

Ústavná ochrana volebného systému: Slovenská republika v komparatívnej perspektíve

Domin, M.*

DOMIN, M.: Ústavná ochrana volebného systému: Slovenská republika v komparatívnej perspektíve. Právny obzor, 107, 2024, č. 4, s. 408 – 427. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.4.04>

Constitutional protection of the electoral system: Slovak Republic in a comparative perspective. The paper draws attention to constitutional protection of electoral system applied in elections to the National Council of the Slovak Republic, which was implemented through constitutional act no. 24/2023 Coll. After clarifying the context of adoption of the cited constitutional act and defining the term “electoral system” and its most important elements, the text describes what changes to elements of the electoral system remained available to the legislator even after adoption of the cited constitutional act. The remaining part of the paper is devoted to constitutional protection of selected elements of electoral systems in other member states of the Council of Europe and to comparison with the constitutional arrangement in conditions of the Slovak Republic.

Key words: constitutional protection of the electoral system, electoral constituency, electoral system, parliamentary elections, proportional representation system

Úvod

Výber konkrétneho volebného systému patrí k najdôležitejším politickým rozhodnutiam v reprezentatívnej demokracii.¹ Pri nezmenených preferenciách voličov totiž môžu rôzne volebné systémy produkovať rôzne volebné výsledky a v konečnom dôsledku tak dostať k moci rôznych reprezentantov občanov. Práve vďaka načrtnutej povahe volebného systému sa tento neraz dostáva do pozornosti ústavodarcu, ktorý sa ho snaží, prostredníctvom ukotvenia v rigidnej ústave, čiže v právnom predpise zmeniteľným náročnejším spôsobom, ako je to v prípade „bežného“ zákona, chrániť pred neželanými či častými zmenami. Konštitucionalizácia volebného systému, ako možno načrtnutý fenomén označiť, pritom má viacero dôsledkov. Okrem stability volebného systému a jeho ochrany pred zmenami, ktoré by sledovali (len) záujmy konkrétnej politickej reprezentácie, ide napríklad aj o hierarchizáciu noriem volebného práva a s ňou spojené priznanie hodnotového významu niektorým normám volebného práva.² Trend postupného rozširovania konštitucionalizácie volebného systému možno badať najmä v 20. a 21. storočí. Na porovnanie, v roku 1900 existovali len štyri ústavy, ktoré jasne určovali pravidlá volieb do parlamentu, resp. jeho dolnej komory.³ V súčasnosti je takýchto ústav, ako si ukážeme aj v tretej časti príspevku, omnoho viac.

* Doc. JUDr. Marek Domin, PhD., Katedra ústavného práva, Právnická fakulta UK v Bratislave.

¹ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Žilina : Eurokódex, 2011, s. 281.

² Porovnaj aj GRISHIN, N. V. Constitutionalization of electoral system. In *Electoral Politics*, 2020, č. 1. [online] [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<http://electoralpolitics.org/en/articles/konstitutsionalizatsiia-izbiratelnoi-sistemy/>>.

³ GINSBURG, T., VERSTEEG, M. The Constitutionalization of Democracy. In *Journal of Democracy*. 2023, č. 4, s. 39.

Téma ústavnej ochrany volebného systému, konkrétne volebného systému uplatňovaného pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj len „Národná rada“), sa dostala do širšieho povedomia začiatkom roka 2023. V kontexte vtedajšej ústavno-politickej krízy, ktorá napokon vyústila do predčasných parlamentných volieb, časť vtedajšej politickej reprezentácie presadila zmenu textu Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. (ďalej len „Ústava“), ktorá, okrem umožnenia skrátiť volebné obdobie Národnej rady jej uznesením, mala docieľiť aj ochranu volebného systému uplatňovaného pri voľbách do Národnej rady. Načrtnutý zásah do ústavného textu bol odôvodňovaný obavami, že vtedajšia opozícia v prípade, ak sa po parlamentných voľbách dostane k moci, „bežným“ zákonom zavedie taký volebný systém, ktorý by mal údajne znevýhodniť určité druhy politických strán, prípadne by mal dokonca predstavovať hrozbu pre demokraciu na Slovensku.⁴

Priblížený zámer sa napokon pretavil do ústavného zákona novelizujúceho Ústavu, ktorý bol schválený 25. januára 2023 a v Zbierke zákonov vyhlásený pod č. 24/2023 Z. z. Spôsob, akým sa ústavná ochrana volebného systému napokon zrealizovala, však možno označiť ako prinajmenšom neštandardný. Ako „nosič“ obsahu bol totiž použitý návrh ústavného zákona, ktorý bol do Národnej rady doručený ešte v auguste 2022. V septembri 2022 bol schválený v prvom čítaní a odvtedy v Národnej rade takpovediac čakal na svoj osud.⁵ Prostredníctvom pozmeňujúceho návrhu, podaného 24. januára 2023, sa pôvodný obsah návrhu ústavného zákona nahradil novým,⁶ ktorý okrem iného spočíval aj v ústavnej ochrane volebného systému. Priblíženým postupom sa, bez formálneho využitia inštitútu skráteného legislatívneho konania, podarilo z materiálneho hľadiska (nový) ústavný zákon schváliť už deň po jeho predložení. Obsah pozmeňujúceho návrhu, spočívajúci v zakotvení základných prvkov volebného systému využívaného pri voľbách do Národnej rady do textu čl. 74 Ústavy, jeho predkladateľ odôvodnil tým, že takýmto postupom sa zabráni bez dôslednej opory argumentov a bez širšej politickej podpory jednoduchej väčšine parlamentu zmeniť kľúč, podľa ktorého sa skladá Národná rada.

Cieľom príspevku je, so zreteľom na stručne popísané udalosti zo začiatku roka 2023, zhodnotiť, do akej miery Ústava v znení ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. skutočne chráni volebný systém uplatňovaný pri voľbách do Národnej rady. Cieľom je teda priblížiť, aké zmeny vo volebnom systéme zostali mimo dispozičnej sféry zákonodarcu.⁷

⁴ Porovnaj napr. *Súčasťou zmeny ústavy bude aj ochrana volebného systému*. [online] 23. januára 2023 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<https://www.sme.sk/minuta/23118571/sucastou-zmeny-ustavy-bude-aj-ochrana-sucasneho-volebneho-systemu>> alebo *Predčasné voľby sú nezvratné: Heger už vidí dohodu. Rokovania narážajú na problémy, referendum netreba podceňovať*. [online] 22. januára 2023 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/654325-najdolezitejsie-fakty-o-predcasnych-volbach-aku-ulohu-malo-referendum-rokovania-narazaju-problemy/>>.

⁵ Porovnaj návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163; VIII. volebné obdobie Národnej rady (2020 – 2023).

⁶ Pôvodný obsah návrhu ústavného zákona v podobe, v akej bol v auguste 2022 doručený do Národnej rady, smeroval k zmene textu Ústavy tak, aby bolo možné volebné obdobie Národnej rady skrátiť (aj) ústavným zákonom a referendum podľa piatej hlavy Ústavy.

⁷ Osobitným spôsobom chráni volebný systém aj čl. 7 ods. 2 písm. a) ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Pre podrobnosti pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok*

Okrem uvedeného príspevok zameria pozornosť aj na ústavnú ochranu volebného systému v ostatných štátoch Rady Európy. Tieto totiž, vzhľadom na spoločne zdieľané hodnoty vrátane tých týkajúcich sa reprezentatívnej demokracie a volebného systému ako jej kľúčového inštitútu, predstavujú vhodnú množinu pre komparáciu. Jej výsledkom by malo byť zistenie, či spôsob, akým sa slovenský delegovaný ústavodarca rozhodol po viac než troch desiatkach rokov ochrániť existujúci volebný systém, je porovnateľný s tým, ako to urobili ústavodarcovia v ostatných európskych štátoch.

1. Volebný systém a parlamentné voľby

Prv než zameriame pozornosť na možnosti slovenského zákonodarcu disponovať s volebným systémom, či už pred alebo následne najmä po novele Ústavy realizovanej ústavným zákonom č. 24/2023 Z. z., je nevyhnutné ustáliť to, čo budeme mať pod pojmom „volebný systém“ na mysli. Predmetný pojem totiž predstavuje jeden z najčastejšie používaných slovných spojení nie len pri skúmaní volieb z právneho hľadiska, ale aj z hľadiska iných vedných disciplín. Diverzita prístupov k predmetnému pojmu spôsobuje aj rôzne uchopenie jeho obsahu. Napríklad O. Krejčí rozlišuje volebný systém v sociologickom zmysle a v normatívnom zmysle. Zatiaľ čo v prvom prípade za volebný systém považuje súhrn všetkých jednotlivcov a inštitúcií, vrátane vzťahov medzi nimi, ktorí sa zúčastňujú volieb, v tom druhom zas volebný systém chápe ako súhrn všetkých pravidiel regulujúcich volebné vzťahy.⁸ So zreteľom na ciele tohto príspevku nás bude zaujímať práve normatívny prístup k volebnému systému.⁹

Aj pri normatívnom prístupe k volebnému systému prichádzajú do úvahy viaceré definície, a to v závislosti od šírky uchopenia celej problematiky. K skúmanému pojmu však budeme pristupovať v užšom zmysle, čiže za jeho obsah budeme považovať len tie pravidlá, ktoré určujú spôsob, akým sa odovzdané hlasy voličov transformujú na mandáty, ktoré sú predmetom volieb.¹⁰ Keďže pozornosť bude venovaná volebnému systému v spojení s parlamentnými voľbami, môžeme vymedzenie volebného systému zúžiť na pravidlá určujúce to, akým spôsobom sa hlasy voličov transformujú na poslanecké mandáty. Povedané inými slovami, za volebný systém budeme považovať pravidlá, za pomoci ktorých dospejeme na základe odovzdaných hlasov k identifikácii konkrétnych nositeľov poslaneckých mandátov.

III. (ústavné zákony). Bratislava : Wolters Kluwer, 2023, s. 119 a 120. Spôsob ústavnej ochrany volebného systému zakotvený v citovanom ústavnom zákone, t. j. ochrana pred akoukoľvek zmenou volebného zákona prijatou Parlamentnou radou Slovenskej republiky, však nie je predmetom tohto príspevku.

⁸ Porovnaj KREJČÍ, O. *Nová kniha o volbách*. Praha : Professional Publishing, 2006, s. 49.

⁹ Pre ďalšie možné prístupy a vymedzenia pojmu „volebný systém“ pozri DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy. Druhé, aktualizované a prepracované vydanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 46 a nasl.

¹⁰ V širšom zmysle sa dá volebný systém chápať ako súhrn všetkých pravidiel regulujúcich prípravu, organizáciu a priebeh volieb. Porovnaj napr. CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. *Lexikón ústavného práva*. Bratislava : Procom, 2004, s. 177. Dokonca sa dá v šírke záberu ísť ešte ďalej a pod pravidlami regulujúcimi voľby subsumovať všetky spoločenské pravidlá, teda nie len pravidlá právne, ale aj pravidlá morálne, náboženské či dokonca estetické. Viac napr. v FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno : MU, 1999, s. 404.

Každý volebný systém, vrátane toho uplatňovaného v prípade parlamentných volieb, je definovaný viacerými prvkami, ktoré ten-ktorý volebný systém nie len definujú, ale súčasne ho aj odlišujú od iných volebných systémov. Za rozhodujúci prvok budeme považovať základnú techniku (základné pravidlo či princíp) prevodu hlasov na mandáty, ktorá môže v zásade byť buď väčšinová alebo proporcionálna (pomerná). Uvedená technika súčasne predstavuje kľúč ku klasifikácii volebných systémov na dve veľké skupiny: väčšinové volebné systémy a proporcionálne volebné systémy (volebné systémy pomerného zastúpenia).¹¹ Kombináciou prvkov týchto dvoch základných skupín, najmä kombináciou využitia väčšinovej a proporcionálnej techniky prevodu hlasov na mandáty, vzniká tretia, výrazne heterogénna skupina, ktorú je možné označiť za zmiešané, hybridné alebo kombinované volebné systémy. Okrem základnej techniky prevodu hlasov na mandáty majú osobitný vplyv nie len teoretické zaradenie toho-ktorého volebného systému, ale najmä na konečné rozdelenie mandátov, aj volebné obvody. V rámci tohto prvku volebného systému bude predmetom skúmania tak počet volebných obvodov, na ktoré je volebné územie, ktorým je v prípade parlamentných volieb celé územie štátu, rozdelené, ako aj ich veľkosť, čiže počet poslaneckých mandátov prerozdeľovaných vo volebnom obvode. Priblížené prvky volebného systému budú predmetom skúmania tak v podmienkach Slovenskej republiky (časť 3), ako aj v kontexte ostatných krajín Rady Európy (časť 4).

2. Možnosti slovenského zákonodarcu disponovať s volebným systémom

Po ustálení obsahu pojmu „volebný systém“ upriamime pozornosť na ústavnú úpravu volebného systému v podmienkach Slovenskej republiky, a to tak pred novelou Ústavy vykonanou ústavným zákonom č. 24/2023 Z. z., ako aj po nej. Na nasledujúcich riadkoch preto bude priblížené to, ako mohol slovenský zákonodarcu s jednotlivými prvkami volebného systému, najmä so základnou technikou prevodu hlasov na mandáty a s volebnými obvodmi, disponovať pred a po 26. januári 2023, čiže pred a po nadobudnutí účinnosti citovanej novely Ústavy.

2.1 Pred ústavným zákonom č. 24/2023 Z. z.

Pre voľby do Národnej rady vrátane problematiky volebného systému, boli aj v období pred nadobudnutím účinnosti ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. relevantné najmä čl. 73 a čl. 74 Ústavy. Ustanovenia uvedených článkov, spoločne s čl. 72, tvoria vstup do ústavnej úpravy volieb do Národnej rady. V kontexte pomerne častých novelizácií, ktoré sa dotkli iných častí ústavného textu, vykazujú čl. 73 a čl. 74 netypicky veľkú stabilitu. Ich znenie sa totiž od prijatia Ústavy v septembri 1992 až do schválenia ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. vôbec nezmenilo.

Podme však k obsahu čl. 73 a čl. 74. V zmysle prvého odseku čl. 73 sa Národná rada skladala zo 150 poslancov volených na štyri roky. Ďalšie pre voľby poslancov relevantné

¹¹ Zhodne aj OROSZ, L., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V., SVÁK, J. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016, s. 142.

pravidlá nachádzame v čl. 74, podľa ktorého mali byť poslanci volení vo všeobecných, rovných a priamych voľbách s tajným hlasovaním (odsek 1) a mohli sa nimi stať len občania Slovenskej republiky s volebným právom a trvalým pobytom na území Slovenskej republiky starší ako 21 rokov (odsek 2). Článok 74 bol zakončený blanketovou normou, v zmysle ktorej „*podrobnosti o voľbách poslancov ustanoví zákon*“ (odsek 3).

Ústava teda v znení pred zmenami zavedenými ústavným zákonom č. 24/2023 Z. z. neobsahovala žiadnu zmienku o základných prvkoch volebného systému, ktoré boli priblížené v predchádzajúcej časti príspevku. Ustanovenia čl. 73 a čl. 74, rovnako ako ani žiadne iné ustanovenie Ústavy, neurčovali základnú techniku prevodu hlasov na mandáty (väčšinovú alebo proporčionálnu) ani počet a veľkosť volebných obvodov, v rámci ktorých by mali byť poslanecké mandáty prerozdeľované. Dôsledkom takejto ústavnej úpravy následne bolo to, že zákonodarca, pri realizovaní blanketovej normy obsiahnutej v čl. 74 ods. 3 Ústavy, mohol zákonom zaviesť tak niektorý z väčšinových volebných systémov, ako aj niektorý z proporčionálnych volebných systémov. Rovnako mohol zaviesť aj ich rôznu kombináciu. Voľby poslancov Národnej rady taktiež mohli prebiehať prostredníctvom jedného alebo viacerých volebných obvodov. Počas vývoja zákonnej úpravy realizujúcej blanketovú normu čl. 74 ods. 3 Ústavy zákonodarca vyskúšal obe možnosti, keďže do roku 1998 bolo územie štátu rozdelené na štyri volebné obvody a následne, počnúc voľbami konanými v roku 1998, bol zvolený model s jediným celoštátnym volebným obvodom.¹²

Ústava taktiež nekládla žiadne osobitné podmienky na realizáciu blanketovej normy, čiže na prijatie zákona upravujúceho podrobnosti o voľbách poslancov Národnej rady vrátane uplatňovaného volebného systému, a to napríklad získanie hlasov nadpolovičnej väčšiny zo všetkých poslancov, ako je to vyžadované na prijatie zákona vrátaného prezidentom. Ako totiž ešte bude priblížené v ďalšej časti príspevku, z komparatívneho hľadiska nie je výnimočné to, ak sa na schválenie volebného zákona vyžaduje splnenie náročnejších podmienok než na schválenie zákonov vo všeobecnosti. V niektorých štátoch je teda volebnému systému, prípadne jeho vybraným prvkom, poskytnutá tzv. nepriama ústavná ochrana. V slovenských podmienkach však aj na prijatie zákona vykonávajúceho čl. 74 ods. 3 Ústavy postačovalo splniť všeobecné pravidlá obsiahnuté v čl. 84, čiže postačovalo získať hlasy nadpolovičnej väčšiny z prítomných poslancov, samozrejme za splnenia podmienky uznášaniaschopnosti pléna Národnej rady.

Skutočnosť, že znenie Ústavy pred prijatím ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. umožňovalo zákonodarcovi zvoliť v zásade akýkoľvek volebný systém, potvrdil aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“). Ten vo vzťahu k (vtedajšej) ústavnej úprave uviedol, že Ústava „*neustanovuje povinnosť zaviesť určitý volebný systém, či ako systém väčšinového alebo pomerného zastúpenia, alebo ako kombinovaný systém. Ponecháva zákonodarnému orgánu priestor na úvahu pri jeho výbere, a to bez ohľadu*

¹² Jeden celoštátny volebný obvod, ktorý nahradil dovtedajšie štyri volebné obvody zákonom označované za volebné kraje (Hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava, Západoslovenský, Stredoslovenský a Východoslovenský), bol zavedený zákonom č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov.

*na to, že zvolený volebný systém môže predstavovať väčšine nevýhody, než aké by boli v prípade iného volebného systému.*¹³

Za isté obmedzenie vo vzťahu k voľnej dispozícii zákonodarcu s volebným systémom uplatňovaným pri voľbách do Národnej rady však možno označiť čl. 30 ods. 4 Ústavy, ktorého znenie bolo pred 26. januárom 2023 identické s tým súčasným. V zmysle citovaného ustanovenia majú občania mať prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok. Aj funkcia poslanca Národnej rady je nepochybne volenou funkciou, dokonca zrejme tou najvýznamnejšou v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Zákonodarca preto bol pri výbere volebného systému, ako aj pri jeho eventuálnej neskoršej zmene, limitovaný ústavnou požiadavkou na to, aby zvolený systém nepopieral zásadu rovnosti pri prístupe občanov k funkcii poslaneckej poslanca. Bez nároku na detailné vymedzenie obsahu čl. 30 ods. 4, resp. povinností z neho pre zákonodarcu vyplývajúcich, je však zrejme, že nie len proporcionálny, ale aj niektorý z väčšinových či zmiešaných volebných systémov vo svojej podstate *a priori* nepopiera požiadavky vyplývajúce z čl. 30 ods. 4 Ústavy. Vo vzťahu k čl. 30 ods. 4 Ústavný súd už v citovanom rozhodnutí dodal, že Ústava síce kladie dôraz na rovnaký prístup k voleným funkciám, avšak „*nech sa zvolí akýkoľvek volebný systém, z princípu rovnakého zaobchádzania s každým občanom pri vykonávaní jeho práva kandidovať vo voľbách nemožno vyvodiť záver, že každý hlasovací lístok musí mať vo vzťahu k výsledku volieb rovnakú váhu a ani že každý kandidát má mať rovnaké šance tento výsledok dosiahnuť*“. Doplnil, že „*rovnakosť podmienok na prístup k voleným funkciám neznamená preto absolútnu rovnosť šanci pri získaní poslaneckého mandátu vzhľadom na počet odovzdaných hlasov, ako aj prepadnutie časti hlasov*“.

Záverom tejto časti sa dá konštatovať, že možnosti zákonodarcu disponovať s volebným systémom uplatňovaným pri voľbách do Národnej rady a jeho prvkami boli pred prijatím ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. veľmi široké. Mohol zaviesť akýkoľvek zo známych (či potenciálne aj nových, inovatívnych) variantov proporcionálnych volebných systémov, väčšinových volebných systémov či zmiešaných volebných systémov. Limitovaný bol len tým aby výsledný volebný systém zabezpečoval rovnosť občanov v prístupe k funkcii poslanca Národnej rady v ústavne akceptovateľnej miere a aby nepopieral všeobecnosť, rovnosť a priamosť volieb do Národnej rady, rovnako ako ani tajnosť hlasovania. Vtedajšie ústavné obmedzenia tak smerovali skôr k základným atribútom aktívneho a pasívneho volebného práva než k technickej stránke prevodu voličských hlasov na poslanecké mandáty.

2.2 Po ústavnom zákone č. 24/2023 Z. z.

Ako už bolo uvedené v predchádzajúcom texte, ustanovenia Ústavy relevantné pre definovanie volebného systému uplatňovaného pri voľbách do Národnej rady, stanovujúce veľmi široké „mantinely“ pre výber volebného systému, zostali nezmenené od prijatia Ústavy v roku 1992 až do začiatku roku 2023, čiže viac než 30 rokov. Ústavný zákon

¹³ Porovnaj nález Ústavného súdu, sp. zn. PL. ÚS 22/00 zo 4. januára 2001.

č. 24/2023 Z. z. s účinnosťou od 26. januára 2023 napokon zaviedol do ustanovení Ústavy relevantných pre vymedzenie volebného systému dve zásadné zmeny.

Po prvé, došlo k doplneniu ustanovenia čl. 74 ods. 1, dovtedy vypočítavajúce štyri princípy volieb (všeobecné voľby, rovné voľby, priame voľby a tajné hlasovanie) o pravidlo, že poslanci majú byť volení „*podľa zásad pomerného zastúpenia*“. Aj keď to dôvodová správa k citovanému ústavnému zákonu nepotvrdzuje (ale ani nevyvracia), inšpiráciu pre formuláciu nového znenia čl. 74 ods. 1 delegovaný ústavodarca zrejme hľadal v susednej Českej republike.¹⁴ Druhou podstatou zmenou bolo doplnenie čl. 74 o nový odsek 3, v dôsledku čoho sa pôvodný odsek 3, obsahujúci blanketovú normu prikazujúcu upraviť podrobnosti o voľbách poslancov zákonom, stal odsekom 4. Dôležitejším, isteže, je samotný obsah nového odseku 3. Ten znie takto: „*Územie Slovenskej republiky tvorí pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky jeden volený obvod*“. Čo však nové znenie odseku 1 a nový odsek 3 čl. 74 Ústavy znamenajú pre možnosť zákonodarcu disponovať s volebným systémom uplatňovaným pri voľbách do Národnej rady?

Záverečná časť čl. 74 ods. 1 („*podľa zásad pomerného zastúpenia*“) predstavuje nepochybný odkaz na základnú techniku prevodu voličských hlasov na poslanecké mandáty ako kľúčový prvok volebného systému tak, ako sme ho už vymedzili v tomto príspevku. Zákonodarca preto nemôže prijať takú zákonnú úpravu volebného systému, v súčasnosti obsiahnutú vo volebnom kódexe,¹⁵ ktorá by bola založená na inej základnej technike prevodu hlasov na mandáty než je proporcionálna (pomerná). Podstatou tejto volebnej techniky je pritom to, že mandáty principiálne nezískava len víťaz s najvyšším počtom hlasov, či už je ním jediný kandidát (pri jednomandátovom volebnom obvode) alebo viaceró kandidátov (pri viacmandátovom volebnom obvode), ale tieto sú prerozdeľované podľa pomeru získaných hlasov medzi viaceré kandidujúce subjekty.

Podobne interpretoval normu Ústavy Českej republiky, podľa ktorej majú voľby do dolnej komory tamojšieho parlamentu prebehnúť taktiež podľa zásady pomerného zastúpenia, aj tamojší ústavný súd. Ústavný súd Českej republiky zdôraznil, že podstatou predmetnej ústavnej normy nie je požiadavka na konkrétnu volebnú formulu, ale na požiadavka na spôsob, akým sa má o poslanecké mandáty súťažiť. Zdôraznil, že myšlienka pomerného (proporcionálneho) zastúpenia je založená na tom, že parlament má predstavovať celoštátny reprezentatívny orgán, v ktorom má právo na zastúpenie každá skupina voličov v pomere, ktorý zodpovedá veľkosti jej podielu na celkovom počte voličov. Zastúpenie relevantných politických názorov v spoločnosti, ako tiež uviedol Ústavný súd Českej republiky, je síce možné docieľiť aj v rámci väčšinového volebného systému, no v jeho prípade je to skôr vec náhody. Naopak, ústava prostredníctvom formulovania požiadavky zásad pomerného zastúpenia prikazuje, aby pomer medzi odovzdanými hlasmi

¹⁴ Podľa čl. 18 ods. 1 Ústavy Českej republiky č. 1/1993 Sb. v znení neskorších predpisov sa totiž „*voľby do Poslaneckej snemovne konajú tajným hlasovaním na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva, podľa zásad pomerného zastúpenia*“. (Text zvýraznil autor.)

¹⁵ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

a získanými mandátmi nebol dielom náhody, ale pravidiel zakotvených v zákone vychádzajúcich z požiadaviek stanovených ústavou.¹⁶

V rozpore s čl. 74 ods. 1 Ústavy, resp. v rozpore so zjavným zámerom delegovaného ústavodarcu vyjadreného v ústavnom zákone č. 24/2023 Z. z., by tak bolo zavedenie volebného systému založeného na väčšinovej volebnej technike, napríklad väčšinového volebného systému s relatívnou väčšinou uplatňovaného pri voľbách dolnej komory parlamentu Spojeného kráľovstva (tzv. *First-past-the-post* model).¹⁷ Vylúčeným je, samozrejme, aj zavedenie väčšinového volebného systému s absolútnou väčšinou. Z povahy veci by zrejme neústavným bola aj taká zákonná úprava, ktorá by zavádzala niektorý z volebných systémov založených na kombinácii proporčionej (pomernej) a väčšinovej volebnej techniky, napríklad zmiešaný volebný systém v podobe, v akej sa používa v Litve (tzv. paralelný zmiešaný volebný systém).¹⁸ V takomto prípade by sa totiž proporčionálna technika prevodu hlasov na mandáty nevzťahovala na všetky mandáty, čiže na Národnú radu ako celok. Keďže zmiešané volebné systémy sú previazané s existenciou viacerých volebných obvodov, zavedenie niektorej z jeho variácií by komplikovala aj ústavná požiadavka na jeden volebný obvod, ktorej sa venujeme na ďalších riadkoch.

Naopak, aj v súlade s tým, čo uviedol Ústavný súd Českej republiky, v dispozičnej sfére zákonodarcu zostáva výber konkrétnej volebnej formuly, t. j. konkrétneho matematického postupu, ktorého prostredníctvom sa na základe odovzdaných voličských hlasov identifikuje počet poslaneckých mandátov pripadajúci jednotlivým kandidátnym listinám, resp. politickým stranám a koalíciám, ktoré tieto kandidátne listiny predložili. Samozrejme, musí ísť o takú volebnú formulu, ktorá vo svojich výsledkoch nepopiera ústavnú požiadavku na to, aby boli poslanci Národnej rady volení podľa zásad pomerného zastúpenia. Okrem v súčasnosti zákonom stanovenej tzv. Hagenbach-Bischoffovej volebnej formuly,¹⁹ čiže jednej z volebných formúl patriacich do kategórie tzv. volebných čísel (kvót), prichádza do úvahy aj niektorá z volebných formúl založená na systéme tzv. volebných deliteľov. Ako príklad možno uviesť napríklad D'Hondtov volebný deliteľ, ktorý sa na prerozdelenie mandátov do roku 2021 využíval aj v susednej Českej republike.²⁰

V súvislosti s možnosťou výberu konkrétnej volebnej formuly, resp. konkrétnej variácie proporčionálneho volebného systému (volebného systému pomerného zastúpenia), treba zdôrazniť, že pravdepodobne žiadny zo známych systémov nie je spôsobilý „zásady pomerného zastúpenia“ realizovať v úplne plnej miere. O plnom rešpektovaní pomer-

¹⁶ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 44/17 z 2. februára 2021.

¹⁷ Viac k volebnému systému *First-past-the-post* napr. v DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy. Druhé, aktualizované a prepracované vydanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 61 a nasl.

¹⁸ Viac k paralelnému zmiešanému volebnému systému napr. v DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy. Druhé, aktualizované a prepracované vydanie*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 122 a nasl.

¹⁹ Porovnaj § 68 volebného kódexu. Avšak, V. Dančíšin upozorňuje, že slovenská právna úprava Hagenbach-Bischoffovu metódu nereflektovala úplne matematicky správne. Pre podrobnosti pozri DANČIŠIN, V. Terminologické matematické problémy s republikovým volebným číslom. In *Justičná revue*. 2012, č. 8 – 9, s. 1073 – 1074.

²⁰ Viac k volebným formulám založeným na volebných deliteľoch, napr. v DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. aktualiz. a preprac. vyd. Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 98.

ného zastúpenia by sme totiž mohli hovoriť jedine v prípade, pokiaľ by sa pomer získaných volebných hlasov rovnal pomeru získaných poslaneckých mandátov. To však neplatí ani v súčasnosti, resp. ani v čase, keď bol čl. 74 ods. 1 doplnený o imperatív zásad pomerného zastúpenia. Platilo by to jedine v prípade, ak by napríklad kandidátna listina so 40 % hlasov získala presne 40 % mandátov v Národnej rade. V praxi je však tento pomer mierne posunutý v prospech väčšieho pomeru mandátov. Tento posun je spôsobený inštitútom uzatváracej klauzuly (volebného prahu), ktorý spôsobuje, že do procesu prerozdelenia mandátov, čiže do procesu aplikácie volebnej formuly, postúpia len tie kandidátne listiny, ktoré získali určený minimálny podiel platných hlasov voličov. Volebný kódex v súčasnosti určuje tri úrovne uzatváracej klauzuly, a to vo výške 5 %, 7 % a 10 % platných hlasov voličov. Zatiaľ čo prvá úroveň sa týka (formálne) samostatne kandidujúcich politických strán, druhá a tretia sa viažu na koalíčné kandidátne listiny, a to v závislosti od počtu subjektov tvoriacich koalíciu.²¹

To ako uzatváracia klauzula vplyva na výsledky volieb, resp. na ich pomernosť či proporcionalitu, si možno ilustrovať na ostatných voľbách do Národnej rady (september 2023). Najúspešnejšia politická strana, resp. jej kandidátna listina, pri zisku 22,94 % platných hlasov získala 42 mandátov, čo predstavuje 28,00 % zo všetkých poslaneckých mandátov. Získala teda približne o 5 % viac mandátov v porovnaní s podielom volebných hlasov. Podobná disproporcja je badateľná aj u ostatných kandidátskych listín, ktoré prekročili uzatváraciu klauzulu a na nich uvedení kandidáti poslanecké mandáty získali. V prípade druhej v poradí bol podiel hlasov k podielu mandátov 17,96 k 21,34, v prípade tretej 14,70 k 18,00. O čosi väčší podiel získaných mandátov, než bol podiel získaných hlasov, sa týkal aj ďalších štyroch subjektov. V ich prípade bol podiel hlasov k podielu mandátov 8,89 k 10,67; 6,82 k 8,00; 6,32 k 7,34 a 5,62 k 6,67.²²

Približený prípad volieb z roku 2023 zrejme nespôsobuje také disproporcie medzi podielom získaných volebných hlasov a podielom získaných poslaneckých mandátov, ktorý by odôvodnil záver o tom, že voľby nerešpektovali normu obsiahnutú v čl. 74 ods. 1 Ústavy, podľa ktorej sú poslanci volení podľa zásad pomerného zastúpenia. Avšak, čo ak by uzatváracia klauzula bola stanovená na úrovni 15 %, 20 % či dokonca 25 %? Dalo by sa ešte hovoriť o tom, že poslanci by bolo volení podľa zásad pomerného zastúpenia? Pre nastolenie pochybností pritom nemusíme ísť až do naznačeného extrému. Stačí, ak sa pozrieme na výsledky volieb z roku 2012 a namodelujeme situáciu, že v ich prípade by pre samostatne kandidujúce politické strany bola určená uzatváracia klauzula, povedzme,

²¹ Ak kandidátnu listinu podávajú spoločne dve alebo tri politické strany, uzatváracia klauzula je na úrovni 7 %. Ak ide o kandidátsku listinu koalície štyroch alebo viacerých politických strán, uzatváracia klauzula je na úrovni 10 %. Na tomto mieste abstrahujeme od problému tzv. materiálnych koalícií, keď kandidátsku listinu formálne podá jedna politická strana, no v skutočnosti sú na nej umiestnení aj kandidáti ďalšej alebo ďalších politických strán.

²² Podiel získaných mandátov na celkovom počte mandátov v Národnej rade bol, rovnako ako aj podiel získaných hlasov voličov, zaokrúhlený na dve desatinné miesta. Pri spracovaní boli využité dáta zverejnené na internetových stránkach Štatistického úradu Slovenskej republiky. Porovnaj *Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky 2023*. [online] 2. október 2023 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2023/sk/vysledky_hlasovania_strany.html>.

na úrovni 9 %. Voľby do Národnej rady z roku 2012 totiž dopadli tak, že zatiaľ čo kandidátska listina najúspešnejšej politickej strany získala až 44,41 % platných hlasov, čo znamenalo 83 (55,34 %) poslaneckých mandátov, všetky ďalšie kandidujúce subjekty, ktoré mandáty napokon získali, dosiahli menej ako 9 % platných hlasov. Konkrétne išlo o zisk 8,82 %; 8,55 %; 6,89 %; 6,09 % a 5,88 %.²³ Ak by uzatváracia klauzula nebola na úrovni 5 %, ale bola by na úrovni povedzme 9 % platných hlasov voličov, dôsledky pre pomernosť (proporcionalitu) výsledkov volieb by boli zásadné. Ak by načrtnutý model bol realitou, v prípade výsledkov parlamentných volieb z roku 2012 by zrejme nebolo vôbec možné hovoriť o tom, že poslanci boli volení podľa zásad pomerného zastúpenia. Namiesto šiestich politických subjektov by zastúpenie v Národnej rade totiž získal len jeden subjekt a kandidáti tohto subjektu, ktorý získal necelú polovicu platných hlasov voličov, by obsadili všetky poslanecké mandáty. Dotknutá politická strana by tak vo výsledkoch bola výrazne nadreprezentovaná a výsledky volieb by v konečnom dôsledku pôsobili, ako keby základnou technikou prevodu hlasov na mandáty nebola technika proporcionálna, ale väčšinová. Kandidujúci subjekt s najväčším počtom hlasov by totiž získal všetky mandáty.

Ak ide o nový odsek 3 v čl. 74, ten zákonodarcu limituje v počte volebných obvodov, na ktoré by sa územie Slovenskej republiky pri voľbách do Národnej rady rozdelilo. Aj s volebnými systémami založenými na zásadách pomerného zastúpenia, čiže s proporcionálnymi volebnými systémami, sa totiž bežne spája existencia viacerých volebných obvodov, aj keď ich počet je spravidla menší ako v prípade väčšinových volebných systémov. Existencia jediného celoštátneho volebného obvodu, v ktorom sú obsadzované všetky poslanecké mandáty, je z komparatívneho hľadiska netradičným riešením.²⁴ Rešpektujúc znenie čl. 74 ods. 3 by však model proporcionálneho volebného systému s viacerými volebnými obvodmi možný nebol. Nepripustné by preto bolo napríklad aj v predchádzajúcej časti príspevku priblížené riešenie, ktoré zákonná úprava poznala do roku 1998, čiže proporcionálny volebný systém so štyrmi volebnými obvodmi.

Dikcia čl. 74 ods. 3 Ústavy, podľa ktorej pre voľby do Národnej rady tvorí jeden volený obvod „*územie Slovenskej republiky*“, však pripúšťa jeden špekulatívny výklad. Treba si totiž uvedomiť, že právo voliť poslancov Národnej rady patrí aj tým občanom Slovenskej republiky, ktorí na jej území nemajú trvalý pobyt,²⁵ čiže občanom trvalo žijúcim v zahraničí. Pri doslovnom jazykovom výklade by preto mohol obstať záver, ktorý by umožňoval na účely volieb do Národnej rady utvoriť aj dva alebo viacero volebných

²³ Podiel získaných mandátov na celkovom počte mandátov v Národnej rade bol, rovnako ako aj podiel získaných hlasov voličov, zaokrúhlený na dve desatinné miesta. Pri spracovaní boli využité dáta zverejnené na internetových stránkach Štatistického úradu Slovenskej republiky. Porovnaj *Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky 2012*. [online] 11. marec 2012 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/nrsr/nrsr2012/menu/indexv.jsp?lang=sk.htm>>.

²⁴ Takéto riešenie je alebo bolo známe napr. v Čiernej Hore, Holandsku, Izraeli či v Moldavsku. Porovnaj *Comparative table on constituency delineation and seat allocation. Electoral Commission for Democracy through Law (Venice Commission)*. [online] 22. januára 2018 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2017\)023rev-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2017)023rev-bil)>.

²⁵ Porovnaj čl. 73 a čl. 74 Ústavy, najmä však § 42 a § 58 až § 60a volebného kódexu.

obvodov, avšak všetky „prevyšujúce“ volebné obvody by museli slúžiť pre voľby občanmi Slovenskej republiky bez trvalého pobytu na jej území. Inými slovami, zákonodarca by musel časť poslancov mandátov vyčleniť pre voľby na území Slovenskej republiky, ktoré by boli obsadzované v jedinom volebnom obvode, a časť mandátov zas pre voľby občanov bez trvalého pobytu na území Slovenskej republiky, ktoré by boli obsadzované v ďalšom alebo v ďalších volebných obvodoch. Pri takto nastavenom volebnom systéme pri politickej strane a ich koalície podávali viacero kandidátnych listín, pre každý z volebných obvodov samostatne. Načrtnutý výklad by však zrejme popieral zmysel čl. 74 ods. 3, ktorý, berúc do úvahy aj obsah dôvodovej správy približený v úvode príspevku, smeruje k zachovaniu *status quo*, čiže k zachovaniu modelu, keď sú všetci poslanci Národnej rady volení v jedinom volebnom obvode, a to bez ohľadu na skutočnosť, že voličmi sú aj občania bez trvalého pobytu na území Slovenskej republiky.

Z predchádzajúcich riadkov vyplýva, že možnosti zákonodarcu disponovať s volebným systémom uplatňovaným pri voľbách do Národnej rady boli vďaka novelizácii Ústavy realizovanej ústavným zákonom č. 24/2023 Z. z. výrazne obmedzené. Na rozdiel od stavu pred 26. januárom 2023, čiže pred prijatím citovaného ústavného zákona, zákonodarca *de constitutione lata* nemôže prijať takú zákonnú úpravu, ktorá by proporcionálnu techniku prevodu hlasov na mandáty nahradila väčšinovou technikou, a to ani v prípade, ak by výsledný volebný systém kombinoval väčšinovú techniku s tou proporcionálnou. V dispozičnej sfére zákonodarcu síce zostáva výber konkrétnej volebnej formuly, ktorej prostredníctvom sa na základe odovzdaných voličských hlasov zistí počet poslancov mandátov pripadajúci jednotlivým kandidátskym listinám, no nemôže voľne disponovať so všetkými ďalšími prvkami volebného systému, resp. s nimi môže disponovať len do určitej miery. V rozpore s požiadavkou vyplývajúcou z čl. 74 ods. 1 Ústavy by bola najmä taká výška uzatváracej klauzuly, ktorá by v konečnom dôsledku spôsobovala, že výsledné rozdelenie poslancov mandátov by nezodpovedalo, ani len približne, pomeru hlasov odovzdaných jednotlivým kandidátskym listinám. Mimo dispozičnej sféry zákonodarcu, v dôsledku čl. 74 ods. 3 Ústavy, zostáva aj počet volebných obvodov. Akákoľvek zákonná úprava, ak má byť ústavne konformná, musí byť založená na prerozdeľovaní všetkých 150 mandátov poslancov Národnej rady v jednom volebnom obvode.

3. Ochrana volebného systému v ostatných štátoch Rady Európy

V nasledujúcej časti príspevku bude pozornosť zameraná na ústavnú ochranu volebných systémov v ostatných štátoch Rady Európy. Cieľom bude, na základe komparácie zistených poznatkov so závermi, ku ktorým sme dospeli v predchádzajúcej časti, verifikovať hypotézu, že ústavná ochrana volebného systému v podmienkach Slovenskej republiky je porovnateľná s ústavnou ochranou v ostatných členských štátoch Rady Európy.

Ústavná úprava volebného systému sa v rôznych štátoch do značnej miery líši vrátane „hlboký“, do ktorej ústavný text pri úprave ide. Vzhľadom na uvedené bola v rámci komparatívnej časti príspevku upriamená na tri skutočnosti, ktoré boli skúmané aj v prípade Slovenskej republiky: (1) výslovné určenie základnej techniky prevodu hlasov

na mandáty; (2) výslovné určenie, prípadne inak z ústavného textu vyplývajúce určenie počtu volebných obvodov a (3) nepriama ústavná ochrana volebného systému alebo jeho prvkov, t. j. ústavné určenie osobitných (prísnejších) pravidiel pre zmenu zákonnej úpravy volebného systému.

3.1 Metodologické poznámky

Ešte pred priblížením výsledkov analýzy skúmaných ústav treba uviesť tri metodologické poznámky.

Po prvé, predmetom záujmu bola výlučne ústavná úprava *alias* ochrana volebného systému uplatňovaného pri voľbách do celoštátneho parlamentu. V prípade štátov s dvojkomorovým parlamentom sa pozornosť upriamila len na volebný systém týkajúci sa volieb do dolnej komory. Toto zúženie pramení z unikamerálneho charakteru Národnej rady. Porovnanie s ochranou volebného systému používaného pri voľbách do hornej parlamentnej komory by tak, vzhľadom na jej absenciu v ústavnom systéme Slovenskej republiky, zrejme nebolo relevantné.

Druhá poznámka sa týka množiny skúmaných ústav. Do tejto množiny neboli zaradené ústava Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska, ústava San Marína a ústava Ruskej federácie. V prípade Spojeného kráľovstva je dôvodom to, že jeho ústava nemá charakter ústavy vo formálnom zmysle,²⁶ resp. jeho ústavu možno označiť za tzv. nepísanú.²⁷ Vo vzťahu k Spojenému kráľovstvu preto nemožno ani len teoreticky hovoriť o ústavnej ochrane volebného systému v podobe, v akej je to možné v prípade štátov, ktoré ústavu vo formálnom zmysle majú. Pri neexistencii ústavy vo formálnom zmysle totiž nemožno hovoriť ani o rigidnej ústave (ústava Spojeného kráľovstva je preto flexibilná),²⁸ a teda ani o ochranných dôsledkoch rigidnej ústavy vo vzťahu k inštitútom, ktoré obsahuje. Podobné dôvody sa týkajú aj San Marína. Ústava tohto štátu je tvorená viacerými rôznorodými dokumentmi vrátane právnych aktov prijatých ešte v roku 1600. Ani v prípade San Marína preto zrejme nemožno hovoriť o rigidnej povahe ústavy v zmysle, ktorý je na účely tohto príspevku *conditio sine qua non*. Vylúčenie ústavy Ruskej federácie je zas dané skutočnosťou, že Ruská federácia v roku 2022 prestala byť členským štátom Rady Európy.²⁹ Po priblížených korekciách sa tak množina komparovaných ústav ustálila na počte 43.

A napokon, tretia metodologická poznámka súvisí s prameňmi poznania ústavnej ochrany volebných systémov členských štátov Rady Európy. Ako pramene poslúžili pre-

²⁶ Zhodne aj CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 103.

²⁷ OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Žilina : Eurokódex, 2011, s. 435.

²⁸ Zhodne aj PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha : Leges, 2021, s. 346; KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 717 či OROSZ, L. *Teória Ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020, s. 140.

²⁹ V dôsledku (celoplošnej) ruskej invázie na Ukrajinu, ktorá sa začala 24. februára 2022, Výbor ministrov Rady Európy 16. marca 2022 rozhodol o vylúčení Ruskej federácie z Rady Európy. Ešte o deň skôr však samotná Ruská federácia oznámila svoj zámer z organizácie vystúpiť.

klady textov ústav jednotlivých štátov do anglického jazyka dostupné na internetových stránkach projektu *Constitute (Comparative Constitutions Project)*,³⁰ ako podporný prameň aj dokument Benátskej komisie prehľadne sumarizujúci pravidlá určenia volebných obvodov a prerozdeľovania mandátov v štátoch Rady Európy.³¹ Pri odkazovaní na jednotlivé ústavy bude používaná zjednodušená forma kombinujúca adjektívum označujúce dotknutý štát a slovo „ústava“, a to bez ohľadu na to, či ide o formálny názov dotknutej ústavy alebo nie.³²

3.2 Výslovné určenie základnej techniky prevodu hlasov na mandáty

Ako už bolo uvedené skôr, za rozhodujúci prvok definujúci ten-ktorý volebný systém možno označiť základnú techniku prevodu voličských hlasov na poslanecké mandáty, ktorá môže byť v zásade buď väčšinová, alebo proporcionálna. Vzhľadom na uvedené bola pozornosť v rámci komparatívnej časti príspevku venovaná v prvom rade tomu, či ústavy členských štátov Rady Európy vo svojom texte výslovne uvádzajú základnú techniku prevodu hlasov na mandáty, prípadne či priamo pomenúvajú volebný systém, ktorého prostredníctvom majú voľby prebehnúť.

Mierna väčšina skúmaných ústav, konkrétne 25 zo 43 ústav (približne 58 %), **nejakou formou základnú techniku prevodu hlasov na mandáty vo svojom texte vyjadruje**. Dve zo skúmaných ústav, ústavy Írska a Malty, dokonca volebný systém, ktorý má byť pri parlamentných voľbách využitý, výslovne aj pomenúvajú. V oboch prípadoch ide o tzv. systém jedného prenosného hlasu (známy aj pod anglickým názvom *Single Transferable Vote*, resp. anglickou skratkou *STV*).³³ Tento volebný systém sa zásadne odlišuje od tzv. listinných volebných systémov ako typických reprezentantov proporcionálnych volebných systémov (najmä personalizovaným hlasovaním), no spravidla sa do skupiny proporcionálnych volebných systémov, najmä v dôsledku proporcionálnych výsledkov, zaraďuje.³⁴ Iným príkladom podrobnejšej úpravy súvisiacej s technikou prevodu hlasov na mandáty je Portugalsko.³⁵ Portugalská ústava totiž výslovne uvádza použitie d'Hondtového pravidla (deliteľa), t. j. jednej z metód využívaných v rámci proporcionálnych volebných systémov, pri ktorých sa prevod hlasov na mandáty realizuje prostredníctvom tzv. volebných deliteľov.

³⁰ Preklady textov ústav jednotlivých štátov, a to nie len do anglického, ale aj do arabského a španielskeho jazyka, sú dostupné online na: <<https://www.constituteproject.org/constitutions?lang=en>> [cit. 2023-12-16].

³¹ Pozri *Comparative Table on Constituency Delineation and Seat Allocation*. [online] Január 2018 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2017\)023rev-bil](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2017)023rev-bil)>.

³² Vo švédskom prípade za ústavu považujeme jeden zo základných zákonov s ústavou silou, ktorý je bežne do anglického jazyka prekladaný ako *Instrument of Government* (v švédskom jazyku ide o *Regeringsformen*).

³³ Niekedy sa používa aj pomenovanie „jednomenné prenosné hlasovanie“. Porovnaj napr. CIBULKA, Ľ. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 154.

³⁴ Porovnaj napr. NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Voda u Pelhřimova : Aleš Čeněk, 2004, s. 38 alebo OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2021, s. 116.

³⁵ Porovnaj čl. 149 portugalskej ústavy.

Takmer všetky z ústav, ktoré základnú techniku prevodu hlasov na mandátu zakotvujú, preferujú proporčionálnu techniku, čiže proporčionálny volebný systém. Nerobia tak z jazykového hľadiska úplne totožným spôsobom, no spravidla používajú pojem „proporčionálny“ (resp. „pomerný“), a to či už v spojení s reprezentáciou (zastúpením), alebo v spojení s hlasovaním. Monacká ústava síce výslovne o proporčionality či proporčionálnej technike nehovorí, no „systém kandidátskych listín“, prostredníctvom ktorého majú voľby do tamojšieho parlamentu prebehnúť,³⁶ treba jednoznačne interpretovať tak, že ústavodarca prikazuje využitie proporčionálneho volebného systému, pre ktorý sú kandidátske listiny (najmä politických strán a ich koalícií) v podstate definičným znakom.

K ďalším štátom, ktorých ústavy výslovne určenie základnej techniky prevodu hlasov na mandáty obsahujú, okrem už uvedených patria Albánsko, Arménsko, Belgicko, Česko, Dánsko, Estónsko, Fínsko, Gruzínsko, Holandsko, Island, Lichtenštajnsko, Lotyšsko, Luxembursko, Nórsko, Poľsko, Rakúsko, Slovinsko, Španielsko, Švajčiarsko a Švédsko. Naopak, výslovnú zmienku o základnej technike prevodu hlasov na mandáty neobsahujú ústavy Andorry, Bosny a Hercegoviny, Bulharska, Cypru, Čiernej Hory, Francúzska, Grécka, Chorvátska, Litvy, Maďarska, Moldavska, Nemecka, Severného Macedónska, Srbska, Rumunska, Talianska, Turecka a Ukrajiny.

Jediný zo skúmaných štátov, v ktorého prípade ústava určuje, že voľby sa majú realizovať prostredníctvom iného než proporčionálneho volebného systému, konkrétne väčšinového volebného systému („na základe väčšinového hlasovania“), je Azerbajdžan.³⁷ Dolná parlamentná komora je prostredníctvom väčšinového volebného systému síce volená aj vo Francúzsku, no francúzska ústava väčšinovú volebnú techniku vo svojom texte nefixuje.

3.3 Výslovné určenie počtu volebných obvodov

Prvkom, ktorý popri technike prevodu hlasov na mandáty akýkoľvek volebný systém spoludefinuje, je nepochybne volebný obvod. V rámci štátov Rady Európy bolo predmetom skúmania to, či ich ústavy počet volebných obvodov, na ktoré ma byť územie štátu pri parlamentných voľbách rozdelené, resp. počet volebných obvodov, ktoré sa majú pre účely volieb utvoriť, výslovne uvádzajú.

Presný počet volebných obvodov je vyjadrený len v malom počte skúmaných ústav, konkrétne v 8 zo 43 (približne 18 %). V porovnaní s predchádzajúcim skúmaným prvkom, t. j. základnou technikou prevodu hlasov na mandáty, je tak presné určenie počtu volebných obvodov oveľa menej často predmetom ústavnej úpravy.

Štáty, ktorých ústavy presne určujú počet volebných obvodov, ktoré sa majú na účely parlamentných volieb utvoriť, možno ďalej rozdeliť na dve subkategórie. Kritériom je to, či ústava počet volebných obvodov určuje exaktným číslom alebo ho určuje prostredníctvom intervalu ohraničeného najmenším a najväčším prípustným počtom volebných obvodov.

³⁶ Porovnaj čl. 53 monackej ústavy.

³⁷ Porovnaj čl. 83 azerbajdžanskej ústavy.

Do prvej z načrtnutých subkategórií patria ústavy Andorry, Gruzínska, Lichtenštajnska, Luxemburska a Nórska. Všetky uvedené ústavy totiž vo svojom texte počet volebných obvodov určujú exaktne. V prípade Andorry ide o 8 volebných obvodov,³⁸ v prípade Lichtenštajnska o 2 volebné obvody, v prípade Luxemburska o 4 volebné obvody a v prípade Nórska o 19 volebných obvodov.³⁹ Lichtenštajnská ústava a luxemburská ústava dokonca jednotlivé volebné obvody aj presne označujú, resp. pomenúvajú. Jedinou z ústav, ktorá výslovne určuje, že parlamentné voľby sa majú realizovať len prostredníctvom jedného celoštátneho volebného obvodu, je gruzínska ústava.⁴⁰

Druhú subkategóriu tvoria Fínsko, Island a Malta. Tamojšie ústavy určujú počet volebných obvodov, ktoré sa majú pre účely parlamentných volieb utvoriť, prostredníctvom intervalu. Zatiaľ čo na Islande ich má byť najmenej 6 a najviac 7,⁴¹ vo Fínsku ich má byť od 12 do 18. V prípade Fínska však treba pripočítať aj ďalší volebný obvod „rezervovaný“ pre Ålandské ostrovy (autonómny región Fínska), ktorý ústava osobitne určuje.⁴² Pomerne široký interval pre počet volebných obvodov určuje aj ústava Malty. Má ich byť od 9 do 15, pričom ústavný text dodáva, že počet musí byť nepárny. Do úvahy preto prichádza 9, 11, 13 alebo 15 volebných obvodov.⁴³

Naopak, veľká väčšina zo skúmaných ústav, až 35 (približne 82 %), neurčuje presný počet volebných obvodov ani exaktným číslom ani prostredníctvom intervalu ohraničeného najmenším a najväčším počtom volebných obvodov. Avšak, **z podstatnej časti ústav tejto kategórie vyplýva, že na účely volieb nemá byť utvorený len jeden volebný obvod, ale, naopak, má byť utvorených viacero volebných obvodov.** Ich texty existenciu viacerých volebných obvodov uvádzajú buď výslovne, ako je to najmä v prípade Švédska,⁴⁴ ale aj v prípade Albánska, Portugalska, či Rakúska,⁴⁵ alebo táto skutočnosť z ústavného textu vyplýva. V prípade Švajčiarska a Španielska existencia viacerých volebných obvodov vyplýva z príkazu, že volebným obvodom majú byť kantón (Švajčiarsko) alebo provincia (Španielsko),⁴⁶ v prípade Bulharska a Turecka zas z dikcie, podľa ktorej poslanci nereprezentujú len svoj volebný obvod.⁴⁷ Ústava Írska obsahuje pomerne podrobné pravidlá na určenie počtu poslancov pre jednotlivé (z povahy vecí viaceré) volebné obvody. Konkrétne ide o počet obyvateľov, ktorí majú byť reprezentovaní jedným poslancov.⁴⁸

³⁸ Jeden z ôsmich volebných obvodov má mať celoštátny charakter, ostatných sedem má byť tvorených siedmymi farnosťami. Porovnaj čl. 52 andorrkej ústavy.

³⁹ Porovnaj čl. 36 lichtenštajnskej ústavy, čl. 51 luxemburskej ústavy a čl. 57 nórskej ústavy.

⁴⁰ Porovnaj čl. 37 gruzínskej ústavy. Gruzínska ústava však určuje, že voľba všetkých poslancov jednokomorového parlamentu prostredníctvom jediného celoštátneho volebného obvodu je dočasným riešením platným do okamihu, kedy sa Gruzínsku podarí obnoviť suverenitu nad celým svojím územím.

⁴¹ Porovnaj čl. 31 islandskej ústavy. Návrh novej islandskej ústavy z roku 2011, ktorý napokon schválený nebol, počítal s určením len hornej hranice počtu volebných obvodov, na to na čísle 8 (čl. 39).

⁴² Porovnaj oddiel 25 tretej kapitoly fínskej ústavy.

⁴³ Porovnaj čl. 56 maltskej ústavy.

⁴⁴ Porovnaj čl. 5 tretej kapitoly švédskej ústavy.

⁴⁵ Porovnaj čl. 64 albánskej ústavy, čl. 149 portugalskej ústavy a čl. 26 rakúskej ústavy.

⁴⁶ Porovnaj čl. 68 španielskej ústavy a čl. 149 švajčiarskej ústavy.

⁴⁷ Porovnaj čl. 67 bulharskej ústavy a čl. 80 tureckej ústavy.

⁴⁸ Porovnaj čl. 16 írskej ústavy.

3.4 Nepriama ústavná ochrana volebného systému

A napokon, tretím skúmaným aspektom ústavnej úpravy volebných systémoch v ostatných členských štátoch Rady Európy bola nepriama ústavná ochrana volebného systému. V rámci tejto časti bola pozornosť zameraná na to, či skúmané ústavy obsahujú ustanovenia vyžadujúce pre zmenu zákonnej úpravy parlamentných volieb, najmä pre zmenu volebného systému (resp. jeho prvkov), splnenie prísnejších podmienok než pre prijatie „bežného“ zákona.

Ešte pred prezentovaním záverov analýzy nepriamej ústavnej ochrany volebných systémov treba uviesť, že toto kritérium bolo najmenej súrodým, čo v konečnom dôsledku spôsobovalo isté problémy pri metodologickom „uchopení“ problematiky. Aj tie ústavy, ktoré osobitné pravidlá pre zmenu zákonnej úpravy výslovne vyjadrujú, tak totiž robia značne rozdielnym spôsobom. Osobitné pravidlá pre zmenu zákonnej úpravy sa pritom často vzťahujú na zákonnú úpravu volieb ako takú, a nie len na zmenu kľúčových prvkov volebného systému, čím sa nepriama ústavná ochrana stáva širšou. Neplatí to však v každom prípade. Identifikované totiž boli aj prípady, keď ústava nepriamo chráni konkrétny prvok volebného systému.

V 16 zo 43 skúmaných ústav (približne 37 %), čiže **v menšine skúmaných ústav, boli identifikované ustanovenia, ktoré výslovne stanovujú prísnejšie podmienky na prijatie alebo zmenu zákonnej úpravy volebných pravidiel.** Vo všetkých identifikovaných prípadoch prísnejšie podmienky spočívajú vo vyššom počte poslaneckých hlasov, ktoré musia zmenu zákonnej úpravy volebných pravidiel podporiť. Niektoré zo skúmaných ústav, napríklad španielska ústava alebo rumunská ústava, takého zákony výslovne označujú za tzv. organické zákony (*ley orgánica*, resp. *lege organică*). Ústavy vyžadujúce prísnejšie podmienky na zmenu zákonnej úpravy volebných pravidiel môžeme ďalej rozdeliť do subkategórií, a to v závislosti od konkrétneho počtu (podielu) vyžadovaných poslaneckých hlasov.

Prvú subkategóriu tvoria ústavy, ktoré pre zmenu volebných pravidiel vyžadujú hlasy nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov parlamentu. Nadpolovičnú väčšinu hlasov všetkých poslancov, čiže absolútnu väčšinu, vyžadujú ústavy Estónska, Chorvátska či Severného Macedónska.⁴⁹ V prípade Rumunska ústava predpisuje absolútnu väčšinu hlasov v oboch parlamentných komorách.⁵⁰ Druhú subkategóriu tvoria ústavy Albánska a Arménska.⁵¹ Obe totiž predpisujú, že volebný zákon môže byť prijatý, resp. zmenený len prostredníctvom hlasov najmenej troch pätín zo všetkých poslancov parlamentu. A napokon, ústavy Luxemburska, Islandu a Slovinska tvoria tretiu subkategóriu. V ich prípade sa na zmenu volebných pravidiel vyžaduje taktiež kvalifikovaná väčšina poslaneckých hlasov, avšak až na úrovni dvoch tretín zo všetkých poslancov parlamentu.⁵² Luxemburská ústava výslovne určuje, že zákon prijatý hlasmi najmenej dvoch tretín všetkých poslancov určí počet mandátov, ktoré sa majú obsadzovať v jednotlivých

⁴⁹ Porovnaj čl. 104 estónskej ústavy, čl. 83 chorvátskej ústavy a čl. 62 severomacedónskej ústavy.

⁵⁰ Porovnaj čl. 73 v spojení s čl. 76 rumunskej ústavy.

⁵¹ Porovnaj čl. 103 arménskej ústavy a čl. 81 albánskej ústavy.

⁵² Porovnaj čl. 31 islandskej ústavy a čl. 80 slovinskej ústavy.

volebných obvodoch. Počet volebných obvodov pritom tamojšia ústava určuje fixne.⁵³ Hlasy dvoch tretín poslancov sa vyžadujú aj v Grécku, avšak v gréckom prípade sa dvojtretinová väčšina vyžaduje na prijatie zákona špecifikujúceho výkon volebného práva Grékmi žijúcimi v zahraničí.⁵⁴

O špecifickej nepriamej ústavnej ochrane volebného systému možno hovoriť v prípade Andorry či Cypru. Andorrská ústava prikazuje, že volebný zákon môže byť schválený len prostredníctvom absolútnej väčšiny poslaneckých hlasov, no tie sa počítajú separátne z poslancov zvolených v siedmich volebných obvodoch reprezentujúcich sedem farností a separátne z poslancov zvolených vo ôsmom celoštátnom volebnom obvode.⁵⁵ Cyperská ústava vychádzajúc zo špecifického etnického zloženia štátu zasa predpisuje, že akákoľvek zmena volebného zákona musí byť schválená separátne väčšinou poslancov zvolených gréckou komunitou a separátne väčšinou poslancov zvolených tureckou komunitou.⁵⁶ Ide teda o akúsi obdobu zákazu majorizácie známu aj z československej ústavnoprávnej histórie. Pre úplnosť však treba dodať, že približené ustanovenia cyperskej ústavy sú v súčasnosti obsolentné, keďže poslanecké mandáty vyhradené pre tureckú komunitu sú od cypersko-tureckého konfliktu fakticky neobsadené.⁵⁷

Pre úplnosť treba dodať, že **niektoré zo zvyšných ústav, ktorých je 27 (približne 63 %), upravujú volebný systém tak podrobne, že ich nepriama ústavná ochrana cestou určenia prísnejších podmienok pre zmenu zákonnej úpravy volebných pravidiel nie je potrebná.** Ako príklad možno priblížiť nórsku ústavnú úpravu. Tamojšia ústava totiž nekonštatuje len to, že voľba poslancov prebieha prostredníctvom viacerých volebných obvodov a je založená na proporcionálnom zastúpení. Dodáva napríklad aj to, že mandáty sa rozdeľujú medzi politické strany, no koaličné kandidátske listiny nie sú prípustné. Nórska ústava podrobne upravuje aj volebnú formulu, čiže proces prerozdelenia mandátov medzi kandidujúce politické strany. Uvádza, že celkový počet hlasov odovzdaných pre každú politickú stranu (v každom volebnom obvode) sa delí číslami 1,4; 3; 5; 7 a tak ďalej, až kým sa počet odovzdaných hlasov nevydelí toľkokrát, koľko mandátov sa v dotknutom volebnom obvode rozdeľuje. Konkretizuje i to, že politická strana, ktorá získa najväčší podiel, získa prvý mandát, zatiaľ čo politickej strane s druhým najväčším podielom sa prideli druhý mandát a tak ďalej, až kým sa nerozdelia všetky mandáty. Nórska ústava určuje aj výšku uzatváracej klauzuly, a to na úrovni 4 % z celkového počtu hlasov odovzdaných v celoštátnom súde.⁵⁸

⁵³ Porovnaj čl. 51 v spojení s čl. 114 luxemburskej ústavy.

⁵⁴ Porovnaj čl. 51 gréckej ústavy.

⁵⁵ Porovnaj čl. 57 andorrkej ústavy.

⁵⁶ Porovnaj čl. 78 cyperskej ústavy.

⁵⁷ V dôsledku rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva sa však cyperskí Turci žijúci v južnej časti ostrova môžu zaregistrovať ako voliči gréckej komunity a podieľať sa tak na voľbe 70 % poslancov, ktorých voľbu ústava zveruje gréckej komunite (turecká komunita by si mala voliť 30 % poslancov). Pre podrobnosti pozri BERTRAND, G. Parliamentary Elections in Cyprus. In *Elections in Europe: December 2020 – May 2021* [online] September 2021 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<https://geopolitique.eu/en/articles/parliamentary-election-in-cyprus-30-may-2021-ii/>>.

⁵⁸ Porovnaj čl. 59 nórskej ústavy.

Uzatváracia klauzula, nepochybne veľmi dôležitý prvok proporcionálnych volebných systémov, ktorej výška môže do značnej miery ovplyvniť výsledky volieb, je predmetom (priamej) ústavnej úpravy aj v ďalších štátoch vrátane tých, ktorých ústavy nepriamu ústavnú ochranu volebného systému neobsahujú. V prípade Lichtenštajnska je uzatváracia klauzula ústavou určená na úrovni 8 % v celoštátnom súčte, teda v súčte oboch ústavou určených volebných obvodov.⁵⁹ Vo švédскеj ústave je zasa uzatváracia klauzula určená alternatívne, a to buď na úrovni 4 % v celoštátnom súčte, alebo na úrovni 12 % v dotknutom volebnom obvode.⁶⁰

Záver

Ústavná ochrana volebného systému sa na Slovensku stala predmetom širšieho záujmu nielen odbornej verejnosti začiatkom roka 2023, keď Národná rada prostredníctvom ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. do textu Ústavy zakotvila niektoré z kľúčových prvkov volebného systému uplatňovaného pri parlamentných voľbách. Materiálne k zmene žiadneho z prvkov volebného systému síce v danom momente nedošlo, no priblížená novela môže byť osobitne relevantná v budúcnosti, možno v nie až tak vzdialenej. Vzhľadom na uvedené bolo cieľom príspevku zhodnotiť, do akej miery Ústava v znení ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. skutočne chráni volebný systém uplatňovaný pri voľbách do Národnej rady. Cieľom preto bolo priblížiť to, aké zmeny vo volebnom systéme po novom zostali mimo dispozičnej sféry zákonodarcu. Príspevok okrem toho upriamil pozornosť aj na ústavnú ochranu volebných systémov v ostatných členských štátoch Rady Európy a pokúsil sa verifikovať hypotézu či spôsob, akým sa slovenský delegovaný ústavodarca rozhodol v roku 2023 ochrániť volebný systém, je porovnateľný s tým, ako to robia ústavodarcovia v ostatných európskych štátoch.

Z analýzy podrobne prezentovanej v časti venovanej slovenskej úprave vyplýva, že možnosť zákonodarcu „disponovať“ s volebným systémom uplatňovaným pri voľbách do Národnej rady sú po novelizácii Ústavy vykonanej ústavným zákonom č. 24/2023 Z. z. výrazne obmedzené. Na rozdiel od stavu pred 26. januárom 2023, čiže pred nadobudnutím účinnosti citovaného ústavného zákona, zákonodarca *de constitutione lata* nemôže prijať takú zákonnú úpravu volieb, ktorá by proporcionálnu (pomernú) techniku prevodu voličských hlasov na poslanecké mandáty nahradila väčšinovou technikou, a to ani v prípade, ak by výsledný volebný systém obe techniky kombinoval. V dispozičnej sfére zákonodarcu síce zostáva výber konkrétnej volebnej formuly, ktorej prostredníctvom sa na základe odovzdaných hlasov zistí počet poslaneckých mandátov pripadajúci jednotlivým kandidátnym listinám, no nemôže úplne voľne disponovať so všetkými ďalšími prvkami volebného systému. V rozpore s požiadavkou vyplývajúcou z čl. 74 Ústavy by bola najmä taká výška uzatváracej klauzuly, ktorá by v konečnom dôsledku spôsobovala to, že výsledné rozdelenie mandátov by nezodpovedalo, ani len približne, pomeru hlasov odovzdaných jednotlivým kandidátnym listinám. Mimo dispozičnej sféry zákonodarcu

⁵⁹ Porovnaj čl. 46 lichtenštajnskej ústavy.

⁶⁰ Porovnaj čl. 7 tretej kapitoly švédskej ústavy.

zostáva aj počet volebných obvodov. Akákoľvek zákonná úprava, pokiaľ má byť ústavnou konformná, musí byť založená na prerozdelení všetkých 150 mandátov v jednom volebnom obvode.

Hypotéza, podľa ktorej je ústavná ochrana volebného systému v Slovenskej republike porovnateľná s ústavnou ochranou volebných systémov v ostatných členských štátoch Rady Európy, sa potvrdila čiastočne. Potvrdila sa vo vzťahu k ústavnej úprave základnej techniky prevodu hlasov na mandáty. Tá je totiž predmetom väčšiny zo skúmaných ústav, aj keď treba dodať, že je to väčšina mierna (približne 58 %). Proporcionálna technika prevodu hlasov na mandáty, ktorú slovenský ústavodarca zvolil,⁶¹ medzi tými štátmi Rady Európy, ktorých ústavy základnú techniku prevodu hlasov na mandáty chránia, jednoznačne dominuje (inú techniku upravuje len azerbajdžanská ústava).

Naopak, formulovaná hypotéza sa nepotvrdila vo vzťahu k ďalšiu skúmanému prvku volebného systému, ktorým je počet volebných obvodov. Výrazná väčšina zo skúmaných ústav (približne 82 %) totiž neurčuje presný počet volebných obvodov, ktoré sa na účely parlamentných volieb (prípadne volieb do dolnej komory parlamentu) majú utvoriť. Jeden volebný obvod pokrývajúci celé územie štátu, ktorý ústavný zákon č. 24/2023 Z. z. do textu Ústavy zakotvil, je pritom z ústavnoprávneho hľadiska v štátoch Rady Európy veľkou raritou. Okrem Ústavy Slovenskej republiky ho totiž zakotvuje len gruzínska ústava.

A napokon, formulovaná hypotéza sa čiastočne naplnila aj vo vzťahu k tretiemu skúmanému aspektu ústavnej ochrany volebných systémov. Väčšina študovaných ústav totiž, tak ako ani Ústava Slovenskej republiky, neobsahuje nepriamu ústavnú ochranu volebného systému, čiže neprikazuje, že zákonné pravidlá definujúce volebný systém, resp. niektoré jeho prvky, môžu byť zmenené len za splnenia prísnejších podmienok. Tie z ústav, ktoré tak robia, vyžadujú hlasy absolútnej alebo kvalifikovanej väčšiny poslancov parlamentu, pričom kvalifikovanou väčšinou môže byť väčšina trojpätinová alebo dvojtretinová. Súčasne však treba zdôrazniť, že aj v rámci tých ústav, ktoré nepriamu ústavnú ochranu volebného systému neobsahujú, možno nájsť viacero takých, ktoré podobne upravujú aj iné prvky volebného systému než je základná technika prevodu hlasov na mandáty alebo počet volebných obvodov.

Práve v nadväznosti na posledné z uvedených zistení možno formulovať odporúčania pre ústavnú úpravu volebného systému v podmienkach Slovenskej republiky v rovine *de constitutione ferenda*. Zakotvenie základnej techniky prevodu hlasov na mandáty, aj určenie počtu volebných obvodov, ak vychádzame z vhodnosti ochrany týchto prvkov volebného systému, nie z ich vecnej vhodnosti či optimálnosti, možno označiť za dobrý krok. Ak to však s ústavnou ochranou volebného systému myslíme vážne, prinajmenšom za zváženie stojí doplnenie textu Ústavy aj o ďalšie dôležité prvky súčasného volebného

⁶¹ Aj keď presnejšie je povedať, že proporcionálnu volebnú techniku prevodu hlasov na mandáty zvolil zákonodarca, a to ešte v roku 1990. Proporcionálny volebný systém bol totiž pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, predtým Slovenskej národnej rady, zavedený už zákonom Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady. Proporcionálnu techniku následne prevzal aj zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva.

systému. Ako najvhodnejší „kandidát“ sa javí predovšetkým výška uzatváracej klauzuly, ktorá je na ústavnej úrovni chránená aj v niektorých ďalších štátoch Rady Európy (Lichtenštajnsko, Nórsko, Slovinsko či Švédsko)⁶². Zmena výšky uzatváracej klauzuly, pričom nemusí ísť o takú zásadnú zmenu výšky, že by poprela proporcionálnosť volebného systému (resp. zásady pomerného zastúpenia vyžadované čl. 74 Ústavy), totiž môže nie zanedbateľným spôsobom zmeniť faktické výsledky volieb. O to viac to platí v slovenských podmienkach, keď neraz jedno či dve percentá voličských hlasov rozhodujú o tom, ktoré kandidátske listiny *alias* politické strany sa napokon do Národnej rady „prebojujú“. V minulosti sa pritom úvahy o zmene výšky uzatváracej klauzuly, samozrejme smerom nahor, už objavili.⁶³ Na druhej strane, ak by zmena výšky uzatváracej klauzuly mala byť aj výraznejšia, narúšalo by to proporcionálny charakter volebného systému a v konečnom dôsledku vyvolávalo polemiky o ústavnosti zákonnej úpravy.

Literatúra

- BERTRAND, G. Parliamentary Elections in Cyprus. In *Elections in Europe: December 2020 – May 2021* [online] September 2021 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<https://geopolitique.eu/en/articles/parliamentary-election-in-cyprus-30-may-2021-ii/>>
- CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017
- DANČIŠIN, V. Terminologické matematické problémy s republikovým volebným číslom. In *Justičná revue*. 2012, č. 8 – 9, s. 1069 – 1074
- DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy. 2. aktualiz. a preprac. vyd.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2021
- FILIP, J. *Ústavní právo České republiky. I. díl. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR*. Brno : MU, 1999
- GINSBURG, T., VERSTEEG, M. The Constitutionalization of Democracy. In *Journal of Democracy*. 2023, č. 4, s. 36 – 50
- GRISHIN, N. V. Constitutionalization of electoral system. In *Electoral Politics*. 2020, č. 1. [online] [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<http://electoralpolitics.org/en/articles/konstitucionalizatsiia-izbiratelnoi-sistemy/>>
- CHOVANEC, J., PALÚŠ, I. *Lexikón ústavného práva*. Bratislava : Procom, 2004
- KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva*. Praha : ASPI, 2007
- KREJČÍ, O. *Nová kniha o volbách*. Praha : Professional Publishing, 2006
- NOVÁK, M., LEBEDA, T. a kol. *Volební a stranické systémy. ČR v mezinárodním srovnání*. Voda u Pelhřimova : Aleš Čeněk, 2004
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok III. (ústavné zákony)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2023
- OROSZ, L. *Základy štátovedy*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2021
- OROSZ, L. *Teória Ústavy a ústavné systémy demokratických štátov*. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2020
- OROSZ, L., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V., SVÁK, J. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016
- OROSZ, L., SVÁK, J., BALOG, B. *Základy teórie konštitucionalizmu*. Žilina : Eurokódex, 2011
- PAVLÍČEK, V., JIRÁSKOVÁ, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. I. díl. Obecná státověda*. Praha : Leges, 2021

⁶² Porovnaj čl. 80 slovinskej ústavy a záver komparatívnej časti príspevku.

⁶³ Pozri napr. *Zvyšovanie kvóra pre vstup do NR SR motivuje snaha zlepšiť si pozície*. [online] 10. január 2001 [cit. 2023-12-16]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/2796/zvyšovanie-kvora-pre-vstup-do-nr-sr-motivuje-snaha-zlepsit-si-pozicie.html>>.

Mantra zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov

Balog, B.*

BALOG, B.: Mantra zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov. Právny obzor, 107, 2024, č. 4, s. 428 – 440. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2024.4.05>

The Mantra of ensuring the proper functioning of constitutional bodies. Even if the Constitution entrusts the President with ensuring the proper functioning of constitutional bodies, this does not mean the possibility of any presidential action. In the submitted contribution, the author offers an opinion on the forms and content requirements of the president's decision-making in ensuring the proper functioning of constitutional bodies. In particular, it points to the obligation of the President by Art. 2 par. 2 of the Constitution.

Key words: constitution, president, constitutional body, constitutional system, proper functioning of constitutional bodies

Úvod

Ak boli nejaké slová, ktoré podľa mňa formovali ústavný vývoj Slovenskej republiky v roku 2023, osobitne, ale nielen, na jeseň pri menovaní vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), boli to slová „zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov“. Tieto slová boli používané a opakované s takou intenzitou, až sa z nich stala mantra. Mantra však neznamená iba neustále opakovanie slov. Toto opakovanie sa stáva mantrou až vtedy, ak smeruje k oslobodeniu mysle od myslenia. A presne v tom slová o zabezpečovaní riadneho chodu ústavných orgánov dosiahli stav mantry. Ich neustálym opakovaním sme sa oslobodili od myslenia. Od myslenia o tom, čo tieto slová vlastne znamenajú.

Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) k zabezpečovaniu riadneho chodu ústavných orgánov skonštatoval, že ide o „*pomerne vágne formulované oprávnenie prezidenta*“, ale súčasne „*zásadným spôsobom ovplyvňuje postavenie prezidenta v slovenskom ústavnom poriadku*“.¹ V spojení so zásadným spôsobom ovplyvňovania postavenia prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) v slovenskom ústavnom poriadku, sa o to viac natiska otázka, čo to vlastne zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov je, ako sa vykonáva a či ako sa v ústavnom poriadku/systéme prejavuje.

V predloženom príspevku sa pokúsim dať odpoveď nielen na to, čo je to riadny chod ústavných orgánov, ako sa riadny chod ústavných orgánov prejavuje, čo je jeho opakom, aké sú možnosti či mantinely rozhodovania prezidenta pri zabezpečovaní riadneho chodu ústavných orgánov, ale aj, či má byť jeho starostlivosť o riadny chod ústavných orgánov čisto formálno-procesná alebo aj obsahová.

* Doc. JUDr. Boris Balog, PhD., Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola Bratislava.

¹ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 16/2023-18.

1. Riadny chod ústavných orgánov

Začnem pri riadnom chode ústavných orgánov. Nájsť odpoveď na otázku, čo je riadny chod ústavného orgánu, nie je v podstate ťažké. Každý ústavný orgán má ústavou a aj zákonmi vymedzené svoje postavenie a právomoci, a tak cez ústavný príkaz čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vieme identifikovať, či dotknutý ústavný orgán koná tak, ako mu to ústava a zákony umožňujú a také konanie by sme mohli označiť ako riadne, pričom každý iný spôsob konania je nielen protiústavný, ale z hľadiska kritéria „riadnosti“ nebude riadny, či bude „neriadny“.

Riadny chod ústavných orgánov je tak stav, keď tieto vykonávajú svoje právomoci v súlade s ústavou a zákonmi a konajú iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Riadny chod ústavných orgánov je aj stav, keď tieto vykonávajú svoje právomoci bez snahy narušiť ústavný systém takým výkonom svojej ústavnej právomoci, ktorá nie je v súlade s ústavou a deštruktívne zasahuje do ústavného systému.

Primárnu zodpovednosť za riadny chod ústavného orgánu, teda za činnosť ústavného orgánu podľa čl. 2 ods. 2 ústavy, má sám príslušný ústavný orgán. Úspešné fungovanie celého ústavného systému je možné iba za predpokladu, že ústavné orgány budú prirodzene a automaticky konať v súlade s ústavou a zákonmi a ak by malo dôjsť k excesu, aby mal ústavný systém dostatočné vnútorné mechanizmy alebo vonkajšie mechanizmy na obnovenie stavu ústavnosti a zákonnosti. Za taký vnútorný mechanizmus pokladám aj oprávnenie prezidenta svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Prezident nie je mimo ústavného systému, prezident ako ústavný orgán je súčasťou ústavného systému a vplýva na tento systém zvnútra.

2. Riadny chod jedného orgánu alebo systému ako takého?

Prezident má svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Aj keď ústava v čl. 101 ods. 1 používa v súvislosti s ústavným orgánom množné číslo, predpokladám, že prezident nemusí čakať, kým v tom istom momente nebudú riadne fungovať aspoň dva ústavné orgány, a zabezpečovanie riadneho chodu je možné uplatniť aj na jeden ústavný orgán.

Už trochu náročnejšie je uchopiť, čo je presne ústavný orgán. Za ústavný orgán pokladám taký orgán, ktorý je ústavou alebo ústavným zákonom buď priamo zriadený, alebo ktorého postavenie ústava aspoň rámcovo upravuje. Iba samotnú zmienku o existencii nejakého orgánu v ústave alebo ústavnom zákone nepokladám za dostatočnú na to, aby mohol byť takýto orgán považovaný za ústavný.²

Ak má prezident svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, a to aspoň, resp. čo aj jedného ústavného orgánu, bez bližšieho vymedzenia

² Za ústavný orgán tak považujem aj Výbor Národnej rady Slovenskej republiky na preskúvanie niektorých rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu zriadený ústavným zákonom č. 254/2006 Z. z. Mám však vážnu pochybnosť o tom, či ústavným orgánom je konkrétne ministerstvo, keďže podľa čl. 86 písm. e) ústavy, ministerstvá zriaďuje Národná rada zákonom.

ktorých ústavných orgánov, tak je možné povedať, že všetkých, resp. každého ústavného orgánu, a to nielen tých, ktoré sú vo výkonnej moci, ako je aj prezident, resp. tých, ktorých prezident menuje a odvoláva, ale všetkých, či každého ústavného orgánu nezávisle od toho, aký konkrétny vzťah má prezident k tomuto ústavnému orgánu.

Miera zapojenia prezidenta do zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov v takejto situácii je rozdielna a závisí od toho, aké konkrétne nástroje ústava, ústavné zákony, či iné zákony zverujú prezidentovi vo vzťahu k ústavnému orgánu, ktorý nefunguje riadne, a aké ústavné vzťahy medzi prezidentom a dotknutým ústavným orgánom existujú. To, do akej miery v stave narušenia riadneho chodu určitého/nejakého ústavného orgánu vie postupom podľa čl. 101 ods. 1 ústavy zasiahnuť prezident a svojim rozhodnutím zabezpečiť riadny chod tohto ústavného orgánu, je tak funkciou toho, aké konkrétne právomoci má prezident voči tomuto ústavnému orgánu a aké rozhodnutie vie na ich základe uskutočniť.

Možno si oprávnenne položiť otázku, ako dokáže prezident zabezpečovať riadny chod verejného ochrancu práv, ktorý je nepochybne ústavný orgán, ak verejného ochrancu práv volí Národná rada na návrh aspoň 15 poslancov Národnej rady, po zvolení skladá sľub do rúk predsedu Národnej rady, Národnej rade predkladá každoročne správu o činnosti, Národnej rade predkladá v prípade potreby aj mimoriadnu správu a odvolať ho môže tiež iba Národná rada. Ani z ústavy a ani zo zákona upravujúceho postavenie a činnosť verejného ochrancu práv nevyplýva žiadne personálne alebo funkčné prepojenie prezidenta a verejného ochrancu práv, ktoré by predstavovalo právny základ pre zabezpečovanie riadneho chodu tohto ústavného orgánu prezidentom, napr. v situácii, ak by tento v dôsledku zlého zdravotného stavu dlhodobo nevykonával svoju funkciu.

Ešte výraznejšie je to v prípade Výboru Národnej rady Slovenskej republiky na preskúmanie niektorých rozhodnutí Národného bezpečnostného úradu. Ak tento výbor napr. nebude obsadený tak, ako ustanovuje ústavný zákon č. 254/2006 Z. z., resp. inak si nebude vykonávať svoje ústavné právomoci, nie je úplne zrejmé, ako bude prezident svojim rozhodovaním zabezpečovať jeho riadny chod.

Ústavné orgány v ústavnom systéme nechápem izolovane, práve naopak. Ústavný systém chápem ako dynamický štruktúrovaný systém, ktorého základom je ústava (ústavný systém je na nej postavený a z nej sa odvíja), ktorého obsahom sú vzťahy medzi jednotlivými subjektmi pôsobiace v ústavnom systéme dané ich právomocami a ich výkonom a ktorého vonkajším rámcom či plášťom je forma vlády. Ústavný systém je živý organizmus, ktorý sa prejavuje, a to tak dovnútra smerom k jeho jednotlivým subjektom, ako aj navonok smerom k spoločnosti a jej členom. Vnútny alebo vonkajší prejav ústavného systému vyvoláva reakciu tak v samom ústavnom systéme, ako aj mimo jeho rámca, ktorá ďalej na ústavný systém pôsobí.³

Pri ústavnom systéme tvorenom vzťahmi medzi jednotlivými ústavnými orgánmi iba ťažko môže nastať stav izolovaného neriadneho chodu jedného ústavného orgánu. Práve vnútorná štruktúra ústavného systému a vzájomné vzťahy medzi ústavnými orgánmi

³ BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 11.

spôsobia, že neriadny chod nezostane izolovaný na jeden ústavný orgán, ale nevyhnutne sa bude prenášať na tie ústavné orgány, ktoré sú s ním vo vzťahu a cez tie postupne ďalej s potenciálom metastázovať celý ústavný systém.

Riadny chod ústavných orgánov tak znamená v podstate riadny chod ústavného systému. Súhlasím s názorom, že „*Povinnosť zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov sa premieta do všetkých postupov prezidenta. S ohľadom na jej účel je namieste túto povinnosť chápať širšie než by naznačovalo doslovné znenie čl. 101 ods. 1 ústavy, t. j. ako povinnosť zabezpečovať riadny chod ústavného systému.*“⁴

Dalšia otázka je, ako prezident zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov či ústavného systému. Ústava na to odpovedá, že svojím/jeho rozhodovaním.

Voľba slova „rozhodovanie“ ústavodarcom, podľa môjho názoru, nebola najvhodnejšia. Prvoplánovo by totiž mohlo navodzovať dojem, že výsledkom rozhodovania prezidenta je nejaké formálne rozhodnutie, resp. rozhodnutie ako výsledok nejakého formálneho konania. Nie je však jasné akého, resp. v akom konaní prezident vykonáva svoje právomoci a akým formálnym aktom rozhodnutia ich končí?

Prezident je podľa ústavy zaradený medzi orgány moci výkonnej. Toto formálne zaradenie nie je právne významné pre posúdenie jednotlivých kompetencií, pretože ich charakter z hľadiska zaradenia pod určitú vetvu štátnej moci plyní z ich povahy.⁵

Prezident nie je súd. Ak ústavodarcu v čl. 101 ods. 1 použil slovo „rozhodovanie“, iste tým nemal na mysli rozhodovanie, aké zveril podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdom v občianskoprávných a trestnoprávných veciach. Rozhodovanie prezidenta podľa čl. 101 ods. 1 ústavy nie je výsledkom súdneho konania.

Rovnako tak prezident nie je správny orgán a zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov nie je rozhodovanie o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb vo verejnej správe. Rozhodovanie prezidenta podľa čl. 101 ods. 1 ústavy tak nie je ani výsledkom správneho konania.

Rozhodovanie prezidenta tak, ako ho uvádza ústava v čl. 101 ods. 1, tak nie je súdnym rozhodnutím alebo správnym rozhodnutím.

Aj keď ústava formálne o rozhodnutí prezidenta hovorí iba v súvislosti s poverením vlády a súhlasom na výkon jej pôsobnosti podľa čl. 115 ods. 3 ústavy, je zrejmé, že výkon každej pôsobnosti prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 ústavy (a iných, kde je to upravené) je výsledkom rozhodnutia prezidenta (čo vyplýva aj z terminológie čl. 102 ods. 2 ústavy), pričom nejde o rozhodnutie, ktoré je výsledkom formálneho konania súdneho orgánu alebo správneho orgánu. Ide o rozhodnutie prezidenta ako výsledku jeho vnútorného vzťahu k veci, o ktorej uplatňuje svoju pôsobnosť.

Takéto rozhodnutie ani nemusí byť formálne, resp. formalizované, či výsledkom nejakého formálneho postupu. Dovolím si dokonca povedať, že práve neformálne a neoficiálne pôsobenie prezidenta na ústavné orgány, či na ústavný systém, predstavujú jeho najsilnejšiu „zbraň“ či spôsobilosť.

⁴ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok II. Bratislava : Wolters Kluwer SR, 2022, s. 231.

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 14/06.

Ústava v prvom rade priznáva prezidentovi postavenie hlavy štátu. Formálne je ako hlava štátu najvyšším ústavným orgánom a jeho postavenie je materiálne podporené aj priamou demokratickou legitimitou. Prezident má ako hlava štátu postavenie, ktorým nielen formálne, ale aj neformálne pôsobí na ostatné ústavné orgány, aby konali ústavne zakotveným a súladným spôsobom. Aby ich chod bol riadny. Možnosť takéhoto pôsobenia a aj jeho vplyv mu dáva už samotné postavenie hlavy štátu. K svojmu neformálnemu či neoficiálnemu pôsobeniu na ostatné ústavné orgány, ak tieto „nechodia“ riadne, prezident nepotrebuje pozlátkovú ústavnú kulisu zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov. Jednoducho koná ako hlava štátu.

Prezident svojím neformálnym, resp. neoficiálnym pôsobením dokáže vplývať na riadny chod ústavných orgánov, resp. ústavného systému, ale tým jeho pôsobenie vyčerpané nie je. Prezident nie je v postavení monarchu v konštitučnej monarchii, ktorý by iba neoficiálne poskytoval rady a názory, ale ústava zveruje prezidentovi aj vlastné rozhodovanie vo veciach jeho právomocí uvedených najmä, ale nielen v čl. 102 ods. 1 ústavy. Tieto právomoci prezidenta pôsobia v kontexte zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov dvojako:

- na jednej strane nimi prezident vplýva na riadny chod ústavných orgánov, a to najmä výkonom svojich menovacích právomocí,
- ale súčasne ich výkon predstavuje riadny alebo aj neriadny chod aj samotného ústavného orgánu prezidenta.

Za nevyhnutný predpoklad zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov prezidentom pokladám to, že v prvom rade bude riadne fungovať samotný prezident. Prezident ako hlava štátu s ústavnou povinnosťou svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov je pri tomto rozhodovaní viazaný ústavným imperatívom vyjadreným v čl. 2 ods. 2 ústavy, teda konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.⁶

V čl. 2 ods. 2 ústavy je vyjadrený princíp legality. Princíp legality určuje miesto a postavenie štátnej moci predstavovanej štátnymi orgánmi vo vzťahu k právu tak, že stanovuje ich podriadenosť ústave a zákonom.⁷ Princíp legality vyžaruje tak do vzťahov vertikálnych a vytvára právnu istotu subjektov súkromného práva, že orgány verejnej moci nebudú voči nim konať v rozpore so svojou právomocou, ako aj do vzťahov horizontálnych, kde vytvára právnu istotu medzi orgánmi verejnej moci pri výkone im priznanej právomoci. Znamená to o. i. aj, že štátny orgán na jednej strane bude konať iba na základe ústavy a zákonov a tiež ochranu ostatných štátnych orgánov, že sa voči nim bude konať zo strany tohto štátneho orgánu iba na základe ústavy a zákonov.

Príkaz čl. 2 ods. 2 ústavy je cestou k naplneniu aj ďalších princípov právneho štátu, najmä princípu právnej istoty, keďže z legality postupu verejnej moci plyní predvídateľnosť jej činnosti a princípu zákazu svojvôle a zákazu zneužitia moci.

Princíp zákazu svojvôle a zákazu zneužitia moci sa vzťahuje na výkon všetkých verejných funkcií vrátane prezidenta. Zákaz svojvôle ako ústavný princíp predstavuje ka-

⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 575/2016.

⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

tegorický imperatív, ktorý zaväzuje všetkých verejných činiteľov, t. j. všetky osoby, ktoré vykonávajú, resp. podieľajú sa na výkone verejnej moci. Za zneužitie právomoci nemožno chápať len výkon právomoci v rozpore s platným právom, alebo nad rámec (*ultra vires*) zverenej pôsobnosti, či nad rámec uváženia (diskrécie) poskytnutého právnymi normami, ale aj konanie a rozhodovanie verejného činiteľa v rozpore s ústavou chránenými hodnotami koncentrovane vyjadrenými prostredníctvom ústavných princípov, resp. výkon právomoci v rozpore s jej účelom, a to zvlášť vtedy, ak je očividné, že ide o konanie v rozpore s verejným záujmom, uprednostňujúce osobný záujem či skupinové záujmy.⁸

Ak prezident zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov svojím neformálnym pôsobením na ne, požiadavka na súlad jeho konania s čl. 2 ods. 2 ústavy nie je taká intenzívna, ako v situácii, ak sa prezident rozhodne konať formálne a riadny chod ústavného orgánu zabezpečiť výkonom svojej danej právomoci. Konanie prezidenta, ktorým tento formálne, resp. oficiálne zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov, musí byť podriadené ústavnej požiadavke v čl. 2 ods. 2. Prezident je ústavný orgán s danými a vymedzenými právomocami v ústave a ostatných zákonoch, ktorý môže svoju vôľu voči inej osobe alebo inému orgánu verejnej moci formálne presadzovať iba v medziach ústavy a ostatných zákonov.

Otázka je, či je požiadavka konania na základe ústavy a zákona naplnená (už) konaním podľa čl. 101 ods. 1 ústavy bez ďalšieho. Inak povedané, či oprávnenie prezidenta svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov je samo osebe právomocou zakladajúcou konanie na základe ústavy a prezident tak môže konať stále bez potreby osobitného oprávnenia.

Na túto otázku odpovedám záporne. Prezident nedokáže ústavne súladným postupom využiť právomoc svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, ak na to nemá ústavou zverené konkrétne právomoci, ktoré mu vytvárajú ústavný základ pre zásah voči dotknutému ústavnému orgánu. Článok 101 ods. 1 ústavy mu takýto základ sám osebe nevytvára, ale vytvára mu iba ústavný základ na úvahu o tom, že svoje konkrétne právomoci využije a rovnako tak, že ich aj nevyužije.

Tento názor opieram o to, že inak by ústavný príkaz v čl. 2 ods. 2 ústavy bol iluzórny. Pre riadne vyhodnotenie toho, či štátny orgán koná alebo nekoná na základe ústavy je nevyhnutné, aby jeho právomoc bola jasná a jednoznačná. Článok 101 ods. 1 taký charakter nemá. Z jeho znenia je iba ťažko jednoznačne určiteľné, či prezident oficiálne/formálne zabezpečuje riadny chod ústavného orgánu alebo nie, pretože tam nie je uvedené žiadne kritérium či parameter takéhoto konania. Preto je podľa mňa nevyhnutné podriaďovať zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov pod konkrétne právomoci, ktorými prezident podľa ústavy disponuje a ich výkon hodnotiť z hľadiska súladu alebo nesúladu s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Aký záver k oprávneniu prezidenta svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov možno z vyššie uvedeného vyvodiť? Na to, aby prezident neformálne, váhou svojej osobnej autority a autority svojho úradu pôsobil na ústavné orgány či na

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

ústavný systém a jeho fungovanie, je rozhodujúce jeho postavenie hlavy štátu. Nič viac na to nepotrebuje. A na to, aby prezident konal oficiálne, je rozhodujúce, či na to má alebo nemá konkrétnu právomoc danú ústavou.

3. Použitie hlavne vo vzťahoch s parlamentom a vládou

Aj keď dikcia čl. 101 ods. 1 ústavy o zabezpečovaní riadneho chodu ústavných orgánov tieto ústavné orgány nijako nešpecifikuje, z čoho som vyššie vyvodil formálny záver, že prezident má oprávnenie zabezpečovať riadny chod každého ústavného orgánu, nedomnievam sa, že je materiálne potrebné a vhodné, aby zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov znamenalo možnosť prezidenta zasahovať do postavenia a činnosti každého, resp. akéhokoľvek ústavného orgánu, pretože jeho postavenie v ústavnom systéme nie je dominantné voči ostatným ústavným orgánom. Také jeho postavenie by ani nezodpovedalo parlamentnej forme vlády.

Jadrom ústavného systému Slovenskej republiky je vzťah parlamentu a vlády postavený na dôvere vlády. Práve tento vzťah definuje ústavný systém ako parlamentný⁹ a súčasne v tomto vzťahu je vysoký potenciál narušenia riadneho chodu niektorého z týchto ústavných orgánov.

Ak ústava zveruje prezidentovi, aby svojím rozhodovaním zabezpečoval riadny chod ústavných orgánov, znamená to, že hlava štátu v parlamentnej forme vlády je vnímaná ako arbiter v sporoch medzi zákonodarnou mocou a výkonnou mocou (vládou).

Miesto a úloha prezidenta pri zabezpečovaní riadneho chodu ústavných orgánov je práve vo vzťahu medzi národnou radou a vládou. Zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov prezidentom by malo byť z hľadiska funkčnosti ústavného systému zamerané na vzťah parlamentu a vlády, resp. na funkčnosť týchto dvoch ústavných orgánov. Riadny chod ústavného systému môže byť narušený vo vzťahu/kolízii politických ústavných orgánov parlamentu a vlády, pričom práve prezident ako nadstranícky ústavný orgán s priamou demokratickou legitimitou môže do tohto vzťahu či kolízie zasiahnuť a nastoliť riadny chod ústavného systému zabezpečením riadneho chodu oboch alebo jedného z kolidujúcich ústavných orgánov.

Na to ústava prezidentovi aj zveruje osobitné výslovné právomoci. Ich podstatou je však zásah prezidenta ako *ultima ratio*, ak nie je možné obnoviť riadny chod dotknutého ústavného orgánu primárne jeho vlastnou aktivitou alebo aktivitou s ním vo vzťahu pôsobiaceho ústavného orgánu. Aktivovanie prezidenta ako zabezpečovateľa riadneho chodu ústavných orgánov je tak v situácii, ak nie je možné obnoviť riadny chod vlastnou činnosťou dotknutého ústavného orgánu, resp. nástrojmi politického riešenia.

Vo vzťahu k parlamentu je to rozpustenie parlamentu. Rozpustenie parlamentu znamená ukončenie volebného obdobia a popretie výsledkov volieb zástupcov občanov. Takýto nástroj má v parlamentnom systéme svoje opodstatnenie a jeho zverenie prezidentovi má (aspoň po roku 1999) nespornú logiku danú rovnakou priamou demokratickou legitimitou parlamentu a prezidenta. Vecne je konanie prezidenta dané, a tým aj li-

⁹ K tomu nálež Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 4/2012, bod 36.

mitované jeho možnosťami, ak nastane niektorá zo situácií upravených čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy, ktorá každá iným spôsobom znamená nefunkčnosť parlamentu. Ústavná možnosť a nie povinnosť prezidenta rozpustiť parlament v situácii, keď je parlament nefunkčný, je vyjadrením toho, že ústava aj v tejto situácii preferuje iné riešenia takejto situácie¹⁰ a nepredpokladá okamžité riešenie prezidentom v prvý deň, keď mu to ústava umožní.

V každom prípade je možnosť rozpustiť parlament konkrétnym ústavným nástrojom prezidenta podľa čl. 2 ods. 2 ústavy na zabezpečenie riadneho chodu parlamentu a tým aj na zabezpečenie riadneho chodu parlamentného ústavného systému Slovenskej republiky.

Vo vzťahu k nefunkčnej vláde je to odvolanie predsedu vlády podľa čl. 102 ods. 1 písm. g) a čl. 110 ods. 1 ústavy.

Situáciu nefunkčnosti vlády je v prvom rade povinný riešiť predseda vlády, ktorý za jej funkčnosť nesie zodpovednosť pred Národnou radou. Ústava mu dáva celú škálu nástrojov, najmä návrh prezidentovi na odvolanie a vymenovanie člena/členov vlády a podanie demisie. V druhom rade je to parlament, ktorý udržiava vládu tým, že jej poskytuje dôveru a tým ju materiálne legitimizuje na riadny výkon jej ústavných právomocí. Možnosti parlamentu voči vláde sú dané čl. 115 ústavy a voči predsedovi vlády a jednotlivému členovi/členom vlády čl. 116 ústavy.

Aké sú možnosti prezidenta samotného (mimo konania predsedu vlády a mimo konania parlamentu) zabezpečiť riadny chod ústavného orgánu vlády, ak je vláda nefunkčná, resp. nevykonáva riadne (procesne, nie obsahovo) svoje ústavné právomoci?

Ako som uviedol vyššie, ústava zveruje prezidentovi odvolanie predsedu vlády podľa čl. 102 ods. 1 písm. g) a čl. 110 ods. 1 ústavy. Odvolanie predsedu vlády by mohlo predstavovať nástroj v zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy na zabezpečenie riadneho chodu ústavného orgánu vlády.

Aké sú však možnosti prezidenta odvolať predsedu vlády podľa čl. 102 ods. 1 písm. g) a čl. 110 ods. 1 ústavy? Medzi obsahom týchto dvoch ustanovení ústavy je zásadný obsahový rozdiel. Kým jedno sa viaže na čl. 115 a čl. 116 ústavy, to druhé nie. Komentárová literatúra sa zhoduje v tom, že odvolávanie predsedu vlády je spojené so situáciami podľa čl. 116 ústavy, a to (výlučne) s vyslovením nedôvery predsedovi vlády, čo má za dôsledok jeho povinné odvolanie prezidentom.¹¹

Ján Drgonec v tejto súvislosti poukazuje na to, že čl. 110 ods. 1 ústavy nie je viazaný na čl. 116 ods. 6 ústavy [a ani na čl. 102 ods. 1 písm. g) ústavy]. Ústavné postavenie prezidenta možno interpretovať ako širšie postavenie, ktoré zahŕňa aj kompetenciu prezidenta odvolať predsedu vlády bez návrhu. Absencia výslovnej úpravy tejto otázky oči-

¹⁰ Jedným z nich môže byť aj skrátenie prebiehajúceho volebného obdobia podľa čl. 73 ods. 3 ústavy, pretože aj nefunkčný parlament môže byť „sfunkčnený“ aspoň na prijatie takéhoto uznesenia.

¹¹ K tomu ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012, s. 584. V komentári z roku 2022 je úprava odvolávania predsedu vlády v čl. 110 ods. 1 ústavy označená za nadbytočnú, pretože ide o duplicitu s čl. 102 ods. 1 písm. g) ústavy, ako aj s jej čl. 116 ods. 6 a v istom zmysle aj s čl. 115 ods. 1 ústavy. K tomu pozri OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok II. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 308.

vidne predstavuje latentnú príležitosť na vznik závažného politického sporu o výklad a uplatňovanie ústavy.¹²

Predstavuje teda zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov (a celého ústavného systému) možnosť prezidenta konaním pokrytým čl. 2 ods. 2 ústavy odvolať podľa čl. 110 ods. 1 ústavy predsedu vlády aj bez naplnenia niektorej zo situácií upravených v čl. 115 alebo čl. 116 ústavy?

Pri hľadaní odpovede je potrebné vychádzať z toho, že jadrom ústavného systému Slovenskej republiky, ktorého riadny chod má prezident svojim rozhodovaním zabezpečovať, je vzťah parlamentu a vlády založený na parlamentnej dôvere vláde. Dôvera a jej existencia/trvanie sú pre zodpovedanie vyššie položennej otázky podstatné.

Materiálna legitimita vlády znamená, že sa do jej zloženia premietne vôľa občanov vyjadrená v parlamentných voľbách. Formálne v nich občania volia parlament, v parlamentnom systéme však fakticky rozhodujú o vláde. To je najdôležitejší dôsledok parlamentných volieb. Výsledok parlamentných volieb sa primárne premieta do zloženia parlamentu a sekundárne do zloženia vlády. Občania prostredníctvom svojich volených zástupcov rozhodujú o vláde, o jej dôvere a tým ju delegovane materiálne legitimizujú na výkon jej ústavných právomocí.

Práve nadobudnutie materiálnej legitimacy vlády je naplnením podstaty parlamentnej formy vlády, v ktorej vláda získaním dôvery preberá na seba zodpovednosť za výkon svojich právomocí. Zodpovednosť smeruje voči ústavnému orgánu, ktorý zastupuje občanov ako zdroj moci. Preto parlament vyslovuje vláde dôveru a materiálne ju tým legitimizuje na výkon ústavných právomocí a jemu vláda zodpovedá.¹³

Zásah do postavenia vlády, ktorá má dôveru parlamentu, by tak fakticky predstavoval zásah do postavenia parlamentu. Odvolanie predsedu vlády prezidentom preto nie je rozhodnutím, ktoré má obmedzené účinky v rámci pôsobnosti/vzťahu prezidenta a vlády. Odvolanie predsedu vlády zasahuje do ústavného postavenie nielen vlády, ale najmä zasahuje do ústavného postavenia parlamentu v tom, že prezident by „odstránil“ predsedu vlády a tým aj vládu ako takú, a to v situácii, keď by vláda a jej predseda disponovali dôverou parlamentu. Prezident by tak poprel túto dôveru vyplývajúcu z výsledku parlamentných volieb.

Môžem preto uzavrieť, že čl. 110 ods. 1 ústavy nie je možné chápať tak, že poskytuje prezidentovi možnosť pokrytú čl. 2 ods. 2 ústavy odvolať predsedu vlády, ak nie je splnený niektorý z výslovných ústavných dôvodov na odvolanie predsedu vlády.

4. Riadny chod ústavných orgánov chápaný obsahovo alebo procesne?

Ak som v úvode príspevku vymedzil riadny chod ústavných orgánov ako stav, keď vykonávajú svoje právomoci v súlade s ústavou a zákonmi a konajú iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, prezident vyhodnocu-

¹² DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1260.

¹³ K tomu bližšie BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 186 – 187.

je konanie ústavného orgánu a na základe identifikovania rozdielu oproti riadnemu chodu svojím zásahom napráva takýto stav. Inak povedané, je to posudzovanie formálnej stránky konania ústavného orgánu, resp. formálneho pôsobenia ústavného systému.

Súčasne má konanie ústavného orgánu aj svoj obsah, resp. má nejakú obsahovú, vecnú kvalitu. Otázka v súvislosti s rozhodovaním prezidenta pri zabezpečovaní riadneho chodu ústavného orgánu či ústavného systému je, či možno za neriadny chod ústavného orgánu považovať aj to, ak koná v súlade s ústavou a na jej základe, ale svoju právomoc vykonáva obsahovo inak, ako by si to predstavoval prezident, resp. v nesúlade s tým, ako obsahovo na danú právomoc pozerá prezident?

Ústava pozná situácie, keď prezident premieta do svojich rozhodnutí svoj osobný/vlastný názor. Vnášanie osobného/vlastného názoru do rozhodovania prezidenta pôsobí na zabezpečovanie riadneho chodu ústavných orgánov trojako. Môže ísť o situácie, keď prezident:

- a) vyjadrí svoj názor, pričom nejde o situáciu, že by ústavný systém nefungoval riadne, práve naopak. Názor prezidenta je súčasťou jeho riadneho fungovania. Je to najmä v situácii, ak prezident vracia Národnej rade zákon s pripomienkami na opätovné prerokovanie. Je prirodzené, že sa do pripomienok prezidenta premieta jeho názor na obsah schváleného zákona, a práve názorový rozdiel je dôvod na vrátenie zákona. Podobne je to pri podaní návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov. Iný názor prezidenta na obsah zákona, ako ho vyjadrila v schválenom znení Národná rada, vedie k tomu, že ho prezident vráti na opätovné prerokovanie, či dokonca iniciuje voči zákonu konanie na ústavnom súde. To však samo osebe nemôže znamenať, že je porušený riadny chod Národnej rady. Ak Národná rada schválila zákon v súlade so všetkými ústavnými a zákonnými požiadavkami, jej chod bol riadny, konanie prezidenta je vyjadrením jeho iného názoru (ktorý, navyše, môže byť mylný) na obsah zákona, ale nepredstavuje zabezpečovanie riadneho chodu Národnej rady;
- b) vyjadrí svoj názor, pričom toto je súčasťou zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov či ústavného systému ako takého. Je to najmä v konaní o výklade ústavy alebo ústavných zákonov, ak je vec sporná, ktoré z podstaty znamenajú, že podľa názoru prezidenta nefunguje riadne ten ústavný orgán, ktorý je s prezidentom v ústavne relevantnom spore. Obsahový rozdiel vyrieši rozhodnutím Ústavný súd, ale riadny chod ústavného orgánu zabezpečil v podstate prezident tým, že podal návrh na Ústavný súd, ktorý by inak rozhodnúť nemohol.

Názor prezidenta sa ďalej prejavuje v obsahu správy o stave Slovenskej republiky a o závažných politických otázkach, pričom prezident svoj názor verejne vyslovuje v záujme toho, aby dosiahol zmenu fungovania tej časti ústavného systému, na ktorú má odlišný názor. Táto správa predstavuje skôr *soft* nástroj v rukách prezidenta, pretože s výnimkou jedného prípadu, keď takáto správa viedla k strate dôvery vlády, ide dnes skôr o verejné vyjadrenie názoru prezidenta ako pomôcku pri jeho neformálnom alebo formálnom pôsobení na ústavný systém na základe iných právomocí.

V neposlednom rade sa názor prezidenta prejavuje aj pri výkone jeho menovacích oprávnení tam, kde na to ústava vytvára priestor – u kandidátov na sudcov Ústavného

súdu z ústavy či u kandidáta na generálneho prokurátora na základe rozhodnutia Ústavného súdu.¹⁴ Kritérium, ktoré prezident pri výkone svojich menovacích právomocí v týchto prípadoch môže zvažovať, je aj zabezpečenie riadneho chodu dotknutého ústavného orgánu,¹⁵

- c) nemá ústavou vytvorený priestor na to, aby pod heslom zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov vnášal do rozhodovania svoj osobný/vlastný obsahový názor.

Za takúto situáciu považujem menovanie členov vlády na návrh predsedu vlády. Aj na základe aplikačnej praxe, ktorá priniesla ojedinelé prípady neakceptovania návrhu predsedu vlády, možno povedať, že ide o jeden z najcitlivejších vzťahov medzi prezidentom a predsedom vlády. Jeho obsah je fakticky od vzniku Slovenskej republiky formovaný názorom Ústavného súdu o povinnosti prezidenta sa návrhom predsedu vlády zaoberať, ale nie mu aj vyhovieť.¹⁶ V právnej vede nie je na postavenie prezidenta v tomto vzťahu zhoda, pričom prítomné sú tak názory favorizujúce prezidenta,¹⁷ či, naopak, predsedu vlády.¹⁸ Za vyvážený pokladám názor, že ústavný text, ústavná judikatúra a ani doterajšia ústavná prax neumožňujú prijať záver, že prezident je návrhom predsedu vlády na vymenovanie ministra viazaný do tej miery, že môže skúmať len splnenie formálnych podmienok podľa druhej vety čl. 111 ústavy. Vzhľadom na vzťahy medzi Národnou radou, vládou a prezidentom a na potrebu riadneho chodu ústavných orgánov nemožno pristúpiť ani na taký „bezbrehý“ prístup, ktorý by prezidentovi umožňoval odmietnuť akúkoľvek ministerskú nomináciu z akýchkoľvek

¹⁴ Je to nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

¹⁵ Vo vzťahu ku kandidátovi na generálneho prokurátora priznal Ústavný súd prezidentovi možnosť nevybavovať kandidáta na generálneho prokurátora a súčasne mu priznal právo posudzovať kandidáta na generálneho prokurátora vopred. Treba povedať, že do roku 2020 platila právna úprava, podľa ktorej mohol byť za generálneho prokurátora vymenovaný iba prokurátor a bolo možné objektívne posúdiť jeho predchádzajúce prokurátorské pôsobenie, jeho správanie pri výkone funkcie prokurátora, vybavovanie vecí či disciplinárne previnenia. Tým bolo možné na základe objektívneho posúdenia vyhodnotiť, či bude konkrétnou osobou ohrozený alebo dokonca porušený riadny chod prokuratúry osobou generálneho prokurátora (napr. v minulosti disciplinárne potrestaného za porušenie služobných povinností), a to založilo dôvod na preventívnu ochranu riadneho chodu prokuratúry prezidentom nevybavením parlamentom zvoleného kandidáta.

Vo vzťahu k sudcom ústavného súdu stanovuje požiadavky priamo ústava v čl. 134 ods. 4. Ústava tým vytvára základ na posudzovanie osobnostných vlastností kandidátov na sudcov Ústavného súdu, a to tak (resp. nielen) v Národnej rade, ale aj u prezidenta, ktorý ich môže vyhodnotiť inak ako Národná rada, a zvoleného kandidáta nevybavovať. Za tým účelom mu predkladá Národná rada dvojnásobný počet kandidátov. Požiadavky v čl. 134 ods. 4 ústavy umožňujú vyhodnotiť celý doterajší život kandidáta na sudcu Ústavného súdu, a to aj pred tým, ako začal vykonávať právnu prax (počas štúdia, v inej praxi, ak ju vykonával), ale osobitne požiadavka 15 rokov právnej praxe celkom prirodzene smeruje posudzovanie kandidáta na sudcu Ústavného súdu k jeho činnosti a aktivitám práve počas tých minimálne 15 rokov právnej praxe – čo dosiahol, ako sa prezentoval, a to v dobrom aj v zlom, ak bol napr. vystavený nejakým disciplinárnym konaniam.

¹⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 39/93.

¹⁷ DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007, s. 825 alebo CIBULKA, E. a kol. *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 278.

¹⁸ SVÁK, J., CIBULKA, E. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2006, s. 369.

dôvodov, prípadne dokonca bez zrejmých dôvodov.¹⁹ V snahe prispieť k diskurzu o obsahu vzťahu prezidenta a predsedu vlády pri menovaní členov vlády na návrh predsedu vlády, a to v kontexte riadneho chodu ústavných orgánov, ponúkam názor, prečo práve tu je riadnym chodom ústavných orgánov práve vymenovanie členov vlády na návrh predsedu vlády.

Prezident dáva vláde formálnu legitimitu, a to jej vymenovaním na návrh predsedu vlády. Formálnosť tejto legitimacy je v tom, že každý člen vymenovanej vlády dostane od prezidenta menovací dekrét a tiež je prezidentom formálne poverený na riadenie určitého rezortu. Súčasne od tohto momentu je vláda vymenovaná a ujíma sa výkonu svojich ústavných právomocí. Vláda potrebuje získať aj materiálnu legitimitu. Materiálna legitimita vlády znamená, že sa do jej zloženia premietne vôľa občanov vyjadrená v parlamentných voľbách. To, že prezident má na návrh predsedu vlády túto vymenovať, je formálny úkon umožňujúci, aby sa mohol k vymenovanej vláde vyjadriť parlament a dať alebo nedať jej materiálnu legitimitu vyslovením alebo nevyslovením dôvery, a tým uzavrieť spojenie formálnej a materiálnej legitimacy vlády.²⁰ Nevymenovanie vlády prezidentom tak neumožňuje vláde uchádzať sa o dôveru Národnej rady. Takýto krok tak, podľa mňa, predstavuje zásah do riadneho chodu ústavného orgánu vlády, ktorej je znemožnené uchádzať sa o dôveru Národnej rady a zásah do riadneho chodu Národnej rady, ktorej je znemožnené rozhodovať o dôvere vlády vymenovanej podľa návrhu predsedu vlády.

Záver

Všetky ústavné orgány svojím riadnym chodom zabezpečujú riadny chod či riadne fungovanie celého ústavného systému a zachovanie jeho vyváženého stavu. Prípadné narušenie tohto stavu excesom zo strany niektorého z ústavných orgánov pri výkone jeho právomocí vyrovnáva ústavný systém primárne svojimi vnútornými nástrojmi, a to na prvom mieste obnovením stavu riadnej činnosti dotknutého ústavného orgánu jeho vlastným uvedením do stavu riadneho chodu. Ak to nejde, môže obnovenie stavu riadneho chodu ústavného orgánu dosiahnuť prezident konajúc ako hlava štátu, formálne najvyšší ústavný orgán.

Ústava od roku 1999 vybavuje prezidenta oprávnením svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, ale javí sa, že bez ďalšieho ide skôr o obsahovo prázdnu formuláciu, ktorá na postavení prezidenta nič nemení. Jeho schopnosť neformálne pôsobiť na ústavný systém vyplýva z jeho postavenia hlavy štátu podporeného priamou demokratickou legitimitou. Prezident má ako hlava štátu priestor na uváženie, akým spôsobom v stave narušenia ústavného systému vstúpi do jeho riešenia, a či vôbec, pretože obnova riadneho chodu ústavného systému neznamena automaticky aktívny vstup a zásah hlavy štátu, ale v prvom rade vytvorenie priestoru pre neriadne fungujúci ústavný orgán na obnovenie stavu jeho riadneho chodu.

¹⁹ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 312.

²⁰ BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe.* Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 187.

Úlohou prezidenta v rámci zabezpečovania riadneho chodu ústavných orgánov totiž nie je byť konkurentom jednotlivých zložiek moci a ústavných orgánov, ale, naopak, garantom, že ústavou daná štruktúra štátnych orgánov bude riadnym spôsobom fungovať a bude tak môcť slúžiť v prospech všetkých občanov.²¹

Úloha prezidenta pri zabezpečovaní riadneho chodu ústavných orgánov tak nie je vymedzená iba aktívne ako zodpovednosť konať, ale aj pasívne ako zodpovednosť zdržať sa konania. Pre splnenie tejto povinnosti v konkrétnom prípade majú zásadný význam okolnosti prípadu, lebo prezident každým nesprávnym správaním, konaním, rovnako ako zdržaním sa konania môže nielen nastoliť, ale aj narušiť riadny chod ústavných orgánov.²² Prezident svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov iba vtedy a iba takým konaním a rozhodovaním, ktoré samo spĺňa požiadavky riadneho chodu. Inak povedané, riadny chod ústavných orgánov nie je možné zabezpečovať rozhodovaním, ktoré samo nie je riadne, a to preto, lebo je v rozpore s ústavou. Konanie prezidenta, ktorým formálne vstupuje do ústavného systému, je podriadené požiadavke čl. 2 ods. 2 ústavy v tom, že vyžaduje konkrétnu ústavnú právomoc prezidenta, pretože iba taká je preskúmateľná z hľadiska súladu s ústavou.

Naopak, súlad konania prezidenta s ústavou je významný z hľadiska jeho zodpovednosti. Prezident je za výkon svojej funkcie nezodpovedný. Jeho zodpovednosť je podľa čl. 107 ústavy obmedzená iba na úmyselné porušenie ústavy alebo na vlastizradu. Priznanie nezodpovednosti prezidentovi nie je ústavným vyjadrením „bianko šeku“ pre prezidenta v tom, že sa môže správať akýmkoľvek právne nepostihnuteľným spôsobom, ale práve naopak, je zvýšením jeho zvýšenej zodpovednosti, a to za každých okolností, v každej situácii a pri každom rozhodnutí riadiť sa dôsledne ústavou, pričom žiadne ustanovenie ústavy a ani žiadna situácia prezidenta tejto povinnosti nezbavuje.

Literatúra

- BALOG, B. *Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022
- CIBULKA, E. a kol. *Ústavné právo. Ústavný systém Slovenskej republiky*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava : Eurokódex, 2012
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Šamorín : Heuréka, 2007
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok II. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022
- SVÁK, J., CIBULKA, E. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava : Bratislavská vysoká škola práva, 2006
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 39/93
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 14/06
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 4/2012
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. I. ÚS 575/2016
- Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 7/2017
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 16/2023-18

²¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 4/2012.

²² DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1177.