitatívne odlišných fázach spoločensko-politického vývoja. Najprv v roku 1969²⁰, teda v období keď došlo k potlačeniu obrodného procesu - tzv. pražskej jari a započatiu tzv. normalizačného procesu a následne o dve desaťročia neskôr po mocenských zmenách vyvolaných novembrovými udalosťami v roku 1989²¹; v oboch prípadoch sa kooptácia vzťahovala na obdobie do nasledujúcich parlamentných volieb - tzv. „normalizačných“ v roku 1971 a „prvých slobodných“ v júni 1990 [podrobnejšie o tom JIRÁSKOVÁ, V., 2014, s. 140 a nasl., tiež GRONSKÝ, J., 2007 (III), s. 275 a GRONSKÝ, J., 2007 (IV.), s. 78 a s. 84];

5. **Ustanovenie losovaním** predstavovalo v staroveku jednu z najrozšírenejších metód demokratického výberu osôb do verejných funkcií, ktorá bola založená na myšlienke rovnosti všetkých uchádzačov – rovnosti ich kvalít (spravidla išlo o losovanie medzi vopred vybranými kandidátmi, ktorí už určitou formou preukázali kvalitatívne predpoklady na výkon príslušnej verejnej funkcie) a rovnosti šancí, teda aj myšlienke spravodlivosti. Je minimálne pozoruhodné, že v antickom Grécku sa losovaním obsadzovali tie funkcie, ktoré sú v moderných demokraciách vo väčšine prípadov obsadzované voľbou a naopak voľbami sa obsadzovali funkcie, ktoré sa v súčasnosti obsadzujú spravidla menovaním (porovnaj KREJČÍ, O., 1994, s. 8 – 9). Akceptácia losovania ako spôsobu obsadzovania verejnej funkcie bolo, resp. je do nemalej miery spojené aj s určitou mierou fatalizmu, vierou v „nadprirodzenú“ moc, ktorá namiesto ľudí rozhodne, kto je najlepší kandidát na príslušnú

¹⁹ Na základe novelizácie Ústavy Slovenskej republiky ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. s účinnosťou od 1. septembra predsedu Súdnej rady Slovenskej republiky volí a odvoláva Súdna rada Slovenskej republiky zo svojich členov (čl. 141a ods. 1 ústavy).

²⁰ Na základe ústavného zákona . 117/1969 Zb. o predĺžení volebného obdobia národných výborov , národných rád a Federálneho zhromaždenia, Najvyššieho súdu, krajských, okresných a vojenských súdov.

²¹ Na základe ústavného zákona č. 183/1989 Zb. o voľbe nových poslancov zákonodarných zborov a ústavného zákona č. 14/1990 Zb. o odvolávaní poslancov zastupiteľských zborov a voľbe nových poslancov národných výborov.

verejnú funkciu. Losovanie v súčasnosti zohráva síce už len doplnkovú funkciu, ale nie zriedka je súčasťou platných volebných zákonov²², pričom jeho aplikácia prichádza do úvahy vtedy, ak sa už vyčerpali všetky iné spôsoby rozhodnutia v situácii, keď nemožno pri výbere medzi ešte do úvahy prichádzajúcimi alternatívami použiť iné objektívne kritérium (pozri CHYTÍLEK, R., et. a., 2009, s. 15);

6. **Ustanovenie vymenovaním**, patrí ku klasickým spôsobom ustanovovania osôb do rôznorodých verejných funkcií, ktoré zrejme v súčasnosti možno považovať (popri voľbách) za najfrekventovanejší spôsob obsadzovania verejných funkcií a to predovšetkým vo sfére exekutívy, ale aj súdnej moci (vymenúvanie sudcov a súdnych funkcionárov). Ide o ustanovenie do verejnej funkcie na základe rozhodnutia nadriadeného orgánu (napr. vymenúvanie funkcionárov štátnej správy vládou, príp. jej predsedom), alebo orgánu s reprezentatívnym postavením v štruktúre ústavných orgánov (ide najmä o menovacie oprávnenia hlavy štátu, ktoré zahŕňajú rôznorodé verejné funkcie tak vo sfére výkonnej moci, ako aj súdnej moci). Menovacím aktom smerujúcim do sféry výkonnej moci sa spravidla zakladá zodpovednostný vzťah vymenovaného verejného funkcionára k ústavnému orgánu, resp. ústavnému činiteľovi, ktorý o vymenovaní rozhodol. K vymenovaniu do verejnej funkcie je popri splnení všeobecných zákonom ustanovených predpokladov spravidla potrebná aspoň minimálna miera dôvery medzi vymenúvaným a vymenovanie uskutočňujúcim verejným funkcionárom a nie zriedka aj osobitné kvalifikačné predpoklady, príp. skúseností z praktického pôsobenia v príslušnej sfére verejno-politického života. V prípadoch keď výkon verejnej funkcie vyžaduje špecifické kvalifikačné predpoklady samotnému vymenovaniu môže predchádzať obligatórne **výberové konanie (konkurz)**, pri ktorom zohráva významnú úlohu kolektívny záver nezávislej výberovej komisie, ktorým je orgán disponujúci menovacou právomocou v zásade viazaný a môže rozhodnúť inak len vo výnimočných prípadoch a prirodzene pod ťarchou prípadného vyvodenia politickej zodpovednosti;²³

7. **Ustanovenie plebiscitom**; ide o spôsob ustanovovania do verejnej funkcie, ktorý je blízky obsadzovaniu verejných funkcií prostredníctvom volieb, keďže jeho súčasťou je aj hlasovanie oprávnených osôb (voličov) o kandidátovi a následné sčítanie hlasov, ale s tým rozdielom, že výber neprebíha medzi dvoma alebo viacerými kandidátmi, keďže sa hlasuje len o jednom kandidátovi, pričom volič má pri hlasovaní len možnosť prejavíť s navrhnutým kandidátom súhlas, alebo vyjadriť s nim nesúhlas. K plebiscitu fakticky môže dôjsť aj v prípade, ak ústava, či zákon ustanovuje na obsadenie určitej funkcie uskutočnenie volieb, a to v tom, prípade ak bude do tejto volenej funkcie navrhnutý len jeden kandidát. Ústavy, príp. volebné zákony riešia tieto situácie rozdielne, buď tak, že hlasovanie aj o len jednom kandidátovi musí prebehnúť (napr. pri voľbe rakúskeho, alebo slovenského prezidenta), alebo

²² Napr. v zmysle § 44 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí pri voľbách obecných zastupiteľstiev v prípade ak dvaja kandidáti rôznych politických strán, resp. nezávislí kandidáti získali rovnaký počet platných hlasov „*miestna volebná komisia určí z nich poslanca žrebom*“ [obdobné riešenie bolo obsiahnuté aj v zákone č. 303/2001Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov (§ 41 ods. 3) a bolo prevzaté aj do platného zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (§ 157 ods. 3 a § 189 ods. 3)].

²³ Z uvedeného dôvodu možno považovať ustanovovanie do funkcie na základe výberového konania aj za samostatnú formu ustanovovania do verejnej funkcie.

naopak tak, že od voľby (plebicitu) sa upustí a volená funkcia je automaticky obsadená (jediným) navrhnutým kandidátom (napr. v Írsku pri voľbách prezidenta). Pri objektívnom hodnotení plebicitu je žiadúce brať do úvahy predovšetkým dôvody, pre ktoré bol v konečnom dôsledku navrhnutý do volenej funkcie len jeden kandidát;

8. **Ustanovovanie prostredníctvom volieb** je založené na výbere jedného (príp. viacerých) zástupcu(ov) z okruhu viacerých navrhnutých kandidátov na verejné funkcie hlasovaním oprávnených voličov. Skupina oprávnených voličov prenáša na zvoleného kandidáta – zástupcu svoje pôvodné právomoci a zveruje mu na určitý čas mandát na výkon verejnej moci, ktorého súčasťou je aj moc nad nimi. Práve vzťah medzi zvoleným kandidátom (zástupcom) a oprávnenými voličmi (zastupovanými), ktorý sa zakladá voľbami, tvorí jadro zastupiteľskej demokracie, ako kľúčovej formy výkonu verejnej moci v modernom demokratickom štáte.

V odbornej literatúre najdeme viacero pokusov o pojmové vymedzenie volieb. V českej a slovenskej odbornej právnickej spisbe sa najčastejšie odkazuje na pojmové vymedzenie prof. J. Filipa, ktorý voľby vymedzuje ako časovo a miestne zosúladený a právom regulovaný proces ustanovovania zastupiteľských orgánov alebo funkcionárov prebiehajúci na základe výberu z viacerých pozitívnych možností po splnení vopred ustanovených podmienok uchádzačmi o tieto funkcie (porovnaj FILIP, J., 1992, s. 31). Voľby ako spôsob ustanovovania, resp. výberu osôb do verejných funkcií sa v odbornej literatúre považujú za integrálnu súčasť demokracie. Niektorí autori nie zriedka prezentujú voľby ako „... *jadro demokracie*“. Túto myšlienku rozvinul známy americký ekonóm rakúskeho pôvodu Joseph Schumpeter (1883-1950) vo svojom diele *Kapitalizmus, socializmus a demokracia* (1942), ktorý demokraciu charakterizuje ako „*inštitucionálne usporiadanie*“, „*ako nástroj obsadzovania verejných úradov prostredníctvom súťaže o hlasy voličov*“. Schumpeterova teoretická koncepcia v zásade vychádza zo stotožnenia demokracie s voľbami, čo koncentrovane vyjadruje nasledovný citát: „...*demokracia znamená jedine to, že ľudia majú možnosť prijať alebo odmietnuť mužov (sic !), ktorí im majú vládnuť*.“ (citované podľa HEYWOOD, A., 2004, s. 249.). Aj keď sa nemožno stotožniť s Schumpeterovým redukovaným chápaním demokracie, nemožno nesúhlasiť s ideou, že **demokracia** ako vláda ľudu vychádzajúca koncepčne z princípu suverenity ľudu **je nerozlučne spojená so slobodnými a demokratickými voľbami**. Ak väčšina ústav moderných demokratických štátov obsahuje vo svojich úvodných ustanoveniach (vo väčších, či menších slovných mutáciách) explicitne vyjadrený princíp suverenity ľudu, napr. v podobe: „*Moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo*“ (čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky), tak z citovanej ústavnej dikcie možno celkom zjavne vyvodiť, že „*slobodná voľba ... zástupcov*“ smeruje ku konštituovaniu zastupiteľských orgánov, ktorým suveren (ľud) prostredníctvom volieb zverí výkon verejnej moci, pričom ľuďom zvolené zastupiteľské orgány vykonávajú verejnú moc v mene ľudu a v jeho záujme.

Aj keď voľby patria k neodmysliteľným konštitutívnym prvkom moderného demokratického štátu, nemusia byť vždy podstatnou časťou obyvateľstva pozitívne vnímané, nehovoriac už o často opakovanom klíše „*voľby - sviatok demokracie*“, ktoré pre nemalú časť občanov demokratického štátu môže vyznievať ako prázdna fráza a pôsobiť iritujúco. V konkrétnej etape vývoja demokratického štátu totiž môže prevládať skepsa, či sklamanie oprávnených voličov tak z vládnych, ako aj opozičných politických strán, obavy z nepredvídateľných dôsledkov presadenia sa populistických predátorov, strata ilúzií, že voľby môžu priniesť pozitívnu zmenu (porovnaj MOLEK, P., 2014, s. 415), čo v spojení

s poznaním nekalých praktík, ktoré sprevádzali ostatné voľby môže vyústiť aj do rozsiahleho bojkotu nastávajúcich volieb. Pritom sa často opomína to, že aj v takýchto situáciách sú voľby nástrojom v rukách suverena, keďže „demokacie spočíva na predpokladu, že všetky vlády selhávajú, a proto musí existovať institucionalizovaná metóda jejích výměny.“ (HUNTINGTON, S., 2008, s. 253).

Treba mať tiež na zreteli, že **voľby ako technika ustanovovania do verejných funkcií nie sú nevyhnutne spojené len s demokratickou formou vlády**, naopak vyskytovali sa v rôznych podobách prakticky v každej etape vývoja ľudskej spoločnosti²⁴ a v súčasnosti sa vyskytujú v drvivej väčšine súvekých štátov sveta, teda aj v štátoch, v ktorých sa uplatňuje totalitárny alebo autoritársky režim vlády. Je inou otázkou aký je obsah a reálne funkcie takýchto volieb, t. j. či ich reálne možno označiť za voľby, alebo len „demokratickú“ fasádu nedemokratického režimu. Na voľby ako techniku ustanovovania do verejných funkcií teda nemožno nazerať nekriticky. Pre objektívne zhodnotenie inštitútu volieb ako spôsobu ustanovovania do verejných funkcií v tom ktorom štáte sa žiada poznať odpovede najmä na nasledovné otázky:

- a) ktoré orgány verejnej moci, resp. verejní funkcionári sú ustanovovaní prostredníctvom volieb (?),
- b) kto sa môže volieb zúčastniť, t.j. aký je okruh osôb s aktívnym volebným právom (?),
- c) kto môže vo voľbách kandidovať, t. j. aký je okruh s pasívnym volebným právom a aké sú ďalšie podmienky uchádzania sa o verejnú funkciu (?),
- d) je zaručená rovnosť šancí kandidátov v celom priebehu volebného procesu, sú voľby aj reálne súťaživé (?),
- e) je zaručená rovnosť hlasov oprávnených voličov (?),
- f) je garantovaná tajnosť (sloboda) hlasovania (?),
- g) je volebný systém korektný teda taký, ktorý zjavne nezvýhodňuje určitého kandidáta, či skupinu kandidátov (?),
- h) je zaručená objektívna kontrola výsledkov hlasovania ?

Všetky naznačené otázky budú predmetom hlbšej analýzy v ďalších častiach a kapitolách tejto učebnice. V jej úvodnej časti sa ale žiada v rámci všeobecnej charakteristiky inštitútu volieb ešte zdôrazniť, že voľby ako spôsob ustanovovania do verejných funkcií sú neoddeliteľne spojené s dvoma základnými princípmi; **princípom výberu a princípom väčšiny**. Každé voľby sú vo svojej podstate formalizovaným výberom osôb z okruhu navrhnutých kandidátov. **Voľby bez výberu nie sú voľbami**, v lepšom prípade sa stávajú hlasovaním plebicitného typu. Výber pojmovovo predpokladá existenciu viacerých kandidátov, resp. viacerých alternatív voľby, ktoré tvoria jednotliví kandidáti, resp. skupiny kandidátov (kandidáti politickej strany, či volebnej koalície). Ak tvrdíme, že voľby bez výberu nie sú voľbami, tak logicky nemožno hovoriť ani o výbere, ak neexistujú alternatívy výberu. Na druhej strane, čím je väčší počet a rôznorodosť vo voľbách ponúkaných alternatív, tým vernejšie môžu výsledky volieb prispieť v konečnom dôsledku k sformovaniu politickej reprezentácie, ktorá bude odrážať sociálno-politické zloženie spoločnosti a rôznorodosť sociálnych, ekonomických a politických záujmov jej jednotlivých zložiek. V nadväznosti na uvedené si možno položiť otázku, či ponuka len dvoch alternatív (dvoch kandidátov, dvoch kandidátnych listín) už zaručuje skutočný výber, keďže v takomto prípade zamietnutie jednej

²⁴ Oskar Krejčí v tejto súvislosti napr. pripomína, že „dôležitým milníkom na ceste Adolfa Hitlera k moci by jeho volební úspěch.“ (KREJČÍ, O., 2006, s. 17).

alternatívy automaticky znamená hlas v prospech druhej alternatívy. Voľby len s dvoma alternatívami výberu nie zriedka vedú k „voľbe menšieho zla“, so všetkými negatívnymi dôsledkami, aké takáto voľba môže priniesť (o tom podrobnejšie KLOKOČKA, V., 2006, s. 312 a nasl.). Zároveň treba brať na zreteľ, že pre skutočne slobodné a demokratické voľby **nepostačuje umožniť výber, ale treba zabezpečiť aj slobodu tohto výberu**, čo je reálne možné len pri súťaživom type volieb, ktorý je reálne prítomný len v demokratickom štáte. Keď je volič úplne pozbavený možností a slobody výberu hovoríme o nesúťaživých voľbách, ak existujú len určité obmedzenia možností a slobody výberu ide o polosúťaživé voľby (NOHLEN, D., 2004, s. 25).

Výber uskutočnený hlasovaním (voľbou) nevyhnutne vytvára väčšinu, ako aj menšinu. Prostredníctvom (volieb) hlasovania tak dochádza nielen k výberu (zvoleniu) navrhnutého kandidáta, ale aj k zisteniu a sformovaniu väčšiny a menšiny, teda v politologicko-právnej terminológii k sformovaniu vládnej väčšiny a opozičnej menšiny. Princíp vlády väčšiny a väčšinové rozhodovanie o zásadných verejno-politických otázkach súvisí s objektívnou nemožnosťou dosiahnuť pri rozhodovaní určitých otázok jednomyselný konsenzus všetkých členov politického spoločenstva, resp. jeho volených zástupcov. Za týchto okolností sa najpriateľnejšou alternatívou javí uplatnenie väčšinového princípu pri rozhodovaní, založeného na všeobecne akceptovanej zásade, že legitímne je také rozhodnutie, za ktoré sa vyslovila väčšina, pričom menšina je povinná sa rozhodnutiu väčšiny podriadiť. Všetky demokratické štáty vychádzajú z akceptácie princípu väčšiny pri rozhodovaní, do ktorého sa vo svojej podstate nepriamo premieta výsledok volieb, v podobe vo voľbách sformovanej väčšiny. Vo voľbách sformovaná väčšina totiž práve prostredníctvom volieb získava na určitý vopred ustanovený čas legitimitu na prijímanie väčšinových štátnomocenských rozhodnutí.

V spoločenskovednej literatúre sa objavuje viacero pokusov o zdôvodnenie väčšinového princípu, ako základu spravodlivého politického rozhodovania založené na

a) **racionálnom zdôvodňovaní vlády väčšiny**, ktoré vychádza z idey, že je efektívnejšie rozhodovanie pomocou väčšinového princípu, než rozhodovanie prostredníctvom elít (mocenských, majetkových, intelektuálnych), pričom racionálnosť väčšinového rozhodovania podporuje aj teória pravdepodobnosti [za jej pôvodcu sa považuje známy francúzsky filozof a matematik 18. storočia *Jean Antoin de Condorcet* (1743-1794)], ktorá je (zjednodušene) založená na tvrdení, že pravdepodobnosť toho, že väčšina rozhodne správne je vyššia, než pravdepodobnosť, toho, že správne rozhodne menšina,

b) **pragmatickom zdôvodňovaní vlády väčšiny**, ktoré je založené na myšlienke, že väčšinový princíp rozhodovania je užitočný, pretože prenáša moc tam, kde je potenciálne aj sila, pričom je vo svojej podstate spôsobom pokojného riešenia konfliktov vyúsťujúcich do schopnosti prijímať nevyhnutné spoločensko-politické rozhodnutia,

c) **morálnom zdôvodňovaní vlády väčšiny**, ktoré spočíva predovšetkým na idey, podľa ktorej výsledok rozhodovacieho procesu pri uplatnení väčšinového princípu by mal zodpovedať záujmom čo najväčšieho počtu ľudí a naopak obmedzovať záujmy čo najmenšieho počtu ľudí, pričom je zároveň rešpektovaná rovnosť a autonómia každého člena príslušného politického spoločenstva (porovnaj KREJČÍ, O., 2006, s. 37–39).

V súvislosti s obhajobou väčšinového princípu rozhodovania treba ale zároveň brať do úvahy, že jeho uplatnenie nie je a nemôže byť zárukou vecne správneho (najvhodnejšieho) rozhodnutia. „*Většinový princip určuje, kdo vládne, nikoli jak se vládne. Volba není primární metodou výběru toho, co je správné, ale toho, co je možné.*“ (KLOKOČKA, V., 2006, s. 314).

Racionalita väčšinového rozhodnutia nespočíva teda v nachádzaní vecne správneho riešenia, ale v tom, že z politického hľadiska nepochybne predstavuje racionálne riešenie. Zároveň treba brať na zreteľ, že politická väčšina je premenlivá v priestore a čase, a teda relatívna, t. j. kedykoľvek a kdekoľvek sa môže ocitnúť v menšinovom postavení. Keďže väčšina je potenciálnou menšinou a naopak menšina je potenciálnou väčšinou, je v záujme väčšiny chrániť politickú menšinu. „*Demokracie znamená ochranu menšín prostredníctvom vlády väčšiny.*“ (KLOKOČKA, V., 2006, s. 316).

II.2. Funkcie volieb

Už zo samotnej povahy a podstaty volieb ako spôsobu výberu zástupcov do verejných funkcií možno vyvodit' celý rad funkcií, ku ktorým voľby slúžia a ktoré voľby plnia. Je nepochybné, že existujú nemalé rozdiely medzi funkciami, ktoré voľby plnia v štátoch totalitného, či autoritárskeho typu na jednej strane a v štátoch demokratickeho typu na strane druhej. Vychádzajúc z palety rozmanitých názorov renomovaných domácich i zahraničných autorov možno v demokratických štátoch (teda v štátoch, v ktorých sa uskutočňujú voľby založené na politickom pluralizme a slobodnej súťaži demokratických politických síl - tzv. „súťaživé voľby“) tézovito vymedziť najmä nasledovné základné funkcie volieb:

1. Legitimačná funkcia, je nepochybne najvýznamnejšou funkciou volieb. Na jej základe získava víťaz (víťazi) volieb legitimitu na výkon verejnej moci na určité vopred ustanovené obdobie (do ďalších volieb), pričom jeho legitimita (legitímne právo) na výkon moci je všeobecne akceptovaná, teda nielen tými, ktorí vo voľbách odovzdali hlas víťazovi (víťazom) volieb, ale aj tými, ktorí odovzdali hlas kandidátom, ktorí neboli zvolení, resp. kandidátom, ktorí sa dostali do postavenia politickej opozície, a tiež tými, ktorí sa volieb nezúčastnili. Víťaz volieb získava legitimitu na presadzovanie svojich programových cieľov, keďže získal dôveru práve pre taký výkon verejnej moci od väčšiny oprávnených voličov. V širšom kontexte legitimačná funkcia volieb obsahuje nielen mandát víťaza volieb na výkon verejnej moci, ale absorbuje v sebe tiež odôvodnenie a legitimitu ústavno-politického systému štátu ako celku fungujúceho na demokratických princípoch.

2. Voľby ako všeobecne akceptovaný prostriedok výberu politických elít. Prostredníctvom volieb sa rozhoduje jednak o politickom smerovaní štátu, resp. iného politického spoločenstva, ktoré je vecne vyjadrené v politickom programe víťaza volieb, ale zároveň aj o výbere konkrétnych osôb do volených funkcií. Ide o výber osôb, ktoré na základe volieb nadobudnú postavenie politických elít, a tým aj „splnomocnenie“ na reprezentovanie záujmov voličov a zároveň preberú aj zodpovednosť za výkon verejnej politiky. V pluralitnej demokratickej spoločnosti budú politické elity legitimované voľbami tvoriť v zásade vždy politickú reprezentáciu, ktorá je diferencovaná podľa politických smerov, ktoré získali vo voľbách nevyhnutnú mieru voličskej podpory (minimálne po línii vládna väčšina a opozícia).

3. Voľby ako procedúra pokojného riešenia politických konfliktov. V politicky, generačne, sociálne, regionálne, etnicky, nábožensky, vzdelanostne a inak diferencovanej spoločnosti objektívne existuje široká paleta ekonomických, sociálnych, kultúrnych, či iných záujmov, ktoré navzájom súťažajú a nie zriedka sa dostávajú do vzájomného konfliktu. Vo voľbách tieto záujmy reprezentujú politické strany a iné kandidujúce subjekty, pričom medzi týmito záujmami dochádza na základe vopred určených procedurálnych pravidiel k demokratickej súťaži. V konečnom dôsledku „sčítanie vôlí (hlasov)“ voličov civilizovaným a kultúrnym spôsobom rieši aj konflikt týchto záujmov.

4. Integrovaná a aktivizačná funkcia volieb úzko súvisí s funkciou pokojného riešenia politických konfliktov. Jej podstata spočíva v prípravnej fáze volieb v zjednocovaní názorov voličov na kľúčové problémy rozvoja spoločnosti, ktoré reprezentujú kandidujúce politické strany a iné politické subjekty a následnej aktívnej podpore hodnôt, cieľov a programov týchto politických subjektov, ktorá vyúsťuje do ich reálnej podpory prostredníctvom účasti vo voľbách. Účasťou vo voľbách volič vyjadruje svoj zásadný súhlas s hodnotami, ktoré reprezentuje politický subjekt, ku ktorému má (politickú) dôveru, pričom zároveň svojou účasťou na voľbách prispieva k legitimácii domáceho ústavno-politického režimu a jeho akceptácii v demokratickom svete.

5. Voľby ako vyjadrenie verejnej mienky s konštitutívnymi právnymi dôsledkami. Voľby predstavujú špecifický a neopakovateľný (aspoň do ďalších volieb) prejav verejnej mienky, ktorý má bezprostredné právne dôsledky v podobe konštituovania a inštitucionalizácie zvolenej politickej reprezentácie, ktorá svojim zložením odráža výsledky volieb a nepriamo tiež názory spoločnosti (parlament ako zrkadlo – *Parliament as the Mirror*) a práve v tomto zložení je legitimovaná k výkonu verejnej moci až do nasledujúcich volieb.

6. Kontrolná funkcia volieb je spojená s princípom vlády na čas, ktorý je neoddeliteľnou súčasťou demokratických volieb. Vo voľbách doterajšia vládna väčšina prezentuje výsledky svojho vládnutia a usiluje o potvrdenie a predĺženie svojho mandátu na ďalšie obdobie. Voliči majú možnosť skontrolovať výsledky vládnutia doterajšej väčšiny a rozhodnúť, či jej predĺžia vládny mandát, alebo ju pošlú do opozície.

7. Funkcia konštituovania stabilnej a funkčnej vlády. Pri voľbách spravidla nejde len o obsadenie priamo volených verejných funkcií ale nepriamo tiež o obsadenie ďalších verejných funkcií zvlášť vo sfére exekutívy. V prezidentských modeloch vlády, v ktorých prezident spravidla vykonáva právne i fakticky funkciu šéfa exekutívy pôsobí uvedená funkcia volieb priamočiaro, keďže o obsadení funkcií v exekutive v zásade rozhoduje novozvolený prezident autonómne, príp. po predchádzajúcom súhlase parlamentu. V parlamentných modeloch vlády je taktiež jedným z kľúčových cieľov volieb vytvorenie politických predpokladov na konštituovanie stabilnej a funkčnej vlády, ktorá je politicky zodpovedná novozvolenému parlamentu a na ňom politicky závislá. Práve podľa potenciálnych predpokladov na efektívne plnenie tejto funkcie volieb sa nie zriedka v súčasnosti primárne hodnotia volebné zákony a vykonávajú v nich určité korekcie. Táto funkcia sa v zásade analogicky uplatňuje tiež pri voľbách zastupiteľských orgánov jednotlivých stupňov územnej samosprávy.

II.3. Typy volieb

Prostredníctvom volieb sa v súčasnosti v zásade vo všetkých demokratických (ale aj nedemokratických) štátoch ustanovuje viacero orgánov verejnej moci. Okruh ľuďom (občanmi, oprávnenými voličmi) priamo volených orgánov verejnej moci spravidla ustanovujú ústavy (základné zákony) týchto štátov, ktoré zároveň aspoň rámcovo vymedzujú aj právomoc, pôsobnosť, resp. funkcie týchto orgánov verejnej moci a teda ich postavenie v ústavno-politickom mechanizme príslušného štátu. Medzi ústavným (právnym) postavením jednotlivých priamo volených orgánov verejnej moci existujú nezanedbateľné rozdiely, čo sa nevyhnutne premieta aj do charakteru, významu a spoločensko-politického dopadu jednotlivých typov volieb. Z uvedených dôvodov **je vhodné a žiadúce pri analýze**

volebného práva diferencovať medzi voľbami jednotlivých orgánov verejnej moci, t. j. rozlišovať rôzne typy volieb.

Na účely rozčlenenia volieb do jednotlivých typov volieb možno zvoliť viacero klasifikačných kritérií, z ktorých možno z hľadiska sformovania racionálnej typológie volieb za významné považovať najmä rozlišovanie volieb podľa nasledovných kritérií:

- podľa územnej pôsobnosti ľuďom priamo volených orgánov verejnej moci,
- podľa toho, či ide o kolegiálny alebo monokratický ľuďom priamo volený orgán verejnej moci,
- podľa toho, či ide o ľuďom priamo, alebo nepriamo volený orgán verejnej moci.

Zrejme najvýznamnejším klasifikčným kritériom je rozlišovanie volieb podľa územnej pôsobnosti ľuďom priamo volených orgánov verejnej moci. Z tohto hľadiska možno voľby členiť na

a) nadnárodné (nadštátne) voľby (v členských štátoch Európskej únie ide o voľby do Európskeho parlamentu),

b) celoštátne voľby [„celoštátne“ sa volia v prvom rade celoštátne zákonodarné zbory – parlamenty (pri dvojkomorových parlamentoch spravidla obe ich komory, len celkom výnimočne sa v súčasnosti horné komory parlamentov kreujú inak, ako prostredníctvom volieb – napr. Snemovňa lordov britského parlamentu) a v celom rade republikánskych štátov tiež hlavy štátov (prezidenti)],

c) lokálne voľby – voľby v jednotlivých územných častiach štátu [ide predovšetkým o voľby orgánov územnej samosprávy a to spravidla na dvoch úrovniach (komunálnej a regionálnej), a

d) voľby zákonodarných orgánov (parlamentov) členských štátov federácií, resp. spolkových štátov, príp. tiež voľby najvyšších predstaviteľov exekutívy členských štátov federácie, resp. spolku (napr. voľby guvernérov v členských štátoch USA)].

Nie zanedbateľný význam má aj členenie volieb ľuďom priamo volených orgánov verejnej moci z hľadiska toho, či ide o orgán kolegiálny, alebo monokratický. Ku **kolegiálnym ľuďom priamo voleným orgánom verejnej moci** patria v prvom rade celoštátne parlamenty, resp. jednotlivé komory celoštátnych parlamentov, parlamenty (zákonodarné zbory) členských štátov federácie a tiež regionálne parlamenty (zastupiteľstvá), ako aj obce, resp. mestské zastupiteľstvá (komunálne parlamenty) a v európskom priestore prirodzene tiež Európsky parlament. K monokratickým ľuďom priamo voleným orgánom verejnej moci možno zaradiť najmä priamo volených prezidentov, ako aj priamo volené „hlavy“ členských štátov federácií, príp. spolkových štátov a v celom rade štátov tiež voľby hlavných predstaviteľov regionálnej a komunálnej samosprávy.

Priamosť volebného práva sa v teórii volebného práva zaraďuje k všeobecným princípom demokratického volebného práva. Jeho podstata spočíva v tom, že oprávnený volič odovzdáva hlas (volí) priamo navrhnutému kandidátovi na verejnú funkciu (podrobne k princípu priamosti volebného práva pozri podokapitolu III.2.4). Priamo volené sú v zásade vo väčšine štátov všetky vyššie uvádzané orgány verejnej moci. V moderných demokratických štátoch existuje ale viacero orgánov verejnej moci, ktoré sú volené prostredníctvom nepriamych volieb. Skutočnosť, že priamosť volebného práva sa považuje za jeden z princípov demokratického volebného práva nemôže *a priori* viesť k záveru, že ak je určitý orgán verejnej moci volený nepriamo, tak ide o nedemokratické voľby. Naopak ustanovenie nepriamych volieb niektorých orgánov verejnej moci má spravidla v ústavno-

politickom mechanizme príslušného štátu svoju vnútornú logiku a opodstatnenie a to predovšetkým z hľadiska ústavodarcom zvoleného modelu formy vlády, konkrétnych úloh a funkcií, ktoré má v tomto modeli vlády plniť príslušný nepriamo volený orgán verejnej moci, ako aj s ohľadom a úctou k histórii a demokratickým tradíciám príslušného štátu a pod.. Zároveň treba poznamenať, že aj legitimácia - legitimizačný reťazec nepriamo voleného orgánu verejnej moci sa vo svojom „zárodku“ opiera (spravidla) o legitimitu iného priamo voleného orgánu verejnej moci. V súvislosti s nepriamymi voľbami treba zároveň pripomenúť, že sa vyskytujú v rôznych mutáciách. V zásade možno rozlišovať

a) **nepriame voľby určitého orgánu verejnej moci prostredníctvom priamo ľuďom volených voliteľov** [oprávnení voliči v takomto prípade priamo volia zbor voliteľov, t. j. osoby ktoré na základe svojho priameho mandátu zvolia príslušný orgán verejnej moci, pričom po vykonaní tejto voľby funkcia voliteľov, resp. zboru voliteľov zaniká [takýmto spôsobom sa volí napr. prezident USA (ide o formu nepriamych volieb, ktorá je najbližšia priamym voľbám)],

b) **nepriame voľby prostredníctvom špeciálneho volebného kolégia**, ktoré tvoria členovia celoštátneho parlamentu a ďalší členovia zvolení, resp. delegovaní zastupiteľskými orgánmi jednotlivých častí štátu (takto sa napr. volí prezident v Taliansku, alebo spolkový prezident v SRN);

c) **delegačný model nepriamych volieb**, o ktorom môžeme hovoriť vtedy, ak priamo ľuďom volený orgán verejnej moci deleguje zo svojich radov (príp. iných osôb) zástupcov do iného – vyššie postaveného zastupiteľského orgánu. Na takomto mechanizme ustanovovania bol podľa Ústavy RSFSR z roku 1918 založený v podstate celý ústavný mechanizmus sovietskych robotníckych a roľníckych zástupcov, ktoré boli volené na základe princípu „zdola nahor“ (v súčasnosti sa delegačný model nepriamych volieb vyskytuje skôr ojedinele pri konštituovaní zastupiteľských orgánov vyšších stupňov územnej samosprávy),

d) **klasické nepriame voľby**, o ktoré ide vtedy, ak ľuďom priamo zvolené kolegiálne orgány verejnej moci (ide o zastupiteľské zbory, teda najmä celoštátne a regionálne parlamenty, zastupiteľstva miest a obcí) volia iné orgány verejnej moci, resp. ústavných činiteľov (napr. prezidenta, sudcov, generálneho prokurátora), alebo iných verejných funkcionárov (na celoštátnej, regionálnej či miestnej úrovni).

Väčšina najmä politologicky orientovaných monografických diel venovaných volebnej problematike sa orientuje len na niektoré typy volieb, a to spravidla voľby parlamentné, príp. prezidencké, pričom najmä problematika lokálnych volieb zostáva nie zriedka na periférii záujmu minimálne z hľadiska ich komplexnejšieho a analytickejšieho spracovania v súborných vedeckých dielach, či rozsiahlejších odborných publikáciách. V tejto súvislosti treba poznamenať, že v ostatnej tretine minulého storočia sa najmä v politologickej literatúre objavila **teória volieb druhého sledu**, ktorá sa sformovala v reakcii na prvé voľby do Európskeho parlamentu v roku 1979, pričom rozlišovacím kritériom toho, či sa majú dané voľby chápať ako prvoradé alebo druhoradé je ich dôležitosť v národnom kontexte.²⁵ V nadväznosti na uvedené východisko možno minimálne z ústavnoprávneho hľadiska zjednodušene konštatovať, že kľúčovým kritériom pre zaradenie určitého typu volieb

²⁵ Rozlišovanie medzi voľbami prvého sledu a druhého sledu sa zrejme prvýkrát objavuje vo vedeckej štúdií REIF, K. – SCHMITT, H.: *Nine Second – Order National Elections: A Conceptual Framework for the Analysis of European Electoin Results*. European Journal of Political Research, 1980, 8 (citované podľa TOKÁRSKY, V., 2010, s. 37 – 38).

k voľbám prvého sledu je ústavné postavenie príslušného ľudom priamo voleného orgánu verejnej moci v štruktúre ústavno-politického mechanizmu a rozsah jeho právomocí, ktorých uplatňovaním môže reálne ovplyvňovať riešenie každodenných problémov radového voliča v spojení s uvedomením si jeho dôležitosti oprávnenými voličmi (z pohľadu voličov sa dôležitosť jednotlivých typov volieb pomerne výrazne premieta do vyššej, resp. nižšej účasti na jednotlivých typoch volieb).

Z naznačených hľadísk celkom nepochybne **k voľbám prvého sledu** (minimálne v štátoch primárne vychádzajúcich z modelu parlamentnej formy vlády) **patria voľby celoštátneho parlamentu**. V štátoch vychádzajúcich z poloprezidentského modelu vlády a najmä v štátoch uplatňujúcich prezidentskú formu vlády význam parlamentných volieb viac, či menej potláčajú **priame voľby prezidenta** (zvlášť zreteľne sa to prejavuje v USA, ale tiež vo Francúzsku, či Ruskej federácii, alebo v iných postsovietických republikách). Význam priamych volieb prezidenta rastie aj v štátoch primárne vychádzajúcich z parlamentnej formy vlády a to zvlášť v období bezprostredne nasledujúcom po ich ústavnej inštalácii, pričom okrem iných faktorov má na dôležitosť týchto volieb v očiach voličov (a aj zvýšenú účasť na nich) významný vplyv aj faktor národnej spolupatričnosti, či národnej hrdosti – vlastenectva.

Lokálne voľby zrejme nemožno zaradiť inam, ako k voľbám druhého sledu. Napriek uvedenému ich význam nemožno podceňovať a to zvlášť v decentralizovaných štátoch, resp. v štátoch s hlbšími tradíciami územnej samosprávy. Z tohto hľadiska existujú medzi jednotlivými štátmi pomerne značné rozdiely, čo platí aj z hľadiska diferenciácie významu lokálnych volieb na jednotlivých stupňoch územnej samosprávy. V drvivej väčšine prípadov sa vyššiemu stupňu dôležitosti „tešia“ voľby na základnom stupni územnej samosprávy, teda v obciach a mestách, kde sú voľby najviac personifikované a založené spravidla na dôvernom osobnom poznaní navrhovaných kandidátov. V tejto súvislosti treba brať na zreteľ, že táto skutočnosť sama osebe zreteľne potláča politický kontext volieb (politickú príslušnosť kandidáta) do úzadia. Význam, ktorý pripisujú voliči regionálnym voľbám je v mnohom závislý od toho, akým spôsobom bol tento článok územnej samosprávy implantovaný do štruktúry orgánov verejnej moci a akými reálnymi právomocami disponuje, t. j. v zásade ide o odpoveď na otázku, či voliči považujú regionálnu samosprávu za potrebnú, alebo naopak nadbytočný článok sústavy orgánov verejnej moci. V celom rade štátov majú na význam regionálnych volieb nemalý vplyv historické tradície (napr. Francúzsko), ale tiež etnické zloženie obyvateľstva príslušného regiónu, náboženská orientácia obyvateľstva, či iné regionálne špecifiká.

Na pomyselnom chvoste dôležitosti sa vo väčšine členských štátov Európskej únie **nachádzajú voľby do Európskeho parlamentu**, a to aj napriek tomu, že v štruktúre orgánov Európskej únie jeho význam v ostatnom období výrazne narastá. Hlbšia analýza tohto problému je mimo rámca kľúčových zámerov sledovaných touto monografiou. Napriek tomu sa zdá vhodné poznamenať, že popri stále nízkej úrovni európskej spolupatričnosti občanov Európskej únie, sa pod tento problém podpisuje nemalou mierou nízky stupeň vedomostí o právnom postavení Európskeho parlamentu a jeho možnostiach ovplyvňovať život v členských štátoch Európskej únie, pocit „vzdialenosti“ tejto inštitúcie od problémov každodenného života a v neposlednom rade v menších členských štátoch tiež pocit, či poznanie, že nízky počet priamo volených národných poslancov v Európskom parlamente reálne nemôže výraznejšie ovplyvniť jeho chod a jeho kľúčové rozhodnutia.

Aj keď z politologického, ako aj z ústavno-právneho hľadiska je nevyhnutné rozlišovať medzi jednotlivými typmi volieb, nemožno nevidieť, že do istej miery predstavujú spojené nádoby, ktoré sa permanentne vzájomne ovplyvňujú, čo zvlášť výrazne možno pozorovať pri porovnávaní celoštátnych volieb s lokálnymi voľbami. V naznačenom kontexte sa javí vhodné poukázať najmä na nasledovné skutočnosti:

- **pri lokálnych voľbách je spravidla prítomná vyššia miera personifikácie**, ktorá je nie zriedka spojená s úsilím kandidátov o „odpolitizovanie“ lokálnych volieb a to zvlášť vtedy, ak príslušné politické zoskupenie vo veľkej politike prežíva krízové obdobie,

- **pri lokálnych voľbách existujú spravidla výrazné rozdiely medzi ich priebehom v jednotlivých územných jednotkách**, či už z hľadiska sformovania účelových predvolebných politických zoskupení (z politologického hľadiska len ťažko pochopiteľné koalície zoskupenia), kľúčových volebných tém, charakteru vedenia volebnej kampane a ostrosti politického zápasu, predvolebnej aktivity voličov, ich reálnej účasti na hlasovaní, ako aj z hľadiska politických výsledkov volieb,

- **pri jednotlivých typoch volieb existujú pomerne značné rozdiely vo formách tradične uplatňovanej volebnej agitácie** [zatiaľ čo v celoštátnych voľbách sa politickí lídri orientujú predovšetkým na presadenie v celoštátnych elektronických médiách, televíznych a rozhlasových debatách, organizovanie mohutných predvolebných zhromaždení a celoplošnú billboardovú reklamu, v lokálnych voľbách kandidáti výraznejšie využívajú priamy a neformálny kontakt s voličmi, usilujú sa hlavne o presadzovanie sa v lokálnych médiách, lídri, resp. centrály politických strán sa usilujú o organizovanie rôznorodých aktivít na podporu lokálnych kandidátov (zo strany vládnuúcich strán nie zriedka rozdávanie dotácií, či iných foriem pomoci) atď.], značné sú aj rozdiely vo formách nekalých volebných praktík tradične uplatňovaných na jednej strane v celoštátnych voľbách a na druhej strane v lokálnych voľbách,

- **voliči pri lokálnych voľbách nie zriedka experimentujú**, t.j. volia v rozpore so svojimi tradične prevládajúcimi politickými preferenciami, ktoré uplatňujú v celoštátnych voľbách, častejšie volia kandidátov menších, nových, či radikálnejších politických strán, ktorí majú spravidla väčšiu šancu uspieť práve v lokálnych voľbách,

- **na celoštátnych voľbách je pravidelne vyššia volebná účasť**, ako pri lokálnych voľbách, čo reflektuje spoločensko-politickú dôležitosť jednotlivých typov volieb,

- **pri lokálnych voľbách je vždy prítomná aj veľka politika**, keďže sa najmä politickými stranami navrhnutí kandidáti musia venovať popri lokálnych volebných témach aj témam veľkej politiky, pričom výsledky volieb predstavujú pre relevantné politické strany nie bezvýznamný „lakmusový papierik“ naznačujúci ich volebné šance v nasledujúcich celoštátnych voľbách,

- **výsledky vládnych (ale i opozičných) politických strán v lokálnych voľbách sú do nemalej časti závislé od ich úspešnosti v celoštátnej politike**, z tohto hľadiska zohráva spravidla podstatný význam aj to, v ktorom štádiu parlamentného volebného cyklu sa lokálne voľby uskutočňujú.

Reflektujúc uvedené skutočnosti budú (aj v kontexte s novou právnou reguláciou volieb v Slovenskej republike v zákonoch kódexového typu) predmetom záujmu v tejto učebnici v zásade všetky typy priamych volieb, t. j. tak voľby nadnárodné, celoštátne, ako aj lokálne a zároveň tiež priame voľby kolegiálnych, ako aj monokratických orgánov verejnej moci. Tento metodologický postup je nepochybne náročnejší na rozsah skúmanej problematiky a má celkom prirodzene aj viacero úskalí, ktoré spočívajú okrem iného v riziku generalizácie niektorých volebných problémov na všetky typy priamych volieb, resp.

nedocenení špecifických črt jednotlivých typov volieb, nedostatočne vyváženom diferencovaní medzi jednotlivými typmi volieb a pod..

Analýza volieb s primárnym akcentom na ich právnu reguláciu, ktorá by mala v tomto diele dominovať, aspoň čiastočne zjednodušuje „sizyfovský“ zámer venovať primeranú pozornosť všetkým typom priamych volieb orgánov verejnej moci. Ak si totiž analyzujeme obsah volebných zákonov upravujúcich jednotlivé typy volieb, tak dospejeme k (predbežnému) záveru, že **z hľadiska právnej regulácie volieb je medzi jednotlivými typmi volieb. zrejme viac spoločných znakov, ako rozdielov.** Každé voľby pozostávajú totiž v zásade z porovnateľných štádií volebného procesu (vyhlásenie volieb, rozdelenie volebného územia na volebné obvody a volebné okrsky, ustálenie okruhu oprávnených voličov, konštituovanie volebných orgánov, navrhovanie a registrácia kandidátov, volebná kampaň, hlasovanie a sčítavanie hlasov) a vyžadujú porovnateľné riadiace a organizačné úkony (regulované právom) k zabezpečeniu ich nerušeného priebehu. Na druhej strane rozdielne spoločensko-politické požiadavky na právnu reguláciu jednotlivých typov volieb objektívne vyvolávajú potrebu upraviť niektoré volebné inštitúty pre jednotlivé typy volieb rozdielne v záujme zohľadnenia ich špecifických črt.

II.4. Metódy výskumu volieb

Zásadný význam volieb pre fungovanie mechanizmov moderných štátov, ako aj funkcie, ktoré plnia predurčujú potrebu ich komplexného a pritom interdisciplinárneho výskumu. Voľby, resp. ich jednotlivé inštitúty sú predmetom záujmu takmer všetkých spoločenských vied [predovšetkým politológie a právnej (ústavno-právnej) teórie, ale tiež historických vied, masmediálnych vied, sociálnej psychológie, či sociológie], ale aj viacerých technických vied (napr. vedné odbory týkajúce sa informačných a komunikačných technológií), či matematických vied. Sociologicky, sociálno-psychologický a masmediálne orientovaný výskum je cieľovo zameraný v prvom rade na volebné správanie voličov, t.j. analýzu faktorov a dôvodov, ktoré podmieňujú volebné rozhodovanie, teda rozhodnutie odovzdať hlas konkrétnemu kandidátovi resp. kandidujúcej politickej strane. Súčasťou takto orientovaného výskumu je prirodzene tiež vyhľadávanie efektívnych foriem volebnej agitácie, ktoré sú spôsobilé zásadným spôsobom ovplyvniť volebné rozhodovanie oprávnených voličov. Politologicky a najmä ústavno-právne orientovaný výskum je zameraný primárne na inštitucionálnu, resp. normatívnu stránku volieb, výskum jednotlivých inštitútov volebného práva a analýzu právno-politických dopadov a dôsledkov ich uplatňovania vo volebnej praxi, ako aj ich vplyvu na fungovanie ústavno-politického mechanizmu ako celku. V každom vednom odbore sa uplatňujú špecifické metódy výskumu, ktoré sú tradičné pre ten ktorý vedný odbor. Uplatnenie rozmanitých metód výskumu v konečnom dôsledku podmieňuje kvalitu výsledného produktu, ktorý by mal predstavovať symbiózu objektivizovaných a komplexných poznatkov o predmete výskumu (voľbách) a to aj v širších súvislostiach.

Práve interdisciplinárne poznatky sú žiaduce pre tradičných objednávateľov volebného výskumu, ktorými sú jednak príslušné ústavné orgány, ale tiež relevantné politické strany, resp. potenciálni kandidáti na volené funkcie. V takomto prípade sa výskum spravidla sústreďuje na hľadanie optimálnych metód a prostriedkov vedenia predvolebného zápasu, ktoré by mali vyústiť do maximalizácie volebného zisku pre tú ktorú politickú stranu (kandidáta). Ak sú zadávateľom vedeckého výskumu volieb príslušné ústavné orgány, tak je obsah „objednávky“ spravidla komplexnejší a môže (mal by) vyústiť do sumy vedecky podložených poznatkov o kvalite a efektívnosti volebného zákonodarstva, jeho vplyvu na

fungovanie ústavno-politického systému, či systém politických strán, alebo súbor poznatkov o možnostiach a prostriedkoch zvyšovania aktivity občanov, resp. ich participácie na správe verejných vecí.

Voľby sú kolektívnym rozhodovaním jednotlivcov (oprávnených voličov) o výbere kandidátov na volené verejné funkcie, ktorého výsledky majú väčší, či menší dopad na fungovanie štátu, resp. iného politického spoločenstva, a teda v zásade aj na každého oprávneného voliča, ako aj ďalšie fyzické osoby. Tieto skutočnosti naznačujú viacero možností prístupu k právno-teoretickému skúmaniu volieb a poznávaniu jeho inštitútov. V zásade možno skúmať voľby a ich jednotlivé inštitúty na jednej strane z hľadiska jednotlivca – subjektu, ktorý disponuje subjektívnym právom voliť (aktívne volebné právo) a tiež subjektívnym právom byť volený (pasívne volebné právo), a na druhej strane z hľadiska štátu, alebo iného politického spoločenstva, ktorého cieľom a úlohou je vytvoriť a vykonať žiadúce a vhodné organizačno-technické a právno-politické opatrenia smerujúce k uskutočneniu volieb a tým aj k legitimácii vo voľbách konštituovaných nositeľov verejnej moci. Na základe uvedených prístupov možno potom **volebné právo chápať v subjektívnom zmysle (subjektívne volebné právo)**, teda ako právo voliť a byť volený, ktorého nositeľmi sú fyzické osoby (ľudsko-právny rozmer volebného práva), **ako aj v objektívnom zmysle (objektívne volebné právo)**, ktoré tvoria právne normy upravujúce organizáciu, riadenie a priebeh volieb [organizačný aspekt volebného práva (porovnaj MOLEK, P., 2014, s. 416 – 418)].

Rozlišovanie medzi volebným právom v subjektívnom zmysle a volebným právom v objektívnom zmysle má nepochybne význam pri teoretickom uchopení volebnej problematiky a určovaní preferencií a metód jeho skúmania. Na druhej strane si ale treba uvedomiť ich nerozlučnú organickú väzbu a vzájomnú podmienenosť vyplývajúcu okrem iného aj z toho, že obe dimenzie volebného práva sú predmetom právnej regulácie. Volebné právo v objektívnom zmysle tvorí súbor všetkých právnych noriem regulujúcich voľby, zatiaľ čo volebné právo v subjektívnom zmysle tvorí len jeho časť – ide o súhrn oprávnení, ktoré volebné právo v objektívnom zmysle poskytuje subjektom volebného práva – oprávneným voličom a tým, ktorí majú právo byť volení. Rešpektujúc tento nespochybniteľný fakt bude ďalší metodologický postup založený na (relatívne) oddelenom skúmaní a popisovaní volebného práva v subjektívnom zmysle (najmä III. kapitola) a volebného práva v objektívnom zmysle (IV. kapitola).

III. Volebné právo ako ľudské právo

III. 1. Volebné právo a jeho miesto v systéme ľudských práv a základných slobôd

Z doposiaľ uvedeného vyplynulo, že z pohľadu jednotlivca, t. j. v subjektívnom zmysle možno volebné právo chápať ako právo fyzických osôb voliť a byť volený do verejných funkcií, pričom ide o ľudské právo (podkapitola II.4.), z čoho v súčasnosti už bez akýchkoľvek pochybností vychádza aj judikatúra medzinárodných súdnych orgánov (podkapitola I.2.3.). V tejto kapitole pôjde o bližšiu charakteristiku volebného práva ako verejného subjektívneho práva fyzických osôb, ako aj pomenovanie kľúčových princípov, z ktorých ľudsko-právne chápanie volebného práva vychádza a na ktorých je konštruovaná jeho pozitívno-právna úprava v moderných demokratických a právnych štátoch.

Vnímanie volebného práva ako ľudského práva je späté s prirodzeno-právnu koncepciou ľudských práv a základných slobôd, t.j. práv, ktoré sú nerozlučne spojené s každou ľudskou bytosťou, a ktoré sú

- neodňateľné (nikto ich nemôže nikomu inému postúpiť, dať do zálohu na určitý čas, nikoho nemožno ľudských práv zbaviť),
- nescudziteľné (nikto ich nemôže predať alebo darovať niekomu inému),
- nepremľateľné (nezanikajú ich nevyužitím, či neuplatnením v určitom čase, ako je to bežné u niektorých práv vo sfére súkromného práva – inštitút preklúzie, či premlčania),
- nezrušiteľné (verejná moc ich nemôže zrušiť alebo prehlásiť za neplatné).

Protipólom prirodzeno-právnej koncepcie ľudských práv je chápanie práv a slobôd, ako **práv priznaných verejnou mocou**, t.j. výlučne štát (verejná moc) rozhoduje o tom, ktoré práva a slobody prizná jednotlivcom, a ktorým z nich prizná status základných práv a slobôd a tým aj vyšší stupeň právnej ochrany. Ide o právno-pozitivistickú koncepciu základných práv a slobôd (teória právneho pozitivizmu), ktorá ale nie je v ústavách moderných demokratických a právnych štátov konštruovaná v kontrapozícii k prirodzeno-právnej podstate ľudských práv a základných slobôd, ale naopak v symbióze s ňou. Štát (verejná moc) v pozitívno-právnom zmysle akceptuje a uznáva existenciu ľudských práv a základných slobôd ako prirodzených práv, čo deklaruje v ústave a tým preberá na seba určité záväzky. Pozitívnym deklarováním ľudských práv a základných slobôd v ústave im **ústavodarca priznáva status základných práv a slobôd a zároveň charakter verejných subjektívnych práv**.

Podstata ľudských práv a základných slobôd **ako verejných subjektívnych práv** spočíva v tom, že sú vnímané ako špecifické vzťahy medzi fyzickými osobami a štátom (verejnou mocou), v rámci ktorých oprávneniam fyzických osôb vyplývajúcim im z obsahu základných práv a slobôd zodpovedajú určité povinnosti štátu a jeho orgánov, resp. iných orgánov verejnej moci, ktoré sú zo strany fyzických osôb vo vzťahu k verejnej moci nárokovateľné. Obsah povinností štátu, ktoré mu vyplývajú zo základných práv a slobôd ako verejných subjektívnych práv je podmienený ich povahou, resp. polohami (statusom) v akých sa fyzické osoby pri jednotlivých základných právach a slobodách vo vzťahu k verejnej moci nachádzajú. V zásade možno rozlišovať záväzky štátu v podobe

- garantovania vyhradených autonómnych priestorov fyzických osôb, do ktorých verejná moc nesmie a nebude zasahovať, ktoré sú typické pre sféru osobných práv a slobôd (tzv. *status negativus*),

- poskytovania určitých pozitívnych plnení v prospech jednotlivcov, ktoré sú v zásade prítomné pri každom základnom práve alebo slobode, ale najtypickejšie sú pre sféru hospodárskych, sociálnych a kultúrnych práv (tzv. *status positivus*),
- zabezpečovania podmienok pre aktivitu jednotlivcov vo vzťahu k verejnej moci, ktoré sú typické pre sféru politických práv a slobôd (tzv. *status activus*)

Z hľadiska podstaty, obsahu a účelu **volebné právo nespochybniteľne patrí do skupiny politických práv a slobôd**, teda skupiny práv, ktorých podstatou je aktivita fyzických osôb vo vzťahu k štátu, resp. inému organizovanému spoločenstvu (obci, regiónu) cieľovo zameraná na ich účasť na správe verejných vecí a ovplyvňovanie spravovania verejných vecí. Štát má vo vzťahu k politickým právam a slobodám primárne záväzok zabezpečiť (a ak treba aj vytvárať) podmienky na ich aktívnu realizáciu zo strany jednotlivcov. Štát má vo vzťahu k politickým právam ale aj ďalšie záväzky spočívajúce v nezasahovaní, resp. obmedzenom zasahovaní do ich výkonu (napr. zákonom limitované zásahy do slobody prejavu, slobody zhromažďovania, činnosti politických strán atď.) a nie zriedka aj s poskytovaním pozitívnych plnení (napr. financovanie činnosti politických strán z verejných zdrojov, organizácia volieb a referenda a úhrada nákladov, ktoré vzniknú v súvislosti s ich uskutočnením). Volebné právo je jedným z najvýznamnejších prostriedkov zaisťujúcich aktívny status jednotlivca pri kreovaní verejnej moci. Ide o právo, ktorým sa garantuje fyzickej osobe účasť na politickom a verejnom živote, teda jeho aktívna spoluúčasť nielen na kreovaní, ale i existencii verejnej moci. Esenciálnym predpokladom volebného práva je existencia verejnej moci a jej organizácia v podobe, ktorá umožňuje fyzickým osobám aktívnu participáciu. Výkon volebného práva vyžaduje pomerne sofistikovanú inštitucionalizáciu (v podobe organizácie volebných a hlasovacích procedúr), v rámci ktorej má jednotlivec priestor na realizáciu svojho práva. Z uvedených dôvodov nemožno oddeľovať materiálnu podstatu volebného práva (rozumej subjektívne volebné právo) od jeho inštitucionalizácie prostredníctvom objektívneho volebného práva, ako súboru volebných predpisov.

Vo vzťahu k politickým právam a slobodám sa v minulosti v právnej teórii preferovalo **ich funkcionalistické chápanie**, ktoré sa do určitej miery zachovalo až do súčasnosti. V zmysle funkcionalistickej teórie sú politické práva a slobody fyzickým osobám priznané v záujme fungovania štátu a to bez ohľadu nato, či jednotlivec (občan) o to má záujem. Podľa jedného z klasikov modernej štátovedy Georga Jellineka (1851 – 1911) je nositeľom volebného práva štát, pričom jednotlivec (občan) má voči štátu len nárok, aby bol uznaný ako nositeľ aktívneho statusu, teda nárok, aby mu bol priznaný status voliča. Pri takomto chápaní volebného práva v prípade, ak sa volič zúčastní volieb (volí), nevykonáva svojej prirodzenej právo, ale len oprávnenie, ktoré mu bolo priznané štátom na základe splnenia vopred ustanovených podmienok, pričom pri výkone volebného práva plní len štátom mu zverenú verejnú funkciu, ktorú vykonáva v záujme štátu (porovnaj FILIP, J., 2004, s. 102, tiež KREJČÍ, O., 2006, s. 101).

Aj keď v zásade možno konštatovať, že moderné demokratické ústavy už funkcionalistickú teóriu upustili, jej prvky sa v ústavnej koncepcii a zákonnej úprave politických práv a osobitne volebného práva vo viacerých štátoch ešte vyskytujú. **Zrejme najzreteľnejšie sa funkcionalistické chápanie volebného práva prejavuje v ustanovení**

volebnej povinnosti, teda povinnosti zúčastniť sa volieb.²⁶ Volebná povinnosť je (zjednodušené) založená na filozofickej téze, podľa ktorej v prípade, ak štát prenáša na občanov (voličov) právo voliť, tak im priznáva určité oprávnenie, ktorého neoddeliteľnou súčasťou je aj záväzok voličov voči štátu, spočívajúci v povinnosti štátom poskytnuté oprávnenie v záujme štátu vykonať. Ak teda štát niekomu poskytne volebné právo, tak ten je povinný ho naplniť. Ustanovením volebnej povinnosti sa nepochybne zvyšuje zodpovednosť občanov (voličov) za fungovanie štátu, pričom je tiež nespochybniteľné, že čím je väčšia účasť voličov vo voľbách, tým väčšiu legitimitu nadobúda ten, kto je vo voľbách zvolený (inou otázkou je „kvalita“ legitimacy vynucovanej verejnou mocou). Volebnej povinnosti možno za určitých okolností priznať nepriamo aj mobilizačný charakter a „výchovný efekt“ (volebná povinnosť vyvoláva potrebu zamyslieť sa nad zmyslom a účelom volieb a okruhom kandidátov, resp. alternatív voľby, ako aj potenciálnymi dôsledkami ich voľby). Na druhej strane pri liberálnom chápaní základných práv a slobôd, vychádzajúcim filozoficky z princípu slobody jednotlivca, je ustanovenie volebnej povinnosti zrejme len ťažko zlučiteľné s princípom slobodných volieb (k tomu viac nižšie). Možno len súhlasiť s O. Krejčím, ktorý konštatuje, že „*Převod volebného práva ve volební povinnost neodpovídá představám o volebním právu jako součásti lidských práv.*“ (KREJČÍ, O., 2006, s. 101), čo zvlášť platí vtedy, ak je neúčasť vo voľbách štátom sankcionovaná.²⁷

K spochybňovaniu chápania volebného práva ako prirodzeného ľudského práva dochádza aj v súvislosti s tým, že v ústavách celého radu moderných demokratických a právnych štátov sa nerozlišuje, resp. **nedôsledne rozlišuje medzi podmienkami volebného práva a podmienkami výkonu volebného práva**. O podmienkach volebného práva môžeme hovoriť vtedy, ak sa určitej skupine jednotlivcov volebné právo nepriznáva (nepatrí jej); podmienky volebného práva sa v odbornej terminológii označujú spravidla ako volebné cenzy. Podmienky výkonu volebného práva treba vnímať ako stav, pri ktorom určitej skupine jednotlivcov síce je volebné právo priznané (patrí im), ale táto skupina ho v relevantnom čase nemôže vykonať, keďže nespĺňa zákonom ustanovené podmienky pre jeho výkon. V odbornej literatúre sa podmienky výkonu volebného práva označujú spravidla ako prekážky volebného práva.

²⁶ V súčasnosti existuje viac ako 30 štátov, ktorých ústavy zakotvujú volebnú povinnosť, napr. Argentína, Austrália, Belgicko, Chile, Grécko, Luxembursko, ale aj Francúzsko pokiaľ ide o voľby Senátu. . Volebná povinnosť existuje tiež v niektorých spolkových krajinách Rakúska (Vorarlbersko a Tirolsko), alebo vo švajčiarskom kantóne Schaffhausen, (pozri BARILÍK, I., 2006, s. 28).

²⁷ V niektorých štátoch má volebná povinnosť charakter *lex imperfecta*, t.j. štát volebnú povinnosť síce deklaruje (spravidla priamo v ústave, alebo vo volebnom zákone), ale zákon neustanovuje za jej nespĺnenie žiadnu sankciu, príp. sankcie za jej neplnenie sú síce ustanovené, ale v praxi sa nevyužívajú. Je zjavné, že za týchto okolností sa volebná povinnosť mení na deklaráciu, či formalitu a reálne neplní žiadnu funkciu, naopak znižuje autoritu práva. Na druhej strane ale stále existuje viacero krajín, v ktorých sú za neplnenie volebnej povinnosti ustanovené sankcie a tieto sa aj reálne uplatňujú. Ako príklady štátov, v ktorých sa sankcionuje nespĺnenie volebnej povinnosti sa v odbornej literatúre najčastejšie označujú Belgicko a Austrália. Belgicko je prvou krajinou, v ktorej sa zaviedla volebná povinnosť v spojení so sankcionovaním jej nespĺnenia (1892). V súčasnosti ide o sankciu v podobe pokuty od 5 do 25 € (pokuty sa pri opakovanej neúčasti zvyšujú), pričom ak sa oprávnený volič bez ospravedlnenia najmenej štyrikrát za 15 rokov nezúčastní volieb, vyškrtne sa zo zoznamu voličov až na 10 rokov a zároveň so stratou volebného práva stráca aj možnosť byť zamestnaný, príp. povýšený v štátnej službe. V Austrálii sa taktiež neúčasť vo voľbách sankcionuje pokutou vo výške 20 až 50 austrálskych dolárov. V prípade nezaplatenia uloženej pokuty ani po predchádzajúcich viacnásobných upomienkach môže byť volič absentujúci vo voľbách aj uväznený. Nejde však o sankciu za neúčasť vo voľbách, ale sankciu za nezaplatenie pokuty ((pozri aj podrobnejšie RÍCHOVÁ, B., 2007, 133 – 134, alebo BARILÍK, I., 2006, s. 28 - 30)

Dôslednému chápaniu volebného práva ako prirodzeného ľudského práva by zodpovedalo také jeho chápanie, v zmysle ktorého sa každý človek s volebným právom už narodí, pričom podmienky na jeho výkon nadobúda až po dovŕšení určitého veku. V prospech takejto teoretickej koncepcie možno formulovať celý rad argumentov a nepochybne ju možno v takejto podobe vyjadriť aj v základnom zákone. Napriek tomu sa javí, že na rozdiel od osobných práv a slobôd (tieto sú nie náhodou označované pojmom „ľudské práva a základné slobody v užšom zmysle slova“), ale i niektorých iných politických práv a slobôd (napr. právo na odpor, alebo sloboda prejavu) môže takéto chápanie volebného práva existovať len v teoretickej rovine, pričom ide o teoretickú konštrukciu, ktorá je vo svojej podstate značne vzdialená od reálií historického vývoja volebného práva, ale aj od jeho reálne existujúcej podoby. Málokto sa totiž dokáže bezvýhradne stotožniť s myšlienkou, že volebné právo existovalo večne a bolo a je dané „od prírody“, „od Boha“, či „iného prirodzeného zdroja“. **Ďaleko reálnejšie je vnímanie volebného práva ako (prirodzeného) „produktu“, vývoja ľudskej spoločnosti**, t.j. „produktu“, ktorý sa skonštituuje na určitom stupni spoločenského vývoja. Ide o „produkt“ spoločenského vývoja prejavujúci sa v podobe pozitívnej hodnoty, s ktorou je ľudská spoločnosť na určitom stupni svojho vývoja nerozlučne spojená. Takémuto vnímaniu volebného práva v zásade zodpovedá aj medzinárodnoprávna úprava, resp. judikatúra medzinárodných súdnych orgánov, ktorá akceptuje existenciu určitých prirodzených cenzov volebného práva, resp. dokonca v MPOPP je volebné právo (na rozdiel od iných ľudských práv) explicitne priznané nie každej fyzickej osobe, ale len „každému občanovi“. Vnímanie volebného práva ako hodnoty („produktu“), ktorá vznikla na určitom stupni spoločenského vývoja a je odvtedy s ľudskou spoločnosťou nerozlučne spojená, pritom neodporuje vnímaniu (prirodzených) ľudských práv ako neodňateľných, nescudziteľných, nepremlčateľných a nezrušiteľných práv.

Ďalším špecifickým znakom volebného práva ako politického práva (ako ostatne v zásade všetkých politických práv) je skutočnosť, že **ide síce o individuálne právo fyzickej osoby (voliča)**, ktorá ho ale realizuje v rámci širšieho spoločenstva ľudí, ktorého je jednotlivec súčasťou (obce, regiónu, štátu) **a má vo svojej podstate kolektívnu povahu**. Právno-politickú relevanciu totiž výkon volebného práva nadobúda v podobe volebného výsledku, ktorý sa dosiahne hromadným prejavom vôle voličov vo voľbách, ktoré boli koordinované a to tak v priestore, ako aj v čase.

V odbornej literatúre sa volebné právo vníma buď ako **samostatné politické právo, alebo ako integrálna súčasť širšieho politického práva – práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí**. Toto rozdielne chápanie volebného práva je do istej miery podmienené aj konštrukciou ústavnej úpravy. Existuje totiž celý rad ústav, v ktorých je volebné právo upravené v priamej súvislosti (spolu) s nepochybne širším politickým právom - právom zúčastňovať sa na správe verejných vecí (napr. § 14 fínskej ústavy, čl. 10 Ústavy Portugalska, čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 33 Ústavy Litvy), alebo naopak aj ústavy, v ktorých úprava volebného práva obsiahnutá v samostatnom článku bez viditeľnejšej priamej väzby na iné politické právo, či slobodu (napr. čl. 8 belgickej ústavy, čl. 4 Ústavy Holandska, čl. 43 slovinskej ústavy). Skutočnosť, či je volebné právo koncipované v ústave ako samostatné základné právo, alebo ako integrálna súčasť základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí nič nemení na jeho obsahu ani význame pre fungovanie demokratickej spoločnosti. Bez potreby vyjadrovať sa v prospech jedného, či druhého spôsobu ústavnej úpravy volebného práva možno podčiarknuť vnútornú logiku chápania volebného práva ako

integrálnej a zrejme najvýznamnejšej súčasti základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ktoré svojim obsahom a rozmanitými spôsobmi prejavu naplňa ideu suverenity ľudu, ako jeden z kľúčových princípov moderných demokratických ústav. Základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí, vrátane volebného práva sa vnímajú ako klasické politické práva (politické práva v užšom zmysle), bez ktorých si nemožno predstaviť existenciu demokratického štátu.

Zásadný význam volebného práva, resp. základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí sa v mnohých ústavách zvyrazňuje aj štruktúrne, ich lokalizáciou do úvodných článkov ústavy (napr. čl. 3 Ústavy Francúzskej republiky, čl. 10 portugalskej ústavy). Zároveň treba ale podčiarknuť, že **výkon volebného práva je nerozlučne a bezprostredne spojený s výkonom v zásade všetkých ostatných politických práv a slobôd**, či už ide so slobodou prejavu (volebná súťaž je primárne súťažou myšlienok, ktorých nositeľmi sú kandidáti na verejné funkcie, pričom táto súťaž sa môže reálne uskutočniť len v podmienkach garantujúcich slobodné vyjadrenie názorov všetkých účastníkov volebného procesu), petičné právo (nie zriedka je podmienkou výkonu pasívneho volebného práva zhromaždenie zákonom ustanoveného počtu podpisov pod petíciu v prospech uchádzača o verejnú funkciu), zhromažďovacie právo (integrálnou súčasťou volebného procesu je organizovanie politických mítingov a zhromaždení kandidátov na verejné funkcie), alebo združovacie právo (právo združovať sa do politických strán je účelovo zamerané primárne na účasť vo voľbách, pričom volebné zákony štandardne priznávajú politickým stranám postavenie priameho aktéra volebného zápasu).

Ako už bolo viackrát artikulované podstata volebného práva v subjektívnom zmysle spočíva v aktívnom volebnom práve (práve voliť) a pasívnom volebnom práve (práve byť volený). To je ale len základné vymedzenie volebného práva ako verejného subjektívneho práva. **Obsah volebného práva ako verejného subjektívneho tvorí totiž celý rad čiastkových oprávnení jednotlivca nárokovateľných voči štátu (resp. verejnej moci)**, ako nositeľovi povinnosti zabezpečovať podmienky na výkon volebného práva. Ide o oprávnenia, ktoré sú vyvoditeľné z právnych noriem, t.j. formou ich vonkajšieho vyjadrenia je volebné právo v objektívnom zmysle.

Obsah aktívneho volebného práva tvoria najmä

- oprávnenie fyzickej osoby, aby bola uznaná za voliča (bolo jej priznané volebné právo),
- oprávnenie fyzickej osoby (voliča) na slobodný výkon aktívneho volebného práva,
- oprávnenie fyzickej osoby (voliča) k tomu, aby mohla vykonať svoje aktívne volebné právo za rovnakých podmienok, ako ostatní voliči,
- oprávnenie voliča, aby bol jeho hlas započítaný do celkových volebných výsledkov a to rovnako ako hlasy ostatných voličov,
- oprávnenie na súdnu, resp. inú právnu ochranu kľúčových oprávnení, ktoré tvoria obsah aktívneho volebného práva.

Obsah pasívneho volebného práva tvoria najmä

- oprávnenie fyzickej osoby uchádzať sa po splnení zákonom ustanovených podmienok vo voľbách o volenú funkciu (oprávnenie stať sa kandidátom na volenú funkciu),
- oprávnenie fyzickej osoby ako kandidáta na volenú funkciu uchádzať sa o volenú funkciu za rovnakých podmienok ako ostatní kandidáti,
- oprávnenie vzdať sa kandidatúry, resp. získaného mandátu (volenej funkcie),

- oprávnenie na súdnu, resp. inú právnu ochranu kľúčových oprávnení, ktoré tvoria obsah pasívneho volebného práva.

III. 2. Princípy volebného práva v modernom demokratickom a právnom štáte

Ľudsko-právne chápanie volebného práva je nerozlučne späté s určitými hodnotami, ktorých nositeľmi sú kľúčové princípy volebného práva. **Princípy volebného práva** možno považovať za nosné regulatívne idey, ktoré svojim obsahom koncentrovane vyjadrujú ľudsko-právnu podstatu volebného práva a tvoria konštrukčný základ pozitívno-právnej úpravy volebného práva moderných demokratických a právnych štátoch (volebného práva v objektívnom zmysle). Vzhľadom na svoj význam sú kľúčové princípy volebného práva deklarované v ústavách väčšiny súvekých štátov, pričom spôsob premietnutia ich obsahu do volebného zákonodarstva a stupeň ich reálneho garantovania vo volebnej praxi v konečnom dôsledku predurčuje kvalitatívne hodnotenie volebného práva a volieb v tom ktorom štáte. Základné princípy volebného práva možno považovať za súčasť materiálneho jadra právneho poriadku demokratického a právneho štátu (OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B., 2011, s. 280).

V odbornej literatúre existuje zásadná zhoda v tom, že k základným princípom volebného práva patria

- princíp slobodných volieb,
- princíp všeobecného volebného práva,
- princíp rovnosti volebného práva,
- princíp priamosti volebného práva,
- princíp tajného hlasovania, a
- princíp opakovania volieb v pravidelných intervaloch („princíp vlády na čas“).

III.2.1. Princíp slobodných volieb

Princíp slobodných volieb možno považovať za **kľúčový princíp volieb, ktorý má vo vzťahu k ostatným princípom volebného práva nadradené postavenie**. Bez slobodných volieb totiž stráca sebadokonalejšie uplatnenie ostatných princípov subjektívneho volebného práva svoj zmysel (porovnaj FILIP, J., 1999, s. 415). Na tomto závere nič nemení (paradoxná) skutočnosť, že princíp slobodných volieb nie je na rozdiel od ostatných kľúčových princípov volebného práva vždy v ústavách demokratických štátov explicitne vyjadrený, resp. je vyjadrený sprostredkované cez princíp slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, ktorá sa nepochybne dotýka predovšetkým slobody volebnej súťaže (pozri čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky). Princíp slobodných volieb sa netýka len volebného práva v subjektívnom zmysle, ale celého volebného zákonodarstva (volebného práva v objektívnom zmysle) a jeho reálneho fungovania. Slobodné voľby sú integrálne spojené s voľbami v demokratickom a právnom štáte, čo prenatne vyjadril napr. český ústavný súd v náleze Pl. ÚS 13/05 z 22. júna 2005, keď uviedol „*svobodné volby jsou podmínkou sine qua non demokratického státu.*“.

Princíp slobodných volieb sa vzťahuje na celý volebný proces a obsahuje viacero zložiek, ktoré tvoria predovšetkým

- a) **slobodný výkon aktívneho volebného práva**, ktorý zahŕňa najmä

- garantovanie slobodného rozhodovania voliča, bez akéhokoľvek nátlaku nútiaceho ho hlasovať pre niektorého z kandidujúcich subjektov, či odrádzajúceho ho od voľby niektorého z kandidátov,

- možnosť slobodného prístupu k informáciám dôležitých pre volebné rozhodnutie,
- slobodu pri formovaní postojov smerujúcich k volebnému rozhodnutiu (bez použitia násilia, hrozby násilia, donútenia, navádzania či manipulatívneho ovplyvňovania akéhokoľvek druhu),

b) **slobodný výkon pasívneho volebného práva**, ktorý zahŕňa najmä

- právo slobodne sa rozhodnúť o svojej kandidatúre, ktoré nesmie spôsobiť kandidátovi žiadnu ujmu a ani hrozbu ujmy a to tak v čase pred voľbami i po voľbách,
- právo slobodne vyjadrovať svoje názory v priebehu volebnej kampane a agitovať v prospech svojho zvolenia za rovnakých podmienok ako ostatní kandidáti,
- možnosť vzdať sa slobodne a bez ujmy svojej kandidatúry, príp. po zvolení sa vzdať mandátu kedykoľvek počas volebného obdobia,

c) **slobodu politickej (volebnej) súťaže**, ktorá zahŕňa jednak

- nezasahovanie verejnej moci do priebehu volebnej súťaže, resp. len obmedzené zasahovanie podľa vopred ustanovených pravidiel a v záujme zabezpečenia slobodného priebehu volieb a rovnosti kandidujúcich subjektov, ako aj
- ochranu pred aktivitami iných účastníkov volebného procesu (protikandidátov, nátlakových skupín a pod.), ktoré ohrozujú slobodu volieb (napr. tzv. kupovanie hlasov, či iné manipulovanie s hlasmi, použitie násilia, či hrozby násilím v záujme ovplyvnenia rozhodovania voličov, atď.).

Z uvedeného možno vyplýva, že princíp slobodných volieb smeruje nielen voči neopodstatnenému zasahovaniu verejnej moci do slobodného priebehu volieb, ale pôsobí i horizontálne vo vzťahu k aktivitám súkromných osôb, resp. účastníkov volebného procesu. Na ochranu slobody volieb sa uplatňuje celý rad právnych nástrojov, v rámci ktorých má neopomenuteľné miesto i trestnoprávna ochrana slobody volieb (pozri skutkové podstaty trestných činov marenia prípravy a priebehu volieb a volebnej korupcie - § 336a a § 351 Trestného zákona).

III.2.2. Všeobecnosť volebného práva

Mimoriadne významné miesto v systéme princípov volebného práva má princíp všeobecnosti. V tejto súvislosti treba zdôrazniť, že bez rešpektovania princípu všeobecnosti by zrejme nemohlo byť volebné právo považované za ľudské právo. O všeobecnosti volebného práva možno hovoriť vtedy, ak patrí volebné právo všetkým dospelým fyzickým osobám, bez ohľadu na to k akej sociálnej, náboženskej, národnostnej, politickej, či inej skupine ľudí patria. Obsahu všeobecného volebného práva sa prieči, ak sú z účasti vo voľbách bezdôvodne vylúčené určité skupiny osôb alebo jednotlivci. Princíp všeobecnosti volebného práva vo svojej podstate nie je ničím iným „*než provedením obecnějšího ustanvího princípu rovnosti omezeného jen podmínkou věku a občanství*“ (MOLEK, P., 2014, s. 455).

Pri analýze princípu všeobecnosti volebného práva treba rozlišovať medzi

a) **aktívnym volebným právom a pasívnym volebným právom**, keďže obmedzenia pasívneho volebného práva sú akceptovateľné vo vyššej miere, a tiež

b) **medzi podmienkami volebného práva** resp. volebnými cenzami na jednej strane a **podmienkami výkonu volebného práva**, resp. prekážkami volebného práva, na strane druhej.

Volebný cenzus sa spravidla definuje ako podmienka ustanovená ústavou, či volebnými zákonmi, ktorej splnenie je predpokladom nadobudnutia volebného práva (porovnaj KLÍMA, K., 2007, s. 30, alebo KREJČÍ, O., 2006, s. 444). K najvýznamnejším cenzom, ktoré sa uplatňovali a niektoré z nich aj v súčasnosti uplatňujú možno zaradiť:

- **cenzus rodu**, pri ktorom je podmienkou nadobudnutia volebného práva príslušnosť k určitej privilegovanej sociálnej skupine, ktorú jednotlivec nadobudne narodením (spravidla príslušnosť k feudálnemu stavu),
- **majetkový cenzus**, podmieňujúci nadobudnutie volebného práva preukázaním určitého majetku, príp. splnenia daňovej povinnosti v určitej výške,
- **rasový cenzus**, ktorý vylučuje z volebného práva určitú rasu, resp. naopak priznáva volebné právo len určitej privilegovanej rase (príznačný v minulosti najmä pre USA, alebo Juhoafrickú republiku),
- **cenzus pôvodu**, prostredníctvom ktorého sú vylučované z volebného práva osoby, ktoré sa nenarodili na území príslušného štátu (naturalizovaní občania),
- **cenzus gramotnosti**, vylučujúci z volebného práva osoby, ktoré nevedia písať a čítať, príp. osoby, ktoré nepreukážu dosiahnutie určitého stupňa vzdelania (v takom prípade je zrejme správnejšie použitie výrazu „vzdelanostný cenzus“),
- **cenzus pohlavia**, prostredníctvom ktorého boli dlhodobo vylučované z volebného práva ženy,
- **náboženský cenzus** vylučuje z volebného práva obyvateľov, ktorí sa nehlásia k štátnemu náboženstvu,
- **cenzus trvalého pobytu**, podmieňuje nadobudnutie volebného práva preukázaním trvalého pobytu, príp. aj zákonom ustanovenú dĺžku jeho trvania,
- **štátnoobčiansky cenzus**, vylučuje z volebného práva cudzincov a osoby bez štátnej príslušnosti,
- **vekový cenzus**, je založený na východisku, že volebné právo sa nadobúda až dosiahnutím určitého veku.

Prekážky volebného práva možno definovať ako ústavou, či volebnými zákonmi ustanovené podmienky výkonu volebného práva, ktorých nesplnenie neumožňuje fyzickým osobám, ktorým inak volebné právo patrí, jeho reálny výkon a to až dovtedy, kým táto prekážka trvá. Prekážka volebného práva má u jednotlivcov v zásade časovo obmedzené trvanie. Za tradične ustanovované prekážky aktívneho volebného práva vo vnútroštátnej legislatíve možno považovať najmä

- **odňatie, resp. obmedzenie spôsobilosti na právne úkony,**
- **ochranu zdravia iných** (osoby nachádzajúce sa v karanténe),
- **výkon trestu odňatia slobody.**

V súvislosti s pasívnym volebným právom za prekážku jeho výkonu (realizácie) možno považovať aj **nezlučiteľnosť funkcií** (inkompatibilitu). Uchádzač o určitú volenú funkciu má ale vždy možnosť vzdať sa verejnej funkcie, ktorá je nezlučiteľná s volenou funkciou a tým odstrániť prekážku nezlučiteľnosti. Podmienkou výkonu pasívneho volebného práva je často aj povinnosť predložiť petíciu obsahujúcu podpisy na podporu kandidatúry príslušnej osoby, pomerne často tiež zloženie volebnej kaucie, a pod.

III. 2.2.1. Náčrt vývoja všeobecného volebného práva

Aktívne volebné právo v súčasnosti minimálne v európskom priestore patrí všetkým dospelým občanom, t.j. všetky európske štáty, ale ani podstatná časť ostatných štátov sveta v súčasnosti neustanovujú také podmienky volebného práva, ktorými by neodôvodnene vylučovali určité skupiny ľudí z možnosti nadobudnúť aktívne volebné právo. Tento stav je výsledkom takmer dvestoročného politického vývoja, ktorý možno považovať za jeden z najvýznamnejších politických zápasov, ktoré sa odohrali v moderných dejinách ľudskej spoločnosti. Aj preto sa žiada ponúknuť aspoň rámcový náčrt priebehu tohto procesu. V tejto súvislosti však treba poznamenať, že popísať tento proces v celosvetovom meradle v určitom chronologickom slede je mimoriadne obtiažné (a v priestorových kapacitách tejto učebnice prakticky nemožné), keďže v každom z dnes existujúcich štátov prebiehal v rôznych časových obdobiach a mal svoje špecifické črty podmienené spôsobom a časovým obdobím kreovania príslušného štátu a jeho ďalším historicko-politickým vývojom, etnickým, rasovým, či náboženským zložením obyvateľstva, vplyvom zahranično-politických faktorov, v štátoch tretieho sveta výrazne tiež vplyvom bývalých koloniálnych mocností, atď. Spoločensko-politický vývoj smerujúci k všeobecnému volebnému právu bol vo svojej podstate v zásade na všetkých častiach sveta charakteristický postupným obmedzovaním vplyvu a následným odstraňovaním jednotlivých volebných cenzov, pričom v každom historickom období bol dominantný zápas o odstránenie niektorého (príp. niektorých) z týchto volebných cenzov. Preto sa zdá vhodné založiť rámcovú etapizáciu politického zápasu o všeobecné volebné právo práve na tomto kritériu.

Ak necháme mimo pozornosti prvé skúsenosti s volebným právom v antickom Grécku, či starovekom Ríme, tak možno historický popis začať v období feudálnej spoločnosti, v ktorej sa začali formovať základy novodobého parlamentarizmu (napr. v Anglicku, na ktorého histórii sa spravidla demonštruje vývoj parlamentarizmu, už koncom 13. storočia)²⁸, keďže o volebnom práve v jeho súčasnom chápaní možno uvažovať len v nadväznosti na konštituovanie prvých parlamentov (ak pominieme zárodoky komunálneho volebného práva uplatňované pri kreovaní orgánov stredovekých miest)²⁹. Pre feudalizmus bolo okrem iného charakteristické, to, že status „politického občana“ patril najprv len vysokej a postupne tiež strednej a drobnej šľachte (feudálom) a tiež vysokému duchovenstvu, neskôr aj zástupcom slobodných miest. Z uvedeného zjavne vyplýva, že **v prvej etape historického vývoja smerujúceho k všeobecnému volebnému právu bol kľúčový zápas o odstránenie rodového cenzu**. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že proces jeho odstraňovania prebiehal postupným rozširovaním okruhu obyvateľov, ktorým bol priznávaný „politický

²⁸ Za historicky najstarší parlament sa ale spravidla označuje Islandský *Althing*, konštituovaný okolo roku 930.

²⁹ Predmetom našej pozornosti je na tomto mieste v zásade len vývoj parlamentného volebného práva, ktoré je z hľadiska konštituovania všeobecného volebného práva určujúce. Navyše vývoj volebného práva do orgánov miest bol všade vo svete mimoriadne rôznorodý a aj preto na účely tejto učebnice prakticky „neuchopiteľný“. Len pre ilustráciu vo Veľkej Británii nebolo volebné právo v mestách (už nehovoriac o vidieku) dlhodobo unifikované. Podľa volebného práva možno identifikovať niekoľko typov miest; mestá, v ktorých volebné právo mali všetci slobodní muži, mestá, v ktorých volebné právo mali muži, ktorí platili mestskú daň („*scot and lot*“), mestá, v ktorých volebné právo mali muži, ktorí vlastnili dom („*burgage*“), mestá, v ktorých volebné právo mali muži, ktorí vlastnili pôdu atď. V niektorých miestach sa uplatňovali rôzne kombinácie volebného práva, ktoré mali špeciálne pravidlá a výnimky (KATZ, S. K.: 2009. s. 285).

status.“ Rozširovanie okruhu osôb disponujúcich volebným právom (išlo predovšetkým o slobodných obyvateľov miest) bolo spojené so zavádzaním majetkového cenzu.³⁰

Skutočnosť, že postupne získavali volebné právo aj zástupcovia viacerých sociálnych skupín - stavov zodpovedalo aj stavovské zloženie parlamentov (v jednotlivých komorách zasadali zástupcovia rôznych stavov, komory spravidla neboli rovnoprávne); pre ilustráciu možno spomenúť francúzsky parlament označovaný v predvečer Veľkej francúzskej buržoáznej revolúcie ako *generálne stavy* pozostávajúci zo zástupcov troch stavov; šľachty, duchovenstva a meštianstva. Stavovské zloženie parlamentu a privilegované postavenie šľachty bolo neakceptovateľné najmä pre bohatšiu časť mestského obyvateľstva formujúceho sa do novej spoločenskej triedy – buržoázie, ktorá sa postupne stávala „motorom“ spoločensko-politického vývoja (v zásade na prelome 18. a 19. storočia), čo z hľadiska nami sledovaného aspektu viedlo v konečnom dôsledku k „likvidácii“ rodového cenzu. Rodový cenzus bol odstránený buď evolučným procesom, alebo revolučnou cestou. Ako príklad evolučného procesu možno spomenúť Veľkú Britániu, kde sa zásadným medzníkom reflektujúcim dovtedajší vývoj stala primárne tzv. prvá volebná reforma (*The Representation of the People Act, resp. Great Reform Act*) z roku 1832, ktorej hlavný zámer spočíval v transformovaní volebných privilégií v malých mestách kontrolovaných šľachtou v prospech zaľudnených industriálnych miest a v rozšírení volebného práva na novovzniknutú spoločenskú triedu bohatých kapitalistov. Ako príklad revolučnej likvidácie rodového cenzu nemožno uviesť inú krajinu ako Francúzsko, kde sa v revolučnom roku 1789 tretí stav (meštianstvo), ktorý bol (v zásade) volený vo všeobecných voľbách, vyhlásil za Národné zhromaždenie, čím *de facto* i *de iure* zlikvidoval dovtedajšie privilegované postavenie šľachty a duchovenstva. **Voľby do tzv. tretieho stavu vo Francúzsku v roku 1789 sa považujú za prvé všeobecné voľby v dejinách ľudskej spoločnosti** (s výhradou, že volili len muži). Je inou otázkou, že všeobecné volebné právo bolo veľmi rýchlo (v zásade už v roku 1791 po prijatí prvej francúzskej ústavy) zlikvidované zavádzaním rôznych iných cenzov.³¹ Aj keď sa rozsah oprávnených voličov v ďalšom priebehu spoločensko-politického vývoja viackrát aj drasticky obmedzil³², vo Francúzsku už nikdy nedošlo k obnove rodového cenzu (KREJČÍ, O., 2006, s. 95).

V súvislosti s privilegovaním šľachty a tiež duchovenstva vo feudálnej etape vývoja ľudskej spoločnosti ešte treba poznamenať, že určité výsady si šľachta zachovala ešte aj po formálnom zrušení rodového cenzu a zániku tzv. stavovských parlamentov, ktoré sa vo väčšine európskych štátov transformovali na tzv. kuriálne parlamenty (parlamenty

³⁰ Napr. v Anglicku bol prvý majetkový cenzus pre voľby v grófstvach (*counties*), označovaný ako „*forty shilling freehold*“, zavedený v roku 1430 za vlády Henricha VI. Podľa zákona mali volebné právo všetci vlastníci nehnuteľnosti s hodnotou najmenej štyridsať šilingov.

³¹ Podľa prvej francúzskej ústavy z 3. septembra 1791 (tzv. monarchistická ústava) mali aktívne volebné právo muži, ktorí dovŕšili 25 rokov, mali trvalý pobyt vo Francúzsku a spĺňali majetkový cenzus spočívajúci vo výške príjmu, ktorý sa rovnal trojdňovému platu. V poradí druhá francúzska ústava z 24. júna 1793 (tzv. jakobínska ústava) síce majetkový cenzus značne znížila, ale neodstránila, pričom zaviedla zároveň cenzus pobytu; volebné právo mali muži po dovŕšení 21. roku veku, ak sa počas jedného roka zdržiavali na jednom mieste (kantóne), mali príjem (bližšie nešpecifikovaný) zo zamestnania a nepracovali ako sluhovia v domácnosti. V poradí ďalšia ústava tzv. Thermidorská ústava z roku 1795 posilnila majetkový cenzus a tento stav v podstate zotrval až do roku 1848.

³² V období tzv. reštaurácie 1815 – 1848 malo v dôsledku vysokého majetkového cenzu z cca 7 miliónov dospelých mužov volebné právo len 100 000 (podľa údajov z roku 1830) a aj v roku 1848 len 240 000 dospelých mužov (KREJČÍ, O., 2006, s. 95).

pozostávajúce s viacerých kúrií), tu už ale nešlo o obmedzovanie princípu všeobecnosti volebného práva, ale obmedzovanie princípu rovnosti volebného práva (pozri nižšie).

V ďalšej etape cesty civilizovanej spoločnosti k všeobecnému volebnému právu **sa zásadným stal zápas smerujúci k postupnému obmedzovaniu a odstraňovaniu majetkového cenzu** (z časového hľadiska ide v zásade o obdobie 19. storočia) a na jeho pozadí aj odstraňovanie cenzu gramotnosti, ktorý bol vo svojej podstate cenzom cieľovo namiereným proti nemajetnému obyvateľstvu. Je celkom prirodzené, že v tomto období malo podstatný vplyv na presadzovanie volebných reforiem aj masové robotníckej hnutie reprezentované najmä socialistickými a sociálno-demokratickými politickými stranami. Aj v tomto období možno z európskeho pohľadu rozlišovať medzi štátmi s evolučným vývojom volebného práva (ide predovšetkým o Veľkú Britániu, ale aj Švédsko, či Belgicko) a štátmi, v ktorých sa volebné právo rozširovalo v „revolučne vynútených skokoch.“

Vo Veľkej Británii sa v roku 1867 uskutočnila tzv. druhá volebná reforma, označovaná aj ako „skok do neznáma“ (*The Bill as a Leap in the Dark*), ktorá síce zachovala majetkový cenzus, ale značne rozšírila volebné právo o širokú skupinu pracujúcich mužov - robotníkov (počet elektorátu sa zvýšil z 1 milióna na 2 milióny). V roku 1884 bola schválená tretia volebná reforma, prostredníctvom ktorej sa rozšírilo volebné právo na „vidiek“; dospelým mužom žijúcim na vidieku sa priznalo rovnaké volebné právo ako malí dospelí muži v mestách. K zrušeniu majetkového cenzu pre mužov nad 21 rokov, došlo na základe *Representation of the People Act z roku 1918* (tento zaviedol aj volebné právo pre ženy nad 30 rokov). Fakticky ale majetkový cenzus pretrval až do roku 1948, v podobe tzv. pluralitného volebného práva, v rámci ktorého mohol volič vlastníci nehnuteľnosti nadobudnúť ďalší hlas vo volebnom obvode, v ktorom vlastní nehnuteľnosť. Aj pri akceptácii „majetkovej podstaty“ inštitútu pluralitného volebného práva treba poznamenať, že nejde o majetkový cenzus v pravom zmysle slova, ale o inštitút narušujúci princíp rovnosti volebného práva (k tomu viac v podkapitole III.2.3).

Pre vývoj v celom rade ďalších európskych štátov mal zásadný vplyv na rozširovanie všeobecného volebného práva, resp. jeho presadenie (aspoň pre mužov) **revolučný rok 1848**. Ide napr. o Francúzsko kde sa v revolučnom roku 1848 zrušil majetkový cenzus a opäť sa zaviedli všeobecné voľby (následne bolo síce od roku 1851 počas vlády cisára Ľudovíta Bonaparta volebné právo opätovne obmedzené, ale v roku 1870 bolo opätovne zavedené všeobecné volebné právo (už natrvalo, hoci len pre mužov). Rovnako bolo v roku 1848 presadené všeobecné volebné právo (pre mužov) aj v Nemecku revolučným Frankfurtským snemom, do praxe bolo zavedené ale až za kancelára Otta Bismarcka v roku 1866 pre Severonemecký spolok a v roku 1870 aj pre voľby nemeckého Ríšskeho snemu. Od roku 1848 sa datuje všeobecné volebné právo aj vo Švajčiarsku, kde bolo v tomto roku zavedené pre mužov už natrvalo (už predtým sa všeobecné volebné právo uplatňovalo v niektorých horských kantónoch). Revolučný rok mal vplyv aj na vývoj v Dánsku, kde bolo zavedené v roku 1849 volebné právo pre všetkých mužov, ktorí dosiahli 30 rokov veku. Rok 1848 predstavuje významný medzník pri presadzovaní všeobecného volebného práva aj **v Uhorsku**; zákon č. V z roku apríla 1848 *O voľbe poslancov snemu na základe zastúpenia ľudu*, ktorý bol súčasťou tzv. aprílových zákonov, deklaroval aktívne volebné právo pre všetkých mužov, ktorí dovŕšili 20 rokov veku, boli spôsobilí k právnym úkonom, a neboli trestne stíhaní za taxatívne určené trestné činy. Označený zákon ale ustanovoval majetkový

cenzus,³³ ktorý sa v ďalšom období viackrát zmenil, pričom k jeho zrušeniu došlo až v 20. storočí.

Na obdobie charakteristické zápasom o odstránenie majetkového cenzu v zásade plynulo nadväzuje (niekde sa čiastočne s nim aj prelína) **obdobie zápasu o odstránenie cenzu pohlavia**, ktorá sa začína až v druhej polovici 19. storočia a aspoň v kresťanskej časti sveta ho možno považovať za ukončené v druhej polovici 20. storočia.³⁴ Z dnešného pohľadu civilizovaného Európana sa zdá nepochopiteľné, že ženám bolo dlhodobo odopierané tak volebné právo, ako aj iné politické práva a to na základe hlbokého presvedčenia, že povinnosti ženy a matky sú nezlučiteľné s výkonom politických práv. Na odopieraní volebného práva ženskému pokoleniu malo nemalé „zásluhy“ aj náboženstvo, čo zvlášť platí pre islamské krajiny, ale nepochybne aj pre kresťanský svet, kde navyše možno pozorovať nezanedbateľné časové rozdiely medzi presadením volebného práva v katolíckych krajinách a v štátoch s prevahou protestantského náboženstva, kde sa presadilo skôr (aj keď Švajčiarsko predstavuje z tohto hľadiska výnimku potvrdzujúcu pravidlo). Je nezmazateľnou hanbou pre mužskú časť ľudského pokolenia, že ženy si vo väčšine krajín museli vybojovať volebné právo samé.

V druhej polovici 20. storočia sa najmä v angloamerických krajinách sformovalo **ženské hnutie** (v USA a Veľkej Británii označované ako *hnutie sufražetiek* – pôvod tohto označenia je odvodený od názvov ženských spoločností pôsobiacich na území týchto štátov).³⁵ K prvým reálnym výsledkom sa najskôr dopracovalo ženské hnutie na americkom kontinente, kde bol zápas o volebné právo žien čiastočne spojený aj s bojom proti otroctvu.. Prvenstvo patrí štátu Wyoming, kde ženy získali volebné právo už v roku 1869 (v tom čase Wyoming ešte nebol členským štátom USA - stal sa nim až v roku 1890). Na federálnej

³³Volebné právo mal dospelý muž, ak vlastnil v kráľovských slobodných mestách alebo obciach pozemok v hodnote 300 zl., alebo bol majiteľom aspoň ¼ urbáriálnej usadlosti, bol majiteľom vlastnej továrne, obchodného podniku, remeselníckej dielne a ako remeselník pracoval so svojimi pomocníkmi, alebo poberal príjem z nehnuteľnosti alebo kapitálu aspoň vo výške 100 zl., alebo mal vysokoškolský diplom ako lekár, chirurg, advokát, inžinier atď. bez ohľadu na svoje príjmy,

³⁴ Netreba zabúdať, že na severoamerickom kontinente ženy ešte pred založením USA disponovali v niektorých štátoch volebným právom, ale paradoxne po založení Únie a prijatí federálnej ústavy v roku 1787 ho postupne stratili. Na ústavnej úrovni bolo volebné právo žien ale zakotvené len v ústave štátu New Jersey z roku 1776 (pre precíziáciu sa žiada uviesť, že nešlo o explicitnú právnu úpravu, ale z ústavného textu ho bolo možné nepochybne implicitne vyvodit'), aj keď len pre slobodné ženy spĺňajúce majetkový cenzus (vydaté ženy voliť nemohli, keďže nemohli samostatne vlastniť majetok, ktorý patril manželovi). Štát New Jersey ako posledný členský štát USA v roku 1807 volebné právo žien zrušil (ešte predtým zrušili volebné právo žien štáty ako New York v roku 1777, Massachusetts v roku 1780, New Hampshire v roku 1784).

³⁵ V USA išlo o spoločnosti *National Women Suffrage Association* a *American Woman Suffrage Association*, obe založené v roku 1869 (v roku 1890 sa zlúčili do *National American Women Suffrage Association*). Vo Veľkej Británii tiež pôsobili dve ženské hnutia - sufražetky združené do spoločnosti *National Union of Woman's Suffrage Societies*, založenej v roku 1897) a sufražetky, ktoré sa odčlenili od označeného hnutia roku 1903 a založili spoločnosť *The Women's Social and Political Union*. Obe hnutia spájali rovnaký cieľ – zrovnoprávnenie žien s mužmi a zavedenie volebného práva aj pre ženy. Odlišoval ich však spôsob presadzovania svojich záujmov; sufražetky združené v *National American Women's Suffrage Association* sa usilovali o dosiahnutie cieľa nenásilnými prostriedkami, ako sú pokojné demonštrácie, petície a lobovanie u poslancov vychádzajúc z presvedčenia, že ak ženy budú využívať „inteligentné prostriedky“ na presadzovanie svojich práv, ktoré sú v súlade so zákonom, preukážu tým zodpovedný prístup k verejným veciam. Naopak, sufražetky združené v *The Women's Social and Political Union*., ktorých heslo bolo „skutky, nie slová“ (*deeds, not words*), používali radikálnejšie metódy politického zápasu, vrátane násillia, výtržníctva, či iných spôsobov porušovania zákona, protestné hladovky, atď.

úrovni však americké ženské hnutie svoj cieľ dosiahlo až o 50 rokov neskôr, prijatím XIX. dodatku k ústave („Právo občanov Spojených štátov amerických voliť nesmie byť odopreté alebo obmedzené Spojenými štátmi ani žiadnym členským štátom na základe pohlavia“), schváleného v máji roku 1919 a účinného od augusta 1920. **V celoštátnom meradle patrí prvenstvo štátom austrálskeho kontinentu – Novému Zélandu (1893) a Austrálii (1902, v Južnej Austrálii bolo zavedené už v roku 1895).** V Európe ako prvé zaviedlo volebné právo žien Fínsko v roku 1906, potom Nórsko (1910 – 1913) a Dánsko (1915). Následne bezprostredne po skončení prvej svetovej vojny sa k skupine škandinávskych krajín pridali celý rad európskych štátov, vrátane Česko-Slovenska (1918). Pokiaľ ide o Veľkú Britániu tam získali ženy, ktoré dovŕšili 30 rok veku aktívne volebné právo tiež v roku 1918, na základe už spomínaného *Representation of the People Act*. Pozoruhodná je skutočnosť, že u žien bol ustanovený vyšší vekový cenzus (muži mohli voliť už po dovŕšení 21 roku veku), ktorý bol zavedený údajne preto, aby ženy netvorili väčšinu elektorátu (nemalá časť mužského elektorátu totiž zahynula v prvej svetovej vojne). K zrovnoprávneniu vekovej hranice volebného práva žien a mužov došlo vo Veľkej Británii až v roku 1928 na základe *Equal franchise Act*. V ďalšej nemalej skupine štátov došlo k zavedeniu aktívneho volebného práva žien až po druhej svetovej vojne. Do tejto skupiny štátov možno zaradiť predovšetkým Francúzsko (tam bolo deklarované až v Ústave III. francúzskej republiky z roku 1946), v Taliansku, kde bolo zavedené v roku 1948, rovnako ako v Belgicku, Rumunsku, či Juhoslávii. Pozoruhodným paradoxom je, že k presadeniu volebného práva žien v krajine s takými bohatými demokratickými tradíciami, aké má Švajčiarsko došlo až v roku 1971 (viac o zápase za volebné právo žien pozri napr. ŘÍHOVÁ, B., 2007, 135 – 137).

Špecifické črty mal zápas o všeobecné volebné právo v USA a to najmä v súvislosti s inštitútom otroctva, takmer dve storočia trvajúcim zápasom o zrovnoprávnenie černošského obyvateľstva a tiež pôvodného obyvateľstva amerického kontinentu (Indiánov). V Ústave USA z roku 1787 (účinné od roku 1789) nebola žiadna zmienka o volebnom práve na federálnej úrovni a to predovšetkým preto, že počas prípravných prác sa nepodarilo nájsť v otázke volebného práva racionálny kompromis. Preto bola právna regulácia volebného práva ponechaná v pôsobnosti členských štátov. Zovšeobecňujúc možno konštatovať, že koncom 18. storočia mali v USA volebné právo len „bieli“ muži (rasový cenzus a cenzus pohlavia), ktorí dovŕšili 21 rok veku, vlastnili pôdu (majetkový cenzus) a boli príslušníkmi protestantskej viery (náboženský cenzus), čo garantovalo právo voliť len cca 5 % dospelých populácie. Na prelome 18. a 19. storočia došlo síce k postupnému odstraňovaniu majetkového cenzu (tento proces sa začal v roku 1792 v štáte New Hampshire a skončil v roku 1856 v štáte Západná Karolína) a tiež náboženského cenzu (ako posledný ho zrušil v roku 1828 štát Maryland priznaním volebného práva židom). Veľký význam pre odstraňovanie diskriminácie určitých častí obyvateľstva mal tiež prvý zákon občianstve (*Naturalization Act*) z roku 1790, ktorý ustanovoval, že všetci „bieli“ imigranti sa môžu stať (naturalizovanými) občanom USA po splnení podmienky dvojročného trvalého pobytu Z naturalizácie a teda aj politických práv boli ale naďalej vylúčení Afroameričania (slobodní aj otroci) a imigranti z Južnej Ameriky či Ázie. Rovnako nedisponovali politickými právami ani Indiáni, teda pôvodní obyvatelia amerického kontinentu .

V druhej polovici 19. storočia nabral na intenzite politický zápas o zrušenie **rasového cenzu**, ktorý vo svojej podstate pretrval až do 60-tých rokov minulého storočia. Obsahom prvej etapy (šesťdesiate roky 19. storočia) bol v prvom rade boj o zrušenie otroctva, sprevádzaný krvavou občianskou vojnou (1861 – 1865) a atentátom na jeho priekopníka prezidenta Abrahama Lincolna (15. apríl 1865). Prvým pozitívnym vyústením tohto procesu

bol XIII. dodatok k americkej ústave, v ktorom sa deklaroval zákaz otroctva a nútenej práce, na ktorý bezprostredne nadviazal prvý zákon o občianskych právach (*The Civil Rights Bill of 1866*), ktorého účelom bolo ochrániť Afroameričanov pred prejavmi diskriminácie. Obsah tohto zákona sa premietol do XIV. ústavného dodatku (1868), v ktorom sa v prvom rade deklarovalo, že „*Všetky osoby narodené alebo naturalizované v Spojených štátoch a podliehajúce ich jurisdikcii sú občanmi Spojených štátov ...*“, čím došlo k zrovnoprávneniu obyvateľstva z hľadiska miesta ich narodenia (odstránenie cenzu pôvodu). Treba poznamenať, že toto zrovnoprávnenie sa netýkalo pôvodného obyvateľstva (Indiánov)³⁶. Z hľadiska volebného práva je zaujímavou súčasťou tohto ústavného dodatku ustanovenie špecifickej federálnej sankcie proti štátom, ktoré by odmietli určitej skupine plnoletých (21 rokov) občanov USA mužského pohlavia poskytnúť volebné právo; táto sankcia mala spočívať v znížení pomerného zastúpenia tohto štátu v Snemovni reprezentantov (treba brať na zreteľ, že úprava volebného práva bola stále v pôsobnosti členských štátov). Formálne bol rasový cenzus zrušený až ďalším – XV. dodatkom k Ústava USA z roku 1870, v ktorom sa uvádza „*Spojené štáty ani ktorýkoľvek jednotlivý štát, nesmú obmedziť volebné právo žiadnemu občanovi Spojených štátov z dôvodu rasy, farby pleti alebo bývalého otroctva ...*“.

Cieľom XV. ústavného dodatku bolo poskytnutie federálnej ochrany volebnému právu černoškého obyvateľstva, ktoré sa ale v praxi nepodarilo dlhodobo zabezpečiť. Obchádzali ho najmä južanské štáty, ktoré zavádzali cieľovo zamerané legislatívne opatrenia v podobe sťažovania podmienok voličskej registrácie, a to najmä ustanovením povinnosti vykonať test gramotnosti, povinnosti preukázať splnenie daňových povinností, či požiadavkou dlhodobého trvalého pobytu na určito mieste (cenzus gramotnosti, majetkový cenzus a cenzus pobytu).³⁷ Na ceste k všeobecnému volebnému právu ešte treba pripomenúť už vyššie spomínaný XIX. ústavný dodatok garantujúci volebné právo žien („*Spojené štáty, ani žiadny zo štátov nesmú poprieť alebo obmedziť volebné právo občanov Spojených štátov z dôvodu pohlavia ...*“). Vo všeobecnosti sa za zavŕšenie takmer dve storočia trvajúceho zápasu o všeobecné volebné právo v USA považuje XXIV. ústavný dodatok z roku 1964 („*Právo občanov Spojených štátov voliť v primárnych voľbách, či iných voľbách prezidenta, viceprezidenta, senátorov alebo reprezentantov v Kongrese nesmie byť popierané alebo obmedzované Spojenými štátmi alebo ktorýmkoľvek štátom z dôvodu nezaplatenia akejkoľvek volebnej alebo inej dane*“). V nadväznosti na túto ústavnú zmenu Kongres schválil celý rad zákonov o občianskych právach, vrátane nového volebného zákona (*Voting Right Act* z roku 1965), ktorého účelom bolo premietnuť obsah XXIV. ústavného dodatku do reálnej praxe. K napĺňaniu obsahu tohto ústavného dodatku nemalou mierou prispel aj Najvyšší súd USA, ktorý prostredníctvom celej série rozhodnutí vydaných v 60-tych rokoch minulého storočia (za najvýznamnejšie sa považuje rozhodnutie *Harper v. Virginia Board of Election*, z roku 1966) vyhlásil za protiústavné viaceré zákony členských štátov, ktoré ustanovovali rôzne formy volebných

³⁶ Pôvodní obyvatelia Ameriky mali až do roku 1924 zvláštny status. Niektorí nadobudli občianstvo vojenskou službou, iní zase špeciálnymi zmluvami či zákonmi (napr. obyvatelia indiánskeho kmeňa Cherokee boli prví pôvodní Američania, ktorí sa stali americkými občanmi). V roku 1924 bol prijatý zákon o občianstve Indiánov (*Indian Citizenship Act*), ktorý Indiánom garantoval nielen americké štátne občianstvo, ale im priznal aj volebné právo.

³⁷ Podobné diskriminačné praktiky vo vzťahu k volebnému právu zasiahli aj Mexičanov žijúcich na území pripojenom k USA (Texas, Arizona, California, Nevada atď.) po skončení Mexicko-americkéj vojny. Mierová zmluva z Guadalupe – Hidalgo garantovala Mexičanom občianstvo a formálne im priznala aj volebné právo, ktoré im však bolo fakticky odopierané z dôvodov rasových predsudkov (neznalosťou anglického jazyka, nedostatočným vzdelaním, majetkovými cenzami) a násilného zastrašovania

daní ukladaných při volbách na úrovni jednotlivých členských států (viac k tomu napr. KRESÁK, P., 1992, s. 46 – 52).

III.2.2.2. Všeobecné volebné právo na prahu 21. storočia

Zovšeobecňujúc doposiaľ uvedené možno konštatovať, že na prahu 21. storočia možno k všeobecne akceptovaným volebným cenzom zaradiť len vekový cenzus, cenzus štátneho občianstva a tiež cenzus trvalého pobytu. Zároveň treba zdôrazniť, že všetky ostatné volebné cenzy, ktoré sa vyskytovali v minulosti, odporujú platným medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách a príslušnej judikatúre medzinárodných súdnych orgánov (pozri podkapitolu I.2.3), ako aj reálnemu stavu volebnej legislatívy v demokratickej časti sveta, a preto sú oprávnené predmetom kritiky. Ak vylúčime, že v štátoch, ktoré patria, resp. sa hlásia do skupiny demokratických štátov dôjde v súvislosti so zabezpečením všeobecnosti volebného práva k „spätnému“ vývoju, tak si možno zároveň položiť otázku, čo sa dá v tejto sfére očakávať v najbližších rokoch, t.j. aké budú, resp. aké by mohli byť tendencie vývoja príslušnej časti volebnej legislatívy a na ňu nadväzujúcej volebnej praxe.

Ideu **vekového cenzu** ako podmienky výkonu aktívneho a volebného práva možno obhajovať aj prostredníctvom judikatúry EŠLP, ktorý ustanovenie minimálnej vekovej hranice považuje za súladné s čl. 3 Dodatočného protokolu, pretože „*zaisťuje vyspelosť (osôb) zúčastňujúcich sa volebného procesu*“ (*Hirst proti Spojenému kráľovstvu č. 2*, rozsudok Veľkého senátu zo 6. 10. 2005, sťažnosť č. 74025/01, § 62). Akceptujúc toto východisko si napriek tomu možno položiť právno-filozofickú otázku, či ustanovenie vekového cenzu neodporuje ľudsko-právnomu poňatiu volebného práva. O tomto probléme možno viesť nepochybne zaujímavú diskusiu. Jedným z jej vyústení by mohla byť aj zmena konštrukcie ústavnej úpravy založená na tom, že vek by nemusel a nemal byť v ústavách, či volebnej legislatíve formulovaný v podobe podmienky volebného práva (volebného cenzu), ale v podobe podmienky výkonu volebného práva; išlo by o právno-filozofickú konštrukciu, v zmysle ktorej má síce každý človek volebné právo už od svojho narodenia, ale reálne ho môže vykonať až dovŕšením ústavou, či zákonom ustanoveného veku.

Vo vzťahu k vekovému cenzu je nepochybne zásadnou aj otázka, že aká maximálna výška vekovej hranice ako podmienky aktívneho, či pasívneho volebného práva je ešte z hľadiska medzinárodných štandardov akceptovateľná. EŠLP a ani iné medzinárodné súdne orgány sa k tejto otázke meritórne ešte nevyjadrili, t.j. ustanovenie výšky vekového cenzu je v súčasnosti ponechané na uváženie štátov. V zásade možno konštatovať, že v súčasnosti drvivá väčšina demokratických štátov priznáva aktívne volebné právo fyzickým osobám, ktoré dovŕšili 18 rokov a to vo vzťahu k všetkým typom volieb. Pokiaľ ide o hranicu pasívneho volebného práva, za aktuálny medzinárodný štandard možno považovať vek 21 rokov vo vzťahu k parlamentným voľbám a v zásade i vo vzťahu k lokálnym voľbám (najmä ak ide o voľby poslancov). Pri voľbách hlavy štátu, ale v mnohých štátoch aj pre voľby druhej komory parlamentu (najmä vtedy, ak je koncipovaná v ústave ako „konzervatívna brzda“) je spravidla ustanovovaná vyššia veková hranica pasívneho volebného práva (spravidla ide o 35, resp. 40 rokov). Treba poznamenať, že v minulosti bola veková hranica pre aktívne aj pasívne volebné právo vyššia; v prvej polovici 20. storočia bolo možné za medzinárodný štandard vo vzťahu k aktívnemu volebnému právu považovať 21 rok veku a vo vzťahu k pasívnemu volebnému právu 25 a viac rokov veku (aspoň pokiaľ išlo o parlamentné voľby). K zníženiu tohto vekového štandardu na súčasný (18, resp. 21. rok) došlo v celom rade štátov predovšetkým bezprostredne po druhej svetovej vojne (vrátane Česko-Slovenska) a následne

d'alsia kvantitatívne bohatá vlna znižovania vekového cenzu prebehla v 70-tych rokoch minulého storočia (vtedy bol znížený vekový cenzus aj vo Veľkej Británii, či USA).

Aj keď sa súčasný medzinárodný štandard výšky vekového cenzu javí byť optimálny, už koncom minulého storočia sa v mnohých štátoch objavili diskusie o potrebe znížiť vekovú hranicu aktívneho volebného práva na 16 (príp. menej) rokov. Zástancovia znižovania vekového cenzu argumentujú okrem iného paralelne prebiehajúcim znižovaním vekovej hranice trestnej zodpovednosti, či oprávnenia uzatvárať manželstvo, existenciou pracovnoprávnej spôsobilosti, či občianskoprávnej spôsobilosti v nižšom veku, ako aj existenciou daňovej povinnosti a predovšetkým duševnou a fyzickou vyspelosťou súčasných generácií mladých ľudí (k tejto problematike viac pozri napr. KAŠTYL, M., 2010, s. 76 – 83). V niektorých (zatiaľ početne nemnohých) štátoch táto diskusia vyústila do ústavných zmien, prostredníctvom ktorých sa znížil vekový cenzus aktívneho volebného práva na 16 rok veku; ide okrem iných o Brazíliu, Kubu a na európskom kontinente zatiaľ len Rakúsko (2008). V nadväznosti na túto skutočnosť si možno oprávnene položiť otázku, či sa v strednodobej perspektíve okruh týchto štátov rozšíri.

Zásadnejšie pochybnosti nevznikajú ani o tom, že **cenzus štátneho občianstva** je minimálne vo vzťahu k parlamentným a prezidentským voľbám legitímnou podmienkou aktívneho a pasívneho volebného práva. Na podporu tohto záveru možno poukázať na skutočnosť, že čl. 25 MPOOP explicitne „poskytuje“ volebné právo len „každému občanovi“. V čl. 3 Dodatočného protokolu síce nie je výslovne použitý pojem „občan“ ale pojem „ľud“ („slobodné voľby zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru“), ale doterajšia judikatúra ESLP dáva na túto otázku nespochybniteľnú odpoveď. ESLP považuje obmedzenie aktívneho a pasívneho volebného práva na štátnych občanov za povolený legitímny cieľ a preto sťažnosti „ne občanov“ smerujúce proti porušeniu volebného práva garantovaného čl. 3 Dodatočného protokolu kvalifikuje ako neprijateľné (napr. *Makuc a ďalší proti Slovinsku*, rozhodnutie z 31. 5. 2007, sťažnosť č. 26828/06, alebo *Luksch proti Taliansku*, rozhodnutie EKLP z 14. 3. 1995, sťažnosť č. 27614/95). Podmienku štátneho občianstva odôvodňuje skutočnosť, že moderné ľudské spoločenstvo je spoločenstvom štátov, ktoré združujú osoby žijúce na ich území prostredníctvom inštitútu štátneho občianstva. Z inštitútu štátneho občianstva plynú vzájomné práva a povinnosti štátu a občanov, ktorých plnenie legitímne nemožno očakávať od cudzincov. V princípe platí, že každý dospelý jedinec má volebné právo do parlamentu (či pri voľbách prezidenta) vo „svojom“ štáte, teda štáte, ktorého je občanom, čo zodpovedá ľudsko-právnejmu chápaniu volebného práva (a to aj z hľadiska rovnosti). Treba ale priznať, že táto argumentácia má určité slabiny a to v dvoch smeroch

a) vo vzťahu k osobám bez štátnej príslušnosti (apatridom), ktorí nemajú volebné právo do parlamentu žiadneho štátu (otázku, že by ho mali mať zatiaľ nikto relevantným spôsobom nenastolil),

b) vo vzťahu k osobám, ktoré disponujú dvoma, alebo viacerými štátnymi občianstvami (súčasný medzinárodný právo už nevyklučuje dvojité štátne občianstvo, pričom vnútroštátna legislatíva niektorých štátov vedome – vid' Maďarsko – vytvára stav, v rámci ktorého občania iných štátov majú možnosť získať aj druhé štátne občianstvo a s ním aj volebné právo).³⁸

³⁸ Vo vzťahu k tomuto problému ponúka celý rad inšpiratívnych myšlienok rozsudok Veľkého senátu ESLP z 27. 4. 2010, sťažnosť č. 7/08 vo veci *Tănase proti Moldavsku*.

Vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu volebné právo nie je viazané na štátne občianstvo, ale na občianstvo Európskej únie. Z uvedeného dôvodu európske právo a v zhode s ním aj vnútroštátne právo členských štátov garantuje volebné právo do Európskeho parlamentu občanom všetkých členských štátov na území toho členského štátu, kde majú trvalý pobyt. Navyše obdobné právo patrí občanom Európskej únie vo vzťahu k voľbách orgánov územnej samosprávy, t.j. ide o právo občanov Európskej únie voliť a byť volený vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy v tom členskom štáte Európskej únie, v ktorom majú trvalé bydlisko.

Pokiaľ ide o volebné právo do orgánov regionálnej a obecnej samosprávy (mimo rámca „fungujúceho“ medzi členskými štátmi Európskej únie), medzinárodné právo ponecháva štátom voľnosť, či aktívne a pasívne volebné právo poskytnú len svojim štátnym občanom, alebo aj cudzincom, príp. apatridom s trvalým pobytom na území obce (regiónu). V súčasnosti sa vo väčšine štátov uplatňuje aj pri miestnych voľbách podmienka štátneho občianstva. Ľudsko-právny aspekt svedčí ale v prospech opačného riešenia, pretože ak dospelému jedincovi štát, na území ktorého má trvalý pobyt neprizná právo voliť orgány územnej samosprávy, tak o to má menšiu šancu, aby takýmto právom disponoval v niektorej územnej jednotke štátu, ktorého je občanom (keďže tam trvalo nežije a nie je v štáte, ktorého je štátnym občanom súčasťou miestneho spoločenstva ľudí v žiadnej obci, či regióne). Mimoriadne progresívny prístup k riešeniu tohto problému zvolil slovenský ústavodarca, ktorý novelizáciou ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. priznal aktívne a pasívne volebné právo do orgánov územnej samosprávy všetkým osobám (teda aj cudzincom a osobám bez štátnej príslušnosti), ktoré majú na území obce alebo vyššieho územného celku trvalý pobyt. Obdobné, aj keď nie tak „ďaleko idúce“ riešenie sa uplatňuje napr. Vo Veľkej Británii, kde majú k voľbám prístup občania Commonwealthu, ktorí majú na území Veľkej Británie trvalý pobyt. Obdobné právo majú britskí občania v Írsku a írski občania vo Veľkej Británii. Za zmienku stojí ešte poznámka, že Rada Európy v novembri 1991 odporučila svojim členským štátom, aby zabezpečili volebné právo do miestnych orgánov cudzincom žijúcim na ich území (porovnaj KREJČÍ, O., 2006, s. 102).

Cenzus trvalého pobytu je legitímnou podmienkou aktívneho a pasívneho volebného práva bez akýchkoľvek pochybností vo vzťahu k regionálnym a obecným voľbám, keďže absencia trvalého pobytu v obci, či regióne odporuje podstate územnej samosprávy. Fyzická osoba, ktorá nemá na území obce alebo regiónu trvalý pobyt nie je súčasťou územného spoločenstva ľudí, ktorí si volia svoje samosprávne orgány, a preto neexistuje žiadny dôvod, aby jej bolo volebné právo bolo priznané.³⁹ Inou otázkou je, či je legitímne ustanoviť ako podmienku volebného práva aj určitú dĺžku trvalého pobytu na území príslušnej obce. V tejto súvislosti možno poukázať na praktické skúsenosti v Slovenskej republike i Českej republike, kde pri voľbách do orgánov samosprávy obcí došlo vo viacerých prípadoch k účelovému prihlasovaniu osôb k trvalému pobytu v čase bezprostredne predchádzajúcom komunálnym

³⁹ Pozri k tomu aj argumentáciu slovenského ústavného súdu v náleze sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009, v ktorom sa okrem iného uvádza, že podmienka trvalého pobytu v obci *„nie je ustanovená samoučelne, pretože sleduje legitímny cieľ, aby orgány samosprávy obce mali právo voliť len obyvatelia obce, t. j. tí, ktorí v obci trvale žijú, a teda tvoria súčasť územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov na ten účel, aby im zverilo na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej samosprávy. Ústavný súd v tejto súvislosti poznamenáva, že ide o cieľ, ktorý vychádza z podstaty územnej samosprávy ako ústavného princípu, ktorá je jednou zo základných hodnôt demokratického a právneho štátu...“*.

voľbám a to zjavne za účelom nadobudnutia volebného práva a teda ovplyvnenia výsledkov volieb. (o tom viac pozri napr. OROSZ, L., 2011, II, s. 1422 - 1424., tiež ŠIMÍČEK, V., 2014, s. 30 – 33); jedným zo spôsobov riešenia tohto problému (aj keď len čiastkovým) by nepochybne bolo ustanovenie určitej dĺžky pobytu v obci ako podmienky výkonu aktívneho volebného práva.

Ak je volebné právo do parlamentu, alebo právo voliť prezidenta „odňaté“, štátnym občanom žijúcim trvale v zahraničí, alebo tým, ktorí sa tam dlhodobo zdržiavajú, tak je odpoveď na legitimitu cenzu trvalého pobytu nepochybne zložitejšia. Medzinárodné právo legitimitu trvalého pobytu ako podmienky volebného práva výslovne nerieši. Prevládajúca judikatúra štrasburských orgánov ochrany práva považuje trvalý pobyt ako podmienku volebného práva za legitímnu, keďže EŠLP a tiež EKLP vo viacerých rozhodnutiach vyslovili, že podmienka voliť na území štátu nie je v rozpore s čl. 3 Dodatočného protokolu [napr. *X. a združenie Y (Association Y.) proti Taliansku*, rozhodnutie EKLP z 6. 5. 1991, sťažnosť č. 8987/80; tiež *X proti Belgicku*, rozhodnutie EKLP z 30. 5. 1961, sťažnosť č. 1065/61, v ktorej belgický štátny občan žijúci v Kongu neúspešne namietal porušenie svojho práva voliť belgický parlament]. Obdobný názor vyjadril EŠLP aj vo vzťahu k pasívnemu volebnému právu, keď vo veci *Melnychenko proti Ukrajine*, rozsudok z 19. 10. 2004, sťažnosť č. 17707/02) formuloval vo vzťahu k trvalému pobytu ako podmienke voliteľnosti nasledovné princípy

a) podmienka voliteľnosti do zákonodarného zboru spočívajúca v pobyte na území štátu sama osebe nie je v rozpore s čl. 3 Dodatočného protokolu,

b) pri pasívnom volebnom práve môžu byť ustanovené prísnejšie podmienky ohľadom pobytu, než pri aktívnom volebnom práve,

c) voliči musia mať možnosť zoznámiť sa s daným kandidátom a zhodnotiť jeho osobné predpoklady a schopnosť hájiť ich záujmy v zákonodarnom zbore. Za exces z doterajšej judikatúry možno považovať rozsudok vo veci *Sitaropoulos a ďalší proti Grécku* (rozsudok z 8. 7. 2010, sťažnosť č. 42202/07), v ktorom EŠLP konštatoval, že za určitých okolností čl. 3 Dodatočného protokolu vyžaduje zaistenie práva voliť pre štátnych občanov žijúcich v zahraničí (viac k tomu BOBEK, M. – KMEC, J. - KOSAŘ, D. – KRATOCHVÍL, J., 2012, s. 1334 – 1335). Označené rozhodnutie je žiaduce pripomenúť aj napriek tomu, že bolo podrobené veľkej kritike a „prelomené“ rozsudkom Veľkého senátu z 15. 3. 2012 (viac k tomu pozri napr. MOLEK, P., 2014, s. 476 – 477). Otázka akceptácie cenzu pobytu ako cenzu, ktorý je zlučiteľný s princípom všeobecnosti volebného práva predstavuje nepochybne aktuálny problém, na ktorého riešenie hľadá odpoveď aj právna veda (pozri k tomu napr. HALÁSZ, I., 2012). Žiada sa poznamenať, že aj v súvislosti s postupným odstraňovaním „technických“ problémov súvisiacich so zabezpečovaním hlasovania zo zahraničia (možnosti, ktoré poskytuje korešpondenčné a elektronické hlasovanie) môže diskusia o tomto probléme nabráť už v blízkej budúcnosti výraznejšiu dynamiku.

Vo vzťahu k doposiaľ štandardne uplatňovaným prekážkam volebného práva (ochrana zdravia iných, spôsobilosť na právne úkony, výkon trestu odňatia slobody) sa z hľadiska perspektív vývoja volebného práva tiež žiada uviesť niekoľko rámcových poznámok. Vo vzťahu **k prekážke výkonu volebného práva z dôvodov ochrany zdravia iných**, ktorá sa vzťahuje na voličov, ktorí sú v čase volieb v karanténe z dôvodu hrozby šírenia nákazlivej choroby nie sú dostupné zásadnejšie právne názory z judikatúry medzinárodných súdov, či vnútroštátnych súdov, ktoré by ju spochybňovali. Na druhej strane sa žiada poznamenať, že zavádzanie alternatívnych foriem hlasovania (korešpondenčné hlasovanie a najmä

elektronické hlasovanie) by mohlo (a snád' aj malo) argumentáciu v prospech ustanovenia tejto prekážky výkonu volebného práva vo volebnej legislatívy výrazne oslabiť.

Pokiaľ **ide o spôsobilosť na právne úkony** ako prekážku výkonu volebného práva, treba rozlišovať medzi osobami, ktoré boli tejto spôsobilosti zbavené úplne (u týchto osôb niet vážnejších pochybností o legitimitate tejto prekážky) a osobami, ktorých spôsobilosť bola len obmedzená. Vo vzťahu k skupine osôb, ktorých spôsobilosť na právne úkony z dôvodu duševného zdravia bola len obmedzená môže mať pre budúci vývoj vnútroštátnej legislatívy i volebnú prax zásadný význam rozhodnutie ESĽP vo veci *Alajos Kiss proti Maďarsku* (rozsudok z 20. 5. 2010, sťažnosť č. 38832/06); skutkovo išlo o sťažovateľa, ktorý bol z dôvodu duševnej poruchy čiastočne zbavený spôsobilosti k právnym úkonom, v dôsledku čoho na základe platnej maďarskej legislatívy automaticky stratil nárok na výkon aktívneho voleného práva. ESĽP v tomto rozhodnutí (zjednodušene) vyjadril názor, že nemôže akceptovať absolútny zákaz voliť osôb, ktoré boli čiastočne zbavené spôsobilosti na právne úkony bez ohľadu na ich skutočné (mentálne) schopnosti a zasadil sa za potrebu individualizácie posúdenia tejto otázky v súdnom konaní (k týmto otázkam pozri viac napr. SVÁK, J. – BALOG, B, 2014, s. 212 – 214).

V zásade k obdobnému záveru dospel ESĽP, resp. jeho Veľký senát aj vo vzťahu k **prekážke výkonu volebného práva osôb, ktoré sú vo výkone trestu odňatia slobody** vo veci *Hirst proti Spojenému kráľovstvu* (č. 2.), rozsudok Veľkého senátu z 16. 5. 2005, sťažnosť č. 74025/01. V predmetnej veci bol sťažovateľ v roku 1980 odsúdený za zabitie k doživotnému trestu odňatia slobody (v roku 2004 bol podmienene prepustený), pričom po celú dobu výkonu tohto trestu bol na základe platného britského zákona (*Representation of the People Act* z roku 1983) zbavený práva voliť v parlamentných a miestnych voľbách, čo považoval za odporujúce čl. 3 Dodatočného protokolu. ESĽP vo svojom rozhodnutí síce pripustil, že namietané ustanovenie označeného zákona sleduje legitímny cieľ, ale spochybnil jeho primeranosť, keďže na jeho základe boli zbavené volebné práva všetky osoby vo výkone trestu bez ohľadu dĺžku trestu, závažnosť tohto spáchaného trestného činu, či ich konkrétnu osobnú situáciu, t.j. za nesúladne s čl. 3 Dodatočného protokolu označil také zbavenie volebného práva väzňov, ktoré je založené na automatickom a nediferencovanom pôsobení zákona („...je vylúčené, aby bol väzeň zbavený práv, ktoré garantuje Dohovor len z dôvodu, že bol odsúdený a nachádza sa vo výkone trestu.“). Išlo o rozhodnutie, ktorým ESĽP prelomil svoju doterajšiu judikatúru, pričom v ďalšom období ju potvrdil celým radom ďalších rozhodnutí, či už vo vzťahu k legislatíve Veľkej Británie, ale napr. aj vo vzťahu k Rakúsku (*Froll proti Rakúsku*, rozsudok z 8. 4. 2010, sťažnosť č. 20201/04), alebo Taliansku (*Scoppola proti Taliansku*, rozsudok z 18. 1. 2010. sťažnosť č. 126/05). Veľká Británia dlhodobo odmietala akceptovať rozhodnutie vo veci *Hirst proti Spojenému kráľovstvu*, argumentujúc nielen svojimi stáročnými tradíciami, ale aj rozdielnosťou legislatívy členských štátov Rady Európy, poukazujúc na to, že len 18 štátov väzňov neobmedzuje pri výkone volebného práva, 13 štátov ich zbavuje volebného práva úplne a 12 štátov im výkon volebného práva obmedzuje (MOLEK, P., 2014, s. 457). Z ideami, na ktorých je založené rozhodnutie *Hirst proti Spojenému kráľovstvu* sa stotožnil aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009 (k jeho hodnoteniu pozri napr. SVÁK, J. – BALOG, B, 2014, s. 216 a nasl.).

Rámec ďalšej odbornej diskusie a vývoj vnútroštátnej volebnej legislatívy ustanovujúcej podmienky volebného práva, resp. podmienky jeho výkonu môžu ovplyvniť aj mnohé ďalšie rozhodnutia ESLP, resp. problémy, s ktorými sa ESLP musel vysporiadať vo svojej judikatúre z ostatného obdobia (niekedy aj kontroverzne) a to zvlášť vo vzťahu k pasívnemu volebnému právu. Z celého radu takýchto problémov sa zdá vhodné poukázať aspoň na niektoré;

- požiadavku znalosti úradného jazyka ako podmienky pasívneho volebného práva (k tomu pozri najmä *Podkolzina proti Lotyšsku*, rozsudok z 9. 4. 2002, sťažnosť č. 46726/99),

- podmienku zaplatenia volebnej kaucie (*Sukhovetsky proti Ukrajine*, rozsudok z 28. 3. 2006, sťažnosť č. 13716/02 – k problému volebnej kaucie pozri podrobnejšie aj podkapitolu IV.3.5),

- rozsah inkompatibility volenej verejnej funkcie s inými verejnými funkciami, či výkonom určitých povolání a to vo vzťahu k štátnym úradníkom (k tomu napr. *Gitonas a ďalší proti Grécku*, rozsudok z 1. 7. 1997, sťažnosť č. 18747/91), úradníkom miestnej správy (pozri k tomu *Ahmed a ďalší proti Spojenému kráľovstvu*, rozsudok z 2.9. 1998, sťažnosť č. 22954/93), či príslušníkom polície, ozbrojených síl a tajných služieb (pozri najmä *Rekvényi proti Maďarsku*, rozsudok Veľkého senátu z 20. 5. 1999, sťažnosť č. 25390/94), atď.

III.2.3. Rovnosť volebného práva

Ľudsko-právnu dimenziu má nepochybne aj ďalší z kľúčových princípov volebného práva – princíp rovnosti, keďže svojej podstate ho možno považovať za transformáciu prirodzeno-právneho princípu rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach do sféry volebného práva. Princíp rovnosti volebného práva bezprostredne nadväzuje na princíp všeobecnosti, ktorý vymedzuje, kto sa volieb zúčastní (môže zúčastniť), zatiaľ čo princíp rovnosti ustanovuje mieru a význam tejto účasti. Podstata princípu rovnosti volebného práva vychádza z rešpektovania zásady, v zmysle ktorej **má každý človek (volič) jeden hlas, resp. presnejšie rovnaký počet hlasov ako ostatní voliči, pričom hlas každého človeka má rovnakú váhu**; v anglickej mutácii ide o tradične uplatňovanú formulu; „one man - one vote“ a „one man – one value“ (je zjavné, že ide o formulu, ktorá sa začala používať skôr, ako bolo priznané volebné právo ženám).

K porušovaniu prvej časti uvedenej zásady, t.j. požiadavky, aby každý volič mal rovnaký počet hlasov, ako iní voliči v moderných demokratických štátoch v súčasnosti už dochádza len ojedinele. Za špecifický príklad porušenia tejto zásady možno považovať v súčasnosti platný maďarský zákon vo voľbách do Štátneho zhromaždenia z roku 2011. Podľa tohto zákona majú voliči s trvalým pobytom v Maďarsku dva hlasy, prvý z nich môžu uplatniť v jednomandátových volebných obvodoch (tam je zvolený ten z kandidátov, ktorý získa relatívnu väčšinu hlasov) a druhý hlas môže uplatniť v rámci celoštátneho viacmandátového volebného obvodu, kde sa prideliujú mandáty podľa systému pomerného zastúpenia. Voliči, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Maďarska majú len druhý hlas (!). Pri objektívnom hodnotení tejto časti maďarskej volebnej legislatívy možno dospieť k záveru, že ide o riešenie, ktoré má vnútornú logiku a zároveň ponúknuť celý rad argumentov na jeho obhajobu (možno napr. argumentovať, že priznanie výkonu volebného práva voličom, ktorí nemajú trvalý pobyt na území štátu predstavuje špecifický „bonus“ a nie požiadavku vyplývajúcu z ľudsko-právnych záruk volebného práva).

V priebehu 19. storočia, ale i v prvej polovici 20. storočia bolo ale porušovanie zásady „*one man – one vote*“ v zásade štandardnou súčasťou volebných zákonov aj v tzv. tradičných demokraciách a vyskytovalo sa vo viacerých formách. Príkladom možno poukázať na kuriálny systém volieb do Ríšskej rady, ktorý platil v Rakúsko - Uhorsku až do roku 1907; voliči boli v rámci neho rozdelení do piatich kúrií – kúrie veľkostatkárov, mestskej kúrie, kúrie obchodných a živnostenských komôr, komory vidieckych obcí a všeobecnej kúrie, pričom voliči patriaci do prvých štyroch kúrií mali volebné právo nielen vo vzťahu ku svojej kúrii, ale aj vo vzťahu k všeobecnej kúrii, zatiaľ čo voliči nepatriaci do niektorej z prvých štyroch kúrií mohli odovzdať svoj hlas len pre voľby všeobecnej kúrie. Iná forma porušenia zásady „*one man – one vote*“ sa spravidla označuje ako tzv. pluralitné volebné právo. Táto forma porušovania rovnosti volebného práva bola značne rozšírená najmä vo Veľkej Británii (ale napr. aj v Belgicku – k tomu pozri ANTOŠ, M., 2008, s. 30). Jeho podstata spočívala v tom, že voliči, ktorí vlastnili nehnuteľnosti disponovali voleným právom nielen v mieste svojho trvalého pobytu, ale aj na miestach, kde vlastnili nehnuteľnosti. V určitom čase sa pluralitné volebné právo vzťahovalo aj na otcov rodín, ktorí mohli hlasovať za ostatných rodinných príslušníkov.⁴⁰ Podľa dostupných údajov v roku 1911 malo viac než jeden hlas – niektorí dokonca dvanásť a viac hlasov - cca 5 až 6 miliónov voličov, čo tvorilo 7 % voličov voličského elektorátu (KREJČÍ, O., 2006, s. 92). Známy anglický vzdelanec John Stuart Mill odporúčal zaviesť právo na viac hlasov aj pre vzdelaných ľudí (MILL, J. S., 1992, s. 124). Tento model hlasovania, ktorý možno považovať aj za špecifickú formu majetkového cenzu, bol vo Veľkej Británii zrušený až v roku 1948.

Vo vzťahu k zásade „*one man – one value*“, t.j. požiadavke, aby mal hlas každého voliča rovnakú váhu ako hlasy ostatných voličov treba v prvom rade poznamenať, že v praxi ju nemožno zabezpečiť „absolútne“, ale len „primerane“ a to vzhľadom na to, že rozdelenie volebného územia na volebné obvody musí viac, či menej reflektovať územno-správne členenie štátu a jeho jednotlivých územných jednotiek (obce, regióny), ako aj geografický profil volebného územia (dostupnosť volebných miestností pre voličov). O porušení princípu rovnosti z dôvodu nerešpektovania požiadavky „*one man – one value*“ preto bude možné uvažovať v zásade len vtedy, ak rozdelenie volebného územia na volebné obvody vyvolá taký stav, pri ktorom bude váha hlasov určitej skupiny voličov zjavne neprimeraná vo vzťahu k váhe hlasov inej (porovnateľnej) skupiny voličov. Z už uvedeného vyplýva, že základným nástrojom, prostredníctvom ktorého možno zabezpečiť, alebo naopak narušiť požiadavku rovnakej váhy hlasov všetkých voličov sú volebné obvody, resp. presnejšie ich veľkosť v spojení s počtom obyvateľov pripadajúcich na jednotlivé volebné obvody a v prípade viacmandátových volebných obvodov aj počtom mandátov pripadajúcich na jednotlivé volebné obvody. Manipulácia s veľkosťou volebných obvodov a ich hranicami smerujúca k porušeniu princípu rovnosti cieľovo zameraná na favorizovanie niektorých kandidátov, či kandidujúcich subjektov sa označuje ako **volebná geometria** (k volebnej geometrii pozri aj podkapitolu V.3.2).⁴¹

⁴⁰ V tejto súvislosti stojí za zmienku, že v roku 2009 predložila skupina poslancov národnej rady za KDS (V. Palko, F. Mikloško, P. Minarik a R. Bauer) do legislatívneho procesu návrh na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a doplnia Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, podľa ktorého sa mala ústavná úprava aktívneho volebného práva zmeniť tak, že rodičia by mali právo voliť aj za každé svoje dieťa mladšie ako 18 rokov (čpt 966, IV. volebné obdobie).

⁴¹ Volebná geometria sa môže vnímať a vymedzovať aj v pozitívnom zmysle slova, ako akákoľvek aktivita príslušných orgánov verejnej moci smerujúca k vymedzeniu volebných obvodov a určeniu ich hraníc.

Predpokladom účelového uplatnenia volebnej geometrie v praxi sú aspoň základné poznatky o územnom rozložení volebných preferencií jednotlivých kandidátov, resp. kandidujúcich subjektov, ktorými disponuje orgán verejnej moci, ktorý má právomoc rozhodovať o rozdelení volebného územia na volebné obvody, resp. o určení hraníc jednotlivých volebných obvodov. Ak totiž príslušný orgán verejnej moci, ktorý spravidla politicky „ovláda“ určitá politická strana, disponuje takýmito informáciami, má možnosť účelovo upraviť hranice volebných obvodov tak, aby čo najviac vyhovovali skupine favorizovaných kandidátov. V tejto súvislosti sa ponúka viacero možností, napr.

- ustanovenie rôzne veľkých volebných obvodov zamerané na čo najvyššie „znehodnotenie“ hlasov opozičných voličov (na časti volebného územia, kde sú sústredené preferencie opozície sa vytvoria väčšie volebné obvody a naopak na častiach volebného územia, na ktorých sú sústredené preferencie favorizovaných kandidátov sa vytvoria rádovo menšie volebné obvody),

- úprava hraníc volebných obvodov zameraná na „sústredenie“ voličov opozície do jedného volebného obvodu (príp. niekoľkých volebných obvodov) za účelom dosiahnutia „hladkého“ víťazstva v ostatných volebných obvodoch,

- úprava hraníc volebných obvodov sústredená na „roztrhnutie“ nadmernej koncentrácie opozičných voličov na určitej časti volebného územia, ktorá vytvorí väčšie šance pre volebný úspech favorizovaných kandidátov (viac k alternatívam volebnej geometrie pozri napr. ŘÍCHOVÁ, B., 2007, s. 140 – 144).⁴²

V nadväznosti na možnosti, ktoré ponúka volebná geometria si možno položiť aj otázku, či je z hľadiska ústavy, či medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách akceptovateľná taká úprava volebných obvodov, ktorá sleduje pozitívnu diskrimináciu určitých kandidátov (napr. kandidátov národnostných, či iných menšín). Judikatúra medzinárodných súdnych orgánov na túto otázku nedáva jednoznačnú odpoveď. ESĽP sa s týmto problémom zaoberal vo veci *Bompard proti Francúzsku*, rozhodnutie o neprijateľnosti sťažnosti z 4.4. 2006 (sťažnosť č. 44081/02). V označenej veci ESĽP nevyhodnotil ako dôvodnú sťažnosť sťažovateľa, ktorý namietal, že príslušné francúzske orgány nepreskúmali na jeho návrh férovosť určenia veľkosti volebných obvodov (ESĽP svoje negatívne rozhodnutie odôvodnil odkazom na voľnú úvahu, ktorou členské štáty Rady Európy pri ustanovovaní svojej volebnej legislatívy disponujú). Na základe tohto jediného známeho rozhodnutia ale nemožno formulovať záver, že ESĽP určitú mieru pozitívnej diskriminácie pri určovaní veľkosti volebných obvodov pripúšťa. Z domácej rozhodovacej praxe možno poukázať na uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. IV. ÚS 96/07 z 10. mája 2007, ktorým bola odmietnutá ako zjavne neopodstatnená sťažnosť sťažovateľa, ktorý namietal, že v meste Martin boli pre voľby mestského zastupiteľstva ustanovené volebné obvody tak, že neumožňovali, aby bol do mestského zastupiteľstva zvolený poslanec zastupujúci mestskú časť Martin – Tomčany, keďže územie mestskej časti tvorilo súčasť väčšieho (sedemmandátového) volebného obvodu. Ústavný súd vo svojom rozhodnutí síce

⁴² Jeden zo známych (medializovaných) prípadov porušenia princípu rovnosti volebného práva z dôvodu nerešpektovania požiadavky rovnosti váhy hlasov voličov z minulého desaťročia predstavuje rozdelenie volebného územia mesta Rožňava na volebné obvody na účely volieb poslancov mestského zastupiteľstva, v rámci ktorého pripadalo na prvý volebný obvod 1 000 obyvateľov, na druhý 800 obyvateľov, na tretí volebný obvod 400 obyvateľov a na ďalšie dva volebné obvody len 200 obyvateľov. Jeden z kandidátov v tejto súvislosti podal sťažnosť Výboru pre ľudské práva, ktorý v konaní *Mátyus proti Slovensku* v rozhodnutí z 22. 7. 2002 (oznámenie č. 923/2000) vyslovil, že takýmto rozdelením volebného územia na volebné obvody došlo k porušeniu rovnosti volebného práva.

pripustil, že záujem obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho poslanca“ (poslanca nimi zvoleného) má charakter legitímneho verejného záujmu, ale zároveň zdôraznil, že ak sa tento záujem dostane do rozporu s iným verejným záujmom, ktorým je zachovanie rovnosti volebného práva, tak má prednosť garantovanie ústavou chráneného verejného záujmu, ktorým je v danom prípade princíp rovnosti volebného práva.⁴³

O princípe rovnosti volebného práva možno uvažovať nielen z pohľadu voliča, teda nositeľa aktívneho volebného práva, ale aj z pohľadu jednotlivých kandidátov, teda nositeľov pasívneho volebného práva. Vyššie popísané mechanizmy, ktoré ponúka volebná geometria môžu nepochybne vyvolať tak porušenie rovnosti volebného práva voličov (nositeľov aktívneho volebného práva) ako aj kandidátov na volené funkcie (nositeľov pasívneho volebného práva). Vo vzťahu ku kandidátom na volené funkcie možno o porušení rovnosti volebného práva uvažovať aj v širších dimenziách. Za porušenie princípu rovnosti volebného práva kandidátov na volené funkcie by bolo možné nepochybne označiť napr. porušenie požiadavky rovného prístupu kandidátov k (verejným či súkromným) médiám, alebo nerovnaký prístup orgánov verejnej moci k jednotlivým kandidátom (porušenie požiadavky objektivity, resp. neutrality), za určitých okolností príp. tiež celkové „nastavenie“ volebného systému (napr. nadmerne vysoký volebný prah cielene vylučujúci z volebného úspechu určité skupiny kandidátov, či kandidujúcich subjektov).⁴⁴

III.2.4. Priamosť volebného práva

O priamosť volebného práva ide vtedy ak volič volí priamo, t.j. bez akéhokoľvek ďalšieho sprostredkovateľa [voliteľa (elektora)] odovzdáva svoj hlas niektorému (niektorým) z navrhnutých kandidátov, resp. kandidátnej listine. Prostredníctvom priamosti volebného práva sa zaručuje, aby voliči mali skutočný a bezprostredný vplyv na personálne obsadenie volených orgánov. Priamosťou volebného práva sa sleduje zachovanie (nepretrhnutie) legitimizačného reťazca smerujúceho od voličom k zvoleným kandidátom.

Princíp priamosti volebného práva možno bez akýchkoľvek otáznikov zaručiť vo väčšinovom volebnom systéme, pri ktorom je voľba personalizovaná, t.j. volič odovzdáva hlas priamo konkrétnemu kandidátovi. V ústavnej teórii ale v zásade nikto zásadnejším spôsobom nenamieta nerešpektovanie princípu priamosti hlasovania v systéme pomerného zastúpenia, pri ktorom volič spravidla primárne odovzdáva svoj hlas politickej strane a teda jeho možnosti personalizovať voľbu sú viac, či menej obmedzené. Z tohto hľadiska je volič najviac obmedzovaný v tzv. listinnom systéme pomerného zastúpenia s prísne viazanými kandidátnymi listinami, v rámci ktorého je jeho volebné rozhodovanie obmedzené na výber nim najviac preferovanej kandidátnej listiny, pričom v takomto prípade *de iure* odovzdáva svoj hlas všetkým kandidátom uvedeným na tejto kandidátnej listine (hoci môže mať voči niektorým z nich výhrady) a nemôže svojím hlasom nijako ovplyvniť poradie pridelovania mandátov. V celom rade moderných štátov sa aj preto zaviedla možnosť, aby volič preferoval

⁴³ Podrobne pozri Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 2007. Košice 2008, s. 623 - 633.

⁴⁴ Ako modelový príklad tejto formy volebnej diskriminácie možno označiť napr. nastavenie volebného systému v Turecku, ktoré z hľadiska značne vysokej uzavieracej klauzuly na celoštátnej úrovni minimálne signalizuje, že jeho motívom bolo úsilie o elimináciu kurdskej menšiny. Týmto problémom sa zaoberal aj ESĽP v značne diskutabilnom (ale o to zaujímavejšom) rozhodnutí vo veci *Yumak a Sadak proti Turecku*, rozsudok z 8. 7. 2007, sťažnosť č. 10226/03; jeho kritickú analýzu ponúka napr. P. Molek (MOLEK, P., 2014, s. 480 – 483).

prostredníctvom prednostných hlasov niektorých kandidátov na nim volenej kandidátnej listine, pričom tieto prednostné hlasy môžu v konečnom dôsledku vyvolať zmenu poradia pri pridelovaní mandátov v rámci príslušnej kandidátnej listine.

Požiadavke priamosti volebného práva by mal zodpovedať aj zákonom ustanovený mechanizmus nastupovania náhradníkov a to jednak z hľadiska toho, aby na uvoľnené miesto nebol politickou stranou navrhnutý kandidát, ktorý vôbec nefiguroval na kandidátnej listine, ako aj z hľadiska rešpektovania poradia nastupovania náhradníkov, ktorý vyplýva z vopred ustanovených pravidiel.⁴⁵ Tieto požiadavky by mali byť rešpektované aj v prípade volebného zákona, ktorý predpokladá pridelovanie mandátov v dvoch, či viacerých skrutíniách. V napätí s princípom priamosti volebného práva je taká konštrukcia volebného zákona, pri ktorej sa mandáty pridelujú v dvoch skrutíniách, pričom rozhodnutie o poradí pridelovania mandátov svojim kandidátom v druhom skrutíniu, je zverené výhradne politickej strane, ktorá toto poradie určí medzi prvým a druhým skrutíniom, pričom nie je ničím viazaná (napr. počtom prednostných hlasov, ktoré jednotliví kandidáti pri voľbách získali). Z takejto konštrukcie vychádzal vo svojom pôvodnom znení tak zákon č. 44/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia ČSFR, zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady. (jeho mechanizmus bol zmenený až po novelizácii v roku 1998), ako aj zákon č.54//1990 Zb. o voľbách do Českej národnej rady.⁴⁶

V súvislosti s princípom priamosti volebného práva si možno legitímne položiť otázku, či sú nepriame voľby zlučiteľné s podstatou demokratického štátu. Aj keď v súčasnosti sa parlamenty volia vo výraznej väčšine štátov priamo, pričom princíp priamej voľby sa výrazne rozširuje aj pri voľbách prezidenta, existuje ešte aj medzi tradičnými demokraciami viacero štátov, pri ktorých sú nepriamo volené horné snemovne parlamentov (napr. voľby do Senátu vo Francúzsku), alebo prezidenti (napr. v USA, SRN, Taliansku). V súvislosti s nastolenou otázkou nemožno formulovať zásadnejšie výhrady k názoru, podľa ktorého priamosť volebného práva „*není naprosto nezbytnou súčasťou volebného práva. Za svobodné je jiste možno označiť i voľby v tých zemích, kde jsou některé orgány ustanovovány nepřímými volbami ...*“ (MOLEK, P., 2014, s. 497). Tento záver možno okrem iných argumentov vo vzťahu k spôsobu voľby hlavy štátu, podporiť aj existujúcim modelom vlády (priamu voľbu hlavy štátu v parlamentnej forme vlády aj v súčasnosti nie nevýznamná časť predstaviteľov ústavnej teórie legitímne považuje za cudzorodý prvok) a vo vzťahu k spôsobu kreovania hornej komory parlamentu ústavnými tradíciami, resp. aj obmedzeným rozsahom právomocí (Snemovňa lordov vo Veľkej Británii, v zásade tiež aj francúzsky Senát). Na druhej strane konštrukcia moderného ústavného systému, v ktorom nie je občanmi priamo volený žiadny dôležitý orgán verejnej moci, by mohla vyvolať opodstatnenú diskusiu o jeho demokratickom charaktere.

V súvislosti s priamosťou volebného práva si možno položiť otázku, či jeho obsah tvorí aj osobné hlasovanie, t. j. také hlasovania, pri ktorom volič odovzdáva svoj hlas osobne (bez akéhokoľvek sprostredkovateľa), alebo ide o samostatný princíp výkonu volebného práva (princíp osobného hlasovania). Bez ambície vysloviť k tomuto problému meritórny

⁴⁵ Zásadné závery k tejto požiadavke vyslovil Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. II. ÚS 48/97 zo 7. januára 1998 (tzv. kauza Spišák).

⁴⁶ V tejto súvislosti sa žiada spomenúť, že Ústavný súd Českej republiky mal možnosť sa k tejto otázke vyjadriť na základe návrhu Demokratickej únie kritizujúcej spôsob, akým bolo v parlamentných voľbách v roku 1996 obsadených v rámci druhého skrutínia 12 poslaneckých mandátov. Český ústavný súd v náleze sp. zn. Pl. ÚS 25/96 z 2. apríla 1997 vyhodnotil túto zákonnú konštrukciu z ústavného hľadiska ako akceptovateľnú.

záver možno konštatovať, že priamosť volebného práva bezprostredne súvisí s osobným výkonom volebného práva a je na zákonodarcovi, či vo volebnej legislatíve formuluje princíp osobného hlasovania ako samostatný princíp výkonu volebného práva, alebo ho koncipuje ako neoddeliteľnú súčasť princípu priamosti volebného práva. Z požiadavky osobného hlasovania sú prípustné rôzne výnimky (napr. hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca).

III.2.5. Tajnosť hlasovania

Princíp tajnosti hlasovania možno uplatniť len vo vzťahu k výkonu aktívneho volebného práva, keďže vo vzťahu k pasívnemu volebnému právu je jeho uplatnenie *a priori* vylúčené. Pod tajnosťou hlasovania treba rozumieť taký spôsob zabezpečenia hlasovania, pri ktorom nemožno zistiť ani dodatočne ako volič hlasoval (komu odovzdal svoj hlas). K tomu, aby sa reálne podarilo dosiahnuť tento zámer je žiaduce, aby tajnosť hlasovania mala nielen charakter oprávnenia, ale bolo koncipované aj ako povinnosť – povinnosť voliť tajne. Zabezpečiť tajnosť hlasovania v podobe povinnosti voliť tajne nespôsobuje zásadnejšie problémy pri štandardnej forme hlasovania, ktoré sa uskutočňuje vo volebnej miestnosti (vybavením volebnej miestnosti plentou v spojení s úlohami volebnej komisie smerujúcimi k naplneniu povinnosti hlasovať tajne). Jeho zabezpečenie je ale nanajvýš zložitú (ak už nie nemožnú) pri alternatívnych formách hlasovania (korešpondenčné hlasovanie, elektronické hlasovanie, hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca). V tejto súvislosti sa zákonodarca dostáva do nie ľahko riešiteľnej dilemy, ktorý princíp uprednostniť; princíp tajnosti hlasovania, ktorý je bezprostredne spojený aj s princípom slobodných volieb, alebo princíp všeobecnosti volebného práva, v ktorého prospech hovorí zavádzanie alternatívnych foriem hlasovania.

Tajnosť hlasovania je nepochybne nerozlučne spätá s princípom slobodných volieb. Uskutočnenie volieb tajným hlasovaním je totiž kľúčovou garanciou toho, aby mohol volič voliť slobodne, bez ovplyvňovania a podľa vlastného presvedčenia a zároveň bez obáv z následkov svojho hlasovania. Slobodné voľby by nemohli byť garantované, keby mal ktorýkoľvek volič potenciálny strach z následkov svojho volebného rozhodnutia. Rešpektovanie princípu tajného hlasovania je nerozlučne späté s organizáciou volieb v demokratických štátoch, naopak pre voľby v totalitných štátoch (pozri napr. sovietske Rusko) je skôr charakteristické verejné hlasovanie, resp. nedôsledné uplatňovanie princípu tajnosti hlasovania (tajnosť hlasovania ako oprávnenie voliča, nie povinnosť voliť tajne v socialistickom Česko-Slovensku). Historicky sa za prvé voľby, pri ktorých sa hlasovalo tajne označujú francúzske voľby do generálnych stavov v roku 1789 – išlo o nepriame voľby, pri ktorých na prvej úrovni (pri voľbe elektorov) voliči volili síce ústne z dôvodu prevládajúcej negramotnosti, ale na druhej úrovni (samotnej voľbe) sa podľa dostupných informácií už volilo tajne. Prvou krajinou, ktorá zaviedla tajné hlasovanie (v roku 1856) a zabezpečovala ho odvtedy neprerušene je Austrália (KREJČÍ, O., 2006, s. 98).

III.2.6. Opakovanie volieb v pravidelných intervaloch

Opakovanie volieb v pravidelných časových intervaloch, resp. „princíp vlády na čas“ patrí **k jedným zo všeobecne uznávaných princípov demokratickej formy vlády**, t.j. ide o princíp, ktorý sa primárne vzťahuje na voľby, ale svojim významom presahuje rámec volebného práva. Jeho podstatou a účelom je zabezpečiť obnovovanie demokratickej legitimity volených orgánov v pravidelných časových intervaloch, t.j. uplatnenie práva suverén (ľudu) buď potvrdiť vládu doterajšej politickej väčšiny, alebo politickú väčšinu

zmeniť (OROSZ, L. a kol., 2009, s. 76). Význam tohto princípu podčiarkuje aj skutočnosť, že je explicitne vyjadrený aj univerzálnych medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách (pozri čl. 21 ods. 3 VDLP, čl. 3 Dodatkového protokolu k Európskemu dohovoru, čl. 25 písm. b) MPOPP).

Ústavnou garanciou vlády na čas je ustanovenie volebného obdobia volených orgánov verejnej moci, ktoré tvorí spravidla súčasť ústavnej úpravy a jeho dodržiavanie je garantované pravidelnou periodicitou volieb. K porušeniu princípu vlády na čas, môže dôjsť jednak skrátením volebného obdobia, alebo naopak predĺžením volebného obdobia. Ústavná teória sa k obojm stavia odmietavo, i keď skrátenie volebného obdobia celkom výnimočne a z opodstatnených dôvodov toleruje (pozri napr. KLÍMA, K., 2006, s. 79).⁴⁷ Kvalitatívne nepochybne ďaleko závažnejším zásahom do princípu vlády na čas je predĺženie volebného obdobia priamo voleného orgánu verejnej moci, keďže „umožňuje“ výkon moci aj v období, ktoré nebolo legitimizované vôľou suveréna (ľudu), t.j. ide zjavne o nelegitímnu vládu (viac k problému vlády na čas pozri napr. FILIP, J., 1997).

V súvislosti s princípom vlády na čas je nie zanedbateľnou otázkou dĺžka časového intervalu medzi voľbami, ktorý ešte možno v podmienkach moderného demokratického štátu tolerovať. Je zjavné, že v prípade, ak by išlo o neprimerane dlhý interval medzi voľbami, tak by princíp vlády na čas strácal svoj zmysel. Na druhej strane, ak je ustanovený neprimerane krátky interval medzi voľbami, tak to ohrozuje efektívnosť vlády z hľadiska jej reálnych možností realizovať v neprimerane krátkom čase svoje programové zámery, čo je (môže byť) v konečnom dôsledku v rozpore so záujmami v zásade všetkých voličov a sťažuje racionálnosť ich volebného rozhodovania v nasledujúcich voľbách. V univerzálnych medzinárodných zmluvách o ľudských právach a základných slobodách je požiadavkou konania volieb „v rozumných intervaloch“ explicitne vyjadrená len v čl. 3 Dodatkového protokolu. Zároveň však treba uviesť, judikatúra štrasburských orgánov ochrany práva je k pojmu „rozumný interval“ mimoriadne skúpa. Snáď najdetailnejšie sa nim zaoberala EKLP vo veci *Timke proti Nemecku*, v ktorom akceptovala, že päťročný interval medzi voľbami je „rozumný“ (v sťažnosti sa namietalo porušenie čl. 3 Dodatkového protokolu, ku ktorému malo dôjsť predĺžením intervalu medzi voľbami zo štyroch na päť rokov pri voľbách parlamentu spolkovej krajiny Dolné Sasko).⁴⁸

⁴⁷ Zásadne odmietavý postoj k skráteniu volebného obdobia vyjadril Ústavný súd Českej republiky v náleze sp. zn. Pl. ÚS 27/09 z 10. septembra 2009, ktorým bol zrušený ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o skrátení V. volebného obdobia Poslaneckej snemovne z dôvodu, že „je v rozpore s podstatnými náležitosťami demokratického právneho štátu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ...“.

⁴⁸ Aj právna doktrína sa k tejto otázke vyjadruje len sporadicky a ak, tak s vysokou mierou flexibility, čo možno ilustrovať napr. názorom vyjadreným v reprezentatívnej publikácii FROWEIN, J. – PEUKERT, W.: *Europäische Menschenrechtskonvention*. Strasburg: Engel Kehl, 1985, s. 290, v zmysle ktorého „...interval v dĺžke 10 až 15 rokov nemôže byť evidentne chápaný ako rozumný, osobitne v súčasnej etape charakteristickej rýchlymi zmenami“ (citované podľa SVÁK, J., 2011, s. 503).

IV. Právna regulácia volieb (volebné právo v objektívnom zmysle)

IV. 1. Volebné právo v ústavách moderných demokratických štátov

V ústavnej teórii panuje zásadná zhoda v tom, že ústavy ako základné zákony štátu upravujú základné spoločenské vzťahy, ku ktorým bez akýchkoľvek pochybností patrí tak vymedzenie základných vzťahov medzi štátom a jednotlivcami, ktoré sa premieta predovšetkým do ústavného katalógu základných práv a slobôd, ako aj ustanovenie základov organizácie verejnej moci a teda aj spôsob tvorby, právne postavenie a vzájomné vzťahy orgánov verejnej moci, tak na najvyššej ako aj lokálnych úrovniach. Ústavy ako základné zákony štátu plnia celý rad významných spoločenských funkcií vrátane politickej funkcie, ktorá sa v ústavách demokratických štátov vychádzajúcich z princípu suverenity ľudu materializuje predovšetkým v podobe základných pravidiel slobodnej súťaže politických síl.⁴⁹

Vychádzajúc z uvedeného je logické, že v moderných demokratických a právnych štátoch sú základy právnej regulácie volebného práva súčasťou ústavnej matérie. Z hľadiska rozsahu a spôsobu ústavnej regulácie volebného práva existujú medzi súvekými ústavami demokratických štátov nezanedbateľné rozdiely. Napriek tomu možno vymedziť okruh problémov, ktoré tvoria obsah prakticky všetkých v súčasnosti platných ústav demokratických štátov. Ide najmä o

a) **ustanovenie orgánov verejnej moci, ktoré sú priamo volené občanmi štátu** (oprávnenými voličmi), resp. obyvateľmi určitej samosprávnej územnej jednotky, ku ktorým tradične patria na celoštátnej úrovni parlamenty (v prípade dvojkomorových parlamentov v drvivej väčšine prípadov obe komory) a v celom rade republikánskych štátov aj hlavy štátov (prezidenti)⁵⁰, na lokálnej úrovni orgány obecnej samosprávy a orgány regionálnej samosprávy, v členských štátoch Európskej únie aj Európsky parlament,

b) **ustanovenie dĺžky volebného obdobia priamo volených orgánov verejnej moci** (princíp vlády na čas),⁵¹

c) **deklarovanie základných princípov volebného práva**, teda všeobecnosť, rovnosť a priamosť volebného práva, ako aj tajnosť hlasovania (v nie zanedbateľnom počte ústav sa deklaruje výslovne aj princíp slobodných volieb),

d) **ustanovenie okruhu osôb s aktívnym volebným právom** (minimálne vo vzťahu k voľbám do parlamentu a voľbám prezidenta),

e) **ustanovenie okruhu osôb s pasívnym volebným právom**

V celom rade demokratických štátov je ústavná úprava volebného práva (zvlášť volieb do parlamentu) ešte podrobnejšia a zahŕňa aj ďalšie okruhy problémov, a to najmä ustanovenie:

⁴⁹ O politickej funkcii ústav pozri viac najmä v učebniciach ústavného práva (napr. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B., 2011, s. 59 – 60., alebo, PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L., 2008, s. 65).

⁵⁰ V republikách, v ktorých sa uplatňuje prezidentská forma vlády a v zásade tiež poloprezidentská formy vlády iná ako priama voľba hlavy štátu občanmi v podstate ani neprichádza do úvahy. V ostatných desaťročiach ale významne narastá tendencia príklonu k priamej voľbe hlavy štátu aj v štátoch, v ktorých sa uplatňuje parlamentná forma vlády (viac o tom pozri napr. NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.), 2008).

⁵¹ Výnimku z tohto pravidla predstavuje v tradičných demokraciách napr. Francúzsko, kde je dĺžka volebného obdobia parlamentu ustanovená v organickom zákone.

- a) **ústavného orgánu, resp. ústavného činiteľa, ktorý je oprávnený vyhlásiť voľby,**
- b) **volebného systému**⁵² (väčšinový systém alebo systém pomerného zastúpenia),
- c) **počtu volebných obvodov, resp. pravidiel ich ustanovovania** (v prípade viacmandátových volebných obvodov tiež pravidlá určenia počtu mandátov v nich).⁵³

V ústave Rakúska je ústavná úprava volebnej problematiky ešte širšia, keďže obsahuje napr. aj princípy ustanovovania volebných orgánov, či povinnosť obcí zostavovať zoznamy voličov (pozri čl. 26 rakúskej ústavy). V portugalskej ústave nájdeme okrem toho aj vymedzenie základných zásad volebného zápasu (čl. 113 ods. 3) Naopak zjavne najskromnejšie je úprava volebnej problematiky z ústav členských štátov Európskej únie obsiahnutá v Ústave Francúzskej republiky z roku 1958, ktorá odkazuje na organický zákon aj úpravu takých otázok, ako je volebné obdobie oboch komôr parlamentu, počet ich členov, či podmienky voliteľnosti (pozri čl. 25 francúzskej ústavy).

V širšom kontexte sa problematiky volieb dotýkajú aj ďalšie otázky, ktoré tvoria tradičný predmet ústavnej regulácie. Ide napr. o ustanovenie zásad nezlučiteľnosti (inkompatibility) ústavných funkcií, alebo pravidiel rozpúšťania parlamentu pred skončením volebného obdobia a vyhlásenia predčasných volieb, či vymedzenie subjektov, ktoré rozhodujú o platnosti volieb, resp. sú oprávnené rozhodovať o volebných sťažnostiach (súdny prieskum volieb).

IV. 2. Volebné zákony

V podstate všetky **ústavy moderných ústav** odkazujú prostredníctvom blanketových noriem **na podrobnú úpravu volebného práva vo volebných zákonoch**. Vo volebných zákonoch je spravidla obsiahnutá komplexná úprava volebného práva, v niektorých štátoch však volebné zákony odkazujú na detailnú úpravu niektorých častí volebnej matérie v iných právnych predpisoch nižšej právnej sily (dekrétach hlavy štátu, nariadeniach vlády, či dokonca v rezortných predpisoch).

Prakticky v každom demokratickom štáte v súčasnosti existuje viacero priamo volených orgánov verejnej moci, čomu zodpovedá aj viacero typov volieb (viac k tomu pozri podkapitolu II.3.). Z hľadiska vecných požiadaviek na obsah právnej regulácie volieb existuje nepochybne okruh problémov, ktoré možno v zásade regulovať obdobným spôsobom pre všetky typy volieb, ako aj okruh problémov, ktoré vyžadujú špecifickú právnu úpravu v zásade pre každý jednotlivý typ volieb. Z uvedených skutočností vyplývajú možnosti rozdielneho legislatívno-technického prístupu k právnej regulácii volebnej matérie, a to buď

- **polylegálny**, pri ktorom je volebná matéria premietnutá do viacerých volebných zákonov upravujúcich jednotlivé typy volieb,

- **monolegálny, resp. kodifikačný**, pri ktorom je právna regulácia všetkých typov volieb sústredená do jedného volebného zákona, ktorý takto nadobúda charakter volebného kódexu.

⁵² Typ volebného systému ustanovujú z členských štátov Európskej únie napr. ústavy Holandska, Portugalska, Rakúska, Španielska, Švédska, Českej republiky.

⁵³ Pozri napr. ústavy Belgicka, Dánska, Fínska, Rakúska, Grécka, Španielska.

Každý z uvedených spôsobov právnej regulácie má svoje prednosti, ako aj nevýhody. Rozloženie právnej regulácie jednotlivých typov volieb do viacerých zákonov vytvára väčší priestor pre kreativitu zákonodarcu, pričom „stvárnenie“ volebnej matérie do podoby zákona (zákonov) je z legislatívno-technického hľadiska v takomto prípade nepochybne jednoduchšie. Navyše aj pre adresátov právnej úpravy (najmä oprávnených voličov) sa volebný zákon upravujúci len jeden typ volieb javí prehľadnejší a zrozumiteľnejší. Na druhej strane existencia viacerých volebných zákonov v praxi spravidla vedie k neodôvodnenej rozbiehavosti volebnej legislatívy aj v tých jej častiach, ktoré by mali byť regulované jednotne, čo môže mátať pôsobit' zvlášť na oprávnených voličov. Navyše pluralistická podoba volebnej legislatívy vytvára väčšie pokušenie pre laické zásahy do volebných zákonov prostredníctvom celého radu neodborne pripravených (spravidla) poslancov novelizácií, čo spôsobuje destabilizáciu volebného zákonodarstva, negatívne vplýva na jeho kvalitu a vyvoláva stav právnej neistoty pre aktérov politického zápasu a v konečnom dôsledku aj oprávnených voličov.

V súčasnom demokratickom svete pomerne výrazne prevláda polylegálny prístup k volebnej legislatíve, t. j. vo väčšine štátov **existuje vedľa seba viacero volebných zákonov upravujúcich jednotlivé typy volieb**, teda predovšetkým zákon o voľbách parlamentu, resp. jeho komôr, v republikách s priamou voľbou prezidenta prezidentský volebný zákon, zákony o voľbách jednotlivých stupňov územnej samosprávy (komunálny a regionálny volebný zákon), navyše v členských štátoch Európskej únie tiež zákon o voľbách do Európskeho parlamentu. Vo federatívnych (spolkových) štátoch do početnej skupiny volebných zákonov pribúdajú zákony upravujúce voľby parlamentov členských štátov, ktorých prijímanie je v drvivej väčšine prípadov zverené do výlučnej pôsobnosti členských štátov. Do pôsobnosti členských štátov federácie je vo federáciách, resp. spolkových štátoch spravidla zverené aj vydávanie komunálnych a regionálnych volebných zákonov, čím môže narásť početnosť volebnej legislatívy v zložených štátoch aj na niekoľko desiatok volebných zákonov.⁵⁴

Kodifikačné prístupy k právnej regulácii volebného práva založené na sústredení volebnej matérie do jedného právneho predpisu, ktorý tým nadobúda charakter **volebného kódexu**, predstavujú v súčasnosti stále skôr výnimku, aj keď už majú za sebou „slušnú“ históriu. Za jeden z najstarších možno označiť belgický volebný kódex pochádzajúci ešte z roku 1928, vo Francúzsku platí volebný kódex z roku 1964. Z novších zákonov kódexového typu možno spomenúť nórsky zákon o voľbách do Stortingu, provinčných zhromaždení a zastupiteľstiev obcí z roku 1985, španielsky organický zákon o všeobecnom volebnom systéme taktiež z roku 1985 (*Régimen Electoral General*). Zo štátov strednej Európy je povšimnutia hodný v prvom rade Poľsku republiku, kde platí volebný kódex z roku 2011 (podrobne o ňom pozri SKOTNICKI, K., 2011). Kodifikačný prístup k volebnej materii sa uplatnil tiež v Maďarsku, aj keď špecifickým spôsobom – kodifikovaná je len procesná časť

⁵⁴ Žiada sa poznamenať, že niektoré otázky, ktoré minimálne nepriamo súvisia s voľbami sú v celom rade demokratických štátov upravené aj v iných ako volebných zákonoch. Ide napr. o zákony o politických stranách, zákony o priestupkoch alebo trestné zákony, príp. zákony o rozhlasovom a televíznom vysielaní, zákony o reklame a pod. Označené právne predpisy upravujú spravidla len marginálnu časť volebnej matérie a aj to v nadväznosti na príslušné ustanovenia volebných zákonov.

volebného práva v zákone č. XXXVI z roku 2013 o konaní vo volebných veciach (týmto zákonom bol nahradený predchádzajúci „procesný kódex“ – zákon č. C z roku 1997 o konaní vo volebných veciach), pričom hmotnoprávne normy sú obsiahnuté vo viacerých volebných zákonoch upravujúcich jednotlivé typy volieb. Nemožno opomenúť ani Slovenskú republiku, kde je volebná problematika sústredená do dvoch zákonov (zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov a zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov), ktoré majú charakter kódexu.

Na základe komparatívnej analýzy možno dospieť k záveru že **volebná legislatíva moderných demokratických štátov je mimoriadne rozmanitá**. Konkrétne podobu volebného zákonodarstva toho ktorého štátu podmieňuje celý rad faktorov; okrem iných zvolený ústavný model a v rámci neho predovšetkým uplatňovaná forma vlády, forma štátneho zriadenia, a v rámci nej územno-organizačná štruktúra štátu, miera decentralizácie štátu, tradície politickej a právnej kultúry, a v neposlednom rade (skôr naopak) systém politických strán a v rámci neho v aktuálnom čase sformovaný pomer politických síl. **Volebné zákonodarstvo vždy bolo a zrejme aj vždy bude výsostne politickou otázkou**. Relevantné politické strany, príp. iné politické sily budú vždy vystavené pokušeniu modelovať volebné zákony na svoj obraz, teda tak, aby im v nasledujúcich voľbách priniesli čo najväčší zisk hlasov (a najmä mandátov) o to viac, že z tohto pohľadu ponúka volebná legislatíva celý rad rôznorodých riešení (SARTORI, G., 2011, s. 13 a nasl.). Tieto aktivity nemožno politickým stranám dosť dobre vyčítať (čo nevylučuje, aby boli predmetom kritiky), keďže sú motivované kľúčovým cieľom politických strán – získať a udržať si čo najväčší podiel (politickej) moci.

Napriek už uvedenému možno v ostatných desaťročiach sledovať aspoň v niektorých parciálnych častiach volebného zákonodarstva štátov patriacich do demokratickej časti sveta určité unifikáčnne tendencie. Tieto tendencie možno v nemalej miere pripísať štandardom, ktoré formujú medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, a to predovšetkým Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, resp. presnejšie jeho Dodatokový protokol a Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, či judikatúra medzinárodných súdnych orgánov (v európskom priestore zvlášť judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva).

Voľby sa nie zriedka chápu v úzkom zmysle ako hlasovanie o navrhnutých kandidátoch, spočítavanie hlasov a vyhlásenie výsledkov volieb. Samotnému hlasovaniu ale predchádza celý rad aktivít rôznych subjektov participujúcich na organizácii, riadení a uskutočnení volieb, ktoré musia byť primeraným spôsobom koordinované prostredníctvom všeobecne záväzných právnych pravidiel. Z uvedeného hľadiska musí každý volebný zákon obsahovať celý rad vecne a časovo vzájomne skĺbených procesno-právnych, ako i hmotno-právnych pravidiel, ktoré by v konečnom dôsledku mali umožniť vyjadrenie vôle oprávnených voličov a jej premietnutie do personálneho (resp. politického) zloženia voleného orgánu verejnej moci. V zásade každý volebný zákon (v spojení s ústavnou úpravou) musí obsahovať najmä

- vymedzenie okruhu osôb s aktívnym volebným právom, vrátane pravidiel ich registrácie (spravidla prostredníctvom inštitútu zoznamov voličov),
- vymedzenie okruhu osôb s pasívnym volebným právom a ustanovenie ďalších podmienok, ktoré musia spĺňať kandidáti pre jednotlivé typy volieb,

- vymedzenie subjektov oprávnených navrhovať kandidátov pre jednotlivé typy volieb, ako aj spôsob rozhodovania o registrácii navrhnutých kandidátov na účely volieb,
- určenie (volebných) orgánov zabezpečujúcich organizáciu, riadenie a uskutočnenie volieb (vrátane ustanovenia spôsobu ich kreovania, právneho postavenia, pôsobnosti a vzájomných vzťahov),
- organizáciu volebného územia na účely uskutočnenia volieb (rozdelenie územia na volebné obvody a volebné okrsky),
- pravidlá predvolebného zápasu medzi navrhnutými kandidátmi (pravidlá volebnej kampane),
- ustanovenie organizácie a foriem hlasovania, ako aj spôsobov úpravy hlasovacích lístkov (vrátane ich právnych dôsledkov),
- organizáciu a zabezpečenie sčítavania odovzdaných hlasov a pravidiel ich vyhodnocovania (vyhodnocovania ich platnosti),
- ustanovenie mechanizmu prepočtu platne odovzdaných hlasov na mandáty (pravidlá určovania víťaza volieb),
- pravidlá vyhlasovania výsledkov volieb, príp. aj pravidlá a podmienky podávania volebných sťažností.

Viacero z vyššie vymenovaných pravidiel vyznievajú aspoň na prvý pohľad ako organizačno-technické a teda politicky neutrálne. Tomuto zdaniu do určitej miery podlieha nemalá časť najmä neprávnický orientovaného výskumu volieb, ktorý sa mnohokrát **sústredzuje len na analýzu politického jadra volebnej legislatívy**, ktoré je v odbornej literatúre označované pojmom **volebný systém** (pod pojem volebný systém treba zahŕňať predovšetkým tú časť volebných zákonov, prostredníctvom ktorých sa ustanovujú pravidlá „premieňania“ platne odovzdaných hlasov na mandáty, teda pravidlá určovania víťaza volieb; podrobnejšie k tomu pozri V. kapitolu), ktorá je z čitateľského hľadiska nepochybne najviac atraktívna, pričom **d ďalším súčasťami volebného práva venuje nezaslúžene spravidla len marginálnu pozornosť**. Nepopierateľný deficit podrobnejšej analýzy organizačno-technickej časti volebnej legislatívy v domácej odbornej ale i odbornopopularizačnej literatúre sa táto učebnica zvoleným metodologickým prístupom spracovania pokúša aspoň čiastočne odstrániť. Navyše v zhode s uznávaným nemeckým expertom na volebnú problematiku D. Nohlenom sa žiada zdôrazniť, že „... **v prípade technických elementov ide taktiež o politické otázky**“, keďže z technickými prvkami volieb je „*volič bezprostredne konfrontovaný pri odovzdávaní hlasu. Technické elementy, najmä typ volebného obvodu, typ kandidátnej listiny, spôsob procedúry odovzdávania hlasov atď. určujú štruktúru jeho výberu, premieňajú jeho politické preferencie do hlasu, ktorého politický význam je dotváraný práve cez tieto (technické) prvky. Tieto prvky sú zároveň parametrami volebných systémov. Ak chceme pochopiť spôsob fungovania volebných systémov, nemožno opomínať štúdium ich technických prvkov.*“ (NOHLEN, D., 2004, s. 73.). Nad rámec citovaného sa javí vhodné poznamenať, že aj za zdanlivo výsostne organizačno-technickými prvkami volebného zákona sa nie zriedka skrýva významný politický motív. Napr. odmietanie zavedenia korešpondenčného, či elektronického hlasovania, ktoré je navonok odôvodňované technickými ťažkosťami, či mimoriadne vysokými finančnými nákladmi, môže byť v skutočnosti primárne motivované obavami aktuálne dominantných politických strán z predpokladaného vplyvu hlasov voličov, ktorí tieto netradičné (alternatívne) formy hlasovania pravdepodobne najviac využijú (vekovo mladšie skupiny voličov, voliči dlhodobo sa zdržiavajúci v cudzine) na celkové výsledky volieb.

Primeraná orientácia vo volebnej legislatíve vyžaduje poznanie podstaty a funkcií základných inštitútov volebného práva a ďalších právnych prostriedkov, ktoré tvoria obligatórnu súčasť prakticky každého volebného zákona a to bez ohľadu na to, že môžu byť a sú v jednotlivých štátoch upravené rôznorodými spôsobmi. Práve problematike základných volebných inštitútov a ďalších právnych prostriedkov regulovaných volebnými zákonmi bude venovaný ďalší výklad, ktorého cieľom ale nie je (a ani nemôže byť) vyčerpávajúca komparatívna analýza rôznorodých spôsobov ich regulácie v jednotlivých štátoch. Jeho primárnou ambíciou je ponúknuť **základnú charakteristiku jednotlivých inštitútov volebného práva, ich funkcií a významu pri naplňaní účelu volieb** a až na tomto základe naznačiť aj niektoré rozdielne prístupy k ich právnej regulácii uplatňované v demokratických štátoch a ich možné dôsledky (politické dôsledky nevynímajúc). Osobitná pozornosť bude venovaná predovšetkým takým formám právnej regulácie základných inštitútov volebného práva, ktorá môžu inšpirujúco pôsobiť na domácu právnu reguláciu. Rovnako budú predmetom pozornosti tie právne regulácie jednotlivých volebných inštitútov, ktoré sa aspoň z pohľadu autorského kolektívu tejto učebnice javia v súčasnej etape vývoja demokratického spoločenstva štátov progresívne a zároveň spôsobilé formovať štandardy moderného demokratického volebného práva a naznačovať jeho ďalší vývoj.

Z už uvedeného vyplýva, že voľby z hľadiska právnej regulácie treba vnímať ako určitý vnútorne organizovaný proces, ktorý v konečnom dôsledku vyúsťuje do hlasovania oprávnených voličov a následného sčítania hlasov a vyhlásenia výsledkov volieb. Každý inštitút volebného práva má svoje pevné miesto a funkcie v rámci **volebného procesu**, ktorý predstavuje z časového hľadiska relatívne dlhé (spravidla niekoľko týždňov trvajúce) časové obdobie. Volebný proces je ako celok normatívne upravený prostredníctvom volebných zákonov, príp. iných volebných predpisov. Z časového hľadiska volebný proces zahŕňa **obdobie trvajúce odo dňa vyhlásenia volieb až do vyhlásenia ich oficiálnych výsledkov**.⁵⁵ Volebný proces tvorí viacero organicky na seba nadväzujúcich a čiastočne sa aj prelínajúcich štádií, pričom tieto štádiá volebného procesu sú v zásade rovnaké pri všetkých typoch volieb. Z metodologického hľadiska sa javí najvhodnejšie ponúknuť základnú charakteristiku kľúčových inštitútov volebného práva na základe analýzy volebného procesu v časovej postupnosti jeho jednotlivých štádií. Na účely vecnej analýzy možno volebný proces rozdeliť na nasledovné štádiá:

- vyhlásenie volieb,
- rozdelenie volebného územia na volebné obvody a volebné okrsky,
- registráciu voličov (vytváranie, resp. aktualizáciu zoznamov voličov),
- kreovanie volebných orgánov,
- navrhovanie a registráciu kandidátov,
- štádium (oficiálnej) volebnej kampane,
- hlasovanie,
- zisťovanie výsledkov hlasovania a vyhlásenie výsledkov volieb

V takto naznačenom metodologickom postupe analýzy volebného zákonodarstva je zložité nájsť z časového hľadiska vhodné miesto na rozbor už spomínaného politického jadra

⁵⁵ V praxi sa tento proces môže *de facto* predĺžiť v prípadoch, keď neúspešní kandidáti podajú volebné sťažnosti. V takýchto prípadoch zvolené orgány verejnej moci nadobúdajú nespochybniteľnú legitimitu vo svojej podstate až právoplatným rozhodnutím príslušného orgánu verejnej moci (spravidla súdu) o volebnej sťažnosti.

každého volebného zákona, teda mechanizmu premeny platne odovzdaných hlasov na mandáty (volebného systému). Rešpektujúc túto zložitosť a zároveň určujúci význam tohto mechanizmu pre celkovú charakteristiku volebných zákonov **bude problematika volebných systémov predmetom samostatnej kapitoly**, ktorá bude bezprostredne nadväzovať na analýzu ostatných súčastí volebnej legislatívy.

IV. 3. Štádiá volebného procesu

IV. 3. 1. Vyhlásenie volieb

Pod vyhlásením volieb treba rozumieť **určenie termínu uskutočnenia volieb**. V súvislosti s vyhlasovaním volieb je vhodné rozlišovať medzi vyhlásením riadnych volieb, predčasných (mimoriadnych) volieb, doplnovacích volieb a nových volieb.

Riadne voľby sa vyhlasujú v súvislosti s uplynutím volebného obdobia príslušného občanmi priamo voleného orgánu verejnej moci, resp. presnejšie v súvislosti s blížiacim sa uplynutím jeho volebného obdobia. Riadne voľby by sa mali uskutočniť tak, aby medzi uplynutím volebného obdobia doterajšieho parlamentu (či iného priamo voleného orgánu verejnej moci) a ustanovením novozvoleného parlamentu (iného priamo voleného orgánu verejnej moci) nevzniklo časové vákuum. V zásade všetky priamo volené orgány verejnej moci sú totiž volené na vopred ustanovené volebné obdobie (princíp vlády na čas).

Predčasné (mimoriadne) voľby sa vyhlasujú vtedy, ak dôjde z určitého dôvodu ku skráteniu volebného obdobia niektorého priamo voleného orgánu verejnej moci (u parlamentu, či iného zastupiteľského orgánu ide spravidla o jeho rozpustenie hlavou štátu, príp. jeho „samorozpustenie“, u prezidenta, príp. iného priamo občanmi voleného verejného funkcionára môže ísť o vzdanie sa funkcie, odvolanie z funkcie a pod.).

Doplňovacie voľby⁵⁶ sú vyhlasované vtedy, ak v priebehu volebného obdobia dôjde k uprázdneniu mandátu, resp. mandátov niektorých členov priamo voleného kolegiálneho orgánu verejnej moci (k uprázdneniu mandátu môže dôjsť napr. z dôvodu vzdania sa mandátu, vzniku inkompatibility, smrti, odvolania). Doplnovacie voľby sa neuskutočňujú na celom volebnom území, ale len v tých volebných obvodoch, kde došlo k uprázdneniu mandátu. Volebné zákony, príp. priamo ústava ustanovujú kedy sa doplnovacie voľby musia, resp. kedy nemusia uskutočniť (napr. v období bezprostredne predchádzajúcom uplynutiu volebného obdobia parlamentu, resp. iného priamo voleného orgánu verejnej moci, alebo vtedy, ak sa aj po uvoľnení mandátu zachová zákonom ustanovený minimálny počet členov príslušného zastupiteľského orgánu). Doplnovacie voľby prichádzajú v zásade do úvahy len pri väčšinovom volebnom systéme, príp. väčšinovej časti kombinovaných volebných systémov (v systémoch pomerného zastúpenia sa uprázdnenie mandátu v priebehu volebného obdobia spravidla rieši nastupovaním náhradníkov)⁵⁷.

⁵⁶ Doplnovacie voľby *a priori* neprichádzajú do úvahy v prípade, ak ide o monokratický priamo volený orgán verejnej moci.

⁵⁷ Obsadzovanie uprázdnených mandátov nastúpením náhradníkov sa uplatňuje aj v niektorých väčšinových systémoch (napr. vo Francúzsku, kde sa spolu s poslancami volia aj ich náhradníci).

Nové voľby, ktoré sa niekedy označujú aj ako **opakované voľby** sa vyhlasujú vtedy, ako boli predchádzajúce voľby príslušným orgánom verejnej moci (spravidla súdom) vyhlásené za neplatné, resp. bol zrušený výsledok volieb, príp. ak sa voľby nekonali z dôvodu nedostatku kandidátov na volené funkcie.

Právomoc vyhlásiť parlamentné voľby je spravidla zverená hlave štátu (prezidentovi, monarchovi), skôr ojedinele vláde (napr. Švédsko), alebo predsedovi parlamentu (Slovenská republika, v Poľsku vyhlasuje maršálek Sejmu prezidentské voľby) a je vo väčšine štátov ustanovená priamo v ústavách. Spravidla tí istí ústavní činitelia, ktorí vyhlasujú parlamentné voľby vyhlasujú, aj ostatné typy volieb. Z logiky vecí vyplýva, že v prípade ak parlamentné voľby vyhlasuje prezident, tak právomoc vyhlásiť prezidentské voľby prislúcha (až na niekoľko málo výnimiek) inému ústavnému orgánu, najčastejšie je to vláda, alebo parlament (jeho predseda). Zverenie právomoci vyhlásiť parlamentné voľby hlave štátu možno považovať za najvhodnejšie riešenie a to nielen preto, že prezidentský (kráľovský) akt o vyhlásení volieb už sám osebe priznáva spoločensko-politickú vážnosť nastávajúcim voľbám, ale aj preto, že vo väčšine ústav moderných demokratických štátov vychádzajúcich primárne z parlamentnej formy vlády je hlave štátu priznané postavenie tzv. neutrálnej moci (*pouvoir neutre*), teda moci, ktorá stojí (aspoň koncepčne) nad politickými mocami (mimo priameho politického zápasu).⁵⁸ Túto skutočnosť sa žiada zdôrazniť predovšetkým preto, že určenie termínu volieb môže mať v konkrétnych okolnostiach toho ktorého štátu nemalý význam a predstavovať pre tie politické subjekty, ktoré o tom môžu rozhodnúť, resp. môžu takéto rozhodnutie relevantným spôsobom ovplyvniť, nie zanedbateľnú výhodu (sústredenie pozitívnych ekonomických a sociálnych opatrení do času bezprostredne predchádzajúcemu vyhláseniu volieb, alebo rozpútanie politickej závažnej aféry nasmerovanej proti politickému protivníkovi, či vleklá kríza vo vnútri opozičných politických strán, priaznivé zahranično-politické okolnosti a pod.). Napriek uvedenému **politickú váhu právomoci vyhlásiť riadne voľby nemožno preceňovať**. Subjekt, ktorému je táto právomoc zverená, má totiž pri určení termínu riadnych volieb značne obmedzený manévrovací priestor, ktorý spravidla zahŕňa diskreciu v rozsahu niekoľkých dní, maximálne týždňov, a to predovšetkým preto, že volebné obdobie parlamentu, či iného priamo občanmi voleného orgánu verejnej moci je v drvivej väčšine prípadov ustanovené priamo (a spravidla veľmi rigorózne)⁵⁹ v ústave, pričom v recentných demokratických a právnych štátoch sa rešpektuje ústavný princíp vlády na čas tak dôsledne, že aj skrátenie volebného obdobia hoci len o niekoľko týždňov by mohlo vyvolať závažný ústavný spor,⁶⁰ nehovoriac už o prípadnom

⁵⁸ V skutočnosti to tak napriek v ústave deklarovanej koncepcii postavenia hlavy štátu v republikách (v monarchiách len ojedinele) vôbec nemusí byť, keďže hlava štátu spravidla viac či menej minimálne inklinuje k niektorej časti politického spektra.

⁵⁹ Ako príklady ústav s najrigoróznejšou úpravou termínu volieb možno spomenúť Ústavu Estónskej republiky, ktorá v § 60 ods. 3 ustanovuje „*Riadne voľby Štátneho zhromaždenia sa konajú prvú nedeľu mesiaca marec štvrtého roku, ktorý nasleduje po voľbách predchádzajúceho Štátneho zhromaždenia.*“ (obdobne v bode 10 Lotyšskej ústavy sa ustanovuje „*Voľby do Saeima sa konajú prvú októbrovú sobotu*“).

⁶⁰ Výnimku z tohto hľadiska tradične predstavovala Veľká Británia kde sa sformovala všeobecne rešpektovaná ústavná zvyklosť (na začiatku minulého storočia premietnutá do *Parliament Act* z roku 1911), v zmysle ktorej monarcha na návrh predsedu vlády mohol vyhlásiť voľby Dolnej snemovne parlamentu v zásade kedykoľvek, ale najneskôr do uplynutia piatich rokov od predchádzajúcich volieb (*The Fixed-term Parliament Bill, Explanatory Notes, www.parliament.uk.*). Táto právomoc bola v rukách britského monarchu len formálne, v skutočnosti bolo rozhodnutie o termíne parlamentných volieb v rukách predsedu vlády, a teda predsedu vládnej strany, čo bolo predmetom sústredenej kritiky, ako neoprávnená výhoda vládnej väčšiny. Po parlamentných voľbách v roku 2010 však bol do legislatívneho procesu predložený (a následne aj schválený) návrh zákona

predĺžení volebného obdobia, ktoré je principiálne neprípustné (s výnimkou mimoriadnych situácií, s ktorými ústavy spravidla výslovne počítajú).

Právomoc vyhlásiť voľby **nadobúda na politickom význame v súvislosti s vyhlasovaním predčasných parlamentných volieb**⁶¹, ktorých primárnou funkciou je nepochybne riešenie ústavnej krízy (je inou otázkou, že nie vždy sa podarí prostredníctvom predčasných volieb takúto krízu vyriešiť). Vyhláseniu predčasných (mimoriadnych) volieb predchádza právny akt, ktorým dôjde k predčasnému skončeniu volebného obdobia „aktuálneho“ parlamentu. Spravidla ide o rozhodnutie hlavy štátu (či iného ústavného činiteľa) o rozpustení parlamentu, príp. o svojom predčasnom „samorozpustení“ (skrátení svojho volebného obdobia) rozhodne priamo parlament.⁶² Mimoriadne voľby hrozia *de facto* permanentne najmä vtedy, ak ešte nie je vyprofilovaná politická scéna a medzi politickými stranami prebieha ostrý politický zápas, t. j. predovšetkým vtedy, ak politická situácia v krajine nie je stabilizovaná. Na frekvenciu pokusov riešiť politickú krízu prostredníctvom predčasných volieb nie malou mierou vplyva ale aj to, aký priestor pre diskreciu (voľnú úvahu) vymedzuje pre uplatnenie právomoci hlavy štátu (príp. iného ústavného orgánu) rozpustiť parlament ústava. Na základe ústavnej komparácie možno vo všeobecnosti tvrdiť, že pomerne veľký priestor na diskreciu hlavy štátu v súvislosti s rozpúšťaním parlamentu, je charakteristický pre ústavy niektorých tradičných západných demokracií,⁶³ resp. „staršie“ ústavy. Naopak vo väčšine ústav tzv. nových demokracií je priestor pre rozpustenie parlamentu už výrazne obmedzený a môže k nemu dôjsť spravidla len vtedy ak nastane niektorá z v ústave taxatívne vymedzených právnych situácií.⁶⁴ Bez ohľadu na rigiditu ústavy ale v zásade platí, že vládna väčšina, ktorá si v určitom pre ňu priaznivom okamihu želá vyvolať predčasné voľby je v zásade vždy spôsobilá prostredníctvom svojich obštrukčných aktivít tento cieľ dosiahnuť.

Na margo určenia termínu volieb možno mimo rámca doterajšieho rozboru ešte poznamenať, že voľby sa vyhlasujú spravidla na jeden kalendárny deň v týždni, ktorý je

o volebnom období parlamentu, ktorý ustanovuje rigorózne päťročné volebné obdobie parlamentu s tým, že každé (riadne) nasledujúce voľby sa uskutočnia vždy v prvý májový štvrtok, pričom pre najbližšie voľby sa ustanovil termín volieb na 7. máj 2015 (podrobnejšie k tomu MICHALAK, A., 2010, s. 100 a nasl.). Obdobné riešenie je obsiahnuté ešte stále v Ústave Írskej republiky, kde parlamentné voľby vyhlasuje prezident na návrh predsedu vlády (čl. 13 ods. 2 ústavy) a to pri rešpektovaní pravidla, podľa ktorého „*Ten istý Daáil Éireann nemôže zotrvať vo funkcii po dobu dlhšiu ako 7 rokov od dňa svojej prvej schôdze; zákon môže ustanoviť kratšiu dobu.*“ (čl. 16 ods. 5 ústavy).

⁶¹ V zásade analogicky to platí aj v prípade predčasných volieb regionálneho parlamentu, či obecného (mestského) parlamentu.

⁶² K skráteniu volebného obdobia parlamentu jeho „samorozpustením“ sa negatívne stavia podstatná časť ústavnej teórie [BRÖSTL, A., 2013, s. 147, FILIP, J., 1997, OROSZ, L. a kol., 2009, s. 77], alebo ho pripúšťa celkom výnimočne KLÍMA, K., 2006, s. 79. Do ústavne relevantnej podoby sa tento názor (aj keď nie je prijímaný všeobecne) v Českej republike dostal prostredníctvom nálezu Ústavného súdu Českej republiky, č. Pl. ÚS 276/09 z 10. septembra 2009, ktorým český ústavný súd okrem iného rozhodol, že ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o skrátaní V. volebného obdobia Poslaneckej snemovne „*je v rozpore s podstatnými náležitostmi demokratického právneho štátu dle čl. 9 odst. 2 Ústavy ...*“.

⁶³ Značný diskrečný priestor ponúka prezidentovi napr. Ústava Francúzskej republiky z roku 1958, v dôsledku čoho sa v druhej polovici 20. storočia vo Francúzsku začala formovať „ústavná zvyklosť“, podľa ktorej prezident bezprostredne po svojom zvolení rozpúšťal parlament (využívajúc politický kapitál získaný v prezidentských voľbách), v prípade ak mu politicky nekonvenoval.

⁶⁴ Napriek tejto skutočnosti sa predčasné voľby stali vo veľkej časti tzv. postkomunistických štátov pravidelnou súčasťou ústavno-politického života (pozri k tomu napr. WOJNICKI, J., 2008, s. 43 a nasl.).

navyše presne určený buď priamo ústavou, zákonom, alebo ústavnou zvyklosťou (napr. vo Veľkej Británii je volebný dňom pravidelne štvrtok, rovnako ako v Estónsku, v sobotu sa vždy volí napr. v Lotyšsku a Slovenskej republike, v nedeľu v Litve atď.). V početne už výrazne menšej skupine štátov sa voľby konajú v dvoch po sebe nasledujúcich dňoch (napr. v Českej republike, kde sú volebnými dňami piatok a sobota).⁶⁵

Vyhlásenie volieb vyvoláva spravidla bezprostredne celý rad právnych účinkov predovšetkým z hľadiska časového sledu volebného procesu, keďže od dňa vyhlásenia volieb sa odvíjajú ďalšie dôležité lehoty ustanovené vo volebných predpisoch, napr. lehoty na ustanovenie volebných komisií, lehoty na predkladanie kandidátov, resp. kandidátnych listín vrátane lehôt na ich registráciu, lehoty na príp. zmeny v zoznamoch voličov, začiatok volebnej kampane atď.), t. j. vyhlásenie volieb vo svojej podstate časovo vymedzuje, resp. predurčuje konkrétny priebeh celého volebného procesu.

IV. 3. 2. Volebné územie, volebné obvody a volebné okrsky

Voľby sa organizujú a uskutočňujú primárne podľa územného princípu, t. j. na území štátu, resp. určitej časti územia štátu. Ak ide o voľby najvyšších ústavných orgánov (parlamentu, prezidenta) volebné územie tvorí územie celého štátu. Pri voľbách orgánov regionálnej samosprávy a komunálnych voľbách tvorí volebné územie územný obvod (obvod územnej pôsobnosti) volených orgánov územnej samosprávy. Pri voľbách do Európskeho parlamentu volebné územie tvoria územia členských štátov Európskej únie. Územný princíp organizácie a uskutočnenia volieb predpokladá, že voliči uskutočnia svoje volebné právo v mieste svojho trvalého pobytu (bydliska), čo ale nevylučuje, aby za zákonom ustanovených podmienok voliči volili aj na inom mieste, resp. z iného miesta, vrátane zahraničia (k tomu viac nižšie).

Volebné územie sa teritoriálne člení na osobitné územné jednotky, ktoré sú spravidla označované ako volebné obvody. **Volebný obvod** je časť volebného územia, v ktorom všetci voliči volia (uskutočňujú výber) z rovnakého okruhu kandidátov. Počet, druhy a veľkosť volebných obvodov sú z nemalej miery predurčené uplatňovaným volebným systémom. Možno rozlišovať **jednomandátové volebné obvody a viacmandátové volebné obvody**. O jednomandátový volebný obvod ide vtedy, ak na jeho území možno na základe výsledkov volieb získať (obsadiť) len jeden mandát, čo platí vždy, ak ide o voľbu hlavy štátu, resp. voľbu monokratického orgánu miestnej samosprávy (napr. voľby starostu). Z tejto skutočnosti zároveň vyplýva, že v prípade voľby prezidenta, resp. monokratického orgánu územnej samosprávy tvorí celé volebné územie jeden volebný obvod. O viacmandátový volebný obvod ide vtedy, ak na jeho území možno na základe volieb získať (obsadiť) viacero mandátov. Volebné územie je rozdelené na viacmandátové volebné obvody, resp. tvorí jeden viacmandátový obvod vždy vtedy, ak sa uplatňuje systém pomerného zastúpenia

⁶⁵ Tradíciu „Volebných dní“, teda uskutočňovania volieb v konkrétnom dni kalendárneho týždňa v jednotlivých členských štátoch Európskej únie vo svojej podstate rešpektujú aj pravidlá vyhlasovania volieb do Európskeho parlamentu, keďže európske právo (konkrétne čl. 10 a 11 Aktu o priamych a všeobecných voľbách poslancov Európskeho parlamentu) ustanovuje požiadavku, aby sa tieto voľby v členských štátoch uskutočnili v rozmedzí štyroch dní – od štvrtku do nedele kalendárneho týždňa, v ktorom sa voľby do Európskeho parlamentu na celom území Európskej únie konajú, pričom určenie konkrétneho dňa, v ktorom sa tieto voľby v konkrétnom členskom štáte Európskej únie uskutočnia je v kompetencii členského štátu Európskej únie (podrobnejšie pozri RULKA, M., 2013, s. 29 a nasl.).

(proporcionálny volebný systém). Ak sa voľby uskutočňujú na základe väčšinového volebného systému sú volebné obvody spravidla jednomandátové, ale môžu sa uskutočňovať aj vo viacmandátových volebných obvodoch.

Územné obvody (hranice) jednotlivých volebných obvodov môžu ale nemusia byť totožné s územnými obvodymi jednotlivých administratívno-teritoriálnych jednotiek (obce, okresy, kraje, a pod.), aj keď ich vždy do značnej miery kopírujú a viac či menej rešpektujú ich hranice. Vedú k tomu primárne pragmatické a organizačné dôvody, keďže územné orgány verejnej správy (najmä orgány obcí, ale aj orgány miestnej štátnej správy) sa vždy nemalou mierou podieľajú na organizácii a uskutočňovaní volieb, resp. poskytujú organizačno-technickú a tiež odbornú pomoc volebným orgánom.

V celom rade štátov sa popri štandardných volebných obvodoch vytvárajú **aj osobitné volebné obvody** za účelom garantovania zastúpenia voličov, ktorí patria do takéhoto volebného obvodu v parlamente, príp. ustanovenia špeciálneho mechanizmu pre získanie mandátu v takomto volebnom obvode. Osobitné volebné obvody sa v praxi v niektorých štátoch vytvárajú za účelom

a) zabezpečenia reprezentácie národnostných menšín [napr. v Chorvátsku sa pre národnostné menšiny vytvára jeden osobitný volebný obvod, ktorý zahŕňa územie celého štátu, pričom je navyše určená kvóta 8 mandátov vyhradených pre národnostné menšiny, obdobné riešenie sa uplatňuje tiež v Slovinsku, alebo Maďarsku (k tomu pozri viac napr. ŽUKOWSKI, A., 2008, s. 15 a nasl.)],

b) zabezpečenia reprezentácie určitých častí územia štátu v celoštátnom parlamente (napr. v Dánskom kráľovstve ide o volebný obvod zahŕňajúci územie Grónska a volebný obvod zahŕňajúci územie Faerských ostrovov, v Taliansku sú v Senáte garantované 2 mandáty pre oblasť Molise a jeden mandát pre údolie Aosty, čo sa taktiež prejavuje v zriadení osobitných volebných obvodov, atď.), a najmä

c) zabezpečenie hlasovania a reprezentácie voličov žijúcich trvale alebo dlhodobo v zahraničí.

V súčasnosti už veľmi početná skupina demokratických štátov umožňuje hlasovanie so zahraničia pre voličov, ktorí buď trvalo žijú, alebo sa v čase volieb nachádzajú v cudzine. Pri „premene“ týchto hlasov na mandáty sa uplatňujú dva základné prístupy; buď sa hlasy započítavajú k ostatným hlasom odovzdaným v tuzemsku v konkrétne určenom volebnom obvode (obvodoch), alebo sa spočítavajú samostatne a „pretavia sa“ do mandátov (mandátu) vyhradených pre osobitný volebný obvod vytvorený pre zahraničie (napr. Taliansko, Francúzsko, Chorvátsko, Portugalsko, Rumunsko), pričom buď ide o jeden volebný obvod zahŕňajúci celý svet⁶⁶, alebo je ustanovených viacero zahraničných volebných obvodov (napr.

⁶⁶ Takéto riešenie je zvolené napr. v Taliansku, kde viacmandátový zahraničný volebný obvod tvorí územie celého sveta, ktoré je ale rozdelené na štyri volebné zóny (európsku zónu, zónu zahŕňajúcu Severnú a Strednú Ameriku, zónu Južnej Ameriky a zónu zahŕňajúcu Afriku, Áziu, Austráliu a Antarktídu), pričom pre každú z týchto volebných zón sa z celkového počtu „zahraničných mandátov“ vyčleňuje konkrétny počet mandátov v závislosti od počtu v nich registrovaných voličov. V Taliansku v súčasnosti platný systém volieb zo zahraničia reguluje zákon č. 459 z roku 2001. Schváleniu označeného zákona predchádzali dve na seba nadväzujúce novelizácie talianskej ústavy uskutočnené v rokoch 2000 a 2001, prostredníctvom ktorých sa najprv ustanovila v záujme zabezpečenia reálnosti výkonu volebného práva talianskych občanov žijúcich v zahraničí povinnosť zriadiť na účely volieb oboch komôr parlamentu zahraničný volebný obvod (čl. 48 ústavy) a následne určil počet mandátov v ňom pri voľbách jednotlivých komôr parlamentu (pri voľbách Poslaneckej snemovne ide o 12

v Portugalsku sú dva volebné obvody – európsky a mimoeurópsky). Počty mandátov, ktoré možno získať v zahraničnom volebnom obvode sú ustanovené buď priamo v ústave (príp. inom predpise)⁶⁷, alebo v závislosti od toho, koľko hlasov bude v zahraničí odovzdaných. Takéto riešenie je zvolené v Portugalsku, kde môžu voliči voliaci zo zahraničia získať 2 až 4 mandáty, pričom v každom z dvoch volebných obvodov – európskom aj mimoeurópskom – možno získať dva mandáty, ale druhý z nich len vtedy, ak vo volebnom obvode odovzdá hlas viac ako 50 000 voličov (pozri HALÁSZ, I., 2012, s. 201).

Určovanie počtu volebných obvodov, počtu v nich obsadzovaných mandátov a určovanie hraníc (územných obvodov) volebných obvodov bezprostredne súvisí s **princípom rovnosti volebného práva**. Počet volebných obvodov, počty mandátov v nich a ich územné obvody ustanovujú v niektorých štátoch volebné zákony, ale nie zriedka aj priamo ústavy moderných demokratických štátov a to buď priamo, alebo tak, že ustanovia mechanizmus, na základe ktorého sa v období bezprostredne predchádzajúcom vyhláseniu príslušných volieb tieto určujú (spravidla osobitným uznesením orgánu verejnej moci, o ktorého voľby ide). Dôvody, pre ktoré nie sú volebné obvody a ich hranice ustanovené vo väčšine štátov priamo volebným zákonom spočívajú predovšetkým v tom, že v priebehu volebného obdobia môže dôjsť, a nie zriedka aj dochádza, v rámci volebného územia, resp. v doterajších volebných obvodoch aj k výraznejším zmenám v počte oprávnených voličov (migrácia, vysťahovalectvo, epidémia, výstavba novej obytnej zóny a pod.), na ktoré sa žiada predovšetkým v záujme zabezpečovania princípu rovnosti volieb, ale aj proporcionality zastúpenia jednotlivých územných jednotiek v príslušnom zastupiteľskom orgáne, primerane reagovať.

Význam, ktorý pripisujú mnohé demokratické štáty utváraniu volebných obvodov a určovaniu ich hraníc možno ilustrovať na dikcii príslušných ustanovení aspoň niektorých ústav demokratických štátov. Vhodné sa zdá poukázať na čl. 16 ods. 2 Írskej ústavy,⁶⁸ v ktorom sa ustanovuje:

„1. Dáil Éireann sa skladá z členov reprezentujúcich volebné obvody určené zákonom.

2. Počet členov bude z času na čas upravovaný zákonom, celkový počet členov Dáil Éiraenn však nesmie byť nižší než jeden člen na každých 30 000 obyvateľov a nesmie byť vyšší než jeden člen na 20 000 obyvateľov.

3. Pomer medzi počtom členov volených v ktoromkoľvek okamžiku v určitom volebnom obvode a počtom obyvateľov daného obvodu, by mal byť v celej krajine do maximálnej možnej miery rovnaký.

4. Oireachtas⁶⁹ reviduje volebné obvody najmenej jeden krát za dvanásť rokov s náležitým ohľadom k zmenám v rozmiestení obyvateľstva, žiadne zmeny volebných obvodov však nesmú nadobudnúť účinnosť do konca volebného obdobia Dáil Éireann, ktoré zasada v čase revízie.“

mandátov a pri voľbách Senátu ide o šesť mandátov – čl. 56 a čl. 57 ústavy); podrobnejšie pozri GAMBALE, P. – SICA, G., 2011.

⁶⁷ Vo Francúzsku vo volebnom kódexe z roku 1964.

⁶⁸ Inšpirovať sa možno napr. tiež z textu čl. 36 belgickej ústavy, čl. 149 Ústavy Portugalskej republiky a najmä čl. 6 kapitoly 3 Aktu o forme vlády Švédskeho kráľovstva.

⁶⁹ Oireachtas je národný parlament zložený zo Snemovne reprezentantov (Dáil Éireann) a Senátu (Senad Éireann).

Z komparatívneho hľadiska možno poukázať aj na právnu reguláciu určovania volebných obvodov a ich hraníc vo Veľkej Británii, kde sa uplatňuje tradične väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou (v jednomandátových volebných obvodoch). Vo Veľkej Británii boli už v roku 1944 vytvorené špeciálne permanentne pracujúce hraničné komisie (*Boundary Commission*) pre územia Anglicka, Škótska, Walesu a Severného Írska, ktorých úlohou bolo monitorovanie migrácie obyvateľstva v jednotlivých volebných obvodoch a na tom základe (priebežne) aj vykonávanie zmien ich hraníc, pričom každých 8 až 12 rokov sa uskutočňovala generálna revízia rozdelenia volebného územia na volebné obvody, ktorú v konečnom dôsledku schvaľovali obe komory britského parlamentu. Predsedom týchto komisií bol z titulu funkcie speaker Dolnej snemovne a ich členmi boli tradične sudcovia a uznávaní právnici. Na základe *the Political Parties, Elections and Referendum Act* z roku 2000 úlohy hraničných komisií prevzala od roku 2006 podľa označeného zákona zriadená *Electoral Commission*. zložená z 5 až 9 členov vymenovaných kráľovnou na návrh Dolnej snemovne po konzultácii s lídrami parlamentných politických strán. Obdobné riešenie sa uplatňuje aj v Írsku, kde je problematika určovania volebných obvodov a ich hraníc zverená do pôsobnosti špeciálnej komisie pre otázky volebných obvodov.

Vo vzťahu k problematike hľadania optimálneho demokratického a pritom spravodlivého mechanizmu určovania veľkosti a hraníc volebných obvodov sa zdá vhodné poukázať aj na právne názory, ktoré formulovala Benátska komisia spoločne s Úradom OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) v súvislosti s posudzovaním maďarského volebného zákona z roku 2011 (ide o organický zákon, ku ktorého schváleniu, resp. zmenám je potrebný súhlas 2/3 hlasov členov parlamentu). Tento zákon obsahoval pomerne podrobné pravidlá ustanovovania jednomandátových volebných obvodov na účely volieb Štátneho zhromaždenia⁷⁰, ktoré vychádzali z nasledovných zásad:

- počet voličov v každom jednomandátovom volebnom obvode sa môže odchyľovať od celoštátneho aritmetického priemeru najviac o 15 %,
- hranice jednomandátových volebných obvodov nesmú prekračovať hranice okresov, alebo hranice Budapešti,
- hranice volebných obvodov sa ustanovujú so zohľadnením geografických, etnických, historických, religióznych aspektov a migrácie obyvateľstva,
- ak dôjde v konkrétnom (konkrétnych) jednomandátových volebných obvodoch k odchýleniu v počte voličov príslušného volebného obvodu od celoštátneho aritmetického priemeru o 20 %, je parlament povinný vykonať zodpovedajúce zmeny, ktoré ale nemôžu byť vykonané v roku riadnych parlamentných volieb.

Benátska komisia pri posudzovaní tejto právnej úpravy sformulovala k nej nasledovné pripomienky (odporúčania):

- presné označenie hraníc volebných obvodov nemá tvoriť obsah organického zákona, ku ktorého schváleniu je potrebná 2/3 väčšina hlasov členov Štátneho zhromaždenia, takýto zákon by mal ustanoviť len procedúru a formu ich ustanovenia v bežnom zákone,
- mala by sa kreovať nezávislá komisia zložená napr. z geografa, sociológa, zástupcov politických strán podľa zásady ich pomerného zastúpenia a predstaviteľov národnostných menšín, ktorej úlohou by malo byť ustálenie hraníc volebných obvodov,

⁷⁰ Maďarský volebný systém je tradične kombinovaný, časť poslancov sa volí v jednomandátových volebných obvodoch podľa väčšinového princípu a časť v celoštátnom volebnom obvode na základe systému pomerného zastúpenia.

- hranice volebných obvodov by sa mali obligatórne prehodnocovať každých 10 rokov (alebo ešte častejšie), nemalo by sa čakať, kým dôjde k odchýleniu v počte voličov o 20% ako predpokladá zákon,

- zákon by mal ustanoviť, že z hľadiska počtu voličov vo volebnom obvode je maximálne akceptovateľný rozdiel vo výške 10% od počtu voličov v inom volebnom obvode (DRINÓCZI, T.. 2014, s. 91 – 92).⁷¹

Aj keď odporúčania autoritatívnych medzinárodných organizácií smerujúce k ustanoveniu demokratického mechanizmu ustanovovania volebných obvodov a určovania ich hraníc vyznievajú veľmi príťažlivo, v reálnej politickej praxi sa presadzujú mimoriadne zložito. Uplatňovanie právomoci určovať počty volebných obvodov, ich hranice, ako aj počty v nich volených zástupcov sa stalo predmetom politickej manipulácie a ostrých politických zápasov v podstate už v počiatkoch formovania moderného volebného práva, pričom si nemožno robiť ilúzie, že v krátkodobejšom časovom horizonte sa ju aspoň v moderných demokratických štátoch podarí vytlačiť z verejného života. Ako jeden z historicky prvých prípadov významnejšej manipulácie s hranicami volebných obvodov sa v odbornej literatúre spravidla spomína príprava volieb v Bostone v roku 1812, kde sa vytvorilo viacero viacmandátových volebných obvodov pripomínajúcich svojim tvarom salamandru. Na tvorbe týchto volebných obvodov sa podieľal aj vtedajší guvernér *Eldbridg Gerry*. V nadväznosti na tieto skutočnosti sa v odbornej literatúre účelová manipulácia s počtom a hranicami volebných obvodov začala označovať ako *gerrymandering*. Aj keď sa tento pojem aj v súčasnosti nie zriedka používa, príliehavejšie sa zdá používanie pojmu **volebná geometria**. Podľa niektorých autorov je volebná geometria spájaná len s väčšinovým volebným systémom (KREJČÍ, O., 2006, s. 461), a to preto, že historicky prvé prípady jej významnejšieho zaznamenania sú spojené práve s týmto volebným systémom. S týmto názorom však nemožno súhlasiť. Naopak žiada sa poukázať na celý rad autorov, ktorí zdôrazňujú, že práve určenie počtu volebných obvodov a ich veľkostí predstavuje kľúčový faktor predurčujúci charakteristiku a kvalitu volebného systému pomerného zastúpenia (NOHLEN, D., 2004, s. 74 a nasl.; ŠEDO, J., 2007, s. 27; LEBEDA, T., In.: NOVÁK, M. et a. 2011, s. 613 atď.). Z už uvedeného vyplýva, že prostredníctvom volebnej legislatívy možno výrazne volebnú geometriu obmedziť, resp. ju neutralizovať. Iná a pritom podstatná otázka však spočíva v tom, či k tomu existuje politická vôľa (!).

Volebné obvody sa ďalej spravidla územne členia na menšie jednotky, ktoré sa v domácej volebnej legislatíve označujú ako **volebné okrsky**. Pre každý volebný okrskok je (spravidla) určená samostatná volebná miestnosť, v ktorej je organizované samotné hlasovanie, odovzdávanie hlasovacích lístkov a sčítavanie hlasov. Z uvedených dôvodov v každom volebnom okrsku pôsobí volebný orgán, spravidla ide o okrskovú volebnú komisiu, ktorej primárnou úlohou je zabezpečiť hlasovanie voličov v príslušnom volebnom okrsku a sčítať odovzdané hlasy. Z územného hľadiska možno charakterizovať volebný okrskok ako územnú časť volebného obvodu, v rámci ktorej volia voliči v tej istej volebnej miestnosti. Volebné okrsky a ich územné obvody podľa pravidiel ustanovených vo volebných zákonoch určujú spravidla orgány obce, príp. iné územné orgány verejnej správy a to tak, aby boli pre voličov patriacich do príslušného volebného okrsku relatívne ľahko dostupné a počet voličov v nich bol približne rovnaký (nepresahoval zákonom ustanovený limit). V zásade môžeme

⁷¹ Zmeny odporúčané Benátskou komisiou sa doposiaľ nevykonali (k tomu pozri aj [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2012\)012-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2012)012-e), s. 4 a 5).

rozlišovať riadne volebné okrsky a špeciálne volebné okrsky. **Špeciálne volebné okrsky** sa v záujme zabezpečenia dostupnosti volieb vytvárajú jednak v tuzemsku, ako aj v zahraničí. Vo vnútrozemí sa špeciálne volebné okrsky organizujú spravidla v miestach kde sa sústreďujú väčšie počty oprávnených voličov, ktorí sa v čase volieb nenachádzajú v mieste svojho trvalého pobytu (napr. v zdravotníckych zariadeniach, domoch sociálnych služieb, miestach kde sa vykonáva trest odňatia slobody a pod.). Špeciálne volebné okrsky v zahraničí sa zriaďujú spravidla na pôde diplomatických misií (veľvyslanectiev, či konzulárnych úradov), príp. so súhlasom príslušného štátu aj v mestách s väčšou koncentráciou voličov príslušného štátu. V týchto volebných okrskoch majú možnosť uplatniť svoje volebné právo pri voľbách najvyšších ústavných orgánov voliči, ktorí nemajú trvalý pobyt na území príslušného štátu, resp. voliči, ktorí sa dlhodobo zdržiavajú v zahraničí.

IV. 3. 3. Registrácia voličov (zoznamy voličov)

Okruh osôb, ktoré pre jednotlivé typy volieb disponujú aktívnym volebným právom (právom voliť) vo všeobecnej rovine vymedzujú spravidla priamo ústavy demokratických štátov (aspoň pokiaľ ide o celoštátne voľby), príp. volebné zákony. Pre korektný priebeh volieb je ale nevyhnutné (v zásade ešte pred ich uskutočnením) sumarizovať a aktualizovať okruh konkrétnych osôb, ktoré disponujú (resp. v čase volieb budú disponovať) aktívnym volebným právom. Sumarizovanie okruhu oprávnených voličov sa uskutočňuje prostredníctvom ich registrácie. Výsledkom registrácie je zoznam voličov, ktorý obsahuje základné údaje v zásade o každom oprávnenom voličovi. Do zoznamu voličov sa zapisujú osoby s aktívnym volebným právom spravidla podľa miesta svojho trvalého pobytu. **Zásadný význam registrácie voliča, spočíva v tom, že fyzickej osobe, ktorá nie je vo zozname voličov zapísaná neumožnia (až na zákonom ustanovené výnimky) príslušné volebné orgány voliť**, a to aj napriek tomu, že ide o osobu, ktorá inak disponuje aktívnym volebným právom.

Právna regulácia zostavovania, vedenia a aktualizovania voličských zoznamov slúži tiež tomu, aby sa konkrétnemu voličovi zabránilo voliť v tých istých voľbách viackrát (v rôznych volebných okrskoch), čo možno dosiahnuť len vtedy, keď zákonom ustanovené pravidlá zostavovania zoznamov voličov budú garantovať, že každá oprávnená osoba bude zapísaná len v jednom zozname voličov. Z uvedených hľadísk **predstavuje inštitút voličských zoznamov jeden z kľúčových organizačno-právnych prostriedkov, prostredníctvom ktorých sa garantuje jednak všeobecnosť, ako aj rovnosť volebného práva**. Voličský zoznam možno charakterizovať ako významný volebný dokument, ktorý je výsledkom procesu registrácie osôb oprávnených voliť, t. j. dokument, ktorý obsahuje zoznam oprávnených voličov. V tejto súvislosti treba brať do úvahy, že ústavná fixácia princípu všeobecnosti volebného práva sa môže stať púhou deklaráciou vtedy, ak v tom ktorom štáte existuje zložitá procedúra registrácie voličov.

Voličské zoznamy sa vytvárajú podľa územného princípu, t. j. podľa trvalého pobytu fyzických osôb, ktoré disponujú aktívnym volebným právom. Z uvedeného logicky vyplýva, že právomoc zostavovať voličské zoznamy je zverená miestnym orgánom verejnej správy [obciam, alebo miestnym orgánom štátnej správy, príp. miestnym volebným komisiám (SARSJEMBAJEW, M. A., 2011, s. 85)]. V súvislosti s vytváraním právno-organizačných podmienok na sprístupnenie volieb aj oprávneným voličom, ktorí nemajú trvalý pobyt na

území príslušného štátu, resp. sa dlhodobo zdržujú v zahraničí sa v súčasnosti už vo väčšine vyspelých demokratických štátov kreuajú aj **špeciálne zoznamy voličov obsahujúce zoznam oprávnených voličov s trvalým pobytom v zahraničí** (príp. tiež osôb, ktoré sa v zahraničí zdržujú dlhodobo). Úlohou zostavovať a viesť takéto zoznamy voličov sú spravidla poverené diplomatické a konzulárne úrady v spolupráci a v súčinnosti s vnútroštátnymi orgánmi volebnej administratívy. Na území niektorých štátov s významnejším zastúpením národnostných menšín, ktoré obsahujú vo svojich ústavách osobitné právne mechanizmy zabezpečujúce zastúpenie menšín v parlamente sa vytvárajú **špeciálne zoznamy voličov pre registráciu príslušníkov národnostných menšín** (napr. v Chorvátsku, Maďarsku). V niektorých štátoch sa vytvárajú (môžu) vytvárať *ad hoc* osobitné voličské zoznamy aj pre špeciálne volebné okrsky (v zdravotníckych zariadeniach, zariadeniach sociálnych služieb, či miestach kde sa vykonáva trest odňatia slobody); zostavovanie takýchto voličských zoznamov je spravidla zverené tomu miestnemu orgánu verejnej správy, ktorý zostavuje aj riadny voličský zoznam (v podstate ide o aktualizáciu, či doplnenie tohto voličského zoznamu).

K tomu, aby mohol inštitút voličských zoznamov reálne plniť funkciu garanta všeobecnosti a rovnosti volebného práva je nevyhnutné, aby voličské zoznamy zostavované pre jednotlivé územné jednotky (spravidla obec) boli vzájomne prepojené a *de facto*, či *de iure* tvorili spolu celoštátny (centrálny) zoznam voličov, pretože len tak sa dá zabrániť tomu, aby určitá osoba bola zapísaná vo viacerých voličských zoznamoch (a teda mohla v zásade viackrát aj voliť), resp. aby v dôsledku administratívnych problémov v konečnom dôsledku nenastal stav, keď nie je zapísaná v žiadnom voličskom zozname. Ak zabezpečovanie tejto požiadavky mohlo v nedávnej minulosti spôsobovať značné problémy, tak v súčasnosti vďaka nielen tradičnému (papierovému), ale predovšetkým **elektronickému vedeniu zoznamov voličov** možno vykonať ich aktualizáciu v priebehu niekoľkých sekúnd.

Historicky sa vyvinuli dva základné spôsoby registrácie voličov, resp. zostavovania voličských zoznamov. **Historický starší spôsob registrácie voličov je založený na princípe dobrovoľnosti**, teda iniciatíve voličov, ktorí v prípade ak chcú voliť majú právo požiadať príslušný miestny organ verejnej správy o registráciu (zápis do voličského zoznamu). Právu voliča požiadať o zápis do voličského zoznamu zodpovedá povinnosť príslušného orgánu verejnej správy takejto žiadosti vyhovieť a voliča zapísať (prirodzene potom ako si overí, že ide o osobu, ktorá disponuje aktívnym volebným právom). Aj keď tento spôsob zostavovania voličských zoznamov je už na ústupe, naďalej sa tradične uplatňuje vo významnom rozsahu a to predovšetkým v krajinách s vysokou migráciou a veľkým prílivom prisťahovalcov (napr. USA), resp. v štátoch, v ktorých sa táto forma registrácie voličov spája s dlhodobo formovanými tradíciami (popri USA, tiež vo Veľkej Británii). **Druhý spôsob registrácie voličov sa uskutočňuje na princípe ex offio**. Jeho podstata spočíva v tom, že príslušné orgány verejnej správy zostavujú, vedú a aktualizujú voličské zoznamy z úradnej povinnosti a to spravidla podľa údajov z centrálnej evidencie obyvateľstva, pričom volebné (či iné) zákony umožňujú fyzickým osobám, ktoré disponujú aktívnym volebným právom nahliadať do takto zostavených voličských zoznamov a podávať proti nim námietky, v prípade ak nie sú v príslušnom voličskom obvode zapísané. O námietkach proti zápisom resp. absencii zápisu vo voličskom zozname rozhodujú v prvom stupni spravidla miestne orgány verejnej správy, ktoré voličské zoznamy zostavujú a v druhom stupni väčšinou všeobecné, resp. správne súdy. Skutočnosť, že rozhodovanie o námietkach proti zápisom vo voličských zoznamoch podlieha súdnemu prieskumu je podmienená ich zásadným právnym významom (zápis vo voličskom zozname ako nevyhnutný predpoklad výkonu volebného práva). O námietkach proti zápisom vo voličských zoznamoch sú príslušné orgány verejnej správy a v druhom stupni príslušné

súdy povinné rozhodnúť prednostne a v skrátených lehotách a to tak, aby o nich bolo právoplatne rozhodnuté najneskôr do dňa konania volieb. V mnohých štátoch je **registrácia voličov ex offo do nemalej miery kombinovaná so systémom dobrovoľnej registrácie voličov** a to zvlášť v súvislosti s registráciou voličov, ktorí trvale žijú, príp. dlhodobo sa zdržujú v zahraničí. Príslušné orgány štátu, vrátane diplomatických a konzulárnych orgánov, ktoré spravidla zostavujú zoznamy voličov žijúcich trvale v zahraničí, síce majú k dispozícii určitú sumu informácií o takýchto osobách, ale tie objektívne nie sú vyčerpávajúce, a preto volebná legislatíva počíta aj s iniciatívou takýchto voličov.

Ak by sa mali objektívne hodnotiť uvedené spôsoby registrácie voličov, javí sa nepochybne vhodnejší druhý z nich, teda registrácia *ex offo*, prostredníctvom ktorej štát z úradnej povinnosti odstraňuje pre voličov jednu z potenciálnych „prekážok“ uplatnenia volebného práva. Žiada sa poznamenať, že tento spôsob registrácie voličov v súčasnosti najmä v Európe prevláda. Registráciu voličov *ex offo* možno považovať za jeden z významných prejavov uplatňovania tzv. pozitívneho záväzku štátu, spočívajúceho v záväzku vytvárať vhodné organizačné podmienky pre účasť voličov na správe verejných vecí. Zároveň treba zdôrazniť, že k zavedeniu registrácie voličov *ex offo* musí mať štátna administratíva vytvorené organizačné predpoklady, predovšetkým dôveryhodný a fungujúci centrálny register obyvateľstva. Táto prirodzená a v období technicky vyspelej elektronickej komunikácie navonok jednoduchá požiadavka v praxi najmä vyspelých demokratických štátov naráža na problém migračných vln, t.j. masový príliv prisťahovalcov, či utečencov, ako aj významnejšie migračné pohyby na území príslušného štátu, čo do značnej miery odôvodňuje prečo niektoré štáty naďalej uplatňujú registráciu na dobrovoľnom princípe.

Principiálne inak treba ale príklon k dobrovoľnej registrácii voličov hodnotiť tam, kde k zmene režimu registrácie z registrácie *ex offo* na registráciu dobrovoľnú došlo, resp. dochádza (s vysokou mierou pravdepodobnosti) na základe politických motívov, v očakávaní, že určitá časť vládnej strane preferenčne nenaklonených voličov bude pasívna, t. j. nezaregistruje sa. Možno dôvodne predpokladať, že práve tento motív bol prítomný pri nedávnej zmene systému registrácie voličov v Maďarsku. Už spomínaný volebný (organický) zákon z roku 2011 ustanovil povinnosť novej (dobrovoľnej) registrácie všetkých oprávnených voličov, t. j. tak voličov, ktorí majú trvalý pobyt v Maďarsku, ako aj voličov trvale žijúcich v zahraničí. Túto časť volebného zákona Ústavný súd Maďarska označil v rozhodnutí č. 1/2013 (I.7.) za protiústavný, pričom v jeho odôvodnení uviedol, že inštitút dobrovoľnej registrácie možno uplatniť vo vzťahu k voličom, ktorí nemajú trvalé bydlisko v Maďarsku, ale zároveň s poukazom nato, že napadnutý volebný zákon predpokladá vytvorenie centrálného registra voličov konštatoval, že požiadavka, aby sa voliči, ktorí majú trvalý pobyt v Maďarsku museli „dobrovoľne“ (z vlastnej iniciatívy) zaregistrovať, predstavuje neprípustný zásah do ich základných práv. V ďalšej argumentácii maďarský ústavný súd poukázal aj na skutočnosť, že v Maďarsku už predtým existoval celoštátny register osôb s adresami, ktorý je pre účely volieb využiteľný. Ústavný súd na druhej strane akceptoval princíp dobrovoľnej registrácie pre voličov žijúcich v zahraničí, ako aj voličov – príslušníkov národnostných menšín do špeciálnych zoznamov voličov tvorených príslušníkmi týchto menšín (DRINOCZI, T., 2014, s. 89 a nasl.).⁷²

⁷² Text rozhodnutia maďarského ústavného súdu sp. zn. 1/2013 (I.7.) pozri na internete: <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument>.

V rámci klasifikácie voličských zoznamov možno ďalej rozlišovať medzi **tzv. stálymi voličskými zoznamami**, ktoré sú vedené a aktualizované permanentne (počas celého volebného obdobia) a **tzv. nestálymi (ad hoc) voličskými zoznamami**, ktoré sa vždy „nanovo“ zostavujú v zákonom ustanovených lehotách v období pred príslušnými voľbami. Je celkom nepochybné, že vhodnejší je model stálych voličských zoznamov, ktorý v súčasnosti vo vyspelých demokratických štátoch už dominuje.

S inštitútom voličských zoznamov úzko súvisí **inštitút voličských preukazov**. Voličský preukaz možno charakterizovať ako volebný doklad, ktorý umožňuje jeho držiteľovi v deň volieb uplatniť svoje volebné právo aj na inom mieste, ako v mieste svojho trvalého bydliska. Z uvedeného vyplýva základný cieľ sledovaný inštitútom voličských preukazov – vytvoriť podmienky k tomu, aby sa volieb mohli zúčastniť aj tí oprávnení voliči, ktorí sa v deň volieb z rôznych dôvodov budú nachádzať mimo svojho trvalého pobytu. Takéto osoby sú oprávnené požiadať príslušný miestny orgán verejnej správy o vydanie voličského preukazu, pričom v spojení s jeho vydaním sú zároveň vyškrtnuté z miestneho voličského zoznamu. Následne môžu držitelia voličského preukazu uplatniť svoje volebné právo v ktoromkoľvek volebnom okrsku nachádzajúcom sa na volebnom území, pričom bezprostredne pred výkonom hlasovacieho volebného práva ich príslušný volebný orgán (spravidla okrsková volebná komisia) zapíše do príslušného voličského zoznamu vedeného v obci, v ktorej uplatnia svoje volebné právo. Žiada sa zdôrazniť, že zvlášť významný je inštitút voličských preukazov v tých štátoch, v ktorých nie sú, resp. ešte neboli zavedené alternatívne spôsoby hlasovania (korešpondenčné hlasovanie, elektronické hlasovanie, hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca).

IV.3.4. Volebné orgány a volebná administratíva (inštitucionálne zabezpečenie organizácie a riadenia volieb)

Z už uvedeného vyplýva, že organizácia a riadenie volieb pozostáva z celého radu prevažne administratívnych a organizačno-technických postupov a úkonov (aj keď spravidla so závažným spoločensko-politickým dopadom), ku ktorým možno zaradiť predovšetkým

- a) rozdelenie volebného územia na volebné obvody (ak ich neustanovuje priamo zákon) a volebné okrsky,
- b) registráciu oprávnených voličov (ustálenie okruhu osôb oprávnených voliť),
- c) registrácia kandidátov, resp. kandidátnych listín,
- d) prípravu a distribúciu volebných materiálov (hlasovacie lístky, informačné materiály, formuláre volebných zápisníc a pod.),
- e) prípravu volebných miestností a organizačno-technické zabezpečenie hlasovania,
- f) dohľad nad regulárnym priebehom hlasovania,
- g) sčítavanie hlasov, štatistické spracovanie výsledkov hlasovania, vyhlásenie výsledkov volieb.

Úlohy súvisiace s organizáciou a riadením volieb uskutočňujú zákonom určené volebné orgány, resp. orgány volebnej administratívy.⁷³ Vo svete sa vyskytujú rôznorodé modely organizácie volebných orgánov (volebnej administratívy), ktoré sa spravidla členia podľa kritéria ich vzťahu k vládnej administratíve, teda vo vzťahu k vláde a jej priamo podriadenej sústave orgánov štátnej správy. Vychádzajúc z kvalifikácie uplatňovanej Medzinárodným inštitútom pre demokraciu a volebnú podporu (IDEA) so sídlom v Štokholme možno rozlišovať:

1. Model nezávislej volebnej administratívy, v rámci ktorého sú voľby organizované a riadené prostredníctvom osobitných volebných orgánov, ktoré netvoria súčasť vládnej administratívy. Orgány volebnej administratívy – volebné orgány nie sú podriadené vládnej administratíve, teda sú nezávislé, pričom disponujú osobitnou inštitucionálnou štruktúrou a vlastným rozpočtom (z vyspelých demokratických štátov sa tento model uplatňuje napr. v Poľsku, Estónsku, Austrálii, Kanade atď.).

2. Model vládnej volebnej administratívy. Pre tento model volebnej administratívy je charakteristické, že jej výkon je zverený vláde priamo podriadenému ústrednému orgánu štátnej správy, resp. sústave takýchto orgánov štátnej správy [spravidla ide o ministerstvo vnútra, resp. o ministra vnútra a im podriadenú sústavu územných orgánov (všeobecnej štátnej správy)]. Ide o model uplatňovaný najmä v tradičných demokraciách, pre ktoré je dlhodobou charakteristickou rešpektovanie tradičných hodnôt demokratickej politickej a právnej kultúry (SRN, USA, Švajčiarsko, Švédsko, Dánsko, Nový Zéland).

3. Zmiešaný model volebnej administratívy je charakteristický tým, že v rámci neho existujú a paralelne pôsobia dva typy orgánov volebnej administratívy. Tento model volebnej administratívy pozostáva na jednej strane zo špecializovaného volebného orgánu, ktorý je nezávislý od vlády (resp. sústavy nezávislých volebných orgánov) a má okrem iného aj kompetencie dozorného, resp. *kvázi* súdneho orgánu, pričom na druhej strane je súčasťou tohto modelu aj ústredný orgán štátnej správy (príp. sústava orgánov štátnej správy) podriadený vláde, ktorý plní predovšetkým úlohy administratívno-technického charakteru. K štátom so zmiešaným modelom volebnej administratívy sa obvykle zaraďujú Francúzsko, Holandsko, Japonsko, Česká republika a tiež Slovensko (podrobnejšie pozri SZEŠCILO, D., s. 95 a nasl.).

Problematikou hľadania optimálnych modelov volebnej administratívy sa dlhodobou zaoberá aj Benátska komisia. Už v jednom zo svojich prvých významných dokumentov týkajúcich sa problematiky volieb - *Kódex dobrej praxe vo volebných veciach (Code of Good Practise in Electoral Matters)*⁷⁴ Benátska komisia zdôraznila, že model vláde

⁷³ V odbornej cudzojazyčnej terminológii sa orgány volebnej administratívy označujú spravidla ako *Electoral Management Bodies* – EMB (LOPEZ-PINTOR, R.: *Electoral Management Bodies as Institutions of Governance, Bureau for Development Policy United Nations Development Programme*, 2000; citované podľa SZEŠCILO, D., s. 93-94))

⁷⁴ Kódex dobrej praxe vo volebných veciach (*The Code of good practice in electoral Matters*), schválený Benátskou komisiou na jej 52. plenárnom zhromaždení 18.-19. októbra 2002 [CDL-AD(2002023rev)], najmä body 68 a nasl. Dostupné na internete:

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-AD%282002%29023rev.aspx>.

podriadenej volebnej administratívy je akceptovateľný v zásade len v tradičných západoeurópskych demokraciách s vyspelou demokratickou politickou a právnou kultúrou, v ktorých je organizácia volieb spravidla zverená ministerstvu vnútra, príp. ministerstvu spravodlivosti. Naopak vo vzťahu k tzv. novým demokraciám Benátska komisia formuluje požiadavku existencie autonómnych (od vlády nezávislých) volebných orgánov s primeranou rozpočtovou autonómiou, ktoré majú tvoriť základ volebnej administratívy.

Idey obsiahnuté v Kódexe dobrej praxe vo volebných veciach Benátska komisia rozpracovala v niektorých novších dokumentoch. Žiada sa poukázať predovšetkým na analytický dokument *Report on Electoral law and electoral administration in Europe. Synthesis study on recurrent Challenges and problematic Issues*, schválený Benátskou komisiou na jej 67. plenárnom zasadnutí 9.-10. júna 2006 [CDL-AD(2006)018-e] (body 19 a nasl.).⁷⁵ V označenom dokumente sa Benátska komisia okrem iného zaoberala **otázkami právneho postavenia a zloženia ústredného orgánu volebnej administratívy** (ďalej aj „ústredná volebná komisia“). Pri rešpektovaní a zohľadnení špecifik jednotlivých členských štátov Rady Európy by podľa predstáv a odporúčaní Benátskej komisie

a) ústredný orgán volebnej administratívy mal mať charakter stáleho orgánu verejnej moci s osobitnými úlohami,

b) jeho členovia by mali byť delegovaní, resp. vymenúvaní viacerými inštitúciami, aspoň niektorí z nich by mali byť vysielaní inštitúciou ktorá je apolitická (politicky neutrálna), pričom minimálne jeden člen by mal reprezentovať súdnu moc,

c) jeho členmi by nepochybne mali byť aj zástupcovia relevantných politických strán (parlamentných, príp. takých, ktoré získali v ostatných parlamentných voľbách zákonom ustanovený počet, resp. % hlasov), ktorí by mali byť delegovaní parlamentom alebo priamo politickými stranami, pričom by sa mala rešpektovať primeraná rovnováha medzi zástupcami vládnych politických strán a opozičných politických strán,

d) prítomnosť zástupcov vládnych a opozičných politických strán Benátska komisia považuje za účinný nástroj vzájomnej kontroly, pričom ale zdôrazňuje, že s delegovaním členov ústredného volebného orgánu priamo politickými stranami je úzko spojené riziko jeho prepolitizovania (z angl. „*over-politicisation*“) a aj preto je na mieste v záujme zabezpečenia objektívnosti a profesionality práce, aby jeho členmi boli aj osoby apolitické, t.j. nefavorizujúce žiadnu z politických strán,

e) v ústrednom orgáne volebnej administratívy by nemal chýbať zástupca ministerstva vnútra, zástupcovia národnostných menšín a malo by sa tiež prihliadať na primerané zastúpenie žien,

f) členovia ústredného orgánu volebnej administratívy by mali mať primeranú odbornú kvalifikáciu,

g) členstvo v ústrednom orgáne volebnej administratívy by malo byť nezlučiteľné s príslušnými ústavnými funkciami, Benátska komisia zvlášť apeluje aby jeho členmi neboli registrovaní kandidáti na príslušné volené funkcie,

⁷⁵Dostupné na internete:

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD%282006%29018-e>;

Pozri tiež príslušne časti dokumentu *Electoral Law* [CDL-EL(2013-006-e)] (body 19 a nasl.) dostupné na internete;

<http://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-EL%282013%29006-e>.

h) za osobitne významné a vyžadujúce starostlivé zváženie považuje Benátska komisia obsadenie funkcie predsedu, podpredsedu a sekretára ústredného orgánu volebnej administratívy,

h) ústredný orgán volebnej administratívy by mal byť nezávislý, čo by sa malo okrem iného zabezpečovať aj zákazom odvolávania jeho členov ústrednými orgánmi bez závažných dôvodov (za úplne neakceptovateľný považuje Benátska komisia tzv. *diskrečný recall* – odvolanie člena orgánu založené výlučne na voľnej úvahe subjektu, ktorý ho do funkcie nominoval). Zákonné dôvody na odvolanie by nemali byť formulované všeobecne a vágne.

Ak je ústredná volebná komisia konštituovaná ako stály orgán spravidla má vrcholné riadiace postavenie vo vzťahu k ostatným volebným orgánom pre všetky typy volieb. V tradičných demokraciách je ústredná volebná komisia už dlhodobo konštituovaná ako stály orgán verejnej moci so špecifickou pôsobnosťou. Naopak vo viacerých postkomunistických štátoch boli ústredné volebné komisie koncipované pomerne dlho ako nestále orgány a až v ostatnom období dochádza k ich transformácii do podoby stálych orgánov s pôsobnosťou na riadenie všetkých typov volieb. Do tejto skupiny štátov možno zaradiť aj Slovenskú republiku, kde sa dlhodobo kreovali ústredné volebné komisie pre jednotlivé typy volieb v podobe nestáleho orgánu (orgánu *ad hoc*) a to na delegačnom princípe (každá kandidujúca politická strana do nej delegovala rovnaký počet svojich zástupcov) a navyše bez akýchkoľvek požiadaviek na odbornú kvalifikáciu ich členov. V súčasnosti tento stav už neplatí, keďže len celkom nedávno bola na základe zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva konštituovaná Štátna komisia pre voľby a kontroly financovania politických strán (viac o nej v ďalších častiach tejto publikácie), ktorej zákonom ustanovené odborno-politické zloženie môže ale vyvolávať určité rozpaky v odbornej, ako aj laickej verejnosti. Aj preto sa zdá vhodné poukázať komparatívne na spôsob kreácie a zloženie ústredných volebných orgánov aspoň v niektorých štátoch Európy, a to zvlášť tých, v ktorých sa kladie osobitný dôraz na nezávislé postavenie ústredných volebných orgánov a ich odborné zloženie.

Za zaujímavé možno považovať napr. riešenie uplatnené v **Španielsku, kde pôsobí 13 členná Ústredná volebná komisia**. Osem členov tejto komisie tvoria sudcovia Najvyššieho súdu designovaní losovaním z radov sudcov tohto súdu a päť jej členov menuje predsedníctvo Dolnej snemovne parlamentu spomedzi profesorov práva, politológie a sociológie na návrh parlamentných politických strán. Podľa obdobného algoritmu (zastúpenie sudcov a profesorov) sa zriaďujú aj provinčné a okružné volebné komisie. Za povšimnutia hodné možno označiť aj riešenie v **Poľskej republike**, kde má na základe volebného kódexu z roku 2011 postavenie ústredného a stále činného volebného orgánu Štátna volebná komisia (*Państwowa Komisja Wyborcza*) zložená z 9 sudcov, z ktorých traja sú sudcami Ústavného tribunálu, traja sudcami Najvyššieho súdu a traja sudcami Najvyššieho správneho súdu. Členovia Štátnej volebnej komisie sú vymenúvaní predsedami označených súdov a to bez časového obmedzenia (!). Hlavnou úlohou Štátnej volebnej komisie je dozor nad organizáciou a priebehom volieb, ako aj riadenie ostatných volebných orgánov. Stále volebné orgány sa zriaďujú aj na úrovni vojvodstiev v počte dvoch až šiestich volebných komisárov vymenúvaných Štátnou volebnou komisiou na návrh ministra spravodlivosti a to tiež z radov sudcov na obdobie piatich rokov. Okrem stálych volebných orgánov sa na jednotlivých článkoch riadenia zriaďujú v Poľsku aj nestále volebné orgány, ktorých členmi na vyšších stupňoch sú len sudcovia. Za inšpiratívnu možno považovať aj právnu reguláciu v **Chorvátsku**, kde má postavenie ústredného volebného orgánu taktiež Štátna volebná komisia, ktorej predsedom je predseda Najvyššieho súdu a jej ďalšími štyrmi členmi sú

taktiež sudcovia Najvyššieho súdu, pričom po registrácii kandidátnych listín je táto komisia doplnená po troch zástupcoch vládnych a opozičných politických strán. Aj na nižšom stupni pôsobia obdobné volebné orgány - obvodné volebné komisie zložené z troch stálych členov (predseda a dvaja členovia) menovaných Štátnou volebnou komisiou zo sudcov alebo vynikajúcich právnikov, pričom po registrácii kandidátov sa aj tieto komisie dopĺňajú o dvoch zástupcov vládnych a dvoch zástupcov opozičných politických strán. Úplne špecifické riešenie sa zvolilo **vo Francúzsku**, kde kľúčové úlohy, ktoré vo väčšine štátov patria do pôsobnosti ústredných volebných komisií, plní Ústavná rada ako špecifický orgán „súdnej“ kontroly ústavnosti .

Popri ústrednom orgáne volebnej administratívy (ústrednej volebnej komisii) majú pre úspešný priebeh volieb zásadný význam aj **miestne orgány volebnej administratívy**, ku ktorým patria jednak miestne orgány štátnej správy a (alebo) orgány obcí a iných samosprávnych územných jednotiek, ale predovšetkým **miestne volebné komisie**. Ku kľúčovým úlohám miestnych volebných komisií patrí zabezpečovanie regulárneho priebehu hlasovania, dozor nad správnym (zákonným) odovzdávaním hlasovacích lístkov a sčítavanie hlasov. V prípade, ak ide o komunálne, resp. regionálne voľby patrí do pôsobnosti príslušných miestnych volebných komisií aj registrácia kandidátov, sumarizovanie výsledkov hlasovania a vyhlásenie výsledkov volieb. Miestne volebné komisie spravidla nemajú charakter stálych orgánov, t. j. vytvárajú sa *ad hoc* v zákonom ustanovených lehotách v období bezprostredne predchádzajúcom už vyhláseným voľbám. Miestne volebné komisie sa vytvárajú spravidla na viacerých hierarchických stupňoch (okrskové, miestne, obvodné, regionálne) a svoje úlohy plnia v súčinnosti s miestnymi orgánmi štátnej správy, resp. orgánmi územnej samosprávy, ktoré majú povinnosť poskytnúť im organizačno-technickú a tiež odbornú pomoc. Na miestnej úrovni je totiž pri organizácii volieb v zásade vždy (viac, či menej) prítomný laický prvok, t. j. členmi miestnych volebných komisií sú spravidla aj osoby, ktoré nemajú primeranú odbornú kvalifikáciu.

Na základe poznatkov právnej komparatistiky možno rozlišovať **dva základné spôsoby tvorby miestnych volebných komisií**. Prvý z nich je založený **primárne na delegačnom princípe** a spočíva na tom, že kandidujúce subjekty (politické strany, ich koalície, nezávislí kandidáti) disponujú oprávnením delegovať (spravidla pri rešpektovaní princípu rovnosti) do jednotlivých stupňov volebných komisií svojich zástupcov. V prípade potreby (ak kandidujúce subjekty svoje oprávnenie nevyužijú) sú komisie dopĺňané o ďalších členov, ktorých vymenúvajú (vysielajú) miestne orgány štátnej správy, resp. orgány územnej samosprávy, pričom v zásade vždy je členom každej miestnej volebnej komisie minimálne jeden kvalifikovaný zástupca príslušného miestneho orgánu štátnej správy, resp. orgánu územnej samosprávy s poradným hlasom (spravidla v postavení zapisovateľa), ktorý popri zabezpečovaní administratívnych úloh plní aj funkciu odborného poradcu. Nepochybne výhodou delegačného systému tvorby volebných komisií je popri participácii kandidujúcich subjektov na organizácii a riadení volieb aj ich vzájomná kontrola, ako jeden z významných predpokladov transparentného a objektívneho priebehu hlasovania a sčítavania hlasov. Vo viacerých moderných štátoch sa uplatňuje kreovanie miestnych volebných komisií založené **primárne na menovacom princípe**. Spočíva v tom, že členov miestnych volebných komisií vymenúvajú príslušné orgány miestnej štátnej správy, resp. orgány územnej samosprávy a to spravidla z radov svojich odborných zamestnancov, ktorí sú povinní zabezpečovať svoje úlohy objektívne a nestranné. V záujme transparentnosti a objektívnosti priebehu hlasovania a sčítavania hlasov majú kandidujúce subjekty spravidla oprávnenie vysielat' do jednotlivých miestnych volebných komisií svojich pozorovateľov.

IV.3. 5. Navrhovanie a registrácia kandidátov

Navrhovaním a registráciou kandidátov vo svojej podstate kulminuje organizačno-prípravná fáza volieb. Ide o štádium volebného procesu, ktoré má z politického hľadiska kľúčový význam, keďže sa v jeho rámci vymedzí s definitívnou platnosťou okruh kandidátov, ktorí zvedú politický zápas o hlasy voličov v nadchádzajúcich voľbách.

Okruh subjektov oprávnených navrhovať kandidátov

Základný problém, ktorý je pri právnej regulácii tohto štádia volebného procesu potrebné politicky a aj legislatívne vyriešiť predstavuje vymedzenie okruhu subjektov disponujúcich oprávnením predkladať návrhy kandidátov (kandidátnych listín) pre jednotlivé typy volieb. Politickú váhu tohto štádia volebného procesu vo viacerých štátoch akcentuje aj skutočnosť (aspoň pokiaľ ide o prezidentské a parlamentné voľby), že nie zriedka je okruh týchto subjektov vymedzený priamo v ústave. V tejto súvislosti možno pripomenúť, že v stabilizovaných demokraciách, v ktorých majú politické strany aspoň na niektorých častiach volebného územia dlhodobo ustálené politické preferencie sa najmä pri väčšinovom volebnom systéme v podstate už v procese výberu a navrhovania kandidátov *de facto* rozhoduje o víťazovi volieb. Z hľadiska účelu vzniku, foriem pôsobenia a funkcií, ktoré plnia v moderných demokratických a právnych štátoch politické strany je celkom pochopiteľné a akceptovateľné, že **právo navrhovať kandidátov pre všetky typy volieb patrí v prvom rade politickým stranám a ich (volebným) koalíciám.**

Je inou a pritom podstatnou otázkou, **či je akceptovateľné, že v niektorých demokratických štátoch majú politické strany pri navrhovaní kandidátov monopolné postavenie.** Len veľmi obťažne totiž možno oponovať názoru, podľa ktorého privilegované postavenie politických strán v procese navrhovania kandidátov *„koliduje nielen so štandardami slobodných volieb, ale tiež s všeobecnou koncepciou politických práv v demokratickom politickom systéme.“* (KRYZSEŇ, G., 2006, s. 8). Ak naznačený problém štrukturálne zjednodušíme, tak môžeme dôjsť k záveru, že monopol politických strán na navrhovanie kandidátov vo svojej podstate zbavuje možnosti uchádzať sa o mandáty značnú časť obyvateľov (nositeľov pasívneho volebného práva), ktorí nie sú a nechcú byť ideologicky, programovo, či organizačne spätí s politickými stranami. Výraznú intenzitu nadobúda tento problém v súčasnej etape vývoja spoločnosti zvlášť v tzv. nových demokraciách. V týchto štátoch bola porážka antidemokratických režimov celkom prirodzene spätá s vysokou mierou pozitívnych očakávaní, ktoré má priniesť (prinesie) ďalší spoločenský vývoj. Nepodložené ilúzie a prehnaný optimizmus značnej časti obyvateľstva pomerne skoro vystriedalo chladné vytriezvenie, sklamanie a skepsa, pričom za hlavných vinníkov tohto stavu (spravidla nie nezaslúžené) boli a sú označované v zásade všetky politické strany, ktoré sa v ostatných desaťročiach vystriedali pri moci.

Aj keď nejde o malicherný problém netreba ho dramatizovať, a to aj preto, že **monopol politických strán na navrhovanie kandidátov** sa v súčasnosti v praxi demokratických štátov vyskytuje prakticky **len pri parlamentných voľbách** a aj to len v niektorých štátoch (ale vrátane Českej republiky a Slovenskej republiky). V zásade vždy ide pritom o štáty, v ktorých sa uplatňuje volebný systém pomerného zastúpenia. Ide totiž o volebný systém, ku ktorého podstatným charakteristickým znakom patrí to, že voliči

odovzdávajú svoj hlas spravidla kandidátnej listine, pričom zároveň ide o voľby, ktoré sa uskutočňujú vo viacmandátových volebných obvodoch. Za týchto okolností je vo svojej podstate **paušálna kritika monopolu politických strán na navrhovanie kandidátov vo svojej podstate brojením proti volebnému systému pomerného zastúpenia** [aj to len vo vzťahu k jeho najrozšírenejšej forme – tzv. listinnému systému pomerného zastúpenia (viac o ňom pozri v kapitole V.4)]. Pri tomto volebnom systéme síce nie je nemožná legislatívna úprava, ktorá poskytne právo zúčastniť sa volieb aj nezávislým kandidátom, resp. kandidátov uvedených na kandidátnej listine tzv. nezávislých kandidátov⁷⁶, ale zároveň je prakticky nemožné takouto legislatívnou úpravou dosiahnuť stav, aby „nezávislá“ kandidátka listina bola rovnocenným súperom kandidátnym listinám politických strán a už vôbec nemožno pritom zabrániť stavu, aby za podporou takejto kandidátnej listiny v skutočnosti nebolo určité politické zoskupenie, resp. finančno-ekonomická skupina, ktorej frontálny prienik do politického života je skutočnou hrozbou transparentného fungovania súčasných ústavnopolitických modelov.

V súvislosti s oprávnením politických strán navrhovať kandidátov pre jednotlivé typy volieb je nie nepodstatnou otázkou **mechanizmus výberu kandidátov vo vnútri samotných politických strán**, ktorý vo svojej podstate bezprostredne predchádza navrhovaniu kandidátov. V tejto súvislosti treba ale poznamenať, že výber kandidátov na volené funkcie je len celkom výnimočne upravený v právnych predpisoch. Priebeh výberu kandidátov na volené funkcie v štruktúrach politických strán vo svojej podstate predurčuje stupeň ich vnútornej demokracie, teda predovšetkým miera vplyvu radových členov (členskej základe) politických strán, príp. ich územných orgánov na kľúčové politické rozhodnutia, ku ktorým nepochybne patrí rozhodovanie o personálnych otázkach (vrátane výberu kandidátov na volené funkcie v jednotlivých orgánoch verejnej moci). Vo vodcovsky orientovaných a centralizovaných politických stranách so silným postavením straníckej byrokracie je samotný výber a navrhovanie kandidátov na volené funkcie spravidla v rukách úzkeho okruhu osôb, čo platí tak pre prezidentské, či parlamentné voľby, ako aj voľby regionálne, či komunálne, aj keď formálne tieto rozhodnutie spravidla „posväcujú“ najvyššie (kolektívne) orgány politickej strany. V takýchto politických stranách teda prebieha výber kandidátov po línii „*zhora nadol*.“ Naopak v decentralizovaných politických stranách s rozšírenou vnútrostraníckou demokraciou sa výber kandidátov uskutočňuje po línii „*zdola nahor*“. Niektoré politické strany umožňujú (rôznymi formami) vstúpiť do tohto procesu aj stranícky neorganizovaným voličom, či občianskym združeniam a občianskym iniciatívam, čím sa stáva výber „straníckych“ kandidátov súčasťou ich predvolebnej kampane. V tejto súvislosti nie je nepodstatnou tiež otázka, či sa oficiálnymi kandidátmi politickej strany aj reálne môžu stať osoby, ktoré nie sú členmi príslušnej politickej strany.⁷⁷ Treba poznamenať, že vedenia

⁷⁶ V minulom volebnom období Národnej rady Slovenskej republiky sa o zavedenie takejto právnej úpravy neúspešne usilovala skupina poslancov (Igor Matovič, Erika Jurinová, Martin Fecko a Jozef Viskupič) prostredníctvom návrhu na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ptč. č. 420); text návrhu označeného zákona je dostupný na internete:

<http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=231154>.

⁷⁷ Volebné zákony kandidatúru nezávislých osobností na kandidátnych listinách politických strán nezakazujú, naopak sú známe právne úpravy, ktoré kandidujúcim politickým stranám výslovne umožňujú, aby na svojej kandidátnej listine určitého kandidáta označili ako nezávislého kandidáta. Takáto právna úprava bola súčasťou pôvodného znenia § 17 ods. 5 dnes už neplatného zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady (platila do 17. 6. 1998). Možnosť kandidujúcej politickej strany označiť na svojej kandidátnej listine nezávislého kandidáta poskytoval aj zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia (§18 ods. 5).

politických strán sa v mnohých demokratických štátoch pokúšajú získať na svoje kandidátne listiny známe osobnosti z oblasti vedeckého, umeleckého, športového života, ktoré disponujú vysokou mierou popularity s cieľom čo najviac kapitalizovať svoj volebný zisk. Predimenzovanie týchto snáh môže naraziť na odpor členskej základne príslušnej politickej strany, keďže je celkom pochopiteľné, že nie malá časť osôb vstupuje do politickej strany aj preto, aby sa mohli uchádzať o verejné funkcie. Navyše po prípadnom úspechu vo voľbách sa pre politickú stranu môže stať veľkým luxusom mať v poslaneckom zbore síce množstvo populárnych osobností, ale bez vážnejšieho záujmu (či schopností) o každodennú politickú prácu.

Osobitnú formu výberu kandidátov na volené funkcie predstavujú tzv. **primárne voľby (primárky)**, ktoré sa historicky sformovali v USA niekedy na začiatku 20. storočia v súvislosti s výberom kandidátov na amerického prezidenta a v reakcii na rozmáhajúce sa korupčné praktiky (*bossizmus*) v riadiacich štruktúrach dvoch najsilnejších politických strán (Republikánskej strany a Demokratickej strany).⁷⁸ Americké primárky sa postupne stali neodmysliteľnou súčasťou volebného procesu, na ktorých participuje nie zanedbateľná časť obyvateľstva, a preto už vyžadujú aj pomerne významnú mieru právnej regulácie. Nepriamo sa „primárok“ dotýka aj XXIV. dodatok Ústavy USA, ktorý zakazuje obmedzovať americkým voličom účasť na akýchkoľvek voľbách – teda aj primárnych voľbách – z dôvodu nezaplatenia daní. Najvyšší súd USA v 40-rokoch minulého storočia uznal primárne voľby za súčasť volebného práva. Právna regulácia primárnych volieb je ponechaná v pôsobnosti členských štátov americkej federácie, čo spôsobuje značné rozdiely medzi pravidlami, organizáciou a priebehom primárok v jednotlivých štátoch. V zásade možno rozlišovať medzi tzv. **uzatvorenými primárkami**, ktorých sa môžu zúčastniť len registrovaní členovia príslušnej politickej strany a tzv. **otvorenými primárkami**, ktorých sa môžu zúčastniť všetci zaregistrovaní voliči bez toho, aby deklarovali svoju politickú príslušnosť, ale s tým, že môžu sa zúčastniť primárnych volieb len jednej politickej strany. Mutáciu oboch spomenutých systémov predstavujú tzv. **polouzavreté primárky**, ktorých sa môžu zúčastniť registrovaní členovia príslušnej politickej strany a voliči, ktorí nedeclarovali svoju príslušnosť k žiadnej politickej strane (viac pozri napr. POTZ, M., 2008, s. 95 a nasl.).⁷⁹ Najväčší význam primárnych volieb treba hľadať v (reálnom) obmedzení vplyvu riadiacich grémií politických strán na výber kandidátov na kľúčové volené funkcie a naopak zvýšení participácie voličov na jedno z kľúčových štádií volebného procesu. Aj keď práve z naznačeného hľadiska (obmedzenie partokracie) vyznievajú americké primárne voľby veľmi inšpiratívne, možno ich považovať stále len za americké špecifikum, ktorého prvky síce v ostatných desaťročiach prenikajú aj na európsky kontinent, ale nie vo výraznejšej miere a ak, tak v modifikovanej podobe.⁸⁰

V súvislosti s oprávnením politických strán navrhovať kandidátov je z právneho hľadiska významná otázka, či im toto oprávnenie patrí bez splnenia ďalších podmienok, teda už tým, že sú v tom ktorom štáte oficiálne registrované, resp. evidované. V zásade možno

⁷⁸ Historicky najstaršou formou výberu kandidátov na volené funkcie v USA boli zhromaždenia straníckych predákov (tzv. caucus), ktoré sa v očiach verejnosti zdiskreditovali hlavne kvôli korupčným manipuláciám a preto boli nahradené straníckymi konventmi a primárnymi voľbami.

⁷⁹ Z dostupnejších zdrojov literatúry k „americkým primárkam“ pozri napr. KREJČÍ, M., 2008, s. 21 a nasl., alebo WILSON, J. Q., 1992, s. 98 a nasl.

⁸⁰ V Slovenskej republike sa o primárne voľby uzatvoreného typu pri výbere kandidátov na volené funkcie pokúšala v časoch svojej najväčšej slávy SDKÚ.

konštatovať, že prevláda model, pri ktorom politické strany už nemusia splniť žiadne ďalšie podmienky k reálnemu uplatneniu oprávnenia navrhnúť kandidátov, teda *de facto* zúčastniť sa volieb. Existujú ale štáty, v ktorých je uplatnenie práva politickej strany navrhnúť kandidátov viazané na získanie určitej miery podpory v predchádzajúcich voľbách a to buď v podobe parlamentného zastúpenia, alebo zisku zákonom ustanoveného % hlasov.⁸¹ Cieľom takýchto úprav je eliminovať účasť takých politických strán vo volebnom procese, ktoré nemajú reálne šance dosiahnuť volebný úspech a tým sprehľadniť volebný proces. Politické strany, ktoré požiadavku zákonom ustanoveného minimálneho počtu hlasov získaných v predchádzajúcich voľbách nespĺňajú nie sú vylúčené z volebného procesu, ale musia splniť ďalšie podmienky, napr. **predložiť podpornú petíciu** podpísanú zákonom ustanoveným počtom signatárov, ktorí svojim podpisom potvrdzujú, že sú za to, aby sa príslušná politická strana zúčastnila volieb. Inú podmienku, ktorá sa v nie malom počte štátov ustanovuje ako obligatórna podmienka účasti na voľbách predstavuje **volebná kaucia** (pozri nižšie). Ďalšie podmienky, ktorých splnenie právna regulácia vyžaduje pre účasť politických strán vo voľbách sa nie zriedka najmä v ústavnej teórii hodnotia aj ako neodôvodnené prekážky slobodných volieb. Aj keď táto kritika má nepopierateľne logicky základ, javí sa opodstatnená len vtedy, ak ide o neprimerane tvrdé (zložito splniteľné) podmienky, ktoré vytvárajú pre kandidujúce subjekty reálnu prekážku pre ich účasť vo voľbách.

Z už uvedeného vyplýva, že v súčasnom období sú štáty, ktoré vo svojej právnej regulácii zachovali pre politické strany aspoň pri parlamentných voľbách privilégium pre uplatnenie práva navrhovať kandidátov vo výraznej menšine.⁸² Naopak je pravidlom, že týmto právom disponujú aj iné subjekty, čo platí v zásade vždy, ak ide o prezidentské voľby, alebo regionálne, či komunálne voľby. Popri politických stranách (za nepriamu formu navrhovania kandidátov politickou stranou možno považovať riešenie, keď je právomoc navrhnúť prezidentského kandidáta zverená kvalifikovanej skupine poslancov parlamentu)⁸³ disponuje v zásade pri všetkých typoch volieb vo väčšine štátov **právom navrhovať kandidátov kvalifikovaná skupina oprávnených voličov**, ktorej minimálny počet ustanovuje zákon, príp. osobitné zoskupenie voličov vytvorené špeciálne za týmto účelom [napr. volebné výbory v Poľsku (viac o nich napr. SZYMANEK, J., 2011)]. Nie je výnimočná ani právna úprava, ktorá ustanovuje **právo každej fyzickej osobe disponujúcej pasívnym volebným právom navrhnúť svoju vlastnú kandidatúru**, aj keď nie bez ďalších podmienok. Štandardnou podmienkou k tomu, aby sa o volenú funkciu mohli uchádzať tzv. nezávislí kandidáti je predloženie podpornej petície podpísanej zákonom ustanoveným počtom voličov. Pomerne rozšírená⁸⁴ je stále tiež požiadavka, aby kandidáti predložili k svojej kandidatúre určitú finančnú sumu - **volebnú kauciu**, ktorá v prípade ak kandidát

⁸¹ Zvlášť prísne podmienky pre kandidovanie „slabších“ politických strán sú ustanovené v USA, kde v 27 členských štátoch existuje právna úprava, podľa ktorej je podmienkou účasti príslušnej politickej strany vo voľbách zisk najmenej 5 % hlasov v predchádzajúcich voľbách, pričom v 10 členských štátoch je táto hranica dokonca ešte vyššia a predstavuje 10 % hlasov. Ak politická strana uvedené podmienky nespĺňa môže sa síce nasledujúcich volieb zúčastniť, ale musí predložiť podpornú petíciu podpísanú značným počtom voličov (KRYZSEŇ, G., 2006, s. 14).

⁸² Z európskych štátov možno spomenúť okrem Slovenskej republiky a Českej republiky, napr. Švédsko, Portugalsko, Lotyšsko, ako aj SRN (s výnimkou kandidátov predkladaných v individuálnych volebných obvodoch).

⁸³ Napr. v Rakúsku alebo Francúzsku, ale tiež Slovenskej republike.

⁸⁴ V minulom desaťročí sa inštitút volebnej kaucie uplatňoval minimálne v 14 členských štátoch Rady Európy (pozri rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva z 28. marca 2006 vo veci *Sukhovetskyy v. Ukrajina*, sťažnosť č. 13716/02, bod 23)

nezíska vo voľbách určitý zákonom ustanovený počet hlasov prepadá v prospech verejného rozpočtu. Za týchto okolností je miera prístupu nezávislých kandidátov k voľbám vo svojej podstate podmienená tvrdosťou dodatočných podmienok ich kandidatúry (počet podporných hlasov na petícii, výška kaucie a podmienky, za ktorých prepadá v prospech štátu). V niektorých štátoch majú právo navrhovať kandidátov aj organizácie združujúce príslušníkov národnostných menšín (napr. Chorvátsko), rôzne stavovské organizácie a najmä pri komunálnych voľbách nie zriedka aj iné občianske združenia

Volebná kaucia

Pod volebnou kauciou treba rozumieť zákonom ustanovenú finančnú sumu, ktorú musí zložiť kandidát, resp. kandidujúca politická strana do rúk príslušného volebného orgánu spolu s návrhom svojej kandidatúry, pričom táto finančná čiastka prepadne v prospech štátneho (či iného verejného) rozpočtu v prípade, ak kandidát nedosiahne vo voľbách zákonom ustanovený počet (%) hlasov. Účel volebnej kaucie spočíva v úsilí zabrániť účasti vo voľbách takým subjektom, ktoré zjavne nemajú dostatočnú občiansku podporu a teda ani reálnu šancu uspieť vo voľbách, pričom nie zriedka sledujú svojou volebnou účasťou primárne iné ciele, ako volebný úspech (najmä zviditeľnenie sa za účelom presadenia sa v iných aktivitách – biznis, kultúra a pod.). Prostredníctvom volebnej kaucie nepochybne možno dospieť k zúženiu okruhu kandidujúcich politických subjektov a tým do istej miery aj k sprehľadneniu volieb pre voličov.

Zákonodarca v demokratickom štáte ale musí brať na zreteľ, že volebná kaucia je už z hľadiska svojho účelu nepochybne v určitom napätí s princípom slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (k tomu napr. FILIP, J., 1996, s. 277 a nasl.), ktorý má v celom rade štátov charakter explicitne vyjadreného ústavného princípu. **Volebná kaucia totiž môže za určitých okolností predstavovať závažnú prekážku prístupu k voľbám.** Vo svojej podstate totiž volebná kaucia plní funkciu majetkového cenzu pasívneho volebného práva a v konečnom dôsledku má prípadné prepádnutie volebnej kaucie charakter majetkovej sankcie. Vzhľadom na uvedené bol inštitút volebnej kaucie v ostatnom období podrobený súdnemu prieskumu v celom rade európskych štátov,⁸⁵ ako aj prieskumu zo

⁸⁵ Vo väčšine prípadov sa súdne orgány ochrany ústavnosti vyslovili vo svojich rozhodnutiach v prospech ústavnej konformnosti volebných kaucii (napr. rozhodnutie Ústavného súdu Ukrajiny z 30. januára 2002 č. 2-rp/2002; rozhodnutie Ústavnej komory Najvyššieho súdu Estónska z 15. júla 2002č. 3-4-1-7-02 (miestne voľby) a následne tiež ďalšie rozhodnutie Ústavnej komory Najvyššieho súdu Estónska z 27. januára 2003 č. 3-4-1-3-03; rozhodnutie č. 305 Ústavného súdu Rumunska z 12. marca 2008, alebo nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2008. K opačnému záveru dospel Ústavný súd Českej republiky, ktorý síce najprv v náleze Pl. ÚS 3/96 volebné kaucie „odobril“, ale len preto, že v prospech protiústavnosti sa nevyslovila kvalifikovaná väčšina sudcov (9), hoci proti kauciam hlasovalo nominálne viac sudcov. Významný disent proti označenému nálezu napísal prof. V. Klokočka, ktorého hlavnými argumentmi boli nevhodnosť finančného obmedzovania politickej súťaže medzi registrovanými politickými stranami, nevhodnosť volebnej kaucie ako apriórneho integračného stimulu a nevhodnosť volebných kaucii v systéme pomerného zastúpenia. Následne český ústavný súd explicitne sa odvolávajúci na uvedený disent nálehom Pl. ÚS 42/00 zrušil volebné kaucie pre ich rozpor s čl. 5 Ústavy Českej republiky a s čl. 22 Listiny základných práv a slobôd (zhodný s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky). Žiada sa ale poznamenať, že český zákonodarca v reakcii na zrušenie volebných kaucii ústavným súdom zaviedol namiesto nich príspevok politických strán na úhradu volebných nákladov v sume 15 000 Kč v každom volebnom kraji (!).

strany Európskeho súdu pre ľudské práva.⁸⁶ Z judikatúry medzinárodných súdnych orgánov, ale aj vnútroštátnych súdov možno vyvodit', že demokratickým štandardom volieb nezodpovedá a je neprípustná taká právna úprava, ktorá ustanovuje volebnú kauciu v neprimeranej výške a to takej, ktorej zloženie už vyžaduje od kandidujúceho subjektu mimoriadne úsilie na jej zabezpečenie. Rovnako je neprípustné, ak je ustanovený neprimerane vysoký počet (%) hlasov, ktoré musí kandidujúci subjekt získať k tomu, aby mu bola volebná kaucia vrátená.

Registrácia kandidátov a kandidátnych listín

Proces navrhovania kandidátov nadobúda právnu relevanciu až oficiálnym zaregistrovaním navrhnutého kandidáta príslušným (zákonom ustanoveným) volebným orgánom. Volebné zákony v demokratických štátoch zverujú registráciu kandidátov do pôsobnosti rôznych volebných orgánov v závislosti od toho, aký model volebnej administratívy sa v tom ktorom štáte uplatňuje, a prirodzene tiež v nadväznosti nato, o aký typ volieb ide. V zásade ale možno konštatovať, že prevláda právna regulácia, pri ktorej je registrácia kandidátov zverená do rúk príslušných volebných komisií ako nezávislých volebných orgánov. Registrácia kandidátov vo svojej podstate spočíva v overovaní, či navrhnutý kandidát (kandidátna listina) bol navrhnutý v zákonom ustanovenom čase a či jeho kandidátka spĺňa všetky zákonom ustanovené náležitosti. Proces registrácie vrcholí zaregistrovaním, resp. nezaregistrovaním navrhnutého kandidáta, čo možno z hľadiska právnej povahy považovať **za právny úkon (*de facto* ide o rozhodnutie), ktorý má konštitutívne účinky** pre ďalší priebeh volieb – navrhnutý kandidát sa stáva oficiálnym kandidátom v nadchádzajúcich voľbách a nadobúda tým celý rad práv a povinností. Naopak nezaregistrovaný kandidát stráca možnosť uchádzať sa v nadchádzajúcich voľbách o volenú funkciu (mandát). Vzhľadom na mimoriadne závažné právne účinky registrácie/nezaregistrovania kandidáta pre ďalší priebeh volebného procesu patrí k štandardom demokratického volebného práva priznanie oprávnenia podať proti registrácii, resp. nezaregistrovaniu kandidáta opravný prostriedok, o ktorom rozhodujú spravidla orgány súdnej moci (správne, príp. všeobecné súdy) v skrátených lehotách a spravidla v jedno inštančnom konaní. .

IV. 3. 6. Volebná kampaň

Volebnú kampaň možno zjednodušene charakterizovať ako **štádium volebného procesu, v rámci ktorého sa vo voľbách kandidujúce subjekty usilujú maximalizovať rôznymi formami volebnej agitácie svoj volebný zisk**. Podstatou volebnej kampane je politická komunikácia a to tak medzi kandidujúcimi subjektmi (zvlášť politickými stranami), ale predovšetkým medzi kandidujúcimi subjektmi a voličmi, či už potenciálnymi alebo skutočnými (ŠIMÍČEK, V., 2014, s. 26), do ktorej nie zriedka výrazne vstupujú aj tretie subjekty a to buď na podporu (otvorenú, či skrytú) niektorých z kandidujúcich subjektov, alebo nezávisle. Keďže volebnú kampaň považujeme za štádium volebného procesu, tak je zrejmé, že ide o časové obdobie bezprostredne predchádzajúce voľbám, ktorého začiatok a koniec volebný zákon buď explicitne vymedzuje, alebo ho možno z volebného zákona

⁸⁶ Pozri napr. rozhodnutia vo veciach *Sukhovetsky v. Ukrajina*, z 28. marca 2006, sťažnosť č. 13716/02; *Tête v. Francúzsko* z 9. decembra 1987, sťažnosť č. 11123/84; *André v. Francúzsko* z 18. októbra 1995, sťažnosť č. 27759/95, alebo *Desmeules v. Francúzsko* z 3. decembra 1990, sťažnosť č. 12897/87.

vyvodit'. Z faktického hľadiska síce len ťažko možno oponovať (spravidla politológmi pertraktovanému) názoru, že „volebná kampaň nielen končí, ale zároveň aj začína vyhlásením výsledkov volieb“, ale z právneho hľadiska môže volebná kampaň trvať maximálne odo dňa vyhlásenia volieb do dňa vyhlásenia ich výsledkov. Akokoľvek aktivita smerujúca na podporu politických strán, zvolených, či budúcich kandidátov na verejné funkcie mimo tohto obdobia totiž už (spravidla) nie je aktivitou, ktorá tvorí predmet právnej regulácie volebného zákona.

Volebná kampaň predstavuje zrejme najkontroverznejšiu a určite jednu z najzložitejších častí právnej regulácie volieb a to tak z teoretického, ako aj z praktického hľadiska. Z teoretického hľadiska predovšetkým preto, že **ide o právnu reguláciu, ktorej podstatu a obsah tvoria predovšetkým reštrikčné zásahy do slobody prejavu** (a tým zároveň aj do práva na informácie), ktorá má nepochybne primárne charakter prirodzeného ľudského práva a z hľadiska praktického predovšetkým s ohľadom na to, že v ostatných desaťročiach sme svedkami nebývalého nárastu komercializácie volieb, rozširovania agresívnych až extrémistických foriem a metód volebnej agitácie, celého radu nekalých predvolebných praktík, ktoré nie zriedka prekračujú rámec právom dovoleného konania, ako aj mimoriadneho rozvoja nových komunikačných technológií, ktoré zásadne menia charakter volebných kampaní a tým aj požiadavky na ich právnu reguláciu.

Zákonodarca pri koncipovaní právnej regulácie volebnej kampane musí hľadať odpoveď najmä na nasledovné otázky:

- aká miera reštrikčných zásahov do aktivít kandidujúcich subjektov a iných aktérov predvolebného zápasu je akceptovateľná a tolerovateľná z hľadiska ochrany slobody prejavu a práva na informácie, príp. iných ľudských práv a základných slobôd,

- je vôbec možné, a ak tak akým spôsobom, efektívne regulovať prostredníctvom práva volebnú kampaň, resp. určité formy volebnej agitácie, ktoré tvoria obsah volebnej kampane,

- ako garantovať (aj reálne) v období volebnej kampane slobodnú súťaž politických síl a rovnosť šancí kandidujúcich subjektov,

- ako neutralizovať, resp. obmedzovať nekalé praktiky a rôzne formy protiprávneho konania, ktoré sú prítomné vo volebnej kampani a vytvárať tak nevyhnutný priestor pre slobodné rozhodovanie voličov.

Zložitosť naznačených problémov sa prejavuje nie zriedka aj v presadzovaní názorov, že na právnu reguláciu volebnej kampane treba rezignovať, pretože sa svojou povahou a podstatou regulácii prostredníctvom právnych pravidiel vymyká, pričom navyše praktické skúsenosti naznačujú, že efektívna právna úprava volebnej kampane ani nie je možná. Napriek pomerne vysokej frekvencii uvedených názorov existuje v zásade v každom demokratickom štáte určitá forma právnej regulácie volebnej kampane, ktorej obsah a rozsah je ale veľmi rôznorodý. Pri určitom zovšeobecnení možno konštatovať, že právna regulácia volebnej kampane zahŕňa spravidla nasledovné okruhy problémov:

- a) časové vymedzenie volebnej kampane (v rámci neho spravidla aj úpravu inštitútu volebného moratória),

- b) zásady prístupu kandidujúcich subjektov k verejným a súkromným hromadným informačným prostriedkom,

- c) zásady prístupu štátnych orgánov a iných verejných orgánov a inštitúcií ku kandidujúcim subjektom v období volebnej kampane,

- d) zdroje a príp. limity financovania volebnej kampane a ich kontrola,

- e) enumerácia nepovolených foriem volebnej agitácie tak počas celej volebnej kampane, ako aj v rámci volebného moratória a sankcie za ich porušenie.

Z už uvedeného vyplýva, že volebné zákony spravidla explicitne vymedzujú časové obdobie, v ktorom prebieha volebná kampaň, resp. toto obdobie možno z volebného zákona vyvodiť. Premetom intenzívnej teoretickej diskusie v súvislosti s právnou reguláciou volebnej kampane sa v ostatnom období stal **inštitút volebného moratória**. Pod volebným moratóriom možno (zjednodušene) rozumieť časové obdobie, v rámci ktorého je zakázaná volebná kampaň, alebo niektoré formy volebnej agitácie na celom volebnom území, príp. na niektorých jeho častiach. Zmyslom a účelom inštitútu volebného moratória je zachovanie korektnosti volebnej súťaže kandidujúcich subjektov aj v záverečnej fáze volebného procesu, do ktorej kandidujúce subjekty spravidla sústreďujú negatívne formy volebnej agitácie (zverejnenie, resp. sprístupnenie kompromitujúcich informácií o politických konkurentoch, nie zriedka nepravdivých, skreslených, či neúplných), na ktoré už politickí konkurenti z časového hľadiska objektívne nemôžu reagovať. Ide teda o úsilie zabrániť nekalým formám volebnej kampane v kľúčovej fáze volebného procesu, ktoré sledujú cieľ ovplyvniť aj zásadnejším (a pritom nekorektným) spôsobom volebné rozhodovanie značnej časti oprávnených voličov (podľa sociologických prieskumov nie nepodstatná časť voličov odkladá svoje definitívne volebné rozhodnutie až na čas príchodu do volebnej miestnosti). Hlavnou funkciou volebného moratória je teda ochrana slobodného volebného rozhodovania (slobody volieb), t. j. vytvorenie priestoru pre pokojné a uvážené rozhodovanie voličov.

Odporcovia inštitútu volebného moratória argumentujú v prvom rade jeho fiktívnosťou, teda nemožnosťou jeho reálneho garantovania seba lepšou právnou reguláciou, pričom poukazujú hlavne na rozvoj moderných komunikačných technológií (internet, *facebook* a iné sociálne siete). Využitie moderných komunikačných technológií na účely volebnej agitácie v ostatnom období neobyčajne narastá, pričom obmedzenie, či dokonca zákaz ich pôsobenia v relevantnom čase právom ustanoveným zásahom verejnej moci je mimoriadne zložité, ak nie nemožné. Iná skupina neprajníkov inštitútu volebného moratória argumentuje tým, že jeho ustanovenie vo volebnom zákone je bezzásadové a škodlivé, pretože vo svojej podstate pôsobí kontradiktórne vo vzťahu k cieľu, ktorý by sa nim deklaruje, keďže fakticky zavádza nerovnosť kandidujúcich subjektov tým, že privileguje aktuálne vládnuce politické subjekty, ktoré majú iné (širšie) možnosti prístupu k verejným informačným prostriedkom, ako ich politickí konkurenti.

Napriek uvedeným argumentom, ktoré majú nepochybne objektívnu povahu a racionálny základ existuje veľká skupina štátov, ktoré vo svojej volebnej legislatíve ustanovujú inštitút volebného moratória. Medzi právnymi úpravami v jednotlivých štátoch existujú **značné rozdiely a to tak z hľadiska časového vymedzenia volebného moratória, rozsahu zákazov a obmedzení volebnej agitácie počas volebného moratória a tiež lokalizácie (miesta, miest) týchto zákazov a obmedzení.**⁸⁷ Pri vymedzovaní časového, vecného a lokálneho rozsahu volebného moratória by mal uvážlivý zákonodarca brať na zreteľ, že len formálna – deklarátorňa úprava volebného moratória môže byť z hľadiska ochrany hodnôt slobodnej politickej súťaže viac škodlivá, ako úplná rezignácia na jej právnou reguláciu.

⁸⁷ Špecifickú formu volebného moratória, ktorú obsahujú volebné zákony viacerých štátov predstavuje moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky obsahujúcich údaje o volebných preferenciách kandidujúcich subjektov. Zákaz zverejňovania prieskumov verejnej mienky sa vzťahuje spravidla na dlhšie obdobie, ako je obdobie „všeobecného“ volebného moratória.

Z časového hľadiska možno zovšeobecňujúc rozlišovať právne úpravy, pri ktorých

- a) volebné moratórium začína otvorením volebných miestností a končí ich zatvorením (skončením hlasovania),

- b) volebné moratórium začína skôr, ako sa otvoria volebné miestnosti (začne hlasovanie) a končí ich zatvorením (skončením hlasovania).

V rámci druhej skupiny možno rozlišovať medzi úpravami, ktoré vymedzujú začiatok moratória začiatkom volebného dňa [polnocou volebného dňa (napr. Portugalsko, donedávna Maďarsko)], dňom predchádzajúcim volebnému dňu (ide o najčastejšie používané riešenie, napr. Francúzsko, Poľsko, Ruská federácia, Slovinsko, Španielsko, Taliansko atď.), dva a viac dní pred začiatkom volieb (napr. Slovenská republika, Rumunsko, Brazília, Mexiko); podľa dostupných zdrojov literatúry najdlhšie obdobie volebného moratória (5 dní) má Honduras (WISZOWATY, M. M., 2012, s. 10). Nie zriedka je začiatok volebného moratória vymedzený nie počtom dní ale počtom hodín zostávajúcich do otvorenia volebných miestností, resp. volebného dňa.

Z hľadiska rozsahu volebného moratória možno rozlišovať medzi právnymi reguláciami, ktoré

- a) obsahujú všeobecný zákaz volebnej kampane (všetkých foriem volebnej agitácie) počas volebného moratória,

- b) vymedzujú taxatívnym, alebo demonštratívnym spôsobom formy volebnej agitácie, ktoré sú v čase volebného moratória zakázané (tento spôsob sa javí z hľadiska možností reálneho garantovania týchto zákazov vhodnejší, zložitejšie je ale v tomto prípade relatívne presné vymedzenie aktivít, ktoré majú byť zakázané).

Z hľadiska lokalizácie volebného moratória možno rozlišovať právne regulácie, ktoré sa vzťahujú

- a) na celé volebné územie,

- b) len na určitú čas volebného územia (spravidla ide o volebné miestnosti, sídla volebných komisií, resp. ich bezprostredné okolie).

Značne rozšírená je v demokratickom svete právna regulácia prístupu kandidujúcich subjektov k informačným prostriedkom. Volebné zákony demokratickým štátov spravidla výslovne deklarujú **zásadu rovného prístupu všetkých kandidujúcich subjektov k hromadným oznamovacím prostriedkom** (ide predovšetkým o televíziu a rozhlas, ale tiež verejné internetové portály), ktorá v podrobnostiach zahŕňa vymedzenie rovnakého vysielacieho priestoru pre politickú reklamu a za rovnakých finančných podmienok, rovnosť účasti na predvolebných reláciách organizovaných spravidla vo forme politických debát nestrannosť a objektívnosť prístupu hromadných oznamovacích prostriedkov a ich zamestnancov ku kandidujúcim subjektom (zákaz privilegovania) atď. V súvislosti s garanciami prístupu kandidujúcich subjektov k hromadným informačným prostriedkom je pomerne často predmetom diskusií otázka, či sa tieto garancie majú vzťahovať len na verejné hromadné informačné prostriedky, alebo aj súkromné (komerčné) televízie a rozhlas. V zásade prevláda právna úprava, v rámci ktorej **je na autonómnom rozhodnutí súkromných elektronických médií, či vytvoria vo vysielacom čase priestor na volebnú kampaň**. Ak však súkromné médiá vytvoria priestor pre vysielanie volebnej kampane, tak musia rovnako ako verejné médiá rešpektovať a dodržiavať zásadu rovnosti prístupu k všetkým kandidujúcim subjektom. Vo viacerých štátoch sa objavili spravidla politicky motivované pokusy obmedziť, resp. zakázať volebnú kampaň v súkromných médiách (presadené vládnymi politickými stranami, ktoré politicky ovládali – ovládajú verejnú

televíziu a rozhlas). V stredoeurópskom priestore sa o zákaz vysielania volebnej kampane v súkromných elektronických médiách pokúsilo celkom nedávno Maďarsko a predtým, v období tzv. druhej Mečiarovej vlády aj Slovenská republika; v oboch prípadoch boli príslušné ustanovenia volebných zákonov ústavnými súdmi týchto krajín označené ako protiústavné.⁸⁸

Vo viacerých demokratických štátoch volebné zákony ustanovujú aj zásady vzťahov štátnych orgánov a iných verejných orgánov a inštitúcií ku kandidujúcim subjektom, ktoré sú založené na zásadách objektivity a neutrality, t.j. ich rovnom prístupe ku všetkým kandidujúcim subjektom. V podrobnostiach právna regulácia spravidla zahŕňa **rovnosť pri využívaní verejných priestranstiev, verejných plôch a verejných budov na účely volebnej kampane** (na účely organizovania predvolebných zhromaždení, predvolebných mítingov, vylepovania predvolebných plagátov, *billboardov* a pod.), a tiež nie zriedka aj explicitne vyslovený zákaz poskytovania finančných, či iných výhod (bezodplatných plnení) štátnymi orgánmi a inými verejnými subjektmi v prospech niektorého z kandidujúcich subjektov.

V súvislosti s nebyvalým nárastom komercializácie volebných kampaní, ktorá je integrálne spätá so zvyšovaním finančných nákladov vynakladaných politickými stranami a inými kandidujúcimi subjektmi na volebnú kampaň, sa v ostatnom období snád' **najväčšia pozornosť venuje právnej regulácii financovania volebných kampaní**. Kľúčové ciele právnej regulácie financovania volebnej kampane treba hľadať predovšetkým v ochrane slobodnej súťaže politických síl a vytváraní podmienok na rovnosť šancí kandidujúcich subjektov vo volebnej súťaži. Zároveň by malo ísť o právnu reguláciu, ktorá prispieva k zvýšeniu transparentnosti verejno-politického života a posilňovaniu jeho verejnej kontroly. Právna regulácia financovania volebných kampaní, je spravidla organicky prepojená so všeobecnou úpravou financovania politických strán a ich kontrolou, pričom spravidla zahŕňa (môže zahŕňať):

- formy poskytovania finančných príspevkov, darov a iných bezodplatných plnení kandidujúcim subjektom, ich finančné limity a spôsob ich evidencie, vrátane prístupu verejnosti k takejto evidencii,

- v niektorých štátoch volebné zákony ustanovujú aj maximálnu sumu finančných prostriedkov, ktoré môže kandidujúci subjekt vynaložiť na volebnú kampaň,⁸⁹

⁸⁸ Ústavný súd Maďarska vo svojom rozhodnutí sp. zn. 1/2013 (1.7.) v tejto súvislosti okrem iného vyslovil, že takýto „zákaz (zákaz vysielat' volebnú kampaň v súkromných médiách, pozn.) je značným obmedzením slobody vyjadrovania politických názorov v čase trvania volebnej kampane“, pričom „... vo vzťahu k takému cieľu, akým je umožnenie slobody formulovania a vyjadrovania názorov voličov, predstavuje neproporcionálny prostriedok.“. Dostupné na internete:

<http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/9C05BC19C310A316C1257ADA0052476B?OpenDocument>.

(k tomu aj DRINÓCZI, T., 2014, s. 96 –97).

V obdobných súvislostiach Ústavný súd Slovenskej republiky vo vzťahu k zákazu volebnej kampane v súkromných elektronických médiách v náleze PL. ÚS 15/1998 z 11. marca 1999 formuloval právny názor, podľa ktorého „V demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné, aby štát vylúčil uplatnenie duálneho vysielania tak, aby verejnoprávne masmédiá boli jediným sprostredkovateľom prenosu informácií, ktoré sú predmetom volebnej kampane ... Zákaz volebnej kampane v elektronických médiách držiteľov licencií nemá právny základ v čl. 26 ods. 4 ústavy ... Predstavuje obmedzenie práva na informácie zaručeného čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy nad rámec ústavy a proti účelu tohto základného práva.“. (Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999. Košice 2000, s. 52 – 53).

⁸⁹ O problematike finančných limitov na volebnú kampaň ustanovených explicitne vo volebnom (či inom) zákone sa vedie v ústavnoprávnej literatúre pomerne rozsiahla a pritom kontroverzná diskusia, k čomu prispeli aj

- vymedzenie subjektov (verejných subjektov), ktoré nie sú oprávnené poskytovať finančné príspevky, dary a iné bezodplatné plnenia kandidujúcim subjektom,
- povinnosť predkladať výsledné (niekedy aj priebežné) správy o finančných a iných nákladoch vynaložených na volebnú kampaň zákonom ustanovenému orgánu verejnej moci a ich kontrolu, vrátane ustanovenia sankcií za porušenie pravidiel financovania volebnej kampane a pravidiel ich ukladania (spravidla ide o finančné pokuty, príp. pozastavenie vyplácania finančných prostriedkov z verejných zdrojov, na ktoré má inak politická strana, či iný kandidujúci subjekt nárok)

Formy právnej regulácie volebnej kampane uplatňované v súčasných demokratických štátoch sú veľmi rozmanité, pričom viaceré z nich pôsobia, resp. môžu pôsobiť inšpiratívne. Z celého radu takto pôsobiacich právnych úprav sa javí v záverečnej časti tejto podkapitoly vhodné upozorniť na v mnohom originálnu právnu reguláciu volebnej kampane v Chorvátskej republike. V Chorvátsku sa za účelom vymedzenia demokratických štandardov volebnej kampane zriaďuje Etická komisia, ktorá pred každými parlamentnými voľbami ustalaťuje a následne publikuje **Etický volebný kódex** obsahujúci základné zásady vedenia volebnej kampane. Etická komisia má sedem členov, jej predsedom je predseda Akadémie vied a umenia Chorvátskej republiky a šesť jej ďalších členov vymenúva chorvátsky ústavný súd na návrh parlamentných politických strán z radov verejne známych osôb (nemôžu to byť kandidáti na poslancov, ani členovia politických strán) a to tak, aby traja z nich vzišli z návrhov vládnych politických strán a traja z návrhov opozičných politických strán (GRABOWSKA, S. - SKLADOWSKI, K., 2006, s. 123).

Efektívnosť právnej regulácie volebnej kampane výraznou mierou ovplyvňujú sankcie, ktoré môžu postihnúť kandidátov, resp. kandidujúce subjekty, ako aj tretie osoby za porušovanie pravidiel volebnej kampane. Z okruhu sankcií, ktoré sú spravidla ukladané za porušovanie pravidiel volebnej kampane treba zrejme na prvom mieste spomenúť **finančné pokuty** (najčastejšie sa udeľujú za porušovanie pravidiel financovania volebnej kampane, ale tiež za porušovanie pravidiel politickej reklamy a pod.), ktorých efektívnosť nemusí byť dostatočná pre zachovanie regulárnosti volebnej kampane, keďže v konečnom dôsledku sa nedotýkajú výsledku volieb, ktorý je z pohľadu kandidujúcich subjektov kľúčový (aj za cenu uloženia pokút, či iných sankcií).

viaceré súdne rozhodnutia, ktorých obsah je niekedy interpretovaný účelovo a jednostranne. Významným impulzom na rozvinutie tejto diskusie sa stal americký zákon o federálnej volebnej kampani z roku 1976, ktorý okrem iného zaviedol limity individuálnych príspevkov na financovanie volebných kampaní, celkové obmedzenie výšky výdavkov na volebnú kampaň, povinnosť kandidátov zverejňovať údaje o zdrojoch a výdavkoch vynaložených na kampaň, ako aj dovolené formy využitia takto získaných prostriedkov. Ustanovenia označeného zákona sa stali predmetom súdnej kontroly, pričom Najvyšší súd USA v rozhodnutí *Buckley v. Valeo*, 424 U.S. 1 (1976) vyslovil, že ustanovenie finančných limitov pre výdaje politických strán, kandidátov a tretích subjektov na volebnú kampaň je otázkou slobody prejavu a spadá pod rámec prvého dodatku americkej ústavy. Najvyšší súd USA v označenom rozhodnutí ustanovenia posudzovaného zákona týkajúce sa obmedzenia množstva finančných prostriedkov poskytnutých jednotlivcami, či skupinami osôb (tretími osobami) na podporu kandidátov označil za protiústavné, pričom ústavnosť ostatných ustanovení zákona o federálnej volebnej kampani odobril (viac o označenom rozhodnutí v domácej literatúre pozri napr. DRGONEC, J., 2013, s. 224 – 226).

Charakter špecifickej sankcie má nepochybne aj **vyhlásenie volieb za neplatné, resp. zrušenie výsledku volieb v rámci súdneho prieskumu volieb**. Z naznačeného hľadiska (kľúčový cieľ sledovaný kandidujúcimi subjektmi) ide zjavne o najzávažnejšiu „sankciu“, ktorá má ale celkom výnimočný charakter, [zrušenie volieb ako *ultima ratio* (k tomu pozri napr. ŠIMÍČEK, V., 2014, s. 19 a nasl.)], keďže k jej uplatneniu by príslušné súdne orgány mali pristupovať (a v praxi demokratických v zásade aj reálne pristupujú) len po objektívnom zistení mimoriadne intenzívneho porušenia pravidiel volebnej kampane, resp. iných ustanovení volebného (ale i iného) zákona, ktoré už bolo reálne spôsobilé ovplyvniť výsledok volieb. Práve uvedené skutočnosti zvyšujú nároky na súdny prieskum volieb, ktorý sa navyše uskutočňuje spravidla v časovo obmedzenom rámci.

K dodržiavaniu pravidiel volebnej kampane a vôbec pravidiel volebnej súťaže slúžia v celom rade súvekých štátov aj **trestno-právne prostriedky ochrany volieb**, ktoré sa nie zriedka stelesňujú do skutkových podstát špecifických trestných činov, teda trestným zákonom explicitne zakázaných konaní súvisiacich bezprostredne s voľbami. Ide o trestné činy, ktoré možno označiť ako trestné činy proti voľbám, resp. volebné trestné činy, ktoré tvoria v súčasnosti z komparatívneho hľadiska pomerne širokú a pestrú paletu zakázaných aktivít zahŕňajúcich napr. trestné činy marenia prípravy a priebehu volieb, trestný postih volebnej korupcie (tzv. kupovania hlasov), ale aj trestný postih publikovania nepravdivých a falošných informácií o kandidátoch, trestný čin falšovania, či iného znehodnocovania volebnej dokumentácie, trestný postih úmyselného porušovania tajnosti hlasovania, alebo iného zneužitia hlasovania, skutkové podstaty trestných činov postihujúce úmyselne nesprávne sčítavania hlasov a iné skresľovanie výsledkov hlasovania, atď. Z hľadiska rozsahu trestným zákonom zakázaných konaní (skutkových podstát trestných činov proti voľbám), ako aj prísnosti trestov za ich spáchanie existujú medzi trestno-právnymi úpravami jednotlivých štátov značné rozdiely. V tejto súvislosti sa možno stotožniť s nepochybne zaujímavým postrehom D. Wasika (pozri WASIK, D, 2013, s. 113 a nasl.), podľa ktorého v štátoch s ustálenou demokratickou politickou a právnou kultúrou trestno-právna ochrana volieb nezohráva vážnejšiu úlohu, čo sa prejavuje buď v absencii existencie špecifických trestných činov proti voľbám, resp. v ich všeobecnejšej formulácii s relatívne miernymi sankciami, zatiaľ čo v autoritárskych štátoch sa právna regulácia trestno-právnej ochrany volieb premieta do ďaleko konkrétnejších a rozmanitejších skutkových podstát špecifických volebných trestných činov s mimoriadne prísnyimi sankciami. Tento prístup má nepochybne svoju vnútornú logiku, treba však k nemu dodať, že v nedemokratických štátoch sa „široký“ legislatívny priestor na trestno-právny postih konaní súvisiacich s voľbami nie zriedka (skôr spravidla) sústreďuje na likvidáciu politickej opozície. Zovšeobecňujúc možno konštatovať, že v demokratických štátoch zohrávajú trestno-právne nástroje ochrany volieb predovšetkým preventívnu funkciu, zatiaľ čo v autoritárskych štátoch plnia primárne represívnu funkciu.

IV.3.7. Hlasovanie

Hlasovanie je z hľadiska voliča nepochybne kľúčové štádium volebného procesu, keďže prostredníctvom neho sa každý volič právne relevantným spôsobom môže zúčastniť volieb a ovplyvniť ich výsledok. Hlasovaním za konkrétneho kandidáta (kandidátov), či kandidátnu listinu volič pretaví svoje politické preferencie formujúce sa v predchádzajúcich štádiách volebného procesu do voličského hlasu, ktorý sa v konečnom dôsledku premietne do výsledku volieb (ak neprepadne). Samotnému hlasovaniu predchádza celý rad prípravných

prác organizačno-technického charakteru, ktoré spravidla nemajú výraznejšiu politickú dimenziu. Ide najmä o vytlačenie a distribúciu hlasovacích lístkov, príp. iných volebných dokumentov, určenie volebných miestností a zabezpečenie ich zákonom požadovaného vybavenia, príprava logisticko-technického zabezpečenia volieb, štatistického spracovávanía jeho výsledkov, informovanie voličov o čase a mieste volieb, finalizácia voličských zoznamov a pod. Charakter prípravných prác a organizačno-technických aktivít je výraznou mierou predurčený zákonom ustanovenými formami hlasovania.

Tradičná predstava o forme hlasovania je spojená s hlasovaním vo volebných miestnostiach organizovaných podľa trvalého bydliska voličov. V ostatných desaťročiach sa ale v moderných demokratických štátoch **tradičný spôsob hlasovania vo volebných miestnostiach dopĺňa novým formami hlasovania**, ktoré sa spravidla označujú ako alternatívne formy hlasovania.⁹⁰ Zavádzanie nových – netradičných foriem hlasovania možno považovať za jeden z významných prejavov realizácie tzv. pozitívneho záväzku štátu, ktorého kľúčovou funkciou je odstraňovanie prekážok sťažujúcich určitým skupinám oprávnených voličov prístup k voľbám. Zároveň sa zavádzaním nových foriem hlasovania nepochybne sleduje aj cieľ zvyšovania participácie občanov na správe verejných vecí formou zvyšovania ich účasti na voľbách. V zásade možno konštatovať, že vo vyspelom demokratickom svete sa zavádzanie alternatívnych foriem hlasovania stáva súčasťou všeobecne akceptovaných tendencií ďalšieho vývoja volebného práva.⁹¹ Alternatívne formy hlasovania sú cieľovo zamerané na tie skupiny oprávnených voličov, ktoré majú objektívne sťažený prístup k voľbám, Ide v prvom rade o skupiny voličov, ktorí trvale žijú v zahraničí, resp. sa tam dlhodobo združujú (podrobne o tom pozri SKOTNICKI, K., 2012). Rovnako alternatívne formy hlasovania smerujú aj k voličom, ktorí síce nebudú zdržiavať počas volieb v zahraničí, ale nebudú sa nachádzať v mieste svojho trvalého bydliska a tiež zdravotne handicapovaným voličom.

Vychádzajúc z poznatkov právnej komparatistiky možno konštatovať, že v súčasnom období sa v demokratickom svete uplatňujú najmä nasledovné formy hlasovania:

- hlasovanie vo volebných miestnostiach,
- korešpondenčné hlasovanie (hlasovanie prostredníctvom pošty),
- elektronické hlasovanie (hlasovanie prostredníctvom internetu),
- hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca.

Hlasovanie vo volebných miestnostiach

Hlasovanie vo volebných miestnostiach je tradičnou formou hlasovania, ktorá v súčasnosti z kvantitatívneho hľadiska výrazne dominuje. Dá sa reálne predpokladať, že v blízkej budúcnosti si táto forma hlasovania dominantnú pozíciu zachová, aj keď zrejme

⁹⁰ Označenie iných foriem hlasovania popri tradičnej forme pojmom „alternatívne formy hlasovania“ v súčasnom období nepochybne obstojí, keďže iné (nové) formy hlasovania len dopĺňajú a alternujú hlasovanie vo volebných miestnostiach. Možno si ale položiť otázku, či bude tradičná forma hlasovania dominovať aj v budúcnosti. Zrejme práve z tohto dôvodu sa objavuje v odbornej literatúre pri klasifikácii foriem hlasovania aj iná pojmológia; rozdelenie foriem hlasovania na tradičné a netradičné formy (napr. WEICKOWSKA, M., 2012).

⁹¹ Porovnaj k tomu napr. *International Electoral Standards Guidelines for reviewing the legal framework of election*. Dostupné na internete: http://www.idea.int/publications/pub_electoral_main.html, s. 72.

bude pribúdať počet voličov, ktorí budú využívať alternatívne formy hlasovania. Nepochybne prednosťou hlasovania vo volebných miestnostiach je už samotná skutočnosť, že ide o tradičnú formu hlasovania, ktorá sa dlhodobým uplatňovaním osvedčila a na základe praktických skúseností aj „vylepšovala“. V porovnaní s ostatnými formami hlasovania možno vyzdvihnúť aj to, že hlasovanie vo volebnej miestnosti je bezprostredne zabezpečené a kontrolované nezávislou volebnou komisiou, čo predstavuje významnú záruku toho, že v priebehu hlasovania budú rešpektované všetky princípy demokratického volebného práva.

Slabinou tradičnej formy hlasovania je sťaženie prístupu k hlasovaniu najmä tým skupinám voličov, ktoré trvale žijú v zahraničí, resp. sa tam dlhodobo zdržiavajú. Tento nedostatok nepochybne možno kompenzovať vytváraním osobitných volebných okrskov v zahraničí, spravidla na pôde diplomatických a konzulárnych úradov. Ide ale len o čiastočnú kompenzáciu, keďže zvlášť menšie, ale i stredne veľké štáty majú obmedzenú sieť diplomatických a konzulárnych úradov, pričom ich sídla môžu byť pre voličov žijúcich v tom ktorom štáte reálne len obtiažne dostupné. Navyše na pôde diplomatických a konzulárnych úradov môže značné komplikácie vyvolať aj vytvorenie nezávislej volebnej komisie zaručujúcej objektívny priebeh hlasovania.

Vo vzťahu k skupinám voličov, ktorí s nachádzajú v čase volieb na území štátu sa v rámci tradičnej formy hlasovania v praxi mnohých štátov osvedčil **inštitút voličského preukazu**, ktorý umožňuje voličovi, ktorý sa v čase volieb síce nachádza na území svojho štátu, ale mimo miesta svojho trvalého pobytu, voliť v inej volebnej miestnosti (okrsku) kdekoľvek na území štátu. Treba ale poznamenať, že inštitút voličského preukazu je uplatniteľný bez vážnejších problémov pri parlamentných a prezidentských voľbách, ako aj pri voľbách Európskeho parlamentu, ale jeho uplatnenie pre voľby orgánov regionálnej a najmä komunálnej samosprávy je mimoriadne zložité a vo svojej podstate bez určitej kombinácie s niektorou z alternatívnych foriem hlasovania prakticky nemožné. Vo vzťahu k skupine handicapovaných voličov sa v rámci tradičnej formy hlasovania vo viacerých štátoch uplatňuje **hlasovanie prostredníctvom prenosnej volebnej schránky**, ktoré zabezpečuje okrsková volebná komisia.⁹² Rovnako osobám, ktoré nie sú spôsobilé upraviť hlasovací lístok (osoby slepé⁹³, negramotné) pri hlasovaní vo volebnej miestnosti, volebné zákony demokratických štátov spravidla umožňujú, aby na úpravu hlasovacieho lístka využili **pomoc asistenta**, ktorého si sami zvolia. Aj keď hlasovanie prostredníctvom asistenta môže byť predmetom oprávnenej kritiky z pohľadu narušenia princípu osobného hlasovania, v celom rade štátov ho volebné predpisy tolerujú, k čomu nemožno mať závažnejšie výhrady. V týchto prípadoch je totiž v hre realita garantovania princípu všeobecnosti volebného práva, ktorému by vo výnimočných prípadoch mal princíp osobného hlasovania ustúpiť.

Korešpondenčné hlasovanie

⁹² Kritici hlasovania prostredníctvom prenosnej volebnej schránky nie zriedka poukazujú na sťaženie kontroly takéhoto hlasovania a možnosti jeho zneužívania. Pre objektívnosť sa žiada poznamenať, že napr. v Slovenskej republike k najčastejším námietkam, ktoré sa vyskytujú vo volebných sťažnostiach patria práve námietky proti priebehu hlasovania prostredníctvom prenosnej volebnej schránky.

⁹³ V záujme zabezpečiť osobné hlasovanie aj osobám so zrakovým postihnutím sa zatiaľ ojedinele, teda len v niekoľkých štátoch (napr. Rakúsko, SRN, Malta, Španielsko), začínajú vyhotovovať pre túto skupinu voličov špeciálne hlasovacie lístky Brailovým písmom ((KUROWSKI, K., 2011, s. 39-41).

Korešpondenčné hlasovanie (nie zriedka označované aj ako hlasovanie prostredníctvom pošty) je z alternatívnych foriem hlasovania v súčasnosti najviac rozšírené,⁹⁴ v určitej forme ho popri tradičnej forme hlasovania uplatňujú prakticky všetky vyspelejšie demokratické štáty sveta. **Ojedinele sa korešpondenčné hlasovanie dokonca uplatňuje už aj ako výlučná forma hlasovania**, napr. v členských štátoch USA Oregon, alebo Washington, či Novom Zélande (výlučne pre lokálne voľby a referendum).⁹⁵ V štátoch, kde sa korešpondenčné hlasovanie zaviedlo ako alternatívna forma hlasovania popri tradičnej forme hlasovania treba rozlišovať volebné zákony, ktoré korešpondenčné hlasovanie umožňujú všetkým oprávneným voličom, od právnych regulácií, ktoré umožňujú využiť korešpondenčné hlasovanie len zákonom ustanoveným kategóriám voličov, a to predovšetkým osobám žijúcim, či zdržiavajúcim sa v čase volieb v zahraničí. Mimoriadna pozornosť sa v súčasnosti venuje právnej regulácii a reálnemu zabezpečeniu korešpondenčného hlasovania pre osoby žijúce, resp. zdržiavajúce sa v zahraničí najmä v štátoch, pre ktoré je tradične charakteristický vysoký počet voličov žijúcich v zahraničí (napr. Španielsko, Taliansko). Zdá sa vhodné poznamenať, že v súčasnosti neexistuje žiadna medzinárodnoprávna úprava, ktorá by prikazovala štátom, aby zrealizovali svojim občanom žijúcim trvalo v cudzine prístup k voľbám, t.j. zjednodušovanie prístupu k voľbám zo zahraničia je vo svojej podstate v diskrecii každého štátu. Na druhej strane nemožno neregistrovať, že v ostatnom období sa formuje do podoby jedného z štandardov moderného demokratického volebného práva.

Vytvorenie reálnych podmienok na výkon volebného práva pre občanov žijúcich trvalo v zahraničí možno považovať za prejav úsilia štátu udržať kontakty so svojimi občanmi, ktorí sa trvalo vysťahovali zo svojej pôvodnej vlasti. Toto úsilie má popri nepochybnéj ľudsko-právnej dimenzii (umožniť svojim občanom – vysťahovalcom reálnu participáciu na kreovaní najvyšších ústavných orgánov v krajine svojho pôvodu minimálne dovtedy, kým toto právo nenadobudnú v krajine svojho nového trvalého pobytu), spravidla aj iné motívy. Tieto motívy môžu spočívať jednak v úvahách o potenciálnom sociálno-ekonomickom príspevku emigrantov pre krajinu svojho pôvodu,⁹⁶ ale tiež v motívoch výhradne, či primárne politických, ktoré spočívajú v kalkulácii s volebnými ziskami z cudziny. Na takéto volebné zisky sa spravidla môžu oprávnené spoliehať tie politické subjekty, ktoré hlasovanie z cudziny prostredníctvom zmien volebnej legislatívy zrealizujú, ako aj tie, ktoré uplatňujú vo vzťahu ku krajanom veľkorysú (nie zriedka populistickú) politiku.⁹⁷

⁹⁴ Zrejme ide zároveň tiež aj o historicky najstaršiu formu alternatívneho hlasovania. V odbornej literatúre sa uvádza, že prvýkrát sa korešpondenčné hlasovanie objavilo v americkej kolónii Masachussets a to už v roku 1647 (WIECKOWSKA, M., 2012, s. 36, tiež FILIP, J., 2007, s. 138).

⁹⁵ Životaschopnosť a pozitívny vplyv korešpondenčného hlasovania na volebnú účasť sa často ilustruje práve na príklade štátu Oregon, v ktorom po zavedení korešpondenčného hlasovania ako výlučnej formy hlasovania v roku 1998 narástla účasť vo voľbách o 8,5 % oproti predchádzajúcim voľbám. Na druhej strane sú ale aj štáty, ktoré majú negatívne skúsenosti so zavádzaním korešpondenčného hlasovania, čo možno ilustrovať na príklade Austrálie, kde sa pre cca 12 mil. voličov v roku 1997 uskutočnili voľby do ústavného konventu s volebnou účasťou necelých 47 %, zatiaľ čo pri nasledujúcich voľbách uskutočnených tradičnou technikou sa dosiahla volebná účasť 95,1 % (k tomu pozri WIECKOWSKA, M., 2012, s. 37-39).

⁹⁶ K tomu viac BARRY, K.: *Home and Anway. Costruction of Citizenship in Emigration Context*. New York: University Law Review, vol. 81, 2006, No. 1, s. 52 a nasl. (použitie podľa HALÁSZ, I., 2012).

⁹⁷ Tento motív bol (aj keď v čiastočne obrátenom garde), popri snahe dať nový impulz vyrovnávaniu sa s pretrvávajúcou „trianonskou traumou“, významne prítomný v maďarskej „krajanskej“ politike, u nášho južného suseda v ostatnom desaťročí dominantne vládnuceho FIDESZ-u, pri presadzovaní novej transhraničnej koncepcie štátneho občianstva založenej na etnickom základe. Táto politická aktivita FIDESZ-u sa v konečnom dôsledku premietla do kreácie novej skupiny voličov v susediacom zahraničí. Dá sa reálne predpokladať, že

Takáto politika však môže vyvolať negatívne reakcie zo strany krajiny aktuálneho pôvodu vystaľovalcov. Navyše proti politike zachovania voličskej základne trvale žijúcej v zahraničí možno formulovať aj ďalšie argumenty, a to predovšetkým nedostatočnú informovanosť v zahraničí žijúcej skupiny voličov o politickom, ekonomickom a sociálnom vývoji v krajine ich pôvodu, a tiež potenciálnu ľahkovážnosť ich voleného rozhodovania vzhľadom na skutočnosť, že politickým a sociálno-ekonomickým dôsledkom svojho hlasovania nebudú bezprostredne vystavení (obdobne pozri HALÁSZ, I., 2012, s. 216).

Korešpondenčná forma hlasovania pre osoby žijúce v zahraničí **sa v zásade uplatňuje len pri celoštátnych voľbách, t. j. parlamentných voľbách a voľbách prezidenta**, resp. tiež pri celoštátnom referende. Korešpondenčné hlasovanie pre voľby orgánov územnej samosprávy je celkom výnimočné. Existovalo napr. v Španielsku, ktoré umožňovalo voličom žijúcim dlhodobo v zahraničí zúčastniť sa prostredníctvom korešpondenčného hlasovania municipálnych volieb, a to až do roku 2011. V spomenutom roku ale došlo po dlhšej odbornopolitickej diskusii k zrušeniu tejto formy hlasovania v municipálnych voľbách a to okrem iného aj na základe argumentu, že osobu žijúcu dlhodobo v zahraničí nemožno považovať za súčasť miestneho spoločenstva (WIECKOWSKA, M., 2012, s. 18-20).

Zavedením možnosti hlasovať korešpondenčne aj niektorým kategóriám (príp. všetkým) voličov zdržiavajúcim sa v čase volieb na území štátu sa sledujú v zásade porovnateľné ciele ako vytvorením možností hlasovať korešpondenčne so zahraničím; ide predovšetkým o úsilie zvýšiť participáciu voličov na rozhodovaní o závažných verejnopolitických otázkach. Pozitívne poznatky zo zavedenia korešpondenčného hlasovania aj pre osoby žijúce „v tuzemsku“ v podobe vyššej volebnej účasti možno registrovať vo viacerých štátoch. Ako príklad možno spomenúť Veľkú Britániu, kde sa korešpondenčné hlasovanie zaviedlo už v roku 1918, ale až do roku 2000 bolo jeho využívanie viazané len na určité kategórie voličov (osoby žijúce v zahraničí, zdravotne postihnuté osoby). Po roku 2000 majú na základe *The Representation of People Act* možnosť hlasovať korešpondenčne všetci voliči, ktorí o to príslušný volebný orgán požiadajú. Po zavedení tejto právnej úpravy začal vo Veľkej Británii postupne pomerne výrazne narastať podiel voličov, ktorí využívajú vo voľbách práve túto formu hlasovania (v roku 2001 to boli len 4% voličov, v roku 2004 pri voľbách do Európskeho parlamentu 8,9 %, v roku 2005 pri parlamentných voľbách 12,1 % voličov a pri parlamentných voľbách v roku 2010 už 19% voličov (z britských zdrojov citované podľa WIECKOWSKA, M., 2012, s. 41.).

Korešpondenčné hlasovanie nepochybne zreálnuje voličom trvale žijúcim, resp. dlhodobo sa zdržiavajúcim v zahraničí prístup k voľbám, ktorý zjednodušuje tiež celému radu zdravotne postihnutých osôb. K výhodám korešpondenčného hlasovania nepochybne možno zahrnúť aj pokoj a pohodlie domova, v ktorom môžu voliči využívajúci túto formu hlasovania realizovať svoje volebné právo. S tým je zároveň nerozlučne spojený aj dostatočný časový priestor pre starostlivé zvažovanie voličského rozhodnutia. Na týchto prednostiach v zásade nič nemení skutočnosť, že volič musí vyvinúť iniciatívu k tomu, aby mohol hlasovať korešpondenčne (požiadať o túto formu hlasovania príslušný volebný orgán v zákonom

„ovocie“ tejto politiky sa nie bezvýznamným spôsobom prejavilo práve vo volebných ziskoch FIDESZ-u, a to aj medzi pôvodným voličstvom (ocenenie starostlivosti o v zahraničí žijúcich členov etnického spoločenstva, ktoré má v Maďarsku hlboké historické korene). Nie je potrebné osobitne pripomínať, že práve táto politika vyvolala v ostatnom desaťročí nezanedbateľné napätie v slovensko-maďarských vzťahoch.

ustanovenej lehote). Na druhej strane predmetom opodstatnenej kritickej diskusie súvisiacej s touto formou hlasovania je v prvom rade otázka, **do akej miery sú (resp. môžu byť) pri korešpondenčnom hlasovaní rešpektované kľúčové princípy demokratického volebného práva**, ako sú tajnosť hlasovania, osobné hlasovanie a v konečnom dôsledku aj princíp slobodného hlasovania.⁹⁸ Všeobecná akceptácia korešpondenčného hlasovania je pravdepodobne nemožná bez toho, aby sa aspoň do určitej miery znížili požiadavky na plnohodnotné garantovanie uvedených princípov volebného práva. V súvislosti so zavedením korešpondenčného hlasovania nevyhnutne narastajú aj nároky na volebnú administratívu a nie v neposlednom rade sa zvyšujú aj finančné náklady na organizačné zabezpečenie volieb zvlášť, keď ide o hlasovanie zo zahraničia. V prípade ak volebný zákon umožňuje korešpondenčné hlasovanie zo zahraničia musia byť pre takéto hlasovanie z praktických dôvodov ustanovené špeciálne lehoty na uskutočnenie niektorých úkonov volebného procesu (lehota na podanie žiadosti o korešpondenčné hlasovanie, lehota na zápis do osobitného voličského zoznamu, lehota na doručenie hlasovacích lístkov a iných volebných dokumentov voličom, lehota na odoslanie označeného hlasovacieho lístka príslušnému volebnému orgánu), ktoré sú (musia byť) iné, ako lehoty ustanovené pre hlasovanie v tuzemsku. Bez takejto úpravy by totiž nemohli byť spočítané hlasy a vyhlásené výsledky volieb v primeranej lehote po ukončení hlasovania (voliči, ktorí volia korešpondenčne spravidla môžu, resp. musia uplatniť svoje volebné právo skôr, ako ostatní voliči). Nemožno tiež brať na ľahkú váhu skutočnosť, že s korešpondenčným hlasovaním sú spojené určité riziká aj v súvislosti s bezpečnosťou a včasnosťou poštového doručovania, ktoré zvlášť volič hlasujúci zo zahraničia nemôžu ovplyvniť (k tomu pozri viac napr. OCHMANOVÁ, I., 2006, s. 217 – 218). Bez ohľadu na uvedené ťažkosti a úskalia sa dá predpokladať, že v najbližšom období dôjde v demokratických štátoch sveta k ďalšiemu rozširovaniu korešpondenčného hlasovania a v spojení s tým bude zrejme významnejšie narastať aj podiel voličov, ktorí budú túto formu hlasovania využívať.

Elektronické hlasovanie

Elektronické hlasovanie predstavuje novú – historicky najmladšiu formu hlasovania spojenú s revolučným prienikom IT technológií do verejného života v ostatných desaťročiach. Elektronické hlasovanie je vo väčšine demokratických štátov zatiaľ viac predmetom odborných diskusií, ako reálnych krokov k jeho zavedeniu. Na druhej strane zrejme len ťažko možno oponovať názoru, že v dlhodobejšom časovom horizonte sa s vysokou pravdepodobnosťou môže stať jednou z najfrekventovanejších foriem hlasovania. Najvýznamnejšia prednosť elektronického hlasovania spočíva v zjednodušení prístupu k voľbám prakticky všetkým oprávneným voličom (prirodzene za podmienky, že disponujú

⁹⁸ V tejto súvislosti možno spomenúť francúzske skúsenosti, kde bolo korešpondenčné hlasovanie zavedené už v roku 1924, ale z dôvodu, že vo volebnej praxi dochádzalo k jeho častému zneužívaniu bolo v roku 1975 na určitý čas zrušené. V niektorých štátoch (Kanada, Nórsko, Švajčiarsko, Mexiko) sa za účelom neutralizácie zneužívania korešpondenčného hlasovania ustanovila požiadavka, aby pred úpravou hlasovacieho lístka a jeho vložením do obálky prítomní svedkovia svojimi podpismi potvrdili, že volič hlasoval slobodne a bez ovplyvňovania (HALÁSZ, I., 2012, s. 197). Zaujímavosťou sa vyvíjala situácia aj v Rakúsku kde rakúska ústavná doktrína dlhodobo odmietala korešpondenčné hlasovanie aj s poukazom na argumentáciu rakúskeho ústavného tribunálu, ktorý upozorňoval vo svojej judikatúre na konflikt medzi touto formou hlasovania a princípom tajnosti hlasovania, resp. osobným hlasovaním. Korešpondenčné hlasovanie bolo umožnené preto až po novelizácii rakúskej spolkovéj ústavy [čl. 26 ods. 6 (k tomu pozri napr. GRABOWSKA, S. – SKLADOWSKI, K.(red.), 2007, s. 66)].

aspoň elementárnou IT gramotnosťou) a to tak z hľadiska výberu miesta, ako aj času hlasovania. Navyše elektronické hlasovanie atraktívne pôsobí na mladšie generácie voličov a potenciálne vytvára predpoklady na ich zvýšenú účasť vo voľbách. Elektronické hlasovanie môže tiež výraznejšie zjednodušiť proces sčítavania hlasov a zisťovania výsledkov volieb. Zavedenie elektronického hlasovania nepochybne vyžaduje zo strany štátu vysoké vstupné rozpočtové náklady, ktoré si zrejme objektívne nie nevýznamná časť demokratických štátov v krátkodobom časovom horizonte nemôže dovoliť. V tejto súvislosti ale možno na druhej strane oponovať, že po vynaložení týchto vstupných finančných nákladov by malo (mohlo) v konečnom dôsledku dôjsť aj k výraznejšiemu zníženiu nákladov na voľby v porovnaní s nákladmi, ktoré sú spojené s tradičným spôsobom hlasovania. Práve uvedené skutočnosti v optimistickej vízii predznamenávajú perspektívy výrazného rozširovania elektronického hlasovania, pričom v dlhodobejšom časovom horizonte nemožno vylúčiť ani naplnenie hypotézy, že elektronické hlasovanie „vytlačí“ tradičnú formu hlasovania na okraj záujmu voličov.

Prvé skúsenosti z reálneho uplatnenia internetového hlasovania zatiaľ ponúka len niekoľko vyspelých demokratických štátov, pričom spravidla išlo len o experimentálne využitie tejto formy hlasovania. Z európskych štátov bolo elektronické hlasovanie vyskúšané napr. v Holandsku, kde ho už pri voľbách do Európskeho parlamentu v roku 2004 mohli využiť voliči zdržiavajúci sa v zahraničí a následne bolo ako alternatívna forma hlasovania umožnené aj pri parlamentných voľbách v roku 2006. Významné skúsenosti z elektronického hlasovania má tiež Švajčiarsko, kde sa jeho pilotný projekt najprv vyskúšal v kantóne Ženeva (2003 – 2008) a neskôr rozšíril do ďalších 12 kantónov. V Nórsku bolo elektronické hlasovanie experimentálne odskúšané pri komunálnych voľbách v roku 2011 s perspektívou jeho zavedenia aj v celoštátnych parlamentných voľbách v roku 2017 (JABLOŇSKI, M. – RZUCIDLO, J., 2012, s. 55 a nasl.). Lokálne skúsenosti z elektronického hlasovania majú už aj vo Veľkej Británii a Francúzsku a mimo európskeho kontinentu predovšetkým v USA kde sa na základe *Military and Overseas Voters Empowerment Act* z roku 2009 umožnilo v 33 amerických štátoch voliť prostredníctvom internetu príslušníkom ozbrojených síl, ktorí sa v čase volieb nachádzajú v zahraničí (WIECKOWSKA, M., 2012, s. 44). **Najväčšie skúsenosti z uplatňovania elektronického hlasovania má Estónsko**, kde sa prvý krát využilo v roku 2005 pri komunálnych voľbách a následne v celoštátnom meradle ako alternatívna forma hlasovania popri tradičnom hlasovaní vo volebných miestnostiach v parlamentných voľbách v roku 2007 a aj nasledujúcich parlamentných voľbách v roku 2011 a tiež v roku 2015 (v roku 2007 túto formu hlasovania využilo len 5,4 % z celkového počtu hlasujúcich voličov, ale v roku 2011 ich počet už výrazne narástol na 24,3% z celkového počtu hlasujúcich).

Jedným z hlavných problémov, ktoré v súčasnosti bránia výraznejšiemu rozšíreniu elektronického hlasovania vo väčšine aj vyspelejších demokratických štátov predstavuje nedostatočná infraštruktúra a dostupnosť IT technológií a ďalších nevyhnutných technických zariadení, ktoré musia spĺňať vysoké štandardy. Musia totiž okrem iného garantovať spoľahlivú digitálnu identifikáciu voliča, overiteľnosť a kontrolu výsledkov jeho hlasovania pri zachovaní kľúčových demokratických princípov volebného práva, zvlášť tajnosti hlasovania, ktorého súčasťou je aj požiadavka, aby nebolo možné ani dodatočne zistiť ako ten – ktorý volič hlasoval. Bez ohľadu na technickú náročnosť zaručenia tajnosti elektronického hlasovania, treba brať do úvahy skutočnosť, že voliči budú výraznejšie uprednostňovať

elektronické hlasovanie len vtedy, ak budú mať vysokú mieru dôvery v novú technológiu volieb.

Popri technických problémoch a nevyhnutných finančných nákladoch spojených so zavedením elektronického hlasovania treba pri objektívnom hodnotení jeho perspektív brať na zreteľ aj to, či možno pri očakávanom masívnejšom náraste počtu voličov, ktorí budú chcieť využívať túto formu hlasovania pri elektronickom hlasovaní (obdobne ako pri korešpondenčnom hlasovaní) reálne vytvoriť také právne (alebo aj mimoprávne) nástroje, ktoré by primeranou mierou garantovali zachovanie slobodného rozhodovania voličov (slobodu volieb) a ďalších princípov demokratického volebného práva. Zrejme totiž len ťažko možno vylúčiť situácie keď na voliča hlasujúceho v domácom prostredí vyvinú aj výraznejší nátlak jeho rodinní príslušníci, alebo iné blízke osoby bezprostredne pri hlasovaní. Popri tom treba ale počítať aj so situáciami, keď sa do domáceho prostredia voliča budú za účelom získavania hlasov pokúšať výraznejšie prenikať aj politické strany, či iné kandidujúce subjekty, nehovoriac už o hľadani iných manipulačných praktík na ovplyvňovanie „elektronických“ voličov (porovnaj DOBROVIČOVÁ, G. – BENKO, R., 2007, s. 184). Žiada sa poznamenať, že v Estónsku vo vzťahu k uvedeným úskaliam elektronického hlasovania našli určité povšimnutia hodné riešenie. Estónsky volič môže aj potom ako už využil elektronickú formu hlasovania prísť do volebnej miestnosti a opätovne hlasovať tradičným spôsobom, pričom v takomto prípade sa jeho skôr odovzdaný „elektronický“ hlas automaticky znehodnotí.

Hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca

Hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca je založené na tom, že volič zákonom ustanoveným spôsobom splnomocní iného voliča, aby v jeho mene a v súlade s jeho vôľou hlasoval.⁹⁹ Táto forma hlasovania sa v súčasnosti používa ako **doplnková forma hlasovania** v nie nevýznamnej skupine štátov (napr. Belgicko, Francúzsko, Lotyšsko, Španielsko, Holandsko, Kanada, Švédsko, Veľká Británia, Poľsko). Hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca nepochybne vytvára pre určitú skupinu voličov (ide predovšetkým o zdravotne postihnutých voličov), ktorí sa nemôžu v čase volieb dostaviť do volebnej miestnosti, reálnu možnosť k tomu, aby sa zúčastnili hlasovania. Táto forma hlasovania je ale nie zriedka predmetom ostrej kritiky a to predovšetkým preto, že nekoliduje s princípom osobného hlasovania, pričom volič, ktorý splnomocňuje iného voliča, aby volil miesto neho nemá v podstate žiadnu záruku, že splnomocnenec bude hlasovať skutočne tak, ako si to želá splnomocniteľ a to bez ohľadu na to, že ich vzťah je už z povahy veci založený na vzájomnej dôvere. K. Skotnicki v súvislosti s hlasovaním prostredníctvom splnomocnenca podotýka, že je v rozpore aj s princípom rovnosti hlasovania, keďže v porovnaní s inými voličmi „osoba splnomocnená na hlasovanie iným voličom disponuje v skutočnosti vyšším počtom hlasov“ SKOTNICKI, K., 2000, s. 267). Za týchto okolností efekt hlasovania prostredníctvom

⁹⁹ Hlasovanie prostredníctvom splnomocnenca treba odlišiť od už spomínaného hlasovania za pomoci asistenta pri tradičnej forme hlasovania vo volebnej miestnosti, aj keď z hľadiska účelu, ktorý sa nimi sleduje, sú nepochybne porovnateľné. Kľúčový rozdiel spočíva v tom, že pri hlasovaní prostredníctvom asistenta je volič pri hlasovacom akte prítomný, zatiaľ čo pri hlasovaní prostredníctvom splnomocnenca hlasuje splnomocnenec sám.

splnomocnenca na celkový výsledok volieb spočíva pri zachovaní počtu hlasujúcich v zvýšení počtu odovzdaných hlasov.¹⁰⁰

Od vyššie analyzovaných foriem hlasovania treba odlišovať zákonom ustanovené **spôsoby úpravy hlasovacieho lístka** (kandidátnej listiny) ktoré priamo súvisia s volebným systémom a z neho vyplývajúcim mechanizmom zisťovania výsledkov volieb (k tomu pozri nasledujúcu kapitolu. Na tomto mieste možno len poznamenať, že podľa možných spôsobov úpravy hlasovacieho lístka sa rozoznávajú, prísne viazané, viazané a voľné kandidátne listiny).

IV.3. 8. Zisťovanie výsledkov hlasovania a vyhlásenie výsledkov volieb

Po uzatvorení volebných miestností, resp. uplynutí času vymedzeného na uplatnenie dištančných foriem hlasovania (korešpondenčného a elektronického hlasovania) začína proces sčítavania hlasov, ktorí tradične uskutočňujú volebné komisie najnižšieho stupňa (okrskové volebné komisie). Je nepochybné, že tejto fáze (alebo práve v tejto fáze) môže dôjsť aj k významnejšej manipulácii s volebnými výsledkami. K neutralizácii rizík nesprávneho sčítania hlasov môže nepochybne významne prispieť podrobná a precízna právna reglementácia postupu okrskovej volebnej komisie pri sčítavaní hlasov, ktorá obsahuje zároveň zrozumiteľné a pritom jednoznačne formulované pravidlá vyhodnocovania platnosti hlasovacích lístkov. Zrejme najvýznamnejšou zárukou objektívneho postupu okrskovej volebnej komisie pri sčítavaní hlasov je také jej politické zloženie, ktoré pozostáva zo zástupcov súperiaciich kandidujúcich subjektov, ktorí sa už z povahy vecí pri sčítavaní hlasovacích lístkov vzájomne kontrolujú, čím sa v zásade vylučuje vedome nesprávne sčítanie hlasov. Aj v štátoch, ktorých volebné zákony neustanovujú priame zastúpenie kandidujúcich politických subjektov vo volebných komisiách sa prostredníctvom volebnej legislatívy spravidla garantuje účasť zástupcov kandidujúcich politických strán, ako aj rôznych občianskych združení, či mimovládnych organizácií pri sčítavaní hlasov prostredníctvom nimi poverených pozorovateľov. Pri politicky významných voľbách sa navyše na podstatnej časti volebného procesu, zvlášť sčítavania hlasov zúčastňujú aj medzinárodní pozorovatelia, ktorí zastupujú autoritatívne medzinárodné organizácie, alebo priamo vysielajúce štáty.

Po sčítaní hlasov v okrskových komisiách a vyhotovení volebných zápisníc proces zisťovania výsledkov volieb pokračuje sumarizovanie čiastkových volebných výsledkov, ktorú za intenzívnej pomoci útvarov výpočtovej techniky a s použitím modernej výpočtovej techniky¹⁰¹ zabezpečujú volebné komisie vyššieho stupňa, pričom tento proces vrcholí aspoň pri celoštátnych voľbách v ústrednej volebnej komisii, ktorá po overení čiastkových výsledkov volieb vo volebných okrskoch a volebných obvodoch spisuje oficiálnu volebnú zápisnicu a svoju činnosť završuje verejným vyhlásením výsledkov volieb. Výsledky komunálnych a regionálnych volieb spravidla vyhlasujú príslušné miestne a regionálne

¹⁰⁰ K hlasovaniu prostredníctvom splnomocnenca pozri tiež RAKOWSKA, A., 2007, s. 65 a nasl., alebo WIECKOWSKA, M, 2012, s. 48 .- 52).

¹⁰¹ Moderné technológie v súčasnosti výrazne prenikajú nielen do procesu sčítavania hlasov, ale aj iných štádií volebného procesu, popri už spomínanej elektronickej registrácii a elektronickej hlasovaní, ide napr. o hlasovacie lístky tlačené prostredníctvom moderných technológií , zariadenia na optické snímanie a sčítavanie hlasov a pod. (k tomu viac pozri napr., HORN, K., 20110, s. 99 a nasl.).

volebné komisie. Deň (čas) vyhlásenia výsledkov volieb má viacero významných právnych účinkov, predovšetkým týmto okamihom začínajú plynúť lehoty na podávanie volebných sťažností, lehoty na prevzatie volenej funkcie, resp. zvolanie ustanovujúceho zasadnutia novozvoleného zastupiteľského orgánu a pod.

Náročnosť procesu vyhodnocovania platnosti odovzdaných hlasovacích lístkov, a sčítavania hlasov je v mnohom predurčená volebným systémom, predovšetkým charakterom kandidátnej listiny, najjednoduchší je tento proces pri prísne viazaných kandidátnych listinách, zložitejší pri viazaných kandidátnych listinách (vyhodnocovanie prednostného hlasovania) a zjavne najzložitejší pri voľných kandidátnych listinách (vyhodnocovanie alternatívneho hlasovania, kumulovaného hlasovania, či panašovania); k tomu viac v nasledujúcej kapitole.

V. Volebné systémy

V.1. Volebný systém – základné východiská

V odbornej literatúre, ale aj publicistike, či bežnej komunikácii venovanej voľbám sa popri pojme „volebné právo“, zrejme najčastejšie objavuje slovné spojenie „volebný systém“. Aj vysoká frekvencia používania tohto slovného spojenia tak v odbornej, ako aj laickej komunikácii nepochybne prispieva k tomu, že vecný obsah pojmu volebný systém sa vníma a vymedzuje v odbornej literatúre vo viacerých mutáciách a zďaleka nie jednotne. Z uvedených dôvodov je v úvodnej časti tejto kapitoly potrebné venovať pozornosť aj pojmovým otázkam, aj keď bez ambície hľadať optimálne definíčné vymedzenie pojmu volebný systém. Pre

čitateľa môže byť ale zaujímavé oboznámiť sa s najviac frekventovanými prístupmi k vymedzeniu tohto pojmu. Navyše ustálenie vecného obsahu pojmu „volebný systém“ je žiaduce minimálne na účely jeho ďalšieho používania v tejto publikácii.¹⁰²

Kľúčové rozdiely v prístupoch k vnímaniu a vymedzovaniu pojmu volebný systém spočívajú v šírke jeho chápania, ktorá je do nemalej miery opodstatnená aj tým, že voľby sú premetom interdisciplinárneho výskumu. O. Krejčí z tohto hľadiska rozlišuje medzi sociologickým a normatívnym chápaním významu tohto pojmu. V sociologickom zmysle volebný systém podľa známeho a populárneho „československého“ politológa O.Krejčího predstavuje „*souhrn všech jednotlivců a institucí (včetně vztahů mezi nimi), které se zúčastní voleb*“ a v normatívnom zmysle „*souhrn všech pravidel či sociálních norem, které regulují volební vztahy*“, pričom označený autor zároveň uvádza, že existuje aj „*nejvyšší chápání*“ tohto pojmu v podobe štátom ustanovených pravidiel „... *přípravy voleb, jejich organizace a zjišťování volebních výsledků*“ (KREJČÍ, O., 2006, s. 49). Obdobný prístup k definičnému vymedzeniu pojmu „volebný systém“ v ústavnoprávnej literatúre je známy z celého radu prác uznávaného českého konštitucionalistu prof. J. Filipa, ktorý vymedzuje volebný systém jednak v sociologickom zmysle, ako „*souhrn všech společenských vztahů, které vznikají v souvislosti s přípravou, organizací a prováděním voleb a zjišťováním a kontrolou jejich výsledků (sociologický přístup)*“, a tiež aj v normatívnom zmysle, ako „*souhrn všech pravidel či sociálních norem, které regulují společenské volební vztahy bez ohledu na to, zda jde o normy právní (volební právo v objektivním smyslu), politické (napr. koaliční dohody), organizační (opatření ministerstva vnitra, orgánů obcí), morální (napr. při vedení volební kampaně), náboženské (tradiční volební chování některých věřících), estetické (zákonitosti působení na smysly voličů v podobě volebních šotů, plakátů, vzhledu kandidátů)*“. Zároveň ale prof. J. Filip vymedzuje volebný systém aj v úzkom zmysle slova, ako „*konkrétní způsob organizace a řízení voleb a zjišťování jejich výsledků*“, pričom práve v tomto rozsahu ho vo svojich dielach podrobnejšie rozoberá (pozri napr. FILIP, J., 1999, s. 404).

S podstatou prístupu O. Krejčího a J. Filipa k definičnému vymedzeniu pojmu volebný systém nepochybne možno principiálne súhlasiť, zároveň sa ale žiada uviesť, že v domácej i svetovej politologickej, ale aj ústavnoprávnej literatúre sa objavuje oproti už citovaným najužším definíciám pojmu volebný systém aj jeho výrazne užšie vnímanie. Najmä v českej politologickej literatúre sa najčastejšie chápe volebný systém ako „*konkrétní způsob, kterým je vůle vyjádřená voliči transformovaná do konečné podoby voleného sboru*.“ (CHYTILEK, R. et. a., 2009, s. 13, obdobne KLÍMA, M., 2003, s. 186 a nasl., alebo ŘÍCHOVÁ, B., 2007, s. 131 a nasl.). V zásade obdobne sa aj v českej ústavnoprávnej literatúre volebný systém vymedzuje ako „*souhrn volebních pravidel, která umožňují převod hlasu voličů na mandáty ...*“ (KLÍMA, K. a kol., 2007, s. 733), resp. ako „*technika volební reprezentace vyjádřená ve způsobu sčítání a hodnocení hlasů a v systému rozdělování mandátů, je zprostředkujícím článkem mezi matematicky zjistitelným výsledkem hlasování (strukturou názorů a zájmů)*“

¹⁰² Ujasnenie obsahu pojmu volebný systém je žiaduce tiež preto, že nie zriedka sa aj v odbornej právnickej literatúre rozdiel medzi pojmami „volebné právo“ a volebný systém“ stiera, t. j. sú chápané v zásade ako synonyma, čo je principiálne nesprávne. Volebný systém z právneho hľadiska totiž treba chápať len ako (kľúčovú) súčasť volebného práva (o tom aj NOHLEN, D., 2004, s. 53).

a konkrétnim složením voleného orgánu (strukturou reprezentace)“ - KLOKOČKA, V., 2006, s. 318.¹⁰³

Rešpektujúc aj vyššie uvedené širšie prístupy k vnímaniu pojmu volebný systém sa v tejto publikácii aj v záujme zachovania prehľadnosti a zrozumiteľnosti ďalšieho výkladu používa pojem volebný systém v jeho (relatívne) úzkom vymedzení s akcentom na jeho normatívnu rovinu. Zohľadňujúc uvedené východiská možno potom **volebný systém definovať ako kľúčovú súčasť volebných zákonov, ktorá ustanovuje súhrn pravidiel, prostredníctvom ktorých sa určuje víťaz(i) volieb, resp. nositelia mandátov získaných vo voľbách.** K zákonom ustanoveným pravidlám, ktoré tvoria obsah pojmu volebný systém, t.j. pravidlám, prostredníctvom ktorých sa určuje víťaz volieb treba zahrnúť najmä:

- základné pravidlo (technika) prevodu hlasov na mandáty [pravidlo väčšiny alebo pravidlo pomeru hlasov (proporcionality)],
- počet a veľkosť volebných obvodov, ako aj počet mandátov, ktoré v nich možno získať (jednomandátové a viacmandátové volebné obvody),
- pravidlá úpravy hlasovacieho lístka a ich právne dôsledky,
- uzavieraciu klauzulu,
- volebnú formulu,
- počet skrutíní (kôl) pridelovania mandátov.

Vzhľadom na skutočnosť, že uvedené pravidlá sa vyskytujú v celom rade rozdielnych podôb možno na základe pestrej palety do úvahy prichádzajúcich kombinácii týchto pravidiel teoreticky i prakticky konštruovať celý rad jedinečných volebných systémov. O tom, aký volebný systém zákonodarca v tom ktorom štáte pre jednotlivé typy volieb zvolí rozhoduje celý rad faktorov (napr. ústavou fixovaná forma vlády, ústavno-právne tradície, politická a právna kultúra, sociálne, národnostné a religiózne zloženie obyvateľstva a jeho regionálne rozloženie, tradičné zahraničné vzory, stranícko-politický systém atď.), ale primárne vždy vôľa aktuálnej parlamentnej väčšiny.¹⁰⁴ **Výber konkrétneho volebného systému patrí k najdôležitejším politickým rozhodnutiam v zastupiteľskej demokracii** (OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B., 2011, s. 281). Zásadný politický význam tohto rozhodnutia vychádza z len ťažko vyvrátiteľného faktu, v zmysle ktorého hypoteticky rovnaká volebná podpora kandidujúcich politických strán vedie v zásade vždy k určitým (nezanedbateľným) rozdielom vo volebných výsledkoch premietnutých do počtu získaných mandátov. Z uvedeného vyplýva, že konkrétna konštrukcia volebného systému môže krátkodobo, ale aj dlhodobo posilňovať, alebo naopak oslabovať volebné zisky politických strán a tým aj ich pozície v politickom systéme a v konečnom dôsledku aj fungovanie ústavno-politického mechanizmu.

¹⁰³ Na označenie takto úzko vymedzeného pojmu volebný systém sa nie zriedka v odbornej literatúre používa **pojem volebná formula**, čo vedie k ďalšiemu nie zanedbateľnému zneisťovaniu najmä laických čitateľov pri štúdiu odbornej literatúry venovanej volebnej problematike. Pojem volebná formula je ale užší, ako pojem volebný systém, keďže jeho obsah tvorí len „matematický“ vzorec, prostredníctvom ktorej sa počty platne odovzdaných hlasov premieňajú na mandáty.

¹⁰⁴ Vo vzťahu k zákonnej úprave volieb do Európskeho parlamentu tento záver platí len podmienene, keďže základné kontúry systému volieb do Európskeho parlamentu významným spôsobom „predurčuje“ európske právo.

Poznanie, že rozdielne volebné systémy môžu vyvolať zásadné rozdiely vo volebných ziskoch relevantných politických strán a tak nezanedbateľným spôsobom ovplyvňovať ústavno-politické procesy vedie k tomu, že jedným z kľúčových smerov predovšetkým politologického výskumu v ostatnom polstoročí sa stalo skúmanie účinkov volebného systému na politický systém a v tej súvislosti aj hľadanie optimálneho volebného systému.¹⁰⁵ Toto hľadanie (čo ako objektivizujúco a vedecky podložené) nie zriedka vyznieva rozpačito a kontroverzné a to predovšetkým z hľadiska početnosti ale aj kontroverznosti kritérií, na základe ktorých sa k hľadaniu optimálneho volebného systému pristúpi, resp. môže pristúpiť. Len príkladom možno uviesť, že výsledný obraz optimálneho volebného systému bude s vysokou pravdepodobnosťou diametrálne odlišný, ak bude kľúčovým cieľom jeho tvorcu **dosiahnutie vysokej miery proporcionality** (vysoká miera proporcionality sa nie zriedka označuje ako synonymum volebnej spravodlivosti), o ktorej možno hovoriť vtedy, ak podiely mandátov, ktoré jednotlivé politické strany vo voľbách získajú, čo najpresnejšie zodpovedajú počtu hlasov, ktoré im voliči vo voľbách odovzdali, alebo ak si tvorca volebného systému vytýči ako základný cieľ **spôsobilosť volebného systému kreovať efektívnu väčšinu**, vyúsťujúcu do silnej, stabilnej a funkčnej vlády (z viacerých štúdií venovaných tejto problematike pozri napr. HOLLÄNDER, P., 2014, s. 100 a nasl.).

Optimálny model volebného systému možno formovať predovšetkým z hľadiska celospoločenských priorit, resp. primárne sledovaných celospoločenských cieľov (tieto môžu byť ale tiež veľmi rôznorodé a kontroverzne vnímané)¹⁰⁶, ale pochopiteľne možno jeho predstavu formovať aj z hľadiska základných cieľov sledovaných relevantnými politickými stranami, ktoré sa spravidla koncentrujú do úsilia vytvoriť si podmienky na optimalizáciu vlastného volebného zisku. Aj preto venujú relevantné politické strany úsiliu vedeckého frontu skonštruovať optimálny volebný systém osobitnú pozornosť, pričom nie zriedka sú práve oni objednávateľom takéhoto výskumu s neskrývanou ambíciou premietnuť jeho poznatky do volebnej legislatívy. Práve úsilie relevantných politických strán skonštruovať volebný systém na svoj obraz (viac, či menej zohľadňujúce relevantné poznatky vedeckého výskumu), ktoré sa spravidla označuje aj ako **volebné inžinierstvo**, je leitmotívom pomerne častých zmien volebných zákonov.

V zásade každá zmena volebných zákonov objektívne vyvoláva reakciu u subjektov, ktorým je adresovaná. Ide predovšetkým o politické strany, ktoré musia premietnuť dôsledky novej volebnej legislatívy do inovácie svojej predvolebnej stratégie a taktiky. Nie zriedka

¹⁰⁵ Z celého radu zásadných politologických diel venovaných tejto problematike možno upozorniť napr. na nasledovné diela: DUVERGER, M., 1954 a 1984; BOGDANOR, V. – BUTLER, D, 1983, TAAGEPERA, R. – SHUGART, M.S., 1989; LIJPHART, 1994; NOHLEN, D., 2004; SARTORI, G., 2011; z domácej odbornej literatúry z ostatného obdobia najmä CHYTILEK, R. et. a., 2009.

¹⁰⁶ V určitej etape spoločenského vývoja môže byť základným cieľom zmien volebného systému sformovanie dostatočne štruktúrovaného pluralitného modelu systému politických strán, inokedy naopak volebného systému s redukčnými účinkami na počet politických strán, úsilie o formovanie bipartitného modelu politických strán. K celospoločensky sledovaným cieľom nepochybne možno zaradiť aj úsilie o elimináciu radikálne orientovaných politických strán, ale na druhej strane aj úsilie o zachovanie zastúpenia politických, či iných menšín, posilnenie akcieschopnosti vlády a ale tiež sfunkčnenie opozície a pod.

novelizácia volebných predpisov vyvoláva bezprostrednú reakciu aj u voličov, ktorí v konečnom dôsledku musia zvažovať, či uskutočnená legislatívna zmena má (bude mať) dôsledky na ich volebné rozhodovanie, resp. samotnú účasť vo voľbách. Samozrejme reakcia dotknutých subjektov na zmeny volebnej legislatívy je priamo úmerná intenzite zásahov do platných volebných zákonov. V tejto súvislosti sa (aj pre účely ďalšieho výkladu) zdá užitočné rozčleniť zmeny volebných predpisov do troch kvalitatívne rozdielnych kategórií:

a) volebné reformy, o ktoré ide vtedy, ak prostredníctvom zmien volebnej legislatívy dôjde k zmene volebného systému,

b) malé reformy, pri ktorých sa nemení volebný systém, ale menia sa niektoré z jeho základných pravidiel,¹⁰⁷

c) marginálne zmeny volebných predpisov [ide v zásade o legislatívno-technické, resp. organizačno-technické zmeny volebných predpisov, ktoré nemajú bezprostredný vplyv na volebné správanie kľúčových adresátov volebnej legislatívy (porovnaj ŠEĎO, J., 2011, s. 77 a nasl.)].

V. 2 Klasifikácia volebných systémov (klasifikačné kritériá)

Z už uvedeného vyplýva, že volebné systémy sa môžu vyskytovať a aj vyskytujú v neprebernom množstve rôznych mutácií. V záujme základnej orientácie vo volebných systémoch uplatňovaných v moderných demokratických, ale aj autoritatívnych, príp. totalitných štátoch, ako aj potreby ustanoviť si základné prístupy k poznávaniu, porovnávaniu a hodnoteniu volebných systémov je nevyhnutné vymedziť určité klasifikačné kritériá, ktorých uplatnenie vedie k vytvoreniu základných kategórií volebných systémov, do ktorých možno následne zaradiť s menšími, či väčšími ťažkosťami v zásade každý reálne existujúci volebný systém (resp. aj zamýšľaný model volebného systému).

V odbornej politologickej i ústavnoprávnej literatúre sa objavuje viacero kritérií, na základe ktorých možno klasifikovať jednotlivé volebné systémy, ku ktorým patria predovšetkým základné pravidlo (technika) prevodu počtu získaných hlasov na mandáty, volebná formula, podoba hlasovania (pravidlá úpravy hlasovacieho lístka), ale tiež počet a veľkosť volebných obvodov, spôsob distribúcie mandátov na celoštátnej úrovni a úrovni

¹⁰⁷ O malú reformu volebných predpisov pôjde predovšetkým vtedy, ak dôjde k zmene niektorej z kľúčových charakteristík volebného systému, teda najmä počtu a veľkosti volebných obvodov, pravidiel úpravy hlasovacieho lístka a jeho právnych dôsledkov, volebnej formuly, uzavieracej klauzuly alebo počtu skrutíní, ale tiež prípadných ďalších kľúčových prvkov platného volebného zákona (napr. zmeny v podmienkach vytvárania volebných koalícií, zavedenie nových foriem hlasovania, zasadnejšia zmena úpravy volebnej kampane a pod.), pričom pôjde o takú zmenu, ktorá objektívne vyvolá reakciu podstatnej časti adresátov volebnej legislatívy, teda predovšetkým politických strán a iných kandidujúcich subjektov, resp. oprávnených voličov.

volebných obvodov atď. (k tomu podrobnejšie pozri napr. CHYTÍLEK, R., et. a., 2009, s. 20 a nasl.). Aj pri existencii viacerých kritérií uplatniteľných pri klasifikácii volebných systémov existuje v odborných kruhoch v zásade zhoda v tom, že primárnym kľúčom ku klasifikácii volebných systémov **je základné pravidlo (technika), ktoré určuje ako sa počty hlasov získané kandidujúcimi subjektmi prevedú na mandáty, t. j. ide o pravidlo na základe ktorého sa určuje víťaz volieb, resp. „víťazi volieb“** (rozumej nositelia mandátov, pozn.). Teoreticky i prakticky možno rozlišovať dve základné pravidlá a to pravidlo väčšiny (relatívnej, či absolútnej) väčšiny a pravidlo proporcionality (pomerné pravidlo), t. j. rozdelenie mandátov podľa pomeru hlasov získaných jednotlivými kandidujúcimi subjektmi. Na základe toho, ktoré zo základných pravidiel sa v konkrétnom volebnom predpise primárne a dominantne uplatňuje možno potom rozlišovať

a) väčšinové volebné systémy,

b) systémy pomerného zastúpenia (proporcionálne volebné systémy), pričom túto základnú klasifikáciu sa žiada doplniť o

c) kombinované volebné systémy, ku ktorým možno zaradiť tie volebné systémy, v rámci ktorých sa vedľa seba nie marginálnym (zanedbateľným) spôsobom uplatňujú oba základné pravidlá prevodu hlasov na mandáty, t. j. tak väčšinové pravidlo, ako aj pravidlo pomeru hlasov (pomerné pravidlo).

V nadväznosti na uvedené sa žiada poznamenať, že rozlišovanie na väčšinové volebné systémy, systémy pomerného zastúpenia a kombinované volebné systémy predstavuje len **základnú kategorizáciu volebných systémov**, keďže každá z týchto základných kategórií volebných systémov sa uplatňuje vo viacerých formách (mutáciách), resp. ich možno ďalej členiť do viacerých subkategórií. Skutočnosť, že primárne východisko rozčlenenia volebných systémov na väčšinové a proporcionálne volebné systémy tvorí práve základné pravidlo (technika) prevodu hlasov na mandáty možno ilustrovať slovami G. Sartoriho, ktorý stručne ale pritom veľmi výstižne konštatuje, že hlavným rozlišovacím kritériom medzi oboma základnými volebnými systémami je to, „*zda se hlasy přepočítávají na mandáty „v poměru“, či nikoli ...*“, pričom „*...Ve většinových systémech bere vítěz vše; v poměrných systémech se vítězství dělí a je skrátka zapotřebí získat dostatečný podíl (obecně volební kvocient).*“ (Sartori, G., 2011, s. 15).

Východiskové rozčlenenie volebných systémov na väčšinové a proporcionálne podľa základného pravidla (techniky) prevodu hlasov na mandáty je v zásade všeobecne akceptovateľné, pričom v domácej ústavnoprávnej literatúre (na rozdiel od politologickej literatúry) zjavne dominuje. Na druhej strane ale má táto „bipolárna“ vyznievajúca kategorizácia volebných systémov svoje úskalí, a to predovšetkým preto, že ich vnímanie v symetrickej kontrapozícii (polárne) nemôže viesť ku korektným záverom, vzhľadom na mnohotvárnosť mutácií, v ktorých sa volebné systémy v modernom svete vyskytujú. Inak povedané klasifikácia (zaradenie) niektorého z menej frekventovaných modelov volebného systému do základného klasifikačného rámca, teda do jeho definovania ako väčšinového alebo pomerného, príp. kombinovaného volebného systému, len na základe základného kritéria prevodu hlasov na mandáty, môže spôsobiť nemalé ťažkosti a vo svojej podstate spochybniť túto klasifikáciu.¹⁰⁸ Ak sa napriek naznačeným úskaliam zotrvá na základnej

¹⁰⁸ Ťažkosti, ktoré spôsobuje rozdelenie volebných systémov (len) do dvoch, resp. troch základných kategórií (väčšinového, proporcionálneho a kombinovaného volebného systému) vedie celý rad autorov k tomu, že rozširujú základnú klasifikáciu volebných systémov o ďalšiu kategóriu, ktorú buď osobitne pomenujú a aj

klasifikácii volebných systémov na väčšinové a proporcionálne, tak sa ponúka otázka, či možno základné kategórie volebných systémov popri základnom pravidle určovania víťazov volieb (pravidlo väčšiny, resp. pravidlo pomeru hlasov) definovať aj prostredníctvom ďalších všeobecných charakteristík (definičných znakov), ktoré možno hľadať jednak

- v rovine normatívnej (legislatívno-technickej), ako aj
- v rovine (pravdepodobných) dôsledkov uplatnenia jednotlivých volebných systémov (porovnaj NOHLEN, D., 2004, s. 120 a nasl.).

Z normatívneho hľadiska sa o postavenie ďalšieho definičného znaku volebného systému môžu uchádzať predovšetkým volebné obvody (z hľadiska ich počtu, veľkosti a charakteru), ako aj volebným zákonom ustanovené podoby (modality) hlasovania (*ballot structure*), t. j. zo zákona vyplývajúce možnosti úpravy hlasovacieho lístka a ich právne dôsledky.

Z hľadiska volebných obvodov možno rozlišovať volebné systémy, pri ktorých

- a) celé volebné územie tvorí jeden veľký volebný obvod,
- b) je volebné územie rozdelené na viacero volebných obvodov, ktorých počet a veľkosť môžu byť značne rozdielne,

bližšie definujú jej základné znaky, alebo ju označia prívlastkom „ostatné volebné systémy“, t.j. priznajú jej „zostatkový“ charakter. Prvý zo spomínaných kategorizačných prístupov možno ilustrovať na politologicky zameranej reprezentatívnej kolektívnej monografii domáceho pôvodu (CHYTÍLEK, R. et. a., 2009), ktorej autori v rámci svojej klasifikácie vyčleňujú popri väčšinových volebných systémoch, systémoch pomerného zastúpenia a kombinovaných volebných systémoch osobitnú kategóriu **semiproporčných volebných systémov**. Autori uvedenej monografie definujú semiproporčné volebné systémy, ako „*Systemy, u nichž je na úrovni volebního obvodu využita většinová technika ve smyslu přidělení mandátů kandidátům s největším počtem hlasů (t.j. bez ohledu na poměr hlasů mezi jednotlivými stranami), ale není zaručeno, že všechny mandáty připadnou jedné kandidátce,*“ (s. 47) pričom do tejto kategórie zahŕňajú tzv. Bordovo hlasovanie, schvaľovanie, neobmedzené hlasovanie, obmedzené hlasovanie, systém jedného neprenosného hlasu a kumulované hlasovanie (podrobne pozri CHYTÍLEK, R. et. a., 2009, s. 167 a nasl.).

Druhý zo spomínaných kategorizačných prístupov, založený na vytvorení samostatnej kategórie „**ostatné volebné systémy**“ v rámci základnej klasifikácie volebných systémov, (základnú klasifikáciu naďalej tvoria väčšinové volebné systémy, systémy pomerného zastúpenia a kombinované volebné systémy) uplatňuje z domácich autorov napr. O. Krejčí (KREJČÍ, O., 2006, s. 53 a nasl.), zjavne sa inšpirujúci reprezentatívnou publikáciou Medzinárodného inštitútu pre demokraciu a volebnú podporu (IDEA) sídliaaceho v Štokholme (REYNOLDS, A. – REILLY, B. – ELLIS, A., 2005). Vo vzťahu k tejto klasifikácii volebných systémov možno formulovať viacero výhrad. Ide predovšetkým o výhrady k samotnému vyčleneniu „amorfnnej“ kategórie volebných systémov označenej názvom „ostatné ...“, ako súčasť základnej klasifikácie volebných systémov. Diskutabilná môže byť aj ďalšia úroveň klasifikácie, v rámci ktorej tak O. Krejčí, ako aj autori označenej reprezentatívnej publikácie (IDEA) obsahujúcej aktuálne informácie o volebných systémoch 213 štátov, rozdeľujú ďalej volebné systémy do 12 subkategórií, ktoré majú tvoriť v rámci kategórie väčšinové volebné systémy 1) systém s relatívnou väčšinou, 2) systém s absolútnou väčšinou, 3) systém alternatívneho hlasovania, 4) systém relatívnej väčšiny vo viacmandátových volebných obvodoch a 5) systém tzv. blokového stranického hlasovania; v rámci kategórie systémov pomerného zastúpenia 6) listinný pomerný systém a 7) systém jedného prenosného hlasu; v rámci kategórie zmiešané volebné systémy 8) paralelný (koexistenčný) systém, 9) personalizovaný pomerný systém a konečne v rámci kategórie ostatné volebné systémy 10) systém jedného neprenosného hlasu, 11) systém obmedzeného hlasovania a 12) tzv. Bordov systém.

c) sa na volebnom území vyskytujú jednomandátové, alebo viacmandátové volebné obvody, príp. tak jednomandátové, ako aj viacmandátové volebné obvody.

Ak tvorí celé volebné územie jeden volebný obvod, ide spravidla o väčšinový volebný systém (pri voľbách prezidenta, alebo voľbách monokratických orgánov územnej samosprávy), ale môže ísť aj o systém pomerného zastúpenia (napr. voľby do Národnej rady Slovenskej republiky). Jednomandátové volebné obvody sa vyskytujú výlučne pri väčšinovom volebnom systéme, t.j. v systéme pomerného zastúpenia ide vždy o viacmandátové volebné obvody. Na druhej strane väčšinový volebný systém nevyklučuje aj organizáciu volieb vo viacmandátových volebných obvodoch. Ak sa na volebnom území nachádzajú tak jednomandátové, ako aj viacmandátové volebné obvody, ide spravidla o kombinovaný volebný systém, aj keď tento záver neplatí generálne (napr. personalizovaný systém pomerného zastúpenia uplatňovaný pri voľbách Spolkového snemu SRN, ktorý sa prevažujúco v odbornej literatúre zaraďuje k systémom pomerného zastúpenia; k tomu viac nižšie).

Škála zákonom ustanovených podôb hlasovania, teda možných spôsobov úpravy hlasovacieho lístka, či kandidátnej listiny je mimoriadne široká, keďže možno rozlišovať medzi tým

- a) či volič disponuje jedným hlasom, alebo viacerými hlasmi,
- b) či volič volí jednotlivého kandidáta, resp. kandidátov (personalizovaná voľba), alebo odovzdáva svoj hlas primárne (príp. výlučne) kandidátnej listine, resp. či má možnosť hlasovať tak za jednotlivého kandidáta, ako aj za kandidátnu listinu,
- c) či v prípade ak volič primárne volí jednotlivých kandidátov má toľko hlasov, koľko sa prideliť mandátov, alebo nie (limitované, resp. obmedzené hlasovanie),
- d) či má hlas voliča kategorický charakter (volič si môže vybrať len jednu z ponúkaných alternatív, t.j. hlas odovzdáva len jednému kandidátovi, alebo jednej kandidátnej listine), alebo ordinálny charakter (ide o hlasovanie, ktoré voličovi umožňuje stanoviť poradie jeho preferencií, t.j. volič odovzdáva svoj hlas primárne svojmu najviac preferovanému kandidátovi, ale jeho hlas môže byť za určitých zákonom ustanovených podmienok presunutý aj inému kandidátovi (kandidátom),
- e) či v prípade ak volič volí primárne kandidátnu listinu môže svojim hlasom ovplyvniť aj poradie prideliťovania mandátov kandidátom, ktorí sú uvedení na kandidátnej listine (preferenčné, resp. prednostné hlasovanie),
- f) či v prípade, ak má volič viac hlasov môže svoje hlasy odovzdať kandidátom na rozdielnych kandidátnych listinách (panašovanie), príp. všetky svoje hlasy odovzdať jednému kandidátovi (kumulatívne hlasovanie), atď.

V praxi sa modely, pri ktorých volič disponuje jedným hlasom uplatňujú tak vo väčšinových volebných systémoch (ak ide o voľby v jednomandátových volebných obvodoch), ale aj systémoch pomerného zastúpenia. Ak volič disponuje viacerými hlasmi ide spravidla o kombinovaný volebný systém, ale nemožno ho vylúčiť ani pri niektorých mutáciách väčšinového volebného systému, či systému pomerného zastúpenia. Personalizovaná voľba charakterizuje primárne väčšinový volebný systém, v modifikovanej podobe sa ale vyskytuje aj v systémoch pomerného zastúpenia a prirodzene tiež pri kombinovaných volebných systémoch. Kategorický alebo ordinárny charakter hlasu sa môže vyskytovať tak vo väčšinových volebných systémoch, ako aj systémoch pomerného zastúpenia.

Z uvedených alternatív normatívnej úpravy volebných obvodov (ich počtu, veľkosti a charakteru) a možných podôb hlasovania vyplýva síce možnosť doplniť pojmovú charakteristiku základných volebných systémov o ďalšie definičné znaky, ale nie generalizujúcim spôsobom. Vzhľadom na vysokú mieru variability konkrétnych volebných systémov, ktoré sa vymykajú schematickej (a v zásade bipolárnej) kategorizácii **možno preto popri základnom pravidle prevodu hlasov na mandáty priradiť základným kategóriám volebných systémov ďalšie definičné znaky normatívnej povahy v zásade len podporne, t. j. s dodatkom, že sa uplatňujú v nich prevažujúco**, resp. s výhradou, že neplatia univerzálne pre všetky modalities volebných systémov, ktoré podľa (iných) dominantných charakteristík možno zaradiť buď k väčšinovému volebnému systému, alebo systému pomerného zastúpenia, resp. do kategórie kombinované volebné systémy.

Z hľadiska pravdepodobných dôsledkov uplatnenia jednotlivých volebných systémov **možno primárne rozlišovať medzi volebnými systémami, ktoré z hľadiska pomeru hlasov k počtu mandátov zachovávajú vysokú mieru proporcionality, t.j. vedú k proporcionálnym výsledkom volieb a naopak volebnými systémami, ktorých uplatnenie spôsobuje vysokú (väčšiu) disproporciu medzi pomerom hlasov a počtom mandátov, ktoré získajú jednotlivé kandidujúce politické subjekty.** Aj keď v zásade možno formulovať záver, že k proporcionálnejším výsledkom volieb vedú volebné systémy pomerného zastúpenia (to bol hlavný dôvod ich vzniku) a k vyšším disproporciám vo volebných výsledkoch vedú väčšinové volebné systémy, nemožno ho uplatňovať bez výhrad, keďže miera proporcionality výsledkov volieb je závislá aj od iných faktoroch, než je model volebného systému. V odbornej literatúre sa upozorňuje na úskalía charakterizovania, či dokonca definovania volebných systémov podľa volebných výsledkov, ku ktorým (spravidla) vedú. Možno totiž len súhlasiť s názorom, že *„Stejný systém může za určitých okolností produkovat poměrné výsledky a při jiné strukturě stranického systému výsledky značně nepoměrné. Väčšinový systém vôbec nemusí produkovat umělé väčšiny, a dokonce ani disproporční výsledky. Kategorizace skrze efekt systému je tak nejednoznačná a spíše matoucí“* (MLEJNEK, J., 2010, s. 9). Aj pri rešpektovaní citovaného ale možno konštatovať, že zvoleným modelom volebného systému možno významne napomôcť tomu, aká miera proporcionality volebných výsledkov sa dosiahne.

Iným (očakávaným) efektom uplatnenia jednotlivých volebných systémov je ich potenciálny vplyv na pluralitu politického zloženia voleného orgánu, systém politických strán a v konečnom dôsledku aj na fungovanie ústavno-politického mechanizmu. Pri skúmaní potenciálnych dôsledkov jednotlivých volebných systémov na politické zloženie voleného orgánu, systém politických strán a teda aj fungovanie ústavno-politického mechanizmu sa vychádza z premisy, že počet relevantných politických strán (parlamentných strán, resp. strán disponujúcich reálne potenciálom získať parlamentné zastúpenie) a ich systémová štruktúra (politická vyhranenosť) významným spôsobom ovplyvňuje efektívnosť fungovania ústavno-politického systému. Skúmanie vplyvu jednotlivých typov volebných systémov na systém politických strán tvorí jednu z najrozšírenejších a najobľúbenejších sfér politologického výskumu (ide o relatívne samostatnú politologickú disciplínu), ktorá nadobudla nevídanú dynamiku po publikovaní klasického diela jedného z najvýznamnejších politológov minulého storočia Mauricea Duvergera (1917 –2014) *„Les Partis Politiques“* (vo francúzskom origináli publikovaného v roku 1951). M. Duverger sa v označenom diele zaoberal primárne analýzou účinkov základných typov volebných systémov na systém politických strán a na jej základe sformuloval (zjednodušene) dve základné pravidlá:

1. Jednokolový väčšinový volebný systém podporuje systém bipartizmus;
2. Dvojkolový väčšinový volebný systém a systém pomerného zastúpenia podporujú multipartizmus, teda systém viacerých politických strán (DUVERGER, M., 1954, s. 247 a 269).

M. Duverger v neskorších svojich dielach tieto základné pravidlá korigoval a upravoval a to najmä v kontexte rozdielnej sily účinkov jednotlivých volebných systémov na systém politických strán, pričom formuloval záver, že väzba jednokolového väčšinového volebného systému na systém dvoch politických strán dosahuje takú intenzitu, že možno uvažovať o „sociologickom zákone“, zatiaľ čo príčinný vzťah medzi dvojkolovým väčšinovým volebným systémom a systémom pomerného zastúpenia k multipartizmu nie je tak jednoznačný, a preto má druhé pravidlo len charakter „hypotézy“. M. Duverger vo svojom klasickom diele tiež upozornil, že **volebné systémy majú jednak mechanické účinky** (t.j. priame účinky na prepočet hlasov na mandáty a tým aj podobu zastúpenia politických strán vo volenom orgáne), **ako aj psychologické účinky** (reakcie voličov na mechanické účinky volebného systému – odklon od strán, ktoré nemajú šancu na víťazstvo vo voľbách).¹⁰⁹

V ďalšom období sa podstatná časť politologického výskumu sústredila na empirické overovanie, resp. spochybňovanie Duvergerových pravidiel, ich kritiku a vyvracanie, ale aj ďalšie rozpracovanie, resp. transformáciu (k tomu podrobne v domácej politologickej literatúre najmä CHYTÍLEK, R. et. al, 2009, s. 54 a nasl.). Tento výskum vyústil do rôznorodých záverov pohybujúcich sa na škále od popierania príčinného vzťahu medzi volebnými systémami a systémom politických strán, cez zvýrazňovanie dominancie vplyvu stranického systému na volebný systém (obrátené garde), až k preceňovaniu kauzálnej väzby medzi volebným systémom a systémom politických strán, ktoré vyúsťuje do volebného inžinierstva, teda uvedomelého konštruovania optimálneho volebného systému na „vedeckej“ báze. Podrobnejšia analýza tejto problematiky presahuje rámec tejto publikácie, ktorá je spracovávaná primárne z ústavnoprávnych hľadísk. Napriek tomu sa žiada spomenúť aspoň zrejme najrozsiahljší pokus o doplnenie a preformulovanie Duvergerových pravidiel, ktorý pochádza od známeho amerického politológa talianskeho pôvodu **Giovanni Sartoriho** (nar. 1924), ktorého závery požívajú aj v súčasnosti vysoký rešpekt a autoritu.

G. Sartori sformuloval vo svojich kľúčových dielach 4 základné pravidlá vzťahov medzi volebnými systémami a systémami politických strán; a) jednokolový systém relatívnej väčšiny nemôže sám osebe sformovať v celoštátnom meradle dvojstranícky formát, ale za všetkých okolností pomáha udržať už existujúci dvojstranícky formát; b) jednokolový systém relatívnej väčšiny vytvorí v dlhodobej perspektíve dvojstranícky formát vtedy, ak budú splnené dve podmienky: za prvé stranický systém bude štrukturovaný a za druhé voliči odolávajúci redukčným účinkom volebného systému budú rozptýlení tak, že nebudú schopní získať v jednotlivých volebných obvodoch relatívnu väčšinu; c) dvojstranícky formát je nemožný bez ohľadu na volebný systém, ak existujú politické menšiny (zomknuté na rasovom, jazykovom, ideologickom, či inom základe) a sú sústredené v takom počte v určitých volebných obvodoch, či geografických častiach volebného územia, aby to stačilo k zisku mandátov; d) systémy pomerného zastúpenia majú tiež redukčný účinok na systém

¹⁰⁹ Podrobnejšiu analýzu Duvergerových „pravidiel“ v dostupnej j odbornej literatúre pozri napr. CHYTÍLEK, R. et.a., 2009, s. 49 a nasl., alebo KREJČÍ, O., 2006, s. 80 a nasl.).

politických strán, ktorý je ale menší a ťažšie predvídateľný a pritom priamo úmerný svojej proporcionalite. V nadväznosti na uvedené pravidlá **sformuloval G. Sartori nasledujúce „zákony“**:

1. Ak existuje systémová štruktúra politických strán a voličský rozptyl postačuje to k tomu, aby jednokolový systém relatívnej väčšiny viedol k dvojstraníckemu formátu;

2. Ak existuje systémová štruktúra politických strán, nie však voličský rozptyl, jednokolový systém relatívnej väčšiny síce eliminuje strany, ktoré nezískajú mandát ani v jednom volebnom obvode, ale nemôže eliminovať strany s takou koncentráciou voličov, ktorá postačuje k zisku mandátu aspoň v jednom volebnom obvode;

3. Ak existuje systémová štruktúra politických strán systém, pomerného zastúpenia získava redukčný účinok zapríčinený jeho neproporcionalitou;

4. Ak chýba systémová štruktúra politických strán a uplatňuje sa „čistý“, resp. „takmer čistý“ systém pomerného zastúpenia, politických strán môže byť toľko, koľko umožní volebná kvóta, t.j. počet hlasov potrebných na získanie mandátu SARTORI, G., 2011, s. 53 a nasl.).

Na základe uvedeného možno v zásade formulovať záver, že jednotlivé kategórie volebných systémov nie zanedbateľným spôsobom pôsobia na formovanie systému politických strán a fungovanie ústavno-politického systému. Tento vplyv ale nie je priamočiary a nemožno ho v žiadnom prípade preceňovať. Sústredený politologický výskum napriek tomu na základe analýzy interakcií medzi základnými typmi volebných systémov a systémom politických strán, resp. fungovaním ústavno-politického systému vyústil do formulovania určitých (viac, či menej rešpektovaných, či spochybňovaných) pravidiel, prostredníctvom ktorých možno dokresľovať a dotvárať charakteristiku základných volebných systémov. Zároveň treba ale poznamenať, že ide o pravidlá, ktorým nemožno pripísať relevanciu nespochybniteľných definíčných znakov základných volebných systémov, ale na druhej strane ich pôsobenie je nielen vhodné, ale i žiaduce pri charakteristike základných volebných systémov primeraným spôsobom zohľadňovať.

Rešpektujúc rozdielne prístupy k základnej klasifikácii volebných systémov, ktoré sťažujú orientáciu nielen laických, ale aj fundovaných čitateľov v typológii volebných systémov, sa bude v tejto publikácii vychádzať z klasického základného členenia volebných systémov na väčšinové volebné systémy, systémy pomerného zastúpenia a kombinované volebné systémy. V nadväznosti na všeobecné východiská klasifikácie volebných systémov artikulované v tejto podkapitole budú v ďalšom texte predmetom výkladu záujmu najvýznamnejšie, resp. v súčasnom svete najviac používané volebné systémy. Výklad bude v prvom rade zameraný na všeobecnú (primárne normatívnu) charakteristiku základných volebných systémov a ich subkategórií (podsystemov). Pozornosť bude venovaná tiež historickému pôvodu jednotlivých volebných systémov a frekvencii ich výskytu v súčasnom svete. Súčasťou ďalšieho výkladu bude aj pokus o aspoň rámcové zhodnotenie kľúčových volebných systémov, t. j. pomenovanie ich predností a záporov a to nielen z hľadiska ich účinkov na fungovanie ústavno-politického systému a zvlášť systém politických strán (rešpektujúc v tejto sfére doménu politologického výskumu), ale aj z hľadiska možností, ktoré ponúkajú jednotlivé volebné systémy voličom a to jednak z hľadiska alternatív a „šírky“ volebného rozhodovania, ako aj z hľadiska ich potenciálnych vzťahov (väzieb) k zvoleným kandidátom.

V. 3. Väčšinový volebný systém (všeobecná charakteristika, klasifikácia)

Väčšinový systém je historicky najstarší volebný systém. Je založený na základnom pravidle, podľa ktorého **je víťazom volieb ten z kandidátov, ktorý získa oproti ostatným kandidátom najvyšší počet hlasov** („víťaz berie všetko“), **resp. získa zákonom ustanovenú väčšinu hlasov**. V rámci základnej charakteristiky väčšinového volebného systému sa žiada ďalej uviesť najmä nasledovné skutočnosti:

- **vo väčšinovom volebnom systéme je voľba v zásade vždy personalizovaná** (výnimku predstavuje len systém tzv. stranického blokového hlasovania; k tomu viac nižšie), t.j. volič volí konkrétneho kandidáta (kandidátov) a to príp. aj formou určenia ich poradia (alternatívne hlasovanie, preferenčné hlasovanie),

- **väčšinový volebný systém sa uplatňuje vždy (aj keď v rôznych mutáciách) pri priamych prezidentských voľbách**, ako aj iného monokratického orgánu, resp. verejného funkcionára (z logiky veci vyplýva, že pri tomto type volieb sa vytvára len jeden volebný obvod zahŕňajúci celé volebné územie),

- pri voľbách zastupiteľských (kolektívnych) orgánov sa vo väčšinovom volebnom systéme **dominujúco uplatňuje právna regulácia založená na rozdelení volebného územia na malé jednomandátové volebné obvody**, ktorých počet zodpovedá počtu členov voleného zastupiteľského orgánu,

- **menej frekventovane sa uplatňuje väčšinový volebný systém pri voľbách zastupiteľských orgánov aj vo viacmandátových volebných obvodoch** (v takýchto prípadoch buď tvorí celé volebné územie jeden viacmandátový volebný obvod, alebo je volebné územie rozdelené na viacero viacmandátových volebných obvodov),

- pri voľbách zastupiteľských orgánov (kolektívnych orgánov) **spravidla pôsobí disproporčne**, t. j. počet mandátov, ktoré získajú politické strany spravidla nezodpovedá podielu hlasov, ktoré vo voľbách získali,

- väčšinový volebný systém **má spravidla redukčné účinky na počet relevantných politických strán**, zvlášť v prípade, ak ide o systém relatívnej väčšiny, ktorý podporne pôsobí na formovanie, či zachovanie systému dvoch politických strán..

Väčšinové volebné systémy sa vyskytujú vo viacerých formách, pričom k ich klasifikácii možno pristúpiť na základe viacerých kritérií, s ktorých určujúci význam má zákonom definovaný pojem väčšiny (väčšina môže byť relatívna, alebo absolútna); podľa tohto kritéria rozlišujeme volebný systém s relatívnou väčšinou a volebný systém s absolútnou väčšinou, ktorého špecifickú a relatívne samostatnú formu predstavuje systém alternatívneho hlasovania. Podľa počtu kôl hlasovania možno v rámci väčšinového volebného systému rozlišovať jednokolové a viacokolové voľby a podľa charakteru volebných obvodov možno rozlišovať väčšinové voľby v jednomandátových a viacmandátových volebných obvodoch.

Na základe uvedených charakteristík a kritérií a frekvencie ich výskytu možno rozlišovať **základné formy väčšinového volebného systému**, ku ktorým patria

- a) väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou,
- b) väčšinový volebný systém s absolútnou väčšinou a
- c) systém alternatívneho hlasovania, pričom klasifikáciu možno doplniť o
- d) ostatné (menej používané) formy väčšinového hlasovania.

V. 3. 1 Väčšinový volebný systém s relatívnu väčšinou

Označenie väčšinový systém s relatívnu väčšinou¹¹⁰ [v angl. označovaný ako „*single member plurality*“, resp. „*first past the post*“ (systém prvého v cieľi)] je odvodené od skutočnosti, že **k zvoleniu kandidáta stačí, že získa** v porovnaní s ostatnými kandidátmi kandidujúcimi v tom istom volebnom obvode **najvyšší počet hlasov** (prstú, relatívnu väčšina hlasov).

Z uvedeného logicky vyplýva, že ide o jednokolový volebný systém, pričom v klasickej podobe sa uplatňuje v jednomandátových volebných obvodoch. Nie zriedka sa uplatňuje tento volebný systém pri voľbách kolektívnych (zastupiteľských) orgánov aj vo viacmandátových obvodoch, pričom volič má vždy toľko hlasov, koľko sa obsadzuje mandátov v príslušnom volebnom obvode.¹¹¹ Voľby podľa pravidla relatívnej väčšiny uskutočňované vo viacmandátových obvodoch možno považovať len za špecifickú mutáciu väčšinového volebného systému s relatívnu väčšinou. Z ústavnoprávneho hľadiska neexistuje zásadnejší dôvod k tomu, aby sa voľby vo viacmandátových volebných obvodoch podľa pravidla relatívnej väčšiny vyčleňovali v rámci klasifikácie volebných systémov ako samostatná kategória. Na rozdiel od klasickej podoby väčšinového systému s prostou väčšinou systém relatívnej väčšiny uskutočnený vo viacmandátových volebných obvodoch síce produkuje viacero víťazov, ale všetci sú určení podľa pravidla relatívnej väčšiny (zvolení sú všetci tí z kandidátov, ktorí získali najviac hlasov v poradí k počtu mandátov pridelených v príslušnom volebnom obvode).¹¹²

Väčšinový volebný systém s relatívnu väčšinou sa označuje nie zriedka aj ako „*kráľovský volebný systém*“ (CHYTÍLEK, R., et al., 2009, s. 111), alebo „*väčšinový systém anglického typu*“ (SARTORI, G., 2011, s. 17), čo naznačuje krajinu jeho pôvodu. O. Krejčí uvádza že prvý krát bol uzákonený v Anglicku (už v roku 1429) a používaný pri voľbách

¹¹⁰ Toto označenie spochybňuje J. Filip argumentujúc tým, že pojem relatívna väčšina je zavádzajúci, keďže väčšina existuje len jedna a to nadpolovičná (FILIP, J., 2004, s. 209).

¹¹¹ Tento model volebného systému zaraďujú autori už viackrát citovanej monografie CHYTÍLEK, R. et al., 2009 k semiproporčným volebným systémom na základe argumentácie, že nim „...*není garantované, že mandáty pripadnú pouze jedné straně, což je v rozporu s definicí většinových systémů*“ (s. 25). Ak vychádzame z toho, že jednou z primárnych charakteristík väčšinového volebného systému je voľba jednotlivých kandidátov (personalizovaná voľba), tak skutočnosť, že v určitom viacmandátovom volebnom obvode nezískajú všetky mandáty kandidáti jednej politickej strany má z hľadiska namivymedzených definičných znakov väčšinového volebného systému terciálny význam.

¹¹² Na druhej strane sú pre v zásade pochopiteľné a akceptovateľné postoje časti politologickej obce, ktoré výrazne diferencujú medzi systémom relatívnej väčšiny v jednomandátových volebných obvodoch a vo viacmandátových volebných obvodoch (niektorí ho dokonca vyčleňujú zo skupiny väčšinových volebných systémov – CHYTÍLEK, R., et al., 2009). Z hľadiska kandidujúcich subjektov (predovšetkým politických strán) totiž táto mutácia systému relatívnej väčšiny vyžaduje spravidla inú prevolebnú taktiku, resp. nie zriedka aj stratégiu (kandidáti tej istej politickej strany pri tomto systéme stoja proti sebe – sú súpermi) a politické výsledky takýchto volieb môžu byť aj výraznejšie vzdialené od predovolebných prieskumov politických preferencií. Zisk väčšinového zastúpenia najsilnejšieho politického subjektu vo volenom zastupiteľskom orgáne je nepochybne väčšou lotériou, akoby tomu bolo pri voľbách v jednomandátových volebných obvodoch. Je tomu tak aj preto, že aj vo vzťahu k voličom pôsobí táto mutácia systému relatívnej väčšiny kreatívnejšie. Volič má totiž k dispozícii viac hlasov, ktoré môže rozdeliť medzi kandidátov viacerých politických strán (resp. nezávislých kandidátov), t.j. môže diferencovať svoje politické preferencie. Tendenciu rozložiť hlasy medzi viacero kandidujúcich subjektov v miestnych (komunálnych) voľbách navyše posilňuje skutočnosť, že voliči nie zriedka dôverne poznajú kandidátov a preto vedome potláčajú politický kontext svojho volebného rozhodnutia a primárne sa rozhodujú podľa osobných vlastností kandidátov.

zástupcov grófstiev a samosprávnych miest do Dolnej komory anglického parlamentu; voľby sa uskutočňovali v dvojmandátových volebných obvodoch. V jednomandátových volebných obvodoch sa uskutočnili voľby s relatívnou väčšinou najprv v amerických kolóniách a až následne vo Veľkej Británii (1707), pričom ale celoplošne (na území celej Veľkej Británie) sa začali uplatňovať až po roku 1885 (v medziobdobí prevládali voľby v dvojmandátových a trojmandátových volebných obvodoch). Tradične sa volebný systém relatívnej väčšiny používal a používa aj v USA (v jednomandátových volebných obvodoch celoplošne od roku 1970), Kanade, Indii a mnohých ďalších štátoch, spravidla tých, ktoré boli pôvodne britskými kolóniami (KREJČÍ, O., 2006, s. 56).

Volebný systém s relatívnou väčšinou aj v súčasnosti patrí k najviac používaným volebným systémom. Pri parlamentných voľbách sa síce relatívny väčšinový volebný systém v jednomandátových volebných obvodoch používa už „len“ v 47 štátoch, ale ide o štáty, ktoré zahŕňajú 2,15 miliardy ľudí, teda 43,5 % z celkového počtu obyvateľov 213 štátov, ktoré boli zahrnuté do porovnávacieho výskumu IDEY (REYNOLDS, A. – REILLY, B. – ELLIS, A., 2005, s. 28). Systém relatívnej väčšiny uskutočňovaný vo viacmandátových volebných obvodoch je pri parlamentných voľbách rozšírený menej, v minulom desaťročí ho používalo 15 štátov (napr. Kuvajt, Laos, Libanon), ktorých obyvateľstvo tvorilo 7,5 % obyvateľov z celkového počtu obyvateľov skúmaných štátov.

Volebný systém relatívnej väčšiny sa s vysokou frekvenciou využíva aj pri prezidentských voľbách. Priamo volia občania prezidenta podľa výsledkov komparatívneho výskumu realizovaného v minulom desaťročí v 103 štátoch, pričom v 22 z týchto štátov (ide o 21,6% z celkového počtu štátov s priamou voľbou prezidenta) sa uplatňuje väčšinový systém s relatívnou väčšinou, t. j. k zvoleniu stačí (prostá) väčšina. Za kolísku priamych volieb prezidenta s relatívnou väčšinou sa považuje Latinská Amerika (aj keď v súčasnosti bol už v mnohých štátoch zavedený dvojkolový systém s absolútnou väčšinou, napr. v Brazílii, Chile, Uruguaji), v súčasnosti je ale najrozšírenejší v Strednej Amerike (Mexiko, Honduras, Kostarika, Nikaragua, Panama), ako aj v Ázii (napr. Filipíny, Južná Kórea) a Afrike (napr. Kamerun, Keňa). Jediným európskym štátom, v ktorom sa uplatňuje tento systém voľby prezidenta je Island (LEBEDA, T., 2008, s. 45-46).

Väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou sa v značnom rozsahu uplatňuje aj pri voľbách orgánov územnej samosprávy a to tak monokratických orgánov (napr. v Slovenskej republike voľby starostu), ako aj miestnych a regionálnych zastupiteľstiev (v týchto prípadoch sa uskutočňuje spravidla vo viacmandátových obvodoch). Aj bez poznatkov z reprezentatívneho komparatívneho výskumu možno v zásade (aj keď len „intuitívne“) konštatovať, že práve väčšinový systém s relatívnou väčšinou je na lokálnej úrovni najviac rozšírený.

V politologickej, sociologickej, ako i ústavnoprávnej literatúre možno nájsť celý rad podrobných a kvalifikovaných hodnotiacich analýz (aj keď nie zriedka rozporuplných) väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou, čo je podmienené predovšetkým tým, že ide o v podstate historicky najstarší volebný systém, ktorý je aj v súčasnosti veľmi rozšírený, čo ponúka dostatok empirického materiálu k formulovaniu aj všeobecnejších hodnotiacich záverov v komparatívnej rovine. Navyše z normatívneho hľadiska ide o jednoduchý volebný systém, ktorý sa nevyskytuje vo väčšom počte rôznych mutácií (snáď s výnimkou jeho uplatňovania vo viacmandátových volebných obvodoch). Napriek tomu má zovšeobecňujúce hodnotenie systému relatívnej väčšiny nemalé úskalía, keďže

„žiadne dva systémy prvého v cili nefungujú identicky.“ (CHYTÍLEK, R., et. a.; 2009, s 113).¹¹³

Z hľadiska vzťahov medzi voličmi a kandidujúcimi subjektami k prednostiam väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou nepochybne možno zaradiť najmä

- a) jednoduchosť, prehľadnosť a zrozumiteľnosť,
- b) personalizované hlasovanie [volič primárne volí kandidáta, ktorého spravidla osobne pozná (zvlášť to platí pri voľbách orgánov obecnej samosprávy), čo nie zriedka vedie k zníženiu politickej motivácie voľby, pri ktorej zohráva primárny význam politická identita preferovaného kandidáta],
- c) vytvorenie jasnej, zrozumiteľnej a nie zriedka aj fakticky udržiavanej väzby medzi voličmi a zvoleným kandidátom (volič má svojho poslanca, ktorého činnosť môže v priebehu výkonu mandátu „kontrolovať“).

Na druhej strane nepochybniteľnou nevýhodou tohto volebného systému z hľadiska voliča **je vysoké riziko prepadnutia jeho hlasu** („vít'az berie všetko“, t. j. všetky hlasy, ktoré neboli odovzdané víťazovi prepadávajú), čo nie zriedka vedie k znižovaniu účasti v ďalších voľbách (odcudzenie volieb – „nevolím, pretože môj hlas aj tak prepadne“), ale aj k uprednostňovaniu „racionálnej“ (účelovej) voľby; volič odovzdá svoj hlas síce nim menej preferovanému kandidovi, ale zároveň takému, u ktorého je riziko prepadnutia hlasu výrazne nižšie – v takomto prípade si volič spravidla vyberá z dvoch najsilnejších kandidátov a uskutočňuje voľbu na základe výberu „menšieho zla“. V prípade ak sa voľba uskutočňuje v jednomandátovom volebnom obvode pôsobí na voliča reštriktívne skutočnosť, že jeho volebné rozhodnutie musí byť kategorické (môže dať hlas len jednému kandidátovi, nemôže diferencovať svoje „sympatie“).

Z hľadiska pôsobenia volebného systému relatívnej väčšiny na fungovanie ústavnopolitického systému a systém politických strán možno formulovať nasledovné hodnotiace úsudky (nižšie uvedené hodnotenie je primárne orientované na parlamentné voľby, pozn.).

- a) systém ako celok pôsobí na systém politických strán redukčne (obmedzovanie počtu relevantných politických strán) a polarizujúco (formovanie dvoch proti sebe stojacích alterantív voľby),
- b) voličom je spravidla ponúkaná voľba medzi dvoma (vládnymi) alternatívami,
- c) **výsledkom volieb je spravidla jednofarebná, a preto aj funkčná a efektívna vláda**, ktorej protipólom je nie zriedka jednofarebná, resp. vnútorne koherentná opozícia,
- d) znižuje šance extrémistických a menších, resp. „tretích“ politických strán, spravidla pôsobí v prospech udržania, ale nie zriedka aj formovania bipartizmu (systému dvoch politických strán),
- e) zvyšuje význam a šance regionálnych strán (nie zriedka majú takéto postavenie strany združujúce príslušníkov národnostných, či náboženských menšín),
- f) zvlášť pri voľbách orgánov územnej samosprávy dáva reálne šance na zvolenie nezávislých kandidátov.

¹¹³ Ide o citáciu prevzatú zo štúdie BLAU, A.: *A quadruple whammy for first-past-the-post*. Electoral Studies 2004, č. 23, s. 431-451.

Doposiaľ uvedené hodnotiace úsudky, resp. závery vyznievajú v zásade v prospech väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou, resp. pôsobia minimálne neutrálne. Kritici tohto volebného systému ale zvyrazňujú jeho nedostatky, resp. riziká, či úskalia účinkov jeho pôsobenia. Negatívne sa spravidla hodnotí najmä

a) vysoký prepad hlasov, pri ktorom zloženie voleného orgánu je viac, či menej disproporčné, t.j. spravidla nezodpovedá reálnemu rozloženiu politických preferencií (systém vykazujúci znaky „volebnej nespravodlivosti“),

b) skutočnosť, že umožňuje vytvorenie jednofarebnej vlády politickou stranou, ktorá reálne nedisponuje väčšinovou podporou v celoštátnom meradle,¹¹⁴ čo podryva jej legitimitu a autoritu (sťažuje vládnutie),

c) jeho redukčné pôsobenie na systém politických strán,

d) riziko vytvárania účelových a nesúrodých predvolebných koalícií malých a stredne veľkých politických strán,

e) skutočnosť, že vytvára väčší priestor pre volebné manipulácie (volebná geometria, pri lokálnych voľbách nie zriedka „presuny“ voličov), pri lokálnych voľbách umožňuje zvolenie zástupcov rodinných, či iných „klanov“,

f) skutočnosť, že zvyšuje význam „regionálnych lén“, t. j. oblastí, v ktorých tradične vyhráva určitá politická strana a ostatní kandidáti nemajú dlhodobu reálne šance uspieť (CHYTÍLEK, R., et. a., 2009, s. 118).

V. 3. 2 Väčšinový volebný systém s absolútnou väčšinou

Podľa základného pravidla väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou sa **vít'azom volieb (nositeľom mandátu) stáva kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov**¹¹⁵ (existujú aj systémy, v ktorých a vyžaduje „super majorita“, napr. pre zvolenie prezidenta Sierra Leone 55% hlasov, resp. naopak sa požaduje zisk zákonom ustanoveného minimálneho počtu hlasov, napr. pri prezidentských voľbách v Nikarague alebo Kostarike postačuje pre zvolenie kandidáta v 1. kole 40 % hlasov, príp. v Nikarague postačuje aj 35 % hlasov v prípade ak víťazný kandidát bude mať aspoň 5 % náskok pred ďalším kandidátom v poradí).

Za ďalšie základné charakteristiky väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou možno považovať to, že sa **uskutočňuje v jednomandátových volebných obvodoch a predpokladá dvojkolové, resp. viackolové**¹¹⁶ hlasovanie (v prípade, ak niektorý z kandidátov nezíska v 1. kole volieb nadpolovičnú väčšinu hlasov). Z hľadiska podmienok postupu do ďalšieho kola hlasovania a podmienok jeho uskutočňovania možno rozlišovať

¹¹⁴ Takáto situácia nastala napr. vo Veľkej Británii v roku 1951, keď Konzervatívna strana vo voľbách do Dolnej snemovne zvíťazila, keď pri zisku 48 % hlasov získala 321 mandátov a Labouristická strana len 295 mandátov, hoci ju podporilo 48,8 % hlasov voličov. Táto situácia sa zopakovala pri voľbách v roku 1974, ale v obrátenom garde; Konzervatívna strana získala 37,8 % hlasov, za ktoré nadobudla 297 mandátov, zatiaľ čo Labouristická strana získala 301 mandátov, hoci jej odvodzalo hlas len 37,2 % voličov .

¹¹⁵ V rigoróznnejšej podobe sa sa vyžaduje, aby víťazný kandidát získal v 1. kole nadpolovičnú väčšinu hlasov všetkých oprávnených voličov (napr. pri voľbách prezidenta Slovenskej republiky).

¹¹⁶ Viackolová voľba má svoj predobraz v rímskokatolíckej cirkvi, pri voľbe pápeža sa pôvodne vyžadovala jednomyselnosť voľby kandidáta, neskôr „dvojtretinová“ voľba s bližšie neurčeným počtom kôl. Od roku 1996 sa v prvých najmenej siedmych kolách pre zvolenie vyžaduje 2/3 väčšina hlasov a po ich neúspešnom uskutočnení postačuje zvolenie nadpolovičnou väčšinou hlasov.

a) **dvojkolový systém s uzavretým druhým kolom** (systém absolútnej väčšiny v „najčistejšej“ podobe), pri ktorom do druhého kola (toto je zároveň posledné kolo) postupujú dvaja najlepší kandidáti z 1.kola a v 2. kole je zvolený ten, ktorý získa viac hlasov (v zásade vždy pôjde o absolútnu väčšinu platných hlasov – s výnimkou rovnosti hlasov),

b) **dvojkolový systém s čiastočne otvoreným druhým kolom** (do druhého kola postupujú viac ako dvaja kandidáti a to tí, ktorí získali zákonom v 1.kole zákonom ustanovený počet hlasov (resp. ide o dopredu určený počet kandidátov, ktorí v 1.kole získali najvyšší počet hlasov), pričom v 2. kole, resp. poslednom kole volieb k zvoleniu stačí relatívna väčšina),

c) **dvojkolový (viackolový) systém s otvoreným druhým (ďalším) kolom**, do ktorého môžu vstúpiť všetci kandidáti z prvého, resp. predchádzajúceho kola a niekedy aj noví kandidáti („koncovka“ tohto systému môže byť ustanovená rozdielne, spravidla postačuje už relatívna väčšina, resp. sa zúži okruh postupujúcich do ďalšieho kola volieb, príp. právo voľby prejde na parlament).

Systém absolútnej väčšiny **sa najčastejšie uplatňuje pri priamych prezidentských voľbách**, aj preto sa nie zriedka označuje aj ako „prezidentský volebný systém.“ Zo 103 krajín, v ktorých sa prezident volí priamo sa tento volebný systém uplatňuje v 80 štátoch (čo predstavuje 78,4 % z celkového počtu). Absolútne dominuje tento systém v Európe, keďže z 20 štátov, v ktorých sa uplatňuje priama voľba prezidenta sa prezident volí nadpolovičnou väčšinou v 19. štátoch. Prezidentská voľba s absolútnou väčšinou je štandardne spojená s dvojkolovým hlasovaním, pričom dominantne prevláda systém uzavretého druhého kola volieb (do druhého kola postupujú len dvaja najúspešnejší kandidáti). Výnimku tvoria napr. Írsko a Srí Lanka¹¹⁷, kde sa uplatňuje alternatívne hlasovanie, resp. doplnkové a v zásade tiež USA, kde je k zvoleniu prezidenta potrebná síce absolútna väčšina hlasov voliteľov, ku ktorých zvoleniu v jednotlivých štátoch však obvykle stačí jednoduchá väčšina (k prezidentským voľbám podrobne [LEBEDA, T., 2008 (II.), s. 47 – 52]).

Z hľadiska parlamentných volieb možno **za materskú krajinu väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou** považovať Francúzsko, kde sa uplatnil už v roku 1789 pri voľbách generálnych stavov. Aj keď sa vo Francúzsku sa v priebehu ostatných dvoch storočí volebný systém viackrát zmenil, v zásade vždy po určitom čase došlo k návratu k tomuto systému s miernymi obmenami, pričom historicky prevládal v podobe čiastočne otvoreného druhého kola volieb (v súčasnosti pri voľbách Národného zhromaždenia do 2. kola postupujú kandidáti, ktorí získali v 1. kole najmenej 12,5 % hlasov). Značne rozšírený bol tento volebný systém vo svete najmä na prelome 19. a 20. storočia (v tomto období dominoval), neskôr bol ale výrazne vytlačený systémom pomerného zastúpenia a aj v porovnaní so systémom relatívnej väčšiny je frekvencia jeho uplatňovania v súčasnosti výrazne nižšia. Podľa už spomínaného výskumu IDEY sa v roku 2005 uplatňoval pri parlamentných voľbách v 22 štátoch (ide o 11% zo skúmaných 213 štátov, ktoré zahŕňajú 8,3% z celkového počtu obyvateľov týchto štátov). Pomerne vysoká je frekvencia uplatňovania systému absolútnej väčšiny pri lokálnych voľbách a to jednak pri voľbe monokratických orgánov územnej samosprávy na všetkých stupňoch a pri voľbách samosprávnych zastupiteľstiev na druhom, resp. vyšších stupňoch.

¹¹⁷ V Srí Lanke ide skôr o tzv. doplnkové hlasovanie.

Ak by sa mal hodnotiť systém absolútnej väčšiny s dvojkolovým hlasovaním z pohľadu voliča, tak možno nepochybné konštatovať že rozširuje jeho výber (oproti väčšinovému systému s relatívnou väčšinou), keďže «v prvom kole môže hlasovať „srdcem“ pro kandidáta, ktorému dáva prednosť, vo druhom „hlavou“ pro kandidáta menej špatného» (HEYWOOD, 2004, s. 254, túto skutočnosť oceňuje aj SARTORI, G., 2011, s. 75 – 76), t. j. v 2. kole volí racionálne, nie zriedka ide o voľbu založenú na princípe „menšieho zla“ V tejto súvislosti treba navyše poznamenať, že volič má priestor na slobodné volebné rozhodovanie v 2. kole minimálny vtedy, ak je druhé kolo uzavreté. Pri čiastočne uzavretom, príp. otvorenom 2. kole sa ponúka, aby volič volil strategicky, t. j. dal hlas tomu, kto má reálne šancu byť zvolený. Strategické hlasovanie je pritom také hlasovanie, pri ktorom môže volič aspoň čiastočne zohľadniť vlastné preferencie (nejde síce o prvú, ale v poradí ďalšiu preferenciu voliča).

Obdobne ako pri systéme relatívnej väčšiny je aj pri systéme absolútnej väčšiny voľba primárne personalizovaná, t.j. volič volí konkrétneho kandidáta, ktorého nie zriedka aj osobne pozná, pričom tento volebný systém vytvára dostatočný priestor na vytvorenie a udržiavanie väzby medzi zvoleným poslancom a voličmi v jeho volebnom obvode. Možno tiež konštatovať, že pri 2. kole hlasovania je riziko prepadnutia hlasu síce nižšie ako pri jednokolovom systéme relatívnej väčšiny, ale stále existuje a môže sa v konkrétnom volebnom obvode blížiť až k 50 % hranici.

Z hľadiska pôsobenia volebného systému absolútnej väčšiny na fungovanie ústavnopolitického systému a systém politických strán možno v rámci hodnotenia zvýrazniť, že ide o systém, ktorý

a) obdobne ako systém s relatívnou väčšinou vedie spravidla k vytvoreniu efektívnej vlády, ktorá síce nemusí byť vždy jednofarebná, ale má pritom obvykle vysokú legitimitu,

b) podobne ako systém relatívnej väčšiny pôsobí na systém politických strán koncentračne, pričom ale koncentrácia nemusí byť inštitucionalizovaná, t.j. politické strany nesplývajú – nezlučujú sa, ale najmä na účely 2. kola vytvárajú strategické volebné koalície, resp. volebné bloky, čo je ale spojené s rizikom politicky nedostatočne vyhranenej („amorfnejšej“) vlády, a príp. aj s rizikom rozpadu volebného bloku (koalície) a pádu vlády,

c) koncentračný efekt 2. kola pôsobí pri systéme nadpolovičnej väčšiny na formovanie „vyjednávacieho“ potenciálu politických strán a ich konsenzuálnejšej profilácii,

d) redukčný účinok má systém absolútnej väčšiny predovšetkým vo vzťahu k antisystémovým stranám, naopak k politickým stranám s koalíčným, resp. aspoň vyjednávacím potenciálom je jeho redukčný účinok nižší,

e) aj keď je v porovnaní so systémom relatívnej väčšiny systém absolútnej väčšiny proporčnejší, ide stále o systém, ktorý spravidla vedie k vysokej miere disproporcionality („volebnej nespravodlivosti“), dáva výrazne väčšie šance veľkým stranám a je nekorektný k „tretím stranám“,

f) v záujme úspechu v 2. kole nie sú kandidáti tak politicky a programovo tak vyhranení, ako je to v prípade systému relatívnej väčšiny, v konečnom dôsledku sú potom menej vyhranené vo vzťahu k vláde aj opozičné strany, resp. opozícia ako celok.

V.3.3 Alternatívne hlasovanie

Systém alternatívneho hlasovania (*Alternative Vote*) predstavuje špecifickú formu väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou, v ktorom sa zákonom požadovaná nadpolovičná väčšina (teoreticky i prakticky môže ísť aj o inú väčšinu) na rozdiel od

klasického systému absolútnej väčšiny nedosahuje prostredníctvom druhého kola volieb, ale prostredníctvom preferenčného hlasovania. Alternatívne hlasovanie **sa uskutočňuje v jednomandátových volebných obvodoch a jeho podstatou je právo** (v niektorých mutáciách aj povinnosť) **voliča určiť poradie kandidátov a to spravidla ich očíslovaním., t. j. pre prípad nezvolenia svojho favorita volič určuje alternatívu (poradie alternatív) svojej voľby.**

Pri sčítavaní hlasov a zisťovaní výsledkov volieb sa pri systéme alternatívneho hlasovania postupuje v nasledovných krokoch:

a) spočítajú sa prvé preferencie kandidátov, ak niektorý z kandidátov získa nadpolovičnú väčšinu hlasov je zvolený,

b) v prípade, ak podľa prvých preferencií nikto nie je zvolený, vyraduje sa kandidát s najmenším počtom prvých preferencií a hlasy voličov vyradeného kandidáta sú prerozdelené zvyšným kandidátom na základe ich druhých preferencií,

c) opätovne sa zisťuje, či niektorý z kandidátov nezískal nadpolovičnú väčšinu hlasov, pričom ak nikto absolútnu väčšinu hlasov nezíska, opäť sa vyradí kandidát s najnižším počtom preferencií a hlasy voličov vyradeného kandidáta sa prerozdeľujú na základe ich druhých preferencií zvyšným kandidátom,

d) procedúra sa opakuje až dovtedy, kým niekto nezíska nadpolovičnú väčšinu hlasov.

Aj tento volebný systém sa môže uplatňovať vo viacerých alternatívach a to z hľadiska toho, či je alternatívne hlasovanie povinné a tiež z hľadiska toho, či volič musí označiť preferencie všetkých kandidátov. Z tohto hľadiska možno rozlišovať

- **systém s povinným alternatívnym hlasovaním** (volič je povinný označiť svoje preferencie u všetkých kandidátov, inak je jeho hlas neplatný),

- **systém nepovinného alternatívneho hlasovania** (zákon ponecháva na slobodnom rozhodnutí voliča, či uplatní preferenčné hlasovanie),

- **systém obmedzeného alternatívneho hlasovania** (volič má k dispozícii obmedzený počet preferencií, ktoré ale musí využiť, inak je jeho hlas neplatný).

Aj keď podstata systému alternatívneho hlasovania vyznieva príťažlivo zachováva si v prvom rade „akademickú“ povahu.¹¹⁸ Prvý neúspešný pokus o jeho zavedenie sa uskutočnil po vzniku Austrálie v roku 1901 (malo ísť o volebný systém pre dolnú komoru parlamentu), reparát sa podaril až v roku 1918, pričom tento systém sa s menšími obmenami udržal až do súčasnosti. Aj v súčasnosti je systém alternatívneho hlasovania pri parlamentných voľbách najviac užívaný v Austrálii, a to tak na celofederálnej úrovni, ako aj na úrovni subjektov austrálskej federácie (preto sa označuje aj ako „austrálsky systém“)¹¹⁹, pričom podľa údajov z výskumu IDEA sa na celoštátnej úrovni uplatňuje ešte v dvoch štátoch (Papua-Nová Guinea a Fidži). Vzácné je aj jeho uplatňovanie v prezidentských voľbách. Podľa dostupných empirických informácií sa uplatňuje len pri voľbách prezidenta v Írsku. Na lokálnej úrovni je alternatívne hlasovanie rozšírené v USA, konkrétne ide o viacero miest v Kalifornii, Vermonte a Marylande.

¹¹⁸ V literatúre sa uvádza, že aj k prvému doloženému prípadu alternatívneho hlasovania došlo na akademickej pôde, keď v roku 1871 žiaci profesora architektúry Wiliama Roberta Wareho na Massachusetts Institute of Technology podľa jeho inštrukcií svojho najobľúbenejšieho spisovateľa (prevzaté z CHYTILEK, R., et.a., 2009, s. 126).

¹¹⁹ Podrobnejšie o austrálskom volebnom systéme pozri napr. PYSK, V, 2010, s. 65 a nasl.

Pri hodnotení systému alternatívneho hlasovania z pohľadu voliča treba vyzdvihnúť popri výraznej personalizácii volieb skutočnosť, že hlas voliča tu prepadáva v ďaleko menšom rozsahu, ako pri systéme prvého v cieľi, resp. dvojkolovom systéme absolútnej väčšiny. Nezanedbateľná je aj skutočnosť, že volič je nútený hlasovať (udeľovať preferencie) naprieč celým politickým spektrom, čím poskytuje pre kandidujúce politické strany významné informácie. Alternatívne hlasovanie predpokladá aktívneho, informovaného a zodpovedného voliča (je otázka, či takým skutočne je a či je udeľovanie ďalších preferencií uváženým, alebo skôr len intuitívnym hlasovaním). Obdobne ako pri iných väčšinových volebných systémoch aj alternatívna voľba vytvára vhodné podmienky pre trvalejšie väzby medzi zvolenou osobou a voličom.

Z hľadiska pôsobenia na ústavno-politický systém a systém politických strán sa žiada v prvom rade uviesť, že najmä v porovnaní so systémom prvého v cieľi zakladá alternatívne hlasovanie spravidla vyšší stupeň legitimacy zvolených osôb. Prostredníctvom ďalších preferencií zvyšuje šance umiernených kandidátov (aj keď hrozí, že budú zvolení najmenej populárni kandidáti) a zároveň sú v ňom do nezanedbateľnej miery zakódované aj predpoklady na elimináciu kontroverzných, resp. radikálnych kandidátov. Alternatívne hlasovanie nepochybne do nemalej miery sťažuje prevídateľnosť výsledku volieb, čo sa môže prejavovať destabilizujúco. Nemožno vylúčiť ani ťažkosti pri zostavovaní funkčnej vlády. Aj keď systém alternatívneho hlasovania dáva v porovnaní s dvojkolovým modelom nadpolovičnej väčšiny väčšie šance aj zástupcom menších strán, nie je žiadna záruka, že ponúkne proporčné výsledky. K pozitívnym prvkom systému alternatívneho hlasovania možno priradiť hospodárnosť tohto systému (rozhoduje sa v jednom kole), k negatívam naopak nepochybne zložitosť tohto volebného systému a to tak z hľadiska voliča, kandidujúcich politických strán, ako aj volebných orgánov (sčítanie hlasov prebieha nie zriedka niekoľko týždňov).

Doplňkové hlasovanie

Systém tzv. doplnkového hlasovania (*supplementary vote*) možno taktiež považovať za špecifickú formu väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou, ktorá sa taktiež uskutočňuje v jednomandátových volebných obvodoch. Tento systém hlasovania má viacero spoločných znakov so systémom alternatívneho hlasovania¹²⁰, a preto sa zdá vhodné ho priblížiť v rámci tejto podkapitoly.

Doplňkové hlasovanie charakterizuje

- možnosť (nie povinnosť) voliča udeliť pri hlasovaní okrem svojej prvej preferencie aj najmenej jednu ďalšiu „doplňkovú“ preferenciu – doplnkový hlas (ich maximálny počet je ustanovený zákonom),
- existencia „virtuálneho“ druhého kola, ku ktorému dochádza vtedy, ak žiadny z kandidátov nezíska na základe prvých preferencií nadpolovičnú väčšinu hlasov,
- do „druhého kola“ postupujú len dvaja kandidáti s najvyšším počtom hlasov (v tomto bode spočíva najvýraznejšia odlišnosť doplnkového hlasovania od systému alternatívneho hlasovania), pričom ostatní kandidáti sú z pridelovania mandátu už vyradení,

¹²⁰ Niektorí (aj renomovaní autori, napr. A. Lijphart, alebo M.S. Shugart) tieto systémy dokonca stotožňujú.

- v ďalšej fáze sa zisťuje, ktorému zo zvyšných dvoch kandidátov udelili voliči vyradených kandidátov svoje ďalšie preferencie, ktoré sa pridelujú preferovanému kandidátovi,
- víťazom volieb sa stáva kandidát, ktorý na tomto základe (na základe doplnkového hlasovania) získa viac hlasov.

Najznámejším príkladom uplatňovania tzv. doplnkového hlasovania sú voľby starostu Londýna, pri ktorých má každý volič jeden doplnkový hlas [uplatňuje sa aj v niektorých ďalších anglických (nemnohých) mestách]. Doplnkové hlasovanie sa uplatňuje od roku 1982 aj pri voľbe prezidenta Srí Lanky, pri ktorej má volič jeden doplnkový hlas, ak kandidujú traja kandidáti a dva doplnkové hlasy, ak kandidujú viac než traja kandidáti. Vzhľadom na nedostatok skúseností z využívania tohto systému hlasovania nie sú v odbornej literatúre k dispozícii ani jeho komplexnejšie hodnotenia. Jeho predpokladaný negatívny efekt na najsilnejších, resp. najviac vyhranených kandidátov je závislý najmä na počte doplnkových hlasov, ktoré má volič k dispozícii, ako aj ochoty „využívať“ doplnkové hlasovanie strategicky (hlasovanie „proti niekomu“).

V.3.4 Ďalšie formy väčšinového hlasovania

V tejto podkapitole sú rámcovo charakterizované ďalšie menej frekventované systémy volieb, ktorých dominantnou charakteristikou je väčšinové hlasovanie, t. j. ide o väčšinové volebné systémy (aj keď v odbornej literatúre existujú aj názory, ktoré spochybňujú zaradenie niektorých z týchto volebných systémov k väčšinovým volebným systémom; ide o

- tzv. blokové (stranícke) hlasovanie,
- Bordovo hlasovanie,
- systém súhlasného hlasovania,
- systém kumulovaného hlasovania,
- systém obmedzeného hlasovania,
- systém jedného neprenosného hlasu.

Blokové (stranícke) hlasovanie

Systém blokového stranického hlasovania (*Block vote, Party block vote*) patrí k menej frekventovaným a neštandardným formám väčšinového volebného systému. Je založené na nasledovných zásadách:

- voľby prebiehajú vo viacmandátových volebných obvodoch,
- každý volič má jeden hlas, ktorý však odovzdáva viacerým kandidátom,
- volič nevolí konkrétneho kandidáta, ale viazanú stranícku kandidátnu listinu, na ktorej je toľko kandidátov, koľko je mandátov v danom volebnom obvode,
- vyhráva kandidátna listina, ktorá získa najviac hlasov (princíp väčšiny).

Podľa dostupných informácií (výskum IDEA) sa tento volebný systém využíva pri parlamentných voľbách štyroch štátov (Kamerun, Čad, Džibuti a Singapur). Z hľadiska voliča je jeho výhodou zreteľná jednoduchosť a zrozumiteľnosť, nevýhodou skutočnosť, že je nútený voliť politicky, t.j. nemôže personalizovať svoju voľbu. Nepriamo ponúka tento systém dosiahnuť ciele sledované personalizáciou volieb prostredníctvom personálneho zloženia kandidátnych listín – politické strany majú možnosť zaradiť na svoje kandidátne listiny napr. zástupcov minoritných skupín a tým zároveň zvyšovať vlastný volebný potenciál. Systém blokového hlasovania má na systém politických strán spravidla integračné účinky

a z hľadiska fungovania ústavno-politického systému má nepochybne potenciál produkovať superväčšinové výsledky a teda silnú a funkčnú vládu.

Bordovo hlasovanie

Označenie Bordovo hlasovanie (*Borda rule, point vote*) je odvodené od matematika Jeana Charlesa de Borda, ktorý tento systém hlasovania navrhol v reakcii na „kategorické“ volebné systémy, v ktorých volič môže uplatniť len svoju prvú preferenciu. Pri Bordovom hlasovaní voliči zostavujú poradie navrhovaných kandidátov, pričom na tomto základe sú podľa zákonom ustanovených pravidiel jednotlivým kandidátom pridelované body. Zvíťazí kandidát, ktorý získa najviac bodov. Bordovo hlasovanie sa môže uplatniť tak v jednomandátovom, ako aj vo viacmandátovom volebnom obvode.

Aj keď na prvý pohľad vyznieva tento model volebného systému príťažlivo, jeho praktické uplatnenie je len marginálne. V modifikovanej podobe sa objavuje pri voľbe dolnej komory parlamentu štátu Nauru a tiež pri parlamentných voľbách v Slovinsku, ale len pri voľbe dvoch zástupcov národnostných menšín (talianskej a maďarskej), ktorí majú ústavou garantované zastúpenie v dolnej komore parlamentu. Voľby prebiehajú v jednomandátových volebných obvodoch uplatnením pravidiel Bordovho hlasovania, pričom právo voliť zástupcu talianskej, resp. maďarskej menšiny do parlamentu majú len tí občania Slovinska, ktorí sú zapísaní v registri príslunej menšiny.

Vzhľadom na minimálne skúsenosti s používaním toto modelu hlasovania nie sú k dispozícii ani empirické poznatky o jeho pôsobení, možno o nich preto uvažovať v zásade len v akademickej polohe. V každom prípade vytvára Bordovo hlasovanie mimoriadne široký priestor pre volebné rozhodovanie a tým zároveň kladie vysoké nároky na voličov, keďže „kvalifikované“ zostavenie poradia kandidátov vyžaduje od nich veľký rozsah znalostí o jednotlivých kandidátoch. Systém Bordovho hlasovania dáva pomerne široký priestor pre strategické hlasovanie, ktorého účelom je (môže byť) eliminovanie niektorých kandidátov, čo sa v konečnom dôsledku môže prejaviť v úspechu umiernených alebo najmenej nepopulárnych kandidátov. Výsledky volieb podľa Bordovho hlasovania sú v každom prípade málo prevídateľné, čo je zároveň zrejme jednou zo závažných prekážok, ktoré bránia jeho výraznejšiemu rozšíreniu do ústavno-politickej praxe.

Systém súhlasného hlasovania

Systém súhlasného hlasovania, resp. schvaľovania (*approval vote*) patrí tiež do skupiny málo používaných, resp. takmer nepoužívaných volebných systémov. Ide nepochybne o systém, pri ktorom je základné pravidlo určenia víťaza (víťazov) volieb založené na princípe väčšiny. Systém schvaľovaniam sa môže uskutočniť tak v jednomandátových ako aj viacmandátových volebných obvodoch a je vo svojej podstate najmä z hľadiska voliča veľmi jednoduchý. Každý volič disponuje takým počtom hlasov, aký je počet kandidátov, alebo má aspoň viac hlasov, než je počet mandátov obsadzovaných v príslušnom volebnom obvode. Volič môže dať svoj hlas každému z navrhnutých kandidátov (resp. ich zákonom určenému počtu) tak, že ho „schváli“. Vyhrávajú tí kandidáti, ktorí obdržali najviac hlasov (najviac „schválení“). Tento systém hlasovania sa môže uskutočniť aj v opačnej mutácii, t.j. formou negatívneho hlasovania, resp. odmietania navrhnutých kandidátov (*negative vote, disapproval vote*), pri ktorom sú zvolení kandidáti s najmenším počtom negatívnych (odmietavých) hlasov. Obdobne ako Bordovo hlasovanie dáva systém

schvaľovania (resp. odmietania) široký (aj keď užší) priestor pre strategické hlasovanie, ktorého cieľom je vylúčiť politicky vyhranených kandidátov a zvoliť konsenzuálnych, resp. ústretoých politikov.

Systém kumulovaného hlasovania

Kumulované hlasovanie (*cumulative vote*) možno považovať taktiež za jednu z najmä v súčasnosti málo používaných mutácií väčšinového volebného systému. Uplatňuje sa vo viacmandátových volebných obvodoch, pričom volič disponuje toľkými hlasmi, koľko sa vo volebnom obvode obsadzuje mandátov. Volič môže so svojimi hlasmi disponovať ľubovoľne, t.j. odovzdať ich ktorémukoľvek kandidátovi, pričom na rozdiel od iných modelov hlasovania môže všetky svoje hlasy alebo niekoľko z nich kumulovať (koncentrovať) a odovzdať ich konkrétnemu kandidátovi. Za týchto okolností systém kumulovaného hlasovania nepochybne pôsobí v prospech menších strán. Menšie politické strany totiž môžu pri navrhovaní kandidátov uvažovať strategicky a navrhnúť menší počet kandidátov, než je počet pridelovaných mandátov a tak sústrediť na obmedzený počet svojich kandidátov kumulované hlasovanie svojich voličov. Ide o volebný systém, ktorý sa javí byť výhodný aj pre kandidátov etnických, či iných menšín a naopak je prekážkou dosiahnutia „superväčšinového“ výsledku volieb. K prednostiam kumulovaného hlasovania možno zaradiť aj výraznú personalizáciu volieb. Nevýhodou môže byť „prekvapivý“ efekt výsledkov kumulovaného hlasovania a sťaženie podmienok pre kreovanie funkčnej vlády. Podľa dostupných informácií sa systém kumulovaného hlasovania používa v súčasnosti len na lokálnej úrovni (zvlášť v niektorých štátoch USA), v minulosti sa využíval napr. pri voľbách Snemovne reprezentantov v štáte Illinois.

Systém obmedzeného hlasovania

Systém obmedzeného hlasovania (*limited vote*) sa uplatňuje vo viacmandátových volebných obvodoch. Volič disponuje nižším počtom hlasov než je počet mandátov obsadzovaných v tomto volebnom obvode, zároveň však má vždy viac ako jeden hlas. Svoje hlasy nemôže volič kumulovať (odovzdať viac hlasov v prospech jedného z kandidátov). Zvolení sú tí kandidáti, ktorí získajú najvyšší počet hlasov (princíp väčšiny). Ani tento systém nie je výraznejšie rozšírený, na celoštátnej úrovni sa uplatňuje len pri voľbách Senátu v Španielskom kráľovstve [volič má (v spravidla trojmandátových alebo v štvormandátových volebných obvodoch) o jeden hlas menej, než je počet mandátov pridelovaných v príslušnom volebnom obvode, pričom má zároveň možnosť odovzdať hlasy kandidátom rôznych politických strán]. Za prednosť tohto systému hlasovania možno považovať jeho personalizáciu (sústredenie voliča na osobu kandidáta), pričom ide o systém, ktorý pôsobí v prospech malých strán a menšín a bráni výraznej koncentrácii moci v rukách víťaznej politickej strany.

Systém jedného neprenosného hlasu

V systéme jedného neprenosného hlasu (*single nontransferable vote*) sa voľby konajú vo viacmandátovom volebnom obvode, volič má ale len jeden hlas, ktorý môže udeliť len jednému kandidátovi, t. j. ide o hlas, ktorý sa nemôže „preniesť“ na iného kandidáta (ide o kategorické hlasovanie). Víťazmi sa stávajú kandidáti, ktorí získajú najvyšší počet hlasov (princíp väčšiny). Napriek tomu, že sa v tomto volebnom systéme mandáty v konečnom dôsledku pridelujú na základe princípu väčšiny, jeho zaradenie do skupiny väčšinových

volebných systémov sa v odbornej literatúre spochybňuje (polemiku k tejto téme pozri napr. SARTORI, G., 2011, s. 35 – 37, tiež CHYTÍLEK, R.: eta., 2007, s. 177) predovšetkým vzhľadom na jeho nie zriedka proporčné účinky (proporcionalita výsledkov volieb narastá v závislosti na veľkosti volebných obvodov a počtu v nich obsadzovaných mandátov). Systém jedného neprenosného hlasu na prvý pohľad pôsobí negatívne na kandidátov veľkých strán, ktorí sa môžu navzájom vylimovať, v prospech kandidátov menších strán. Snaha o maximálne využitie volebného potenciálu veľkých strán pri tomto systéme volieb je v mnohom závislá od racionálnej stratégie, predovšetkým reálneho (správneho) odhadu počtu kandidátov, ktorých politická strana v príslušnom volebnom obvode navrhne tak, aby im zároveň zabezpečila rovnomernú podporu, ktorá postačí k ich zvoleniu.

V princípe by systém jedného neprenosného hlasu mal pôsobiť v prospech malých a stredne veľkých strán a naopak proti najsilnejším politickým stranám. Tento predpoklad vyvracajú japonské skúsenosti z obdobia 1947 – 1993 (ide o najznámejší a najvýznamnejší príklad uplatňovania tohto volebného systému), kde naopak viedol k sformovaniu predominantného postavenia Liberálnodemokratickej strany (LDS). Tento „paradox“ je v odbornej literatúre objasňovaný v prvom rade vysokým stupňom strategickej koordinácie aktivít LDS na celoštátnej i lokálnych úrovniach a optimálnou voľbou počtu mandátov v jednotlivých volebných obvodoch (išlo o troj až päťmandátové obvody). Na druhej strane viedol tento systém k posilňovaniu frakcionizmu vo vnútri LDS a formovaniu klientelistických väzieb medzi jednotlivými kandidátmi a finančnými skupinami, ktoré ich podporovali (podrobne k tomu pozri PIERZGALSKI, 2008, s. 75 a nasl.). Systém jedného neprenosného hlasu bol v Japonsku v roku 1994 nahradený kombinovaným volebným systémom. V súčasnosti sa tento volebný systém na celoštátnej úrovni pri voľbe parlamentov uplatňuje podľa IDEY v štyroch štátoch (Afganistan, Jordánsko a tichomorské ostrovy Vanatu a Pitcarin) a napr. v Iraku aj na regionálnej úrovni.

V. 4. Systém pomerného zastúpenia (všeobecná charakteristika, klasifikácia)

Systém pomerného zastúpenia je historicky mladší ako väčšinový volebný systém, aj keď podľa historických štúdií sa úvahy o ňom objavili už koncom 18. storočia (podrobnejšie o histórii pomerného volebného systému v domácej literatúre pozri napr. DANČIŠIN, V., 2013, s. 18 a nasl., KREJČÍ, O., 2006, s. 58 a nasl.). O. Krejčí v tejto súvislosti uvádza, že pravdepodobne po prvý krát ideu proporčného volebného systému vyslovil gróf H.G. Mirabeau v roku 1789 v prejave na provinčnom zhromaždení stavov v čase volebných príprav, pri ktorom mal uviesť *„Generálne stavy jsou (nebo by měli být) ve vztahu k národu jako je mapa vůči krajině; ve všech svých částech, první tak jako celek, kopie by měla mít stále stejné proporce jako originál.“* (KREJČÍ, O., 2006, s. 58). Idea pomerného zastúpenia vznikla v reakcii na „nespravodlivé“ pôsobenie väčšinového volebného systému, predovšetkým v súvislosti s hľadaním odpovede na otázku, kto má zastupovať tých, ktorých hlasy vo voľbách prepadli. K teoretickému rozpracovaniu systému pomerného zastúpenia dochádza až v priebehu 19. storočia, pričom nie náhodou sa do volebnej praxe začal presadzovať práve v tých európskych krajinách, ktoré mali a majú rôznorodé etnické, jazykové, či náboženské zloženie. Ide totiž o volebný systém, ktorý svojou podstatou chráni politické (a iné) menšiny. Na presadenie systému pomerného zastúpenia na prelome 19. a 20. storočia do ústavno-politickej praxe malo významný vplyv aj silnejúce robotnícke hnutie reprezentované novo sa tvoriacimi socialistickými stranami usilujúcimi o úspech v parlamentných voľbách.

Jeden z najvýznamnejších zástancov systému pomerného zastúpenia politológ holandského pôvodu Arend Lijphart (1936), pôsobiaci v USA (Univerzita Yale) rozlišuje z hľadiska vývoja systému pomerného zastúpenia

a) etapu pred prvou svetovou vojnou, ktorá bola príznačná úsilím o ochranu etnických menšín a novo sa tvoriacich socialistických strán,

b) etapu tesne po druhej svetovej vojne, ktorú možno označiť ako „anti socialistickú“ (úsilie otupiť dominanciu socialistických strán konzervatívnymi a liberálnymi stranami),

c) etapu po zavedení tohto volebného systému v niektorých štátoch, po ktorom sa „silou príkladu“ intenzívne rozširuje a stáva sa aspoň pri parlamentných voľbách najviac rozšíreným volebným systémom.

Systém pomerného zastúpenia možno historicky členiť do dvoch základných foriem, a to listinného pomerného systému a systému jedného prenosného hlasu, ktorých teoretické koncepty sa začali intenzívne už v priebehu 19. storočia. Ako prvý sa z nich sa do praxe presadil systém jedného prenosného hlasu a to už v roku 1839 pri voľbách do municipálnej rady v Adelaide, hlavnom meste Južnej Austrálie. V Európe bol prvý krát použitý pri voľbách do zákonodarného zboru v roku 1855 v Dánsku s cieľom zaistiť zvolenie zástupcov menšín do spoločného parlamentu Dánska a Šlezvicka. Listinný pomerný systém sa najprv presadil v Južnej Amerike v provincii Buenos Aires, ktorej ústava v roku 1873 ustanovila zavedenie systému pomerného zastúpenia pre všetky druhy volieb v tejto provincii, pričom prvé voľby podľa tohto volebného systému (podľa zákona z roku 1876) sa uskutočnili v roku 1877. V Európe možno pripísať prvenstvo z hľadiska ústavnej fixácie listinného systému pomerného zastúpenia švajčiarskemu kantónu Solothurn (ústava z roku 1885), kde sa ale nový volebný zákon schválil až v roku 1895. Medzitým sa do podoby zákona pomerný volebný systém sformoval v inom švajčiarskom kantóne – Ticino (1890). Na celoštátnej úrovni sa prvýkrát presadil systém pomerného zastúpenia v Belgicku (1899).

V politologickej i ústavnoprávnej literatúre sa (väčšinou) za základné formy systému pomerného zastúpenia považujú nielen

a) **listinný systém pomerného zastúpenia,**

b) **systém jedného prenosného hlasu,** ale aj

c) **personalizovaný systém pomerného zastúpenia,** ktorý bol síce dlhodobo označovaný ako kombinovaný volebný systém (k tomu viac nižšie), v súčasnosti ale dominuje jeho zaraďovanie k systému pomerného zastúpenia (prvý krát bol použitý v Dánsku v roku 1855, prítiažlivý sa stal najmä na základe pozitívnych skúseností z jeho uplatňovania v SRN).

Pre systém pomerného zastúpenia sú príznačné najmä nasledovné charakteristické znaky:

- je založený na základnom pravidle, podľa ktorého sa mandáty pridelujú podľa pomeru hlasov, ktoré získali jednotlivé kandidujúce subjekty,

- z jeho podstaty vyplýva, že sa môže uplatniť len pri voľbe zastupiteľských (kolektívnych) orgánov,

- väčšinou sa v súčasnom svete vyskytuje pri parlamentných voľbách a v súlade s požiadavkami primárneho práva Európskej únie sa bezvýhradne uplatňuje aj pri voľbách do Európskeho parlamentu vo všetkých členských štátoch Európskej únie, ďaleko menej sa používa pri voľbách zastupiteľstiev v lokálnych voľbách,

- uplatňuje sa prevažne vo viacmandátových volebných obvodoch (s výnimkou „personálnej časti“ personalizovaného systému pomerného zastúpenia), pričom môže ísť o jeden viacmandátový volebný obvod zahŕňajúci celé volebné územie, alebo viacero viacmandátových volebných obvodov,
- vo svojej klasickej a prevládajúcej podobe volič pri systéme pomerného zastúpenia odovzdáva hlas primárne kandidátnej listine politickej strany, resp. koalícii, ale nevylučuje aj určité formy personalizovaného hlasovania,
- nepôsobí pozitívne na priamy kontakt voličov so zvolenými poslancami (anonymita zvolených zástupcov),
- pôsobí v prospech centralizácie a byrokratizácie politických strán, vyhovuje stranám „jedného muža (ženy)“, na kandidátnych listinách dostávajú spravidla prednosť lojálni kandidáti zaručujúci stranícku disciplínu,
- sťažuje (ak nie znemožňuje) presadenie sa nezávislých politických osobností,
- za jeho základnú prednosť sa považuje zabezpečenie proporcionálneho zastúpenia kandidujúcich subjektov vo volenom orgáne (princíp volebnej spravodlivosti)¹²¹, to ale platí len o „čistej“ podobe systému pomerného zastúpenia,
- v čistej podobe systému pomerného zastúpenia pôsobí v prospech formovania, či zachovania systému viacerých politických strán, chráni politické a iné menšiny, je výhodný aj pre menšie politické strany,
- za jeho hlavný nedostatok sa považuje to, že sťažuje podmienky na kreovanie funkčnej vlády (spravidla vedie k formovaniu koaličných vlád), v záujme odstránenia nestability, resp. nefunkčnosti sa do systému pomerného zastúpenia vnášajú viaceré „disproporčné“ mechanizmy,

V.4.1. Listinný systém pomerného zastúpenia

Listinný systém pomerného zastúpenia (*List Proportional Representation*) možno považovať za klasickú (aj napriek tomu, že systém jedného prenosného hlasu sa v praxi objavil skôr) a najrozšírenejšiu podobu proporcionálneho volebného systému. K jeho mohutnému rozvoju dochádza najmä po prvej svetovej vojne, pričom v súčasnosti je najrozšírenejší v kontinentálnej Európe. V ostatnom období je predmetom pomerne intenzívnej kritiky a to najmä preto, že pôsobí v prospech vlády strán (partokracie) a sťažuje uplatnenie nezávislých politických osobností. Podľa výskumu IDEY z roku 2005 sa tento volebný systém pri parlamentných voľbách uplatňoval v 70 štátoch (35,2 % z celkovej počtu 213 štátov) a teda bol v tom čase najrozšírenejší.

Základné črty listinného systému pomerného zastúpenia možno vymedziť nasledovne:

- voľby sa uskutočňujú vo viacmandátových volebných obvodoch (buď tvorí celé volebné územie jeden viacmandátový volebný obvod, alebo sa vytvára viacero pomerne veľkých viacmandátových volebných obvodov),

¹²¹ „Existuje univerzálne prijateľný argument, že proporcionalita (na výstupe) by mala byť hlavným cieľom volebných systémov, hlavným kritériom, podľa ktorého by mali byť posudzované ... predovšetkým pre zástancov proporčných systémov je proporcionalita synonymom volebnej spravodlivosti ...V systémoch produkujúcich disproporčné výsledky vzniká nevyhnutne pocit, že volebné výsledky sú neférové a nedemokratické.“ (LJPHART, A., 1994, s. 140 a nasl.).

- politické strany, príp. koalície politických strán zostavujú hromadné kandidátne listiny, na ktorých sú kandidáti zoradení v poradí určenom politickou stranou,
- voliči hlasujú primárne za politické strany, nie ich kandidátov (túto zásadu čiastočne koriguje tzv. prednostné hlasovanie),
- mandáty sa pridelujú politickým stranám podľa pomeru hlasov, ktoré získali vo voľbách (na výpočet počtu mandátov pridelovaných jednotlivým kandidujúcim politickým stranám slúži tzv. volebná formula),
- v rámci politických strán sa mandáty pridelujú kandidátom spravidla v poradí, v akom sú uvedení na kandidátnej listine (výnimku predstavuje obsadzovanie mandátov podľa počtu získaných prednostných hlasov).

Pre listinný systém pomerného zastúpenia je charakteristická značná rôznorodosť jeho foriem (mutácií), čo je spôsobené tým, že jeho obsah tvorí viacero charakteristických prvkov (ďalej len „premenné“), ktoré sa môžu rôznym spôsobom kombinovať a tým vytvárať nespočetné množstvo modalít tohto volebného systému. K hlavným „premenným“ prvkom listinného systému pomerného zastúpenia možno zaradiť

- a) veľkosť volebného obvodu,
- b) volebnú formulu,
- c) volebný prah (uzavieraciu klauzulu),
- d) počet skrutíní,
- e) charakter kandidátnej listiny.

Veľkosť volebného obvodu

Pod veľkosťou volebných obvodov treba zjednodušene rozumieť počet mandátov, ktoré sa v jednotlivých volebných obvodoch pridelujú (na počet mandátov vo volebnom obvode má prirodzene vplyv aj na územnú veľkosť príslušného volebného obvodu).¹²² Veľkosť volebného obvodu sa v odborne politologickej literatúre považuje za najdôležitejšiu „premennú“ listinného systému pomerného zastúpenia (CHYTÍLEK, R. et. a., 2009, s. 185, TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S, 1989, s. 112), ktorá primárne určuje mieru jeho proporcionality. V zásade platí, že čím sú väčšie volebné obvody, tým viac vzrastá miera proporcionality príslušného volebného systému a naopak znižovaním ich veľkosti narastá disproporcionalita volebných výsledkov, t.j. najvyššia miera proporcionality sa dosahuje vtedy, ak volebné územie tvorí jeden viacmandátový volebný obvod (ak neberieme do úvahy ostatné premenné).

Volebná formula

Volebnú formulu možno charakterizovať ako matematický postup (vzorec), prostredníctvom ktorého sa uskutoční (vypočíta) prevod hlasov na mandáty. Niektorí autori význam a vplyv volebnej formuly na výsledky volieb preceňujú (fetišizujú volebnú formulu ako určujúci znak systému pomerného zastúpenia), iní ju naopak podceňujú. Aj bez podrobnejšej analýzy týchto názorov možno konštatovať, že existujú volebné formuly, ktoré pôsobia disproporčne a to buď v prospech malých, alebo naopak veľkých politických strán,

¹²² V odbornej spisbe sa spravidla rozlišujú systémy viacmandátových volebných obvodov a) s malými volebnými obvodmi (2 až 5 mandátov vo volebnom obvode); b) so stredne veľkými volebnými obvodmi (6 až 9 mandátov) a c) s veľkými volebnými obvodmi (10 a viac mandátov); NOHLEN, D., 2004, s. 81).

ako aj volebné formuly zaručujúce vyššiu mieru proporcionality, t.j. také, ktoré pôsobia (relatívne) neutrálne.

V zásade možno rozdeliť volebné formuly do dvoch veľkých skupín

a) volebné formuly vychádzajúce z volebnej kvóty (niekedy sa označuje aj ako metóda volebného čísla),

b) volebné formuly vychádzajúce z volebného deliteľa.

VOLEBNÉ KVÓTY

Volebná kvóta (zjednodušene) predstavuje počet hlasov potrebných na zisk jedného mandátu. Prostredníctvom volebnej kvóty sa spravidla nedajú rozdeliť všetky mandáty. Preto sa výpočet mandátov pre jednotlivé politické strany prostredníctvom volebnej kvóty **spája s uplatnením ďalšej metódy výpočtu za účelom pridelenia mandátov neobsadených prostredníctvom volebnej kvóty**, príp. sa mandáty pridávajú vo viacerých skrutiniách. Najznámejšie a v praxi najčastejšie používané sú nasledovné volebné formuly vychádzajúce z volebnej kvóty:

- prirodzená kvóta (označovaná aj ako Hareho kvóta, resp. formula),
- Droopova, resp. Hagenbach-Bischoffova kvóta,
- Imperialiho kvóta a posilnená Imperialiho kvóta,
- Hare-Niemeyerova formula

Prirodzená (štandardná) kvóta

Prirodzená kvóta sa nie zriedka označuje v odbornej literatúre aj ako tzv. Hareova kvóta, podľa anglického právnika Thomasa Hareho (1806-1891).¹²³ Vypočítava sa jednoduchým, v podstate intuívnym spôsobom, pri ktorom sa počet platných hlasov odvozaných všetkým politickým stranám vydeli počtom (pridelovaných) mandátov. Metódu prirodzeného kvocientu možno vyjadriť matematickým vzorcom:

$$Q = H / M .$$

Legenda:

Q = volebná kvóta; H = celkový počet hlasov odvozaných všetkým politickým stranám a M = počet pridelených mandátov.

Nevýhodou prirodzenej kvóty je skutočnosť, že prostredníctvom nej prakticky nikdy nemôže dôjsť k rozdeleniu všetkých mandátov, pričom zároveň ponecháva vysoký podiel mandátov na rozdelenie prostredníctvom druhého výpočtu (metódy uplatnenej na pridelenie mandátov neobsadených prostredníctvom prirodzenej kvóty). Metóda prirodzenej kvóty sa hodnotí ako jedna z najproporčnejších volebných formúl. Podľa T. Lebedu [LEBEDA, T.,

¹²³ Používanie tohto označenia ale viacerí spochybňujú a to jednak z dôvodu, že T. Hare túto metódu vo svojom diele odporúčal použiť v rámci systému jedného prenosného hlasu a nie listinného systému pomerného zastúpenia, ako aj preto, že jeho „prvenstvo“ možno úspešne spochybniť, keďže ešte predtým ako T. Hare prirodzenú kvótu prezentoval (v roku 1857), bola už v Dánsku uplatnená vo volebnom zákone z roku 1855 (za jeho tvorcu sa považuje dánsky matematik a filozof C. Andrae, v rozhodnom čase ministerský predseda). Navyše metódu prirodzenej kvóty ešte skôr (1792) odporúčal použiť na účely rozdelenia počtu mandátov Snemovne reprezentantov medzi jednotlivé štáty USA Alexander Hamilton.

2008 (I.), s. 79] však za určitých okolností môže jej využitie vyvolať silné disproporcie v prospech malých strán.

Droopova kvóta

Droopova kvóta je pomenovaná podľa anglického matematika a právnika Henryho Richmond Droopa (1831-1884), ktorý ju predstavil v roku 1869. Matematicky ju možno vyjadriť prostredníctvom vzorca: $Q = \lceil H/(M + 1) \rceil + 1$, t.j. deliteľ sa oproti Hareho kvóte zvyšuje o číslo „1“. Ide o metódu, ktorá vychádza z teoretického predpokladu, že sa rozdeľuje o jeden mandát viac, pričom hlavným účelom tejto „operácie“ je dosiahnuť, aby sa prostredníctvom tohto výpočtu rozdelil vyšší počet mandátov, ako by sa rozdelil pri použití prirodzenej kvóty. Tento cieľ sa ale ani pri tejto metóde výpočtu v praxi spravidla nedarí naplniť bezo zbytku. Viacerí zahraniční (napr. TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S., 1989) a v prevažujúcej miere aj domáci autori (napr. FILIP, J., 1992, BRÖSTL, 2010), označujú popísanú metódu výpočtu rozdelenia mandátov nie ako Droopovu metódu, ale ako **Hagenbach-Bischoffovu metódu**, podľa švajčiarskeho matematika a fyzika Eduarda Hagenbach-Bischoffa (1833-1910), ktorý ju prezentoval ale až v roku 1888. Droopovu metódu možno v zásade stotožniť s Hagenbach-Bischoffovou metódou, významnejší rozdiel medzi nimi spočíva podľa V. Dančišina v zásade len v tom, že sa aplikujú v rozdielnych volebných systémoch; Hagenbach-Bischoffova metóda na výpočet pridelovania mandátov politickým stranám v rámci listinného systému pomerného zastúpenia (strana získa toľko mandátov, koľkokrát sa v jej hlasoch obsiahne kvóta vypočítaná podľa tejto metódy) a Droopova metóda v rámci systému jedného prenosného hlasu, ako minimálnej kvóty na získanie jedného mandátu, pričom zároveň je Hagenbach-Bischoffova metóda organicky spojená aj s použitím metódy najväčšieho priemeru pre pridelenie mandátov neobsadených prostredníctvom volebnej kvóty (DANČIŠIN, V., 2013, s. 50 a s.63 a nasl.).

Kvóta Imperiali a posilnená kvóta Imperiali¹²⁴

Obdobne ako Droopova metóda, resp. Hagenbach-Bischoffova metóda aj Imperialiho kvóty sledujú cieľ dosiahnuť v rámci „prvého delenia“ rozdelenie čo najväčšieho počtu mandátov. Imperialiho kvótu možno matematicky vyjadriť vzorcom $Q = H/(M + 2)$ a posilnenú Imperialiho kvótu prostredníctvom vzorca $Q = H/(M + 3)$. Imperialiho metóda sa v praxi prejavuje spravidla v podobe pomerne výrazného zvýhodnenia pre veľké politické strany na úkor menších politických strán.¹²⁵

¹²⁴ Podľa belgického politika Piera Guillaume Imperialiho (1874 – 1940). V. Dančišin označuje Imperialiho kvóty ako „talianske kvóty“ (DANČIŠIN, V., 2013, s. 53 –55), podľa ich použitia v talianskych volebných zákonoch), argumentujúc tým, že sa v odbornej literatúre nikde neuvádza, prečo sa označenie týchto kvót spája s menom P.G. Imperiali, ktorý v skutočnosti navrhol modifikáciu metód volebného deliteľa (k tomu nižšie).

¹²⁵ Názory na to, aká volebná kvóta vyhovuje malým politickým stranám nie sú jednotné a jednoznačné. Laicky sa môže na prvý pohľad zdať, že malým stranám vyhovujú čo najmenšie kvóty, to ale v zásade platí len pre pridelenie prvého mandátu. V skutočnosti ale platí skôr opak, t.j., čím nižšia je volebná kvóta, tým väčšie šance na získanie väčšieho počtu mandátov majú väčšie politické strany (porovnaj DANČIŠIN, V., 2013, s. 35).

Hare-Niemeyerova formula

Na systéme volebnej kvóty je založená aj tzv. Hare-Niemeyerova formula, ktorú nemožno korektne označovať za volebnú kvótu, keďže výsledkom výpočtu podľa Hare-Niemeyerovej formuly nie je volebná kvóta (číslo), ale priamo počet mandátov, ktoré získajú jednotlivé politické strany. Označenie Hare-Niemeyerova formula predstavuje spojenie dvoch mien; už spomínaného T. Hareho a nemeckého matematika Horsta Niemeyera (1806-1891), ktorý teoreticky rozvinul Hareho metódu v druhej polovici 19. storočia. Praktické uplatnenie Hare-Niemeyerovej formuly je späté s voľbami do Spolokového snemu SRN (táto metóda na výpočet mandátov sa používala v SRN od roku 1970 do roku 2005). Hare-Niemeyrovú metódu možno vyjadriť prostredníctvom matematického vzorca nasledovne:

$$P_m = P_h \times M/H$$

(**Legenda:** P_m = počet mandátov politickej strany, P_h = počet hlasov odovzdaných politickej strane, M = počet pridelených mandátov, H = celkový počet hlasov odovzdaných všetkým politickým stranám.)

Metódy pridelovania neobsadených mandátov

Vzhľadom na už spomínanú skutočnosť, že prostredníctvom volebnej kvóty sa spravidla nepodarí prideliť všetky mandáty sa metóda volebnej kvóty kombinuje uplatnením ďalších metód pridelovania doposiaľ neobsadených mandátov. Na pridelenie neobsadených mandátov sa používajú:

- metóda najväčších absolútnych zostatkov hlasov,
- metóda najväčších relatívnych zostatkov hlasov,
- metóda najväčších priemerov,
- druhé, príp. ďalšie skrutiniá.

Metóda najväčších absolútnych zostatkov hlasov predstavuje najjednoduchší, tradičný a aj preto najčastejšie používaný postup pri pridelovaní mandátov neobsadených prostredníctvom volebnej kvóty. Táto metóda vychádza z pravidla, podľa ktorého sa neobsadené mandáty pridelujú postupne politickým stranám, ktoré majú najväčšie absolútne zostatky nevyužitých hlasov.

Metóda najväčších relatívnych zostatkov hlasov je v praxi menej používaná metóda pridelovania neobsadených mandátov, ktorá sa od metódy najväčších absolútnych zostatkov líši v tom, že sú pre ňu relevantné nie absolútne zostatky nevyužitých hlasov, ale relatívne zostatky nevyužitých hlasov. Relatívne zostatky hlasov jednotlivých politických strán sa zisťujú tak, že celkový počet (absolútnych) zostatkov hlasov všetkých politických strán sa vydelením počtom mandátov, ktoré boli príslušnej politickej strane pridelené pri prvom delení. Na základe takto získaných podielov sa potom neobsadené mandáty pridelujú postupne podľa najväčších výsledkov delenia.

Metóda najväčších priemerov je druhou najviac používanou metódou pridelovania neobsadených mandátov. Je založená na výpočte priemerov hlasov jednotlivých politických strán, ktoré sa vypočítavajú tak, že hlasy jednotlivých politických strán sa vydedia počtom mandátov, ktoré jednotlivé politické strany získali pri prvom delení zväčšeným o číslo 1.

Neobsadené mandáty sa potom pridelujú politickým stranám postupne podľa najväčšieho priemeru získaného delením.

Pri pridelovaní neobsadených mandátov **prostredníctvom druhého, príp. ďalšieho skrutínia** dochádza k rozdeleniu mandátov neobsadených prostredníctvom volebnej kvóty v základných volebných obvodoch na vyššej úrovni, spravidla celoštátnej (príp. regionálnej). Na tejto vyššej úrovni (druhom skrutíniu) sa opäť môžu použiť rôzne už spomenuté metódy volebných kvót, príp. volebné formuly založené na volebnom deliteľovi.

VOLEBNÝ DELITEĽ

V súvislosti s volebnými formulami, ktoré vychádzajú z volebného deliteľa treba v prvom rade objasniť, pojem „volebný deliteľ“. **Volebný deliteľ** je najväčšie číslo (najväčší spoločný deliteľ), prostredníctvom ktorého možno prerozdeliť všetky mandáty v jednom skrutíniu (v rámci jedného delenia). Volebný deliteľ nie je vo volebných zákonoch ustanovený vopred, ale sa určuje podľa zákonom ustanoveného mechanizmu *ad hoc* po každých voľbách v závislosti od počtu hlasov, ktoré získajú jednotlivé politické strany. Pridelovanie mandátov na základe volebného deliteľa predstavuje druhú, neustále sa rozširujúcu metódu pridelovania mandátov v systéme pomerného zastúpenia, ktorej prednosť oproti metóde volebných kvót spočíva v tom, že prostredníctvom nej sú vždy rozdelené mandáty v jednom skrutíniu. Vďaka tomu odpadávajú problémy s nevyužitými hlasmi a hľadaním spôsobu ich rozdelenia. Na rozdiel od metódy volebných kvót nie sú politickým stranám mandáty pridelované naraz, ale postupne (po každom delení) na základe aktuálnych pomerov hlasov.

Metódu volebného deliteľa charakterizuje rad deliteľov, pod ktorým treba rozumieť rad čísel, prostredníctvom ktorých sa postupne delia hlasy jednotlivých politických strán. Podľa toho, aké čísla tvoria rad deliteľov sa rozlišuje viacero metód pridelovania mandátov na základe volebného deliteľa. K najznámejším patria predovšetkým nasledovné metódy:

- D'Hondtova metóda a jej modifikované podoby,
- Sainte-Laguého metóda,
- modifikovaná Sainte-Laguého metóda,
- metóda dánskeho deliteľa,
- Huntingtonova metóda (atd).

D'Hondtova metóda

Je najznámejšou a v praxi najčastejšie používanou metódou rozdeľovania mandátov¹²⁶ prostredníctvom volebného deliteľa, ktorá je pomenovaná podľa belgického matematika a právnika Victora D'Hondta (1841-1901), ktorý pôsobil ako univerzitný profesor na Univerzite v Gente. Je založená na postupnom delení hlasov, ktoré získali jednotlivé politické strany radom prirodzených čísel 1; 2; 3; 4; 5 ... Výsledkom jednotlivých delení sú priemery (podiele) strán (aj preto sa niekedy táto metóda označuje ako „metóda najväčších

¹²⁶ Príkladmo možno spomenúť že sa uplatňuje v Argentíne, Belgicku, Brazílii, Fínsku, Islande, Portugalsku, Rakúsku, Španielsku, ako aj v Českej republike (tu sa uplatňuje v modifikovanej podobe – 1,42; 2; 3; 4; 5 ...).

priemerov“), ktoré sa zoradia v poradí od najväčšieho po najmenší až do počtu, ktorý je zhodný s celkovým počtom mandátov. Posledný priemer v takto vytvorenom poradí, na ktorý ešte prípadne získá mandát, je v danom prípade volebným deliteľom. V literatúre prevláda názor, že D’Hondtov deliteľ spôsobuje pri pridelovaní mandátov disproporcie v prospech väčších politických strán.

Prepočet sa uskutočňuje nasledovne:

1. Hlasy jednotlivých politických strán sa vydedia číslom 1, pričom prvý mandát sa pridelí strane s najväčším priemerom (podielom)).
2. Hlasy jednotlivých politických strán sa vydedia číslom 2, pričom v poradí druhý mandát získava strana s momentálne najväčším priemerom.
3. Následne sa hlasy jednotlivých politických strán delia postupne ďalšími číslami z radu deliteľov (3; 4; 5 ...), pričom mandáty sa pridelujú vždy stranám s najväčším aktuálnym priemerom a to až dovtedy, kým sa nepridelia všetky mandáty.

V záujme porozumenia popísaného postupu pri výpočte pridelovania mandátov, protredníctvom D’Hondtvej metódy sa javí vhodné ilustrovať rozdelenie mandátov prostredníctvom D’Hondtvej metódy na modelovom príklade, pri ktorom sa volieb zúčastnili 4 politické strany – A,B, C a D, pričom „v hre“ bolo rozdelenie 7 mandátov. Vo voľbách získala politická strana A získala 500 hlasov, politická strana B získala 220 hlasov, politická strana C získala 120 hlasov a politická strana D 90 hlasov, t.j. spolu bolo odovzdaných 930 hlasov.

	strana A	strana B	strana C	strana D	súčet hlasov
počet hlasov	500	220	120	90	930
deliteľ 1	500 (1)	220 (3)	120 (6)	90	
deliteľ 2	250 (2)	110 (7)	60	45	
deliteľ 3	166,6 (4)	73,3	40	30	
deliteľ 4	125 (5)	55	30	25	
celkom mandátov	4	2	1	0	7

Sainte-Laguého metóda

Je pomenovaná podľa francúzskeho matematika André Sainte-Lague (1882-1950), ktorý ju prezentoval prvýkrát v roku 1910. Oproti D’Hondtvej metóde tvoria v tomto prípade rad deliteľov nepárne čísla **1; 3; 5; 7 ...**, pričom procedúra postupného pridelovania mandátov je úplne rovnaká, ako v prípade D’Hondtovo deliteľa. V minulosti bola táto metóda značne rozšírená najmä v Škandinávii, kde ale bola postupne modifikovaná. Z ostatného obdobia je známe jej používanie v Bosne a Hercegovine a v Lotyšsku. Ide o metódu, ktorá mierne favorizuje malé a stredne veľké strany na úkor veľkých strán.

Modifikovaná Sainte-Laguého metóda

Na rozdiel od klasickej metódy Sainte-Laguë sa pri jeho modifikovanej podobe mení prvý deliteľ z čísla „1“ na číslo „1,4“, t.j. rada deliteľov vyzerá nasledovne: **1,4; 3; 5; 7 ...**

Vďaka zvýšeniu hodnoty prvého deliteľa sa zvyšujú hodnoty prvých podielov (priemerov), na základe ktorých sa stranám pridelujú ich prvé mandáty, čím sa sťažuje prístup malých politických strán k prvému a nie zriedka jedinému mandátu. Ide teda o metódu, ktorá mierne zvýhodňuje stredne veľké politické strany, používa sa napr. vo Švédsku alebo Nórsku.

Dánsky deliteľ

Využíva rad deliteľov odstupňovaný po troch celých číslach, t.j. rad deliteľov vyzerá nasledovne: **1; 4; 7; 10 ...** Používa sa v Dánsku pri rozdeľovaní kompenzačných mandátov, pričom výrazne zvýhodňuje malé strany na úkor veľkých politických strán.

Imperialiho metóda

Metóda pomenovaná po už spomínanom belgickom politikovi P.G. Imperialim, ktorý ju presadil do zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 1919. Pri Imperialiho metóde rad deliteľov tvoria nasledovné čísla: **2; 3; 4; 5 ...** Ide o metódu, ktorá má výrazné disproporčné účinky porovnateľné s pôsobením väčšinového volebného systému, keďže výrazne zvýhodňuje veľké politické strany.

Huntingtonova metóda

Metóda pomenovaná podľa profesora Harvardskej univerzity Edwarda V. Huntingtona, ktorý ju predstavil v roku 1921 a navrhol ju uplatniť pre rozdelenie kresiel medzi jednotlivé členské štáty v Snemovni reprezentantov. Pri Huntingtonovej metóde sa vychádza z nasledovného radu deliteľov: 1,41; 2,45; 3,46; 4,47 (ide o druhé odmocniny z násobkov 1×2 ; 2×3 ; 3×4 ...; $Q = H/\sqrt{n(n+1)}$). Niekedy sa táto metóda označuje aj ako Huntington-Hillová metóda a to vzhľadom nato, že Huntington pri koncipovaní svojej metódy vychádzal z konceptu J.A. Hilla, ktorý pôsobil na začiatku minulého storočia ako šéf komisie pre sčítanie obyvateľstva v USA.

Z už uvedeného vyplýva, že použitie rôznych modifikácií radu deliteľov spôsobuje menšie, či väčšie disproporcie pri rozdeľovaní mandátov v prospech malých, či naopak veľkých politických strán. Pri určitom zovšeobecnení možno z tohto hľadiska formulovať 2 základné závery:

- **zvýhodnenie veľkých politických strán je tým väčšie, čím je vyšší prvotný deliteľ,**
- **rovnako sa zvyšuje zvýhodnenie veľkých politických strán vtedy, ak je väčší rozdiel medzi nulou a prvým deliteľom, ako medzi prvým a druhým deliteľom** (porovnaj DANČIŠIN, V., 2013, s. 113 – 114)

Volebný prah (uzavieracia klauzula)

Volebný prah (uzavieracia klauzula) predstavuje zákonom určené percento hlasov, ktoré musí kandidujúca politická strana získať k tomu, aby sa mohla zúčastniť rozdeľovania mandátov. Hlasy politickej strany, ktorá neprekročí volebný prah prepadávajú. Volebný prah možno považovať za najznámejší a najjednoduchší technický prostriedok, ktorý v rámci listinného pomerného systému zabraňuje nadmernému triešteniu parlamentných síl - jeho účelom je zabrániť vstupu malých (marginálnych) politických strán do parlamentu a tým (nepriamo) zjednodušovať proces formovania parlamentnej väčšiny.

Uzavieracia klauzula nepochybne pôsobí negatívne na mieru proporcionality volebných výsledkov, pričom intenzita tohto vplyvu je závislá na výške a spôsobe jej nastavenia. V zásade možno rozlišovať systémy, pri ktorých je uzavieracia klauzula ustanovená

- a) na celoštátnej úrovni,
- b) na úrovni volebných obvodov, alebo
- c) na celoštátnej úrovni, ako aj na úrovni volebných obvodov.¹²⁷

Výška uzavieracej klauzuly sa pohybuje od 2 % hlasov (napr. Izrael, Dánsko) po 10% hlasov (Turecko)¹²⁸, za štandardný a najviac používaný sa považuje volebný prah na úrovni 5% hlasov. V niektorých štátoch je rozdielne určený volebný prah pre volebné koalície, pričom jeho výška je odstupňovaná aj podľa počtu politických strán tvoriacich volebnú koalíciu. Rozdielne určený volebný prah pre volebné koalície je typický predovšetkým pre skupinu postkomunistických štátov (k tomu viac CHYTÍLEK, R. et. a., 2009, s. 202-203.).¹²⁹ Existujú aj volebné systémy, pri ktorých je ustanovené, že pre niektoré politické strany - spravidla ide o politické strany reprezentujúce národnostné a etnické menšiny – sa volebný prah nevzťahuje, resp. sa nevzťahuje za splnenia istých podmienok (o tom viac ŽUKOWSKI, A, 2008).

Počet skrutínií

Pod skrutíniom možno vo všeobecnosti rozumieť sčítavanie hlasov a pridelovanie mandátov, ktoré sa spravidla vykonáva na jednej úrovni (na úrovni volebného obvodu, alebo na úrovni celého volebného územia), ale môže sa vykonávať na dvoch, príp. aj viacerých úrovniach (napr. v Rakúsku pri voľbách do Národnej rady sa najprv pridelujú mandáty v 43 relatívne malých volebných obvodoch, následne v druhom skrutíniu na úrovni deviatich spolkových krajín a potom v rámci tretieho skrutínia na úrovni celého štátu). Prvé skrutíniom sa vykonáva spravidla na úrovni volebného obvodu a druhé skrutíniom na úrovni celého volebného územia. Zavedenie sčítavania hlasov a pridelovania mandátov na viacerých úrovniach sleduje dva základné ciele

- zachovanie relatívne malých volebných obvodov v záujme vytvorenia tesnejšieho kontaktu voličov s poslancami, príp. zachovanie vytvárania volebných obvodov, ktoré kopírajú hranice administratívnych územných jednotiek,
- zaistenie vyššej proporcionality volebného systému, a teda vyššej volebnej spravodlivosti.

V praxi sa uplatňujú dva základné typy sčítavania hlasov a pridelovania mandátov vo viacerých skrutíniách; ide o

¹²⁷ Ako príklad môžeme uviesť Švédsko, kde je na celoštátnej úrovni volebný prah ustanovený vo výške 4% hlasov a na úrovni volebných obvodov vo výške 12 % hlasov.

¹²⁸ Extrém predstavoval volebný systém v Grécku pôsobiaci v období rokov 1974 – 1981, pri ktorom bol volebný prah určený vo výške 17 % hlasov na celoštátnej úrovni, pričom zároveň pre dvojčlenné koalície bol určený vo výške 25 % a pre trojčlenné koalície 30% hlasov na celoštátnej úrovni.

¹²⁹ Rozdielne určený volebný prah pre volebné koalície sa vyskytoval vo všetkých federálnych (česko-slovenských), ako aj českých a slovenských parlamentných volebných zákonoch prijatých po roku 1989.

1. Systém zostatkových mandátov zo zostatkových hlasov

V rámci tohto systému sa v poslednom skrutíniu sčítavajú len zostatkové hlasy nevyužitú v predchádzajúcich skrutíniach (malé strany, ktoré nezískali na nižších úrovniach žiaden mandát prevádzajú do záverečného skrutínia spravidla všetky svojej hlasy) a pridávajú sa zostatkové mandáty, teda mandáty nepridelené v predchádzajúcich skrutíniach. Z povahy veci vyplýva, že počet zostatkových mandátov nie je určený vopred a závisí od toho, koľko mandátov sa „podarí“ prideliť v predchádzajúcich skrutíniach. Na nižších úrovniach sa mandáty pridávajú na základe niektorej z volebných kvót, pričom v rámci posledného skrutínia sa spravidla uplatňuje volebná formula v podobe volebného deliteľa (aj keď nie je vylúčené aj na tejto úrovni uplatnenie niektorej z volebných kvót). Na účely pridelovania mandátov v ďalších skrutíniach kandidujúce politické strany vytvárajú nové kandidátne listiny, na ktoré umiestňujú kandidátov, ktorí nezískali mandát v predchádzajúcich skrutíniach. Pridelovanie mandátov v záverečnom skrutíniu podľa systému zostatkových mandátov zo zostatkových hlasov sa tradične uplatňoval v Československu (jednak v období tzv. I. ČSR, ale následne aj v období rokov 1990 – 1992 v ČSFR a to tak na úrovni federácie, ako aj národných republík), ale tiež napr. v Grécku, či Belgicku.

2. Systém kompenzačných mandátov

Systém kompenzačných mandátov sa od predchádzajúceho systému líši predovšetkým v tom, že kompenzačné mandáty sa pridávajú na základe všetkých hlasov, ktoré kandidujúce politické strany získali (teda nielen na základe zostatkových hlasov), ako aj v tom, že počet tzv. kompenzačných mandátov je ustanovený priamo zákonom. Vzhľadom na tento model sa v prvom skrutíniu na úrovni volebných obvodov používa na pridelenie mandátov volebná formula v podobe niektorého z volebných deliteľov za účelom rozdelenia všetkých mandátov, ktoré sú k dispozícii na úrovni volebných obvodov. Do druhého (záverečného) skrutínia sa kandidujúce politické strany spravidla nedostávajú automaticky, ale len za splnenia určitých podmienok; spravidla ide o podmienku zisku aspoň jedného mandátu v predchádzajúcich skrutíniach, alebo zisku určitého minimálneho zákonom ustanoveného počtu hlasov na celoštátnej úrovni. Systém kompenzačných mandátov sa tradične uplatňuje predovšetkým v Škandinávii (v Dánsku, Švédsku a tiež Nórsku) a v špecifickejšej podobe tiež v SRN (k tomu viac nižšie).

Charakter kandidátnej listiny

Z už uvedeného vyplýva, že listinný systém pomerného zastúpenia koncepcne vyhádza z toho, že voliči hlasujú primárne za kandidujúce politické strany, nie ich kandidátov, t.j. ide o volebný systém, v ktorom je výrazne potlačená personalizácia voľby. Aspoň čiastočná kompenzácia tohto „nedostatku“ sa môže zabezpečiť prostredníctvom zákonom povolených zásahov voliča do kandidátnej listiny, teda charakteru kandidátnej listiny. Podľa charakteru kandidátnej listiny sa kandidátne listiny v právnej i politologickej literatúre spravidla členia do troch skupín. Rozlišujeme prísne viazané kandidátnej listiny, viazané kandidátne listiny a voľné kandidátnej listiny.

Prísne viazané kandidátne listiny

V prípade, ak zákon ustanovuje prísne viazanú kandidátnu listinu volič nemá inú možnosť len hlasovať za nim preferovanú kandidátnu listinu a teda aj za všetkých kandidátov tejto politickej strany uvedených na kandidátnej listine a to v poradí určenom kandidujúcou

politickou stranou, keďže mandáty, ktoré pripadnú politickej strane sa pridelujú v poradí, aké je uvedené na kandidátnej listine. Za týchto okolností je zjavné, že systém prísne viazanej kandidátnej listiny podporuje partokraciu a zvlášť centralisticky orientované politické strany, keďže kandidujúcej politickej strane v zásade umožňuje kontrolovať výber budúcich poslancov, t.j. určovať personálne zloženie poslaneckého klubu. Skutočnosť, že voliči nemajú v podstate žiadne možnosti svojim hlasovaním ovplyvniť, kto z kandidátov ich politickej strany bude zvolený je predmetom oprávnenej kritiky. Na druhej strane nemožno nevidieť, že systém prísne viazanej kandidátnej listiny umožňuje kandidujúcej politickej strane formovať žiaduce profesionálne zloženie poslaneckého zboru a môže výrazne uľahčiť zvolenie zástupcov národnostných, jazykových, či iných menšín.

Voľné kandidátne listiny

Systém s voľnou kandidátnou listinou poskytuje voličom najflexibilnejší spôsob hlasovania, prostredníctvom ktorého môžu výrazným spôsobom personalizovať svoj výber a v zásade autonómne rozhodnúť o tom, ktorí z kandidátov príslušnej politickej strany získajú poslanecké mandáty. Pri voľných kandidátnych listinách totiž politická strana spravidla vôbec neurčuje právne relevantným spôsobom poradie kandidátov, ktorí sú na kandidátnej listine uvedení spravidla v abecednom poradí. Poradie kandidátov určujú voliči, ktorí môžu spravidla udeliť toľko preferenčných hlasov, koľko sa v ich volebnom obvode volí poslancov, pričom navyše môžu svoje (preferenčné) hlasy kumulovať, t.j. odovzdať viac hlasov jednému z kandidátov, iných vyškrtnúť, príp. dopisovať. Známy je aj systém hlasovania označovaný ako tzv. panašovanie (*panachage*), ktoré je založené na tom, že volič môže pridelovať svoje hlasy naprieč viacerými kandidátnymi listinami, čím vlastne zostavuje vlastnú kandidátnu listinu. Poslanecké mandáty sú následne pridelované kandidátnym listinám podľa pomeru všetkých preferenčných hlasov pridelených príslušnej politickej strane, pričom v rámci takto určeného volebného zisku získavajú kandidáti mandáty v poradí podľa počtu získaných preferenčných hlasov. Najväčšie tradície s uplatňovaním voľných kandidátnych listín majú vo Švajčiarsku, na celoštátnej úrovni sa vyskytuje v Luxembursku a na lokálnej úrovni okrem iného aj v Českej republike.

Viazané kandidátne listiny

Viazané kandidátne listiny predstavujú z hľadiska vplyvu voliča na pridelovanie mandátov určitý medzistupeň medzi rigoróznosťou prísne viazanej kandidátnej listiny a flexibilitou voľnej kandidátnej listiny. Volič totiž môže ovplyvniť prostredníctvom preferenčných hlasov poradie pridelovania mandátov, ale na rozdiel od voľnej kandidátnej listiny nemôže svoje preferenčné hlasy rozdeliť medzi kandidátov rôznych politických strán. Systém viazaných kandidátnych listín sa uplatňuje v celom rade mutácií. V zásade možno rozlišovať modely, pri ktorých

- a) je preferenčné hlasovanie fakultatívne,
- b) je preferenčné hlasovanie obligatórne, pričom volič v takomto prípade dáva hlas politickej strane len sprostredkovane, prostredníctvom preferenčného hlasu odovzdanému jej kandidátovi,
- c) poradie kandidátov na kandidátnej listine nie je stanovené právne relevantným spôsobom, t. j. voliči prostredníctvom preferenčného hlasovania určujú poradie kandidátov (podľa počtu preferenčných hlasov získaných jednotlivými kandidátmi),
- d) poradie kandidátov na kandidátnej listine je stanovené právne relevantným spôsobom, ale voliči ho môžu prostredníctvom preferenčného hlasovania zmeniť (ak kandidáti získajú zákonom ustanovený počet preferenčných hlasov, získavajú mandáty prednostne a to v poradí podľa počtu získaných preferenčných hlasov),

e) má volič k dispozícii len jeden alebo viac preferenčných hlasov.

Systém viazaných kandidátnych listín je značne rozšírený najmä v Európe (popri Českej republike a Slovenskej republike napr. Rakúsko, Belgicko, Fínsko, Holandsko, Estónsko, do roku 1993 tiež Taliansko), ale tiež v Južnej Amerike (napr. Brazília, Chile, Peru).

V.4.2. Systém jedného prenosného hlasu

Ako už bolo uvedené systém jedného prenosného hlasu (*single transferable vote*) je historicky starší ako listinný systém pomerného zastúpenia. Za jeho ideového tvorca sa považuje anglický matematik a učiteľ Thomas Wright Hill (1821). Alternatíva tohto volebného systému s tajným hlasovaním, za ktorej tvorca sa označuje dánsky matematik a štátnik Carl Georg Andrae, bola v roku 1855 presadená do praxe pri voľbách Folketingu (dánsky parlament). Za významných propagátorov systému jedného prenosného hlasu možno považovať Thomasa Hareho (*The Elections of Representation, Parliamentary and Municipal*; práca z roku 1859) a Johna Stuarta Milla (*Úvahy o vláde ústavní* z roku 1861). Systém jedného prenosného hlasu preferujú tí, ktorí uprednostňujú pomerné systémy, ale majú výhrady proti listinnému pomernému systému, t.j. systému v ktorom sa hlasuje na kandidátne listiny politických strán (porovnaj DANČIŠIN, V., 2005, s. 74).

Aj keď je systém jedného prenosného hlasu historicky najstarší volebný systém pomerného zastúpenia, nie je zďaleka tak rozšírený ako listinný systém pomerného zastúpenia. K jeho reálnemu uplatneniu došlo v zásade len v krajinách, ktoré sa nachádzali pod vplyvom bývalého britského impéria a v niektorých členských štátoch severoamerickej federácie. V súčasnosti sa na celoštátnej úrovni pri voľbách parlamentu uplatňuje len v dvoch európskych štátoch – Írsku a Malte, používa sa tiež pri voľbe (federálneho) Senátu v Austrálii a v niektorých jeho členských štátoch (v Tasmánii sa neprerušene uplatňuje pri voľbe dolnej komory parlamentu už od roku 1909, rovnako sa využíva pri voľbe dolnej komory Teritória hlavného mesta Austrálie, týmto volebným systémom sú volené tiež horné komory v Novom Južnom Walese, Južnej Austrálii a Západnej Austrálii), pri lokálnych voľbách sa uplatňuje tiež v Severnom Írsku, Škótsku a na Novom Zélande.

Základné pravidlá systému jedného prenosného hlasu možno v zovšeobecnenej rovine vyjadriť nasledovne:

- systém jedného prenosného hlasu sa uskutočňuje v relatívne malých viacmandátových volebných obvodoch (spravidla sa v nich obsadzuje 3 až 5 mandátov),
- politické strany môžu postaviť toľko kandidátov, koľko mandátov sa má vo volebnom obvode obsadiť,
- **volič disponuje jedným hlasom, ale môže hlasovať preferenčne**,¹³⁰ kandidáta, ktorému udeľuje prvú preferenciu označí číslom 1 a ďalších kandidátov označí (môže

¹³⁰ Z tohto hľadiska systém jedného prenosného hlasu pripomína väčšinový systém s alternatívnym hlasovaním. Podstatný rozdiel medzi nimi je ale v tom, že zatiaľ čo systém jedného prenosného hlasu sa uplatňuje vo viacmandátových volebných obvodoch, systém alternatívneho hlasovania je uplatňovaný v jednomandátových volebných obvodoch.

označiť) číslami 2, 3, 4 ... (druhá a ďalšie preferencie), **čím určí komu (príp. v akom poradí) má byť prenesený jeho hlas v prípade, ak nim označený kandidát jeho prvú preferenciu nevyužije,**

- zvolený je kandidát, ktorý získa počet hlasov zodpovedajúci zákonom ustanovenej kvóte (spravidla sa uplatňuje tzv. Droopová kvóta),

- **ak zvolený kandidát prekročí počtom svojich hlasov zákonom ustanovenú kvótu, sú jeho hlasy, ktorými prekročil zákonom ustanovenú kvótu prenesené na ďalšieho kandidáta** podľa druhej (a v prípade potreby aj ďalších) preferencií jeho voličov,

- ak už nie je možné prenášať hlasy zvolených kandidátov, je vyradený kandidát s najmenším počtom prvých preferencií a jeho hlasy sú prenášané opäť tým kandidátom, ktorých voliči najslabšieho kandidáta označili druhou a prípadne ďalšími preferenciami.

Aj systém jedného prenosného hlasu sa uplatňoval a uplatňuje vo viacerých mutáciách, ktoré sú určované najmä nasledovnými faktormi:

- rôznou veľkosťou volebných obvodov a počtom v nich obsadzovaných mandátov,
- fakultatívnym, resp. obligatívnym uplatňovaním preferenčného hlasovania, t.j. označovaním druhých a ďalších preferencií,

- spôsobom zoradenia kandidátov na kandidátnej listine (do úvahy prichádza zoradenie podľa ich straníckej príslušnosti, rotáciou kandidátov jednotlivých politických strán, určením poradia losovaním, v abecednom poradí atď.)¹³¹,

- spôsobom prenášania hlasov (buď sa prenášajú všetky hlasy zvolených kandidátov, čo v zásade vylučuje prvky náhody, alebo sa prenáša len taký počet hlasov, aký získali zvolení kandidáti nad určenú kvótu, pričom ich výber sa uskutočňuje na princípe náhody, napr. v Írsku sa vyberajú hlasovacie lístky, ktoré ležia navrchu).

Vychádzajúc z určujúcich charakteristík systému jedného prenosného hlasu možno modelovať jeho predpokladané účinky a formulovať k nemu tiež hodnotiace závery, aj keď len vo všeobecnej rovine:

1. Za nepopierateľnú prednosť systému jedného prenosného hlasu sa považuje najmä to, že **umožňuje prepojenie personalizovanej voľby a s pomerným výsledkom hlasovania** (volič síce primárne nedáva hlas politickej strane, ale konkrétnemu kandidátovi, konečné rozdelenie mandátov politickým stranám však v zásade zodpovedá pomernému rozloženiu hlasov kandidátov jednotlivých politických strán po ukončení hlasovania).¹³²

2. **Systém jedného prenosného hlasu v zásade vylučuje neefektívnosť hlasovania**, keďže aj v prípade, ak nie je zvolený kandidát, ktorému udelil volič prvú preferenciu, prostredníctvom jeho ďalších preferencií je jeho hlas skôr, či neskôr efektívne využitý, čo v zásade platí takmer o všetkých voličoch.

3. Systém jedného prenosného hlasu vylučuje, aby volič napomohol svojim hlasovaním zvoleniu kandidáta, ktorého odmieta.

4. Ide o systém, ktorý je výhodný v zásade pre každú politickú stranu, ktorá disponuje primeranou koncentráciou voličov na určitom teritóriu (na území volebného obvodu).

¹³¹ Rôzne spôsoby zoradovania kandidátov na kandidátnej listine (vždy je len jedna kandidátna listina, na ktorej sú zoradení kandidáti všetkých politických strán) smerujú k eliminácii v praxi sa spravidla prejavujúceho zvýhodnenia kandidátov uvedených na prvých a tiež ostatných miestach kandidátnej listiny (tzv. abecedné, resp. oslie hlasy).

¹³² Oskar Krejčí v tejto súvislosti uvádza, že ide o systém, ktorý „Pravdepodobne dodnes je ... nejpřesnějším odrazem názoru voličů.“ (KREJČÍ, O., 2006, s. 62.)

5. Vzhľadom na skutočnosť, že každý relatívne malý volebný obvod je zastupovaný viacerými poslancami, voliči si môžu vybrať toho z nich, s ktorým budú bližšie komunikovať, t. j. **ide o systém, ktorý pozitívne vplyva na prehľbovanie kontaktu voličov s poslancami.**

6. Ide o volebný systém, ktorý oslabuje väzby medzi politickou stranou a zvolenými poslancami (poslanec, ktorý hlasuje v záujme svojho volebného obvodu bez ohľadu na názory vedenia svojej politickej strany si zvyšuje šance na svoje opätovné zvolenie) a smeruje k regionalizácii volebnej súťaže.

7. Systém jedného prenosného hlasu **vytvára možnosť na presadenie nezávislých osobností, ktoré zastávajú umiernené postoje**, naopak politicky vyhranené osobnosti majú výrazne menšie šance na zvolenie.

8. Systém jedného prenosného hlasu pôsobí na nezanedbateľnú časť voličov komplikovane, pričom ich hlasovanie (predovšetkým udeľovanie druhých a ďalších preferencií)¹³³ je nie zriedka založené na prvkoch náhody. Výsledky volieb sú preto pri tomto volebnom systéme len málo predvídateľné.

9. Nie je vysoká pravdepodobnosť toho, že prostredníctvom systému jedného prenosného hlasu sa dospeje k vytváraniu silných a stabilných (jednofarebných) vlád.¹³⁴

V.4.3. Personalizovaný systém pomerného zastúpenia

Už z označenia tohto volebného systému možno vyvodit', že jeho cieľom (obdobne ako systému jedného prenosného hlasu) je **sklíbiť prednosti distribúcie mandátov na pomernom princípe s personalizáciou voľby, ktorá je v klasickom systéme pomerného zastúpenia (listinný systém) výrazne potlačená.** Ešte pred jeho analýzou sa žiada poukázať na skutočnosť, že jeho zaradenie do skupiny volebných systémov pomerného zastúpenia zďaleka nie je jednoznačné. Veľká skupina aj uznávaných zahraničných i domácich špecialistov na volebné systémy zaraďuje personalizovaný systém pomerného zastúpenia do skupiny kombinovaných volebných systémov (pozri napr. diela SHUGART, M. S. – WATTENBERG, M.P., 2001; MASSICOTTE, L. – BLAIS, A, 1999; KLÍMA, M., 1998; KREJČÍ, O., 2006, atď.), čo sa okrem iného prejavuje aj zaužívanej anglickej mutácii jeho označenia – *mixed member proportional system*. Na druhej strane výrazný nesúhlas s týmto záverom vyjadruje z renomovaných autorov najmä G. Sartori, ktorý akceptujúc skutočnosť, že ide o systém, ktorý sa skladá z dvoch zložiek („ingrediencií“), zdôrazňuje, že „*výsledok kombinácie týchto ingrediencií není smíšený. Je dokonale proporcionální ...*“ (SARTORI, G., 2011, s. 31).¹³⁵ Obdobný názor založený na porovnateľnej argumentácii sa výrazne rozšíril aj v domácej odbornej literatúre, pričom možno konštatovať, že v súčasnosti je už prevládajúci (pozri napr. CHYTÍLEK, R. et. a., 2009, s. 213 a a nasl., LEBEDA, T, 2010; OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B., 2011, s. 478). V prospech zaradenia personalizovaného systému

¹³³ Volebná prax potvrdzuje, že nie malá časť voličov udeľuje druhé a ďalšie preferencie spravidla kandidátom nimi preferovanej politickej strany v ňou určenom poradí, čo pôsobí kontraproduktívne z hľadiska cieľov sledovaných zavedením tohto volebného systému.

¹³⁴ Prevažovanie pozitívnych črt hodnotenia tohto volebného systému viedlo v minulosti viacerých teoretikov až ku glorifikácii systému jedného prenosného hlasu. Osobitne možno v tejto súvislosti spomenúť anglického filozofa a štátovedca 19. storočia Johna Stuarta Milla, ktorý ho hodnotil ako volebný systém, ktorý sa „*bliži ideálnej dokonalosti*“, pričom za jeho hlavnú výhodu považoval to, že umožňuje zabezpečiť zastúpenie menšín, zvlášť menšiny vzdelancov (MILL, J.S.: 1992, s. 98 a nasl.).

¹³⁵ V prospech zaradenia personalizovaného systému pomerného zastúpenia do skupiny volebných systémov pomerného zastúpenia ďalšími autoritatívnymi zahraničnými autormi možno poukázať na argumentáciu v dielach (LIJPHART, A, 1994; TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S., 1989, alebo ROSE, R. 2000).

pomerného zastúpenia medzi systémy pomerného zastúpenia sa spravidla argumentuje na príklade účinkov volebného systému SRN. Výsledky ostatných volieb do Spolkového snemu SRN v roku 2013 (ale čiastočne už aj výsledky predchádzajúcich volieb v roku 2009) ale túto argumentáciu minimálne zoslabujú (pozri nižšie).

Nemecký volebný systém (systém volieb Spolkového snemu SRN) je založený na nasledovných základných pravidlách:

1. **Každý volič disponuje dvoma hlasmi na dvoch rozdielnych úrovniach.** Prvým hlasom volí konkrétneho kandidáta v jednom z 299 jednomandátových volebných obvodoch (ide o tzv. priame mandáty). Druhý hlas volič odovzdáva kandidátnej listine politickej strany v jednom zo 16 viacmandátových volebných obvodov, (ich hranice zodpovedajú územným obvodom jednotlivých spolkových krajín, resp. miest Berlín, Brémy a Hamburg), pričom na tejto úrovni sa taktiež rozhoduje o 299 mandátoch (ide o tzv. kompenzačné mandáty). Z uvedeného vyplýva, že politické strany predkladajú kandidátov jednak v jednomandátových volebných obvodoch (tu sa môžu uchádzať o mandáty aj nezávislí kandidáti) a tiež prísne viazané krajinské kandidátne listiny na úrovni 16-ich viacmandátových volebných obvodov (kandidáti kandidujúci v jednotlivých jednomandátových volebných obvodoch sú spravidla umiestnení aj na krajinskej kandidátnej listine v územne príslušnom viacmandátovom volebnom obvode).

2. **Po sčítaní hlasov sa najprv v rámci prvého skrutínia pridelujú mandáty v jednomandátových volebných obvodoch podľa systému relatívnej väčšiny** (vyhráva kandidát, ktorý získa najvyšší počet hlasov). Kandidát, ktorý bol zvolený v jednomandátovom volebnom obvode je z kandidátnej listiny svojej strany vyškrtnutý a ostatní kandidáti sa automaticky posúvajú smerom nahor.

3. **Do druhého skrutínia postupujú len politické strany, ktoré získali viac ako 5% platných hlasov na celom volebnom území**, t.j. prekročili 5 % uzavieraciu klauzulu (*Sperrklausel*), **alebo získali aspoň tri priame mandáty** v jednomandátových volebných obvodoch (*Grundmandatklause*l). Pre politické strany národnostných menšín sa *Sperrklausel* neuplatňuje.

4. **V rámci druhého skrutínia sa rozhoduje o pridelovaní mandátov na základe druhých hlasov odovzdaných na celom volebnom území** (vo všetkých 16 viacmandátových volebných obvodoch) **podľa metódy pomerného zastúpenia**. Pre celkové pôsobenie nemeckého volebného systému je podstatné to, že prostredníctvom pomeru druhých hlasov získaných politickou stranou k celkovému počtu hlasov získaných všetkými politickými stranami, ktoré postúpili do druhého skrutínia **sa určuje celkový počet mandátov, ktoré prislúchajú príslušnej politickej strane**. Do roku 2009 sa pre výpočet mandátov v rámci druhého skrutínia uplatňovala Hare-Niemeyerová formula [celkový počet platných druhých hlasov získaných politickou stranou na celom volebnom území sa vydělil celkovou sumou druhých hlasov odovzdaných všetkým politickým stranám, ktoré postúpili do druhého skrutínia, pričom následne sa výsledok delenia vynásobil celkovým počtom mandátov, t.j. 598 - pozor, nie 299 (!); výsledok predstavoval počet mandátov, ktoré pripadli jednotlivým politickým stranám]. Ak sa prostredníctvom tejto formuly nerozdelili všetky mandáty, zvyšné, sa rozdelili uplatnením metódy najväčšieho zostatku. Od roku 2009 sa na výpočet mandátov uplatňuje metóda volebného deliteľa Sainte-Laguë/Schepers (s postupnosťou deliteľov 0,5; 1,5, 2,5 ...).

5. Z celkového počtu mandátov, ktoré pripadli jednotlivým politickým stranám na základe druhých hlasov sa najprv odpočítajú mandáty už získané na základe prvých hlasov v jednomandátových volebných obvodoch (tieto boli *de facto* i *de iure* už pridelené v rámci prvého skrutínia) a **zvyšné mandáty sa pridelujú kandidátom uvedeným na kandidátnych listinách v jednotlivých viacmandátových volebných obvodoch podľa poradia ustanoveného na stranických listinách.** (podiel mandátov, ktorý pripadne na jednotlivé krajské kandidátne listiny sa určuje pomerne, t.j. podľa počtu druhých hlasov, ktoré boli odovzdané stranickým kandidátnym listinám v jednotlivých spolkových krajinách).

6. Ak politická strana získa viac priamych mandátov, ako na ňu pripadá celkový počet mandátov podľa druhých hlasov (výpočtu uskutočneného v rámci druhého skrutínia), tak sú jej tieto mandáty (v právnej terminológii označované ako *tzv. presahujúce mandáty – Überhängmandate*) ponechané a o počet presahujúcich mandátov sa navýši počet poslancov Spolkového snemu. Počet presahujúcich mandátov ešte donedávna predstavoval zanedbateľný podiel vo vzťahu k celkovému počtu mandátov (priemerne 1,5 % z celkového počtu mandátov), čo bol jeden z podstatných argumentov v prospech tvrdenia, že nemecký volebný systém nie je kombinovaným volebným systémom, keďže primárne (výhradne) na princípe väčšiny sa prideluje len marginálny počet mandátov (LEBEDA, T, 2010, s. 19). Podľa dôverného znalca nemeckého ústavného systému prof. V. Klokočku *tzv. presahujúce mandáty* predstavovali len „*malou koncesi väčšinové soustavě.*“ (KLOKOČKA, V., 1991. s. 173). Podľa výsledkov ostatných volieb do Spolkového snemu SRN bolo totiž pridelených celkom 33 presahujúcich mandátov, čo už predstavuje viac ako 5 % z celkového počtu mandátov [pomerne vysoký počet presahujúcich mandátov (24) bol pridelený aj po voľbách do Spolkového snemu v roku 2009].

V.4.4 Systém pomerného zastúpenia s väčšinovou prémieu

V nie bezvýznamnom počte štátov sa v minulosti vytvorili a aj v súčasnosti sa používajú volebné systémy s charakteristickými znakmi systému pomerného zastúpenia (v klasickej podobe listinného pomerného systému), v ktorých sa uplatňuje *tzv. väčšinová prémiea*. Účelom väčšinovej prémie je „ocenit“ politickú stranu (príp. volebnú koalíciu), ktorá získa vo voľbách najviac hlasov prémieu v podobe ďalších mandátov, t.j. mandátov, ktoré jej pripadnú nad rámec tých, ktoré by získala (získa) rozdelením podľa pomerného pravidla. Počet mandátov, ktoré tvoria väčšinovú prémieu je určený vopred zákonom. Väčšinová prémiea teda smeruje k umelému vytvoreniu väčšiny v parlamente, resp. k posilneniu parlamentnej väčšiny konštituovanej na základe výsledkov volieb uskutočnených podľa systému pomerného zastúpenia. Ide teda **o špecifický volebný systém, ktorého hlavným cieľom je vytvoriť prostredníctvom väčšinovej prémie silnú vládnu väčšinu.**

Vzhľadom na samotnú existenciu inštitútu väčšinovej prémie, jej účel, ako aj mechanizmus jej pridelovania je celkom zjavne opodstatnená otázka, či ide o volebný systém, ktorý možno klasifikovať ako systém pomerného zastúpenia. V prospech jeho zaradenia do systému pomerného zastúpenia možno argumentovať predovšetkým tým, že väčšinová prémiea predpokladá pomerné hlasovanie vo viacmandátových volebných obvodoch. Volič odovzdáva svoj hlas kandidátnej listine politickej strany a na základe výsledkov takéhoto hlasovania prichádza do úvahy priznanie väčšinovej prémie niektorej politickej strane alebo koalícii v prípade, ak sú splnené zákonom ustanovené podmienky. Z uvedených dôvodov väčšina autorov označuje tento model volebného systému ako systém pomerného zastúpenia s väčšinovou prémieu. Na druhej strane už samotné slovné spojenie „pomerné zastúpenie

s väčšinou premiou“ a tiež skutočnosť, že určitý počet mandátov sa prideliť väčšinou a len jednej víťaznej politickej strane (koalícii) naznačuje aj možnosť zaradiť tento volebný systém do skupiny kombinovaných volebných systémov (k tejto argumentácii viac pozri CHYTÍLEK, R., et. a., 2009, s. 40-42).

Zo štátov patriacich k tzv. tradičným demokraciám má na parlamentnej úrovni zrejme najväčšie skúsenosti s volebným systémom, v ktorom sa udeľuje väčšinová prémie **Taliansko**. Prvý taliansky „experiment“ s väčšinou premiou bol odskúšaný v parlamentných voľbách v roku 1924. Podľa v tom čase platného volebného zákona víťazná politická strana, ktorá získa vo voľbách aspoň 25% hlasov získavala v podobe väčšinovej prémie nárok na 2/3 všetkých mandátov. Uvedené podmienky splnila pri voľbách v roku 1924 víťazná Mussoliniho fašistická strana, jej reálny zisk prostredníctvom volebnej prémie bol ale v skutočnosti obmedzený, keďže vo voľbách získala 65 % hlasov. Druhý pokus zaviesť v Taliansku pre parlamentné voľby volebný systém s väčšinou premiou je spätý s obdobím 50-tych rokov minulého storočia, pre ktoré bola typická politická rozdrobenosť a s tým súvisiace vládne krízy. Jeho iniciátorom bol zakladateľ talianskej Kresťanskodemokratickej strany *Alcido de Gasperi*, ktorý bol od roku 1945 do roku 1953 predsedom ôsmich po sebe idúcich koalíčných vlád. Podľa volebného zákona presadeného vládou *de Gasperiho* bola zavedená väčšinová prémie v podobe 380 parlamentných kresiel (z celkového počtu 589 mandátov), na ktoré nadobúdala nárok politický subjekt, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu hlasov, pričom zvyšné hlasy mali byť rozdelené podľa pomerného zastúpenia. Vo voľbách, ktoré sa v roku 1953 uskutočnili podľa tohto zákona podmienky na získanie väčšinovej prémie ale nezískala žiadna politická strana (k tomu viac STRMISKA, M., 1995, s. 9 a nasl.). Napriek v zásade negatívnym skúsenostiam s väčšinou premiou v decembri roku 2005 presadila vláda Silvia Berlusconiho (v snahe odvrátiť hroziacu volebnú porážku v parlamentných voľbách v roku 2006) volebnú reformu, prostredníctvom ktorej došlo k zrušeniu kombinovaného volebného systému zavedeného v roku 1993 a jeho nahradeniu novým volebným systémom s väčšinou premiou.

Podľa aj v súčasnosti **platného talianskeho volebného zákona z roku 2005** sa voľby do Poslaneckej snemovne ako aj Senátu Talianskej republiky uskutočňujú na základe systému pomerného zastúpenia s väčšinou premiou. Poslanecká snemovňa pozostáva síce z 630 kresiel, ale model väčšinovej prémie sa týka len voľby 617 mandátov.¹³⁶ Voľby prebiehajú podľa systému pomerného zastúpenia v 26 viacmandátových volebných obvodoch, v ktorých môžu prísne viazané kandidátne listiny predkladať politické strany a ich koalície. Do rozdeľovania mandátov, ktoré sa uskutočňuje na celoštátnej úrovni sa dostanú len politické strany, ktoré získajú najmenej 4 % hlasov (volebná koalícia, musí získať najmenej 10 % hlasov, pričom aspoň jedna strana tvoriaca volebnú koalíciu musí získať viac než 2% hlasov).¹³⁷ Politická strana, resp. koalícia, ktorá vo voľbách zvíťazí (bez ohľadu na

¹³⁶ Voľby zvyšných 13 poslancov prebiehajú relatívne autonómne. Jeden z poslaneckých mandátov pripadá v Taliansku tradične na jednomandátový volebný obvod Valle d'Áosta a ostatných 12 mandátov sa rozdeľuje na základe volieb voličov žijúcich trvalo v zahraničí; na účely volieb zo zahraničia sa vytvára špeciálny 12 mandátový volebný obvod, v rámci ktorého rozdelenie mandátov prebieha na pomernom princípe (s využitím Hareovej kvóty v kombinácii s metódou najväčších zostatkov).

¹³⁷ Tieto podmienky nemusia splniť menšinové politické strany, ktoré sa ale rozdelenia mandátov na celoštátnej úrovni môžu zúčastniť len vtedy, ak získajú aspoň v jednom volebnom obvode najmenej 20 % hlasov.

počet získaných hlasov) automaticky získava nárok na 340 mandátov (resp. 54% mandátov) a zvyšných 277 mandátov sa rozdelí podľa pomeru hlasov uplatnením Hareovej kvóty v kombinácii s metódou najväčších zostatkov. Väčšinová prémie sa uplatňuje aj pri voľbe druhej komory – Senátu, ktorý má 315 členov (navyše sú jeho doživotnými členmi bývalí talianski prezidenti), z ktorých sa 6 volí v zahraničnom volebnom obvode. Pri voľbách Senátu sa voľby uskutočňujú v 20 viacmandátových volebných obvodoch, pričom (na rozdiel od Poslaneckej snemovne) sa aj mandáty rozdeľujú na regionálnej úrovni, t. j. na úrovni volebných obvodov. Rozdeľovania mandátov sa môžu zúčastniť len politické strany, ktoré na území príslušného volebného obvodu získajú najmenej 8 % hlasov, pokiaľ ide o volebnú koalíciu, tá musí získať najmenej 20 % hlasov (zároveň jej súčasť musí tvoriť najmenej jedna politická strana, ktorá získa aspoň 3 % hlasov). Politická strana, resp. koalícia, ktorá získa v príslušnom volebnom obvode viac hlasov získava automaticky väčšinovú prémie v podobe 55 % mandátov, zvyšné mandáty sa rozdelia pomerne (viac k tomu ŠUŠLÍKOVÁ, L., 2010, s. 58 a nasl., tiež RAČEK, P., 2006, s. 264 a nasl.). Z uvedeného vyplýva, že nositeľmi väčšinovej prémie v jednotlivých volebných obvodoch sa môžu stať rôzne politické strany, čo v konečnom dôsledku nemusí viesť k sformovaniu stabilnej parlamentnej väčšiny v Senáte, nehovoriac už o tom, že väčšina v Senáte nemusí korešpondovať väčšine v Poslaneckej snemovni.

Popri Taliansku sa z európskych štátov sa v súčasnosti uplatňuje systém s väčšinoovou prémieou v **Grécku**, kde v 300 člennom parlamente, ktorý je volený systémom pomerného zastúpenia získava víťazná politická strana väčšinovú prémieou v podobe 50 mandátov, ktoré sa pripočítavajú k tým jej mandátom, ktoré jej pripadnú podľa pomeru získaných hlasov.¹³⁸ Skúsenosti s inštitútom väčšinovej prémie má tradične aj **Francúzsko** (pri parlamentných voľbách sa uplatňovala v roku 1951 a 1956), aj keď v súčasnosti sa uplatňuje už len na úrovni lokálnych volieb. Väčšinová prémie sa môže pridať pri voľbách obecných rád v obciach nad 3 500 obyvateľov a tiež voľbách regionálnych rád. Pri voľbách obecných rád voliči hlasujú za kandidátnu listinu, pričom ak niektorá z nich v prvom kole volieb získa nadpolovičnú väčšinu hlasov, získava automaticky polovicu mandátov a ostatné mandáty sa rozdelia pomerne (tohto rozdelenia sa zúčastňuje aj víťaz volieb). Ak v prvom kole volieb žiadna kandidátna listina nezíska nadpolovičnú väčšinu hlasov, koná sa druhé kolo volieb, do ktorého postupujú kandidátne listiny, ktoré získali aspoň 10 % hlasov, pričom víťaz druhého kola volieb (tu už stačí relatívna väčšina hlasov) získava polovicu mandátov a zvyšné mandáty sú rozdelené pomerne. Obdobný mechanizmus sa uplatňuje aj pri voľbách regionálnych rád, ale s tým rozdielom, že väčšinová prémie je nižšia – zahŕňa ¼ mandátov (k tomu CHYTÍLEK, R.: et. a., 2009, s. 246). V minulosti boli rozšírené volebné systémy s mimoriadne vysokou väčšinoovou prémieou aj v Južnej Amerike. Napr. v Argentíne sa až do roku 1962 uplatňoval tzv. Sáenz Peňov systém uskutočňovaný taktiež na základe kandidátnych listín politických strán vo viacmandátových volebných obvodoch, pričom na úrovni volebného obvodu víťaz volieb získaval 2/3 kresiel a v poradí druhá politická strana zvyšnú 1/3 kresiel. Obdobne v Paraguaji 2/3 kresiel získaval víťaz volieb a len zvyšné mandáty sa pridelovali pomerne medzi ostatné kandidujúce politické strany.

¹³⁸ V predčasných parlamentných voľbách uskutočnených v januári roku 2015 väčšinová prémie len veľmi tesne nestačila k tomu, aby víťaz volieb radikálna ľavicová strana SYRIZA nezískala absolútnu väčšinu mandátov (získala „len“ 149 mandátov), čo v konečnom dôsledku viedlo k tomu, že v čase dokončovania rukopisu tejto učebnice stajú Grécko pred ďalšími predčasnými parlamentnými voľbami.

O ostatných parlamentných voľbách pozri viac na internete, napr. <http://www.etrend.sk/ekonomika/grecke-volby-vyhrala-strana-ktora-chce-zastavit-setrenie-a-reformy.html>.

Rešpektujúc ciele sledované väčšinovou premiou nemožno pri hodnotení tohto modelu volebného systému nezohľadňovať, že v niektorých prípadoch až drasticky pôsobí proti princípu volebnej spravodlivosti a navyše (zvlášť vtedy, ak prípadne väčšinová prémia volebnej koalícii) nemusí vždy zaručovať naplnenie svojho kľúčového cieľa - vytvoriť stabilnú parlamentnú väčšinu a silnú a akcieschopnú vládu. Tento záver možno demonštrovať napr. na výsledkoch talianskych parlamentných volieb v roku 2006 (ľavicovo orientovaná aliancia R. Prodiho síce získala pohodlnú väčšinu v Dolnej snemovni, ale v Senáte len tesnú väčšinu – 158 kresiel, čo v konečnom dôsledku viedlo k vládnym krízam) a v ostatnom období najmä na výsledkoch gréckych parlamentných volieb z januára 2015 (pozri vyššie). Zároveň treba vziať do úvahy, že ak sa s vidinou zisku väčšinovej premie konštituuje účelová volebná koalícia, v zásade vždy hrozí, že sa po voľbách rozpadne, čo pôsobí kontraproduktívne vo vzťahu k cieľom sledovaným zavedením väčšinovej premie.

V. 5. Kombinované volebné systémy

Kombinované volebné systémy možno charakterizovať ako volebné systémy založené na kombinovanom pridelovaní mandátov použitím oboch základných techník prevodu hlasov na mandáty, t.j. tak väčšinového pravidla, ako aj pravidla pomeru hlasov.¹³⁹ Základ odlišenia kombinovaného volebného systému od iných volebných systémov spočíva v tom, že pri ňom možno rozlišovať dvojaké mandáty (porovnaj DANČIŠIN, V., 2005, s. 105); väčšinové (získané v jednomandátových volebných obvodoch na základe väčšinovej techniky) a pomerné (získané vo viacmandátových volebných obvodoch podľa pomerného pravidla). Za kombinovaný volebný systém nemožno označiť ale akýkoľvek volebný systém, v ktorom sa v akomkoľvek pomere kombinuje pridelovanie mandátov podľa väčšinového, resp. pomerného pravidla. Za minimálnu hranicu, pri ktorej už možno charakterizovať volebný systém ako kombinovaný sa v odbornej literatúre spravidla uvádza hranica 5 % z celkového počtu mandátov (MASSICOTTE, L. – BLAIS, A, s.51; tiež DANČIŠIN, V, 2005, s. 105).

Z kvantitatívneho porovnania kombinovaného volebného systému s väčšinovým volebným systémom a systémom pomerného zastúpenia vyplýva, že ide v praxi o početne najmenej používaný volebný systém. K jeho výraznejšiemu rozšíreniu došlo najmä v 90-tych rokoch 20. storočia, potom ako bol zavedený pre voľby parlamentu v niektorých postkomunistických štátoch (napr. v Rusku, Ukrajine, či Maďarsku), ale aj vyspelých demokraciách (Japonsko, Nový Zéland, Taliansko, tiež vo Veľkej Británii pri voľbách škótskeho a waleského parlamentu). Podľa štúdie spomínanej dvojice kanadských autorov L. Massicotta a A. Blaisa publikovanej v *Medzinárodnej encyklopédii volieb* sa koncom minulého storočia uplatňoval kombinovaný volebný systém pri parlamentných voľbách v 36 štátoch, pričom v 28 z nich sa zaviedol až v 90-tych rokoch.¹⁴⁰ Následne ale začiatkom

¹³⁹ Dvojica renomovaných kanadských autorov v autoritatívnej štúdiu MASSICOTTE, L. – BLAIS, A, 1999 definuje kombinovaný volebný systém ako „systém, ktorého mechanizmus zahŕňa kombináciu odlišných volebných formúl (jednoduchá väčšina a pomerné zastúpenie, resp. relatívna väčšina a pomerné zastúpenie) pre voľby do jedného orgánu.“(s. 8).

¹⁴⁰ MASSICOTTE, L. – BLAIS, A.: In. ROSE, R.: *International Encyclopedia of Elections*. London. MacMillan, 2000 (citované podľa MLEJNEK, J., 2010, s. 7).

nového tisícročia (zrejme aj pod vplyvom nesplnenia očakávaní) viacero štátov (napr. Rusko, Ukrajina, Taliansko) od používania kombinovaného volebného systému upustilo.

Ciele sledované zavádzaním kombinovaného volebného systému spočívajú v snahe eliminovať a korigovať kľúčové nedostatky väčšinového volebného systému (najmä vysoký prepád hlasov a výrazne disproporčný výsledok volieb), resp. systému pomerného zastúpenia (vysoká miera plurality politického zloženia parlamentu sťažujúca konštituovanie akcieschopnej vlády), resp. naopak využiť ich prednosti¹⁴¹ (v rámci väčšinovej zložky popri vytvorení priaznivých podmienok na konštituovanie funkčnej a stabilnej vlády, ide aj o úsilie dosiahnuť vyššiu mieru personalizácie volieb, ktorá je „priateľská“ aj vo vzťahu ku kreovaniu trvalejších väzieb medzi poslancami a voličmi a v rámci proporčionalnej zložky najmä o zvýšenie volebnej spravodlivosti, ale aj vytvorenie podmienok na zastúpenie národnostných, religióznych, či iných menšín). Úsilie skĺbiť prednosti dvoch základných modelov volebných systémov a eliminovať ich nedostatky v rámci kombinovaného volebného systému je na prvý pohľad atraktívne a nabáda celý rad politológov, či právnikov, ale aj politikov k volebnému inžinierstvu, jeho výsledok je ale v zásade vždy „politickou lotériou“, a preto sa takého úsilie musí hodnotiť triezvo. Možno súhlasiť s názorom, že „...*se nelze domnívat, že můžeme nalézt ideální volební systém, který by v sobě spojoval pouze výhody a minimalizoval výčet škodlivých účinků ...*“ (CHYTÍLEK, R., et al., 2009, s. 257). Za jedného z najväčších kritikov kombinovaného volebného systému možno považovať Giovaniho Sartoriho, ktorý zdôrazňuje, že „*volební systémy by měly mít jednou logiku, která vyhovuje jejich účelu*“ a v tejto súvislosti konštatuje, že ak „*spárujeme většinový systém a poměrné zastopení v jakémkoli poměru, bude z toho vždycky nedobré manželství, velmi křehká a kontraproduktivní záležitost.*“. Sartori kritizuje obhajcov kombinovaného volebného systému, ktorí sa podľa neho mylne domnievajú, že spájajú „... *to nejlepší ze dvou světů. Spíše však vytvářejí hybrid pochybné povahy, který násobí jejich vady a nedostatky*“ (SARTORI, G., 2011, s. 88 – 89).

Predpoklady pre v podstate ničím nelimitované volebné inžinierstvo pri modelovaní konkrétnej podoby kombinovaného volebného systému vytvára skutočnosť, že už zo svojej povahy obsahuje veľké množstvo „premenných“ prvkov, ktoré možno vzájomne kombinovať. K hlavným „premenným“ prvkom kombinovaného volebného systému možno zaradiť:

a) **kombináciu rôznych foriem volebných techník v rámci oboch jeho zložiek** (v rámci väčšinovej zložky sa najčastejšie používa systém relatívnej väčšiny a oveľa menej systém absolútnej väčšiny, v pomernej zložke ide síce vždy o listinný systém pomerného zastúpenia, avšak s radom jeho mutácií z pohľadu použitia jeho najvýznamnejších „premenných“, t.j. veľkosti volebných obvodov, volebnej formuly, uzavieracej klauzuly, či počtu skrutíní),

b) **vzťah medzi oboma zložkami** [(zložky kombinovaného volebného systému môžu byť buď na sebe závislé (vtedy je funkciou pomernej zložky aspoň čiastočne korigovať výsledky dosiahnuté v rámci väčšinovej zložky), alebo naopak nezávislé, t.j. oba zložky pôsobia paralelne vedľa seba)],

c) **pomer mandátov pridelovaných prostredníctvom väčšinovej zložky a proporčionalnej zložky** (podľa tohto pomeru možno formovať výrazne disproporčné

¹⁴¹ K tomu viac SHUGART, M. S. – WATTENBERG, M.P., 2001, s. 571 – 596.

volebné systémy preferenciou väčšinovej zložky, alebo naopak proporčné výsledky volieb vďaka dominantnému vplyvu pomernej zložky),

d) **počet hlasov, ktorými disponujú voliči** (spravidla majú voliči k dispozícii dva hlasy, jeden v rámci väčšinovej zložky a druhý v rámci pomernej zložky, existujú ale modely, pri ktorých volič disponuje len jedným hlasom, na základe ktorého dôjde k distribúcii mandátov tak na základe väčšinového pravidla, ako aj pomerného pravidla),

e) **počet a veľkosť volebných obvodov v rámci pomernej zložky** (počtom a veľkosťou volebných obvodov možno výrazne modelovať proporčné, resp. disproporčné pôsobenie systému, vo všeobecnosti platí, že čím viac je v pomernej zložke vytvorených volebných obvodov a čím sú tieto volebné obvody menšie, tým viac sú výsledky volieb disproporčnejšie),

f) **výška volebného prahu a spôsob jeho nastavenia v pomernej zložke** (prostredníctvom nastavenia uzavieracej klauzuly možno taktiež úspešne modelovať mieru proporcionality volebných výsledkov; volebný prah je spravidla nastavený na celoštátnej úrovni, ale vyskytujú sa aj prípady, keď je ustanovený na úrovni volebných obvodov, príp. je alternatívne zavedená možnosť uchádzať sa o mandáty v pomernej zložke na základe zisku určitého počtu mandátov vo väčšinovej zložke a pod.),

g) **charakter kandidátnej listiny** [popri v systéme pomerného zastúpenia tradičnom rozdeľovaní kandidátnych listín na prísne viazané, viazané a voľné kandidátne listiny, možno ďalej rozlišovať systémy, ktoré umožňujú, aby jednotliví kandidáti boli umiestení na kandidátnej listine pre väčšinovú voľbu, ako aj na kandidátnej listine v rámci pomernej zložky, alebo naopak systémy, ktoré túto kombináciu neumožňujú – tieto sú vo výraznej menšine (porovnaj CHYTÍLEK, R. et al., 2009, s 233 - 236)].

Na základe rôznych do úvahy prichádzajúcich kombinácii uvedených „premenných“ prvkov kombinovaného volebného systému možno konštruovať aj typológiu kombinovaného volebného systému. Z celého radu viac, či menej úspešných pokusov o typológiu kombinovaného volebného systému možno vysokú autoritu priznať v zásade dvom z nich (aj v domácej politologickej, či ústavnoprávnej literatúre najviac citovaným), konkrétne ide o typológiu

- kanadských autorov L. Massicotta a A. Blaisa založenú **primárne podľa vstupov do systému**, teda spôsobu nastavenia oboch zložiek (MASSICOTTE, L. – BLAIS, A., 1999),

- amerických autorov M.S. Shugarta a M. P. Wattenberga, ktorá vychádza **primárne z výstupov systému, t.j. ide o typológiu na základe volebných výsledkov** (SHUGART, M. S. – WATTENBERG, M.P., 2001).

V rámci oboch uvedených typológií tvorí základ rozlišovanie medzi volebnými systémami z hľadiska vzťahu jeho jednotlivých zložiek, pričom typológia L. Massicotta a A. Blaisa je viac diferencovaná a javí sa komplexnejšia..

Matthew S. Shugart a Martin P. Wattenberg rozdeľujú kombinované volebné systémy do dvoch základných skupín;

a) **väčšinové kombinované systémy** (*mixed – member majoritarian systems*), pri ktorých neexistuje žiadna závislosť medzi väčšinovou a pomernou zložkou systému, t.j. pôsobia paralelne vedľa seba, dôsledkom čoho dochádza k väčšinovým výsledkom a favorizovaniu väčších politických zoskupení, ktoré spravidla dosahujú víťatstvo v rámci oboch zložiek,

b) **pomerné kombinované systémy** (*mixed-member proportional systems*), pri ktorých dochádza v rámci pomernej zložky k výraznej korekcii a teda k narovnávaníu

výsledkov z väčšinovej zložky v takom rozsahu, že väčšinová zložka má len doplnkový charakter.¹⁴²

Zohľadňujúc skutočnosť, že kompenzačné pôsobenie pomernej zložky môže mať rôznu intenzitu vyčleňujú Shugart a Wattenberg ešte v rámci svojej typológie subkategóriu **väčšinových systémov s čiastočnou kompenzáciou** (*mixed-member proportional systems with partial compensation*).

L. Massicotte a A. Blais rozdeľujú kombinované volebné systémy do šiestich základných skupín, pričom aj v rámci ich typológie tvorí základ rozdelenie kombinovaných volebných systémov podľa vzťahu medzi ich väčšinovou a pomernou zložkou. Kombinované volebné systémy, v ktorých neexistuje žiadna závislosť medzi jeho zložkami označujú ako **volebné systémy s nezávislou kombináciou**, ktoré ďalej členia do troch subkategórií

- koexistenčné systémy (*coexistence systems*),
- systémy navrstvenia (*superposition systems*) a
- fúzne systémy (*fusion systems*).

Druhú základnú skupinu tvoria u uvedených kanadských autorov **volebné systémy so závislou kombináciou**, v rámci ktorej rozlišujú

- systémy korekcie (*correction systems*) a
- podmienené systémy (*conditional systems*).

Samostatnú kategóriu v typológii L- Massicotteho a A. Blaisa tvorí tzv. **superkombinovaný systém** (*super mixed system*).

V.5.1 Koexistenčné kombinované volebné systémy

O kombinovaný volebný systém koexistenčného typu, ide vtedy ak sa v rámci jediných volieb do zastupiteľského orgánu organizovaných vo viacerých nerovnako veľkých viacmandátových volebných obvodoch uplatňuje tak väčšinový systém, ako aj systém pomerného zastúpenia, pričom rozhodujúce pre určenie toho, ktorý z týchto systémov sa v konkrétnom volebnom obvode použije je veľkosť tohto volebného obvodu, resp. počet mandátov, ktoré sa vo volebnom obvode obsadzujú. Ide o zriedka používaný volebný systém, tradične sa uplatňuje pri voľbách druhej komory francúzskeho parlamentu – Senátu, pri ktorých tvorí územie volebného obvodu územný obvod jednotlivých departmentov. V malých departmentoch sa volia jeden až traja senátori dvojkolovým väčšinovým volebným systémom a vo veľkých departmentoch, na ktoré pripadá štyri a viac mandátov sa senátori volia použitím systému pomerného zastúpenia. Okrem Francúzska je známe uplatnenie koexistenčnej podoby kombinovaného volebného systému napr. v Paname, či Nigeri.

¹⁴² M.S. Shugart a M.P. Wattenberg zaraďujú k väčšinovým kombinovaným systémom aj nemecký personalizovaný systém pomerného zastúpenia (tento prístup je ostro kritizovaný v českej politologickej literatúre (pozri napr. LEBEDA, S., 2010, s. 15 a nasl.) a to aj napriek tomu, že v praxi vykazuje takmer idelálne proporčné výsledky, pričom je založený na mechanizme rozdeľujúcom v zásade všetky mandáty medzi politické strany na pomernom princípe (s výnimkou tzv. presahujúcich mandátov).

V. 5. 2. Systémy navrstvenia (paralelný kombinovaný volebný systém)

Systém navrstvenia, ktoré sa nie zriedka označuje aj ako paralelný kombinovaný systém je v praxi najčastejšie používaným modelom kombinovaného volebného systému, ktorý je charakteristický tým, že časť zástupcov je volená v jednomandátových volebných obvodoch na základe väčšinového systému a druhá časť vo viacmandátových volebných obvodoch na základe straníckych kandidátnych listín (na začiatku 21. storočia bol používaný v 21. štátoch, s vysokou frekvenciou najmä v post sovietskych republikách, napr. v Arménsku, Azerbajdžane, Gruzínsku, Kazachstane, Litve, Rusku (do roku 2005), Tadžikistane, v nedávnej minulosti aj na Ukrajine, ale aj v Japonsku, Južnej Kórei, Pakistane, Senegale, či Thajsku atď.; pozri KREJČÍ, O., 2006, s. 64). Jednotlivé zložky (väčšinová a pomerná) nie sú pri tomto type kombinovaného volebného systému nijakým spôsobom prepojené, t.j. sú na sebe nezávislé – pôsobia paralelne, pričom volič (až na ojedinelé výnimky) disponuje dvoma hlasmi, jedným hlasom pre väčšinovú voľbu a jedným hlasom, ktorý uplatňuje v rámci systému pomerného zastúpenia.

Pomery mandátov, ktoré možno získať v rámci jednotlivých zložiek sú značne rozdielny; existujú systémy, v ktorých zjavne dominuje počet mandátov pridelených podľa väčšinového pravidla (napr. Južná Kórea, kde tvoria väčšinové mandáty 81 % z celkového počtu mandátov, Azerbajdžan, Pakistan, či Thajsko, kde pripadá na väčšinové mandáty 80 % mandátov, ale aj Japonsku, kde je na princípe väčšiny pridelených 62,5 % mandátov), ale naopak sú známe aj systémy, pri ktorých prevládajú mandáty pridelené na základe systému pomerného zastúpenia (napr. Gruzínsko, kde je pomerne pridelených 64 % mandátov), príp. systémy, v ktorých sú väčšinové mandáty vo vzťahu k pomerným mandátom pridelené vo vysokej rovnováhe (rovnovážny 50 % podiel väčšinových a pomerných mandátov sa uplatňuje napr. v Litve, Palestíne, v minulosti tiež v Rusku a na Ukrajine).

V.5.3. Fúzne systémy

Už z označenia tohto systému vyplýva, že ide o kombinovaný volebný systém, v ktorom sa jeho jednotlivé zložky prelínajú, t.j. v jednom volebnom obvode sa uplatňujú oba systémy, pričom niektoré mandáty sa pridávajú podľa väčšinového systému a iné podľa systému pomerného zastúpenia. Ako v podstate jediné príklady uplatnenia fúzneho systému sa uvádzajú tak Massicottem a Blaisom, ako aj domácimi autormi (CHYTÍLEK, R., et. a., 2009, s. 246, alebo Lebeda, T., 2011, s. 628) voľby do obecných rád v obciach nad 3 500 obyvateľov a voľby regionálnych rád vo Francúzsku, pri ktorých voliči hlasujú síce len za kandidátnu listinu (pomerný systém), ale víťaz volieb získava väčšinovú prémiiu v podobe nadpolovičnej väčšiny mandátov (obecné rady), príp. ¼ mandátov (regionálne voľby), pričom navyše sa podieľa aj na rozdeľovaní zvyšných mandátov podľa pomeru hlasov, ktoré jednotlivé kandidátne listiny získali. Vzhľadom na skutočnosť, že pri fúznom systéme nie je pri hlasovaní „prítomná“ väčšinová zložka a uplatňuje sa len sprostredkovane na základe výsledkov volieb v rámci systému pomerného zastúpenia v podobe väčšinovej prémiiu je zaradovanie tohto systému medzi kombinované volebné systémy prinajmenšom diskutabilné. Aj preto bol tento model volebného systému zaradený vyššie medzi systémy pomerného zastúpenia a označený ako systém pomerného zastúpenia s väčšinovou prémiiu.

V.5.4. Systémy korekcie

Systém korekcie predstavuje model kombinovaného volebného systému založený na vzájomnej závislosti oboch zložiek. **Pomerná zložka tohto systému** (ako vyplýva už z označenia tohto systému) **sleduje cieľ korigovať – kompenzovať straty menších politických subjektov, ku ktorým dôjde v rámci väčšinovej zložky**. Massicotte a Blais uvádzajú ako modelový príklad systému korekcie systém volieb poslancov Spolkového snemu SRN. S týmto záverom možno súhlasiť len do tej miery, že druhý – pomerný hlas, ktorým disponujú nemeckí voliči nepochybne smeruje ku korekcii disproporcií, ktoré potenciálne môžu vzniknúť pri hlasovaní prostredníctvom prvého hlasu v jednomandátových volebných obvodoch (väčšinová zložka hlasovania). Ide ale v zásade o korekciu úplnú, ktorá zaručuje mimoriadne vysokú proporcionalitu, čo sa dosahuje tým, že sa primárne na základe druhých hlasov vypočíta ideálna proporcia pre všetky mandáty až potom sa tento pomer konfrontuje s výsledkami volieb v jednomandátových volebných obvodoch. Z uvedených dôvodov sa systém volieb nemeckého Spolkového snemu označuje ako personalizovaný systém pomerného zastúpenia a v odbornej literatúre prevažujúco zaraďuje medzi pomerné volebné systémy (pozri vyššie). Iné a len ťažko spochybniteľné príklady korekčného kombinovaného volebného systému predstavujú systémy volieb škótskeho a waleského parlamentu (ide o volebné systémy označované v anglickom origináli ako *Additional Member Systems*; podrobnejšie o nich pozri napr. ŘÍCHOVÁ, B., 2010, s. 107 - 138), ako aj systém volieb parlamentu Talianskej republiky uplatňovaný v období rokov 1993 – 2005. Vo všetkých uvedených príkladoch ide **len o čiastočnú kompenzáciu disproporčných výsledkov**, ku ktorej sa dospeje tým, že po primárnom pridelení mandátov v rámci väčšinovej zložky sa v rámci pomernej zložky použitím zvyšných (nevyužitých) hlasov z väčšinovej zložky pridelujú zvyšné mandáty podľa pomerného pravidla.

Pre lepšie pochopenie mechanizmov korekčného systému sa zdá vhodné priblížiť podrobnejšie **taliansky parlamentný volebný systém z obdobia rokov 1993 – 2005**, ktorého zavedenie súviselo aj s výsledkami celoštátneho referenda uskutočneného v apríli 1993, v ktorom sa občania okrem iného vyjadrili k prechodu od dovtedajšieho systému pomerného zastúpenia k väčšinovému volebnému systému (systém pomerného zastúpenia sa považoval za jeden z vážnych faktorov krízy systému politických strán sformovaného po roku 1946, ktorá vyústila v parlamentných voľbách v roku 1992 do porážky tradične najsilnejších politických strán – talianskej kresťanskej demokracie a talianskej komunistickej strany). Nové volebné zákony pre voľby oboch komôr parlamentu boli schválené v auguste roku 1993 a prvýkrát uplatnené pri v parlamentných voľbách uskutočnených v marci 1994 (ich konanie sa v talianskej ale i zahraničnej politologickej odbornej literatúre symbolicky označuje ako začiatok tzv. druhej Talianskej republiky). Podľa tejto volebnej reformy sa pre voľby Dolnej snemovni (pozostávajúcej z 630 poslancov) uplatnil kombinovaný volebný systém, v rámci ktorého voliči svojim prvým hlasom volili priamo 475 poslancov v jednomandátových volebných obvodoch podľa systému relatívnej väčšiny (75 % mandátov) a zvyšných 115 mandátov sa obsadzovalo na základe druhých hlasov voličov, ktoré mohli odovzdať v prospech straníckych kandidátnych listín, podľa pomerného systému na celoštátnej úrovni a to na základe výsledkov v 26 viacmandátových volebných obvodoch.¹⁴³ Pre voľby druhej

¹⁴³ Tento model mal zjavne slúžiť na kompenzáciu tých politických strán, ktoré neuspeli pri väčšinovej voľbe v jednomandátových volebných obvodoch, čo sa prejavilo aj určitej penalizácii tých politických strán, či volebných koalícií, ktorých kandidát zvíťazil v jednomandátovom volebnom obvode, pri pridelení mandátov

komory – Senátu, ktorý pozostával z 315 senátorov sa vytvorilo 232 jednomandátových volebných obvodov, v ktorých sa volilo podľa systému relatívnej väčšiny a zvyšných 83 mandátov bolo pridelených podľa systému pomerného zastúpenia vo viacmandátových volebných obvodoch, pričom pri spočítavaní hlasov na úrovni týchto volebných obvodov sa už neprihliada na hlasy, ktoré boli využité k zvoleniu senátorov vo väčšinovej zložke. Pri pridelení pomerných mandátov sa uplatnila D'Hondtová metóda (viac k tomu pozri ŠUŠLÍKOVÁ, L, 2010, s. 40 – 61).

Špecifickú podobu má kombinovaný volebný systém v Mexiku, kde sa z celkového počtu 500 členov Snemovne poslancov 300 poslancov volí v jednomandátových volebných obvodoch podľa systému relatívnej väčšiny a 200 poslancov pomerne v celoštátnom viacmandátovom volebnom obvode s 2 % uzavieracou klauzulou. Oba zložky sú vzájomne nezávislé, čo zakladá zaradenie tohto volebného systému k paralelným (navrstvujúcim) kombinovaným volebným systémom. Mexický model ale obsahuje aj korekčný mechanizmus, ktorý spočíva v tom, že žiadna politická strana nemôže získať viac ako 60 % mandátov z celkového počtu mandátov a zároveň rozdiel medzi získanými mandátmi (mandáty bez uplatnenia korekcie) a pridelenými mandátmi nemôže byť u žiadnej politickej strany vyšší ako 8 %.

V.5.5 Podmienené systémy

L. Massicotte a A. Blais za podmienené kombinované volebné systémy označujú systémy závislej kombinácie, pri ktorých sa uplatní pri voľbách len pomerný systém (pomerné hlasovanie), ale po získaní určitého počtu hlasov sa víťaznej politickej strane prideli väčšinová prémie. Ako názorné príklady tohto podtypu kombinovaného volebného systému sa v politologickej literatúre uvádzajú talianske volebné systémy z 20. rokov minulého storočia, parlamentný volebný systém z roku 1953 a súčasne platný volebný systém pre voľby Poslaneckej snemovne i Senátu Talianskej republiky uplatňovaný od roku 2006. Pri podmienenom systéme (obdobne ako pri fúznom systéme) sa hlasuje len pomerne a väčšinová zložka v podobe väčšinovej prémie sa uplatňuje len sprostredkované na základe výsledkov volieb podľa systému pomerného zastúpenia, čo vyvoláva oprávnené pochybnosti o zaradení tohto systému medzi kombinované volebné systémy (preto je v tejto publikácii zaradený ako systém pomerného zastúpenia s väčšinovou prémie medzi systémy pomerného zastúpenia).

V.5.6 Superkombinovaný volebný systém

Za superkombinované možno považovať také volebné systémy, ktoré obsahujú viacero úrovní, resp. typov kombinácií, najčastejšie ide o systém závislej kombinácie v spojení s nezávislou kombináciou jeho väčšinovej a pomernej zložky. Ako príklad superkombinovaného volebného systému väčšina autorov uvádza bývalý maďarský volebný

v pomernej zložke. Pri alokácii pomerných mandátov sa najprv na úrovni každého volebného obvodu vypočítali tzv. efektívne hlasy, ktoré predstavovali súčet všetkých hlasov odovzdaných pre kandidátne listiny, od ktorého sa odpočítali hlasy, ktoré boli potrebné k zvoleniu kandidátov v jednomandátových volebných obvodoch. Po spočítaní tzv. efektívnych hlasov na úrovni všetkých volebných obvodov sa následne pridelovalo zvyšných 155 mandátov na celoštátnej úrovni podľa Hareovej metódy v kombinácii s metódou najvyšších zostatkov medzi politické strany, ktoré získali na celoštátnej úrovni viac ako 4 % hlasov.

systém do Štátneho zhromaždenia platný do roku 2011, v ktorom sa kompenzoval systém navrstvenia (paralelný systém) so systémom korekcie. V konkrétnostiach sa 386 poslaneckých mandátov obsadzovalo na troch úrovniach

a) 176 mandátov sa obsadzovalo podľa väčšinového princípu v jednomandátových volebných obvodoch (v prvom kole bola k zvoleniu potrebná nadpolovičná väčšina hlasov pri minimálne 50 % účasti voličov, ak nikto z kandidátov túto väčšinu nedosiahol, konalo sa druhé kolo volieb, do ktorého postúpili všetci kandidáti so ziskom viac ako 15 % hlasov, pričom k zisku mandátu v druhom kole bola potrebná už len relatívna väčšina pri minimálnej účasti 25 %),

b) v 20 župných volebných obvodoch sa rozdeľovalo 152 mandátov podľa princípu pomerného zastúpenia s použitím Hagenbach–Bischoffovej metódy a za uplatnenia celoštátnej 5 % uzavieracej klauzuly (pri dvojčlennej koalícii 10 % a pri viacčlennej koalícii 15 %),

c) zvyšných minimálne 58 mandátov (ak sa nepridelili všetky mandáty na prvej a druhej úrovni, mohlo byť na celoštátnej úrovni pridelených aj viac mandátov) sa rozdeľovalo na celoštátnej úrovni na základe celoštátnej kompenzačnej kandidátnej listiny ako súčet nevyužitých hlasov z prvého kola väčšinovej zložky a hlasov z pomernej zložky, ktoré neboli využité na zisk mandátu v župných volebných obvodoch (viac pozri napr. OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V., 2007, s. 142 - 143.).

Z rámcovej charakteristiky bývalého maďarského volebného systému už na prvý pohľad vyplýva, že bol mimoriadne komplikovaný a náročný na pochopenie nielen pre laickú verejnosť, ale aj odborníkov špeciálne za zaoberajúcich volebnými systémami. Aj nový volebný zákon č. CCIII o voľbách poslancov Štátneho zhromaždenia z roku 2011, prijatý na základe novej Ústavy Maďarska z roku 2011 (viac k nej pozri napr. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B., 2011, s. 504 – 515), vychádza z kombinovaného volebného systému, ale je oproti svojmu predchodcovi preda len výrazne jednoduchší. Nejde totiž už o superkombinovaný volebný systém, ale o volebný systém so závislou kombináciou korekčného typu.¹⁴⁴

¹⁴⁴ Podľa novej maďarskej ústavy má Štátne zhromaždenie 199 poslancov, z ktorých sa 106 volí v jednomandátových volebných obvodoch podľa systému relatívnej väčšiny a zvyšných 93 poslancov sa volí podľa systému pomerného zastúpenia z celoštátnych kandidátnych listín politických strán alebo celoštátnych kandidátnych listín národnostných menšín. Voliči s trvalým pobytom na území Maďarska majú dva hlasy, prvý hlas môžu odovzdať kandidátovi v jednomandátovom volebnom obvode podľa miesta svojho trvalého pobytu. Druhý hlas môžu voliči s trvalým pobytom na území Maďarska, ako aj voliči bez trvalého pobytu v Maďarsku (tí majú len druhý hlas) odovzdať kandidátnej listine politickej strany alebo kandidátnej listine národnostnej menšiny. Pri pridelovaní mandátov v rámci pomernej zložky sa prejavuje „korekčná konštrukcia“ systému, ktorá spočíva v tom, že v prospech kandidátnych listín sa započítavajú nielen druhé hlasy, ale aj nevyužitú prvú hlasov odovzdanú v jednomandátových volebných obvodoch (ide o hlasy odovzdané neúspešným stranickým kandidátom, a hlasy odovzdané víťazom „väčšinových volieb“ nad rámec potreby – tzv. neefektívne hlasy). Z pridelovania mandátov v rámci pomernej zložky sú vylúčené kandidátne listiny politických strán, ktoré získali menej ako 5 % hlasov. Volebný prah pre dvojčlennú koalíciu je vyšší – predstavuje 10 % hlasov a pre viacčlennú koalíciu 15 % hlasov. Kandidátne listiny národnostných menšín majú volebný prah ustanovený podstatne nižší – ide o tzv. zvýhodnenú kvótu, ktorá sa určuje na základe špecifického výpočtu (súčet všetkých druhých hlasov sa vydeli číslom 93 a následne výsledok tohto delenia sa ešte vydeli číslom 4). Pre pridelovanie mandátov v rámci pomernej zložky sa uplatňuje D'Hondtova volebná formula.

VI. kapitola: Súdny prieskum volieb¹⁴⁵

Z povahy volieb ako politickej súťaže medzi kandidujúcimi subjektmi o hlasy voličov, ktorá sa uskutočňuje podľa zákonom ustanovených pravidiel vyplýva, že medzi aktérmi tejto politickej súťaže môže v jednotlivých štádiách volebného procesu dôjsť k celému radu právnych sporov. Ide o právne spory, ktoré sa vo svojej podstate dotýkajú aktívneho, či pasívneho volebného práva, príp. iných základných práv a slobôd, ktoré s uplatňovaním volebného práva bezprostredne súvisia. Právne významné spory medzi účastníkmi volieb dotýkajúce sa podstaty práva na slobodné a demokratické voľby sa môžu dôveryhodne riešiť len prostredníctvom určitej verejnej autority, ktorú budú účastníci sporu *a priori* akceptovať a ktorej rozhodnutia budú rešpektovať. Otázka výberu takejto verejnej autority je úlohou štátu, príp. iného politicky relevantného spoločenstva. Význam výberu verejnej autority (orgánu verejnej moci), do pôsobnosti ktorej bude zverené rozhodovanie právnych sporov súvisiacich s voľbami zvyčajne aj skutočne, že z povahy volebného práva ako verejného subjektívneho práva vyplýva, že ide o právo, ktoré je nárokovateľné a žalovateľné voči štátu.

Ak z predchádzajúceho textu už vyplynulo, že právu občanov na slobodné voľby a demokratické voľby, ktoré je garantované všetkými kľúčovými medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách, ako i základnými zákonmi (ústavami) všetkých demokratických štátov sveta, zodpovedá pozitívny záväzok štátu zabezpečiť konanie slobodných a demokratických volieb v pravidelných časových intervaloch. Integrovanou súčasťou tohto pozitívneho záväzku štátu je nepochybne aj ustanovenie inštitucionalizovaných kontrolných mechanizmov, prostredníctvom ktorého bude poskytovaná primeraná ochrana aktívnemu a pasívnemu volebnému právu občanov (príp. iných fyzických osôb). Bez existencie takýchto právom ustanovených mechanizmov, by sa totiž právo na slobodné voľby mohlo dostať do roviny iluzórneho práva, resp. púhej deklarácie. Preto je nevyhnutné, aby sa prostredníctvom mechanizmov moderného demokratického štátu zabezpečovalo, že voľby prebehnú regulárne, t.j. v súlade s ústavou a podľa pravidiel ustanovených (volebnými) zákonmi a výsledky volieb budú reálne (pravdivo) odrážať vo voľbách vyjadrenú vôľu ľudu (suveréna). Prirodzene musí ísť (malo by ísť) o dôveryhodné právne mechanizmy a to jednak z hľadiska orgánu verejnej moci, ktorému je zverené rozhodovanie sporov súvisiacich s výkonom aktívneho a pasívneho volebného práva, ako aj z hľadiska (procesných) pravidiel, podľa ktorých príslušná verejná autorita (orgán verejnej moci) preskúmava priebeh jednotlivých štádií volebného procesu a podľa ktorých o volebných sporoch rozhoduje.

¹⁴⁵ V niektorých odborných publikáciách sa objavuje na označenie problematiky, ktorá bude predmetom tejto kapitoly pojem „súdna kontrola volieb“ a to zrejme preto, že rozhodnutiu súdu vo volebných veciach predchádza kontrola priebehu volebného procesu. Vo všeobecnosti je ale výsledkom kontroly individuálny právny akt (rozhodnutie) príslušného kontrolného orgánu, ktorého obsah tvorí spravidla popis nedostatkov zistených kontrolou, ako aj návrh opatrení, ktoré by mali viesť k odstráneniu zistených nedostatkov, nie však „zrušenie predmetu kontroly“. Vzhľadom na skutočnosť, že výsledok súdnej „kontroly“ volieb môže vyústiť do zrušenia napadnutého výsledku volieb, resp. vyhlásenia volieb za neplatné, sa zdá vhodnejšie používať slovné spojenie zvolené autormi tejto publikácie, teda „súdny prieskum volieb“.

V súčasnej etape vývoja ľudskej spoločnosti akceptujúcej základné demokratické hodnoty, ktorých neoddeliteľnou súčasťou sú aj ľudské práva a základné slobody, sa vo všeobecnosti akceptuje, že v podmienkach demokratického a právneho štátu by rozhodovanie v zásade všetkých právne relevantných sporov malo byť zverené do rúk inštitucionálne, funkčne i personálne nezávislých orgánov verejnej moci, t.j. orgánov súdneho typu. Napriek tomu možno práve vo vzťahu k sporom, ktoré vzniknú v súvislosti s voľbami formulovať legitímne výhrady voči tomu, aby o nich rozhodoval orgán súdneho typu, ktorý svoju legitimitu¹⁴⁶ neodvádza priamo od vôle suveréna (ľudu) vyjadrenej vo voľbách. Je tomu tak preto, že výkon volebného práva (či už aktívneho, alebo pasívneho) predstavuje pomyselný vrchol demokracie, keďže vo voľbách si ľud ako suverén vyberá svojich zástupcov, prostredníctvom ktorých bude vykonávať svoju moc. Za týchto okolností je akákoľvek vonkajšia kontrola (prieskum) procesu výberu zástupcov ľudu vo svojej podstate zásahom do esenciálneho jadra demokracie - kreovania demokratických zástupcov ľudu (zastupiteľskej demokracie).

Aj vzhľadom na uvedené skutočnosti nebola cesta k súdnemu prieskumu volieb, ktorý v súčasnosti v demokratickom svete dominuje, priamočiara. Historicky prvý mechanizmus kontroly, resp. prieskumu volieb sa sformoval vo Francúzsku. V tejto súvislosti P. Molek a V. Šimíček (MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V., 2006, s. 19) s poukazom na štúdiu Vladimíra Horu (*Volební soudnictví*, Praha: Knihovna sborníku věd právních a státních, 1938) uvádzajú, že historické počiatky sporu o tom, kto má overovať mandát členov parlamentu (generálnych stavov) na európskom kontinente siaha až do roku 1560, kedy si stavy zvolané do Orleánsu privlastnili právo overovať svoje plné moci („*vérification des pouvoirs*“). V ďalšom období aj pod vplyvom nastupujúceho absolutizmu táto právomoc prešla na kráľa, resp. kráľovskú radu, ale v revolučnom roku 1789 sa opäť (a definitívne) ocitla v rukách tretieho stavu, ktorý sa vyhlásil za Národné zhromaždenie a na overenie svojich mandátov si vytvoril osobitný „verifikačný výbor“ (*comitte de vérification et du contentieux*), ktorého návrhy v konečnom dôsledku posudzovalo Národné zhromaždenie. Právomoc parlamentu overovať platnosť voľby svojich členov bola následne prvýkrát fixovaná aj v ústavnom dokumente – v prvej (inak monarchistickej) Ústave Francúzska z roku 1791, ako aj v ďalších francúzskych ústavách. Na základe francúzskej inšpirácie sa potom parlamentný model kontroly volieb, označovaný v odbornej terminológii aj ako **francúzsky model** (podľa krajiny svojho pôvodu) rozšíril do celej Európy a v 19. storočí zjavne dominoval.

Základným charakteristickým znakom francúzskeho modelu prieskumu volieb je, že ide o **vnútornú kontrolu**, ktorá má povahu *samokontroly*, keďže ju vykonáva orgán, o ktorého voľby v danom prípade ide (parlament, resp. iný priamo volený zastupiteľský orgán). Najslabším ohniskom vnútornej kontroly je už z povahy veci riziko zaujatosti, teda riziko neobjektívneho (nie nestranného) rozhodovania o voľbách resp. ich právnej relevancii, keďže konečné (decízne) rozhodnutie sa v zásade vždy (viac, či menej) dotýka členov tohto rozhodovacieho telesa. V pluralitnej spoločnosti, síce toto riziko čiastočne tlmí vzájomná politická kontrola zainteresovaných politických subjektov, ale vždy je potenciálne prítomné, vzhľadom na princíp väčšinového rozhodovania (jeho intenzita sa zvyšuje, ak v príslušnom

¹⁴⁶ Až na niekoľko málo výnimiek v štátoch, v ktorých sa aj sudcovia volia v priamych voľbách [model priamych volieb sudcov občanmi dominoval napr. pri vzniku USA, v ďalšom období sa ale stal predmetom kritiky a dnes sa uplatňuje už len výnimočne (napr. v štáte Texas); k tomu napr. SVÁK, J., 2011, s. 24].

zastupiteľskom zbore má väčšinu jedna – dominujúca politická strana), pri ktorom stále existuje pokušenie využiť svoju moc na „likvidáciu“ svojich politických oponentov. V súčasnosti sa francúzsky model prieskumu volieb aspoň v demokratickej časti sveta objavuje len sporadicky, resp. ak, tak **v kombinácii so súdnym prieskumom** (rozhoduje síce orgán vnútornej kontroly, ale jeho rozhodnutie je preskúmateľné súdom).¹⁴⁷

Vzhľadom na načrtnuté slabiny francúzskeho modelu prieskumu volieb založeného na princípe *samokontroly* sa už v druhej polovici 19. storočia objavili názory, podľa ktorých je žiaduce zveriť kontrolu volieb do pôsobnosti nezávislých orgánov verejnej moci, teda orgánov súdneho typu. Túto myšlienku sa podarilo prvýkrát presadiť do praxe vo Veľkej Británii, kde sa zákonom z roku 1868 (*Election Petition Act*) zverila právomoc preskúmať regulárny priebeh volieb do Dolnej snemovne nezávislému Volebnému súdu (*Election Court*) tvorenému dvoma sudcami vybranými vždy zo zvláštneho zoznamu volebných sudcov.¹⁴⁸ Tzv. **anglický model** súdnej kontroly volieb prevzali začiatkom 20. storočia ďalšie štáty, ktoré rozhodovaním o voľbách poverovali rôzne typy súdov (napr. v Španielsku to bol od roku 1907 najvyšší súd, vo Švédsku od roku 1909 najvyšší správny súd, v Grécku od roku 1911 volebný súd zložený z členov najvyššieho súdu a najvyššieho správneho súdu), pričom v súčasnosti už v zásade neexistuje demokratický štát, v ktorom by nebola zverená kontrola volieb niektorému z orgánov súdneho typu (viac k tomu pozri napr. MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V., 2006, s. 19 – 23).

V rámci súdneho prieskumu volieb orgány súdneho typu na základe návrhu ústavou alebo zákonom vymedzeného okruhu subjektov, ktorý sa spravidla označuje ako **volebná sťažnosť**, autoritatívne zisťujú, či boli voľby regulárne, t.j. či sa uskutočnili v súlade s ústavou a zákonom a či ich výsledky reálne vyjadrujú vo voľbách prejavenu vôľu voličov, a na tomto základe svojim rozhodnutím buď potvrdzujú ich výsledok, alebo naopak výsledky volieb rušia, resp. vyhlasujú voľby za neplatné. Za súčasť súdneho prieskumu volieb treba ale považovať aj preskúmavanie niektorých rozhodnutí a iných úkonov uskutočnených v jednotlivých štádiách volebného procesu; spravidla ide

- a) o preskúmanie úplnosti zápisov (resp. chýb) vo voličských zoznamoch, ktoré je primárne prostriedkom ochrany aktívneho volebného práva, a
- b) o preskúmanie procesu registrácie kandidátov (kandidátnych listín), ktoré je primárne prostriedkom ochrany pasívneho volebného práva.

V súvislosti so súdnym prieskumom volieb nie je zanedbateľná ani odpoveď na otázku, ktorý zo súdnych orgánov by mal vykonávať súdny prieskum volieb. Do úvahy prichádza viacero alternatív;

- a) rozhodovanie volebných sporov špecializovaným súdom, t. j. volebným súdom,

¹⁴⁷ Ako príklad „mladého“ štátu, v ktorom je súdny prieskum volieb explicitne vylúčený priamo dikciou ústavy, sa uvádza Tanzánia. V zmysle čl. 74 ods. 2 Ústavy Tanzánie nesmie žiadny súd zasahovať do ničoho, čo vykoná Volebná komisia (*Electoral Commission*) pri výkone svojich ústavných právomocí. Tento interpretačný záver podporila aj súdna prax, keď bolo rozsudkom Odvolacieho súdu (*Court of Appeal*) vo veci *A-G v. Kaborou* [(1995) 2LRC 757] zrušené rozhodnutie Vrchného súdu (*High Court*), ktorým boli zrušené parlamentné voľby (ich výsledok mal byť ovplyvnený nevyváženými zásahmi do strany tanzánskeho rozhlasu).

¹⁴⁸ Aj vo Veľkej Británii bola ale cesta k súdnej kontrole volieb pomerne zložitá. Už v priebehu 14. a 15. storočia sa objavili prvé sťažnosti proti výsledkom volieb do Dolnej snemovne, o ktorých rozhodoval kráľ, neskôr – začiatkom 17. storočia priznal kráľ Jakub I právo preskúmať voľby Dolnej snemovni, ktorá si za týmto účelom zriadila zvláštny výbor „*Comitte of privileges and electinos*, t.j. *de facto* išlo o francúzsky model, ktorý sa vo Veľkej Británii uplatňoval až do roku 1868.

b) rozhodovanie volebných sporov súdmi, ktoré tvoria integrálnu súčasť správnych súdov, príp. všeobecných súdov (ak v príslušnom štáte nie je konštituované samostatné správne súdnictvo),

c) rozhodovanie volebných sporov ústavným súdom, resp. iným orgánom súdneho typu, ktorému je zverená ochrana ústavnosti (napr. Ústavná rada vo Francúzsku).

Nie je ambíciou autorov tejto učebnice formulovať záver, ktoré z uvedených riešení je vhodnejšie. Voľba niektorej z uvedených alternatív je z veľkej miery predurčená historickými tradíciami vývoja súdneho systému v tom ktorom štáte a jeho aktuálne existujúcou organizáciou. Podstatné je ale to, aby išlo o súdny orgán s primeranou autoritou (vzhľadom na predmet rozhodovania), ale zároveň aj o orgán, ktorý je spôsobilý prijať rozhodnutia vo volebných veciach v skrátených lehotách, resp. primeranom čase (k tomu pozri aj nižšie).

Z uvedeného pohľadu je špecifický vývoj súdneho prieskumu volieb na Slovensku, kde sa od roku 1920 až do súčasnosti ocitol súdny prieskum volieb v pôsobnosti všetkých troch uvedených typov súdnych orgánov. Súdny prieskum volieb sa na našom území **inštitucionalizoval už v období tzv. prvej Československej republiky, keď bol na základe zákona č. 125/1920 Sb. z. a n. o Volebnom súde zriadený Volebný súd.**¹⁴⁹ Prezidentom (predsedom) Volebného súdu bol na základe virility I. prezident Najvyššieho správneho súdu, ktorého zastupoval viceprezident, ktorým bol II. prezident Najvyššieho správneho súdu. Ďalších 12 členov Volebného súdu – tzv. prísediacich (od roku 1924 aj rovnaký počet ich náhradníkov) volila podľa stranického kľúča Poslanecká snemovňa, pričom členmi Volebného súdu boli tiež tzv. stáli referenti, ktorými boli sudcovia Najvyššieho správneho súdu (ich počet nebol zákonom určený) Prísediaci a ich náhradníci boli volení Poslaneckou snemovňou na 10 rokov (po zmenách v roku 1924 na obdobie zodpovedajúce volebné obdobie príslušnej snemovne) z radov občanov Československej republiky s ukončeným právnickým vzdelaním, ktorí dosiahli 40 rok veku a disponovali volebným právom do obcí (ich mandát nebol zlučiteľný s mandátom člena Národného zhromaždenia a člena župného zastupiteľstva). Vďaka spôsobu kreovania prísediacich si parlament (Poslanecká snemovňa) fakticky zabezpečil reálny vplyv na rozhodovaciu činnosť Volebného súdu. Práve preto sa zriadenie Volebného súdu hodnotí ako výsledok určitého kompromisu medzi modelom súdneho prieskumu volieb a prieskumom zabezpečovaným priamo parlamentom (k tomu napr. PEROUTKA, F., 1991, s. 964). Volebný súd disponoval pomerne rozsiahlymi právomocami; rozhodoval o sťažnostiach proti výsledkom reklamačného konania podľa zákona č. 633/1919 Sb. z. a n. o stálych voličských zoznamoch, skúmal a overoval voľby členov Národného zhromaždenia a župných zastupiteľstiev, rozhodoval o sťažnostiach vo vzťahu k voľbám do Národného zhromaždenia, župných zastupiteľstiev, župných výborov a komisií, ďalej vo veciach straty mandátu členov Národného zhromaždenia a župných zastupiteľstiev v prípade straty voliteľnosti, ako aj vtedy, ak „*přestal býti z důvodů nízkých nebo nečestných příslušníkem strany, z jejíž kandidátní listiny byl zvolen*“¹⁵⁰, ako aj o tom, či

¹⁴⁹ Zákon č. 125/1920 Sb. z. a n. bol schválený 29. februára 1920 spolu s Ústavnou listinou Československej republiky, ktorá sa o ňom stručne zmiňuje v § 19 ods. 1 („*O platnosti voleb do sněmovny poslanecké i do senátu rozhoduje volební soud*“).

¹⁵⁰ Išlo o jednu z najkontroverznejších právomocí Volebného súdu. Viac k jej realizácii pozri ŠUTA, P., 2006., s. 117-122.

u člena Národného zhromaždenia nedošlo k vzniku nezlučiteľnosti (inkompatibility) výkonu jeho mandátu s výkonom inej funkcie.

Volebný súd bol formálne zrušený (bez náhrady) až ústavným zákonom č. 65/1946 Zb. o Ústavodarnom Národnom zhromaždení aj keď od konca 30-tych rokov v podstate nevykonával žiadnu činnosť. V období existencie samostatnej Slovenskej republiky (tzv. slovenského štátu), t. j. v období rokov 1939 až 1945, a ani v ďalšom období po obnovení Československej republiky **až do roku 1954 súdny prieskum volieb a ani jednotlivých štádií volebného procesu na našom území neexistoval**. V roku 1954 boli schválené nové volebné zákony; zákon č. 7/1954 Sb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, zákon č. 14/1954 Sb. o voľbách do národných výborov a zákon č. 27/1954 Sb. o voľbách do Národného zhromaždenia, ktoré v súvislosti so zostavovaním zoznamov voličov ustanovovali tzv. námietkové konanie, v rámci ktorého mohol každý občan upozorniť radu miestneho národného výboru (ďalej len „rada“) na chyby a nesprávnosti v zozname voličov (zápis v zozname voličov bol predpokladom výkonu volebného práva). Rada bola povinná o tomto upozornení rozhodnúť do 3 dní, ak návrhu nevyhovela, mal občan právo požiadať o opravu v zozname voličov miestne príslušný ľudový súd, ktorý bol o takomto návrhu povinný rozhodnúť „včas“. Na základe rozhodnutia ľudového súdu bola rada povinná vykonať opravu vo voličskom zozname. Obdobná právna úprava sa premietla aj do ďalších volebných zákonov prijímaných v nasledujúcich rokoch (zákona č. 34/1964 Zb. o voľbách do Národného zhromaždenia a do národných výborov, zákona č. 135/1964 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, č. 113/1967 Zb., zákona o voľbách do Národného zhromaždenia, zákona č. 114/1967 Zb. o voľbách do národných výborov, zákona č. 44/1971 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia, zákona č. 55/1971 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady a zákona č. 55/1971 Zb. o voľbách do národných výborov v Slovenskej socialistickej republike). Na základe uvedeného možno konštatovať, že **v období socialistickej etapy vývoja našej štátnosti právny poriadok umožňoval realizovať súdny prieskum len veľmi obmedzene**, vo vzťahu k fragmentárnej (i keď nie nepodstatnej) časti volebného procesu.

Po udalostiach v novembri 1989 došlo k výraznému rozšíreniu súdneho prieskumu volieb, keď popri už existujúcej možnosti domáhať sa na miestne príslušnom okresnom súde vydania rozhodnutia o vykonaní opravy alebo doplnenia zoznamu voličov, nové volebné zákony (zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia ČSFR, zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady a zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí) ustanovili aj inštitút sťažnosti proti vydaniu osvedčenia o zvolení poslanca (pri voľbách do orgánov samosprávy obcí tiež osvedčenia o zvolení starostu), ktorú mohol podať každý občan zapísaný v zozname voličov v príslušnom volebnom okrsku alebo politická strana, ktorá podala kandidátnu listinu (navrhla kandidáta) do 10 dní od uverejnenia výsledku volieb. O týchto sťažnostiach boli oprávnené rozhodnúť Najvyšší súd ČSFR (vo vzťahu k voľbám do Federálneho zhromaždenia), Najvyšší súd Slovenskej republiky (vo vzťahu k voľbám do Slovenskej národnej rady), resp. miestne príslušný okresný súd (vo vzťahu k voľbám starostov a poslancov obecných zastupiteľstiev), a to v lehote 10 dní od doručenia (!); proti rozhodnutiam označených súdov nebolo možné podať opravný prostriedok. Takáto právna úprava bola platná a účinná do 15. januára 1992. Odvtedy bolo

- rozhodovanie vo veciach zápisov v zoznamoch voličov zverené miestne príslušným okresným súdom,

- rozhodovanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre všetky typy volieb zverené (podľa typu volieb) buď Najvyššiemu súdu Slovenskej republiky alebo miestne príslušných okresných, resp. krajských súdov.

- rozhodovanie o volebných sťažnostiach zverené Ústavnému súdu Slovenskej republiky (podrobnejšie k tomu pozri IX. kapitolu).

Súdny prieskum volieb sa od iných typov súdneho konania vyznačuje určitými špecifickými črtami, ktorým zodpovedajú aj osobitne určené procesné pravidlá. Špecifické črty súdneho prieskumu volieb možno zhrnúť nasledovne:

1. Široký okruh aktívne legitimovaných subjektov na podanie volebnej sťažnosti

Okruh subjektov oprávnených kvalifikovane iniciovať konanie o volebných sťažnostiach je spravidla mimoriadne široký a taxatívne vymedzený v zákonoch, pričom zahŕňa

a) neúspešných kandidátov, resp. kandidujúce politické strany, spravidla bez akýchkoľvek ďalších podmienok (v niektorých štátoch sa vyžaduje, aby išlo o neúspešného kandidáta, ktorý získal zákonom ustanovený minimálny počet hlasov),

b) kvalifikovaný počet voličov (v niektorých štátoch aj jednotliví voliči), ako aj

c) niektorých zákonom ustanovených ústavných činiteľov, resp. ústavné orgány.

Naopak konanie vo veciach zápisov do zoznamov voličov a konanie vo veciach registrácie kandidátov môže iniciovať obmedzený okruh aktívne legitimovaných subjektov. Ide v prvom rade o priamo dotknuté subjekty, t.j. volič uchádzajúci sa o zápis v zozname voličov, resp. kandidát alebo kandidujúca politická strana, ktorej registrácia bola odmietnutá. V niektorých štátoch je tento okruh doplnený vo veciach voličských zoznamov o ostatných voličov, ktorí sa svojim návrhom domáhajú, aby určitá osoba bola z voličského zoznamu vyškrtnutá, a vo veciach registrácie kandidátnych listín, všetci ostatní kandidáti, resp. kandidujúce politické strany, ktoré boli registrované, pričom ich návrh smeruje k tomu, aby príslušný súd zrušil registráciu už zaregistrovaného kandidáta, či politickej strany.

2. Osobitné pravidlá pre podávanie volebných sťažností

Lehota na podávanie volebných sťažností je veľmi krátka a predstavuje spravidla len niekoľko dní od vyhlásenia výsledkov volieb. Popri pomerne krátkej lehote na podanie sťažnosti je úloha aktívne legitimovaných subjektov sťažená o to viac, že ide o konanie založené na koncentračnej zásade, t.j. sťažovatelia musia zároveň s podaním sťažnosti pomenovať všetky skutkové a právne dôvody, na ktorých zakladajú svoju sťažnosť (súd spravidla na ďalšie dôkazy predložené v priebehu konania už neprihliada). Rovnako sú krátke lehoty ustanovené aj na podávanie návrhov vo veciach zápisov v zozname voličov a vo veciach registrácie kandidátov, resp. kandidujúcich politických strán, pričom aj na tieto konania sa aplikuje koncentračná zásada. Uplatnenie uvedených pravidiel pre podávanie návrhov vo volebných veciach (krátkosť lehoty na podanie návrhu a koncentračná zásada) je podmienené požiadavkou rýchlosti rozhodovania vo volebných veciach (k tomu viac nižšie). Konanie vo volebných veciach spravidla nie je spoľatné.

Za dôležitú treba považovať aj zásadu vzájomnej súslednosti jednotlivých konaní vo volebných veciach, ktorá je predurčenú priebehom volebného procesu. Podstata tejto zásady je založená na tom, že po právoplatnom uzavretí určitého štádia volebného procesu už v jeho ďalšom štádiu nemožno namietať neústavnosť, či nezákonnosť predchádzajúceho štádia volebného procesu (ak je napr. nezaregistrovaný kandidát neúspešný v registračnom konaní, v ktorom sa domáhal svojho zaregistrovania, nemôže už po skončení volieb volebnou sťažnosťou namietať neústavnosť a nezákonnosť volieb z dôvodu, že nebol zaregistrovaný ako kandidát), pričom zároveň platí, že ak oprávnená osoba neuplatní námietky v určitom štádiu volebného procesu, hoci zákon jej to umožňuje, nemôže ich už uplatniť v nasledujúcom štádiu volebného procesu, resp. po ukončení volieb.

3. Osobitné pravidlá postupu a rozhodovania vo volebných veciach

Konanie vo volebných veciach charakterizujú aj niektoré osobitné pravidlá procesného postupu a rozhodovania príslušných súdnych orgánov, ktoré nie sú založené na takých rigorózných požiadavkách, aké sú typické pre štandardné typy súdnych konaní (občiansko-právne, alebo trestno-právne konanie). Tento záver minimálne nepriamo potvrdzuje aj judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ktoré judikoval, že na konanie vo volebných veciach sa nevzťahujú záruky vyplývajúce z čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru o ľudských právach a základných slobodách,¹⁵¹ prostredníctvom ktorého sa garantuje právo na spravodlivý súdny proces. ESĽP to odôvodnil tým, že vo volebných veciach nejde o „občianske práva“ (k tomu najmä *Piere-Bloch proti Francúzsku*, rozsudok z 21.10.1997, sťažnosť č. 24194/94, § 48), ani o práva vyplývajúce z obvinenia z trestného činu“ (k tomu najmä *Paksas proti Litve*, rozsudok Veľkého senátu z 6.1.2011, sťažnosť č. 33387/04, § 65-69), ale o „politické práva“ [ostrý nesúhlas týmto záverom vyjadril vo veci *Piere Bloch proti Francúzsku* sudca De Meyer, argumentujúc tvrdením, že „politické práva“ sú viac než „občianske“ a akékoľvek iné práva (k tomu pozri aj MOLEK, P, 2012, s. 35 – 64)].

K osobitným pravidlám konania vo volebných veciach treba v konkrétnostiach v prvom rade zaradiť ustanovenie **skrátенých lehôt na rozhodovanie**, ktoré sú podmienené predovšetkým tým, že do rozhodnutia o volebnej sťažnosti novozvolený zastupiteľský orgán, príp. novozvolený ústavný činiteľ nedisponuje plnou legitimitou na výkon svojich právomocí, čo môže spôsobiť aj závažnejšie problémy pri zabezpečovaní riadneho chodu ústavnopolitického systému. Vo veciach zápisov do zoznamov voličov a v „registračných“ veciach je rýchlosť konania predurčená ich povahou; uplynutím času sa môže zmariť ich účel. Požiadavka na rýchlosť konania a rozhodnutia vo volebných veciach sa prejavuje aj **v jednoinštančnosti súdneho konania vo volebných veciach** (v štátoch, kde nie je zverené rozhodovanie o volebných sťažnostiach ústavnému súdu, teoreticky i prakticky prichádza do úvahy „kvázi“ druhý stupeň konania iniciovaný prostredníctvom inštitútu ústavnej sťažnosti),

¹⁵¹ Podľa čl. 6 ods. 1 Európskeho dohovoru „Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. ...“

ktorú akceptuje i judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva. Požiadavky na rýchlosť konania podmieňujú aj procesný postup súdu; vo volebných veciach sa spravidla rozhoduje **na neverejných zasadnutiach** (čo nevyklučuje napr. vypočutie svedkov, alebo účastníkov konania). Volebné súdy nie zriedka uplatňujú vo vzťahu k navrhovateľovi povinnosť uniesť dôkazné bremeno, čo môže byť značne problematické v spojení s už spomínanou koncentračnou zásadou a krátkou lehotou na podanie volebnej sťažnosti (v tejto lehote sťažovateľ totiž nie zriedka z objektívnych dôvodov nedisponuje všetkými relevantnými dôkazmi, ktoré by umožnili spravodlivé rozhodnutie veci. Z hľadiska charakteru, resp. právnych účinkov **sú meritórne rozhodnutia súdnych orgánov vo volebných veciach značne rôznorodé**. V konaní o volebných sťažnostiach príslušný orgán súdneho typu spravidla rozhoduje s účinkami *ex tunc*, t. j. deklaruje, či voľby prebehli regulárne (platne). Priamym právnym dôsledkom rozhodnutia o neplatnosti volieb je spravidla opakovanie volieb (vyhlásenie nových volieb), to isté v zásade platí aj v prípade zrušenia sťažnosťou napadnutého výsledku volieb (ak sa náprava nedá zabezpečiť inak). V niektorých štátoch existuje aj právna úprava, v zmysle ktorej príslušný súd po preskúmaní volieb „zmení“ výsledok volieb, t. j. vyhlási za víťaza volieb toho, kto bol podľa výsledkov súdneho prieskumu riadne zvolený (v takýchto prípadoch má rozhodnutie súdu konštitutívne účinky). Rozhodnutia vo veciach zápisu do zoznamu voličov a vo veciach registrácie kandidátov majú konštitutívne právne účinky a sú vykonateľné ich dorúčením príslušnému orgánu verejnej moci (spravidla ide o volebné komisie). (porovnaj ŠIMÍČEK, V., 2014, s. 8 anasl.

Špecifické črty konania vo volebných veciach – zvlášť konania o volebných sťažnostiach sa prejavuje aj v osobitných metodických postupoch príslušných súdnych orgánov, pre ktoré je typická **zásada zdržanlivosti**. Zásada zdržanlivosti spočíva okrem iného v tom, že nie každé zistenie protizákonnosti má za následok zrušenie napadnutých volieb, resp. vyhlásenie volieb za neplatné. Súdy rozhodujúce o volebných sťažnostiach popri zisťovaní protizákonnosti volebného procesu prihliadajú na existenciu príčinnej súvislosti medzi zistenou protizákonnosťou a výsledkom volieb, ako aj na intenzitu zistenej protizákonnosti, ktorá by mala vo svojich dôsledkoch prinajmenšom výrazne spochybňovať výsledky volieb. Nemalý význam pri rozhodovaní o volebných sťažnostiach má aj **rešpekt k autonómii voličov**, racionalite ich volebného rozhodovania, spočívajúcej v schopnosti voličov identifikovať autonómne nekalé volebné praktiky, resp. snahy o manipuláciu volieb. Vzhľadom na uvedené plní právna regulácia konania o volebných sťažnostiach predovšetkým preventívny charakter, pričom ak ku konaniu o volebnej sťažnosti reálne (aj napriek uvedenému) dôjde, má rozhodnutie o vyhlásení volieb za neplatné, resp. zrušenie napadnutého výsledku volieb spravidla **charakter rozhodnutia *ultima ratio***, t.j. rozhodnutia, ku ktorému pristupujú príslušné súdy len v celkom výnimočných prípadoch. Je tomu tak aj preto, že politické preferencie voličov sú natoľko premenlivé, že opakovaním volieb v zásade nikdy nemožno dosiahnuť opakovanie situácie, ktorá nastala v minulosti, t. j. v zásade vždy sa uplatní známa Aristotelova idea o tom, že nikdy „nevstúpiš dvakrát do tej istej rieky“ (porovnaj ŠIMÍČEK, V., 2014, s. 8 a nasl.).

OSOBITNÁ ČASŤ:

Volebné právo Slovenskej republiky

VII. kapitola: Náčrt vývoja volebného práva a volebného zákonodarstva na území Slovenska

VII.1. Volebné právo a voľby v Rakúsko-Uhorsku

VII.1.1. Poznámky k histórii uhorského parlamentarizmu a uhorskému volebnému právu

Od počiatkov po rok 1848

Z hľadiska histórie volebného práva na území Slovenska je najpodstatnejší vznik štátneho orgánu, ktorý síce spočiatku volený nebol, ale postupom času sa stal jediným voleným orgánom štátu s celoštátnou pôsobnosťou; ide o (uhorský) snem – najprv najvyšší stavovský orgán, neskôr volený orgán šľachty a následne volený orgán občanov štátu. Ak „preskočíme“ obdobie Veľkej Moravy, z obdobia ktorej neexistujú hodnoverné informácie o fungovaní orgánu, ktorý by sa dal označiť ako volený, resp. stavovský snem, tak počiatky uhorského parlamentarizmu (snemovania) možno hľadať zrejme v cirkevných zhromaždeniach (konciloch) konaných počas vlády prvých uhorských panovníkov. Išlo totiž o celoštátne zhromaždenia, na ktorých sa okrem cirkevných hodnostárov zúčastňovali aj kráľovskí radcovia, svetskí úradníci a najvýznamnejšie osobnosti krajiny, pričom na týchto zhromaždeniach boli prijímané najstaršie uhorské zákony (pozri BALLA, A., 1931, s. 52 a nasl.). Prvé zhromaždenia (snemy) teda ešte neboli volené, zúčastňovali sa ich osoby svojim pôvodom a postavením povolané k tomu, aby s panovníkom spoločne rozhodovali o zákonoch krajiny.

Podľa Zlatej buly z roku 1222 snem ešte nebol koncipovaný výhradne ako zákonodarný orgán, ale mal predovšetkým súdne funkcie. Jeho sídlom sa stal Stoličný Belehrad a pôsobil počas tzv. súdnych dní (raz ročne). Zloženie uhorského stavovského snemu bolo až do roku 1608 premenlivé, keďže okruh osôb pozývaných na jeho zasadnutia sa rozširoval a tiež mierne pozmeňoval. Po prvýkrát možno registrovať istý náznak volieb pri kreovaní snemu v právnej úprave z roku 1445, v súvislosti zo skutočnosťou, že členmi snemu boli aj zástupcovia slobodných kráľovských a iných miest. Proces voľby týchto zástupcov však upravený nebol (porovnaj KUKORELLI, I, 1997, s. 12). Kreovanie uhorského stavovského snemu bolo dobudované v období stavovskej monarchie (15. – 16. storočie). Na snemových rokovaní sa osobne zúčastňovali všetci preláti a magnáti. Právo vysokej šľachty (duchovnej i svetskej) na účasť v sneme nikto dovtedy nespochybnil, preto sa v období stavovskej monarchie v sneme počítalo s účasťou všetkých arcibiskupov, biskupov, barónov, magnátov, hlavných županov, členov kráľovskej tabule, od roku 1792 aj pravoslávnych biskupov. Pokiaľ ide o nižšiu šľachtu, už v roku 1267 sa ustálilo pozývanie volených župných zástupcov. Princíp voľby nižších šľachticov z komítátov sa ustálil za vlády Žigmunda Luxemburského. Voľby župných zástupcov z radov nižšej šľachty sa považovali za ústupok oproti dovtedy uplatňovanej zásade povinnej účasti všetkých šľachticov. Snem sa stal pružnejším a jeho rozhodovanie sa zrýchlilo. Spôsob voľby župných zástupcov si ustanovovala každá župa samostatne. Zmenil sa aj spôsob vysielania zástupcov slobodných

kráľovských miest. Už ich nevolilo mesto, o ich vysielaní na rokovanie snemu rozhodovali mestské magistráty. Podobne boli na sneme zastupované kapituly a konventy (HALÁSZ, S., 1888, s. 104). Voľbami (aj keď nie v modernom význame) boli do snemu vysielaní aj zástupcovia vdov po magnátoch, ktorí boli členmi snemu.

Definitívne sa snem v Uhorsku dotvoril zákonným článkom č. 1/1608 (predkorunovačný), ktorým sa najvyšší zákonodarný orgán Uhorska rozdelil na 2 komory – Hornú komoru (Snemovňu magnátov) a Dolnú komoru (Poslaneckú snemovňu). Práve týmto zákonom sa ustálilo, že Dolná komora snemu sa tvorí voľbami., kým v hornej komore je členstvo dedičné. Vyslanci žúp a miest sa na snemoch od počiatku zúčastňovali s písomnými pokynmi tých orgánov, ktorí ich vyslali, či zvolili. Tá osobitosť vtedajšieho volebného práva, možno považovať skutočnosť, že vyslanci, či zástupcovia plnili vždy akési pokyny, subjektov, ktoré ich do snemu vyslali, pričom mali aj povinnosť skladať im účty.

Od roku 1848 po rok 1918

Z hľadiska vývoja volebného práva predstavoval dôležitým prielom (revolučný) rok 1848. V napätej politickej situácii zvolal rakúsky cisár Ferdinand V. na 7. november 1847 do Bratislavy krajinský snem, ktorý sa v dejinách označuje ako posledné stavovské zhromaždenie v dejinách Uhorska. Pôvodne pokojné zhromaždenie pod vplyvom revolučných udalostí nadobudlo revolučný charakter smerujúci k zrušeniu feudálneho systému a založeniu buržoázneho štátu, v tej súvislosti aj oslobodeniu poddaných, hľadaniu riešenia národnostnej otázky a v konečnom dôsledku aj vyhláseniu samostatnosti Uhorska. Bratislavský snem vyústil do prijatia celého radu zákonných článkov, ktoré mali ústavnoprávny charakter (v slovenskej historiografii sa tieto zákony označujú aj pojmom „Bratislavská marcová ústava“). Z hľadiska problematiky sledovanej touto učebnicou má kľúčový význam **zák. čl. č. 5/1848 o voľbe poslancov Národného zhromaždenia** na základe princípu ľudového zastúpenia. Na jeho základe mali **aktívne volebné právo** (pre voľby oboch komôr Národného zhromaždenia):

- všetky tie osoby, ktoré vzhľadom na svoj šľachtický pôvod mali toto právo v župe už predtým, ako aj občania slobodných kráľovských miest;

- každý právne spôsobilý občan Uhorska mužského pohlavia, ktorý dosiahol vek 20 rokov a zároveň

a) vlastnil sám alebo v spoluvlastníctve so svojou manželkou alebo maloletými deťmi nehnuteľnosť (dom alebo pozemok) v hodnote 300 strieborných v slobodnom kráľovskom meste alebo obci s riadeným magistrátom, v iných obciach aspoň 1/4 urbárskej usadlosti, alebo pozemku s podobnou rozlohou;

b) bol usídlený ako remeselník, obchodník, továrnik, ak mal vlastnú dielňu, továreň, či obchodné miesto, alebo zamestnával aspoň jedného učňa;

c) tiež ten, kto síce nepatrí do vyššie uvedených skupín, ale bol schopný preukázať ročný stály a zabezpečený príjem z vlastného pozemku alebo kapitálu vo výške aspoň 100 strieborných;

d) bez ohľadu na príjem mohli voliť vedci, chirurgovia, advokáti, inžinieri, akademickí umelci, profesori, členovia Uhorského spolku vzdelancov, lekárnici, duchovní, pomocní duchovní, obecní notári a učitelia v tých volebných obvodoch, v ktorých mali trvalý pobyt.

Pasívne volebné právo patrilo každému voličovi, ktorý dosiahol aspoň 24 rokov veku a ovládal aktívne maďarský jazyk.

Na účely volieb bola krajina rozdelená na 377 individuálnych volebných obvodov, v každom bol volený do Národného zhromaždenia jeden poslanec. Volebné obvody neboli určené zákonom, o určení ich hraníc rozhodovali župy. Priebeh volieb v každej župe, či meste riadil tzv. *Ústredný výbor*, ktorý do všetkých svojich volebných obvodov vysielal 3 svojich členov – pozorovateľov, ktorí boli oprávnení spísať zoznam oprávnených voličov. Ústredný výbor mal určiť deň volieb tak, aby sa konali najneskôr 30 dní pred ustanovujúcim zasadnutím Národného zhromaždenia. Zasadnutia Ústredného výboru boli verejné. Voľby sa uskutočňovali podľa väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou; na získanie poslaneckého mandátu bola potrebná absolútna väčšina hlasov. Ak sa v prvom kole nedosiahla, konalo sa ešte v ten istý deň alebo najneskôr na druhý deň druhé kolo volieb, v ktorom kandidovali už len dvaja najúspešnejší kandidáti z prvého kola. Hlasovanie bolo verejné. Zápisnica, ktorá počas hlasovania vznikla, slúžila ako doklad o získaní mandátu.

Voľby, ktoré sa uskutočnili na jar roku 1848 na základe zák. čl. č. 5/1848, teda uplatnením princípu ľudového zastúpenia, predstavovali významnú zmenu dovtedajšieho politického systému. Volieb sa zúčastnilo 30% oprávnených voličov, čo znamenalo víťazstvo liberálnych šľachtických politikov. Po porážke revolúcie v roku 1849 sa Uhorsko dostalo na 10 rokov do prísneho závesu Rakúska. Centralizačné snahy Viedne neumožnili vznik samostatného právneho systému. Uhorsko nemalo svojich zástupcov ani v celoštátnych parlamentoch – ríšskych radách, teda ani volebné právo, hoci v rakúskej časti bolo volebné právo koncipované pomerne moderne (ako všeobecné), v Uhorsku sa ale neaplikovalo.

Na základe rakúsko-uhorského vyrovnania z roku 1867 došlo k obnoveniu uhorskej samostatnosti. Sformoval sa tak dualistický model vlády, v ktorom sa uplatňovali v zásade všetky znaky parlamentnej formy vlády. Dvojkomorový parlament z obdobia rokov 1867 – 1918 bol zložený z liberálnejšej Dolnej komory a konzervatívnej Panskej snemovne, pričom bol konštituovaný podľa zásad z roku 1848 a mal takmer úplnú suverenitu pri rozhodovaní o vnútorných záležitostiach Uhorska. V roku 1874 **bol zákonným čl. č. 33/1874 novelizovaný platný volebný zákon z roku 1848**; došlo k zrušeniu majetkového cenzu a jeho nahradeniu daňovým cenzom (podmienkou volebného práva sa namiesto dovtedy platného vlastníctva ¼ poddanského pozemku stala daň platená za pozemok v takejto výmere. V mestách volebné právo nadobudli tie osoby, ktoré mohli preukázať zaplatenie dane z príjmu vo výške 16 zlatých forintov). Prostredníctvom zák. čl. č. 33/1874 sa výrazne znížil počet oprávnených voličov (po novom mohlo voliť už len 5,9% občanov), pričom volebné právo stratili uniformované zložky a daňoví dlžníci a voliť nemohli ani duchovní, profesori a učitelia pôsobiaci v inom ako verejnom zamestnaneckom pomere. Uvedené zmeny sa premietli do zmeny orientácie dovtedy liberálnej štátnej politiky. Žiada sa ešte spomenúť, že uhorská právna úprava naďalej tvrdohlavo zotrvala na princípe verejnosti volieb (predseda volebnej komisie mal dokonca právo pýtať sa voliča, prečo volí tak a nie inak). Tajné voľby sa pokúsili v Uhorsku zaviesť v roku 1913, aj to len v municipálnych mestách (občania municipálnych miest mohli voliť tajne po dovŕšení 30. roku veku).

VII.1.2. Volebné právo do územných orgánov verejnej správy

O začiatkoch komunálneho volebného práva na našom území možno v Uhorsku hovoriť až od roku 1848 (po bratislavskom marcovom sneme). Predtým sa voľby do dovtedajších župných kongregácií konali na základe krajinských obyčají, ucelený zákon neexistoval. **Prvý zákon upravujúci voľby do župných orgánov bol zák. čl. č. 17/1848 z apríla 1848**. Označený zákon bol prijatý na základe návrhu Ľudovíta Kossutha o voľbách

komitátnych kongregácií, ktorý bol podobne ako zák. čl. č. 5/1848 založený na princípe ľudového zastúpenia, ale bol pokrokovejší, keďže priznával aktívne volebné právo do župných orgánov všetkým uhorským štátnym občanom mužského pohlavia, ktorí dovŕšili 24. rok veku, boli samostatní (nezávislí od otcovskej, poručníckej alebo gazdovskej moci), vlastnili dom alebo pozemku na území župy a boli zapísaní v zoznamoch voličov.

Podľa župného zákona teda nebol presne vymedzený majetkový cenzus a nerozdeľoval obyvateľov komitátu podľa pôvodu, či viery. Na druhej strane bola aj v ňom ustanovená pre pasívne volebné právo podmienka aktívnej znalosti maďarčiny. Na tomto mieste je potrebné poznamenať, že marcové ústavné články, a teda ani župný zákon neustanovovali výslovne, že by uchádzač o zvolenie musel ovládať aktívne jazyk maďarský. Podmienkou bola aktívna znalosť „úradného jazyka“, teda jazyka úradných rokovaní. Jedine chorvátske komitáty si vymohli, že týmto jazykom bude na ich území chorvátčina. Na ostatnom území Uhorska sa stal úradným jazykom (v tejto etape skôr *de facto* ako *de iure*) jazyk maďarský. Uhorské komitáty si tento rokovací jazyk žiarlivo strážili, čo sa týka aj viacerých žúp na území dnešného Slovenska. Počet poslancov komitátnej kongregácie bol v zmysle zákona determinovaný počtom obyvateľov komitátu a mal sa pohybovať medzi 50 – 400. Volebné obvody boli vymedzené tak, aby jeden poslanec „pokiaľ je to možné“ pripadol na 800 obyvateľov. Za vykonanie zákona bolo zodpovedné príslušné ministerstvo v súčinnosti komitátmi na základe právnej úpravy nižšej právnej sily

Mestské a obecné voľby upravoval v období pre rakúsko-uhorským vyrovnaním **zák. čl. č. 23/1848**, ktorý bol taktiež založený na princípe ľudového zastúpenia. Pre aktívne volebné právo zákon ustanovoval obdobné podmienky ako zák. čl. č. 5/1848 s tým rozdielom, že majetkový cenzus ustanovoval prostredníctvom značne vágneho pojmu „dostatočné nájomné za dom“. Platenie nájomného musel preukázať pri lokálnych voľbách každý – dokonca aj príslušníci inteligencie, ktorí podľa zák. čl. č. 5/1848 nemuseli splniť žiadne ďalšie kritériá. Pre pasívne volebné právo analyzovaný zákon ustanovil jedinou podmienku – trvalý pobyt v meste. Na organizáciu mestských volieb (volebný proces) sa vzťahoval zák. čl. č. 5/1848, oproti parlamentným voľbám však boli lokálne voľby tajné.

V období rakúsko-uhorského dualizmu bol v Uhorsku prijatý v poradí druhý župný zákon – zák. čl. č. 42/1870, ktorý bol podstatným spôsobom zmenený zák. čl. č. 21/1886. Podľa týchto zákonov sa základnou jednotkou miestnej správy stali tzv. municípiá. Municípiám boli na roveň postavené tzv. municipálne mestá. Najdôležitejším voleným orgánom municípií a municipálnych miest bol **municipálny výbor**. Tento kolektívny orgán vykonával všetky najvýznamnejšie právomoci municípiá, teda vydával právne normy nižšej právnej sily platné len na jeho území (štatúty), volil župných úradníkov, rozhodoval o ďalších otázkach týkajúcich sa municípiá a pod. Špecifickým spôsobom bolo upravené zloženie municipálnych výborov; jednu polovicu municipálneho výboru tvorili osoby, ktorí platili v mieste svojho pobytu najvyššiu miestnu daň (tzv. virilisti), pričom druhá polovica členov bola volená na 10 rokov.

Zákon ustanovoval, že za člena municipálneho výboru nemôže byť zvolený ten:

- kto nie je uhorským štátnym občanom,
- kto nedovŕšil 24 rokov veku, alebo mu bola súdom predĺžená maloletosť,
- kto bol v poručníckej moci,
- kto nevedel čítať alebo písať (podľa zaužívanej praxe išlo o znalosť v jazyku, v ktorom sa uskutočňovali rokovania (cenzus gramotnosti),

- kto sa nezdrzuje na území municípa viac ako 2 roky, alebo počas rovnakej lehoty tu nemá trvalé bydlisko (cenzus pobytu), alebo neplatí daň (daňový cenzus),
- kto nemá duševné alebo hmotné prostriedky na to, aby bol zapísaný do celoštátneho zoznamu voličov,
- kto je v úpadku,
- kto je vo výkone trestu odňatia slobody za zákonom špecifikované trestné činy, resp. je vo výkone trestu odňatia slobody v zákonom určenej dĺžke.

Voľby do municipálnych výborov prebiehali vo volebných obvodoch, ktoré sa určovali v závislosti od počtu obyvateľov municípa (volebný obvod musel zahŕňať minimálne 200 obyvateľov a maximálne 600 obyvateľov). Deň volieb určovalo municipálne zhromaždenie. Pasívne volebné právo mal každý, kto mal aktívne volebné právo, vrátane virilistov (ak bol virilista zvolený, na jeho „virilné“ miesto nastupoval náhradník z radov osôb, ktoré platili v municípu najvyššiu daň). Voľby prebiehali v jeden deň, iba vo výnimočných prípadoch sa mohli konať v dvoch dňoch. Na hlasovacom lístku mal volič, ktorého totožnosť bola zisťovaná volebnou komisiou vyznačiť mená kandidátov, za ktorých hlasoval, pričom na inak označené alebo doplnené hlasovacie lístky sa neprihliadalo. Hlasy sa sčítavali ešte v deň volieb, a to verejne. Ak bolo zvolených viac osôb s rovnakým počtom hlasov, rozhodol los uskutočnený predsedom volebnej komisie. Výsledky volieb mali byť okamžite vyhlásené.

Obecné voľby upravoval v období dualizmu zák. čl. č. 22/1886. Obce si samy určovali počet svojich zástupcov uplatňujúc zásadu, podľa ktorej mal na každých 100 obyvateľov pripadať jeden poslanec. V závislosti na type obce zákon určoval maximálny počet obecných poslancov. Aj obecný zákon vychádzal z princípu virilného zastúpenia, v porovnateľnom rozsahu ako pri municipálnych voľbách. Obdobne boli ustanovené aj podmienky aktívneho volebného práva, navyše pri obecných voľbách nedisponovali volebným právom príslušníci ozbrojených síl a osoby slúžiace v uniformách. Právo zúčastniť sa obecných volieb nemali ani municipálni úradníci. Právo voliť však zákon priznával aj právnickým osobám, ktoré mali v obci majetok a platili obecnú daň.

VII.2. Volebné právo v Československej republike (1918-1938)

VII.2.1. Volebné právo do Národného zhromaždenia

VII.2.1.1. Švehlov kľúč - predchodca parlamentných volebných zákonov v ČSR

Ešte pred analýzou „parlamentného“ volebného práva tzv. prvej Československej republiky sa žiada pripomenúť niektoré základné historické fakty. Národný výbor československý ako vrcholný orgán domáceho odboja 28. októbra 1918 o 22.00 vyhlásil vznik samostatného Československa¹⁵² a v tejto súvislosti vydal prvý zákon samostatného štátu - zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. o zriadení samostatného československého štátu, ktorým sa Národný výbor v mene československého národa vyhlásil za vykonávateľa štátnej zvrchovanosti. Súčasťou označeného zákona bola aj recepcia krajinských a ríšskych zákonov,

¹⁵² Prvé normy novo vznikajúceho štátu podpísalo 5 členov Národného výboru - tzv. "muži októbra" (Alois Rašín, Antonín Švehla, František Soukup, Jiří Stříbrný a Vavro Šrobár).

Zákon č. 11/1918 Sb. z. a n. zároveň ustanovoval, že rozhodnutie o forme československého štátu sa zveruje Národnému zhromaždeniu v zhode s Československou národnou radou v Paríži (vrcholný orgán zahraničnopolitického odboja). Označený právny akt sa v domácej ústavnoprávnej literatúre spravidla označuje ako prvé ústavné provizórium.

V nadväznosti na uvedené treba poznamenať, že Národný výbor mal už pri svojom konštituovaní (júl 1918) ambíciu stať sa vrcholným mocenským orgánom budúceho štátu. Aj preto bolo potrebné zabezpečiť, aby mal primeranú legitimitu, keďže bolo zrejmé, že po vzniku nového štátu nebude možné okamžite uskutočniť voľby. Riešenie tohto problému navrhol jeden z kľúčových predstaviteľov októbra 1918 a budúci minister vnútra Antonín Švehla. Podľa jeho návrhu, ktorý bol neskôr označený ako tzv. „*Švehlov kľúč*“ sa východiskom pre politické zloženie Národného výboru mali stať výsledky volieb do Poslaneckej snemovne Ríšskej rady z roku 1911; pri pridelovaní miest v Národnom výbore sa brali do úvahy len tie politické strany, ktoré dosiahli vo voľbách do Poslaneckej snemovne Ríšskej rady z roku 1911 aspoň 1% voličských hlasov. Bolo rozhodnuté, že Národný výbor bude mať 38 členov. Najvyššie zastúpenie pripadlo sociálnym demokratom (10 miest), agrárnikom a štátoprávnym demokratom (po 9 mandátoch). Koncom októbra 1918 bol Národný výbor rozšírený o ďalšie 4 miesta, ktoré pripadli slovenským poslancom.

Obdobie prvého ústavného provizória skončilo 13. novembra 1918, keď Národný výbor schválil tzv. druhé ústavné provizórium - zákon č. 37/1918 Sb. z. a n. o dočasnej ústave, ktorá pretrvalo až do schválenia Ústavnej listiny Československej republiky z 29. februára 1920¹⁵³. Podľa dočasnej ústavy sa jedným z najvyšších orgánov štátu (popri prezidentovi a vláde) stalo **Národné zhromaždenie, ktoré taktiež nebolo volené**; konštituovalo sa rozšírením Národného výboru opätovným uplatnením tzv. *Švehlovho kľúča*, aj keď už v modifikovanej podobe (jedna polovica mandátov sa pridelovala s ohľadom na počty mandátov získané jednotlivými politickými stranami vo voľbách v roku 1911, pričom pri druhej polovici sa zohľadňoval počet hlasov, ktoré dostali politické strany v tých istých voľbách). Na tomto základe sa konštituoval 256 členný ústavodarný zbor zložený zo zástupcov siedmich politických strán, pritom 40 miest pripadlo Slovákom, ktorí ale neboli do Národného zhromaždenia kooptovaní podľa Švehlovho kľúča, ale boli menovaní ministrom pre správu Slovenska Vavrom Šrobárom. Neskôr (pri prvej novelizácii dočasnej ústavy) sa počet poslancov za Slovensko zvýšil zo 40 na 54 zástupcov.

VII.2.1.2. Ústavná listina a volebné právo

Ústavná listina Československej republiky uvedená zákonom č. 121/1920 Sb. z. a n. z 29. februára 1920 (ďalej aj „Ústava ČSR z roku 1920“) bola vo svojej dobe jednou z najprogressívnejších a najdemokratickejších európskych ústav, navyše mala vysokú legislatívno-technickú kvalitu. K jej príprave, schvaľovaniu, obsahovej analýze i hodnoteniu existuje v domácej odbornej literatúre celý rad mimoriadne hodnotných publikačných

¹⁵³ Počas obdobia svojej platnosti bola dočasná ústava dvakrát novelizovaná; zákonom č. 138/1919 Sb. z. a n. (prostredníctvom neho sa zvýšil počet poslancov Národného zhromaždenia) a zákonom č. 271/1919 Sb. zu. a n. (posilnenie právomocí prezidenta).

výstupov, ktorých priblíženie presahuje vecný rámec tejto učebnice. Z hľadiska sledovaných cieľov je potrebné uviesť, že podľa Ústavy ČSR z roku 1920 bolo jediným priamo občanmi voleným štátnym orgánom s celoštátnou pôsobnosťou dvojkomorové **Národné zhromaždenie**, zložené z **Poslaneckej snemovne**, ktorá mala 300 členov a **Senátu**, ktorý mal 150 členov. Ústava ČSR z roku 1920 ustanovovala aj základy volebného práva do oboch snemovní

Ústavná listina ustanovovala pre obe snemovne zhodné ústavné princípy. V zmysle jej § 8 a § 13 sa tak Poslanecká snemovňa, ako aj Senát „... **volia podľa rovného, priameho, tajného hlasovacieho práva podľa zásady pomerného zastúpenia**“. Určité rozdiely boli v ústavnej úprave aktívneho a pasívneho volebného práva Aktívne volebné právo do Poslaneckej snemovne mali „...**všetci štátni občania Československej republiky bez rozdielu pohlavia**,¹⁵⁴ **ktorí prekročili 21 rok veku a vyhovujú ostatným podmienkam volebného poriadku do Poslaneckej snemovne**.“ (§ 9) a do Senátu „**všetci štátni občania Republiky československej bez rozdielu pohlavia, ktorí prekročili 26 rok veku a vyhovujú ostatným podmienkam zákona o zložení a právomoci Senátu**.“ (§ 14). Pokiaľ ide o pasívne volebné právo, právo byť volený do Poslaneckej snemovne mali „**štátni občania Československej republiky bez rozdielu pohlavia, ktorí dosiahli aspoň 30. roku veku a vyhovujú ostatným podmienkam volebného poriadku do Poslaneckej snemovne**“ (§ 10) a právo byť volený do Senátu „**štátni občania Československej republiky bez rozdielu pohlavia, ktoré dosiahli 45 rokov svojho veku a vyhovujú ostatným podmienkam zákona o zložení a právomoci Senátu**.“ (§ 15). Nikto nemohol byť zároveň členom oboch snemovní (§18).

Ústava ČSR z roku 1920 zároveň ustanovovala, že Poslanecká snemovňa sa volí na 6 ročné volebné obdobie a Senát na 8 ročné volebné obdobie (§ 11a § 16) a odkazovala prostredníctvom blankiet na úpravu podrobností o výkone volebného práva a uskutočnení volieb na volebný poriadok Poslaneckej snemovne (§ 12) a zákon o zložení a právomoci Senátu (§ 17). Priamo v Ústavnej listine tiež bolo zakotvené, že o platnosti volieb do oboch komôr parlamentu rozhoduje Volebný súd (§ 19). Za pozoruhodnú skutočnosť možno považovať tiež skutočnosť, že priamo základný zákon určoval volebný deň; podľa ústavnej úpravy sa voľby do Poslaneckej snemovne i Senátu „**konajú v nedeľu**“.

V súvislosti s ústavnou úpravou volieb, resp. volebného systému sa žiada zdôrazniť, že Ústava ČSR z roku 1920 **fixovala systém pomerného zastúpenia pre voľby oboch komôr Národného zhromaždenia**,¹⁵⁵ čo treba pripísať aj skutočnosti, že v tomto období sa v nemalom množstve európskych štátov systém pomerného zastúpenia považoval za pomyselný vrchol volebnej spravodlivosti. Išlo navyše o volebný systém, ktorý vyhovoval v čase schvaľovania ústavy najsilnejším politickým stranám, keďže im garantoval politické istoty a vo svojej dobe pôsobil stabilizujúco aj na fungovanie ústavno-politického systému. Na druhej strane treba poznamenať, že posilňoval postavenie politických strán na úkor radových poslancov, ktorým síce ústava garantovala voľný poslanecký mandát [„**Členovia**

¹⁵⁴ Možno stojí za povšimnutie, že návrh slovenských poslancov V. Šrobára a M. Hodžu obmedziť na Slovensku volebné právo ženám z dôvodu toho, že sú ľahko ovplyvniteľné kňazmi, neprešiel napriek tomu, že bol predmetom dlhých úvah.

¹⁵⁵ Stojí za povšimnutie, že táto úprava bola prevzatá aj do platnej ústavy Českej republiky z roku 1992, ktorá v čl. 18 ods. 1 ustanovuje, že „**Volby do Poslanecké sněmovny se konají ...podle zásad poměrného zastuopení**...“. Zároveň však treba poznamenať, že čl. 18 ods. 2 českej ústavy naopak ustanovuje, že „**Volby do Senátu se konají ...podle zásad většinového systému**“.

Národného zhromaždenia vykonávajú svoj mandát osobne; nesmú od nikoho prijať príkazy“ (§ 22 ústavy)], ale v skutočnosti sa mandát chápal skôr ako majetok politických strán, než osobný mandát poslanca (toto chápanie podporil svojimi rozhodnutiami aj Volebný súd, keď akceptoval tzv. poslanecké reverzy). Zároveň však treba poznamenať, že systém pomerného zastúpenia „pozitívne“ vplýval na pôsobenie mimo ústavných orgánov - zvlášť ide o fungovanie tzv. Päťky - , na ktorých pôde sa *de facto* rodili politické rozhodnutia a parlamentné procedúry sa tým značne formalizovali. Prvé kritické hlasy proti systému pomerného zastúpenia sa objavili už v roku 1925. Kritizované bolo najmä to, že princíp pomerného zastúpenia neumožňuje menšine uskutočniť žiadnu revolučnejšiu zmenu, čo v konečnom dôsledku nemožno hodnotiť negatívne, na druhej strane takýto systém „...*neučil voliča myslieť na nič iné, ako na jednu politickú stranu a neučil ho žiadnej inej vernosti*“ (PEROUTKA, F., 1991, s. 982). Kritika sa výrazne zintenzívnila v 30-tych rokoch, zvlášť v období pred zánikom tzv. 1. ČSR (egoizmus politických strán sa považoval a stále považuje za jeden z dôvodov zániku predmníchovskej československej republiky, ktorá bola inak hodnotená aj ako jedna z oáz európskej demokracie v medzivojnovom období).

Priamo z Ústavnej listiny, ako aj iných zákonov bolo možné vyvodit' inkompatibilitu funkcie poslanca či senátora s inými verejnými funkciami, či pracovnými aktivitami. Členmi Národného zhromaždenia nemohli byť napr. členovia Ústavného súdu, prísediaci Volebného súdu a členovia župných zastupiteľstiev, župani a okresní náčelníci. Poslancom nemohol byť ani prezident republiky, člen snemovej kancelárie, guvernér, členovia Bankovej rady a revidujúceho výboru Národnej banky československej. Zákon č. 144/1924 Zb. z. a n. o inkompatibilite ustanovoval nezlučiteľnosť výkonu funkcie poslanca, resp. senátora s podnikateľskou činnosťou, členstvom v správnej rade, funkciou advokáta, či odborného poradcu pre prípady, ak by sa poslanec, či senátor dostal do priameho hospodárskeho styku so štátom. V prípade zvolenia mali takéto osoby povinnosť vybrať si dovolenku (vysokoškolskí učitelia nemuseli, ale ak si dovolenku vybrali, mohli sa stať poslancami s tými istými obmedzeniami ako ostatní zamestnanci v štátnych službách). Štátni zamestnanci nemali v čase výkonu poslaneckého mandátu nárok na iný než časový postup.

VII.2.1.3. Zákony o voľbách do Národného zhromaždenia

Zákonnú úpravu volieb do Národného zhromaždenia v období tzv. prvej ČSR tvorili tri zákony;

- zákon č. 663/1919 Sb. z. a n. o stálych zoznamoch voličských,
- zákon č. 123/1920 sb. z. a n., ktorým sa vydáva volebný poriadok do Poslaneckej snemovne, a
- zákon č. 124/1920 Sb. z a n. o zložení a právomoci senátu.¹⁵⁶

Podľa zákon č. 663/1919 Sb. z. a n. o stálych zoznamoch voličských sa v každej obci zriaďovali stále voličské zoznamy, ktoré mali zjednodušiť a urýchliť volebné konanie. Zostavovali a viedli ich miestne volebné komisie. Zapisovali sa do nich všetci štátni občania ČSR starší ako 21 rokov vrátane tých, ktorí mali pred zápisom v obci trvalé bydlisko aspoň

¹⁵⁶ Vo svojej podstate k týmto zákonom možno zaradiť tiež zákon č. 125/1920 Sb z. a n. o Volebním súde, ktorého rámcová obsahová analýza tvorí súčasť VI. kapitoly tejto učebnice.

3 mesiace. Toto obmedzenie neplatilo len v prípade vojakov, ktorí mali do roku 1927 právo voliť v obci, kde mali trvalé bydlisko pred narukovaním. Zákon ustanovoval prípady vylúčenia zo zápisu do zoznamu voličov, vylúčenie zo zápisu sa týkalo osôb, ktoré

- boli súdnym rozsudkom zbavení práva voľne disponovať s majetkom,
- upadli do konkurzu, pokiaľ tento trval alebo na ich žiadosť prebiehalo konanie vyrovnávacie, pokiaľ nebolo vyhlásené za skončené,
- boli zbavené volebného práva rozsudkom súdu pre taký trestný čin, so spáchaním ktorého bola spojená strata volebného práva do orgánov obcí,
- osoby, ktoré boli v donucovacej pracovni.

Z uvedeného vyplýva, že zákon o stálych voličských zoznamoch **ustanovoval prekážky výkonu volebného práva**. Proti rozhodnutiam vo veciach zápisu do zoznamu voličov mohla dotknutá osoba podať námietky, o ktorých rozhodovali tzv. reklamačné komisie. Aj proti rozhodnutiam reklamačných komisií bolo možné podať opravný prostriedok, o ktorom s definitívnou platnosťou rozhodoval Volebný súd. Voličské zoznamy boli zostavované každý pol rok bez ohľadu na to, či sa konali voľby alebo nie. Nemuseli teda byť vždy aktuálne. Zákon bol novelizovaný zákonom č. 44/1920 Sb. z. a n., ktorým boli urobené menšie úpravy v časti týkajúcej sa reklamačného konania a námietok.

Zákon č. 123/1920 sb. z. a n., ktorým sa vydáva volebný poriadok do Poslaneckej snemovne (ďalej aj „Volebný poriadok“) bol prijatý Národným zhromaždením 29. februára 1920, t.j. spolu so schválením Ústavnej listiny. Jeho tvorcovia ho sami označili za mimoriadne kvalitný, jeden z jeho spolutvorcov A. Švehla na jeho margo uviedol: *„Tento volebný poriadok môže byť nazvaný skutočne ideálnym a to je potrebné si tiež niekedy povedať, keď urobíme niekedy niečo dobré, aby sme sa pochválili“*¹⁵⁷. Volebný poriadok v nadväznosti na príslušné ustanovenia Ústavnej listiny rozvíjal a konkretizoval ústavné princípy volieb do Poslaneckej snemovne (všeobecné, rovné, priame a tajné hlasovacie právo a zásadu pomerného zastúpenia). Volebný poriadok rozšíril aj podmienky výkonu aktívneho volebného práva, v zmysle jeho § 1 bola podmienkou výkonu volebného práva aj požiadavka, aby volič mal bydlisko v niektorej obci Československej republiky aspoň 3 mesiace od vyloženia voličských zoznamov (cenzus pobytu); táto podmienka sa nevzťahovala na vojakov. Platila tiež podmienka, že poslancom sa môže stať len osoba, ktorá je štátnym občanom aspoň tri roky (táto podmienka sa uplatňovala až od 1. januára 1925). Vo Volebnom poriadku boli v zhode so zákonom č. 663/1919 Sb. z. a n. aj ustanovenia o voličských zoznamoch - volič nezapísaný vo voličskom zozname, resp. zapísaný v ňom neprávom nemohol byť pripustený k hlasovaniu. Zákon č. 123/1920 Sb. z. a n. rozširoval aj podmienky pasívneho volebného práva – volený do Poslaneckej snemovne mohol byť len ten, kto bol štátnym občanom aspoň tri roky. Volebný poriadok ustanovoval volebnú povinnosť (zároveň ale pomerne široko uvádzal dôvody oslobodenia od volebnej povinnosti), čo bolo v danom období pomerne bežnou súčasťou volebných zákonov

Pokiaľ ide o organizáciu a riadenie volieb do Poslaneckej snemovne, k uskutočneniu volieb sa zriaďovali volebné komisie, volebný poriadok špecifikoval ich úlohy. Volebné územie bolo rozdelené na 23 volebných krajov, v ktorých sa pridelovalo najmenej 6 a najviac 48 mandátov, novelou z roku 1925 sa počet volebných krajov znížil na 22. Právo

¹⁵⁷ PEROUTKA, F.: *Budování státu III*. Praha 1991, s. 977.

predkladať kandidátne listiny mohli len politické strany krajskej volebnej komisií najneskôr 21 dní pred dňom volieb. Kandidátna listina musela obsahovať označenie strany, osobné údaje jednotlivých kandidátov, určenie splnomocnenca strany a jeho náhradníkov. Náklady na tlač a rozmnoženie kandidátnych listín znášal štát spoločne s kandidujúcimi politickými stranami. Samotné hlasovanie prebiehalo vo volebných miestnostiach, dohľad nad ním zabezpečovali obvodné volebné komisie. Volebný poriadok ustanovoval povinnosť voliť tajne. Voliči mohli odovzdať hlas len kandidátnej listine politickej strany, pričom nemohli ovplyvniť poradie kandidátov uvedené na kandidátnej listine (škrtnutie, výhrady, či zmeny poradia nemali vplyv na platnosť hlasu); t. j. išlo o tzv. prísne viazané kandidátne listiny.¹⁵⁸ Mandáty sa pridelovali v troch skrutíniach. Prvé skrutínum sa uskutočňovalo na úrovni volebných krajov podľa prirodzeného kvocientu (v terminológii volebného poriadku „volebného čísla“). Druhé a tretie skrutínum sa uskutočňovalo pred ústrednou volebnou komisiou, pričom sa ho mohli zúčastniť len politické strany, ktoré získali v niektorom z volebných krajov najmenej 20 000 hlasov, alebo dosiahli počet hlasov zodpovedajúci volebnému číslu.¹⁵⁹ Pre druhé skrutínum zostavovali politické strany nové kandidátne listiny zostavené z jej kandidátov, ktorí v prvom skrutínum nezískali mandát. V druhom skrutínum a treťom skrutínum sa pridelovali mandáty za zostatkové hlasy z prvého skrutínia podľa čiastočne modifikovanej Hagenbach-Bischoffovej metódy (pozri k tomu podkapitulu V.3.1); je pozoruhodné, že tento model pridelovania mandátov bol prevzatý s drobnými korekciami do parlamentných volebných zákonov schvaľovaných bezprostredne po novembri 1989.

Volebný poriadok do Poslaneckej snemovne bol počas prvej ČSR dvakrát novelizovaný; zákonom č. 205/1925 Zb. z. a n. a zákonom č. 58/1936 Zb. z. a n. S volebným poriadkom však súvisel aj ústavný zákon č. 234/1920 Zb. z. a n. o zastúpení sibírskych legionárov v Poslaneckej snemovni (členom sibírskych légii priznával pre prvé volebné obdobie v Poslaneckej snemovni 4 mandáty) a predovšetkým zákon č. 56/1927 Zb. z. a n. o volebnom práve príslušníkov brannej moci a žandárstva, ktorým bolo odňaté právo voliť príslušníkom ozbrojených síl a žandárom.

Z názvu **zákona č. 124/1920 Sb. z. a n. o zložení a právomoci Senátu** vyplýva, že plnil nielen funkciu volebného zákona, ale rozvíjal tiež ustanovenia Ústavnej listiny týkajúce sa zloženia a právomoci Senátu. Procesné a v zásade aj hmotnoprávne pravidlá volieb do Senátu boli v zásade analogické ako pre voľby do Poslaneckej snemovne, čo ostatne vyplývalo explicitne s § 2 tohto zákona, ktorý ustanovoval, že pre voľby Senátu platí volebný poriadok do Poslaneckej snemovne, „...*ak tento zákon neustanovuje inak*“. Zákon ustanovoval, že nikto nesmie kandidovať súčasne do volieb oboch snemovní, čo platí aj vtedy, ak sa voľby nekonali oboch komôr súčasne ale s odstupom najviac 4 týždňov. Pre pasívne volebné právo platila podmienka, že senátorom môže byť len osoba, ktorá je aspoň

¹⁵⁸ Inštitút prísne viazaných kandidátnych listín bol často predmetom kritiky z dôvodu, že neumožňuje personifikáciu voľby a tým potláča osobnosť voliča, jeho schopnosť vybrať si vhodného kandidáta. Tento inštitút kritizoval aj jeden z mužov októbra K. Kramára, ktorý z tohto dôvodov pri hodnotení Ústavnej listiny uvádzal, že nejde o demokratickú ústavu, ale ústavu straníckej demokracie (porovnaj PEROUTKA, F., 1991, s. 982).

¹⁵⁹ Podľa prvej novelizácie Volebného poriadku z roku 1925 sa prihliadalo v druhom skrutínum na hlasy politickej strany, ktorá v prvom skrutínum aspoň v jednom v jednom volebnom kraji získala minimálne jeden mandát. Druhá novelizácia z roku 1935 upravila znenie tohto ustanovenia tak, že sa k hlasom strany v druhom skrutínum prihliadalo vtedy, ak politická strana získala aspoň v 1 volebnom kraji 20 000 hlasov, alebo v celoštátnom meradle najmenej 120 000 hlasov.

10 rokov štátnym občanom (táto podmienka platila až od roku 1928). Voľby do Senátu sa konali v 13 volebných krajoch s počtom mandátov (podľa rozlohy) od 4 do 23.

VII. 2. 2. Volebné právo do orgánov územnej samosprávy

K efektívnemu fungovaniu každého štátu je nevyhnutné zabezpečiť plnenie jeho základných funkcií aj na lokálnej úrovni a tiež úrovni vyšších územných jednotiek. Pre moderný demokratický štát je charakteristické zabezpečovanie úloh v jednotlivých územných jednotkách jednak prostredníctvom priamo centrálné riadených miestnych orgánov (orgány územnej štátnej správy), ako aj využitie predností samosprávneho riadenia, t.j. prostredníctvom obyvateľmi priamo volených orgánov miestnej (územnej) samosprávy, pričom práve podľa právneho postavenia samosprávnej zložky miestnej správy možno hodnotiť aj mieru demokratickosti miestnej správy. Z uvedených dôvodov bolo jednou z prioritných úloh novo vzniknutej Československej republiky, ktorá mala od svojich počiatkov v úcte demokratické hodnoty, vytvoriť čo najskôr funkčný systém územnej správy, ktorého súčasťou budú aj obyvateľmi priamo volené orgány územnej samosprávy s primeranou autonómiou pri výkone svojej pôsobnosti. Zabezpečenie tejto úlohy bolo o to zložitejšie, že nový štátny útvar zdedil z obdobia Rakúsko-Uhorska rozdielne modely miestnej správy uplatňované na jednej strane na území Čiech, Moravy a Sliezska a na druhej strane na území Slovenska, ktoré bolo predtým súčasťou Uhorska (nehovoriac už o špecifikách miestnej správy v Podkarpatskej Rusi). Proces formovania modernej a efektívnej miestnej správy v tzv. I. ČSR bol mimoriadne komplikovaný a spojený aj s mnohými pochybeniami, či neúspechmi. Jeho podrobnejší popis zjavne presahuje tematický záber „historickej kapitoly“ tejto učebnice, ktorej predmetom záujmu je primárne spôsob voľby obyvateľmi priamo volených samosprávnych orgánov. Počas existencie I. ČSR pôsobila tak na území Čiech, Moravy a Sliezska, ako aj na území Slovenska v zásade trojstupňová územná správa na úrovni obcí (miest), okresov a žúp (neskôr krajín), pričom na každom stupni pôsobili aj obyvateľmi priamo volené samosprávne orgány; práve rámcovému popisu spôsobu ich konštituovania bude venovaný nasledujúci text.

VII.2.2.1. Voľby obecných zastupiteľstiev

Centrálné orgány nového štátu sa najprv začali zaoberať reformou základného stupňa miestnej správy, na ktorom sa najviac prejavuje model samosprávneho riadenia, teda reformou obecnej samosprávy. Reformu obecnej samosprávy začal prerokúvať (revolučný) Národný výbor, vykonávajúci na základe prvého ústavného provizória zvrchovanú moc, už 6. novembra 1918. Bola ustanovená trojčlenná komisia,¹⁶⁰ ktorej úlohou bolo v lehote ôsmich dní predložiť návrh obecného zriadenia a obecného volebného poriadku. Nebolo pritom v zásade žiadnych pochybností o tom, že nové volebné predpisy majú byť založené na zásadách všeobecného (pre obe pohlavia), rovného a priameho volebného práva s tajným hlasovaním. Po konštituovaní Národného zhromaždenia na základe druhého ústavného provizória (dočasnej ústavy) prebiehali legislatívne práce súvisiace s pripravovanou reformou

¹⁶⁰ Komisiu tvorili Jiří Hoetzel (1874 – 1961), popredný český ústavný právnik prvej polovice 20. storočia, autor základného návrhu - osnovy Ústavnej listiny československej republiky), Bedřich Bobek a Václav Joachim.

obecnej samosprávy priamo na parlamentnej pôde, kde sa postupne prerokovávali jednotlivé návrhy zákonov.

Už v novembri 1918 bol do legislatívneho procesu predložený poslanecký návrh, podľa ktorého mali byť rozpustené všetky okresné zastupiteľstvá volené podľa majetkových zásad, ako aj niektoré obecné výbory.¹⁶¹ Podľa poslaneckého návrhu z 21. novembra 1918 bola Ústavnému výboru Národného zhromaždenia uložená úloha vypracovať volebný poriadok pre voľby v obciach založený na všeobecnom a rovnom volebnom práve pre mužov i ženy s pomerným zastúpením. Práce na novom obecnom volebnom poriadku boli úspešne zavŕšené 31. januára 1919, keď Národné zhromaždenie schválilo **zákon č. 75/1919 Sb., ktorým vydáva se řád volení v obcích republiky Československé** (ďalej aj „zákon č. 75/1919 Sb.“), ktorý na území Čiech nadobúdala účinnosť dňom vyhlásenia¹⁶², zatiaľ čo na Slovensku až 31. decembra 1920 (§ 76 tohto zákona ustanovoval, že „*Zákon tento nabude účinnosti dnem vyhlásky, na Slovensku 31. prosincem 1920; ministr vnitra je však zmocněn rozhodnouti, že zákon tento nabývá tam účinnosti i dříve*“). Zákon č. 75/1919 Sb. upravoval priame voľby obecného zastupiteľstva obyvateľmi obcí, ako aj nepriame voľby starostu obce, jeho zástupcov a tiež voľby členov obecnej rady a obecných komisií obecných zastupiteľstvom.

Voľby obecného zastupiteľstva

Právo voliť obecné zastupiteľstvo mali všetci občania Československej republiky bez rozdielu pohlavia, ktorí prekročili 21. rok veku a bývali v obci voľby aspoň tri mesiace¹⁶³ (počítajúc späť odo dňa vyloženia voličských zoznamov), a ktorí neboli zákonom výslovne vylúčení z práva voliť (pozri § 1). Samostatne bolo upravené volebné právo pre vojakov, ktorí neboli vojakmi z povolania,¹⁶⁴ na rozdiel od volebného práva vojakov z povolania.¹⁶⁵ Zákon riešil volebné právo občanov bývajúcich v niekoľkých obciach tak, že každý občan smel vykonávať volebné právo iba v jedinej obci a to osobne.

Z práva voliť boli vylúčení občania

- ktorí boli právoplatným súdnym výrokom zbavení práva voľne disponovať so svojim majetkom;
- ktorí upadli do konkurzu, pokiaľ trvalo konkurzné konanie, ako aj tí, na ktorých žiadosť sa vykonávalo vyrovnávacie konanie, pokiaľ nebolo vyhlásené za skončené;
- ktorí mali povinnosť vykonať vyúčtovanie zo správy obecného imania alebo statku, imania obecného ústavu alebo podniku, alebo imania spravovaného obcou, a neurobili tak,

¹⁶¹ Požiadavka rozpustiť obecné výbory sa týkala všetkých predmestských pražských a brnenských obcí, plzeňskej obce, okolitých a iných obcí, ktorých zlúčenie sa malo vykonať v najbližšej dobe, alebo tých, kde to požadovala najmenej jedna štvrtina obyvateľstva. Zároveň sa vyslovila požiadavka zriadiť správne výbory, v ktorých mala byť najmenej jedna polovica zástupcov robotníctva.

¹⁶² Dátum prvých obecných volieb po vzniku Československej republiky bol ustanovený na 15. jún 1919. Konali sa však iba v Čechách, na Morave v časti Sliezska. Nevolilo sa na územiach, ktorých príslušnosť k československému štátu ešte nebola ujasnená (Vitorazsko, Hlučínsko, Valticko a časť Tešínska) a voľby neboli organizované ani na Slovensku a Podkarpatskej Rusi.

¹⁶³ Doba vojenskej služby, pri vojnových úkonoch alebo v zajatí neprerušovali dĺžku bývania.

¹⁶⁴ Vojaci, ktorí neboli vojakmi z povolania, mali volebné právo v obci, v ktorej bývali aspoň tri mesiace, počítajúc späť odo dňa, kedy nastúpili vojenskú službu.

¹⁶⁵ Pre vojakov z povolania platili tie isté ustanovenia ako pre iných voličov.

hoci lehota, daná im na vyúčtovanie obecným zastupiteľstvom alebo dozorným úradom už uplynula;

- ktorí boli odsúdení právoplatným rozsudkom trestného súdu za taký zločin, prečin alebo priestupok, za ktorý podľa platných ustanovení nastáva strata volebného práva do obcí;¹⁶⁶

- ktorí boli na donucovacom pracovisku (pozri § 3 zákona č. 75/1919 Sb.).

Pokiaľ ide o pasívne volebné právo, do obecného zastupiteľstva mohli byť volení občania Československej republiky, ktorí mali (aktívne) volebné právo, dovŕšili 26. rok veku, ku dňu voľby bývali v obci aspoň jeden rok a neboli výslovne vylúčení z voliteľnosti.¹⁶⁷ Za členov obecného zastupiteľstva (a ani obecných komisií) nemohli byť volení :

- obecní zamestnanci, nad ktorými malo disciplinárnu právomoc obecné zastupiteľstvo alebo obecná rada, avšak iba v obciach s menej než 5000 obyvateľmi. V obciach, majúcich 5000 alebo viac obyvateľov, nemohli byť zvolení za starostu, námestníka alebo člena obecnej rady;

- úradníci všetkých správnych úradov, ktorým patrilo priamy dohľad nad obcou;

- tí, ktorí napriek riadnemu upomenutiu, v lehote aspoň na päť dní určenej v upomienke, nezaplatili nejaké verejné obecné dávky splatné dlhšie ako rok (§ 5 zákona č. 75/1919 Sb.).

Príbuzenstvo a švagrovstvo bolo prekážkou, pre ktorú súčasne nemohli byť členmi obecnej rady alebo tej istej obecnej komisie manželia, rodičia a deti, a to vlastné i nevlastné, svokor alebo svokra so zaťom alebo nevestou, súrodenci, manžel so súrodencom druhého manžela (§ 6 zákona č. 75/1919 Sb.). V prípade zvolenia takto vymedzených osôb v konflikte s uvedeným ustanovením zákona, alebo pokiaľ by bol nastal takýto vzťah neskôr a ak by sa nevzdal jeden zo zúčastnených do troch dní dobrovoľne mandátu, strácal členstvo v obecnej rade alebo v dotknutej komisii člen mladší; pokiaľ by mali rovnaký vek, mal rozhodnúť los.

Zákon č. 75/1919 Sb. ustanovoval volebnú povinnosť, t.j. každý oprávnený volič bol povinný zúčastniť sa voľby, pričom neospravedlnená neúčast' vo voľbách bola sankcionovaná (k sankciám pozri nižšie). Volič mohol byť oslobodený od volebnej povinnosti z dôvodov ustanovených v zákone¹⁶⁸ Aj zamestnávateľa boli povinní upraviť v deň voľby službu tak, aby sa zamestnanci mohli voľby zúčastniť. Takisto vojenská služba mala byť v deň voľby upravená takým spôsobom, aby pokiaľ to služobné pomery dovoľujú, i vojaci, ktorí majú volebné právo mimo služobného miesta, mohli toto právo vykonať.

¹⁶⁶ Výrok, či má nastať strata volebného práva, mal do budúcnosti vysloviť súd v rozsudku. Ak šlo o výrok poroty, patrilo o tom rozhodnúť porote. Strata volebného práva však mohla byť vyslovená iba vtedy, ak bol trestný čin spáchaný z pohnútok nízkych a nečestných, pri prečinoch a priestupkoch okrem toho až pri druhom právoplatnom odsúdení za čin, pre ktorý občan mohol byť vylúčený z volebného práva. Strata volebného práva zanikla, pokiaľ podľa platných ustanovení nezaničila už skôr, pri zločinoch po troch rokoch, pri prečinoch a priestupkoch po roku, počítajúc odo dňa ukončenia trestu.

¹⁶⁷ Doba strávená vo vojenskej službe, pri vojnových úkonoch alebo v zajatí sa započítavala do doby bývania v tej obci, v ktorej občan býval pred nastúpením vojenskej služby, vojnových úkonov alebo pred zajatím.

¹⁶⁸ V zmysle § 7 zákona č. 75/1919 Sb. boli od povinnosti voliť oslobodení lekári, osoby staršie 70 rokov, osoby, ktoré sa pre chorobu alebo telesnú vadu nemôžu dostať do volebnej miestnosti, osoby, ktoré sa pre neodkladné povinnosti svojho úradu alebo povolania nemohli včas dostať do volebnej miestnosti, osoby, ktoré boli v deň voľby vzdialené od miesta voľby najmenej 25 km a osoby, ktoré boli zdržané prerušením dopravy alebo inými neprekonateľnými okolnosťami.

Zákon ustanovoval povinnosť prijať voľbu. Každý volič bol povinný voľbu za člena obecného zastupiteľstva, obecnej rady a obecných komisií prijať. Na oslobodenie od tejto povinnosti zákon ustanovoval dôvody.¹⁶⁹ Vzdať sa členstva v rade, zastupiteľstve a obecných komisiách počas volebného obdobia bolo dovolené iba vtedy, ak nastali okolnosti na oslobodenie od povinnosti prijať voľbu alebo ak by s rezignáciou súhlasila väčšina členov toho zboru, na ktorého členstvo sa rezignovalo. Kto by aj napriek tomu odmietol prijať voľbu alebo prevzatie úradnej funkcie napriek dvom výzvam, podliehal trestom, uvedeným v § 68 zákona č. 75/1919 Sb.; nestrácal však voliteľnosť.

Počet členov obecného zastupiteľstva závisel od počtu obyvateľov. V obciach s počtom obyvateľov neprevyšujúcim 200 sa obecné zastupiteľstvo skladalo z deviatich členov, pri počte obyvateľov prevyšujúcom 100 000 bol počet členov 60 (§ 9 zákona č. 75/1919 Sb.). Počet členov zastupiteľstva hlavného mesta Prahy určoval štatút. Volebné obdobie obecného zastupiteľstva voleného v prvých voľbách po účinnosti volebného poriadku bolo trojročné, neskôr už štvorročné (§ 109 zákona č. 75/1919 Sb.).

Volebný poriadok upravoval veľmi podrobne volebný proces. V rámci prípravného štádia sa uskutočňovalo tzv. rozpísanie volieb, prostredníctvom obecnej vyhlášky obsahujúcej zákonom ustanovené náležitosti, konštituovali sa miestne komisie na zostavenie voličských zoznamov, ktorých počet závisel od počtu volebných obvodov a ten od počtu obyvateľov (do a nad 5000 obyvateľov). Voličské zoznamy boli prístupné na nahliadnutie,¹⁷⁰ pričom dotknuté osoby mali právo podať písomné námietky na obecnom úrade. Právo podať námietky patrilo občanom, ktorí buď v zozname voličov už zapísaní boli, avšak neoprávnene, alebo sa domáhali zapísania do zoznamu, pretože v ňom neboli, prípadne ak volič bol nesprávne označený. O námietkach proti voličským zoznamom rozhodovala miestna komisia a proti jej rozhodnutiu bolo možné podať sťažnosť na obecnom úrade. O sťažnosti rozhodovala komisia.

Pokiaľ ide o volebný systém, **voľby v obciach nad 700 obyvateľov (na Slovensku do 1. januára 1928 viac ako 1000 obyvateľov) sa uskutočňovali podľa systému pomerného zastúpenia a v ostatných obciach podľa systému relatívnej väčšiny**, okrem prípadov, keby do ôsmich dní odo dňa vyloženia voličských zoznamov písomne požiadala aspoň jedna desatina voličov, zapísaných v týchto zoznamoch, aby voľba bola vykonaná podľa zásady pomerného zastúpenia, o čom mala s konečnou platnosťou rozhodnúť komisia. Zákon podrobne upravoval náležitosti kandidátnych listín, konanie o nich ako aj ich opravu, zmeny, vyhlásenie a rozmnoženie. Osobitne boli upravené združené kandidátne listiny. V obciach, kde bola prihlásená iba jedna kandidátka listina, alebo kde niekoľkými skupinami spolu bolo navrhnutých len toľko kandidátov, koľko členov zastupiteľstva malo byť

¹⁶⁹ V zmysle § 8 zákona č. 75/1919 Sb. od povinnosti prijať voľbu boli oslobodené ženy, osoby, ktoré prekročili 60. rok veku, tí, ktorí po celé dve posledné obdobia boli členmi obecného zastupiteľstva alebo komisie, tí, ktorí lekársky preukázali vážnu chorobu alebo telesnú vadu, pre ktorú by neboli schopní úrad vykonávať, tí, ktorí sa pre svoje povolanie často alebo po dlhší čas zdržiavali mimo obce, zamestnanci, ktorým ich povolanie zabraňuje úrad náležite vykonávať, volení členovia zákonodarných, verejnoprávných správnych alebo poradných zborov a vojaci z povolania.

¹⁷⁰ V obciach s počtom obyvateľov prevyšujúcim 5000 musel byť zoznam voličov prístupný na nahliadnutie každý deň najmenej po osem hodín, a to po dva sobotné dni aj v hodinách poludňajších, v ostatných obciach najmenej po tri hodiny.

zvolených, sa voľby neuskutočnili, pričom miestna komisia vyhlásila za zvolených všetkých navrhnutých kandidátov.

Zákon v súvislosti s voľbami upravil zákaz podávať alkoholické nápoje.¹⁷¹ Samostatne bola upravená aj volebná vyhláška a jej náležitosti¹⁷² a preukaz voliča. Vo všetkých obciach mal doručiť starosta najneskôr tri dni pred dňom voľby každému voličovi do bytu platné kandidátne listiny všetkých volebných skupín a v obciach s viac ako 1000 obyvateľmi tiež legitimačný lístok. Samotnú voľbu riadila volebná komisia, v ktorej bola zastúpená každá kandidujúca volebná skupina jedným členom. O priebehu voľby sa vykonal zápis, do ktorého sa tiež uviedli mená členov volebnej komisie, začiatok a koniec, prípadne prerušenie voľby, uznesenia volebnej komisie so stručným odôvodnením, ako aj dôležitejšie okolnosti týkajúce sa priebehu voľby, výsledok voľby a spôsob, akým sa vykonal skrutínium. Volebná komisia bola povinná na návrh volebných skupín pripustiť za každú z nich troch voličov za dôverníkov s právom byť prítomný pri celom volebnom akte až do vyhlásenia výsledku volieb.

Do volebnej miestnosti mali prístup iba voliči, ktorí boli zapísaní vo voličských zoznamoch daného volebného obvodu. Po odovzdaní hlasovacieho lístka bol volič povinný ihneď opustiť volebnú miestnosť. Zákon zakazoval agitovať vo volebnej miestnosti medzi voličmi ako aj zriadiť agitačnú kanceláriu v tej istej budove, kde je volebná miestnosť. Na hlasovanie musela byť použitá nepriehľadná schránka s možnosťou jej uzamknutia. Odovzdávanie hlasov bolo upravené tak, aby sa vylúčila možnosť kontrolovať voličovu voľbu a aby hlasovanie vo voľbách bolo skutočne tajné. Volebná komisia vzala od voliča legitimačný lístok a vydala mu úradnú obálku, do ktorej volič sám, v priestore oddelenom tak, aby nemohol byť pozorovaný, vložil hlasovací lístok a hodil obálku do volebnej schránky. Všetky obálky museli mať rovnakú veľkosť, akosť a farbu, musel na nich byť odtlačok obecnej pečiatky na rovnakom mieste a nesmeli mať žiadne odlišovacie znamenie. Odovzdanie hlasovacieho lístka členovia komisie vyznačili vo dvoch rovnopisoch voličských zoznamov. Volič smel odovzdať iba kandidátnu listinu jedinej strany, nesmel v nej škrtat' ani meniť alebo prepisovať mená. Po skončení hlasovania bolo úlohou volebnej komisie vybrať obálky s hlasovacími lístkami zo schránky, spočítať ich a porovnať počet obálok so záznamami vo voličských zoznamoch, vylúčiť neplatné lístky, rozdeliť hlasovacie lístky podľa volebných skupín a zistiť volebný výsledok. Každý člen komisie mal právo nahliadať do hlasovacích lístkov.

Ak sa konali voľby podľa zásady relatívnej väčšiny, boli zvolení kandidáti tej volebnej skupiny, ktorá dostala najväčší počet hlasov. Pokiaľ sa konali voľby podľa zásady pomerného zastúpenia, mandáty sa pridelovali v dvoch skrutíniách; v prvom skrutíniu sa mandáty pridelovali podľa metódy prirodzeného kvocientu (označeného ako volebné číslo) a v druhom skrutíniu sa pridelovali zostatkové mandáty podľa pravidla najvyššieho zostatku delenia (ak bol zostatok delenia rovnaký, uplatnilo sa pravidlo vyššieho počtu hlasov a následne lós). Z jednotlivých volebných skupín boli zvolení za členov zastupiteľstva kandidáti podľa poradia,

¹⁷¹ Podľa § 29 zákona č. 75/1919 Sb. v deň pred voľbou a v deň voľby bolo zakázané v obci predávať, čapovať alebo podávať nápoje obsahujúce alkohol.

¹⁷² Vo vyhláške, ktorá musela byť vyvesená až do dňa voľby, mali byť voliči vyzvaní, aby si osobne na určenom mieste vyzdvihli legitimačný lístok a prípadne kandidátnu listinu, pokiaľ im pre akúkoľvek prekážku neboli včas dodané, a aby zároveň predložili listinný preukaz osvedčujúci ich totožnosť (napr. domovský list, krstný list, rodný list, pracovnú knižku a podobne).

ako boli uvedení na kandidátnej listine podľa počtu pripadajúceho na tú - ktorú skupinu. Ostatní kandidáti sa stali v tomto poradí náhradníkmi. Výsledky volieb sa vyhlasovali verejnou vyhláškou a spôsobom v obci obvyklým. Náhradníci zastupovali členov obecného zastupiteľstva tej skupiny, za ktorú kandidovali, pokiaľ títo nemohli, hoci iba dočasne, svoj úrad vykonávať alebo ak sa trvalo uvoľnil mandát počas volebného obdobia. Náhradníci nastupovali podľa poradia, v ktorom boli uvedení na kandidátnej listine.

V zákone č. 75/1919 Sb. bol obsiahnutý podrobný sankčný mechanizmus za porušenie povinností vyplývajúcich z tohto zákona. Zákon obsahoval samostatne upravené skutkové podstaty protiprávnych konaní súvisiacich s voľbami, tzv. trestné ustanovenia (§ 68 zákona č. 75/1919 Sb.). Ak nešlo o trestný čin postihnutelný prísnejšie, trestali sa ako prečin väzením od jedného do šiestich mesiacov také konania, keď by starosta alebo obecný zriadenec odmietli prijať kandidátnu listinu a splniť ďalšie povinnosti týkajúce sa kandidátnych listín a vykonania zmien v nich, keď by starosta alebo obecný zriadenec úmyselne alebo z hrubej nedbalosti vyhlásili alebo rozmnožili nesprávne kandidátne listiny. Ako priestupok, súdom stíhaný pokutou od 50 do 500 korún alebo väzením od jedného týždňa do troch mesiacov, bolo postihnutelné konanie, ktorým by sa niekto v rozpore so zákonom snažil vykonávať práva voliča vo viac než jednej obci, ak by sa v rozpore s príslušnými ustanoveniami zákona odoprelo vydať oprávnenej osobe legitimačný alebo hlasovací lístok. Priestupku by sa dopustil tiež ten, kto by nedal svojim zamestnancom alebo podriadeným voľno na výkon volebného práva, ten kto by neprávom použil označenie volebnej skupiny, ktorá už skôr verejne používala toto označenie, ten kto by správne neodviedol volebnej komisii nedodané legitimačné lístky, kto by v rozpore so zákonom robil zmeny vo voličských zoznamoch, ako aj ten, kto by konal proti zákazu o výčape, predaji a podávaní nápojov obsahujúcich alkohol. Priestupku, postihnutelného politickými úradmi pokutou od 20 do 500 korún alebo väzením od 24 hodín do jedného mesiaca, sa mohol dopustiť ten, kto by agitoval v budove, v ktorej je volebná miestnosť alebo v tejto budove zriadil volebnú kanceláriu, ako aj ten, kto by sa nezúčastnil voľby bez ospravedlniteľného dôvodu, tiež ten, kto by odoprel prijať bez zákonného dôvodu voľbu alebo by odmietol zastávať úrad, hoci bol na to dvakrát vyzvaný, tiež ten, kto by neoprávnene podpísal voliča na kandidátnej listine predloženej obecnému úradu, alebo kandidáta na vyhlásení k nej pripojenom, a napokon ten, kto by vedome kandidoval na niekoľkých kandidátnych listinách.

Z už uvedeného vyplýva, že zákon č. 75/1919 Sb. obsahoval mimoriadne podrobnú úpravu podmienok a prekážok aktívneho a pasívneho volebného práva, ako aj precíznu úpravu jednotlivých štádií volebného procesu. Tieto skutočnosti treba vyzdvihnúť o to viac, že išlo o prvý volebný zákon nového československého štátu, prijatý niekoľko mesiacov po jeho konštituovaní. Jeho kvality potvrdzuje aj skutočnosť, že jeho inštitúty a právne mechanizmy boli prevzaté aj do ďalších volebných zákonov prijímaných v období prvej Československej republiky a vo svojej podstate boli jedným z inšpiračných zdrojov aj pri prijímaní prvých volebných zákonov po novembri 1989.

Voľby starostu a jeho zástupcov, voľby členov obecnej rady a obecných komisii

Zákon č. 75/1919 Sb. upravoval veľmi podrobne aj voľby starostu, zástupcov starostu, obecnej rady a obecných komisii. Aj keď starosta, jeho zástupcovia, obecná rada a obecné komisie boli volené nepriamo a popis nepriamych volieb vo všeobecnosti presahuje obsahový rámec tejto učebnice, žiada sa tieto ustanovenia zákona č. 75/1919 Sb. vzhľadom na ich pozoruhodnú precíznosť aspoň rámcovo priblížiť. Ak neboli proti voľbe podané námietky

alebo ak bolo o námietkach právoplatne rozhodnuté, novozvolení členovia obecného zastupiteľstva sa zišli najneskôr do ôsmich dní po právoplatnosti volieb na prvej schôdzi za účelom voľby starostu a jeho zástupcov. Na tejto schôdzi skladali členovia zastupiteľstva sľub vernosti Československej republike. (výhrady alebo dodatky k sľubu sa považovali za odoprenie sľubu a za odmietnutie prijatia voľby). Následne po zložení sľubu členovia novozvoleného obecného zastupiteľstva (pod predsedníctvom najstaršieho člena) volili zo svojho streda starostu obce, jeho zástupcov a ostatných členov obecnej rady. Voľby riadila komisia, v ktorej mali rovnaké zastúpenie všetky volebné skupiny. Na platnosť voľby bola potrebná prítomnosť nadpolovičnej väčšiny členov obecného zastupiteľstva. Najskôr sa volil starosta obce, potom prvý a následne druhý zástupca. V obciach s počtom členov obecného zastupiteľstva najmenej 24 sa volili povinne vždy dvaja zástupcovia. V obciach, v ktorých sa konala voľba obecného zastupiteľstva podľa zásady relatívnej väčšiny, sa však volil iba jeden zástupca. Starosta a jeho zástupca sa volili nadpolovičnou väčšinou prítomných z celého zboru. Ak žiadny z kandidátov nedosiahol takúto väčšinu, konala sa užšia voľba medzi tými dvomi kandidátmi, ktorí dosiahli najväčší počet hlasov. Hlasy, ktoré pripadli pri užšej voľbe iným kandidátom, boli neplatné. Za zvoleného sa považoval ten, na koho pripadol najväčší počet hlasov. Pri rovnosti hlasov rozhodol los. (§ 60 a § 61 zákona č. 75/1919 Sb.). V obciach, v ktorých sa uskutočnila voľba obecného zastupiteľstva podľa zásady pomerného zastúpenia, sa vykonávala voľba starostu a zástupcov zložitejším spôsobom. Pokiaľ pred voľbou starostu menšina, ktorá mala aspoň štvrtinu všetkých členov obecného zastupiteľstva (§ 62 zákona č. 75/1919 Sb.), vyhlásila, že si robí nárok na úrad druhého zástupcu, volili ho členovia tejto skupiny sami nadpolovičnou väčšinou a ostatní členovia zastupiteľstva volili potom starostu a prvého zástupcu nadpolovičnou väčšinou. Pokiaľ vyhlásila skupina, ktorá mala najmenej tretinu všetkých členov zastupiteľstva, že si robí nárok na miesto prvého zástupcu, volili ho členovia tejto skupiny takisto sami nadpolovičnou väčšinou a ostatní členovia volili starostu a druhého zástupcu nadpolovičnou väčšinou. Ak si robilo nárok na druhého alebo prvého zástupcu niekoľko skupín, pripadol tento nárok najpočetnejšej skupine a medzi skupinami s rovnakým počtom členov rozhodol los. Na platnosť voľby vykonávanej skupinami bola potrebná prítomnosť viac než polovice všetkých členov skupiny. Zákon umožňoval, aby sa jednotlivé skupiny na voľbu obecného starostu a zástupcov združili a tak sa považovali za jednu skupinu (§ 62 zákona č. 75/1919 Sb.).

Obecné zastupiteľstvo volilo tiež obecnú radu a obecné komisie. Do obecných komisií mohli byť volení aj tí, ktorí neboli členmi obecného zastupiteľstva. V obciach, v ktorých bola vykonaná voľba podľa systému relatívnej väčšiny sa vykonala voľba členov obecnej rady a obecných komisií nadpolovičnou väčšinou prítomných členov obecného zastupiteľstva. Ak nedosiahol potrebný počet kandidátov túto väčšinu, vykonala sa užšia voľba medzi tými kandidátmi, ktorí dostali najväčší počet hlasov, pričom sa do užšej voľby zaradilo dvakrát toľko kandidátov, koľko členov obecnej rady sa ešte malo voliť. Pri rovnakom počte hlasov rozhodol los, kto bude zaradený do užšej voľby. Pri užšej voľbe sa považovali za zvolených tí, ktorí dostali najväčší počet hlasov. Pri rovnosti hlasov rozhodol los. Neplatné boli hlasy, ktoré pripadli na kandidátov nezaradených do užšej voľby. V obciach, v ktorých bola vykonaná voľba obecného zastupiteľstva podľa systému pomerného zastúpenia, sa voľba členov obecnej rady a obecných komisií uskutočňovala podľa zásady pomerného zastúpenia. Voľby riadila komisia, ktorá podľa zásad pomerného zastúpenia určila počet členov obecnej rady a komisií pripadajúci na každú z volebných skupín, pričom starosta aj zástupcovia sa pripočítavali k tým stranám, ku ktorým patrili. Aj skupina, ktorá nemala ani toľko členov, koľko bolo volebné číslo, mohla získať zastúpenie v obecnej rade alebo v komisiách. Samotnú voľbu vykonali členovia príslušnej volebnej skupiny nadpolovičnou

väčšinou hlasov. Na platnosť voľby bola potrebná prítomnosť viac ako polovice členov volebnej skupiny. Jednotlivé skupiny sa mohli na voľbu združiť. V obciach, kde po voľbe starostu a zástupcu mal byť zvolený iba jeden člen obecnej rady, zvolila tohto člena tá skupina v obecnom zastupiteľstve, ktorá pri voľbe starostu a zástupcu nedosiahla žiaden výsledok. Ak takej skupiny nebolo, alebo ak táto skupina mala iba jediného člena, volil sa aj tretí člen obecnej rady nadpolovičnou väčšinou prítomných (§ 63 a § 64 zákona č. 75/1919 Sb.). Poradie členov obecnej rady bolo upravené tak, že zástupcovia starostu mali nastúpiť do úradu podľa poradia, v ktorom boli zvolení. Ak boli zaneprázdnení alebo zaujatí starosta i obaja zástupcovia, nastúpili členovia obecnej rady podľa veku.

Zákon ustanovoval aj tzv. opravné konanie. Do 8 dní odo dňa voľby bolo možné podať na obecnom úrade námietky proti voľbe starostu, zástupcov, obecnej rady a komisií. O námietke rozhodoval s konečnou platnosťou v lehote jedného mesiaca politický úrad druhého stupňa (§ § 54 a § 67 zákona č. 75/1919 Sb.). Na riadne a včasné vykonávanie všetkých úradných úkonov podľa volebného poriadku dohliadal politický úrad, obci priamo nadriadený. Pokiaľ by bol zistil nedbanlivosť alebo nesprávnosť, mohol, zachovávajúc právomoc komisií ustanovených vo volebnom poriadku, úkon úplne alebo sčasti dať vykonať vlastnými orgánmi na náklady obce. Obec v takom prípade mala právo postihu voči dotknutým orgánom obce (§ 69 zákona č. 75/1919 Sb.).

VII. 2. 2. Voľby župných a okresných zastupiteľstiev podľa župného zákona z roku 1920

Po vzniku Československej republiky vznikol na základe zákona č. 11/1918 Sb z. a n. právny dualizmus, ktorý sa dotýkal aj organizácie miestnej správy na vyšších stupňoch. Na Slovensku zostali zachované uhorské župy a ich právna regulácia z predchádzajúceho obdobia a v Čechách bývalé rakúske krajiniské zriadenie. Rozdielna organizácia miestnej správy na vyšších stupňoch nemohla mať pozitívny vplyv na fungovanie štátu, ktorý deklaroval unitárny charakter. Preto sa začali práce na unifikácii organizácie miestnej správy, ktorá sa mali zabezpečiť prostredníctvom tzv. župného zákona (je pozoruhodné, že išlo o model inšpirovaný modelom fungujúcim predtým na území Slovenska). Jeho tvorcovia (zvlášť minister vnútra A. Švehla) sledovali jeho prijatím viaceré cieľov; a) zjednotenie verejnej správy na celom území štátu; b) demokratizáciu a zjednodušenie verejnej správy (odstránenie ťažkopádnych krajiniských celkov na území Čiech), c) posilnenie integrity štátu (zabrániť, aby predovšetkým nemecká národnostná menšina zneužívala zväzky územnej samosprávy (porovnaj GRONSKÝ, J., 2005, I, s. 132).

Zákon č. 126/1920 Sb. z. a n. o zriadení župných úradov a okresných úradov v republike Československej (ďalej len „župný zákon“) bol schválený spolu s Ústavnou listinou 29. februára 1920, ale jeho účinnosť bola odložená o 3 roky. Pre tvrdý odpor v Čechách sa župný zákon stal účinným len čiastočne a to na Slovensku. Podľa župného zákona mali by základom územno-administratívnej organizácie štátu župy. Pôvodne sa malo vytvoriť 21 žúp, hlavné mesto Praha malo byť zo župnej organizácie vyňaté. Na nižšom stupni riadenia sa konštituovali okresy. Na čele župného úradu mal byť župan a na čele okresného úradu okresný náčelník, ako menovaní miestni predstavitelia štátu. Voleným orgánom župy mali byť župné zastupiteľstvá a voleným orgánom v okresoch okresné výbory. Župný zákon upravoval aj základy volieb župných zastupiteľstiev a okresných výborov, podrobnosti však boli prostredníctvom blanketovej normy zverené na úpravu osobitným zákonom; išlo o **zákon č. 330/1920 Sb. z. a n. o voľbách župných zastupiteľstiev**

a okresných výborov. Župné zastupiteľstvá sa volili na 6 rokov, pričom mali mať 35 a viac členov (podľa počtu obyvateľov), pričom ďalších členov zastupiteľstva mohla menovať vláda (najviac jednu tretinu). Voľby boli založené na všeobecnom, rovnom, priamom a tajnom hlasovaní a na princípe pomerného zastúpenia. Aktívne volebné právo bolo upravené v zásade obdobne ako pre parlamentné voľby. Pokiaľ ide o pasívne volebné právo, do župného zastupiteľstva mohli byť zvolení len štátni občania, ktorí dovŕšili 30 rok veku a bývali na území župy najmenej 1 rok. Aj pre župné voľby platila volebná povinnosť s možnosťou oslobodenia od nej. Organizácia, riadenie a uskutočnenie volieb bolo upravené obdobne ako pri voľbách parlamentu, a preto nie je potrebné, aby bola opakovane popisovaná. V zásade analogicky (podľa rovnakých princípov a pravidiel) ako župné zastupiteľstvá boli na nižšom článku miestnej správy, t.j. v okresoch, volené na 4 roky okresné výbory. Okresný výbor sa skladal z 8 členov a 8. náhradníkov,¹⁷³ jeho predsedom bol menovaný okresný náčelník. Voľby podľa župného zákona, reps. zákona č. 330/1920 Sb. z. a n. sa uskutočnili len raz v roku 1923, aj to len na Slovensku (v slovenských župách).

VII.2.2.3. Voľby krajinských a okresných zastupiteľstiev podľa tzv. organizačného zákona z roku 1927

Vzhľadom na skutočnosť, že župný zákon sa na území Čiech vôbec „neujal“, hľadali príslušné orgány štátu iné riešenie, ktoré by bolo akceptované na celom území štátu. Toto úsilie vyústilo v roku 1927 do schválenia **zákona č. 125/1927 Sb. z. a n. o organizácii štátnej politickej správy**, pre ktorý sa vžil názov „organizačný zákon“¹⁷⁴; vo svojej podstate išlo o návrat ku krajinskému zriadeniu, ktoré sa uplatňovalo v minulosti v rakúskej časti Rakúsko-Uhorskej monarchie. Republika sa rozdelila na 4 krajiny: Českú, Moravsko-Sliezsku, Slovenskú a Podkarpatskú Rus. V každej krajine sa zriadil krajinský úrad v čele s prezidentom republiky menovaným krajinským prezidentom a podriadeným ministrom vnútra. Na nižšom stupni riadenia – okresoch sa zriadili okresné úrady v čele s okresnými hajtmanmi (náčelníkmi), ktorí boli menovaní ministrom vnútra a podriadení tiež krajinskému prezidentovi.

Samosprávnymi – obyvateľmi priamo volenými orgánmi v krajinách sa stali **krajinské zastupiteľstvá**. Počet členov krajinských zastupiteľstiev bol ustanovený priamo organizačným zákonom úmerne počtu obyvateľov. V Čechách malo krajinské zastupiteľstvo 120 členov, Na Morave a Sliezsku 60, na Slovensku 54 a na Podkarpatskej Rusi 18 členov. Dve tretiny členov krajinských zastupiteľstiev boli volené a jednu tretinu menovala vláda. V okresoch boli priamo volenými samosprávnymi orgánmi **okresné zastupiteľstvá** v čele s okresným hajtmanom, ktoré mali v závislosti od počtu obyvateľov okresu 16 až 36 členov. Aj z členov okresných zastupiteľstiev boli volené len dve tretiny, tretinu členov vymenúval minister vnútra. Podľa organizačného zákona podmienky aktívneho pasívneho volebného práva, ako aj pravidlá volieb mal upraviť osobitný zákon; išlo o **zákon č. 126/1927 Sb. z. a n.**

¹⁷³ Možno stojí za povšimnutie, že pôvodný návrh zákona o voľbách župných zastupiteľstiev a okresných výborov predpokladal „*upustiť pre voľby okresných výborov od tlačených kandidátnych listín a dovoliť tu odchýlku od zásady prísne viazaných kandidátnych listín, takže by si volič mohol z úradne ohlásených kandidátnych listín voľným výberom zostaviť voľný hlasovací lístok a mal právo toho istého kandidáta napísať na svoj hlasovací lístok najviac dvakrát...*“ (pozri Správu ústavného výboru o návrhu zákona o voľbách župných zastupiteľstiev a okresných výborov zo dňa 1. apríla 1920.

Dostupné na internete: http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2427_01.htm.

¹⁷⁴ Z legislatívno-technického hľadiska išlo ale v podstate o rozsiahlu novelizáciu župného zákona.

o volebnom poriadku do krajských a okresných zastupiteľstiev. Podľa označeného zákona sa zastupiteľstvá volili na 6 rokov, pričom volebné právo bolo všeobecné, rovné, priame s tajným hlasovaním a uskutočňované podľa princípu pomerného zastúpenia. Právna regulácia volebného práva i volebného poriadku bola porovnateľná s právnou úpravou platnou pre parlamentné a obecné voľby, preto nie je potrebné tieto pravidlá opakovane popisovať. Z rozdielov sa žiada spomenúť vyšší vekový cenzus tak pre aktívne volebné právo (24 rokov), ako aj pasívne volebné právo (30 rokov), ktoré bolo v návrhu pozoruhodným spôsobom odôvodnené.¹⁷⁵ Rovnako stojí za pozornosť ustanovenie dvojročného cenzu pobytu pre pasívne volebné právo, ktorý bola odôvodňovaná potrebou zaistiť aspoň minimálnu znalosť miestnych pomerov. Dozor nad výkonom volieb vykonávali okresný úrad a krajský úrad, ktorý rozhodoval o námietkach proti voľbám s konečnou platnosťou. Prvé krajské voľby sa konali v decembri 1928 a priniesli oslabenie pozícií vládnych strán.

VII. 3. Volebné právo v Slovenskej republike (1939-1945)

VII. 3. 1. Ústavná úprava volebného práva do Snemu

Obdobie, v ktorom existovala „vojnová“ Slovenská republika (podľa ústavného zákona č. 1/1939 Sl.z. „*samostatný Slovenský štát*“) patrí k jedným z najkontroverznejších období novodobých dejín Slovenska. Aj keď v tomto období sa na Slovensku neuskutočnili žiadne všeobecné voľby, nemožno ho nechať mimo záujmu tejto učebnice. V tejto súvislosti sa žiada pripomenúť, že vzniku „samostatnej“ Slovenskej republiky predchádzalo obdobie, v ktorom malo Slovensko v rámci spoločného česko-slovenského štátu postavenie autonómnej krajiny. V politickej rovine možno datovať konštituovanie slovenskej autonómie už 6. októbrum 1938, keď výkonný výbor Hlinkovej slovenskej ľudovej strany (HSĽS) na svojom zasadnutí v Žiline vydal Manifest slovenského národa, ktorým jednostranne vyhlásil autonómiu Slovenska. V ústavno-právnej rovine došlo k vzniku slovenskej autonómie na základe ústavného zákona Národného zhromaždenia Česko-Slovenskej republiky č. 299/1938 Sb. z 22. novembra 1938 o autonómii Slovenskej krajiny (ďalej aj „ústavný zákon o autonómii Slovenskej krajiny“), podľa ktorého sa v rámci existujúceho spoločného československého štátu konštituovala slovenská krajská vláda; táto do zvolenia Snemu Slovenskej krajiny vykonávala na území Slovenska legislatívnu činnosť vydávaním nariadení publikovaných v Úradných novinách. Treba ešte spomenúť, že na základe novelizácie Ústavnej listiny z roku 1920, vykonanej ústavným zákonom o autonómii Slovenskej krajiny malo Národné zhromaždenie Česko-Slovenskej republiky zákonodarná moc v taxatívne vymenovaných veciach, pričom v Slovenskej krajine bola zákonodarná moc zverená **Snemu**

¹⁷⁵ „*Nejedná sa o zákonodarný zbor, ale o zhromaždenie, ktoré má povinnosť a právo zriaďovať rôzne inštitúcie humanitné, sociálne, starať sa o záujmy kultúrne, starať sa o krajské komunikácie alebo podporovať okresné, ale ktoré má ako jednu z hlavných úloh, aby predsa len vzdialené priamemu vplyvu na politiku, prenášalo akosi autoritatívne, z vyššieho hľadiska, kritiku i želania ohľadom otázok kultúrnych, hospodárskych i sociálnych, pokiaľ sa týkajú špeciálnych záujmov jednotlivých krajín. Niet teda pochyb, ak má byť tento cieľ vôbec byť dosiahnutý, že je potrebné, aby nie len medzi menovanými, ale aj medzi volenými členmi boli takí, ktorí by z tejto úlohy boli a možno dokonca v záujme volebného práva nestáli kvalitatívne za tými, ktoré vláda bude menovať.*“ (pozri Správu Ústavnoprávneho výboru o vl. Návrhu zákona o voľbách krajských a okresných zastupiteľstiev zo dňa 23. júna 1927).

Slovenskej krajiny (vo všetkých ostatných veciach, ktoré neboli zverené Národnému zhromaždeniu), ktorý mal byť zvolený všeobecným, priamym, tajným hlasovaním podľa zásady pomerného zastúpenia. Ústavný zákon o autonómii Slovenskej krajiny zároveň ustanovil (pozri čl. V ods. 1), že voľby do prvého Snemu Slovenskej krajiny vypíše Slovenská krajinská vláda tak, aby sa mohli vykonať do dvoch mesiacov od vyhlásenia tohto zákona podľa ustanovení čiasťky I. a III. zákona č. 330/1920 Sb. z. a n. v znení zákona číslo 126/1927 Sb. z. a n. (s drobnými zmenami). Voľby do Snemu Slovenskej krajiny sa uskutočnili 18. decembra 1938, v ktorých bolo podľa ústavným zákonom ustanoveného kľúča 1 mandát na 20 000 hlasov zvolených 63 poslancov (viac o týchto voľbách pozri napr. NIŽŇANSKÝ, E, 2010, s. 77 – 80, tiež PEKÁR, M., 2014, s. 55 – 56).

Ústavný zákon o autonómii Slovenskej krajiny, ktorým bola novelizovaná Ústavná listina z roku 1920, splnomocnil Snem Slovenskej krajiny na prijatie ústavy Slovenskej krajiny v rámci právneho usporiadania Česko-Slovenskej republiky. Dňa 14. marca 1939 sa Snem Slovenskej krajiny transformoval na Slovenský snem a v ten istý deň sa uzniesol na zákone č. 1/1939 Sl.z. o samostatnom Slovenskom štáte. Dňa 21. júla 1939 Slovenský snem schválil ústavný zákon č. 185/1939 Sl. z. o ústave Slovenskej republiky (ďalej len „ústava slovenského štátu“). V zmysle druhej hlavy ústavy slovenského štátu bola zákonodarná moc pre celé územie Slovenskej republiky zverená Snemu Slovenskej republiky, ktorý mal mať 80 poslancov. Podľa ustanovení § 6 a § 7 ústavy slovenského štátu **mal byť Snem Slovenskej republiky volený všeobecným,¹⁷⁶ priamym, rovným a tajným hlasovaním na 5 ročné volebné obdobie** (§ 8). Snem Slovenskej republiky bol podľa ústavy slovenského štátu jediným priamo občanmi voleným štátnym orgánom s celoštátnou pôsobnosťou.

Podľa § 9 ústavy slovenského štátu aktívne volebné právo patrilo každému štátnemu občanovi,¹⁷⁷ ktorý prekročil dvadsiaty prvý rok svojho života a „*vyhovuje ostatným podmienkam volebného programu snemu.*“ (išlo o značne neurčitú ústavnú formuláciu, ktorú nebola v ústave bližšie konkretizovaná). Podmienky pasívneho volebného práva boli ustanovené v § 10 ústavy Slovenského štátu; právo byť volený do Snemu Slovenskej republiky patrilo štátnemu občanovi, ktorý dovŕšil tridsiaty rok svojho života a „*vyhovuje ostatným podmienkam volebného poriadku do snemu.*“ V § 11 ústavy slovenského štátu bola obsiahnutá ústavná blanketa, podľa ktorej „*podrobnosti o volebnom práve a o voľbe upravuje volebný poriadok do snemu, ktorý sa vydá osobitným zákonom.*“ Citovaná ústavná blanketa nebola počas obdobia existencie tzv. slovenského štátu nikdy naplnená. O platnosti volieb do Snemu Slovenskej republiky mal rozhodovať volebný senát, pričom podrobnosti o tom mal určiť osobitný zákon, ktorý taktiež nebol prijatý .

Volebné obdobie prvého Snemu, ktorý bol zvolený ešte v období existencie spoločného česko-slovenského štátu (18. decembra 1938), sa malo skončiť 31. decembra 1943 (§ 100 ods. 2 ústavy slovenského štátu). Táto skutočnosť mala vplyv na to, že sa bezprostredne po vzniku samostatného slovenského štátu nezačalo s prípravou parlamentného volebného zákona (volebného poriadku), ale naopak otvorila sa diskusia o význame a funkciách snemu v ústavno-politickom politickom systéme, ktorá bola vo svojej podstate

¹⁷⁶ Nariadením vlády Slovenskej republiky č. 198/1941 Sl.z. z 9. septembra 1941 o právnom postavení Židov bolo volebné právo odňaté židovskému obyvateľstvu („*Židia nemajú volebné právo a nie sú voliteľní do Snemu Slovenskej republiky ani do orgánov verejnoprávných korporácií.*“ - §12 ods. 1 označeného nariadenia vlády).

¹⁷⁷ Podmienky nadobúdania a straty štátneho občianstva upravoval ústavný zákon zo dňa 25. septembra č. 255/1939 Sl.z. o štátnom občianstve.

súčasťou zápasu o moc a charakter štátu medzi dvoma krídlami HSĽS (viac k tejto diskusii pozri napr. PEKÁR, M, 2014, s. 58-59). Skutočnosť, že snem sa konštituoval už na konci roku 1938 (a mal len 63 poslancov), pričom po prijatí ústavy slovenského štátu sa nemali bezprostredne konať parlamentné voľby spôsobovali prirodzený pokles počtu poslancov (reálne vykonávalo poslanecký mandát len cca 40 poslancov); tento stav ale nevedol k vyhláseniu volieb, ale k schváleniu ústavného zákona č. 225/1941 Sl. z., ktorým sa zmenou § 100 ods. 1 ústavy slovenského štátu umožnilo prezidentovi menovať poslancov na nezaplnené alebo uprázdnené mandáty do konca funkčného obdobia snemu; podmienkami pre menovanie bola svojprávnosť kandidáta, štátne občianstvo a vek minimálne 30 rokov (prezident J. Tiso túto svoju právomoc aj reálne využil). V procese prípravy návrhu označeného ústavného zákona sa ústavnoprávny výbor snemu zaoberal aj možnosťou vypísania volieb, ktorý ale alternatívu volieb odmietol s odôvodnením, že vojnové obdobie nie je vhodné na ich vypísanie.¹⁷⁸ Rovnaký argument bol použitý aj pri schvaľovaní ústavného zákona č. 165/1943 Sl. z. z 2. decembra 1943, ktorým sa zmenil § 100 ods. 2 ústavy slovenského štátu tak, že funkčné obdobie Snemu Slovenskej republiky bolo predĺžené do 31. decembra 1946.¹⁷⁹

VII.3.2. Likvidácia obecnej samosprávy a konštituovanie obecných výborov

Systém obecnej samosprávy vytvorený počas tzv. prvej Československej republiky, ktorého právne základy boli založené na (v dobovom ponímaní) širokej autonómii demokraticky konštituovaných samosprávnych orgánov obcí, zjavne nevyhovoval centralizačným mocenským ambíciám nositeľov novej politickej moci (predstaviteľom HSĽS) v samostatnej Slovenskej republike. Za týchto okolností sa strategickým cieľom mocenského centra HSĽS na miestnej úrovni stala likvidácia obyvateľmi priamo volenej obecnej samosprávy. K prvým zásahom do obecných samospráv došlo bezprostredne po politickom vyhlásení autonómie Slovenska, t.j. ešte pred konštituovaním samostatného slovenského štátu, keď na základe výzvy uverejnenej v tlačovom orgáne HSĽS denníku Slováčok 7. októbra 1938 začali živelne vznikajú národné výbory tvorené spravidla ľudákmi, ktoré sa pokúšali o uzurpáciu lokálnej moci od legitímne konštituovaných miestnych orgánov. V obciach, kde zástupcovia HSĽS nezískali v samosprávnych orgánoch mocenskú prevahu došlo k rozpúšťaniu samosprávnych orgánov, pričom ich funkcie preberali tzv. vládni komisári na základe „prvorepublikovej“ legislatívy (zákon č. 243/1922 Sb. z. a n.), podľa ktorej bolo ustanovenie vládneho komisára považované za mimoriadne a dočasné opatrenie (mohlo trvať najviac 6 mesiacov, po uplynutí ktorých mali byť vyhlásené voľby). Dočasnosť tohto opatrenia (ustanovenia vládneho komisára) bola zrušená výnosom ministerstva vnútra v apríli 1941, pričom týmto výnosom sa vládnym komisárom priznali všetky kompetencie obecných orgánov bez akéhokoľvek obmedzenia. Posledné volené orgány samosprávy obcí preživali až do roku 1943, kedy boli rozpustené.

Právnym základom pre definitívnu likvidáciu „prvorepublikovej“ obecnej samosprávy sa stal zákon č. 171/1943 Sl. z. o zmenách v samospráve obcí, ktorý nadobudol účinnosť 1. januára 1944. Podľa tohto zákona sa ustanovil jednotný typ obecných orgánov tvorený

¹⁷⁸ Tesnopisecká správa o 71. zasadnutí Snemu Slovenskej republiky v Bratislave v utorok 7. októbra 1941.

Dostupné na interente : <http://www.psp.cz/eknih/1939ssr/stenprot/071schuz/s071003.htm>

¹⁷⁹ Zpráva o 124. zasadnutí Snemu Slovenskej republiky v Bratislave v štvrtok 2. decembra 1943.

Dostupné na internete: <http://www.psp.cz/eknih/1939ssr/stenprot/124schuz/s124001.htm>

šesťčlenným obecným (mestským) výborom v čele so starostom (mešťanostom), pričom väčšina kompetencií bola sústredená v rukách starostu (mešťanostu); výbory rozhodovali len o taxatívne určených záležitostiach. Označeným zákonom o zmenách v samospráve sa vytvoril právny nástroj na odstránenie konštituovania obecných orgánov prostredníctvom volieb a ich nahradenie orgánmi vymenovanými štátom.¹⁸⁰ V záujme precizovania treba uviesť, že **menovací princíp konštituovania nových obecných orgánov bol kombinovaný so systémom straníckych volieb**. Kandidátov na starostov a členov výborov za slovenskú štátotvornú väčšinu oficiálne predkladali predsedníctva okresných organizácií HSEŠ na návrh miestnych organizácií strany.¹⁸¹ Návrhy kandidátov v poradí určenom predsedníctvom miestnej organizácie HSEŠ sa predkladali na členské schôdze, na ktorých prebiehal samotný volebný akt (členovia mali právo vyjadriť s návrhmi nesúhlas škrtnutím niektorého z navrhnutých, dopísaním vlastného kandidáta, pričom mali tiež právo zasahovať do poradia navrhnutých kandidátov). Na základe výsledkov hlasovania zostavovalo predsedníctvo miestnej organizácie HSEŠ meno a poradie zvolených kandidátov, ktorý definitívne upravilo a schválilo predsedníctvo príslušnej okresnej organizácie strany, pričom prví traja kandidáti na zozname mali byť zároveň kandidátmi na starostu (v praxi bol prvý na zozname vo väčšine prípadov menovaný za starostu a druhý za podstarostu obce). Takto zostavené návrhy boli predložené miestne príslušným okresným náčelníkom, ktorí zavŕšili proces konštituovania menovacím aktom; vymenovaním starostov (mešťanostov) a členov obecných (mestských) výborov (podrobnejšie o zmenách v obecnej samospráve v rokoch 1938 až 1945 pozri napr. PODOLEC, O., 2003, s. 651 a nasl.).¹⁸² Na margo uvedeného treba poznamenať, že k praktickej realizácii zákona o zmenách v samospráve obcí dochádzalo v čase, kedy bola otázka porážky Nemecka už len otázkou času, a preto sa „stranícke voľby“ vyznačovali veľmi nízkou účasťou, alibizmom a neochotou prijímať nominácie.

VII. 4. Volebné právo v období rokov 1945 – 1948

Obdobie od oslobodenia územia Československa spod nacistickej okupácie (teda skončenia druhej svetovej vojny v Európe) po schválenie Ústavy 9. mája 1948 sa v učebniciach ústavného (štátneho) práva vykladá ako samostatné obdobie moderných

¹⁸⁰ Pri prerokúvaní návrhu zákona o zmenách v samospráve obcí si Ústavnoprávny výbor „...v plnej miere osvojil návrh iniciátorov, aby nabadúce organizácia obcí spočívala na menovacom systéme. Presvedčený je, že najmä v spojení menovacieho systému s právom politických strán na podávanie návrhov bude daná záruka výberu osôb, ktoré budú mať nielen vôľu, ale i schopnosť povzniesť funkciu obcí na potrebnú úroveň“ Pozri Zprávu o 126. zasadnutí Snemu Slovenskej republiky v Bratislave v stredu 22. decembra 1943.

Dostupné na internete: <http://www.psp.cz/eknih/1939ssr/stenprot/126schuz/s126009.htm>.

¹⁸¹ V obciach, v ktorých nebola miestna organizácia HSEŠ, zostavovali prvotné návrhy buď miestni straníci alebo miestni obecní činitelia (notár, učiteľ, farár, žandári a pod.).

¹⁸² Za povšimnutia hodnú možno označiť skutočnosť, že zloženie obecných výborov vychádzalo z percentuálneho zastúpenia menšinového obyvateľstva (ak jeho podiel dosiahol 1/6 z celkového počtu obyvateľov obce, presný počet menšinových mandátov určilo ministerstvo vnútra na základe sčítania ľudu z roku 1940). Za Maďarskú stranu na Slovensku podával návrhy na menovanie pre všetky obce ústredný riaditeľ strany Ľudovít Stelczer, za Nemeckú stranu na Slovensku príslušná Krajská úradovňa Nemeckej strany (*Kreisgeschäftsstelle der Deutschen Partei*). Špecifická situácia sa vytvorila vo vzťahu k rusínskej menšine, ktorú štát síce toleroval, ale nemala vlastnú registrovanú politickú stranu. Podľa úradných smerníc sa tento problém riešil tak, že v obciach, v ktorých boli Rusíni v prevažnej miere organizovaní v HSEŠ, svoje návrhy podávali riadne prostredníctvom príslušných organizácií HSEŠ. V obciach, v ktorých Rusíni nevstupovali do HSEŠ, mali byť návrhy ich kandidátov podávané po dohode s príslušnými okresnými náčelníkmi. Treba poznamenať, že najmä návrhy kandidátov za príslušníkov maďarskej menšiny sa stretli s nevôľou zo strany slovenského úradníckeho aparátu (o tom pozri napr. PEKÁR, M., 2014, s. 64 –65).

ústavných dejín Slovenska. Išlo z politického hľadiska o obdobie **zápasu o charakter štátu**, ktorého výsledky sa objektívne museli premietnuť do ústavno-právnych dokumentov schvaľovaných v tomto období a mali prirodzene určujúci vplyv na fungovanie ústavno-politického mechanizmu. Súčasťou politického zápasu o charakter štátu bol nepochybne aj zápas o novú podobu volebného práva. Bezprostredne po vojne nebolo prirodzene reálne uskutočniť štandardné voľby orgánov verejnej moci, ktoré sú tradične volené priamo obyvateľstvom (občanmi), a aj preto sa v sledovanom období uplatnilo pri konštituovaní inak spravidla priamo občanmi volených mocenských orgánov viacero netradičných riešení.

Z hľadiska kreácie orgánu, ktorý mal plniť do riadnych parlamentných volieb funkciu dočasného zákonodarného orgánu treba spomenúť v prvom rade **ústavný dekrét prezidenta republiky č. 47/1945 Sb. z 25. augusta 1945 o Dočasnom národnom zhromaždení**, ktoré malo až do ustanovenia Ústavodarného Národného zhromaždenia v riadnych voľbách vykonávať zákonodarnú moc. Označený prezidentský ústavný dekrét odkazoval na podrobnú úpravu spôsobu volieb na vládne nariadenie, ktoré podpisoval aj prezident republiky. Išlo o **vládne nariadenie č. 48/1945 Sb. z 25. augusta 1945 o voľbe Dočasného Národného zhromaždenia**, podľa ktorého *„Dočasné Národné zhromaždenie bude zvolené delegátmi národných výborov a správnych komisií na krajiniských zjazdoch.“* (§ 1 ods. 1). Na Slovensku sa malo zvoliť 100 poslancov a rovnaký počet náhradníkov¹⁸³ a v Čechách 200 poslancov a rovnaký počet náhradníkov. Delegáti, ktorí mali voliť poslancov, boli volení voliteľmi na úrovni okresov, pričom samotní volitelia mali byť volení miestnymi národnými výbormi (resp. miestnymi správnymi komisiami) na verejných schôdzach. Išlo teda o viacstupňové nepriame voľby uskutočňované delegačným systémom, v rámci ktorých sa využila existencia spravidla v záverečnej fáze obdobia neslobody spontánne kreovaných miestnych orgánov – miestnych národných výborov.¹⁸⁴ Za voliteľov a delegátov mohli byť zvolení *„bezúhonní, národne, štátne a demokraticky spoľahliví štátni občania Československej republiky, českej, slovenskej alebo inej slovanskej národnosti, bez rozdielu pohlavia, ktorí v deň voľby dosiahli 18 rok veku ...“* (§ 6). V zásade tie isté podmienky vládne nariadenie ustanovovalo aj pre voľbu za poslancov, ale s vyšším vekovým cenzom – 21 rokov (§ 7).

V súvislosti s prípravou volieb do Ústavodarného zhromaždenia Dočasné Národné zhromaždenie najprv vydalo **zákon č. 28/1946 Sb. z 21. februára 1946 o úprave stálych voličských zoznamov**, do ktorého obsahu sa na jednej strane premietlo zníženie vekového cenzu aktívneho volebného práva (18 rokov) a opätovné priznanie volebného práva aj príslušníkom ozbrojených síl, ale na druhej strane tento zákon zásadným spôsobom obmedzil volebné právo, keď ho **priznal len občanom českej, slovenskej a inej slovanskej národnosti**, teda kolektívne zbavil volebného práva všetkých „Neslovanov“. Zákon č. 28/1946 Sb. nerešpektoval ani princíp prezumpcie nevinny, keď neumožňoval zápis do voličského zoznamu osôb, ktorým bolo vznesené obvinenie aj za mnohé delikty politického charakteru (nie zriedka zo zinscenovaných politických dôvodov). Dňa 11. apríla 1946

¹⁸³ Na Slovensku sa v konečnom dôsledku nekonal za účelom voľby poslancov „krajinský zjazd“, ale zjazd delegátov okresných národných výborov, ktorý sa uskutočnil v deň prvého výročia vyhlásenia SNP v Banskej Bystrici, na ktorom bola zvolená nová Slovenská národná rada a 100 poslancov Dočasného národného zhromaždenia za Slovensko (GRONSKÝ, J., 2006, II, s. 116).

¹⁸⁴ Pre objektívnosť je treba poznamenať, že na Slovensku bol spôsob volieb aspoň rámcovo upravený nariadením Predsedníctva SNR č. 26/1945 Sb. n. zo 7. apríla 1945 o národných výboroch; voľby prebiehali na verejných schôdzach a pri voľbe sa uplatnil princíp parity; rovné zastúpenie zástupcov Komunistickej strany a Demokratickej strany, ako dvoch vtedy existujúcich strán Národného frontu.

schválilo Dočasné Národné zhromaždenie **ústavný zákon č. 65/1946 Sb. o Ústavodarnom Národnom zhromaždení** (ďalej aj „Konštituanta“). Konštituanta bola jednokomorová, mala 300 členov a bola volená na dvojročné volebné obdobie, pričom jej hlavnou úlohou bolo, aby „Československej republike dalo novú ústavu“ (čl. 1 ods. 1). Do právomoci Ústavodarného Národného zhromaždenia prirodzene patril tiež výkon zákonodarnej moci na celom území Československa. Označený ústavný zákon deklaroval, že Ústavodarné Národné zhromaždenie „*bude zvolené podľa všeobecného, rovného a tajného hlasovacieho práva a podľa zásady pomerného zastúpenia.*“ (čl. 1 ods.1). Z jeho iných ustanovení (čl. 3 a čl. 4) však vyplynulo, že všeobecnosť volebného práva sa vzťahuje len na štátnych občanov „*českej, slovenskej, alebo inej slovanskej národnosti.*“. Vekový cenzus bol pre aktívne volebné právo určený prekročením veku 18 rokov a pre pasívne volebné právo dosiahnutím 21 roku veku.

Podrobné pravidlá organizácie, riadenia a uskutočnenia volieb ustanovoval **zákon č. 67/1946 Sb. z 11.apríla 1946 o voľbe Ústavodarného národného zhromaždenia**, ktorý takmer identicky preberal tieto pravidlá z prvorepublikových volebných zákonov (volebných poriadkov), preto ich nie je potrebné opätovne reprodukovat'. Jediný podstatný rozdiel bol v tom, že volieb sa mohli zúčastniť len politické strany „*vyvíjajúce k 30. aprílu činnosť v dotknutej krajine*“, čo *de facto* i *de iure* znamenalo, že volieb sa mohli zúčastniť len strany pôsobiace v Národnom fronte (išlo o Komunistickú stranu, sociálnu demokraciu, ľudovú stranu, národne socialistickú stranu, a na Slovensku ďalej Demokratickú stranu, Stranu slobody a Stranu práce),¹⁸⁵ t. j. išlo o voľby založené na obmedzenom politickom pluralizme, ktorý v politickej rovine fixoval už Košický vládny program (porovnaj GRONSKÝ, J., 2006, II., s. 179 – 180). Napriek uvedenému treba uviesť, že **májové parlamentné voľby v roku 1946 sa na dlhú dobu (až do roku 1990) stali poslednými slobodnými, demokratickými a súťaživými** (presnejšie „*polo súťaživými*“) **parlamentnými voľbami na našom území**. Je všeobecne známe, že politickým víťazom volieb v celoštátnom meradle sa stala Komunistická strana so ziskom 38,05 % hlasov, na Slovensku ale zvíťazila Demokratická strana so ziskom 62 % hlasov (komunisti získali 30,4 % hlasov). Na základe výsledkov volieb do Ústavodarného Národného zhromaždenia sa na právnom základe¹⁸⁶ uskutočnila aj politická rekonštrukcia národných výborov (ďalej aj „NV“) a na Slovensku tiež Slovenskej národnej rady (ďalej aj „SNR“), ktorej podstata spočívala v premietnutí výsledkov parlamentných volieb do politického zloženia národných výborov a SNR.¹⁸⁷

Po parlamentných voľbách sa (vzhľadom na ich výsledky) zostril politický zápas o ďalšiu vnútropolitickú i zahraničnopolitickú orientáciu štátu, v rámci ktorého si postupne upevňovala pozície Komunistická strana, ktorá v celoštátnom meradle voľby vyhrala. Na pozadí tohto politického zápasu prebiehala príprava novej československej ústavy na pôde

¹⁸⁵ Volič, ktorý nechcel hlasovať za žiadnu z uvedených politických strán mohol odovzdať prázdny (biely) hlasovací lístok; toto právo využilo pri voľbách cca 20 000 voličov (0,45 %).

¹⁸⁶ Na Slovensku sa politická rekonštrukcia uskutočňovala na základe nariadenia SNR č. 91/1946 Sb. n. o obnovení SNR na podklade volieb do Ústavodarného Národného zhromaždenia a č. 92/1946 Sb. n. o obnovení národných výborov na podklade volieb do Ústavodarného Národného zhromaždenia - obe zo 16. júla 1946 (na ostatnom území rekonštrukcia prebehla na základe vládneho nariadenia č. 120/1946 Sb. z 27.mája 1946 o obnovení národných výborov SNR na podklade volieb do Ústavodarného Národného zhromaždenia).

¹⁸⁷ Po uskutočnení tejto rekonštrukcie získala DS funkciu predsedu ONV v 79 okresoch (KS len v šiestich) a v SNR 63 zo 100 mandátov, vrátane funkcie predsedu (Jozef Letrich).

ústavodarného zboru,¹⁸⁸ kľúčovou sa javila otázka, či sa nová ústava stane nástrojom zmeny spoločnosti v rukách komunistov. Na pôdu parlamentu bolo síce predložených viacerých ústavných návrhov, ale v rozhodujúcej fáze prípravných prác sa aj pod vplyvom politických udalostí z februára 1948 (demisia ministrov tzv. občianskych strán a rekonštrukcia vlády v čele s predsedom KSČ Klementom Gottwaldom) stala určujúca jej „komunistická podoba“ prezentovaná generálnym spravodajcom ústavnej komisie prof. V. Procházkom. **Nová ústava bola v konečnom dôsledku schválená jednomyselne** (hlasmi všetkých prítomných 246 poslancov) **9. mája 1948 a publikovaná pod č. 150/1948 Sb.** Aj keď si, aj vzhľadom na obdobie, v ktorom bola pripravovaná, zachovala niektoré formálne demokratické prvky (formálne išlo o ľudovodemokratický štát), tieto v ústavno-aplikačnej praxi nadobudli len charakter „demokratickej fasády“ nedemokratického režimu vlády s prehlbujúcimi sa prvkami totalitného štátu, t.j. išlo o fiktívnu ústavu, ktorá sa stala účinným právnym nástrojom na formovanie socialistického modelu vlády. Formálnosť a fiktívnosť ústavy sa osobitne dotýkala volebného práva.

Ústava 9. mája sa skladala z Prehlásenia, dvanástich základných článkov a desiatich kapitol, ktoré pozostávali zo 172 paragrafov. Základy volebného práva boli upravené v jednom z prvých základných článkov ústavy – v čl. IV. v ktorom sa deklarovala mocenská dominancia ľudom priamo volených zastupiteľských zborov a základné princípy volebného práva „*Volebné právo do zastupiteľských zborov je všeobecné, rovné, priame a tajné. Voliť môže každý občan, akonáhle dosiahne vek 18 rokov. Zvolený môže byť každý občan, akonáhle dosiahne vek 21 rokov.*“ (čl. IV ods. 2). V nasledujúcom čl. V sa deklarovalo, že najvyšším orgánom zákonodarnej moci je jednokomorové Národné zhromaždenie pozostávajúce z 300 poslancov volených na 6 rokov. Obdobne bolo v základných článkoch ústavy deklarované aj ústavné postavenie Slovenskej národnej rady „*Národným orgánom zákonodarnej moci na Slovensku je Slovenská národná rada. Má sto členov (poslancov), volených na Slovensku na obdobie šiestich rokov*“ (čl. IX ods. 1). V základnom čl. X bolo deklarované aj postavenie národných výborov, ale skutočnosť, že ide o priamo ľudom volené orgány bolo možné vyvodiť až z ustanovení šiestej kapitoly ústavy označenej názvom „Národné výbory“. Ďalšie podrobnosti o podmienkach volebného práva a spôsobe vykonania volieb neboli v Ústave 9. mája zakotvené. Sumarizujúc možno teda konštatovať, že **Ústava z roku 1948 ustanovovala ako ľudom priamo volené orgány Národné zhromaždenie, Slovenskú národnú radu a národné výbory, formálne deklarovala demokratické princípy volebného práva a** (odstupujúc od ústavnej fixácie volebného systému - systému pomerného zastúpenia) **odkazovala formou ústavných blankiet na úpravu podrobností o podmienkach a výkone volebného práva a spôsobe uskutočnenia volieb na volebné zákony.**

Pri rámcovej analýze volebných zákonov vydaných na základe Ústavy 9. mája treba na prvom mieste spomenúť, že **zákon č. 75/1948 Sb. o voľbách do Národného zhromaždenia z 16. apríla 1948** bol schválený síce ešte pred schválením ústavy, ale po rozhodujúcich mocensko-politických udalostiach, ku ktorým došlo vo februári 1948. Označený zákon vychádzal formálne z demokratických princípov volebného práva (oceniť možno okrem iného to, že z aktívneho a pasívneho volebného práva už nevylučoval štátnych občanov

¹⁸⁸ Zákonom č. 197/1946 Sb. sa konštituoval v októbri 1946 ústavný výbor Ústavodarného Národného zhromaždenia zložený podľa proporčionálneho zastúpenia politických strán, pričom paralelne fungoval tiež zbor právnych expertov (Weyr, Hobza, Hoetzel, Kubeš, Neubaauer, Peška a iní).

patriacich k neslovanským národnostiam). Kľúčovým z hľadiska hodnotenia označeného zákona je ale skutočnosť, že jeho ustanovenia umožňovali predkladať „volebným skupinám“ (podľa § 54 tohto zákona sa volebnými skupinami rozumeli „*politické strany vyvíjajúce činnosť v deň vyhlásenia volieb vo volebnej oblasti ... ďalej združenia politických strán alebo skupiny voličov*“) jednotné (spoločné) kandidátne listiny. Táto možnosť vyústila v dlhoročnú prax predkladania jednotných kandidátnych listín všetkých strán združených v Národnom fronte (len tieto mohli legálne uskutočňovať „politickú“ činnosť), čo vylučovalo akékoľvek volebné alternatívy, **t.j. voľby až do roku 1990 na území Slovenska (ale i Československa) prestali byť v skutočnosti voľbami** a vo svojej podstate boli len demonštráciou moci Komunistickej strany totálne ovládajúcej Národný front. K ďalším negatívnym prvkom zákona č. 75/1948 Sb. možno zaradiť skutočnosť, že tajné hlasovanie už nebolo regulované v zákone ako „povinnosť, ale len „možnosť“, čo v podmienkach totalitného režimu prispievalo k manifestačnému charakteru volieb. Rovnako za negatívnu črtu analyzovaného zákona možno označiť veľmi širokú úpravu prekážok volebného práva (§ 54), prostredníctvom ktorých boli z výkonu volebného práva vylučované politicky nespôľahlivé osoby.

VII. 5. Volebné právo v socialistickom Československu (1948 –1989)

V období rokov 1948 –1989, teda v období socialistického modelu vlády došlo k viacerým zmenám volebného zákonodarstva a to tak na ústavnej, ako aj zákonnej úrovni. Treba ale poznamenať, že podstata socialistických volieb sa v celom období nezmenila, t.j. išlo v skutočnosti len o „voľby“ v úvodzovkách – voľby bez alternatív, ktoré mali manifestovať úspechy pracujúceho ľudu vedeného Komunistickou stranou Československa pri budovaní (najprv) základov socializmu a (neskôr) vyspelej socialistickej spoločnosti. Napriek uvedenému sa žiada aspoň rámcovo priblížiť niektoré formálno-právne zmeny, ktoré sa v sledovanom období uskutočnili.

Séria zákonov, ktoré priniesli povšimnutia hodné zmeny volebného zákonodarstva bola schválená v roku 1954. Z časového hľadiska bol **prvým z nich ústavný zákon č. 12/1954 Sb. z 3. marca 1954 o národných výboroch**, ktorý podstatným spôsobom zasiahol aj do šiestej kapitoly Ústavy z roku 1948, ktorý priniesol vo svojej podstate „sovietizáciu“ národných výborov premietnutú v ústavnoprávnej rovine do nového ústavného zadefinovania národných výborov ako „*miestnych orgánov štátnej moci pracujúceho ľudu Československa*“ (§ 1 ods. 1), ktoré sú podriadené vláde a aj vzájomne podriadené uplatnením princípu „demokratického“ centralizmu („*Národné výbory sú riadené vládou, pričom národný výbor nižšieho stupňa je riadený národným výborom vyššieho stupňa a jemu zodpovedný*“ - § 6). Pokiaľ ide o volebné právo, označený ústavný zákon nepriniesol zásadnejšie zmeny, keď deklaroval, že „*Národné výbory sú volené pracujúcim ľuďom krajov, okresov, miest, obvodov dedín a ostatných obcí na obdobie troch rokov. Volebné právo je všeobecné, rovné a priame pri tajnom hlasovaní. Do národných výborov môžu voliť občania, akonáhle dosiahli vek 18 rokov; zvolení môžu byť občania, akonáhle dosiahli vek 21 rokov.*“ (§ 3 ods.1) a obsahoval ústavnú blanketu, podľa ktorej „*Voľby a spôsob odvolávania členov národných výborov upravuje zákon.*“ (§ 3 ods.4). Na základe citovanej ústavnej blankety bol prijatý na tej istej schôdzi parlamentu zákon č. 14/1954 Sb. o voľbách do národných výborov (podľa neho sa konali voľby už 15. mája 1954), ktoré možno charakterizovať ako „pseudovoľby“ (podľa oficiálnych údajov sa ich zúčastnilo sa ich 99,2% oprávnených voličov a 97,89 % z nich odovzdalo svoje hlasy kandidátom Národného frontu. Išlo o voľby uskutočnené na základe väčšinového volebného systému v jednomandátových volebných obvodov („rozhodovalo“ sa

vždy len o jednom kandidátovi), ktorý sa v nasledujúcom období presadil pre všetky typy volieb.

Ďalší ústavný zákon týkajúci sa volebného práva schválilo Národné zhromaždenie 26.mája 1954, išlo o **ústavný zákon č. 26/1954 Sb. o voľbách do Národného zhromaždenia a o voľbách do Slovenskej národnej rady**. Oproti úprave v pôvodnom texte Ústavy 9. mája tento ústavný zákon **explicitne fixoval väčšinový volebný systém** „*Volby do Národného zhromaždenia a volby do Slovenskej národnej rady sa konajú podľa volebných obvodov. V každom volebnom obvode sa volí jeden poslanec. Náhradníci sa nevolia.*“ (§ 2 ods.1). Pre voľby sa vytvorilo 368 volebných obvodov, rešpektujúc zásadu vyjadrenú v § 2 ods. 2 ústavného zákona, podľa ktorej mal na „...každých 35 000 obyvateľov pripadať jeden volebný obvod.“, t.j. došlo k zvýšeniu počtu poslancov Národného zhromaždenia oproti pôvodnému zneniu ústavy z roku 1948. Uvedený ústavný zákon obsahoval aj ústavné blankety na základe ktorých Národné zhromaždenie ešte v ten istý deň schválilo zákon č. 27/1954 Sb. o voľbách do Národného zhromaždenia, podľa ktorého bola potrebné k zvoleniu poslanca nadpolovičná väčšina hlasov oprávnených voličov. Ak sa takáto väčšina nedosiahla, mali sa konať nové voľby, prípadne opätovná voľba medzi dvoma najúspešnejšími kandidátmi, pričom rozhodnutie o tom, ktorá z týchto variant sa uplatní bola v pôsobnosti volebnej komisie. V praxi k uplatneniu tejto úpravy nikdy neprišlo, keďže kandidát bol vždy len jeden (!). Od zavedenia väčšinového systému volieb v jednomandátových volebných obvodoch začína aj tradícia cieľavedomej „tvorby“ zákonodarných zborov odrážajúcich verne triedne, sociálne profesionálne, vzdelanostné, či vekové zloženie obyvateľstva (povestné dojičky ako poslankyne); tvorba tzv. štrukturálnej reprezentácie [porovnaj BOBEK, M. - MOLEK, P. – ŠÍMÍČEK, V.(eds.), 2009, s. 321]. Podľa väčšinového volebného systému sa voľby do Národného zhromaždenia a Slovenskej národnej rady prvýkrát konali 28. júna 1954 a priniesli porovnateľné výsledky ako vyššie spomínané voľby do národných výborov; pre kandidátov Národného frontu hlasovalo podľa oficiálnych údajov 97,89 % voličov.¹⁸⁹

Ďalšia séria zmien vo volebnom zákonodarstve sa uskutočnila v roku 1960 v súvislosti s prípravou prijatia tzv. socialistickej ústavy. Išlo o ústavný zákon č. 35/1960 Sb. o zmene ústavného zákona o voľbách do Národného zhromaždenia a o voľbách do Slovenskej národnej rady a ústavného zákona o národných výboroch [tento ústavný zákon nepriniesol nič mimoriadneho okrem návratu k 300 člennému Národnému zhromaždeniu čomu malo zodpovedať vytvorenie 300 volebných obvodov, ktoré boli na Slovensku zároveň zhodné s volebnými obvodmi pre voľby do Slovenskej národnej rady (§ 1), redefinovania národných výborov, ako orgánov štátnej moci „pracujúceho ľudu“ (§ 3) a ustanovení o skončení funkčného obdobia orgánov zvolených v roku 1954 (Národné zhromaždenie a SNR), resp. 1957 (národné výbory)]. V nadväznosti na zmeny v ústavných predpisoch došlo k príslušným zmenám aj v platných volebných zákonoch zákonom č. 37/1960 Sb., ktorým sa mení zákon o voľbách do Národného zhromaždenia, zákonom SNR č. 38/1960 Sb., ktorým sa mení zákon o voľbách do SNR a zákonom č. 39/1960 Sb. o voľbách do národných výborov. Bezprostredne po týchto zmenách sa uskutočnili 12. júna 1960 voľby do všetkých zastupiteľských orgánov, ktoré boli spojené s všeľudovou diskusiou o návrhu novej ústavy

¹⁸⁹ Treba poznamenať, že v zásade také isté výsledky boli dosiahnuté pri všetkých nasledujúcich voľbách uskutočnených v socialistickej etape vývoja našej štátnosti.

Československej socialistickej republiky, ktoré mali manifestovať jednotu pracujúceho ľudu a jeho úspechy pri vybudovaní základov socializmu (volieb sa podľa oficiálnych údajov zúčastnilo 99,7 % oprávnených voličov, pričom 99,86 % z nich odovzdalo svoj hlas kandidátom Národného frontu).

Nová socialistická ústava schválená Národným zhromaždením prijatá 11. júla 1960 mala proklamovať víťazstvo socializmu a vytýčiť ďalšie perspektívy spoločenského vývoja smerujúce k budovaniu rozvinutej socialistickej spoločnosti. Nová etapa vo vývoji štátu a spoločnosti, ktorú mala nová ústava predznamenať sa symbolicky premietla aj do zmeny názvu štátu na Československú socialistickú republiku (ČSSR); nová ústava bola publikovaná ako ústavný zákon č. 100/1960 Zb. a nadobudla účinnosť dňom svojho schválenia (!). **Do ústavnej úpravy volebného práva tzv. socialistická ústava, ktorú možno považovať skôr za politický než právny dokument, nič podstatného neprinesla.** V sledovanej problematike snáď stojí za zmienku len zvýraznenie princípu jednoty štátnej moci („*Štátnu moc vykonáva pracujúci ľud zastupiteľskými zbormi, ktoré sú nim volené, nim kontrolované a jemu zodpovedné*“ – čl. 2 ods. 2) a dominancie zastupiteľských zborov v štruktúre štátnych orgánov („*Zastupiteľské zbory pracujúceho ľudu v Československej socialistickej republike sú Národné zhromaždenie, Slovenská národná rada a národné výbory. Od nich je odvodená právomoc ostatných orgánov štátu.*“ – čl. 2 ods. 3), ktoré pôsobia pod politickým vedením Komunistickej strany („*Vedúca sila v spoločnosti a v štáte je predovoj robotníckej triedy, Komunistická strana Československa, dobrovoľný bojový zväzok najaktívnejších a najvedomejších občanov z radov robotníkov, roľníkov a inteligencie*“ – „povestný“ čl. 4 socialistickej ústavy). Nová socialistická ústava zároveň v čl. 3 formálne deklarovala všeobecne demokratické princípy volebného práva („*Volebné právo do všetkých zastupiteľských zborov je všeobecné, rovné a priame s tajným hlasovaním. Voliť môže každý občan, ktorý dosiahol vek 18 rokov. Zvolený môže byť každý občan, ktorý dosiahol 21 rok veku*“ – čl. 3 ods. 1). Aj keď volebné zákony boli prijaté bezprostredne pred prijatím ústavy a formálno-právne z jej (budúceho) textu vychádzali, došlo v roku 1964 (pred uskutočnením volieb do všetkých zastupiteľských orgánov plánovaných na jún 1964)¹⁹⁰ k premietnutiu ich obsahu (bez zmien) do nového „šatu“ – zákona č. 34/1964 Zb. o voľbách do Národného zhromaždenia a do národných výborov a zákona č. 35/1964 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.¹⁹¹

Úsilie o „obrodu socializmu“ (tzv. pražská jar) v druhej polovici 60-tých rokov prinieslo v uvoľnenom politickom prostredí aj určitý **pokus o demokratizáciu formalizovaného volebného zákonodarstva.** Treba poznamenať, že pôvodný návrh na zmenu volebného systému vypracovaný vedeckým tímom pre výskum a modelovanie volebnej sústavy ČSSR Ústavu pre politické vedy pôsobiaceho pri ÚV KSČ bol na svoju dobu pomerne radikálny. Podľa tohto návrhu sa mal podstatne rozšíriť vplyv voličov na proces navrhovania a registrácie kandidátov, voľby mali byť voľbami medzi alternatívami

¹⁹⁰ Socialistická ústava popri voľbe zastupiteľských zborov zaviedla aj princíp voľby všetkých sudcov pracujúcim ľuďom na štvorročné funkčné obdobie (!), pričom v roku 1964 sa konali voľby sudcov a zastupiteľských zborov v jednom termíne. Od tejto praxe sa v roku 1968 upustilo.

¹⁹¹ Volebná prax v 60-tých rokoch bola totožná ako v druhej polovici 50-tých rokov v jednomandátových volebných obvodoch bol navrhnutý vždy len jeden kandidát Národného frontu a výsledky volieb manifestovali jednotu vôle pracujúceho ľudu (podľa oficiálnych údajov sa volieb uskutočnených v roku 1960 zúčastnilo 99,7 % oprávnených voličov, z ktorých 99,86 % odovzdalo hlas kandidátom Národného frontu a volieb uskutočnených v roku 1964 99,4 % oprávnených voličov a 99,94 % z nich za kandidátov Národného frontu).

kandidátov i programov, v tejto súvislosti sa malo ustanoviť, že počet kandidátov musí obligatórne prevyšovať počet mandátov, tajné hlasovanie malo byť koncipované ako povinnosť (nie možnosť) voličov. Po prerokovaní tohto návrhu vo vedení KSČ došlo k jeho výraznejšiemu okliešteniu, napriek tomu jeho legislatívna podoba stelesnená v zákone č. 113/1967 Zb. o voľbách do Národného zhromaždenia a v zákone č. 114/1967 Zb. o voľbách do národných výborov prinieslo určitý progres oproti dovtedy platným zákonom, spočívajúci v zavedení viacmandátových volebných obvodov (4 až 8 mandátov, pri voľbách národných výborov 4 až 15 mandátov), pričom oba zákony explicitne ustanovovali, že „*V každom volebnom obvode môže byť navrhnutých viac kandidátov, než koľko má byť zvolených poslancov.*“.

V dôsledku násilného potlačenia pražskej jari okupačnými vojskami štátov Varšavskej zmluvy (august 1968) sa voľby podľa označených zákonov z roku 1967 nikdy nekonali, keď najprv vzhľadom na politickú situáciu boli voľby najprv ústavným zákonom č. 83/1969 Zb. odložené do konca roka 1969 a následne ústavným zákonom č. 117/1969 Zb. o predĺžení volebného obdobia národných výborov, národných rád a Federálneho zhromaždenia, Najvyššieho súdu, krajských, okresných a vojenských súdov do konca roku 1971.¹⁹² Na tomto základe sa dosiahlo, že ďalšie voľby sa uskutočnili už v období tzv. normalizácie, konkrétne 26. a 27. novembra 1971, čo potvrdzujú aj pre obdobie socializmu štandardné výsledky volieb; volieb sa zúčastnilo 99,5 % voličov, z ktorých 99, 81 % odovzdalo hlas kandidátom Národného frontu (pozri GRONSKÝ, J., 2007, III, s. 31 – 32). Treba poznamenať, že **išlo o voľby uskutočnené už vo federalizovanom Československu**, keďže aj napriek prítomnosti sovietskych vojsk sa podarilo naplniť aspoň jeden z kľúčových cieľov sledovaných v „obrodnom“ procese - úsilie o federalizáciu spoločného štátu Čechov a Slovákov – prijatím ústavného zákona č. 143/1968 Zb. o československej federácii z 27. októbra 1968 (z dobovej literatúry o československej federácii pozri napr. CHOVANEC, J., 1974). Federalizácia česko-slovenskej štátnosti ale na priebeh prvých (a ďalších) normalizačných volieb nemala v zásade žiadny vplyv. Politickú prípravu volieb v roku 1971 (ako aj všetkých ďalších socialistických volieb) do istej miery ovplyvnil čl. 2 ústavného zákona č. 144/1968 Zb. o postavení národností v Československej socialistickej republike z 27. októbra 1968, ktorý ustanovoval, že „*Národnosti sú primerane k svojej početnosti zastúpené v zastupiteľských zboroch a v iných volených orgánoch.*“. V záujme rešpektovania citovaného ustanovenia bolo totiž potrebné voľby politicky pripraviť tak, aby reálne boli národnosti v každom zastupiteľskom zbore primerane zastúpené. Zabezpečenie tejto úlohy ale v podmienkach politicky riadených volieb z centra KSČ, uskutočňovaných v jednomandátových volebných obvodoch, v ktorých sa navrhoval vždy len jeden kandidát Národného frontu, nebolo až tak zložité (podľa vopred ustanoveného národnostného kľúča bolo vo voľbách v roku 1971 do Federálneho zhromaždenia zvolených 19 poslancov maďarskej národnosti, 4 poslanci ukrajinskej, 3 poslanci poľskej a 2 poslanci nemeckej národnosti a do SNR 16 poslancov maďarskej národnosti a 3 poslanci ukrajinskej národnosti).

¹⁹² Tento ústavný zákon zároveň v rámci rozbiehajúcich sa politických čistiek zameraných na odstránenie politicky nespoľahlivých osôb z funkcií v štátnych orgánoch zaviedol oprávnenie jednotlivých zastupiteľských zborov zbaviť poslanca, ktorý „...svojou činnosťou narušuje politiku Národného frontu“, poslaneckého mandátu [§ 3 ods. 1 písm. b) tohoto ústavného zákona] a zároveň oprávnenie príslušného zastupiteľského zboru kooptovať do svojich radov na návrh príslušného orgánu Národného frontu ďalších členov.

Snáď je potrebné ešte poznamenať, že v súvislosti s prípravou prvých normalizačných volieb bolo najprv ústavným zákonom č. 43/1971 Zb. predĺžené volebné obdobie všetkých zastupiteľských zborov zo 4 rokov (takto bolo fixované v pôvodnom znení Ústavy ČSSR z roku 1960) na 5 rokov a následne schválené aj **nové volebné zákony**; zákon č. 44/1971 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia, zákon č. 53/1971 Zb. o voľbách do ČNR a národných výborov v ČSR a zákon č. 54/1971 Zb. o voľbách do SNR a národných výborov v SSR, **ktoré pretrvali až do novembra 1989**. Aj keď nie je potrebné osobitne rozoberať obsah týchto volebných zákonov, ktoré nevybočovali z pre obdobie „rigidného“ socializmu štandardných volebných pravidiel, možno snáď len podčiarknuť, že predstavovali návrat k osvedčenému volebnému systému absolútnej väčšiny uplatňovaného v jednomandátových volebných obvodoch. Označené zákony síce umožňovali, aby pre každý volebný obvod bol navrhnutý „jeden alebo viac kandidátov“, ale „*Za takmer 20 rokov platnosti volebných zákonov prijatých v júli 1971 nebol zaznamenaný jediný prípad volieb do ktoréhokolvek zastupiteľského orgánu, keď by sa o mandát v jednomandátovom volebnom obvode uchádzal viac ako jeden starostlivo vybraný a preverený kandidát. Platil teda bez výnimky princíp: jeden volebný obvod – jeden mandát - jeden kandidát.*“ (GRONSKÝ, J., 2007, III., s 306). Všetky volebné zákony z roku 1971 ustanovovali (v kontexte s v ústave fixovaným modelom imperatívneho mandátu) aj mechanizmus odvolávania poslancov z funkcie; návrh na odvolanie poslanca, ktorý „*sklamal dôveru voličov alebo ktorý sa dopustil činu nedôstojného funkcie*“ mohol podať príslušný orgán Národného frontu, pričom k jeho prerokovaniu boli za účelom odvolania dotknutého poslanca zvolené verejné schôdze voličov vo volebnom obvode, na ktorých voliči mali rozhodovať o odvolaní poslanca verejným hlasovaním (podľa dostupných informácií k naplneniu ustanovení volebných zákonov z roku 1971 o odvolaní poslancov v praxi nikdy nedošlo).¹⁹³

VII. 6. Formovanie nového volebného zákonodarstva po roku 1989

Slovensko sa ocitlo na prahu zásadných spoločensko-politických zmien ako súčasť centralizovanej česko-slovenskej federácie, v ktorej vládnuca stranická mašinéria do posledných chvíľ odmietala akékoľvek demokratizačné impulzy, ktoré v priebehu 80- tých rokov prichádzali s pomerne veľkou intenzitou od susedných štátov, či už Poľska, Maďarska, ale v konečnom dôsledku aj Sovietskeho zväzu („gorbačovská perestrojka“). Po neúspešnom pokuse o „demokratizáciu socializmu“ koncom 60- tých rokov a nástupe tvrdej normalizácie sa zdalo, že neexistuje dostatok vnútorných síl pre demokratické zmeny. O to viac zrejme prekvapil demokratický svet pokojný a pomerne dynamický priebeh tzv. nežnej revolúcie, ktorý sa začal v Česko-Slovensku v novembri roku 1989. Nie je potrebné osobitne zdôrazňovať, že politické udalosti z novembra 1989 predstavujú zásadný medzník v štátnopolitickom i spoločenskom vývoji Slovenskej republiky. V nadväznosti na tieto udalosti sa na Slovensku odštartoval proces komplexnej transformácie spoločenských vzťahov, ktorej východiskovým a strategickým cieľom v štátoprávnej rovine bolo (malo byť) sformovanie základov moderného demokratického a právneho štátu a jemu zodpovedajúceho právneho poriadku. Neodmysliteľnou súčasťou každého demokratického a právneho štátu koncepčne vychádzajúceho z ústavou fixovaného princípu suverenity ľudu je ustanovenie najvýznamnejších mocenských orgánov prostredníctvom slobodných a demokratických

¹⁹³ Išlo o ustanovenia volebných zákonov smerujúce k vykonaniu čl. 3 ods. 4 Ústavy ČSSR z roku 1960, podľa ktorého „*Člen ktoréhokolvek zastupiteľského zboru môže byť z rozhodnutia svojich voličov kedykoľvek odvolaný.*“

volieb. Aj preto **bolo bezprostredne po novembri 1989 nevyhnutné konštituovať nové demokratické volebné zákonodarstvo**, keďže v tom čase platné volebné predpisy boli v novo sa formujúcom spoločensko-politickom prostredí zjavne nepoužiteľné.

Za účelom potvrdenia legitimacy mocensko-politických zmien na celoštátnej úrovni bolo bezprostredne po novembri 1989 objektívne potrebné primárne pripraviť a uskutočniť parlamentné voľby, a teda prijať parlamentné volebné zákony. V záujme legitímácie mocenských zmien aj na miestnej úrovni bolo v prvej etape transformácie spoločnosti taktiež potrebné uskutočniť komunálne voľby a teda urýchlene pripraviť a schváliť novú legislatívu pre voľby samosprávnych orgánov obcí a miest. Novelizáciou Ústavy Slovenskej republiky vykonanou ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. sa ustanovila priama voľba prezidenta občanmi, čo vyvolalo potrebu čo najskôr pripraviť a schváliť „prezidentský“ volebný zákon (o to viac, že od marca 1998 bol prezidentský úrad neobsadený). Jednou z kľúčových reforiem uskutočňovaných v Slovenskej republike na prelome tisícročia bola aj reforma verejnej správy, ktorej integrálnou súčasťou bolo aj konštituovanie druhého stupňa územnej samosprávy, v dôsledku čoho vznikla aktuálna potreba doplniť domácu volebnú legislatívu o nový zákon o voľbách orgánov samosprávy vyšších územných celkov. Začiatkom nového tisícročia sa naplnili aj kľúčové zahranično-politické ambície Slovenskej republiky, ktorých súčasťou bol aj vstup do Európskej únie, ktorý vyvolal potrebu pripraviť zákon o voľbách do Európskeho parlamentu. Schválením tohto zákona sa „skompletizovala“ slovenská volebná legislatíva, ktorú donedávna tvorilo 5 samostatných volebných zákonov upravujúcich jednotlivé typy volieb. Každý z týchto volebných zákonov vznikol v inej etape spoločenského vývoja, teda za iných spoločensko-politických okolností. Túto skutočnosť je nevyhnutné pri ich historicko-právnej analýze zohľadňovať, čo sa premieta aj do metodologického postupu, ktorý bol zvolený pri spracovaní tejto podkapitoly.

VII.6.1. Parlamentné volebné zákonodarstvo

V prvej etape mocenských zmien uskutočňovaných po novembri 1989 sa vo vtedajšom Československu (tak ako vo väčšine ostatných štátov bývalého východného bloku) **kľúčové politické rozhodnutia rodili v rámci rokovaní za okrúhlym stolom**. Účastníkmi týchto politických rokovaní boli jednak predstavitelia novo sa tvoriacich politických strán a hnutí [najmä Občianskeho fóra (OF) a Verejnosti proti násiliu (VPN)], ako aj predstavitelia dovtedy vládnucej Komunistickej strany Československa (KSČ), pričom je zjavné a objektívne podmienené, že iniciatívu pri týchto rokovaniach mali politické sily, ktoré stáli pri zrode mocenských zmien. Vnútoraná logika mocenských zmien v rodiacom sa demokratickom prostredí vyvoláva potrebu ich legitímácie prostredníctvom parlamentných volieb. Aj preto sa prakticky bezprostredne po novembrových udalostiach v odborných grémiách OF, ale tiež VPN začala diskusia o podobe nových volebných zákonov do zákonodarných zborov Federálneho zhromaždenia ČSSR (FZ), Slovenskej národnej rady (SNR) a Českej národnej rady (ČNR), pričom v tejto etape vývoja sa v zásade všetci účastníci politických rokovaní zhodli v tom, že je vhodné, aby volebné zákony do jednotlivých zákonodarných zborov boli v základných črtách podľa možnosti čo najviac podobné (ak už nie rovnaké).

Archívne dokumenty potvrdzujú, že **základná podoba volebných zákonov sa sformovala počas rokovaní za okrúhlym stolom už v januári 1990**. Známý český historik J. Suk tento záver spresňuje, keď uvádza, že s viac menej nezvratnou platnosťou rozhodol o volebnom systéme „okrúhly stôl“, ktorý sa konal 11. januára 1990 vo Valdštejskom paláci.

Zúčastnené politické strany a hnutia (OF, VPN, KSČ, ČSS, ČSL, DS a SS) sa zhodli na tom, že poslanci všetkých zákonodarných zborov budú volení systémom pomerného zastúpenia v 12 volených obvodoch (8 v Čechách a 4 na Slovensku), vstup do parlamentu bude limitovaný 5 % volebným prahom, voliči budú mať možnosť uplatniť prednostné hlasy, pričom kandidovať budú môcť politické strany, ktoré preukážu, že majú najmenej 10 000 členov, alebo predložia petíciu podporenú takým istým počtom sympatizujúcich. Súčasťou politickej dohody bolo aj rozhodnutie, že zákonodarne zbory budú v prvých demokratických voľbách volené na dvojročné volebné obdobie (k tomu bližšie SUK, J., 2003, s. 271 a nasl.; tiež JIRÁSKOVÁ, V., 2014, s. 121 a nasl.). **Základom politickej dohody, ktorá vzišla spoza okrúhleho stola bolo rozhodnutie o zavedení systému pomerného zastúpenia tak pre voľby Federálneho zhromaždenia, ako aj SNR a ČNR**, ktoré možno s odstupom času hodnotiť ako principiálne správne. Zvlášť pozitívne hodnotil zavedenie systému pomerného zastúpenia renomovaný český ústavný právnik profesor V. Klokočku (1929 –2009), ktorý zdôrazňoval, že išlo o rozhodnutie zohľadňujúce aj medzinárodné skúsenosti, podľa ktorých proporcionálny volebný systém zohral prakticky všade kde „...*pozitívnu úlohu pri formovaní nového demokratického života po ére totalitného systému*“, keďže uľahčoval rýchlejšiu integráciu rozmanitých vznikajúcich záujmov a skupín do politických strán (KLOKOČKA, V., 1991, s. 85). Významný vplyv nepochybne mala aj inšpirácia tradíciami medzivojnového Československa a tiež podvedomá snaha priblížiť sa rýchlo k štandardnej parlamentnej demokracii. JIRÁSKOVÁ, V., 2014, s. 121). Podľa J. Suka za dôvody, pre ktoré bol na začiatku roku 1990 zvolený pomerný systém možno považovať „*výsledok cílevědomé politické úvahy těch, kteří ji bili schopni vést na příslušné odborné úrovni a kteří ji zároveň mohli vést na rozhodující politické roviny.*“ (SUK, J., 2003, s. 276)¹⁹⁴

V zásade bezprostredne po spomínaných politických rokovaníach boli návrhy volebných zákonov do zákonodarných zborov predložené do federálneho a národných parlamentov a v priebehu mesiacov február – marec 1990 aj schválené¹⁹⁵; išlo o zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia (ďalej len „zákon o voľbách do FZ“), zákon č. 54/1990 Zb. o voľbách do Českej národnej rady a zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady (ďalej len „zákon o voľbách do SNR“). Vzhľadom na skutočnosť, že dnes je zánik Československa už historickou realitou bude pozornosť venovaná len základnej charakteristike zákona o voľbách do SNR, ktorú možno v jeho pôvodnej podobe rámcovo vymedziť nasledovne:

- aktívne volebné právo mali všetci občania Slovenskej republiky, ktorí v deň voľieb dovърšili 18 rok veku a zdržiavali sa počas voľieb na území štátu,
- pasívne volebné právo občania, ktorí mali právo voliť a najneskôr v deň voľieb dovърšili 21 rok veku,
- kandidátne listiny mohli predkladať len registrované politické strany (tieto museli preukázať, že majú najmenej 10 000 členov, alebo predložiť petíciu podpísanú takým počtom občanov, aby súčet členov strany a počet podpisov na petícii dosahoval najmenej 10 000),
- na účely voľieb bolo územie rozdelené na 4 volebné obvody (volebné kraje), ktoré zodpovedali územno-administratívne členeniu Slovenskej republiky,

¹⁹⁴ J. Suk v citovanom kontexte vyzdvihuje kľúčovú úlohu prof. Zdeňka Jičínskeho.

¹⁹⁵ Ich schváleniu predchádzali nevyhnutné ústavné zmeny; najmä zrušenie ústavne fixovanej vedúcej úlohy KSČ v politickom systéme (ústavný zákon č. 135/1989 Zb.), zrušenie imperatívneho mandátu a jeho nahradenie koncepciou tzv. voľného – reprezentatívneho mandátu (ústavný zákon č. 46/1990 Zb.) a tiež prijatie zákona o politických stranách (zákon č. 15/1990 Zb.).

- organizáciu a riadenie volieb zabezpečovali volebné komisie (Ústredná, krajské, okresné a okrskové) zriaďované na tzv. delegačnom princípe (každá kandidujúca politická strana, resp. koalícia mohli delegovať do každej volebnej komisie rovnaký počet svojich zástupcov),
- úprava volebnej kampane bola len rámcová,
- voliči mohli hlasovať len za jednu z kandidujúcich politických strán (koalícií), pričom mali zároveň právo tzv. prednostného hlasovania (možnosť zakrúžkovať poradové čísla najviac štyroch kandidátov na hlasovacom lístku politickej strany, ktorej odovzdali svoj hlas a tým ovplyvniť poradie pridelovania mandátov),
- volebný prah pre vstup do SNR predstavoval najmenej 3 % z celkového počtu platných hlasov (zákon o voľbách do FZ ustanovoval 5%-ný volebný prah, ktorý postačovalo dosiahnuť v jednej z národných republík),¹⁹⁶
- mandáty sa pridelovali na základe zásady pomerného zastúpenia v dvoch skrutíniách, v prvom skrutíniu na úrovni volebných krajov podľa metódy prirodzeného kvocientu a v druhom skrutíniu na celorepublikovej úrovni podľa „modifikovanej“ Hagenbach-Bischoffovej metódy¹⁹⁷ (po novelizácii vykonanej zákonom č. 104/1992 Zb. sa mandáty pridelovali už v oboch skrutíniách podľa modifikovanej Hagenbach-Bischoffovej metódy)¹⁹⁸

Zákon o voľbách do SNR, ako aj ďalšie parlamentné volebné zákony boli pripravované v hektickej politickej atmosfére a v časovej tiesni. Napriek tomu mali v schválenej podobe vysokú kvalitu, pričom z politického hľadiska **predstavovali racionálny kompromis, ktorý vytvoril solídny právny základ pre demokratické konštituovanie ústavno-politického systému.** Výstižne „politické“ prijaté bezprostredne po novembri 1989 charakterizoval E. Bárány, keď uviedol: *„Politické zákony vznikali v dobe neistoty a neprehľadnosti revolúcie, keď žiadna politická strana po 4 desaťročiach bez pluralistických volieb nemala istotu ako dopadne vo voľbách i v ostatnej politickej súťaži, a preto každý podporoval právnu úpravu politiky, ktorá poskytne šancu všetkým. Nevyjasnenosť a azda i relatívna vyváženosť mocenskej situácie viedli k politickým zákonom, dávajúcim príležitosť všetkým a zároveň podporujúcim akcieschopnosť zastupiteľských zborov i vlád.“* (BÁRÁNY, E., 1991, s. 747 – 748.

¹⁹⁶ Poslanecký návrh zákona o voľbách do SNR (ptč. 150) vychádzal z dvoch alternatív, podľa prvej mal byť volebný prah ustanovený vo výške najmenej 5 % platných hlasov a podľa druhej, ktorú podporila väčšina poslancov vo výške najmenej 3% platných hlasov. Z obsahovej analýzy vtedajšej tlače vyplýva, že veľký tlak (aj mimo parlamentný) na voľbu 3%-tnej alternatívy vyvinula Demokratická strana (k tomu napr. MALOVÁ, D.- MIŠURA, J.- ŠKODA, P., 2000, s. 88).

¹⁹⁷ Viacerí domáci autori označujú u nás uplatňovanú metódu pridelovania mandátov ako Hagenbach-Bischoffovú metódu. Na nesprávnosť takéhoto označenia poukazuje V. Dančišin analyzujúc síce nepatrné, ale nie nevýznamné rozdiely medzi u nás uplatňovanou metódou pridelovania mandátov a „štandardnou“ Hagenbach-Bischoffovou metódou. V Dančišin zároveň podrobuje kritike poukazujúc na skutočnosť, že vďaka tejto metóde môžu v praxi nastať aj situácie, kedy *„volič svojim hlasom škodí strane, za ktorú hlasuje ...“* (DANČIŠIN, V., 2013, s. 145). Stotožňujúc sa výsledkami tejto analýzy je vhodnejšie pri označovaní u nás uplatňovanej volebnej formuly sa zád vhodnejšie označovať ju prívlastkom „modifikovaná“. V. Dančišin používa označenie „slovenská metóda“ (pozri DANČIŠIN, V., 2013, s. 71), čo sa ale nezdá veľmi priliehavé, keďže primárne vznikla nie na Slovensku, ale v Česko-Slovensku (už počas tzv. prvej republiky a donedávna sa uplatňovala aj u našich českých susedov).

¹⁹⁸ Po zrušení volebných krajov novelizáciou zákona o voľbách do SNR vykonanou zákonom č. 187/1998 Z. z. sa pridelovali mandáty už len v jednom skrutíniu, ale metóda ich pridelovania sa nezmenila, pričom „modifikovaná“ Hagenbach-Bischoffová metóda bola neskôr prevzatá aj do zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a tiež do súčasne platného zákona č. 180/2014 Z.z. .

Podľa zákona o voľbách do SNR, ktorý platil do 1. októbra 2004, sa uskutočnilo celkom 5 volieb (1990, 1992, 1994, 1998 a 2002) do SNR, resp. (od roku 1992) Národnej rady Slovenskej republiky.¹⁹⁹ Zákon o voľbách do SNR bol nahradený zákonom č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „zákon o voľbách do NR SR“), ktorý kontinuálne nadväzoval na svojho „predchodcu“, t. j. nepredstavoval vo vzťahu k nemu z obsahového hľadiska zásadnejšiu kvalitatívnu zmenu. Zákon o voľbách do NR SR, podľa ktorého sa uskutočnili celkom 3 voľby do národnej rady (2006, 2010 a 2012) bol zrušený zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. V období platnosti zákona o voľbách do SNR a zákona o voľbách do NR SR (1990 – 2014) prebiehala o niektorých častiach parlamentnej volebnej legislatívy pomerne intenzívna politická diskusia (aspoň čiastočne sprevádzaná aj diskusiou odbornou), ktorá vyústila do viacerých novelizácií oboch označených zákonov²⁰⁰ a nemalou mierou ovplyvnila aj aktuálnu podobu volebného zákonodarstva v Slovenskej republike. Z uvedeného hľadiska sa žiada aspoň rámcovo túto diskusiu priblížiť. Politická diskusia sa v sledovanom období orientovala najmä na nasledovné okruhy problémov:

- a) zachovanie, či zmena systému pomerného zastúpenia,
- b) spôsob nastavenia volebného volebný prahu,
- c) počet volebných obvodov,
- d) efektívnosť prednostného hlasovania

Ad a) Vo vzťahu k prvému okruhu problémov, t.j. k diskusii o prípadnej modifikácii volebného systému na kombinovaný alebo väčšinový sa žiada primárne konštatovať, že **v celom sledovanom období (1990 – 2014) sa v Slovenskej republike uplatňoval systém pomerného zastúpenia**, t.j. žiadna z doterajších zmien parlamentného volebného zákonodarstva nesmerovala k modifikácii proporcionálneho volebného systému, a to aj napriek tomu, že v politickej diskusii bol systém pomerného zastúpenia prakticky po každých parlamentných voľbách predmetom pomerne intenzívnej kritiky.²⁰¹ Dôvody, pre ktoré nebola úspešná žiadna legislatívna iniciatíva smerujúca k zavedeniu väčšinového, príp. kombinovaného volebného systému úspešná,²⁰² boli a aj v súčasnosti sú podmienené

¹⁹⁹ Po schválení Ústavy Slovenskej republiky z roku 1992 bol jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky premenovaný na Národnú radu Slovenskej republiky.

²⁰⁰ Zákon o voľbách do SNR bol v období svojej platnosti bol označený zákon celkom 8 krát novelizovaný, z ktorých jedna novelizácia bola „vynútená“ Ústavným súdom Slovenskej republiky (pozri nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/1998 z 11. marca 1999). Obdobne zákon o voľbách NR SR bol počas svojej platnosti 6 krát novelizovaný, pričom aj vo vzťahu k nemu bola jedna z novelizácií „vynútená“ ústavným súdom (pozri nález sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009).

²⁰¹ Idea zavedenia väčšinového, príp. kombinovaného volebného systému sa v sledovanom období tešila výraznej podpore domácej politickej publicistiky a mienkotvorných médií. Mediálna argumentácia na podporu takýchto zmien je založená na „voličsky“ prítlačlivej myšlienke obmedzovania partiokracie a zvyšovania volebných šancí nezávislých osobností, ako aj potrebou prehĺbiť vzťah medzi poslancami a voličmi, k čomu väčšinový volebný systém dáva nesporne väčšie predpoklady.

²⁰² V legislatívnom procese sa v sledovanom období návrhy zákonov smerujúce k zavedeniu väčšinového, resp. kombinovaného volebného systému objavili viackrát. Ich iniciátormi však boli politické subjekty, ktoré reálne neboli schopné presadiť ich schválenie [v aktuálnom volebnom období takýto charakter mala napr. iniciatíva skupiny opozičných poslancov (D. Lipšic a spol.) na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. v znení neskorších predpisov (ptč. 1004), ktorým sa mal v ústave fixovať kombinovaný volebný systém, v III. volebnom období sa o zavedenie kombinovaného volebného systému usiloval napr. opozičný poslanec Rudolf Žiak návrhom na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon o voľbách do NR SR v znení neskorších predpisov (ptč. 1136)]. Za týchto okolností možno predloženie takýchto

aktuálnym vývojom systému politických strán v Slovenskej republike. V tejto súvislosti sa žiada formulovať minimálne dve základné východiská:

- väčšinový volebný systém (ako aj väčšinová zložka kombinovaného volebného systému) vo svojej podstate vyhovuje predovšetkým dominujúcim politickým stranám s rozvinutými regionálnymi štruktúrami a dostatkom politických osobností, ktoré majú reálnu šancu zvíťaziť v jednotlivých (jednomandátových) volebných obvodoch (v podmienkach Slovenska takéto postavenie malo len Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) v období svojej najväčšej „slávy“ a v ostatnom období SMER - Sociálna demokracia (SMER), ako aj politickým stranám dominujúcim na určitej časti volebného územia (v našich podmienkach ide tradične o politické strany reprezentujúce maďarskú komunitu),

- systém pomerného zastúpenia v zásade zaručuje nielen veľkým, ale aj stredne veľkým a nie zriedka aj menším parlamentným politickým stranám „politické prežitie“ a získanie primeraného počtu mandátov po nasledujúcich voľbách, t.j. pre takéto politické strany bolo bytostne dôležité usilovať o zachovanie systému pomerného zastúpenia.

V nadväznosti na uvedené východiská možno konštatovať, že zásadná zmena volebného systému sa v sledovanom období reálne nedala v parlamente presadiť, keďže vládnuce politické zoskupenia v jednotlivých volebných obdobiach boli spravidla zložené z jednej dominantnej strany (HZDS vo volebnom období 1994-1998 a SMER vo volebnom období 2006-2010) a dvoch ďalších slabších politických subjektov [Združenie robotníkov Slovenska (ZRS) a Slovenská národná strana (SNS) vo volebnom období 1994 – 1998, resp. HZDS-ĽS a SNS vo volebnom období 2006 - 2010], pre ktoré by zavedenie väčšinového volebného systému mohlo priniesť tragické dôsledky, resp. boli tvorené stredne veľkými, resp. menšími politickými subjektami, ktorým systém pomerného zastúpenia vyhovoval, resp. vyhovuje (volebné obdobia 1998-2002 a 2002-2006, ako aj volebné obdobie 2010-2012). Politicky priaznivé podmienky na zmenu systému pomerného zastúpenia na väčšinový volebný systém, príp. kombinovaný volebný systém sa teda vytvorili len vo volebnom období 2012 – 2016. SMER, ktorý v tomto volebnom období disponoval absolútnou väčšinou hlasov v národnej rade túto príležitosť na zmenu volebného zákona nevyužil, zrejme z dôvodu nedostatku „politckej odvahy“, resp. snád' aj preto, že vsadil na „politcké istoty“ a uspokojil sa s tým, že systém pomerného zastúpenia mu garantuje aj v ďalšom období volebné víťazstvo(á). Bez ambície hodnotiť, či by takáto zmena parlamentného volebného zákonodarstva bola pre ďalší spoločensko-politcký vývoj pozitívna (alebo nie), možno reálne predpokladať, že obdobné priaznivé politcké podmienky na modifikáciu systému pomerného zastúpenia na väčšinový, príp. kombinovaný volebný systém sa v blízkej budúcnosti už nemusia zopakovať. Za týchto okolností možno formulovať prognózu, že minimálne v strednodobej perspektíve v Slovenskej republike nedôjde k zásadnejšej reforme parlamentného volebného systému.

Ad) Netreba osobitne zdôrazňovať, že **nastavenie volebného prahu vo volebných zákonoch vychádzajúcich zo systému pomerného zastúpenia predstavuje mimoriadne silné „politikum“**, keďže prostredníctvom neho možno nie nevýznamnou mierou „modelovať“ počet parlamentných politckých strán, taktiež kalkulovať so zvýšením volebného zisku vďaka prerozdeleniu hlasov politckých subjektov, ktoré neprekročili volebný prah a v neposlednom rade možno jeho „prekvapivými“ zmenami (bezprostredne

návrhov zákonov do legislatívneho procesu hodnotiť skôr ako formu zviditeľnenia sa, než úprimnú snahu presadiť závažnú volebnú reformu.

pred voľbami) znepríjemniť život politickým protivníkom. Na druhej strane vhodne zvolený volebný prah môže vplývať pozitívne na fungovanie parlamentného modelu vlády, keďže je jedným z právnych prostriedkov pôsobiacich proti neprimeranej politickej roztrieštenosti parlamentu, ktorá sťažuje formovanie akcieschopnej vládnej koalície (vlády). Všetky uvedené skutočnosti boli významne prítomné v domácej politickej diskusii, ktorá v sledovanom období vyústila aj viacerých účelovo motivovaných zmien príslušných častí volebnej legislatívy.

Pôvodné znenie zákona o voľbách do SNR bolo nanajvýš veľkorysé k malým politickým stranám, keďže ustanovovalo pre vstup do SNR volebný prah vo výške najmenej 3 % z celkového počtu platných hlasov. K prvej zmene zákonnej úpravy volebného prahu došlo pred parlamentnými voľbami v roku 1992, keď sa novelizáciou zákona o voľbách do SNR vykonanou zákonom č. 104/1992 Zb. zvýšil volebný prah na 5 % z celkového počtu hlasov pre samostatne kandidujúcu politickú stranu, pričom sa zároveň osobitným spôsobom „navýšil“ volebný prah pre volebné koalície (pre volebné koalície pozostávajúce z dvoch alebo troch politických strán predstavoval 7 %, a pre koalície pozostávajúce zo štyroch a viacerých politických strán 10 % z celkového počtu platných hlasov). Označenou novelizáciou sa ustanovilo tiež pravidlo, podľa ktorého by sa volebný prah pre samostatne kandidujúcu politickú stranu, ako aj koalície postupne znižoval v prípade, ak by nastala situácia, že volebný prah by neprekročili najmenej dva kandidujúce subjekty.

Ak legislatívna zmena uskutočnená v roku 1992 menšie politické subjekty významne motivovala k vytváraniu volebných koalícií, tak naopak k zásadnej „proti koalíčnej“ zmene volebného prahu došlo v roku 1998 (novelizáciou zákona o voľbách do SNR vykonanou zákonom č. 187/1998 Z. z.), ktorú možno považovať za najvýznamnejší prejav volebného inžinierstva v modernej histórii Slovenska. Vtedajšia vládna koalícia (HZDS, SNS a ZRS) touto novelizáciou reagovala (okrem iného) na skutočnosť, že niekoľko mesiacov pred voľbami sa vytvorila široká koalícia opozičných politických strán [Demokratickej únie, Kresťansko-demokratického hnutia, Demokratickej strany, Sociálnodemokratickej strany Slovenska a Strany zelených na Slovensku)], ktorá zamýšľala ísť do volieb spoločne, t. j. vo volebnej koalícii. Vládna koalícia v reakcii na túto skutočnosť zmenila pravidlá volebného prahu pre volebné koalície, tak, že na každú politickú stranu, ktorá bola jej súčasťou sa hľadelo ako na samostatne kandidujúcu politickú stranu. Inými slovami, ak sa napr. dvojčlenná volebná koalícia chcela dostať do parlamentu musela získať dvakrát 5% zo všetkých platne odovzdaných hlasov, ak išlo o trojčlennú koalíciu musela získať trikrát 5% hlasov atď.²⁰³ Opozičné strany reagovali na túto zmenu urýchlenou registráciou novej (volebnej) politickej strany – Slovenskej demokratickej koalície (SDK), ktorej členmi sa stali len kandidáti za poslancov, pričom ich materské strany zostali naďalej samostatne pôsobiť na

²⁰³ Novelizácia zákona o voľbách do SNR vykonaná zákonom č. 187/1998 Z. z. obsahovala viacero kontroverzných ustanovení (popri ustanoveniach týkajúcich sa volebných koalícií, išlo o ustanovenia o zákaze volebnej kampane v súkromných médiách, ustanovenie o nastupovaní náhradníkov na uvoľnené mandáty počas volebného obdobia, ako aj ustanovenia o preskúmvaní kandidátnych listín politických strán najvyšším súdom bez účasti dotknutej politickej strany, či zmenu ustanovení o dopĺňaní členov okrskových volebných komisií). Bezprostredne po schválení napadla skupina opozičných poslancov viacero ustanovení tejto novelizácie návrhom na začatie konania pred ústavným súdom. Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 15/1998 z 11. marca 1999 v podstatnej časti návrhu skupiny poslancov vyhovel (nie však v časti týkajúcej sa volebných koalícií).

politickej scéne. Aj keď v konečnom dôsledku SDK prešla úspešne voľbami a stala sa najsilnejšou stranou novej vládnej koalície (spolu so Stranou demokratickej ľavice, Stranou maďarskej koalície a Stranou občianskeho porozumenia) skutočnosť, že išlo o účelové volebné zoskupenie negatívne vplývalo na samotné vládnutie (v priebehu volebného obdobia SDK *de facto* zanikla a jej poslanci sa vrátili do svojich materských strán, resp. vytvorili novú politickú stranu – Slovenskú demokratickú a kresťanskú úniu (SDKÚ)).

V zásade bezprostredne po parlamentných voľbách v roku 1998 poslanci novej vládnej koalície prostredníctvom novelizácie vykonanej zákonom č. 223/1999 Z. z. „vrátili“ ustanovenia upravujúce volebný prah pre volebné koalície do stavu zavedeného zákonom č. 104/1992 Z. z. (až na nepatrné detaily), pričom táto úprava bola následne prevzatá aj do zákona o voľbách do NR SR (§ 42)²⁰⁴ a je aj súčasťou v súčasnosti platného zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov. Opätovné zavedenie špeciálneho volebného prahu pre volebné koalície bolo v roku 1999 najmä v politickej publicistike hodnotené ako „návrat k demokracii“, keďže k jeho dočasnému odstráneniu z volebného zákona v roku 1998 došlo za účelom „rozloženia“ formujúceho sa opozičného bloku. Na druhej strane ho ale objektívne možno považovať za jeden z významných faktorov „vd’aka“, ktorým nie je politický systém v Slovenskej republike ani v súčasnosti stabilizovaný.

Spoločensko-politické dopady právnej úpravy volebného prahu na výsledky parlamentných volieb a tým aj fungovanie ústavno-politického systému naznačuje nasledovná tabuľka:

Voľby do SNR (NR SR) v roku	Počet politických subjektov zúčastnených na voľbách	Počet politických subjektov, ktoré získali mandáty	Počet prepadnutých hlasov v % ⁴
1990 ¹	16	7	7,6
1992 ²	23	5	23,8
1994 ²	17	7	13
1998 ³	17	6	5,8
2002 ²	25	7	18,2
2006 ²	21	6	12
2010 ²	18	6	15,9
2012 ²	26	6	19,4

Legenda:

¹ volebný prah – 3 % ; ²volebný prah 5 % pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu, 7 % pre dvoj a trojčlennú koalíciu a 10 % pre štvor a viacčlennú koalíciu; ³volebný prah 5 % pre jednotlivu kandidujúcu politickú stranu, ako aj jednotlivé volebných koalícií, t. j. $n \times 5\%$ (n = počet politických strán tvoriacich koalíciu); ⁴ zaokrúhlené na jednu desatinnú čiarku.

²⁰⁴ V reakcii na túto novelizáciu skupina 35 poslancov NR SR napadla túto zmenu na ústavnom súde argumentáciou založenou na tvrdení, že napadnutá úprava diskriminuje politické strany združené v koalíciách pred samostatne kandidujúcimi politickými stranami. Ústavný súd o tomto návrhu rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 22/00 z 11. januára 2001 tak, že mu nevyhovel (o ňom viac pozri napr. VOLČKO, V., 2014, s. 306 – 309)

Ad c) **Volebné obvody, ich počet a veľkosť predstavujú ak nie najvýznamnejšiu, tak minimálne jednu z kľúčových „premenných“ systému pomerného zastúpenia.** V sledovanom období došlo v Slovenskej republike síce len k jednej zmene v počte volebných obvodov pre voľby do slovenského parlamentu, ale kontroverzná politická diskusia o tejto problematike bola a stále je stredobodom pozornosti politickej publicistiky a tvorí štandardnú súčasť „rétoriky“ prakticky všetkých relevantných politických strán (zvlášť po roku 1998, keď došlo k zmene v počte volebných obvodov).

Podľa pôvodného znenia zákona o voľbách do SNR bolo územie Slovenskej republiky na účely volieb parlamentu rozdelené **na štyri volebné obvody**, ktoré zodpovedali vtedajšiemu administratívno-teritoriálnemu členeniu, a aj preto pôvodné rozdelenie volebného územia na štyri volebné obvody možno hodnotiť ako politicky neutrálne. Aj keď išlo z územného hľadiska o zjavne nerovnako veľké volebné obvody (volebný kraj Bratislava vo vzťahu k Západoslovenskému, Stredoslovenskému a Východoslovenskému kraju), nespôsobovalo toto riešenie závažnejšie disproporcie z pohľadu rešpektovania princípu rovnosti volebného práva, a to jednak preto, že sa mandáty pridelovali v dvoch skrutíniách, ale najmä vďaka inštitútu republikového volebného čísla, prostredníctvom ktorým sa určoval počet mandátov v jednotlivých volebných obvodoch v prvom skrutíniu.²⁰⁵ Podľa pôvodného legislatívneho riešenia (štyri volebné obvody) sa uskutočnili tri parlamentné voľby (v roku 1990, 1992 a v roku 1994).

K zásadnej zmene rozdelenia volebného územia na volebné obvody došlo **na základe novelizácie vykonanej už spomínaným zákonom č. 187/1998 Z. z.**, ktorým boli zrušené volebné kraje a zároveň **sa ustanovilo, že na účely volieb do NR SR tvorí územie Slovenskej republiky jeden volebný obvod.** Z hľadiska proporcionálneho pôsobenia systému pomerného zastúpenia by síce bolo možné hodnotiť túto zmenu pozitívne, ale zároveň treba zdôrazniť, že išlo o zjavne účelovo motivovanú zmenu iniciovanú a presadenú v tom období najsilnejším politickým subjektom – HZDS. Zjavný politický účel tejto legislatívnej zmeny treba hľadať predovšetkým v snahe maximálne využiť volebný „potenciál“ Vladimíra Mečiara (v tom čase predsedu vlády a predsedu HZDS). V dôsledku tejto zmeny totiž pre celé územie Slovenskej republiky zostavoval každý kandidujúci politický subjekt len jednu kandidátnu listinu, v čele ktorej bol jej líder, t. j. na kandidátke HZDS v tom čase najpopulárnejší politik na Slovensku (!). Kapitalizácia tejto zmeny na volebné výsledky HZDS pri parlamentných voľbách v roku 1998 nie je zmerateľná žiadnou exaktnou metódou, je ale odôvodnené predpokladať, že nebola zanedbateľná. V nadväznosti na uvedené je nevyhnutné v sledovanom kontexte poukázať na niektoré ďalšie (potenciálne spravidla negatívne) politické dôsledky zavedenia jedného volebného obvodu, ktoré spočívajú najmä v obmedzení vplyvu regionálnych štruktúr, ako aj ďalších politických osobností

²⁰⁵ Inštitút republikového volebného čísla obsahoval § 40 zákona o voľbách do SNR (označený nadpisom „Určenie počtu poslancov volených vo volebných krajoch“), ktorý znel nasledovne:

„(1) Slovenská volebná komisia preskúma zápisnice krajských volebných komisií a zistí podľa nich počet platných hlasov, ktoré boli odovzdané pre všetky kandidátne listiny vo všetkých volebných krajoch. Tento údaj sa delí ústavne ustanoveným počtom poslancov. Číslo takto vyrátané zaokrúhlené na jednotky je republikovým mandátovým číslom.

(2) Republikovým mandátovým číslom sa delí celkový počet platných hlasov odovzdaných v každom volebnom kraji. Takto vyrátané číslo udáva počet mandátov, ktoré pripadajú jednotlivým volebným krajom.

(3) Ak takto neboli rozdelené všetky mandáty, Slovenská volebná komisia ich postupne pridelí volebným krajom, ktoré vykazujú najväčší zostatok. Pri rovnosti zostatkov rozhoduje žreb.“

príslušnej politickej strany na úkor jej lídra, čo v konečnom dôsledku vedie k centralizácii vo vnútri politickej strany a formovaniu strán „jedného muža“. Naznačené skutočnosti potenciálne vedú k vnútornému konfliktu v príslušnej politickej strane, ktorý v slovenských reáliách nie zriedka vyústil do štiepenia (rozdeľovania) politických strán a tým aj k značnej fragmentácii politického systému.

Z uvedených dôvodov (a aj v dôsledku sústredeného mediálneho tlaku) sa zavedenie jedného volebného obvodu v politickej publicistike vnímalo (a vníma) negatívne a naopak pozitívne sa hodnotí akékoľvek relevantné úsilie o zmenu organizácie parlamentných volieb, ktorá by spočívala v opätovnom zavedení viacerých volebných obvodov. Pozitívne očakávania sú odôvodňované najmä tým, že rozdelenie volebného územia na viaceré volebných obvodov

- obmedzí centralizačné tendencie vo vnútri relevantných politických strán (pri zostavovaní kandidátnych listín),
- zlepší kontakt poslancov a voličov,
- umožní, aby sa výraznejšie presadili regionálne osobnosti na kandidátnych listinách politických strán, čím by malo dôjsť aj k výraznejšej ventilácii regionálnych problémov na pôde zákonodarného zboru.

Pre vývoj domácej politickej scény je symptomatické, že v zásade všetky relevantné politické strany si síce osvojili rétoriku v prospech opätovného zavedenia rozdelenia volebného územia na viaceré volebných obvodov, ale vždy, keď sa naskytla reálna príležitosť k tomu, aby sa táto rétorika premietla do zmeny volebnej legislatívy, od nej pod rôznymi zámienkami ustúpili. Objektívna analýza domácej politickej scény vedie k záveru, že organizácia parlamentných volieb v jednom celoštátnom volebnom obvode väčšine relevantných politických strán v skutočnosti vyhovuje, keďže ide väčšinou o centralizované politické strany – politické strany „jedného muža“. Aj preto nie je prekvapujúce, že jednomandátový volebný obvod pre voľby do národnej rady bol prevzatý aj do platného zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Ad d) K významným charakteristikám listinného systému pomerného zastúpenia patrí aj to, či ide o systém s prísne viazanými, viazanými alebo voľnými kandidátnymi listinami. Charakter kandidátnej listiny predurčuje mieru vplyvu hlasov voličov na poradie pridelovania mandátov v rámci príslušnej kandidátnej listiny, t.j. ide v podstate o mieru personalizácie volieb. Prísne viazané kandidátne listiny vyhovujú v prvom rade centram politických strán (resp. ich lídrom), ktoré spravidla rozhodujú o poradí na kandidátnej listine a vedú vo svojej podstate k posilňovaniu partiokracie,²⁰⁶ zatiaľ čo (stupeň voľnosti) „voľnosť“ kandidátnej listiny zvýrazňuje podiel voličov na rozhodovaní o personálnom zložení voleného orgánu, a teda (zjednodušene) aj (stupeň) demokratickosť volebného systému.

²⁰⁶ Na druhej strane treba vziať do úvahy aj prednosti viazaných kandidátnych listín, spočívajúce okrem iného v reálnej možnosti orgánov politickej strany profilovať odborné zloženie poslaneckej zostavy, príp. aj neutralizácii neprimeraného vnútrostraníckeho zápasu.

V pôvodnom znení zákona o voľbách do SNR (a tiež v zákone o voľbách do FZ) sa **uplatnil model viazaných kandidátnych listín, ktorý „prežil“ všetky doterajšie zmeny volebnej legislatívy a je premietnutý aj do platného zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.** Podľa pôvodného textu parlamentného volebného zákona voliči disponovali štyrmi prednostnými hlasmi, ktoré mohli prideliť kandidátom uvedeným na kandidátnej listine tej politickej strany, ktorú volili. Prednostné hlasovanie nadobudlo relevanciu, teda vplyv na poradie pridelovania mandátov vtedy, ak ho využila najmenej 1/10 voličov príslušnej politickej strany a niektorý z kandidátov získal nadpolovičnú väčšinu takto pridelených prednostných hlasov. V takomto prípade bol mandát pridelený najprv kandidátovi, ktorý získal zákonom požadovaný počet prednostných hlasov a následne ostatným kandidátom podľa poradia uvedeného na kandidátnej listine. Ak získalo zákonom ustanovený počet prednostných hlasov viac kandidátov, pridelovali sa im mandáty v poradí podľa absolútneho počtu prednostných hlasov (pozri pôvodné znenie § 42 ods. 3 zákona o voľbách do SNR). Na základe uvedeného možno konštatovať, že podľa pôvodného znenia zákona o voľbách do SNR bola „váha“ prednostného hlasovania pomerne nízka a reálne mohla ovplyvniť poradie pridelovania mandátov len vo výnimočných prípadoch.

V ďalšom vývoji parlamentného volebného zákonodarstva sa **problematika zvyšovania, resp. znižovania „váhy“ prednostných hlasov stala predmetom intenzívneho politického zápasu,** ktorý vyústil do viacerých novelizácií príslušných ustanovení zákona o voľbách do SNR, resp. zákona o voľbách do NR SR. V tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že počet získaných prednostných hlasov sa premietal nielen do pridelovania mandátov bezprostredne po voľbách, ale aj do nastupovania náhradníkov na uvoľnené mandáty, čo vzhľadom na inštitút tzv. spočívajúceho mandátu²⁰⁷, ktorý zakotvila Ústava Slovenskej republiky zásadne zvyšovalo význam tohto inštitútu. Bez ambície analyzovať podrobne vývoj inštitútu prednostných hlasov (ich váhy) a s nim súvisiacu úpravu mechanizmu nastupovania náhradníkov možno konštatovať, že v sledovanom období došlo aj vďaka silnému občianskemu a mediálnemu tlaku k postupnému posilňovaniu váhy prednostných hlasov, a teda k pomerne výraznému zvyšovaniu vplyvu voličov na zvolenie konkrétnych kandidátov príslušnej politickej strany. Zásadnejší progres (oproti predchádzajúcim miernym posunom) v tomto smere priniesol rok 2004 a teda schválenie zákona o voľbách do NR SR, ktorý (pozri § 43 ods. 5 tohto zákona) ustanovil, že k zmene poradia pri pridelovaní mandátov dôjde už vtedy, ak niektorý z kandidátov príslušnej politickej strany získa 3% prednostných hlasov z celkového počtu platných hlasov odovzdaných tejto politickej strane (tento mechanizmus platil aj pre nastupovanie náhradníkov).

Treba poznamenať, že vývoj naznačeným smerom nebol zd'aleka priamočiary. Dočasné oslabenie vplyvu prednostných hlasov oproti predchádzajúcemu stavu pri nastupovaní náhradníkov priniesla najprv novelizácia zákona o voľbách do SNR vykonaná zákonom č. 81/1995 Z. z., podľa ktorej na uvoľnený poslanecký mandát už nenastupoval náhradník, ktorý získal najvyšší počet prednostných hlasov, ale ten, koho určila politická strana, s výnimkou tých z náhradníkov, ktorí získali najmenej 10 % prednostných hlasov

²⁰⁷ V zmysle čl. 77 ods. 2 ústavy ak je poslanec národnej rady vymenovaný za člena vlády, jeho mandát poslanca počas výkonu funkcie člena vlády nezaniká, iba sa neuplatňuje, pričom na jeho miesto (dočasne) nastupuje náhradník.

z celkového počtu hlasov odovzdaných príslušnej politickej strane v dotknutom volebnom kraji.²⁰⁸ Ešte výraznejší (negatívny) zásah do mechanizmu nastupovania náhradníkov zaviedla už viackrát spomínaná novelizácia vykonaná zákonom č. 187/1998 Z. z., v zmysle ktorého o nastúpení náhradníka rozhodovala politická strana a to bez ohľadu na počet prednostných hlasov, ktoré jednotliví kandidáti získali (§ 48 ods. 1 zákona o voľbách do SNR v znení zákona č. 187/1998 Z. z.).²⁰⁹

VII.6.2. Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí

Jednou z kľúčových úloh zákonodarných zborov, ktoré vzišli z prvých slobodných a demokratických parlamentných volieb (jún 1990) bolo odstránenie socialistického modelu organizácie moci na miestnej úrovni, ktorý reprezentovala centralisticky riadená sústava národných výborov a (obnovenie) konštituovanie územnej samosprávy založenej na princípoch, ktoré sa štandardne uplatňujú v tradičných demokraciách. Novo konštituované vládne zoskupenia sa zhodli na tom, že voľby do miestnej samosprávy treba uskutočniť ešte v roku 1990. Ústavný základ k realizácii tejto úlohy ustanovil federálny ústavný zákon č. 294/1990 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava ČSFR a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii. V zmysle tohto ústavného zákona bolo zverené prijatie zákonov o voľbách do orgánov miestnej samosprávy do pôsobnosti národných republík. Práve vďaka tejto skutočnosti **boli už v roku 1990 v Českej a Slovenskej republike prijaté diametrálne odlišné volebné zákony**, keďže slovenský zákon bol založený na väčšinovom volebnom systéme, zatiaľ čo český zákon zaviedol systém pomerného zastúpenia s voľnými kandidátnymi listinami (viac o týchto rozdieloch pozri napr. OROSZ, L., 1992, s. 152 – 163). Ďalší zásadný rozdiel spočíval v tom, že zákon ČNR č. 368/1990 Zb. o voľbách do zastupiteľstiev obcí upravoval len voľbu poslancov obecných zastupiteľstiev, zatiaľ čo slovenský volebný zákon ustanovil aj priamu voľbu starostu (primátora) obyvateľmi obce.²¹⁰

²⁰⁸ Je paradoxné, že toto pravidlo v praxi nerešpektovala vtedajšia vládna koalícia (HZDS, SNS, ZRS), ktorá ho sama presadila. Vo februári 1997 sa totiž uvoľnil po smrti jedného z poslancov poslanecký mandát SNS, pričom jej vedenie rozhodlo, že na uvoľnené poslanecké miesto nastúpi náhradník L. Hruška a to napriek tomu, že medzi jej náhradníkmi boli aj dvaja takí, ktorí dosiahli zákonom požadovaný počet prednostných hlasov. NR SR, resp. presnejšie jej koaličná väčšina rozhodnutie vedenia SNS akceptovala a vzala uznesením č. 530 z 5. februára 1997 na vedomie nastúpenie náhradníka. Jeden z takto „dotknutých“ náhradníkov E. Spišák podal v tejto veci ústavnému súdu podnet podľa vtedajšieho čl. 130 ods. 3 ústavy. Ústavný súd o tomto podnete rozhodol nálezom sp. zn. II. ÚS 48/97 zo 7. januára 1998, v ktorom vyslovil, že NR SR porušila prijatím označeného uznesenia základné právo E. Spišáka na prístup k voleným a iným verejným funkciám upravené v čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy (označený nález pozri v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998. Košice 1999, s. 281- 299).

²⁰⁹ Ústavný súd v už spomínanom náleze sp. zn. PL. ÚS 15/1998 z 11. marca 1999 vyslovil, že § 48 ods. 1 zákona o voľbách do SNR v napadnutom znení nie je v súlade s čl. 30 ods. 4 ústavy. Príslušnú časť odôvodnenia pozri v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1999. Košice 2000, najmä s. 63 - 65.

²¹⁰ S odstupom času si možno položiť otázku, či ustanovenie priamej voľby starostu bolo v súlade s v tom čase platným ústavným textom, resp. (presnejšie) či slovenský volebný zákon v časti týkajúcej sa voľby starostu nešiel nad rámec (federálnej) ústavnej blankety, podľa ktorej „*Zákony národných rád ďalej ustanovia najmä ...b) podmienky výkonu volebného práva a spôsob vykonávania volieb do zastupiteľstiev obcí a ich volebné obdobie,*“ (čl. 87 ods. 3 písm. b) Ústavy ČSFR). Riešenie zvolené v Slovenskej republike išlo totiž s vysokou pravdepodobnosťou nad rámec úmyslu federálneho ústavodarcu, čo môže potvrdzovať nepriamo aj v tom čase platný text čl. 86 ods. 4 Ústavy ČSFR („*Právo voliť členov zastupiteľstva obce je všeobecné, rovné a priame; uskutočňuje sa tajným hlasovaním.*“), ako aj skutočnosť, že vo vtedy platnom texte ústavy nebola žiadna

Návrh zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí bol pripravovaný paralelne s návrhom zákona o obecnom zriadení na vládnej úrovni (v odborných útvaroch ministerstva vnútra) a už v priebehu leta 1990 boli oba ako vládne návrhy predložené do SNR. Pozitívne možno hodnotiť skutočnosť, že počas prípravných prác sa ujala myšlienka „odpolitizovania“ volieb, v zmysle ktorej by sa na miestnej úrovni mali voliť v prvom rade (nezávislé) osobnosti a nie politické strany, či hnutia, ktoré navyše v tom období ešte neboli na miestnej úrovni vyprofilované (nemali miestne štruktúry). Vládny návrh zákona o voľbách do orgánov územnej samosprávy (ptč. 20) prerokovala novozvolená SNR na svojej 3. schôdzi a schválila už 28. augusta 1990; zákon bol následne publikovaný v Zbierke zákonov ČSFR pod č. 346/1990 Zb. (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí“).

Zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí v jeho pôvodnom znení možno charakterizovať nasledovne:

- zákon vychádzal z všeobecne uznávaných demokratických princípov volebného práva (všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajné hlasovanie) a upravoval tak priamu voľbu starostov, a ako aj poslancov obecných zastupiteľstiev obyvateľmi obce,
- aktívne volebné právo pôvodne mali len občania s trvalým pobytom v príslušnej obci, ktorí v deň volieb dovърšili 18 rok veku, pričom všetky osoby s aktívnym volebným právom mali aj pasívne volebné právo pokiaľ ide o voľby poslancov obecného zastupiteľstva, o funkciu starostu sa mohli uchádzať len tí z nich, ktorí najneskôr v deň volieb dovърšili 25 rok veku,
- kandidovať na volené funkcie mohli nielen kandidáti navrhnutí politickými stranami, ale aj nezávislí kandidáti na základe petície podpísanej zákonom predpísaným počtom voličov,
- na účely volieb poslancov sa územie obce rozdeľovalo na viacero viacmandátových volebných obvodov, pričom v menších obciach mohlo volebný obvod tvoriť aj celé územie obce (o určení volebných obvodov a ich hraníc rozhodovali orgány obce),
- na účely volieb starostu tvorilo celé územie obce jeden volebný obvod,
- organizáciu a riadenie volieb zabezpečovali volebné komisie (Slovenská volebná komisia, okresné, miestne a okrskové volebné komisie), ktoré boli zriaďované na tzv. delegačnom princípe, t. j. každá kandidujúca politická strana mohla delegovať do každej volebnej komisie rovnaký počet svojich zástupcov, (nezávislí kandidáti toto právo nemali),
- úprava volebnej kampane bola len rámcová,
- voliči disponovali na účely volieb poslancov toľkými hlasmi, koľko sa v príslušnom volebnom obvode volilo poslancov a na účely volieb starostu mali jeden hlas,
- zákon vychádzal z väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou, t. j. za starostu resp. poslancov obecného zastupiteľstva boli zvolení kandidáti, ktorí získali najvyšší počet platných hlasov (bez ohľadu na ich počet).²¹¹

zmienka o funkcii starostu. Za týchto okolností možno formulovať záver, že k ústavnej legitímácii funkcie starostu a jeho priamej voľby obyvateľmi obce došlo až *ex post*, schválením Ústavy Slovenskej republiky.

²¹¹ Vládny návrh vychádzal z väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou, k jeho zmene na systém s relatívnou väčšinou došlo až počas parlamentného rokovania - pozri stenografický záznam z rokovania 3. schôdze SNR; dostupné na internete: <http://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=74792>.

Podľa zákona o voľbách do orgánov samosprávy sa uskutočnili všetky doterajšie komunálne voľby v Slovenskej republike (voľby v rokoch 1990, 1994, 1998, 2002, 2006, 2010 a 2014). Možno konštatovať, že všetky jeho základné koncepčné prvky sa vo volebnej praxi osvedčili, čo potvrdzuje skutočnosť, že sa v zásade v celom sledovanom období (1990 – 2014) zachovali. Tento záver platí aj napriek tomu, že zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí bol v tomto období celkom 14 krát novelizovaný. Drvivá väčšina novelizácií zákona č. 346/1990 Zb. uskutočnených v sledovanom období smerovala k jeho legislatívno-technickému skvalitneniu a to predovšetkým v jeho častiach týkajúcich sa organizácie a riadenia volieb (okrem iného zavedenie inštitútu stálych voličských zoznamov), alebo boli reakciami na zmeny v iných právnych predpisoch (napr. novelizácie slovenskej ústavy, zmeny v organizácii miestnej štátnej správy). Zrejme najvýznamnejšia zmena zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí bola vykonaná zákonom č. 332/2002 Z. z. v bezprostrednej nadväznosti na tzv. veľkú novelizáciu Ústavy Slovenskej republiky (vykonanú ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.). Prostredníctvom tejto novelizácie došlo okrem iného k rozšíreniu aktívneho a pasívneho volebného práva pre voľby orgánov samosprávy obcí aj o cudzincov, ktorí majú v príslušnej obci trvalý pobyt (uvedená ústavná zmena súvisela s predpokladaným vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie).

Zjavne „politický“ charakter možno pripísať snád' len novelizácii uskutočnenej zákonom č. 233/1998 Z. z., ktorý bol schválený vtedajšou vládnu koalíciou (HZDS, SNS, ZRS) 1. júla 1998, t.j. len niekoľko týždňov pred uplynutím volebného obdobia 1994 – 1998 (vládna koalícia HZDS, SNS, ZRS) so zjavným zámerom podstatne ovplyvniť výsledky komunálnych volieb, ktoré boli pripravované na jeseň roku 1998. Jedným zo základných zámerov označenej novelizácie zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí bolo zabezpečiť pomerné zastúpenie príslušníkov národnostných menšín a etnických skupín, resp. príslušníkov väčšinového národa (Slovákov) v obecnom zastupiteľstve prostredníctvom **tzv. národnostných kvót** [každej národnostnej menšine (vrátane slovenskej), resp. etnickej skupine mal pripadnúť taký počet poslaneckých mandátov, aký zodpovedal jej počtu v rámci celkovej štruktúry obyvateľov obce podľa výsledkov posledného sčítania ľudí, domov a bytov]; systém národnostných kvót sa mal uplatniť v obciach kde počet príslušníkov národnostných menšín alebo etnických skupín predstavoval viac ako 5% a menej ako 95%.²¹²

Žiada sa poznamenať, že vtedajšia vládna koalícia predložila do legislatívneho procesu návrh označenej novelizácie zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí v čase, keď najmä vďaka vládnej politike dochádzalo k zvyšovaniu napätia vo vzťahoch medzi väčšinovým národom a príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín, pričom je zjavné, že aj prostredníctvom tohto legislatívneho zámeru sa strany vládnej koalície usilovali o zvýšenie svojich volebných preferencií v období bezprostredne pred parlamentnými i komunálnymi voľbami. Samotný cieľ dosiahnuť primerané zastúpenie všetkých národnostných menšín a etnických skupín v obecných zastupiteľstvách síce možno v zásade považovať za správny. Inou otázkou je právny mechanizmus prostredníctvom ktorého sa tento

²¹² Zákon č. 233/1998 Z. z. obsahoval aj ďalšie závažné zásahy do doposiaľ platného zákona. Popri inom zaviedol ako podmienku pasívneho volebného práva požiadavku minimálne jednoročného trvalého pobytu v príslušnej obci. Došlo tiež k zásadným zmenám v úprave volebnej kampane v podobe zákazu viesť kampaň v rozhlasovom a televíznom vysielaní s výnimkou miestneho rozhlasu a televízie.

cieľ má (mal) dosiahnuť. Opozícia už počas parlamentnej rozpravy v národnej rade upozorňovala na skutočnosť, že predložená novelizácia nielenže nemusí viesť k deklarovanému odstráneniu národnostného napätia, ale naopak k jeho vyhroteniu a zároveň smeruje k umelému rozdeľovaniu obyvateľstva obcí v národnostne zmiešaných oblastiach. Opozícia, politickí komentátori, ako aj odborná verejnosť poukazovali tiež na možný nesúlad navrhovanej novelizácie zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí s Ústavou Slovenskej republiky. Bezprostredne po schválení tohto zákona skupina opozičných poslancov národnej rady predložila Ústavnému súdu Slovenskej republiky návrh na začatie konania o súlade viacerých ustanovení zákona č. 233/1998 Z. z. s ústavou. Ústavný súd o tomto návrhu rozhodol nálezom sp. zn. PL. ÚS 19/98 zo 14. októbra 1998, v ktorom okrem iného vyslovil nesúlad napadnutých zákona č. 233/1998 Z.z. o národnostných kvótach na účely volieb poslancov obecných zastupiteľstiev, s viacerými ustanoveniami ústavy a tiež neústavnosť jeho ďalších ustanovení napadnutých návrhom skupiny poslancov (ustanovenie požiadavky jednoročného trvalého pobytu v obci, ako podmienky výkonu pasívneho volebného práva, ako aj ustanovení o zákaze vedenia volebnej kampane v médiách).²¹³

Novelizácia zákona č. 346/1990 Zb. vykonaná zákonom č. 233/1998 Z. z. vyvolala v spojení s nálezom ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/98 zo 14. októbra 1998 mimoriadne závažné problémy súvisiace s organizáciou komunálnych volieb v roku 1998. Ústavný súd totiž vydal tento nález bezprostredne po parlamentných voľbách a zároveň v čase, keď už prebiehala organizačná príprava komunálnych volieb a boli vykonané procesne významné úkony (okrem iného končila lehota na predkladanie kandidátnych listín). Za tejto situácie sa nemohli blížiac sa komunálne voľby uskutočniť ústavne korektným spôsobom (ak by sa boli uskutočnili, ktokoľvek mohol ich ústavnosť úspešne napadnúť pred ústavným súdom) bez príslušných zmien zákona č. 346/1990 Zb., ktoré ale nebolo možné vykonať v takom čase, aby sa rešpektovala zásada vyjadrená v čl. 30 ods. 2 ústavy („*Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom*“). Za tejto situácie sa nová vládna koalícia, disponujúca v národnej rade ústavnou väčšinou hlasov,

²¹³ V odôvodnení príslušnej časti označeného nálezu týkajúceho sa problematiky tzv. národnostných kvót ústavný súd okrem iného uviedol, že „*Článok 30 ods. 4 Ústavy SR v nadväznosti na čl. 12 ods. 2 Ústavy SR obsahuje osobitné ustanovenie o rovnosti všetkých občanov vo vzťahu k prístupu k voleným a iným verejným funkciám. Rovnaké podmienky znamenajú, že právnym predpisom akejkoľvek právnej sily nie je možné preferovať alebo diskriminovať niektoré skupiny občanov pred inými skupinami, pokiaľ ide o prístup k týmto verejným funkciám. To platí i pre príslušnosť občana k národnosti, ktorá nesmie byť kritériom pre kvalifikáciu alebo diskvalifikáciu pre prístup k verejným funkciám*“. Zavedenie tzv. národnostných kvót porušuje podľa názoru ústavného súdu všeobecný princíp rovnosti volebného práva, keďže táto „*sa chápe nielen ako požiadavka, aby každý občan mal pri výkone volebného práva rovnaké postavenie, ale tiež ako požiadavka, aby každému občanovi pri rozhodovaní patrilo jeden hlas a tento hlas mal rovnakú váhu voči ostatným hlasom voličov, aby sa každý občan mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a mal rovnakú šancu na získanie poslaneckého mandátu. Ústava SR neobsahuje ustanovenie, výkladom ktorého by bolo možné odôvodniť postup umožňujúci obmedziť alebo modifikovať základné práva občana za účelom zlepšenia postavenia príslušníkov národnostných menšín alebo etnických skupín*“. Rovnako je podľa názoru ústavného súdu zvolené riešenie v rozpore s princípom slobodnej súťaže politických síl vyjadrenom v čl. 31 ústavy, keďže „*Slobodná súťaž politických síl nachádza výraz predovšetkým vo voľbách a je základným predpokladom fungovania demokratického štátu...V rozpore s obsahom tohto ústavného ustanovenia je akékoľvek jeho porušenie vo voľbách rozdeľovaním počtu poslancov obecných zastupiteľstiev zodpovedajúceho pomeru Slovákov a jednotlivých národnostných menšín a etnických skupín, ktoré reprezentujú*“ (Pozri Zbierku nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998. Košice 1999, s. 173 – 199).

rozhodla pre politicky zrejme najlepšie z do úvahy prichádzajúcich zlých riešení,²¹⁴ keď ústavným zákonom č. 332/1998 Z. z. predĺžila volebné obdobie orgánov samosprávy obcí zvolených v roku 1994 o štyri týždne a súčasne zákonom č. 331/1998 Z. z. novelizovala zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí tak, že odstránila všetky jeho protiústavné ustanovenia a vrátila ho do stavu pred predchádzajúcou novelizáciou.²¹⁵

VII. 6.3. Zákon o voľbách prezidenta Slovenskej republiky

Ústava Slovenskej republiky vo svojom pôvodnom znení vychádzala z tradícií domáceho ústavného vývoja i zásad klasického republikánskeho parlamentarizmu, keď ustanovila voľbu prezidenta národnou radou; k zvoleniu prezidenta bol potrebný súhlas 3/5 väčšiny všetkých poslancov a to bezvýhradne, teda aj pri akýchkoľvek ďalších opakovaných voľbách. Táto skutočnosť sama osebe predznamenávala, že v ústavno-politickej praxi môže nastať situácia, keď národná rada nebude schopná aj dlhodobejšie dospieť k ústavou požadovanému konsenzu potrebnému k zvoleniu hlavy štátu. K takejto situácii reálne došlo už po skončení funkčného obdobia prvého prezidenta zvoleného podľa pôvodného znenia ústavy (M. Kováča), teda na jar roku 1998.

Popri nedomyslenom ústavnom texte k zavedeniu priamej voľby prezidenta podstatnou mierou „prispel“ aj autoritársky spôsob vládnutia uplatňovaný v období tzv. druhej vlády V. Mečiara (1994 – 1998), ktorý viedol k výraznej polarizácii politickej scény. V označenom období sa prezidentská funkcia stala jedným zo symbolov boja proti „mečiarizmu“, čo predznamenalo, že o prezidentský post sa po uplynutí funkčného obdobia prvého prezidenta (marec 1998) odohrá veľký politický zápas. V záujme predísť dlhodobějšímu neobsadeniu prezidentského úradu, ktorý by výrazne posilnil postavenie vládnych strán [podľa pôvodného textu ústavy zastupovala prezidenta pri výkone jeho právomocí vláda (až na niektoré nezastupiteľné právomocí)], ako aj s neskrývanou ambíciou posilniť svoje politické preferencie začali opozičné politické strany už koncom roka 1997 kampaň za priamu voľbu prezidenta občanmi, ktorá vyústila do predloženia petície prezidentovi na vyhlásenie referenda o zavedení priamej voľby hlavy štátu (podľa čl. 95 ods. 1 ústavy „*Referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, ako to petíciou požiadala aspoň 350 000 občanov...*“). Po obštrukciách zo strany vládnej koalície sa nakoniec referendum neuskutočnilo, hoci prezident ho riadne vyhlásil.²¹⁶ Myšlienka zavedenia priamej voľby hlavy štátu si ale získala mimoriadne významnú spoločenskú podporu a zohrala významnú úlohu aj vo volebnej kampani pred parlamentnými voľbami v septembri 1998, pričom zrejme nemalou mierou ovplyvnila aj výsledky parlamentných volieb. Za týchto okolností bolo celkom prirodzené, že nová vládna koalícia disponujúca ústavnou väčšinou, ktorá politicky iniciovala kampaň za priamu voľbu prezidenta bezprostredne po

²¹⁴ Na druhej strane rozpor tohto riešenia s ústavným princípom vlády na vopred ustanovené časové obdobie, ktorý je zakotvený v čl. 30 ods. 2 ústavy („*Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volené obdobie ustanovené zákonom*“), bol očividný.

²¹⁵ Prostredníctvom prechodných ustanovení zákona č. 331/1998 Z. z. sa na maximálne možnú mieru skrátili lehoty súvisiace s organizáciou a uskutočnením volieb. Komunálne voľby sa uskutočnili v dňoch 18. a 19. decembra 1998, pričom ich ústavnosť nikto nespochybnil.

²¹⁶ Zmarené referendum o priamej voľbe hlavy štátu predstavuje jeden z najčiernejších bodov modernej ústavnej histórie Slovenskej republiky a vyvolalo aj množstvo negatívnych reakcií so zahraničia. Podrobnejšie k tejto problematike pozri napr. MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M., 1997, alebo OROSZ, L., 2003, s. 179 - 190.

parlamentných voľbách presadila ústavnú zmenu (ústavný zákon č. 9/1999 Z. z.), ktorou sa priama voľba prezidenta občanmi stala súčasťou platnej ústavy.²¹⁷

Základné pravidla priamej voľby prezidenta občanmi boli ustanovené priamo v ústave. Ústavná úprava bola (je) v porovnaní s ustanoveniami o voľbách iných ústavných orgánov veľmi podrobná (pozri čl. 101 a čl. 103 ústavy). Základné charakteristické črty platnej ústavnej úpravy volieb prezidenta možno vymedziť nasledovne:

- o funkciu prezidenta sa môže uchádzať každý občan, ktorý je zvoliteľný do národnej rady a v deň voľby dosiahol vek 40 rokov (ústava obsahuje tiež pravidlo, že tá istá osoba môže byť zvolená za prezidenta najviac v dvoch po sebe nasledujúcich päťročných obdobiach),

- právo voliť prezidenta majú občania, ktorí majú právo voliť do národnej rady ,

- voľby vyhlasuje predseda národnej rady, aby sa prvé kolo uskutočnilo najneskôr 60 dní pred uplynutím funkčného obdobia úradujúceho prezidenta (ak sa úrad prezidenta uvoľní pred uplynutím funkčného obdobia, predseda národnej rady vyhlási voľbu prezidenta do siedmich dní tak, aby sa prvé kolo uskutočnilo najneskôr do 60 dní od jej vyhlásenia),

- právo navrhovať kandidátov na prezidenta majú najmenej 15 poslancov národnej rady , alebo občania na základe petície podpísanej najmenej 15 000 občanmi,

- za prezidenta je zvolený kandidát, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov, pričom ak ani jeden z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu hlasov voličov, koná sa do 14 dní druhé kolo volieb,²¹⁸

- do druhého kola volieb postupujú tí dvaja kandidáti, ktorí získali v prvom kole najväčší počet platných hlasov voličov, pričom v druhom kole je za prezidenta zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov,

- zvolený kandidát sa ujíma funkcie prezidenta zložením sľubu, ktorý skladá pred národnou radou do rúk predsedu ústavného súdu napoludnie v deň, v ktorom má skončiť volebné obdobie predchádzajúceho prezidenta, resp. v prípade predčasných volieb napoludnie nasledujúce po dni, v ktorom boli vyhlásené výsledky volieb.

²¹⁷ O spoločensko-politických okolnostiach, za ktorých bola v Slovenskej republike zavedená priama voľba prezidenta občanmi pozri podrobnejšie napr. OROSZ, L a kol., 2009, s. 44-45 a 50 a nasl., alebo KOPEČEK, L., 2008, s. 171 a nasl.

²¹⁸ Otázka počtu hlasov potrebných k zvoleniu prezidenta v I. kole volieb spolu s otázkou ustanovenia oprávnenia voličov odvolať prezidenta z funkcie v ľudovom hlasovaní boli najproblematickejšie pri diskusii o finálnej podobe pripravovanej ústavnej zmeny v rámci skupiny poslancov (budúcich navrhovateľov) zastupujúcich politické strany novovytvorenej vládnej koalície. Výsledkom tejto diskusie bol politický kompromis spočívajúci na jednej strane v ustanovení požiadavky silného legitimačného základu prezidentskej funkcie (nadpolovičná väčšina hlasov všetkých oprávnených voličov potrebná pre zvolenie v I. kole) a na druhej strane v zavedení inštitútu odvolávania prezidenta z funkcie ľudovým hlasovaním, ale s viacerými ústavnými poistkami proti jeho „politickému“ zneužívaniu [ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda národnej rady na základe uznesenia NR SR prijatého najmenej 3/5 väčšinou všetkých poslancov [Prezident je odvolaný, ak za jeho odvolanie v ľudovom hlasovaní hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov. Ak prezident nebol v ľudovom hlasovaní odvolaný, (obligatórne) rozpustí národnú radu do 30 dní od vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania. V takom prípade začína prezidentovi plynúť nové volebné obdobie (čl. 106 ústavy)], ktoré predurčujú, že faktické uplatnenie tohto inštitútu prichádza do úvahy len v mimoriadnych situáciách, keď prezident zjavne zneužíva svoju funkciu alebo sa javí z iných závažných dôvodov neúnosné, aby ďalej vykonával svoju funkciu.

V situácii, keď ústavná úprava obsahuje v zásade všetky základné pravidlá voľby prezidenta bola príprava „vykonávacieho“ zákona relatívne jednoduchá. Poslanecký návrh „vykonávacieho“ zákona bol aj preto schválený vo veľmi krátkom čase od schválenia ústavnej novely (do dvoch mesiacov) a bol publikovaný ako **zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov** (ďalej len „zákon o voľbách prezidenta“), čo umožnilo už v apríli 1999 uskutočniť prvé priame voľby hlavy štátu občanmi Slovenskej republiky. Prípravné práce nad „vykonávacím“ zákonom sa zjednodušili aj tým, že boli do neho v podstate mechanicky inkorporované viaceré ustanovenia zo zákona o voľbách do SNR týkajúce sa predovšetkým organizácie a riadenia volieb, ktoré sa v ústavno-politickej praxi už osvedčili.

Zákon o voľbách prezidenta **obsahoval ale aj niektoré špecifické ustanovenia, ktoré ostatné volebné zákony nepoznali.** Išlo predovšetkým o podrobnú úpravu volebnej kampane, ktorej súčasťou bolo okrem iného aj právo na odpoveď kandidáta počas kampane na šírenie nepravdivých alebo pravdu skresľujúcich informácií, ustanovenie maximálnej výšky výdavkov na volebnú kampaň, ako aj ustanovenie pravidiel získavania finančných prostriedkov na kampaň vrátane mechanizmu ich kontroly a sankcionovania ich nedodržania. Aplikácia uvedených ustanovení zákona o voľbách prezidenta v ústavno-politickej praxi vyvolávala celý rad otázok, pričom predmetom kritiky zo strany médií, ale aj politických elít a časti odbornej verejnosti bola najmä ich „neefektívnosť“. Za tejto situácie je prinajmenšom pozoruhodné, že viaceré koncepčné východiská právnej úpravy volebnej kampane (vrátane kritizovaných) obsiahnuté v zákone o voľbách prezidenta boli v nemalej miere prevzaté do nového zákona č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Podľa zákona o voľbách prezidenta sa uskutočnili už štyri voľby prezidenta (1999, 2004, 2009, 2014). Jeho aplikácia nespôsobovala v ústavno-politickej praxi závažnejšie problémy, čo signalizuje aj skutočnosť, že počas svojej účinnosti bol len 3 krát novelizovaný (išlo legislatívno-technické zmeny súvisiace so zrušením okresných úradov a ich nahradením obvodnými úradmi, zavedením eura a schválením zákona č. 184/1999 Z. z. používaní jazyka národnostných menšín). Zákon o voľbách prezidenta bol derogovaný taktiež zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

VII.6.4. Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov

Ústava Slovenskej republiky už vo svojom pôvodnom znení predpokladala vytvorenie druhého stupňa územnej samosprávy – samosprávy vyšších územných celkov. Reálny ústavný priestor pre konštituovanie plnohodnotnej územnej samosprávy na druhom stupni vytvorila ale až novelizácia ústavy v roku 2001 (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.). Následne boli schválené kľúčové zákony týkajúce sa právneho postavenia samosprávy vyšších územných celkov, vrátane zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku²¹⁹ (ďalej len „zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov“), ktorý vo svojej podstate smeroval k vykonaniu čl. 69 ods. 4 a 5

²¹⁹ Podľa zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) bol druhý stupeň územnej samosprávy (vyšší územný celok) označený ako samosprávny kraj.

ústavy; ide o ústavné normy, ktoré ustanovujú kľúčové orgány vyšších územných celkov a základné pravidlá ich voľby (podľa ústavy sú priamo volenými orgánmi samosprávneho kraja predseda samosprávneho kraja a zastupiteľstvo samosprávneho kraja).

Prípravu vládneho návrhu zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov podstatnou mierou ovplyvnila skutočnosť, že základné koncepčné východiská, na ktorých bol založený zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí sa v ústavno-politickej praxi už dlhodobo osvedčovali, a aj preto bol tento zákon pripravovaný a schválený v podobe, ktorá bola v mnohých častiach zrkadlovým obrazom zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov vychádza tiež z väčšinového volebného systému²²⁰ (kandidátov na poslancov a predsedu samosprávneho kraja mohli predkladať politické strany, ich koalície, pričom kandidovať mohli tiež nezávislí kandidáti na základe petície podpísanej zákonom ustanoveným počtom voličov), pričom analogicky ako v zákone o voľbách do orgánov samosprávy obcí v ňom boli upravené tiež otázky súvisiace s organizáciou volieb (stále voličské zoznamy, delegačný princíp vytvárania volebných komisií, spôsob hlasovania atď.).

Jediný podstatný rozdiel medzi zákonom o voľbách do orgánov samosprávy obcí a zákonom o voľbách do orgánov samosprávnych krajov spočíval v tom, že k zvoleniu predsedu samosprávneho kraja (na rozdiel od voľby starostu) bolo potrebné, aby kandidát získal nadpolovičnú väčšinu platných hlasov. Ak nikto z kandidátov potrebnú väčšinu nezískal, konalo sa druhé kolo volieb, do ktorého postupujú tí dvaja kandidáti, ktorí získali v prvom kole najviac hlasov; v druhom kole stačí k zvoleniu prostá väčšina hlasov. Za pomerne vážny nedostatok zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov bolo možné považovať skutočnosť, že obsahoval len minimalistickú úpravu volebnej kampane [vôbec napr. neupravoval vedenie volebnej kampane v hromadných informačných prostriedkoch (médiách)].

Žiada sa ešte poznamenať, že o finálnej podobe vládneho návrhu zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov sa zásadnejšia odborná, ale ani politická diskusia vo vnútri vtedajšej vládnej koalície a následne ani v národnej rade a ani v jej orgánoch nevedla. To bolo zapríčinené predovšetkým tým, že jeho príprava a schvaľovanie prebiehala na pozadí ostrej politickej diskusie o konečnej podobe zákona o vyšších územných celkoch, v rámci ktorej mala ústredné miesto diskusia o určení počtu samosprávnych krajov a hraníc ich územných obvodov.

Podľa zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov sa vykonali bez vážnejších problémov všetky doterajšie voľby (4) do orgánov samosprávnych krajov (v roku 2001, 2005, 2009 a v roku 2013), čo potvrdzuje aj skutočnosť, že v období svojej „životnosti“ bol len dvakrát novelizovaný (išlo v podstate len o legislatívno-technické zmeny súvisiace so zrušením krajských úradov a schválením zákona o používaní jazyka národnostných menšín). Zákon o voľbách do samosprávnych krajov bol tak ako ostatné volebné zákony zrušený zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

²²⁰ Úvahy o prípadnom zavedení pomerného volebného systému pre voľby poslancov samosprávnych krajov mali len akademickú povahu. K tomu pozri OROSZ, L., 2000, s. 43 – 44.

VII. 6.5. Zákon o voľbách do Európskeho parlamentu

V súvislosti s prípravou vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie bolo potrebné prijať celý rad zákonov, vrátane zákona o voľbách do Európskeho parlamentu. Vládny návrh zákona o voľbách Európskeho parlamentu bol národnou radou schválený 10. júla 2003 a publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 331/2003 Z. z. (ďalej len „zákon o voľbách do Európskeho parlamentu“) s pomerne veľkým predstihom ešte pred samotným vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie (1. máj 2004), a to v podstate bezprostredne po úspešnom vnútroštátnom referende, v ktorom nadpolovičná väčšina voličov vyslovila súhlas so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie (16. – 17. máj 2003). Stojí za povšimnutie, že až po schválení zákona o voľbách Európskeho parlamentu boli v pomerne veľkej časovej tiesni vykonané menšie ústavné zmeny, ktoré organicky súviseli s blížiacimi sa voľbami do Európskeho parlamentu. Ústavná zmena sa vykonala ústavným zákonom č. 323/2004 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Tento ústavný zákon ustanovil právomoc ústavného súdu preskúmať ústavnosť a zákonnosť volieb do Európskeho parlamentu a ustanovil tiež nezlučiteľnosť funkcie poslanca národnou radou s funkciou poslanca Európskeho parlamentu; schválený bol až 14. mája 2004, t. j. necelý mesiac pred voľbami do Európskeho parlamentu (13. jún 2004).

Finálna podoba zákona o voľbách do EP bola do určitej miery predurčená požiadavkami, ktoré kladie na vnútroštátny zákon európske právo (okrem iného úloha zabezpečiť aktívne a pasívne volebné právo aj pre občanov iných členských štátov Európskej únie, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, 5 ročné volebné obdobie, pomerný volebný systém).²²¹ Snáď ešte výraznejšie ovplyvnil výslednú podobu zákona o voľbách do EP zákon o voľbách do NR SR, z ktorého sa v podstate bez zásadnejších zmien prevzalo do tohto zákona viaceré inštitútov (okrem iného úprava prekážok volebného práva, inštitút stáleho voličského zoznamu a voličských preukazov, organizácia volieb v jednom volebnom obvode, ktorého územie tvorí celé územie Slovenskej republiky, delegačný systém vytvárania volebných komisií, podávanie kandidátnych listín len politickými stranami a ich koalíciami, registrácia kandidátnych listín Ústrednou volebnou komisiou a možnosť preskúmania jej rozhodnutia najvyšším súdom, spôsob regulácie volebnej kampane, spôsob hlasovania, ako aj pridelovanie mandátov v jednom skrutíniu použitím modifikovanej Hagenbach-Bischoffovej metódy).

Za významnejšie rozdiely oproti zákonu o voľbách do NR SR možno považovať najmä

- skutočnosť, že zákon o voľbách do EP neumožňoval voľbu poštou,
- volebný prah pre kandidujúce politické strany a ich koalície ustanovoval jednotne vo výške 5% z celkového počtu odovzdaných platných hlasov,
- voliči majú len jeden prednostný hlas, ktorý nadobúdal relevanciu v tom prípade, ak niektorý z kandidátov získal viac ako 10% prednostných hlasov príslušnej politickej strany, resp. koalície (to isté platilo pre nastupovanie náhradníkov).

²²¹ Podrobnejšie k tomu pozri napr. ANGELOVIČOVÁ, A., 2014, s. 295 a nasl..

Podľa zákona o voľbách do EP sa „európske voľby“ uskutočnili trikrát (v rokoch 2004, 2009 a 2014). Počas jeho platnosti nedošlo k vážnejším aplikačným problémom, hoci bol v období svojej účinnosti až osem krát novelizovaný. Vo väčšine prípadoch išlo o novelizácie legislatívno-technického charakteru, keďže parlament prostredníctvom nich reagoval na zmeny iných právnych predpisov. V jednom prípade bola ale zmena zákona o voľbách do Európskeho parlamentu „vynútená“ ústavným súdom, ktorý v už spomínanom náleze sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009 vyslovil nesúlad § 2 ods. 3 písm. b) tohto zákona s viacerými ustanoveniami ústavy (označené ustanovenie ustanovovalo ako prekážku výkonu volebného práva výkon trestu odňatia slobody).

VII.6.6. Rámcové hodnotenie

Sumarizujúc závery k všetkým volebným zákonom, ktoré vznikli po novembri 1989 v Slovenskej republike a boli už derogované v súčasnosti platnými volebnými zákonmi (analýza ich obsahu tvorí predmet nasledujúcej kapitoly) sa žiada zdôrazniť najmä nasledovné skutočnosti:

1. Volebné zákony prijímané po roku 1989 (či už tie, ktoré boli prijaté už v roku 1990 alebo neskôr) **neboli síce dokonalé, ale mali solídnu kvalitu** (a to aj v medzinárodnom porovnaní) a splnili ciele sledované ich prijatím. Stali sa totiž jedným zo základných právnych nástrojov, prostredníctvom ktorých sa v Slovenskej republike konštituoval pluralitný politický systém porovnateľný s tradičnými demokraciami.

2. Vo väčšine (aj demokratických) štátov je rozhodovanie o volebných zákonoch spravidla predmetom ostrého politického zápasu. Tento všeobecný záver možno v sledovanom období (1990 – 2014) v zásade vzťahovať aj na schvaľovanie volebných zákonov a ich novelizácií v Slovenskej republike, aj keď sa žiada poznamenať, že pri schvaľovaní ich pôvodnej podoby došlo k politickým dohodám, ktoré možno považovať za prejav racionálneho kompromisu, ktorého dôsledkom bola všeobecná spokojnosť v zásade všetkých relevantných politických strán a hnutí minimálne s ich pôvodnou podobou.

3. V sledovanom období **nedošlo k zásadnejším koncepčným zmenám vo volebných predpisoch**. Napriek tomu ale nebolo možné považovať volebné zákonodarstvo za stabilizované, keďže v priebehu necelých 15 rokov bolo prijatých celkom 41 novelizácií volebných zákonov (14 krát sa novelizácie týkali zákona o voľbách do SNR, resp. zákona o voľbách do NR SR, taktiež 14 krát bol novelizovaný zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí, trikrát zákon o voľbách prezidenta, osemkrát zákon o voľbách do EP a dvakrát zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov). V kontexte s celkovou dynamikou zmien právneho poriadku Slovenskej republiky v sledovanom období sa žiada zdôrazniť, že novelizácie volebných predpisov mali rozdielnu „kvalitu.“ V zásade ich možno rozdeliť do štyroch základných skupín:

a) novelizácie, ktoré boli vo svojej podstate len legislatívno-technickou reakciou zákonodarcu na zmeny v iných právnych predpisoch (predovšetkým zmeny Ústavy Slovenskej republiky, zmeny v organizácii verejnej správy, zavedenie Eura, príp. iné zmeny vyvolané vstupom do Európskej únie),

b) novelizácie smerujúce k (nie vždy pozitívnemu) skvalitňovaniu organizačno-právneho základu volieb (najmä zavedenie stáleho voličského zoznamu, zmeny v úlohách volebných komisií, precizácia ustanovení upravujúcich prekážky vo výkone volebného práva, ako aj ustanovení upravujúcich volebnú kampaň),

c) novelizácie vyvolané nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky (vyššie spomínané nálezy sp. zn. PL. ÚS 15/1998, PL. ÚS 19/1998 PL. ÚS 6/08),

d) zjavne „politicky účelovo orientované“ novelizácie, ktorých ale v sledovanom období nebolo príliš veľa (nepochybne k nim patria predovšetkým vyššie analyzované novelizácie zákona o voľbách do NR SR a zákona o voľbách do orgánov samosprávy obcí uskutočnené v roku 1998) a neboli ani tak zjavne „politické“, ako v niektorých iných postkomunistických štátoch (napr. v Českej republike alebo Poľsku, ale tiež v Maďarsku, či Chorvátsku).

4. Aj napriek v zásade pozitívnemu hodnoteniu mali volebné zákony platné v čase keď sa v Slovenskej republike začala intenzívnejšie pripravovať kodifikácia volebného zákonodarstva celý rad problémov, z ktorých sa žiada rámcovo spomenúť aspoň nasledovné:

- imperfektnosť a s tým spojená nízka efektívnosť volebných pravidiel (deklaratórny charakter väčšiny príkazov a zákazov obsiahnutých v jednotlivých volebných zákonoch, neexistencia efektívnych mechanizmov na zabezpečenie ich dodržiavania, absencia účinných sankcií za porušenie volebných pravidiel),

- značne rozdielna úprava niektorých inštitútov volebného práva v jednotlivých volebných zákonoch, aj v prípadoch, keď to zjavne nie je odôvodnené (vrátane neopodstatnených rozdielov v právnej terminológii),

- diskutabilnosť právnej regulácie prekážok pri výkone volebného práva, ktorá bola v „napätí“ s aktuálnou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva,

- problémy vyplývajúce zo spôsobu kreovania volebných komisií, ich zákonom ustanoveného zloženia, právneho postavenia i pôsobnosti,

- nedostatky v právnej regulácii volebnej kampane (zásadné rozdiely medzi jej úpravou v jednotlivých volebných zákonoch, absencia pravidiel financovania volebnej kampane a jeho transparentnej verejnej kontroly, problémy súvisiace s inštitútom volebného moratória),

- minimalistická úprava alternatívnych foriem hlasovania (hlasovanie poštou so zahraničia umožňoval len zákon o voľbách do NR SR) atď.

VIII. kapitola: Ústavná a zákonná úprava volieb v Slovenskej republike

VIII.1. Volebné právo v Ústave Slovenskej republiky

Základným prameňom volebného práva v Slovenskej republike je Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Základný rámec ústavnej úpravy volieb sa odvíja od čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorého „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.*“. V nadväznosti nato sú čl. 30 ústavy vymedzené základné princípy volebného práva, ktoré ústava opätovne deklaruje pre voľby do orgánov územnej samosprávy aj v čl. 69 ods. 1 a 2, pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky v čl. 74 ods. 1 a 2 a pre voľby prezidenta Slovenskej republiky v čl. 101. Ústava zároveň prostredníctvom blanketových noriem odkazuje na podrobnú úpravu volebného práva vo volebných zákonoch (čl. 30 ods. 3 druhá veta); vo vzťahu k voľbám na do národnej rady (čl. 74 ods. 3) a voľbám prezidenta (čl. 101 ods. 10) je tento odkaz ešte zvýraznený v ustanoveniach čl. 74 ods. 3, resp. čl. 101 ods. 10.

Ústava Slovenskej republiky explicitne deklaruje základné princípy volebného práva:

- princíp všeobecnosti volieb,
- princíp rovnosti,
- princíp tajného hlasovania,
- princíp priameho hlasovania,²²²
- princíp opakovania volieb v pravidelných časových intervaloch,²²³

Princíp slobodných volieb nie je síce explicitne v slovenskej ústave vymedzený, ale jeho implicitná prítomnosť v ústavnom texte je nespochybniteľná. V tejto súvislosti možno popri už uvedených explicitne vymedzených základných princípoch volebného práva poukázať na charakteristiku Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu vyjadrenú v čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky rozvíjanú v judikatúre Ústavného súdu Slovenskej republiky a tiež čl. 31 ústavy garantujúci slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.²²⁴

VIII.1.1 Všeobecnosť volebného práva

O voľbách hovoríme, že sú všeobecné vtedy, ak volebné právo majú všetci občania, ktorí dovърšili ústavou alebo zákonom stanovený minimálny vek. Porušením princípu všeobecnosti sú rôzne cenzy, ako napríklad vzdelanostný, majetkový atď. Rozlišujeme aktívne volebné právo, teda právo voliť, a pasívne volebné právo, teda právo byť volený (podrobnejšie pozri podkapitolu III.2. 2).

²²² Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy „*Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.*“.

²²³ Podľa čl. 30 ods. 2 ústavy „*Voľby sa musia konať v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom.*“.

²²⁴ Podľa čl. 31 ústavy „*Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.*“.

Aktívne volebné právo

Čo sa týka aktívneho volebného práva, tak podľa § 3 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „volebný zákon“) **„Právo voliť má každý, kto najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku podľa podmienok ustanovených v osobitných častiach.“** V citovanom texte je aktívne volebné právo koncipované mimoriadne široko, treba ale poznamenať, že v ďalších ustanoveniach volebného zákona je pre jednotlivé typy volieb precizované spravidla v podobe určitých obmedzení.²²⁵

- právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky a právo voliť prezidenta Slovenskej republiky môže voliť **len občan Slovenskej republiky (§ 42 a § 98 volebného zákona)**.

- právo voliť do Európskeho parlamentu majú **okrem občanov Slovenskej republiky, ktorí majú trvalý pobyt** na území Slovenskej republiky, **aj občania iného členského štátu Európskej únie, ktorí majú na území Slovenskej republiky trvalý pobyt**. Občan Slovenskej republiky, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a ani na území iného členského štátu Európskej únie, má právo voliť do Európskeho parlamentu, ak sa v deň konania volieb zdržiava na území Slovenskej republiky (§72 volebného zákona).

- právo voliť do orgánov samosprávnych krajov má občan Slovenskej republiky a cudzinec, ktorý má trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja, alebo má trvalý pobyt vo vojenskom obvode, ktorý patrí na účely volieb do orgánov samosprávneho kraja do jeho územia (§131 voleného zákona).

- právo voliť do orgánov samosprávy obce má obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci (§163 volebného zákona).

Zákonodarca ustanovuje **prekážky výkonu aktívneho volebného práva**, t.j. stav, keď určitá osoba síce má aktívne volebné právo, ale existuje zákonom ustanovená prekážka, pre ktorú ho nemôže vykonávať. Prekážkami výkonu aktívneho volebného práva sú:

a) zákonom ustanovené obmedzenie osobnej slobody z dôvodov ochrany verejného zdravia,

b) výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu,

c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (§ 4 volebného zákona).

Pasívne volebné právo

Podmienky práva byť volený ustanovuje volebný zákon v osobitných častiach pre každé voľby osobitne (§5 volebného zákona) a to nasledovne:

- za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky môže byť zvolený **občan Slovenskej republiky**, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši **21 rokov veku** a má **trvalý pobyt** na území Slovenskej republiky (§ 43 volebného zákona);

- za poslanca Európskeho parlamentu môže byť zvolený **občan Slovenskej republiky**, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši **21 rokov veku** alebo **občan iného členského štátu**, ktorý najneskôr v **deň konania volieb dovŕši 21 rokov veku a nebol zbavený práva byť volený** v členskom štáte Európskej únie, ktorého je štátnym občanom. Nevyžaduje trvalý pobyt na území Slovenskej republiky (§73 volebného zákona);

²²⁵ Viaceré z týchto obmedzení sú obsiahnuté už v ústavnej úprave (pozri čl. 69 ods. 1 a 2, čl. 101 ods. 2 ústavy).

- za prezidenta Slovenskej republiky možno zvoliť každého **občana** Slovenskej republiky, ktorý je **voliteľný za poslanca Národnej rady Slovenskej republiky**, teda musí mať trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v deň voľby dosiahol **vek 40 rokov (čl. 103 ods. 1 Ústavy SR)**;

- za **poslanca zastupiteľstva** samosprávneho kraja môže byť zvolený **obyvateľ samosprávneho kraja**, ktorý má **trvalý pobyt** v obci alebo vo vojenskom obvode, ktoré patria do územia volebného obvodu, v ktorom kandiduje a najneskôr v deň volieb **dovrší 18 rokov veku** (§ 132 volebného zákona);

- za **predsedu samosprávneho kraja** môže byť zvolený **obyvateľ samosprávneho kraja**, ktorý najneskôr v deň konania volieb **dovrší 25 rokov veku** (§133 volebného zákona);

- za **poslanca obecného zastupiteľstva**, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice miestneho zastupiteľstva môže byť zvolený **obyvateľ obce**, ktorý má **trvalý pobyt** v obci, v ktorej kandiduje a najneskôr v deň volieb **dovrší 18 rokov veku** (§164 volebného zákona)..

- za starostu obce môže byť zvolený **obyvateľ obce**, ktorý má **trvalý pobyt** v obci a najneskôr v deň konania volieb **dovrší 25 rokov veku** a **spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu** (§165 volebného zákona). Osobitné predpoklady ustanovuje zákon č. 69/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v §13 ods. 1 „*Predpokladom na výkon funkcie starostu je získanie aspoň stredného vzdelania.*“²²⁶

Zákonodarca vo všeobecnosti pre všetky typy volieb ustanovil nasledovné **prekážky práva byť volený**:

- a) výkon trestu odňatia slobody,
- b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené,
- c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony.

VIII.1.2 Rovnosť volebného práva²²⁷

Princíp rovnosti sa dotýka aktívneho aj pasívneho volebného práva a znamená, že všetci sa zúčastňujú volieb za rovnakých podmienok. Tento princíp má dve roviny. Prvou je **počet hlasov** a druhou je **sila hlasu**. Každý volič má rovnaký počet hlasov, teda môže mať jeden, dva alebo viac hlasov, ale podmienkou je, aby takýto počet hlasov mal každý volič bez ohľadu na to, aký je bohatý, akú hodnotu má jeho majetok, akej je národnosti, aké má vzdelanie a pod.

Každý hlas má mať rovnakú váhu. Teoreticky nie je problém túto rovnosť dosiahnuť, ak je len jeden volebný obvod, napríklad pre voľby prezidenta, voľby do Národnej rady SR a do Európskeho parlamentu. V prípade, ak sa vytvárajú viaceré volebné obvody, tak tento princíp rovnosti je zachovaný, ak približne rovnaký počet voličov volí rovnaký počet poslancov. Problém môže nastať pri voľbách do zastupiteľstiev samosprávy obcí alebo samosprávnych

²²⁶ Uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky z 10. septembra 2014, sp. zn. PL. ÚS 18/2014 bola pozastavená účinnosť tohto ustanovenia, v rozsahu týkajúcom sa ustanovenia vzdelanostného cenzu pre výkon funkcie starostu obce (publikované v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 39/2014 Z.z.); do dňa odovzdania rukopisu tejto učebnice do tlače ústavný súd o návrhu skupiny poslancov národnej rady na vyslovenie nesúladu citovaného ustanovenia zákona o obecnom zriadení s ústavou nerozhodol.

²²⁷ K princípu rovnosti pozri aj podkapitulu III.2.3.

krajov, ak by zastupiteľstvá porušili tento princíp pri vytváraní volebných obvodov (§ 134 ods. 2 a § 166 ods. 3 volebného zákona).

VIII.1.3 Tajnosť hlasovania

Tento princíp sa vzťahuje na výkon aktívneho volebného práva. Podstata tajnosti volebného práva spočíva v tom, že nikto nevie zistiť, ako konkrétna osoba hlasovala vo voľbách, teda komu odovzdala svoj hlas. Má slúžiť tomu, aby sa volič slobodne rozhodol, komu odovzdá svoj hlas a nebol za svoje rozhodnutie šikanovaný alebo tým neutrpel žiadnu ujmu (porovnaj s podkapitolou III.2.5.). Tento princíp je zabezpečený najmä tým, že:

- a) hlasovacie lístky sú anonymne, nie je na nich meno a priezvisko voliča,
- b) každý volič hlasuje osobne, zastúpenie nie je prípustné,
- c) po prevzatí hlasovacieho lístka a obálky vstupuje volič do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov, v ktorom upravuje hlasovací lístok spôsobom, ktorý ustanovuje zákon v osobitných častiach. **Voličovi, ktorý nevstúpi do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov, okrsková volebná komisia hlasovanie neumožní,**
- d) **volič, ktorý nemôže sám upraviť hlasovací lístok** pre zdravotné postihnutie alebo preto, že nemôže čítať alebo písať a oznámi pred hlasovaním túto skutočnosť okrskovej volebnej komisii, má právo vziať so sebou do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov **inú osobu** spôsobilú upraviť hlasovací lístok podľa jeho pokynov a zákona a vložiť do obálky; takouto osobou nemôže byť člen okrskovej volebnej komisie. Je dôležité, aby takýmto pomocníkom bola osoba, ktorej volič dôveruje,.
- e) ak okrsková volebná komisia na žiadosť použila aj prenosnú volebnú schránku, obsah schránok po ich otvorení zmieša (§24 volebného zákona).

VIII.1.4 Priamosť volebného práva

Priamosť znamená, že volič rozhoduje o tvorbe voleného orgánu priamo a nie prostredníctvom voliteľov či delegátov. V rámci princípu priamosti je silne akcentovaný aspekt bezprostrednosti, teda voľba konkrétnych osôb, čo je zvlášť citelné pri väčšinovom volebnom systéme. Väčšinový volebný systém sa uplatňuje pri voľbách do orgánov územnej samosprávy a pri voľbách prezidenta Slovenskej republiky. Pri využívaní systému pomerného zastúpenia, kde sa hlas odovzdáva politickej strane, ten aspekt bezprostrednosti odovzdania hlasu konkrétnej osobe nie je až tak citelný. Volebný systém pomerného zastúpenia sa používa pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a do Európskeho parlamentu (v širšom kontexte porovnaj s podkapitolou III.2.4).

VIII.2. Volebné zákony - základná charakteristika

Ako už bolo uvedené Ústava Slovenskej republiky blanketovými normami odkazuje na podrobnú zákonnú úpravu volieb. Do 1. júla 2015 bola zákonná úprava jednotlivých typov volieb upravená v piatich volebných zákonoch, išlo o

- zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí;
- zákon č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov;
- zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku;

- zákon č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu;
- zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky

Dňa 29. mája 2014 Národná rada Slovenskej republiky schválila **nový volebný zákon, a to zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov** a tiež **zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov** (ďalej aj „zákon o volebnej kampani“); označené zákony nadobudli účinnosť 1. júla 2015 a tvoria v súčasnosti platnú a účinnú zákonnú úpravu volieb v Slovenskej republike.

Volebný zákon systémovo tvoria viaceré časti. V prvej všeobecnej časti sú sústredené všeobecné pravidlá a ustanovenia spoločné pre všetky druhy volieb. Týkajú sa najmä volebných orgánov, zásad volebného práva, volebných obvodov a volebných okrskov, zoznamu voličov, postupu pri hlasovaní, postupu a prítomnosti vo volebnej miestnosti, zisťovania výsledkov volieb, materiálnych a personálnych podmienok zabezpečenia volieb a sankcií za porušenie tohto zákona. V druhej časti sú obsiahnuté osobitné ustanovenia o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, v tretej časti osobitné ustanovenia o voľbách do Európskeho parlamentu, v štvrtej časti sú osobitné ustanovenia týkajúce sa volieb prezidenta Slovenskej republiky, v piatej časti sú ustanovenia týkajúce sa ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, v šiestej časti sú obsiahnuté osobitné ustanovenia týkajúce sa volieb do orgánov samosprávnych krajov, siedma časť je venovaná voľbám do orgánov samosprávy obcí a v ôsmej časti sú upravené osobitné ustanovenia týkajúce sa celoštátneho referenda.

VIII.3. Spoločné pravidlá pre všetky druhy volieb

VIII.3.1. Vyhlásenie volieb

Všetky voľby v Slovenskej republike a to či už riadne, mimoriadne, doplňovacie alebo nové voľby **vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky**. Rozhodnutie o vyhlásení volieb sa uverejňuje v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Predseda národnej rady v rozhodnutí o vyhlásení volieb uvedie najmä:

- a) deň konania volieb,
- b) lehotu na utvorenie volebných okrskov a určenie volebných miestností,
- c) lehotu na utvorenie volebných komisií a na ich prvé zasadanie,

Volebný zákon zjednotil deň konania volieb pre všetky typy volieb, keď ustanovil, že voľby sa konajú v jeden deň, ktorým je sobota. Voľby sa konajú od siedmej do dvadsiatej druhej hodiny. Starosta obce môže určiť začiatok hlasovania na skoršiu hodinu, najviac však o dve hodiny, ak to miestne podmienky vyžadujú. Ak ale voľby začnú skôr, tak sa aj skôr skončia.

Zákonodarca nenechal úplne na voľnú úvahu predsedu národnej rady, kedy vyhlási voľby. Zákonodarca ustanovil pre vyhlasovanie volieb nasledovné pravidlá:

- voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a do Európskeho parlamentu vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky najneskôr 110 dní pred dňom ich konania;
- ak Ústavný súd Slovenskej republiky vyhlásil voľby za neplatné alebo zrušil výsledok volieb, predseda národnej rady vyhlasuje voľby do národnej rady a do Európskeho

parlamentu do 30 dní odo dňa doručenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky Národnej rade Slovenskej republiky;

- voľby prezidenta vyhlasuje predseda národnej rady najneskôr 55 dní pred dňom ich konania. Podľa čl. 103 ods. 3 ústavy „*Voľbu prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa prvé kolo volieb uskutočnilo najneskôr 60 dní pred uplynutím funkčného obdobia úradujúceho prezidenta.* Ak sa úrad prezidenta uvoľní pred uplynutím funkčného obdobia, predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási voľbu prezidenta do siedmich dní tak, aby sa prvé kolo volieb uskutočnilo najneskôr do 60 dní odo dňa vyhlásenia voľby prezidenta;

- voľby do orgánov samosprávnych krajov a do orgánov obci vyhlási predseda národnej rady najneskôr 110 dní pred dňom ich konania. Voľby do orgánov samosprávnych krajov a do orgánov obci sa konajú v posledných 14 dňoch ich volebného obdobia;

- predseda národnej rady vyhlasuje voľby do 30 dní od uverejnenia výsledkov volieb Štátnou komisiou pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej aj „štátna komisia“) v prípade ak sa v niektorom samosprávnom kraji alebo v niektorej obci z akýchkoľvek dôvodov nevykonali voľby.

VIII.3.2. Rozdelenie volebného územia na volebné obvody a volebné okrsky

Volebné obvody sú ustanovené pre jednotlivé typy volieb osobitne. Pre voľby Národnej rady Slovenskej republiky, voľby do Európskeho parlamentu a voľby prezidenta je celé územie Slovenskej republiky **jedným volebným obvodom**. Pre voľby do národnej rady a Európskeho parlamentu ide o jeden viacmandátový volebný obvod, nakoľko je volených viacej poslancov. Pre voľby prezidenta ide o jeden jednomandátový volebný obvod.

Pre voľby poslancov zastupiteľstiev samosprávnych krajov sa v každom samosprávnom kraji utvára viacero viacmandátových volebných obvodov, v ktorých sa volia poslanci zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov samosprávneho kraja. O tom koľko bude volebných obvodov, koľko poslancov sa bude voliť v jednotlivých volebných obvodoch určí a zverejní zastupiteľstvo v lehote uvedenej v rozhodnutí o vyhlásení volieb. V tomto smere zastupiteľstvo musí dodržať princíp rovnosti a zákonnú podmienku, že na jedného poslanca pripadá 12 až 15 tisíc obyvateľov. Nakoľko predseda samosprávneho kraja je len jeden, tak pre voľby predsedu samosprávneho kraja tvorí každý samosprávny kraj jeden jednomandátový volebný obvod.

Pre voľby poslancov obecných zastupiteľstiev sa v každej obci tvoria viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci obecného zastupiteľstva. To koľko bude volebných obvodov závisí od počtu obyvateľov obce. Zákonodarca ustanovil obmedzenie, aby sa v jednom volebnom obvode volilo najviac 12 poslancov obecného zastupiteľstva. V mestách, ktoré sa členia na mestské časti, možno utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec obecného zastupiteľstva. O tom koľko bude volebných obvodov, koľko poslancov sa bude voliť v jednotlivých volebných obvodov určí obecné zastupiteľstvo, ktoré je aj v tomto prípade viazané ústavnými princípmi volebného práva. Pre voľby starostu obce tvorí každá obec jeden jednomandátový volebný obvod.

VIII.3.3. Registrácia voličov

Volebný zákon pozná dva základné spôsoby registrácie voličov, resp. zostavovania voličských zoznamov. **Prvý spôsob registrácie voličov, ktorý tu bol od vzniku Slovenskej republiky sa uskutočňuje na princípe *ex offo*.** Jeho podstata spočíva v tom, že obec zostavuje, vedie a aktualizuje stále zoznamy voličov z úradnej povinnosti. Až od roku 2004 sa popri stálom zozname voličov a zozname voličov, ktoré obec vyhotovuje *ex offo*, začala uplatňovať aj **registrácia voličov na princípe dobrovoľnosti** a to v súvislosti so zavedením voľby poštou do Národnej rady Slovenskej republiky pre občanov, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky (títo voliči museli požiadať o voľbu poštou a zapisovali sa do osobitného zoznamu voličov). Dobrovoľná registráciu sa uplatňovala aj pri voľbách do Európskeho parlamentu, pri ktorých občanov iného členského štátu Európskej únie, ktorí majú trvalý pobyt v obci, obec zapisovala do zoznamu voličov pre voľby do Európskeho parlamentu len na základe ich žiadosti obsahujúcej zákonom ustanovené náležitosti. Inštitút dobrovoľnej registrácie bol prevzatý (s určitými zmenami aj do platného volebného zákona).

Stály zoznam voličov

V súvislosti s registráciou voličov zákon o voľbách rozlišuje medzi stálym zoznamom voličov a zoznamom voličov. Stály zoznam voličov (ďalej len "stály zoznam") je register fyzických osôb, ktoré majú vo všeobecnosti aktívne volebné a majú trvalý pobyt právo v obci. Tento stály zoznam voličov zostavuje a vedie obec, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestská časť (ďalej len "obec"). Do stáleho zoznamu zapisuje obec voličov, ktorí majú trvalý pobyt v obci. Volič môže byť zapísaný len v jednom stálom zozname. V stálom zozname voličov sa o každom voličovi zapisujú jeho osobné údaje. Ak dôjde k zmene osobných údajov, napr. zmene mena, priezviska alebo trvalého pobyt v obci, tak obec vykoná zmenu v stálom zozname.

Každá fyzická osoba, ktorá má trvalý pobyt v obci si môže v úradných hodinách obce overiť, či je zapísaná v stálom zozname, či údaje o nej sú úplné a pravdivé. Teda volič nemôže zisťovať či iné osoby sú zapísané v zoznamoch voličov alebo či sú informácie o nich pravdivé. Ak volič zistí, že nie je zapísaný v stálom zozname voličov, alebo údaje o ňom sú chybné, tak môže požadovať doplnenie údajov alebo vykonanie opráv. Obec je povinná žiadosti vyhovieť alebo do troch dní písomne oznámiť voličovi dôvody, pre ktoré žiadosti nemôže vyhovieť. Ak obec žiadosti voliča nevyhovie a chyby alebo nedostatky v stálom zozname neodstráni, tak môže sa volič, ktorý je tým dotknutý, obrátiť na príslušný súd s návrhom na vydanie rozhodnutia o vykonaní opravy alebo o doplnení stáleho zoznamu (viac k tomu pozri v IX. kapitole).

Zoznam voličov

Pre každé voľby obec vytvára zoznam voličov zo stáleho zoznamu voličov. V zozname voličov sú uvedené všetky osoby, ktoré majú trvalý pobyt v obci a majú aktívne volebné právo v aktuálne pripravovaných, resp. prebiehajúcich voľbách. Napríklad pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky nebudú v zozname voličov tie osoby, ktoré nemajú štátne občianstvo Slovenskej republiky napriek tomu, že majú trvalý pobyt v obci. Takéto osoby ale budú v zozname voličov pre voľby do orgánov samosprávy obci a do orgánov samosprávneho kraja.

Pre voľby do Európskeho parlamentu zapisuje do zoznamu voličov obec občan iného členského štátu, v ktorej má občan iného členského štátu trvalý pobyt, na **základe jeho žiadosti**. Teda ak chce občan iného členského štátu Európskej únie voliť vo voľbách do Európskeho parlamentu na území Slovenskej republiky, tak musí požiadať o zápis do zoznamu voličov. Takúto žiadosť musí predložiť najneskôr 40 dní pred dňom konania volieb, inak právo na zápis do zoznamu voličov zaniká. Na to, aby takáto osoba bola zapísaná v zozname voličov musí spĺňať aj ďalšie podmienky ustanovené v §75 volebného zákona.

Zoznam voličov odovzdá obec okrskovej volebnej komisii najneskôr hodinu pred začatím hlasovania. Okrsková volebná komisia je podľa zákona oprávnená dopísať do zoznamu voličov občana, ktorý:

- najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku, má trvalé bydlisko v obci, dostaví do volebnej miestnosti príslušnej v rámci svojho volebného okrsku a tam zistí, že nie je zapísaný v zozname voličov. Takýto občan preukáže, že má trvalý pobyt v obci občianskym preukazom (platí to pre všetky typy volieb),

- najneskôr v deň konania volieb dovŕši 18 rokov veku, nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a ani na území iného členského štátu Európskej únie a dostaví sa v deň konania volieb do volebnej miestnosti a predloží slovenský cestovný doklad a čestné vyhlásenie o trvalom pobyte v cudzine (platí to pre voľby do Európskeho parlamentu),

- najneskôr v deň konania volieb dovŕšil 18 rokov veku, nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a dostaví sa v deň konania volieb do volebnej miestnosti, predloží slovenský cestovný doklad a čestné vyhlásenie o trvalom pobyte v cudzine (platí to pre voľby prezidenta),

- sa v deň konania volieb dostavil do volebnej miestnosti s hlasovacím preukazom a preukáže svoju totožnosť občianskym preukazom.

Okrsková volebná komisia dopisuje do zoznamu voličov aj cudzinca na základe dokladu o pobyte pre cudzinca, ktorý sa v deň konania volieb dostaví do príslušnej volebnej miestnosti podľa miesta trvalého pobytu a nie je zapísaný v zozname voličov. To platí len pre voľby do orgánov samosprávy obcí a samosprávnych krajov.

Okrsková volebná komisia dopisuje do zoznamu voličov aj voliča, ktorý sa v deň konania volieb dostaví do príslušnej volebnej miestnosti podľa miesta trvalého pobytu s rozhodnutím súdu podľa § 10 ods. 2 volebného zákona, po predložení občianskeho preukazu, pobytového preukazu občana Európskej únie alebo dokladu o pobyte pre cudzinca v závislosti od toho o aké voľby ide.

Osobitný zoznam voličov

Osobitný zoznam voličov sa zostavuje len pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky. Takýto zoznam zostavuje a vedie ministerstvo vnútra. **Do osobitného zoznamu voličov sa zapisujú voliči, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a požiadali o voľbu poštou.** Žiadosť o voľbu poštou možno podať v listinnej forme alebo v elektronickej forme, ktorá musí byť doručená ministerstvu vnútra najneskôr 50 dní pred dňom konania volieb. Ministerstvo vnútra odovzdá osobitný zoznam voličov štátnej komisii v dvoch rovnopisoch v deň konania volieb (do schválenia volebného zákona osobitný zoznam voličov, ktorí nemali trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, viedla Mestská časť Bratislava – Petržalka).

VIII.3.4. Volebné orgány

Volebnými orgánmi podľa volebného zákona sú:

- a) Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“),
- b) Štatistický úrad Slovenskej republiky (ďalej len „štatistický úrad“),
- c) okresný úrad,
- d) samosprávny kraj,
- e) obec,
- f) volebné komisie**

Zákon rozlišuje nasledovné volebné komisie:

- a) Štátnu komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ktorá riadi voľby;
- b) pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, Európskeho parlamentu a prezidenta Slovenskej republiky sa zriaďujú okrskové volebné komisie podľa § 49, § 79 a § 100 volebného zákona a okresné volebné komisie podľa § 47, § 77 a § 102 volebného zákona;
- c) pre voľby do orgánov samosprávneho kraja sa zriaďujú volebné komisie samosprávneho kraja podľa §135 volebného zákona, obvodné volebné komisie podľa §136 volebného zákona a okrskové volebné komisie podľa §138 volebného zákona a
- d) pre voľby do orgánov obcí sa zriaďuje miestna volebná komisia a mestská volebná komisia podľa §169 volebného zákona, okrskové volebné komisie podľa §170 volebného zákona a okresné volebné komisie podľa §167 volebného zákona.

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán

Štátna komisia má 14 členov. Desať členov delegujú do štátnej komisie politickej strany, ktoré v ostatných voľbách získali zastúpenie v Národnej rade Slovenskej republiky, a to úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov. Počet členov štátnej komisie delegovaných politickými stranami, ktoré vytvorili vládu, sa musí rovnať počtu členov štátnej komisie delegovaných ostatnými politickými stranami zastúpenými v Národnej rade Slovenskej republiky. Táto rovnosť musí byť zachovaná počas celého funkčného obdobia štátnej komisie. Po jednom členovi štátnej komisie deleguje predseda Ústavného súdu Slovenskej republiky, predseda Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu.

Členom štátnej komisie môže byť **občan** Slovenskej republiky, ktorý má **trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, je bezúhonný, spôsobilý na právne úkony v plnom rozsahu, má vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a dosiahol vek najmenej 35 rokov.** Tá istá osoba môže byť členom štátnej komisie najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach. Bezúhonný na účely tohto zákona je ten, kto nebol právoplatne odsúdený za trestný čin. Bezúhonnosť sa preukazuje výpisom z registra trestov nie starším ako tri mesiace.

Funkčné obdobie štátnej komisie sa začína dňom zloženia sľubu jej členmi a končí sa dňom zloženia sľubu členmi novej štátnej komisie. Sľub sa skladá do rúk predsedu národnej rady v deň odovzdania osvedčení o členstve v štátnej komisii.

Funkcia člena štátnej komisie zaniká:

- uplynutím funkčného obdobia,
- vzdaním sa funkcie,
- ak člen štátnej komisie prestal spĺňať podmienky na výkon funkcie podľa odseku 4 alebo podľa § 14,
- z dôvodu zmeny pomeru politických síl podľa odseku 1 na základe rozhodnutia politickej strany, ktorá ho delegovala.

Štátna komisia rozhoduje v zbore. Štátna komisia je uznášaniaschopná, ak sú na zasadnutí prítomné aspoň tri štvrtiny jej členov. Na platnosť rozhodnutia je potrebná nadpolovičná väčšina hlasov všetkých členov. Ak štátna komisia hlasuje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, či bolo porušené moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky, o registrácii kandidátnej listiny alebo o vyčiarknutí kandidáta z kandidátnej listiny, tak sú potrebné na schválenie uznesenia tri štvrtiny hlasov všetkých členov štátnej komisie. Ak dôjde k rovnosti hlasov, rozhodujúci je hlas predsedu štátnej komisie.

Kompetencie štátnej komisie sú uvedené v §16 ods. 1 volebného zákona. V podstate na ňu prešli všetky kompetencie, ktoré do účinnosti volebného zákona vykonávala Ústredná volebná komisia, ako napríklad preskúmavanie a registrácia kandidátnych listiny pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a pre voľby do Európskeho parlamentu, vyhotovovanie zápisnice o výsledku volieb, vydávanie kandidátom zvoleným za poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a poslancov Európskeho parlamentu osvedčenia o zvolení, ale má aj nové kompetencie, a to napríklad kontrola financovania politických strán, kontrola financovania a vedenia volebnej kampane, zisťovanie výsledkov volieb poštou osobami oprávnenými voliť, ktoré nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, a vyhotovovanie zápisnice o výsledku hlasovania poštou osobami oprávnenými voliť, ktoré nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky.

Ostatné volebné komisie

Vo všeobecnosti pre všetky ostatné volebné komisie platí, že členom volebnej komisie môže byť ten, kto dovŕšil **18 rokov** veku a je spôsobilý na právne úkony a má **trvalý** pobyt na území Slovenskej republiky. Členom volebnej komisie nemusí byť osoba, ktorá má volebné právo. Tvorba volebných komisií je primárne založená na **delegačnom princípe**. Člena a náhradníka volebnej komisie pre voľby do Národnej rady SR, Európskeho parlamentu delegujú politické strany, ktoré predložili kandidátne listiny vo voľbách. Pre voľby prezidenta, člena komisie môže delegovať politická strana alebo koalícia, ktorá je zastúpená v Národnej rade Slovenskej republiky a petičný výbor. Do **volebnej komisie samosprávneho kraja** môže delegovať politická strana alebo koalícia, ktorá podáva kandidátnu listinu pre voľby do zastupiteľstva aspoň v jednej tretine volebných obvodov samosprávneho kraja, jedného člena a jedného náhradníka. Do **obvodnej volebnej komisie** môže delegovať politická strana alebo koalícia, ktorá podáva kandidátnu listinu pre voľby do zastupiteľstva vo volebnom obvode, jedného člena a jedného náhradníka. Do **okrskovej volebnej komisie** môže delegovať politická strana alebo koalícia, ktorá podáva kandidátnu listinu pre voľby do zastupiteľstva vo volebnom obvode, súčasťou ktorého je volebný okrsk, jedného člena a jedného náhradníka. Do **miestnej volebnej komisie** môže delegovať politická strana alebo koalícia, ktorá podáva kandidátnu listinu pre voľby do obecného zastupiteľstva, jedného člena a jedného náhradníka. Do **okrskovej volebnej komisie** môže delegovať politická strana alebo koalícia, ktorá podáva kandidátnu listinu pre voľby do obecného zastupiteľstva, jedného člena a jedného náhradníka. Do **okresnej volebnej komisie** môže delegovať politická strana alebo

koalícia, ktorá podáva kandidátnu listinu pre voľby do obecného zastupiteľstva aspoň v jednej tretine obcí patriacich do územného obvodu okresnej volebnej komisie, jedného člena a jedného náhradníka.

Volebná komisia musí mať najmenej päť členov. Ak volebná komisia nemá minimálne päť členov, **tak sa subsidiárne uplatní menovací princíp**, nakoľko chýbajúci počet menuje:

- do okresnej volebnej komisie prednosta okresného úradu,
- do okrskovej volebnej komisie starosta obce,
- do miestnej volebnej komisie starosta obce,
- do volebnej komisie samosprávneho kraja predseda samosprávneho kraja,
- do obvodnej volebnej komisie predseda samosprávneho kraja.

Zákon ustanovuje viacero **dôvodov zániku funkcie člena volebnej komisie**. Vo všeobecnosti platí, že členstvo vo volebnej komisii zaniká:

- a) ak politická strana, ktorá člena delegovala vzala späť kandidátnu
- b) odvolaním politickou stranou alebo koalíciou, ktorá ho delegovala, v tomto prípade členstvo zaniká dňom doručenia písomného oznámenia o odvolaní člena predsedovi volebnej komisie,
- c) vzdaním sa, v tomto prípade členstvo v komisii zaniká dorúčením písomného oznámenia člena o vzdaní sa funkcie predsedovi volebnej komisie, ktorý povolá náhradníka,
- d) členstvo vo volebnej komisii zaniká aj vtedy, ak člen nezloží sľub najneskôr desať dní pred dňom konania volieb; to sa netýka náhradníka.

VIII.3.5 Volebná kaucia

Ako už bolo uvedené vyššie účel volebnej kaucie spočíva v úsilí zabrániť účasti vo voľbách takým subjektom, ktoré zjavne nemajú dostatočnú občiansku podporu a teda ani reálnu šancu uspieť vo voľbách, pričom nie zriedka sledujú svojou volebnou účasťou primárne iné ciele, ako volebný úspech (pozri k tomu bližšie podkapitulu IV.3.5). Volebná kaucia je pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a do Európskeho parlamentu.

Vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, každá politická strana, ktorá predkladá kandidátnu listinu musí zložiť volebnú kauciu vo výške 17 000 €. Pri voľbách do Európskeho parlamentu každá politická strana, ktorá predkladá kandidátnu listinu musí zložiť volebnú kauciu vo výške 1 700 €. Kaucia sa uhrádza na mimorozpočtový účet, ktorý na tento účel zriadi ministerstvo vnútra; číslo tohto účtu zverejní ministerstvo vnútra na svojom webovom sídle. Ak volebná kaucia nebude zložená registrácia kandidátnej listiny bude odmietnutá. Ministerstvo vnútra vráti uhradenú kauciu do jedného mesiaca po vyhlásení výsledku volieb politickej strane alebo koalícii, ktorej kandidátna listina nebola zaregistrovaná, alebo politickej strane alebo koalícii, ktorá **získala aspoň dve percentá z celkového počtu odovzdaných platných hlasov**.

VIII.4. Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky

V súvislosti s voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky je potrebné poukázať na osobitné ustanovenia týkajúce sa registrácie kandidátov, hlasovania, ako aj zisťovania výsledkov volieb, vrátane pravidiel pridelovania mandátov.

VIII.4.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín

Vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky kandidátne listiny môžu podávať len politické strany, ktoré sú registrované v registri politických strán a hnutí v Slovenskej republike. Žiaden iný subjekt nemôže predkladať kandidátne listiny. Je už vecou politickej strany, kto bude uvedený na jej kandidátnej listine, jedinou podmienkou je, aby to bola osoba, ktorá má pasívne volebné právo.

Politická strana podáva kandidátnu listinu prostredníctvom svojho splnomocnenca v listinnej forme aj elektronickej forme najneskôr 90 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi štátnej komisie. Lehota na podanie kandidátnej listiny sa končí uplynutím posledného dňa lehoty. Na kandidátne listiny, ktoré neboli doručené ustanoveným spôsobom, a na kandidátne listiny doručené po uplynutí tejto lehoty sa neprihliada.

Ku kandidátnej listine musí byť politickou stranou pripojené

a) vlastnoručne podpísané vyhlásenie každého kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený,

b) potvrdenie o uhradení volebnej kaucie v sume 17 000 eur (ďalej len "kaucia"),

c) oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany alebo koalície a jeho náhradníka s uvedením mena, priezviska a adresy, na ktorú možno doručovať písomnosti; úkonmi splnomocnenca vo volebných veciach je politická strana alebo koalícia viazaná, pričom splnomocnencom politickej strany alebo koalície ani jeho náhradníkom nemôže byť kandidát.

Zapisovateľ štátnej komisie preskúma po formálnej stránke, či predložené kandidátne listiny obsahujú náležitosti uvedené § 50 ods. 3 volebného zákona a či sú k nim pripojené písomnosti podľa odseku §50 ods. 4 volebného zákona . Ak zapisovateľ štátnej komisie zisti formálne pochybenia tak vyzve splnomocnenca politickej strany alebo koalície, aby v lehote, ktorú určí, kandidátnu listinu upravil alebo doplnil.

Štátna komisia preskúmava predložené kandidátne listiny a môže rozhodnúť:

a) o zaregistrovaní kandidátnej listiny,

b) o zaregistrovaní kandidátnej listiny s úpravami,

c) o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny.

O zaregistrovaní kandidátnej listiny rozhodne štátna komisia vtedy, ak kandidátna listina spĺňa všetky ústavné a zákonné podmienky potrebné na registráciu. O zaregistrovaní s úpravami rozhodne štátna komisia vtedy, ak z kandidátnej listiny vyčiarkne osobu, ktorá:

a) má prekážku práva byť volený,

b) nespĺňa podmienky pasívneho volebného práva,

c) ktorá nepripojil vyhlásenie podľa § 50 ods. 4 písm. a), teda že súhlasí s kandidatúrou, že nie je na kandidátnej listine inej politickej strany a nemá prekážky volebného práva,

d) je uvedená na kandidátnych listinách viacerých politických strán alebo koalícií na tej kandidátnej listine, ku ktorej nie je pripojené vyhlásenie podľa § 50 ods. 4 písm. a); ak kandidát podpísal vyhlásenie k viacerým kandidátnym listinám, vyčiarkne ho na všetkých kandidátnych listinách,

e) ktorý je uvedený na kandidátnej listine nad ustanovený počet kandidátov, teda je na 151 mieste a vyššie.

O odmietnutí registrácie kandidátnej listiny rozhodne štátna komisia vtedy, ak kandidátna listina nespĺňa všetky zákonné podmienky potrebné na registráciu a nie je možné ju upraviť. Proti rozhodnutiu štátnej komisie o zaregistrovaní kandidátnej listiny s úpravami a proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny môže dotknutá kandidujúca politická strana alebo koalícia podať návrh na vydanie rozhodnutia o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine alebo návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidátnej listiny na príslušný súd. Ak súd rozhodne o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine alebo o zaregistrovaní kandidátnej listiny, štátna komisia vykoná rozhodnutie súdu do 24 hodín od jeho doručenia vyznačením registrácie na kandidátnej listine (viac k tomu pozri v kapitole IX).

VIII.4.2. Spôsoby hlasovania vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky

Vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky volič môže vo voľbách hlasovať:

- a) osobne v príslušnom okrsku podľa miesta trvalého pobytu,
- b) osobne v inom okrsku na základe hlasovacieho preukazu,
- c) poštou.

Hlasovanie v mieste trvalého pobytu

Volič je oprávnený vykonať volebný akt vo volebnej miestnosti, vo volebnom okrsku mieste svojho trvalého pobytu. Zoznam voličov pre jednotlivé volebné okrsky vyhotoví obec zo stáleho zoznamu voličov. Volič po príchode do volebnej miestnosti **preukazuje svoju totožnosť občianskym preukazom alebo iným úradným dokladom**, ktorý obsahuje podobizeň voliča a všetky údaje uvedené o ňom v zozname voličov. Okrsková volebná komisia zakrúžkuje poradové číslo voliča v zozname voličov a vydá mu hlasovací lístok a obálku. **Prevzatie hlasovacieho lístka a obálky potvrdí volič v zozname voličov vlastnoručným podpisom**; ak tak urobiť nemôže, predseda okrskovej volebnej komisie poznamená túto skutočnosť v zozname voličov. Ak volič nepreukáže svoju totožnosť do skončenia hlasovania, hlasovanie sa mu neumožní. Vlastnoručný podpis, ktorým volič potvrdzuje prevzatie hlasovacieho lístka a obálky zaviedol až volebný zákon. Toto opatrenie sa zaviedlo s úmyslom, aby sa predišlo manipuláciám pri voľbách, nakoľko sa stávalo, že v zozname voličov bolo uvedené, že volieb sa zúčastnili aj také osoby, ktoré v deň volieb boli evidentne za hranicami Slovenskej republiky a preto volieb sa nemohli zúčastniť. Voliča, ktorý sa v deň konania volieb dostavil do príslušnej volebnej miestnosti podľa miesta trvalého pobytu a nie je zapísaný v zozname voličov, dopisuje okrsková volebná komisia do zoznamu voličov na základe predloženého občianskeho preukazu. Ide vlastne o chybu v zozname voličov, keď obec nezapísala do zoznamu voličov osobu, ktorá má v obci trvalý pobyt.

Hlasovanie na základe hlasovacieho preukazu

Volič, ktorý má hlasovací preukaz môže hlasovať v ktoromkoľvek volebnom okrsku na celom území Slovenskej republiky. Ak sa volič s hlasovacím preukazom v deň konania volieb dostavil do volebnej miestnosti, okrsková volebná komisia ho po predložení občianskeho preukazu zapíše do zoznamu voličov. Okrsková volebná komisia hlasovací preukaz pripája k zoznamu voličov a vydá voličovi hlasovacie lístky a prázdnu obálku.

Hlasovací preukaz sa vydáva voličovi obec pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, pri voľbách do Európskeho parlamentu a pri voľbách prezidenta.

Hlasovací preukaz sa nevydáva pri voľbách do orgánov územnej samosprávy. **Hlasovací preukaz oprávňuje na zápis do zoznamu voličov v ktoromkoľvek volebnom okrsku, teda volič je oprávnený voliť v ktoromkoľvek volebnom okrsku.** Volič môže požiadať obec o vydanie hlasovacieho preukazu osobne najneskôr posledný pracovný deň pred konaním volieb v úradných hodinách obce. Obec vydá hlasovací preukaz bezodkladne. Volič môže požiadať o vydanie hlasovacieho preukazu aj písomne tak, aby žiadosť o vydanie bola doručená obci najneskôr 15 pracovných dní pred dňom konania volieb. Prostredníctvom osoby splnomocnenej žiadateľom možno požiadať o vydanie hlasovacieho preukazu najneskôr v posledný deň pred dňom konania volieb. Volič môže požiadať o vydanie hlasovacieho preukazu aj elektronicky najneskôr 15 pracovných dní pred dňom konania volieb. Obec zašle hlasovací preukaz voličovi na adresu trvalého pobytu, ak v žiadosti neuvedie inú korešpondenčnú adresu, najneskôr tri pracovné dni od doručenia žiadosti.

Hlasovanie poštou

Prostredníctvom pošty možno podľa súčasnej právnej úpravy len pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Zákon rozlišuje dva druhy voľby (hlasovania) poštou;

a) voľbu poštou voličom, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky

b) voľba poštou voličom, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia

Volič, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, môže požiadať písomne alebo elektronicky o voľbu poštou. Žiadosť o voľbu poštou musí byť doručená ministerstvu vnútra najneskôr 50 dní pred dňom konania volieb. Na žiadosť doručenú po ustanovenej lehote sa neprihliada. Ministerstvo vnútra zasiela najneskôr 35 dní pred dňom konania volieb voličovi, ktorý požiadal o voľbu poštou, na adresu miesta pobytu v cudzine, hlasovacie lístky, návratnú obálku, poučenie o spôsobe hlasovania. Do výsledku hlasovania sa započítavajú hlasy na hlasovacích lístkoch, ktoré boli doručené ministerstvu vnútra najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania volieb. Návratné obálky odovzdá ministerstvo vnútra štátnej komisii v deň konania volieb. Volič, ktorý má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase volieb sa zdržiava mimo jej územia, môže požiadať písomne alebo elektronicky obec trvalého pobytu o voľbu poštou. Žiadosť musí byť doručená najneskôr 50 dní pred dňom konania volieb. Do výsledku hlasovania sa započítavajú hlasy na hlasovacích lístkoch, ktoré boli doručené obci trvalého pobytu voliča najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania volieb. Návratné obálky doručené v lehote odovzdáva obec príslušnej okrskovej volebnej komisii po vyhlásení hlasovania za začaté.

Postup pri hlasovaní

Volič hlasuje vo volebnej miestnosti, a to v poradí, v akom sa dostavil do volebnej miestnosti a hlasuje osobne. Zastúpenie pri hlasovaní nie je prípustné. Osobným hlasovaním sa zabezpečuje princíp priamej voľby, princíp tajného hlasovania a princíp slobodných volieb. Každý volič, o prevzatí hlasovacieho lístka a obálky musí vstúpiť do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov. Voličovi, ktorý nevstúpi do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov, okrsková volebná komisia hlasovanie neumožní. Volič, ktorý nemôže sám upraviť hlasovací lístok pre zdravotné postihnutie alebo preto, že nemôže čítať alebo písať a oznámi pred hlasovaním túto skutočnosť okrskovej volebnej komisii, má právo vziať so sebou do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov inú spôsobilú osobu, ktorú si zvolí sám. Zákon ustanovuje obmedzenie, že takouto osobou nemôže byť člen okrskovej volebnej komisie. Zákonodarca tým chcel zabezpečiť, aby hlasovanie bolo skutočne tajné, aby nikto nemohol zistiť, ako volič hlasoval. Volič hlasuje tak, že po opustení osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov vkladá obálku pred okrskovou volebnou

komisiou do volebnej schránky. Volič, ktorý nemôže pre zdravotné postihnutie sám vložiť obálku do volebnej schránky, môže požiadať, aby obálku do volebnej schránky vložila iná osoba, nie však člen okrskovej volebnej komisie. Je otázkou, či je porušením volebného zákona, ak obálku vložia do volebnej schránky deti, ktoré prídu na voľby s rodičmi. **Volič môže hlasovať aj mimo volebnej miestnosti, ale len zo závažných, najmä zdravotných dôvodov.** V takom prípade, **môže požiadať** sám alebo prostredníctvom inej osoby **obec a v deň konania volieb okrskovú volebnú komisiu** o hlasovanie mimo volebnej miestnosti, a to len v územnom obvode volebného okrsku, pre ktorý bola okrsková volebná komisia zriadená. V takom prípade okrsková volebná komisia vyšle k voličovi **dvoch svojich členov** s prenosnou volebnou schránkou, hlasovacími lístkami, obálkou a so zoznamom tých voličov, ktorí požiadali o hlasovanie mimo volebnej miestnosti. Vyslaní členovia okrskovej volebnej komisie zabezpečia, aby bola zachovaná tajnosť hlasovania a aby ten, kto hlasoval, podpísal prevzatie hlasovacieho lístka a obálky; ak tak volič nemôže urobiť, člen okrskovej volebnej komisie poznamená túto skutočnosť v zozname. **Volebný zákon zaviedol novú povinnosť**, a to aby volič odložil nepoužité hlasovacie lístky alebo nesprávne upravené hlasovacie lístky do zapečatenej schránky na odloženie nepoužitých alebo nesprávne upravených hlasovacích lístkov. Táto povinnosť slúži na ochranu voličov a garancii toho, že voľby budú slobodné a hlasovanie bude tajné. Nakoľko aj z nepoužitých hlasovacích lístkov sa dalo zistiť ako hlasoval volič.

VIII.4.3. Zisťovanie výsledkov hlasovania, systém pridelenia mandátov a vyhlásenie výsledkov volieb

Po vybratí hlasovacích lístkov z obálok okrsková volebná komisia rozdeľuje hlasovacie lístky podľa politických strán a koalícií. Sčítava hlasovacie lístky odovzdané pre každú politickú stranu a koalíciu, vylúči neplatné hlasovacie lístky a zisťuje počet voličov, ktorí využili právo prednostného hlasu pre kandidátov politickej strany alebo koalície. Ďalej okrsková volebná komisia sčítava prednostné hlasy, ktoré boli odovzdané jednotlivým kandidátom na hlasovacích lístkoch. Ak je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné. Neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive, a hlasovacie lístky politických strán alebo koalícií, ktoré vzali späť svoje kandidátne listiny. Ak volič dal na hlasovacom lístku prednostný hlas viac ako štyrom kandidátom, hlasovací lístok sa počíta v prospech politickej strany alebo koalície, na prednostné hlasy sa však neprihliada.

Štátna komisia zisťuje, koľko platných hlasov celkovo bolo odovzdaných pre každú politickú stranu a koalíciu. Ďalej zisťuje, ktoré politické strany prekročili **volebný prah**. Z ďalšieho zisťovania výsledkov volieb sú vylúčené tie kandidujúce politické strany neprekročili volebný prah, ide o

- politické strany získali menej ako päť percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov,
- koalície politických strán zložené z dvoch alebo troch politických strán získali menej ako sedem percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov,
- koalície politických strán zložené najmenej zo štyroch politických strán získali menej ako desať percent z celkového počtu odovzdaných platných hlasov.

Politické strany alebo koalície, ktoré prekročili volebný prah, postupujú do ďalšieho zisťovania volebných výsledkov. Na platné hlasy odovzdané politickým stranám a koalíciám, ktoré neprekročili volebný prah štátna komisia neprihliada.

Vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky sa uplatňuje **system pomerného zastúpenia**, t.j. mandáty pre jednotlivé politické strany sa pridelujú pomerne podľa počtu získaných hlasov jednotlivými politickými stranami, pričom sa tzv. Hagenbach-Bischoffová volebná formula v čiastočne modifikovanej podobe (pozri k tomu viac v podkapitole V.4.1) .

Postup pri pridelovaní mandátov je nasledovný:

1. Súčet platných hlasov odovzdaných pre postupujúce politické strany alebo koalície sa vydelením číslom 151. Číslo, ktoré vyšlo týmto delením, zaokrúhlené na celé číslo je republikovým volebným číslom;

2. Celkový počet platných hlasov, ktorý získala politická strana alebo koalícia, sa delí republikovým volebným číslom a politickej strane alebo koalícii sa pridelí toľko mandátov, koľkokrát je republikové volebné číslo obsiahnuté v súčte platných hlasov, ktoré táto politická strana alebo koalícia získala.

3. Ak sa vyššie uvedeným spôsobom pridelil o jeden mandát viac, než sa mal prideliť, odpočíta sa prebytočný mandát tej politickej strane alebo koalícii, ktorá vykázala najmenší zostatok delenia. Pri rovnakom zostatku delenia sa mandát odpočíta politickej strane alebo koalícii, ktorá získala menší počet hlasov. Ak je počet platných hlasov rovnaký, rozhoduje žreb.

4. Ak neboli popísaným spôsobom pridelené všetky mandáty alebo ak politická strana alebo koalícia kandidovala menej kandidátov, ako jej má byť pridelených mandátov, štátna komisia pridelí tieto mandáty postupne tým politickým stranám alebo koalíciám, ktoré majú najväčší zostatok delenia. Pri rovnosti zostatkov hlasov sa pridelí mandát politickej strane alebo koalícii, ktorá získala väčší počet hlasov. Ak je aj počet hlasov rovnaký, rozhoduje žreb.

5. V rámci jednotlivých politických strán alebo koalícií kandidáti dostanú mandáty pridelené strane v poradí, v akom sú uvedení na hlasovacom lístku.

6. Ak voliči, ktorí odovzdali platný hlas pre túto politickú stranu alebo koalíciu, využili právo prednostného hlasu, pridelí sa najskôr mandát tomu z kandidátov, ktorý získal aspoň tri percentá prednostných hlasov z celkového počtu platných hlasov odovzdaných pre politickú stranu alebo koalíciu. Ak politickej strane alebo koalícii je pridelených viac mandátov a viac kandidátov splnilo podmienku podľa predchádzajúcej vety, mandáty dostanú kandidáti postupne v poradí podľa najvyššieho počtu získaných prednostných hlasov. Ak je rovnosť prednostných hlasov, je rozhodujúce poradie na hlasovacom lístku.

7. Zápisnicu o výsledku volieb Národnej rade Slovenskej republiky odovzdáva štátna komisia národnej rade, ktorá overuje voľby. Po overení volieb Národnou radou Slovenskej republiky oznámi jej predseda Ministerstvu financií Slovenskej republiky údaje o počtoch platných hlasov odovzdaných pre jednotlivé politické strany alebo koalície. Štátna komisia vydá kandidátom zvoleným za poslancov osvedčenie o zvolení.

Nastupovanie náhradníkov

Ak sa uprázdni počas volebného obdobia mandát, alebo ak sa mandát poslanca neuplatňuje (čl. 77 ods. 2 ústavy) nastupuje na uvoľnené miesto náhradník. To neplatí a mandát zostane uprázdnený do konca volebného obdobia, vtedy ak

- nie je náhradník tej istej politickej strany alebo koalície,
- politická strana bola zrušená

Nastúpenie náhradníka vyhlasuje predseda národnej rady do 15 dní po dni, v ktorom sa mandát uprázdnil, alebo keď sa mandát neuplatňuje. Ako náhradník nastupuje kandidát tej istej politickej strany alebo koalície podľa poradia, v akom bol uvedený na kandidátnej listine. Ak však boli na hlasovacom lístku uplatnené prednostné hlasy, nastupuje z kandidátov, ktorí získali aspoň tri percentá prednostných hlasov, ten kandidát, ktorý dostal najvyšší počet

prednostných hlasov. Náhradníkovi odovzdá osvedčenie o tom, že sa stal poslancom, a od ktorého dňa; náhradníkovi podľa odseku 4 sa v osvedčení uvedie aj to, že jeho mandát poslanca trvá len počas výkonu funkcie poslanca, na ktorého neuplatňovaný mandát nastúpil ako náhradník, alebo len počas výkonu väzby poslanca, na ktorého neuplatňovaný mandát nastúpil ako náhradník. Po zániku mandátu náhradníka zostáva náhradník na tej istej kandidátnej listine a v pôvodnom poradí.

VIII.5. Voľby prezidenta Slovenskej republiky

V súvislosti s voľbou prezidenta je potrebné upozorniť na osobitné ustanovenia týkajúce sa navrhovania a registrácie kandidátov, spôsoby hlasovania a zisťovania výsledkov volieb, predovšetkým pravidiel určenia víťaza volieb.

VIII.5.1. Navrhovanie a registrácia kandidátov

Kandidátov na prezidenta má právo navrhovať a) najmenej 15 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky a b) občania, ktorí majú právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, a to na základe petície podpísanej najmenej 15 000 občanmi. Na rozdiel od volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a Európskeho parlamentu, návrhy na voľbu prezidenta **sa odovzdávajú predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky najneskôr do 21 dní od vyhlásenia volieb. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky môže návrh prijať alebo návrh odmietnuť.** Predseda Národnej rady Slovenskej republiky návrh prijme, ak po preskúmaní zistí, že návrh obsahuje zákonom ustanovené údaje, a ak je návrh vo forme petície, tak ak petícia spĺňa požiadavky ustanovené osobitným zákonom a ak z každého petičného hárku je zrejme, že ide o petíciu za určitého kandidáta. V opačnom prípade ho odmietne. **Oznámenie o prijatí** návrhu zverejní predseda Národnej rady Slovenskej republiky na webovom sídle Národnej rady Slovenskej republiky a následne ho doručí kandidátovi na prezidenta na adresu, ktorú uvedie, inak na adresu jeho trvalého pobytu. **Oznámenie o odmietnutí** návrhu predseda Národnej rady Slovenskej republiky doručí do 24 hodín od odmietnutia návrhu kandidátovi na prezidenta na adresu, ktorú uvedie, inak na adresu jeho trvalého pobytu, a súčasne ho zverejní na webovom sídle Národnej rady Slovenskej republiky. Proti odmietnutiu návrhu na kandidáta môže dotknutý kandidát podať návrh na vydanie rozhodnutia o prijatí jeho návrhu na kandidáta na príslušný súd (podrobnejšie pozri v kapitole IX). Predseda Národnej rady Slovenskej republiky do 24 hodín od prijatia návrhu alebo doručenia rozhodnutia súdu o prijatí návrhu oznámi tieto skutočnosti štátnej komisii. Kandidát na prezidenta sa môže písomne vzdať kandidatúry. Vyhlásenie o vzdaní sa kandidatúry kandidát doručí najneskôr 48 hodín pred začatím prvého kola volieb predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky. Vzdanie sa kandidatúry nemožno vziať späť.

VIII.5.2. Spôsoby hlasovania pri voľbách prezidenta a zisťovanie výsledkov volieb

Pri voľbách prezidenta volič môže hlasovať:

- osobne v príslušnom okrsku podľa miesta trvalého pobytu,
- osobne v inom okrsku na základe hlasovacieho preukazu,

- osobne na základe cestovného dokladu a čestného vyhlásenia o trvalom pobyte v cudzine.²²⁸

Štandardne volič hlasuje vo volebnom okrsku podľa miesta trvalého pobytu. Ak sa dostaví do volebnej miestnosti v mieste trvalého pobytu osoba, ktorá má aktívne volebné právo a zistí, že nie je zapísaná v zozname voličov, tak okrsková volebná komisia dopíše takúto osobu do zoznamu voličov a) na základe predloženého občianskeho preukazu, resp. b) na základe rozhodnutia súdu podľa § 10 ods. 2 po predložení občianskeho preukazu

Volič, ktorý má hlasovací preukaz môže hlasovať v ktoromkoľvek volebnom okrsku na celom území Slovenskej republiky. Ak sa volič s hlasovacím preukazom v deň konania volieb dostaví do volebnej miestnosti, okrsková volebná komisia ho po predložení občianskeho preukazu zapíše do zoznamu voličov. Okrsková volebná komisia hlasovací preukaz pripája k zoznamu voličov a vydá voličovi hlasovacie lístky a prázdnu obálku. Čo sa týka zabezpečenia hlasovacieho preukazu, tak pri týchto voľbách platí taký istý postup ako voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

Špecifické je hlasovanie prostredníctvom cestovného dokladu; hlasovať na základe cestovného dokladu môže **občan Slovenskej republiky**, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši **18 rokov** veku, **nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky** a **dostavil sa v deň konania volieb do volebnej miestnosti**. Okrsková volebná komisia dopíše takéhoto občana do zoznamu voličov po predložení cestovného dokladu a čestného vyhlásenia o trvalom pobyte v cudzine a následne mu umožní hlasovať. Takáto možnosť je daná občanom preto, aby sa zabezpečila možnosť hlasovať vo voľbách čo najširšiemu okruhu občanov. Proti zneužitiu tejto možnosti hlasovania má slúžiť to, že okrsková volebná komisia zaznamená v slovenskom cestovnom doklade takéhoto voliča to, že už bol zapísaný do zoznamu voličov, a teda že už volil. Napriek tomu, je tu priestor na zneužitie tejto možnosti, ak občan má dva cestovné doklady, alebo ak čestné vyhlásenie o trvalom pobyte nebude pravdivé.

Postup pri hlasovaní a zisťovaní výsledkov volieb

Okrsková volebná komisia vydá voličovi hlasovací lístok a prázdnu obálku. Volič musí vojsť do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov. Na hlasovacom lístku zakrúžkuje poradové číslo len jedného kandidáta, ktorého volí a hlasovací lístok vloží do obálky. Postup pri hlasovaní pokiaľ ide o priebeh a zabezpečenie tajnosti hlasovania je ďalej rovnaký ako pri voľbách do národnej rady.

V Ústave Slovenskej republiky (čl. 101 ods. 6) je upravená aj situácia, ak by bol vo voľbách len jeden kandidát. V takom prípade sa koná voľba tak, že sa hlasuje o tomto kandidátovi. Zákonodarca ale úplne opomenul takúto situáciu právne regulovať. Zo zákona teda zreteľne nevyplýva, ako by v takomto prípade malo hlasovanie o (jedinom) kandidátovi prebiehať, teda ako by mal byť vykonaný volebný akt (možno si napr. položiť otázku, či sa aj

²²⁸ Žiaľ pri voľbách prezidenta nie je umožnené hlasovanie prostredníctvom pošty, čo nemožno hodnotiť inak, ako kriticky.

v tomto prípade malo poradové číslo kandidáta zakrúžkovať, na druhej strane je otázne, či by jediný kandidát vôbec bol označený poradovým číslom, atď.)

Po skončení hlasovania dá predseda okrskovej volebnej komisie **zapečatiť nevydané hlasovacie lístky a obálky**. Až po tomto zapečatení dá otvoriť volebnú schránku. Zapečatením nevydaných hlasovacích lístkov a obálok má sa predísť manipulácii výsledku volieb členmi okrskovej volebnej komisie. Ak okrsková volebná komisia na žiadosť použila aj prenosnú volebnú schránku, obsah schránok po ich otvorení zmieša, aby sa zabezpečila tajnosť hlasovania. Okrsková volebná komisia sčíta obálky a porovná ich počet so záznamami v zozname voličov.

Neplatné sú hlasovacie lístky:

- a) ktoré nie sú upravené ustanoveným spôsobom (napr. sú zakrúžkované poradové čísla dvoch alebo viacerých kandidátov, nie je zakrúžkované poradové číslo žiadneho kandidáta),
- b) ktorých je v obálke viac,
- c) ktoré nie sú na predpísanom tlačive,
- d) na ktorých bolo zakrúžkované poradové číslo kandidáta, ktorý sa vzdal svojej kandidatúry.

Pri voľbe prezidenta sa uplatňuje väčšinový volebný systém s absolútnou väčšinou. Za prezidenta je zvolený kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov oprávnených voličov. Ak ani jeden z kandidátov nezíska potrebnú väčšinu hlasov voličov, koná sa do 14 dní druhé kolo volieb. Do druhého kola volieb postupujú tí dvaja kandidáti, ktorí získali najväčší počet platných hlasov. Ak jeden z dvoch kandidátov, ktorí získali v prvom kole volieb najviac platných hlasov, prestane byť voliteľný za prezidenta pred druhým kolom volieb alebo ak sa práva kandidovať vzdá, postupuje do druhého kola volieb kandidát, ktorý v prvom kole volieb získal ďalší najvyšší počet platných hlasov. **Pre druhé kolo volieb musia byť vždy dvaja kandidáti.** Ak pre druhé kolo volieb nie sú dvaja kandidáti, druhé kolo volieb sa neuskutoční a predseda národnej rady vyhlási do siedmich dní nové voľby tak, aby sa uskutočnili do 60 dní od ich vyhlásenia. V druhom kole volieb je za prezidenta zvolený ten kandidát, ktorý získal najväčší počet platných hlasov zúčastnených voličov. Ak sa o funkciu prezidenta od začiatku uchádza iba jeden kandidát, za prezidenta je zvolený, ak získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov zúčastnených voličov (čl. 101 ods. 4 až 6 ústavy).

VIII.6. Voľby do Európskeho parlamentu

Aj v súvislosti s voľbami do Európskeho parlamentu treba upozorniť na špecifické črty navrhovania a registrácie kandidátnych listín, spôsoby hlasovania, ako aj postup pri zisťovaní výsledkov volieb, t.j. systém pridelenia mandátov.

VIII.6.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín

Tak ako vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, tak aj vo voľbách do Európskeho parlamentu, **kandidátne listiny môžu podať len politické strany a politické hnutia**, ktoré sú registrované v registri politických strán a hnutí v Slovenskej republike. Politické strany môžu na účely volieb utvoriť koalíciu a podať spoločnú kandidátnu listinu. Politická strana, ktorá je súčasťou koalície, nemôže podať kandidátnu listinu samostatne. Žiaden iný subjekt nemôže predkladať kandidátne listiny. Je už vecou politickej strany, kto

bude uvedený na jej kandidátnej listine, jedinou podmienkou je, aby to bola osoba, ktorá má pasívne volebné právo. Na kandidátnej listine môže uviesť najviac toľko kandidátov, koľko poslancov Európskeho parlamentu má byť zvolených za Slovenskú republiku do Európskeho parlamentu. V súčasnosti má Slovenská republika v Európskom parlamente 13 poslancov.

Kandidátnu listinu podáva politická strana prostredníctvom svojho splnomocnenca v listinnej forme aj elektronickej forme najneskôr 90 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi štátnej komisie. Zapisovateľ štátnej komisie zisťuje, či predložené kandidátne listiny obsahujú náležitosti podľa § 80 odseku 3 a či sú k nim pripojené písomnosti:

- a) potvrdenie o uhradení kaucie v sume 1 700 eur,
- b) oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany alebo koalície a jeho náhradníka s uvedením mena, priezviska a adresy, na ktorú možno doručovať písomnosti;
- c) vlastnoručne podpísané vyhlásenie každého kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, v ktorom uvádza, že súhlasí so svojou kandidatúrou, že nekandiduje na inej kandidátnej listine na území Slovenskej republiky ani v inom členskom štáte Európskej únie a že nemá prekážky vo výkone volebného práva. Ak kandidátom je občan iného členského štátu, tak ten musí navyše uviesť, že nemá prekážky vo výkone volebného práva a že nebol pozbavený práva byť volený vo voľbách v členskom štáte Európskej únie, ktorého je štátnym občanom.

Zapisovateľ štátnej komisie preskúma kandidátnu listinu a zisťuje či sú k nej pripojené vyššie uvedené písomnosti, alebo či kandidátna listina má náležitosti, ktoré vyžaduje zákon, ak nie sú vyzve splnomocnenca politickej strany alebo koalície, aby v určenej lehote kandidátnu listinu upravil alebo doplnil. Následne zapisovateľ štátnej komisie predkladá kandidátne listiny štátnej komisii na preskúmanie a registráciu na jej prvom zasadaní. Na kandidátne listiny, ktoré neboli doručené ustanoveným spôsobom, a na kandidátne listiny doručené po uplynutí tejto lehoty sa neprihliada.

Ak na kandidátnej listine je uvedený občan iného členského štátu, štátna komisia bezodkladne túto skutočnosť oznámi ministerstvu vnútra. Ministerstvo vnútra bezodkladne zasiela inému členskému štátu Európskej únie informáciu o kandidatúre jeho občana na území Slovenskej republiky so žiadosťou o overenie jeho vyhlásenia, že nebol pozbavený práva byť volený vo voľbách v členskom štáte Európskej únie, ktorého je štátnym občanom.

Preskúmanie kandidátnych listín vykonáva štátna komisia prostredníctvom svojho odborného sumarizačného útvaru. Štátna komisia môže rozhodnúť o a) zaregistrovaní kandidátnej listiny, b) zaregistrovaní kandidátnej listinu s úpravami a c) odmietnutí registrácie kandidátnej listiny

O zaregistrovaní kandidátnej listinu s úpravami rozhodne štátna komisia vtedy, ak vyčiarkne z nej kandidáta,

- a) ktorý má prekážku práva byť volený podľa § 6,
- b) ktorý nespĺňa podmienky uvedené v § 73,
- c) ktorého vyhlásenie podľa § 80 ods. 4 písm. c) nie je pripojené ku kandidátnej listine,
- d) ktorého vyhlásenie podľa § 80 ods. 4 písm. c) druhého bodu je v rozpore s výsledkom overenia podľa § 80 ods. 9,
- e) ak je uvedený na kandidátnych listinách viacerých politických strán alebo koalícií na tej kandidátnej listine, ku ktorej nie je pripojené vyhlásenie podľa § 80 ods. 4 písm. c); ak kandidát podpísal vyhlásenie k viacerým kandidátnym listinám, vyčiarkne ho na všetkých kandidátnych listinách,

- f) ktorý je uvedený na kandidátnej listine v inom členskom štáte Európskej únie, alebo
- g) ktorý je uvedený na kandidátnej listine nad ustanovený počet kandidátov podľa § 80 ods. 5.

Štátna komisia v rozhodne o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny, ktorá nie je v súlade s volebným zákonom, ako aj kandidátnu listinu, ktorú nemožno upraviť podľa § 81 ods. 2 volebného zákona.

Štátna komisia bezodkladne vyzve politické strany a koalície, aby si rozhodnutie prevzali do 24 hodín. Ak politická strana alebo koalícia neprevezme rozhodnutie v ustanovenej lehote, považuje sa rozhodnutie za prevzaté. Proti rozhodnutiu o zaregistrovaní kandidátnej listiny s úpravami a proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny môže dotknutá kandidujúca politická strana alebo koalícia podať návrh na vydanie rozhodnutia o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine alebo návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidátnej listiny na príslušný súd. Ak súd rozhodne o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine alebo o zaregistrovaní kandidátnej listiny, štátna komisia vykoná rozhodnutie súdu do 24 hodín od jeho doručenia vyznačením registrácie na kandidátnej listine.

Po zaregistrovaní kandidátnych listín štátna komisia bezodkladne určí žrebom číslo, ktorým sa označí kandidátna listina každej politickej strany alebo koalície a odovzdáva zaregistrované kandidátne listiny ministerstvu vnútra, ktoré zabezpečí jeho tlač a prostredníctvom okresných úradov ho doručí obciam najneskôr 40 dní pred dňom konania volieb. Obce zabezpečujú, aby najneskôr 25 dní pred dňom konania volieb bol zoznam kandidátov doručený do každej domácnosti.

Politická strana alebo koalícia môže najneskôr 48 hodín pred začatím volieb písomne prostredníctvom splnomocnenca a) vziať späť svoju kandidátnu listinu, b) odvolať kandidáta uvedeného na zaregistrovanej kandidátnej listine (kandidát sa môže aj sám písomne vzdať svojej kandidatúry, a to taktiež najneskôr 48 hodín pred začatím volieb svojej kandidatúry vzdať, pričom jeho podpis musí byť úradne osvedčený).

VIII.6.2. Spôsoby hlasovania

Vo voľbách do Európskeho parlamentu volič môže vo voľbách hlasovať a) osobne v príslušnom okrsku podľa miesta trvalého pobytu, b) osobne v inom okrsku na základe hlasovacieho preukazu, alebo c) osobne na základe cestovného dokladu a čestného vyhlásenia o trvalom pobyte v cudzine (ani pri voľbách do Európskeho parlamentu nemožno hlasovať prostredníctvom pošty).

Štandardne hlasuje každý volič vo volebnom okrsku podľa miesta trvalého pobytu. Ak sa dostaví do volebnej miestnosti v mieste trvalého pobytu osoba, ktorá má aktívne volebné právo a zistí, že nie je zapísaná v zozname voličov, tak okrsková volebná komisia dopíše takúto osobu do zoznamu voličov:

- na základe predloženého občianskeho preukazu alebo pobytového preukazu občana Európskej únie
- na základe rozhodnutia súdu podľa § 10 ods. 2 po predložení občianskeho preukazu alebo pobytového preukazu občana Európskej únie.

Voliča, ktorý má hlasovací preukaz môže hlasovať v ktoromkoľvek volebnom okrsku na celom území Slovenskej republiky. Ak sa volič s hlasovacím preukazom v deň konania volieb dostavil do volebnej miestnosti, okrsková volebná komisia ho po predložení občianskeho preukazu alebo pobytového preukazu občana Európskej únie zapíše do zoznamu voličov. Okrsková volebná komisia hlasovací preukaz pripája k zoznamu voličov a vydá voličovi hlasovacie lístky a prázdnu obálku. Pokiaľ ide o zabezpečenie hlasovacieho preukazu, platí taký istý postup ako voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

Hlasovať na základe cestovného dokladu môže **občan Slovenskej republiky**, ktorý najneskôr v deň konania volieb dovŕši **18 rokov** veku, **nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky** a ani na území iného členského štátu Európskej únie a **dostavil sa v deň konania volieb do volebnej miestnosti**. Okrsková volebná komisia dopíše takéhoto občana do zoznamu voličov po predložení cestovného dokladu a čestného vyhlásenia o trvalom pobyte v cudzine a následne mu umožní hlasovať. Táto možnosť hlasovania je daná občanom preto, aby sa zabezpečila možnosť hlasovať vo voľbách čo najširšiemu okruhu občanov. Proti zneužitiu tejto možnosti hlasovania má slúžiť to, že okrsková volebná komisia zaznamená v slovenskom cestovnom doklade takéhoto voliča to, že už bol zapísaný do zoznamu voličov, a teda že už volil. Napriek tomu, je tu priestor na zneužitie tejto možnosti, ak občan má dva cestovné doklady, alebo ak čestné vyhlásenie o trvalom pobyte nebude pravdivé. Možno diskutovať o otázke či mal zákon umožniť voliť aj tým občanom Slovenskej republiky, ktorí majú trvalý pobyt v niektorom členskom štáte Európskej únie, ale nepožiadali o zapísanie do zoznamu voličov v danom členskom štáte.

Po príchode do volebnej miestnosti okrsková volebná komisia vydá voličovi hlasovacie lístky a prázdnu obálku. Volič musí vojsť do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov, kde do obálky vloží jeden hlasovací lístok. Na hlasovacom lístku, ktorý vkladá do obálky, môže zakrúžkovaním poradového čísla najviac u dvoch kandidátov uvedených na jednom hlasovacom lístku vyznačiť, ktorému z kandidátov dáva prednosť. Ak by vložil do obálky viac hlasovacích lístkov, tak jeho hlasovanie by nebolo platné. Postup pri hlasovaní je ďalej rovnaký ako pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

VIII.6.3. Zisťovanie výsledkov volieb, pravidlá pridelovania mandátov

Po skončení hlasovania dá predseda okrskovej volebnej komisie **zapečatiť nevydané hlasovacie lístky a obálky**. Až po tomto zapečatení dá otvoriť volebnú schránku. Zapečatením nevydaných hlasovacích lístkov a obálok má sa predísť manipulácii výsledku volieb členmi okrskovej volebnej komisie. Ak okrsková volebná komisia na žiadosť použila aj prenosnú volebnú schránku, obsah schránok po ich otvorení zmieša, aby sa zabezpečila tajnosť hlasovania. Okrsková volebná komisia sčíta obálky a porovná ich počet so záznamami v zozname voličov.

Neplatné sú hlasovacie lístky:

- a) ktoré neboli v obálke
- b) ktoré boli v obálke ale boli iné než tie, ktoré dostal volič od okrskovej volebnej komisie, teda ktoré nie sú na predpísanom tlačive,
- c) ak ich bolo v obálke viac než len jeden hlasovací lístok,
- d) ktoré boli v obálke pre politické strany, ktoré vzali späť svoje kandidátne listiny, alebo kandidátne listiny politických strán, ktoré ku dňu konania volieb boli zrušené.

Poškodenie hlasovacieho lístka alebo obálky, prečiarknutie a dopisovanie na hlasovací lístok nemá vplyv na jeho platnosť. Ak volič dal na hlasovacom lístku prednostný hlas viac ako dvom kandidátom, hlasovací lístok je platný a počíta sa v prospech politickej strany alebo koalície, neprihliada sa však na prednostné hlasy. V sporných prípadoch rozhoduje o platnosti hlasovacieho lístka a obálky okrsková volebná komisia s konečnou platnosťou. Po vybratí hlasovacích lístkov z obálok okrsková volebná komisia rozdeľuje hlasovacie lístky podľa politických strán a koalícií. Sčítava hlasovacie lístky odovzdané pre každú politickú stranu a koalíciu, vylúči neplatné hlasovacie lístky a zisťuje počet voličov, ktorí využili právo prednostného hlasu pre kandidátov politickej strany alebo koalície. Potom okrsková volebná komisia sčítava prednostné hlasy, ktoré boli odovzdané jednotlivým kandidátom na hlasovacích lístkoch. Výsledky uvádza v zápisnici o priebehu a výsledku hlasovania vo volebnom okrsku.

Pre voľby do Európskeho parlamentu je na rozdiel od volieb do národnej rady **určený volebný prah vo výške najmenej 5 % z celkového počtu platne odovzdaných hlasov jednotne** pre jednotlivé kandidujúce politické strany, ako aj koalície politických strán, t.j. všetky kandidujúce subjekty, ktoré získajú menej hlasov než je volebný prah sa pridelovania mandátov už nezúčastňujú. Ďalší postup pri zisťovaní výsledkov volieb a pridelovaní mandátov je porovnateľný so systémom, ktorý sa uplatňuje pri voľbách do národnej rady, keďže aj pri voľbách do Európskeho parlamentu sa uplatňuje systém pomerného zastúpenia a na pridelovanie mandátov sa používa obdobná volebná formula, ako je to pri voľbách do národnej rady.

Postup pri zisťovaní výsledkov volieb a pridelovaní mandátov možno popísať nasledovne:

1. Štátna komisia zistí, koľko platných hlasov celkovo bolo odovzdaných pre každú politickú stranu a koalíciu. Prihliada len na platné hlasy odovzdané politickým stranám a koalíciám, ktoré získali minimálne päť percent platných hlasov. Štátna komisia sčíta platné hlasy odovzdané pre politické strany alebo koalície, ktoré získali minimálne päť percent hlasov zúčastnených voličov. Tieto hlasy následne vydolí počtom mandátov zväčšeným o číslo jeden. Číslo, ktoré vyšlo týmto delením, zaokrúhlené na celé číslo je **republikovým volebným číslom**.

2. Následne sa celkový počet platných hlasov, ktorý získala politická strana alebo koalícia, delí republikovým volebným číslom a politickej strane alebo koalícii sa pridelí toľko mandátov, koľkokrát je republikové volebné číslo obsiahnuté v súčte platných hlasov, ktoré táto politická strana alebo koalícia získala.

3. Ak sa takýmto spôsobom pridelilo o jeden mandát viac, než sa malo prideliť, odpočíta sa prebytočný mandát tej politickej strane alebo koalícii, ktorá vykázala najmenší zostatok delenia. Pri rovnakom zostatku delenia sa mandát odpočíta politickej strane alebo koalícii, ktorá získala menší počet hlasov. Ak je počet platných hlasov rovnaký, rozhodne žreb.

4. Ak neboli týmto spôsobom pridelené všetky mandáty alebo ak politická strana alebo koalícia kandidovala menej kandidátov, ako jej má byť pridelených mandátov, štátna komisia pridelí tieto mandáty postupne tým politickým stranám alebo koalíciám, ktoré majú najväčší zostatok delenia. Pri rovnosti zostatkov hlasov sa pridelí mandát politickej strane alebo koalícii, ktorá získala väčší počet hlasov. Ak je počet platných hlasov rovnaký, rozhodne žreb.

5. Mandát získavajú kandidáti politickej strany podľa poradia na zaregistrovanej kandidátnej listine. Ak však niektorí kandidáti získali v rámci prednostného hlasovania, aspoň tri percentá prednostných hlasov z celkového počtu platných hlasov odovzdaných pre

politickú stranu alebo koalíciu, tak mandát získavajú najprv títo kandidáti v poradí podľa počtu získaných prednostných hlasov. Ak je rovnosť prednostných hlasov, je rozhodujúce poradie na hlasovacom lístku. Kandidáti, ktorí nedostali mandát, sa stávajú náhradníkmi.

6. Po pridelení mandátov, štátna komisia vydá kandidátom zvoleným za poslancov Európskeho parlamentu osvedčenie o zvolení.

7. Ak sa v Európskom parlamente uprázdni počas volebného obdobia mandát poslanca za Slovenskú republiku nastupuje na uprázdnené miesto náhradník. Náhradník nastupuje z tej politickej strany alebo hnutia, z ktorej bol poslanec, ktorému mandát zanikol. Náhradníci nastupujú podľa poradia ako sú uvedení na kandidátnej listine, ak ale niektorí získali tri percenta hlasov odovzdaných pre politickú stranu, tak nastupujú najprv v poradí podľa počtu získaných hlasov.

Náhradník nenastupuje a mandát zostane uprázdnený do konca volebného obdobia, ak a) nie je náhradník tej istej politickej strany alebo koalície, alebo ak b) politická strana bola zrušená. Nastúpenie náhradníka vyhlasuje štátna komisia do 15 dní od doručenia oznámenia Európskeho parlamentu o uprázdnení mandátu Národnej rade Slovenskej republiky. Náhradníkovi odovzdá osvedčenie, v ktorom sa uvedie, od ktorého dňa sa stal poslancom Európskeho parlamentu. Nastúpenie náhradníka bezodkladne oznámi štátna komisia Národnej rade Slovenskej republiky. O nastúpení náhradníka informuje Národná rada Slovenskej republiky Európsky parlament do 15 dní od doručenia oznámenia štátnej komisie.

VIII.7. Voľby do orgánov samosprávy obcí

V súvislosti s voľbami do orgánov samosprávy obcí treba taktiež poukázať na niektoré osobitosti súvisiace s navrhovaním a registráciou kandidátov, resp. kandidátnych listín, spôsobom hlasovania a určovaním výsledkov volieb a zároveň tiež upozorniť na niektoré odlišnosti medzi právnou reguláciou volieb obecného zastupiteľstva a volieb starosti obce.

VIII.7.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín pre voľby poslancov obecného zastupiteľstva a pre voľby starostu

Volenými orgánmi obci sú zastupiteľstvo obce a starosta obce. Tak pri voľbách poslancov obecného zastupiteľstva, ako aj pri voľbách starostu zákon odlišuje medzi kandidátnymi listinami predkladanými politickými stranami a nezávislými kandidátmi.

Pokiaľ ide o voľby poslancov obecného zastupiteľstva **politická strana môže podať kandidátnu listinu v každom volebnom obvode.** Na kandidátnej listine môže uviesť najviac toľko kandidátov, koľko poslancov sa volí za daný volebný obvod do obecného zastupiteľstva. Politická strana ku kandidátnej listine musí pripojiť vlastnoručne podpísané vyhlásenie každého kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený a oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany a jeho náhradníka s uvedením mena, priezviska a adresy, na ktorú možno doručovať písomnosti. Politické strany môžu na účely volieb vytvoriť koalíciu v každej obci a **podat' spoločnú kandidátnu listinu.** Zákon v tejto súvislosti obsahuje obmedzenie, v zmysle ktorého sa spoločná kandidátna listina musí podať vo všetkých volebných obvodoch príslušnej obce, t.j. politická strana nemôže v niektorých volebných obvodoch podať spoločnú kandidátnu listinu a v iných volebných obvodoch ju podať samostatne, príp. v spojení s inými politickými stranami (každá politická strana môže v rámci jednej obce vytvoriť len jednu koalíciu).

Nezávislý kandidát môže podať kandidátnu listinu na poslanca obecného zastupiteľstva v obci, kde má trvalý pobyt. Súčasťou kandidátnej listiny každého nezávislého kandidáta je listina podpísaná voličmi, ktorí podporujú jeho kandidatúru a majú trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje (ďalej len "podpisová listina"). Jednou podpisovou listinou možno podporiť len jedného kandidáta. Potrebný počet podpisov voličov na podpisovej listine závisí od počtu voličov v danej obci a je uvedený v prílohe č. 1 k volebnému zákonu (minimálne ide o 10 podpisov v obciach do 50 obyvateľov a maximálne o 1000 podpisov v obciach nad 100000 obyvateľov).

Kandidátnu listinu v listinnej forme doručujú politická strana prostredníctvom svojho splnomocnenca a nezávislý kandidát osobne najneskôr 55 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi miestnej volebnej komisie. Lehota na podanie kandidátnej listiny sa končí uplynutím posledného dňa lehoty. Na kandidátne listiny, ktoré nebudú doručené ustanoveným spôsobom, a na kandidátne listiny, ktoré budú doručené po uplynutí tejto lehoty sa nebude prihliadať. Teda ide o prekluzívnu lehotu. Aj keď v obci je viacej volebných obvodov, každý kandidát pre voľby do toho istého obecného zastupiteľstva môže kandidovať iba v jednom volebnom obvode, pričom nemusí ísť o volebný obvod, v ktorom má trvalý pobyt (!).

Po predložení kandidátnej listiny zapisovateľ miestnej volebnej komisie po formálnej stránke zisťuje, či predložené kandidátne listiny obsahujú náležitosti, ktoré vyžaduje zákon. Ak sú nedostatky tak zapisovateľ vyzve splnomocnenca politickej strany alebo koalície, alebo nezávislého kandidáta, aby v ním určenej primeranej lehote kandidátnu listinu upravil alebo doplnil. Registráciu kandidátnych listín (kandidátov) vykonáva miestna volebná komisia, ktorá môže kandidáta zaregistrovať alebo nezaregistrovať.

Miestna volebná komisia nezaregistruje kandidáta:

- ktorý má prekážku práva byť volený (výkon trestu odňatia slobody, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, odsúdenie za úmyselný trestný čin),
- ktorý nedisponuje pasívnym volebným právom,
- ak je uvedený na kandidátnych listinách viacerých politických strán alebo koalícií na tej kandidátnej listine, ku ktorej nie je pripojené vyhlásenie podľa § 171 ods. 5 písm. a) alebo ods. 8; ak kandidát podpísal vyhlásenie k viacerým kandidátnym listinám, vyčiarke ho na všetkých kandidátnych listinách,
- ktorý je uvedený na kandidátnej listine nad určený počet kandidátov,
- ktorý ku kandidátnej listine nepripojil podpisovú listinu alebo ak podpisová listina je neúplná.

Registráciu musí vykonať miestna volebná komisia najneskôr 45 dní pred dňom konania volieb. Registráciu kandidátov vyznačí na kandidátnej listine. O zaregistrovaní kandidátov alebo nezaregistrovaní kandidátov vyhotoví miestna volebná komisia bezodkladne rozhodnutie, ktoré podpíše jej predseda, a vyzve politické strany, koalície a nezávislých kandidátov, aby si rozhodnutie prevzali do 24 hodín. Ak politická strana alebo koalícia, alebo nezávislý kandidát neprevezmú rozhodnutie v ustanovenej lehote, považuje sa rozhodnutie za prevzaté. **Rozhodnutie miestnej volebnej komisie o nezaregistrovaní kandidáta je preskúmateľné súdom.** Politická strana alebo koalícia a dotknutý nezávislý kandidát môžu podať na súd **návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta** (k tomu pozri aj IX. kapitolu).

Najneskôr 48 hodín pred začatím volieb môže a) politická strana alebo koalícia môže písomne prostredníctvom splnomocnenca **vziať späť svoju kandidátnu listinu**, alebo **odvolať kandidáta**, ktorého uviedla na kandidátnej listine; b) sa kandidát svojej kandidatúry vzdať. Musí to urobiť v listinnej forme a jeho podpis musí byť úradne osvedčený. Späťvzatie kandidátnej listiny, vzdanie sa alebo odvolanie kandidatúry musí byť doručené predsedovi miestnej volebnej komisie. Doručenie má konštitutívne účinky.

Pokiaľ ide o navrhovanie kandidátov pre voľby starostu obce (primátora mesta), kandidátov môžu taktiež navrhovať politické strany a kandidovať môžu aj nezávislí kandidáti. **Politická strana** môže navrhovať v jednej obci len jedného kandidáta na starostu. Môže to urobiť sama alebo v koalícii s inou stranou. Politická strana nemôže navrhovať v tej istej obci kandidáta na starostu sama aj v koalícii s inou stranou. Politická strana alebo koalícia musí k návrhu kandidáta pripojiť:

a) vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu,

b) oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany na doručovanie písomností.

Nezávislý kandidát na starostu obce musí k svojmu návrhu pripojiť vlastnoručne podpísané vyhlásenie, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený, ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu. Súčasťou kandidátnej listiny každého nezávislého kandidáta je podpisová listina podpísaná voličmi, ktorí podporujú jeho kandidatúru a majú trvalý pobyt v obci, v ktorej kandiduje. Potrebný počet podpisov voličov na podpisovej listine závisí od počtu voličov v danej obci a podobne ako pri kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva je uvedený v prílohe č. 1.

Návrhy kandidátov doručujú politická strana a nezávislý kandidát v listinnej forme najneskôr 55 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi miestnej volebnej komisie. Lehota na podanie kandidátnej listiny sa končí uplynutím posledného dňa lehoty. Na kandidátne listiny, ktoré neboli doručené ustanoveným spôsobom, a na kandidátne listiny doručené po uplynutí tejto lehoty sa neprihliada. Po predložení kandidátnej listiny zapisovateľ miestnej volebnej komisie po formálnej stránke zisťuje, či predložené kandidátne listiny obsahujú náležitosti, ktoré vyžaduje zákon. Ak sú nedostatky tak zapisovateľ vyzve splnomocnenca politickej strany alebo koalície, alebo nezávislého kandidáta, aby v ním určenej primeranej lehote kandidátnu listinu upravil alebo doplnil.

Registráciu kandidátov na starostov obce vykonáva miestna volebná komisia. Miestna volebná komisia môže kandidáta na starostu zaregistrovať alebo nezaregistrovať. Obdobne ako pri kandidátoch na poslancov obecného zastupiteľstva kandidáta na starostu miestna volebná komisia nezaregistruje :

- ak má prekážku práva byť volený (výkon trestu odňatia slobody, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, odsúdenie za úmyselný trestný čin),
- ak nemá pasívne volebné právo,
- ak je uvedený na kandidátnych listinách viacerých politických strán alebo koalícií na tej kandidátnej listine, ku ktorej nie je pripojené vyhlásenie podľa § 171 ods. 5 písm. a) alebo ods. 8; ak kandidát podpísal vyhlásenie k viacerým kandidátnym listinám, vyčiarkne ho na všetkých kandidátnych listinách,

- ak nezávislý kandidát ku kandidátnej listine nepripojil podpisovú listinu alebo ak podpisová listina je neúplná,
- ak ku kandidátnej listine nie je pripojený doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu.²²⁹

VIII.7.2. Hlasovanie a určenie výsledkov volieb

Pri voľbách do orgánov obci **volič môže hlasovať len vo volebnom okrsku v ktorého obvode má trvalý pobyt**. Pri voľbách do orgánov samosprávy obcí teda nemožno hlasovať vo volebnom okrsku, ktorý je mimo trvalého bydliska voliča na základe voličského preukazu a nemožno hlasovať ani poštou alebo elektronicky. Ak sa v deň konania volieb dostavil do príslušnej volebnej miestnosti v rámci volebného okrsku podľa miesta trvalého pobytu dostaví volič a zistí, že nie je zapísaný v zozname voličov, tak okrsková volebná komisia je povinná takéhoto voliča dopísať do zoznamu voličov na základe predloženého občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte pre cudzinca. Okrsková volebná komisia je povinná dopísať do zoznamu voličov aj voliča, ktorý sa v deň konania volieb dostavil do príslušnej volebnej miestnosti podľa miesta trvalého pobytu s rozhodnutím súdu podľa § 10 ods. 2 volebného zákona po predložení občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte pre cudzinca. Po príchode do volebnej miestnosti okrsková volebná komisia vydá voličovi dva hlasovacie lístky jeden hlasovací lístok pre voľby do obecného zastupiteľstva a jeden hlasovací lístok pre voľby starostu obce a prázdnu obálku. Volič musí vojsť do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov, kde na hlasovacom lístku pre voľby do obecného zastupiteľstva zakrúžkovaním poradových čísiel označí kandidátov, pre ktorých hlasuje. Zakrúžkovať môže najviac toľko kandidátov koľko poslancov je za daný volebný obvod. Podobne pri voľbe starostu obce, na hlasovacom lístku zakrúžkuje poradové číslo jedného kandidáta, pre ktorého hlasuje. Ďalší postúp je rovnaký ako pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

Po skončení hlasovania dá predseda okrskovej volebnej komisie **zapečatiť nevydané hlasovacie lístky a obálky**. Až po tomto zapečatení dá otvoriť volebnú schránku. Zapečatením nevydaných hlasovacích lístkov a obálok má sa predísť manipulácii výsledku volieb členmi okrskovej volebnej komisie. Ak okrsková volebná komisia na žiadosť použila aj prenosnú volebnú schránku, obsah schránok po ich otvorení zmieša, aby sa zabezpečila tajnosť hlasovania. Okrsková volebná komisia sčíta obálky a porovná ich počet so záznamami v zozname voličov. Po vybratí hlasovacích lístkov z obálok okrsková volebná komisia rozdeľuje hlasovacie lístky osobitne pre voľby do obecného zastupiteľstva a osobitne pre voľby starostu obce. Potom zisťuje počet platných hlasov odovzdaných pre jednotlivých kandidátov pre voľby do obecného zastupiteľstva a osobitne pre voľby starostu obce.

Pri voľbách do orgánov samosprávy obcí je neplatný hlasovací lístok vtedy, ak:

- a) volič nezakrúžkoval poradové číslo ani jedného kandidáta na starostu alebo kandidáta na poslanca obecného zastupiteľstva

²²⁹ Doklad o stredoškolskom vzdelaní (v súčasnosti sa splnenie tejto požiadavky neuplatňuje, vzhľadom nato, že účinnosť príslušného ustanovenia bola ústavným súdom pozastavená (pozri k tomu aj vyššie).

b) volič zakrúžkoval poradové čísla viac kandidátov na poslancov než je počet poslancov za daný obvod alebo zakrúžkoval poradové čísla viacerých kandidátov na starostov,

c) je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby do obecného zastupiteľstva,

d) je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby starostu obce

e) nie je na predpísanom tlačive,

f) ak pri voľbe starostu je zakrúžkované poradové číslo kandidáta, ktorý sa vzdal svojej kandidatúry alebo ktorého kandidatúru vzala späť (odvolala) politická strana v súlade so zákonom.

Pri voľbách poslancov obecného zastupiteľstva, ako aj pri voľbe starostu obce sa uplatňuje väčšinový volebný systém s relatívnou väčšinou (k tomu pozri viac v podkapitole V.3.1). Z toho vyplýva, že za poslancov obecného zastupiteľstva sú zvolení kandidáti, ktorí získali vo volebnom obvode v poradí najviac platných hlasov. Ak viacerí kandidáti získajú rovnaký počet hlasov, tak sa pri pridelovaní mandátu postupuje nasledovne:

1) ak ide o kandidátov tej istej politickej strany alebo koalície, tak je zvolený za poslanca obecného zastupiteľstva kandidát v poradí uvedenom na kandidátnej listine príslušnej politickej strany alebo koalície,

2) ak ide o kandidátov rôznych politických strán alebo koalícií, resp. nezávislých kandidátov, tak miestna volebná komisia určí z nich poslanca obecného zastupiteľstva žrebom.

Ak zanikne mandát poslanca obecného zastupiteľstva, nastupuje ako náhradník kandidát, ten kandidát ktorý vo voľbách získal najväčší počet platných hlasov vo volebnom obvode, v ktorom zanikol mandát. V prípade rovnosti hlasov sa postupuje primerane ako po voľbách pri pridelovaní mandátov. Nastúpenie náhradníka oznámi starosta obce do 15 dní po tom, čo zanikol mandát, na úradnej tabuli obce a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom obecného zastupiteľstva. **Za starostu obce je zvolený ten kandidát, ktorý získal najviac platných hlasov.** Ak kandidáti s najvyšším počtom hlasov získajú rovnaký počet, tak sa nevykonáva žrebovanie ale vykonajú nové voľby. Rovnako ak zanikne funkcia starostu počas volebného obdobia konajú sa nové voľby.

VIII.8. Voľby do orgánov samosprávnych krajov

VIII.8.1. Navrhovanie a registrácia kandidátnych listín

Volenými orgánmi samosprávneho kraja sú zastupiteľstvo samosprávneho kraja a predseda samosprávneho kraja. Obdobne ako pri voľbách orgánov samosprávy obcí môžu kandidátov na poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja navrhovať politické strany a kandidovať môžu tiež nezávislí kandidáti.

Voľby poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja

Politická strana môže podať kandidátnu listinu v každom volebnom obvode. Na kandidátnej listine môže uviesť najviac toľko kandidátov, koľko poslancov sa volí za daný volebný obvod do zastupiteľstva samosprávneho kraja. Politická strana ku kandidátnej listine musí pripojiť vlastnoručne podpísané vyhlásenie každého kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený a oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany a

jeho náhradníka s uvedením mena, priezviska a adresy, na ktorú možno doručovať písomnosti. Politické strany môžu na účely volieb utvoriť koalíciu a podať **spoločnú kandidátnu listinu**. Obdobne ako pri voľbách do orgánov samosprávy obcí platí, že spoločná kandidátna listina sa musí podať vo všetkých volebných obvodoch samosprávneho kraja, t.j. politická strana nemôže v niektorých volebných obvodoch podať spoločnú kandidátnu listinu a v iných volebných obvodoch ju podať samostatne, príp. v spojení s inými politickými stranami (každá politická strana môže v rámci samosprávneho kraja vytvoriť len jednu koalíciu). **Nezávislý kandidát** môže podať kandidátnu listinu len vo volebnom obvode v rámci ktorého sa nachádza obec, kde má trvalý pobyt. Súčasťou kandidátnej listiny každého nezávislého kandidáta je listina podpísaná voličmi, ktorí podporujú jeho kandidatúru a majú trvalý pobyt v obciach, ktoré patria do územia volebného obvodu, v ktorom nezávislý kandidát kandiduje (ďalej len "podpisová listina"). Jednou podpisovou listinou možno podporiť len jedného kandidáta. Nezávislého kandidáta musí podpismi podporiť minimálne 400 obyvateľov volebného obvodu, za ktorý chce kandidovať.

Kandidátnu listinu v listinnej forme doručujú politická strana prostredníctvom svojho splnomocnenca a nezávislý kandidát osobne najneskôr 55 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi volebnej komisie samosprávneho kraja. Lehota na podanie kandidátnej listiny sa končí uplynutím posledného dňa lehoty. Na kandidátne listiny, ktoré nebudú doručené ustanoveným spôsobom, a na kandidátne listiny, ktoré budú doručené po uplynutí tejto lehoty sa nebude prihliadať, t. j. ide o prekluzívnu lehotu. Po predložení kandidátnej listiny zapisovateľ volebnej komisie samosprávneho kraja po formálnej stránke zisťuje, či predložené kandidátne listiny obsahujú náležitosti, ktoré vyžaduje zákon. Ak sú nedostatky tak zapisovateľ vyzve splnomocnenca politickej strany alebo koalície, alebo nezávislého kandidáta, aby v ním určenej primeranej lehote kandidátnu listinu upravil alebo doplnil.

Registráciu kandidátov vykonáva volebná komisia samosprávneho kraja. Volebná komisia samosprávneho kraja môže kandidáta zaregistrovať alebo nezaregistrovať. Nezaregistruje kandidáta:

- ak má prekážku práva byť volený (výkon trestu odňatia slobody, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, odsúdenie za úmyselný trestný čin),
- ak nemá pasívne volebné právo,
- ak je uvedený na kandidátnych listinách viacerých politických strán alebo koalícií na tej kandidátnej listine, ku ktorej nie je pripojené vyhlásenie podľa § 139 ods. 5 písm. a) alebo ods. 8; ak kandidát podpísal vyhlásenie k viacerým kandidátnym listinám, vyčiarkne ho na všetkých kandidátnych listinách,
- ak je uvedený na kandidátnej listine nad určený počet kandidátov,
- ktorý ku kandidátnej listine nepripojil podpisovú listinu alebo ak podpisová listina je neúplná.

Registráciu musí vykonať volebná komisia samosprávneho kraja najneskôr 45 dní pred dňom konania volieb. Registráciu kandidátov vyznačí na kandidátnej listine. O zaregistrovaní kandidátov alebo nezaregistrovaní kandidátov vyhotoví volebná komisia samosprávneho kraja bezodkladne rozhodnutie, ktoré podpíše jej predseda, a vyzve politické strany, koalície a nezávislých kandidátov, aby si rozhodnutie prevzali do 24 hodín. Ak politická strana alebo koalícia, alebo nezávislý kandidát neprevezmú rozhodnutie v ustanovenej lehote, považuje sa rozhodnutie za prevzaté. **Rozhodnutie volebnej komisie samosprávneho kraja o nezaregistrovaní kandidáta je preskúmateľné súdom.** Politická strana

alebo koalícia a dotknutý nezávislý kandidát môžu podať na súd **návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta** (k tomu pozri aj kapitolu IX).

Najneskôr 48 hodín pred začatím volieb môže 1) politická strana alebo koalícia písomne prostredníctvom splnomocnenca **vziať späť svoju kandidátnu listinu**, alebo **odvolať kandidáta**, ktorého uviedla na kandidátnej listine; 2) sa kandidát svojej kandidatúry môže vzdať. Musí to urobiť v listinnej forme a jeho podpis musí byť úradne osvedčený. Späť vzatie kandidátnej listiny, vzdanie sa alebo odvolanie kandidatúry musí byť doručené predsedovi miestnej volebnej komisie. Doručenie má konštitutívne účinky.

Vol'by predsedu samosprávneho kraja

Kandidáta na predsedu samosprávneho kraja môže navrhovať politické strany a môžu kandidovať aj nezávislí kandidáti. **Politická strana** môže navrhovať v jednom samosprávnom kraji len jedného kandidáta. Môže to urobiť sama alebo v koalícii s inou stranou. Politická strana nemôže navrhovať v tom istom samosprávnom kraji kandidáta na predsedu sama a aj v koalícii s inou stranou. Politická strana alebo koalícia musí k návrhu kandidáta pripojiť:

a) vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu,

b) oznámenie o určení splnomocnenca politickej strany na doručovanie písomností.

Nezávislý kandidát k svojmu návrhu musí pripojiť vlastnoručne podpísané vyhlásenie, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený. Súčasťou kandidátnej listiny každého nezávislého kandidáta je podpisová listina podpísaná voličmi, ktorí podporujú jeho kandidatúru a majú trvalý pobyt v niektorej z obcí, ktoré tvoria územný obvod samosprávneho kraja. Kandidatúru každého nezávislého kandidáta musí podporiť svojimi podpismi minimálne 1 000 obyvateľov samosprávneho kraja.

Návrhy kandidátov doručujú politická strana a nezávislý kandidát v listinnej forme aj v elektronickej forme prostredníctvom svojho osobne najneskôr 55 dní pred dňom konania volieb zapisovateľovi volebnej komisie samosprávneho kraja. Lehota na podanie kandidátnej listiny sa končí uplynutím posledného dňa lehoty. Na kandidátne listiny, ktoré neboli doručené ustanoveným spôsobom, a na kandidátne listiny doručené po uplynutí tejto lehoty sa neprihliada. Po predložení kandidátnej listiny zapisovateľ volebnej komisie samosprávneho kraja po formálnej stránke zisťuje, či predložené kandidátne listiny obsahujú náležitosti, ktoré vyžaduje zákon. Ak sú nedostatky tak zapisovateľ vyzve splnomocnenca politickej strany alebo koalície, alebo nezávislého kandidáta, aby v ním určenej primeranej lehote kandidátnu listinu upravil alebo doplnil. **Registráciu kandidátov na predsedu samosprávneho kraja vykonáva volebná komisia samosprávneho kraja.** Volebná komisia samosprávneho kraja môže kandidáta na predsedu samosprávneho kraja zaregistrovať alebo nezaregistrovať. Nezaregistruje kandidáta:

- ak má prekážku práva byť volený (výkon trestu odňatia slobody, pozbavenie spôsobilosti na právne úkony, odsúdenie za úmyselný trestný čin),
- ak nemá pasívne volebné právo,
- ak je uvedený na kandidátnych listinách viacerých politických strán alebo koalícii na tej kandidátnej listine, ku ktorej nie je pripojené vyhlásenie podľa § 144 ods. 4 písm. a) alebo ods. 7; ak kandidát podpísal vyhlásenie k viacerým kandidátnym listinám, vyčiarkne ho na všetkých kandidátnych listinách,

- ktorý ku kandidátnej listine nepripojil podpisovú listinu alebo ak podpisová listina je neúplná.

VIII.8.2. Hlasovanie a určenie výsledkov volieb

Podobne ako pri voľbách do orgánov obci, tak aj pri voľbách do orgánov samosprávneho kraja volič môže hlasovať len vo volebnom okrsku v ktorého obvode má trvalý pobyt, t.j. pri týchto voľbách nemožno hlasovať vo volebnom okrsku, ktorý je mimo trvalého bydliska voliča na základe voličského preukazu a nemožno hlasovať ani poštou alebo elektronicky. Ak sa v deň konania volieb do príslušnej volebnej miestnosti v rámci volebného okrsku podľa miesta trvalého pobytu dostaví volič a okrsková volebná komisia zistí, že nie je zapísaný v zozname voličov, tak je povinná takéhoto voliča dopísať do zoznamu voličov na základe predloženého občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte cudzinca. Okrsková volebná komisia je povinná dopísať do zoznamu voličov aj voliča, ktorý sa v deň konania volieb dostaví do príslušnej volebnej miestnosti podľa miesta trvalého pobytu s rozhodnutím súdu podľa § 10 ods. 2 volebného zákona po predložení občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte pre cudzinca.

Po príchode do volebnej miestnosti okrsková volebná komisia vydá voličovi dva hlasovacie lístky jeden hlasovací lístok pre voľby do zastupiteľstva samosprávneho kraja a jeden hlasovací lístok pre voľby predsedu samosprávneho kraja a prázdnu obálku. Volič musí vojsť do osobitného priestoru na úpravu hlasovacích lístkov, kde na hlasovacom lístku pre voľby do zastupiteľstva samosprávneho kraja zakrúžkovaním poradových čísiel označí kandidátov, pre ktorých hlasuje. Zakrúžkovať môže najviac toľko kandidátov koľko poslancov je volených za daný volebný obvod. Podobne pri voľbe predsedu samosprávneho kraja na hlasovacom lístku zakrúžkuje poradové číslo jedného kandidáta, pre ktorého hlasuje. Ďalší postup pri hlasovaní je obdobný ako pri ostatných typoch volieb.

Po skončení hlasovania dá predseda okrskovej volebnej komisie **zapečatiť nevydané hlasovacie lístky a obálky**. Až po tomto zapečatení dá otvoriť volebnú schránku. Zapečatením nevydaných hlasovacích lístkov a obálok má sa predísť manipulácii výsledku volieb členmi okrskovej volebnej komisie. Ak okrsková volebná komisia na žiadosť použila aj prenosnú volebnú schránku, obsah schránok po ich otvorení zmieša, aby sa zabezpečila tajnosť hlasovania. Okrsková volebná komisia sčíta obálky a porovná ich počet so záznamami v zozname voličov. Po vybratí hlasovacích lístkov z obálok okrsková volebná komisia rozdeľuje hlasovacie lístky osobitne pre voľby do zastupiteľstva samosprávneho kraja a osobitne pre voľby predsedu samosprávneho kraja. Následne zisťuje počet platných hlasov odovzdaných pre jednotlivých kandidátov pre voľby do zastupiteľstva samosprávneho kraja a osobitne pre voľby predsedu samosprávneho kraja.

Neplatný je hlasovací lístok ak:

- a) volič nezakrúžkoval poradové číslo ani jedného kandidáta na predsedu samosprávneho kraja alebo ak kandidáta na poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja,
- b) volič zakrúžkoval poradové čísla viac kandidátov na poslancov než je volený počet poslancov za daný obvod alebo zakrúžkoval poradové čísla viacerých kandidátov na predsedu samosprávneho kraja,
- c) je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby do zastupiteľstva,
- d) je v obálke niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby predsedu,
- e) nie je na predpísanom tlačive,

f) ak pri voľbe predsedu je zakrúžkované poradové číslo kandidáta, ktorý sa vzdal svojej kandidatúry alebo ktorého kandidatúru vzala späť (odvolala) politická strana v súlade so zákonom.

Voľby poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja sa obdobne ako voľby obecného zastupiteľstva uskutočňujú podľa väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou. Z toho vyplýva, že za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja je zvolený ten kandidát, ktorý získal vo volebnom obvode najviac platných hlasov. Ak je volených vo volebnom obvode viacej poslancov tak zvolenými sú tí, ktorí v tomto viacmandátovom volebnom obvode získali najviac hlasov v poradí. Ak vo viacmandátovom volebnom obvode získajú viacerí kandidáti rovnaký počet hlasov, tak pri pridelovaní mandátu sa postupuje rovnako ako pri voľbách do obecného zastupiteľstva, t.j.:

a) ak ide o kandidátov tej istej politickej strany alebo koalície, tak je zvolený za poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja kandidát v poradí uvedenom na kandidátnej listine príslušnej politickej strany alebo koalície,

b) ak nejde o kandidátov tej istej politickej strany alebo koalície, resp. ide o nezávislých kandidátov tak volebná komisia samosprávneho kraja určí z nich poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja žrebovom.

Obdobne ako pri voľbách obecného zastupiteľstva, aj pri voľbách zastupiteľstva samosprávneho kraja v prípadoch keď sa počas volebného obdobia uprázdni mandát poslanca nastupuje na jeho miesto náhradník, ktorým je ten kandidát, ktorý vo voľbách získal najväčší počet platných hlasov vo volebnom obvode, v ktorom zanikol mandát. V prípade rovnosti hlasov sa postupuje primerane ako po voľbách pri pridelovaní mandátov. Nastúpenie náhradníka oznámi predseda samosprávneho kraja e do 15 dní po tom, čo zanikol mandát, na úradnej tabuli samosprávneho kraja a odovzdá mu osvedčenie o tom, že sa stal poslancom obecného zastupiteľstva. Osvedčenie podpisuje predseda samosprávneho kraja.

Na rozdiel od volieb starostov obcí **sa predsedovia samosprávnych krajov volia väčšinovým systémom s absolútnou väčšinou.** Z toho vyplýva, že kandidát na predsedu samosprávneho kraja je zvolený v prvom kole len vtedy, ak získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov zúčastnených voličov. Ak žiaden kandidát nezíska v prvom kole takúto väčšinu hlasov, tak sa do 14 dní koná **druhé kolo volieb.** Do druhého kola postupujú tí dvaja kandidáti, ktorí získali v poradí najviac platných hlasov v prvom kole volieb. Pre druhé kolo volieb musia byť vždy dvaja kandidáti. Ak jeden z kandidátov, ktorý postúpil do druhého kola volieb, prestane byť voliteľný za predsedu samosprávneho kraja alebo ak sa práva kandidovať vzdá, postupuje do druhého kola volieb ten z kandidátov, ktorý v prvom kole získal ako ďalší najviac platných hlasov. Ak pre druhé kolo volieb nie sú dvaja kandidáti vyhlásia sa nové voľby. **V druhom kole je zvolený za predsedu samosprávneho kraja ten kandidát, ktorý získa nadpolovičnú väčšinu platných hlasov.** Ak by v druhom kole volieb získali obaja kandidáti rovnaký počet hlasov musel by predseda národnej rady vyhlásiť nové voľby. Rovnako sa nové voľby konajú, ak počas volebného obdobia funkcia predsedu samosprávneho kraja zanikne.

VIII.9. Volebná kampaň

VIII.9.1. Pojmové vymedzenie volebnej kampane, obdobie volebnej kampane, volebné moratórium

Volebná kampaň tvorí relatívne samostatné a nepochybne špecifické štádium volebného procesu. Práve volebnej kampani sa žiada venovať na tomto mieste venovať osobitnú pozornosť nielen z toho dôvodu, že bez efektívneho vedenia volebnej kampane je priam nemožné zvíťaziť vo voľbách a získať mandát, ale aj preto, že práva regulácia volebnej kampane je v Slovenskej republike v súčasnosti vyčlenená do samostatného zákona. Ide pritom o právnu úpravu, ktorá je aj v porovnaní so zahraničnými právnymi úpravami veľmi podrobná (pozri k tomu aj podkapitolu IV.3.6) a oproti predchádzajúcemu stavu v Slovenskej republike obsahuje celý rad nových prvkov. Ciele sledované novou právnou úpravou volebnej kampane boli koncentrovaným spôsobom vyjadrené v programovom vyhlásení vlády Slovenskej republiky z roku 2012, v ktorom si vláda okrem iného ustanovila úlohu „... dbať na transparentnú úpravu pravidiel volebnej kampane a dôslednú kontrolu prostriedkov použitých na jej vedenie kandidujúcimi subjektmi vrátane ich verejnej kontroly. preskúma možnosti vytvorenia stálych volebných orgánov, ktoré by nezávisle kontrolovali financovanie politických strán a navrhne účinné sankcie za porušovanie volebných pravidiel“²³⁰.

Z doposiaľ uvedeného (pozri najmä podkapitolu VI.6) vyplynulo, že do roku 2014 bola volebná kampaň upravená pre každý typ volieb v osobitnom zákone. Právna úprava bola veľmi stručná, nejednotná a neefektívna (podrobnejšie o tom MAJERČÁK, T., 2014). Vláda Slovenskej republiky v súlade so svojim programovým vyhlásením predložila do legislatívneho procesu návrh zákona o volebnej kampani, ktorý Národná rada Slovenskej republiky schválila 29. mája 2014 a v Zbierke zákonov Slovenskej republiky bol publikovaný 26. júna 2014, ako **zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o volebnej kampani“ alebo „zákon“). Účinnosť zákon o volebnej kampani nadobudol 1. júla 2015. Schválením tohto zákona bol urobený krok dopredu, nakoľko právna úprava volebnej kampane pre všetky typy volieb je upravená v jednom zákone, zákonodarca definuje volebnú kampaň, čas volebnej kampane, ustanovuje limity výdavkov na volebnú kampaň a to pre politické strany, kandidátov i tzv. tretie strany.

Ak sa zákonodarca rozhodol upraviť pravidla volebnej kampane, je logické, že najprv musel vymedziť volebnú kampaň pojmovo. Vymedzenie pojmu volebná kampaň je dôležité z hľadiska interpretácie a aplikácie zákona o volebnej kampani. Možno poznamenať, že z legálnej definície volebnej kampane vždy vychádzal vo svojej rozhodovacej činnosti aj Ústavný súd Slovenskej republiky²³¹. Volebná kampaň je v zákone o volebnej kampani definovaná v § 2 ods. 1, ktorý znie: „*Volebná kampaň je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov a tretích strán podľa § 8, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.*“.

²³⁰ <http://www.vlada.gov.sk/uloha-statu-a-verejneho-sektora/>.

²³¹ Pozri napr. uznesenie č. k. PL. ÚS 15/2013-19 z 18. novembra 2013.

Z legálnej definície volebnej kampane možno vyvodit' nasledovné základné znaky pojmu „volebná kampaň“:

1) akákoľvek činnosť

Slovné spojenie „*Akákoľvek činnosť*“ je mimoriadne široké. V citovanom ustanovení je ale zúžené v tom smere, že ide len o takú činnosť, ktorú vykonáva spôsobilý subjekt a zároveň ide o činnosť za ktorú sa obvykle platí náhrada, pričom ide o činnosť, ktorej cieľom je propagácia politickej strany alebo kandidáta (za takúto činnosť možno považovať politickú reklamu v médiách, vylepovanie reklamných plagátov, rozdávanie reklamných predmetov, písanie blogov v prospech politickej strany, kandidáta alebo v neprospech politickej strany alebo kandidáta, distribúciu materiálov propagujúcich politickú stranu alebo kandidáta, propagáciu politickej strany alebo kandidáta na sociálnych sieťach, vydávanie denníkov, týždenníkov, mesačníkov alebo iných tlačovín propagujúcich politickú stranu, teda aj tých ktoré vydávajú politické strany);

2) subjekt, ktorý činnosť vykonáva (politické strany, resp. politické hnutia a ich koalície a tretie osoby)

Volebnou kampaňou je v zmysle citovaného len činnosť, ktorú vykonáva spôsobilý subjekt. Spôsobilým subjektom sú v zmysle zákona politické strany, resp. politické hnutia, ich koalície, kandidáti na volené funkcie, ako aj tzv. tretie strany, ktoré sú povinné zaregistrovať sa podľa § 8 zákona o volebnej kampani (k tomu viac nižšie). Z uvedeného vyplýva, že ak by takúto činnosť vykonávali iné subjekty (ide predovšetkým o fyzické osoby a právnické osoby, ktoré sa nedali zaregistrovať podľa § 8 zákona o volebnej kampani), tak nemožno ich činnosť považovať za volebnú kampaň. Iné subjekty takúto činnosť ani nemôžu vykonávať, lebo ak by ju vykonávali, tak by sa podľa § 20 ods. 1 písm. b) zákona o volebnej kampani dopustili priestupku za čo im hrozí pokuta od 300 eur do 1000 Eur;

2) činnosť „...za ktorú sa platí obvykle náhrada“

Musí ísť o takú činnosť za ktorú sa obvykle platí náhrada, ak sa náhrada za určitú činnosť neplatí, nejde o volebnú kampaň. Činnosti za aké sa náhrada obvykle neplatí zákon nevymedzuje ani demonštratívne. Keďže zákon na túto otázku nedáva jasnú odpoveď, bude na príslušných orgánoch verejnej správy, ako aj súdoch, aby v interpretačnej a aplikačnej praxi ustálili okruh činností, za ktoré sa (obvykle) platí náhrada;

4) cieľom volebnej kampane je „propagácia činnosti, cieľov a programu politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov ...za účelom získania volenej funkcie“

A contrario by sa dalo z legálnej definície volebnej kampane vyvodit', že ak účelom propagácie (činnosti, cieľov a programu) vykonávanej oprávnenými subjektmi nie je získanie volenej funkcie, tak nejde o volebnú kampaň. Volebnú kampaň totiž definujú kumulatívne všetky vyššie uvedené štyri prvky legálnej definície volebnej kampane. To znamená, že ak by nebol čo i len jeden z uvedených prvkov splnený nemožno hovoriť o volebnej kampani. Takéto vymedzenie volebnej kampane v zákone môže vyvolať celý rad problémov v interpretačnej a aplikačnej praxi a môže v konečnom dôsledku viesť k neprimeranému formalizmu, ku ktorému nie zriedka smeruje rozhodovacia činnosť príslušných orgánov verejnej správy a tiež súdov (príkladom možno poukázať v tejto súvislosti na formalistické posudzovanie petičných listín na podporu kandidatúry nezávislých kandidátov pri voľbách orgánov územnej samosprávy v roku 2014 v súvislosti s rozhodovaním o registrácii nezávislých kandidátov)²³². Možno si tiež položiť otázku, či pôjde o volebnú kampaň

²³²K tomu

http://portal.concourt.sk/plugins/servlet/get/attachment/main/ts_data/Tl_info_50_15_polrok_46_kor.pdf.

v prípade, ak na mítingoch politických strán vystúpia speváci, športovci a verejne známe osobnosti, aby vyjadrili podporu politickej strane, resp. takúto podporu vyjadrila písaním blogov v prospech politickej strany alebo kandidáta. Prísne formalisticky vzaté by sa všetky tieto osoby mali zaregistrovať podľa § 8 zákona o volebnej kampani ako tzv. tretie strany a len na tomto základe vyjadrovať podporu niektorému z kandidujúcich subjektov (v opačnom prípade im zo zákona hrozí sankcia v podobe pokuty za spáchanie priestupku).

Z doposiaľ uvedeného vyplýva, že zákon o volebnej kampani v § 2 ods. 1 umožňuje vykonávať volebnú kampaň vykonávať len politickým stranám, politickým hnutiam, ich koalíciám, kandidátom na volené funkcie a tzv. tretím stranám. Podľa § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani **„Činnosť iných subjektov ako ustanovených v odseku 1 na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov sa v čase ustanovenom na volebnú kampaň zakazuje.“** Z citovaného vyplýva viaceré skutočnosti:

1. Zákonodarca odlišuje „činnosť iných subjektov“, keďže zákon o volebnej kampani v § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani taxatívne vymedzuje, kto môže vykonávať volebnú kampaň, t.j. „iné subjekty“ volebnú kampaň nemôžu vykonávať, je ale otázne, či môžu vykonávať „iné“ činnosť v prospech alebo neprospech politických strán alebo kandidátov na volené funkcie.

2. Odpoveď na nastolenú otázku ponúka **zákaz vykonávať „Činnosť ...na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov ...“**, adresovaný **iným subjektom**. V 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani sa už nehovorí o tom, že by malo ísť o platenú činnosť (činnosť, za ktorú sa obvykle platí úhrada), t.j. ide o akúkoľvek činnosť na podporu politickej strany alebo kandidáta (takouto činnosťou na podporu alebo v neprospech politickej strany alebo kandidáta môže byť napr. „kázeň v kostole“, pastiersky list biskupov alebo predstavených iných cirkví a náboženských spoločností, ale tiež články v periodikách, na internetových stránkach, na sociálnych sieťach, ktorých autormi sú „iné subjekty“ než tie, ktoré sú uvedené v § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani).

Z uvedeného možno prísne formalistickým výkladom vyvodiť, že nikto okrem politických strán, koalícií politických strán kandidátov a tretích strán počas volebnej kampane nie je oprávnený vyjadrovať sa, resp. vykonávať akúkoľvek činnosť, smerujúcu k podpore kandidáta alebo politickej strany alebo v neprospech kandidátov. Ak ktorákoľvek iná fyzická osoba zákaz uvedený v § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani poruší, dopustí sa v zmysle § 20 ods. 1 písm. b) zákona priestupku. V tejto súvislosti sa žiada položiť si otázku, či by v takomto prípade išlo o ústavne konformný výklad, resp. či možno vôbec § 2 ods. 3 zákona vykladať a aplikovať v súlade s ústavou. Je totiž nepochybné, že **prostredníctvom § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani dochádza k obmedzeniu slobody prejavu a základného práva na informácie a je nanajvýš otázne, či ide o obmedzenie, ktoré je zlučiteľné s čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky**²³³.

Ústava v čl. 26 ods. 4 („Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti“) ustanovuje explicitne limity obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie

²³³ Podľa čl. 26 ods. 1 ústavy „Slobodu prejavu a právo na informácie sú zaručené.“. Podľa čl. 26 ods. 2 ústavy „Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu.“.

a to jednak v podobe formálnej podmienky – musí ísť o zákon (čo je v danom prípade splnené), ale aj materiálnych podmienok, keďže

- a) musí ísť o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnuté,
- b) na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti (viac pozri ČIČ, M. a kol., 2012, s. 203).

Odpoveď na otázku, prečo zákonodarca považuje zákaz uvedený v § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani za také opatrenie, ktoré je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a tiež otázku, ktoré práva iných sa prostredníctvom tohto zákazu chránia neposkytol ani v dôvodovej správe k vládnomu návrhu zákona o volebnej kampani²³⁴. Nie je úlohou tejto učebnice formulovať odpoveď na otázku, či je § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani zlučiteľný s Ústavou Slovenskej republiky. Napriek tomu sa žiada poznamenať, že pre demokratickú spoločnosť je charakteristická sloboda prejavu, pričom vyvíjanie činnosti na podporu kandidáta alebo politickej strany je nepochybne prejavom slobody prejavu, ktorá je imanentnou súčasťou demokratického a právneho štátu. Zákaz uvedený v § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani očividne nechráni práva a slobody iných (a ak, tak ústavne nekonformným spôsobom) a neslúži ani na ochranu verejného poriadku ani ochranu verejného zdravia alebo mravnosti. K vzťahu volebnej kampane a práva na informácie sa ústavný súd vo svojej judikatúre už viackrát vyjadril, napr. v náleze sp. zn. PL. ÚS 15/98 z 18. marca 1999 uviedol: „*Obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach. V demokratickej spoločnosti počas volebnej kampane občania hodnotia stav spoločnosti zaznamenaný v predchádzajúcom volebnom období a uvažujú o ďalšom smerovaní štátu. Na základe prijatých informácií rozhodujú o tom, koho vo voľbách splnomocnia na výkon od nich pochádzajúcej moci v nasledujúcom volebnom období. Informácie o politickej strane, jej programe, zámeroch a názoroch jej predstaviteľov majú zásadný význam pre uplatnenie práva, ktoré sa zaručuje čl. 30 ods. 1 ústavy. Informácie o okolnostiach, podľa ktorých občania uplatnia svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, majú väčší význam pred uplatnením aktívneho volebného práva ako v ďalších fázach volebného obdobia.*“²³⁵ Aj z citovaného vyplýva, že práve v čase volebnej kampane je každá osoba opravená vyjadrovať svoje názory na verejné dianie a v tejto súvislosti vyvíjať činnosť na propagáciu svojho kandidáta alebo politickej strany, prijímať a poskytovať informácie o blížiacich sa voľbách a poskytovať o nich informácie, lebo jej záleží na tom, kto bude mať v rukách moc (!).

Na rozdiel od doterajšej právnej úpravy, v ktorej bolo obdobie volebnej kampane ustanovené pre jednotlivé typy volieb rozdielne (o tom MAJERČÁK, T., 2014, s. 229-230), v zákone o volebnej kampani je **obdobie volebnej kampane ustanovené pre všetky typy volieb rovnako**. Podľa § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani „*Volebná kampaň začína dňom*

²³⁴ Naopak text dôvodovej správy k čl. 2 ods. 3 vládneho návrhu, odľ'a ktorého „*Významným ustanovením je aj zákaz propagácie politických strán alebo kandidátov v čase vymedzenom pre volebnú kampaň inými subjektmi. Vychádza sa z toho, že kampaň je vecou predovšetkým súťažiacich kandidujúcich subjektov. Nový zákon iným subjektom v súvislosti s týmto obmedzením vytvára priestor, aby svoje názory na podporu kandidujúcich subjektov mohli prejavovať finančne - podporou ich nákladov na vedenie volebnej kampane*“, otvára celý rad ďalších otázok. [Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-11] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systéme ASPI. ISSN: 1339-133X.].

²³⁵ Dostupné na internete:

<http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>.

uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb.“. Zjednotenie časového obdobia trvania volebnej kampane pre všetky typy volieb možno oceniť. Z citovaného možno zároveň vyvodit', že **zákonodarca pre všetky typy volieb ustanovil jednotne aj volebné moratórium**, t. j. zákaz vykonávať akúkoľvek činnosť v prospech alebo neprospech kandidujúcich subjektov v období 48 hodín pred dňom volieb na podporu. Porušenie volebného moratória je sankcionované v podobe správneho deliktu (§ 19 ods. 1 písm. a) zákona o volebnej kampani), resp. priestupku (§ 20 ods. 1 písm. a) zákona o volebnej kampani).

Aj vo vzťahu k inštitútu volebného moratória si možno položiť otázku, či je zlučiteľný s čl. 26 ústavy, zvlášť za situácie, keď je ustanovený všeobecne [vzťahuje sa na akúkoľvek aktivitu v prospech alebo neprospech kandidujúcich subjektov a nie je vecne ani územne obmedzené (pozri k tomu podkapitolu IV.3.6)]. V tejto súvislosti možno poukázať aj na skutočnosť, že v doterajšej rozhodovacej praxi Ústavného súdu Slovenskej republiky sa snád' najviac volebných sťažností týkalo práve porušovania volebného moratória,²³⁶ pričom niekedy aj ústavný súd postupoval striktne formalistický, keď napr. rozhodol o neplatnosti volieb aj z dôvodu porušenia volebného moratória, ktoré spočívalo v tom, že k už nalepeným bilbordom bol nalepený bilbord kandidáta, ktorý vo voľbách zvíťazil²³⁷. Ani v tomto prípade nie je cieľom autorov tejto učebnice formulovať meritórny záver o ústavnosti inštitútu volebného moratória. Možno len konštatovať, že takýto názor už v domácej odbornej literatúre odznel (pozri BALOG, B., 2014, s. 248 a nasl.) a so záujmom sledovať, aký postoj k tejto otázke zaujme ústavný súd.

VIII.9.2. Financovanie volebnej kampane

Na rozdiel od doterajšej právnej úpravy sa v zákone o volebnej kampani venuje značná pozornosť financovaniu volebnej kampane. Ide o pomerne podrobnú úpravu, ktorej cieľom je zabezpečiť transparentnosť volebnej kampane, ako aj vytvorenie rovnakých podmienok pre všetky kandidujúce politické strany a kandidátov²³⁸. V zákone o volebnej kampani sú v tejto súvislosti regulované nasledovné okruhy otázok:

- a) maximálna výška výdavkov na volebnú kampaň pri jednotlivých druhoch volieb pre politické strany, nezávislých kandidátov a tretie strany,
- b) zriadenie a pravidlá vedenia osobitného účtu,
- c) záverečná správa.

²³⁶ Pozri napr. uznesenia sp. zn. PL. ÚS 8/2012 z 13. júna 2012, sp. zn. PL. ÚS 15/2013 z 11. decembra 2013, alebo ; PL. ÚS 40/2011 z 9. februára 2011.

²³⁷ V náleze sp. zn. PL. ÚS 1/2011 z 9. marca 2011 sa k tomu uvádza: „Ústavný súd na základe vykonaného dokazovania zistil, že počas volieb došlo k porušeniu § 30 ods. 2 zákona o voľbách a ústavných princípov zakotvených v čl. 30 ods. 4 a čl. 31 ústavy tým, že v prospech odporcu bol nainštalovaný bilbord v blízkosti volebnej miestnosti v čase volebného moratória, ako aj neprípustným ovplyvňovaním voličov jedným z členov okrskovej volebnej komisie č. 10 priamo vo volebnej miestnosti. Uvedené porušenia zákona o voľbách v tomto prípade vzhľadom na tesný volebný výsledok vo voľbách primátora dosahovali podľa ústavného súdu takú intenzitu, že boli spôsobilé ovplyvniť voličov v prospech voľby konkrétneho kandidáta – odporcu, a mali tak priamy a relevantný dosah aj na končený výsledok volieb primátora“.

Dostupné na internete:

<http://portal.concourt.sk/pages/viewpage.action?pageId=1277961>.

²³⁸ Pozri všeobecnú časť dôvodovej správy k zákonu č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-11] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systéme ASPI. ISSN: 1339-133X.

Maximálna výška výdavkov na volebnú kampaň

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a Európskeho parlamentu

Politická strana a politické hnutie môže na svoju volebnú kampaň vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a vo voľbách do Európskeho parlamentu vynaložiť **najviac 3 000 000 Eur** (vrátane dane z pridanej hodnoty). Do limitu nákladov politickej strany podľa prvej vety sa započítava aj rozdiel medzi cenou daru alebo iného bezodplatného plnenia uvedenou v zmluve a cenou obvyklou a náklady na propagáciu politickej strany, ktoré **politická strana vynaložila v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb.**²³⁹

Voľby prezidenta Slovenskej republiky

Kandidát na prezidenta môže na svoju volebnú kampaň vynaložiť **najviac 500 000 Eur** (vrátane dane z pridanej hodnoty) spolu pre obidve kolá volieb. Do tejto sumy sa započítavajú aj náklady vynaložené na propagáciu kandidáta, ktoré kandidát na prezidenta vynaložil v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb, a náklady, ktoré kandidát na prezidenta uhradil alebo má uhradiť. Ak sa politická reklama, inzerát alebo program zverejnili alebo odvysielali bezplatne alebo za zníženú cenu u iného vysielateľa ako v Rozhlase a televízii Slovenska, započítava sa do uvedenej sumy ich obvyklá cena. V prípade ak kandidát na prezidenta je kandidátom politickej strany, tak je zvýhodnený, keďže vo výhode lebo politická strana je v tomto prípade je politická strana, ktorá ho kandidovala v postavení tzv. tretej strany a môže poskytnúť na kampaň ďalších 100 000 Eur. (je zjavné, že uvedená skutočnosť spochybňuje rovnosť kandidátov na prezidenta).

Voľby do orgánov územnej samosprávy

V súvislosti s voľbami do orgánov územnej samosprávy môže nezávislý kandidát na svoju volebnú kampaň vynaložiť sumu (vrátane DPH)

a) najviac 250 000 Eur, ak ide o funkciu **predsedu samosprávneho kraja** (pre obidve kolá volieb),

b) taktiež najviac 250 000 Eur, ak ide o funkciu **primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy** a na funkciu **primátora mesta Košice**,

c) v ostatných obciach a mestách je finančný limit výdavkov na volebnú kampaň ustanovený v závislosti na počte obyvateľov a to nasledovne:

- od 60 001 do 120 000 obyvateľov najviac 100 000 Eur,
- od 30 001 do 60 000 obyvateľov najviac 70 000 Eur,
- od 16 001 do 30 000 obyvateľov najviac 50 000 Eur,
- od 10 001 do 16 000 obyvateľov najviac 20 000 Eur,
- od 5 001 do 10 000 obyvateľov najviac 10 000 Eur,
- od 2 001 do 5 000 obyvateľov najviac 5 000 Eur,
- do 2000 obyvateľov najviac 2 000 eur.

²³⁹ Žiada sa poznamenať, že zákon nedáva jednoznačnú odpoveď na otázku, čo s nákladmi, ktoré majú jednotliví kandidáti. Volebný boj je nie len medzi politickými stranami, ale aj medzi kandidátmi na kandidátnych listinách politických strán. Ak jednotliví kandidáti vedú volebnú kampaň, čo je v súlade s § 2 ods. 1 zákona, tak vzniká otázka, či sa aj tieto financie sa započítavajú do limitu výdavkov politickej strany, nakoľko tieto finančné prostriedky nevynaložila politická strana ale kandidát, ktorého táto politická strana umiestnila na kandidátnu listinu. (zrozumiteľnú odpoveď na túto otázku zrejme ponúkne až interpretačná a aplikačná prax).

Zriadenie osobitného účtu

Na úhradu nákladov na volebnú kampaň môže politická strana, kandidát na prezidenta, nezávislý kandidát na funkciu predsedu samosprávneho kraja a nezávislý kandidát na funkciu primátora mesta, na funkciu starostu obce, na funkciu starostu mestskej časti v obci nad 5 000 obyvateľov použiť len finančné prostriedky, ktoré bude viesť na **osobitnom platobnom účte v banke** so sídlom na území Slovenskej republiky, alebo v pobočke zahraničnej banky na území Slovenskej republiky (§ 3 ods. 2, § 5 ods. 5 a § 6 ods. 6 zákona). Aj tretia strana musí finančné prostriedky určené na volebnú kampaň viesť na osobitnom účte v banke (§ 8 ods. 8 zákona). Zriadením takéhoto účtu má dôjsť k transparentnosti a ľahšej kontrole príjmov a výdavkov na volebnú kampaň osobami, ktoré ju môžu viesť. Osobitný účet musia povinné subjekty zriadiť pre každú volebnú kampaň samostatne. Nestačí jeden účet, ktorý bude pre všetky voľby na neobmedzený čas, t.j. osobitný platobný účet budú zriaďovať politické strany a nezávislí kandidáti pre každé voľby zvlášť. Zákonodarca ustanovil obmedzenie, že na osobitný účet možno vkladať finančné prostriedky do 48 hodín pred dňom konania volieb. Údaje na osobitnom účte musia byť bezplatne, diaľkovo a nepretržite prístupné tretím osobám a musia zobrazovať prehľad platobných transakcií v zákonom ustanovenom rozsahu. Vďaka tejto úprave, by mal mať každý možnosť skontrolovať a pozrieť si, kto finančne podporil politickú stranu, nezávislého kandidáta alebo kandidáta na prezidenta a na čo boli použité finančné prostriedky a v akej výške.

Záverečná správa

Záverečnú správu predstavuje jeden so zákonom ustanovených prostriedkov kontroly dodržiavania ustanovení o financovaní volebnej kampane. Povinnosť vyhotoviť záverečnú správu je ustanovená len pre politické strany, t.j. takúto povinnosť nemajú nezávislí kandidáti, kandidáti na prezidenta ani tretie strany. Ak politická strana nepredloží v zákonom ustanovenom čase záverečnú správu, tak stráca nárok na príspevky zo štátneho rozpočtu a to tak príspevok za hlasy, ako aj príspevok na činnosť, ako aj príspevok na mandát²⁴⁰. Záverečná správa obsahuje podrobný rozpis nákladov na volebnú kampaň,²⁴¹ politická strana ju povinná ju doručiť najneskôr do 30 dní odo dňa vykonania volieb ministerstvu vnútra v listinnej podobe a elektronickej podobe.

Volebná kampaň tzv. tretej strany

Inštitút vedenia volebnej kampane tzv. treťou stranou doterajšia právna úprava nepoznala. Podľa § 8 ods. 1 zákona „*Treťou stranou na účely tohto zákona je fyzická osoba, fyzická osoba - podnikateľ alebo právnická osoba, ktorá je zaevidovaná Štátnou komisiou pre voľby a kontrolu financovania politických strán.*“. V § 8 ods. 2 zákona sú taxatívne vymenované, ktoré subjekty nemôžu byť treťou osobou (napr. fyzická osoba, ktorá nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky ani právnická osoba, ktorá má sídlo v zahraničí). Štátna volebná komisia zaeviduje tretiu osobu bezodkladne po tom čo predloží úplnú žiadosť o zaevidovanie. V žiadosti o evidenciu sa uvádza „*meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu, číslo občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte žiadateľa, ak ide o fyzickú osobu, a obchodné meno a identifikačné číslo, ak ide o fyzickú osobu - podnikateľa, názov a sídlo, právnu formu a identifikačné číslo organizácie žiadateľa, ak ide o právnickú osobu.*“ (§ 8

²⁴⁰ Pozri § 26 ods. 4, § 27 ods. 4 a § 28 ods. 3 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach

²⁴¹ Viac o tom pozri § 4 ods. 2 zákona o volebnej kampani.

ods. 3 zákona).²⁴² Tretia strana môže na volebnú kampaň vynaložiť najviac 100 000 Eur, ak ide o voľby do orgánov územnej samosprávy, najviac 25 000 eur (§ 8 ods. 7 zákona o volebnej kampani).

VIII.9.3. Formy volebnej kampane

Zákon o volebnej kampani upravuje len niektoré formy vedenia volebnej kampane, ide v prvom rade o pravidlá vysielania politickej reklamy v RTVS a súkromných médiách (§10 až § 15 zákona), ďalej tiež pravidlá umiestňovania volebných plagátov (§ 16 zákona), ako aj pravidlá zverejňovania výsledkov volebných prieskumov (§ 17 zákona o volebnej kampani).

Pravidlá vysielania politickej reklamy v RTVS a súkromných médiách

Pravidlá vysielania politickej reklamy médiách sú v novom zákone o volebnej kampani upravené obdobne, ako v doterajšej právnej úprave. Podľa § 10 ods. 1 zákona pre voľby do národnej rady a Európskeho parlamentu RTVS vyhradí najviac po 30 minút vysielacieho času pre kandidujúcu politickú stranu alebo kandidujúcu koalíciu politických strán, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v rozhlasovom vysielaní a najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v televíznom vysielaní. Zo zákona vyplýva, že RTVS je tento čas **povinná vyhradiť** tento čas. Vysielateľ, ktorý má oprávnenie na vysielanie na základe licencie (ďalej len „súkromné médium“), **môže vyhradiť** na vysielanie politickej reklamy najviac po 30 minút vysielacieho času pre kandidujúcu politickú stranu alebo koalíciu politických strán, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času. Z uvedeného vyplýva, že súkromné médiá nie sú povinné vysielat' politickú reklamu, ale ak sa rozhodnú, že ju budú vysielat' musia zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetky kandidujúce politické strany a hnutia. Obdobná je aj úprava pre voľby prezidenta (RTVS **musí** vyhradiť najviac po jednej hodine vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v rozhlasovom vysielaní a najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej reklamy v televíznom vysielaní a súkromné médium **môže** vyhradiť na vysielanie politickej reklamy najviac po 30 minút vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času; § 11 ods. 1 zákona). Popri politickej reklame RTVS musí (a súkromné médiá môžu) vyhradiť zákonom ustanovený čas aj na diskusné programy s kandidujúcimi subjektmi. RTVS a súkromné médiá môžu vysielat' politickú reklamu len v čase začínajúcom sa 21 dní pred dňom konania volieb a končiacom sa 48 hodín pred dňom konania volieb, teda do začiatku volebného moratória. Pokiaľ ide o voľby do orgánov samosprávy zákon o volebnej kampani neupravuje vysielanie politickej reklamy. RTVS a súkromné médiá však môžu na čas 21 dní pred voľbami do volebného moratória vyhradiť vysielací čas na diskusné programy pre kandidátov na funkciu predsedu samosprávneho kraja, poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, starostu obce, primátora mesta a poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo miestneho zastupiteľstva v rozhlasovom vysielaní a televíznom vysielaní tak, aby určením času vysielania nebol žiadny z kandidátov znevýhodnený. Zákon o volebnej kampani ustanovuje **aj pravidlá financovania politickej reklamy**, a to tak, že si ich kandidujúce subjekty

²⁴² V žiadosti sa neuvádza sa v prospech, ktorej politickej strany (kandidáta) bude tretia strana viesť volebnú kampaň. Tento údaj by nepochybne prospel transparentnosti volenej kampane.

uhrádzajú z vlastných prostriedkov, pričom RTVS a súkromné médiá sú povinné zabezpečiť pre všetkých kandidátov na prezidenta rovnaké podmienky nákupu vysielacieho času a rovnaké cenové a platobné podmienky.

Pravidlá umiestňovania volebných plagátov

Podľa § 16 zákona o volebnej kampani „*Obec, v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave a v meste Košice mestská časť, všeobecne záväzným nariadením vyhradí miesta a ustanoví podmienky na umiestňovanie volebných plagátov na verejných priestranstvách počas volebnej kampane pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, voľby do Európskeho parlamentu, voľby do orgánov samosprávnych krajov a voľby do orgánov samosprávy obcí. Vyhradená plocha musí zodpovedať zásadám rovnosti kandidujúcich subjektov.*“. Z citovaného vyplýva, že zákon splnomocňuje na ustanovenie pravidiel umiestňovania volebných plagátov pre všetky typy volieb obce, pričom zvyrazňuje jedinou požiadavku, aby tieto pravidlá garantovali rovnosť kandidujúcich subjektov.

Pravidlá zverejňovania výsledkov volebných prieskumov

Podľa § 17 zákona o volebnej kampani „*V čase 14 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania je zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov. Ak sa koná druhé kolo volieb prezidenta alebo druhé kolo volieb predsedu samosprávneho kraja, výsledky volebných prieskumov je zakázané zverejňovať v čase sedem dní pred dňom konania druhého kola volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania.*“. Z citovaného vyplýva, že pre zverejňovanie volebných prieskumov zákon ustanovuje moratórium, ktoré je dlhšie ako zákaz vykonávať inú činnosť na podporu kandidujúcich subjektov (pozri vyššie poznámky k volebnému moratóriu). Vychádzajúc zo skutočnosti, že volebný prieskum poskytuje voličovi určitú informáciu, ktorá pre neho môže byť dôležitá (ktorú chce mať, aby sa mohol informovane rozhodnúť komu dá svoj hlas) si možno taktiež položiť otázku, či je schválený text § 17 zákona o volebnej kampani v súlade s ústavou (najmä jej čl. 26 ods. 4). V dôvodovej správe sa zavedenie moratória na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov odôvodnilo nasledovne: „*Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov sa stále častejšie objavuje v prostriedkoch masovej komunikácie. Tejto činnosti sa venujú najmä renomované inštitúcie vykonávajúce túto činnosť na všeobecne uznávaných princípoch. Vo verejnosti však rezonuje, že za prieskumami verejnej mienky sú neraz ťažko identifikovateľné subjekty a médiá vyjadrujú prostredníctvom odborníkov rôzne názory na ich objektivitu. Často sa hovorí v tomto smere aj o účelových objednávkach. Keďže ide o jeden z významných spôsobov ovplyvňovania voličov, ktorý nadobúda význam najmä v čase približujúcich sa volieb, ustanovuje sa moratórium aj na túto činnosť*“²⁴³. Odpoveď na otázku, či takéto odôvodnenie obstojí v skúške „ústavnosti“ patrí do právomoci Ústavného súdu Slovenskej republiky.

VIII.9.4. Kontrola volebnej kampane a sankcie za porušenie pravidiel volebnej kampane

Oproti doterajšej úprave zákon o volebnej kampani obsahuje explicitné ustanovenia o kontrole volebnej kampane (podľa § 9 kontrolu vykonávajú podľa zákonom ustanovených

²⁴³ Dôvodová správa k zákonu č. 181/2014 Z.z., o volebnej kampani [Systém ASPI] NRSR - Národná rada SR [cit. 2015-8-12] ASPI_ID LIT42876SK. Dostupné v Systéme ASPI. ISSN: 1339-133X.

pravidiel ministerstvo vnútra a okresné úrady) a tiež sankcie za porušenie pravidiel volebnej kampane. V tejto súvislosti zákon v § 19 vymedzuje skutkové podstaty správnych deliktov, ktorých sa môžu dopustiť politické strany, jednotliví kandidáti na volené funkcie a tzv. tretie strany. Sankcie v podobe finančných pokút (zákon vymedzuje rozpätie, v ktorom môžu byť tieto pokuty uložené za jednotlivé správne delikty) ukladá štátna komisia alebo ministerstvo vnútra (o odvolaní proti jeho rozhodnutiu rozhoduje štátna komisia), ktoré sú preskúmateľné súdom v správnom súdnictve. V § 20 zákona o volebnej kampani sú vymedzené skutkové podstaty priestupkov, ktorých sa môžu dopustiť fyzické osoby, ak porušia zákazy a príkazy uvedené v tomto zákone. Aj priestupky sú sankcionované finančnými pokutami. Na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpisov o priestupkoch, t. j. zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch v znení neskorších predpisov. Skutočnosť, že porušenie zákonom ustanovených pravidiel volebnej kampane je sankcionovateľné možno nepochybne hodnotiť pozitívne, keďže by malo prispieť k dodržiavaniu týchto pravidiel a teda efektívnosti zákona ako celku.

EXKURZ:

Referendum v právnom poriadku Slovenskej republiky

S voľbami všetkých typov a referendum ako jednou z foriem priamej demokracie existuje celý rad styčných bodov. Táto skutočnosť sa prejavila aj v tom, že **procesné pravidlá uskutočnenia celoštátneho referenda sa stali súčasťou zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.**²⁴⁴ Táto skutočnosť je aj hlavným dôvodom zaradenia tohto krátkeho exkurzu do textu učebnice o volebnom práve. Podstatou referenda je to, že občania sa priamo podieľajú na rozhodovaní o dôležitých otázkach verejného záujmu.

Hlasovaním v referende občania významne ovplyvňujú tvorbu práva. Podľa učebnicovej literatúry (napr. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L, 2008) sa rozlišuje referendum

- obligatórne a fakultatívne,
- ante legem (predbežné) a post legem (ratifikačné),
- imperatívne (rozhodovacie) a konzultatívne (poradné),
- celoštátne a miestne,
- ústavodarné, zákonodarné, štátoprávne.

O obligatórnom referende hovoríme vtedy ak bez jeho vykonania nemôžu nastať účinky predvídané platnou právnou úpravou, nemôže dôjsť k zmene právneho stavu. Fakultatívne referendum je také, ktorého vykonanie nie je podmienkou pre nastúpenie zákonom predvídaných právnych účinkov, nie je podmienkou pre zmenu právneho stavu a k jeho vyhláseniu môže dôjsť, ale nemusí. Predbežné referendum sa uskutočňuje pred prijatím novej právnej úpravy a má spravidla konzultatívny charakter. Ratifikačné referendum má bezprostredné a pritom imperatívne právne účinky (až na základe pozitívneho výsledku ratifikačného referenda nadobudne príslušný právny akt právnu záväznosť). V Ústave Slovenskej republiky je fixované jednak celoštátne referendum (čl. 93 a nasl. ústavy), ako aj miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku (čl. 67 ods. 1 ústavy)

²⁴⁴ Predtým boli upravené v zákone č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda.

I. Celostátne referendum

Celostátne referendum je upravené v piatej hlave druhom oddieli Ústavy Slovenskej republiky (čl. 93 – 100). Vykonanie celostátneho referenda je (ako už bolo uvedené) upravené vo volebnom zákone (v jeho ôsmej časti). Kontrola ústavnosti predmetu referenda a ústavnosti a zákonnosti referenda je upravená v Ústave Slovenskej republiky (čl. 95 a čl. 129 ods. 3) a v zákone č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov.

Z hľadiska predmetu referenda Ústava Slovenskej republiky rozlišuje medzi obligatónym referendom upraveným v čl. 93 ods. 1 (ide o hlasovanie, ktorým sa má potvrdiť ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku, teda ide o referendum následne a imperatívne) a fakultatívnym referendom upraveným pozitívnym spôsobom v čl. 93 ods. 2 („Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu“) a negatívnym spôsobom v čl. 93 ods. 3 („Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet“).

- Celostátne referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky a to vtedy, ak
- ho o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov,
 - sa na tom uznesie Národná rada Slovenskej republiky (čl.- 95 ods. 1 ústavy).

Prezident preskúma, či návrh na vyhlásenie referenda svojím obsahom zodpovedá Ústave Slovenskej republiky a osobitnému predpisu a či má predpísané náležitosti. Ak návrh nezodpovedá Ústave Slovenskej republiky a osobitnému predpisu alebo nemá predpísané náležitosti vyhlásenie referenda odmietne. Podľa čl. 95 ods. 2 ústavy prezident „*môže pred vyhlásením referenda podať na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom....*“. Ak prezident neodmietne vyhlásiť referendum, tak ho vyhlási referendum do 30 dní od prijatia petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ale v tej istej lehote podá na Ústavný súd Slovenskej republiky návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Ak prezident vyhlási referendum, tak sa vykoná do 90 dní od jeho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky. Právo zúčastniť sa celostátneho referenda má každý občan, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 94 ústavy).

V zmysle volebného zákona pre vykonanie celostátneho referenda obec vytvára zoznam voličov zo stáleho zoznamu voličov. V zozname voličov sú uvedené všetky osoby, ktoré majú trvalý pobyt v obci a majú aktívne volebné právo v čase aktuálne prebiehajúceho referenda. Oproti doterajšej úprave sa podľa volebného zákona môže oprávnená osoba zúčastniť referenda aj hlasovaním prostredníctvom pošty (tak ako to je pri voľbách do národnej rady). V súvislosti s tým sa na účely vykonania referenda vytvára aj osobitný zoznam voličov, ktorý zostavuje a vedie ministerstvo vnútra. Do osobitného zoznamu voličov sa zapisujú voliči, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a to na základe žiadosti o hlasovanie poštou, ktorú musia doručiť najneskôr 35 dní pred dňom konania referenda. Žiadosť možno podať v listinnej forme alebo v elektronickej forme. Následne ministerstvo vnútra odovzdá osobitný zoznam voličov štátnej komisii v deň konania referenda.

Vykonanie celoštátneho referenda zabezpečujú volebné komisie; ide o Štátnu volebnú komisia, okresné volebné komisie a okrskové volebné komisie. Volebné komisie sa vytvárajú na základe delegačného princípu. Každá politická strana alebo koalícia, ktorá je zastúpená v Národnej rade Slovenskej republiky, môže delegovať do týchto komisií jedného člena a jedného náhradníka. Ak bolo referendum vyhlásené na základe petície občanov, môže delegovať jedného člena a jedného náhradníka aj petičný výbor za referendum. Oznámenie o delegovaní člena a náhradníka doručí politická strana, koalícia alebo petičný výbor za referendum prednostovi okresného úradu pokiaľ ide o členov okresnej volebnej komisie a starostovi pokiaľ ide o okrskové volebné komisie. Okresná aj okrsková volebná komisia musí mať minimálne päť členov, pokiaľ politické strany a petičný výbor nedelegujú člena a náhradníka a počet členov komisie klesne pod päť, tak sa uplatní menovací princíp, v zmysle ktorého chýbajúci počet členov menuje prednosta okresného úradu pokiaľ ide o okresnú volebnú komisiu a starosta pokiaľ ide o okrskovú volebnú komisiu. Členstvo v okrskovej volebnej komisií aj v okresnej volebnej komisií zaniká:

- dňom doručenia písomného oznámenia o odvolaní člena politickou stranou, koalíciou alebo petičným výborom za referendum, ktorý ho delegoval,
- doručením písomného oznámenia člena o vzdaní sa funkcie predsedovi okrskovej volebnej komisie,
- ak člen nezloží sľub najneskôr desať dní pred dňom konania referenda.

V celoštátnom referende môže volič hlasovať viacerými spôsobmi, ide o

- a) hlasovanie v mieste trvalého bydliska,
- b) hlasovanie na základe hlasovacieho preukazu,
- c) hlasovanie poštou.

Hlasovanie v mieste trvalého bydliska

Každá osoba, ktorá je oprávnená hlasovať v referende, hlasuje vo volebnom okrsku v obvode ktorého má trvalý pobyt. Ak sa volič v deň konania referenda dostavil do príslušnej volebnej miestnosti podľa miesta trvalého pobytu a nie je zapísaný v zozname voličov, tak okrsková volebná komisia dopíše takéhoto voliča do zoznamu voličov na základe predloženého občianskeho preukazu a umožní mu hlasovať.

Hlasovanie na základe hlasovacieho preukazu

Volič môže na základe hlasovacieho preukazu hlasovať v referende v ktoromkoľvek volebnom okrsku na území Slovenskej republiky. Okrsková volebná komisia, ak sa takýto volič dostaví do volebnej miestnosti po predložení hlasovacieho preukazu a občianskeho preukazu zapíše do zoznamu voličov a umožní mu hlasovať.

Hlasovanie poštou

Zákonodarca rozlišuje dve situácie, kedy možno hlasovať poštou;

- a) hlasovať poštou môžu v prvom rade voliči, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky,
- b) ale tiež voliči ktorí má trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase referenda sa zdržiavajú mimo jej územia.

Postup pri hlasovaní poštou je obdobný podobný ako pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Ak ide o občana, ktorý nemá trvalý pobyt na území Slovenskej republiky musí požiadať o voľbu poštou. Žiadosť o voľbu poštou sa môže podať písomne aj elektronicky a musí sa doručiť ministerstvu vnútra najneskôr 50 dní pred dňom konania referenda. Na základe tejto žiadosti ministerstvo zapíše žiadateľa do osobitného zoznamu

voličov a najneskôr 35 dní pred dňom konania referenda zašle voličovi, na adresu miesta pobytu v cudzine a) obálku podľa § 22 ods. 3 zákona opatrenú odtlačkom úradnej pečiatky ministerstva vnútra, b) hlasovací lístok, c) návratnú obálku a d) poučenie o spôsobe hlasovania. Volič na hlasovacom lístku zakrúžkuje odpoveď "áno" alebo odpoveď "nie" a vloží hlasovací lístok do obálky a zalepenú obálku vloží do návratnej obálky, ktorú odošle ministerstvu vnútra. Do výsledku hlasovania sa započítavajú len hlasy na hlasovacích lístkoch, ktoré boli doručené ministerstvu vnútra najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania referenda. Návratné obálky odovzdá ministerstvo vnútra štátnej komisii v deň konania referenda.

Ak chcú hlasovať prostredníctvom pošty voliči, ktorí majú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky a v čase referenda sa zdržiavajú mimo jej územia, tak musia o to požiadať obec trvalého pobytu, a to písomne alebo elektronicky. Žiadosť o voľbu poštou musí byť obci doručená najneskôr 50 dní pred dňom konania referenda. Následne obec zasiela voličovi najneskôr 35 dní pred dňom konania referenda na adresu miesta pobytu v cudzine; a) obálku podľa § 22 ods. 3 opatrenú odtlačkom úradnej pečiatky ministerstva vnútra, b) hlasovací lístok, c) návratnú obálku a d) poučenie o spôsobe hlasovania. Volič na hlasovacom lístku zakrúžkuje odpoveď "áno" alebo odpoveď "nie" a vloží hlasovací lístok do obálky a zalepenú obálku vloží do návratnej obálky, ktorú odošle obci. Do výsledku hlasovania sa započítavajú len hlasy na hlasovacích lístkoch, ktoré boli doručené obci najneskôr v posledný pracovný deň pred dňom konania referenda.

Z už uvedeného vyplýva, že v referende **volič vykoná hlasovanie tak, že pri každej otázke na hlasovacom lístku zakrúžkuje odpoveď "áno" alebo odpoveď "nie"**. Každá otázka sa posudzuje samostatne. Následne vloží hlasovací lístok do obálky a vhodí do volebnej urny. Za neplatný sa v zmysle zákonnej úpravy považuje hlasovací lístok:

- ktorý nie je upravený zákonom ustanoveným spôsobom (teda nie je zakrúžkovaná žiadna odpoveď, alebo je zakrúžkované „áno“ aj „nie“, alebo namiesto zakrúžkovania je upravený inak),
- ak je ich v obálke viac ako jeden hlasovací lístok,
- ktorý nie je na predpísanom tlačíve.

K platnosti výsledkov celoštátneho referenda sa vyžaduje, aby sa referende zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a aby bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda (čl. 98 ods. 1 ústavy). podľa doterajšej referendovej praxe je najväčší problém dosiahnuť účasť v referende nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov. K bolo referendum platné a rozhodnutie bolo prijaté nadpolovičnou väčšinou, tak takýto návrh prijatý v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (čl. 98 ods. 2 ústavy). Výsledok platného referenda môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti (čl. 99 ústavy).

II. Miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku

Inštitúty miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku (ďalej len „VÚC“) **majú svojou povahou veľmi úzky vzťah k inštitútu volebného zákonodarstva v podmienkach územnej samosprávy.** Blízkosť inštitútov referenda a volebného zákonodarstva je determinovaná ich charakterom, v rámci ktorého, tak v miestnom referende a referende na území VÚC, ako aj vo voľbách do orgánov samosprávy

obcí a VÚC, právom kvalifikovaná skupina osôb (t. j. osoby spĺňajúce podmienky aktívneho hlasovacieho práva) právne kvalifikovaným spôsobom (t. j. hlasovaním) prejavujú svoju vôľu pri správe územných (komunálnych, či regionálnych) záležitostí. Okrem esenciálnej blízkosti oboch inštitútov sú styčné body aj v procesnej stránke ich realizácie, napr. obdobná organizácia príprav hlasovania, oznámenie vyhlásenia hlasovania, vytvorenie orgánov na zabezpečenie hlasovania, organizácia hlasovania, zisťovanie výsledkov hlasovania, atď.

Miestne referendum bolo až do účinnosti „veľkej novely“ zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) vykonanej zákonom č. 102/2010 Z. z., t. j. do 31. marca 2010 upravené v zákone o obecnom zriadení ako **hlasovanie obyvateľov obce** s legislatívnou skratkou „*miestne referendum*“. Označenou novelizáciou došlo k podrobnejšej úprave organizácie miestneho referenda, pričom zároveň došlo aj k terminologickému zosúladieniu zákonnej úpravy miestneho referenda s ústavnou úpravou, keďže Ústava Slovenskej republiky používa pojem „miestne referendum“ (čl. 67 ods. 1 ústavy); od 1. apríla 2010 sa tento pojem používa v zákone o obecnom zriadení už výlučne. Pod miestnym referendom v zmysle ústavnoprávnej i zákonnej úpravy treba rozumieť referendum na úrovni obce ako základnej jednotky územnej samosprávy.

Podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky občania majú právo zúčastňovať sa priamo na správe vecí verejných. Pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť aj účasť fyzických osôb na politickom živote v obciach. Uplatňovanie tohto práva umožňuje taká organizácia územnej samosprávy, ktorá vytvára predpoklady pre všetkých obyvateľov zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle. Právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných predstavuje svojou povahou **kolektívne právo**, keďže oprávnený subjekt ho môže realizovať výlučne spolu s ostatnými oprávnenými subjektmi.

Miestne referendum ako kľúčový inštitút priamej demokracie v podmienkach obecnej samosprávy je upravený v § 11a zákona o obecnom zriadení. Miestne referendum ako forma priamej demokracie predstavuje vo vzťahu k permanentne pôsobiacim voleným orgánom doplnkový *ad hoc* mechanizmus. Táto charakteristika miestneho referenda je výrazom tzv. suplementárnej povahy priamej demokracie vo vzťahu k zastupiteľskej demokracii vo všeobecnosti. Tejto zákonnej konštrukcii miestneho referenda zodpovedá aj jeho praktické uplatňovanie v podmienkach obecnej samosprávy, kde má miestne referendum charakter **občasne využívaného inštitútu**, navyše spravidla s neplatnými výsledkami hlasovania (KRUNKOVÁ, A., 2010, s. 140). Napriek subsidiárnemu charakteru priamej demokracie je nevyhnutné prostredníctvom zákonnej úpravy garantovať uplatňovanie priamych foriem demokracie v obecnej samospráve. Právny predpis musí ustanovovať možnosti dobrovoľnej realizácie obyvateľmi zvolených foriem priamej demokracie (najmä miestne referendum, verejné zhromaždenie obyvateľov obce, petičné právo, žiadosti o informácie), ako aj právne dôsledky, ktoré ich uplatnenie vyvolá (môže vyvolať). Účelom právnej úpravy miestneho referenda je aktivizácia občianskeho potenciálu, t. j. **zvýšenie miery občianskej participácie na rozhodovacích procesoch v obecnej samospráve**.

Zákon o obecnom zriadení rozlišuje dva druhy miestneho referenda:

1. Obligatórne miestne referendum (upravené v § 11a ods. 1 zákona o obecnom zriadení), t. j. také, ktoré sa musí obecným zastupiteľstvom vyhlásiť pri splnení podmienok ustanovených zákonom o obecnom zriadení,

2. Fakultatívne miestne referendum (upravené v § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení), t. j. také, ktorého vyhlásenie je na voľnej úvahe obecného zastupiteľstva.

Obligatórne referendum

Ide o také referendum, ktoré je obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť v prípadoch, ktoré predpokladá zákon, pretože inak nemôžu nastať účinky predvídané platnou právnou úpravou. Podľa názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky sa však *«termín „obligatórny“ môže spájať s rozdielnym právnym obsahom. Obligatórnosť referenda môže vyjadrovať povinnosť ... orgánu vyhlásiť občanmi iniciované referendum, splňajúce všetky právne podmienky na prípravu referenda. Obligatórnosť referenda však môže vyjadrovať aj podstatnejší znak – povinnosť ... dať občanom na rozhodnutie niektoré otázky.»*²⁴⁵ Obecné zastupiteľstvo teda v prípadoch obligatórneho miestneho referenda nemá možnosť úvahy, či hlasovanie vyhlási alebo nie. Slovné spojenie „*obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum*“ je nutné vykladať ako povinnosť obecného zastupiteľstva vyhlásiť miestne referendum. Zo zákona o obecnom zriadení možno vyvodiť, že iniciovať miestne referendum môže obecné zastupiteľstvo alebo obyvatelia obce petíciou. Samotné vyhlasovanie miestneho referenda je v zmysle § 11 ods. 4 písm. f) zákona o obecnom zriadení zverené vo všetkých prípadoch do výhradnej kompetencie obecného zastupiteľstva, ktoré ho vyhlasuje vo forme uznesenia. Obecné zastupiteľstvo je povinné vyhlásiť miestne referendum, ak ide o

a) Zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce

Vyhlásenie miestneho referenda o rozdelení obce zákon o obecnom zriadení viaže na splnenie zákonných podmienok rozdelenia obce. Splnenie obligatórnych, a v ustanovení § 2a ods. 5 zákona o obecnom zriadení kogentne ustanovených, podmienok pre rozdelenie obce, od ktorých sa nemožno odchýliť, a ktoré nemožno žiadnym spôsobom obísť predstavuje *conditio sine qua non* (nevyhnutnú podmienku) pre vyhlásenie miestneho referenda o rozdelení obce.

b) Odvolanie starostu

V zákone o obecnom zriadení je inštitút miestneho referenda o odvolaní starostu obce konštruovaný dvojakým spôsobom, a to buď ako referendum povinné (obligatórne), ktoré obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť v zákonom ustanovených situáciách alebo ako referendum fakultatívne, ktoré obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť v jednej zákonom ustanovenej situácii.

V zmysle § 13a ods. 3 písm. a) zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo musí vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak

1. O to petíciou požiada aspoň 30% oprávnených voličov (§ 13a ods. 3 písm. a) bod 1. zákona o obecnom zriadení); zákon nešpecifikuje akého konania/nečinnosti sa starosta musí dopustiť, aby obyvatelia obce mohli iniciovať hlasovanie o jeho odvolaní.

2. Hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy (§ 13a ods. 3 písm. a) bod 2. zákona o obecnom zriadení). Iniciovať miestne referendum o odvolaní starostu obce môže aj samotné obecné zastupiteľstvo uznesením, ktoré však musí odôvodniť niektorým zo zákonom ustanovených protiprávných konaní starostom obce. V zmysle § 13a

²⁴⁵ Uznesenie sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997 publikované v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997. Košice 1998, s. 399 a nasl.

ods. 3 písm. b) zákona o obecnom zriadení obecne zastupiteľstvo môže (ale nemusí) vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov. Neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu vykonávať svoju funkciu zákon konštituuje ako *objektívnu*, t. j. bez ohľadu na dôvod tejto nespôsobilosti alebo neprítomnosti. Starosta obce sa teda nemôže vyvinúť žiadnym spôsobom, napr. dovolaním sa na práceneschopnosť, ospravedlnením sa z dôvodu prehlbovania vzdelania, starostlivosti o člena rodiny, a pod.

c) Petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30% oprávnených voličov

Obyvatelia obce môžu petíciou iniciovať vyhlásenie miestneho referenda nielen v prípade, ak sa dožadujú odvolania starostu obce z funkcie, ale zásadne v akejkoľvek otázke, ktorá má povahu komunálnej záležitosti, t. j. spoločnej záležitosti týkajúcej sa územia obce, obyvateľstva obce alebo výkonu samosprávy v obci. Obecne zastupiteľstvo je v takomto prípade povinné vyhlásiť miestne referendum. Zákon o obecnom zriadení výslovne nešpecifikuje predmet miestneho referenda iniciovaného petíciou obyvateľov obce, a to ani pozitívnym spôsobom (t. j. čo môže byť predmetom takéhoto referenda) a ani spôsobom negatívnym (t. j. čo nemôže byť predmetom takéhoto referenda).

d) Zmenu označenia obce

Miestne referendum o zmene označenia obce má špecifický charakter. Jeho špecifickosť spočíva v tom, že ho nemožno uskutočniť v každej obci, ale iba v takej obci, v ktorej sa najmenej 15 % obyvateľov obce v dvoch po sebe nasledujúcich sčítaniach obyvateľov hlási k národnostnej menšine, pričom musí ísť o občanov Slovenskej republiky, ktorí majú zároveň trvalý pobyt v danej obci. Právnym základom pre uskutočnenie miestneho referenda o zmene označenia obce v jazyku národnostnej menšiny je § 4a zákona č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení neskorších predpisov. V ostatných aspektoch sa miestne referendum o zmene označenia obce v jazyku menšiny spravuje všeobecnými ustanoveniami § 11a ods. 5 až 9 zákona o obecnom zriadení, ktoré sú spoločné pre všetky druhy miestnych referend.

Fakultatívne referendum

Fakultatívne referendum je upravené v § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého „*Obecne zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce (§ 4)*“. Z citovaného vyplýva, že je plne v kompetencii a na úvahe obecného zastupiteľstva aby rozhodlo akú otázku zo svojej rozhodovacej činnosti prenechá na hlasovanie obyvateľov obce v miestnom referende. Podmienkou je, že musí ísť o miestne referendum, ktoré predchádza určitému kľúčovému rozhodnutiu obecného zastupiteľstva, t. j. takému, ktoré má pre výkon obecnej samosprávy zásadný význam. Čo treba rozumieť pod ďalšími „*dôležitými vecami samosprávy obce*“ bude v zásade vždy závisieť od konkrétnej obecnej samosprávy, najmä jej veľkosti, početnosti obyvateľstva, výške rozpočtu, tradícii vo využívaní priamych foriem výkonu samosprávy, miere občianskej participácie a pod. (napr. príprava realizácie projektu individuálnej bytovej výstavby z rozpočtu obce pre 10 rodinných domov má pre obec do 500 obyvateľov zásadný význam avšak pre obec s počtom obyvateľov 100 000 má význam marginálny). V súvislosti s identifikáciou vecí, ktoré môžu byť predmetom fakultatívneho miestneho referenda zákonodarca explicitne odkazuje na § 4 zákona o obecnom zriadení, v ktorého odseku 3 sú demonštratívny spôsobom vymedzené veci, ktoré obec zabezpečuje pri výkone samosprávy. V nadväznosti na uvedené skutočnosti možno použitím argumentu *a contrario* dospieť k záveru, že je vylúčené, aby obecne zastupiteľstvo vyhlásilo fakultatívne miestne referendum

o otázke, ktorá by v podmienkach konkrétnej obce mala iba marginálny (okrajový) charakter, alebo ktorá by zasahovala do výkonu preneseného výkonu štátnej správy obcou.

V prípade vyhlásenia fakultatívneho miestneho referenda musí byť vždy naplnená podmienka rozhodovania o veciach, ktoré majú charakter spoločných obecných záležitostí. Vychádzajúc z platnej právnej úpravy je osobitne potrebné poukázať na skutočnosť, že **predmetom fakultatívneho miestneho referenda nemôžu byť veci, ktoré sú vyhradené pre individuálne správne konania alebo daňové konania**, napr. správne konanie o poskytnutí predbežnej ochrany v susedských sporoch, vyjadrenie obyvateľov k otázke, či majú alebo nemajú byť daňovým dlžníkom odpustené daňové nedoplatky na miestnych daniach, **ako ani otázky vyhradené pre proces vybavovania sťažností podľa zákona č. 9/2010 Z. z. o sťažnostiach**. Uskutočnením miestneho referenda nemožno zasahovať ani do prebiehajúcich správnych konaní, napr. územných alebo stavebných konaní, atď.

Z hľadiska právnych účinkov fakultatívneho miestneho referenda je potrebné uviesť, že jeho výsledky nemôžu nahradiť rozhodovaciu činnosť (rozhodnutia) orgánov obce. Uvedený záver vyplýva jednak z konštrukcie subsidiárneho charakteru foriém priamej demokracie k demokracii reprezentatívnej, ako aj zo samotnej (už citovanej) dikcie § 11 ods. 4 zákona o obecnom zriadení („...pred rozhodnutím“). Zo zákonnej úpravy nepochybne vyplýva, že fakultatívne miestne referendum môže predchádzať rozhodnutiu orgánov obce o dôležitých veciach samosprávy obce a nie ich nahradzovať. Výsledky platného fakultatívneho miestneho referenda majú pre orgány obce **odporúčajúci charakter**, možno však predpokladať, že obecné zastupiteľstvo v prípadoch, v ktorých z vlastnej vôle prenechá možnosť hlasovaním v miestnom referende vyjadriť svoj názor oprávneným voličom, bude výsledok takéhoto miestneho referenda aj rešpektovať. Rešpektovanie výsledkov fakultatívneho miestneho referenda orgánmi obce je výsledkom ich politickej zodpovednosti voči obyvateľom obce.

Zákon o obecnom zriadení v súčasnosti (od 1. apríla 2010) upravuje detailnejšie aj **procesný postup a procesné inštitúty pri organizácii miestneho referenda** [najmä lehoty pre uskutočnenie miestneho referenda, zriadenie komisie pre miestne referendum, oznámenie o vyhlásení miestneho referenda, vykonávacie všeobecne záväzné nariadenie o organizácii miestneho referenda, vyhlásenie výsledkov miestneho referenda (podrobnejšie k tomu pozri TEKELI, J., 2014, I., s. 264 – 296)].

Z hľadiska právnych dôsledkov, ktoré môže vyvolať uskutočnenie miestneho referenda má zásadný význam § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení, podľa ktorého *„Výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov 12) a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Obecné zastupiteľstvo vyhlási výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na úradnej tabuli.“*

Z citovaného vyplýva, že zákon ustanovuje pre platnosť výsledkov miestneho referenda dve kumulatívne podmienky:

- na miestnom referende sa musí zúčastniť najmenej 50 % oprávnených voličov, a
- rozhodnutie musí byť prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.

Samotná platnosť výsledkov miestneho referenda ešte nedáva odpoveď na otázku právnej povahy jeho výsledkov. Ide pritom snád' o najzložitejšiu interpretačnú otázku

súvisiacu s právnou reguláciou miestneho referenda, na ktorú nedala uspokojivú odpoveď ani spomínaná novelizácia zákona o obecnom zriadení vykonaná zákonom č. 102/2010 Z. z. Problém spočíva v tom, že zákon o obecnom zriadení výslovne nerieši otázku záväznosti výsledkov platného referenda pre orgány obce a zároveň neupravuje ani možnosť prípadného opakovania miestneho referenda v tej istej veci.

Z uvedeného dôvodu je potrebné hľadať odpovede na nastolené otázky prostredníctvom nasledujúcej interpretácie legislatívneho textu:

1. Vo vzťahu k miestnemu referendu vykonanému podľa § 11a ods. 1 písm. a), b) a d) zákona o obecnom zriadení je kladný výsledok miestneho referenda *condictio sine qua non* (nevyhnutnou podmienkou) pre vyvolanie právnych účinkov, ktoré s nim právna úprava spája, t. j.

- „*zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce*“ sa môže uskutočniť len so súhlasom dotknutej obce v podobe názoru obyvateľov príslušnej obec vyjadrenom v kladnom výsledku uskutočneného miestneho referenda;

- „*súhlas so zmenou názvu obce*“ vyjadrujú obyvatelia obce kladným výsledkom hlasovaniam v miestnom referende;

- „*mandát starostu zaniká*“ vyhlásením výsledku miestneho referenda o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu.

Z uvedeného jednoznačne vyplýva, že o vymenovaných skutočnostiach nemôže právne konformným spôsobom samostatne rozhodnúť orgán obce, t. j. ani obecné zastupiteľstvo, ani starosta obce a absencia kladného výsledku miestneho referenda nemôže byť nahradená ani rozhodnutím žiadneho orgánu štátnej správy. Žiaden orgán verejnej nemôže tieto výsledky ani modifikovať, prípadne ich zrušiť.

2. Inú právnu povahu majú výsledky miestneho referenda podľa § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení (fakultatívne referendum), t. j. v situácii, ak obecné zastupiteľstvo na základe svojho uváženia prenechá na hlasovanie obyvateľov obce vyjadrenie sa k niektorej z dôležitých vecí samosprávy obce, ako aj miestneho referenda podľa § 11a odseku 1 písm. c) zákona o obecnom zriadení, t. j. v situácii, ak obyvatelia obce petíciou iniciujú konanie miestneho referenda o niektorej z dôležitých otázok života a rozvoja obce (s výnimkou petície za vyhlásenie miestneho referenda o odvolaní starostu obce). V týchto situáciách je otázka záväznosti výsledkov miestneho referenda konfrontovaná s koncepciou voľného (nie imperatívneho) mandátu poslancov obecného zastupiteľstva. Poslanci obecného zastupiteľstva vykonávajú svoj mandát podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia a nie sú viazaní žiadnymi príkazmi, a to ani príkazmi svojich voličov. Za týchto okolností nemožno formulovať záver o právnej záväznosti výsledkov miestneho referenda na poslancov obecného zastupiteľstva a taktiež ani záver o právnej vynútiteľnosti výsledkov miestneho referenda.

Uvedené závery vyplývajú zo skutočnosti, že platná právna úprava miestneho referenda podľa § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení **nepozná režim nahradenia rozhodnutia orgánu obce výsledkom miestneho referenda**, keďže výsledky miestneho referenda iba predchádzajú samotnému meritórnemu rozhodnutiu orgánu obce o dôležitých veciach samosprávy obce. Rovnako platná právna úprava nepozná mechanizmus „sankcionovania“ orgánu obce v prípade, ak tento orgán nerešpektuje platné výsledky miestneho referenda, pričom takýmto „sankcionovaním“ je potrebné rozumieť najmä rozpustenie obecného zastupiteľstva *ex lege*, či zánik mandátu starostu obce *ex lege*. Uvedené konštatovanie navyše platí nielen pre fakultatívne miestne referendum podľa § 11a ods. 4 zákona o obecnom zriadení, vyhláseného na základe úvahy obecného zastupiteľstva, ale aj

pre miestne referendum o dôležitých otázkach života a rozvoja obce iniciovaného prostredníctvom petície obyvateľov obce na základe § 11a ods. 1 písm. c) zákona o obecnom zriadení.

Naznačené problémy vedú k úvahe *de lege ferenda*, v zmysle ktorej by sa právna úprava mala zmeniť tak, aby fixovala právnu záväznosť výsledkov miestneho referenda pre orgány obce. Po schválení zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorého súčasťou sú aj procesné normy súvisiace s organizáciou a zabezpečovaním celoštátneho referenda možno *de lege ferenda* uvažovať aj o novom systematickom začlenení procesnej časti právnej regulácie miestneho referenda (ako aj referenda na území VÚC), t. j. o jej presune zo zákona o obecnom zriadení do zákona č. 180/2014 Z.z.. Inou otázkou je hmotnoprávna úpravu miestneho referenda, ktorej ponechanie v zákone o obecnom zriadení ako „kódexe obecnej samosprávy“ by sa nemalo spochybňovať.

Referendum na území VÚC je na úrovni zákona upravené v § 15 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“). Zákonná konštrukcia referenda na území VÚC je takmer identická (až na niektoré drobné odchýlky), so zákonnou reguláciou miestneho referenda. K právnej regulácii referenda na území VÚC doposiaľ nevznikli žiadne povšimnutia hodné odborné publikačné výstupy, čo je zrejme odôvodnené aj tým, že z hľadiska doterajšej praktickej (ne)aplikácie možno tejto právnej úprave *de facto* pripisovať obsolétny charakter.

Podľa platnej právnej úpravy zastupiteľstvo VÚC vyhlási referendum o dôležitých otázkach, ktoré sa týkajú výkonu samosprávy samosprávneho kraja, ak sa na tom uznesie alebo ak o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov (§ 15 ods. 1). Predmetom referenda na území VÚC môže byť aj referendum o odvolaní predsedu VÚC (§ 15 ods. 2). Zastupiteľstvo vyhlási referendum o odvolaní predsedu VÚC, ak

- a) je neprítomnosť alebo zdravotná nespôsobilosť predsedu VÚC na výkon funkcie dlhšia ako šesť mesiacov,
- b) hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti predsedu, a tým vznikajú vážne nedostatky v správe samosprávneho kraja, alebo
- c) o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov.

Zastupiteľstvo VÚC vyhlási referendum na území VÚC tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od schválenia uznesenia o vyhlásení referenda na území VÚC. Ak petícia spĺňa náležitosti ustanovené osobitným zákonom, zastupiteľstvo vyhlási referendum tak, aby sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície samosprávne kraju. Petíciu overujú aspoň traja poslanci určení zastupiteľstvom, ktorí nemôžu byť členmi petičného výboru (§ 15 ods. 3 a 4). Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda (§ 15 ods. 5). V porovnaní s miestnym referendom sa žiada pripomenúť, že zákon o samosprávnych krajoch na rozdiel od zákona o obecnom zriadení výslovne ustanovuje, že referendum na území VÚC o tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí 24 mesiacov od jeho vykonania; to neplatí, ak ide o referendum o odvolaní predsedu (§ 15 ods. 6). Zastupiteľstvo VÚC vyhlási výsledky referenda na území VÚC do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch referenda (§ 15 ods. 7). Analyzovaný § 15 zákona o samosprávnych krajoch obsahuje aj blanketovú normu (odsek 8), prostredníctvom ktorej splnomocňuje zastupiteľstvá

samosprávnych krajov k tomu, aby prostredníctvom všeobecne záväzných nariadení upravili „podrobnosti o organizácii referenda.“.

IX. Súdny prieskum volieb v Slovenskej republike

IX.1. K teoretickému zdôvodneniu súdneho prieskumu volieb²⁴⁶

Oblasť volebného práva má medzi základnými právami privilegované postavenie. Aj pri akceptovaní rovnocennosti základných práv²⁴⁷ je nepochybné, že v demokratickej spoločnosti sa voľbami ustanovujú predstavitelia verejnej moci, teda osoby, ktoré vykonávajú štátnu moc a viac či menej určujú smerovanie spoločnosti. Treba síce brať do úvahy, že vývoj spoločnosti, a teda aj smerovanie štátu, determinuje veľké množstvo rôznych faktorov, pričom personálne obsadenie vrcholných orgánov štátnej moci je len jedným z nich, ale aj v prípade, ak by sme vychádzali z úvahy, že význam (národných) štátov klesá²⁴⁸, tak je nepochybné, že spoločnosť je v značnom rozsahu riadená verejnými autoritami (v zmysle orgánov disponujúcich verejnou mocou), ktorých rozhodnutia majú dosah na všetky subjekty na území daného štátu, teda aj na voličov. To znamená, že obyvatelia voliči,²⁴⁹ teda tzv. politický ľud, musia mať možnosť vybrať si slobodne tých, ktorí budú riadiť chod celku, ktorého sú súčasťou.

Výstižne poukázal na význam volebného práva Najvyšší súd USA v rozsudku *Wesberry v. Sanders*, keď uviedol: „*Nie je v slobodnej krajine zásadnejšie právo než právo vybrať si vo voľbách tých, ktorí budú písať zákony, podľa ktorých, ako dobrí občania, musia žiť. Ostatné práva, vrátane tých najzásadnejších, sú iluzórne, pokiaľ je právo na voľby v ohrození.*“ (citované podľa MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V., 2006, s. 42).

Voľby sú prirodzeným spôsobom, akým aktéri mocenského zápasu získavajú podiel na štátnej (verejnej) moci, a je potrebné zdôrazniť, že voľby ako technika ustanovenia predstavitel'a „verejnej autority“ či „vrchnosti“ sa používali aj podmienkach absencie masovej zastupiteľskej demokracie, napr. pri voľbách stavov, voľbách panovníka a pod. S istou nepresnosťou sa dá povedať, že voľby sú pre ľudí jednou z prirodzených foriem súťaže o podiel na moci. Táto súťaž musí byť založená na slobodnom rozhodovaní zúčastnených voličov.

Nielen v teórii ústavného práva sa často poukazuje na prirodzeno-právny charakter toho ktorého práva. Treba dodať, že sa stalo pomaly žiaducim zdôrazniť závažnosť nejakého práva jeho *prirodzeno-právnu povahu*. Modernita akoby prinášala posadnutosť prirodzeno-právnosťou, ktorá zrejme má byť stelesnením niečoho ako dobro. Naproti tomu pozitívne právo je často spájané s formalizmom a formalizmus je vnímaný (prevažne) negatívne. Predchádzajúce riadky boli, samozrejme do istej miery možno až nekorektným, zjednodušením vzťahu prirodzeno-právneho a pozitívno-právneho. Avšak, ak by sme vykonali referendum s nezmyselným predmetom tvoreným otázkou, či má mať právny poriadok prirodzeno-právny alebo pozitívno-právny, dovolíme si tvrdiť, že osoby zúčastniace sa referenda by v prevažnej miere hlasovali v prospech prirodzeno-právneho, lebo si to

²⁴⁶ K tejto problematike pozri aj kapitolu VI.

²⁴⁷ Máme na mysli základné práva bez ohľadu na často sa rôzniace označenie (ľudské práva a základné slobody, ústavné práva atď.)

²⁴⁸ Čo sa odôvodňuje veľmi rozmanito – napr. ekonomickou globalizáciou a s ňou spojenou daňovou konkurenciou medzi štátmi.

²⁴⁹ Súčasným trendom je, že právo voliť a byť volený sa postupne prestáva týkať len, resp. najmä, štátnych občanov.

v mysli spájajú s niečím pozitívnym. Ide zrejme o mechanizmus fungovania ľudského mozgu, podobne ako keď k slovu priradíme farbu.²⁵⁰

Nie je účelom tejto kapitoly analyzovať prirodzeno-právne a pozitívno-právne prvky v oblasti volebného práva, možno za zmienku stojí, že na právnických fakultách sa právo voliť vníma ako právo majúce prirodzeno-právnu povahu, hoci sa v učebných textoch bližšie neodôvodňuje,²⁵¹ prečo tomu tak je. Otázka, prečo, ak má volebné právo prirodzeno-právny charakter, tak prečo zhodne, či aspoň podobne, nie je upravené v každom štáte rovnako, otvára priestor pre úvahu, ako je to s prirodzeno-právnu povahou tohto práva, ako je to s jeho nemennosťou a poznateľnosťou už púhym rozumom. Vyzerá to skôr tak, že na nejakom mieste a v nejakom čase je voliť prirodzené, zatiaľ čo inde a v inom čase to prirodzené nemusí byť (o tom pozri aj III. 1.). A pokiaľ sa niekto domnieva, že je len otázkou času, kedy tomu tak bude všade, tak história nás učí, že táto domnienka môže byť vyvrátená.²⁵² Aj pri množstve rôznic sa názorov sa však iste zhodneme, že voľby sú *prirodzenou formou súťaže* o získanie podielu na štátnej moci. A v dôsledku zrovnoprávnenia ľudí je zřejmé, že voľby majú masový charakter. Ak by absentovala rovnosť medzi ľuďmi, tak ani voľby by nemali ten obsah, aký im prisudzujeme v demokratickom a právnom štáte. Voľba cisára ríšskymi kniežatami, voľba pápeža kardinálmi a všeobecné voľby sú natoľko odlišné, že ich v podstate spája len slovo „voľby“.

Právny poriadok musí zakotvovať „súťažný“ rozmer volieb na „ihrisku“, ktoré je definované všeobecnými princípmi volebného práva, ktorými sú podľa čl. 30 ods. 3 ústavy všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajné hlasovanie, pričom z judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva aj princíp slobody volieb.²⁵³ Ak toto všetko má právny

²⁵⁰ V neurológii sa tento jav označuje ako *synestézia*. Ako prvý ho zrejme popísal John Locke. Započítanie slova vyvoláva pocit farby, opačne to však nepôsobí, pohľad na farbu nevyvolá pociť slova (KOUKOLIK, F.: *Mozek a jeho duše*. 3. vydanie, Galén 2005, s. 59).

²⁵¹ Ide len o stručnejšie odôvodňovanie napr. cez zakotvenie formou legislatívne možného maxima.

²⁵² Ako príklad možno uviesť napr. Afganistan v posledných 60 rokoch a v súčasnosti mnoho štátov, ktoré sa odkláňajú od sekulárneho charakteru štátu. Zaujímavé je, ako dokáže teória odôvodňovať napr. vrodene právo, ktoré sa viaže na rasu (o tom pozri napr. KNAPP, V., 2002), resp. zaujímavé je ako dokáže teória odôvodňovať skoro čokoľvek.

²⁵³ Voľby sú vecou všeobecného (nie súkromného) záujmu, z čoho vyplýva povinnosť ich uskutočnenia inter alia slobodnou voľbou na základe rovného volebného práva, pričom prístup k verejným funkciám majú mať občania za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy). Posudzovanie iba férovosti volebnej kampane podľa doterajšej rozhodovacej praxe ústavného súdu nemalo spravidla dosah na vyhlásenie volieb za neplatné, resp. na ich zrušenie. Je vecou slobodnej súťaže a primusa volieb – občanov, aby sami a slobodne vyvodzovali dôsledky, hoci aj z *unfair* vedenej volebnej kampane. Aj podľa názoru ústavného súdu je potrebné princíp slobodných volieb radiť na rovnakú úroveň s princípmi všeobecnosti, rovnosti a priamosti volieb s tajným hlasovaním. Zároveň ale platí, že bez uplatnenia tohto princípu aj to najdokonalejšie uplatnenie ostatných princíпов stráca svoj zmysel. Sloboda volieb znamená aj slobodu rozhodovania každého voliča. Táto sloboda je zachovaná aj v prípade, ak je volič konfrontovaný s negatívnou, klamlivou, resp. ostro vedenou volebnou kampaňou. Len celkom výnimočne, a aj to pri dodržaní ďalších predpokladov, ústavný súd zasiahol do výsledku volieb kvôli *unfair* vedenej volebnej kampani, resp. dozvukom kampane v rámci volebného moratória, keďže účelom volieb je nepochybne aj objektívne zistenie vôle voličov týkajúcej sa správy verejných vecí. Rozhodovanie v každej volebnej veci je preto celkom individuálne a vždy záleží na posúdení okolností konkrétneho prípadu. – uznesenie sp. zn. PL. ÚS 3/2013 zo dňa 20. februára 2013

poriadok zabezpečiť, tak je nevyhnutné, že pôjde o právnu úpravu, ktorá nemôže byť extrémne stručná, skôr naopak. Ak má byť s takáto volebná súťaž vnímaná väčšinovým konsenzom ako spravodlivá, čo je v konečnom dôsledku aj predpoklad legitimacy volebného víťaza, musí byť volebný proces kontrolovateľný. Nazerajúc komplexne na volebné zákonodarstvo Slovenskej republiky, musíme vidieť ústavnoprávnu úpravu, ktorá rešpektuje princípy moderného konštitucionalizmu, s ústavou súladné podústavné zákonodarstvo, ktorého dodržiavanie je odkontrolovateľné. Pri subtílnejšom rozlíšení vystupuje do popredia práve prvok kontroly. Pokiaľ ide o ústavnú materiu, jej prípadné „deformácie“ sú, optimisticky povedané, málo pravdepodobné. Bežné zákonodarstvo zasa podlieha novej kontrole súladu s ústavou, ktorá by bola v našej, pluralisticky štruktúrovanej spoločnosti, zaiste využitá. Prvok „kontroly“ je zložitejší práve v rovine súdneho prieskumu volieb. Samozrejme voľby sa konajú pod dohľadom volebných komisií a taktiež sa v praxi využívajú aj prvky tzv. občianskej kontroly, ale je nepochybné, že toto všetko by bolo nedostačujúce, pokiaľ by absentovala možnosť autoritatívneho výroku o neplatnosti volieb (samozrejme enunciat rozhodnutia môže znieť aj inak). Je nepochybné, že takýto autoritatívny výrok by mal vyriešiť orgán verejnej moci a pritom by malo ísť o taký orgán verejnej moci, ktorý je nestranný a nezávislý. Tieto kritériá splňajú súdne orgány. V súvislosti s tým sa vynára paradox, na ktorý poukazujú P. Molek a V. Šimíček „*Vzniká tak zdánlivý paradox: o svátku demokracie môžu rozhodovať v konečnom dôsledku nedemokratické orgány.*“ (MOLEK, P. – ŠIMÍČEK, V., 2006, s. 9). Ak sa vychádza z predpokladu, že dodržanie pravidiel volebnej súťaže musí byť odkontrolovateľné, tak sa jasne formuluje požiadavka, že volebná súťaž, teda voľby, musia byť preskúmateľné, či prebehli ústavne a zákonne konformným spôsobom. A akokoľvek budeme rysovať konštrukciu tohto prieskumu, ako kľúčový orgán sa vyprofiluje orgán súdneho typu, teda orgán nielen nestranný, ale aj nezávislý.

Nakoľko všetko má svoju mieru, tak sa ako oprávnená vynára aj otázka, či je súd v takýchto (volebných) záležitostiach, skutočne nezávislý. Absolútna nezávislosť neexistuje a súd musí byť predovšetkým legitímnym orgánom. Suverénom v zastupiteľskej demokracii je ľud, a tak legitimita orgánu verejnej, v tomto prípade štátnej moci, sa odvádza alebo priamo od „ľudu“ teda od voličov, alebo ide o legitimitu odvodenú, teda nepriamu. Otázka nezávislosti slovenského volebného arbitra by nadobudla na závažnosti v prípade, ak by boli sudcovia priamo volení voličmi. Skutočnosť, že slovenskí sudcovia sú menovaní priamo voleným prezidentom a v prípade ústavných sudcov širší výber kandidátov realizuje dokonca parlament, tak nemožno hovoriť o narušení nestrannosti a nezávislosti v miere, ktorá by otvárala možné pochybnosti. A do úvahy treba brať aj to, že s úradom často prichádza aj úradný étos, čo formuluje J. Isensee ako tzv. „efekt Thomasa Becketa“ (ŠIMÍČEK, V., 2005, s.23). Sudcovia všeobecných súdov sú menovaní na dlhú dobu a v prípade ústavných sudcov, ktorých funkčné obdobie je dvanásťročné, treba zohľadňovať aj to, že ústavný súd sa personálne obmieňa v čoraz menších a častejších vlnách, teda je už tvorený rozhodovacím personálnym substrátom, ktorý sa skladá z členov vymenovaných nezriedka rôznymi prezidentmi. Samozrejme nemožno vylúčiť aj situáciu, ktorá by mohla narušovať otázku nestrannosti, lebo, ako sa vraví šedá je teória zelený strom života.²⁵⁴

²⁵⁴ Takúto situáciu si možno predstaviť v prípade, ak by bol volebným sťažovateľom kandidát, ktorý mal vo volebnom programe to, že napr. odvolá predsedu ústavného súdu a vymenuje iného – ak by takouto právomocou prezident aj disponoval.

Korektná diskusia o tom, či má existovať možnosť prieskumu volieb, povedie k záveru, že nakoľko volebný proces musí byť kontrolovateľný, tak musí existovať možnosť jeho prieskumu. Zhoda bude zrejme existovať aj v tom, že by tento prieskum mal vykonávať orgán súdneho typu. Širší priestor pre ďalšie úvahy poskytne otázka, ktoré súdy majú rozhodovať vo volebných veciach. Toto sa týka predovšetkým rozhodovania o volebných sťažnostiach, o ktorých rozhoduje ústavný súd. Súčasná ústavná matéria zveruje rozhodovanie vo volebných veciach Ústavnému súdu Slovenskej republiky. Týka sa to všetkých druhov volieb v rámci tzv. volebného zákonodarstva, teda volieb do národnej rady, volieb prezidenta, volieb do orgánov samosprávy obcí a miest, volieb do orgánov samosprávy vyšších územných celkov a volieb do Európskeho parlamentu. To so sebou prináša značné zaťaženie ústavného súdu, pretože volebná agenda má nárazový charakter a v prípade komunálnych volieb sa vyznačuje aj značným počtom podaných volebných sťažností bezprostredne po voľbách. Toto dostáva ústavný súd do veľmi zložitej situácie, nakoľko je dôležité, aby sa o volebnej sťažnosti rozhodlo v krátkej lehote, lebo je pochopiteľne žiaduce, aby v prípade, ak volebná sťažnosť nie je dôvodná, tak, aby sa postavenie víťaza volieb nespochybňovalo konaním vedeným na ústavnom súde, a naopak, v prípade, ak je volebná sťažnosť dôvodná, tak je dôležité, aby funkcia voleného funkcionára, zvoleného v neregulárnych voľbách, bola vykonávaná čo najkratšie. Súčasne je ale potrebné vytvoriť podmienky pre dodržanie kvality rozhodovania, teda rozhodovať tak, aby bolo dodržané právo na spravodlivý proces a aby pod zámenkou nedodržania istých, často praxou ústavného súdu vytvorených, formálnych procedúr, nedochádzalo k formalizovaniu konania vyúsťujúceho do odmietania sťažností z formálnych dôvodov.

Pri odôvodňovaní potreby prieskumu volieb práve orgánom súdneho typu možno argumentovať aj tým, že aktéri volebného zápasu, teda kandidáti a politické strany, sa vyznačujú značnou rozmanitosťou. Líšia sa majetkovými možnosťami, prístupom k médiám, zázemím v orgánoch verejnej moci a pod. Často ide o súperenie veľkého s malým a mocného so slabým. Nie je zámerom týchto riadkov podnietiť skepsu čitateľa pokiaľ ide o jeho pohľad na prirodzeno-právne a pozitívno-právne ponímanie základných a osobitne politických práv, ale zaiste by nebolo dobrým riešením, aby sme dospeli do štádia, že prirodzené bude právo silnejšieho.²⁵⁵ V máloktovej oblasti spoločenského života je súťaživosť tak intenzívna, ako práve vo sfére súperenia o podiel na štátnej (verejnej) moci. Z uvedeného dôvodu právny poriadok reguluje volebnú súťaž, a to stanovením pravidiel na prístup k médiám, k financovaniu a jeho kontrole, stanovením pravidiel volebnej reklamy a pod. Ak sa porovná volebné zákonodarstvo Slovenskej republiky (v zmysle objektívneho práva) v r. 1993 a dnes, je zrejme, že súčasná právna úprava je oveľa rozsiahlejšia a pre účastníkov politického boja stanovuje aj viac povinností. Toto je konštatovanie a nie hodnotenie, či je to tak dobré alebo nie. Zaiste prehnaná regulácia volieb sa môže zvrtnúť do súboja dodržiavania pravidiel a na druhej strane nedostatočná regulácia môže viesť k automatickému zvýhodneniu fakticky

²⁵⁵ Zaujímavý pohľad na prirodzený poriadok možno registrovať v antike (samozrejme ale nie len tam), napr. Kalliklés k tomu uvádza: „...to je podstatná známka spravodlnosti, aby silnejší vládľ slabšiemu a mēl více než on.“ (PLATÓN, GORGIAS. In.: *Spisy III*. Praha: OIKOYMENH, s. 281; citované podľa PŘIBÁŇ, J., 2007, s. 59).

(majetkovo, vplyvom) silnejšieho kandidáta.²⁵⁶ Okrem priamych účastníkov volieb, teda kandidátov a ich voličov, vstupujú do volebného procesu aj ďalšie subjekty, napr. elektronické a tlačene médiá, držiteľia licencií na vysielanie, občianski aktivisti a pod. Počet osôb vyvíjajúcich aktivity v súvislosti s voľbami narastá.

Z uvedených dôvodov je nevyhnutné, aby prieskum dodržiavania pravidiel volebnej súťaže vykonával orgán s čo možno najvyššou úrovňou nezávislosti, teda orgán súdneho typu.

IX.2. Súdny prieskum volieb v samostatnej Slovenskej republike

Právny poriadok zveroval už v čase vzniku samostatnej Slovenskej republiky súdnu kontrolu volieb tak všeobecných súdom, ako aj Ústavnému súdu Slovenskej republiky. Občiansky súdny poriadok upravoval konanie vo veciach voličských zoznamov tak, že volič (v zákone označovaný ako dotknutý občan) sa mohol obrátiť na súd príslušný podľa volebného okrsku s návrhom na vydanie rozhodnutia o vykonaní opravy alebo doplnení voličského zoznamu. Súd rozhodoval v takomto prípade do troch dní bez nariadenia pojednávania uznesením, proti ktorému nebolo prípustné odvolanie.

Súdnu ochranu proti rozhodnutiam volebných komisií vo veciach registrácie kandidátnych listín na účely volieb do národnej rady Národnej rady Slovenskej republiky v čase vzniku samostatnej Slovenskej republiky zveroval do pôsobnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší súd“) zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady. Neskôr sa úprava tohto konania stala súčasťou Občianskeho súdneho poriadku (zákonom č. 187/1998 Z. z.). Rovnako tak sa súčasťou Občianskeho súdneho poriadku stali aj konania o registrácii kandidátnych listín, resp. kandidátov pre ostatné typy volieb (vo vzťahu k voľbám orgánov samosprávy obcí zákonom č. 233/1998 Z.z., vo vzťahu k voľbám prezidenta zákonom č. 46/1999 Z.z., vo vzťahu k voľbám orgánov samosprávnych krajov zákonom č. 303/2001 Z.z. a vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu zákonom č. 353/2003 Z.z. a v súčasnosti sú obsiahnuté v ustanoveniach § 250z až 250zd.

Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky rozhodovať o neústavnosti a nezákonnosti volieb do národnej rady a orgánov územnej samosprávy bola upravená už v pôvodnom znení Ústavy Slovenskej republiky čl. 129 ods. 2). Ústavným zákonom č. 9/1999 Z.z. sa právomoc ústavného súdu vo volebných veciach rozšírila o právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta a ústavným zákonom č. 323/2004 Z. z. aj o právomoc rozhodovať o neústavnosti a nezákonnosti volieb do Európskeho parlamentu. Zákonná úprava súdneho prieskumu volieb ústavným súdom bola regulovaná od počiatku zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej aj „zákon o ústavnom súde“).

²⁵⁶ Kritické pohľady na nárast právnych regulácií sú všeobecne známe. Do istej miery to súvisí s entropiou v spoločnosti a nárastom rozmanitosti spoločenských vzťahov, ktoré so sebou prinášajú potrebu ich regulácií. Zaiste cestná premávka by si nevyžadovala takú podrobnú reguláciu pravidlami cestnej premávky, pokiaľ by na Slovensku bolo napr. 200 vozidiel, a nie 2 725 538 vozidiel, čo bol počet v r. 2014. Zdroj: <http://www.minv.sk/?celkovy-pocet-evidovanych-vozidiel-v-sr>.

Vývoj právnej úpravy súdneho prieskumu volieb bol ovplyvnený jednak rozširovaním jednotlivých typov priamych volieb (voľby prezidenta, voľby orgánov samosprávnych krajov, a voľby do Európskeho parlamentu) ale tiež úsilím o precizáciu zákonnej regulácie konania vo volebných veciach (zvlášť vo veciach týkajúcich sa registrácie kandidátnych listín).

IX.2.1. Pôsobnosť všeobecných súdov Slovenskej republiky vo volebných veciach

Pravidlá postupu a rozhodovania všeobecných súdov Slovenskej republiky vo volebných veciach sú regulované v Občianskom súdnom poriadku, v ktorého siedmej hlave sú upravené osobitné konania; konanie vo veciach zoznamu voličov (§ 250z) a konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín (§ 250za až § 250zd).

Podľa § 250z Občianskeho súdneho poriadku označeného nadpisom „Konanie vo veciach zoznamu voličov“

„(1) Ak obec sama neodstráni chyby alebo nedostatky v stálom zozname voličov, môže sa volič, ktorý je tým dotknutý, obrátiť na okresný súd príslušný podľa volebného okrsku s návrhom na vydanie rozhodnutia o vykonaní opravy alebo o doplnení stáleho zoznamu voličov.

(2) Účastníkmi konania sú navrhovateľ a obec.

(3) Súd rozhodne bez pojednávania uznesením do päť dní od podania návrhu. Rozhodnutie sa doručuje bezodkladne účastníkom konania.

(4) Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.“

Z citovaného vyplýva, že volič, ktorý je dotknutý chybou alebo nedostatkom v stálom zozname voličov, sa môže obrátiť na všeobecný súd, a to v prípade, ak túto chybu alebo nedostatok neodstránila samotná obec. Vecne príslušným na konanie je okresný súd, ktorého miestna príslušnosť sa riadi volebným okrskom. Účastníkmi konania sú navrhovateľ a obec, súd vo veci rozhodne bez pojednávania do piatich dní od doručenia návrhu na súd.

Podľa § 250za Občianskeho súdneho poriadku označeného nadpisom „Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky a pre voľby do Európskeho parlamentu“:

„(1) Ak Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán rozhodla
a) o registrácii kandidátnej listiny s úpravami, môže sa dotknutá kandidujúca politická strana, politické hnutie alebo koalícia politických strán a politických hnutí obrátiť na Najvyšší súd Slovenskej republiky s návrhom na vydanie rozhodnutia o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine,

b) o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny, môže sa dotknutá kandidujúca politická strana, politické hnutie alebo koalícia politických strán a politických hnutí obrátiť na Najvyšší súd Slovenskej republiky s návrhom na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidátnej listiny.

(2) Návrh podľa odseku 1 možno podať do troch dní odo dňa prevzatia rozhodnutia Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán.

(3) Účastníkmi konania sú politická strana, politické hnutie alebo koalícia politických strán a politických hnutí, ktorá podala návrh podľa odseku 1, a Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán.

(4) Súd rozhodne uznesením do päť dní od podania návrhu. Rozhodnutie sa doručuje bezodkladne účastníkom konania.

(5) Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.“

Citovaný článok upravuje konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do národnej rady a pre voľby do Európskeho parlamentu. Návrh možno podať proti rozhodnutiu Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej aj len „Štátna komisia), a to v prípadoch ak Štátna komisia odmietla registráciu kandidátnej listiny, alebo ak rozhodla o registrácii kandidátnej listiny s úpravami. V prvom z uvedených prípadov sa navrhovateľ domáha na súde domáha vydania rozhodnutia o zaregistrovaní kandidátnej listiny a v druhom prípade sa domáha navrhovateľ na súde rozhodnutia o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine. Návrh možno podať do 3 dní odo dňa rozhodnutia Štátnej komisie, účastníkmi konania sú politická strana, ktorá podala návrh a Štátna komisia. Súd rozhodne formou uznesenia do 5 dní odo dňa podania návrhu. Vo veci rozhoduje Najvyšší súd Slovenskej republiky.

Podľa § 250zb Občianskeho súdneho poriadku označeného nadpisom „Konanie vo veciach prijatia návrhu na kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky“:

„(1) Ak predseda Národnej rady Slovenskej republiky odmietol návrh na kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky, môže sa dotknutý kandidát obrátiť na Najvyšší súd Slovenskej republiky s návrhom na vydanie rozhodnutia o prijatí jeho návrhu na kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky.

(2) Návrh podľa odseku 1 možno podať do troch dní odo dňa doručenia oznámenia predsedu Národnej rady Slovenskej republiky o odmietnutí návrhu na kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky.

(3) Účastníkmi konania sú kandidát na prezidenta Slovenskej republiky a predseda Národnej rady Slovenskej republiky.

(4) Súd rozhodne uznesením do päť dní od podania návrhu. Rozhodnutie sa doručuje bezodkladne účastníkom konania.

(5) Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.“.

V § 250zb Občianskeho súdneho poriadku je upravené v zásade analogické konanie, ako pri konaní podľa § 250za Občianskeho súdneho poriadku, ktoré sa ale netýka volieb národnej rady, resp. volieb do Európskeho parlamentu, ale volieb prezidenta. V prípade ak predseda národnej rady, ktorému je zverená pôsobnosť registrovať kandidátov pre prezidentské voľby odmietne návrh na kandidáta na prezidenta Slovenskej republiky, môže dotknutý kandidát podať do 3 dní od doručenia odmietajúceho rozhodnutia návrh na Najvyšší súd Slovenskej republiky a žiadať, aby súd rozhodol o prijatí jeho návrhu na kandidáta na prezidenta. Účastníkmi konania sú dotknutý kandidát na prezidenta a predseda národnej rady. Na rozhodnutie vo veci má súd ustanovenú lehotu 5 dní od podania návrhu. Súd rozhodne formou uznesenia.

Podľa § 250zc Občianskeho súdneho poriadku označeného nadpisom „Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávnych krajov“:

„(1) Ak volebná komisia samosprávneho kraja rozhodla o nezaregistrovaní kandidáta, môže sa dotknutá kandidujúca politická strana, politické hnutie alebo koalícia politických strán a politických hnutí a dotknutý nezávislý kandidát obrátiť na okresný súd v sídle volebnej komisie samosprávneho kraja s návrhom na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta.

(2) Návrh podľa odseku 1 možno podať do troch dní odo dňa prevzatia rozhodnutia volebnej komisie samosprávneho kraja.

(3) Účastníkmi konania sú politická strana, politické hnutie alebo koalícia politických strán a politických hnutí a nezávislý kandidát podľa odseku 1 a volebná komisia samosprávneho kraja.

(4) Súd rozhodne uznesením do troch dní od podania návrhu. Rozhodnutie sa doručuje bezodkladne účastníkom konania.

(5) Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.“.

Podľa § 250zd Občianskeho súdneho poriadku označeného nadpisom „Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín pre voľby do orgánov samosprávy obcí“:

„(1) Ak miestna volebná komisia alebo mestská volebná komisia rozhodla o nezaregistrovaní kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obcí, 35) môže sa dotknutá kandidujúca politická strana, politické hnutie alebo koalícia politických strán a politických hnutí, alebo dotknutý nezávislý kandidát obrátiť na príslušný okresný súd s návrhom na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta.

(2) Návrh podľa odseku 1 možno podať do troch dní odo dňa prevzatia rozhodnutia miestnej volebnej komisie.

(3) Účastníkmi konania sú politická strana, politické hnutie, alebo koalícia politických strán a politických hnutí, alebo nezávislý kandidát podľa odseku 1 a miestna volebná komisia alebo mestská volebná komisia.

(4) Súd rozhodne uznesením do troch dní odo dňa podania návrhu. Rozhodnutie sa doručuje bezodkladne účastníkom konania.

(5) Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.“.

Z citovaného vyplýva, že v ustanoveniach § 250zc a § 250zd Občianskeho súdneho poriadku je upravené v zásade analogické konanie, ako v ustanoveniach § 250za a § 250zb Občianskeho súdneho poriadku týkajúce sa registrácie kandidátnych listín, resp. kandidátov pre voľby orgánov oboch stupňov územnej samosprávy, t.j. orgánov, ktorých pôsobnosť je územne obmedzená (netýka sa celého územia Slovenskej republiky). Vzhľadom na túto skutočnosť je logické, že rozhodovanie registračných sporov súvisiacich s voľbami orgánov územnej samosprávy nie je zverené do pôsobnosti najvyššieho súdu, ale do pôsobnosti okresných súdov, ktorých miestna príslušnosť sa riadi miestom, kde sa nachádza príslušná volebná komisia (teda v obvode ktorého súdu sa volebná komisia nachádza). Účastníkmi konania sú kandidujúce politické strany alebo koalície politických strán, ktoré predkladajú kandidátne listiny, alebo samotný kandidát, ak kandiduje ako nezávislý kandidát na jednej strane a na druhej strane je účastníkom volebná komisia samosprávneho kraja (pri konaní podľa § 250zc) alebo miestna volebná komisia, resp. mestská volebná komisia, pri konaní podľa § 250zd. V oboch prípadoch možno podať návrh do 3 dní od prevzatia rozhodnutia príslušnej volebnej komisie a súd rozhodne do 3 dní odo dňa podania návrhu.

Sumarizujúc právnu reguláciu konaní v registračných veciach upravených v § 250z až 250zd Občianskeho súdneho poriadku sa žiada zdôrazniť, že vo všetkých prípadoch rozhoduje súd uznesením, proti ktorému nie je príslušný opravný prostriedok, t.j. ide o jednoinštančné konanie, pričom z povahy a účelu týchto súdnych predmetných súdnych konaní naliehavo vyplýva požiadavka na rýchlosť súdneho konania, čo sa prejavuje v relatívne krátkych lehotách určených na rozhodnutie súdu (3., resp. 5 dní). Aj keď ide o poriadkové lehoty pre príslušný súd, treba poznamenať, že prípadné prekročenie lehoty na rozhodnutie môže spôsobiť zmarenie účelu týchto konaní.

IX.2.2. Pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky vo volebných veciach

Právny poriadok Slovenskej republiky zveruje súdny prieskum volieb aj do pôsobnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky, a to formou ústavnoprávneho zakotvenia prostredníctvom čl. 129 ods. 2 ústavy, podľa ktorého „*Ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta Slovenskej republiky, volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, volieb do orgánov územnej samosprávy a volieb do Európskeho parlamentu.*“. Z citovaného vyplýva, že ústavnoprávna úprava zahŕňa všetky druhy volieb, ktoré sa realizujú v Slovenskej republike v rámci tzv. masovej demokracie. Vhodnosť, ba dokonca vyslovená potrebnosť takéhoto pozitívneho zakotvenia vystupuje do popredia v porovnaní s niektorými inými voľbami v rámci verejného práva, ako príklad možno uviesť napr. voľby uskutočňované národnou radou, napr. voľby predsedu Najvyššieho kontrolného úradu a pod. Ústavný súd v rámci súdneho prieskumu volieb poskytuje ochranu nielen subjektívnemu volebnému právu, ale v konečnom dôsledku aj ochranu objektívnemu volebnému právu.²⁵⁷

Dôvodom pre podanie sťažnosti podľa čl. 129 ods.2 (ďalej aj ako „volebná sťažnosť“) je sťažovateľom tvrdená (namietaná) neústavnosť alebo nezákonnosť volieb. Čo treba rozumieť pod neústavnosťou a čo pod nezákonnosťou volieb zákon nekonkretizuje. Ak vychádzame z ústavnej charakteristiky, tak Ústavný súd Slovenskej republiky je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Pokiaľ čl. 129 ods. 2 ústavy spomína aj nezákonnosť, tak je nevyhnutné, aby ústavný súd vymedzil svojou rozhodovacou činnosťou, čo je „nezákonnosť“, ktorá by zakladala dôvodnosť volebnej sťažnosti. Interpretáciou príslušného ustanovenia ústavy vedúcej k záveru, že akékoľvek porušenie zákona pri voľbách by znamenalo možnú neplatnosť volieb, resp. ich zrušenie, by viedlo k absurdným a neriešiteľným situáciám. Samotné voľby sa skladajú z viacerých štádií, okrem kandidátov sa na nich zúčastňuje mnoho ďalších aktérov, ako sú členovia volebných štábov, médiá, členovia volebných komisií. Mnohosť aktivít v rámci volieb zvyšuje riziko porušenia zákona. Základný rámec svojej rozhodovacej činnosti vo volebných veciach načrtol ústavný súd už v prvých rokoch svojej činnosti, keď konštatoval, že právomoc ústavného súdu zrušiť výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné sa uplatní len vtedy, ak k porušeniu zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušovanie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (uznesenie sp. zn. PL. ÚS 17/94 z 27.10.1994).²⁵⁸ Na tomto pôdoryse sa rozvíjala aj neskoršia

²⁵⁷ Zmyslom rozhodovania ústavného súdu o volebných sťažnostiach nie je sankcionovanie kandidáta, ktorý porušil zákon alebo v prospech ktorého bol porušený zákon, ale posúdenie, či volebné vady mohli ovplyvniť výsledok volieb. Z toho však vyplýva, že je nutné posúdiť nielen volebné vady spôsobené priamo kandidátmi, ale vziať do úvahy aj volebné vady spôsobené inými osobami (ochrana objektívneho volebného práva); k tomu pozri napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 78/2011 zo dňa 23. februára 2011

²⁵⁸ Voľby môžu byť v zmysle judikatúry ústavného súdu (a tiež podľa teórie ústavného práva) spochybnené v zásade tromi spôsobmi, a to tým, že došlo k volebnej chybe (napr. nesprávne sčítanie hlasov a iné číselné omyly), k volebnému deliktu (úmyselne nesprávne sčítanie alebo iné falšovanie volieb počas ich priebehu) alebo k neprípustnému ovplyvňovaniu výsledku hlasovania (oblasť nekalej volebnej súťaže a použitých prostriedkov volebnej kampane); pozri napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 98/2007 z 3. júla 2008.

Volebné vady sa neposudzujú podľa zásad súdnicstva správneho, ale podľa zásad súdnicstva volebného. Volebný výsledok sa zrušuje len vtedy, ak volebná vada mohla mať vplyv na celkové rozhodnutie voličov. Dôležitým komponentom volebného súdnicstva je teda zisťovanie intenzity volebných väd z hľadiska ich vplyvu na výsledok volieb. S ohľadom na uvedené možno uviesť, že vo všeobecnosti musia byť splnené tri predpoklady, aby bolo možné vyhovieť volebnej sťažnosti: 1. protizákonnosť, porušenie volebných zákonov; 2. vzťah medzi

rozhodovacia prax ústavného súdu. S istým zjednodušením sa dá povedať, že ak dôjde k porušeniu zákona takým spôsobom, že to ovplyvní slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti, tak v takomto prípade je intenzita nezákonnosti tak vysoká, že sa premieta až do neústavnosti.

Ústavná rovina úpravy súdneho prieskumu volieb je veľmi stručná, pričom za pomerne stručnú možno považovať aj úpravu obsiahnutú v osobitnom zákone; ide o zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej aj ako „zákon o ústavnom súde“), ktorého siedmy oddiel upravuje v § 59 až § 63d konanie vo volebných veciach. V samotnom konaní pred ústavným súdom sa, pochopiteľne, aplikujú aj iné ustanovenia zákona o ústavnom súde.²⁵⁹ Zákon o ústavnom súde odkazuje aj na podpornú aplikáciu ďalších právnych predpisov, konkrétne Občianskeho súdneho poriadku a Trestného poriadku. V prípade volebných sťažností sa podporne aplikuje Občiansky súdny poriadok. Zákon stanovuje okruh osôb, ktoré disponujú aktívnou legitimáciou (osoby oprávnené podať návrh) a vymedzuje aj ďalších účastníkov konania, určuje lehotu na podanie volebnej sťažnosti a ustanovuje aj náležitosti, ktoré musí volebná sťažnosť obsahovať.

Osoby oprávnené podať volebnú sťažnosť

Volebnú sťažnosť týkajúcu sa volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, do Európskeho parlamentu a volieb do orgánu miestnej samosprávy obcí a miest a orgánu miestnej samosprávy vyšších územných celkov môžu podať podľa § 59 ods. 1 navrhovateľa uvedení v § 18 ods. 1 písm. a) až e) zákona o ústavnom súde, teda:

- a) najmenej 1/5 poslancov národnej rady,
- b) prezident,
- c) vláda,
- d) súd (všeobecný súd; pozn.), a to v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou a
- e) generálny prokurátor slovenskej republiky.

V § 59 ods. 1 zákona o ústavnom súde sú ustanovené ďalšie subjekty oprávnené podať takúto volebnú sťažnosť, ktorými sú:

- f) politická strana, ktorá sa na voľbách zúčastnila,
- g) 10% oprávnených voličov volebného obvodu,
- h) kandidát, ktorý získal vo volebnom obvode najmenej 10% voličov.

Do istej miery mäťuco pôsobí ustanovenie § 59 ods. 2 zákona o ústavnom súde, ktorý vymenúva navrhovateľov *sťažnosti proti výsledku volieb*, pričom už z predchádzajúceho odseku, teda z § 59 ods. 1 zákona o ústavnom súde vyplýva, že sťažnosť možno podať aj proti *výsledku volieb*. Čl. 129 ods. 2 ústavy hovorí o sťažnosti o ústavnosti a zákonnosti volieb. Čoho by sa mala týkať volebná sťažnosť proti výsledku volieb možno vyvodiť z ustanovenia § 63 ods. 1 písm. b) a c) zákona o ústavnom súde, podľa ktorého môže ústavný súd „*zrušiť napadnutý výsledok volieb a zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený*“. Pôjde napr. o situáciu, kedy jedinou vadou volieb bude zlé sčítanie hlasov a v takomto prípade nebude potrebné voľby opakovať, ale po prepočítaní hlasov bude vyhlásený za zvoleného ten, kto bol riadne zvolený, resp. napr. pokiaľ získajú viacerí

touto protizákonnosťou a neplatnosťou volieb alebo voľby kandidát a a 3. intenzita protizákonnosti, ktorá už spochybňuje výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov; pozri napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 22/2008 zo dňa 17. septembra 2008.

²⁵⁹ Napr. § 20 zákona o ústavnom súde ustanovujúci všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania pred ústavným súdom.

kandidáti pri voľbách do zastupiteľstiev samosprávy obcí rovnaký počet hlasov, tak bude víťaz určený žrebom. V konečnom dôsledku však možno zlé sčítanie hlasov (pokiaľ by riadne sčítanie hlasov prinieslo iný volebný výsledok) kvalifikovať ako neústavnosť volieb.

Pri voľbách prezidenta republiky môže podať volebnú sťažnosť podľa § 63a ods. 1 zákona o ústavnom súde okrem navrhovateľov uvedených v § 18 ods. 1 písm. a), c) a e) zákona o ústavnom súde, teda najmenej 1/5 poslancov národnej rady, vlády a generálneho prokurátora aj kandidát na funkciu prezidenta, ktorý vo voľbe neuspel.

Ďalší účastníci konania vo volebných veciach

V prípade volebnej sťažnosti o neústavnosť a nezákonnosť volieb do národnej rady, Európskeho parlamentu a orgánov územnej samosprávy sú podľa § 61 zákona o ústavnom súde okrem navrhovateľa účastníkmi konania aj politické strany,²⁶⁰ ktoré vo voľbách získali zastúpenie v národnej rade, v Európskom parlamente alebo v orgánoch miestnej samosprávy. Pokiaľ je navrhovateľom kandidát, ktorý získal vo volebnom obvode aspoň 10% hlasov oprávnených voličov, tak druhým účastníkom konania je kandidát, proti ktorému sťažnosť smeruje. V prípade volebnej sťažnosti o neústavnosť a nezákonnosť volieb prezidenta ďalším účastníkom aj zvolený kandidát.

Lehota na podanie volebnej sťažnosti

Ústava nestanovuje na podanie volebnej sťažnosti žiadnu lehotu, túto zakotvuje zákon o ústavnom súde v § 60 ods. 2 pre voľby do národnej rady, Európskeho parlamentu a voľby do orgánov územnej samosprávy a v § 63b ods. 2 pre voľby prezidenta Slovenskej republiky. Pri všetkých typoch volieb je potrebné podať volebnú sťažnosť v lehote desiatich dní po oznámení výsledku volieb. Zákon o ústavnom súde neupravuje výslovne, či sa deň, kedy došlo k skutočnosti určujúcej začiatok lehoty, započítava alebo nezapočítava do plynutia tejto lehoty. Zákon o ústavnom súde sa takisto nezmieňuje o tom, čo v prípade, ak prípadne posledný deň lehoty na sobotu, nedeľu alebo sviatok. Pre tieto účely treba aplikovať § 31a zákona o ústavnom súde, v zmysle ktorého *„Ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevyklučuje, použijú sa na konanie pred Ústavným súdom primerane ustanovenia Občianskeho súdneho poriadku alebo Trestného poriadku.“*

Slovné spojenie „po oznámení“ treba vykladať tak, že lehota začne plynúť po dni oznámenia, nakoľko zo zákona nevyplýva, že by prvý deň plynutia lehoty uplynul v deň, kedy boli výsledky volieb oznámené.²⁶¹ Formulácia „po oznámení“ pôsobí v porovnaní s určením okamihu plynutia času pri sťažnosti fyzických a právnických osôb upravenej v § 49 a nasl. zákona o ústavnom súde (sťažnosť podľa čl. 127 ods. 1 ústavy) alebo v porovnaní s úpravou týkajúcou sa podávania sťažností orgánov územnej samosprávy upravenej v § 57 a nasl. zákona o ústavnom súde (sťažnosť podľa čl. 127a ods. 1 ústavy), pri ktorých zákonodarcia použil formulácie „od právoplatnosti“ resp. „odo dňa“, trochu disharmonicky. Pokiaľ ide

²⁶⁰ Zákon o ústavnom súde spomína aj „politické hnutia“, ale vzhľadom na zákonnú úpravu zakladania a registrácie politických strán a politických hnutí nie je medzi týmito označeniami z právneho hľadiska rozdiel.

²⁶¹ V tejto súvislosti možno poukázať na § 72 ods. 2 zákona č. 182/1993 Sb. o Ústavní soudu České republiky pred jeho novelizáciou zákonom č. 83/2004 Sb., ktorý plynutie lehoty na podanie ústavnej sťažnosti upravoval nasledovne: *„Ústavní stížnost lze podat ve lhůtě 60 dnů. Tato lhůta počíná dnem, kdy nabylo právní moci rozhodnutí o posledním prostředku, který zákon k ochraně práva poskytuje (§ 75 odst. 1), a není-li takového prostředku, dnem, kdy došlo ke skutečnosti, která je předmětem ústavní stížnosti.“* Z uvedenej formulácie vyplývalo, že prvý deň plynutia lehoty uplynul už v ten istý deň, keď nastala skutočnosť rozhodujúca pre začatie jej plynutia. Tento „chyták“ na advokátov bol neskôr odstránený vyššie spomenutou novelizáciou.

o uplynutie lehoty, v prípadoch ak jej koniec pripadne na sobotu, nedeľu alebo sviatok, je posledným dňom lehoty najbližší nasledujúci pracovný deň. Presun lehoty na najbližší pracovný deň je dôležitý aj preto, že ide o pomerne krátku lehotu. Návrh treba v lehote podať ústavnému súdu, nepostačuje podať ho na ktorýkoľvek súd v Slovenskej republike s tým, že by už takýmto podaním bola lehota zachovaná a predmetný súd by postúpil²⁶² následne vec na ústavnému súdu.²⁶³

Náležitosti volebnej sťažnosti

Návrh na začatie konania vo veci volebnej sťažnosti pre neústavnosť a nezákonnosť volieb do národnej rady, Európskeho parlamentu a orgánov územnej samosprávy musí obsahovať náležitosti stanovené § 20 (všeobecné náležitosti) a § 60 ods. 1 (osobitné náležitosti) zákona o ústavnom súde. Návrh musí mať písomnú formu, musí obsahovať, akej veci sa týka, označenie navrhovateľa, proti komu návrh smeruje, akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha (petit), odôvodnenie návrhu a navrhované dôkazy. Návrh musí podpísať navrhovateľ, prípadne jeho zástupca. K návrhu na začatie konanie musí byť priložené splnomocnenie pre advokáta, pričom v splnomocnení musí byť výslovne uvedené, že sa udeľuje na konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky. V niektorých prípadoch nie je zastúpenie navrhovateľa advokátom povinné²⁶⁴. Okrem týchto všeobecných náležitostí musí návrh obsahovať vyjadrenie navrhovateľa (sťažovateľa) o tom, či napáda voľby na celom území Slovenskej republiky alebo len v určitom volebnom obvode, pričom kandidát môže napádať zvolenie iného kandidáta len vo svojom obvode. Návrh musí obsahovať dôvody, pre ktoré voľby napáda a tiež aj označenie dôkazov²⁶⁵ (ide vlastne o konkretizáciu

²⁶² Pri posudzovaní podmienok konania vo volebnej sťažnosti, ktorá bola Ústavnému súdu Slovenskej republiky postúpená všeobecným súdom podľa § 104 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku, povaha veci vylučuje primerané použitie ustanovenia § 82 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku v konaní pred ústavným súdom. Konanie vo volebných veciach – za platného právneho stavu – nemožno pred ústavným súdom začať postúpením veci všeobecným súdom. Vyslovený názor sa opiera o princíp právnej istoty vyjadrený v skutočnosti, že vo volebných veciach ustanovil zákonodarca lehotu, v rámci ktorej môže procesne legitimovaná osoba podať volebnú sťažnosť na ústavný súd. Pri súčasnej aplikácii § 82 ods. 2 a § 104 ods. 1 druhej vety za bodkočiarkou Občianskeho súdneho poriadku by sa pripustila možnosť začatia konania na ústavnom súde aj s viacmesačným odstupom po oznámení výsledku volieb. – uznesenie sp. zn. PL. ÚS 13/1999 z 27. januára 1999

²⁶³ Z textu § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde prvej vety „Návrhy vo veciach, na ktorých prerokovanie nemá Ústavný súd právomoc, návrhy, ktoré nemajú náležitosti predpísané zákonom, neprípustné návrhy alebo návrhy podané niekým zjavne neoprávneným, ako aj návrhy podané oneskorene, môže Ústavný súd na predbežnom prerokovaní odmietnuť uznesením bez ústneho pojednávania“ sa dá vyvodiť záver, že ústavný súd by mohol prijať naďalšie konanie aj návrh, ktorý bol podaný oneskorene. Z judikatúry doterajšej ústavného súdu ale vyplýva skôr opak (pozri napr. uznesenia vo veciach sp. zn. IV. ÚS 14/03, I. ÚS 64/03, I. ÚS 188/03).

²⁶⁴ Napr. ak navrhovateľom bude generálny prokurátor Slovenskej republiky a pod. (podľa § 21 ods. 3 zákona o ústavnom súde „Štátne orgány alebo orgány územnej samosprávy ako účastníkov konania alebo vedľajších účastníkov konania na ústnom pojednávaní zastupuje nimi ustanovený zástupca. Ak nejde o zástupcu zákonodarného orgánu alebo o skupinu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky uvedenej v § 18 ods. 1 písm. a), musí mať vysokoškolské právnické vzdelanie.“

²⁶⁵ Súčasťou zákonných náležitostí sťažnosti sú aj dôvody, pre ktoré sa voľby napádajú, s označením dôkazov [§ 60 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde]. „Vzhľadom na význam volieb v demokratickej spoločnosti a z neho vyplývajúcu prezumpciu ich ústavnosti a zákonnosti je na sťažovateľovi, aby v záujme prijatia jeho sťažnosti Ústavným súdom Slovenskej republiky na ďalšie konanie (pri predbežnom prerokovaní) kvalifikovaným spôsobom označil také dôkazy, ktoré vzhľadom na konkrétne okolnosti prípadu nasvedčujú, že jeho tvrdenia o neústavnosti alebo nezákonnosti volieb sú reálne možné, prípadne pravdepodobné, a zároveň sú spôsobilé preukázať porušenie Ústavy Slovenskej republiky (čl. 30 ods. 1 a 3 a čl. 31) a zákona č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení 49 Občianskeho súdneho poriadku v znení zákona č. 335/2007 Z. z. odôvodňujúce záver o inom legitímnom výsledku volieb. Funkcia Ústavného súdu Slovenskej republiky v rámci prieskumu ústavnosti a zákonnosti volieb nemôže byť vykladaná tak extenzívne, že by v konečnom dôsledku jeho činnosť mala nahrádzať, prípadne dopĺňať činnosť na to povolaných volebných či iných

požiadavky, ktorú na návrh kladie už § 20 zákona o ústavnom súde). Navrhovateľ musí preukázať, že je oprávneným navrhovateľom (uviesť potrebné údaje a dôkaz o svojej účasti vo voľbách), To znamená, že kandidát, ktorý je sťažovateľom (navrhovateľom) bude musieť priložiť dôkaz o svojej kandidatúre a o počte hlasov získaných vo voľbách. Pokiaľ bude podaný návrh skupinou voličov príslušného volebného obvodu, títo musia k návrhu pripojiť svoje podpisy a adresy. Povinnosť preukazovať svoju aktívnu legitimáciu nemajú navrhovatelia uvedení v § 18 písm. a) až e) zákona o ústavnom súde, t. j. najmenej 1/5 poslancov národnej rady, prezident Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky, súd, a to v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou a generálny prokurátor Slovenskej republiky.

Návrh na začatie konania vo veci volebnej sťažnosti vo veci neústavnosti a nezákonnosti prezidenta Slovenskej republiky musí okrem všeobecných náležitostí podľa § 20 zákona o ústavnom súde aj náležitosti podľa § 63b ods. 1 zákona o ústavnom súde, a to vyjadrenie navrhovateľa (sťažovateľa) o tom, či napáda voľbu prezidenta Slovenskej republiky na celom území Slovenskej republiky, alebo len v určitom volebnom okrsku, vyjadrenie, či voľbu prezidenta napáda pre neústavnosť alebo pre nezákonnosť, alebo z oboch týchto dôvodov, pričom má konkretizovať aj právne predpisy, ktorých porušenie namieta. V návrhu ďalej musia byť uvedené dôvody, pre ktoré sťažovateľ voľbu prezidenta SR napáda a je potrebné súčasne označiť aj dôkazy. Pokiaľ je navrhovateľom kandidát na funkciu prezidenta, ktorý vo voľbe neuspel, musí v sťažnosti (návrhu) uviesť údaje a dôkazy, z ktorých bude zrejmé, že je oprávneným navrhovateľom. Skupina poslancov národnej rady, vláda Slovenskej republiky a generálny prokurátor, teda navrhovatelia podľa § 18 písm. a), c), e) zákona o ústavnom súde, túto povinnosť nemajú. Pri všetkých typoch volieb sa musí vo volebnej sťažnosti uviesť, čoho sa navrhovateľ (navrhovatelia) domáha, t.j. tzv. petit.

Rozhodovanie o volebnej sťažnosti

Ústavný súd rozhoduje o volebnej sťažnosti v pléne (čl. 131 ods. 1 ústavy). Vec je spravídla pridelená sudcovi ústavného súdu, ktorý je pre túto konkrétnu vec sudcom spravodajcom.²⁶⁶ Konanie sa delí na dve časti, a to:

- a) predbežné prerokovanie sťažnosti,
- b) konanie vo veci samej.

Ústavný súd návrh predbežne prerokuje návrh (volebnú sťažnosť) na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. V prípade, ak Ústavný súd volebnú sťažnosť z dôvodov uvedených v § 25 ods. 2 zákona o ústavnom súde odmietne, rozhodne tak formou uznesenia. Takisto o prijatí volebnej sťažnosti na ďalšie konanie rozhoduje Ústavný súd uznesením.

V konaní vo veci samej, teda po jej prijatí na ďalšie konanie vykonáva ústavný súd dokazovanie, pričom vychádza aj z volebnej dokumentácie, ktorú si sám vyžiada. Dokazovanie vo volebných veciach sa bude do istej miery líšiť pri volebných sťažnostiach týkajúcich sa volieb do orgánov miestnej samosprávy v porovnaní s inými typmi volieb a to v dôsledku toho, že volebných sťažností po voľbách do orgánov miestnej samosprávy je

orgánov, a to dokonca v tom smere, že iba na základe špekulatívne formulovaných námietok bude Ústavný súd Slovenskej republiky podrobne rekonštruovať celý volebný proces.“; uznesenie sp. zn. PL. ÚS 3/2010 z 27. januára 2010.

²⁶⁶ Podľa § 4 ods. 6 zákona o ústavnom súde „Predseda Ústavného súdu môže poveriť niektorého zo sudcov prípravou podkladov potrebných na rozhodnutie pléna Ústavného súdu a referovať o nich na jeho zasadnutí (ďalej len „spravodajca“).“.

počtom pomerne veľa²⁶⁷ a takisto z dôvodu, že Ústavný súd má na rozhodnutie ustanovenú lehotu 90 dní od doručenia sťažnosti (§ 63 ods. 6 zákona o ústavnom súde).

Konanie o volebných sťažnostiach po prijatí sťažnosti na ďalšie konanie „...je verejné, ak ústavný súd z dôležitých dôvodov verejnosť z účasti na celom pojednávaní alebo jeho časti nevyľúčil“ (§ 30 ods. 4 druhá veta zákona o ústavnom súde), pričom vo vzťahu k verejnosti pojednávania vo volebných veciach možno podporne aplikovať predpis upravujúci občianskoprávne konanie pred všeobecnými súdmi (Občiansky súdny poriadok).

Z doterajšej praxe ústavného súdu možno vyvodiť, že v konaní vo volebných veciach sa riadi tzv. koncentračnou zásadou, t.j. neakceptuje, resp. nemusí akceptovať vykonanie ďalších dôkazov, ktoré boli navrhnuté po lehote na podanie volebnej sťažnosti a takisto nemusí pripustiť ďalšiu argumentáciu, resp. prejednávanie ďalších dôvodov volebnej sťažnosti, než tých, ktoré boli predložené ústavnému súdu v lehote na podanie volebnej sťažnosti. Aplikácia tzv. koncentračnej zásady je do istej miery sporná, pretože by sa mala aplikovať tam, kde ju zákon výslovne upravuje – napr. v zmenkovom rozkaznom konaní, pri sporoch týkajúcich sa nekalej súťaže, konkurzu a vyrovnania a pod. Neprimerané presadzovanie tzv. koncentračnej zásady, môže na druhej strane viesť (a čo môže byť, to zvyčajne aj nastane) k navrhovaniu dôkazov *in eventum*, čo znamená, že účastník konania v obave, že po uplynutí istej lehoty nebude už ním navrhnutý dôkaz vykonaný, navrhne z dôvodu opatrnosti všetky možné návrhy na vykonanie dokazovania.

Ďalším problémom je aj to, že rozhodovacia prax Ústavného súdu nezriedka trpí istou nejednotnosťou. Ústavný súd síce sprísňuje požiadavky na konanie o volebnej sťažnosti, ale na druhej strane z jeho rozhodovacej praxe vyplýva aj to, že konanie o volebných veciach vníma ako mimoriadne závažné a v nadväznosti na to aplikuje aj prvky, ktoré idú napr. nad rámec jeho viazanosti petitom sťažnosti.²⁶⁸ Samotné dokazovania sa vo všeobecnosti vykonáva pred Ústavným súdom, pričom pri volebných sťažnostiach týkajúcich sa volieb do orgánov miestnej samosprávy ho uskutočňuje z poverenia pléna ústavného súdu spravidla sudca spravodajca a to nie zriedka aj mimo sídla ústavného súdu. Súvisí to so značnou litigačnou záťažou kladenou na ústavný súd najmä po tomto type volieb.

Rozhodnutie vo veci samej

Rozhodnutie vo veci samej vo volebných veciach prijíma ústavný súd na zasadnutí pléna. Pokiaľ Ústavný súd dospeje k záveru, že volebná sťažnosť smerujúca proti voľbám do národnej rady, Európskeho parlamentu, resp. voľbám do orgánov miestnej samosprávy nie je dôvodná, zamietne ju rozhodnutím vo forme uznesenia (možno to vyvodiť z § 63 ods. 1 písm. d) v spojení s § 63 ods. 2 zákona o ústavnom súde). V tejto súvislosti možno kriticky

²⁶⁷V posledných rokoch ide o 100 a viac volebných sťažností po každých všeobecných voľbách do orgánov samosprávy obcí.

²⁶⁸ V konaní vo volebných veciach, ktorého účelom je predovšetkým záujem na tom, aby volebný výsledok odrážal skutočnú vôľu voličov a bol tak zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu, sa Ústavný súd Slovenskej republiky musí riadiť princípom materiálneho chápania ústavnosti a vysporiadať sa s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti a ústavnosti volebného procesu, čo ho tiež oprávňuje preskúmať sťažnosťou napadnuté voľby a rozhodnúť o nej aj mimo rámca jej petitu. – nález sp. zn. PL. ÚS 96/2007 zo 16. apríla 2008.

poznamenať, že pre zamietnutie volebnej sťažnosti smerujúcich proti voľbám prezidenta zákon o ústavnom súde z nepochopiteľných dôvodov ustanovuje formu nálezu (pozri § 63d ods. 1 a 2 zákona o ústavnom súde).

V prípade, ak ústavný súd dospeje k záveru, že volebná sťažnosť je dôvodná rozhodne nálezom, a to pri voľbách do národnej rady, Európskeho parlamentu a voľbách do orgánov miestnej samosprávy tak, že môže vyhlásiť voľby za neplatné, zrušiť napadnutý výsledok volieb, alebo zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený [§ 63 ods. 1 písm. a), b) a c) zákona o ústavnom súde]. Ak ústavný súd dospeje k záveru, že volebná sťažnosť je dôvodná pri sťažnostiach smerujúcich proti voľbám prezidenta SR, tak môže vyhlásiť nálezom voľbu prezidenta SR za neplatnú a nariadiť opakovanie voľby.

Poznámka de constitutione a de lege ferenda

Volebná agenda súdov má cyklický charakter, nakoľko sa vyskytuje v určitých časových periódach v spojení s uskutočnením volieb. To značí, že litigačná záťaž súdov má nárazový charakter. Pokiaľ ide o konanie na všeobecných súdoch, teda o konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín, možno konštatovať, že povaha týchto právnych vecí by nemala spôsobovať závažnejšie problémy pri zabezpečovaní rozhodovania o nich v zákonom ustanovených lehotách. V odlišnej situácii je volebná agenda ústavného súdu, pretože rozhodovanie o neústavnosti a nezákonnosti volieb otvára podstatne širší priestor pre argumentáciu účastníkov konania a tiež aj pre dokazovanie, ktoré môže byť neraz zložité. Jedným z riešení tejto situácie (nepochybne nie najšťastnejších), môže byť formalistickejší postup ústavného súdu založený na rigidnom uplatňovaní procesných pravidiel. To sa však prieči požiadavke, aby ústavný súd garantoval ochranu materiálneho právneho štátu (materiálny prístup k ochrane ústavnosti). Vhodnejším riešením by mohla byť legislatívna zmena, ktorá by presunula časť súdneho prieskumu volieb, ktorý teraz realizuje ústavný súd na všeobecné súdy (OROSZ, L., 2011, I., s. 1227). Takáto zmena by nielen odbremenila ústavný súd, ale zároveň by umožnila, aby rozhodnutie bolo možno napadnúť na ústavnom súde, a to sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1.²⁶⁹ Do úvahy prichádza aj možnosť upraviť v čl. 129 ods. 2 pôsobnosť ústavného súdu rozhodovať o sťažnostiach proti rozhodnutiam všeobecných súdov vo volebných veciach, čo by ale znamenalo, že ústavný súd by sa stal voči všeobecným súdom automaticky opravným súdom, čo sa vymyká z konštrukcie súdnej moci v Slovenskej republike. Na druhej strane ale nemožno ignorovať skutočnosť, že kasačné rozhodnutia ústavného súdu vydané v konaní o sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 Ústavy, ktorými sa rušia rozhodnutia všeobecných súdov, stavajú v konečnom dôsledku ústavný súd do pozície opravného súdu.

²⁶⁹ „Zverenie doterajšej právomoci ústavného súdu podľa čl. 129 ods. 2 ústavy všeobecným súdom (príp. Najvyššiemu správneému súdu SR) by vo svojej podstate neznamenal úplné odňatie volebnej agendy ústavnému súdu, vzhľadom na potenciálnu možnosť napadnúť rozhodnutie všeobecných súdov (Najvyššieho správneho súdu) vo volebných veciach sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, čím by sa nepriamo de facto zaviedla „dvojinštančnosť“²⁶⁹ rozhodovania vo volebných veciach, čo by len zvyšovalo právne záruky ústavnosti, charakteristické pre fungovanie demokratického a právneho štátu.“ (OROSZ, L., 2011, II., s. 1231).

Použitá literatúra:

- ANGELOVIČOVÁ, A.: *Právna úprava volieb do Európskeho parlamentu (doterajší vývoj, aktuálny stav, hodnotenie)*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26. – 27. jún 2014. Košice: UPJŠ, 2014.
- ANTOŠ, M.: *Principy volieb v Českej republike*. Praha: Linde, a. s., 2008.
- ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničných modelů*. Praha: Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2006.
- ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.
- BALOG, B.: *Volebné moratórium a sloboda prejavu*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26. – 27. jún 2014. Košice: UPJŠ, 2014.
- BARILÍK, I.: *Volební povinnost*. In.: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.), 2006.
- BARTOŇ, M.: *Svoboda prejavu. Principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010.
- BÁRÁNY, E.: *Politické zákony II*. Právny obzor, 74, 1991, č. 9.
- BOBEK, M. – KMEC, J. - KOSAR, D. – KRATOCHVÍL, J.: *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C.H. Beck, 2012.
- BOGDANOR, V. – BUTLER, D.: *Democracy and Elections. Electoral systems and their political consequences*. London: Cambridge University Press, 1983.
- CABADA, L.- ŽENÍŠEK, M.: *Smíšené volební systémy*. Dobrá Voda: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2003.
- ČALOUŠ, D.: *Smíšené volební systémy*. In.: CHYTÍLEK, R. – ŠEDO, J. (eds.): *Volební systémy*. Brno: Masarykova universita, 2004.
- ČÍČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2012.
- DANČIŠIN, V.: *O nedokonalosti volebných procedúr*. Prešov: Reproma, 2004.
- DANČIŠIN, V.: *Paradoxy volebných výsledkov na príklade volieb do Národnej rady Slovenskej republiky*. Justičná revue, roč. 63, 2011, č. 11.
- DANČIŠIN, V.: *Metódy prerozdelenia mandátov v pomernom volebnom systéme*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 2013.
- DANČIŠIN, V.: *Právna úprava metódy prerozdelenia mandátov v Slovenskej republike – aktuálny stav a perspektívy*. In.: *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26. – 27. jún 2014. Košice: UPJŠ, 2014.
- DOBROVIČOVÁ, G. – BENKO, J.: *Je elektronické hlasovanie prínosom pre participačnú demokraciu ?*. In.: GRABOWSKA, S.–GRABOWSKI, K.(red.): *Alternatywne sposoby glosowania a aktywizacja elektoratu*. Rzeszów, 2007.
- DRGONEC, J.: *Základné práva a slobody podľa Ústavy Slovenskej republiky*. Zväzok 2. Bratislava: MANZ, 1997.
- DRGONEC, J.: *Vývin volebného práva do parlamentu v ústavnom práve platnom na území Slovenskej republiky*. In.: *Volebné zákony na Slovensku*. Zborník z konferencie 2. mája 2000. Bratislava: Občianske Oko, 2000.
- DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky – Komentár*. Prvé vydanie. Šamorín: HEURÉKA, 2004.
- DRGONEC, J.: *Sloboda prejavu a sloboda v prejave*. Šamorín: HEURÉKA, 2013.
- DRINÓCZI, T.: *Nowe prawo wyborcze na Wengrzach i jeho implikacje*. Studia wyborcze, 2014, č. XVIII.
- DUVERGER, M.: *Political Parties. First Edition*. London: Methuen, 1954.

- DUVERGER, M.: *Which Is the Best Electoral System ?*. In.: LIJPHART, A. – GROFMAN, B. (eds.): *Choosing an Electoral System. Issues and Alternatives*. New York: Praeger, 1984.
- FILIP, J.: *Základní otázky volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova universita, 1992.
- FILIP, J.: *Volební období jako ústavní problém*. Parlamentní spravodaj, 1997, č. 11-12.
- FILIP, J.: *Ústavní právo České republiky I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Vydání 3*. Brno: MU, 1999.
- FILIP, J.: *Volební inženýrství v ČSFR a ČR v letech 1992 až 1992*. In.: NOVAK, M. – LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním porovnání*. Dobrá Voda: A. Čeňěk, s. r. o., 2004.
- FILIP, J. – SCHELLE, K.: *Vývoj a současnost voleb a volebního práva v ČSFR*. Brno: Masarykova universita, 1992.
- GAMBALE, P. – SICA G.: *Głosowanie za granicą przez obywateli włoskich*. Studia Wyborcze, 2011, tom XI.
- GRABOWSKA, S. – GRABOWSKI, K.(red.): *Alternatywne sposoby głosowania a aktywizacja elektoratu*. Rzeszów, 2007.
- GRABOWSKA, S. – GRABOWSKI, K.(red.): *Prawo wyborcze na urząd prezydenta w państwach europejskich*. Warszawa: Oficyna a Wolters Kluwer business, 2007.
- GRABOWSKA, S. – SKLADOWSKI, K.(red.): *Prawo wyborcze do Parlamentu w wybranych państwach europejskich*. Zakamycze 2008.
- GRONSKÝ, J.: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa III. (1960 – 1989)*. Praha: UK. Karolinum, 2007 [GRONSKÝ, J., 2007 (III)].
- GRONSKÝ, J.: *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa IV. (1989 – 1992)*. Praha: UK. Karolinum, 2007 [GRONSKÝ, J., 2007 (IV)].
- HACIN, I.: *Ewolucja amerykańskiego prawa wyborczego*. Studia Wyborcze, 2011, tom XII.
- HALÁSZ, I.: *Állampolgárság, migráció és integráció*. Budapest: MTA Jogtudományi Intézet, 2009.
- HALÁSZ, I.: *Medzinárodná migrácia, krajania a volebné právo. Podoba a volebné hranice moderného politického spoločenstva v štátoch strednej a východnej Európy*. Praha: Ústav státu a práva, 2012.
- HALÁSZ, I. (ed.): *A migránsok politikai integrációja a visegrádi államokban*. Budapest: NKE, 2014.
- HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – ŠEDO, J.: *Politické systémy*. Brno: Barrister & Principal 2011.
- HOLLÄNDER, P.: *Volebné systémy medzi Skyllou integrácie a Charybdou diferenciácie*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 25. september 2013*. Košice: UPJŠ, 2014.
- HORN, K.: *Moderní technologie a soudobé volby*. In.: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.
- HUNTINGTON, S.: *Třetí vlna*. BRNO: CDK, 2008.
- CHYTILEK, R. – ŠEDO, J. – LEBEDA, T. – ČALOUD, D.: *Volební systémy*. Praha: Portál 2009 (CHYTILEK, R. et. a., 2009).
- CHYTÍLEK, R. – ŠEDO, J. (eds.): *Volební systémy*. Brno: Masarykova universita, 2004.
- JABLOŃSKI, M. – RZUCIDLO, J.: *Głosowanie za pośrednictwem Internetu w Królestwie Norwegii*. Stddia Wyborcze, 2012, tom XIV.
- JIRÁSKOVÁ, V.: *Změna volebního systému: Kdy ?* In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného zákonodarstva v Slovenskej republike – II. ústavné dni*. Košice: UPJŠ 2014.

- KATZ, S. K.: *The Oxford International encyclopedia of Legalhistory*. Volume 4. Oxford: University Press, 2009.
- KAŠTYL, M.: *Dolní věková hranice volebního práva, její posuny a odůvodnění*. In.: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.
- KLÍMA, K. a kolektiv: *Encyklopedie ústavného práva*. Praha: ASPI, 2007.
- KLÍMA, K.: *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2.přepřacované a rozšířené vydání. Praha: ASPI, 2006.
- KLÍMA, M.: *Smišžený volební systém*. Politologický časopis, roč. V., 1998, č. 3.
- KLÍMA, M.: *Volby a politické strany v moderních demokraciích*. Praha: Radix, 2003.
- KLOKOČKA, V.: *Politická reprezentace a volby v demokratických systémech*. Praha: Aleko, 1991.
- KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států. 2. aktualizované a doplněné vydání*. Praha: Linde, a. s. 2006.
- KOPEČEK, L.: *Prezident v politickém systému Slovenska*. In.: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: DOKOŘAN, 2008.
- KREJČÍ, M.: *Jak se „dělá“ prezident Spojených států amerických*. Praha: Mladá fronta, 2008.
- KREJČÍ, O.: *Kniha o volbách*. Praha: VICTORIA PUBLISCHING, a. s., 1994.
- KREJČÍ, O.: *Nová kniha o volbách*. Praha: VICTORIA PUBLISCHING, a. s., 2006.
- KRESÁK, P.: *Kongres USA*. Bratislava: UK, 1992.
- KRESÁK, P.: *Volebné systémy a ich využívanie v moderných demokratických krajinách*. In.: *Volebné zákony na Slovensku*. Zborník z konferencie 2. mája 2000. Bratislava: Občianske Oko, 2000.
- KRUNKOVÁ, A.: *Verejná moc a priama demokracia*. Košice: UPJŠ, 2010.
- KRYSZEŇ, G.: *Selekcja i zgłaszanie kandydatów w wyborach parlamentnych w swietle standardów wyborów demokratycznych*. Studia Wyborcze 2006, tom II.
- KUROWSKI, K.: *Prawa wyborcze osób niepełnosprawnych*. Studia wyborcze, 2011, tom XI.
- KRZYŠÁNKOVÁ, K.: *Volební kampaň. Problém férovosti a korektnosti volební kampaně z pohledu politikologie a práva*. In: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2006.
- LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním porovnání*. Dobrá Voda: A. Čeňěk, s. r. o., 2004.
- LEBEDA, T.: *Volební systémy poměrného zastoupení. Mechanismy, proporcionalita a politické konsekvence*. Praha: Karolinum, 2008 [LEBEDA, T, 2008 (I.)].
- LEBEDA, T.: *Volební pravidla pro prezidentské volby*. In.: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: DOKOŘAN, 2008 [LEBEDA, T., 2008 (II.)].
- LEBEDA, T.: *AMS není MMP. Poznámka ke kategorizaci dvou zdanlivě podobných systémů*. In.: MLEJNEK, J. a kol.: *Smišžené volební systémy a většintvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 2010.
- LEBEDA, T.: *Volební systémy*. In.: NOVÁK, M. et. al.: *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011.
- LIJPHART, A.: *Electoral Systems and Party Systems: A Study of Twenty-seven Democracies, 1945 – 1990*. New York: Oxford University Press, 1994.
- MAJERČÁK, T.: *Vývoj volební kampaně v zákonodarstve Slovenskej republiky od roku 1990 do schválenia volebných kódexov v roku 2014*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny*

- a dôsledky). *Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26. – 27. jún 2014*. Košice: UPJŠ, 2014.
- MALOVÁ, D. – MIŠURA, J. – ŠKODA, P.: *Volebné kvórum pre koalície a jeho dopad na stranický systém*. In.: *Volebné zákony na Slovensku. Zborník z konferencie 2. mája 2000*. Bratislava: Občianske Oko, 2000.
- MASSICOTTE, L. – BLAIS, A.: *Mixed Electoral Systems: a Conceptual and Empirical Survey*. *Electoral Studies*, Vol. 18, no. 3, 1999.
- MESEŽNIKOV, G. – BÚTORA, M. (ed.): *Slovenské referendum „97“: zrod, priebeh, dôsledky*. Bratislava: IVO 1997.
- MICHALAK, A.: *Reformy sposobu glosowania w Wielkiej Brytanii*. *Studia Wyborcze*, 2010, tom X.
- MILL, J.. S.: *Úvahy o vládě ústavní*. Praha: Svoboda, 1992.
- MLEJNEK, J. a kol.: *Smišené volební systémy a většiotvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 2010.
- MOLEK, P.: *Politická práva* Praha: Wolters Kluwer, 2014.
- MOLEK, P. - ŠIMÍČEK, V.: *Soudní přeskum voleb*. Praha: Linde, 2006.
- NOHLEN, D.: *Prawo wyborcze i system partyjny. O teorii systemów wyborczych*. Warszawa: Wydawnictwo Naukowe SCHOLAR, 2004.
- NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds.): *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektívě*. Praha: DOKOŘAN, 2008.
- NOVAK, M. – LEBEDA, T. a kol.: *Volební a stranické systémy ČR v mezinárodním porovnání*. Dobrá Voda: A. Čeňek, s. r. o., 2004.
- NOVÁK, M.: *Stranícké systémy*. In.: NOVÁK, M. et. al.: *Úvod do studia politiky*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011.
- OCHMANOVÁ, I.: *Distanční hlasování, způsob hlasování, e-voting*. In. ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2006.
- OROSZ, L.: *Komunálne voľby v zákonodarstve vybraných štátov strednej Európy*. *Právny obzor*, 75, 1992, č. 2.
- OROSZ, L.: *Možnosti a perspektívy vývoja volebného zákonodarstva v Slovenskej republike*. In.: *Volebné zákony na Slovensku. Zborník z konferencie 2. mája 2000*. Bratislava: Občianske Oko, 2000.
- OROSZ, L.: *Referendum ako nástroj politického zápasu*. In. BALÁŽ, A. (ed.): *Nový štát a jeho prvý muž*. Bratislava: Dilema 2003.
- OROSZ, L. a kol.: *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: UPJŠ, 2009.
- OROSZ, L.: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (I)*. *Justičná revue*, 63, 2011, č. 10 (OROSZ, L, 2011, I).
- OROSZ, L.: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (II)*. *Justičná revue*, 63, 2011, č. 11 (OROSZ, L, 2011, II)
- OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 25. september 2013*. Košice: UPJŠ, 2014 [OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.), 2014, I].
- OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky). Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26. – 27. jún 2014*. Košice: UPJŠ, 2014 [OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.), 2014, II].

- OROSZ, L. – JIRÁSKOVÁ, V.: *Ústavné právo porovnávacie (Základy ústavného práva Českej republiky, Maďarskej republiky a Poľskej republiky)*. Košice: UPJŠ, 2007.
- OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava: EUROKÓDEX, 2011.
- OROSZ, L. – SKOTNICKI, K.: *Slowackie ustawodawstwo wyborcze*. Studia Wyborcze 2006, tom. I.
- OROSZ, L. – VOLČKO, V.: *Ústavné zvyklosti a ich vplyv na interpretáciu a aplikáciu práva*. In.: BÁRÁNY, E. a kol.: *Zmena práva*. Bratislava: SAP, 2013.
- PALÚŠ, I.: *Štátne právo porovnávacie*. Košice: UPJŠ, 2002.
- PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Košice: UPJŠ, 2008.
- PEROTTINO, M.: *Francouzský politický systém*. Praha: SLON, 2005.
- PIERZGALSKI, M.: *Japonski system wyborczy a system partyjny*. Studia Wyborcze, 2008, tom V.
- PEROUTKA, F.: *Budování státu I. –III*. Praha: Lidové noviny, 1991.
- POSLUCH, M. – CIBUEKA, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie Bratislava: HEURÉKA, 2006.
- POTZ, M.: *Amerikańskie prawybory*. Studia Wyborcze, 2008, tom VI.
- PYSK, V.: *Australský volební system – alternativní hlasování*. ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.
- RÁČEK, P.: *Volební systém Italské republiky – 1947, 1993, 2006*. In.: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volební systémy a volební právo – české cesty v kontextu zahraničních modelů*. Praha: Universita Karlova v Praze, Právnická fakulta 2006.
- RAFALOWSKI, W.: *Klasyfikacje systemów wyborczych państw pokomunistycznych*. Studia Wyborcze, 2010, tom X.
- RAKOWSKA, A.: *Głosowanie przez pełnomocnika*. Studia Wyborcze, 2007, tom IV.
- REYNOLDS, A. – REILLY, B. – ELLIS, A.: *Electoral System Design: the New IDEA Handbook*. Stockholm, IDEA, 2005.
- ROSE, R. (ed.): *International Encyclopedia of Elections*. London: Macmillan, 2000.
- ŘÍCHOVÁ, B.: *Úvod do současné politologie. Srovnávací analýza demokratických politických systémů*. 2. Vydání. Praha: Portál, 2007.
- ŘÍCHOVÁ, B.: *Additional member system a volby do Velšského Národního shromáždění*. In.: MLEJNEK, J. a kol.: *Smišené volební systémy a většiotvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 2010., 2010.
- SARSJEMBAJEW, M. A.: *Spisy wyborcow w prawie wyborczym*. Studia Wyborcze, 2011, tom XI.
- SARTORI, G.: *Srovnávací ústavní inženýrství. Druhé vydání*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2011.
- SHUGART, M. S. – WATTENBERG, M.P. (eds.): *Mixed-Member Systems*. New York: Oxford University Press, 2001,
- SKOTNICKI, K.: *Zasada powszechności w prawie wyborczym. Zagadnienia teorii i praktyki*. Łódź, 2000.
- SKOTNICKI, K. (red.): *Kodeks wyborczy. Wstepna ocena*. Warszawa: Wydawnitwo Sejmowe 2011.
- SKOTNICKI, K. (red.): *External voting w wybranych państwach europejskich*. Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2012.
- SLOSIARIK, I.: *Politický systém Irska*. Praha: SLON, 2007.
- STRMISKA, M.: *Italské politické strany (1945 –1994)*. Brno: Masarykova universita, 1995.

- STRMISKA, M. – HLOUŠEK, V. – KOPEČEK, L. – CHYTÍLEK, R.: *Politické strany moderní Evropy*. Praha: Portál, 2005.
- SUK, J.: *Labyrintem revoluce. Aktéři, zápletky a křižovatky jedné politické krize*. Praha: Prostor 2003.
- SZEŚCILO, D.: *Modele administracji wyborczej w wybranych państwach*. Studia Wyborce. 2013, tom XV.
- SZYMANEK, J.: *Prawna regulacja komitetów wyborczych w kodeksie wyborczym*. In.: SKOTNICKI, K. (red.): *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe 2011.
- STRAHALOVÁ, Š.: *Německý volební systém a jeho ne/schopnost předcházet patum*. In.: MLEJNEK, J. a kol.: *Smišené volební systémy a většiotvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 2010., 2010.
- SVÁK, J.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Vybrané otázky teórie, výučby a praxe*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2006.
- SVÁK, J.: *Súdna moc a moc sudcov na Slovensku*. Bratislava: EUROKÓDEX, s. r.o., 2011.
- SVÁK, J. – BALOG, B.: *Prekážky vo výkone volebného práva*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 25. september 2013*. Košice: UPJŠ, 2014.
- SVÁK, J. – CIBULKA, Ľ. – KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva, 2008 ...
- ŠTENPIEN, E.: *Svetové dejiny štátu a práva*. Košice: UPJŠ, 2013.
- ŠEDO, J.: *Volební systémy postkomunistických zemí*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2007.
- ŠEDO, J.: *Volební systémy a stabilita systému politických stran*. Brno: Masarykova universita 2011.
- ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Volební kampaň v České republice*. Brno: Masarykova universita, 2000.
- ŠIMÍČEK, V.: *Soudní přeskum voleb v České republice*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 25. september 2013*. Košice: UPJŠ, 2014.
- ŠUŠLÍKOVÁ, L.: *Italie: 1993 – 2005. Špatne zvolený smišený systém*. In.: MLEJNEK, J. a kol.: *Smišené volební systémy a většiotvorné modifikace systémů poměrných*. Praha: Karolinum, 2010.
- ŠUTA, P.: *Volebný súd za prvej republiky a jeho prax v súvislosti so zbavovaním poslaneckých mandátov do roku 1925*. In.: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Parlamentarizmus. Sborník č. 38*. Praha UK 2008.
- TAAGEPERA, R.: *Predicting Party Sizes: The Logic of Simple Electoral Systems*. Oxford: Oxford University Press, 2007.
- TAAGEPERA, R. – SHUGART, M. S.: *Seats and Votes: The Effects and Determinants of Electoral Systems*. New Haven: Yale University Press, 1989.
- TEKELI, J.: *Hlasovanie obyvateľov obce v miestnom referende*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdництва v Slovenskej republike – II. ústavné dni. Zborník príspevkov z medzinárodnej konferencie. Košice 25. september 2013*. Košice: UPJŠ, 2014.
- TOKARSKÝ, V.: *Volby do zastupitelstev obcí*. In.: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.
- VALOVA, Z.: *Volební kvoty pro ženy – výchozí představa a její realizace*. In.: ANTOŠ, M. – WINTR, J. (eds.): *Volby, demokracie, politické svobody*. Praha: Leges, 2010.

- VOLČKO, V.: *Volebná legislatíva a jej košický audit*. In.: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26. – 27. jún 2014. Košice: UPJŠ, 2014.
- WASIK, D.: *Prawnokarna ochrona wyborów w państwach postsowieckich*. Studia Wyborcze, 2013, tom XVI.
- WEICKOWSKA, M.: *Nietradycyjne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*. Studia Wyborcze, 2012, tom. XIV.
- WISZOWATY, M. M.: *Instytucja ciszy wyborczej*. Studia Wyborcze, 2012, tom XIV.
- WOJNICKI, J.: *Wybory przedterminowe metoda rozwiązania krzysów*. Studia Wyborcze, 2008, tom V.
- WRONSKA, I.: *Nietradycyjne techniki głosowania a frekwencja wyborcza*. Studia Wyborcze 2012, tom XIV.
- ŽUKOWSKI, A.: *Wybory a reprezentacja polityczna mniejszości*. Studia Wyborcze 2008, tom V.