

# 1 ODVOLÁVANIE VEREJNÝCH FUNKCIONÁROV VOLIČMI V HISTORICKOM KONTEXTE

V úvode tejto monografie boli zachytené názory významných ústavných činiteľov, ktorí akcentovali myšlienku, že ak môžu voliči svojich zástupcov zvoliť, potom je s tým nevyhnutne spojené aj právo týchto voličov svojich zástupcov odvolať. Keďže voľba zástupcov nie je výtvarom 21. storočia, pri overovaní platnosti oboch vybraných hypotéz je dôležité najprv identifikovať, ako sa myšlienka spätosti voľby a predčasného ukončenia vykonávanej funkcie z vôle voličov rozvíjala od staroveku až po obdobie spoločného československého štátu. Ďalší text bude preto zameraný na jej uplatňovanie v starovekom Grécku a Ríme až po myslenie kľúčových novovekých právnych filozofov (podkapitola 1.1), s následným skúmaním vplyvu dvoch svetových hegemonov (Spojené štáty v podkapitole 1.2 a Sovietsky zväz v podkapitole 1.3). Ústavnoprávnomu vývoju v Československu vrátane historicky prvého návrhu na ústavné ukotvenie odvolávacieho hlasovania v jeho právnom poriadku je venovaná podkapitola 1.4, rozčlenená ešte na dve ďalšie časti podľa zlomových momentov, ktorými boli skončenie 2. svetovej vojny, spojené so začlenením Československa do sovietskej sféry vplyvu (podkapitola 1.4.1) a Nežná revolúcia, keď dochádzalo k rýchlej obmene zastupiteľských zborov (podkapitola 1.4.2).

## 1.1 Od staroveku po novovek

Myšlienka odvolania verejných funkcionárov voličmi nie je výtvarom novovekých dejín, pretože prvé porovnateľné nástroje sledujúce obdobný účel sa objavujú už v staroveku. T. E. Cronin za takýto nástroj považoval ostrakizmus, ktorý sa v Aténach objavuje v 4. a 5. storočí pred Kr.<sup>29</sup> Postup pri vykonaní akéhokoľvek ostrakizmu vysvetľuje S. Forsdyke tak, že na samom počiatku bola otázka predložená zhromaždeniu Aténčanov, či si ho želajú uskutočniť. Kladná odpoveď podľa nej znamenala, že s krátkym časovým odstupom nasledovalo hlasovanie prostredníctvom črepín, obsahujúcich meno osoby, ktorú si hlasujúci želal vyhnáť z mesta. Odovzdanie

---

<sup>29</sup> CRONIN, T. E. *Direct Democracy. The Politics of Initiative, Referendum and Recall*. Cambridge : Harvard University Press, 1989, s. 128.

## 4.1 Prvá realizácia myšlienky odvolávania bez explicitného ústavného základu

Na prelome rokov 1993 a 1994 opustila vtedajšie koaličné strany časť poslancov, pričom počet koaličných poslancov na začiatku roka 1994 klesol pod nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov Národnej rady. Časť politických síl vtedy chcela predčasné parlamentné voľby čo najskôr, iná časť, naopak, preferovala neskorší termín.<sup>320</sup> Vláda v danej situácii predložila parlamentu návrh ústavného zákona o skrátení volebného obdobia Národnej rady zvolenej vo voľbách v roku 1992. Všeobecná časť dôvodovej správy k vládne návrhu uvádzala: „*Vzhľadom na to, že Ústava inštitút predčasných parlamentných volieb nepozná, je potrebné volebné obdobie Národnej rady skrátiť formou ústavného zákona.*“<sup>321</sup> Toto tvrdenie však nemohlo obstáť z dôvodu vtedajšieho čl. 82 ods. 5 v spojení s čl. 102 písm. d) Ústavy. Tieto ústavné normy uvádzali, že „*zasadanie Národnej rady sa skončí uplynutím volebného obdobia alebo jej rozpustením*“. Ústava zverovala prezidentovi oprávnenie rozpustiť parlament vtedy, ak by „*tri razy do šiestich mesiacov po voľbách nedošlo k schváleniu programového vyhlásenia vlády*“. Povedané inak, Ústava síce predčasné parlamentné voľby upravovala, avšak spôsobom, ktorý vo vzniknutej situácii nebol použiteľný. Pôvodný vládny návrh Ústavy pritom upravoval rozpustenie parlamentu podrobnejšie. Podľa navrhovaného čl. 117 Ústavy mal prezident k obligatórnemu rozpusteniu pristúpiť vtedy, keď parlament vyslovil „*nedôveru vláde dva razy v rozpätí šiestich mesiacov alebo tri razy v priebehu volebného obdobia*“. Fakultatívne rozpustenie malo byť v čl. 102 písm. d) doplnené o prípad, keď by po trojnásobne opakovanom hlasovaní o návrhu ústavného zákona nedošlo k jeho prijatiu. Počas prerokovania vládneho návrhu Ústavy však došlo k vypusteniu týchto návrhov, a výsledné znenie preto obsahovalo iba jeden prípad fakultatívneho rozpustenia.<sup>322</sup>

<sup>320</sup> JANCURA, V. Keď vlády padali a volebné obdobia sa skracovali. In *Pravda*. 19. marca 2018.

<sup>321</sup> Parlamentná tlač 426 (X. volebné obdobie Slovenskej národnej rady – I. volebné obdobie Národnej rady začalo po voľbách v roku 1994). Dostupné na: <<https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=76007>>. [online]. [cit. 12. 12. 2025].

<sup>322</sup> Možno sa domnievať, že tá istá vláda, ktorá navrhla Ústavu nechcela ísť cestou jej priamej novelizácie, lebo by to pôsobilo ako dôkaz, že vo schválenom znení Ústavy sa už krátko po jej prijatí objavili preukázateľné obsahové nedostatky.

vtedajšie zloženie parlamentu na sklonku volebného obdobia nepovažovalo za prioritné, lebo po jeho posune do druhého čítania bol spolu s ďalšími návrhmi opakovane presúvaný na ďalšie schôdze. Parlament o ňom napokon do konca VIII. volebného obdobia nehlasoval. Novozvolený parlament sa ním nezaoberal kvôli § 147 ods. 1 rokovacieho poriadku.<sup>575</sup>

#### 4.5.9 Prvá legislatívna iniciatíva z IX. volebného obdobia

Na neúspešné legislatívne iniciatívy z predchádzajúceho volebného obdobia nadväzuje parlamentná tlač 545, ktorá však bola skupinou poslancov patriacich v danom čase už k parlamentnej opozícii predložená v novom volebnom období, t. j. po 30. septembri 2023. Predložený návrh upravoval len pozitívne vymedzenie predmetu referenda cez zmenu čl. 93 ods. 2 Ústavy a pripojenie možnosti skrátenia prebiehajúceho volebného obdobia Národnej rady. Skupina poslancov v ňom nenavrholo zakotviť žiadne osobitné limitačné klauzuly a ani prechodné ustanovenie o aplikovateľnosti novelizovanej ústavnej normy na IX. volebné obdobie. Za posunutie návrhu do druhého čítania sa začiatkom decembra 2024 vyslovilo iba 10 poslancov zo 127 prítomných. Neschválením návrhu sa aj v IX. volebnom období aktivovalo temporálne obmedzenie legislatívnej iniciatívy podľa § 96 ods. 3 rokovacieho poriadku. Podanie nového návrhu ústavného zákona v tej istej veci sa stalo prípustným až v júni 2025.

### 4.6 Referendová iniciatíva v IX. volebnom období

Napriek chýbajúcemu explicitnému ústavnému základu pre odvolacie hlasovanie smerujúce voči parlamentu je z IX. volebného obdobia Národnej rady známa referendová petičná iniciatíva, ktorá je organizovaná opozičnou politickou stranou. Zverejnené petičné hárky obsahujú tri navrhované referendové otázky, pričom jedna z nich je so skúmanou problematikou bezprostredne spojená: *„Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala uznesenie, ktorým skráti svoje IX. volebné obdobie a deň predčasných volieb do Národnej rady Slovenskej republiky určí tak,*

<sup>575</sup> V novom volebnom období nemožno prerokovať návrhy, ktoré boli Národnej rade alebo jej orgánom doručené v predchádzajúcom volebnom období. Výnimky sa na návrhy zákonov a ústavných zákonov nevzťahujú.

## 5 ODVOLÁVANIE HLAVY ŠTÁTU VOLIČMI

V predchádzajúcej kapitole bolo zistené, že nález Ústavného súdu vo veci pod sp. zn. PL. ÚS 7/2021 vychádza z rovnakého základného východiska, aké je prítomné aj v iných skúmaných štátoch: odvolávanie parlamentu alebo jeho členov voličmi nemôže prebiehať v režime „čo nie je zakázané, je dovolené“, keďže nevyhnutným predpokladom takéhoto odvolávania je osobitný právny základ. Ústavný súd ďalej v zhode s doktrínálnymi prístupmi odmietol považovať referendum za výkon originálnej ustanovujúcej moci, čo znamená, že aj referendum sa uskutočňuje v mantineloch Ústavy. Aj tretí záver Ústavného súdu bol vyhodnotený ako doktrínálne korektný: textualizmus a systematický výklad ústavného textu vedú k tomu, že tieto mantinely nie sú vyjadrené len v čl. 93 ods. 3 Ústavy. Výkon moci ustanovenej cez referendum nesmie rezignovať ani na dodržiavanie ústavných princípov, medzi ktoré patrí generalita práva v spojení s deľbou moci. V tejto kapitole poukážeme na dôsledky opačného prístupu, pokiaľ by bol koherentne uplatnený na odvolávanie prezidenta. Ústava totiž odvolávanie hlavy štátu predpokladá cez osobitný ústavný nástroj, so značne špecifickými pravidlami. Samotnú problematiku zosadenia hlavy štátu z vôle voličov je vhodné začať pripomenutím P. Holländera, ktorý konštatuje, že *„oddelením výkonnej moci od funkcie panovníka sa v procese vývoja parlamentného systému vytvoril svojím obsahom nový orgán, ktorý získal označenie hlava štátu. Postavenie hlavy štátu v parlamentných demokraciách sa v 19. a na začiatku 20. storočia vyvíjalo v európskom ústavne-politickom myslení zo zužovania predstáv o právomociach hlavy štátu v monarchistických formách štátu.“*<sup>580</sup> Proces vývoja zasiahol aj do posúdenia možného odvolania hlavy štátu ľudovým hlasovaním, lebo hlava štátu nemusí byť volená priamo občanmi. Je známe, že najmä v Európe pretrvávajú konštitučné monarchie, v ktorých je monarchom osoba štandardne na základe dedičného princípu. Medzi konštitučné monarchie patria najmä Spojené kráľovstvo, nordické štáty s výnimkou Fínska a Islandu, štáty Beneluxu či Španielsko. Dedičný princíp neumožňuje argumentovať tézou „kto zvolil, ten má právo odvolať“ smerom k odvolávaciemu hlasovaniu, a rovnaký problém nebude obmedzený iba na konštitučné monarchie.

---

<sup>580</sup> HOLLÄNDER, P. *Základy všeobecné štátovedy*. 3. vyd. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2012, s. 382.

## 7.2 Fungovanie komunálneho odvolávacieho hlasovania v nemeckých spolkových krajinách

Ako už bolo uvedené v predchádzajúcich kapitolách, v Spolkovej republike Nemecko neexistuje možnosť odvolávacieho hlasovania smerom k federálnym orgánom, no v šiestich zo šestnástich spolkových krajinách existuje mechanizmus odvolávania krajinského parlamentu. Sú nimi Bádensko – Württembersko, Bavorsko, Berlín, Brandenbursko, Brémy a Porýnie – Falcko. V pôsobnosti spolkových krajín je tiež ustanovenie možnosti odvolať starostov (*Bürgermeister*) v samosprávach, ktoré sa nachádzajú na ich území. Podľa B. Geisselovej a S. Junga bolo zavedenie tejto možnosti od roku 1993 úzko späté s priamou voľbou starostov, ktorá bola do právneho poriadku včlenená počas 90. rokov 20. storočia: „*Keďže priamo volení starostovia disponovali omnoho silnejšou legitimitou, odvolávacie hlasovania boli zavedené s cieľom posilniť ich zodpovednosť.*“<sup>744</sup> Mohlo by sa javiť, že odvolávacie hlasovania zavedú predovšetkým tie spolkové krajiny, ktoré tak učinili vo vzťahu ku krajinským parlamentom. Takáto väzba však neexistuje, pretože hoci je odvolávacie hlasovanie pri starostoch rozšírenejšie než odvolávacie hlasovanie pri krajinských parlamentoch, niektoré zo šiestich spolkových krajín túto možnosť nezaviedli.

Spolková krajina	Priame odvolávacie hlasovanie (iniciované voličmi)	Nepriame odvolávacie hlasovanie (iniciované zastupiteľstvom)	Potrebné množstvo podpisov	Kvórum na platnosť odvolávacieho hlasovania (po jeho splnení rozhoduje väčšina zúčastnených)
Šlezvicko-Holštajnsko <sup>745</sup>	Áno	2/3 väčšina	20 % oprávnených voličov	Súhlas aspoň 20 % oprávnených voličov

<sup>744</sup> GEISSEL, B., JUNG, S. Recall in Germany: explaining the use of a local democratic innovation. In *Democratization*. 2018, roč. 25, č. 8, s. 1362 a 1363.

<sup>745</sup> Gemeindeordnung für Schleswig-Holstein, § 57d.

### 7.3.5 Kvórum vyžadované na platnosť výsledku odvolávacieho hlasovania

Ako už bolo uvedené v predchádzajúcich častiach, § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení predpisuje na platnosť výsledku odvolávacieho hlasovania participačné kvórum v podobe účasti „polovice oprávnených voličov“. Zákonnou podmienkou na konanie odvolávacieho hlasovania je predchádzajúca petícia aspoň 30 % oprávnených voličov, pričom osobitné zákony o Bratislave a Košiciach stanovujú podmienku 20 % v spojení s alternatívou v podobe pevného počtu na úrovni mestských častí (aspoň 5 000, resp. 2 500 zo všetkých oprávnených voličov). Zákonodarcom zvolené parametre je potrebné konfrontovať s dátami Štatistického úradu<sup>833</sup> o účasti voličov podľa jednotlivých obcí a miest.

	Voľby v roku 2022	Percento z celkového počtu
Počet obcí s účasťou nižšou ako 30 % oprávnených voličov	40 (33 bez siedmich mestských častí v Košiciach) <sup>834</sup>	1,37 %
Počet obcí s účasťou nižšou ako 50 % oprávnených voličov <sup>835</sup>	814	27,89 %
Počet obcí, v ktorých sa konali voľby	2 919	100 %

<sup>833</sup> *Dáta Štatistického úradu za voľby do orgánov samosprávy obcí v roku 2022.* (súbor „Súhrnné výsledky hlasovania za obce – Počet voličov a účasť“): Dostupné na: <[https://www.volby.statistics.sk/oso/oso2022/sk/subory\\_na\\_stiahnutie.html](https://www.volby.statistics.sk/oso/oso2022/sk/subory_na_stiahnutie.html)>. [online]. [cit. 15. 12. 2025].

<sup>834</sup> Účasť vyššia ako 20 % oprávnených voličov, ale nižšia než 30 % oprávnených voličov, bola vo voľbách do orgánov územnej samosprávy v roku 2022 zaznamenaná v mestskej časti Džungľa, Sídlisko Ťahanovce, Ťahanovce, Západ, Dargovských hrdinov a Juh. Účasť nižšia ako 20 % bola zaznamenaná na Luníku IX. (16,10 %).

<sup>835</sup> Kvórum na platnosť odvolávacieho hlasovania je pri mestských častiach Bratislavy a Košíc, ako aj oboch miest zhodné s kvórum upraveným zákonom o obecnom zriadení. Ako už bolo vysvetlené, pravidlo „výsledok referenda (...) nahrádza rozhodnutie zastupiteľstva, ak sa ho zúčastnil aspoň taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do príslušného zastupiteľstva bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda“ sa pri odvolávacom hlasovaní použiť nemôže, lebo právomocou zastupiteľstva nie je rozhodovanie o odvolaní starostu, resp. primátora.