



MASARYKOVA UNIVERZITA  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

# DNY PRÁVA 2017

## DAYS OF LAW 2017

Část X.  
Vliv výsledku sněmovních voleb  
na ústavní mechanismy



ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

---

IURIDICA

vol. 621

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY  
MASARYKOVY UNIVERZITY

---

řada teoretická  
svazek č. 621

# **DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017**

## **Část X.**

### **Vliv výsledku sněmovních voleb na ústavní mechanismy**

Eds.:

Jaroslav Benák, Zuzana Vikarská, Jiří Valdhans

Masarykova univerzita  
Brno 2018

Recenzenti:

Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.

JUDr. Jan Grinc, Ph.D.

Mgr. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil

© 2018 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8972-3

---

# Obsah

<b>Politická roztržitosť Poslanecké snemovny a slabé vlády .....</b>	<b>7</b>
<i>Zdeněk Koudelka</i>	
<b>Proporcionálny volebný systém a jeho vplyv na zloženie parlamentu v Slovenskej republike v kontexte ďalších ústavnoprávných aspektov .....</b>	<b>14</b>
<i>Klaudia Marczyová</i>	
<b>Možnosti parlamentnej opozície v kontexte s legislatívnym procesom v Národnej rade Slovenskej republiky .....</b>	<b>25</b>
<i>Marián Piváček</i>	
<b>Vplyv parlamentných volieb na ochranu ústavnosti .....</b>	<b>35</b>
<i>Ján Svák, Boris Balog</i>	



---

# Politická roztržštěnost Poslanecké sněmovny a slabé vlády

*Zdeněk Koudelka*

Právnícká fakulta, Masarykova univerzita, Brno, Česká republika

## **Abstract in original language**

Příspěvek se zabývá slabými vládami v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. Je to důsledek politické fragmentace Poslanecké sněmovny. Vláda pak nemá faktickou většinu a nemůže se opřít o Poslaneckou sněmovnu ve sporu s prezidentem či jinými orgány.

## **Keywords in original language**

Vláda; volební systém.

## **Abstract**

The paper deals with weak governments in Bohemia, Moravia and Silesia. This is a consequence of the political fragmentation of the Chamber of Deputies. The government then has no de facto majority and can not rely on the Chamber of Deputies in a dispute with the president or other state authority.

## **Keywords**

Government; Electoral System.

## **1 Úvod**

Podstatou efektivního státu je funkční výkonná moc. Bez výkonné moci nebude zajištěna správa státu ani realizace zákonů a soudních rozhodnutí. A to je náš problém. Výkonná moc je neustále oslabována politickou slabostí vlád.

Druhým důvodem slábnutí výkonné moci je porušení principu, že výkonná moc vznikla na hierarchické podřízenosti a nadřízenosti. Volání po tom, že určité oblasti výkonné moci mají být nezávislé na vládě, vede k oslabení

vlády, která v demokracii vzniká na základě výsledků voleb a je limitována zásadou vlády na čas. Vláda má spravovat stát s ohledem na zájmy státu jako celku, není pro ni určující zájem dílčího rezortu. V oblasti správy státu, která se vymkla kontrole vlády, se dostávají k moci nositelé partikulárních zájmů, kteří zájmy daného úřadu nadřazují nad zájmy státu, neodpovídají voličům ve volbách a usilují o neodvolatelnost. Příkladem je vedení statistického úřadu, které odmítá zjišťovat zákonem stanovené údaje potřebné pro výpočet platu některých představitelů státu, což se týká tisíců osob. Pakliže ústava stanoví, že vrcholným orgánem výkonné moci je vláda<sup>1</sup> s výjimkou působnosti prezidenta, může vůči jiným orgánům toto nadřazené postavení vlády v rámci výkonné moci zrušit jen ústavní zákon. Obyčejné zákony nemohou vytvářet na vládě nezávislou výkonnou moc.

Chce-li se realizovat volání po funkčním státě, je nutné přistoupit k obnově funkčnosti výkonné moci. Řešením je změna volebního systému, aby umožňoval vytváření pevných vládních většin a ne slabých, nesourodých vládních koalic. Dalším krokem je respekt ústavní zásady, že vedle prezidenta je vrcholným orgánem výkonné moci vláda a že tyto dva orgány stojící v čele výkonné moci musí mít možnost realizovat ve výkonné moci svá rozhodnutí. Voliči pak ve volbách zhodnotí jejich činnost a rozhodnout, zda mají ve svých funkcích setrvat.

Od roku 1992, kdy bylo zavedeno čtyřleté poslanecké funkční období a na něj navázané funkční období vlády se vystříдалo 13 vlád – první vláda Václava Kaluse 1992–96, druhá vláda Václava Klause 1996–98, vláda Josefa Tošovského 1998, Miloše Zemana 1998–2002, Vladimíra Špidly 2002–04, Stanislava Grosse 2004–05, Jiřího Paroubka 2005–06, první vláda Mirka Topolánka 2006–07, druhá vláda Mirka Topolánka 2007–09, Jana Fischera 2009–10, Petra Nečase 2010–13, Jiřího Rusnoka 2013–14, Bohuslava Sobotky 2014–17.

Ovšem jen tři vlády vládly ústavou předpokládané 4 roky – první vláda Václava Klause, vláda Miloše Zemana a Bohuslava Sobotky, která však zatížena vnitrokoalicioním konfliktem vrcholící odvoláním předsedy druhé nejsilnější strany ANO 2011 Andreje Babiše z vlády. Průměrná životnost vlád

<sup>1</sup> Čl. 67 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

je u nás méně než 2 roky. Ještě kratší je v těchto krátkých vládách životnost některých ministrů. V letech 1992 bylo 19 ministrů zdravotnictví, 16 ministrů spravedlnosti a 16 ministrů školství.

Petr Fiala vidí jediné řešení ve změně volebního systému s cílem vytvářet stabilnější vlády: „*Pokud to neuděláme... nedivme se a nepoboršujme se nad tím, jak vypadá výkon politiky (vládní i parlamentní), protože ve stávajícím systému se to o mnoho lépe prostě dělat nedá.*“<sup>2</sup> V roce 2013 uvedl bývalý prezident Václav Klaus se spolupracovníky: „*Nikoli zneužívání moci, ale slabé vládnutí se stalo hlavním problémem české politiky posledních více než patnácti let... Kamenem úrazu je také volební systém, který k existenci slabých vlád přispívá... Systém poměrného zastoupení vytváří křehké a politicky heterogenní koalice, které jsou vystaveny permanentním krizím.*“<sup>3</sup> „*Zásadní negativum vnesl do našeho politického systému stávající volební zákon. Smyslem volebního zákona by mělo být to, aby volby umožňovaly – vedle reprezentace zájmů voličů – také relativně snadný vznik zřetelné vládní většiny, bezproblémové sestavení vlády a její jasný mandát řídit zemi. V pravidelně se opakujících vládních krizích se k nim sice politici utíkají jako ke správnému řešení, ale to nové volby nepřinášejí. Jejich výsledkem je pouze opakování starého scénáře – minimální nebo vnitřně rozpolcená většina pro nesourodou tří- a vícečlennou koalici parlamentních stran, slabá vláda s nesourodým kompromisním programem, který není schopna pro vnitřní spory realizovat, a po sérii skandálů a rozmlísek nová vládní krize a prohloubení agónie vládnutí.*“<sup>4</sup> Vedle vnitrokoaličních sporů vládní labilitu zesiluje vnitřní nejednotnost řady vládních stran, která někdy končí až rozdělením strany (roku 2012 se ze strany Věci veřejné odštěpila strana Lidem-Liberální demokracie). Byť nedojde k rozdělení strany vznikají ve větších stranách odpůrci vedení, kteří se mohou postavit i proti vládním návrhům zákonů v Parlamentu.

## 2 Změna volebního systému

Od pádu komunismu roku 1989 se hovoří o podobě volebního systému v Čechách, na Moravě a ve Slezsku. V roce 1990 byl zaveden v Československu poměrný volební systém s výjimkou většinového systému použitého v komunálních volbách na Slovensku. V parlamentních volbách 1990–98 se uplatnil

<sup>2</sup> FIALA, Petr. *Politika, jaká nemá být*. Brno, 2010, s. 28 a 48. ISBN 978-80-7325-216-8.

<sup>3</sup> KLAUS, Václav a kol. *Česká republika na rozcestí. Čas rozhodnutí*. Praha, 2013, s. 95, 96. ISBN 978-80-253-2023-5.

<sup>4</sup> *Ibid.*, s. 160–161.

dvouskrutiniový systém volebního kvocientu s formulí Hagenbach-Bischoff. Od počátku však byl poměrný systém kritizován z mnoha hledisek. Jednak to byla výtka, že není dost poměrný díky 5% uzavírací klauzuli, což nelíbilo příznivcům velmi malých stran. Jednak naopak znělo, že generuje větší množství parlamentních stran, což vede k nutnosti koaliční politiky a následné labilitě vlád. Politický systém v Čechách, na Moravě a ve Slezsku se vyznačuje rostoucím počtem stran v Poslanecké sněmovně. V letech 1996–2013 bylo vždy 5 stran s tím, že hlavní stranami jsou sociální demokracie a Občanská demokratická strana, v roce 2013 se dostalo do Poslanecké sněmovny 7 a v roce 2017 dokonce 9 stran, přičemž dříve dominantní strany ODS a sociální demokracie se propadly.

Diskuze o volebním systému ožily po volbách do Poslanecké sněmovny 1996 a 1998, kdy volby nevedly k jednoznačnému sestavení většinové vlády ze stran, které by měly blízký volební program, což je podmínkou stále trvající stability vlády. Výsledkem pochybností o stávajícím volebním systému bylo rozhodnutí největších politických stran České strany sociálně demokratické (ČSSD) a Občanské demokratické strany (ODS) v opoziční smlouvě<sup>5</sup> z roku 1998 změnit volební systém. Základním politickým zadáním byla možnost vytvoření většinové vlády z jedné velké (ČSSD, ODS) a jedné malé strany (Komunistická strana Čech a Moravy – KSČM, Křesťanská a demokratická unie–Československá strana lidová – KDU–ČSL či Unie svobody – US) na základě výsledků voleb do Poslanecké sněmovny 1998 s přihlédnutím k výsledkům voleb 1996. Pro konkrétní přípravu byla vytvořena mezistranická komise, kde se za ČSSD zúčastnil poslanec Zdeněk Koudelka, senátor a místopředseda vlády Pavel Rychetský, poslanec a místopředseda ČSSD Zdeněk Škromach, poslanec a první místopředseda vlády i ČSSD Vladimír Špidla a za ODS poslanec a místopředseda ODS Miroslav Beneš, předsedkyně Senátu a místopředsedkyně ODS Libuše Benešová, poslanec Martin

<sup>5</sup> Opoziční smlouva byla podepsána 9. 7. 1998 mezi ČSSD a ODS 1998. Umožnila sestavení jednobarevné menšinové vlády Miloše Zemana za podíl nejsilnější opoziční strany ODS na moci (ODS získala post předsedů obou komor Parlamentu, předsedy Rozpočtového výboru Poslanecké sněmovny a kontrolních orgánů zpravodajských služeb a místo prezidenta Nejvyššího kontrolního úřadu). Blíže KOUDELKA, Zdeněk. Opoziční smlouva – nový prvek politického systému. *Politologický časopis*, roč. 1998, č. 4, s. 462–467. ISSN 1211-3247; a sborník *Volby 1998 ve Slovenskej republike*. Prešov: Filozofická fakulta Prešovskej univerzity, 1998, s. 63–68, ISBN 80-88885-59-0.

Kocourek a senátor Milan Kondr.<sup>6</sup> Komise pro konkrétní předložení návrhu vytvořila pracovní dvojici ve složení Zdeněk Koudelka a Martin Kocourek. Výsledek jednání je obsažen v dohodě č. 2 o základních parametrech změny volebního systému mezi ČSSD a ODS z 26. 1. 2000 (tolerancií smlouva).

Demokratičnost voleb nezáleží ani tak na volebním systému, jako spíše na možnosti výběru z variant, tajnosti hlasování a rovnosti možností propagace kandidátů a rozumné míře férovosti ve volební kampani. I radikální změna poměrného systému na většinový je změnou v rámci demokracie, stejně tomu bude v případě změny způsobu poměrného systému a v jeho rámci zavedení systému volebního dělitele typu d'Hondta, Imperialiho nebo jiných možných variant. Samozřejmě změna volebního systému je změnou účelovou, jako je účelové přijetí každého zákona. Samotná účelovost není špatností, vždy je nutné posuzovat důvody a obsah konkrétního účelu.

Volby mají několik funkcí. Nejdůležitější funkcí je legitimizace držitele moci a prostředek výběru mocenské elity. Z tohoto pohledu je zdůraznění funkčnosti volbami vytvořené vlády přednější než věrné zobrazení společnosti v parlamentu. To se nikdy nepovede ani při důsledném poměrném systému, neboť ani ten nezajistí přesnou míru zastoupení mužů, žen, věkových a profesních skupin, menšin národních, sexuálních aj.

---

<sup>6</sup> KLÍMA, Michal. Volební reforma v ČR v letech 1998–2000. *Politologický časopis*, roč. 2000, č. 3, s. 228; a v textu *Kvalita demokracie v ČR a volební inženýrství*. Praha, 2001, s. 111 a 119, ISBN 80-86031-29-2 nesprávně uvádí 6 členou komisi s odkazem na novinové články. Chyba je způsobena tím, že komise vznikala postupně, přičemž za ČSSD 10. 7. 1999 jmenovalo tři členy Předsednictvo ČSSD (usnesení 62/4/99) s tím, že dalšího člena jmenuje Poslanecký klub ČSSD. Dne 13. 7. 1999 jmenoval Poslanecký klub ČSSD čtvrtého člena komise (Z. Koudelka usnesením 3/2/S/7/99). V textu je však více nepřesností, když na s. 230 název Imperialiho dělitele vyvozuje z jeho imperiální povahy a ne ze jména belgického poslance a senátora markýze Pierra Guillaume Imperialiho des Princes da Francavilla (FILIP, Jan. O účelovosti a věcných argumentech při novelizaci volebních předpisů. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2000, č. 2, s. 246, ISSN 1210-9126. Dostupné z: <https://journals.muni.cz/cpvp/article/view/8856>), na s. 231 se uvádí, že ODS navrhovala snížení počtu poslanců z 200 na 160, což též není pravda, jelikož návrhy ODS byly na 162 poslanců (dvojnásobek 81 senátorů) či 181 (o 100 více než senátorů). K Imperialiho metodě, která je známa v pozděně řadě dělitelů navržené Julesem de Gérardonem blíže DANCÍŠIN, Vladimír. *Metódy prerozdelenia mandátov v pomernom volebnom systéme*. Prešov, 2013, s. 110–112. ISBN 978-80-555-0787-3. Daničišin neřadí Imperialiho mezi volební dělitele, ale metody největších průměrů. Upozorňuje na jeho většinový efekt, ale řadí jej také mezi metody poměrného volebního systému.

Volební reformu však zrušil Ústavní soud.<sup>7</sup> Prohlásil, že ústavní požadavek poměrného volebního systému<sup>8</sup> naplňuje jen takový konkrétní poměrný systém, který svými výsledky přepočtu získaných hlasů na mandáty, pokud možno, co nejvěrněji zobrazuje poměr získaných hlasů voličů v poměru přidělených mandátů stranám.<sup>9</sup> Ústavní soud tak v zásadě systémovou změnu voleb do Poslanecké sněmovny váže na formu ústavního zákona.

### 3 Předpoklad důvěry vládě

Stabilizaci vlády při jejím vzniku by přispěl ústavní předpoklad důvěry Poslanecké sněmovně tak, že by vláda nemusela po svém jmenování žádat o důvěru (negativní parlamentarismus). Poslanecká sněmovna by ji ovšem mohla vyslovit kdykoliv nedůvěru a vláda by následně musela podat demisi. Předpoklad důvěry byl platil v Československu v letech 1919–48, kdy vláda mohla kdykoliv požádat o vyslovení důvěry, ale nebyla to její povinnost.<sup>10</sup>

Tento postup zajišťuje snazší vznik vlády a mohl by prospět jen jediné vládě, která po svém jmenování nezískala důvěru, což byla první vláda Mirka Topolánka v roce 2006. Neposiluje však vládní většinu v Poslanecké sněmovně. Tedy vláda sice může přežívat v úřadě, ale bez schopnosti prosadit své politické cíle v Poslanecké sněmovně.

### 4 Konstruktivní vyjádření nedůvěry

Někteří spojují větší vládní stabilitu se zavedením konstruktivního vyjádření nedůvěry. Tedy, že by vládě mohla být vyslovena nedůvěra jen, pokud by Poslanecká sněmovna zároveň zvolila kandidáta na nového předsedu vlády. U nás však byla vyslovena nedůvěra jen druhé vládě Mirka Topolánka

<sup>7</sup> Nález č. 16/2001 Sbirky nálezů a usnesení Ústavního soudu (64/2001 Sb., Pl. 42/2000). Následně byl přijat zákon č. 37/2002 Sb. měnící volební zákon, jenž zavedl 14 volebních krajů do Poslanecké sněmovny a volební dělitel d'Hondt.

<sup>8</sup> Čl. 18 odst. 1 Ústavy č. 1/1993 Sb.

<sup>9</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Změna volebního systému roku 2000. In: BALÍK, Stanislav. *Věštinový systém pro sněmovní volby? České zkušenosti a debaty*. Brno, 2013, s. 85–101. ISBN 978-80-7325-304-2.

<sup>10</sup> V roce 1918 byla první vláda volena Národním shromážděním – § 14 Prozatímní ústavy č. 37/1918 Sb. do novely zákonem č. 271/1919 Sb. Povinnost vládě předstoupit před Národní shromáždění a požádat o důvěru po jmenování zavedl § 82 Ústavy č. 150/1948 Sb.

v roce 2009.<sup>11</sup> Tedy naprostá většina pádů vlád nebyla v důsledku nedůvěry Poslanecké sněmovny, ale v důsledku okolností, které vedly k vnitřnímu zhroucení vládní koalice a předsedové vlád podávali demisi, což prezident v roce 1997, 2004, 2005 a 2013 akceptoval jako demisi celé vlády, byť to tak ústava nestanoví.

Tato skutečnost ukazuje, že zpřísnění podmínek pro vyslovení nedůvěry vládě by za celé období od roku 1992 zachránilo jen vládu jednu – druhou vládu M. Topolánka a tedy, že princip konstruktivního vyjádření nedůvěry nebude mít fakticky dopad na vládní labilitu.

Navíc by taková vláda trpěla ztrátou faktické většiny. Nebyla by schopna prosadit zákony, včetně státního rozpočtu a dříve či později by stejně musela skončit. V parlamentní republice se trvale vládnout bez spolupráce s Poslaneckou sněmovnou nedá. Vláda sice může vládnout i bez důvěry ve stavu demise, jelikož náš ústavní systém neomezuje pravomoc a působnost takové vlády ve srovnání s vládou, která má důvěru. Její faktická existence je závislá na tom, zda bude schopna i bez důvěry získávat pro své návrhy většinu v Poslanecké sněmovně. Pokud Poslanecká sněmovna bude trvale zamítat všechny vládní návrhy, vláda skončí. Tedy zavedení systému konstruktivní nedůvěry by v našich podmínkách nemělo vliv na stabilitu-labilitu vlád.

## 5 Závěr

Chceme-li změnit vládní nestabilitu, je nutné posílit většinové prvky ve volbách do Poslanecké sněmovny nebo přímo zavést většinový systém s důrazem na funkci voleb jako legitimaci nositele moci v demokracii prostřednictvím tvorby vládní většiny v parlamentní komoře, které je odpovědná vláda. Změna je dosažitelná jen za široké dohody nejsilnějších stran, protože vyžaduje změnu ústavy, z které má být vypuštěno ustanovení o konkrétním typu volebního systému do Poslanecké sněmovny, a je málo pravděpodobné, že by jedna velká strana, byť ve vládní koalici s malou stranou, disponovala ústavní většinou v obou komorách Parlamentu. Ovšem nezmění-li se volební systém, nezmění se ani jeho důsledek - trvalá vládní nestabilita.

### Contact – e-mail

[zdenek.koudelka@mail.muni.cz](mailto:zdenek.koudelka@mail.muni.cz)

<sup>11</sup> V roce 2006 byla odmítnuta žádost první vlády Mirka Topolánka na vyslovení důvěry.

# Proporcionálny volebný systém a jeho vplyv na zloženie parlamentu v Slovenskej republike v kontexte ďalších ústavnoprávných aspektov

*Klaudia Marczyová*

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Príspevok približuje podstatu proporcionálneho volebného systému a jeho význam pre kreovanie zákonodarného orgánu, Národnej rady Slovenskej republiky. Obsahom je právna rovina úpravy volieb do národnej rady, s poukázaním na zmeny, ktorými parlamentné voľby prešli, ako aj analýza vybraných inštitútov. Zaoberá sa reálnym zložením parlamentu, zastúpením politických strán a ďalšími otázkami s tým súvisiacimi, ako je vznik nových politických strán a ich existencia v národnej rade, otázka poslaneckých klubov, kreácia vlády a ďalšie.

## **Keywords in original language**

Mandát; parlament; národná rada; politické strany; systém pomerného zastúpenia; volebný systém; voľby; volebná uzávera; volebné zákony; zákonodarný orgán.

## **Abstract**

The article points out essentials of proportional voting system and its importance for the establishment of the legislative body, National Council of the Slovak Republic. The author depicts legal context of the elections to the National Council while reflecting the past changes in the parliamentary elections and analyses selected institutes. Moreover, the article deals with the real composition of the parliament, representation by political parties and other relating issues such as creation of new political parties and their existence in the National Council, parliamentary groups, creation of the government etc.

## **Keywords**

Mandate; Parliament; National Council; Political Parties; System of Proportional Representation; Voting System; Election Threshold; Electoral Legislation; Legislative Body.

## 1 Úvod

Volebný systém predstavuje súbor pravidiel, ktoré riadia proces volieb, a má zásadný vplyv na zloženie zákonodarného zboru, a tak tomu je aj v Slovenskej republike. Ako uvádza L. Novotný, význam volebných systémov rástol s tým, ako sa rozširovalo volebné právo. A dnes už nie sú volebné systémy len formou pasívnej reflexie výsledkov volieb, ale sa stali nástrojom ich interpretácie pri zostavovaní politickej reprezentácie.<sup>1</sup> Teória volebných systémov pojednáva o rôznych kategóriách, ako aj o mnohých technikách, ktoré umožňujú prevedenie vôle voličov na kreslá vo volenom orgáne. Volebný systém obsahuje celý rad prvkov, ktoré majú relevantný vplyv na priebeh a výstup volebnej súťaže.<sup>2</sup>

Pri kreácii zastupiteľského orgánu, pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky sa uplatňuje proporčný volebný systém (volebný systém pomerného zastúpenia – *Proportional Representation System*). Podľa autorov „výber konkrétneho volebného systému patrí k najdôležitejším politickým rozhodnutiam v zastupiteľskej demokracii.“<sup>3</sup> Proporčný systém vedie k vytvoreniu viacstraníckeho systému. V tomto systéme dostáva každá strana reálnu možnosť mať svoje zastúpenie v parlamente. Nevstupuje do koalície, blokov a neuzatvára kompromisy.<sup>4</sup> Proporčný volebný systém vznikol po francúzskej revolúcii v roku 1789, aby zabezpečil reprezentáciu aj tým voličom, ktorí nemali pri väčšinovom volebnom systéme svojho zástupcu. Základnou predstavou proporčného volebného systému je, aby počet mandátov jednotlivých politických strán zodpovedal ich podielu hlasov. Lepšie odzrkadľuje rozloženie politických síl v štáte, avšak ako uvádza V. Klokočka, exaktný proporčný systém, v ktorom počet mandátov, ktoré získali jednotlivé politické strany vo voľbách, zodpovedá úplne adekvátne pomeru hlasov, odovzdaných pre jednotlivé strany, je ideálnym prípadom, ktorého presná realizácia je ilúziou.<sup>5</sup> Ďalším znakom tohto systému je, že sa uplatňuje pri voľbe zastupiteľských, kolektívnych orgánov.

1 NOVOŤNÝ, L. *Politologie*. Praha, 2010, s. 125.

2 Pozn.: CHYTÍLEK, R., J. ŠEDO, T. LEBEDA, a D. ČALLOUD. *Volební systémy*. Praha, 2009.

3 OROSZ, L., J. SVÁK a B. BALOG. In: OROSZ, L., P. MOLEK, J. SVÁK, a V. ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny preskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava, 2016, s. 139.

4 VOLNER, Š. *Politológia I*. Bratislava, 2009, s. 124.

5 KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. Praha, 1996, s. 313.

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky, ich organizáciu a priebeh v súčasnosti upravuje zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, pričom jeho prijatiu predchádzali viaceré diskusie smerujúce k zjednoteniu pravidiel, resp. niektorých vybraných náležitostí realizácie volieb na Slovensku – prezidentských volieb, volieb do orgánov územnej samosprávy – orgánov obcí a orgánov vyšších územných celkov, volieb do Európskeho parlamentu, ale napr. aj realizácie referenda, či ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta republiky.

Národná rada SR je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom v SR, je jednokomorovým orgánom, ktorý má 150 poslancov. Uskutočnenie volieb, ich organizačné zabezpečenie a s tým súvisiace ďalšie aspekty sú zaujímavým námetom pre širšiu odbornú verejnosť, ako aj predmetom viacerých diskusií. V príspevku pozornosť sústredíme vzhľadom na ich značný rozmer len na niektoré vybrané, najmä v súvislosti s vplyvom volieb, volebného systému na tvorbu Národnej rady SR.

## **2 Zmeny volebného zákona súvisiace s volebným systémom**

Organizácia parlamentných volieb v kontexte s uplatňovaným volebným systémom prešla na Slovensku viacerými legislatívnymi zmenami, avšak možno poukázať na skutočnosť, že nebol menený druh volebného systému, aj napriek občasným tendenciám a diskusiám, ktorých predmetom bolo aj zavedenie väčšinového volebného systému namiesto volebného systému pomerného zastúpenia.

Základom právneho rámca volebného systému na Slovensku sa stal zákon SNR č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, ktorý zakotvil zásadu pomerného zastúpenia, a zároveň upravil, že voľby sa konajú podľa viacmandátových volebných krajov, pričom v Slovenskej republike sa vytvorili 4 volebné kraje zhodne s územným členením SR, a to: Západoslovenský kraj, Stredoslovenský kraj, Východoslovenský kraj a územie hlavného mesta SR Bratislavy. Zákon pochopiteľne podrobne upravoval ďalšie náležitosti súvisiace s uskutočnením volieb až po pridelenie mandátov, čo však na tomto mieste možno zdôrazniť je, že volebná uzávera pre postup politických strán do parlamentu bola v tom čase stanovená na tri percentá. Mandáty sa tak

prerозdeľovali medzi politické strany, ktoré získali aspoň tri percentá z platných odovzdaných hlasov pre politickú stranu, a prerозdeľovali sa v dvoch skrutúniách. V prvom skrutúnií sa rozdeľovali na úrovni volebných krajov podľa metódy prirodzeného kvocientu a v druhom skrutúnií na celorepublikovej úrovni podľa modifikovanej Hagenbach-Bischoffovej metódy. V porovnaní so súčasne nastaveným systémom, bolo kvórum menšie ako dnes, keďže v súčasnosti sa pre postup politickej strany do parlamentu vyžaduje, aby dosiahla minimálne päť percent z platných odovzdaných hlasov. Na druhej strane však bol oveľa prísnejší zákon v prípade zohľadňovania preferenčných hlasov, ktoré využili voliči, a to tak, že: *„V rámci jednotlivých politických strán kandidáti dostanú mandáty pridelené strane v poradí, v akom sú uvedení na hlasovacom lístku. Ak však najmenej jedna desatina z celkového počtu voličov, ktorí odovzdali platný hlas pre túto politickú stranu, využila právo prednostného hlasu, dostane najskôr mandát ten z kandidátov, ktorý získal nadpolovičnú väčšinu hlasov voličov politickej strany, ktorí využili právo prednostného hlasu. V prípade, že politickej strane je pridelených viac mandátov a viac kandidátov splnilo podmienku podľa predchádzajúcej vety, mandáty dostanú kandidáti postupne v poradí podľa najvyššieho počtu získaných prednostných hlasov. V prípade rovnosti prednostných hlasov je rozhodujúce poradie na hlasovacom lístku.“*<sup>6</sup> Volebný zákon prechádzal viacerými zmenami, ktoré sa dotkli rôznych otázok, avšak vo vzťahu k základným aspektom volebného systému spomenieme zákon č. 104/1992 Zb., ktorým sa menil a doplňal zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady, pričom dochádza k zmene, resp. vytýčeniu okresov spadajúcich do volebných krajov, keďže *„územie volebných krajov tvoria okresy“*.<sup>7</sup> K podstatnej zmene dochádza aj zmenou volebnej uzávery, a to pre postup politickej strany do národnej rady v zmysle uvedenej novely je potrebné dosiahnuť už päť percent pre politickú stranu alebo hnutie z platných odovzdaných hlasov, a stanovuje aj potrebný počet pre koalície politických strán a hnutí zvýšením na sedem percent (pre dve alebo tri strany) a dosiahnutie minimálne desať percent pre koalíciu zloženú najmenej zo štyroch politických strán alebo hnutí. V nadväznosti na volebný systém sa významnejšia zmena udiala novelou volebného zákona č. 187/1998 Z. z., ktorá upúšťa od rozdelenia územia SR na štyri

<sup>6</sup> § 42 ods. 3 zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

<sup>7</sup> § 9 ods. 2 zákona č. 104/1992 Zb., ktorým sa menil a doplňal zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

volebné kraje, a spresňuje, že celé územie Slovenskej republiky tvorí jeden volebný obvod, ktorý má tak 150 mandátov. Taktiež došlo v tomto období aj k stanoveniu hranice 5 % pre každú jednotlivú politickú stranu, ktoré vytvorila koalíciu, čo svojim spôsobom potláča podstatu vytvorenia koalície. Novela bola označovaná aj ako *účelová, nešťastná*, ktorej cieľom bolo oslabiť vtedajšiu opozíciu. Úprava volebného systému bola prijatá iba niekoľko mesiacov pred voľbami, a možno povedať, že na finálnu podobu zloženia parlamentu má vplyv aj veľkosť volebného obvodu, čo fakticky podčiarkuje vyššie uvedené. K zmene – náprave právnej úpravy volebného prahu do „pôvodnej“ podoby došlo po voľbách, prijatím zákona č. 223/1999 Z. z., ktorým sa menil a dopĺňal zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov.

V ďalšom období už k podstatným zmenám volebného zákona nedochádza, až prijatím novely zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Naďalej však zostáva zachovaný systém pomerného zastúpenia, ako aj určenie volebného obvodu. Celé územie Slovenskej republiky tvorí jeden volebný kraj. Okrem iných, zmena sa dotkla aj úpravy pre postup kandidátov do parlamentu na základe získaných preferenčných hlasov, čo možno považovať za jednoduchšie v porovnaní s predchádzajúcim systémom. „*V rámci jednotlivých politických strán alebo koalícií kandidáti dostanú mandáty pridelené strane v poradí, v akom sú uvedení na hlasovacom lístku. Ak však volič, ktorí odovzdali platný hlas pre túto politickú stranu alebo koalíciu, využili právo prednostného hlasu, dostane najskôr mandát ten z kandidátov, ktorý získal najmenej tri percentá prednostných hlasov z celkového počtu platných hlasov odovzdaných pre politickú stranu alebo koalíciu. Ak politickej strane alebo koalícii je pridelených viac mandátov a viac kandidátov splnilo podmienku podľa predchádzajúcej vety, mandáty dostanú kandidáti postupne v poradí podľa najvyššieho počtu získaných prednostných hlasov. Ak je rovnosť prednostných hlasov, je rozhodujúce poradie na hlasovacom lístku.*“<sup>8</sup> Pôvodný volebný zákon prijatý ešte v podmienkach spoločného štátu z roku 1990 tak nahradil až zákon číslo 333/2004 Z. z. „*z dielne druhej Dzurindovej vlády*“. Posledná zmena volebnej legislatívy upravujúcej nielen volebný systém pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky má podobu zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov,

<sup>8</sup> § 43 ods.5 zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

ktorého prijatiu predchádzalo dlhšie obdobie príprav, diskusií, keďže jeho obsahom nie je len úprava a priebeh parlamentných volieb, ale ako je vyššie uvedené všetkých druhov volieb, vrátane priebehu referenda a ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta SR.

### 3 Vybrané aspekty systému pomerného zastúpenia v SR

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky prebiehajú na základe proporcionálneho volebného systému, podľa zásady pomerného zastúpenia, pričom územie Slovenska tvorí jeden volebný kraj, ktorý má 150 mandátov. Volič odovzdáva hlas pre konkrétnu politickú stranu, politické hnutie alebo koalíciu politických strán prípadne hnutí. Má však možnosť využiť preferenčné hlasy pre maximálne štyroch kandidátov. Tento volebný systém má svoje výhody, avšak aj nevýhody, v porovnaní napr. s väčšinovým volebným systémom. *„Základnou devízou podoby volieb do NR SR je vysoká miera jeho proporcionality. Jednoducho povedané, svojím nastavením slovenský model zaisťuje, že v rámci procesu rozdeľovania mandátov nie je žiadna politická strana oproti svojim konkurentom znevýhodnená či naopak penalizovaná.“*<sup>9</sup> Je za tým práve aj prítomnosť celoštátneho obvodu. Tento volebný systém umožňuje dostať sa do parlamentu aj menším politickým stranám, najmä, ak volebná uzávera nie je stanovená vysoko, ale zároveň vytvára aj priestor pre postup extrémistických strán. Nevýhodou však je, že nie je zabezpečená zastupiteľnosť regiónov v parlamente, ako aj absencia priameho kontaktu voličov s kandidátmi, či oslabená možnosť presadiť sa nezávislým kandidátom. Napriek možnosti prednostného hlasu pre konkrétnych kandidátov, nevýhodu možno vnímať v ich nie častom využívaní – udeľovaní voličmi, prípadne vzhľadom na dlhšie kandidátky – až 150 kandidátov, neraz aj prednostné hlasy získajú kandidáti na vyšších – prvých pozíciách. Pri prerozdeľovaní mandátov sa môže postupovať podľa viacerých metód, pričom ako uvádza D. Nikodým *„Na určenie výsledkov nestačí jednoduché prepočítanie hlasov, ale sú potrebné náročné matematické prepočty hlasov.“*<sup>10</sup>, zároveň však dodáva, že tento systém vylučuje anomálie, ku ktorým dochádza v prípade väčšinového systému, t. j. množstvo

<sup>9</sup> SPÁČ, P. a D. SLOBODA. *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*. Piešťany, 2014, s. 36.

<sup>10</sup> NIKODÝM, D. Volebné systémy. Dostupné na: [www.usap.sav.sk/Dusan\\_Nikodym\\_Volebne\\_systemy\\_18082014.doc](http://www.usap.sav.sk/Dusan_Nikodym_Volebne_systemy_18082014.doc). s.2.

prepadnutých hlasov a disproporcie medzi percentom hlasov a percentom získaných miest v parlamente. Na druhej strane pluralita v zastúpení strán má za následok, že aj väčšie politické strany, resp. strany, ktoré dosiahli vyššie percento, hľadajú podporu menších strán, ako aj skutočnosť, že víťazná strana volieb sa môže dostať do opozície, strane sa nepodarí zostaviť vládu. Napr. v parlamentných voľbách na Slovensku v roku 1998 získala politická strana Hnutie za demokratické Slovensko (HZDS) – 27% – 43 mandátov, avšak nepodarilo sa jej zostaviť vládu. Obdobná situácia nastala aj v roku 2002, kedy sa víťazom opäť stala strana HZDS s 19,50 % hlasov a s 36 mandátmi, avšak strana nezostavila vládu a dostala sa do opozície. Za istú ďalšiu nevýhodu možno tiež považovať, že sa na základe tohto systému do parlamentu dostanú viaceré politické strany, a aj viaceré, ktoré predstavujú vládne strany, avšak nie vždy nachádzajú konsenzus, čo vedie k ich faktickej nečinnosti. Výsledky volieb zásadne ovplyvňuje stanovenie volebnej klauzuly, ktorá má svoj význam, vzhľadom na skutočnosť, že ak by kandidovalo mnoho politických subjektov a nebolo by stanovené takéto obmedzenie, tieto by sa dostali do parlamentu, a tak by došlo k značnému roztriešteniu mandátov. Aj takéto zastúpenie opäť môže ovplyvňovať činnosť zákonodarného zboru. Naproti tomu niektorí autori poukazujú aj na inú stránku volebnej klauzuly, ako: „*nastavenie volebného prahu vo volebných zákonoch vychádzajúcich zo systému pomerného zastúpenia predstavuje mimoriadne silné „politikum“; keďže prostredníctvom alebo možno nie nevýznamnou mierou „modelovať“ počet parlamentných politických strán, taktiež kalkulovať so zvýšením volebného zisku vďaka prerozdeleniu hlasov politických subjektov, ktoré neprekročili volebný prah a v neposlednom rade možno jeho „prekvapivými“ zmenami (bezprostredne pred voľbami) zneprijemniť život politickým protivníkom.*“<sup>11</sup>

Jednotlivé krajiny majú rôzne stanovenú túto hranicu, okolo 3 %, 5 %, ale aj pod jedno percento, v podstate až do výšky 10 %, a možno poukázať na skutočnosť, že aj určenie volebnej klauzuly býva predmetom diskusií v súvislosti s parlamentnými voľbami. Súčasťou nastavenia volebnej uzávery býva stanovenie rozdielného prahu pre vytvorené koalície vzhľadom na počet politických subjektov, ktoré ich vytvorili, tak ako je tomu aj v Slovenskej republike.

<sup>11</sup> OROSZ, L., P. MOLEK, J. SVÁK, a V. ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava, 2016, s. 254.

V neposlednom (v prvom) rade samotné výsledky volieb ovplyvňuje účasť voličov, ich reálne zastúpenie na voľbách (prehľad účasti voličov v parlamentných voľbách na Slovensku uvedený v tabuľke č. 1). A zároveň, ako bolo už uvádzané aj nimi udelené preferenčné hlasy majú vplyv na personálne zloženie parlamentu. Ich využitie umožňuje voličom viacej rozhodnúť o zložení parlamentu, čo nie vždy musí vyhovovať politickým stranám, ktoré inak preberajú do svojich rúk rozhodovanie o zložení parlamentu. Význam prednostných hlasov je i v prípade nastupovania náhradníkov, kedy sa taktiež zohľadňujú tieto hlasy. Pred rozhodnutím Ústavného súdu SR (nález PL. ÚS 15/98 z 18. marca 1999) určovala nastúpenie náhradníkov politická strana a nie voliči. Na základe uskutočnených legislatívnych zmien volieb, pozitívne vnímame zavedenie korešpondenčnej voľby, čím sa rozšíril okruh voličov, ktorým sa umožnilo realizovať volebné právo. Novelou zákona č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky sa zaviedla možnosť voliť poštou zo zahraničia.

Okrem uvádzaných atribútov vstup do parlamentu, resp. už do samotných volieb môže ovplyvniť aj taká skutočnosť, ako je zavedenie volebnej kaucie pre politické subjekty. Podmienka zloženia finančnej zábezpeky bola inkorporovaná do nášho systému v roku 2004 vo výške 500 000,- Sk,<sup>12</sup> a v tom čase vyvolala značnú vlnu diskusií, ako aj istého odmietania a názorových rozporov.

Tabuľka č. 1: Prehľad uskutočnených volieb do zákonodarného zboru na Slovensku

Voľby - Rok	Počet kandidujúcich politických subjektov	Počet politických subjektov, ktoré sa dostali do NR SR	Účasť voličov (%)
1990	16	7	95,39
1992	23	5	84,20
1994	17	7	75,65
1998	17	6	84,24
2002	25	7	70,06

<sup>12</sup> Podľa platnej právnej úpravy je stanovená volebná kaucia pri voľbách do NR SR sumou 17 000 €.

Voľby - Rok	Počet kandidujúcich politických subjektov	Počet politických subjektov, ktoré sa dostali do NR SR	Účasť voličov (%)
2006	21	6	54,67
2010	18	6	58,83
2012	26	6	59,11
2016	23	8	59,82

Zdroj: spracované podľa údajov Štatistického úradu SR.

Nielen tvorba zákonodarného zboru konkrétnymi politickými stranami na základe výsledkov volieb vyvoláva mnoho otáznikov, ale aj jeho zloženie a fungovanie počas volebného obdobia. V Národnej rade SR sa na základe zastúpenia politických subjektov vytvárajú poslanecké kluby. Poslanci sa môžu združovať v poslaneckých kluboch, a to podľa príslušnosti k politickým stranám, politickým hnutiam alebo k volebným koalíciám, za ktoré boli zvolení do národnej rady. Podmienkou pre vytvorenie poslaneckého klubu je aspoň 8 poslancov. Výsledky volieb tak ovplyvňujú aj počet poslaneckých klubov, ktorého vytvorenie korešponduje s počtom mandátov. Vplyv na ich existenciu vnímame aj v súvislosti s ďalšími zmenami, ktoré nie sú nereálnym javom, a to „opustenie“ politickej strany poslancami, zníženie ich počtu pod stanovenú hranicu pre fungovanie poslaneckého klubu. Od výsledkov volieb, rozloženia politických síl sa odvíja zloženie vlády. Ústava neupravuje technické či ďalšie otázky procesu menovania vlády. Ústavnou tradíciou je poverenie lídra víťaznej politickej strany alebo zástupcu víťaznej koalície prezidentom republiky zostaviť vládu.

Dôsledkom uvedeného volebného systému tak býva vládna koalícia.

#### 4 Záver

Druh volebného systému ovplyvňuje zloženie parlamentu, keďže volebný systém obsahuje celý rad prvkov, ktoré majú vplyv na priebeh a výstupy volebnej súťaže. Z hľadiska jednotlivých druhov volebných systémov, každý vykazuje špecifické znaky, ktoré sú, tak ako aj ďalšie otázky volieb a volebných systémov predmetom viacerých vied a teórií, odborných diskusií.

V Slovenskej republike sa pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky uplatňuje volebný systém pomerného zastúpenia, čím sa nadviazalo na systém uplatňovaný v podmienkach spoločného demokratického štátu. Organizácia, priebeh volieb, volebný systém sú upravované volebnými zákonmi, ktoré na Slovensku prešli viacerými zmenami. Legislatívne zmeny sa dotýkali viacerých aspektov volieb, k zásadnej zmene volebného systému však nedošlo, napriek istým úvahám o zavedení väčšinového volebného systému. Na druhej strane môžeme skonštatovať, že proporcionálny volebný systém bol a je vyhovujúci pre viaceré politické subjekty, keďže umožňuje dostať sa do parlamentu aj menším politickým stranám, ako majoritný, ktorý de facto malé politické strany vylučuje. Ústava SR nezakotvuje konkrétnu formu volebného systému, je predmetom úpravy zákona, ale napr. pri voľbách do parlamentu Európskej únie je nastavený jednotný systém – systém pomerného zastúpenia. Ako však aj z uvedeného v príspevku vyplynulo, ani model pomerného zastúpenia, i keď v podstate odráža reálnejšie rozloženie politických síl v štáte, nie je *ideálnym*, vykazuje i isté negatíva, čo vychádza z jednotlivých jeho prvkov, ktoré môžu byť v iných krajinách rozdielne nastavené, a na ktoré bolo poukázané.

Vplyv volieb, vplyv volebného systému má zásadný dopad na kreovanie zastupiteľského zboru, parlamentu, ale aj na zloženie vlády. V prípade uplatňovania volebného systému pomerného zastúpenia, ktorý je príznačný pre voľby do Národnej rady SR, v súvislosti so zložením vlády vedie však často k sformovaniu koaličnej vlády, čo môže mať za následok i jej prípadnú nefunkčnosť. Vzhľadom na aktuálnosť a závažnosť problematiky, budú aj naďalej voľby, volebné systémy predmetom skúmania viacerých vedných disciplín a námetom pre ďalšie diskusie.

## Literature

- CHYTÍLEK, R., J. ŠEDO, T. LEBEDA a D. ČALLOUD. *Volební systémy*. Praha: Portál, s. r. o., 2009, 376 s. ISBN 978-80-7367-548-6.
- KLOKOČKA, V. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 1996, 415 s. ISBN 80-7201-010-7.
- MARCZYOVÁ, K. *Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ako prostriedok demokracie)*. Bratislava: Akadémia PZ, 2010, 136 s. ISBN 978-80-8054-504-8.

NIKODÝM, D. *Volebné systémy*. Dostupné z: [www.usap.sav.sk/Dusan\\_Nikodym\\_Volebne\\_systemy\\_18082014.doc](http://www.usap.sav.sk/Dusan_Nikodym_Volebne_systemy_18082014.doc).

NOVOTNÝ, L. *Politologie*. Praha: Univerzita Jana Amose Komenského, 2010, 192 s. ISBN 978-80-7452-003-7.

OROSZ, L., P. MOLEK, J., SVÁK a V. ŠIMÍČEK. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: C. H. Beck, 2016, 447 s. ISBN 978-80-89603-41-1.

SPÁČ, P. a D. SLOBODA. *Municipalizácia, volebný systém a možnosti participácie v miestnej samospráve na Slovensku*. Piešťany, 2014, 69 s.

VOLNER, Š. *Politológia I*. Bratislava: VŠEMVS, 2009, 152 s. ISBN 978-80-89143-95-5.

Zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zme-ne a doplnení niektorých zákonov, v znení neskorších predpisov.

[www.slov-lex.sk](http://www.slov-lex.sk)

## Contact – email

[klaudia.marczyova@minv.sk](mailto:klaudia.marczyova@minv.sk)

# Možnosti parlamentnej opozície v kontexte s legislatívnym procesom v Národnej rade Slovenskej republiky

*Marián Piváček*

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Politika ako taká ovplyvňuje i právny poriadok Slovenskej republiky, ktorý je odrazom politického spektra celej spoločnosti. Ústavou stanovený minimálny počet poslancov Národnej rady SR, predovšetkým opozičných, má svoj vplyv na samotný právny poriadok, ktorý si uplatňujú v parlamente prostredníctvom konania o súlade právnych predpisov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada SR na Ústavnom súde Slovenskej republiky. Príspevok poukazuje na najzakladanejšie právo opozičných poslancov, ktoré je často ich poslednou možnosťou domáhať sa ústavného prieskumu zákonov prijímaných koalíciou v rámci legislatívneho procesu.

## **Keywords in original language**

Legislatívny proces; opozícia; opozičný poslanec; právny poriadok; konanie o súlade právnych predpisov.

## **Abstract**

Politics as such influences the legal system of the Slovak Republic which in fact reflects the political spectrum of the whole society. The Constitution determines minimal number of the National Council of the SR members. In this regards, the number of opposition MPs influences the legal system applied in the parliament within the proceedings related to compliance of legal regulations with the Constitution, constitutional laws and international treaties which have been agreed by the National Council of SR at the Constitutional Court of SR. The article points out the most basic law of opposition MPs which is for them very often the last chance to fight for

the constitutional survey of the laws adopted by coalition within the legislative process.

## Keywords

Legislative Process; Opposition; Opposition MPs; Legal System; Proceedings Related to Accordance of Legal Regulations.

## 1 Úvod

Štátna moc v Slovenskej republike patrí v zmysle čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ľudu a je vykonávaná orgánmi zákonodarnej moci, orgánmi výkonnej moci a orgánmi súdnej moci i priamo ľudom ako zdrojom priamej moci. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) zakotvuje parlamentnú formu vlády. V sústave ústavných orgánov Slovenskej republiky hlavné postavenie prináleží Národnej rade Slovenskej republiky. Národná rada SR je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Je orgánom štátnej moci a od jej primárneho postavenia v republike je odvodené postavenie ostatných štátnych orgánov. Ako volený orgán reprezentuje suverenitu štátu a ľudu. Pôsobnosť Národnej rady SR je určená jej ústavným postavením v systéme výkonu moci. Člení sa na:

- pôsobnosť v oblasti zákonodarstva,
- pôsobnosť v oblasti kontroly,
- pôsobnosť v oblasti vnútornej a zahraničnej politiky a
- pôsobnosť v kreačnej oblasti tvorby štátnych orgánov.

Podstata zákonodarnej a ústavodarnej právomoci Národnej rady SR spočíva v prerokúvaní a uznášaní sa na ústave a jej zmenách, ústavných zákonoch a ich zmenách, ako aj na ostatných zákonoch, pričom i kontroluje, ako sa právne normy dodržiavajú. Svojimi právnymi normami Národná rada SR realizuje vzťahy vznikajúce vo všetkých oblastiach spoločenského, politického a hospodárskeho života Slovenskej republiky. Článkom 72 sa Národná rada SR kreuje ako jediný štátny orgán, ktorý je v Slovenskej republike oprávnený schvaľovať ústavu a zákony. Národná rada SR vykonáva svoju pôsobnosť aj voľbami, ktorá jej patrí podľa osobitných predpisov<sup>1</sup>. Voľby sú považo-

<sup>1</sup> Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky sú upravené zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

vané za jeden z rozhodujících aspektov politického diania v spoločnosti, ako významný inštitút prenosu moci z občana ako zdroja štátnej moci na zástupcu – jej realizátora<sup>2</sup>. Ústava v čl. 73 stanovuje počet poslancov Národnej rady SR na 150 a ich funkčné obdobie na 4 roky.

## 2 Poslanci Národnej rady Slovenskej republiky ako legislatívny subjekt

Poslanci Národnej rady SR získavajú mandát ich zvolením. Základom zastupiteľskej (reprezentatívnej) demokracie je slobodný mandát, ktorý poslanec musí vykonávať osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie je viazaný príkazmi. Z uvedeného vyplýva, že poslanec by nemal prijímať žiadne príkazy a to ani od politickej strany alebo hnutia za ktorú bol zvolený do Národnej rady SR. Ku koncepcii výkonu poslaneckého mandátu J. Drgonec uviedol: „*V koncepcii mandátu poslanca sa stretávajú záujmy, ktoré môžu byť protikladné. Na jednej strane je to záujem všetkých voličov, ktorý vyžaduje, aby poslanec nebol viazaný príkazmi politickej strany. Na druhej strane je želanie politickej strany, ktorá poslanca vo voľbách kandidovala, aby presadzoval jej záujmy. Tento nesúlad súvisí s politickým systémom. Politický systém založený na uplatňovaní verejnej moci politickými stranami a politickými hnutiami, ktoré získali vo voľbách väčšinu a ktoré uzatvárajú dohody o tom, ako budú poslanci zvolení za tieto strany a hnutia hlasovať v parlamente...*“<sup>3</sup>.

K primárnej pôsobnosti Národnej rady SR zaradíme pôsobnosť v oblasti zákonodarstva. Zákonodarnú právomoc uskutočňuje Národná rada SR cestou zákonodarného procesu, ktorý je podrobne upravený v zákone č. 350/1996 Z.z o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky. S uvedeným zákonom súvisí taktiež zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ako i uznesenie Národnej rady SR o legislatívnych pravidlách tvorby zákonov<sup>4</sup>. Zákonodarný proces v Národnej rade SR sa zahajuje uplatnením zákonodarnej iniciatívy. Zákonodarnou iniciatívou disponujú výbory národnej rady, poslanci národnej rady a vláda Slovenskej republiky.

<sup>2</sup> MARCZYOVÁ, K. *Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ako prostriedok demokracie)*. Bratislava, 2010, s. 16.

<sup>3</sup> Bližšie pozri DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vyd. Šamorín, 2012, s. 972.

<sup>4</sup> Publikované v Zbierke zákonov pod č. 19/1997 Z. z.

Prijímanie a schvaľovanie zákonov v Národnej rade SR rozhodnutím nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov umožňuje vládnucej koalícii v príslušnom volebnom období určovať samotný obsah právneho poriadku, respektíve ho meniť podľa vlastných predstáv<sup>5</sup>. Je logické, že politické reprezentácie, osobitne na parlamentnej úrovni, sa usilujú presadiť počas svojho funkčného obdobia svoje programové ciele a politické predstavy. Následná snaha politických síl v presadzovaní svojich programov je v konečnom dôsledku daná mierou ich samotného vplyvu na tvorbu štátnej vôle i realnosťou týchto programov v konfrontácii so základnými hodnotami demokracie, právneho štátu, ako i práv a slobôd človeka<sup>6</sup>. Ústava Slovenskej republiky a rovnako zákon č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov určujú okruh oprávnených subjektov na podanie návrhu na začatie konanie o súlade právnych predpisov, podľa čl. 125 ods. 1 ústavy, je procesne aktívne legitimovaná i jedna pätina poslancov Národnej rady SR. Pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky ustanovená podľa čl. 125 ods. 1 predstavuje abstraktnú ochranu ústavnosti v jej najvýznamnejšej podobe. Základné poslanie ústavného súdnictva spočíva v tom, že ruší zákony a ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy, a to v prípade zistenia nesúladu s ústavou a tiež s ďalšími prameňmi práva, ktoré sú podľa ústavy natoľko závažné, že zákony a ostatné podzákonné právne predpisy s nimi musia byť v súlade<sup>7</sup>. Ústavný súd v rámci konania o súlade právnych predpisov zasahuje do zákonodarnej právomoci Národnej rady SR predovšetkým svojimi rozhodnutiami, ktoré vydá v tomto konaní a to:

- rozhodnutiami o pozastavení účinnosti právneho predpisu, jeho časti alebo ustanovenia podľa čl. 125 ods. 2 ústavy alebo
- rozhodnutiami o súlade alebo nesúlade právneho predpisu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy za súčasného uplatnenia všetkých ústavnoprávných dôsledkov uvedených v citovanom ustanovení, ako aj v čl. 125 ods. 5 a 6 ústavy.

<sup>5</sup> GAJDOŠÍKOVÁ, E. „Politické“ rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: JIRÁSEK, J. *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny*. 2012, s. 139.

<sup>6</sup> CIBULKA, E. Ohľadnutie sa na 20 rokov vývoja Ústavy SR. In: JIRÁSEK, J. *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny*. 2012, s. 78.

<sup>7</sup> DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vyd. Šamorín, 2012, s. 1243.

Oprávnenie pozastaviť účinnosť zákona bolo ústavnému súdu dané ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorým sa menila a dopĺňala Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Ak ústavný súd zistí nesúlad preskúmaného právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily a v súvislosti s tým tiež zistí, že i iné právne predpisy nie sú v súlade s predpismi vyššej právnej sily a rovnako i s medzinárodnými zmluvami, vydá v zmysle § 40 zákona o ústavnom súde nález o zistenom nesúlade aj týchto iných právnych predpisov<sup>8</sup>.

Ústavný súd Slovenskej republiky má nezastupiteľné miesto v právnom poriadku pri ochrane základných práv a slobôd. Je orgánom, ktorý určuje obsah vysoko abstraktných ústavných princípov, pričom práve ústavné princípy, ktoré ústavný súd vykladá, majú často univerzálny význam a zasahujú do všetkých sfér právneho poriadku. Snahou ústavného súdu v rámci rozhodovacej činnosti, ktorá je jeho kľúčovou činnosťou, je uplatňovať európske štandardy ochrany základných práv a slobôd a princípy práva nielen ako interpretačných pravidiel, ale aj ako samostatných prameňov práva<sup>9</sup>. Ústavnému súdu bolo od 1. januára 2016 do 31. decembra 2016 celkovo doručených **15 218** podaní. Z týchto podaní bolo ústavnému súdu podaných podnetov na konanie o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy celkovo 22 podnetov, pričom vybavených podnetov ústavným súdom v roku 2016 bolo celkovo 14 podnetov<sup>10</sup>.

### **3 Konanie o súlade právnych predpisov na návrh skupiny poslancov**

Ústavný súd Slovenskej republiky podľa čl. 120 ods. 1 môže preskúmať súlad vnútroštátnych prameňov práva s Ústavou slovenskej republiky alebo s ústavnými zákonmi. Medzi vnútroštátne pramene práva, ktoré možno preskúmať v zmysle citovaného článku ústavy sú zákony, nariadenia vlády Slovenskej republiky, vyhlášky a ďalšie všeobecne záväzné právne predpisy ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy. Ochrana ústavnosti v konaní o súlade právnych predpisov sa nevzťahuje na zabezpečenie súladu ústavy

<sup>8</sup> ČÍČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina, 2012, s. 670.

<sup>9</sup> MACEJKOVÁ, I. *Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky za rok 2016*. Košice, 2017, s. 7.

<sup>10</sup> *Ibid.*, s. 11.

s ústavnými zákonmi. Ústavný súd nemôže preskúmať schválený ústavný zákon ani v prípade očividného nesúladu s ústavou Slovenskej republiky<sup>11</sup>.

Ústava v čl. 130 ods. 1 určuje subjekty oprávnených predložiť návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov. Medzi oprávnené subjekty patrí i päťina poslancov Národnej rady SR, ktorí majú právomoc podať takýto návrh neobmedzený. Samotné predkladanie návrhu je spojené s rozdielnou mierou formálnosti a to v závislosti od organizačnej povahy oprávneného subjektu. Neformálny postup predchádza aj podaniu návrhu skupinou poslancov Národnej rady SR, ktorý je spojený s politickými rokovaniami medzi jednotlivými politickými subjektmi, ktoré sú zastúpené v Národnej rade SR alebo nie<sup>12</sup>.

Právomoc rozhodovať o súlade schválených zákonov s ústavou je prostriedkom, ktorý zvyčajne využívajú opoziční poslanci a takouto formou vzhľadom na ich menšinové postavenie v Národnej rade SR uplatňujú svoju právomoc vplývať na obsah právneho poriadku. Opoziční poslanci v počte podaných návrhov v súlade s čl. 120 ústavy sú najviac aktívny, čo korešponduje už s vyššie uvedeným.

Ústavný súd rozhodoval na základe návrhov skupiny poslancov vo viacerých oblastiach spoločenského života, ktoré sa týkajú väčšej časti obyvateľstva. Ústavný súd Slovenskej republiky v roku 2016 rozhodol aj o týchto návrhoch *skupiny poslancov*:

1. o ústavnosti § 26 ods. 23, 24, 25 a 26 a § 29 ods. 13 vyhlášky Úradu pre reguláciu sieťových odvetví č. 221/2013 Z. z., ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike v znení neskorších predpisov, s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2, čl. 13 ods. 1 a 3, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 30 ods. 1, čl. 35 ods. 1, čl. 46 ods. 2, čl. 59 ods. 1 a čl. 123 ústavy, s čl. 14 dohovoru a čl. 1 dodatkového protokolu, s § 3 ods. 1 a 6 a § 6 ods. 3 zákona č. 309/2009 Z. z. o podpore obnoviteľných zdrojov energie a vysoko účinnej kombinovanej výroby a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, s § 2 písm. a) bodom 12, § 26 ods. 5 a § 27 ods. 1 a 2 zákona č. 251/2012 Z. z. o energetike a o zmene a doplnení niektorých zákonov, s § 3, § 11

<sup>11</sup> DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vyd. Šamorín, 2012, s. 1250.

<sup>12</sup> *Ibid.*, s. 1254.

ods. 1, § 12 ods. 1 a § 40 ods. 1 zákona č. 250/2012 Z. z. o regulácii v sieťových odvetviach v znení neskorších predpisov a s § 2 ods. 1, § 3 ods. 2 a § 5 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 18/1996 Z. z. o cenách v znení neskorších predpisov.

Ústavný súd nálezom z 22. júna 2016 rozhodol<sup>13</sup>, že ustanovenie § 26 ods. 23 v časti „*a to aj v prípade, ak takýto výrobca elektriny nemá s prevádzkovateľom regionálnej distribučnej sústavy uzatvorenú zmluvu o prístupe do distribučnej sústavy a distribúcii elektriny*“ vyhlášky o cenovej regulácii, nie je v súlade s čl. 13 ods. 1 písm. a) v spojení s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a čl. 123 ústavy a v spojení s čl. 1 dodatkového protokolu (PL. ÚS17/2014)<sup>14</sup>.

Po vyslovení nesúladu napadnutého ustanovenia prijal Úrad pre reguláciu sieťových odvetví (ďalej len „ÚRSO“) novú Vyhlášku ÚRSO, ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike, ktorá bola v Zbierke zákonov publikovaná pod č. 260/2016 Z. z. z 19. septembra 2016 s účinnosťou do 9. februára 2017. Následne prijal ÚRSO novú Vyhlášku, ktorou sa ustanovuje cenová regulácia v elektroenergetike a niektoré podmienky vykonávania regulovaných činností v elektroenergetike, ktorá bola publikovaná v Zbierke zákonov pod č. 18/2017 Z. z. s účinnosťou od 10. februára 2017.

2. o ústavnosti § 17 ods. 1 písm. g), § 43 ods. 1 a § 51 ods. 4 písm. d) v spojení s § 51 ods. 1 zákona č. 274/2009 Z. z. o poľovníctve a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 29 ods. 1 a čl. 29 ods. 3 ústavy.

<sup>13</sup> Nález Ústavného súdu SR z 21. júla 2016 v tejto veci bol publikovaný v Zbierke zákonov SR pod č. 220/2016 Z. z.

<sup>14</sup> Návrh v tejto veci podala skupina 45 poslancov NR SR. Jednalo sa o prvé rozhodnutie Ústavného súdu SR v otázkach elektroenergetiky. Podľa právneho zástupcu poslancov Pavla Poláčka samotné rozhodnutie obsahuje viacero zaujímavých častí. Prvým je to že, ÚRSO podlieha kontrole Ústavného súdu, ktorý pri podanom návrhu namietal, že ústavný súd nie je oprávnený preskúmať jeho vyhlášky, nakoľko mu to z ústavy neprináleží a má preskúmať len súlad všeobecne záväzných právnych predpisov vydaných ústrednými orgánmi štátnej správy. Podľa ÚS ale nie je dôležité to, ako je formálne ÚRSO označený v nejakom zákone, ale dôležité je, aké funkcie plní. Túto otázku teda treba posudzovať z materiálneho hľadiska. ÚRSO fakticky vykonáva funkcie ústredného orgánu štátnej správy, a teda jeho predpisy podliehajú kontrole zo strany ÚS. Dostupné z: <http://energia.sk/rozhovor/obnovitelne-zdroje/rozhodnutie-ustavneho-sudu-vo-veci-g-komponentu-je-zasadne/20653/> [cit. 6. 1. 2018].

Ústavný súd nálezom zo 16. marca 2016 návrhu navrhovateľov nevyhovel. Ústavný súd nálezom povedal, že „*Záujmovú samosprávu je potrebné považovať za prvok demokratickej formy vlády, pretože rovnako ako právny štát, s ktorým sa spája ústavná ochrana mnohých princípov, tak aj demokratický štát implikuje súbor princípov, foriem a metód uplatňovania verejnej moci a jednou z nich je záujmová samospráva. Aspektom demokratického štátu je totiž nepochybne aj decentralizácia výkonu verejnej moci nemysliteľná bez samosprávneho prvku. Ak zákonodarca chce preniesť časť výkonu verejnej moci na subjekt právne oddelený od štátu, ba ho na tento účel zákonom zriadi, potom je pojmovo vylúčená sloboda združovania v takomto subjekte. Popísaný prenos štátnych úloh by nemal žiaden význam, ak by zákonodarca presne neurčil okruh osôb, voči ktorým nešťatný subjekt bude zodpovedajúcu verejnú moc uskutočňovať, ale ponechal by slobodnému rozhodnutiu fyzických osôb a právnických osôb, či vstupom do členského vzťahu pripustia alebo nepripustia pôsobenie prenesenej časti verejnej moci na seba. Preto tu nemožno uvažovať o slobode združovania“ (PL. ÚS 19/2014)<sup>15</sup>.*

3. o ústavnosti § 32, § 33 a § 46f zákona č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 183/2014 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 43/2004 Z. z. o starobnom dôchodkovom sporení a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony, a o súlade § 167 zákona č. 461/2003 Z. z. o sociálnom poistení v znení neskorších predpisov s čl. 12 ods. 2 a čl. 20 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd nálezom z 8. júna 2016 návrhu navrhovateľov nevyhovel (PL. ÚS 27/2014)<sup>16</sup>.

4. o ústavnosti § 10 ods. 5 v spojení s § 10 ods. 9, 10 a 12 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 1 v spojení s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a o súlade ustanovenia § 12 ods. 10 v spojení s § 12 ods. 9 a § 20 ods. 3 a 4 zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov s čl. 20 ods. 1 až 3 Ústavy Slovenskej republiky.

<sup>15</sup> Návrh v tejto veci podala skupina 47 poslancov NR SR dňa 4. júna 2014.

<sup>16</sup> Návrh v tejto veci podala skupina 30 poslancov NR SR dňa 3. októbra 2014.

Ústavný súd nálezom z 12. októbra 2016 rozhodol, že ustanovenia § 10 ods. 5 druhá, tretia a štvrtá veta, § 10 ods. 9, § 10 ods. 10 prvá a tretia veta a § 10 ods. 12 prvá, druhá a štvrtá veta zákona č. 657/2004 Z. z. o tepelnej energetike v znení neskorších predpisov v rozsahu, v akom sa v týchto ustanoveniach používa slovo „jednorazová“ v slovnom spojení „primeraná jednorazová nábrada“, nie sú v súlade s čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (PL.ÚS 42/2015)<sup>17</sup>. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky v uvedenom konaní bol publikovaný v Zbierke zákonov pod č. 293/2016 Z. z. z 9. novembra 2016.

#### 4 Záver

Národná rada Slovenskej republiky je nástrojom reprezentatívnej demokracie, ktorý vznikol z vôle všetkých občanov oprávnených voliť, ktorého úlohou je neustála legitimizácia súčasného politického i ústavného systému a to predovšetkým nástrojmi zverenými ústavou, v ktorých dominuje legislatívna a kontrolná činnosť. Legislatívna činnosť – tvorba právnych predpisov, ktorú vykonávajú osobitné orgány v rámci presne stanoveného postupu kladie špecifické predpoklady na jej tvorcov, teda i na samotných poslancov Národnej rady SR. Proces tvorby práva je dielom politiky. Právny predpis možno ponímať ako právny a formálny prejav politickej vôle. Je to predovšetkým politické prostredie, ktoré využíva momentálnu mocenskú príležitosť a urýchljuje termíny legislatívnych prác, následkom čoho dochádza k zníženej kvalite právneho predpisu<sup>18</sup>. Najmä skupina opozičných poslancov národnej rady využíva svoje oprávnenie vplývať na samotný obsah právneho poriadku predovšetkým prostredníctvom konania o súlade právnych predpisov na ústavnom súde. Práve opozičné strany by mali byť tie, ktorých základná úloha spočíva v kontrole dodržiavania právnych predpisov, postupov a procedúr, pričom kontrolujú činnosť vládnej väčšiny i samotnej vlády. Záverom možno dodať, že i politické rozhodovanie musí v demokratickom a právnom štáte viesť ku kvalitnému a stabilnému právnenému poriadku a zabezpečeniu dlhodobu udržateľného rozvoja a prosperity spoločnosti<sup>19</sup>.

<sup>17</sup> Návrh v tejto veci podala skupina 48 poslancov NR SR dňa 29. júna 2015.

<sup>18</sup> SVÁK, J. a P. KUKLIŠ, P. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava, 2007, s. 5.

<sup>19</sup> BALOG, B. *Legislatíva o legislatíve*. In: *Právny obzor*, 2016, č. 3, s. 220.

**Literature**

- BALOG, B. Legislatíva o legislatíve. In: *Právny obzor*, 2016, č. 3, s. 219–233.
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012, 1620 s. ISBN 80-89122-73-8.
- GAJDOŠÍKOVÁ, P. „Politické“ rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky. In: JIRÁSEK, J. *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2012, 390 s. ISBN 978-80-87382-39-4.
- CIBULKA, P. Ohliadnutie sa na 20 rokov vývoja Ústavy SR. In: JIRÁSEK, J. *Ústava ve stínu politiky? Sborník příspěvků sekce ústavního práva z mezinárodní vědecké konference Olomoucké právnické dny 2012*. Olomouc: Iuridicum Olomoucense, o. p. s., 2012, 390 s. ISBN 978-80-87382-39-4.
- MARCZYOVÁ, K. *Volby do Národnej rady Slovenskej republiky (ako prostriedok demokracie)*. Bratislava: Akadémia Policajného zboru, 2010, 136 s. ISBN 978-80-8054-504-8.
- MACEJKOVÁ, I. *Ochrana ústavnosti a Ústavy Slovenskej republiky za rok 2016*. Košice: Ústavný súd Slovenskej republiky, 2017, 128 s.
- SVÁK, J. a P. CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, 647 s. ISBN 80-88931-46-0.
- SVÁK, J. a P. KUKLIŠ. *Teória a prax legislatívy*. Bratislava: Bratislavská vysoká škola práva. 2007, s. 256. ISBN 80-88931-58-4.

[www.energia.sk](http://www.energia.sk)

[www.slov-lex.sk](http://www.slov-lex.sk)

[www.ustavnysud.sk](http://www.ustavnysud.sk)

**Contact – email**

[marian.pivacek@minv.sk](mailto:marian.pivacek@minv.sk)

# Vplyv parlamentných volieb na ochranu ústavnosti

*Ján Svák, Boris Balog*

Právnická fakulta, Univerzita Komenského, Bratislava, Slovenská republika;  
Fakulta práva, Paneurópska vysoká škola, Bratislava, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Príspevok sa venuje konaniu ústavného súdu o súlade právnych predpisov na základe návrhu skupiny opozičných poslancov, ktorí sa po voľbách stanú poslancami vládnej koalície.

## **Keywords in original language**

Ústava; ústavný súd; opozícia; vládna koalícia; poslanec.

## **Abstract**

The paper addresses the proceedings of the Constitutional Court on compliance of legislation on the basis of a proposal by a group of opposition MPs who become members of the ruling coalition after the election.

## **Keywords**

Constitution; Constitutional Court; Opposition; Government Coalition; Member of the Parliament.

## **1 Úvod**

Poslanci v zastupiteľskej demokracii združení v Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej „NR SR“) užívajú reprezentatívny mandát, ktorý po prvé je antitézou imperatívneho mandátu a po druhé im umožňuje ho vykonávať podľa svojho svedomia a presvedčenia. Táto pomerne jednoduchá premisa má však aj svoje úskalía. A najväčším skaliskom, o ktorý sa triešti zákondarná loď (známe sú slová R. Fica z obdobia rokov 2005–2006, že môže mať aj podobu „odtrhnutého vozňa“ v prípade nejasej menšinovej vlády s neprehľadným zákulisím tzv. nezaradených poslancov, rozumee poslancov

mimo poslaneckých klubov, ktorých svedomie je ťažko skúšané zvodom motivovaného presvedčenia) je Ústava Slovenskej republiky (ďalej „Ústava“) chránená navyše Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej „Ústavný súd“).

Ústava je chránená Ústavným súdom, ktorý ju nielen pasívne bráni, ale aj aktívne vykladá (niekedy aj spôsobom definovateľným ako súdny aktivizmus) v oboch smeroch obsahu reprezentatívneho mandátu.

## 2 Mandát poslancov NR SR

Zákaz imperatívneho mandátu, ktorý sa v Ústave *expressis verbis* vymedzuje v podobe „neviazanosti“ poslanca príkazmi občanov, narazil zásadným spôsobom na vôľu občanov riadiť svojim príkazom poslancov pri otázke právnych účinkov referenda, ktorého predmetom bola zmena vyžadujúca si novelu Ústavy. Pri výklade Ústavy sa tak Ústavný súd musel priamo vyjadriť k otázke či predmetom referenda môže byť zmena Ústavy.<sup>1</sup> V prvej výkladovej vete povedal, že *„Zákonodarná moc v Slovenskej republike je upravená dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom. Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy bola otázka o zmene ústavy alebo jej časti“*. Aby to však z pohľadu zákazu imperatívneho mandátu nebolo také jednoduché, doložil aj druhý výkladový bod, ktorý znie: *„Príloha rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 Z. z. o vyhlásení referenda k otázke uvedenej v I časti písm. b) 4. bode rozhodnutia odporuje § 2 ods. 3 zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov, ktorým sa podľa čl. 100 ústavy upravnúje ústavný režim spôsobu vykonania referenda.“*

<sup>1</sup> Išlo o rozhodnutie sp. zn. II. ÚS 31/97 vydané senátom Ústavného súdu, ktorý v tom čase mal právomoc (a nie plénum) podávať výklad Ústavy. Spornou otázkou bola v tomto prípade politicky časovaná (a nielen v tom čase) veľmi výbušná problematika priamej voľby prezidenta. O výklad požiadala iba navonok paradoxne skupina 35 koalíčných poslancov, ktorá žiadala Ústavný súd, aby vyslovil, že *„Článok 72 a článok 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky neumožňujú, aby prezident Slovenskej republiky vyhlásil referendum o zmene Ústavy Slovenskej republiky.“* Odvodnili to tým, že v Ústave niet nijakého ustanovenia, ktoré by ju umožňovalo meniť ústavnými zákonmi, o *„prijatí ktorých rozhodli občania v referende... Eventuálnym platným výsledkom referenda sa zasahuje do ústavou stanovenej výlučnej pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá rozkladuje ústavou stanoveným kvórom poslancov, ako zástupcov občanov (čl. 73 ods. 2).“*

Pre otázku viazanosti poslancov platným výsledkom referenda, ktorého predmetom je zmena Ústavy je dôležitá nasledovná časť odôvodnenia výkladu: „*Povinnosťou kompetentného štátneho orgánu je zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok. V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanom, aby hlasovali priamo o formulácii navrhnutej zmeny ústavy.*“

Výkladom Ústavného súdu vytvorený „ústavný príkaz“ pre poslancov, aby nielenže museli zmeniť na základe platného referenda zákon, ale aj Ústavu, je hlbokým prielomom do zákazu imperatívneho mandátu poslanca NR SR a do jeho svedomia a presvedčenia.

Druhým potencionálnym prielomom do reprezentatívneho mandátu poslancov je rešpektovania ústavnosti v podobe rešpektovania rozhodnutí Ústavného súdu pri abstraktnej kontrole ústavnosti zákonov, kde je Ústavný súd v postavení veľmi zjednodušene negatívneho zákonodarcu. V prípade rozhodnutia Ústavného súdu o protiústavnosti zákona, resp. jeho časti má parlament ústavnú povinnosť napraviť poškodenú ústavnosť zákona jeho novelou, resp. úplnou zmenou v ústavne stanovenej lehote šiestich mesiacov. Ústava pamätala aj na ústavnú obštrukciu poslancov v podobe ich nečinnosti a tak postavenie Ústavného súdu ako negatívneho zákonodarcu sformovala do podoby zániku platnosti zákona alebo jeho časti *ex constitutionne* márnym uplynutím tejto lehoty.

Ústava však nepamätala na druhú obštrukciu parlamentu, a to vyslovením neposlušnosti Ústavnému súdu prijatím ústavného zákona, ktorého obsah by bol totožný s obsahom protiústavného zákona. Tým sa dostávame do slepej uličky, ktorá intuitívne vedie k možnosti ústavnej kontroly ústavnosti (aj) ústavných zákonov. Odstránením sleposti tejto uličky by aj v prípade Slovenska bolo odhalenie materiálneho jadra ústavy.<sup>2</sup> Materiálne jadro ústavy by sa mohlo obnažiť aj v prípade (zatiaľ len naznačenej) bezradnosti poslancov ako realizovať ústavný príkaz voličov na zmenu zákona, resp.

<sup>2</sup> Bližšie BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2014.

Ústavy obsiahnutom v platnom výsledku referenda. Kým však niet ústavného podnetu na preskúmanie ústavnosti ústavného zákona a ani platného výsledku referenda o zmene zákona, resp. Ústavy, zatiaľ je aj otázka existencie implicitne vymedzeného materiálneho jadra Ústavy skôr želaním autorov tohto príspevku.

Viazanosť poslancov Ústavou a ústavnosťou by sa však mala prepájať aj so zodpovednosťou poslancov za jej dodržiavanie nimi samotnými. Okrem uvedených prípadov viazanosti poslancov ústavnými príkazmi občanov a Ústavného súdu ide o zodpovednosť za naplnenie ústavnosti pri prijímaní zákonov vo všeobecnosti. Predmetná zodpovednosť má však „len“ morálny charakter a na rozdiel od sudcov nepripúšťa Ústava právne následky za porušenie (bez ohľadu na to, či vedomé alebo nevedomé) povinnosti prijímať ústavnokonformné zákony.

### 3 Zodpovednosť poslancov za ústavnosť zákona

Zodpovednosť poslancov za ústavnosť zákonov možno rozdeliť na dve fázy. Prvou je fáza pred nadobudnutím platnosti prijatých zákonov a druhá je po nadobudnutí ich platnosti. Možno ich označiť ako fázu preventívnu a represívnu. Ich zásadný rozdiel je v možnosti poslancov priamo a bezprostredne zasiahnuť do ústavnokonformnej podoby prijímaných zákonov. Kým v preventívnej fáze môžu poslanci priamo ovplyvniť ústavnosť prijímaných zákonov, tak v represívnej fáze potrebujú k náprave ústavnosti zákonov Ústavný súd.

V preventívnej fáze sa kontrola ústavnosti zákonov delí na internú a externú. Inštitúciou internej kontroly ústavnosti je stály parlamentný orgán – Ústavnoprávny výbor NR SR. Inštitútom externej kontroly ústavnosti je prezidentské veto. Pre obidve tieto kontroly je typická absencia decíznej právomoci, ktorá sa týka tak odporúčaní Ústavnoprávneho výboru ako aj vrátenia zákonov prezidentovi na ich opätovné prerokovanie v NR SR.

Postavenie Ústavnoprávneho výboru upravuje § 59 Rokovacieho poriadku NR SR a vo vzťahu k jeho úlohe preventívnej kontroly ústavnosti návrhov zákonov sú významné jeho právomoci

- a) podávať Národnej rade podnety na zdokonalenie právneho poriadku v Slovenskej republike,

- b) prerokúvať obligatórne všetky návrhy zákonov, o ktorých Národná rada rozhodla, že ich prerokuje v druhom čítaní, a to osobitne z hľadiska ich súladu s Ústavou, ústavnými zákonmi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, zákonmi Slovenskej republiky a s právom Európskej únie a odporúčať predsedovi Národnej rady spôsob zabezpečenia úloh súvisiacich s konaním pred ústavným súdom.

Vo vzťahu k vetu prezidenta, ide o typické slabé parlamentné veto. Je na rozhodnutí prezidenta, či a z akých dôvodov po posúdení a preštudovaní zákona dospeje k záveru, že tento zákon podpíše, alebo že využije svoje ústavné právo a zákon nepodpíše a vráti ho Národnej rade na opätovné prerokovanie. Týmto dôvodom môže byť aj názor prezidenta o rozpore zákona s Ústavou, resp. s medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná.

Represívna fáza kontroly ústavnosti zákonov je naviazaná na zodpovednosť poslancov za ústavnokonformnú podobu zákonov inštitútom podnetu skupiny poslancov na preskúmanie ústavnosti zákonov, ktorý je adresovaný Ústavnému súdu. Podobne ako preventívna kontrola ústavnosti zákonov, tak aj represívna má z pohľadu zodpovednosti poslancov za ústavnosť prijímaných zákonov výrazne politické podfarbenie, ktoré je z hľadiska Ústavy možno inkorporovať do reprezentatívneho mandátu právom/povinnosťou poslancov riadiť sa pri prijímaní zákonov svojim presvedčením. Nie je osobitne potrebné zdôrazňovať, že práve presvedčenie je aj navonok deklarované príslušnosťou poslanca v poslaneckom (straníckom) klube. Z tohto uhla pohľadu je preto dôležité pozorovať správanie sa poslancov pred parlamentnými voľbami a po nich, pričom otázka osobnej zodpovednosti poslanca zostáva v úzadí.<sup>3</sup>

Na prvý pohľad by sa zdalo, že podnet na preskúmanie ústavnosti zákonov (ako to „z logiky vecí“ vyplýva) podávajú poslanci, ktorý sú organizovaní v jednom alebo (spravidla) dvoch či viacerých poslaneckých kluboch opozičných politických strán. Je to ich takmer jediný prostriedok na čiastočne

---

<sup>3</sup> Dôvodom je skutočnosť, že podnet na preskúmanie ústavnosti zákonov podáva skupina poslancov, ktorá s veľkou pravdepodobnosťou sa po nových voľbách neobnoví v rovnakom zložení a tak život ústavného podnetu je naviazaný na „skupinu poslancov“ ako takú a nie na súhrn konkrétnych poslancov identifikovateľných podpismi pri podávaní podnetu na Ústavný súd.

odvrátenie nebezpečenstva aplikácie zákona, ktorej obsahom sa prezentuje záujem vládnucej politickej strany, resp. koalície politických strán. Situácia však môže byť aj opačná, napríklad vtedy, ak prijatý zákon nezodpovedá predstavám menšinovej politickej strany vo vládnej koalícii.

Rozloženie politických síl v parlamente sa po voľbách, síce nie pravidelne, ale často mení. Politické strany, ktoré boli v opozícii a vtedajší ich poslanci, ktorí sa podpísali pod podnet na Ústavný súd sa v novozloženom parlamente dostali do vládnej koalície a majú v zásade tri možnosti. Ponechajú ústavný podnet „na pokoji“ a (možno trochu alibisticky) rozhodnutie o ústavnosti zákona prenechajú na mimoparlamentný subjekt, napríklad z dôvodu absencie akútnej politickej potreby zákonnou formou upraviť spoločenské vzťahy v ňom upravené.

Druhá možnosť je prijať zákon, ktorý buď bez náhrady zruší „protiústavné“ časti napadnutého zákona alebo túto prezumovanú protiústavnosť konvaliduje prokonformnou novelou časti zákona, resp. prijatím nového zákona.

Tretia možnosť je aktivovanie inštitútu späťvzatia návrhu na preskúmanie protiústavnosti zákona z dôvodu, že názor na protiústavnosť zákona poslanci pri zmene pozície v parlamente zmenili, resp. ich presvedčenie o protiústavnosti zákona (politicky motivované) „zlomilo“ ich svedomie ako formu morálnej zodpovednosti za prijímanie protiústavných zákonov. Druhým dôvodom môže byť „uspokojenie sa“ s aktivitami na pôde parlamentu, ktoré buď smerujú k náprave ústavnosti zákona napadnutého ústavným podnetom na Ústavný súd alebo novelou príslušného zákona, ktorá nepriamo napráva protiústavnosť zákona.

Pri uplatňovaní tejto tretej možnosti však už nie je náprava ústavnosti zákona v rukách poslancov, ale inštitút späťvzatia ústavného zákona je v rukách Ústavného súdu. Alebo nie je? Platí súkromnoprávny princíp dispozitivity so súdnym konaním aj na preskúmanie ústavnosti zákona?

#### **4 Späťvzatie návrhu**

Uplatňovanie princípu dispozitivity s konaním o preskúmaní ústavnosti zákona pred Ústavným súdom naráža na jeden základný problém a ďalšie z neho vyplývajúce. Tým základným problémom je určenie toho, či je vôbec možné pripustiť späťvzatie podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona.

V prípade kladnej odpovede nastupujú ďalšie otázky spojené s určením podmienok, pri splnení ktorých možno princíp dispozitivity na konaní pred Ústavným súdom uplatniť.

Riešenie základnej otázky neponúka Ústava a tak sa na jej zodpovedanie podujal Ústavný súd. S jej riešením sa musel Ústavný súd vysporiadať už na začiatku svojej existencie. V rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 4/94 späťvzatie podnetu vlády pripustil a konanie zastavil. V mimoriadne stručnom odôvodnení uviedol: „*Disponovanie navrhovateľa s návrhom doručeným Ústavnému súdu, teda v priebehu konania pred ním, zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. neupravuje. Rovnako, s výnimkou ústavnej sťažnosti (§ 54 ods. 3 tohto zákona), neupravuje ani postup Ústavného súdu pri späťvzatí doručeného návrhu. Za daného právneho stavu Ústavný súd vo svojom rozhodnutí vychádzal zo záveru, že navrhovateľ až do rozhodnutia vo veci samej má právo disponovať so svojím návrhom podľa vlastného uváženia, pretože ho v tomto práve Ústava ani žiadny zákon nijako neobmedzuje. Iný princíp však platí pre konanie štátnych orgánov, a teda aj Ústavný súd, podľa ktorého tieto orgány môžu konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon (čl. 2 ods. 2 Ústavy). Pretože zákon osobitne neupravuje postup Ústavného súdu pri vzatí návrhu na začatie konania navrhovateľom späť, Ústavný súd rešpektuje v celom rozsahu vôľu účastníka, ak zákon neustanovuje inak.*“

Predmetným zákonom je zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej „zákon o organizácii ÚS“), ktorý sa však otázkou späťvzatia podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona v osobitnej časti upravujúcej konanie o súlade právnych predpisov (§ 37 až 41 b) osobitne nezaobera a „Hlavu XII“ pripomínajúce všeobecné ustanovenie § 31a ods. 1 zákona o organizácii ÚS ustanovuje: „*Ak tento zákon neustanovuje inak a povaha veci to nevylučuje, použijú sa na konanie pred ústavným súdom primerane ustanovenia Civilného sporového konania alebo Trestného poriadku.*“

Vzhľadom na to, že konanie o súlade právnych predpisov očividne nie je trestnoprávnym konaním, tak by sa subsidiárne mali použiť ustanovenia Civilného sporového konania (ďalej „CSP“). Tento v § 144 jednoznačne zakotvuje dispozitívny princíp, že „žalobca môže vziať žalobu späť“ a súd je povinný konanie zastaviť. Jedinou výnimkou, kedy súd pokračuje v konaní,

je to keď v zmysle § 146 CSP „*žalovaný so spät'vzatím žaloby z vážnych dôvodov nesúhlasí*“. Na tento nesúhlas sa neprihliada, ak dôjde k spät'vzatiu žaloby skôr, než sa začalo predbežné prejednanie sporu alebo samotné pojednávanie. Pri zavedení absolútneho dispozitívneho práva pri subsidiárnom použití CSP by to znamenalo, že Ústavný súd musí konanie o súlade právnych predpisov, teda aj konanie o podnete na preskúmanie ústavnosti zákona podaný skupinou poslancov zastaviť, ak skupina poslancov vezme podnet spät'.

Vážnou otázkou je, či touto skupinou poslancov je

- skupina poslancov personálne totožných s tými, ktorí sa podpísali pod podnet,
- skupina poslancov tvorená z politických strán, ktorých poslanci podnet podpísali, pričom nemusia byť personálne totožní,
- ľubovoľná skupina poslancov.

Situácia môže byť rôzne posudzovaná vzhľadom na to, či medzi podaním podnetu a jeho spät'vzatím sa uskutočnili voľby alebo nie. V tom prípade, ak sa voľby neuskutočnili je možné prikloniť sa k záveru, že tento podnet môžu právoplatne vziať spät' len tí poslanci, ktorí boli pod podnetom podpísaní s jednou výnimkou a to, ak ide o poslanca nahradeného postupom podľa Rokovacieho poriadku NR SR.

V prípade, že medzi podaním podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona a jeho spät'vzatím sa voľbami zmenilo zloženie parlamentu platí nateraz ústavnoprávna obyčaj, že právoplatným spät'vzatím podnetu je ten, ktorý podá skupina poslancov tvorená z politických strán, ktorých poslanci podnet podpísali, pričom nemusia byť personálne totožní. Avšak pri uplatnení morálnej zodpovednosti poslancov za ústavnosť prijímaných zákonov a prelomení presvedčenia poslanca motivovanom straníckou poslušnosťou by sa dalo dôjsť aj k záveru, že návrhu na spät'vzatie podnetu na preskúmanie zákona môže po voľbách podať ľubovoľná skupina poslancov. A prečo nie aj pred voľbami?

Absolútnosť dispozitívnej zásady v konaní o súlade právnych predpisov neprelomila rekodifikácia občianskeho súdneho konania, ale sám Ústavný súd balansujúci na hranici súdneho aktivizmu. Bez potreby historickej analýzy procesu akým zmenami prešiel postoj Ústavného súdu k tejto otázke

možno za precedentné (v zhode s rozhodovacou praxou Ústavného súdu<sup>4</sup>) považovať rozhodnutie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 14/02, v ktorom návrh na späťvzatie podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona nepripustil. Zdôraznil predovšetkým, že nie je povinný späťvzatie návrhu navrhovateľom pripustiť a konanie zastaviť, ale rozhodnutie závisí od jeho úvahy, pričom dospel k názoru, že rešpektovanie vôle navrhovateľa, teda dispozíčnej zásady, v konaní pred ústavným súdom by išlo na úkor ochrany ústavnosti v zmysle čl. 124 Ústavy.

Prelomením civilnoprocesnej zásady dispozitivity a vylúčením povinnosti zastaviť konanie o súlade právnych predpisov na základe návrhu o späťvzati podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona zároveň Ústavný súd nastolil tri ústavnoprávne otázky, a to

- prípustnosť nielen späťvzatia podnetu, ale aj jeho obsahovej zmeny,
- veci rozhodnutej (*res iudicata*) a
- podmienok prípustnosti späťvzatia podnetu.

Dispozičná zásada pri manipulácii s podnetom na preskúmanie zákona sa opäť odvíja od subsidiárneho pôsobenia CSP. Zmena podnetu na rozdiel od jeho späťvzatia je pri subsidiárnom použití CSP založená na súhlasnom úkone Ústavného súdu a môže spočívať v

- jeho rozšírení, resp. doplnení,
- podstatnej zmene alebo doplnení rozhodujúcich skutočností tvrdených v podnete.

V CSP sú navyše uvedené aj dôvody, pre ktoré *ex lege* súd nepripustí zmenu žaloby, a to vtedy, ak by

- výsledky doterajšieho konania nemohli byť podkladom na konanie o zmenenej žalobe,
- na konanie v zmenenej žalobe bol vecne alebo kauzálnie príslušný iný súd.

<sup>4</sup> Napríklad rozhodnutie Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/06, v ktorom sa uvádza: „Ústavný súd pripomína, že späťvzatie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov nie je úkonom, ktorému sa v konaní pred ním priznávajú automaticky účinky redúce k zastaveniu konania. Potvrdzuje to aj judikatúra ústavného súdu, ktorá obsahuje nielen súhlas so späťvzatím návrhu, ale aj nesúhlas s takýmto dispozitívnym úkonom navrhovateľa. Túto líniu potvrdil ústavný súd aj v tomto konaní, keď s prvým úkonom, ktorým navrhovateľ vzal späť návrh na začatie konania, nespojil rozhodnutie o zastavení konania, pretože dôvodom na tento úkon navrhovateľa bol pripravený projekt rekodifikácie Trestného poriadku.“

S uvedenými zákonnými dôvodmi nepripustenia zmeny podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona nemal problém ani Ústavný súd. V súvislosti s otázkou zmeny podnetu sa v súvislosti s jeho späťvzatím **v rozhodnutí** sp. zn. PL. ÚS 14/02 vyjadril, že: „*Navrhovateľ však späťvzatím návrhu dal najavo, že nemieni trvať na podstate svojho návrhu ani ho dopĺňať.*“. Prognosticky navyše zauvažoval, že dôvody, pre ktoré skupina poslancov vzala späť, nevyžadujú „*doplnenie návrhu na začatie konania, ktoré nie je možné reálne očakávať.*“.

K princípu oportunity pri zmene návrhu na konanie o súlade právnych predpisov zo strany Ústavného súdu zaujal Ústavný súd pozitívne stanovisko, avšak nepovažuje jeho uplatnenie ako ústavnú povinnosť, ale ako oprávnenie, ktoré je založené na kauzistickom prístupe. V rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 14/02 to vyjadril nasledovne: „*Ústavný súd je síce oprávnený doplniť dôvody, pre ktoré navrhovateľ tvrdí nesúlad právneho predpisu nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily, ale nie je oprávnený (ani povinný) nahradiť taký nedostatok základného predpokladu na rozvinutie procesných vzťahov v konaní o súlade právnych predpisov.*“

Z hľadiska rozhodnutia Ústavného súdu, ktorým, po akceptovaní návrhu na späťvzatie podnetu, zastavil konanie je dôležité posúdenie, či takéto rozhodnutie vytvára prekážku veci rozhodnutej (*res iudicata*) pre podanie iného návrhu alebo nie. Práve pre pozitívne stanovisko Ústavného súdu k späťvzatiu podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona je dôležitý jeho názor na to, či zastavenie konania nevytvára prekážku rozhodnutej veci. Spolu s vecným posúdením splnenia podmienok pre zastavenie konania vytvára jeho názor na prekážku rozhodnutej veci druhé kľúčové východisko pre priznanie právnych účinkov späťvzatia podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona. V rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 21/06 to vyjadril takto: „*Tieto základné východiská, na základe ktorých novelou zákona o lesoch (myslené vo väzbe na ustanovenie § 41 ods. 4 zákona o ústavnom súde, pozri.) boli poznačené viac-menej všetky namietané ustanovenia zákona o lesoch, spolu s názorom ústavného súdu, podľa ktorého späťvzatie návrhu v tomto konaní a jeho zastavenie netvorí prekážku veci rozhodnutej pre prípadný iný návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov (porovnaj PL. ÚS 14/02), viedli k tomu záveru, že ústavný súd nezistil žiadnu ústavnú prekážku,*

*pre ktorú by späťvzatiu návrhu navrhovateľa v tomto konaní nemohol priznať právne účinky. Dôsledkom týchto účinkov je zastavenie konania pre odpadnutie jeho predmetu.*<sup>45</sup>

Vecné posúdenie podmienok pre pripustenie návrhu na späťvzatie podnetu na preskúmanie ústavnosti zákona odvíja Ústavný súd od inštitútu „*rozumnej opory*“, ktorú nachádza pri posudzovaní toho, či zmena právnej úpravy naplnila priamo alebo nepriamo predstavu o konvalidácii ústavnosti zákona. Rozumnú oporu diferencuje podľa toho, či ide už o realizovanú zmenu zákona alebo len o pripravovanú koncepciu zmeny.

Príkladom v tomto smere môže byť notoricky kritizovaná koncepcia mimoriadnych opravných prostriedkov z pohľadu participácie generálneho prokurátora a ministra spravodlivosti, ktorého ústavnosť bola napadnutá podnetom skupiny 31 poslancov z dôvodu, že § 272 a § 276 štvrtá veta zákona č. 141/1961 Zb. o trestnom konaní súdnom nie je v súlade s čl. 47 ods. 3 Ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Podstatou podnetu z 5. marca 2002 bolo to, že možnosť podania sťažnosti v neprospech obvineného je v rozpore so zásadou rovnosti strán v trestnom konaní, pretože sťažnosť pre porušenie zákona môžu podať len zástupcovia štátu (generálny prokurátor a minister spravodlivosti a nie aj obvinený).

Skupina poslancov sa prvýkrát pokúsila o späťvzatie návrhu 18. decembra 2002 s poukazom na pokročilé rekodifikačné práce trestného práva hmotného aj procesného, ktoré mali komplexne riešiť aj inštitút mimoriadnych opravných prostriedkov. Takéto odôvodnenie Ústavný súd neakceptoval a späťvzatie návrhu nepripustil.

Pri druhom pokuse skupina poslancov 22. januára 2004 už argumentovala platnou novelou Trestného poriadku zákonom č. 457/2003 Z. z. Podľa názoru navrhovateľa táto novela síce priamo nezmenila napadnuté ustanovenia Trestného poriadku, ale zmenila koncepciu tohto mimoriadneho opravného prostriedku do tej miery, že navrhovateľ sa rozhodol netrváť na vyslovení nesúladu týchto ustanovení. Ústavný súd v rozhodnutí

<sup>5</sup> Pre porovnanie, konanie o súlade sekundárneho práva Únie so zakladajúcimi zmluvami na Súdnom dvore Európskej únie sa späťvzatím návrhu končí, avšak neskôr je možné podať nový návrh na začatie konania v tej istej veci (pokiaľ by neuplynula lehota na jeho podanie). Pozri bližšie SIMAN, M. a M. SLATAN. *Súdny systém Európskej únie*. Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, 2012, s. 190.

sp. zn. PL. ÚS 14/02: „bez toho, aby analyzoval vzťah medzi pôvodným návrhom na začatie konania a zmenenou koncepciou sťažnosti pre porušenie zákona, konštatuje, že odôvodnenie úkonu, ktorým navrhovateľ teraz vzal späť návrh na začatie konania, má rozumnú oporu v novele Trestného poriadku aj v dôvodovej správe k tým ustanoveniam, ktoré upravujú sťažnosť pre porušenie zákona a postup Najvyššieho súdu Slovenskej republiky v konaní o nej.“

Zaujímavé v tomto smere je opozitné vôtum sudcu M. Babjaka, ktorému sa nezdalo nielen povrchné odôvodnenie zastavenia konania, ale aj to, že „rešpektovanie vôle navrhovateľa návrh vziať späť a zastaviť konanie môžu ísť na úkor obrany ústavnosti“. Z vecného hľadiska podľa sudcu M. Babjaka sa „novela Trestného poriadku sa nedotkla zákonnej úpravy aktívnej legítimácie na podanie SPZ, pretože stále ju môžu podať iba generálny prokurátor a minister spravodlivosti, avšak nie obvinený. Navrhovateľom namietaná ústavná problematickosť takejto právnej úpravy z hľadiska rešpektovania rovnosti strán v súdnom konaní preto pretrváva.“

Malá početnosť rozhodnutí o zastavení alebo nezastavení konania o súlade právnych predpisov na základe spät'vzatia návrhu (väčšina z nich navyše nie je z iniciatívy poslancov) neumožňuje zovšeobecnenia a teda ani odpoveď na drvivú väčšinu otázok otvorených v tomto príspevku a čiastočná nepredvídateľnosť rozhodnutí Ústavného súdu ich zrejme v dohľadnej dobe neumožní.

## Literature

BALOG, B. *Materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky*. Bratislava: Eurokódex, 2014.

SIMAN, M. a M. SLAŤAN. *Súdny systém Európskej únie*. Bratislava: EUROIURIS - Európske právne centrum, 2012.

## Contact – e-mail

jan.svak@flaw.uniba.sk

boris.balog@paneurouni.com



## **Vědecká redakce MU**

prof. Ing. Petr Dvořák, CSc.; PhDr. Jan Cacek, Ph.D.;  
Mgr. Tereza Fojtová; Mgr. Michaela Hanousková;  
prof. MUDr. Lydie Izakovičová Hollá, Ph.D.; doc. RNDr. Petr Holub, Ph.D.;  
doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.; doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.;  
doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.; prof. PhDr. Tomáš Kubíček, Ph.D.;  
doc. RNDr. Jaromír Leichmann, Dr.; PhDr. Alena Mízerová;  
doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.; doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; doc. RNDr. Ondřej Slabý, Ph.D.;  
prof. PhDr. Jiří Trávníček, M.A.; doc. PhDr. Martin Vaculík, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda);  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc.; prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.;  
prof. JUDr. Věra Kalvodová, Dr.; prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.;  
doc. JUDr. Petr Mrkvývka, Ph.D.; doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.;  
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc.; doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

## **DNY PRÁVA 2017 – DAYS OF LAW 2017**

### **Část X. – Vliv výsledku sněmovních voleb na ústavní mechanismy**

**Eds.: Ing. Mgr. Jaroslav Benák, Ph.D.,  
Mgr. Zuzana Vikarská, MJur, MPhil, JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 621 (řada teoretická)

1. vydání, 2018

ISBN 978-80-210-8972-3