

Nový ústavný rámec predčasných volieb: medzi referendum a uznesením
The New Constitutional Framework for Early Elections: Between Referendum and Parliamentary Resolution

Mgr. Simona Karafová

*Právnická fakulta Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a
správneho práva*

Anotácia

Článok sa zaoberá v nedávnej minulosti intenzívne diskutovanou otázkou skrátenia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, pričom porovnáva dva mechanizmy, ktoré boli predmetom verejnej a odbornej debaty - referendum a parlamentné uznesenie. Vychádza zo znenia ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. a relevantnej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky (najmä nález sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021). Pozornosť venuje aj praktickým dôsledkom a rizikám zneužitia týchto nástrojov, najmä alternatívy referenda, v podmienkach polarizovanej spoločnosti. Záverom autorka súhrnne hodnotí oba nástroje z hľadiska ich vplyvu na legitimitu a efektívnosť ústavného systému.

Annotation

The article examines the intensely debated issue of shortening the term of the National Council of the Slovak Republic, a topic that gained prominence in recent political discourse. It compares two mechanisms that were at the center of public and expert debate – a referendum and a parliamentary resolution. The analysis is based on the wording of Constitutional Act No. 24/2023 Coll. and the relevant case law of the Constitutional Court of the Slovak Republic (particularly the judgment under file no. PL. ÚS 7/2021 of 7th of July 2021). Special attention is devoted to the practical consequences and risks of misuse of these instruments, particularly the referendum, in a polarized society. In conclusion, the author evaluates both mechanisms in terms of their impact on the legitimacy and effectiveness of the constitutional system.

Kľúčové slová

predčasné voľby, referendum, parlamentné uznesenie, ústavný rámec

Key words

early elections, referendum, parliamentary resolution, constitutional framework

Úvod

Téma predčasných parlamentných volieb sa v slovenskom právnom a politickom diskurze dostáva do popredia opakovane, najmä v čase zvýšeného spoločenského napätia a politickej nestability. Až do roku 2023 však v Ústave Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“ alebo „Ústava“) absentoval jednoznačný a systematicky upravený mechanizmus, ktorý by upravoval spôsob skrátenia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“ alebo „Národná rada“). Na tradíciu jednorazových zásahov do volebných pravidiel, ktoré sa

už v minulosti vyskytli¹, a síce vo forme predĺženia volebného obdobia orgánov samosprávnych krajov, nadviazal ďalší krok ústavodarcu, ktorý sa premietol do prijatia ústavného zákona č. 24/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Kým predchádzajúci zásah bol odôvodnený najmä potrebou synchronizácie volebných cyklov, novela z roku 2023 reflektuje širšiu potrebu vytvoriť trvalý a systematický ústavný rámec pre prípadné skracovanie volebného obdobia parlamentu - a teda aj pre realizáciu predčasných parlamentných volieb.

Predmetné nóvum reaguje na dlhodobú prax, podľa ktorej boli predčasné voľby uskutočňované prevažne na základe politických dohôd alebo *ad hoc* ústavných zákonov², čím sa opakovane otvárala otázka ich ústavnej udržateľnosti. Zavedením presných ústavných pravidiel, ktoré určujú podmienky a postupy skracovania volebného obdobia, ústavodarca nielen odpovedá na požiadavku posilnenia právnej istoty, ale zároveň prispieva k stabilizácii ústavného rámca parlamentnej demokracie. Nová právna úprava tak predstavuje významný posun smerom k predvídateľnosti a legitímnosti procesov vedúcich k predčasným voľbám.

Prijatím ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. sa slovenský ústavodarca rozhodol zakotviť možnosť skrátiť volebné obdobie Národnej rady prostredníctvom parlamentného uznesenia. Tento krok bol do veľkej miery ovplyvnený nálezhom Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) vedeným pod sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v ktorom bolo skonštatované, že platný výsledok referenda vedúci k jednorazovému skráteniu volebného obdobia bez výslovného ústavného základu by odporoval princípu generality práva. Súčasne sa tým otvorila širšia diskusia o možnostiach a limitoch využívania inštitútov priamej a zastupiteľskej demokracie v ústavnom systéme Slovenskej republiky (ďalej len „SR“).

Ústavný zákon č. 24/2023 Z. z. – predčasné voľby v ústavnom rámci

Ústavný zákon č. 24/2023 Z. z., *in concreto* posilnil právomoci Národnej rady o kompetenciu skrátiť prebiehajúce volebné obdobie parlamentu uznesením.³ Čl. 73 Ústavy bol novelizovaný o odsek 3, ktorý znie: „*Prebiehajúce volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky podľa odseku 1 možno skrátiť na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým sa určí čas vyhlásenia a konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky. Návrh uznesenia o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky môže predložiť najmenej pätina poslancov. Uznesenie o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky sa uverejní v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Skrátené volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky uplynie dňom konania volieb do Národnej rady Slovenskej republiky*“.

Definitívna forma spôsobu skrátenia volebného obdobia poslancov Národnej rady vzišla ako finálny výber z troch navrhovaných možností, pričom ďalšími dvoma bola alternatíva

¹ Prebiehajúce volebné obdobie poslancov NRSR bolo počas existencie samostatnej SR až do účinnosti novelizačného ústavného zákona č. 23/2024 Z. z. takto skrátené dokopy trikrát. Učinilo sa tak ústavnými zákonmi č. 70/1994 Z. z.; č. 82/2006 Z. z. a napokon ústavným zákonom č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia NRSR (pozn.)

² Krátko a stručne k predčasným voľbám v dejinách SR pozri PACHEROVÁ, S.: 2018. *Predčasné voľby v ére samostatného Slovenska. Aké boli ich príčiny a dôsledky*. [online], [cit. 15/11/2024]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/462117-predcasne-volby-v-ere-samostatneho-slovenska-ake-boli-ich-priciny-a-dosledky/>>.

³ Takáto formulácia v spojení s ustanovením čl. 154h Ústavy SR, ktorý je rovnako obsahom ústavného zákona č. 24/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a ktorý umožnil novoprijatej právnej úprave dosahovať aj na vtedy prebiehajúce, 8. volebné obdobie, bola ústavným zmocnením uskutočnenia predčasných parlamentných volieb v septembri 2023.

skracovania volebného obdobia ústavným zákonom alebo referendum. K referendu sa pritom už predtým v kontexte skracovania volebného obdobia obsérne vyjadril aj Ústavný súd, ktorý vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 skonštatoval vyššie akcentovanú skutočnosť, a to že platný výsledok referenda so silou ústavného zákona, na základe ktorého by došlo k skráteniu konkrétneho volebného obdobia, by porušoval princíp generality práva.⁴ Ústavný súd týmto *a priori* nevylúčil možnosť skrátenia volebného obdobia prostredníctvom referenda, avšak tento postup podmienil explicitným zakotvením takejto možnosti v Ústave⁵, na základe čoho sa v budúcnosti vylúči *ad hoc* prelamanie ústavne garantovanej dĺžky platnosti mandátu poslancov.⁶

Aj napriek podporným argumentom skupiny poslancov navrhujúcich ustáliť referendum ako prostriedok, ktorým možno iniciovať predčasné parlamentné voľby,⁷ skrátenie volebného obdobia uznesením sa dočkalo najširšej poslaneckej podpory. Obsahovou súčasťou textu rozoberanej priamej novelizácie Ústavy je napokon aj ústavná fixácia jedného volebného obvodu pre voľby do NR SR a princípu pomerného zastúpenia.⁸

⁴ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021, bod 126.

⁵ Ibidem, bod 150.

⁶ K otázke referenda v súvislosti s ústavnými zmenami sa Ústavný súd vyjadroval už dávno predtým, keď v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997 skonštatoval, že „... *Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy bola otázka o zmene ústavy alebo jej časti*,“ zároveň však v odôvodnení uznesenia „obmedzuje“ účinky výsledkov referenda, keď konštatuje, že „*V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda.*“ Následne, vo výraznejšej časovej perspektíve, Ústavný súd opätovne „otvoril“ debatu o záväznosti platných výsledkov referenda, kedy vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014 konštatoval, že Národná rada síce je jediným orgánom s ústavodarnou a zákonodarnou kompetenciou, „... *to však nevylučuje iný spôsob prijímania všeobecne záväzných pravidiel správania s právnou silou zákona, prípadne ústavného zákona, konkrétne občanmi v referende.*“ (Porovnaj bod 25 nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014). Týmto rozhodnutím Ústavný súd v podstate „vniesol svetlo“ do interpretácie výsledkov referenda z hľadiska ich právnej sily.

⁷ Títo svoje argumenty opierali najmä o presvedčenie, že referendum predstavuje legitímny a ústavne akceptovateľný spôsob vyjadrenia vôle ľudu, ktorý ako pôvodný nositeľ moci má právo rozhodovať aj o skrátení volebného obdobia parlamentu. Novelizácia Ústavy uskutočnená ústavným zákonom č. 23/2024 Z. z. v znení, v akom bola finálne schválená, bola výsledkom legislatívnych rokovaní v rámci druhého čítania, v ktorom skupina poslancov predložila pozmeňujúci návrh, v ktorom navrhovali možnosť skrátiť prebiehajúce volebné obdobie NR SR výlučne uznesením NR SR schváleným trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov (tento pozmeňujúci návrh teda upúšťa od možnosti skrátenia volebného obdobia **aj** referendom, čo bolo predmetom parlamentných rokovaní verejnosti dostupných ako parlamentná tlač č. 1163). Pozri Parlamentná tlač č. 1163. 8. volebné obdobie. Návrh zákona. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1163>>.

⁸ Čl. 74 ods. (3) Ústavy SR: „*Územie Slovenskej republiky tvorí pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky jeden volebný obvod*“. V tejto súvislosti sa žiada upriamiť pozornosť na (nejednu) odbornú diskusiu týkajúcu sa tejto zdanlivo *doplnkovej* ústavnej stabilizácie slovenského volebného systému pre voľby do NR SR. V prvom rade, tento relatívne kontroverzný prvok slovenského volebného systému „... *vytvára podmienky pre silnú centralizáciu politických strán, ktoré nepotrebujú viacerých lídrov v regiónoch, no postačuje im jedna osobnosť schopná získať hlasy na celom území Slovenska. To má vo svojej podstate dôsledky aj pre tvorbu regionálnych štruktúr.*“ Z hľadiska dôsledkov pre stranický systém má diskutovaný článok Ústavy „*dalekosiahlejšie dôsledky pre stranický systém, a celkovo aj pre politický systém*“. (BARDOVIČ, J.: 2023. *Najvýznamnejším prvkom slovenského volebného systému je jeden volebný obvod*. [online], [cit. 15/11/2024]. Agentúra SITA. Dostupné na internete: <<https://sita.sk/bardovic-najvyznamnejším-prvkom-slovenskeho-volebneho-systemu-je-jeden-volebny-obvod/>>.

Navyše, v rámci členských štátov Európskej Únie s uplatňovaným pomerným volebným systémom nájdeme len dva štáty s jedným volebným obvodom pre parlamentné voľby - druhým je Holandsko. (Porovnaj PLENTA, P.: 2024. *Počty volebných obvodov v členských štátoch Európskej únie*. Edícia: Porovnávací analýza 2/2024. Odbor parlamentný inštitút. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky. Bratislava. Dostupné na internete:

Referendum a uznesenie Národnej rady SR sa v roku 2023 dostali do centra diskusie o prijateľných možnostiach skrátenia prebiehajúceho volebného obdobia. Hoci medzi možnosťami figuroval aj ústavný zákon, tento nepritiahol takú pozornosť verejnosti ani politickej scény. Referendum či prijatie uznesenia sa javia ako stabilnejšie nástroje riešenia politických kríz, no každý z nich má odlišné ústavnoprávne východiská, procesné pravidlá a demokratické dosahy.

Nakoľko cieľom tohto článku nie je analyzovať politický súboj o zmenu Ústavy, vedúci vo výsledku až k predčasným parlamentným voľbám uskutočneným v septembri 2023⁹, a to na základe prijatého *uznesenia* NR SR¹⁰, v nasledujúcich riadkoch sa zameriame skôr na teoretické východiská a ústavnoprávne aspekty priamej novelizácie Ústavy SR v súvislosti s referendum o skrátení volebného obdobia. Zároveň poukážeme aj na praktické dôsledky jednotlivých riešení uskutočnených „mimo rámca“ prezidentskej kompetencie podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) Ústavy.

Referendum ako (ne)účelný mechanizmus

Slovenská Ústava upravuje inštitút referenda pomerne jasne a výstižne vo svojej piatej hlave, kde sú ustanovenia regulujúce podmienky jeho iniciovania, priebehu a organizačného zabezpečenia či právnej záväznosti a sily jeho platných výsledkov.¹¹ Čl. 95 ods. (1) Ústavy zavádza dva spôsoby iniciovania referenda. To sa môže uskutočniť buď ako tzv. petičné referendum, podnietené občanmi „zdola“ na základe petície podpísanej najmenej 350 000 občanmi SR, alebo ako výsledok rozhodovacej činnosti zákonodarného orgánu (parlamentu), ktorý ho navrhne uznesením (schváleným nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov). Ústava SR umožnila týmto pomerne priamočiarym spôsobom uskutočniť doposiaľ deväť celoštátnych referend, z ktorých však bolo platné iba jedno, a to referendum uskutočnené v roku 2003, kde sa občania vyjadrovali k vstupu Slovenska do Európskej únie.¹²

Takáto neradostná bilancia referend realizovaných na území SR od čias jej samostatnej existencie môže byť potenciálne varovným indikátorom ich neúspešnosti aj v budúcnosti. Naznačuje totiž buď nedostatočný záujem verejnosti, alebo silný vplyv politických strán na tento demokratický nástroj (v tejto súvislosti sa domnievame, že uvedené sa môže aj vzájomne podmieňovať).

Pokiaľ ide o referendá o skrátení volebného obdobia, vychádzajúc z historického kontextu slovenskej právnej kultúry, tieto evidentne nepredstavovali výnimku z uvedeného trendu. Naopak, práve tieto referendá spravidla viedli k ešte výraznejšej polarizácii spoločnosti, a to z dôvodu, že ich charakter bol značne ovplyvňovaný politickými záujmami a stratégiami politických aktérov. Spomínaný jav zdôvodňuje obavu, že namiesto využívania referenda ako

<<https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/kancelaria/pi/oa/materialy/pm>>. Tamtiež aj k výhodám a nevýhodám jedného volebného obvodu v podmienkach SR.

⁹ Pozri Parlamentná tlač č. 1429. Návrh na prijatie uznesenia. 8. volebné obdobie. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1429>>.

¹⁰ Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/2023 Z. z. z 31. januára 2023 o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2023/42/>>.

¹¹ Porovnaj čl. 93 - 100 Ústavy SR.

¹² Pozri *Zoznam referend na Slovensku*. Dostupné na internete: <https://sk.wikipedia.org/wiki/Zoznam_referend_na_Slovensku> alebo *VELKÝ PREHLAD: Na Slovensku bolo od roku 1993 osem referend*. 2023. TASR. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/referendum-2023/velky-prehľad-na-slovensku-bolo-od-r/688302-clanok.html>>.

nástroja na riešenie dôležitých otázok verejného záujmu, sa samo osebe často stávalo prostriedkom na presadzovanie partikulárnych politických cieľov.¹³

V kontexte referenda o skrátení volebného obdobia poslancov Národnej rady je potrebné zdôrazniť, že všetky doterajšie pokusy o jeho realizáciu s cieľom vyvolať predčasné parlamentné voľby, bez ohľadu na sporné motivácie ich iniciátorov, prebiehali bez jasného ústavného základu.

Skrátenie volebného obdobia NR SR prostredníctvom referenda ako prostriedku priameho výkonu verejnej moci v slovenskej ústave výslovne upravené ani naďalej nie je. Nenachádza sa to ani v rámci pozitívneho a ani negatívneho vymedzenia referenda, a takisto to nenájde ani v článku 81a Ústavy¹⁴, ktorý upravuje zánik poslaneckého mandátu. Napriek tomu, že Ústava explicitne nehovorí, že takáto otázka môže predstavovať predmet referenda, nevyjadruje sa ani protichodne.

V prospech ústavnosti referenda o skrátení volebného obdobia NRSR hovorí skutočnosť, že v zmysle pozitívneho vymedzenia možnosti konania fakultatívneho referenda (čl. 93 ods. (2) Ústavy, podľa ktorého *„Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu“*), Ústava túto možnosť *expressis verbis* nepopiera. Uvedená formulácia ponecháva už na prvý pohľad relatívne široký manévrovací priestor pre zhodnotenie, akú oblasť spoločenských vzťahov možno relevantne považovať za „dôležitý verejný záujem“ (teda okrem oblasti základných práv a slobôd jednotlivcov, daní, odvodov a štátneho rozpočtu¹⁵). Za týchto okolností sa celkom logickým javí krok ústavodarcu zrealizovaný v rámci ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorý mal síce ďalekosiahlejšie účinky v kontexte medzinárodného práva, v rámci rozširovania prezidentských právomocí sa však (napokon značne pozitívne) dotkol aj inštitútu referenda, keď bolo prezidentovi umožnené, aby v prípade, ak má pochybnosti o predmete referenda, ktoré sa má vykonať, z hľadiska jeho súladu s ústavou, mohol ešte pred jeho samotným vyhlásením iniciovať konanie pred Ústavným súdom.¹⁶

Azda doposiaľ najvýznamnejším míľnikom v otázke ústavnosti referenda o skrátení volebného obdobia NRSR je už spomínaný nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021. Toto rozhodnutie zásadným spôsobom ovplyvnilo chápanie ústavného rámca pre skrátenie volebného obdobia. Ústavný súd ním vytvoril jasnú hranicu medzi právnymi možnosťami priamej demokracie a ústavným poriadkom, čím ukončil dlhoročné diskusie a nastavil smerovanie k potrebnej legislatívnej úprave tejto otázky.

Plénium Ústavného súdu v roku 2021 skúmalo ústavnosť referenda, teda súlad jeho predmetu prakticky s celým ústavným systémom SR.¹⁷ Dôsledným odôvodnením bolo vo finále

¹³ Na Slovensku sa k januáru 2023, t. j. k účinnosti ústavného zákona č. 24/2023 Z. z. konali dve referendá o skrátení volebného obdobia NRSR. Prvé sa uskutočnilo 11. novembra 2000 a týkalo sa predčasného ukončenia vlády Mikuláša Dzurindu. Účasť dosiahla len niečo vyše 20 %, a preto bolo referendum neplatné. Druhé referendum sa uskutočnilo 3. apríla 2004 s otázkou o skrátení tretieho volebného obdobia NRSR, avšak s účasťou 35,9 % bolo rovnako vyhlásené za neplatné.

¹⁴ Čl. 81a Ústavy SR *„Mandát poslanca zaniká a) uplynutím volebného obdobia, b) vzdaním sa mandátu, c) stratou voliteľnosti, d) rozpustením Národnej rady Slovenskej republiky, e) vznikom nezlučiteľnosti podľa čl. 77 ods. (1), f) dňom nadobudnutia právoplatnosti rozsudku, ktorým bol poslanec odsúdený za úmyselný trestný čin alebo ktorým bol poslanec odsúdený za trestný čin, a súd nerozhodol v jeho prípade o podmienenečnom odložení výkonu trestu odňatia slobody.“*

¹⁵ Čl. 93 ods. (3) Ústavy SR *in fine*.

¹⁶ Porovnaj čl. 95 ods. (2) v spojení s čl. 125b Ústavy SR.

¹⁷ V konkrétnej rovine, Ústavný súd rozhodoval na podklade návrhu na začatie konania o súlade predmetu referenda, ktorý iniciovala vtedajšia prezidentka využívajúc svoje oprávnenie v zmysle čl. 125b Ústavy SR. Predmetom rozhodovania bolo posúdenie ústavnosti referendovej otázky, ktorá znela *„Súhlasíte s tým, aby sa*

rozhodnuté, že referendum otázka v podobe, v akej bola najskôr občanom, a následne Ústavnému súdu predložená, nezodpovedá ústavným požiadavkám, t. j. predmet referenda nie je v súlade s Ústavou SR.

Sudcovia pléna sa v danom prípade odvolali na nález sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019 a odôvodnili ho svojou úlohou „...identifikovať možný nesúlad predmetu referenda so všetkými článkami Ústavy a zabrániť takým zásahom, ktoré by narúšali materiálne jadro ústavy“.¹⁸ Opierajúc sa o závery vyslovené v tomto skoršom rozhodnutí, Ústavný súd ďalej v bode 86 odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2021 konštatoval, že platne prijatý výsledok referenda má silu ústavného zákona.¹⁹

Právne názory vyslovené Ústavným súdom v diskutovanom prelomovom náleze, ktoré flagrantne určili smer definitívnemu spôsobu interpretácie výsledkov vzišlých z referenda, boli v domácej ústavnej teórii siahodlho rozpracované nejedným odborníkom.²⁰ Na tomto mieste možno ešte upriamiť pozornosť na záverečné body uznesenia sp. zn. PL. ÚS 21/2014, kde Ústavný súd sumarizuje, že kľúčovou podmienkou umožňujúcou rozhodovanie o zmene ústavy v kontexte rozhodovania o skrátení volebného obdobia Národnej rady v ústavnom rámci, je príslušná zmena Ústavy v zmysle jej doplnenia o náležitý spôsob uskutočnenia uvedeného, t. j. *ústavné* pripustenie uskutočnenia referenda alebo prijatia uznesenia Národnej rady za účelom spriechodnenia legítimnej cesty k predčasným parlamentným voľbám.

Odlišné stanovisko k nálezu sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zastáva veľké množstvo právnych teoretikov a sudcov. Sudca Peter Straka uvádza, že právo občanov spravovať verejné veci na základe referenda je obmedzené iba výslovnými ústavnými zákazmi, z čoho vyplýva, že referendum otázka musí byť priamo vylúčená Ústavou na to, aby s ňou takéto referendum mohlo byť nesúladné.²¹ Zároveň, hľadanie implicitných dôvodov v rámci celej Ústavy považuje za aktivistické a neuvážené, nakoľko „účelom zákazu referenda o základných právach a slobodách je ochrana jednotlivca a jeho dôstojnosti a slobody. Nemôže to byť za žiadnych okolností dezinterpretácie otočené na účel ochrany komfortu aktuálneho vládcu“.²²

Podľa sudkyne Laššákovej skutočnosť, že Ústavný súd SR občanom zakázal rozhodnúť o skrátení volebného obdobia NR SR, ale samotnej NR SR pri skracovaní volebného obdobia *ad hoc* ústavnými zákonmi odkázal, že takéto prelomovanie ústavou normovaných pravidiel nesvedčí zákonodarnému orgánu a nepovažuje ho za vhodnú prax,²³ znamená, že takýmto prístupom priamy výkon štátnej moci občanmi a výkon vecnej pôsobnosti parlamentu nie je rovnocenný a Ústavný súd pripisuje vyššiu legitimitu rozhodnutiam volených zástupcov než rozhodnutiu občanov. Procházka uvádza, že predmetná skutočnosť by znamenala aj popretie

skrátilo volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?“ Pre úplnosť treba dodať, že takúto formuláciu referendum otázky navrhovala v tom čase ešte najsilnejšia opozičná politická strana, ktorá svoje kroky oprela o ústavný rámec tým, že zorganizovala petíciu občanov a vyzbierala potrebný počet platných podpisov (viac než 500 000).

¹⁸ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021. s 19.

¹⁹ Ibidem, bod 86.

²⁰ Z množstva dokumentov možno uviesť príkladom Breichová Lapčáková, M.: Ústava v ohrození - Zopár zamyslení nad jedným nálezu ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 21/2014). In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. Roč. 38, č. 1 (2019), s. 237-260. Tiež Ľalík, T.: Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*, 38(1). 2019. Dostupné na internete: <<https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/686/518>>.

²¹ Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021. Bod 17.

²² Ibidem, bod 20.

²³ Odlišné stanovisko sudkyne Jany Laššákovej k nálezu Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021, s. 5.

zásady *nemo plus iuris*, keďže zástupcovia občanov by disponovali väčším rozsahom práv, ako samotní občania, ktorí im tento mandát zverujú. A teda, v hierarchii legitimacy moci by to znamenalo, že dohoda minimálne 90 poslancov NR SR získa vyššie postavenie ako právom upravený prejav vôle pôvodcu štátnej moci.²⁴

Zo samotnej definície pojmu „referendum“ vieme vyvodiť, že sa jedná o nástroj, na základe ktorého si môže parlament pomôcť pri výkone štátnej moci a zistiť názor občanov v rámci komplexných otázok. Predmetné charakteristiky však nezahŕňajú eventualitu, kde by referendum iniciovala opozícia proti vládnej koalícii s cieľom dosiahnutia predčasného skončenia volebného obdobia. To je hlavným dôvodom, prečo nie je jednoznačne možné určiť, či skrátenie volebného obdobia môže predstavovať predmet referenda. Odpoveď nenájde ani v rámci negatívneho vymedzenia predmetu referenda, ustanoveného v článku 93 ods. 3 Ústavy SR, nakoľko sa nejedná o otázku základných práv a slobôd, daní, odvodov, ani štátneho rozpočtu. V súčasnej dobe preto medzi odborníkmi ústavného práva existuje množstvo rozdielnych názorov.

Jedným z názorov stavajúcim sa proti referendu o predčasných parlamentných voľbách je právo poslanca na vykonávanie plného štvorročného funkčného obdobia. Skrátenie tohto funkčného obdobia je možné dosiahnuť iba rozpustením prezidentom,²⁵ alebo samotným uznesením parlamentu. Proti takémuto referendu sa vyjadril aj Giba, ktorý tvrdí, že referendum nie je ten správny inštitút na vykonávanie kontroly nad vládou. Vychádza z obavy, že v prípade úspešného referenda o predčasných voľbách by každá vláda v budúcnosti mohla očakávať rovnaké referendum, ako ohlas na prijatie „nepopulárnych“ zákonov, čo by v konečnom dôsledku zhoršilo realizáciu výkonnej a zákonodarnej moci, a tým čiastočne „paralyzovalo“ vládu. Paralyza by podľa Gibu spočívala v neustále sa opakujúcich predčasných parlamentných voľbách a k rozpusteniu parlamentu by mohlo dôjsť aj z dôvodu zlej svetovej situácie a pod. Giba zároveň uvádza, že aj napriek tomu, že ľud je suverénom moci, referendum nie je nástrojom na riešenie otázok týkajúcich sa predčasných volieb, kde sa mieša priama a zastupiteľská demokracia. Referendum pokladá za nástroj na riešenie dôležitých otázok verejného záujmu (napr. vstup Slovenskej republiky do Európskej únie). Referendum slúži na rozhodovanie občanov namiesto svojich volených zástupcov a nie na ich výmenu.²⁶

Na druhej strane existuje veľké množstvo názorov, ktoré podporujú legitimitu referenda o predčasných voľbách. Tieto názory sa zakladajú na téze, že ľud je suverénom moci a poslanci sú iba zástupcami občanov (zastávajú rolu „sluhov“). Z toho možno pozorovať jednoznačnú hierarchiu medzi danými subjektmi, a teda je namieste aj referendum o predčasných voľbách v prípade, ak o to suverén žiada. Ochrana poslanca s cieľom umožniť mu slobodný výkon mandátu je namieste, avšak nemožno ju vzťahovať na ochranu pred ľudom, ktorý predstavuje samotný zdroj moci poslanca, ktorá mu bola zverená na určité obdobie. Referendum o predčasných voľbách môže jedine prispieť k posilneniu demokracie ako takej, nakoľko poslancov núti pristupovať oveľa opatrnejšie k verejnej mienke a narúša sa ich štvorročná nedotknuteľnosť. Umožniť občanom častejšie vykonávať štátnu moc priamo nie je protiústavné, ale naopak, je to v súlade s ústavou a aj s princípmi demokratického štátu.²⁷

²⁴ PROCHÁZKA, R. 2021. *Dlho a vážne k referendu o predčasných voľbách*. [online], [cit. 11/03/2025]. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/2441050/dlho-a-vazne-k-referendu-o-predcasnych-volbach/>>.

²⁵ Čl. 81a písm. d) Ústavy SR.

²⁶ GIBA, M.: Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In: *Právny obzor*, roč. 104, 2021, č. 3, 191-207.

²⁷ KARAFOVÁ, S. 2022. Perspektívy ústavnej úpravy referenda v kontexte aktuálnej spoločensko-politickej situácie. In: *Ústava Slovenskej republiky a jej perspektívy : Skvalitňovanie ústavného textu a zvyšovanie autority*

Záver

Kým referendum je vnímané výhradne ako výraz priamej demokracie, uznesenie parlamentu na účely skrátenia volebného obdobia sa javí ako pragmatickejší a flexibilnejší spôsob, ktorý zostáva v limitoch reprezentatívnej demokracie. Ústavný zákon č. 24/2023 Z. z. jednoznačne zakotvil možnosť skrátenia volebného obdobia NR SR prostredníctvom uznesenia schváleného kvalifikovanou väčšinou poslancov, teda minimálne trojpäťtinovou väčšinou všetkých členov parlamentu. Tým sa zabezpečila vysoká miera legitimity tohto mechanizmu, pretože jeho využitie vyžaduje široký konsenzus medzi politickými subjektmi zastúpenými v parlamente. Táto podmienka zároveň eliminuje riziko svojvoľného a neodôvodneného využívania tohto nástroja. Uznesenie parlamentu v zmysle čl. 73 ods. (3) Ústavy SR možno vnímať ako procesne jednoduchší a efektívny postup, ktorý umožňuje rýchlu reakciu na politické krízy. Na rozdiel od referenda, ktoré procesne požaduje ďaleko väčšie časové požiadavky, je finančne náročnejšie a organizačne skôr komplikované (čo je relevantné najmä v prípadoch, keď je potrebné konať rýchlo a efektívne bez dodatočného finančného zaťaženia štátneho rozpočtu), uznesenie môže byť prijaté relatívne rýchlo a s minimálnymi nákladmi. Skrátenie prebiehajúceho volebného obdobia prostredníctvom uznesenia NRSR má jasne vymedzené pravidlá a podmienky, čím sa predchádza možným zneužitiam alebo svojvoľnému konaniu.

Navyše, ako skúsenosti SR ukazujú, referendum, ak nemá dochádzať k ústavno-právnym, alebo skôr ústavno-politickým sporom, vyžaduje v prvom rade precízne legislatívne a ústavné nastavenie otázky, ktoré vylučuje vznik opodstatnených pochybností či sporných argumentov. Na tomto základe stavia svoju argumentačnú líniu aj Ústavný súd SR, ktorý pri rozhodovaní o návrhoch súvisiacich s predmetom referend už pravidelne dospieval k rovnakým právnym záverom, resp. opakoval svoje kľúčové právne názory. Naposledy tak učinil v náleze sp. zn. PL. ÚS 11/2022 zo dňa 26. októbra 2022, v ktorého odôvodnení prakticky rozvinul stanoviská vyslovené v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2021, keď v otázke posúdenia ústavnosti referendumovej otázky opätovne upriamil pozornosť na porušenie princípu generality práva a napokon aj princípu del'by moci. Ústavný súd sa v tomto náleze vyslovil, že ak by plynúce funkčné obdobie vlády mohlo ukončiť aj na základe platného výsledku referenda, smerovalo by to až k zmene samotnej formy vlády uplatňovanej v štáte, a to od reprezentatívnej k priamej demokracii.²⁸

Na základe vyššie uvedených úvah o referende a uznesení ako diskutovaných nástrojoch na skrátenie volebného obdobia NR SR možno azda už len zhrnúť, že referendum o skrátení volebného obdobia vykazuje už v dlhodobu aktuálnej spoločensko-politickej situácii SR väčšie tendencie k zneužívaniu populisticky orientovanými politickými stranami. Referendum o skrátení volebného obdobia sa ľahko môže stať nástrojom na posilnenie politickej moci a destabilizáciu politickej scény. V tomto kontexte, parlamentné uznesenie ako prostriedok skrátenia volebného obdobia ponúka efektívnejší a menej konfliktný prístup, ktorý umožňuje rozhodovanie založené na politickej zodpovednosti a konsenze.

Použité informačné zdroje

slovenskej ústavy - reálna možnosť, alebo naivná ilúzia (?) : zborník príspevkov z vedeckého seminára. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. s. 287-298.

²⁸ Nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022.

BARDOVIČ, J., Najvýznamnejším prvkom slovenského volebného systému je jeden volebný obvod. 2023. [online], [cit. 15/11/2024]. Agentúra SITA. Dostupné na internete: <<https://sita.sk/bardovic-najvyznamnejsim-prvkom-slovenskeho-volebneho-systemu-je-jeden-volebny-obvod/>>.

BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M., Ústava v ohrození - Zopár zamyslení nad jedným nálezom ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 21/2014). In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae. Roč. 38, č. 1, 2019. ISSN 1336-6912. s. 237-260.

GIBA, M., Referendum ako prostriedok na skrátenie volebného obdobia. In: Justičná revue, roč. XXIII, č. 5, 2021, s. 575 – 584.

GIBA, M., Referendum o predčasných voľbách je protiústavné. In: Právny obzor, roč. 104, 2021, č. 3, 191 – 207.

KARAFOVÁ, S., Perspektívy ústavnej úpravy referenda v kontexte aktuálnej spoločensko-politickej situácie. In: Ústava Slovenskej republiky a jej perspektívy : Skvalitňovanie ústavného textu a zvyšovanie autority slovenskej ústavy - reálna možnosť, alebo naivná ilúzia (?) : zborník príspevkov z vedeckého seminára. - Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. 2022. ISBN 9788057401520. s. 287-298.

ĽALÍK, T., Nález PL. ÚS 21/2014 ako nevyhnutný liek na ústavné zákonodarstvo na Slovensku. In: Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae, 38(1). 2019. [online], [cit. 15/10/2024]. Dostupné na internete: <<https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/686/518>>.

PACHEROVÁ, S., Predčasné voľby v ére samostatného Slovenska. Aké boli ich príčiny a dôsledky. 2018. [online], [cit. 15/11/2024]. Dostupné na internete: <<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/462117-predcasne-volby-v-ere-samostatneho-slovenska-ake-boli-ich-priciny-a-dosledky/>>.

PLENTA, P., Počty volebných obvodov v členských štátoch Európskej únie. Edícia: Porovnávací analýza 2/2024. Odbor parlamentný inštitút. Kancelária Národnej rady Slovenskej republiky. Bratislava. 2024. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/?sid=nrsr/kancelaria/pi/oa/materialy/pm>>.

PROCHÁZKA, R., Dlho a vážne k referendu o predčasných voľbách. [online], [cit. 11/03/2025]. 2021. Dostupné na internete: <<https://dennikn.sk/2441050/dlho-a-vazne-k-referendu-o-predcasnych-volbach/>>.

VEĽKÝ PREHLAD: Na Slovensku bolo od roku 1993 osem referend. 2023. TASR. Dostupné na internete: <<https://www.teraz.sk/referendum-2023/velky-prehľad-na-slovensku-bolo-od-r/688302-clanok.html>>.

Zoznam referend na Slovensku. Dostupné na internete: <https://sk.wikipedia.org/wiki/Zoznam_referend_na_Slovensku>.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 21/2014 z 30. januára 2019

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

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997

Odlišné stanovisko sudkyne Jany Laššákové k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021

Parlamentná tlač č. 1163. 8. volebné obdobie. Návrh zákona. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1163>>.

Parlamentná tlač č. 1429. Návrh na prijatie uznesenia. 8. volebné obdobie. Dostupné na internete: <<https://www.nrsr.sk/web/Default.aspx?sid=zakony/cpt&ZakZborID=13&CisObdobia=8&ID=1429>>.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Ústavný zákon č. 24/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov

Uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky č. 42/2023 Z. z. z 31. januára 2023 o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky. Dostupné na internete: <<https://www.slov-lex.sk/ezbierky/pravne-predpisy/SK/ZZ/2023/42/>>.