

## VOLEBNÉ SÚDNICTVO NA SLOVENSKU

### ÚVOD

Volby do parlamentu a ďalších zastupiteľských orgánov sú neodmysliteľnou súčasťou demokratickej formy vlády a možno ich považovať za jeden z vrcholných prejavov demokracie. Prostredníctvom volieb si občania (voliči) vyberajú svojich zástupcov, ktorým na vopred určené obdobie zverujú výkon verejnej moci. Vzhľadom na funkcie, ktoré plnia volby a tiež občanmi (voličmi) priamo volené orgány verejnej moci v ústavnom mechanizme demokratického štátu **je nevyhnutné zabezpečiť, aby volby prebehli regulárne, t.j. v súlade s ústavou a podľa pravidiel ustanovených (volebnými) zákonmi.** V podmienkach moderného demokratického a právneho štátu je zabezpečenie tejto úlohy v podstate už nemysliteľné bez inštitútu súdneho prieskumu ústavnosti a zákonnosti volieb, t. j. volebného súdnictva.

V rámci súdneho prieskumu volieb orgány súdneho typu na základe návrhov oprávnených subjektov (spravidla neúspešných kandidátov na volené funkcie, resp. kandidujúcich politických strán, príp. kvalifikovanej skupiny voličov) autoritatívne zisťujú, či sa volby uskutočnili v súlade s ústavou a zákonom, a svojim rozhodnutím buď potvrdzujú ich výsledok, alebo naopak výsledky volieb rušia, resp. vyhlasujú volby za neplatné. Súdny prieskum ústavnosti a zákonnosti volieb možno v širšom kontexte zahrnúť do systému súdnej kontroly ústavnosti a možno ho považovať za jeden z významných prejavov judicializácie politiky a verejného života, ktorý je príznačný pre vývoj moderného demokratického a právneho štátu.

Základným cieľom tejto štúdie je poukázať v historickom kontexte na formovanie volebného súdnictva na území Slovenska, analyzovať platnú právnu úpravu súdneho prieskumu volieb v Slovenskej republike a na základe poznatkov z doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „Ústavy súd SR“ alebo „ústavný súd“) vo volebných veciach poukázať aj na najzávažnejšie problémy, ktoré sa vyskytujú vo volebnej praxi a naznačiť možnosti ich riešenia.

## I. VZNIK A FORMOVANIE VOLEBNÉHO SÚDNICTVA NA ÚZEMÍ SLOVENSKA

Súdny prieskum volieb sa v historickom vývoji presadzoval len postupne. So vznikom prvých občanmi volených parlamentov síce vzniká aj idea kontroly regulárnosti volieb, ale v priebehu 19. storočia prevládala takmer výlučne kontrola volieb samotným parlamentom (zastupiteľským zborom), resp. jeho osobitným orgánom. Tento model kontroly volieb sa presadil prvýkrát vo Francúzsku a bol priamo zahrnutý do prvej Ústavy Francúzska z roku 1791 a preto sa označuje aj ako tzv. francúzsky model. Jeho koncepčným nedostatkom je skutočnosť, že je v rozpore so zásadou „*nemo iudex in causa sua*“, t. j., že sami členovia parlamentu rozhodujú o platnosti svojej vlastnej voľby.

Za materskú krajinu súdneho prieskumu volieb (volebného súdnictva) možno považovať Veľkú Britániu, kde sa zákonom z roku 1868 (*Election Petition Act*) zverila právomoc preskúmať regulárny priebeh volieb do Dolnej snemovne nezávislému Volebnému súdu (*Election Court*). Volebný súd tvorili dvaja sudcovia, ktorí boli vyberaní vždy (ad hoc) zo zvláštneho zoznamu tzv. volebných sudcov. K výraznejšiemu rozšíreniu volebného súdnictva dochádza ale až začiatkom 20. storočia, pričom pre ďalší vývoj bolo charakteristické, že súdna kontrola volieb sa zverovala nielen do rúk špecializovaných súdnych orgánov – volebných súdov, ale aj štandardných súdov (napr. v Španielsku bol od roku 1907 súdny prieskum volieb zverený do právomoci Najvyššieho súdu, vo Švédsku od roku 1909 vykonával volebné súdnictvo Najvyšší správny súd atď.). V súčasnosti už v zásade neexistuje demokratický štát, v ktorom by nebola zverená kontrola volieb niektorému z orgánov súdneho typu<sup>1</sup>.

Jednou z prvých krajín, ktoré vychádzali z tzv. anglického modelu kontroly volieb bolo Uhorsko (ako relatívne samostatná časť štátneho útvaru Rakúsko-Uhorsko, ktorého integrálnou súčasťou až do roku 1918 bolo aj územie Slovenska). V Uhorsku totiž už v roku 1874, teda 4 roky pred spomínaným britským zákonom, bol prijatý zákonný článok XXXIV, ktorý ustanovoval, že o sťažnostiach proti voľbám rozhoduje kráľovská kúria (najvyšší súd v Uhorsku). Chýbal však procesný predpis, ktorý bol prijatý až v roku 1899 (zákonný článok č. XV). Navyše parlament aj potom rozhodoval o platnosti niektorých volieb, napr. o platnosti volieb poslancov nemeckej národnosti<sup>2</sup>.

Moderná ústavná história Slovenska sa spája so vznikom Československej republiky (28. október 1918). Ústavným základom Československej republiky sa stala **Ústavná listina Československej republiky z 29. februára 1920**

<sup>1</sup> K histórii volebného súdnictva pozri viac napr. Molek, P. – Šimíček, V.: *Soudní přeskum voleb*. Praha Linde 2006, s. 19 – 23.

<sup>2</sup> K tomu pozri Šuta, P.: *Volebný súd za prvej republiky a jeho prax v súvislosti so zbavovaním poslaneckých mandátov do roku 1925*. In: Antoš, M. – Wintř, J. (eds.): *Parlamentarizmus*. Sborník č. 38. Praha UK 2008, s. 117.

(zákon č. 121/1920 Sb. z. a n.), v ktorej § 19 ods. 1 sa uvádzalo „*O platnosti volieb do Poslaneckej snemovne aj do Senátu rozhoduje Volební soud.*“ Význam, ktorý pripisoval ústavodarca volebnému súdnictvu sa prejavil aj v tom, že zákon č. 125/1920 Sb. z. a n. o Volebnom súde, ktorým bol zriadený Volebný súd, bol schválený spolu s ústavnou listinou, t. j. tiež 29. februára 1920.

**Podľa zákona č. 125/1920 Sb. z. a n. Volebný súd disponoval pomerne rozsiahlymi právomocami.** Vo volebných veciach Volebný súd rozhodoval o sťažnostiach proti výsledkom tzv. reklamačného konania o zápisoch do stálych volebných zoznamov (stále volebné zoznamy viedli obce, pričom zápis do stáleho volebného zoznamu bol predpokladom výkonu volebného práva), skúmal a overoval voľby členov Národného zhromaždenia<sup>3</sup> a župných zastupiteľstiev a rozhodoval tiež o sťažnostiach proti výsledkom volieb do Národného zhromaždenia a župných zastupiteľstiev. Okrem toho Volebný súd rozhodoval aj vo veciach straty mandátu členov Národného zhromaždenia a župných zastupiteľstiev a to jednak v prípade straty voliteľnosti, resp. v prípade vzniku nezlučiteľnosti (inkompatibility) výkonu mandátu člena Národného zhromaždenia s výkonom inej funkcie, ako aj vtedy, ak člen parlamentu, alebo župného zastupiteľstva „*prestal byť z dôvodov nízkych alebo nečestných príslušníkom strany, z ktorej kandidátnej listiny bol zvolený*“ (rozhodovanie o tzv. stranických reverzoch)<sup>4</sup>.

Pozoruhodným spôsobom upravoval zákon o Volebnom súde jeho zloženie. Volebný súd tvorili jednak sudcovia z povolania - profesionáli, ako aj sudcovia - laici. Prezidentom (predsedom) Volebného súdu bol z titulu svojej funkcie I. prezident Najvyššieho správneho súdu, ktorého zastupoval viceprezident (podpredsa), ktorým bol z titulu svojej funkcie II. prezident Najvyššieho správneho súdu, pričom členmi Volebného súdu boli aj ďalší 12 prísediaci (rozumej sudcovia, pozn.) a rovnaký počet ich náhradníkov z radov sudcov Najvyššieho správneho súdu. Ďalších 12 sudcov - prísediacich (a ich náhradníkov) volila Poslanecká snemovňa na 10 rokov (po zmenách v roku 1924 na 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 takto ustanovenému spôsobu kreovania Volebného súdu 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 prieskumu zabezpečovaného priamo parlamentom.<sup>5</sup> Volebný súd reálne vykonával svoje právomoci v podstate do konca

<sup>3</sup> Národné zhromaždenie (parlament) podľa ústavnej listiny z roku 1920 bol dvojkomorový; tvorili ho Poslanecká snemovňa a senát.

<sup>4</sup> Išlo o jednu z najkontroverzejších právomocí Volebného súdu. Viac k jej praktickému uplatňovaniu pozri Šuta, P.: op. c. d., s. 117-122.

<sup>5</sup> K tomu napr. Peroutka, F.: *Budování státu III*. Lidové noviny 1991, s. 964.

30-tych rokov 20. storočia (t. j. do zániku tzv. I. Československej republiky), aj keď formálne bol zrušený (bez náhrady) až ústavným zákonom č. 65/1946 Zb. o Ústavodarnom Národnom zhromaždení.

**Ďalší vývoj volebného súdnictva na Slovensku treba vnímať vo väzbe na pôsobenie autoritatívnych režimov na jeho území.** V súvislosti s nástupom fašizmu v Európe došlo v marci 1939 k zániku Československa; na území Čiech a Moravy bol vytvorený 14. marca 1939 nemecký protektorát a 15. marca 1939 vznikla samostatná Slovenská republika pod patronátom hitlerovského Nemecka. K obnoveniu Československa došlo po II. svetovej vojne. Československo sa, rovnako ako Poľsko, ale dostalo do zóny vplyvu Zväzu Sovietskych socialistických republík (ZSSR), pričom krátky boj o charakter bol spečatený vo februári 1948, keď sa Československo stalo súčasťou tzv. sústavy socialistických štátov.

**Počas existencie tzv. samostatnej Slovenskej republiky (1939 – 1945) volebné súdnictvo na Slovensku vôbec neexistovalo, pričom tento stav pretrvával aj v období socialistickej etapy vývoja Československa až do roku 1954,** keď sa volebné súdnictvo obnovilo, aj keď len v značne obmedzenom rozsahu.

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 takémuto návrhu rada 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 potom rada povinná vykonať opravu vo voličskom zozname.

Obdobná právna úprava sa premietla aj do ďalších volebných zákonov prijímaných v nasledujúcich rokoch (zákonov č. 34/1964 Zb. o voľbách do Národného zhromaždenia a do národných výborov, č. 135/1964 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, č. 113/1967 Zb. o voľbách do Národného zhromaždenia, č. 114/1967 Zb. o voľbách do národných výborov, č. 44/1971 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia, č. 55/1971 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady a č. 55/1971 Zb. o voľbách do národných výborov v Slovenskej socialistickej republike). Na základe uvedeného možno konštatovať, že **v období socialistickej etapy vývoja Československa právny poriadok umožňoval realizovať súdny prieskum len veľmi obmedzene**, vo vzťahu k fragmentárnej (i keď nie nepodstatnej) časti volebného procesu; jeho účelom bolo zvýšiť právne záruky pre výkon aktívneho volebného práva oprávnených osôb.

K renesancii volebného súdnictva na Slovensku dochádza až v súvislosti s porážkou socialistického režimu a vznikom a formovaním moderného demokratického štátu. Rozhodujúce udalosti smerujúce k zániku socialistického typu štátu sa v Československu odohrali, v zásade obdobne ako v ostatných štátoch patriacich do tzv. sovietskeho bloku, už koncom roka 1989. Kľúčovým impulzom k zmene režimu, tzv. nežnej revolúcii v socialistickom Československu bolo násilné potlačenie protestného zhromaždenia študentov uskutočneného 17. novembra 1989 v Prahe, ktoré vyvolalo ďalšie masové protestné zhromaždenia na celom území Československa a pád socialistickej vlády, ako aj abdikáciu posledného socialistického prezidenta G. Husáka (10. december 1989). Na základe výsledkov rokovaní za okrúhlym stolom bol zvolený za nového československého prezidenta Václav. Havel (20. december 1989) a vytvorili sa nová federálna vláda a nové vlády národných republík (Československo bolo od roku 1968 federatívnym štátom zloženým z dvoch subjektov – Českej republiky a Slovenskej republiky), ktoré boli zložené jednak zo zástupcov dovtedy vládnucej komunistickej strany, ako aj zo zástupcov novo sa formujúcich demokratických politických strán. Jednou s kľúčových úloh nových vlád bolo pripraviť slobodné a demokratické voľby do zastupiteľských orgánov, ktorých termín bol určený na jún 1990 (voľby do Federálneho zhromaždenia, Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady), resp. na október 1990 (voľby do orgánov samosprávy obcí).

V súvislosti s plnením tejto úlohy boli prijaté nové volebné zákony. Federálne zhromaždenie schválilo zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia ČSFR a Slovenská národná rada zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady a zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Uvedené volebné zákony popri už aj dovtedy existujúcej možnosti občanov (voličov) domáhať sa žalobou na miestne príslušnom okresnom súde vydania rozhodnutia o vykonaní opravy v zozname voličov, resp. doplnenia zoznamu voličov, ustanovili aj inštitút **sťažnosti proti vydaniu osvedčenia o zvolení za 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 takejto volebnej sťažnosti bol vo vzťahu k voľbám do Federálneho zhromaždenia oprávnený rozhodnúť Najvyšší súd Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky a vo vzťahu k voľbám do Slovenskej národnej rady Najvyšší súd Slovenskej republiky, a to v lehote 10 dní od doručenia (!). Rozhodovanie o volebných sťažnostiach proti výsledkom volieb poslancov obecných zastupiteľstiev, resp. výsledkom volieb starostov obcí bolo zverené do právomoci miestne príslušných okresných súdov, ktoré boli povinné rozhodnúť o takejto volebnej sťažnosti tiež v lehote 10 dní od doručenia<sup>6</sup>; proti rozhodnutiam označených súdov

<sup>6</sup> Sťažnosti proti výsledkom volieb do niektorých orgánov samosprávy obcí boli v roku 1990 aj reálne

nebolo možné podať opravný prostriedok. Takáto právna úprava bola platná a účinná do 15. januára 1992.

## II. PLATNÁ PRÁVNÁ ÚPRAVA VOLEBNÉHO SÚDNICTVA V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Na základe ústavného zákona č. 541/1992 Zb. o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky sa s účinnosťou od 1. januára 1993 konštituovali ako samostatné štáty Česká republika a Slovenská republika. Základným zákonom Slovenskej republiky je Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej aj „Ústava SR“), ktorá vymedzuje aj právne základy výkonu volebného súdnictva v Slovenskej republike.

Už podľa pôvodného znenia **zverila Ústava SR do pôsobnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky** (ďalej aj „Ústavný súd SR“, alebo „ústavný súd“) **právomoc rozhodovať „o ústavnosti a zákonnosti volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a do orgánov územnej samosprávy“** (čl. 129 ods. 2). Novelou ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z. sa táto právomoc ústavného súdu rozšírila aj na rozhodovanie **o ústavnosti a zákonnosti volieb a odvolávania prezidenta Slovenskej republiky** (ďalej aj „prezident“) a následne novelou ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 323/2004 Z. z. **aj na rozhodovanie o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu**. O volebných sťažnostiach rozhoduje Ústavný súd SR v pléne (čl. 131 ods. 1 ústavy).

Na ústavnú úpravu súdneho prieskumu volieb nadväzuje úprava v zákone 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 „zákon o ústavnom súde“, alebo zákon o ÚS“), ktorý v ustanoveniach § 59 až § 63d upravuje podrobnosti o konaní vo volebných veciach (táto časť zákona o ústavnom súde je označená nadpisom „Konanie vo volebných veciach“).

Zákonná úprava konania vo volebných veciach je relatívne stručná, tvorí ju

- a) vymedzenie okruhu subjektov, ktoré sú oprávnené na podanie volebnej sťažnosti (vo vzťahu k všetkým typom volieb môže sťažnosť podať najmenej 1/5 poslancov parlamentu, prezident, vláda Slovenskej republiky, generálny prokurátor a všeobecný súd v súvislosti so svojou rozhodovacou činnosťou, vo vzťahu k voľbám do parlamentu, voľbám do Európskeho parlamentu a voľbám do orgánov územnej samosprávy ďalej aj politická strana, ktorá sa zúčastnila volieb, 10 % oprávnených voličov volebného obvodu a pri voľbách do orgánov územnej samosprávy tiež kandidát, ktorý získal vo volebnom obvode najmenej

---

podané. Najviac pozornosti vyvolala volebná sťažnosť proti výsledkom volieb primátora mesta Košice (druhého najväčšieho mesta v Slovenskej republike), ktorá Mestský súd v Košiciach zamietol.

- 10 % hlasov; vo vzťahu k voľbám prezidenta môže volebnú sťažnosť podať ďalej len neúspešný kandidát na funkciu prezidenta)
- b) ustanovenie náležitostí, ktoré musí volebná sťažnosť obsahovať,
  - c) určenie lehoty na podanie volebnej sťažnosti – sťažnosť treba podať do 10 dní od oznámenia výsledku volieb,
  - d) vymedzenie účastníkov konania o volebnej sťažnosti (okrem sťažovateľa sú účastníkmi konania politické strany, ktoré v príslušných voľbách získali zastúpenie vo volených orgánoch a kandidáti zvolení do príslušnej funkcie, proti ktorým sťažnosť smeruje).

Ústavný súd môže o volebnej sťažnosti rozhodnúť tak, že

- a) vyhlási sťažnosťou napadnuté voľby za neplatné (v takomto prípade sa musia vyhlásiť nové voľby, t. j. voľby sa musia opakovať),
- b) zrušiť napadnutý výsledok volieb (aj v takomto prípade sa musia spravidla voľby opakovať ale len v určitom volebnom obvode, alebo urobiť iné opatrenia na odstránenie nedostatkov zistených ústavným súdom, napr. v prípade ak kandidáti pri voľbách do orgánov samosprávy obcí získali podľa zistenia ústavného súdu rovnaký počet hlasov, musí volebná komisia v zmysle platných volebných predpisov určiť víťaza volieb žrebom),
- c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený,
- d) sťažnosť zamietnuť.

Na konanie vo volebných veciach sa vzťahujú aj všeobecné ustanovenia zákona o ÚS, v zmysle ktorých napr. musí byť každý kandidát v konaní pred ústavným súdom zastúpený advokátom. Treba ešte poznamenať, že každé konanie pred ústavným súdom pozostáva z dvoch štádií; z predbežného prerokovania sťažnosti a konania vo veci samej. Pri predbežnom prerokovaní môže ústavný súd buď rozhodnúť o prijatí volebnej sťažnosti na ďalšie konanie, alebo ju odmietnuť (napr. ak neobsahuje náležitosti predpísané zákonom, bola podaná oneskorene, bola podaná zjavne neoprávnenými osobami, alebo je zjavne neopodstatnená).

Popri rozhodovaní o volebných sťažnostiach, ktoré patrí do kompetencie Ústavného súdu SR **je časť súdneho prieskumu volieb (volebného súdnictva) zverená aj všeobecný súdom**. Všeobecné súdy rozhodujú podľa právnej úpravy obsiahnutej v Občianskom súdnom poriadku naďalej (tak ako do roku 1992) o návrhoch fyzických osôb, ktorými sa domáhajú odstránenia chýb a nedostatkov v stálom zozname voličov (rozhodujú o nich miestne príslušné okresné súdy v lehote 3 dní od podania návrhu) a tiež o návrhoch týkajúcich sa registrácie kandidátnych listín a kandidátov pre jednotlivé typy volieb. V tomto prípade ide v podstate o rozhodovanie o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu príslušnej

volebnej komisie, ktorým volebná komisia rozhodla o registrácii kandidátnej listiny, resp. kandidáta, alebo odmietnutí ich registrácie pre príslušné voľby. Právo podať takýto opravný prostriedok všeobecnému súdu majú dotknuté politické strany alebo dotknutí kandidáti na volené funkcie. O týchto návrhoch rozhoduje Najvyšší súd Slovenskej republiky, pokiaľ ide o voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), voľby prezidenta a voľby do Európskeho parlamentu, resp. miestne príslušný okresný súd, pokiaľ ide o voľby do orgánov samosprávy obcí a voľby do orgánov samosprávneho kraja.

Uvedená právna úprava v Občianskom súdnom poriadku je v zásade vyhovujúca a ani v rozhodovacej praxi všeobecných súdov nevznikajú vážnejšie problémy, preto sa touto problematikou už nebudem v tejto štúdii zaoberať.

### III. DOTERAJŠIE POZNATKY Z ROZHODOVACEJ ČINNOSTI ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY VO VOLEBNÝCH VECIACH

#### III.1. ROZHODOVANIE VO VOLEBNÝCH VECIACH V ŠTRUKTÚRE OSTATNÝCH PRÁVOMOCÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY (ŠPECIFICKÉ ČRTY ROZHODOVANIA O VOLEBNÝCH SŤAŽNOSTIACH)

Z už uvedeného vyplýva, že najvýznamnejšia časť volebného súdnictva je v Slovenskej republike zverená do právomoci Ústavného súdu SR. K analýze rozhodovacej činnosti ústavného súdu vo volebných veciach nemožno pristúpiť izolovane, bez zohľadnenia jeho ďalších právomocí. Z tohto hľadiska je potrebné zdôrazniť, že Ústava Slovenskej republiky už vo svojom pôvodnom znení zverila ústavnému súdu veľmi široký rozsah právomocí. V ďalšom období došlo prostredníctvom viacerých novelizácií ústavy k ďalšiemu výraznému rozšíreniu právomocí ústavného súdu, a to najprv prostredníctvom novelizácie Ústavy SR vykonanej ústavným zákonom č. 9/1999 Zb., ktorý rozšíril právomoc ústavného súdu rozhodovať o obžalobe prezidenta Slovenskej republiky a zaviedol novú právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb prezidenta a sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta. Najvýraznejšie boli právomoci ústavného súdu rozšírené na základe ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorý mu založil štyri celkom nové právomoci (právomoc rozhodovať o ústavnosti dojedaných medzinárodných zmlúv, právomoc rozhodovať o tom, či referendum, ktoré sa má vyhlásiť je v súlade s ústavou, právomoc rozhodovať o ústavných sťažnostiach orgánov územnej samosprávy a právomoc rozhodovať o tom, či rozhodnutie o vyhlásení výnimočného stavu alebo núdzového stavu sú

v súlade s ústavou) a tri pôvodné právomoci podstatne rozšíril a zároveň . precizoval a posilnil (právomoc rozhodovať o súlade právnych predpisov s ústavou, právomoc rozhodovať o ústavných sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb a tiež právomoc rozhodovať o súhlase na trestné stíhanie niektorých ústavných činiteľov).

Následne došlo ešte k rozšíreniu právomocí ústavného súdu novelizáciami ústavy uskutočnenými ústavným zákonom č. 323/2004 Z. z., ktorý mu ustanovil právomoc rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb do Európskeho parlamentu a ústavným zákonom č. 463/2005 Z. z., ktorý rozšíril resp. upresnil právomoc ústavného súdu rozhodovať kompetenčné spory podľa čl. 126 ústavy o právomoc rozhodovať v sporných prípadoch o tom, či je daná kontrolná pôsobnosť Najvyššieho kontrolného úradu Slovenskej republiky. Rozhodovacia právomoc vyplýva ústavnému súdu navyše aj z ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov.

Z obsahu platných ústavných predpisov vyplýva, že **Ústavný súd Slovenskej republiky disponuje v súčasnosti celkovo 16 rozhodovacími právomocami** (do uvedeného počtu nie je ešte zahrnuté rozhodovanie ústavného súdu o otázkach tzv. vnútornej pôsobnosti – najmä rozhodovanie o zjednocovaní právnych názorov senátov, o úprave svojich vnútorných pomerov a o návrhu rozpočtu ústavného súdu). Z medzinárodného porovnania vyplýva, že **slovenský ústavný súd patrí do skupiny najviac „pracovne vyťažených“ súdov v Európe, pričom rozsah a charakter jeho právomocí mu predurčuje mimoriadne silné postavenie v ústavnom mechanizme Slovenskej republiky**<sup>7</sup>.

Už samotný kvantitatívny rozsah právomocí ústavného súdu môže vyvolávať obavy o reálnych možnostiach ústavného súdu vykonávať všetky svoje právomoci efektívne, kvalitne a v primeranom čase, a to aj pri zohľadnení skutočnosti, že v súvislosti s podstatným rozšírením právomocí a posilnením postavenia ústavného súdu došlo prostredníctvom ústavného zákona č. 90/2001 Z. z. prezieravo aj k zvýšeniu počtu jeho sudcov z 10 na 13.

Existujúci rozsah právomocí ústavného súdu má celkom prirodzene priamy dopad na kvantitatívne parametre jeho rozhodovacej činnosti. Od zriadenia ústavného súdu, t. j. od 1. januára 1993 (reálne začal ústavný súd fungovať až koncom februára 1993, pozn.) do 31. decembra 2010 mu bolo doručených 26 779 podaní<sup>8</sup>. K radikálnemu nárastu podaní došlo (podľa očakávania) v obdo-

<sup>7</sup> Viac k tomu pozri napr. Gajdošíková, L. – Mochnáčová, M. – Luby, J. – Orosz, L. – Macko, R.: *Rozširovanie právomocí Ústavného súdu Slovenskej republiky a aktuálne problémy rozhodovacej praxe*. In. Orosz, L. – Dobrovičová, G. (ed.): 15 rokov Ústavy Slovenskej republiky. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie Košice 6. – 7. september 2007. Košice 2008, s. 223 – 279, alebo Orosz, L.: *Rast moci ústavných súdov – limity a úskalía*. In.: Jermanová, H. – Masopust, Z.: *Metamorfozy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR a Aleš Čeněk, s r. o. , 2008, s. 191 – 205.

<sup>8</sup> Pozri k tomu údaje dostupné na internete: [http://www.concourt.sk/sk/Tlacove\\_spravy/2011/TS\\_20110329\\_23.pdf](http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2011/TS_20110329_23.pdf) a [http://www.concourt.sk/sk/Tlacove\\_spravy/2010/TS\\_20100224.pdf](http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2010/TS_20100224.pdf). Ústavnému súdu bolo v priebehu rokov 2007 až 2009 doručených ďalších 38 924 typovo identických podaní

bí po nadobudnutí účinnosti novelizácie ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z. Z registra vedeného ústavným súdom vyplýva, že zatiaľ čo do nadobudnutia účinnosti tejto ústavnej novely bolo ústavnému súdu priemerne ročne doručovaných 779 podaní (priemer vypočítaný z rokov 1993 – 2001), tak v nasledujúcich šiestich rokoch (2002 – 2007) mu bolo priemerne ročne doručovaných už 2051 podaní, a odvtedy ich počet stále narastá; v roku 2008 – 2265 podaní, v roku 2009 – 2365 podaní, v roku 2010 – 2836 podaní a v roku 2011 zatiaľ 2850 (do 15. októbra) podaní.

V rámci rozhodovacej činnosti ústavného súdu má z kvantitatívneho hľadiska zjavnú dominanciu rozhodovanie o ústavných sťažnostiach fyzických osôb a právnických osôb; tieto tvoria viac ako 90% rozhodovacej činnosti ústavného súdu. **Z kvantitatívneho hľadiska predstavuje ale aj „volebná agenda“ významnú súčasť rozhodovacej činnosti ústavného súdu.** Z evidencie ústavného súdu vyplýva, že z tohto hľadiska **patrí rozhodovaniu o volebných sťažnostiach druhé miesto.** V doterajšom období bolo ústavnému súdu (do 15. októbra 2011) doručených celkom 503 volebných sťažností; podrobnejšie pozri tabuľku č. 1.

**Tabuľka č. 1.** Volebné sťažnosti doručené ústavnému súdu od 1.1.1993 do 15.10.2011

| Volebné sťažnosti smerujúce proti       | Počet |
|-----------------------------------------|-------|
| - voľbám do národnej rady               | 24    |
| - voľbám prezidenta                     | 3     |
| - voľbám do Európskeho parlamentu       | 1     |
| - voľbám do orgánov samosprávy obcí     | 466   |
| - voľbám do orgánov samosprávneho kraja | 9     |
| Celkový počet volebných sťažností       | 503   |

Zároveň treba poznamenať, že v porovnaní s výkonom iných rozhodovacích právomocí **má rozhodovanie o volebných sťažnostiach niektoré špecifické črty.** Základné špecifikum rozhodovania ústavného súdu vo volebných veciach vyplýva už z textu čl. 129 ods. 2 ústavy. Ústavný súd ako súdny orgán ochrany ústavnosti totiž v rámci rozhodovania o volebných sťažnostiach, na rozdiel od výkonu väčšiny ostatných svojich právomocí, **rozhoduje nielen o ústavnosti, ale aj zákonnosti volieb.** Už táto skutočnosť zásadným spôsobom ovplyvňuje charakter konania vo volebných veciach, „litera“ ústavy totiž ústavný súd zaväzuje k tomu, aby pri rozhodovaní bral na zreteľ akékoľvek porušenia právnych predpisov, ku ktorým došlo vo volebnom procese, t. j. nielen tie, ktoré možno kvalifikovať ako porušenie ústavy. Táto skutočnosť bezprostredne súvisí s rozsahom dokazovania, ktoré musí ústavný súd pri rozhodovaní vo volebných veciach vykonať.

Ďalej treba zdôrazniť, že povaha a charakter väčšiny rozhodovacích právomocí ústavného súdu je založená na predpoklade, že ústavný súd bude pri ich výko-

obchodnej spoločnosti Layer Partners, s.r.o., ktoré síce mimoriadne zaťažili pracovné kapacity ústavného súdu, ale zásadným spôsobom skresľujú štatistické údaje, a preto ich v štatistických údajoch neuvádzam.

ne v zásade rozhodovať len o právnych (ústavných) otázkach a vychádzať pritom zo skutkového stavu zisteného inými orgánmi verejnej moci.

V konaní o volebných sťažnostiach ústavný súd rozhoduje ako súd prvej inštancie, pričom ide o jedno inštančné konanie. Tým je predurčená aj povaha konania vo volebných veciach. V konaní vo volebných veciach nemôže ústavný súd vychádzať zo skutkového stavu zisteného inými orgánmi verejnej moci (aj keď sú mu všetky orgány verejnej moci povinné poskytnúť pomoc pri obstarávaní podkladov pre rozhodovanie), ale musí sám vykonať dokazovanie, t. j. pri výkone tejto časti rozhodovacej agendy **jej aj skutkovým súdom**. Pri vykonávaní dokazovania ústavný súd vychádza v prvom rade z návrhov uvedených vo volebnej sťažnosti, a z volebnej dokumentácie, ktorú si za týmto účelom vyžiada. Aj keď vo väčšine prípadoch majú prioritu listinné dôkazy, v mnohých prípadoch sa stávajú ťažiskovými dôkazmi výsluchy svedkov (pri niektorých volebných sťažnostiach ide o výsluch desiatok svedkov, ktoré sa nie zriedka realizujú v príslušnej obci), čo výrazne zvyšuje časovú náročnosť tohto typu konania pred ústavným súdom.

Na rozdiel od výkonu iných právomocí, **volebná agenda ústavného súdu má „nárazovitý“ charakter; je výrazným spôsobom koncentrovaná do určitého časového obdobia**. Súvisí to s uskutočňovaním jednotlivých typov volieb v pravidelných časových intervaloch a zákonom stanovenou lehotou na podanie volebnej sťažnosti – do 10 dní po oznámení výsledku volieb. Z toho vyplýva, že bezprostredne po uskutočnení všeobecných (riadnych) volieb do niektorého priamo občanmi voleného zastupiteľského orgánu (predovšetkým volieb do orgánov samosprávy obcí) je ústavný súd „zavalený“ množstvom volebných sťažností, o ktorých musí rozhodnúť v primeranom čase, zatiaľ čo v „mediobdobí“ je výkon tejto agendy skôr výnimočný; potenciálne k nemu môže dôjsť len v prípade, ak je v niektorých obciach, či samosprávnych krajoch potrebné vykonať tzv. nové voľby; k tomu pozri podrobnejšie tabuľku č. 2.

**Tabuľka č. 2.** Počty volebných sťažností doručované podľa kalendárnych rokov

| Rok  | počet sťažností | Rok  | počet sťažností | Rok  | počet sťažností | Rok  | Počet sťažností |
|------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|------|-----------------|
| 1993 | 1               | 1998 | 44              | 2003 | 7               | 2008 | 3               |
| 1994 | 50              | 1999 | 22              | 2004 | 7               | 2009 | 11              |
| 1995 | 13              | 2000 | 3               | 2005 | 3               | 2010 | 139             |
| 1996 | 0               | 2001 | 2               | 2006 | 147             | 2011 | 4*              |
| 1997 | 1               | 2002 | 39              | 2007 | 9               |      |                 |

\* K 15. októbru 2011

### III.2. NAJVÝZNAMNEJŠIE PROBLÉMY VYSKYTUJÚCE SA PRI ROZHODOVANÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY O VOLEBNÝCH SŤAŽNOSTIACH

Z tabuľky č. 1 vyplýva, že **zjavne najvyšší počet volebných sťažností smeruje proti voľbám do orgánov samosprávy obcí** (zatiaľ 466 sťažností), pričom práve pri týchto sťažnostiach boli sťažovatelia už viackrát úspešní; ústavný súd v doterajšej svojej činnosti 29 krát vyhlásil voľby v príslušnej obci za neplatné, 14 krát zrušil napadnutý výsledok volieb v príslušnej obci a 1 krát zrušil rozhodnutie volebnej komisie vyhlásil za zvoleného toho kandidáta, ktorý bol riadne zvolený<sup>9</sup> (sťažovatelia, ktorí namietali ústavnosť a zákonnosť volieb do národnej rady, volieb prezidenta, volieb Európskeho parlamentu a volieb do orgánov samosprávnych krajov neboli zatiaľ ani raz úspešní, t. j. ich volebné sťažnosti boli buď odmietnuté pri predbežnom prerokovaní, alebo zamietnuté v konaní vo veci samej). Z uvedeného dôvodu sa v ďalšej časti tejto štúdie budem venovať, predovšetkým problémom, ktoré súvisia s voľbami do orgánov samosprávy obcí.

Vzhľadom na sústavne sa zvyšujúci počet sťažností smerujúcich proti výsledkom volieb do orgánov samosprávy obcí (pozri nižšie tabuľku č. 3) ústavný súd analyzoval dôvody, o ktoré sťažovatelia najčastejšie opierajú svoje volebné sťažnosti a na tomto základe vyhodnotil, že sťažovatelia vo volebných sťažnostiach najčastejšie namietajú *„manipuláciu s hlasovacími lístkami, účasť neoprávnených osôb pri sčítavaní hlasov, zloženie a činnosť volebných komisií, porušovanie volebného moratória, manipuláciu s prenosnou urnou, tzv. kupovanie hlasov“*<sup>10</sup>.

Z citovaného možno vyvodiť dva základné okruhy problémov, ktoré zamestnávajú najviac ústavný súd pri uskutočňovaní volebného súdnictva:

1. Problémy súvisiace so zložením a činnosťou volebných komisií [sem totiž treba zaradiť aj nedostatky v činnosti volebných komisií, ktoré umožňujú manipuláciu s hlasovacími lístkami, účasť neoprávnených osôb pri sčítavaní hlasov a manipuláciu s prenosnou volebnou schránkou (prenosnou urnou)] a
2. Problémy súvisiace s porušovaním volebných predpisov v priebehu volebnej kampane (sem patrí porušovanie volebného moratória a tzv. kupovanie hlasov).

<sup>9</sup> K tomu viac pozri na internete analytické dokumenty ústavného súdu:

[http://www.concourt.sk/sk/Dokumenty/2010/D\\_2010\\_17.pdf](http://www.concourt.sk/sk/Dokumenty/2010/D_2010_17.pdf), [http://www.concourt.sk/sk/Tlacove\\_spravy/2010/TS\\_20101029.pdf](http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2010/TS_20101029.pdf), a [http://www.concourt.sk/sk/Tlacove\\_spravy/2011/TS\\_20110405\\_28.pdf](http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2011/TS_20110405_28.pdf)

<sup>10</sup> Pozri tlačovú informáciu ústavného súdu č. 28/2011 z 5. apríla 2001, dostupné na internete: [http://www.concourt.sk/sk/Tlacove\\_spravy/2011/TS\\_20110405\\_28.pdf](http://www.concourt.sk/sk/Tlacove_spravy/2011/TS_20110405_28.pdf).

## K ZLOŽENIU A ČINNOSTI VOLEBNÝCH KOMISIÍ

Volebné komisie zohrávajú mimoriadne významnú úlohu pri riadení a organizačnom zabezpečení priebehu volieb. V zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu volebné komisie „sú inštitúciami verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú je vo verejnom záujme. Príprava a zabezpečenie volieb je vo verejnom záujme, a preto vytvorenie orgánu verejnej moci, akým je volebná komisia, zaraďuje tento orgán medzi orgány verejnej správy“ (PL. ÚS 36/03, PL. ÚS 120/07 atď.). Podľa platných volebných zákonov<sup>11</sup> možno rozlišovať okrskové volebné komisie, ktorých hlavnou úlohou je zabezpečiť priebeh hlasovania a sčítanie hlasov vo volebných okrskoch a riadiace volebné komisie (miestne, obvodné a ústrednú), ktorých hlavnými úlohami sú najmä registrácia kandidátov na volené funkcie, sumarizácia výsledkov volieb v jednotlivých volebných okrskoch, resp. volebných obvodoch a riadenie volebných komisií nižšieho stupňa.

Podľa platných volebných zákonov sú všetky volebné komisie tvorené na **tzv. delegačnom princípe**, ktorého podstata spočíva v tom, že kandidujúce politické strany, resp. ich koalície delegujú (pri voľbách prezidenta aj petičný výbor zastupujúci nezávislého kandidáta) do jednotlivých volebných komisií rovnaký počet svojich zástupcov (ako aj ich náhradníkov). Delegačný princíp je **kombinovaný s menovacím princípom**, v zmysle ktorého v prípade, ak počet delegovaných členov volebných komisií nedosiahne minimálny zákonom ustanovený počet, vymenuje chýbajúci počet členov okrskových volebných komisií a tiež miestnej volebnej komisie starosta príslušnej obce a chýbajúci počet členov obvodnej volebnej komisie obce prednosta príslušného obvodného úradu, resp. pri voľbách do orgánov samosprávneho kraja predseda príslušného samosprávneho kraja (ten menuje tiež chýbajúci počet členov volebnej komisie samosprávneho kraja).

Volebné predpisy neustanovujú žiadne požiadavky na odbornú kvalifikáciu členov volebnej komisií (vrátane členov Ústrednej volebnej komisie) a v zásade ani požiadavky na nezlučiteľnosť člena volebnej komisie s jeho iným postavením, funkciou, či napr. príbuzenským vzťahom ku kandidátom na volené funkcie (s výnimkou toho, že členmi volebných komisií sa nemôžu stať kandidáti na volené funkcie). Volebné komisie sú teda „**laickými**“ **orgánmi verejnej správy, pričom jednotliví členovia volebnej komisie nesplňajú de facto ani požiadavku nestrannosti** (aj napriek tomu, že pred ujatím sa funkcie skladajú zákonom ustanovený sľub); to platí zvlášť o delegovaných členoch volebných komisií, ktorí celkom prirodzene zastupujú predovšetkým záujmy subjektov, ktorí ich do

<sup>11</sup> Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov, zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých zákonov, zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov, zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a doplnení Občianskeho súdneho poriadku v znení neskorších predpisov a zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.

komisií delegovali (v celom rade prípadov to isté platí najmä pri voľbách do orgánov samosprávy obcí aj o „chýbajúcich“ členoch volebných komisií vymenovávaných starostom obce, keďže starostovia obce sú spravidla aj kandidátmi na volené funkcie v týchto voľbách)<sup>12</sup>. Odbornosť do činnosti volebných komisií by mali „vnášať“ zapisovatelia volebných komisií vymenúvaní a odvolávaní vládou Slovenskej republiky (do Ústrednej volebnej komisie), prednostom obvodného úradu<sup>13</sup> (do obvodných volebných komisií), a starostom obce (do okrskových a miestnych volebných komisií). Zapisovatelia plnia funkciu odborných poradcov volebných komisií, nie sú ale riadnymi členmi volebných komisií - pri ich rokovaní majú len poradný hlas a nemôžu sa zúčastniť ani sčítavania hlasov.

Z uvedeného vyplýva, že podľa zákonmi ustanovenom spôsobe tvorby volebných komisií

- a) nemajú zastúpenie vo volebných komisiách nezávislí kandidáti (okrem volieb prezidenta, pri ktorých nezávislého kandidáta zastupuje zástupca petičného výboru, ktorý predložil jeho kandidátnu listinu nezávislého kandidáta),
- b) vymenovávanie chýbajúceho počtu členov okrskových, resp. miestnych volebných komisií patrí do právomocí starostov obcí, ktorí spravidla aj kandidujú na funkciu starostu, príp. poslanca obecného zastupiteľstva, čo ich zvýhodňuje oproti ostatným kandidátom,
- c) zvlášť do okrskových volebných komisií sú delegovaní, či menovaní príbuzní jednotlivých kandidátov (manželky, rodičia, deti, súrodenci), čo negatívne vplýva na nestrannosť volebných komisií.

Uvedené problémy by bolo možné z veľkej miery odstrániť novelizáciou volebných predpisov, načo ústavný súd viackrát parlament aspoň nepriamo už upozorňoval.

Z už uvedeného vyplýva, že v súvislosti s činnosťou okrskových volebných komisií sa vo volebných sťažnostiach najčastejšie namieta porušenie volebných predpisov, ktoré súvisí

- a) s hlasovaním mimo volebnej miestnosti, t. j. s hlasovaním do prenosnej volebnej schránky (ide najmä námietky o tom, že bolo umožnené takéto hlasovanie aj osobám, ktoré nespĺňajú zákonom ustanovené podmienky<sup>14</sup>, a tiež námietky proti porušeniu pravidla osobného hlasovania voličov a zásady tajnosti hlasovania pri hlasovaní do prenosnej volebnej schránky<sup>15</sup>),

<sup>12</sup> K týmto problémom pozri podrobnejšie napr. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 65/2011 z 16. februára 2011.

<sup>13</sup> Obvodný úrad je miestnym orgánom štátnej správy.

<sup>14</sup> Platné volebné zákony ustanovujú možnosť hlasovať do prenosnej volebnej schránky v zásade len osobám, ktoré sa zo zdravotných dôvodov nemôžu dostaviť do volebnej miestnosti, volebné komisie ale nie zriedka umožňujú takýto spôsob hlasovania aj ďalším osobám.

<sup>15</sup> Tieto námietky sú spojené aj s problémom vzájomnej kontroly členov volebných komisií, podľa platných volebných predpisov by za voličmi mali ísť aspoň dvaja členovia volebnej komisie, to sa ale často v praxi

- b) s prítomnosťou ďalších (zákomom „nepovolaných“) osôb pri sčítavaní hlasov v okrskových volebných komisiách a predovšetkým ich aktívnym zasahovaním do procesu sčítavania hlasov<sup>16</sup>,
- c) nesprávnym sčítaním hlasov [najmä námietky k spôsobu vyhodnotenia jednotlivých hlasovacích lístkov za (ne) platné, k absencii tzv. krížovej kontroly pri sčítavaní hlasovacích lístkov, a pod.],
- d) nedostatkami pri zabezpečení volebnej dokumentácie (možnosť následnej manipulácie s ňou)<sup>17</sup>.

Spomínané nedostatky v činnosti volebných komisií sa nedajú dosť dobre odstrániť prostredníctvom legislatívnych zmien (aj keď niektoré ustanovenia volebných zákonov by sa dali spresniť), keďže sú spôsobené predovšetkým „ľudským“ faktorom; buď ide o omyly členov volebných komisií pri sčítavaní hlasov, ich benevolenciu pri zabezpečovaní hlasovania a sčítania hlasov, ale nie zriedka aj snahu ovplyvniť výsledok volieb v prospech kandidáta, ktorého vo volebnej komisii zastupujú.

## K PORUŠOVANIU PRAVIDIEL VEDENIA VOLEBNEJ KAMPANE

Integrálnou súčasťou volebných zákonov prakticky vo všetkých demokratických štátoch je aj právna úprava volebnej kampane. Základný účel právnej úpravy volebnej kampane treba vidieť v úsilí vytvoriť právne predpoklady pre slobodnú a transparentnú súťaž politických síl a jednotlivých kandidátov na volené funkcie (Ústava SR garantuje slobodnú súťaž politických síl vo svojom čl. 31), ktoré by mali zároveň garantovať reálnosť základného práva na prístup občanov k voleným funkciám za rovnakých podmienok (pozri čl. 30 ods. 4 Ústavy SR). V tejto súvislosti treba uviesť, že je nereálne očakávať, že sa v tvrdom predvolebnom zápase napriek zákazom nebudú objavovať negatívne javy, ale nepochybne ich možno aspoň obmedziť a to jednak kvalitnou právnou úpravou, ako aj prostredníctvom orgánu, ktorý rozhoduje o volebných sťažnostiach, ktorý má

nedodržiava, resp. námietky smerujú aj k tomu, že s volebnou schránkou sú za voličmi vyslaní členovia komisie, ktorí sú prívržencami niektorého z kandidátov (spravidla kandidujúceho starostu obce).

<sup>16</sup> Podľa platných volebných predpisov pri sčítavaní hlasov môžu byť prítomní len členovia okrskovej volebnej komisie a členovia volebných komisií vyššieho stupňa, ako aj osoby, ktorým to okrsková volebná komisia výslovne povolí. V praxi sa objavujú najmä prípady, keď sa sčítavania hlasov zúčastnia kandidáti na volené funkcie (opäť často starostovia obcí, resp. poslanci obecného zastupiteľstva) a najmä zapisovatelia volebných komisií. V rozhodovacej praxi sa tieto námietky už viackrát potvrdili, na čo ústavný súd spravidla reagoval vyhlásením volieb za neplatné.

<sup>17</sup> Tieto námietky sa objavovali s vysokou frekvenciou najmä dovtedy, kým sa voľby organizovali v dvoch volebných dňoch. Práve z tohto dôvodu sa v súčasnosti už organizujú všetky typy volieb na Slovensku len v jeden deň, v dôsledku čoho sa námietky smerujúce proti manipulácii s volenou dokumentáciou vo volebných sťažnostiach objavujú v súčasnosti už len minimálne.

možnosť sankcionovať takéto aktivity zrušením volieb, resp. ich vyhlásením za neplatné. V nadväznosti nato možno poukázať na konštantnú judikatúru ústavného súdu, podľa ktorej je „závažné, hrubé a opakované porušenie právnej úpravy volebnej kampane dôvodom na vyhlásenie volieb za neplatné. Na dodržiavaní právnej úpravy celého volebného procesu existuje verejný záujem, lebo len tak sa možno priblížiť ideálu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, ktorý zahŕňa aj súťaž podľa platných pravidiel. Volič má právo, aby sa kandidáti uchádzali o jeho hlas podľa zákonných pravidiel“ (pozri napr. rozhodnutia ústavného súdu vo veciach PL. ÚS 6/06, PL. ÚS 18/07).

Poznatky z doterajšej judikatúry ústavného súdu vo volebných veciach potvrdzujú, že **sťažovatelia vo volebných sťažnostiach namietajú porušovanie pravidiel volebnej kampane, ktoré súvisia najmä s inštitútom porušovania volebného moratória a tiež s tzv. kupovaním voličov.**

Platné volebné zákony v Slovenskej republike upravujú inštitút volebného moratória, ktorého podstata spočíva v tom, že v období bezprostredne pred voľbami (spravidla 48 hodín pred voľbami) sú zakázané niektoré formy volebnej agitácie. Účelom volebného moratória je zabrániť v čase bezprostredne pred voľbami, v ktorom sa voliči definitívne rozhodujú komu dajú svoj hlas, takým aktivitám, ktoré by neprimerane mohli zvýhodniť niektorých kandidátov na úkor iných kandidátov (napr. rozšírením nepravdivých a difamujúcich informácií o niektorých kandidátov, na ktoré už títo nevedia do času volieb adekvátne reagovať). Napriek zákazom sa volebná agitácia v čase volebného moratória vo veľkom rozsahu v praxi vyskytuje, čo sa následne premietá do obsahu volebných sťažností. Ústavný súd viackrát vyhlásil voľby za neplatné práve z dôvodu závažného porušenia volebného moratória. V tejto súvislosti treba ale uviesť, že preukázanie zakázanej volebnej agitácie značne zvyšuje nároky na dokazovanie a tým aj rozhodovanie ústavného súdu vo volebných veciach. V nadväznosti nato sa objavili aj úvahy o tom, že by sa mal inštitút volebného moratória zrušiť vo všetkých volebných zákonoch. .

S takýmto riešením ťažko možno súhlasiť. Presadenie takéhoto legislatívneho riešenia by *de facto* znamenalo rezignáciu zákonodarcu na ochranu rovnosti subjektov kandidujúcich vo voľbách a ochranu regulárnej politickej súťaže v rozhodujúcom štádiu volebnej kampane, keďže práve v čase bezprostredne pred voľbami môže dôjsť k zásadnému ovplyvneniu rozhodnutia voličov. Inou otázkou je ale to, či možno platnú právnu úpravu skvalitniť. Podľa môjho názoru nepochybne áno, a to najmä

- a) precíznejším a jednoznačnejším vymedzením okruhu predvolebných aktivít, ktoré sú v čase volebného moratória zakázané (platné volebné predpisy sú z tohto hľadiska veľmi všeobecné, nejednotné a vágne),
- b) ustanovením oprávnenia dotknutých kandidátov, resp. kandidujúcich politic-

- kých strán bezprostredne reagovať prostredníctvom masmédií, či iných informačných prostriedkov na zakázanú formu volebnej agitácie, ale aj,
- c) ustanovením prísnejších sankcií za porušenie volebného moratória [napr. finančné pokuty, či dokonca v prípade zásadného porušenia týchto zákazov aj zákonom predpokladané oprávnenie príslušnej volebnej komisie vylúčiť porušiteľa zo sčítavania hlasov (teda z volieb), ktoré by bolo preskúmateľné v skrátenom konaní súdom].

Ďalším vážnym problémom, ktorý sa vyskytuje vo volebnej praxi (a zrejme nielen v Slovenskej republike) je **tzv. kupovanie hlasov**. Ústavný súd vo svojej judikatúre tzv. kupovanie hlasov (voličov) hodnotí „ako najzávažnejšie porušenie volebnej kampane, pretože ide o aktivitu na získanie voličských hlasov počas volieb, ktorá zasahuje do samotnej podstaty volebného (aktívneho či pasívneho) práva zarúčeného v čl. 30 ústavy. Takéto obmedzenie nesie so sebou také veľké nebezpečenstvo pre slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti, že od ústavného súdu vyžaduje veľmi prísne posúdenie“ (PL. ÚS 5/03). Vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 6/06 ústavný súd v tejto súvislosti uviedol, že poskytovanie „protiuhodnoty“ za hlasovanie vo voľbách „je protiústavné, lebo účelom aktívneho volebného práva je možnosť účasti na správe vecí verejných, a nie bezprostredný materiálny prospech.“

Práve na základe poznatkov z doterajšej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu SR vo volebných veciach sa od 1. septembra 2011 súčasťou Trestného zákona stal nový trestný čin – trestný čin volebnej korupcie<sup>18</sup>. Do akej miery bude toto legislatívne opatrenie efektívne, ukáže až následná volebná prax. Z hľadiska platného znenia § 336a Trestného zákona nemožno totiž celkom jednoznačne zodpovedať otázku, že ktoré „korupčné“ aktivity aktérov volebné zápasu budú súdy v aplikačnej praxi aj reálne subsumovať pod skutkovú podstatu trestného činu volebnej korupcie. Treba tiež vziať do úvahy, že z hľadiska súdneho prieskumu volieb zavedenie trestného činu volebnej korupcie nepochybne zvýši požiadavky na súčinnosť medzi ústavným súdom, teda orgánom, ktorému je zverený súdny prieskum ústavnosti a zákonnosti volieb a orgánmi činnými v trestnom

<sup>18</sup> V § 336a Trestného zákona je trestný čin volebnej korupcie vymedzený nasledovne:

„(1) Kto priamo alebo cez sprostredkovateľa poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok tomu, kto má právo voliť, zúčastniť sa na referende alebo na ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, aby a) volil alebo hlasoval určitým spôsobom, b) nevolil alebo nehlasoval určitým spôsobom, c) nevolil alebo nehlasoval vôbec, alebo d) sa nezúčastnil volieb, referenda alebo ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, alebo z tohto dôvodu priamo alebo cez sprostredkovateľa poskytne, ponúkne alebo sľúbi úplatok inej osobe, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

(2) Kto v súvislosti s výkonom práva voliť, zúčastniť sa na referende alebo na ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky priamo alebo cez sprostredkovateľa pre seba alebo inú osobu prijme, žiada alebo si dá sľúbiť úplatok, aby a) volil alebo hlasoval určitým spôsobom, b) nevolil alebo nehlasoval určitým spôsobom, c) nevolil alebo nehlasoval vôbec, alebo d) sa nezúčastnil volieb, referenda alebo ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky, potrestá sa odňatím slobody až na jeden rok.

(3) Odňatím slobody na jeden rok až päť rokov sa páchatel potrestá, ak spácha čin uvedený v odseku 1 a) závažnejším spôsobom konania, b) ako verejný činiteľ, c) na chránenej osobe, alebo d) verejne.“

konaní, ako aj príslušnými (trestnými) súdmi. Vo väzbe na princíp prezumpcie neviny nadobúda totiž významnú relevanciu otázka, či v súvislosti s trestným stíhaním za skutok kvalifikovaný ako volebná korupcia podľa §336a Trestného zákona bude pred nadobudnutím právoplatnosti rozhodnutia súdu, resp. orgánu činného v trestnom konaní z ústavného hľadiska vôbec prichádzať do úvahy prijatie meritórneho rozhodnutia ústavného súdu o predmetnej volebnej sťažnosti. Bez ohľadu na tieto možné problémy sa dá predpokladať, že zavedenie trestného činu volebnej korupcie už svojimi preventívnymi účinkami bude pôsobiť na obmedzenie kupovania voličských hlasov.

#### IV. KVALITA A VČASNOSŤ ROZHODOVANIA VO VOLEBNÝCH VECIACH

Doposiaľ rozoberané problémy súvisiace s rozhodovaním ústavného súdu vo volebných veciach majú len čiastkový charakter. Za kľúčový problém totiž považujem kvalitu a včasnosť rozhodovania o volebných sťažnostiach, ktoré súvisí jednak z nadmerným rozsahom právomocí, ktoré slovenská ústava zveruje do pôsobnosti ústavného súdu a časovou náročnosťou rozhodovania vo volebných veciach (k tomu pozri vyššie časť III. 1. tejto štúdie) a sústavne narastajúcim počtom volebných sťažností zvlášť tých, ktoré smerujú proti voľbám do orgánov samosprávy obcí<sup>19</sup>; k tomu pozri tabuľku č. 3.

**Tabuľka č. 3.** Počet volebných sťažností smerujúcich proti všeobecným a novým voľbám do orgánov samosprávy obcí

| Volebné sťažnosti smerujúce proti                                  | Počet |
|--------------------------------------------------------------------|-------|
| - všeobecným voľbám do orgánov samosprávy obcí konaným v roku 1994 | 40    |
| - všeobecným voľbám do orgánov samosprávy obcí konaným v roku 1998 | 39    |
| - všeobecným voľbám do orgánov samosprávy obcí konaným v roku 2002 | 41    |
| - všeobecným voľbám do orgánov samosprávy obcí konaným v roku 2006 | 137   |
| - všeobecným voľbám do orgánov samosprávy obcí konaným v roku 2010 | 139   |
| - novým voľbám konaným v rokoch 1994 – 2011                        | 70    |

<sup>19</sup> Hlavnú príčinu výrazného nárastu počtu sťažností smerujúcich proti všeobecným voľbám do orgánov samosprávy obcí konaným v roku 2006 a v roku 2010 treba hľadať predovšetkým vo fiskálnej decentralizácii verejnej správy, ku ktorej došlo v období rokov 2002 – 2005. Práve fiskálna decentralizácia a presun značnej sumy verejných financií do dispozičnej sféry obcí a miest „zatraktívnil“ komunálnu sféru pre celý rad nových záujemcov o volené funkcie v obecnej samospráve. Táto skutočnosť sa prejavila aj v zintenzívnení politického (volebného) zápasu a tiež v náraste nekalých volebných aktivít kandidátov na volené funkcie v územnej samospráve, čo má potom celkom prirodzene dohru v konaní pred ústavným súdom. Zvýšenie záujmu o volené funkcie v orgánoch samosprávy obcí možno zrejme považovať za trvalý jav, a preto sa nedá predpokladať, že v ďalšom období sa počet volených sťažností zníži, skôr sa dá predpokladať ich nárast (aj keď zrejme už nie tak intenzívny, ako v roku 2006).

Jedným zo základných predpokladov poskytnutia kvalitnej právnej ochrany je totiž požiadavka, **aby bola poskytnutá v primeranom čase, čo zvlášť platí v súvislosti s rozhodovaním o volebných sťažnostiach**. Skončením volebného obdobia občanmi priamo volených orgánov verejnej moci, ktoré je spojené s voľbami nového zastupiteľského orgánu, resp. iného občanmi (voličmi) priamo voleného orgánu (napr. starostu) dochádza k určitej diskontinuite pri výkone verejnej moci, ktorá v zásade trvá minimálne do ustanovujúcej schôdze novozvoleného zastupiteľského orgánu, resp. odovzdaniu verejnej funkcie novozvolenej osobe (napr. novozvolenému starostovi). Platné právne predpisy v Slovenskej republike určujú na obdobie „odovzdávania moci“ lehotu nie dlhšiu ako 30 dní<sup>20</sup>. V prípade, ak sú ale voľby napadnuté volebnou sťažnosťou, je výkon verejnej moci aj napriek uskutočneniu ustanovujúcej schôdze príslušného novozvoleného zastupiteľského orgánu, resp. prevzatíu priamo volenej funkcie novozvoleným funkcionárom poznamenaný nemalou mierou právnej neistoty, ktorá pretrváva až do času meritórneho rozhodnutia o volebnej sťažnosti a má nepochybne negatívny vplyv na činnosť tohto orgánu. Preto by bolo ideálne, aby sa proces rozhodovania o volebnej sťažnosti ukončil ešte pred odovzdaním, resp. prevzatím moci novozvoleným orgánom.

Ústavný súd ale rozhoduje o volebných sťažnostiach v ďaleko dlhších časových intervaloch. Z evidencie rozhodovacej činnosti ústavného súdu možno vyvodiť, že z celkového počtu doposiaľ rozhodnutých volebných sťažností (503) o 97 z nich rozhodol ústavný súd po uplynutí viac ako 6 mesiacov, pričom v 33 prípadoch z nich došlo k rozhodnutiu až po uplynutí 1 roka a v 4 prípadoch dokonca po uplynutí 2 rokov, t. j. po uplynutí viac ako polovice volebného obdobia orgánov samosprávy obcí (!).

Zákondarca na túto krajne nežiadúcu situáciu reagoval tým, že s účinnosťou od 1. apríla 2010 ustanovil ústavnému súdu lehotu 90 dní na rozhodnutie o sťažnostiach smerujúcich proti výsledkom volieb do orgánov samosprávy. Aj keď sa vďaka tomuto legislatívnemu opatreniu výrazne skrátil čas, v ktorom ústavný súd rozhodol o volebných sťažnostiach, ktoré mu boli doručené v súvislosti s voľbami do orgánov samosprávy obcí konanými v decembri 2010, nepovažujem ho za dostatočné a systémové a to z viacerých dôvodov:

1. V prvom rade ak sa ustanoví časová lehota na rozhodnutie o určitej časti rozhodovacej agendy orgánu súdneho typu, tak to vždy ide na úkor rozhodovania o iných veciach a to nie zriedka aj mimoriadne závažných (v prípade ústavného súdu ide najmä rozhodovanie o návrhoch týkajúcich sa nesúlady zákonov s ústavou, ale aj o rozhodovanie o ústavných sťažnostiach).
2. Ďalej treba uviesť, že aj lehota 90 dní na rozhodnutie o volebnej sťažnosti je

<sup>20</sup> Pozri napr. čl. 82 ods. 2 ústavy, § 12 ods. 1 a 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov alebo § 14 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajocho) v znení neskorších predpisov.

neprimerane dlhá, pričom jej prípadné ďalšie skrátenie by už celkom zjavne presahovalo reálne kapacitné možnosti ústavného súdu pozostávajúceho z 13 sudcov.<sup>21</sup>

3. Ustanovovanie (šibeničných) lehôt na rozhodnutie orgánu súdneho typu v tak závažnej agende, ako sú volebné sťažnosti je vždy spojené s rizikom, že neprimerané urýchlenie rozhodovania pôjde na úkor jeho kvality, t.j. v danom prípade na úkor ochrany ústavou garantovaného aktívneho a pasívneho volebného práva. V tejto súvislosti treba brať do úvahy, že jednotlivé volebné sťažnosti sa od seba výrazne líšia svojou kvalitou, obsahom a z toho vyplývajúcimi nárokmi na zisťovanie skutkového stavu a tiež požiadavkami na ich právne posúdenie.

Aj preto si myslím, že v súvislosti s nastoleným problémom rozhodovania o volebných sťažnostiach v primeranom čase **treba uvažovať aj o iných legislatívnych riešeniach. Najradikálnejšie z nich by mohlo spočívať v odňatí výkonu súdneho prieskumu volieb z právomocí Ústavného súdu SR**, a to jednak z dôvodu, že v súčasnosti je už rozsah jeho rozhodovacích právomocí predimenzovaný, a tiež preto, že výkon volebného súdnictva systémovo nie je nevyhnutné zveriť do právomoci ústavného súdu. Príklady z iných krajín ukazujú, že volebné súdnictvo vykonávajú častejšie iné orgány súdneho typu, a to jednak všeobecné súdy alebo správne súdy, príp. špecializované volebné súdy. V podmienkach Slovenskej republiky by prichádzalo do úvahy, aby volebné súdnictvo v plnom rozsahu vykonávali všeobecné súdy. V tejto súvislosti sa žiada navyše zdôrazniť, že zverenie doterajšej právomoci ústavného súdu rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb podľa čl. 129 ods. 2 ústavy všeobecným súdom by vo svojej podstate neznamenal úplné odňatie volebnej agendy ústavnému súdu, vzhľadom na potenciálnu možnosť napadnúť právoplatné rozhodnutia všeobecných súdov vo volebných veciach sťažnosťou podľa čl. 127 ods. 1 ústavy, čím by sa nepriamo *de facto* zaviedla „dvojinštančnosť“ rozhodovania vo volebných veciach, čo by len zvyšovalo právne záruky ústavnosti charakteristické pre fungovanie demokratického a právneho štátu.

Menej radikálne riešenie by mohlo spočívať v tom, žeby sa síce zachovala doterajšia právomoc ústavného súdu vo volebných veciach, ale s tým rozdielom, že by **aspoň rozhodovanie o volebných sťažnostiach týkajúcich sa volieb do orgánov územnej samosprávy bolo zverené do pôsobnosti senátov ústavného súdu** a ostatná časť volebnej agendy ponechaná naďalej v pôsobnosti pléna. Takto by sa vytvorili pre rozhodovanie o „najpočetnejšej“ časti volebnej agendy na pôde ústavného súdu štyri „rozhodovacie telesá“, čo by nepochybne tiež mohlo prispieť k urýchleniu konania a rozhodovania.

<sup>21</sup> V tejto súvislosti možno spomenúť príklady zo zahraničia, kde je ustanovená oveľa kratšia lehota; napr. v Českej republike je ustanovená lehota 20 dní na rozhodnutie od doručenia volebnej sťažnosti, ale o sťažnostiach ale nerozhoduje Ústavný súd Českej republiky, ale Najvyšší správny súd pokiaľ ide o voľby do Senátu, Poslaneckej snemovne a Európskeho parlamentu a krajské súdy, pokiaľ ide o voľby do orgánov územnej samosprávy). K tomu pozri viac Molek, P. – Šimíček, V.: opak. c. d., s. 283 – 312.

## ZÁVER

Nepochybujem, že obdobné problémy aké sa vyskytujú pri výkone volebného súdnictva v Slovenskej republike sa objavujú aj v iných demokratických štátoch (Poľskú republiku nevynímajúc). Aj preto je vhodné informovať sa o nich, poukázať na kľúčové problémy objavujúce sa v spoločenskej praxi, vymeniť si skúsenosti a hľadať aj na základe vzájomnej inšpirácie čo najvhodnejšie riešenie niektorých naznačených problémov. Práve za týmto účelom som spracoval aj túto štúdiu.

## SĄDOWNICTWO WYBORCZE REPUBLIKI SŁOWACKIEJ

Wybory do parlamentu i innych organów przedstawicielskich stanowią niewątpliwie jeden z najważniejszych przejawów demokracji. Za pośrednictwem wyborów obywatele wybierają swoich przedstawicieli, którym powierzają wykonywanie władzy publicznej. Biorąc pod uwagę funkcję, jaką pełnią wybory we współczesnych państwach demokratycznych, konieczne staje się zapewnienie, aby odbywały się one zgodnie z konstytucją i w oparciu o zasady określone w ordynacjach wyborczych. Wymóg ten nie może być we współczesnym demokratycznym państwie prawnym zapewniony bez instytucji sądowej kontroli konstytucyjności i zgodności z ustawą wyborów – sądownictwa wyborczego.

Podstawowym celem niniejszej publikacji jest ukazanie w historycznym kontekście formowania się sądownictwa wyborczego na terytorium Republiki Słowackiej, przeanalizowanie aktualnego stanu prawnego w zakresie sądowej kontroli wyborów, a także ukazanie poprzez dotychczasową działalność orzeczniczą Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej w tym zakresie najważniejszych problemów, na jakie w tej działalności napotyka i potencjalnych możliwości ich rozwiązywania.

## ELECTORAL JUDICIARY IN THE REPUBLIC OF SLOVAKIA

Parliament and other representation organs elections are one of the greatest signs of democracy. Through the elections, citizens choose their representatives, who are entrusted with execution of public power. Considering the functions, which the elections hold in the modern democratic countries, it is necessary to ensure that they are held due to constitution and are based on the rules described in election regulations. This requirement cannot be guaranteed in a modern democratic state, without the judiciary institution, constitutional control and accordance with constitutional act – electoral judiciary.

The basic goal of the following publication is presentation of formation of the electoral judiciary in the Republic of Slovakia in the historic context, analysing the current legal state in the judiciary election control, and also showing, through the recent activity of the Constitutional Court of Republic of Slovakia, the major problems, which can be encountered, and potential possibilities of resolving them.