

Volebná kaucia: ústavnoprávna revízia po dvadsiatich rokoch

Domin, M.*

DOMIN, M.: Volebná kaucia: ústavnoprávna revízia po dvadsiatich rokoch. Právny obzor, 109, 2026, č. 2, s. 93 – 109. <https://doi.org/10.31577/pravnyobzor.2026.2.01>

Electoral deposit: the revision from a constitutional law perspective after twenty years.

The subject of the article is electoral deposit in relation to elections to the National Council of the Slovak Republic. This institute has been out of the spotlight of Slovak constitutional law scholars for the past few years. However, it came to light again in 2025, when the Minister of the Interior presented proposals for fundamental changes to legal regulation of electoral deposit. The article not only describes the essence of electoral deposit, but also historical context of its introduction into legal order of the Slovak Republic, as well as the position of the Constitutional Court of the Slovak Republic towards it and practical impacts of that institute. Against the background of the proposed changes, the article provides, also based on a brief international comparison, an analysis of the constitutionality of electoral deposit and arguments in favor of its possible deletion from Slovak legal order, or at least its alternation with another institute that would not be in such significant tension with the constitutional principle of free competition of political forces.

Key words: elections, electoral deposit, Constitution of the Slovak Republic, free competition of political forces, passive suffrage

Úvod

Podstata volebnej kaucie, ktorej korene možno hľadať ešte v inštitúte majetkového cenzu,¹ sa dá charakterizovať ako povinnosť subjektu, ktorý sa chce uchádzať o voličské hlasy, uhradiť určenú sumu peňazí, bez ktorej splnenia nebude jeho kandidatúra možná. Táto suma môže byť určená buď presným číslom, alebo môže ísť o násobok určitej hodnoty, spravidla minimálnej alebo priemernej mzdy.² Volebná kaucia je známa nie len v prípade volieb monokratických orgánov, najmä hláv štátov,³ ale aj volieb kolektívnych

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

¹ Porovnaj ŽUKOWSKI, A. Z problematyki depozytów wyborczych na świecie. In *Studia BAS*, 2011, č. 3, s. 32.

² Porovnaj BEZUBIK, K. M., OLECHNO, A. Could the Election Deposit Became an Electoral Qualification? Remarks on the Example of the Election of Head of State. In *Białostockie Studia Prawnicze*, 2016, č. 20, s. 276.

³ Viac k volebnej kaucii vo vzťahu k voľbám hláv štátov pozri napr. v BEZUBIK, K. M., OLECHNO, A. *Could the Election Deposit Became an Electoral Qualification? Remarks on the Example of the Election of Head of State*, s. 273 – 281.

orgánov, predovšetkým parlamentov. Výnimočne sa vyskytuje aj pri lokálnych voľbách (voľbách do orgánov územnej samosprávy).⁴ Pojem „kaucia“ evokuje vratnosť uhradenej peňažnej sumy, a to za splnenia stanovených podmienok.⁵ Ak určené podmienky, spočívajúce v získaní určitého podielu voličských hlasov, dotknutý subjekt nesplní, volebná kaucia prepadáva v prospech štátneho alebo iného verejného rozpočtu.⁶ Volebná kaucia sa vo všeobecnosti môže vzťahovať tak na kandidujúceho jednotlivca, ako aj na politickú stranu alebo koalíciu politických strán predkladajúcu kandidátnu listinu tvorenú viacerými kandidátmi. V podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky ide o druhú z uvedených možností, keďže táto povinnosť zaťažuje politické strany a ich koalície podávajúce kandidátne listiny, a to konkrétne pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) a voľby do Európskeho parlamentu.

Inštitút volebnej kaucie v súčasnosti už možno smelo označiť za tradičnú súčasť slovenského volebného práva, vo vzťahu ku ktorému v ústavnopolitickej praxi, prinajmenšom posledných pár rokov, neboli zaznamenané žiadne osobitné problémy. Aj vzhľadom na uvedené mu v nedávnom období nebola venovaná väčšia pozornosť. To sa však zmenilo v máji 2025, keď minister vnútra a predseda druhej najsilnejšej koalície politickej strany verejne prezentoval viacero návrhov na zmenu pravidiel týkajúcich sa právnej úpravy volieb a politických strán. Súčasťou tohto „balíčka“ bol aj návrh na zmenu pravidiel volebnej kaucie, a to jednak pokiaľ ide o jej výšku, ako aj čo sa týka podmienok, za ktorých splnenia bude uhradená suma volebnej kaucie vrátená. Paragrafové znenie načrtnutých zmien bolo 30. júna 2025 predložené do pripomienkového konania, ktoré sa skončilo 18. júla 2025. Aj keď text predpokladá účinnosť už od 1. decembra 2025,⁷ ku dňu finalizácie rukopisu tohto článku návrh zákona doručený do Národnej rady ešte nebol.⁸

Využívajúc načrtnutý kontext, v ktorého dôsledku sa téma volebnej kaucie opäť dostáva do väčšej pozornosti, nie len laickej, ale aj odbornej verejnosti, si tento príspevok kladie tri základné ciele. Tým prvým je zhodnotiť navrhované zmeny v právnej úprave inštitútu volebnej kaucie, a to s dôrazom na ich zlučiteľnosť s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“).⁹ Druhým cieľom príspevku, ktorý však od toho prvého nemožno úplne systematicky oddeliť, je pokúsiť sa zhodnotiť, či inštitút volebnej kaucie v súčasnosti vôbec plní účel, ktorý mu v minulosti priznal aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej

⁴ Porovnaj ŽUKOWSKI, A. *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, s. 32.

⁵ Existujú však aj výnimky. Jan Filip napríklad poukázal na právnu úpravu v Turecku, ktorá nepredpokladala vracanie volebnej kaucie. Pozri FILIP, J. K. otázke ústavnosti volebných kaucí. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 2, s. 273. Je však otázne, či takto nastavený inštitút možno skutočne označiť za volebnú kauciu. Ako príznačnejšie sa v tomto prípade javí označenie volebný poplatok.

⁶ Porovnaj OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a v Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016, s. 116.

⁷ Porovnaj *Legislatívny proces LP/2025/344*. [online] 19. júl 2025 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/344>.

⁸ Stav k 16. novembru 2025.

⁹ K návrhu na zmenu zákonnej úpravy volebnej kaucie a jej zhodnoteniu stručne (a najmä pre zahraničné publikum) pozri aj v DOMIN, M. Slovakia's Electoral Reform at a Crossroads. In *Verfassungsblog* [online] 3. jún 2025 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://verfassungsblog.de/slovakias-electoral-reform-at-a-crossroads/>.

len „Ústavný súd“; viac v tretej časti príspevku). Ako istú syntézu oboch načrtnutých cieľov možno chápať tretí cieľ, ktorým je načrtnúť ideálny vývoj právnej úpravy v oblasti volebnej kaucie na Slovensku, a to berúc do úvahy aj komparatívny kontext.

1. Volebná kaucia ako súčasť slovenského volebného práva

Ako už bolo naznačené, volebná kaucia má v slovenskom volebnom práve istú tradíciu. Nebola však jeho súčasťou od počiatkov, ktoré na účely tohto článku datujeme do roku 1990. Prvý ponovembrový zákon upravujúci voľby do Národnej rady, resp. do Slovenskej národnej rady, t. j. zákon o voľbách do Slovenskej národnej rady¹⁰, totiž inštitút volebnej kaucie vôbec nepoznal. Súčasťou zákonnej úpravy sa nestal ani prostredníctvom niektorej z početných novelizácií tohto zákona. Skúmaný inštitút nepoznali ani ďalšie volebné zákony platné a účinné v tomto období.¹¹ Do právneho poriadku Slovenskej republiky ho tak zaviedol až zákon o voľbách do Európskeho parlamentu,¹² ktorý bol prijatý 10. júla 2003 a účinnosť nadobudol dňom svojho vyhlásenia v Zbierke zákonov, teda 5. augusta toho istého roku. Keďže nás bude zaujímať volebná kaucia najmä vo vzťahu k voľbám do Národnej rady, uviesť treba, že vo vzťahu k týmto voľbám volebnú kauciu zaviedol v poradí druhý zákon upravujúci parlamentné voľby, čiže zákon o voľbách do Národnej rady.¹³ Tento zákon bol prijatý 13. mája 2004, v Zbierke zákonov publikovaný 29. mája 2004 a účinnosť nadobudol 1. októbra toho istého roka. Prvé voľby do Národnej rady, na ktoré sa inštitút volebnej kaucie aplikoval, tak boli voľby uskutočnené v roku 2006.

Zákon o voľbách do Národnej rady upravil volebnú kauciu v § 18 a § 19. Podľa § 18 ods. 4 bolo potvrdenie o uhradení volebnej kaucie vo výške 500 000 Sk, obligatórnou prílohou kandidátnej listiny politickej strany alebo koalície politických strán. Ustanovenie § 18 ods. 7 dopĺňalo, že volebná kaucia sa uhrádza na osobitný účet Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, a to najneskôr 105 dní pred dňom volieb. Kaucia mala vratný charakter, keďže zákonná úprava v rovnakom ustanovení predpokladala jej vrátenie, konkrétne do jedného mesiaca po vyhlásení výsledkov volieb, a to tým politickým stranám a koalíciám, ktoré získali aspoň tri percentá z celkového počtu platných (odovzdaných) hlasov. Kaucie uhradené tými subjektmi, ktoré nespĺnili uvedenú podmienku, sa stávali príjmom štátneho rozpočtu. Ustanovenie § 19 ods. 1 uzatváralo zákonnú úpravu inštitútu volebnej kaucie pravidlom, v ktorého zmysle sa kandidátne listiny, ku ktorým nebolo pripojené potvrdenie o uhradení volebnej kaucie, nepreskúmavali. Ak ich teda (vtedajšia) Ústredná volebná komisia ani nepreskúmavala, nemohla rozhodnúť ani o ich zaregistrovaní. Pre úplnosť však treba dodať, že z § 18 ods. 9 možno jednoznačne

¹⁰ Zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

¹¹ Išlo o (1) zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí; (2) zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov a o (3) zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov.

¹² Zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu.

¹³ Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

vyvodiť povinnosť zapisovateľa Ústrednej volebnej komisie povinnosť vyzvať subjekt, ktorý podal kandidátnu listinu bez pripojeného potvrdenia o úhrade volebnej kaucie, aby takéto potvrdenie (dodatočne) predložil.

Dôvody, pre ktoré sa súčasťou zákona o voľbách do Národnej rady stal inštitút volebnej kaucie, vysvetľuje dôvodová správa, aj keď pomerne stručne. Dozvedáme sa z nej, že volebná kaucia mala nahradiť dovtedy platnú povinnosť (vzťahujúcu sa len na politické strany bez zastúpenia v Národnej rade) preukázať aspoň 10-tisíc (individuálnych) členov, resp. chýbajúci počet členov alternovať podpismi voličov. Tento mechanizmus, podľa názoru vlády Slovenskej republiky ako predkladateľa návrhu zákona, v praxi vyvolával spory a kontrola podpisov na petičných listinách nebola v plnom rozsahu realizovateľná.¹⁴ Takéto odôvodnenie malo skôr technický charakter, a teda absentovali akékoľvek „hlbšie“ dôvody súvisiace s účelom a účinkami volebnej kaucie ako takej, o ktorých ešte bude reč v ďalšej časti tohto príspevku. Naopak, (možné) napätie inštitútu volebnej kaucie s Ústavou si všimol vtedajší prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“), ktorý schválený zákon o voľbách do Národnej rady nepodpísal a vrátil ho Národnej rade na opätovné prerokovanie.¹⁵ Prezident argumentoval najmä možným nesúlalom s čl. 31 Ústavy, v ktorého zmysle má zákonná úprava politických práv, čiže aj volebného práva v jeho pasívnej rovine, umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl.

Právna úprava volebnej kaucie v zákone o voľbách do Národnej rady bola pomerne stabilná, keďže do derogácie tohto zákona zákonom o podmienkach výkonu volebného práva,¹⁶ ktorý bol prijatý v roku 2014, bola zmenená iba dva razy. Spomedzi týchto zmien je relevantná tá prvá, keďže druhá súvisela s prechodom na menu euro a vo vzťahu k skúmanej problematike znamenala len prepočítanie sumy volebnej kaucie z 500-tisíc Sk na 16 596,96 eura. Tá zaujímavejšia zmena bola realizovaná zákonom č. 464/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov. Citovaný zákon, s účinnosťou od 1. januára 2006, prepísal § 18 ods. 7 zákona o voľbách do Národnej rady. Okrem skrátenia lehoty, v rámci ktorej musí byť volebná kaucia uhradená, konkrétne zo 105 na 90 dní pred dňom volieb, došlo k dvom podstatným úpravám. Tou prvou bolo zníženie hranice získaných hlasov, v ktorej prípade sa volebná kaucia dotknutému kandidujúcemu subjektu vracia. Po novom stačilo získať aspoň dve percentá z celkového počtu platných hlasov. Druhou podstatnou úpravou bolo doplnenie pravidla, podľa ktorého sa volebná kaucia vráti aj tým subjektom, ktorých kandidátna listina nebola zaregistrovaná.¹⁷

¹⁴ Porovnaj všeobecnú časť dôvodovej správy a osobitú časť dôvodovej správy (k § 18) k vládnomu návrhu zákona o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač č. 478, III. volebné obdobie Národnej rady (2002 – 2006).

¹⁵ Porovnaj rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vrátení zákona z 9. marca 2004 o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, č. 1303-2004-BA.

¹⁶ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

¹⁷ Nezaregistrovanie kandidátnej listiny nemalo súvis s neuhradením volebnej kaucie. V zmysle § 20 ods. 1 zákona o voľbách do Národnej rady v znení účinnom od 1. januára 2006 Ústredná volebná komisia nezaregis-

Inštitút volebnej kaucie zostal súčasťou slovenského volebného práva aj po jeho (čiastkovej) kodifikácii, ktorá prebehla v roku 2014. Stal sa súčasťou už spomínaného zákona o podmienkach výkonu volebného práva, konkrétne jeho ustanovení § 50 a § 51 (pokiaľ ide o voľby do Národnej rady). Právna úprava volebnej kaucie z obsahového hľadiska zostala takmer totožná. Jej suma bola mierne zvýšená, a to na 17-tisíc eur, čo však treba považovať skôr za zaokrúhlenie než za skutočné zvýšenie. Rovnako zostalo zachované pravidlo, že uhradená volebná kaucia bude vrátená tým kandidujúcim subjektom, ktoré získali aspoň dve percentá z celkového počtu platných hlasov. Vypadla len norma explicitne určujúca lehotu na uhradenie volebnej kaucie. Keďže však v čase preskúmania kandidátnych listín musí byť jej súčasťou aj doklad o úhrade volebnej kaucie, znamenalo to, že volebná kaucia musela byť uhradená najneskôr 90 dní pred dňom konania volieb, keďže v tejto lehote musela byť podaná aj samotná kandidátna listina.¹⁸ Ustanovenia upravujúce volebnú kauciu v zákone o podmienkach výkonu volebného práva následne pretrvali v nezmenenej podobe.

2. Volebná kaucia pred Ústavným súdom SR

Prezident však nebol jediný, kto mal pochybnosti o ústavnosti inštitútu volebnej kaucie, resp. ústavnosti jeho podoby, v akej bol prostredníctvom zákona o voľbách do Národnej rady zavedený do právneho poriadku Slovenskej republiky. V decembri 2007 bol totiž Ústavnému súdu SR doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 Ústavy, a to vo vzťahu ku všetkým vtedy platným volebným zákonom. Vo vzťahu k zákonu o voľbách do Národnej rady, ako aj zákonu o voľbách do Európskeho parlamentu generálny prokurátor navrhol preskúmať ústavnosť (resp. konštatovať neústavnosť) aj tých ustanovení, ktoré upravovali volebnú kauciu.¹⁹ Konkrétne namietal nesúlad nie len s čl. 31 Ústavy, ktorý garantuje slobodnú súťaž politických síl (rovnako ako prezident vo svojom už spomínanom rozhodnutí), ale okrem iného aj nesúlad s čl. 30 ods. 1, ktorý zakotvuje právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí.

Argumenty generálneho prokurátora možno koncentrovane zhrnúť, ako to urobil aj samotný Ústavný súd, do troch skupín.²⁰ Po prvé, inštitút volebnej kaucie mal znemožňovať slobodnú súťaž politických síl, pretože do tejto súťaže „vpustí“ len tých občanov s pasívnym volebným právom, ktorí sú podporovaní dostatočne ekonomicky silnou politickou stranou. Rozdeľovanie politických síl, v podstate politických strán, podľa schopnosti (ochoty) uhradiť volebnú kauciu, malo predstavovať popretie rovnosti občanov v možnosti podieľať sa na správe verejných vecí. Po druhé, skutočnosť, že politická strana nemá dostatok majetku alebo sponzorov na zloženie volebnej kaucie, nemusí súčasne znamenať

trovala kandidátnu listinu, ktorá nebola v súlade s citovaným zákonom. Konkrétne mohlo ísť napríklad o situáciu, ak kandidátnu listinu podal iný subjekt než zaregistrovaná politická strana alebo ich koalícia.

¹⁸ Porovnaj § 50 ods. 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva v pôvodnom znení.

¹⁹ Okrem volebnej kaucie bolo predmetom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov aj posúdenie ústavnosti prekážky výkonu volebného práva spočívajúcej vo výkone trestu odňatia slobody.

²⁰ Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009, s. 17 a 18.

aj to, že má aj nedostatok voličov. Reprezentatívnosť politickej strany totiž, podľa názoru generálneho prokurátora, môžu preukázať len samotné výsledky volieb. A po tretie, dostatočným opatrením na zabezpečenie funkčnosti Národnej rady, pokiaľ ide o predchádzanie prílišnému triešteniu politickej reprezentácie, mal podľa generálneho prokurátora byť percentuálny volebných prah, ktorý, na rozdiel od volebnej kaucie, neobmedzuje samotnú súťaž politických síl. Ústavný súd sa však s tvrdeniami generálneho prokurátora vo vzťahu k inštitútu volebnej kaucie nestotožnil, keďže v tejto časti jeho návrhu nevyhovel.

Ústavný súd pri prieskume ústavnosti volebnej kaucie do značnej miery vychádzal z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), viažucej sa na čl. 3 dodatkového protokolu (č. 1) k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“). Berúc do úvahy najmä rozhodnutie ESLP vo veci Sukhovetskyy proti Ukrajine²¹ si na prieskum ústavnosti slovenskej volebnej kaucie stanovil metodický postup založený najskôr na posúdení legitímnosti účelu skúmaného inštitútu, následne na jeho primeranosti.

V rámci skúmania účelu volebnej kaucie sa Ústavný súd vyjadril k rôznym do úvahy prichádzajúcim účelom vrátane toho, ktorý je uvedený v dôvodovej správe k zákonu o voľbách do Národnej rady (pozri predchádzajúcu časť článku). Účel vyjadrený v dôvodovej správe odmietol, rovnako ako účel spočívajúci v spoluúčasti politických strán na úhrade volebných nákladov. Ako ústavne akceptovateľný, čiže legitímny účel, identifikoval vytvorenie mechanizmu, ktorý napomáha tomu, aby sa na voľbách zúčastňovali len také politické strany, ktoré (1) majú reálnu šancu na úspech a ktorých (2) skutočným cieľom je získanie poslaneckých mandátov, a nie sebaaprezentácia z iných než volebných dôvodov (napr. vytvorenie podmienok pre budúce komerčné aktivity). Inštitút volebnej kaucie podľa Ústavného súdu prispieva k formovaniu zodpovedného postoja politických strán k ich rozhodnutiu zúčastniť sa na voľbách, ktoré by malo byť prejavom vážnosti ich politických úmyslov.

Pokiaľ ide o primeranosť volebnej kaucie v podobe, ako bola zakotvená v zákone o voľbách do Národnej rady, Ústavný súd skúmal jej výšku. Keďže jej výška, v tom čase 16 596,96 eura, predstavovala približne 25-násobok vtedajšej priemernej mzdy, Ústavný súd ju označil prívlastkom, že je „na hraniciach ústavnej tolerovateľnosti“. Na hraniciach, nie za nimi.²² Záverom rozhodnutia Ústavného súdu teda bolo konštatovanie ústavnej konformnosti volebnej kaucie vo vtedy skúmanej podobe.

Priblížené rozhodnutie Ústavného súdu však nebolo prijaté bezvýhradne. Stalo sa predmetom kritiky niektorých konštitucionalistov,²³ ako aj niektorých sudcov Ústavného súdu, keďže nebolo jednomyselné. Zaujímavé a argumentačne vydarené odlišné stanovisko k nemu pripojil sudca L. Mészáros.²⁴ Vo svojom stanovisku vyjadril nesúhlas s in-

²¹ Rozhodnutie ESLP vo veci Sukhovetskyy proti Ukrajine z 28. marca 2006, sťažnosť č. 13716/02.

²² Na porovnaní: vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu, pri ktorých bola volebná kaucia len na úrovni 1 659,70 eura, Ústavný súd jednoznačne konštatoval jej primeranosť, a to bez akýchkoľvek výhrad.

²³ Porovnaj napr. LALÍK, T. Politické práva. In FRIDRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013, s. 133.

²⁴ Porovnaj odlišné stanovisko sudcu L. Mészárosova k rozhodnutiu pléna Ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/08.

štitútom volebnej kaucie ako takým, a to osobitne s dôrazom na transformujúcu sa spoločnosť, za ktorú vtedy (a možno ešte aj dnes) bolo Slovensko možné považovať. Judikatúru EŠLP, z ktorej väčšinové rozhodnutie vychádzalo, sudca Mészáros označil len za akýsi základný štandard pre členské štáty Rady Európy. Berúc do úvahy osobitosti posttotalitných krajín, teda aj Slovenskej republiky, bol však toho názoru, že limity na obmedzenie volebného práva treba posudzovať prísnejšie. Ustanovenie čl. 31 Ústavy podľa neho slúži ako prevencia proti obmedzovaniu politickej súťaže, resp. aj proti čomu i len náznakom takéhoto obmedzenia. V zmysle citovaného ustanovenia, odkazujúc na názor J. Filipa,²⁵ vo svojom stanovisku tvrdil, že vykonávacie zákony nemôžu slobodnú súťaž politických síl obmedzovať, ale, naopak, majú ju chrániť. To, že volebnú kauciu ako limit súťaže politických síl vytvárajú samotné politické strany (ktoré boli v čase jej zavedenia pri moci), podľa L. Mészárosa pripomína „*príbeh o tých, čo vyšli na poschodie a potom vytiahli rebrík*“. Okrem uvedeného zastával L. Mészáros názor, že samotný cieľ sledovaný volebnou kauciou, teda odradenie od kandidatúry subjekty, ktoré to s ňou nemyslia vážne, je nelegitímny. Takýto prístup podľa neho vytvára dve kategórie politických strán, konkrétne tie, ktoré sú autentické, a tie ostatné. Pritom všetky strany splnili pre svoj vznik rovnaké podmienky. Nepotrebnosť volebnej kaucie, vychádzajúc z jej účelu, L. Mészáros dokladoval aj štatistikami týkajúcimi sa počtu kandidujúcich subjektov v jednotlivých parlamentných voľbách pred zavedením skúmaného inštitútu. A, napokon, odlišné stanovisko poukazuje aj na fakt, že obmedzovanie kandidatúry vo forme volebnej kaucie je lepšie odôvodniteľné vo väčšinových volebných systémoch, osobitne tých jednomandátových. K poslednému z uvedených argumentov sa žiada dodať, že z komparatívneho výskumu možno skutočne vyvodiť, že inštitút volebnej kaucie sa uplatňuje viac vo väčšinových, prípadne zmiešaných volebných systémoch, než v tých proporcionálnych.²⁶

3. Volebná kaucia a jej účel v praxi

V predchádzajúcej časti príspevku bol priblížený účel volebnej kaucie, ktorý je podľa názoru Ústavného súdu legitímny a ktorý, v spojení s primeranosťou výšky, robí z volebnej kaucie inštitút konformný s Ústavou. V skratke ide o odradenie tých politických strán od kandidatúry, ktoré (1) nemajú reálnu šancu na volebných úspech a ktorých (2) skutočným cieľom kandidatúry je sebaaprezentácia z iných než volebných dôvodov. Aj napriek vlastným výhradám k tomuto účelu, ktoré budú rozvité v ďalšej časti článku, sa v tejto časti pokúsime zhodnotiť, či identifikovaný účel volebná kaucia v praxi skutočne plní (plnila). V rámci empirického výskumu sme sa pozreli na všetky voľby do Národnej rady, ktoré sa uskutočnili od zavedenia inštitútu volebnej kaucie. Konkrétne išlo o šesť volieb konaných v rokoch 2006, 2010, 2012, 2016, 2020 a 2023.

Prvým ukazovateľom, na ktorý bola zameraná pozornosť, bol počet politických strán vrátane ich koalícií, ktorých kandidátne listiny boli zaregistrované. Cieľom bolo porov-

²⁵ Porovnaj FILIP, J. *K otázkam ústavnosti volebných kaucí*, s. 277.

²⁶ Porovnaj ŻUKOWSKI, A. *Z problematyki depozytów wyborczych na świecie*, s. 33.

nať, či tento počet v porovnaní s počtom viažucim sa na voľby, v ktorých prípade sa volebná kaucia neuplatňovala (voľby konané v rokoch 1994, 1998 a 2002), poklesol. Ak by volebná kaucia jednoznačne plnila účel spočívajúci v odradení politických strán od kandidatúry, mal by počet zaregistrovaných kandidátnych listín klesať. V posledných voľbách do Národnej rady pred zavedením volebnej kaucie, t. j. vo voľbách v roku 2002, sa o priazeň voličov uchádzalo 26 politických strán.²⁷ ²⁸ V porovnaní s predchádzajúcimi voľbami, čiže voľbami uskutočnenými v rokoch 1994 (18) a 1998 (17), možno identifikovať nárast počtu kandidujúcich strán, takže snaha o ich zníženie, aj prostredníctvom inštitútu volebnej kaucie, sa javí ako odôvodnená. V prvých dvoch voľbách po zavedení volebnej kaucie, vo voľbách, ktoré sa uskutočnili v roku 2006 a 2010, síce k poklesu kandidujúcich strán skutočne došlo, keďže sa ich počet znížil z 26 na 21 a následne na 18, avšak celkové výsledky za skúmané obdobie už také jednoznačné nie sú. V ďalších voľbách v poradí, vo voľbách konaných v roku 2012, totiž došlo k výraznému nárastu počtu kandidátnych listín, a to na 26, čiže na rovnaký počet ako pred zavedením volebnej kaucie. Nasledujúce voľby, t. j. voľby uskutočnené v rokoch 2016, 2020 a 2023, síce priniesli opäť pokles počtu kandidujúcich subjektov, avšak nie výrazný. Konkrétne išlo o 23, 24, resp. 25 kandidujúcich politických strán. Celkovo teda možno konštatovať, že inštitút volebnej kaucie nevedol k podstatnému zníženiu počtu politických strán, ktoré sa zúčastňujú na voľbách do Národnej rady.²⁹ Počas posledných troch volieb dokonca možno vidieť trend ich mierneho nárastu. V zatiaľ posledných voľbách (rok 2023) ich počet bol dokonca takmer rovnaký ako v posledných voľbách, pri ktorých sa volebná kaucia neuplatňovala (rok 2002). To, či uvedený záver možno interpretovať tak, že volebná kaucia neodradila od kandidatúry subjekty, ktoré to s ňou nemyslia vážne, resp. nemajú vôbec šancu na úspech, nie je možné jednoznačne konštatovať. Skôr sa však možno prikloniť, aj so zreteľom na iný ďalej analyzovaný ukazovateľ, k odpovedi, že neodradila.

Ďalší ukazovateľ, ktorý bol predmetom záujmu, boli kandidátne listiny, ktoré získali menej ako 2 percentá platných hlasov voličov, t. j. neprekročili platnú hranicu pre vrátenie volebnej kaucie. Keďže účelom inštitútu volebnej kaucie má byť odradiť od kandidatúry subjekty bez reálnej šance na úspech, dalo by sa očakávať, že počet kandidátnych listín, ktoré nedokážu získať ani 2 percentá hlasov, by mohol klesať, prípadne aspoň nebude stúpať. Ani v prípade tohto ukazovateľa však empirické dáta zrejme nemožno jednoznačne interpretovať tak, že inštitút volebnej kaucie by postupne spôsoboval pokles kandidatúry tých politických strán, ktoré nemajú reálnu šancu na zisk poslaneckých mandátov. V pr-

²⁷ V tejto časti článku sa pod pojmom „politická strana“ budú mať na mysli aj koalície politických strán. Rozhodujúci, na účely empirickej analýzy, je totiž celkový počet podaných a najmä zaregistrovaných kandidátnych listín, bez ohľadu na to, či išlo o kandidátne listiny jednej politickej strany alebo koalície viacerých politických strán.

²⁸ Všetky štatistické údaje použité na spracovanie tejto časti príspevku boli získané na portáli Štatistického úradu Slovenskej republiky venovaného voľbám a referendum. Pozri *Voľby a referendum*. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://volby.statistics.sk/>.

²⁹ Priemerný počet kandidátnych listín zaregistrovaných pre voľby do Národnej rady konaných po zavedení volebnej kaucie (voľby v rokoch 2006, 2010, 2012, 2016, 2020 a 2023) bol 22,8.

vých voľbách po zavedení volebnej kaucie (rok 2006) celkovo 13 politických strán neprekročilo prah 2 percent voličských hlasov, pričom súhrne tieto strany získali 4,54 percenta hlasov. Nasledujúce voľby (rok 2010) priniesli pokles takýchto politických strán na 9, pričom súhrne získali 5,21 percenta hlasov. Voľby v roku 2012 však priniesli diametrálne odlišné výsledky, keď počet kandidátnych listín, ktoré nezískali ani 2 percentá hlasov, stúpil až na dvojnásobok, čiže na číslo 18. Spoločne tieto kandidátne listiny získali až 10,39 percenta hlasov. Zostávajúca trojica skúmaných volieb (roky 2016, 2020 a 2023) priniesla pokles neúspešných subjektov na 13, 11, resp. 14, pričom ich súhrnný zisk predstavoval 4,12, 1,68 a 2,37 percenta zo všetkých platných hlasov.

Ako už bolo uvedené, inštitút volebnej kaucie by mal od volebnej účasti odradiť subjekty, ktoré nemajú skutočný (autentický) záujem o úspech vo volebnej súťaži, a teda nemajú záujem o získanie mandátov v Národnej rade, ale ich skutočným cieľom je seba-reprezentácia z iných než volebných dôvodov. Ak by volebná kaucia tento cieľ plnila úplne a bez výnimiek, medzi kandidujúcimi subjektmi by sme charakterizované politické strany nemali nájsť. A predsa, prinajmenšom jeden subjekt, u ktorého zrejme nie sú pochybnosti o tom, že jeho skutočným cieľom nebolo získať poslanecké mandáty a podieľať sa na správe verejných vecí, nájdeme. Ide o subjekt s názvom *Paliho Kapurková, veselá politická strana* (ďalej len „*Paliho Kapurková*“)³⁰. Kandidátka listina tejto politickej strany bola zaregistrovaná pre voľby do Národnej rady uskutočnené v roku 2010. Uvedené znamená, že uhradila volebnú kauciu.³¹ To, že išlo skôr o recesistický subjekt než o autentickú politickú stranu, možno vyvodiť, okrem iného, aj z jej názvu. Okrem samotného adjektíva „veselá“ to indikuje aj slovo „kapurková“, ktoré v šarišskom i zemplínskom nárečí znamená posledný či záverečný pohárik (alkoholu).³² Podstatnou indíciou je aj to, že *Paliho Kapurková* mala len jediného člena a jediného kandidáta na poslanca, ako aj to, že za jej vznikom mal stáť odborník na reklamu a marketing.³³ Ten mal žiadať o registráciu ochrannej známky totožnej s menom dotknutej politickej strany, a to vo vzťahu k tovarom ako pivo, víno či liehoviny.³⁴ Stručne priblížený prípad jasne preukazuje, že inštitút volebnej kaucie nie je schopný, prinajmenšom vo vtedy platnej podobe (najmä pokiaľ ide o výšku volebnej kaucie), z volebnej súťaže vyradiť subjekty, ktoré o ňu vlastne ani nemajú záujem. To, či by subjekty typu *Paliho Kapurková* od účasti vo voľbách odradila vyššia volebná kaucia, je špekulatívne. Koľko by to muselo byť? 50 000 eur či 500 000 eur?

³⁰ Pre podrobnosti k dotknutej politickej strane a jej histórii pozri výpis z registra politických strán. *Výpis z registra politických strán a politických hnutí*. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: https://rez.vs.minv.sk/PolitickeStrany/detail?id_spolok=153191.

³¹ *Paliho Kapurková* vo voľbách do Národnej rady v roku 2010 získala 14 576 hlasov, čo predstavovalo 0,57 % z celkového počtu platných hlasov. Aj keď išlo o podiel výrazne nižší než potrebné 2 %, ani zďaleka nešlo o najmenej úspešnú politickú stranu v daných voľbách.

³² Pozri *Närečie.sk* [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://narecie.sk/kapurkov%C3%A11>.

³³ Pozri *Paliho Kapurková, veselá politická strana končí*. [online] 11. november 2013 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://www.teraz.sk/slovensko/paliho-kapurkova-strana-koniec/64226-clanok.html>.

³⁴ Pozri *Paliho Kapurková zvolala brífing. Na otázky neodpovedala*. [online] 16. marec 2010 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/5288131/paliho-kapurkova-zvolala-brifing-na-otazky-neodpovedala.html>.

Vychádzajúc z uvedených údajov možno konštatovať, že aj napriek skutočnosti, že spracované empirické dáta sú do značnej miery obmedzené, nie je možné jednoznačne dospieť k záveru, že inštitút volebnej kaucie, prinajmenšom v jeho doteraz priblíženej podobe, úplne a bez výhrad plnil účel, ktorý mu „prisúdil“ Ústavný súd.

Záverom tejto časti ešte krátky exkurz k niekoľkým známym prípadom, keď politická strana volebnú kauciu neuhradila. Prvý sa síce týka volieb do Európskeho parlamentu, no účel volebnej kaucie, ktorý bol opakovane na predchádzajúcich riadkoch pripomenutý, je aj vo vzťahu k týmto voľbám rovnaký. V roku 2009 odmietla uhradiť volebnú kauciu *Slovenská ľudová strana* tvrdiac, že predstavuje diskriminačný inštitút, ktorý je v rozpore tak s Ústavou, ako aj s Dohovorom. Dôsledkom takéhoto postupu, v súlade so zákonom, bolo nezaregistrovanie kandidátnej listiny dotknutej politickej strany. Tá sa následne obrátila na Najvyšší súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší súd“), ktorý však jej návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidátnej listiny zamietol. Otázku ústavnosti volebnej kaucie Najvyšší súd neskúmal, vlastnými slovami z dôvodu nedostatku času, keďže mal zákonnú povinnosť o návrhu rozhodnúť v päťdňovej lehote. Súčasne však odkázal na už spomínané rozhodnutie Ústavného súdu, ktoré neústavnosť volebnej kaucie neidentifikovalo.³⁵ Zaujímavosťou je, že predsedom vtedajšej Ústrednej volebnej komisie sa, na základe žrebu, stal práve nominant dotknutej politickej strany. Po tom, ako vyšlo najavo, že *Slovenská ľudová strana* volebnú kauciu neuhradila, z funkcie predsedu odstúpil.³⁶ Druhý známy prípad neuhradenia volebnej kaucie sa nedostal, prepožičajúc si trestnoprávnu terminológiu, do štádia dokonania. Volieb do Národnej rady konaných v roku 2020 sa, z dôvodu nedostatku finančných prostriedkov na úhradu volebnej kaucie, nezúčastnila *Komunistická strana Slovenska*. Išlo o prvé voľby od vzniku samostatnej Slovenskej republiky, na ktorých sa dotknutá politická strana nezúčastnila.³⁷

4. Budúcnosť volebnej kaucie

Volebná kaucia nie je, z komparatívneho hľadiska, úplne ojedinelým právnym inštitútom. Avšak, rovnako ju nemožno považovať ani za univerzálne využívaný inštitút. Vo vzťahu k parlamentným voľbám sa uplatňuje napríklad v Írsku, Litve, Lotyšsku či v Spojenom kráľovstve. Naopak, uhradenie volebnej kaucie nie je *conditio sine qua non* pre kandidatúru do parlamentov Maďarska, Nemecka, Poľska či Španielska. V susednej Českej republike zákonná úprava volebnú kauciu pozná len vo vzťahu ku kandidatúre do hornej komory parlamentu. Zaujímavým riešením je to holandské. Volebná kaucia je tam totiž povinná len pre tie politické strany, ktoré sa chcú zúčastniť volieb po prvý raz, resp. pre tie, ktoré v predchádzajúcich voľbách nezískali žiadny parlamentný mandát.

³⁵ Pozri uznesenie Najvyššieho súdu, sp. zn. 5 Sv 1/2009 zo 14. apríla 2009.

³⁶ Pozri *SLS neuspela pre eurovoľby na Najvyššom súde*. [online] 30. apríl 2009 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://domov.sme.sk/c/4823131/sls-neuspela-pre-eurovolby-na-najvyssom-sude.html>.

³⁷ Pozri *Komunisti nejdu po 30 rokoch do volieb: vytiahli Husáka, ale nedokázali zaplatiť 17-tisíc eur*. [online] 2. december 2009 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://dennikn.sk/1672116/komunisti-nejdu-po-30-rokoch-do-volieb-vytiahli-husaka-ale-nedokazali-zaplatit-17-tisic-eur/>.

Inštitút volebnej kaucie je známy aj mimo Európy. Uplatňuje sa napríklad v Japonsku, Kórejskej republike či na Novom Zélande. V podmienkach Nového Zélandu, vychádzajúc zo špecifik jeho zmiešaného volebného systému, existujú dva druhy volebnej kaucie. Tú vo výške 300 novozélandských dolárov platia samostatne kandidujúci jednotlivci, zatiaľ čo výška 1 000 dolárov je určená pre kandidátne listiny politických strán.³⁸ V nie zanedbateľnom rozsahu je inštitút volebnej kaucie známy aj africkým štátom, kde, vzhľadom na nízke bohatstvo týchto štátov, je volebná kaucia vnímaná ešte problematickejšie.³⁹ Volebná kaucia, presnejšie výnimka z povinnosti ju uhradiť, môže byť využitá ako nástroj na dosiahnutie iných legitímnych cieľov. Napríklad dolná komora parlamentu v Konžskej demokratickej republike pred niekoľkými rokmi schválila návrh zákona, podľa ktorého by sa úhrada volebnej kaucie odpustila tým subjektom, ktoré by na svojej kandidátnej listine umiestnili aspoň 50 percent žien.⁴⁰

Donedávna bola volebná kaucia súčasťou podmienok registrácie pre federálne voľby aj v Kanade. V roku 2017 však Najvyšší súd provincie Alberta (*Court of King's Bench of Alberta*) konštatoval,⁴¹ že povinnosť uhradiť volebnú kauciu vo výške 1 000 kanadských dolárov je v rozpore s kanadskou Chartou práv a slobôd (*Canadian Charter of Rights and Freedoms*), ktorá je súčasťou kanadskej ústavy. Tá totiž garantuje každému občanovi Kanady nie len právo voliť, ale aj právo uchádzať sa o členstvo v parlamente. Kanadský súd však nebol jediný, ktorý konštatoval neprípustnosť volebnej kaucie. Ešte v medzivojnovom období, konkrétne v roku 1927, Štátny súd v Nemecku dospel k záveru, že volebná kaucia porušuje všeobecnosť a rovnosť volebného práva. Bol totiž toho názoru, že volebné právo nemožno viazať na podmienky, ktoré nemôže splniť každý, a teda ani na podmienku majetkového charakteru.⁴² Z novších rozhodnutí proti inštitútu volebnej kaucie treba spomenúť najmä rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky z roku 2001,⁴³ v ktorom bol konštatovaný rozpor volebnej kaucie s ústavným princípom slobodnej súťaže politických síl. Proti volebnej kaucii sa v roku 2015 vyslovila aj britská volebná komisia (*the Electoral Commission*), celoštátny orgán príslušný pre regulovanie volieb a financovania politických strán. Podľa jej názoru volebná kaucia nepredstavuje vhodné kritérium pre zabezpečenie prístupu k pasívnemu volebnému právu.⁴⁴ Volebná kaucia

³⁸ Porovnaj *Becoming a candidate*. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://elections.nz/guidance-and-rules/candidate-hub/becoming-a-candidate/>.

³⁹ Podrobnejšie k volebnej kaucii vo vybraných afrických štátoch v JOHNSON MATHENJWA, M. Election Deposit and Democracy in Developing Countries: A Comparative Overview in Selected Southern African Development Community Countries. In *Journal of African Elections*, 2017, č. 1, s. 180 – 198.

⁴⁰ Porovnaj *No deposit fee for parties that submit a list with 50 percent women candidacy*. [online] 17. august 2022 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://www.idea.int/news/no-deposit-fee-parties-submit-list-50-percent-women-candidacy>.

⁴¹ Išlo o rozhodnutie Szuchewycz proti Kanade z 25. októbra 2017. Toto rozhodnutie je, v súlade s tamojšou praxou, uplatňované na celokanadskej úrovni, a to aj napriek skutočnosti, že išlo o rozhodnutie „len“ provinčného súdu. Pre podrobnosti pozri *Prospective candidates no longer required to pay deposit*. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://www.elections.ca/content.aspx?section=med&document=nov0817&dir=pre&lang=e>.

⁴² Porovnaj FILIP, J. *K otázke ústavnosti volebných kaucí*, s. 280.

⁴³ Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 z 24. januára 2001.

⁴⁴ Pozri *Scrap the £500 deposit to run for parliament, says Electoral Commission*. [online] 13. január 2015 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://www.theguardian.com/politics/2015/jan/13/scrap-500-deposit-to-run-for-parliament-says-electoral-commission>.

využívaná pri voľbách do dolnej komory britského parlamentu je pritom stanovená na úrovni 500 libier. Z predchádzajúcich 150 libier bola na súčasnú úroveň zvýšená prostredníctvom zákona o reprezentácii ľudu v roku 1985 (*the 1985 Representation of the People Act*). Zaujímavosťou je, že pôvodný návrh počítal až s výškou 1 000 libier.⁴⁵

Naopak, nájdú sa aj súdne rozhodnutia, ktorých záverom nebolo konštatovanie neústavnosti inštitútu volebnej kaucie.⁴⁶ Okrem už priblíženého slovenského prípadu (tretia časť článku) možno spomenúť rozhodnutia Ústavného súdu Ukrajiny z roku 2002, Ústavnej komory Najvyššieho súdu Estónska z roku 2003, Ústavného súdu Rumunska z roku 2008 či Ústavného súdu Litvy z roku 2012. Posledný z menovaných konštatoval ústavnosť volebnej kaucie vo vzťahu ku všetkým druhom volieb vrátane volieb parlamentných. Vo vzťahu k parlamentným voľbám odobril volebnú kauciu vo výške jednej priemernej mesačnej mzdy, pokiaľ ide o kandidáta v jednomandátových volebných obvodoch, resp. vo výške dvadsiatich priemerných mesačných miezd, v prípade kandidátnej listiny podávanej politickým subjektom pre viacmandátový volebný obvod.⁴⁷

Volebná kaucia ako inštitút nie je neprípustná ani podľa Benátskej komisie, čiže Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva, ktorá je poradným orgánom Rady Európy. Tá sa k volebnej kaucii vyjadrila vo svojom Kódexe dobrej praxe vo volebných veciach (*Code of Good Practice in Electoral Matters*). Uviedla v ňom, že volebná kaucia ako taká neporušuje štandardy demokratických volieb. Avšak, ak je vyžadovaná, musí byť vratná v prípade, ak dotknutý kandidát alebo politická strana prekročí určitý podiel hlasov (anglické znenie používa výraz „*exceed a certain score*“). Súčasne však tak výška volebnej kaucie, ako aj vyžadovaný podiel hlasov nesmú byť neprimerane vysoké.⁴⁸ Štandardy vyžadované Benátskou komisiou však možno označiť za minimálne. Povedané inými slovami, členské štáty Rady Európy, Slovenskú republiku nevynímajúc, si v rámci vnútroštátnej právnej úpravy môžu zakotviť prísnejšie pravidlá. V danom kontexte prísnejšie znamená, že podmienka volebnej kaucie existovať vôbec nemusí.

Vráťme sa však k slovenskému návrhu na zmenu pravidiel týkajúcich sa volebnej kaucie. Legislatívny návrh, ktorého stav bol priblížený v úvode príspevku, predpokladá dve podstatné zmeny v inštitúte volebnej kaucie. Po prvé, predpokladá zvýšenie sumy volebnej kaucie zo 17 000 eur na 50 000 eur. Po druhé, predpokladá zvýšenie podielu získaných (platných) hlasov voličov, pri ktorých sa má volebná kaucia politickej strane vrátiť, a to z 2 na 5 percent.

V rámci odôvodnenia zmien vo volebnej kaucii rekapituluje legislatívny návrh účel volebnej kaucie, ktorý je zhodný s účelom, ktorý bol prezentovaný v tomto príspevku

⁴⁵ Porovnaj COLE, M. The Role of the Deposit in British Parliamentary Elections. In *Parliamentary Affairs*, 1992, č. 1, s. 77.

⁴⁶ Porovnaj OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a v Slovenskej republike*, s. 116 a 117.

⁴⁷ Dotknuté rozhodnutie je dostupné v anglickom jazyku na internetových stránkach litovského ústavného súdu. Pozri *Constitutional Court of the Republic of Lithuania* [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://lrkt.lt/en/court-acts/search/170/ta1070/content>.

⁴⁸ Porovnaj *Code of Good Practice in Electoral Matters*. [online] [cit. 2025-10-09], s. 9. Dostupné na: https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%2026115%20GBR.pdf.

(tretia časť). Vo vzťahu k zvýšeniu sumy kaucie návrh uvádza len to, že (1) volebná kaucia nebola od jej zavedenia zvyšovaná (s výnimkou zaokrúhlenia, ktoré sme už spomínali v druhej časti tohto článku) a že (2) jej výška na úrovni 17 000 eur už nepredstavuje dostatočne relevantnú sumu na preukázanie vážnosti kandidatúry. To, prečo to tak (už) nie je, sa však v odôvodnení nedočítame. Primeranosť novej výšky volebnej kaucie sa legislatívny návrh snaží odôvodniť porovnaním s limitom nákladov, ktoré môže kandidujúca politická strana vynaložiť v rámci volebnej kampane pred voľbami do Národnej rady, ktorý predstavuje 3 000 000 eur.⁴⁹ Opäť absentuje podrobnejšie odôvodnenie, najmä vysvetlenie súvisu medzi oboma inštitútmi, t. j. volebnej kaucie na jednej strane a limitu nákladov na vedenie volebnej kampane na strane druhej. Limit nákladov totiž neznamená, že politická strana musí na vedenie svojej kampane sumu 3 000 000 eur aj skutočne vynaložiť. Naznačený súvis medzi oboma inštitútmi by sa dal vidieť jedine v prípade, ak by limit nákladov bol najnižší prípustný, a nie najvyšší prípustný.

Vo vzťahu k zvýšeniu percentuálnej hranice na vrátenie volebnej kaucie, ktoré je, ako ešte ďalej odôvodníme, závažnejšou zmenou, legislatívny návrh len lakonicky konštatuje, že vrátenie kaucie pri získaní 2 percent hlasov nespĺňa účel preukazovania vážnosti kandidatúry. To, že výška sumy volebnej kaucie nebola zvyšovaná v podstate 20 rokov, je fakt, a ak to dáme do vzťahu s rastom priemernej mzdy, ktorú ako relevantný ukazovateľ vzal do úvahy aj Ústavný súd (pozri tretiu časť článku), samotné zvýšenie sumy kaucie sa dá racionálne odôvodniť. Suma 17 000 eur dnes totiž reálne nepredstavuje sumu rovnú 17 000 eur pred dvadsiatimi rokmi. Reálna hodnota peňazí klesá a nominálna výška priemernej mzdy stúpa. Od zavedenia volebnej kaucie vzrástla priemerná mesačná mzda približne 2,5-násobne,⁵⁰ zatiaľ čo navrhované zvýšenie volebnej kaucie je takmer až trojnásobné. Percentuálna hranica získaných hlasov na vrátenie volebnej kaucie, konkrétne jej zvýšenie, sa však zvýšením priemernej mesačnej mzdy odôvodniť nedá. Ak by sme preto chceli byť, zjednodušene povedané, ekonomicky dôslední, ako akceptovateľné by sa mohlo javiť len zvýšenie sumy volebnej kaucie, aj to možno o čosi nižšie. Podľa niektorých názorov neúmerne vysoká volebná kaucia, za ktorú by sa, so zreteľom na približené ekonomické ukazovatele, dala označiť aj tá navrhovaná, predstavuje (skryté) ohrozenie princípu rovnosti volebného práva.⁵¹

Štvrtá časť príspevku dospela k záverom, ktoré sa dajú interpretovať tak, že volebná kaucia v podmienkach Slovenskej republiky neplní identifikovaný účel. V takomto prípade riešenie, s ktorým prichádza približený návrh, t. j. sprísnenie volebnej kaucie v podobe zvýšenia jej sumy a zvýšenia percentuálnej hranice hlasov na jej vrátenie, sa môže javiť ako logické riešenie. Avšak, je tu ešte jedna alternatíva, a to úplné vypustenie inšti-

⁴⁹ Porovnaj § 3 ods. 1 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov.

⁵⁰ Porovnaj *Vývoj priemernej mzdy. Finančný kompas*. [online] [cit. 2025-09-11]. Dostupné na: <https://www.financnykompas.sk/grafy/vyvoj-priemernej-mzdy> alebo *História a vývoj priemernej mzdy od roku 1993 po súčasnosť*. [online] [cit. 2025-09-11]. Dostupné na: <https://www.opytajsautovnika.sk/historia-vyvoj-priemernej-mzdy/>.

⁵¹ Porovnaj HORSKÁ, Z. Politické svobody. In KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 358.

tútu volebnej kaucie zo slovenského právneho poriadku. K tejto alternatíve sa prikláňame. Okrem toho, že zvýšenie percentuálnej hranice môže priniesť istý „odstrašujúci“ efekt (*chilling effect*) pre menšie politické strany, najzávažnejším problémom volebnej kaucie zostáva podstata tohto inštitútu ako taká, resp. jej účel. Približené rozhodnutie Ústavného súdu, ktorý neidentifikoval rozpor volebnej kaucie s ústavným princípom zakotveným v čl. 31 Ústavy, totiž nepovažujeme za správne. Naopak, skôr sa vieme stotožniť s odlišným stanoviskom sudcu L. Mészárosa.

Slobodná súťaž politických síl, ktorá je garantovaná čl. 31 Ústavy, nachádza svoj výraz, ako opakovane konštatoval aj samotný Ústavný súd, predovšetkým vo voľbách.⁵² Vo vzťahu k voľbám do Národnej rady to platí o to viac, keďže tieto voľby možno označiť za najvýznamnejšie, lebo ich výsledkom nie je len kreovanie ústavodarného a zákonodarného orgánu, ale (nepriamo) aj kreovanie vlády Slovenskej republiky ako vrcholného orgánu výkonnej moci. Obsahom čl. 31 nie je tradičné (ľudské) právo, ale skôr ústavný princíp či interpretačné pravidlo, ktoré je adresované, aj keď nie len, no najmä Národnej rade ako zákonodarcovi.⁵³ Vo vzťahu k Národnej rade citovaný ústavný článok vymedzuje hranice tvorby zákonov upravujúcich politické práva⁵⁴ vrátane volebného práva v jeho pasívnej rovine. V tejto súvislosti možno súhlasiť s L. Cibulkom, ktorý konštatoval, že čl. 31 predstavuje ústavný príkaz pre Národnú radu, aby pri prijímaní zákonov, ktoré upravujú politické práva, *bezvýhradne* (zvýraznil autor tohto článku) rešpektovala slobodnú súťaž politických síl ako základný princíp demokratickej spoločnosti⁵⁵ a že slobodná súťaž má byť bázou rovnakých šancí *pre všetky* politické sily (zvýraznil autor tohto článku).⁵⁶ Inštitút volebnej kaucie, ako už bolo spomenuté aj v rámci odlišného stanoviska sudcu Ústavného súdu L. Mészárosa, však rozdeľuje politické sily (politické strany) na tie, ktoré by mali byť tzv. autentické, teda tie, ktoré sa chcú na volebnej súťaži skutočne zúčastniť, a na tie ostatné. Navyše, ako si zas pozorne všimol J. Filip, ústavná úprava slobodnej súťaže politických síl, ani tá česká, ani tá slovenská, výslovne nepredpokladajú možnosť obmedzenia slobodnej súťaže politických síl.⁵⁷ V súvislosti s ustanoveniami garantujúcim konkrétne politické práva, Ústava, naopak, možnosť ich obmedzenia, pri zachovaní proporcionality, pripúšťa. Zákonná úprava, teda aj úprava upravujúca podrobnosti o organizácii a priebehu volieb do Národnej rady, ktorá je v súčasnosti predmetom zákona o podmienkach výkonu volebného práva, tak má slobodnú súťaž politických síl chrániť a podporovať, nie obmedzovať. O to viac to platí v prípade, ak volebná kaucia ako inštitút v praxi svoj účel zrejme nedokázala naplniť.

⁵² Porovnaj napríklad nález sp. zn. PL. ÚS 19/98 z 15. októbra 1998, uznesenie sp. zn. PL. ÚS 82/07 z 31. októbra 2007, nález sp. zn. PL. ÚS 18/07 zo 6. februára 2008 či uznesenie sp. zn. PL. ÚS 20/2019 z 13. novembra 2019.

⁵³ Zhodne aj LALÍK, T. *Politické práva*, s. 132.

⁵⁴ Porovnaj aj CIBULKA, L. Čl. 31. In ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 230 alebo KRUNKOVÁ, A. Čl. 31. In OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zv. I. (základné princípy a ľudské práva). Bratislava : Wolters Kluwer, 2021, s. 482.

⁵⁵ CIBULKA, L. Čl. 31, s. 230.

⁵⁶ Tamže, s. 231

⁵⁷ Porovnaj FILIP, J. *K otázke ústavnosti volebných kaucí*, s. 279.

Záver

V roku 2026 si pripomíname 20 rokov od prvých volieb do Národnej rady, pri ktorých museli kandidujúce politické strany a ich koalície zložiť volebnú sankciu. Nie len toto okrúhle výročie, ale aj nedávne návrhy prezentované zo strany ministra vnútra, obsahujúce podstatné zmeny vo volebnej kaucii, predstavujú dobrú príležitosť pre pripomenutie tohto inštitútu a zhodnotenie jeho doterajšieho pôsobenia v slovenskom volebnom práve i volebno-politickej praxi.

Po zrekapitulovaní zavedenia volebnej kaucie do slovenského právneho poriadku, priblíženia jeho súčasnej úpravy a pripomenutí rozhodnutia Ústavného súdu, ktorým tento nekonštatoval neústavnosť volebnej kaucie, bola v príspevku zameraná pozornosť na praktické fungovanie volebnej kaucie vo vzťahu k voľbám do Národnej rady konaným medzi rokmi 2006 a 2023. Príspevok zhodnotil aj navrhované zmeny, ktoré by mali výrazným spôsobom volebnú kauciu sprísniť. V článku sme, nie len prostredníctvom doktrínálnych názorov, ale aj prostredníctvom komparatívneho pohľadu, vrátane relevantných súdnych rozhodnutí, následne poukázali na všeobecnú problematickosť inštitútu volebnej kaucie. Je nesporné, že volebná kaucia obmedzuje prístup do volebnej súťaže, keďže tento viaže na zaplatenie určitej sumy peňazí, čo nemusí byť pre niektorých potenciálnych uchádzačov o účasť v súťaži jednoduché. V podmienkach ústavného systému Slovenskej republiky je inštitút volebnej kaucie v napätí najmä s čl. 31 Ústavy, ktorý zakotvuje princíp ochrany a podpory slobodnej súťaže politických síl. Kľúčovým je teda zodpovedanie otázky, či volebná kaucia predstavuje primeraný alebo neprimeraný zásah do spomínaného ústavného princípu. Na predchádzajúcich riadkoch sme sa snažili preukázať, že ide o neprimeraný, a teda neústavný zásah do ústavného princípu slobodnej súťaže politických síl. V rámci empiricky zameranej časti príspevku sme zas dospeli k záveru, že prax nedokázala jednoznačne potvrdiť legitímny účel, ktorý by volebná kaucia mala plniť.

Ako východisko zo súčasného stavu, čiže stavu, kedy volebná kaucia neplní svoj účel a jej podstata je rozporná s čl. 31 Ústavy, sa javia dve alternatívy. Tou prvou je vypustenie inštitútu volebnej kaucie zo slovenského volebného práva, a to bez náhrady. Tou druhou je jej nahradenie iným inštitútom preukazujúcim relevantnosť politickej strany, ktorá sa chce zúčastniť volebnej súťaže, resp. relevantnosť jej úmyslov. Mohlo by ísť o stanovenie podmienky predloženia určitého počtu podpisov voličov, ktorí súhlasia s tým, aby sa dotknutá strana zúčastnila parlamentných volieb. Politické strany (azda presnejšie budúce politické strany) síce majú povinnosť predložiť určitý počet podpisov už pri svojom vzniku, avšak medzi týmto okamihom a účasťou na voľbách môže prejsť už nejaký časť a neraz sa stáva, že dôjde k ovládnutiu politickej strany a úplnej zmene jej identity, čiže k tzv. kúpe politickej strany. Podpisy získané pri vzniku politickej strany sa tak v takomto prípade stavajú irelevantnými.

Predloženie určitého počtu podpisov, čiže inštitút, ktorý slovenské volebné právo pred rokom 2004 poznalo,⁵⁸ sa javí ako akceptovateľnejšie so zreteľom na mieru obme-

⁵⁸ Vo vzťahu k nezávislým kandidátom uchádzajúcim sa o volenú funkciu v samospráve obcí a samosprávnych krajov zákon o podmienkach výkonu volebného práva povinnosť predloženia listiny obsahujúcej určitý počet podporovateľ pozná aj v súčasnosti (§ 139, § 144, § 171 a § 176).

dzenia účasti vo volebnej súťaži, ktoré prináša. Ak to totiž politická strana s účasťou vo volebnej súťaži myslí skutočne vážne, nemala by mať problém preukázať svoju podporu, ak by nebola určená ako neprimerane vysoká, už pred samotnými voľbami. Na druhej strane, niečo iné je odovzdať svoj hlas tajným spôsobom vo voľbách a niečo iné je „podpísať“ sa pod kandidatúru strany takpovediac verejne.

Aj vzhľadom na posledný uvedený argument, sledujúc pritom čo možno najslobodnejšiu súťaž politických síl, by sa autor skôr priklonil k zrušeniu inštitútu volebnej kaucie bez náhrady. Avšak, cieľom tohto článku nebolo otázku volebnej kaucie definitívne vyriešiť, ale skôr podnieť odbornú diskusiu k nej, ktorá, ako autor úprimne dúfa, by mohla priniesť optimálne riešenie plne konformné s čl. 31 Ústavy.

Literatúra

- BEZUBIK, K. M., OLECHNO, A. Could the Election Deposit Became an Electoral Qualification? Remarks on the Example of the Election of Head of State. In *Białostockie Studia Prawnicze*, 2016, č. 20, s. 273 – 281
- COLE, M.: The Role of the Deposit in British Parliamentary Elections. In *Parliamentary Affairs*, 1992, č. 1, s. 77 – 91
- ČÍČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012
- DOMIN, M. Slovakia's Electoral Reform at a Crossroads. In *Verfassungsblog* [online] 3. jún 2025 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://verfassungsblog.de/slovakias-electoral-reform-at-a-crossroads/>>
- FILIP, J. K otázke ústavnosti volebných kaucí. In *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1996, č. 2, s. 273 – 286
- FRIDRICH, B. a kol. *Ústavné garancie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2013
- JOHNSON MATHENJWA, M. Election Deposit and Democracy in Developing Countries: A Comparative Overview in Selected Southern African Development Community Countries. In *Journal of African Elections*, 2017, č. 1, s. 180 – 198
- KLÍMA, K. a kol. *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011
- OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva). Bratislava : Wolters Kluwer, 2021
- OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a v Slovenskej republike*. Bratislava : C. H. Beck, 2016
- ŽUKOWSKI, A. Z problematyki depozytów wyborczych na świecie. In *Studia BAS*, 2011, č. 3, s. 31 – 50

Právne predpisy

- Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov
- Zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 464/2005 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu v znení neskorších predpisov
- Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
- Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov

Dôvodové správy k právnym predpisom

- Dôvodová správa k vládnuemu návrhu zákona o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, parlamentná tlač č. 478, III. volebné obdobie Národnej rady (2002 – 2006)

Judikatúra

Európsky súd pre ľudské práva, rozhodnutie vo veci Sukhovetskyi proti Ukrajine z 28. marca 2006, sťažnosť č. 13716/02

Najvyšší súd Slovenskej republiky, uznesenie sp. zn. 5 Sv 1/2009 zo 14. apríla 2009

Ústavný súd Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 42/2000 z 24. januára 2001

Ústavný súd Slovenskej republiky, nález sp. zn. PL. ÚS 19/98 z 15. októbra 1998

Ústavný súd Slovenskej republiky, uznesenie sp. zn. PL. ÚS 82/07 z 31. októbra 2007

Ústavný súd Slovenskej republiky, nález sp. zn. PL. ÚS 18/07 zo 6. februára 2008

Ústavný súd Slovenskej republiky, nález sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009

Ústavný súd Slovenskej republiky, odlišné stanovisko sudcu L. Mészárosovi k nálezu sp. zn. PL. ÚS 6/08 z 11. februára 2009

Ústavný súd Slovenskej republiky, uznesenie sp. zn. PL. ÚS 20/2019 z 13. novembra 2019

Ústavný súd Republiky Litva, rozhodnutie č. 21/2010-30/2010

Ostatné pramene

Becoming a candidate. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://elections.nz/guidance-and-rules/candidate-hub/becoming-a-candidate/>>

Code of Good Practice in Electoral Matters. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://www.venice.coe.int/images/SITE%20IMAGES/Publications/Code_conduite_PREMS%20026115%20GBR.pdf>

Elections of the House of Representatives. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://english.kiesraad.nl/elections/elections-of-the-house-of-representatives>>

Vývoj priemernej mzdy. Finančný kompas. [online] [cit. 2025-09-11]. Dostupné na: <<https://www.financny-kompas.sk/grafy/vyvoj-priemernej-mzdy>>

Komunisti nejdú po 30 rokoch do volieb: vytiahli Husáka, ale nedokázali zaplatiť 17-tisíc eur. [online] 2. december 2009 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://dennikn.sk/1672116/komunisti-nejdu-po-30-rokoch-do-volieb-vytiahli-husaka-ale-nedokazali-zaplatit-17-tisic-eur/>>

Legislatívny proces LP/2025/344. [online] 19. júl 2025 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://www.slov-lex.sk/elegislativa/legislativne-procesy/SK/LP/2025/344>>

Nárečie.sk [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://narecie.sk/kapurkov%C3%A11>>.

No deposit fee for parties that submit a list with 50 percent women candidacy. [online] 17. august 2022 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://www.idea.int/news/no-deposit-fee-parties-submit-list-50-percent-women-candidacy>>

Paliho Kapurková, veselá politická strana končí. [online] 11. november 2013 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://www.teraz.sk/slovensko/paliho-kapurkova-strana-koniec/64226-clanok.html>>

Paliho Kapurková zvolala brífing. Na otázky neodpovedala. [online] 16. marec 2010 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/5288131/paliho-kapurkova-zvolala-brifing-na-otazky-neodpovedala.html>>

Prospective candidates no longer required to pay deposit. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://www.elections.ca/content.aspx?section=med&document=nov0817&dir=pre&lang=e>>

SLS neuspela pre eurovolby na Najvyššom súde. [online] 30. apríl 2009 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://domov.sme.sk/c/4823131/sls-neuspela-pre-eurovolby-na-najvyssom-sude.html>>

Scrap the £500 deposit to run for parliament, says Electoral Commission. [online] 13. január 2015 [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://www.theguardian.com/politics/2015/jan/13/scrap-500-deposit-to-run-for-parliament-says-electoral-commission>>

Volby a referendá. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <<https://volby.statistics.sk/>>

Výpis z registra politických strán a politických hnutí. [online] [cit. 2025-10-09]. Dostupné na: <https://rez.vs.minv.sk/PolitickeStrany/detail?id_spolok=153191>

Vývoj priemernej mzdy. Finančný kompas. [online] [cit. 2025-09-11]. Dostupné na: <<https://www.financny-kompas.sk/grafy/vyvoj-priemernej-mzdy>>