

OBSAH

ZOZNAM SKRATIEK	8
PREDHOVOR	11
I. VOEBY, VOLEBNÉ PRÁVO A VOLEBNÉ SYSTÉMY	14
1. Suverenita ľudu, priama a nepriama demokracia	14
2. Pojem a význam volieb a volebného práva	19
2.1 Pojem voľby a druhy volieb	19
2.2 Funkcie volieb	28
2.3 Objektívne a subjektívne volebné právo	32
2.4 Aktívne a pasívne volebné právo	36
2.5 Volebná povinnosť	37
3. Volebné systémy	43
3.1 Pojem volebný systém a jeho prvky	43
3.2 Klasifikácia volebných systémov	48
3.3 Právna úprava volebných systémov	53
3.4 Väčšinové volebné systémy	57
3.4.1 Všeobecná charakteristika väčšinových volebných systémov	57
3.4.2 Relatívne väčšinové volebné systémy	59
3.4.2.1 Westminsterský model	60
3.4.2.2 Blokové hlasovanie	62
3.4.2.3 Kumulované hlasovanie	63
3.4.2.4 Bodové hlasovanie	64
3.4.2.5 Limitované hlasovanie	65
3.4.2.6 Systém jediného neprenosného hlasu	66
3.4.2.7 Systém súhlasného hlasovania	66
3.4.2.8 Stranícke blokové hlasovanie	67
3.4.2.9 Bordov systém	68
3.4.3 Absolútne väčšinové volebné systémy	69
3.4.3.1 Dvojkolové hlasovanie	70
3.4.3.2 Alternatívne hlasovanie a doplnkové hlasovanie	74

3.4.4	Gerrymandering	77
3.5	Proporcionálne volebné systémy	83
3.5.1	Všeobecná charakteristika proporcionálnych volebných systémov	83
3.5.2	Uzatváracia klauzula a volebné kvórum	87
3.5.3	Listinné volebné systémy	93
3.5.3.1	Systémy volebnej kvóty	96
3.5.3.2	Systémy volebného deliteľa	100
3.5.4	Metódy pridelovania nerozdelených mandátov.....	104
3.5.5	Systém jedného prenosného hlasu.....	106
3.5.6	Personalizovaný proporcionálny volebný systém	110
3.6	Porovnanie základných volebných systémov	113
3.7	Zmiešané volebné systémy	123
3.7.1	Všeobecná charakteristika zmiešaných volebných systémov	123
3.7.2	Paralelné zmiešané volebné systémy	126
3.7.3	Systémy vzájomnej koexistencie	128
3.7.4	Systémy vzájomnej fúzie	130
3.7.5	Superkombinovaný volebný systém	134
II.	VOLEBNÉ PRÁVO V SLOVENSKEJ REPUBLIKE	137
1.	Vývoj volebného práva po roku 1989	137
1.1	Volby a volebné právo pred rokom 1989	137
1.2	Volebné právo po roku 1989	139
2.	Pramene volebného práva	152
2.1	Vnútroštátne pramene	153
2.2	Medzinárodné a európske pramene	160
3.	Ústavné princípy volebného práva	171
3.1	Všeobecnosť volebného práva	172
3.2	Rovnosť volebného práva	181
3.3	Priamosť volebného práva	186
3.4	Tajné hlasovanie	189
3.5	Periodicita volieb	193

4.	Podmienky volebného práva a prekážky jeho výkonu	197
4.1	Podmienky vzniku alebo podmienky výkonu volebného práva?	198
4.2	Podmienky aktívneho volebného práva	199
4.3	Podmienky pasívneho volebného práva	202
4.4	Prekážky výkonu aktívneho volebného práva	204
4.5	Prekážky výkonu pasívneho volebného práva	213
5.	Všeobecná úprava organizácie a priebehu volieb	215
5.1	Volebné orgány a zapisovatelia	216
5.1.1	Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán	217
5.1.2	Ďalšie volebné komisie a iné volebné orgány	223
5.1.3	Zapisovatelia volebných komisií	228
5.2	Zoznamy voličov a námietkové konanie	229
5.2.1	Zoznamy voličov	229
5.2.2	Námietkové konanie	232
5.3	Volebné obvody a volebné okrsky	233
5.4	Vyhlasenie volieb, čas ich konania a informovanie voličov	235
5.5	Volebná miestnosť a jej vybavenie	237
5.6	Hlasovanie vo všeobecnosti	241
5.6.1	Priebeh hlasovania vo volebnej miestnosti	241
5.6.2	Hlasovací preukaz	246
5.6.3	Hlasovanie mimo volebnej miestnosti	249
5.7	Priestupky týkajúce sa výkonu volebného práva a organizácie volieb	251
6.	Právna úprava jednotlivých druhov volieb	253
6.1	Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky	253
6.1.1	Aktívne a pasívne volebné právo	254
6.1.2	Kreácia volebných komisií	257
6.1.3	Kandidátne listiny a ich registrácia	258
6.1.4	Spôsob hlasovania	264
6.1.5	Prideľovanie mandátov	269

6.2	Volby do Európskeho parlamentu	273
6.2.1	Aktívne a pasívne volebné právo	275
6.2.2	Kreácia volebných komisií	278
6.2.3	Kandidátne listiny a ich registrácia	279
6.2.4	Spôsob hlasovania	283
6.2.5	Pridelovanie mandátov	286
6.3	Volby prezidenta Slovenskej republiky	289
6.3.1	Aktívne a pasívne volebné právo	290
6.3.2	Kreácia volebných komisií	292
6.3.3	Kandidátne listiny a ich registrácia	294
6.3.4	Spôsob hlasovania	297
6.3.5	Podmienky zvolenia	299
6.4	Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky	302
6.4.1	Iniciovanie ľudového hlasovania	304
6.4.2	Právo hlasovať	305
6.4.3	Kreácia volebných komisií	306
6.4.4	Spôsob hlasovania	307
6.4.5	Výsledky ľudového hlasovania a ich dôsledky	309
6.5	Volby do orgánov samosprávy obcí	312
6.5.1	Volebné obvody.....	313
6.5.2	Aktívne a pasívne volebné právo	315
6.5.3	Kreácia volebných komisií.....	320
6.5.4	Kandidátne listiny a ich registrácia	324
6.5.5	Spôsob hlasovania.....	330
6.5.6	Pridelovanie mandátov	333
6.6	Volby do orgánov samosprávnych krajov.....	337
6.6.1	Volebné obvody.....	338
6.6.2	Aktívne a pasívne volebné právo	339
6.6.3	Kreácia volebných komisií.....	342
6.6.4	Kandidátne listiny a ich registrácia	344
6.6.5	Spôsob hlasovania.....	350
6.6.6	Pridelovanie mandátov	353

7. Právna úprava volebnej kampane	357
7.1 Právna úprava volebnej kampane pred rokom 2014 a potreba unifikácie	357
7.2 Pojem volebná kampaň	359
7.3 Subjekty vedúce volebnú kampaň	362
7.4 Iné subjekty zúčastňujúce sa na volebnej kampani	368
7.5 Spôsoby vedenia volebnej kampane	369
7.6 Financovanie volebnej kampane	374
7.7 Kontrola vedenia a financovania volebnej kampane	377
8. Volby a volebné právo v čase krízových situácií	379
8.1 Krízové situácie v ústavnom systéme Slovenskej republiky	380
8.2 Volby a výkon volebného práva v čase krízových situácií	383
POUŽITÁ LITERATÚRA A PRAMENE	390

zákon.⁵³⁴ Odsúdenie môže zahľadiť príslušný súd, ak odsúdený viedol po výkone trestu odňatia slobody riadny život. O zahľadení odsúdenia môže v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. j) Ústavy rozhodnúť aj prezident, a to v individuálnej forme prostredníctvom milosti alebo hromadným spôsobom amnestiou.

Napokon, aj v prípade pasívneho volebného práva volebný kódex ako prekážku výkonu volebného práva zakotvuje „**pozbavenie spôsobilosti na právne úkony**“, tak ako je to zakotvené v § 6 písm. c). V prípade tejto prekážky odkazuje na všeobecný výklad o spôsobilosti na právne úkony a možnosti jeho obmedzenia, resp. pozbavenia, ktorý sme podali v súvislosti s prekážkami výkonu aktívneho volebného práva. Rozdiel však spočíva v tom, že táto prekážka je vo väzbe na právo byť volený považovaná za akceptovateľnejšiu. Právo byť volený totiž so sebou prináša možnosť byť skutočne zvolený, a zastávať tak verejnú funkciu. S pasívnym volebným právom je spojená neporovnateľne vyššia miera zodpovednosti. V prípade osoby, ktorá bola pozbavená spôsobilosti na právne úkony z dôvodu duševnej choroby, nemožno rozume predpokladať spôsobilosť riadne zastávať zvolenú verejnú funkciu.

V rámci výkladu o prekážkach výkonu pasívneho volebného práva je potrebné dodať, že žiadna z nich nebola predmetom konania pred Ústavným súdom, ktorého výsledkom bolo konštatovanie protiústavnosti dvoch prekážok výkonu aktívneho volebného práva.⁵³⁵

5. Všeobecná úprava organizácie a priebehu volieb

Ako sme už uviedli pri výklade o prameňoch volebného práva v podmienkach SR, základný zákonný prameň, t. j. volebný kódex, je možné rozdeliť na všeobecnú časť a na osobitnú časť (resp. osobitné časti). V tejto piatej podkapitole sa budeme venovať inštitútom, ktoré sú predmetom úpravy prvej (všeobecnej) časti volebného kódexu a ktoré sa preto vzťahujú na všetky druhy volieb upravené týmto zákonom. Osobitnej úprave jednotlivých volieb sa následne venuje šiesta podkapitola.

⁵³⁴ Porovnaj § 92 TZ.

⁵³⁵ Porovnaj nález Ústavného súdu SR z 22. marca 2017, sp. zn. PL. ÚS 2/2016.

5.1 Volebné orgány a zapisovatelia

Volby, tak ako aj iné právom upravené verejnoprávne procesy, sú nemysliteľné bez ingerencie štátu, resp. v širšom zmysle verejnej moci. Klíma uvádza, že „v rámci volebného procesu vystupuje verejná moc ako organizátor volieb, a zároveň ako garant ich riadneho priebehu...“⁵³⁶ Verejnú moc možno tiež označiť (v konečnom dôsledku) ako recipienta výsledkov volieb.⁵³⁷ Inak to nie je ani v prípade volieb v SR.

Orgány verejnej moci, ktoré sa podieľajú na organizácii a priebehu volieb v SR, môžeme vo všeobecnosti označiť ako **volebné orgány**. Tento pojem používa aj samotný volebný kódex.⁵³⁸ Volebné orgány môžeme rozdeliť na **volebné komisie a iné volebné orgány**. Sústavu volebných komisií tvorí **Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán a ďalšie volebné komisie**, ktoré pôsobia na nižších stupňoch. S volebnými komisiami úzko spolupracujú aj zapisovatelia volebných komisií, ktorých však volebný kódex výslovne za volebný orgán neoznačuje.

S volebným procesom však úzko súvisí aj činnosť ďalších orgánov verejnej moci. Na garancii riadneho priebehu volebného procesu, osobitnej ústavnosti a zákonnosti volieb, sa podieľa aj súdna moc, a to prostredníctvom volebného súdництва. V podmienkach ústavného systému SR však neexistuje osobitná sústava volebných súdov, t. j. súdov, v ktorých vecnej pôsobnosti by boli výlučne otázky spojené s organizáciou a priebehom volieb, resp. výkonom volebného práva. Úlohy volebného súdництва tak zabezpečuje Ústavný súd.⁵³⁹ Niektoré úlohy volebného súdництва však zabezpečujú aj všeobecné súdy (napr. námietky týkajúce sa úplnosti zoznamu voličov).

Okrem volebných orgánov, zapisovateľov volebných komisií a Ústavného súdu ako volebného súdu sa na volebnom procese môžu v určitej miere zúčastniť aj iné subjekty. Nemáme pritom na mysli subjekty realizujúce svoje aktívneho volebné právo, t. j. voličov, ako ani subjekty podieľajúce sa na realizácii pasívneho volebného práva, teda kandidátov a politické strany, politické hnutiach a ich koalície. Ide predovšetkým o subjekty, s ktorých účasťou na volebnom procese počítajú v určitej forme právne predpisy. Okrem uvedených subjektov ide

⁵³⁶ KLÍMA, K. a kol. *Státoveda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 175.

⁵³⁷ Porovnaj KLÍMA, K. a kol. *Státoveda*. Plzeň : Aleš Čenek, 2011, s. 175.

⁵³⁸ Porovnaj § 12 volebného kódexu.

⁵³⁹ Právomoc Ústavného súdu vo veciach volebného súdництва je daná čl. 129 ods. 1 až 3.

najmä o tie ďalšie subjekty, ktoré sa zúčastňujú na volebnej kampani.⁵⁴⁰ Tými môžu byť, okrem samotných kandidátov, resp. politických strán a koalícií, za ktoré kandidujú, napríklad aj tzv. tretie strany. Na volebnej kampani ako na časti volebného procesu sa však zúčastňuje napríklad aj Rozhlas a televízia Slovenska, ako aj ďalší rozhlasový a televízny vysielatelia vysielajúci na základe licencie.

5.1.1 Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán

Ako sme spomenuli už pri úvodnej klasifikácii volebných orgánov, na vrchole pomyslenej pyramídy volebných komisií stojí Štátna komisia. Zriadenie Štátnej komisie ako permanentného vrcholného volebného orgánu možno zaradiť k tým najzásadnejším zmenám, ktoré platný volebný kódex priniesol. Podľa predchádzajúcej právnej úpravy, ktorá bola účinná do 30. júna 2015, stála na čele volebných komisií v prípade každého druhu volieb vždy Ústredná volebná komisia, ktorá však svoju funkciu nevykonávala permanentne, ale len v čase volieb, resp. v určenom čase bezprostredne pred ich konaním, resp. tesne po nich.⁵⁴¹ Štátna komisia je predmetom úpravy § 13 a nasl. volebného kódexu. Hneď prvé ustanovenie nám poskytuje aj charakteristiku Štátnej komisie, podľa ktorej ide o „*nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb.*“⁵⁴²

Čo sa týka členov Štátnej komisie, tá má (na rozdiel od predchádzajúcich vrcholných volebných orgánov) presne ustanovený počet členov, ktorých je štrnásť. V závislosti od spôsobu ich kreácie je týchto členov možné rozdeliť do dvoch skupín. Desať členov je delegovaných politickými stranami zastúpenými v NR SR. Zostávajúci štyria členovia sú delegovaní vrcholnými predstaviteľmi vybraných ústavných orgánov. V zákonnej úprave kreácie Štátnej komisie preto možno badať kombináciu **politického** princípu a **odborného** princípu.

Vo vzťahu k ustanovovaniu členov delegovaných politickými stranami zastúpenými v NR SR, zákon určil dve základné pravidlá. Podľa prvého z nich sa majú mandáty v Štátnej komisii rozdeliť medzi politické strany úmerne podľa počtu získaných poslaneckých mandátov. Toto pravidlo je však následne

⁵⁴⁰ K právnej úprave volebnej kampane viac v podkapitole 7 druhej kapitoly učebnice.

⁵⁴¹ K právnej úprave vrcholných volebných orgánov podľa právneho stavu do 30. júna 2015 pozri napríklad DOMIN, M. Štátna komisia pre voľby. Vybrané otázky jej kreácie. In *Justičná revue*. 2015, č. 10, s. 110 a nasl.

⁵⁴² Porovnaj § 13 ods. 1 volebného kódexu.

korigované druhým pravidlom, podľa ktorého počet zástupcov politických strán, ktoré vytvorili vládu, a počet zástupcov ostatných politických strán, čiže tzv. opozičných strán, musí byť zhodný. S ohľadom na počet rozdeľovaných mandátov tak má päť z nich pripadnúť stranám, ktoré vytvorili vládu a päť opozičným stranám. V prípade, ak by vládu vytvorila len jedna politická strana, všetkých päť mandátov by tak pripadlo tejto jednej politickej strane. Táto rovnosť musí byť zachovaná počas celého volebného obdobia. Znamená to, že v prípade, ak jedna alebo viacero dovtedy opozičných strán pristúpi k podpore vlády, musí sa zmeniť aj prerozdelenie mandátov v Štátnej komisii.

Prvým problematickým bodom uvedených pravidiel je samotný pojem „politická strana, ktorá vytvorila vládu“. Ten totiž zákon nevy vymedzuje. Vo väzbe na proces ustanovovania vlády nasledujúci po ustanovujúcej schôdzi NR SR však možno konštatovať, že pôjde o tie politické strany, ktorých poslanci pri hlasovaní o dôvere vláde hlasovali za vyslovenie dôvery. Druhý problém, ktorého výskyt v praxi nemožno vylúčiť, sa týka samotného prerozdelenia mandátov v Štátnej komisii medzi jednotlivé politické strany. Máme na mysli predovšetkým prípad, ak by bolo v NR SR napríklad zastúpených viac ako desať politických strán, alebo ak by počet strán, ktoré vytvorili vládu, prevyšoval počet tých mandátov v Štátnej komisii, ktoré by im mali podľa druhého pravidla pripadnúť. Riešenie načrtnutého problému bolo možné očakávať prostredníctvom štatútu Štátnej komisie, ktorým mala NR SR v zmysle § 13 ods. 2 volebného kódexu upraviť podrobnosti (aj) o postupe politických strán pri delegovaní členov Štátnej komisie. No jediná podrobnosť, ktorú štatút o uvedenom postupe upravil,⁵⁴³ spočíva v tom, že politické strany zastúpené v NR SR sa môžu dohodnúť na delegovaní spoločného člena do Štátnej komisie. Takýto postup by v prípade určitých „počtov“ parlamentných politických strán mohol odstrániť prípadné praktické aplikačné problémy. Nevyhnutným predpokladom aplikácie uvedeného postupu je však dohoda dotknutých politických strán. Či však už k takejto dohode dôjde, je vždy na konkrétnych subjektoch. Pri jej absencii však nemožno vylúčiť ani potenciálne zablokovanie ustanovenia niektorých členov Štátnej komisie.

Druhú skupinu členov Štátnej komisie delegujú vrcholní predstavitelia najvyšších súdnych orgánov, resp. iných ústavných orgánov. Konkrétne ide o nominantov predsedu Ústavného súdu, predsedu NS SR, generálneho prokurátora

⁵⁴³ Porovnaj čl. 5 ods. 7 štatútu Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ktorý bol v zmysle § 13 ods. 12 volebného kódexu schválený v NR SR 1. júla 2015.

a predsedu NKÚ. Každý z uvedených predstaviteľov deleguje po jednom členovi. Ani v prípade týchto členov nie je zákonná úprava bez nedostatkov. S výnimkou všeobecných podmienok výkonu funkcie člena Štátnej komisie zákon neupravuje, kto môže, resp. nemôže byť uvedenými predstaviteľmi za člena Štátnej komisie delegovaný. Zákon osobitne nedáva odpoveď na otázku, či môže ísť aj o samotných členov týchto orgánov, t. j. napríklad sudcov alebo prokurátorov. Načrtnutú otázku je tak možné zodpovedať len systematickým výkladom, a to zohľadnením kritérií inkompatibility. Vo väčšine prípadov nám odpoveď poskytuje priamo Ústava. Tá totiž ustanovuje pravidlá inkompatibility sudcov Ústavného súdu, sudcov NS SR,⁵⁴⁴ ako aj predsedu a podpredsedu NKÚ. Vo všetkých uvedených prípadoch Ústava uvádza, že výkon funkcie sudcu Ústavného súdu, sudcu NS SR a predsedu a podpredsedu NKÚ je nezlučiteľný s výkonom funkcie v inom orgáne verejnej moci.⁵⁴⁵ Za orgán verejnej moci možno nepochybne označiť aj Štátnu komisiu.⁵⁴⁶ Za člena Štátnej komisie nemôže byť delegovaný ani prokurátor, o čom by sme v teoretickej rovine mohli uvažovať v prípade nominanta generálneho prokurátora. Nezlučiteľnosť výkonu funkcie prokurátora s výkonom inej platenej funkcie, čo je aj funkcia člena Štátnej komisie,⁵⁴⁷ totiž v tomto prípade vylučuje osobitná zákonná úprava.⁵⁴⁸ Na záver možno konštatovať, že vrcholní predstavitelia Ústavného súdu, NS SR či Generálnej prokuratúry SR nemôžu do Štátnej komisie nominovať členov svojich orgánov, resp. členov vlastnej sústavy orgánov.

Všetci členovia Štátnej komisie, bez ohľadu na to, či ide o delegátov politických strán alebo delegátov skôr uvedených orgánov, musia spĺňať rovnaké zákonné požiadavky. Člen musí v zmysle § 13 ods. 4 volebného kódexu kumulatívne spĺňať až šesť podmienok. Musí ísť o (1) občana SR s (2) trvalým pobytom na jej území, ktorý (3) dosiahol vek najmenej 35 rokov, a byť (4) spôsobilý

⁵⁴⁴ Ústava podmienky inkompatibility sudcov NS SR výslovne neupravuje. Inkompatibilitu funkcie sudcov NS SR však možno vyvodiť z ústavnej úpravy inkompatibility ostatných sudcov všeobecných súdov. Akýkoľvek sudca NS SR totiž musí spĺňať všeobecné podmienky na výkon funkcie sudcu (všeobecného) súdu, vrátane podmienok inkompatibility.

⁵⁴⁵ Porovnaj ustanovenia čl. 137 ods. 2, čl. 145a ods. 2 a čl. 61 ods. 4 Ústavy.

⁵⁴⁶ Aplikujúc závery dnes už klasického rozhodnutia Ústavného súdu ČSFR môžeme ako orgán verejnej moci označiť taký subjekt, ktorý autoritatívne rozhoduje o právach a povinnostiach iných osôb. Porovnaj uznesenie Ústavného súdu Českej a Slovenskej federatívnej republiky z 9. júna 1992, sp. zn. I. ÚS 191/92. Toto nepochybne platí aj v prípade Štátnej komisie.

⁵⁴⁷ Porovnaj § 13 ods. 9 volebného kódexu.

⁵⁴⁸ Porovnaj § 11 zákona č. 154/2001 Z. z. o prokurátoroch a právnych čakateloch prokuratúry v znení neskorších predpisov.

na právne úkony v plnom rozsahu. Podmienkou je aj (5) bezúhonnosť, ktorú odsek 5 na účely volebného kódexu vymedzuje ako absenciu právoplatného odsúdenia za akýkoľvek trestný čin. V porovnaní s predchádzajúcimi vrcholnými volebnými orgánmi je novinkou požiadavka (6) vysokoškolského vzdelania druhého stupňa. Zákon súčasne v § 14 upravuje aj inkompatibilitu funkcie člena Štátnej komisie s kandidatúrou na akúkoľvek funkciu obsadzovanú vo voľbách upravených volebným kódexom. Výkon funkcie člena Štátnej komisie je však vo všeobecnosti obmedzený aj tým, že tá istá osoba môže byť jej členom najviac v dvoch po sebe nasledujúcich funkčných obdobiach.

Čo sa týka funkčného obdobia Štátnej komisie, zákon ho výslovne nevy-medzuje číselným údajom. Pojem funkčné obdobie však používa a viaže ho na funkčné obdobie NR SR. Štátna komisia sa tak má obmieňať vždy po uskutočnení volieb do NR SR. Týka sa to všetkých členov Štátnej komisie, teda aj tých členov, ktorí sú delegovaní vrcholnými predstaviteľmi vybraných ústavných orgánov. Predsedovia politických strán a vrcholní predstavitelia vybraných ústavných orgánov majú povinnosti oznámiť delegovaných členov Štátnej komisie predsedovi NR SR, a to v lehote 60 dní po vyhlásení výsledkov volieb do NR SR. Následne predseda NR SR v zákonom ustanovenej lehote vydá členom Štátnej komisie osvedčenie o tom, že sú členmi Štátnej komisie. Z uvedenej úpravy súčasne implicitne vyplýva aj to, že je to predseda NR SR, kto by mal preskúmavať podmienky vyžadované vo vzťahu k členovi Štátnej komisie. V prípade, ak do-speje k záveru o absencii splnenia niektorej z podmienok, mal by dotknutého predsedu politickej strany alebo predstaviteľa ústavného orgánu vyzvať na oznámenie delegácie iného člena. Na vznik funkcie a na začatie plynutia funkčného obdobia všetkých členov Štátnej komisie je rozhodujúci okamih zloženia zákonom predpísaného sľubu. Funkčné obdobie začína plynúť až zložením sľubu a končí zložením sľubu novej Štátnej komisie. Ako sme už neraz naznačili a ako vyplýva aj zo zákonnej úpravy funkčného obdobia, Štátna komisia má permanentný charakter. Svoje úlohy preto nevykonáva len bezprostredne pred konaním volieb, počas ich priebehu, resp. tesne po nich.

Ako sme naznačili aj pri citácií definície Štátnej komisie, jedna z jej kľúčových zákonných charakteristik by mala byť jej nezávislosť. Nezávislosť, napríklad aj v zmysle všeobecne akceptovanej doktríny nezávislosti súdnej moci,⁵⁴⁹

⁵⁴⁹ Porovnaj napríklad CIBULKA, L. a kol. *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava : PraF UK, 2014, s. 312.

však nie je cieľom samým osebe. Nezávislosť je len prostriedkom na zabezpečenie nestranného rozhodovania, resp. nestranného výkonu úloh toho-ktorého orgánu verejnej moci. Uvedené v plnom rozsahu platí aj vo vzťahu k Štátnej komisii. Požiadavku nestranného výkonu funkcie zdôrazňuje aj sľub, ktorý musí každý člen Štátnej komisie, ako aj členovia všetkých ostatných volebných komisií, obligatórne zložiť pri ujatí sa svojej funkcie.⁵⁵⁰ Je to však práve nezávislosť ako taká, resp. konkrétne nestrannosť pri rozhodovaní, ktorá môže byť súčasťou úpravou kreácie Štátnej komisie ohrozená. V čom však vidíme potenciálne riziko ohrozenia nestrannosti rozhodovania Štátnej komisie? Ako sme už neraz naznačili, ide predovšetkým o výrazný vplyv politických strán na zloženie členov Štátnej komisie, najmä však previazanie zmien v rozložení politických síl v NR SR na následné zmeny v zložení Štátnej komisie. Sú to totiž politické strany, ktoré majú vo volebnom procese rozhodujúce postavenie. Osobitne je to badateľné pri voľbách do NR SR, ktoré možno nepochybné označiť za tie najvýznamnejšie. Uplatnenie pasívneho volebného práva, t. j. práva byť volený do NR SR, totiž bez prítomnosti politických strán nie je vôbec možné. V pravidlách zloženia Štátnej komisie, čo sa týka jej desiatich členov delegovaných politickými stranami, však badať skôr reflektovanie rovnovážneho vplyvu vybraných politických síl ako garanciu skutočnej nezávislosti jej postavenia. Osobitne je to viditeľné najmä v prípade, ak dôjde k zmene pomeru politických síl v NR SR. Člen Štátnej komisie je síce zo svojej funkcie neodvolateľný,⁵⁵¹ čo vo všeobecnosti napomáha zabezpečiť nezávislosť dotknutého orgánu, no v zmysle § 13 ods. 6 volebného kódexu jeho funkcia zaniká „z dôvodu zmeny pomeru politických síl ... na základe rozhodnutia politickej strany, ktorá ho delegovala“. Ak teda dôjde počas volebného obdobia NR SR k preskupeniu politických síl medzi vládou a opozíciou, napríklad ak niektorá z politických strán takpovediac odíde do opozície, je túto zmenu potrebné reflektovať aj v prerozdelení mandátov v Štátnej komisii. Takisto by sa malo postupovať aj v opačnom prípade. V popísanom postupe tiež možno identifikovať implicitnú požiadavku na to, aby ten-ktorý člen Štátnej komisie reprezentoval tú-ktorú parlamentnú politickú

⁵⁵⁰ Porovnaj § 13 ods. 3 v spojení s § 18 ods. 3 volebného kódexu. Sľub člena volebnej komisie znie: „Sľubujem na svoju česť, že budem svedomite a nestranne vykonávať svoju funkciu a budem sa pritom riadiť Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi.“

⁵⁵¹ K zániku funkcie člena Štátnej komisie v zmysle § 13 ods. 6 volebného kódexu dochádza aj uplynutím funkčného obdobia, vyzdaním sa funkcie a skutočnosťou spočívajúcou v tom, že člen prestal spĺňať podmienky na výkon funkcie.

stranu. Vhodnejším prostriedkom na garantovanie proklamovanej nezávislosti by bolo skôr nezasahovanie do zloženia Štátnej komisie, a to bez ohľadu na to, ako sa vyvíja pomer politických síl v NR SR. Požiadavka na nezávislosť Štátnej komisie má aj ústavnoprávny rozmer, a to aj napriek skutočnosti, že Ústava problematiku volebných orgánov vrátane toho vrcholného žiadnym spôsobom výslovné nerieši. Požiadavka nezávislosti Štátnej komisie súvisí najmä s ustanovením čl. 31 Ústavy, v zmysle ktorého „*zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti*“. Z citovaného ustanovenia nepochybne vyplýva povinnosť zákonodarcu zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl. Sú to práve voľby, ktoré možno označiť za najdôležitejšiu „arénu“ súťaže politických síl. Záver načrtnutej úvahy by teda mohol znieť tak, že požiadavka nezávislej Štátnej komisie nie je samoúčelná, ale reflektuje ústavnú požiadavku zabezpečenia slobodnej súťaže politických síl.⁵⁵²

Špecifickosťou Štátnej komisie je aj skutočnosť, že volebný kódex jej zveruje aj pomerne veľa úloh. Úlohy Štátnej komisie sú vymenované v § 16 ods. 1 a 3. Tento výpočet však nemožno považovať za taxatívny. Úlohy Štátnej komisie sú ďalej konkretizované v ďalších ustanoveniach osobitných častí volebného kódexu, na ktoré § 16 odkazuje.⁵⁵³ Čo sa týka výpočtu uvedeného v odseku 1, úlohy Štátnej komisie možno z dôvodu prehľadnosti rozdeliť do niekoľkých skupín.

Po prvé, (1) vo vzťahu k subjektom kandidujúcim v jednotlivých druhoch volieb ide najmä o preskúmavanie a registráciu kandidátnych listín⁵⁵⁴ a o vydávanie osvedčení o zvolení.⁵⁵⁵ V oboch prípadoch však ide len o voľby s celoštátnym charakterom, teda o voľby do NR SR a voľby do EP.⁵⁵⁶ Po druhé, (2) vo vzťahu k organizácii a priebehu volieb plní Štátna komisia úlohy spočívajúce najmä v dohliadaní na pripravenosť volebných komisií nižších stupňov⁵⁵⁷

⁵⁵² K problematike nezávislosti Štátnej komisii pozri napríklad DOMIN, M. Štátna komisia pre voľby. Vybrané otázky jej kreácie. In *Justičná revue*. 2015, č. 10, s. 1115 a nasl.

⁵⁵³ Porovnaj § 16 ods. 1 písm. p) volebného kódexu.

⁵⁵⁴ § 16 ods. 1 písm. a) volebného kódexu.

⁵⁵⁵ § 16 ods. 1 písm. k) volebného kódexu.

⁵⁵⁶ V prípade ostatných druhov volieb tieto úlohy plnia volebné komisie nižších stupňov. Pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov obdobné úlohy plní volebná komisia samosprávneho kraja, pri voľbách do orgánov samosprávy obcí miestna volebná komisia (obce) a mestská volebná komisia (mestá). Porovnaj § 135 ods. 10 písm. a) a h) a § 169 ods. 10 písm. a) a e) volebného kódexu.

⁵⁵⁷ § 16 ods. 1 písm. b) volebného kódexu.

a v zisťovaní a zverejňovaní výsledkov volieb.⁵⁵⁸ Po tretie, (3) Štátna komisia plní úlohy aj vo vzťahu ku kontrole financovania a vedenia volebnej kampane⁵⁵⁹ a financovania politických strán a politických hnutí.⁵⁶⁰ Kontrola financovania a vedenia volebnej kampane, ako aj kontrola financovania politických strán, vrátane problematiky správnych deliktov, je predmetom úpravy zákona o volebnej kampani. Za osobitne významnú možno v rámci tohto okruhu úloh označiť právomoc Štátnej komisie rozhodovať o odvolaniach proti rozhodnutiam MV SR vydaných vo veciach volebnej kampane a financovania politických strán. Ide o sankcie za správne delikty, ktorých sa dopustili kandidáti alebo politické strany v súvislosti s vedením volebnej kampane alebo (čo sa týka politických strán) aj v súvislosti s ich financovaním.⁵⁶¹ V prípade niektorých správnych deliktov je to však Štátna komisia, ktorá rozhoduje v prvom stupni. V takomto prípade o opravnom prostriedku rozhoduje súd.⁵⁶² A napokon, za štvrtý (4) okruh úloh Štátnej komisie možno označiť poskytovanie metodической pomoci a poradenstva politickým stranám a kandidátom. Táto pomoc a poradenstvo sa má týkať pravidiel financovania volebnej kampane, ako aj pravidiel samotného financovania politických strán. Takáto pomoc zo strany Štátnej komisie má nepochybne reflektovať zmeny a predovšetkým nemalú zložitú zákonnej úpravy týchto otázok, ktorá je obsiahnutá v zákone o volebnej kampani.

5.1.2 Ďalšie volebné komisie a iné volebné orgány

Ako sme naznačili už v rámci úvodného výkladu o volebných orgánoch, Štátna komisia nie je jediným volebným orgánom, ktorý vykonáva pôsobnosť podľa volebného kódexu. Sústavu volebných orgánov tvoria aj ďalšie volebné komisie, ako aj iné volebné orgány. Ich výpočet je v koncentrovanej podobe vyjadrený v § 12.

Čo sa týka **ďalších volebných komisií**, ich sústava nie je úplne rovnaká. Je závislá od druhu volieb. V porovnaní so Štátnou komisiou majú ďalšie volebné komisie obmedzenú územnú príslušnosť.

⁵⁵⁸ § 16 ods. 1 písm. i) a j) volebného kódexu.

⁵⁵⁹ § 16 ods. 1 písm. e) volebného kódexu.

⁵⁶⁰ § 16 ods. 1 písm. d) volebného kódexu.

⁵⁶¹ § 19 ods. 15 zákona o volebnej kampani.

⁵⁶² § 19 ods. 14 zákona o volebnej kampani.

Ďalšie volebné komisie, resp. volebné komisie nižších stupňov, sa však od Štátnej komisie neodlišujú len obmedzenou územnou pôsobnosťou. Iný je v ich prípade aj spôsob ich kreácie (resp. ich zloženie). Ustanovovanie ich členov do funkcie, ako aj podmienky na výkon funkcie člena volebnej komisie a základné procesné pravidlá ich rokovania zákon upravuje v § 18. Tieto ustanovenia sa vzťahujú na všetky druhy volieb. Pri zložení volebných komisií a ustanovovaní ich členov volebný kódex predpokladá, že žiadna volebná komisia nemôže mať menej ako päť členov. Tento počet má zabezpečiť bezproblémové plnenie úloh volebnou komisiou. Minimálny počet členov má v prípade okrskových volebných komisií osobitný význam. V prípade týchto volebných komisií je totiž potrebné, aby boli niekoľkí z jej členov k dispozícii aj na zabezpečenie hlasovania do prenosnej volebnej schránky. V prípade, ak by počet členov volebnej komisie klesol pod zákonom ustanovený minimálny počet, v závislosti od druhu volebnej komisie chýbajúcich členov vymenuje starosta obce (v Bratislave a Košiciach starosta mestskej časti), resp. primátor mesta (okrskové, miestne a mestské volebné komisie), prednosta okresného úradu (okresné volebné komisie) alebo predseda samosprávneho kraja (obvodné volebné komisie a volebné komisie samosprávneho kraja).

Naopak, maximálny počet členov volebnej komisie zákon neustanovuje. Celkový počet členov volebnej komisie totiž závisí od počtu subjektov, ktoré boli do volieb zaregistrované. Členov volebnej komisie totiž, v závislosti od konkrétneho druhu volieb, delegujú (1) **politické strany zastúpené v NR SR**; (2) **politické strany alebo ich koalície, ktorých kandidátne listiny boli zaregistrované** alebo (3) **petičné výbory**. V prípade týchto volebných komisií sa preto v plnej miere prejavuje **politický princíp** a **laický princíp**. Delegácia členov petičným výborom prichádza do úvahy v prípade, ak ide o kandidáta na funkciu prezidenta zaregistrovaného na základe petície občanov. Každý z oprávnených subjektov deleguje jedného člena a jedného náhradníka. Náhradník sa stáva členom volebnej komisie napríklad v prípade, ak sa „riadny“ člen svojej funkcie vzdal alebo bol z funkcie odvolaný.

Čo sa týka podmienok výkonu funkcie člena volebnej komisie, tie volebný kódex upravuje v § 18 ods. 1. Sú rovnaké pre všetky volebné komisie s výnimkou Štátnej komisie, pri ktorej je daná osobitná úprava. Podmienky na výkon funkcie člena volebnej komisie nie sú osobitne náročné. Osoba musí splniť len tri všeobecné podmienky. Musí ísť o osobu, ktorá (1) dovŕšila vek 18 rokov,

ktorá (2) je spôsobilá na právne úkony a ktorá (3) má trvalý pobyt na území SR. Pod spôsobilosťou na právne úkony sa má na mysli spôsobilosť v plnom rozsahu. Ako vyplýva aj z uvedeného výpočtu, podmienkou výkonu funkcie člena volebnej komisie naopak nie je štátne občianstvo SR.

Členovia volebnej komisie sa svojej funkcie ujímajú až zložením zákonom predpísaného sľubu,⁵⁶³ nie už oznámením ich delegácie. Na rozdiel od Štátnej komisie, nie všetky ostatné volebné komisie majú permanentný charakter. V prípade nepermanentných volebných komisií zaniká výkon funkcie ich člena po voľbách. Výnimkou sú niektoré volebné komisie zriaďované v prípade volieb do orgánov samosprávnych krajov a volieb do orgánov samosprávy obcí.⁵⁶⁴ Dôvody zániku členstva vo volebnej komisii ešte pred ukončením volebného procesu volebný kódex upravuje v osobitných častiach vo väzbe na jednotlivé druhy volieb.

Rokovanie a rozhodovanie volebnej komisie riadi jej predseda. Za zmienku však stojí spôsob ustanovovania predsedu volebnej komisie, ako aj jej podpredsedu. Obaja totiž nie sú volení, ale ustanovovaní žrebom. Zákon výslovne nepredpokladá vyjadrenie súhlasu s výkonom funkcie predsedu alebo podpredsedu. Možno však predpokladať, že osoba svoj súhlas s prípadnou funkciou predsedu alebo podpredsedu volebnej komisie prinajmenšom implicitne vyjadruje už pri svojom delegovaní do komisie. Obdobne ako v prípade Štátnej komisie, aj v prípade ostatných volebných komisií zákon určuje pravidlá pre uznášaniaschopnosť volebnej komisie a pravidlá pre uznávanie sa na návrhoch. Nevyhnutným predpokladom na prijatie platného uznesenia v akejkoľvek veci zverenej do rozhodovania volebnej komisie je prítomnosť nadpolovičnej väčšiny zo všetkých členov volebnej komisie. Uznesenie je následne platne prijaté v prípade, ak zaň hlasuje nadpolovičná väčšina z prítomných členov.

⁵⁶³ Sľub člena volebnej komisie v zmysle § 18 ods. 3 znie: „*Sľubujem na svoju česť, že budem svedomitý a nestranný vykonávať svoju funkciu a budem sa prítomne riadiť Ústavou Slovenskej republiky a zákonmi.*“

⁵⁶⁴ Na celé volebné obdobie sa zriaďujú, a teda majú permanentný charakter, obvodné volebné komisie (volby do orgánov samosprávnych krajov), okresné volebné komisie a miestne a mestské volebné komisie (volby do orgánov samosprávy obcí), ako aj okrskové volebné komisie (oba druhy samosprávnych volieb).

Sústavy volebných komisií nižších stupňov pre jednotlivé druhy volieb sú nasledujúce:

(1) voľby **NR SR**, voľby do **EP**, voľby **prezidenta a ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta**

- okresné volebné komisie a
- okrskové volebné komisie.

(2) voľby do orgánov **samosprávnych krajov**

- volebné komisie samosprávneho kraja,
- obvodné volebné komisie a
- okrskové volebné komisie.

(3) voľby do orgánov **samosprávy obcí**

- okresné volebné komisie,
- miestne a mestské volebné komisie a
- okrskové volebné komisie.

Volebný kódex upravuje aj právomoci (resp. úlohy) jednotlivých volebných komisií. V prípade volebných komisií nižších stupňov však táto úprava, na rozdiel od Štátnej komisie, nie je predmetom všeobecnej časti zákona. Je obsiahnutá v statiach upravujúcich jednotlivé druhy volieb. Na tomto mieste však možno podať aspoň stručné zovšeobecnenie. **Okrskové volebné komisie** pôsobia priamo vo volebných miestnostiach. Ich úlohy sa preto týkajú samotného priebehu hlasovania a sčítavania hlasov. Okrsková volebná komisia preto zabezpečuje správny priebeh hlasovania, dopisuje voličov do zoznamu voličov a najmä sčítava hlasy. Okrsková volebná komisia svoju činnosť završuje vyhotovením zápisnice o priebehu a výsledku hlasovania v danom volebnom okrsku (volebnej miestnosti) a odovzdaním volebných dokumentov do úschovy obce (mesta, resp. mestskej časti). Zápisnica sa doručí miestne príslušnej volebnej komisii vyššieho stupňa (miestnej, mestskej, okresnej alebo obvodnej volebnej komisii). Druhý stupeň v sústave volebných komisií tvoria, v závislosti od druhu volieb, **okresné volebné komisie** alebo **obvodné volebné komisie**. Úlohou týchto komisií je predovšetkým dohliadať na pripravenosť okrskových volebných komisií ako volebných komisií nižšieho stupňa. Takisto dohliadajú na spracovanie výsledkov vo svojom okrese (resp. obvode) a vyhotovujú vlastnú zápisnicu. V prípade volieb do orgánov samosprávnych krajov sú medzistupňom medzi obvodnými volebnými komisiami a Štátnou komisiou vo-

lebné komisie samosprávneho kraja. Tieto plnia najmä úlohy spojené s preskúmaním a registráciou kandidátnych listín. Osobitné postavenie majú aj **miestne volebné komisie a mestské volebné komisie**, ktoré vykonávajú pôsobnosť pri voľbách do orgánov samosprávy obcí. Rozdiel medzi nimi spočíva v tom, že miestne volebné komisie sa zriaďujú v obciach a mestské volebné komisie v mestách. Tieto volebné komisie sú síce v sústave medzi okrskovými a okresnými volebnými komisiami, no plnia podobné úlohy ako volebné komisie samosprávneho kraja. Zabezpečujú totiž preskúmanie a registráciu kandidátnych listín. Je to tak z dôvodu, že tak v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí, ako aj volieb do orgánov samosprávnych krajov, ide v podstate v každej obci (samosprávnom kraji) o samostatné voľby. Je preto efektívnejšie zvoliť úlohy spojené s registráciou kandidátnych listín týmto volebným komisiám a nie Štátnej komisii. Špecifikom miestnej volebnej komisie je aj to, že v určitých prípadoch plní súčasne aj úlohy okrskovej volebnej komisie. Pôjde o prípad, ak sa v obci utvára len jeden volebný okrskok.

Okrem Štátnej komisie a ďalších volebných komisií tvoria sústavu volebných orgánov aj **iné volebné orgány**. Zákon medzi ne zaraďuje tak ústredné orgány štátnej správy, t. j. **Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky** a **Štatistický úrad Slovenskej republiky**, ako aj miestne orgány štátnej správy, t. j. **okresné úrady**. Za volebné orgány zákon označuje aj jednotky územnej samosprávy, čiže **obce** (resp. mestá a v Bratislave a Košiciach mestské časti) a **samosprávne kraje**. V tejto súvislosti je zaujímavé poznamenať, že obec a samosprávny kraj môže mať vo volebnom procese dvojaké postavenie. Na jednej strane ide o subjekty, ktorých orgány sú predmetom volieb, teda sú vo voľbách volené (starosta, resp. predseda a poslanci zastupiteľstva), no na druhej strane sú sami volebnými orgánmi, ktoré vo volebnom procese vykonávajú zákonom zverené úlohy.⁵⁶⁵ K volebným orgánom možno zaradiť aj **Úrad štátnej komisie**. Ten síce nie je samostatným orgánom, keďže sa zriaďuje na MV SR, no volebný kódex ho upravuje samostatne a zveruje mu určité úlohy súvisiace s organizáciou a priebehom volieb. Úrad štátnej komisie plní úlohu sekretariátu Štátnej komisie.

⁵⁶⁵ V tejto súvislosti poznamenávame, že azda vhodnejšie by bolo za volebné orgány označiť priamo orgány jednotiek územnej samosprávy (napr. starosta obce), keďže sú to práve tieto orgány, ktorým volebný kódex ukladá pri organizácii volieb úlohy.