

Peripetie skracovania volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky^[1]

The vicissitudes of the shortening of the election period of the National Council of the Slovak Republic

doc. JUDr. Boris Balog, PhD.

**Paneurópska vysoká škola, Fakulta práva, Ústav teórie a dejín štátu a práva
a spoločenskovedných disciplín**

Anotácia

Príspevok sa venuje zmene Ústavy Slovenskej republiky z roku 2023, ktorá doplnila ústavné pravidlá pre prijatie rozhodnutia o skrátení prebiehajúceho volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Príspevok poukazuje na doterajšiu ústavnú prax v Slovenskej republike a na referendum, ktoré sa v rovnakej veci konalo v roku 2023 a v ich súvislosti uvedenú ústavnú zmenu hodnotí.

Annotation

The contribution is devoted to the amendment of the Constitution of the Slovak Republic from 2023, which supplemented the constitutional rules for the adoption of a decision to shorten the current election period of the National Council of the Slovak Republic. The paper points out the current constitutional practice in the Slovak Republic and the referendum that was held on the same issue in 2023 and evaluates mentioned constitutional changes in their context.

Kľúčové slová

Národná rada Slovenskej republiky, mandát poslanca, volebné obdobie, rozpustenie parlamentu, referendum

Key words

The National Council of the Slovak Republic, mandate of a member of parliament, election period, dissolution of parliament, referendum

Úvod

Dňa 26. januára 2023 nadobudol účinnosť ústavný zákon č. 24/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela ústavy“), ktorý o. i. doplnil v čl. 73 nový odsek 3, upravujúci pravidlá skracovania prebiehajúceho volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) jej vlastným uznesením.

Schválenie týchto pravidiel bolo výsledkom dlhodobej spoločenskej, politickej a aj odbornej diskusie, ktorá sa zintenzívnila najmä v súvislosti s prehlbovaním politických problémov vlády Eduarda Hegera a jej viac-menej očakávaného rozpadu. Do centra politickej a aj ústavnoprávnej pozornosti sa tak dostala téma skrátenia volebného obdobia národnej rady, a tým umožnenia predčasných volieb.

Osobitne z ústavnoprávneho hľadiska išlo o riešenie otázky, ako, resp. akou ústavne konformnou cestou v prípade potreby tento výsledok dosiahnuť. V lete roku 2021 totiž Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vyslal jasný signál, že slovenskú ústavnú tradíciu skracovania volebného obdobia národnej rady *ad hoc* účelovými ústavnými zákonmi je potrebné ukončiť – „*Jednorazové prelamovanie ústavou normovaných pravidiel nesvedčí ani zákonodarnému orgánu a ústavný súd ho nepovažuje za vhodnú ústavnú prax.*“.[2] Tento signál, resp. odkaz smeroval primárne národnej rade. Hovoril, že pre ústavný súd už nie je viac prijateľné riešenie neschopnosti vlády ďalej pokračovať vo výkone svojich ústavných právomocí v tom, že národná rada schváli zase raz *ad hoc* účelový ústavný zákon a volebné obdobie si takto sama skrátí, resp. predčasne skončí. Obsahom tohto odkazu bola aj požiadavka na prijatie pravidiel, ktoré by vytvorili predvídateľný ústavný postup v situácii, ak nie je iné ústavné východisko z politickej krízy, len predčasné voľby.

Novela ústavy predstavuje odpoveď národnej rady na tento odkaz ústavného súdu. Účinnosť novely ústavy sa tiež časovo prekrývala s referendum, ktoré nemalo platný výsledok, a ktorého predmetom bola otázka takej zmeny Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), na základe ktorej by bolo možné predčasne skončiť volebné obdobie národnej rady jej uznesením alebo referendum.

V predloženom príspevku poukazujem na cestu, ktorá viedla k prijatiu ústavných pravidiel skracovania volebného obdobia národnej rady, a na s tým súvisiace peripetie, ktoré spočívali najmä v tom, že národná rada dlhodobo túto tému nepokladala za potrebnú riešiť, aj keď potreba tu bola. Následne boli v rokoch 2022 až 2023 prezentované až dve nielen vecne odlišné riešenia, ale aj dve rozdielne cesty ich prijatia, až napokon národná rada schválila novelu ústavy, ale v znení, ktoré sa odchyľilo od pôvodného návrhu.

Cieľom predloženého príspevku je na pozadí tejto cesty overiť hypotézu, že novela ústavy posilnila základy demokratického a právneho štátu.

Volebné obdobie národnej rady

Úvahy o skracovaní volebného obdobia národnej rady začnem pri samotnom volebnom období národnej rady. V demokratickom štáte predstavuje volebné obdobie všeobecne časový úsek, na ktorý zdroj moci – ľud, resp. v ústavnom systéme Slovenskej republiky občania – odovzdajú svojim voleným zástupcom mandát na zastupiteľský výkon moci. Volebné obdobie parlamentu, vrátane národnej rady, predstavuje časový úsek, na ktorý zdroj moci odovzdal parlamentu mandát na zastupiteľský výkon zákonodarnej moci.

Ústava síce s kategóriou volebného obdobia pracuje (čl. 30 ods. 2), jeho dĺžku pre národnú radu však výslovne a presne nestanovuje. My ale vieme teoreticky povedať, aká je dĺžka volebného obdobia národnej rady ako ústavného orgánu, ktorý svoju legitimitu odvodzuje od volieb – volebné obdobie národnej rady začína voľbami a končí nasledujúcimi voľbami. V snahe byť viac exaktnejší musíme siahnuť po čl. 73 ods. 1 ústavy.

Čl. 73 ods. 1 ústavy upravuje postavenie a charakter mandátu poslancov národnej rady. Neupravuje výslovne volebné obdobie národnej rady.

Čl. 73 ods. 1 ústavy určuje nielen počet poslancov národnej rady, ale aj dĺžku ich funkčného obdobia. Keďže sa národná rada neobmieňa po častiach priebežne, toto funkčné obdobie poslancov predstavuje súčasne aj volebné obdobie národnej rady ako celku.^[3]

Chápanie volebného obdobia národnej rady ako časového úseku medzi dvoma voľbami a súčasne ako časového úseku štyroch rokov sa nevyklučuje, práve naopak. Môžeme povedať, že práve časový úsek štyroch rokov medzi dvoma voľbami predstavuje pravidelné volebné obdobie národnej rady.

Keďže volebné obdobie je časový úsek, jeho existencia, trvanie a aj jeho skončenie, či uplynutie je viazané na objektívnu kategóriu, a to čas a jeho plynutie. Ústava, ako prirodzený spôsob ukončenia (pravidelného) volebného obdobia národnej rady, od začiatku upravovala jeho uplynutie. Tým sa súčasne skončí aj jej stále zasadanie.

Národná rada zasadá stále (čl. 82 ods. 1 ústavy), pričom jej zasadnutie sa skončí len dvoma ústavou (čl. 82 ods. 5) predpokladanými spôsobmi, a to uplynutím volebného obdobia, pričom za uplynutie volebného obdobia je potrebné na základe novely ústavy pokladať aj uplynutie skráteného volebného obdobia a rozpustenie národnej rady. Rozpustením sa rozumie rozpustenie národnej rady prezidentom podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy. Iný spôsob rozpustenia národnej rady ústava nepozná.

Uplynutím volebného obdobia národnej rady zanikajú mandáty všetkých jej poslancov. Až do účinnosti novely ústavy platilo, že uplynutie volebného obdobia v zmysle čl. 81a písm. a) ústavy znamená uplynutie pravidelného, čl. 73 ods. 1 ústavy výlučne predpokladaného štvorročného volebného obdobia poslancov. Dnes to už takto neplatí. Uplynutím volebného obdobia je aj jeho skončenie voľbami do národnej rady na základe uznesenia národnej rady o skrátení prebiehajúceho volebného obdobia podľa čl. 73 ods. 3 ústavy.

Rozpustenie národnej rady nie je výsledkom objektívnej právnej skutočnosti, ale je výsledkom subjektívnej právnej skutočnosti, ktorou je mocenský akt prezidenta ako *ultima ratio* v niektorej z ústavou predpokladaných situáciách v čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy. Existencia čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy je vyjadrením faktu, že ústavodarca si bol vedomý všetkých súvislostí, ktoré platia aj na Slovensku, a preto zakotvil mechanizmus rozpustenia národnej rady, ktorým sa politický systém v prípade nutnosti odblokuje.^[4] Rozpustenie národnej rady je podľa ústavy vyhradené len prezidentovi Slovenskej republiky ako priamo volenej hlave štátu a súčasťou výkonnej moci, ktorá pri splnení podmienok čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy vydáva na tento účel individuálny ústavnoprávny akt.

Rozpustenie národnej rady pred novelou ústavy predstavovalo jediné, v samotnej ústave predpokladané riešenie, ako predčasne ukončiť volebné obdobie národnej rady. Slovanmi ústavného súdu: „Prerušiť, resp. predčasne ukončiť (skrátit) už plynúce volebné obdobie parlamentných poslancov však môže len prezident Slovenskej republiky (teda výkonná moc) svojím individuálnym rozhodnutím, ak zistí, že v konkrétnom prípade bola naplnená niektorá z hypotéz uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy.“^[5]

Slovenská republika sa ale skracovaniu volebného obdobia národnej rady nevyhla ani pred rokom 2023, pričom (*contra/praeter constitutionem*) tradícia skracovania volebného obdobia národnej rady bola iná ako rozpúšťanie národnej rady.

Tradícia skracovania volebného obdobia národnej rady – riziká polylegálnej ústavy

Pred rokom 2023 bolo volebné obdobie národnej rady skrátené, či predčasne ukončené trikrát. Vo všetkých prípadoch platilo, že skracované volebné obdobie sa prekrývalo so štvorročným mandátom poslancov národnej rady, a tým bolo jeho skrátenie možné iba prekonaním, či prelomením toho pravidla. Cestu od začiatku ponúkala polylegálna ústava a aj názor ústavného súdu ešte z roku 1993 (sp. zn. I. ÚS 39/93), že ústava je tiež ústavný zákon a medzi ústavou a ústavným zákonom je horizontálny vzťah. Inak povedané, v horizontálnej vrstevnici právneho poriadku sa vzájomný vzťah riadi (o. i.) pravidlom prednosti konkrétnej normy pred všeobecnou normou.

Tak mohla národná rada v roku 1994 založiť slovenskú ústavnú tradíciu, že volebné obdobie národnej rady sa skracuje spôsobom, že národná rada *ad hoc* jednorazovým účelovým ústavným zákonom prelomí ústavné pravidlo o dĺžke mandátu poslancov. Národná rada sa v tejto ceste utvrdila v roku 2006. Národnou radou nepohlo ani rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky v známej veci *Melčák* a zopakovala si to aj v roku 2011. Možno povedať, že trikrát použitú cestu pokladala národná rada za dostatočne vyšliapanú, pretože až do roku 2021 a rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2021 nebola systémová zmena ústavy vo veci skracovania volebného obdobia národnej rady pre národnú radu žiadnou témou.

Národná rada tak schválila tieto ústavné zákony:

1. ústavný zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky
2. ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky^[6] a
3. ústavný zákon č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

Uvedené ústavné zákony nespĺňajú požiadavky a znaky zákona, pretože v nich nie je prvok generality. Neumožňujú opakované použitie, takže sú normou pre jedinečnú konkrétnu vec. Sú individuálnym právnym aktom. Nevzťahujú sa na rovnaké situácie a skutkové stavy v budúcnosti, ak by bolo potrebné vykonať predčasné voľby.

Ústavné zákony, ktorými sa mení dĺžka volebného obdobia národnej rady vytvárajú riziko ani nie tak samy o sebe, ale v tom, že predstavujú nebezpečný a pre ústavný systém rizikový postup národnej rady. Potenciálne riziko takéhoto postupu národnej rady spočíva v tom, že by kedykoľvek mohla prijať ústavný zákon, ktorým by *ad hoc* prijala zmenu alebo vylúčenie nejakého ústavou stanoveného pravidla (nielen vo veci dĺžky volebného obdobia), a tým ústavu pre tento prípad (aj keď nie v zmysle legislatívnom) derogovala. Pripustenie takéhoto postupu v jednom prípade zakladá nebezpečný precedens pre možnosť využitia takéhoto postupu aj v iných účelovo vhodných situáciách.^[7] Ak by bol parlamentný ústavodarca splnomocnený na prijímanie ústavných zákonov, ktorými by bolo možné *ad hoc* prelamovať ústavu, tak jej postavenie ako základného zákona štátu a spoločnosti by bolo iluzórne.

To málo, ak vôbec jediné dobré, čo politická kríza, v ktorej bola Slovenská republika v posledných rokoch, priniesla, je zmena prístupu národnej rady k ústave aspoň v rozsahu formy skracovania jej

volebného obdobia. Schválenie čl. 73 ods. 3 ústavy a naň nadväzujúcich zmien dáva nádej, že v tejto oblasti už k prelamovaniu ústavy nedôjde.

To by sme ale neboli na Slovensku, keby to išlo bezproblémovo.

Referendum 2023

Dňa 21. januára 2023 sa na Slovensku konalo referendum. Dnes už vieme, že nemalo platný výsledok. Na toto referendum pre potreby predloženého príspevku pozerám z pohľadu otázky, o ktorej sa rozhodovalo a riešenia pre ústavnú úpravu skracovania volebného obdobia národnej rady, ktoré prinášalo.

Predmetom referenda bola otázka, ktorá sa týkala zmeny ústavy a rozkladala sa do siedmych čiastkových otázok.^[8] V porovnaní s výslednou novelou ústavy môžeme vidieť rozdiel v troch základných bodoch –

1. Autori referendovej otázky situáciu, ak by malo dôjsť k predčasným voľbám výslovne označili ako „predčasné skončenie volebného obdobia“. Kým novela ústavy, ako poukážem v nasledujúcom texte, zachovala pôvodnú ústavnú úpravu v tom, že volebné obdobie končí jeho uplynutím, pričom rozšírila ústavnú úpravu o to, že toto uplynutie môže byť aj dôsledkom skráteného volebného obdobia, referendum odlišovalo uplynutie volebného obdobia, ktoré tým autori zjavne spájali s volebným obdobím v dĺžke podľa čl. 73 ods. 1 ústavy, čo je v spojení s čl. 30 ods. 2 ústavy pravidelné volebné obdobie národnej rady a od neho odlišili novú ústavnú situáciu, a to predčasné skončenie volebného obdobia.

Toto odlíšenie by potom znamenalo, že zasadnutie národnej rady by sa skončilo (i) uplynutím volebného obdobia, (ii) rozpustením národnej rady alebo (iii) predčasným skončením volebného obdobia. Predčasné skončenie volebného obdobia by súčasne „prelamovalo“ ústavnú dĺžku trvania mandátu poslanca v čl. 73 ods. 1 ústavy a predstavovalo by ďalší zo spôsobov zániku mandátu poslanca podľa čl. 81a ústavy.

2. Autori referendovej otázky navrhovali, aby sa o predčasnom skončení volebného obdobia uznášala národná rada, a to nadpolovičnou väčšinou hlasov všetkých poslancov. Išlo teda o doplnenie kvóra v čl. 84 ods. 3 ústavy.

Novela ústavy, ako poukážem neskôr, viaže takéto rozhodnutie na trojpäťtinovú väčšinu. Iste, nadpolovičná väčšina všetkých poslancov je jednoduchšie dosiahnuteľná ako trojpäťtinová väčšina, ale nedomnievam sa, že to bolo motiváciou autorov referendovej otázky, prečo to tak navrhli. Kvórum, ktoré bolo napokon schválené v novele ústavy, pokladám za vhodnejšie, ale z hľadiska vnútorných vzťahov v ústavnom systéme vidím logiku a materiálnu ústavnú oporu aj pre kvórum nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov národnej rady.

Je to jednoducho povedané vládna väčšina – väčšina, ktorú, ak vláda má, tak má dôveru národnej rady a vládne. Ak túto väčšinu vláda nemá, tak dovládla. Strata vládnej väčšiny štandardne znamená vytvorenie protivládnej väčšiny ako novej nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov v parlamente. Práve na tejto logike bol postavený návrh referendovej otázky – predčasné skončenie volebného obdobia je dôsledkom straty vládnej väčšiny poslancov v národnej rade, a s tým spojenou neschopnosťou

vlády riadne vykonávať svoje ústavné právomoci (najmä presadzovať vládne návrhy zákonov v národnej rade), či dokonca aj straty jej dôvery s dôsledkami podľa čl. 115 ods. 3 ústavy. V takej situácii je korektné, aby nová nadpolovičná väčšina všetkých poslancov národnej rady schválila uznesenie o predčasnom skončení volebného obdobia.

3. Kým vyššie uvedené rozdiely oproti novele ústavy boli terminologické, resp. týkali sa vnútorného, inštitucionálneho vzťahu v ústavnom systéme, posledný rozdiel je systémový a týka sa demokratického charakteru Slovenskej republiky.

Kým referendová otázka predpokladala, že o predčasnom skončení volebného obdobia národnej rady môžu rozhodnúť aj občania v referende, novela ústavy im toto neumožnila.

Potrebu vysporiadať sa so vzťahom predčasného skončenia volebného obdobia národnej rady a referenda vniesol do hry ústavný súd. Tým, že vyslovil, že „*Ústava síce pripúšťa aj skrátenie štvorročného volebného obdobia národnej rady tým, že dôjde k jej rozpusteniu v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. e) a čl. 106 ods. 3 ústavy, výslovne však nepripúšťa skrátenie volebného obdobia národnej rady prostredníctvom referenda.*“^[9] vytvoril predpoklad na to, aby sa to buď v ústave výslovne upravilo, a tým umožnilo, alebo aby v prípade, ak to v ústave výslovne upravené nebude, tak definitívne platilo, že to možné nie je.

Referendovú otázku, ktorá umožňovala prijať takéto rozhodnutie aj občanom v referende, pokladám za viac napíňajúcu demokratický charakter Slovenskej republiky, v ktorom moc pochádza od občanov, a to nielen vtedy, keď to tejto (zákonodarnej) moci vyhovuje, ale aj vtedy, keď to tejto (zákonodarnej) moci nevyhovuje.

Novela ústavy

Pred vlastným pohľadom na novelu ústav uvádzam krátku komparáciu toho, či je ukončenie volebného obdobia parlamentu ním samotným bežné alebo nie.

To, čo je bežné v parlamentných formách vlády, ako som aj uviedol vyššie, je rozpustenie parlamentu. O rozpustení parlamentu (jeho komory) obvykle rozhoduje hlava štátu. Ústavné úpravy sa líšia v tom, či hlava štátu vykonáva rozhodnutie vlády alebo je autonómnym nositeľom rozhodovacieho oprávnenia v roli arbitra v konflikte vlády a parlamentu – rozhodne sa, či prijme demisiu vlády alebo rozpustí parlament. Zreteľné rozdiely sú vo formulácii podmienok rozpustenia – v zásade kedykoľvek, so stanovením výnimiek, alebo len niekedy. Popri hmotnoprávných obmedzeniach sa objavujú aj obmedzenia procedurálne – iniciácia, konzultácie a pod.^[10]

Pri pohľade na niektoré európske štáty zisťujeme, že napríklad:

- podľa článku 67 cyperskej ústavy možno parlament rozpustiť jeho uznesením iba na základe rozhodnutia prijatého absolútnou väčšinou, ktorá zahŕňa aspoň tretinu poslancov zvolených tureckou menšinou. Volebné obdobie novozvoleného parlamentu sa rovná zostatku volebného obdobia rozpusteného parlamentu,
- Chorvátsko – parlament môže byť rozpustený jeho uznesením väčšinou všetkých poslancov,

- Litva – predčasné voľby sa môžu konať na základe uznesenia parlamentu prijatého aspoň 3/5 väčšinou parlamentu,
- Maďarsko – Národné zhromaždenie sa môže rozpustiť. Osobitná úprava rozpúšťania nie je prijatá, preto sa postupuje podľa všeobecnej úpravy. Parlament tak prijíma uznesenie, na prijatie ktorého stačí jednoduchá väčšina,
- Poľsko – článok 98 ods. 3 ústavy stanovuje, že Sejm si môže skrátiť volebné obdobie prijatím uznesenia, ktoré podporí aspoň 2/3 väčšina všetkých poslancov,
- Rakúsko – Národná rada môže rozhodnúť o vlastnom rozpustení bežným zákonom.

Parlament výslovne nemôže rozpustiť sám seba v Estónsku, Fínsku, Grécku, Holandsku a Nemecku.

Možnosť parlamentu rozpustiť sa výlučne z vlastnej vôle je upravená v ôsmich krajinách (Cyprus, Česko, Chorvátsko, Litva, Macedónsko, Maďarsko, Poľsko a Rakúsko). Požadovaná väčšina poslancov, ktorá musí vysloviť súhlas s rozpustením sa pohybuje od kvalifikovanej väčšiny (3/5 v Česku a Litve a 2/3 v Poľsku) cez absolútnu väčšinu (Cyprus, Chorvátsko, Macedónsko) až po relatívnu väčšinu (Maďarsko, dôvodom však je absencia osobitnej právnej úpravy). Rakúska Národná rada sa môže rozpustiť prijatím bežného zákona, ale ide o výnimku medzi uvedenými krajinami.

Aké riešenie bolo napokon prijaté v Slovenskej republike novelou ústavy? Ak sa pozrieme na novelu ústavy konkrétne, môžeme úpravu v čl. 73 ods. 3 v spojení s čl. 84 ods. 4 a čl. 86 písm. n) rozmeniť na nasledovné čiastkové prvky, resp. znaky:

1. Ústavným inštitútom na dosiahnutie predčasných volieb sa stalo skrátenie prebiehajúceho volebného obdobia národnej rady. Nejde teda o jeho predčasné skončenie, ako to navrhovali autori referendovej otázky, ale ústavodarca pracoval so zavedenou ústavnou terminológiou a naviazal možnosť konania predčasných volieb na uplynutie volebného obdobia, ktoré nastane jeho skrátením v porovnaní s ústavne stanovenou dĺžkou mandátu poslancov. Tým sa legislatívne znížil rozsah potrebných zásahov do ústavy a ustanovenia, ktoré s uplynutím volebného obdobia pracovali už pred novelou ústavy (čl. 81a písm. a) a čl. 82 ods. 5) nebolo potrebné novelizovať.
2. skrátení volebného obdobia rozhoduje národná rada. Novela ústavy neobsahuje možnosť rozhodnutia občanmi v referende. Rozhodnutie o ukončení volebného obdobia a konkrétnej národnej rady zvolenej občanmi v predchádzajúcich voľbách je tak vyhradené iba pre ústavné orgány, a to samotnú národnú radu a pre prezidenta. Aj keď ide o ústavné orgány s priamou demokratickou legitimitou, samotným občanom toto rozhodnutie umožnené nie je.

Pôvodný návrh novely ústavy pritom predpokladal, že o skrátení volebného obdobia budú môcť rozhodnúť aj občania v referende.^[11] Táto možnosť bola z návrhu novely ústavy vypustená nepriamo tým, že národná rada sa stotožnila s pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom^[12] predloženým poslankyňou M. Kolíkovou, ktorý už takú možnosť neobsahoval.

Túto zmenu a jej zodpovedajúce konečné znenie novely ústavy v časti vylúčenia občianskeho rozhodovania o skrátení prebiehajúceho volebného obdobia národnej rady hodnotím kriticky. Úloha občanov v demokratickom štáte nemôže byť redukovaná iba na účasť vo voľbách, ktorými legitimizujú

svojich zástupcov na zastupiteľský výkon štátnej moci, ale demokratický štát im musí umožniť ústavou stanovenými postupmi a nástrojmi aj rozhodnúť o tom, že túto voľbami prepožičanú materiálnu legitimitu na zastupiteľský výkon štátnej moci svojim zástupcom odnímu. Platí to u prezidenta, ktorý je priamo volený a môže byť aj priamo odvolaný a rovnako tak by to malo platiť aj u poslancov národnej rady. Nešlo by o odvolávanie individuálneho, konkrétneho poslanca, čo by nasvedčovalo imperatívnosti mandátu, ale išlo by o rozhodnutie občanov o uplynutí volebného obdobia pred uplynutím štyroch rokov od volieb, a tým o zánik všetkých mandátov *ex constitutione*. Nástrojom na takého občianske rozhodnutie by bolo referendum, ktoré ústava pozná. Ak je možné odvolať priamo zvoleného prezidenta, je podľa môjho názoru opodstatnené, aby predmetom odvolania mohli byť aj všetci poslanci národnej rady, a to predčasným skončením volebného obdobia.

Naplnenie princípu suverenity ľudu neznamena len možnosť občanov voliť svojich zástupcov, a tým vytvárať orgány zastupiteľskej demokracie, ale naplnením princípu suverenity ľudu je aj skutočnosť, že po voľbách zastupiteľských orgánov zostáva občanom ako nositeľom primárnej originálnej moci právo rozhodovať o niektorých zásadných otázkach týkajúcich sa verejného záujmu priamo v referende, nezávisle na parlamente, a tým vykonávať svoju primárnu, neodvedenú moc.^[13]

Vzťah občanov a národnej rady sa súčasne líši od vzťahu občanov a prezidenta. Občania síce prezidenta priamo volia a vybavujú ho priamou demokratickou legitimitou, dokonca ho môžu aj v ľudovom hlasovaní odvolať, ústava ho ale nepostuluje ako ich zástupcu. Prezident reprezentuje Slovenskú republiku ako takú, vrátane, ale nielen, aj jej občanov. U poslancov národnej rady ústava presne stanovuje ich základné postavenie – sú to zástupcovia občanov. Mandát získavajú vo voľbách na zastupovanie občanov. Ako zástupcovia občanov majú tak užší vzťah s občanmi ako prezident.

Ak ľuďom zveríte možnosť o niečom rozhodnúť, vtiahnete ich do účasti na moci, ponúkate im ventil z ich frustrácie z toho, čo v ich mene robia volení zástupcovia.^[14] Tento ventil sa môže prejaviť aj v tom, že občania ústavne rozhodnú o tom, že svojich zástupcov si už viac neželajú a ukončia ich mandáty.

3. Národná rada rozhoduje o skrátení volebného obdobia uznesením. Novela ústavy pre toto uznesenie vyžaduje nasledovné formálne, obsahové a procedurálne požiadavky:

a) návrh uznesenia môže predložiť najmenej jedna pätina poslancov národnej rady. Novela ústavy priznáva rozhodnutiu národnej rady o skrátení jej volebného obdobia váhu o. i. aj v tom, že predloženie takéhoto návrhu nie je možné jedným poslancom, alebo ich skupinou, ak táto skupina má menej poslancov, ako je najmenej 1/5 z ich celkového počtu. Zabraňuje sa tým podávaniu návrhov vo vážnej veci jedným poslancom, ak by to malo slúžiť iba na jeho prezentáciu bez aspoň minimálnej podpory v národnej rade. Vylučujú sa tým návrhy bez podpory, ktoré nie sú myslené vážne a sú len návrhom jednotlivcov.

b) skutočnú váhu tomu uzneseniu dáva kvórum, ktoré je potrebné dosiahnuť na jeho schválenie. Kým v referendovej otázke sa navrhovalo, aby išlo o nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov národnej rady, novela ústavy zaviedla kvórum ešte prísnejšie, a to aspoň 3/5 všetkých poslancov národnej rady.

Takéto kvórum bolo nevyhnutne potrebné a svoj názor som odôvodnil vyššie pri referende, ale súčasne uznávam, že schválené kvórum zvyšuje váhu uznesenia národnej rady a vyhradzuje ho iba na situácie, kedy je situácia taká vážna, že sa nájde zhoda na potrebe skrátenia prebiehajúceho volebného obdobia

naprieč jej politickým spektrom. Vytváranie takejto zhody mimo, resp. prekračujúcej politickej rozdelenie národnej rady na vládnu väčšinu a opozíciu, je zmyslom 3/5 väčšiny a ústava ju vyžaduje tam, kde takúto zhodu očakáva.

Treba ale upozorniť na to, že dosiahnutie tohto kvóra môže byť aj v situácii vážnej politickej krízy náročné až nemožné a jeho vyžadovanie tak neumožní skrátenie prebiehajúceho volebného obdobia národnej rady a vyriešenie takejto politickej krízy predčasnými voľbami.

c) formálna požiadavka je uverejnenie uznesenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

d) obsahová požiadavka je určenie času vyhlásenia a času konania volieb do národnej rady.

4. Ústavodarca zároveň stanovil dôsledok skrátenia prebiehajúceho volebného obdobia národnej rady z hľadiska jeho uplynutia – nastáva dňom konania volieb do národnej rady.

Môže sa zdať, že táto úprava je nadbytočná, pretože volebné obdobie sa končí voľbami do národnej rady stále, pretože vo voľbách vznikajú nové mandáty nových poslancov a mandáty doterajších poslancov zanikajú. Rozdiel je v tom, na základe akej skutočnosti sa voľby do národnej rady konajú. V prípade pravidelného volebného obdobia je to objektívna skutočnosť, a to plynutie času, teda uplynutie štvorročného volebného obdobia, kým v prípade skráteného volebného obdobia nie sú voľby do národnej rady výsledkom uplynutia volebného obdobia ako objektívnej kategórie, ale výsledkom subjektívnej skutočnosti, a to rozhodnutia samotnej národnej rady.

Záver

Rozpustiteľnosť parlamentu, resp. tej jeho komory, ktorá rozhoduje o osude vlády je jednou z podmienok rovnováhy v parlamentnom systéme. Rozpustenie parlamentu sa chápe ako nástroj umožňujúci vysloviť sa politickému suverénovi, ľudu, koho z dvojice parlament – vláda podporuje.^[15] Je tak vyústením konfliktu parlamentu a vlády, resp. reakciou na neschopnosť vlády vládnuť bez podpory parlamentu, ktorý je neschopný vygenerovať novú vládu.

Ak cieľom predloženého príspevku bolo overiť hypotézu, že novela ústavy posilnila základy demokratického a právneho štátu, vyslovujem názor, že táto hypotéza sa úplne neoverila.

Dlhodobý je predmetom mojej kritiky vnútorná deštrukcia ústavy takým výkonom ústavodarnnej moci národnou radou, ktorou dochádza k prijímaniu účelových ústavných zákonov.^[16] Týka sa to aj, ale nielen, účelového nakladania s dĺžkou volebného obdobia. Novela ústavy, ktorá zaviedla jasné ústavné pravidlá pre skracovanie volebného obdobia národnej rady je preto nepochybným prínosom k posilneniu základov právneho štátu. Tým, že stanovila tieto pravidlá súčasne ukončila prax schvaľovania *ad hoc* účelových ústavných zákonov, ktorými sa prelamovala vo vzťahu k volebnému obdobiu národnej rady ústava, a tým posilnila ochranu stability ústavy. Hypotéza tak v rozsahu právneho štátu overená bola.

Referendum je súčasťou ústavy od jej prijatia v roku 1992. Nepredstavuje nový prvok, alebo prvok, ktorý by v ústave nebol a jeho zavedenie by sa navrhovalo práve v súvislosti s úpravou skracovania volebného obdobia národnej rady. Ak referendum predstavuje súčasť demokratického inštrumentária ústavy, malo by mať aj skutočné využitie a nebyť iba obsoletným pozlátkom demokratickej ústavy. Domnievam sa, že jedným zo spôsobov ako využiť existujúci riadny ústavný inštitút referenda je aj

umožniť občanom, aby ako o inej dôležitej otázke verejného záujmu rozhodli aj o tom, že sa skracuje volebné obdobie národnej rady. Uzavrel by sa tým vzťah medzi poslancami ako zástupcami občanov a občanmi samotnými. Vylúčením občanov z možnosti rozhodnúť o skrátení volebného obdobia národnej rady v referende tak podľa môjho názoru minimálne nedošlo k posilneniu základov demokratického štátu. V tomto rozsahu sa tak hypotéza nepotvrdila.

Použité informačné zdroje

Balog, B., Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe, Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, ISBN 978-80-571-0499-5;

Balog, B., Zastupovanie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, In: Justičná revue, 58, 2006, č. 5, ISSN 1335-6461;

Klíma, K. a kol., Komentár k Ústavě a Listině, 2. rozšířené vydání, 1. díl, Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, ISBN 978-80-7380-140-3;

Orosz, L., Svák, J. a kol., Ústava Slovenskej republiky, Komentár, Zväzok II, Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, ISBN 978-80-571-0506-0;

Procházka, R., Káčer, M., Teória práva, Bratislava : C. H. Beck, 2013, ISBN 978-80-89603-14-5;

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/95;

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021.

Poznámky pod čiarou

[1] Tento príspevok bol vypracovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0587/22 Dopady pandémie Covid-19 na právny poriadok Slovenskej republiky.

[2] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021

[3] Orosz, L., Svák, J. a kol., Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II, Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 92

[4] Orosz, L., Svák, J. a kol., Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II, Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 252

[5] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021

[6] Balog, B., Zastupovanie predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, In: Justičná revue, 58, 2006, č. 5, s. 759 – 763

[7] Balog, B., Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe, Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 38 – 39

[8] Referendová otázka znela:

„Súhlasíte s tým, že predčasné skončenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky je možné uskutočniť referendum alebo uznesením Národnej rady Slovenskej republiky, a to zmenou Ústavy Slovenskej republiky tak, že:

- v Čl. 73 ods. 1 sa na konci pripája čiarka a tieto slová: „ak v súlade s touto ústavou nedôjde k predčasnému skončeniu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.“;
- v Čl. 81a sa za písmeno a) vkladá nové písmeno b), ktoré znie: „b) predčasným skončením volebného obdobia,“. Doterajšie písmená b) až f) sa označujú ako písmená c) až g);
- v Čl. 82 ods. 5 sa za slová „volebného obdobia“ vkladá čiarka a slová „predčasným skončením volebného obdobia“;
- v Čl. 84 ods. 3 sa za slová „s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 3 a 4“ vkladá čiarka a tieto slová: „na prijatie uznesenia o predčasnom skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 86 písm. n)“;
- v Čl. 86 sa dopĺňa písmeno n), ktoré znie: „n) uznávať sa na predčasnom skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky; prijaté uznesenie je všeobecne záväzné a vyhlasuje sa rovnako ako zákon.“;
- v Čl. 93 ods. 2 sa na konci pripájajú tieto slová: „vrátane predčasného skončenia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.“;
- Čl. 98 odsek 2 znie: „Návrhy prijaté v referende vyhlási predseda Národnej rady Slovenskej republiky ako ústavný zákon.“““

[9] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021

[10] Klíma, K. a kol., Komentár k Ústavě a Listině. 2. rozšířené vydání, 1. díl, Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 315

[11] Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša Svrčka a Petry Hajšelovej na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov, tlač 1163, dostupné na internete: [Zákony : Vyhľadávanie v návrhoch zákonov : Detaily návrhu zákona – Národná rada Slovenskej republiky \(nrsr.sk\)](#)

[12] Detaily pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu, dostupné na internete: [Dokumenty : Pozmeňujúce a doplňujúce návrhy : Pozmeňujúci a doplňujúci návrh – Národná rada Slovenskej republiky \(nrsr.sk\)](#)

[13] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/95

[14] Procházka, R., Káčer, M., Teória práva, Bratislava : C. H. Beck, 2013, s. 90

[15] Klíma, K. a kol., Komentár k Ústavě a Listině, 2. rozšířené vydání, 1. díl, Plzeň : Aleš Čeněk, 2009, s. 315

[16] K tomu najnovšie – Balog, B., Materiálne jadro ústavy. Ústavný systém v pohybe, Bratislava : Wolters Kluwer, 2022