

REFERENDUM O PREDČASNÝCH PARLAMENTNÝCH VOLBÁCH V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

REFERENDUM ON EARLY PARLIAMENTARY ELECTIONS IN THE SLOVAK REPUBLIC

Monika Kajla

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

<https://doi.org/10.33542/SIC2019-1-02>

ABSTRAKT

Autor sa v tomto príspevku zameriava na inštitút celoštátneho referenda v spojitosti s inštitútom predčasných parlamentných volieb. V nadväznosti na výklad ústavnej úpravy podáva analýzu prípustnosti konania referenda o predčasných parlamentných voľbách, posudzuje právnu silu výsledkov prijatých v referende.

ABSTRACT

Author in this contribution deals with the institute of national referendum in connection with the institute of early parliamentary elections. Following the interpretation of the constitution, he analyses the admissibility of proceedings of a referendum on early parliamentary elections, he assesses the legal value of the referendum results.

I. ÚVOD

Vo februári roku 2018 sa na Slovensku v súvislosti s vraždou investigatívneho novinára a jeho priateľky začal postupný proces rozpadu vlády. Aj napriek mnohým zmenám vo vládnej koalícii neutícha vo verejnosti požiadavka zásadnej rekonštrukcie vlády, resp. požiadavka predčasných parlamentných volieb. Ústava Slovenskej republiky vymedzuje viacero možností, ktorými dochádza k rozpusteniu Národnej rady Slovenskej republiky prezidentom a k následnému procesu predčasných parlamentných volieb. Ani jedna z týchto možností však explicitne neustanovuje spôsob, ktorým sa na území Slovenskej republiky konali predčasné parlamentné voľby už trikrát, t.j. prijatím ústavného zákona, ktorým sa skracuje volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky.

S otázkou predčasných parlamentných volieb vznikla aj úvaha nad konaním referenda o predčasných parlamentných voľbách. *Bola by takáto možnosť reálna? Akú záväznosť by mali výsledky prijaté v referende? Ako by mala znieť referendová otázka?*

II. PRÍPUSTNOSŤ KONANIA REFERENDA O PREDČASNÝCH VOLBÁCH Z HĽADISKA JEHO VYMEDZENIA V ÚSTAVE

Článok 95 Ústavy Slovenskej republiky č. 460/1992 Z. z. (ďalej aj „Ústava SR“ alebo „ústava“) vymedzuje predmet celoštátneho referenda:

- a) pozitívne – t. j. vymedzuje otázky, ktoré musia byť predmetom referenda (tzv. obligatórne referendum), resp. otázky, ktoré predmetom referenda byť môžu (tzv. fakultatívne referendum)
- b) negatívne – t. j. vymedzuje otázky, o ktorých sa referendum nemôže konať.

Obligatórnosť referenda podľa čl. 95 ods. 1 Ústavy SR spočíva v tom, že Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „Národná rada SR“) musí pred schválením ústavného zákona o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku alebo o vystúpení z tohto zväzku nechať potvrdiť tento ústavný zákon občanmi v referende. Fakultatívne referendum môže iniciovať Národná rada Slovenskej republiky alebo ústavou stanovený počet občanov oprávnených hlasovať v referende, a to v prípade iných dôležitých otázok verejného záujmu. Pojem „*iné dôležité otázky verejného záujmu*“ Ústava SR ani iné právne predpisy bližšie nedefinujú, preto je vždy v danom prípade potrebné posúdiť, či otázka predložená na rozhodovanie v referende spadá pod túto definíciu. Možno predpokladať, že takéto posúdenie, resp. úvaha nad dôležitosťou referendovej otázky bude v mnohých prípadoch zložitá. Samotnú možnosť konania „referenda o predčasných parlamentných voľbách“ však jednoznačne považujem za otázku, ktorá je bez akýchkoľvek pochybností „*inou dôležitou otázkou verejného záujmu*“. Uvedené si dovoľujem tvrdiť z dôvodu, že nestabilita krajiny a nedôvera voči vrcholným predstaviteľom moci v štáte zakladá reálnu obavu verejnosti nad riadnym výkonom moci v štáte, preto je nepochybne *dôležité* vyriešiť formou predčasných parlamentných volieb nespokojnosť voličov a obdobie politickej destabilizácie.

Okrem pozitívneho vymedzenia predmetu referenda vymedzuje ústava aj otázky, ktoré predmetom referenda byť nesmú. Článok 95 ods. 3 ústavy vylučuje konanie referenda o základných právach a slobodách, štátnom rozpočte, odvodoch a daniach. V spomenutom článku ústava teda taxatívne vymedzuje, ktoré otázky (aj napriek tomu, že ide o dôležité otázky verejného záujmu) nie sú spôsobilé byť predmetom referenda.

V súvislosti s cieľom spomenutým v úvode tohto príspevku je na mieste otázka: *Nie je z predmetu referenda vylúčené aj rozhodovanie občanov o predčasných parlamentných voľbách? Nebolo by konanie referenda o otázke predčasných parlamentných volieb referendum o otázke základných práv a slobôd - konanie o otázke základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 Ústavy SR?*

V ústavnej praxi sme sa do času iniciovania „referenda o rodine“ v roku 2014 nestretli s rozhodnutím Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“ alebo „ústavný súd“), ktoré by podávalo výklad článku 95 ods. 3 ústavy a tiež ani s využitím práva prezidenta Slovenskej republiky podľa čl. 125b ods. 2 ústavy podať ústavnému súdu návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. Prezident SR, Andrej Kiska toto konanie pred Ústavným súdom SR inicioval práve z dôvodu pochybností, či konanie referenda o predložených otázkach nebude spĺňať klasifikáciu referenda podľa čl. 95 ods. 3, t. j. klasifikáciu referenda o základných právach a slobodách. Nie je našim zámerom podávať podrobnú analýzu otázok predložených na rozhodnutie v referende, či podrobnú analýzu rozhodnutia Ústavného súdu SR. Za dôležité považujeme poukázať na to, že Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky ¹ v tejto veci podal výklad spomenutého ustanovenia ústavy, v tom zmysle, že konanie referenda sa v každom jednotlivom prípade (istým spôsobom) dotýka základných práv a slobôd, preto je nevyhnutné vykladať toto ustanovenie ústavy tak, že konanie referenda o základných právach a slobodách je možné, ak sa tým neobmedzujú štandardy stanovené medzinárodnými dohovormi o ľudských právach a základných slobodách.

S poukazom na rozhodnutie ústavného súdu možno konštatovať, že konaniu referenda o predčasných voľbách v zásade nebráni ustanovenie čl. 93 ods. 3 Ústavy SR, keďže v danom

¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: PL. ÚS 24/2014 zo dňa 28. októbra 2014. ZNUÚS 2014, s. 796, bod 36: „Ústavný súd sa preto (...) prikláňa k východisku, podľa ktorého sa prostredníctvom čl. 93 ods. 3 kladie zábrana referendum s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znížovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu. Nemožno však odmietnuť každú otázku, ktorá sa čo len minimálne obsahovo dotýka niektorého zo základných práv a slobôd. Inak by totiž skutočne došlo k popretiu zmyslu a účelu inštitútu referenda...“.

prípade nedochádza k obmedzovaniu základných práv a slobôd, ale istým spôsobom k ich „narušeniu“ formou ad hoc ústavných zákonov, ktorým sa obmedzuje ich právo na výkon funkcie v zvolenom období. To či je možné, resp. prípustné formou ad hoc ústavných zákonov skracovať funkčné obdobie poslancov Národnej rady SR bude predmetom nasledujúcej časti.

III. PRÍPUSTNOSŤ REFERENDOVEJ OTÁZKY, MOŽNOSŤ „SAMOROZPUSTENIA“ NÁRODNEJ RADY SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Možnosť konania predčasných parlamentných volieb, resp. možnosť rozpustenia parlamentu zavádza Ústava SR v čl. 102 ods. 1 písm. e), v zmysle ktorého môže *prezident rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky, ak Národná rada Slovenskej republiky v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády Slovenskej republiky neschválila jej programové vyhlásenia, ak sa Národná rada Slovenskej republiky neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery, ak Národná rada Slovenskej republiky nebola dlhšie ako tri mesiace spôsobilá uznášať sa, hoci jej zasadanie nebolo prerušené a hoci bola v tom čase opakovane zvolávaná na schôdzu, alebo ak zasadanie Národnej rady Slovenskej republiky bolo prerušené na dlhší čas, ako dovoľuje ústava. Prezident toto právo nemôže uplatniť v posledných šiestich mesiacoch svojho volebného obdobia, počas vojny, vojnového stavu alebo výnimočného stavu. Prezident tiež rozpustí Národnú radu Slovenskej republiky v prípade, ak v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta nebol odvolaný.*²

Predčasné parlamentné voľby sa na Slovensku ani raz nekonali na podklade vyššie citovaného ustanovenia ústavy. K ich uskutočneniu došlo na základe prijatia ústavných zákonov, ktorými Národná rada Slovenskej republiky schválila skrátenie volebného obdobia Národnej rady a stanovila deň konania predčasných parlamentných volieb. Historicky prvý ústavný zákon o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky bol prijatý v marci roku 1994³, ktorému predchádzalo vyslovenie nedôvery vtedajšiemu predsedovi vlády SR Vladimírovi Mečiarovi a jeho následné odvolanie z funkcie predsedu vlády prezidentom Michalom Kováčom. Vo februári roku 2006 bol Národnou radou Slovenskej republiky prijatý druhý ústavný zákon o skrátení volebného obdobia⁴, a to v nadväznosti na odchod strany Kresťanskodemokratické hnutie z vládnej koalície. V poradí tretí a doposiaľ posledný ústavný zákon⁵, na základe ktorého došlo k uskutočneniu predčasných parlamentných volieb bol prijatý v októbri 2011, a to z dôvodu, že vtedajšia premiérka Iveta Radičová spojila hlasovanie o zmenách v eurovale (ktorý poslanci nepodporili) s hlasovaním o dôvere vláde.

Prijatie týchto ústavných zákonov vychádzalo z politických dôvodov a žiaden z nich nemal základ v referende. V histórii Slovenskej republiky sa však konali aj referendá, v ktorých sa občania vyjadrovali ku skráteniu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, tie ale neboli úspešné. Prvé referendum o predčasných parlamentných voľbách bolo vyhlásené v roku 2000 na základe rozhodnutia prezidenta SR, v ktorom občania rozhodovali o otázke: „*Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky zvolenej v roku 1998 sa skončí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?*“. Ďalšie referendum o predčasných parlamentných voľbách sa konalo v roku 2004. V ňom občania rozhodovali o takto formulovanej referendovej otázke: *Ste za to, aby poslanci Národnej rady Slovenskej republiky prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky konali v roku 2004?*

² Článok 102 ods. 1 písm. e) Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

³ Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

⁴ Ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

⁵ Ústavný zákon č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

Referendá o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR však sprevádzali a dodnes aj sprevádzajú rozsiahle diskusie o tom, či otázka položená na rozhodnutie občanov nie je, resp. nebola v rozpore s ústavou. Citované formulácie referendových otázok možno podľa nášho názoru napadnúť predovšetkým z dôvodu, že takúto možnosť skrátenia volebného obdobia parlamentu naša ústava explicitne neupravuje. Niektorí autori v tejto súvislosti poukazujú aj na to, že otázka predčasných parlamentných volieb ako predmetu referenda zasahuje do vzťahu medzi poslancom, výkonom slobodného mandátu a príkazom občanov, ktorí v platnom referende rozhodli, že si želajú prijatie ústavného zákona o skrátení volebného obdobia.⁶ V tejto súvislosti by bolo možno vhodnejším riešením, ak by poslanci formulovali otázku referenda v tom zmysle, aby na ňou potvrdzoval už prijatý ústavný zákon o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR, obdobnou formou ako pri obligatórnom referende.

To či je v súlade s ústavou, aby sa formou ústavných zákonov skracovalo volebné obdobie poslancov Národnej rady SR bude analyzované v ďalšej časti tohto príspevku.

1. Všeobecnosť ako základný znak právnych noriem

Zákonodarca pri prijímaní týchto ad hoc ústavných zákonov o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR vychádzal pravdepodobne z ustanovenia čl. 86 ods. 1 písm. a) ústavy, v zmysle ktorého do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky patrí aj právo uznávať sa na ústave, ústavných a ostatných zákonoch

Medzi základné argumenty proti takejto forme „rozpustenia“ Národnej rady Slovenskej republiky patrí tvrdenie, že ústavnému zákonu o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR chýba jeden zo základných znakov právnych noriem, a to všeobecnosť. Ústavní právnici poukazujú na to, že ústavný zákon o skrátení volebného obdobia nie je normatívnym právnym aktom vzťahujúcim sa na všeobecne vymedzený okruh adresátov a prípadov, ale individuálnym právnym aktom vzťahujúcim sa na konkrétne určený subjekt (Národnú radu Slovenskej republiky zvolenú na dané funkčné obdobie) a na konkrétne vymedzený prípad rozpustenia Národnej rady Slovenskej republiky.⁷

Prípustnosťou rozpustenia parlamentu formou ad hoc ústavných zákonov sa zaoberal aj Ústavný súd Českej republiky (ďalej len „Ústavný súd ČR“), ktorý nálezom PL.ÚS 27/09 zrušil ústavný zákon o skrátení volebného obdobia parlamentu a tiež rozhodnutie prezidenta o vyhlásení predčasných parlamentných volieb. V spomenutom náleze Ústavný súd ČR vyslovil, že tento ústavný zákon nespĺňa požiadavku všeobecnosti právnej normy, čo považuje za podstatný rozpor s podstatnými náležitosťami demokratického právneho štátu (čl. 9 ods. 2).⁸

Všeobecnosť (generalitu) ako základný a nevyhnutný znak právnych noriem potvrdil aj Ústavný súd SR vo svojej rozhodovacej činnosti, napr.: „Zákon č. 370/1994 Z. z. z legislatívno-formálnej stránky je normatívny právny akt, avšak z hľadiska jeho predmetu, obsahu i účinkov ide o právny akt, ktorý sa v rozpore so všeobecne uznávanou požiadavkou generality vzťahuje na určité vopred známe jednotlivé privatizačné veci, čo princípy právneho štátu nepripúšťajú.“

2. Zákaz spätného pôsobenia právnych noriem (zákaz retroaktivity)

Pri uvažovaní o „ústavnosti“ ad hoc ústavných zákonov o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky a možnosti ich zrušenia je nevyhnutné posúdiť aj jeden zo základných princípov právneho štátu, a to zákaz spätného pôsobenia právnych noriem (zákaz retroaktivity). Práve zákaz retroaktivity právnych noriem je definujúcim znakom právneho štátu

⁶ Bližšie pozri: LÁŠTIC, E.: V rukách politických strán – Referendum na Slovensku 1993-2010. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2011. s. 92. ISBN: 978-80-223-3000.

⁷ Pozri napr. DOMIN, M.: Predčasné parlamentné voľby. Právna teória a politická prax. In Comenius. 2017 [online] 20.08.2017. Dostupné na <https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/politika-a-pravo/29-predcasne-parlamentne-volby-pravna-teoria-a-politicka-prax>.

⁸ Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn.: Pl. ÚS 27/09 zo dňa 10. septembra 2009.

a významnou demokratickou zárukou ochrany práv a právnej istoty.⁹ Nie každá retroaktivita je však nezlučiteľná s princípmi, na ktorých je budovaný právny štát. V určitých prípadoch teda môže právna norma pôsobiť aj spätne, retroaktívne. V teórii a praxi sa rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou. K pravej retroaktivite dochádza vtedy, ak neskorší právny predpis neuznáva práva a povinnosti, ktoré boli nadobudnuté počas platnosti skoršieho právneho predpisu. Neskorší predpis teda upravuje vzťahy, ktoré sa stali v minulosti, zakladá v minulosti právne následky. To znamená, že účinnosť neskoršieho právneho aktu pri pravej retroaktivite sa začína skôr ako jeho platnosť, teda v čase, keď ešte formálne neexistoval.¹⁰ Nepravá retroaktivita predstavuje situáciu, kedy vznik právneho vzťahu sa posudzuje podľa právnej normy účinnej v čase jeho vzniku, ale obsah tohto právneho vzťahu podľa normy novej.¹¹

Z teoretického vymedzenia retroaktivity je možné vyvodiť, že ústavný zákon o skrátaní volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky pôsobí nepriamo retroaktívne, keďže vznik právnych vzťahov sa posudzuje podľa normy skoršej, ale ich obsah sa mení (t.j., že volebné obdobie parlamentu sa končí predčasne).

Vo vzťahu k nepriamej retroaktivite platí na isté výnimky zásada všeobecnej prípustnosti.

Ústavný súd SR sa ku (ne)prípustnosti nepriamej retroaktivity vyjadril vo svojej rozhodovacej činnosti niekoľkokrát. „...*právna úprava, ktorá „nesie“ znaky nepravnej retroaktivity, môže byť považovaná z ústavného hľadiska za prípustnú okrem iného len vtedy, ak na jej prijatie v danom prípade existovali (existujú) závažné dôvody všeobecného záujmu (legitímny verejný záujem), ktoré by ju „ospravedlňovali“ (odôvodňovali).*“¹²

*Pri posudzovaní ústavnej akceptovateľnosti legislatívnej zmeny, ktorá má charakter nepravnej retroaktivity, treba zároveň brať do úvahy, či v konkrétnych okolnostiach posudzovaného prípadu dôjde prijatím novej právnej úpravy zároveň aj k výraznému zhoršeniu doterajšej právnej pozície dotknutých osôb (či už fyzických alebo právnických), pretože v takomto prípade je nová právna úprava minimálne v napätí s princípom ochrany legitímnych očakávaní....“ ... Nepravá retroaktivita môže ale tiež ústavne relevantným spôsobom zasiahnuť do právnej istoty, resp. do legitímnych očakávaní dotknutých subjektov práva“.*¹³

Z citovaného nálezu ústavného súdu vyvstáva pre posúdenie „prípustnosti nepriamej retroaktivity“ ústavných zákonov niekoľko otázok a možností.

Po prvé je nevyhnutné posúdiť to, či na prijatie týchto ad hoc ústavných zákonov existujú „závažné dôvody všeobecného záujmu (legitímny verejný záujem), ktoré by odôvodňovali ich prijatie.“ Existenciu legitímneho verejného záujmu je podľa nášho názoru nevyhnutné skúmať v každom jednotlivom prípade, hlavne vtedy, keď prijatie ústavného zákona o skrátaní volebného obdobia Národnej rady SR nie je iniciované zdola, ale len zo strany samotného parlamentu. Otázne je podľa nášho názoru aj to, či prijatie ústavného zákona o skrátaní volebného obdobia Národnej rady SR prijatého na podklade platného referenda je vo verejnom záujme, resp. aká časť obyvateľstva Slovenskej republiky by mala v takto konanom referende vyjadriť svoj súhlas. Myslíme si, že momentálna situácia, v ktorej sa občania snažia o vyhlásenie predčasných parlamentných volieb, vychádzajú do ulíc na verejné zhromaždenia alebo inak prezentujú svoj záujem o stabilizovanie politickej situácie na Slovensku je dostatočným prejavom verejného záujmu. Pre prípustnosť nepriamej retroaktivity ústavných zákonov o skrátaní volebného obdobia parlamentu je podľa mňa postačujúce, aby referendum vyhlásené na podklade

⁹ JÚDA, V., SLAŠŤAN, M. Teória štátu a práva. Nitra: FF UKF, 2008. s. 299. ISBN 978-80-969-554-8-0.

¹⁰ OTTOVÁ, E. 2004. Teória práva 1. vyd. Bratislava.: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave. s. 274. ISBN 80-7160-187-X.4.

¹¹ BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I. Teória práva. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2007. s. 81, ISBN 978-80-7097-680-7.

¹² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. PL. ÚS 3/2009 zo dňa 26. januára 2011.

¹³ Tamtiež.

petície občanov bolo platné, resp. aby bolo rozhodnutie o predčasných voľbách prijaté nadpolovičnou väčšinou oprávnených voličov, nakoľko je tým nepochybne splnená podmienka „verejného záujmu“ na prijatí takéhoto ústavného zákona.

Na druhej strane však vyvstáva otázka, či konanie referenda, resp. prijatie ústavného zákona o skrátení volebného obdobia Národnej rady nespôsobí „výrazné zhoršenie doterajšej pozície dotknutých subjektov“, resp. či nedôjde k zásahu do princípu legitímnych očakávaní, keďže prijatím tohto ústavného zákona zaniká mandát poslanca, a to aj takého ktorý nesúhlasil s prijatím takéhoto ústavného zákona. Do úvahy prichádza taktiež možnosť zásahu do legitímnych očakávaní voličov, ktorí si svojich zástupcov v parlamente zvolili v predčasných parlamentných voľbách.

Zásahom do princípu legitímnych očakávaní sa zaoberal aj ústavný súd v prípade konania predčasných parlamentných volieb v roku 2012. Konanie predčasných parlamentných volieb v roku 2012 vyhlásených na základe ústavného zákona č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „napadnutý ústavný zákon“), napadol ústavnou sťažnosťou občan Slovenskej republiky, ktorou namietal porušenie svojho základného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných podľa § 30 ods. 1 Ústavy SR zo strany Národnej rady Slovenskej republiky spočívajúce v prijatí napadnutého ústavného zákona, hlasovaní o tomto ústavnom zákone a v procese predchádzajúcom jeho prijatiu, zásahom zo strany vlády Slovenskej republiky a zásahom zo strany predsedu Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý spočíva v aktoch smerujúcich k organizácii a ku konaniu predčasných parlamentných volieb do Národnej rady.

Ústavný súd SR v Uznesení sp. zn. II. ÚS 153/2013 z 28. februára 2013 rozhodol o odmietnutí sťažnosti, a to z uvedených dôvodov:

- Občan Slovenskej republiky – volič, v bežných okolnostiach nie je nositeľom subjektívneho ústavného práva na ústavou stanovenú (neskrátenú) dĺžku volebného obdobia parlamentu
- Aj keď predčasné parlamentné voľby na základe ústavného zákona o skrátení volebného obdobia narušili dôveru sťažovateľa – voliča, v riadny výkon správy vecí verejných, neexistuje (priama) väzba medzi sťažovateľom a ujmom, ktorá mala byť utrpená porušením práva na účasť na správe vecí verejných, a teda sťažovateľ nie je obeťou porušenia ústavy.
- Prostredníctvom konania o ústavnej sťažnosti v zásade nemožno napádať normatívne právne akty.

Ústavný súd SR v odôvodnení tohto rozhodnutia poukázal na to, že ústavnou sťažnosťou nie je možné napadnúť normatívne právne akty, keďže v zmysle § 127 Ústavy SR ústavný súd rozhoduje o ústavných sťažnostiach fyzických alebo právnických osôb, ak namietajú porušenie svojich základných práv alebo slobôd spôsobených individuálnym právnym aktom - rozhodnutím, opatrením alebo iným zásahom orgánu verejnej moci. Z načrtnutej analýzy ústavných zákonov o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky vyplýva, že týmto ústavným zákonom chýba jeden zo základných znakov právnych noriem, a to všeobecnosť (generalita). Je teda na mieste otázka, či v danom prípade Ústavný súd SR nemal skúmať obsah tohto „normatívneho právneho aktu“, keďže v zmysle judikatúry ústavného súdu nie je podstatná forma, ale obsah právneho aktu, a ak mu chýba jeden z podstatných znakov právnych noriem nemožno hovoriť o normatívnom právnym akte.

Z odôvodnenia Ústavného súdu SR, v zmysle ktorého neexistuje priama väzba medzi sťažovateľom a ujmom, ktorá mala byť utrpená porušením práva na účasť na správe vecí verejných vyvstáva otázka, ako by ústavný súd rozhodol o ústavnej sťažnosti, ak by porušenie základných práv a slobôd namietal poslanec Národnej rady SR, ktorý hlasoval proti návrhu na vyhlásenie predčasných parlamentných volieb. V danom prípade je možné uvažovať o zásahu do princípu

legitímnych očakávaní, keďže v zmysle čl. 73 ods. 1 Ústavy SR sú poslanci volení na štvorročné funkčné obdobie. Prijatím ústavného zákona o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR sa bez priameho právneho základu v ústave končí funkčné obdobie poslancov aj napriek tomu, že ústava v čl. 81a taxatívne vymedzuje, že 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.¹⁴

Z nášho pohľadu Národná rada SR prijatím ústavných zákonov koná v rozpore s čl. 81a ústavy, nakoľko možnosť zániku mandátu poslanca prijatím ústavného zákona o skrátení volebného obdobia ústava nezakotvuje. Uvedené by bolo možné subsumovať pod „rozpustenie Národnej rady Slovenskej republiky“, avšak prípad rozpustenia ústava používa v súvislosti s možnosťou prezidenta rozpustiť Národnú radu Slovenskej republiky a nie s možnosťou „samorozpustenia“ formou prijatia ústavného zákona o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

II. ZÁVÄZNOSŤ A VYKONATEĽNOSŤ REFERENDA

V súvislosti s iniciovaním referenda o predčasných voľbách sa je potrebné zamyslieť aj nad otázkou, akú silu by malo prijatie návrhu v referende, teda ak by nadpolovičná väčšina oprávnených voličov vyjadrila súhlas s tým, aby Národná rada SR prijala ústavný zákon o skrátení volebného obdobia Národnej rady SR.

Uvedené je nevyhnutné z toho dôvodu, že ústavná a zákonná úprava inštitútu referenda vyvoláva viaceré nejasnosti. Ústava v čl. 98 ods. 2 stanovuje, že návrhy prijaté referende vyhlási rovnako ako zákon, t.j. v rovnakom publikačnom prostriedku - Zbierke zákonov SR.

V súvislosti s návrhom prijatým v referende vyvstáva otázka vykonateľnosti návrhu prijatého v referende. V ústavnej teórii prevládajú rôzne názory ohľadne toho, ako by mali poslanci po schválení návrhu prijatého v referende postupovať. Podľa Baloga vyhlásením návrhu prijatého v referende vzniká Národnej rade SR povinnosť bez zbytočného odkladu zabezpečiť, aby návrh v referende vyvolal potrebný právny účinok - teda povinnosť zabezpečiť prijatie zákona, ktorého obsahom je naplnenie, resp. vykonanie návrhu prijatého v referende.¹⁵ Časť ústavných teoretikov však poukazuje na princíp zákazu imperatívneho mandátu poslanca, ktorý v zmysle ústavy nie je pri svojom rozhodovaní viazaný príkazmi.

Aj Ústavný súd sa v jednom zo svojich rozhodnutí vyjadril k „povinnosti“ poslancov Národnej rady SR hlasovať za prijatie zákona v zmysle návrhu prijatého v referende a to v tom zmysle, že návrhy prijaté v referende sú pre poslancov záväzné a poslanci sú povinní konať tak, aby v súlade s výsledkom referenda bola zmenená príslušná právna úprava.¹⁶ V neskoršom rozhodnutí Ústavný súd vyslovil názor, podľa ktorého *z ústavy nemožno vyvodit' povinnosť poslanca národnej rady prispieť hlasovaním k tomu, aby sa návrh prijatý v referende pretvoril do adekvátnej podoby textu právneho predpisu*.¹⁷ K tomuto názoru vyslovuje Balog nesúhlasné stanovisko a poukazuje na to, že poslanci sa zložením sľubu zaviazali pracovať tak, aby sa ústava a ostatné zákony uvádzali do života. Keďže ústava dovoľuje občanom *rozhodnúť o dôle-*

¹⁴ Článok 81 Ústavy SR č. 460/1992 Zb.

¹⁵ BALOG, B.: Charakter návrhu prijatého v referende. In Právny obzor, 98, 2015, č.5, s.497 - 512.

¹⁶ Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: II. Ú 31/97 zo dňa 21. mája 1997, cit.:... *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*.

¹⁷ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: PL ÚS 24/2014 zo dňa 28. októbra 2014.

žitej otázke verejného záujmu vzniká v prípade, ak tak občania v platnom referende urobia, povinnosť poslancov uviesť ústavu v tejto časti do života, a to konkrétnou legislatívnou činnosťou.¹⁸ S vymedzeným názorom sa stotožňujeme a dodávame, že je podľa nášho názoru neprípustné, ak by poslanci v prípade kladného výsledku referenda neprijali zodpovedajúcu právnu úpravu, resp. ak by hlasovali proti návrhom prijatým občanmi v referende, nakoľko sú to práve občania, ktorí si poslancov zvolili do Národnej rady SR ako svojich zástupcov. V prípade ak by občania vyjadrili nespokojnosť s činnosťou svojich zástupcov v referende o predčasných parlamentných voľbách, resp. by súhlasili so skrátením jej volebného obdobia, majú podľa nášho názoru poslanci z titulu toho, že im bola vyslovená nedôvera, povinnosť pretaviť výsledky referenda do legislatívnej podoby.

Okrem absencie vymedzenia záväznosti výsledkov referenda je závažnou medzerou ústavnej úpravy aj to, že Ústava SR ani zákon nezakotvuje žiaden mechanizmus, ktorý by nastupoval v prípade, ak by Národná rada SR nerešpektovala výsledky platného referenda. Z toho dôvodu je možné predpokladať, že v prípade nesúhlasu Národnej rady SR s vyhlásením predčasných parlamentných volieb schválených v občanmi iniciovanom referende by nebola k dispozícii žiadna možnosť občanov napadnúť toto konanie parlamentu. Dovolíme si však tvrdiť, že súčasná situácia, resp. situácia politickej krízy a neutíchajúceho tlaku verejnosti na zmenu vrcholných predstaviteľov moci je natoľko závažná, že v a prípade ak by bolo vyhlásené referendum o predčasných parlamentných voľbách úspešné, nevznikla by potreba mechanizmu na „donútenie“ Národnej rady SR k prijatiu takéhoto ústavného zákona.

III. ZÁVER

V súvislosti s politickou krízou na Slovensku sa častokrát skloňovalo a skloňuje slovné spojenie „predčasné parlamentné voľby“, a to aj s prípadným využitím inštitútu referenda. Menej frekventovanou témou je skutočnosť, či by takéto rozhodovanie občanov vyvolalo želané výsledky.

V prvom rade si je potrebné uvedomiť to, že pre platnosť referenda je potrebné, aby sa nadpolovičná väčšina voličov zúčastnila referenda a aby bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou zúčastnených. Takto ústavne formulované kvórum sa podarilo naplniť, len v prípade rozhodovania o vstupe Slovenska do Európskej únie. Práve táto skutočnosť – t.j. evidentná neúspešnosť doposiaľ vykonaných referend je podľa nášho názoru dôvodom, pre ktorý klesá záujem a účasť občanov na hlasovaní v referende. Vzhľadom na túto skutočnosť a podiel občanov zúčastňujúcich sa parlamentných volieb si myslíme, že ani v prípade konania referenda o predčasných parlamentných voľbách by sa nepodarilo naplniť požadované kvórum.

Ďalšou veľmi dôležitou skutočnosťou je zodpovedanie otázky, či takéto skrátenie volebného obdobia Národnej rady SR, t.j. formou prijatia ústavného zákona je v súlade s princípmi právneho demokratického štátu. Prijatím ústavného zákona o skrátení volebného obdobia parlamentu dochádza k zásahu do legitímnych očakávaní tak poslancov, ako aj voličov. Dovolíme si tvrdiť, že tento zásah nie je tak intenzívny, aby sme ho mohli klasifikovať ako protiústavný, keďže v danom prípade prevažuje záujem občanov - verejnosti nad záujmami spomenutých subjektov. Aj napriek tomu však nemožno s istotou tvrdiť, že prijatie ústavného zákona vzťahujúceho sa na konkrétny prípad je v právnom štáte akceptovateľné.

Vzhľadom na vyššie vykonanú analýzu je isté, že ústavná úprava referenda a predčasných parlamentných volieb nie je postačujúca. V súčasných podmienkach bude na rozhodnutí ústavného súdu, ako rozhodne o prípadnej sťažnosti, ktorou by sa poslanec domáhal zrušenia ústavného zákona o skrátení volebného obdobia. Sme toho názoru, že zakotvenie možnosti „samorozpustenia“ Národnej rady SR formou prijatia uznesenia do Ústavy SR, tak ako to urobili českí

¹⁸ BALOG, B.: Charakter návrhu prijatého v referende. In *Právny obzor*, 98, 2015, č.5, s.497 - 512.

ústavodarcovia by bolo tým najlepším riešením. Okrem toho je nevyhnutná aj zmena ústavy SR v tom zmysle, aby v prípade referenda o predčasných parlamentných voľbách boli ich výsledky reálne vykonateľné.

KEÚČOVÉ SLOVÁ

referendum, predčasné parlamentné voľby, Národná rada Slovenskej republiky

KEY WORDS

referendum, early parliamentary elections, National Council of the Slovak Republic

POUŽITÁ LITERATÚRA

1. BALOG, B.: Charakter návrhu prijatého v referende. In *Právny obzor*, 98, 2015, č.5, s.497 - 512.
2. BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G, KANÁRIK, I.: *Teória práva*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2007. ISBN 978-80-7097-680-7.
3. DOMIN, M.: Predčasné parlamentné voľby. Právna teória a politická prax. In *Comenius*. 2017 [online] 20.08.2017. Dostupné na <https://comenius.flaw.uniba.sk/index.php/kategorie/politika-a-pravo/29-predcasne-parlamentne-volby-pravna-teoria-a-politicka-prax>.
4. JÚDA, V., SLAŠŤAN, M.: *Teória štátu a práva*. Nitra: FF UKF, 2008. s. 299. ISBN 978-80-969-554-8-0.
5. LÁŠTIC, E.: *V rukách politických strán – Referendum na Slovensku 1993-2010*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2011. s. 92. ISBN: 978-80-223-3000.
6. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: PL. ÚS 3/2009 zo dňa 26. januára 2011.
7. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: PL. ÚS 24/2014 zo dňa 28. októbra 2014.
8. Nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn.: Pl. ÚS 27/09 zo dňa 10. septembra 2009.
9. OTTOVÁ, E.: *Teória práva* 1. vyd. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2004. s. 274. ISBN 80-7160-187-X.4.
10. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn.: II. ÚS 31/97 zo dňa 21. mája 1997.
11. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb.
12. Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.
13. Ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.
14. Ústavný zákon č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

KONTAKTNÉ ÚDAJE AUTORA

JUDr. Monika Kajla

externá doktorandka

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 75 Košice

monika.kajla@upjs.sk