

## Referendum o predčasných voľbách je protiústavné

Giba, M.\*

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

**The referendum on early general election is unconstitutional.** In this paper, the author deals with a highly topical constitutional law issue – the question of the conformity of the referendum on early general election with the Constitution of the Slovak Republic. The attempt to organize this type of referendum is not new in Slovakia. It has been held twice so far, in 2000 and 2004. Despite serious doubts about its constitutionality, the Constitutional Court has not yet had the opportunity to make a decision on this issue. The author takes a clear position that the referendum on early general election is unconstitutional. He supports this conclusion with arguments of legal theory, written law and case law, taking also some examples and inspiration from comparative constitutional law. According to the author, accepting this kind of referendum as part of the constitutional mechanisms can destabilize the Slovak constitutional system in a serious way. The author claims that the referendum on early election devalues, and therefore violates the importance of the right to vote, it violates the representative mandate, the sovereignty of the people and ultimately, also the principle of democracy and the rule of law.

*Key words:* referendum, early election, Constitution, democracy, right to vote

Autor sa v článku zaoberá vysoko aktuálnou ústavnoprávnou otázkou – otázkou súladu referenda o predčasných parlamentných voľbách s Ústavou Slovenskej republiky. Snaha zorganizovať tento typ referenda nie je v podmienkach Slovenska nová. Doposiaľ sa konalo dvakrát, ale napriek vážnym pochybnostiam o jeho ústavnosti zatiaľ Ústavný súd nemal možnosť vyjadriť k tejto otázke. Autor zaujíma jednoznačný názor, že referendum o predčasných parlamentných voľbách je protiústavné. Tento záver autor podporuje argumentmi právnej teórie, platného práva a judikatúry. Akceptácia takéhoto druhu referenda ako súčasť ústavných pravidiel hry podľa autora devaluje význam aktívneho volebného práva, porušuje reprezentatívny mandát poslancov, suverenity ľudu a v konečnom dôsledku aj princíp demokracie a právneho štátu.

### Úvod

Po dvoch neúspešných a relatívne dávnejších pokusoch z rokov 2000 a 2004 na Slovensku opäť vznikol nápad vyvolať predčasné parlamentné voľby prostredníctvom referenda. To, prirodzene, oživilo ústavnoprávne diskusie o súlade takéhoto referenda

\* Doc. JUDr. Marián Giba, PhD., Ústav štátu a práva SAV, Bratislava.

s Ústavou.<sup>1</sup> Ešte koncom januára 2021 som pripomenul svoj dlhodobý odmietavý názor k takémuto referendu.<sup>2</sup> Diskusia nabrala na intenzite, keď vo februári 2021 môj kolega Vincent Bujňák v denníku Postoj publikoval názor, že takéto referendum odporuje Ústave.<sup>3</sup> Zniesla sa naňho vlna kritiky v internetových diskusiách – ich úroveň však, žiaľ, často zodpovedá tomu, že sú *de facto* anonymné a tak ich treba aj brať. No prišiel útok aj od politických iniciátorov tohto referenda,<sup>4</sup> ktorý vyvolal ráznu a správnu reakciu Právnickej fakulty Univerzity Komenského v Bratislave.<sup>5</sup> V denníku Postoj medzitým reagoval ďalší môj kolega Tomáš Lalík, ktorý predostrel názor, že referendum o predčasných voľbách je v súlade s Ústavou.<sup>6</sup> V tom istom období v dennej tlači vyslovil pochybnosti o ústavnosti referenda o predčasných voľbách Eduard Bárány.<sup>7</sup>

Keďže spomenutá polemika prebehla v dennej tlači, bola z pohľadu verejnosti podstatne viditeľnejšia, než keby sa konala na vedeckých fórach. Vysloviť názor o tom, že referendum o predčasných voľbách je protiústavné, znamená čeliť kritike, najmä tej laickej, keďže takýto názor je nepopulárny. Uvedomil som si však, že mnohí z kritikov sú aj vzdelaní a dobromyseľní ľudia, ktorí zrejme odborné argumenty proti tomuto referendu nepochopili celkom presne. Preto bolo užitočné predostrieť ich komplexne v dennej tlači. Súlad či rozpor referenda o predčasných voľbách s Ústavou je však v prvom rade dôležitou otázkou ústavnoprávnej teórie a praxe. Z tohto dôvodu, a tiež vzhľadom na vysokú aktuálnosť tejto otázky, považujem za vhodné zaujať k otázke postoj aj v rámci vedeckej diskusie.

Cieľom tohto článku bude priniesť odpoveď na otázku, či referendom možno skrátiť volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej Národná rada), a túto odpoveď podložiť konkrétnymi argumentmi pozitívneho práva, judikatúry a právnej teórie. Najskôr je však nutné, takpovediac, vybrať pred zátvorku to, čo treba mať v každej chvíli na zreteli pri čítaní všetkých mojich argumentov.

## 1. Nevyhnutné predbežné poznámky

Ústavné právo upravuje, okrem iného, vzťahy medzi najvyššími orgánmi štátu, ktoré sú zároveň orgánmi politickými. Preto má blízko k politike a preto sú mnohé ústavnoprávne problémy súčasne problémami politickými. Je to holý a nevyhnutný fakt. Refe-

<sup>1</sup> Argumenty a názory, ktoré autor rozvíja v tomto vedeckom článku, prezentoval 26. 2. 2021 v dennej tlači vo forme novinového komentáru. Dostupné online: Referendum o predčasných voľbách alebo rozklad suverenity ľudu pod zámkou jej výkonu. Denník N (dennikn.sk) [cit. 17.3.2021].

<sup>2</sup> Ústavný právnik: Referendum o predčasných voľbách devalvuje význam volieb i rozhodnutie občanov (podcast). Aktuality.sk [cit. 17. 3. 2021].

<sup>3</sup> Prečo skrátenie volebného obdobia referendom nie je ústavné. Konzervatívny denník (postoj.sk) [cit. 17. 3. 2021].

<sup>4</sup> Fico sa obul do Bujňáka. Dekan fakulty sa ho zastal. SME [cit. 17. 3. 2021].

<sup>5</sup> Vyjadrenie dekana k vyjadreniam doc. Roberta Fica. (uniba.sk) [cit. 17. 3. 2021].

<sup>6</sup> Prečo je skrátenie volebného obdobia referendom ústavné. Konzervatívny denník (postoj.sk) [cit. 17. 3. 2021].

<sup>7</sup> Protipandemické opatrenia, ústavné limity a ľudské práva. Slovenské národné noviny (snn.sk) [cit. 17. 3. 2021].

rendum o predčasných voľbách je učebnicovým príkladom takéhoto problému. To, či je toto referendum v súlade alebo v rozpore s Ústavou, je odbornou ústavnoprávnou otázkou. Ale ak sa táto otázka dnes intenzívne rieši, tak preto, lebo ju priniesla ústavná prax v konkrétnom momente a politickom kontexte. Ten je taký, že referendum o predčasných voľbách je v roku 2021 namierené proti súčasnej vláde a jej parlamentnej väčšine, a o jeho úspech má záujem súčasná opozícia. Na tom nič nemení fakt, že formálne toto referendum vzíde z ľudovej petície, lebo reálne je iniciované politicky.

Ak ústavný právnik chce dať podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia odpoveď na akúkoľvek ústavnoprávnú otázku, urobí to takto: predostrie argumenty, ktoré považuje za relevantné, vyvráti možné protiargumenty, svoje úvahy čo najviac rozvinie a potom dospeje k finálnej odpovedi. Klasický postup pri vedeckej práci. Odpoveď na otázku, či referendum o predčasných voľbách je v súlade s Ústavou, môže byť buď „áno“, alebo „nie“, inej možnosti niet. Tu sa dostávame k spomínanému politickému rozmeru problému: v roku 2021 možnosť „nie“ politicky osoží vládnej koalícii a možnosť „áno“ opozícii. Tým pádom ústavnému právnikovi hrozí, že hoci aj prinesie tie najprepracovanejšie argumenty podľa svojho najlepšieho vedomia a svedomia, časť publika ho obviní, že sa snaží pomôcť jednému či druhému politickému tábora. Ten, kto nerozumie (alebo nechce rozumieť) vedeckej diskusii, si neuvedomuje, že ak aj odborná odpoveď na ústavnoprávny problém prináša momentálny osov pre konkrétny politický tábor, nie je to vôbec zámerom autora. Je to len nevyhnutný dôsledok faktu, že ústavnoprávny problém je zároveň problémom politickým. Čo s tým? Keď sa rieši taká vážna ústavnoprávna otázka, ako je ústavnosť referenda o predčasných voľbách, má právna veda mlčať iba preto, aby jej predstavitelia nečelili obvineniam, že sa nechávajú zaťahovať do politiky? Aj to je možnosť a mnohí ju nepochybné využijú. Druhá možnosť je akceptovať riziko svojho povolania, vstúpiť do diskusie a vnášať do nej odbornosť, vecnosť a nadhľad tam, kde politici v mene svojich záujmov neraz bičujú emócie a krivia ústavné právo i fakty.

V roku 2008 som na vedeckej konferencii predniesol a následne publikoval článok k otázke skrátenia volebného obdobia Národnej rady referendumom.<sup>8</sup> V ňom som zaujal jednoznačný postoj proti referendu o predčasných voľbách, ktorý som sa snažil čo najpodrobnejšie odôvodniť. Zdôrazňujem, že to bolo v roku 2008, v čase, keď nebolo žiadne referendum o predčasných voľbách témou a keď nikto netušil, kto je (bude) Igor Matovič alebo Peter Pellegrini, ani aký bude politický kontext roku 2021. Ani s odstupom trinástich rokov som nič na svojom názore neprehodnotil. Pokiaľ ide o podstatu veci a hlavné argumenty, v nasledujúcom texte budem významne vychádzať z toho, čo som povedal a napísal už v roku 2008. Niektoré tvrdenia a závery budem viac konkretizovať a miestami reagovať aj na kolegov.

Posledná vysvetlivka. Nepomýľme si debatu: ak tvrdím, že referendum o predčasných voľbách je protiústavné, neobhajujem tým manažérske, komunikačné či politické chyby predstaviteľov vládnej garnitúry vzídenej z volieb 2020, ani netvrdím, že z nich netreba vyvodzovať dôsledky. Len neradno je miešať jablká s hruškami alebo, držiac sa

<sup>8</sup> GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 572 – 579.

inej metafory, ak debatujeme o koze, debatujeme o koze, a ak o voze, tak o voze. Predmetom tejto debaty nie je to, či súčasná vláda zvláda vládnutie a premiér funkciu. Jej predmetom je otázka, či referendum o predčasných voľbách je ústavne prípustné, alebo nie. A odpoveď musí platiť bez ohľadu na to, či je rok 2021, či predsedom vlády je Igor Matovič a petíciu za referendum iniciuje Peter Pellegrini, alebo by bol premiérom Peter Pellegrini a petíciu by inicioval Igor Matovič. Na toto netreba zabudnúť ani na sekundu. Základným rozdielom a zároveň spoľahlivým rozlíšením medzi odborným a politickým názorom je to, či autor na povedanom trvá bez ohľadu na plynúce volebné obdobia a meniace sa rozloženie síl, alebo svoj „odborný“ názor formuluje a prispôsobuje podľa toho, čo sa kedy politicky hodí.

## 2. Má poslanec právo vykonávať svoju funkciu po celé volebné obdobie?

Už Ernest Valko s Katarínou Babiakovou v roku 2004<sup>9</sup> odmietli referendum o predčasných voľbách. Ich nosným argumentom, skrátene povedané, bolo, že poslanec má právo vykonávať svoj mandát v rovnakej dĺžke ako poslanci v iných, neskrátených volebných obdobiach. Skrátiť volebné obdobie je podľa nich možné buď len z Ústavou výslovne upravených dôvodov (rozpuštenie prezidentom), alebo samotným parlamentom, ak sa uznesie na predčasných voľbách.<sup>10</sup> K tomu treba, samozrejme, pripočítať situácie, keď sa neskracuje celé volebné obdobie, ale mandát zaniká len jednému poslancovi, napríklad z dôvodu odsúdenia v trestnom konaní, ale to nemá nič spoločné s predčasnými voľbami.<sup>11</sup> Na túto argumentáciu nadviazal Vincent Bujňák v citovanom komentári pre denník Postoj, ktorý ju rozšíril o európsky rozmer, keď poukázal na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva.

Hoci som presvedčený o protiústavnosti referenda o predčasných voľbách, myslím si, že argument o práve poslanca na nerušený výkon funkcie je zo všetkých najslabší, z môjho pohľadu irelevantný. Celkovo síce nesúhlasím s názormi, ktoré v citovanom komentári v denníku Postoj prezentoval Tomáš Ľalík, avšak bez problému sa s ním zhodnem na tom, že „ľud je pán, ktorý rozhoduje, a poslanec je sluha, ktorý slúži“. Inak povedané a mnou často opakované: verejná funkcia v demokracii nie je výsada ani korisť, ale služba.

Napriek tomu nemožno prehliadať, že v dnešnom svete je silno prítomná tendencia domáhať sa všetkého súdnou cestou. Táto čoraz silnejšia judicializácia prenikajúca do všetkých sfér života, v ktorej už aj súdenie sa o verejné funkcie je pomaly pravidlom, so

<sup>9</sup> VALKO, E., BABIAKOVÁ, K. Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. In *Justičná revue*, 2004, č. 3, s. 291 – 298.

<sup>10</sup> K otázke skracovania volebného obdobia Národnej rady pozri tiež KAJLA, M. Referendum o predčasných parlamentných voľbách v podmienkach Slovenskej republiky. In *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2019, roč. 7, č. 1, s. 21 – 29.

<sup>11</sup> Faktom je, že nie všetky dôvody zániku funkcie poslanca Národnej rady sú upravené len v samotnej Ústave. Treba brať do úvahy aj ústavný zákon č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Pozri BUJŇÁK, V. Ústavná úprava konfliktu záujmov v Slovenskej republike a jej kontaminácia politickými rozhodnutiami. In VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds.): *Weyrový dny právní teorie*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 75 – 99.

sebou prirodzene prináša myšlienkový prúd, ktorý má tendenciu nazerať na verejnú funkciu viac ako na základné právo jej nositeľa, než ako na službu verejnosti. Podľa mňa tento koncept ideovo svedčí skôr feudalizmu ako demokracii, preto s ním nesúhlasím. Napriek tomu sledujúc súčasnú realitu uznávam, že debata sa dá posúvať aj do polohy ochrany „základného práva na nerušený výkon verejnej funkcie“. Takáto optika je dnes možná a je predstaviteľné, že si ju v nejakej miere môžu osvojiť i sudy,<sup>12</sup> na čo výstižne poukázal aj Vincent Bujňák.

V skutočnosti však otázka ani nestojí tak, či ten, kto zastáva verejnú funkciu, má právo vykonávať oprávnenia s ňou spojené, kým funkcia trvá – o kladnej odpovedi na túto otázku nie je dôvod pochybovať. Otázka stojí tak, či sa s verejnou funkciou spája „základné právo“ vykonávať ju v plnej dĺžke predpokladaného funkčného obdobia. Verejných funkcií existuje veľké množstvo, ich povaha, náplň a význam pre demokratický právny štát sa rôznia. Na takúto pestrú škálu sa nedá „našiť“ jedno paušálne pravidlo. Ak aj pripustím, že pri niektorých verejných funkcionároch by sa dalo uvažovať o veľmi zužujúcom výklade možností ich predčasného zbavenia funkcie, funkcia poslanca sotva môže patriť medzi také. Na túto funkciu sa nepredpisujú žiadne odborné či osobnostné požiadavky, stačí zaradenie na kandidátnu listinu politickej strany a potom iba dôvera meraná počtom hlasov vo voľbách – nič viac.

Koncept „práva poslanca na nerušený výkon funkcie v plnej dĺžke“ vyvracia aj fakt, že predčasné parlamentné voľby sú vo všeobecnosti prirodzenou (a nevyhnutnou) súčasťou systému parlamentnej formy vlády, teda takého, kde vláda závisí od dôvery parlamentu.<sup>13</sup> Naša Ústava výslovne upravuje štyri prípady, v ktorých prezident môže rozpustiť parlament, a jeden prípad, keď tak dokonca urobiť musí [čl. 102 ods. 1 písm. e)].<sup>14</sup> Následkom je vždy zánik mandátu všetkých poslancov a predčasné voľby. Už len z tohto dôvodu žiadny zvolený poslanec na začiatku volebného obdobia nemôže mať legitímne očakávanie, že svoj mandát bude vykonávať celé štyri roky. Nezávisle od jeho vôle a správania môžu nastať okolnosti, ktoré povedú k predčasným voľbám – správne na to poukázal aj Tomáš Lalík.

Stojí za pripomenutie, že ani Ústavný súd Českej republiky v slávnej kauze Melčák z roku 2009 nevystaval svoje rozhodnutie<sup>15</sup> na tom, že by došlo k porušeniu práva poslanca na výkon funkcie v plnej dĺžke. Ústavný zákon a s ním aj predčasné voľby zrušil z dôvodu, že Ústava Českej republiky nepoznala skrátenie volebného obdobia Poslaneckej snemovne ústavným zákonom. Z názoru súdu pritom jasne vyplýva, že predčasné ukončenie jej volebného obdobia samo osebe nie je problém – musí však k nemu dôjsť spôsobom, pri ktorom sa rešpektujú ústavne stanovené materiálne i procedurálne pod-

<sup>12</sup> Touto optikou je zreteľne nasiaknuté napr. aj zjednocujúce stanovisko Ústavného súdu sp. zn. PLz. ÚS 2/2018 z 19. 9. 2018 týkajúce sa odvolávania členov Súdnej rady Slovenskej republiky. Tento judikát je už v súčasnosti prekonaný ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z., ktorým sa priamo novelizovala Ústava.

<sup>13</sup> Porovnaj napr. LAUVAUX, P. *Le parlementarisme*. Paris: Presses universitaires de France, 1997, s. 4.; GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 235 – 236.

<sup>14</sup> Bližšie pozri DOMIN, M. Predčasné parlamentné voľby. Právna teória a politická prax. In *Comenius* (uniba.sk) [cit. 17. 3. 2021].

<sup>15</sup> Nález sp. zn. Pl. ÚS 27/09 z 10. 9. 2009.

mienky. Podľa súdu je to totiž vecou „ochrany oprávnenej dôvery občanov v právo a práva slobodne voliť, t. j. – okrem iného – práva voliť so znalosťou podmienok utvárania z volieb vzídených demokratických orgánov verejnej moci vrátane znalosti ich volebného obdobia“<sup>16</sup>. Nie „právo na nerušený výkon funkcie“, ale práve tento argument, hoci od susedov, zásadne spochybuje nielen skrátenie volebného obdobia ústavným zákonom, na ktorom by sa dobrovoľne uzniesla Národná rada, ale aj skrátenie volebného obdobia referendum. Ibaže by sme pripustili, že právo občanov voliť so znalosťou všetkých podmienok a ochranu ich dôvery v právo možno referendum „vygumovať“.

### 3. Aký je účel predčasných volieb?

Každý ústavný inštitút má nejaký dôvod existencie a cieľ, ktorému má slúžiť. Nie je to inak ani s predčasnými voľbami. Tak z právnej doktríny,<sup>17</sup> ako aj platného znenia čl. 102 ods. 1 písm. e) našej Ústavy plynie, že predčasné voľby sú nástrojom na riešenie politickej krízy, ktorá prerastie do krízy ústavnej. Typický príklad: uprostred volebného obdobia sa rozpadne vládna koalícia, následkom čoho vláda stratí dôveru. Alebo, aj keby formálne dôveru nestratila, stratí parlamentnú väčšinu, a teda schopnosť presadzovať svoje návrhy v parlamente. V parlamente sa dejú obštrukcie, nevie sa uznieť na ničom. Vláda reálne nemôže plniť svoje funkcie ani program, nanajvýš len živoriť zo dňa na deň. Možnosti sú dve: buď „pozliepať“ v rámci parlamentu nejakú novú koalíciu tak, že sa časť tej starej spojí s časťou opozície, alebo vykonať predčasné voľby. Prvá možnosť býva prakticky nereálna – keby sa dnes rozpadla vládna koalícia, len ťažko si predstavíme, že by hneď vzápätí zostavili novú vládu napríklad OĽaNO so Smerom-SD a takto by dovládli do riadnych volieb. Predčasné voľby sú v takom prípade najčistejším a najkoreknejším východiskom z núdze, v ktorej sa objektívne nedá vládnuť. Lenže o takej núdzi sa nedá hovoriť v situácii, keď má vláda dôveru Národnej rady a aj formálny počet poslancov v jej radoch dáva v parlamente väčšinu.

V súlade s logikou parlamentnej formy vlády sú predčasné vždy voľby východiskom z objektívnej núdze, nikdy však nie nástrojom na revidovanie výsledkov predošlých volieb.<sup>18</sup> Ak sa inak nedá, treba k nim pristúpiť, ale v ideálnom prípade by nemali byť.

### 4. Ako sa vláde vystavuje účet?

Zjednodušený pohľad na vládnutie u nás je zhruba takýto: ľud vo voľbách zvolí parlament, v ňom sa vytvorí väčšina, ktorá zostaví vládu. Vláda predloží parlamentu svoj program, a keďže má v ňom väčšinu, dostane jeho dôveru. Volebné obdobie parlamentu je štvorročné, preto aj vláda po voľbách svoj program nastavuje tak, že na ňom bude pracovať štyri roky, a potom predloží svoj odpočet voličom. Tí jej v parlamentných voľ-

<sup>16</sup> Tamže.

<sup>17</sup> Pozri napr. GOHIN, O. *Droit constitutionnel*. 2<sup>e</sup> édition. Paris : LexisNexis, 2013, s. 542 a nasl.

<sup>18</sup> GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah, s. 574.

bách vystavia účet: buď ju ponechajú pri moci, alebo ju vymenia. Takto to funguje v každej parlamentnej demokracii.

Nejedna vláda sa rok – dva po voľbách ocitne v situácii, že keby sa v tom momente konali voľby, dopadla by zle, no v riadnych voľbách na konci volebného obdobia svoju pozíciu napokon bez problémov obháji. Tiež je bežné, že vláda si po celý čas drží podporu, ktorú v rozhodujúcom momente na konci volebného obdobia stratí. O osude volieb a vlády môžu niekedy rozhodnúť aj externé faktory, ktorých výskyt je z pohľadu vlády neovplyvniteľný, teda náhodný (vojna, hospodárska kríza alebo pandémie). Jedného politika takáto náhoda vynesie na vrchol moci, inému „zlomí väz“. Jeden má šťastie, iný smolu, ktorú vníma ako „nespravodlivosť“. Keby sa slovenské voľby v roku 2020 konali len o týždeň – dva neskôr, teda už v plnej panike z pandémie, ich výsledky by boli zrejme iné už len preto, že účasť by bola bývala určite nižšia. Nikdy sa nedozvieme, aké by boli, komu by to pomohlo a komu uškodilo. Taký je život – nie všetko sa dá predvídať.

Čo sa však predvídať dá, je dĺžka volebného obdobia. To je základný rámec pre každú vládu, podľa ktorého vie, ako si má rozplánovať program a nastaviť etapy jeho plnenia. Ak si to sama vláda nepokazí tým, že stratí dôveru parlamentu alebo sa jej v ňom rozpadne väčšina a budú nutné predčasné voľby, potom vie, že odpočty bude robiť po štyroch rokoch. A zároveň vtedy sa jej bude dať účet vystaviť najpresnejšie. Ak sa program plánuje na štyri roky a odpočet sa robí po dvoch, nevyhnutne je to skreslené. Ale pozor, tým nechcem povedať, že každá vláda či každý premiér má vládnuť štyri roky, alebo že majú, nebodaj, „právo na nerušený výkon funkcie v plnej dĺžke“. Vláda môže a má byť pri výkone funkcie permanentne „vyrušovaná“, kontrolovaná a konfrontovaná, v prvom rade parlamentom, ktorému sa zodpovedá. Aj od jej vlastnej parlamentnej väčšiny právom očakávame aktivitu, ak je situácia vážna, kritická či neudržateľná, a vláda sa nevie či nechce spamätať. Váhou svojej autority môže pôsobiť i prezident, a potom sú tu ďalšie, viac či menej účinné formy tlaku, ktorý sa dá na vládu či jej člena vyvinúť a môže mať za následok odchod z funkcie.

Myslím si však, že medzi nástroje tohto tlaku nemá patriť referendum o predčasných voľbách. Myslím si to z dôvodu, ktorý v debate niekedy zaniká, hoci má veľmi podstatný systémový aspekt. Naratív zberu podpisov pod občiansku petíciu za vyhlásenie referenda o skrátení volebného obdobia v roku 2021 sa nesie viac-menej v polohe, že treba čím skôr skončiť s Matovičovou vládou. Je možné, že petíciu podporili aj mnohí z tých občanov, ktorí stranu I. Matoviča v roku 2020 volili. Ak sa volič postupne odvráti od toho, komu dal vo voľbách dôveru, je to jeho právo a v demokracii to nie je nijako nezvyčajný jav.

Ak však uvažujeme o referende o predčasných voľbách ako o sankčnom nástroji voči aktuálnej vláde, tak pozor, aby sa nestalo, že pre strom prehladneme les. Ak dnes pripustíme, že referendum o predčasných voľbách je v súlade s Ústavou, bude to znamenať, že môže byť použité kedykoľvek v budúcnosti. Žiadna budúca vláda si nebude môcť byť istá, že hoci si udrží parlamentnú väčšinu, bude mať na realizáciu svojho programu štyri roky. K čomu to povedie? Veľmi pravdepodobne k tomu, že každá vláda uvažujúca prak-

ticky sa bude od začiatku a po celý čas vládnutia správať tak, ako keby bola vo volebnej kampani. Už dosť dlho je miera populizmu dennodenne prítomného v politike neznesiteľná. Skúsenosť pritom dokazuje, že táto miera stúpa priamo úmerne tomu, ako sa blížila voľby<sup>19</sup>, a jej vyvrcholenie môže byť vskutku „impozantné“ (spomeňme si na poslednú schôdzu parlamentu pred voľbami 2020). Čo potom nastane, keď prestane platiť štvorročné volebné obdobie Národnej rady? Teda, presnejšie povedané, keď sa zo štvorročného obdobia stane *de facto* iba subsidiárne pravidlo, ktoré bude platiť len pre prípad, že sa referendum nerozhodne o predčasných voľbách?

## 5. Ako funguje suverenita ľudu?

Princíp suverenity ľudu na Slovensku vyplýva z čl. 2 ods. 1 Ústavy: „*Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo*“. Pre zástancov referenda o predčasných voľbách je toto hlavný tromf: ľud môže konať aj priamo, nielen prostredníctvom parlamentu, ľud je viac ako parlament, ergo ľud môže rozhodnúť aj o tom, že ukončí volebné obdobie aktuálneho parlamentu a zvolí si nový. Na prvý pohľad jednoduché a lákavé, v skutočnosti veľmi zložitú. Ústava nie je iba jeden článok bez kontextu. Je to sústava hodnôt a princípov vyjadrených tou či onou formou vo všetkých jej ustanoveniach. Na každé ustanovenie sa treba pozeráť ako na jednu zo súčiastok veľkého súkolia, ktoré môže dobre fungovať len ako celok. Inými slovami, ide o systematický prístup k Ústave, ktorý implikuje, že všetky jej ustanovenia sa musia vykladať a uplatňovať vo vzájomných súvislostiach ako jeden celok, ktorý sa spravuje určitými spoločnými zásadami a stojí na určitých hodnotách.<sup>20</sup>

Ani princíp suverenity ľudu sa nedá izolovať od zvyšku Ústavy, absolutizovať a vnímať tak, že ľud môže v referende rozhodnúť kedykoľvek o čomkoľvek. Stojí za pripomenutie, že francúzska ústavná teória i prax už dávno riešila podobnú otázku, t. j. či referendum podlieha ústavným obmedzeniam, alebo ho nemožno príliš „zväzovať“ ústavnými limitmi, keďže ide o výkon suverenity ľudu. Málokto dnes vo Francúzsku pochybuje, že platí prvá možnosť. Jeden z najvýznamnejších francúzskych konštitucionalistov 20. storočia Georges Vedel k tomu výstižne poznamenal, že suverenita ľudu „nemôže vo vzťahu k ústave požívať žiadnu nadradenosť“ a je „len jednou normou ústavnej sily popri iných“<sup>21</sup>. Inými slovami, zaradenie suverenity ľudu medzi základné ustanovenia Ústavy „vyjadruje princíp, ktorý sa uplatňuje len v rámci určenom ostatnými článkami ústavy“<sup>22</sup>. A do tretice, „suverénna moc nie je taká, ktorá nepodlieha žiadnym pravidlám, ale taká, ktorej nemožno určovať pravidlá bez jej súhlasu“<sup>23</sup>. Na týchto názoroch nie je nič

<sup>19</sup> Na túto skutočnosť lakonicky poukázal aj Ústavný súd v odôvodnení nálezu sp. zn. PL. ÚS 27/2015 z 25. 11. 2015.

<sup>20</sup> Porovnaj CIBULKA, E. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 124. Pozri tiež nálezu Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 12/01 zo 7. 12. 2007.

<sup>21</sup> VEDEL, G. *Souveraineté et supraconstitutionnalité*. In *Pouvoirs*, č. 67, 1993, s. 79 – 97.

<sup>22</sup> CHANTEBOUT, B. *Droit constitutionnel*. 26<sup>e</sup> édition, Paris : Dalloz, 2009, s. 462.

<sup>23</sup> RIALS, S. *Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V<sup>e</sup> République*. In *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1984, s. 587 – 606.



šokujúce – naopak, sú prejavom súdnosti a rešpektu k logike, na ktorej stoja moderné ústavy. Aj slovenská doktrína sa vyjadruje v rovnakom duchu: „Referendum predstavuje výkon moci suveréna, avšak zároveň je suverén obmedzovaný ústavou, ktorú sám prijal (por. preambulu k ústave). Výkon moci občanov v referende tak nie je ekvivalentný s pôvodnou ústavodarnou mocou, ktorá je a priori neobmedzená.“<sup>24</sup>

Článok 93 ods. 3 Ústavy výslovne zakazuje konať referendum o niektorých veciach.<sup>25</sup> Článok 95 ods. 2 a čl. 125b ods. 1 zároveň umožňujú kontrolovať súlad predmetu referenda s Ústavou. S ohľadom na systematický výklad Ústavy, ale predovšetkým na znenie čl. 125b ods. 1 *in fine*<sup>26</sup> treba zdôrazniť, že súlad predmetu referenda možno skúmať nielen vo vzťahu ku čl. 93 ods. 3, ale vo vzťahu ku ktorémukoľvek ustanoveniu Ústavy alebo ktorémukoľvek ustanoveniu ktoréhokoľvek ústavného zákona.

Keby sme pripustili, že suverenita ľudu v referende je nadradená zvyšku Ústavy preto, lebo ide o konanie samotného suveréna, stala by sa Ústava zbytočnou a v referende by sa dalo odhlasovať prakticky všetko s argumentom, že ľud je suverénny. Nielen skrátenie volebného obdobia parlamentu, ale napríklad aj jeho predĺženie. Prečo nie? Veď keď je ľud so svojimi sluhami taký spokojný, že si praje zachovať parlament presne v tomto zložení, prečo by mu rovno nepredĺžil volebné obdobie? Rovnako by sa mohlo predčasne ukončiť funkčné obdobie prezidenta republiky, na základe referenda z občianskej iniciatívy, kde by na platnosť stačila účasť nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov. Teda tak, že by sa úplne obišli mechanizmy ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta so všetkými podmienkami a dôsledkami, ktoré upravuje čl. 106 Ústavy. Tiež by sa mohlo skrátiť funkčné obdobie všetkým sudcom Ústavného súdu s argumentom, nech parlament a prezident vyberú lepších. A ak nevyberú, tak otázkou ďalšieho referenda by mohlo byť zrušenie Ústavného súdu. Absurdné? Áno, ale presne k tomuto by viedla absolutizácia jedného ústavného princípu – suverenity ľudu – na úkor zvyšku Ústavy. A ešte by sa mohlo tvrdiť, že je to „demokratické“.

Článok 2 ods. 1 Ústavy hovorí, že ľud vykonáva svoju moc *bud'* prostredníctvom svojich zástupcov, *alebo* priamo. Bud' – alebo. Sú to dva významovo rovnocenné, ale technicky rozdielne spôsoby výkonu moci, z ktorých každý má svoje pravidlá. Paradoxom referenda o predčasných voľbách je, že ono v podstate zmiešava tieto dva rozdielne spôsoby výkonu moci do jedného bizarného celku. V tomto referende sa totiž neprijíma žiadne konkrétne vecné rozhodnutie s dlhodobou platnosťou. Takým by bolo napríklad referendum o otázkach: Prajete si vystúpenie z Európskej únie? Ste za priamu voľbu prezidenta? Ste za zavedenie dvojkomorového parlamentu? Ste za to, aby Ústavný súd mohol posudzovať ústavnosť ústavných zákonov? O týchto otázkach si môžeme myslieť čokoľvek, ale prinajmenšom dávajú zmysel v tom, že majú nejaký reálny meritórny obsah, na ktorý môžu mať občania taký alebo opačný názor a hľadá sa, ktorý je väčšinový.

<sup>24</sup> ĽALÍK, M., ĽALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 340.

<sup>25</sup> „Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.“

<sup>26</sup> „Ústavný súd rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 95 ods. 1, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.“

A sú to všetko otázky, pri ktorých štát môže fungovať aj s možnosťou *áno* aj s možnosťou *nie* a musí sa uznať, že dať ich na rozhodnutie občanom ako zdroju moci je legitímne a demokratické.

No referendum o predčasných voľbách žiadnu meritórnú otázku trvalo nerieši. Nezávazda žiadne pravidlo ani žiadne neruší, nemení žiadne z rozhodnutí aktuálneho parlamentu ani mu nebráni až do prípadných predčasných volieb vykonávať všetky svoje kompetencie. Hovorí len, že namiesto jedných zástupcov, ktorí prijímajú rozhodnutia v mene ľudu, chce ľud iných, ktorí ich opäť budú prijímať v jeho mene. Ľud teda tak či tak nebude mať priamy dosah na prijímané rozhodnutia, len vymení zástupcov. Nevie, akí budú, ani či budú lepší, ale vymenia sa. Aktom priamej demokracie sa dožadujeme aktu zastupiteľskej demokracie. Prijímame rozhodnutie, že chceme prijať rozhodnutie vo voľbách. Priama a zastupiteľská demokracia v jednom.

Podstatou referenda však je, že ľud prijíma konkrétne rozhodnutie *namiesto* svojich zástupcov. Buď vo veci, ktorá je príliš vážna na to, aby sa mohla rozhodnúť „iba“ na úrovni zástupcov (obligatórne referendum – v našom prípade vstup do štátneho zväzku s iným štátom). Alebo vo veci, o ktorej by síce mohli rozhodnúť aj zástupcovia, ale v konkrétnej situácii sa z nejakého dôvodu vec predloží na rozhodnutie priamo ľudu (fakultatívne referendum). Ako uvádza doktrína: „*Zo systematického výkladu ústavy vyplýva, že prostredníctvom referenda občania realizujú zákonodarnú moc. Referendom sú občania oprávnení prijímať rozhodnutia nezávisle od orgánov verejnej moci.*“<sup>27</sup>

Referendum o predčasných voľbách nezapadá do týchto schém. Vo svojej podstate – aj keď sa to tak nenazve – vlastne ide o odvolanie poslancov z funkcií. Odvolanie z funkcie je, vo všeobecnej rovine, vec, ktorá je v demokracii možná. Akurát sa nepraktizuje voči poslancom parlamentu nikde, kde funguje reprezentatívny mandát. Odvolanie poslanca je možné vtedy, ak sa mandát koncipuje ako imperatívny – poslanec tu nie je zástupcom celého ľudu, ale len svojich voličov (svojho obvodu), ktorých príkazy by mal plniť a ktorí ho môžu odvolať, ak nie sú s jeho prácou spokojní.<sup>28</sup> Takéto niečo umožňovala (aj keď skôr len teoreticky) napríklad Ústava Československej socialistickej republiky z roku 1960.<sup>29</sup>

Zastupiteľská demokracia odmieta imperatívny mandát. Je postavená na myšlienkovvej konštrukcii, že každý poslanec zastupuje všetkých občanov, teda celý ľud. Zastupuje aj tých, ktorí voliť neprišli alebo volili strany, ktoré sa nedostali do parlamentu. Nie je viazaný príkazmi v žiadnom jednotlivom prípade a účty je povinný skladať v ďalších voľbách, ak sa uchádza o znovuzvolenie. Nejednému laikovi sa to nemusí páčiť, no vysvetľovať teraz všetky súvislosti nie je možné.<sup>30</sup> Avšak už len to, že to takto funguje v celom demokratickom svete po niekoľkých storočiach skúseností s demokraciou, jasne nasvedčuje, že sú na to dobré dôvody. Referendum o predčasných voľbách fakticky zna-

<sup>27</sup> EALÍK, M., EALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*, s. 340.

<sup>28</sup> Pozri DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 17 – 18.

<sup>29</sup> Pozri tiež OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2015, s. 191 – 195.

<sup>30</sup> Podrobne pozri napr. DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*, s. 14 – 43.

mená hromadné odvolanie všetkých poslancov, čo je v rozpore s reprezentatívnym mandátom aj celou filozofiou našej demokracie.<sup>31</sup>

Tomáš Laličák v obhajobe tohto referenda v denníku Postoj prirovnal vzťah medzi voličmi a poslancami ku vzťahu medzi klientom a advokátom, ktorý ho zastupuje v súdnom spore. Súhlasím s ním, že by bolo absurdné, keby klient nemohol advokátovi zrušiť plnú moc a zvoliť si iného advokáta a bolo by nepredstaviteľné tvrdiť, že advokát má právo klienta zastupovať počas celého súdneho procesu. To všetko je pravda. Problém je, že vzťah klienta s advokátom sa povahou a fungovaním vôbec nepodobá vzťahu medzi ľuďom a poslancami v modernej demokracii. Advokát zastupuje individuálne záujmy konkrétneho klienta v spore, kde na druhej strane stojí iný jednotlivец so svojím advokátom, ktorý zase zastupuje jeho záujmy. Ten istý advokát by nemohol zastupovať oboch, lebo by bol v konflikte záujmov. Poslanec však nemá za úlohu zastupovať záujmy jedného občana proti záujmom iného občana. Zastupuje celý ľud, o ktorého blaho sa má usilovať najlepšie, ako vie. Ľud tvoria všetci občania, konkrétni jednotlivci z mäsa a kostí. Ústavnoprávne je však ľud jeden abstraktný subjekt, ktorý nemožno stretnúť, rozprávať sa s ním ani sa ho dotknúť. Ľud sa vyjadruje buď vo voľbách, keď si zvolí svojich zástupcov, aby mu po určitý vopred známy a obmedzený čas slúžili najlepšie, ako vedia, alebo v referende, keď rozhodne o otázke v konkrétnej veci namiesto svojich zástupcov.

Najzávažnejší argument, pre ktorý považujem referendum o predčasných voľbách za protiústavné, je, že toto referendum devaluje význam aktívneho volebného práva, teda práva voliť. Práva, ktorého prostredníctvom sa realizuje suverenita ľudu. Každý volič, súčasť abstraktného suverénneho ľudu, má svoj volebný hlas, pomyselný „dielik“ moci rozhodnúť, ako bude vyzerať zastupiteľský zbor. Aj keď sa ten dielik môže pri niekoľkých miliónoch voličov javiť ako kvapka v mori, nik iný nemá väčší, teda všetky hlasy sú si rovné. Moc rozhodnúť vo voľbách však nespočíva len v možnosti určiť zloženie zastupiteľského zboru, ale aj v možnosti urobiť tak s platnosťou na určitý čas. Váha rozhodnutia nie je tá istá, keď sa robí na štyri roky a keď sa robí na rok. Prípadne, keď sa nevie, na ako dlho sa robí, lebo každú chvíľu môžu byť referendum vyvolané predčasné voľby. Ak voliči pri voľbách nebudú vedieť, ako dlho ich rozhodnutie bude platiť, môžu časom stratiť záujem o voľby. Nedá sa pochybovať o tom, že akt, ktorý sa potenciálne deje každú chvíľu, je menej významný ako akt, ktorý sa deje len raz za štyri – päť rokov.

Akceptovanie referenda o predčasných voľbách ako súčasti pravidiel hry vnesie permanentnú neistotu do procesu volieb a dlhodobo zníži ich reálny význam. Zdevaluje to

<sup>31</sup> Po uverejnení môjho komentára v Denníku N ma Vincent Bujňák upozornil na jedno rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska, o ktorom som nemal vedomosť. Ide o rozhodnutie č. 2/1993. (I. 22.) AB vo veci č. 1651/G/1992 zo dňa 19. 1. 1993. Ústavný súd v ňom odmieta skrátenie volebného obdobia parlamentu referendumom a okrem iného uvádza: „Referendum k rozpusteniu Národného zhromaždenia, ktorého výsledok Národné zhromaždenie zaväzuje, vedie k zániku poslaneckých mandátov, a slúži k vyvodu zodpovednosti členov parlamentu a samotného parlamentu smerom k voličom. Referendum by v skutočnosti znamenalo odvolanie parlamentu voličmi.“ <http://public.mkab.hu/dev/dontesek.nsf/0/75E5E98AB4A78405C1257ADA0052B3B9?OpenDocument> [cit. 17. 3. 2021].

zastupiteľskú demokraciu, avšak bez toho, aby ju aspoň nahradilo priamou – ako už bolo povedané, v referende o predčasných voľbách sa neprijíma žiadne vecné rozhodnutie, je to len rozhodnutie o tom, že sa znova zvolia zástupcovia.

## 6. Z judikatúry Ústavného súdu SR

Ústavný súd sa vo svojej rozhodovacej činnosti za bezmála tri desaťročia účinnosti Ústavy venoval referendu opakovane a hojne, no k ústavnosti referenda o predčasných parlamentných voľbách sa zatiaľ nemal možnosť vyjadriť meritórne a neurobil to ani *obiter dictum*. Komplexný rozbor judikatúry Ústavného súdu v oblasti referenda<sup>32</sup> by presahoval kapacitný rámec tohto článku. Postačí preto pripomenúť jeho podstatný záver formulovaný v roku 2014, podľa ktorého „*sa prostredníctvom čl. 93 ods. 3 ústavy kladie zábrana referendám s takými otázkami, ktorých úspech by znamenal narušenie konceptu základných práv a slobôd v podobe znižovania ich štandardu vyplývajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútroštátnom právnom systéme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu. (...) Pri znížení štandardu určitého základného práva a slobody prostredníctvom referenda sa od ústavného súdu žiada byť ostrážitým z dôvodu už konštatovaného potenciálneho nebezpečenstva narušenia podstaty a zmyslu základného práva a slobody, a to vo vzťahu ku všetkým adresátom jeho pôsobenia alebo v relácii k druhovo určenej skupine právnych subjektov. V takýchto prípadoch by bolo povinnosťou ústavného súdu poskytnúť dôslednú ochranu základným právam a slobodám aj v zmysle ústavných princípov formujúcich ich kvalitatívnu stránku.*“<sup>33</sup> Z dôvodov, ktoré som uviedol v závere bodu 5 tohto článku, sa domnievam, že referendum o predčasných voľbách napĺňa znaky zníženia štandardu aktívneho volebného práva (čl. 30 ods. 1 prvá veta Ústavy) spôsobom, ktorý presne zodpovedá spôsobu, ktorý v citovanej pasáži rozhodnutia z roku 2014 Ústavný súd vylúčil.

V tomto kontexte stojí za zmienku ešte jedno rozhodnutie Ústavného súdu z roku 2013,<sup>34</sup> ktoré je svojím spôsobom kuriózne. Išlo o individuálnu ústavnú sťažnosť občana Slovenskej republiky, ktorá smerovala proti postupom, ktorými boli vyvolané predčasné parlamentné voľby 2012. Sťažnosť teda mierila predovšetkým proti ústavnému zákonu č. 330/2011 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady. Ústavný súd túto sťažnosť odmietol prijať na ďalšie konanie, meritórne rozhodnutie teda nevzniklo. Okrem toho išlo, z povahy veci, o rozhodovanie v senáte, nie v pléne. Ako problém bolo nastolené skrátenie volebného obdobia parlamentu ústavným zákonom, nie referendom. Toto rozhodnutie bolo vydané ešte pred rozhodnutím PL. ÚS 24/2014, kde plénum podalo zásadný výklad čl. 93 ods. 3 Ústavy, pokiaľ ide o základné práva ako predmet referenda. Zo všetkých týchto dôvodov treba preto hneď skraja poznamenať, že na účely prípadného posudzovania ústavnosti referenda o predčasných voľbách Ústavným súdom nemá toto rozhodnutie žiadnu zásadnejšiu relevanciu (vo význame predchádzajúcej rozhodovacej

<sup>32</sup> Pre bližší prehľad jej najpodstatnejších zložiek pozri napr. GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*, s. 207 – 226.

<sup>33</sup> Nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. 10. 2014.

<sup>34</sup> Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 153/2013 z 28. februára 2013.

činnosti, ktorá by mohla pôsobiť precedenčnou váhou). Bližší rozbor si však zaslúži vzhľadom na bohatý okruh argumentov obsiahnutých v odôvodnení.

V tomto konaní sa sťažovateľ, takpovediac, pokúsil o slovenskú obdobu českej kauzy Melčák s tým rozdielom, že nevystupoval ako poslanec parlamentu, ktorého práva sa mali porušiť skrátením volebného obdobia, ale ako občan – volič, ktorému malo byť zasiahnuté do aktívneho volebného práva skrátením volebného obdobia parlamentu, na ktorého voľbe sa podieľal. Sťažovateľ, študent práva, rozvinul akademicky celkom hodnotnú argumentáciu, výrazne inšpirovanú práve českým rozhodnutím Pl. ÚS 27/09. Hoci Ústavný súd sťažnosť odmietol prijať na ďalšie konanie, v odôvodnení rozvinul akademicky tiež veľmi hodnotné úvahy, v ktorých nechýbajú argumenty právnej doktríny či komparatívny prehľad rozhodovacej činnosti zahraničných ústavných súdov. Ústavný súd odôvodnenie zakončil výslovnou poznámkou o svojom presvedčení, „že sťažnosť prispieje k ústavnoprávnenému diskurzu, čo bolo zaiste jedným z cieľov sťažovateľa“, čím veľmi otvorene a pravdivo pomenoval hlavný význam, ktorý toto rozhodnutie má.

Senát Ústavného súdu v odôvodnení odmietol názor, že by skrátením volebného obdobia parlamentu mohlo dôjsť k zásahu do aktívneho volebného práva občanov, a to s argumentom, že občan nie je nositeľom subjektívneho práva na Ústavou stanovenú dĺžku volebného obdobia parlamentu. Inšpiroval sa názorom Jana Filipa,<sup>35</sup> na ktorý aj explicitne odkázal. S argumentom ako takým možno súhlasiť – napokon, potvrdzuje ho už len samotná existencia mechanizmu rozpustenia parlamentu. Stále sa však možno pýtať, či neexistencia subjektívneho práva občana na stanovenú dĺžku volebného obdobia parlamentu znamená, že jeho skrátením sa nedá v určitých prípadoch nedovolené zasiahnuť do aktívneho volebného práva občanov. Argumenty o devalvácii tohto základného práva, ktoré som uviedol, sú totiž závažné a zrejme len ťažko by sa obhajovalo tvrdenie, že rozhodnutie robené na štyri roky a rozhodnutie robené na jeden rok majú rovnakú váhu. Ústavný súd tvrdí, že právo občana na slobodnú voľbu svojich zástupcov (čl. 30 ods. 1 prvá veta Ústavy) sa samotnými voľbami vyčerpáva. Toto je však veľmi zužujúce videnie zastupiteľskej demokracie. Ak sa senát pozeral na vec iba cez prizmu individuálneho subjektívneho práva, ktoré by mohlo byť porušené, zrejme je jeho záver logický – naozaj sa nedá tvrdiť, že občan má právo na štvorročné obdobie parlamentu, nemá ho o nič viac ako poslanec.

No dalo by sa dôjsť aj k inému záveru. Nesmelo by sa však na problém nazerať len optikou hľadania konkrétnej ujmy, ktorá mohla vzniknúť jednému individuálne špecifikovanému občanovi. Na vec treba nazerať systematicky a aktívne volebné právo vidieť v spojení so základnými ustanoveniami Ústavy, predovšetkým s princípom demokracie a suverenity ľudu. Práve cez aktívne volebné právo sa tieto princípy realizujú a, takpovediac, „ožívajú“. Treba sa pozeráť na vec nie cez pohľad jedného občana, ale ľudu. Zároveň je však pravda, čo naznačil aj samotný senát, že konanie o ústavnej sťažnosti nie je na takúto optiku tou najlepšou procedúrou.

Aj napriek tomuto senátnemu rozhodnutiu zastávam názor, že ak sa otázka ústavnosti referenda o predčasných voľbách dostane pred plénum Ústavného súdu, ten bez

<sup>35</sup> FILIP, J. Zkrácení volebního období. In *Parlamentní zpravodaj*, 1997 – 1998, č. 12, s. 132 – 134.

problému bude môcť zohľadniť aj tieto systémové prvky a nebude musieť hľadať len hmatateľnú ujmu na individuálnych právach konkrétneho jednotlivca na to, aby dospel k tomu, že takéto referendum znižuje štandard aktívneho volebného práva.

### Záver

Referendum o predčasných voľbách neporušuje „právo poslanca na nerušený výkon funkcie v plnej dĺžke“. Takéto právo nejestvuje a – logicky – čoho niet, to nemožno porušiť. Predsa však významne odporuje našej Ústave. Aby som bol konkrétny, odporuje jej článku 1 odseku 1, pokiaľ ide o princíp demokratického štátu aj pokiaľ ide o princíp právneho štátu. Odporuje tiež článku 2 odseku 1, podľa ktorého štátna moc patrí občanom a tí ju vykonávajú jednou z dvoch dostupných možností, no nie oboma naraz. Ďalej odporuje článku 30 odseku 1 prvej vete, podľa ktorej „občania majú právo *podieľať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov*“, a to v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1. Súčasťou tohto práva, ak má mať reálny obsah a vážnosť, totiž musí byť nielen možnosť občana odovzdať vo voľbách hlas, ale aj možnosť urobiť to s platnosťou na určitý čas. V spojení s článkom 73 odsekom 1 je tento čas pri Národnej rade štyri roky. Pretože by sa takýmto referendom znížil existujúci štandard aktívneho volebného práva, odporuje aj článku 93 odseku 3. Odporuje, v neposlednom rade, i článku 73 odseku 2, lebo takéto referendum je nezlučiteľné s konceptom reprezentatívneho mandátu. Odporuje, napokon, celkovej filozofii našej Ústavy a našej demokracie. A keby aj rovno, *per impossibile*, neodporovalo ničomu z toho, tak stále veľmi spoľahlivo odporuje zdravému rozumu.

Nie je pravda, že dve minulé referendá o predčasných voľbách boli ústavné a nik ich nespochybňoval, práve naopak. Pravdou len je, že v roku 2000 ešte neexistovala možnosť prezidenta dať posúdiť ústavnosť predmetu referenda Ústavnému súdu<sup>36</sup> a v roku 2004 ju prezident nevyužil. Treba veriť, že tentoraz hlava štátu nepremárni túto príležitosť. Ak svoje oprávnenie využije, nebude to znamenať, že sa stavia za súčasnú koalíciu alebo proti súčasnej opozícii. Bude to len prejav jej zmyslu pre povinnosť zachovávať i obhajovať Ústavu (čl. 104 ods. 1) a svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1).

Ak sa táto referendová otázka dostane pred Ústavný súd, už toto bude výhra bez ohľadu na výsledok. Dozvieme sa záväznú odpoveď na 20-ročný ústavnoprávny spor. Ak Ústavný súd povie, že referendum o predčasných voľbách je protiústavné, bude to znamenať, že nielen toto, ale ani žiadne ďalšie referendum tohto typu sa nebude môcť konať. A keby náhodou Ústavný súd dospel k rozhodnutiu, že referendum o predčasných voľbách je ústavné, tiež je lepšie to vedieť, ako žiť v neistote. Fakticky by tým zanikol reprezentatívny mandát poslanca Národnej rady a slovenský ústavný systém by sa zásadne zmenil. Zo súčasnej polopriamej demokracie (teda systému, kde sa zastupiteľská demokracia alternatívne kombinuje s možnosťou ľudu rozhodovať o niektorých veciach priamo, namiesto svojich zástupcov), by sme sa posunuli do systému, ktorý by nebol ani polopriamou ani zastupiteľskou ani priamou demokraciou a pre ktorý súčasná štátoveda

<sup>36</sup> Táto možnosť bola zavedená ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z.

zrejme nemá presné pomenovanie. Netvrdím, že preto Slovensko zahynie. Ale obávam sa, že sa tým zvalia základy, na ktorých súčasná republika stojí.

## Doslov

Zamýšľam sa ešte nad jednou vecou. Pri nej už nejde o súlad referenda o predčasných voľbách s Ústavou, ale je veľmi podstatná z hľadiska kvality fungovania demokracie a demokratických mechanizmov: politická zodpovednosť. Hoci je tento pojem na Slovensku stále skôr niečím ako cudzie slovo a tomu zodpovedá aj dlhodobá úroveň jej (ne)vyvodzovania, politická zodpovednosť by mala byť kľúčový a samozrejmy prvok každej fungujúcej demokracie.

Celoštátne referendum je vždy veľmi vážna vec. Ak sa ním majú dosiahnuť predčasné parlamentné voľby, jeho vážnosť sa tým ešte násobí. Každé referendum má, prirodzene, nejakého iniciátora, ktorý sa snaží dosiahnuť ním určitý cieľ. Aj keď vzíde referendum formálne z občianskej iniciatívy, za touto iniciatívou je vždy niekto, bez koho by nemohla byť úspešná, lebo zozbierať 350-tisíc podpisov nedokáže žiadna skupina občanov len tak, bez toho, aby bola vybavená organizačnou štruktúrou, materiálными a personálnymi možnosťami. Za iniciatívou súčasného referenda o predčasných voľbách sú opozičné politické strany, ktoré s touto myšlienkou prišli a ktoré poskytujú svoje personálne i materiálne zázemie na to, aby sa podarilo vyzbierať dostatok podpisov za jeho vyhlásenie. Presne tak, ako ho rovnakému referendu poskytli v rokoch 2000 a 2004. Toto všetko je v poriadku – iba to konštatujem.

Ak referendum prebehne a bude úspešné, malo by znamenať predčasné voľby<sup>37</sup> a vyvodenie politickej zodpovednosti voči súčasnej vláde a parlamentnej väčšine. Moja otázka znie: aká politická zodpovednosť bude vyvodená, ak referendum úspešné nebude? V rokoch 2000 a 2004 nebola vyvodená žiadna a politickí iniciátori referenda to vopred deklarovali. Ak to bude tak i teraz, opäť tu bude tá istá nerovnováha. Opozícia *de facto* žiada od vlády, aby sa predčasne podrobila súdu voličov, a využíva na to nástroj priamej demokracie. No ak bude postoj voličov taký, že predčasné voľby nechcú (čo bude pravda i vtedy, ak bude referendum neplatné pre nízku účasť), tak politickým posolstvom referenda bude, že voliči podržali vládu. Ak potom iniciátori referenda nevyvodí voči sebe žiadnu politickú zodpovednosť, bude to znamenať, že len volajú na zodpovednosť vládu bez toho, aby ju sami boli ochotní niesť a čokoľvek riskovať.

Kým bol vo Francúzsku pri moci bývalý prezident Charles de Gaulle (1958 – 1969), referendum používal často.<sup>38</sup> Bola to jednak vec jeho presvedčenia, istá forma osobného

<sup>37</sup> Osobitnou otázkou, ktorú teraz neriešim, je, aké konkrétne kroky by v prípade úspechu referenda o predčasných voľbách mali nasledovať, aby k tým voľbám skutočne došlo. Postup prostredníctvom prijatia *ad hoc* ústavného zákona o skrátaní volebného obdobia je dnes značne spochybňovaný a preto riskantný. Je preto možné (a implicitne to vyplýva aj zo spôsobu, akým je tentokrát sformulovaná referendová otázka), že iniciátori referenda, resp. ich právni poradcovia si to v kontexte rozhodnutia Ústavného súdu PL. ÚS 24/2014 predstavujú tak, že po úspešnom referende jednoducho predseda Národnej rady vyhlási nové voľby, pričom sa neoprie o Ústavu, ale o výsledky referenda publikované v Zbierke zákonov.

<sup>38</sup> Podrobne pozri napr. GOHIN, O. *Droit constitutionnel*, s. 578 – 636; GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017, s. 111 – 138.

dialógu s Francúzmi, ale niekoľkokrát ho vyslovene použil ako „bič“ na parlament, ktorý sa staval proti jeho návrhom. Každé referendum, ktoré sa za jeho éry konalo, sa konalo fakticky, hoci nie formálne, vždy z jeho iniciatívy. Dvakrát sa to stalo spôsobom, že referendum bolo procedurálne výrazne na hrane Ústavy, a de Gaulle to vedel.<sup>39</sup> Pred každým jedným referendum však verejne deklaroval, že ak neprejdú jeho referendové návrhy, odstúpi z funkcie prezidenta republiky. Presne to sa aj v roku 1969 stalo: de Gaulle odstúpil na druhý deň po referende, ktoré preňho dopadlo neúspešne. Nebola to žiadna hanba, naopak, bol to prejav osobnostnej integrity prezidenta a jeho rešpektu voči ľudu. A tiež uvedomenia si vážnosti, akú referendum v demokracii má.

Keby politickí iniciátori slovenských referend o predčasných voľbách vkladali do hry svoju politickú zodpovednosť, nič by to nezmenilo na mojom názore o protiústavnosti takého referenda. Musel by som však uznať prinajmenšom dve veci. Po prvé, že je to férový postoj, ktorý sa nevyhýba zodpovednosti, ale, naopak, je prejavom pripravenosti niesť ju. A teda že iniciácia referenda je prejavom politickej odvahy. Po druhé, že referendum je prejavom úcty k občanom, lebo ich názor bude rešpektovaný za každých okolností, a nielen vtedy, keď povedia to, čo politickí iniciátori referenda chcú počuť. Referendum by malo relevantné dôsledky bez ohľadu na to, ako by dopadlo: buď právne aj politické v radoch koalície, ak budú predčasné voľby, alebo len politické v radoch opozície, ak predčasné voľby nebudú. Jeden aj druhý prípad by mohol slovenskú politickú scénu niekam posunúť, a preto by referendum mohlo mať zmysel aspoň politicky. No bez tohto rozmeru, ak bude referendum neúspešné, jeho jediným „prínosom“ bude únava a pachuť z kampane, ktorá mu bude predchádzať.

Na úplný záver ešte jeden postreh z Francúzska. Známy tret'orepublikový socialista Léon Gambetta počas kampane pred parlamentnými voľbami v roku 1877<sup>40</sup> predniesol v Lille prejav, z ktorého vošla jedna veta do dejín. Povedal ju na margo prípadnej neochoty svojich protivníkov akceptovať výsledky volieb a ich novej snahy vyvolávať predčasné voľby dovtedy, kým im neprinesú priaznivý výsledok. Podľa historických záznamov po tejto vete zazneli dve salvy mohutného potlesku publika a pokriky: „*Nech žije republika!*“ Gambetta povedal: „*Quand la France aura fait entendre sa voix souveraine, croyez-le bien Messieurs, il faudra se soumettre ou se démettre.*“ V slovenskom preklade sa síce stráca trochu z pôvodnej zvučnosti, no pointa zostáva: „*Keď Francúzsko prehovorí svojim suverénnym hlasom, veru páni, bude treba sa podriaadiť alebo sa porúčať.*“

## Literatúra

BUJŇÁK, V. Prečo skrátenie volebného obdobia referendum nie je ústavné. In *Konzervatívny denník* (postoj.sk) [cit. 17. 3. 2021]

<sup>39</sup> Podrobne pozri GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*, s. 123 – 137.

<sup>40</sup> Tieto voľby boli predčasné a nasledovali po udalostiach, pre ktoré sa v ústavných dejinách Francúzska ustálil názov „*kríza 16. mája 1877*“. Podrobne pozri napr. CHEVALLIER, J.-J. *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*. 9<sup>e</sup> édition, Paris : Armand Colin, 2001, s. 310 – 324.



- BUJŇÁK, V. Ústavná úprava konfliktu záujmov v Slovenskej republike a jej kontaminácia politickými rozhodnutiami. In VEČEŘA, M., HAPLA, M. (eds.) *Weyrový dny právní teorie*. Brno : Masarykova univerzita, 2017, s. 75 – 99.
- CHANTEBOUT, B. *Droit constitutionnel*. 26<sup>e</sup> édition, Paris : Dalloz, 2009.
- CHEVALLIER, J.-J. *Histoire des institutions et des régimes politiques de la France de 1789 à 1958*. 9<sup>e</sup> édition, Paris : Armand Colin, 2001
- CIBULKA, L. a kol. *Štátoveda*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017
- DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017
- DOMIN, M. Predčasné parlamentné voľby. Právna teória a politická prax. In *ComenIUS* (uniba.sk) [cit. 17. 3. 2021]
- FILIP, J. Zkrácení volebního období. In *Parlamentní zpravodaj*, 1997 – 1998, č. 12, s. 132 – 134.
- GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2008*. Bratislava : Právnická fakulta Univerzity Komenského, 2008, s. 572 – 579
- GIBA, M. Referendum o predčasných voľbách alebo rozklad suverenity ľudu pod zámenkou jej výkonu. *Denník N* (dennikn.sk) [cit. 17. 3. 2021]
- GIBA, M. *Súdna kontrola ústavnosti vo Francúzsku*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017
- GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019
- GOHIN, O. *Droit constitutionnel*. 2<sup>e</sup> édition. Paris : LexisNexis, 2013
- KAJLA, M. Referendum o predčasných parlamentných voľbách v podmienkach Slovenskej republiky. In *Studia Iuridica Cassoviensia*, 2019, roč. 7, č. 1, s. 21 – 29
- LAUVAUX, P. *Le parlementarisme*. Paris : Presses universitaires de France, 1997
- ĽALÍK, M., ĽALÍK, T. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019
- ĽALÍK, T. Prečo je skrátenie volebného obdobia referendum ústavné. In *Konzervatívny denník* (postoj.sk) [cit. 17. 3. 2021]
- OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice : Právnická fakulta UPJŠ, 2015
- RIALS, S. Les incertitudes de la notion de Constitution sous la V<sup>e</sup> République. In *Revue du droit public et de la science politique en France et à l'étranger*, 1984, s. 587 – 606
- VALKO, E., BABIAKOVÁ, K. Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda. In *Justičná revue* 2004, č. 3, s. 291 – 298
- VEDEL, G. Souveraineté et supraconstitutionnalité. In *Pouvoirs*, č. 67, 1993, s. 79 – 97