

„Studia Wyborcze”, tom 36, 2023

DOI: <https://doi.org/10.26485/SW/2023/36/2>

Ladislav Orosz*

 <https://orcid.org/0000-0002-6595-7415>

Grzegorz Chmielewski**

 <https://orcid.org/0000-0001-8492-5665>

AKTUALNA KONSTITUCYJNO-POLITYCZNA DYSKUSJA O SKRÓCENIU KADENCJI PARLAMENTU W DRODZE REFERENDUM NA SŁOWACJI (PRZEBIEG, OCENA, WYNIK)

UWAGI WSTĘPNE

Jedną z powszechnie uznawanych zasad państwa demokratycznego jest zasada kadencyjności rządów, względnie zasada rządów na określony czas [Orosz i in. 2015: 62–63; 2016: 39–42]. Istotą i celem tej zasady konstytucyjnej jest zapewnienie odnowienia w regularnych odstępach czasu legitymacji organów wybieranych bezpośrednio przez naród, czyli realizacja prawa suwerena (narodu) albo do potwierdzenia rządów istniejącej większości politycznej, albo – przeciwnie – do zastąpienia rządzącej większości politycznej. Instrumentem prawnym zapewniającym zasadę kadencyjności rządów jest okresowość wyborów, czyli ich przeprowadzanie w regularnych odstępach czasu. O państwie demokratycznym można mówić tylko wtedy, gdy wśród odpowiednich sił politycznych istnieje również rzeczywista zgoda co do tego, że „zwycięzca” wyborów powszechnych uzyskuje legitymację do nieskrępowanego sprawowania

* Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, Slovenská republika, ladislav.orosz@upjs.sk

** Państwowa Akademia Nauk Stosowanych w Nysie, Wydział Nauk Społecznych, grzegorz.chmielewski@pans.nysa.pl

władzy publicznej przez z góry określony (zazwyczaj konstytucyjnie) okres wyborczy. Na koniec kadencji odbywają się nowe demokratyczne wybory, których wyniki respektowane są przez wszystkie liczące się siły polityczne. Tym sposobem naród jako suweren powierza władzę publiczną tej reprezentacji politycznej, która zdobyła w wyborach niezbędną większość, i legitymizuje jej rządy do czasu kolejnych demokratycznych wyborów.

W praktyce konstytucyjno-politycznej mogą jednak powstawać i powstają takie sytuacje, które, z reguły w wyniku kryzysu konstytucyjnego lub rządowego, nie pozwalają zwycięzcom wyborów na efektywne sprawowanie rządów przez całą kadencję i wymagają rozwiązania bądź to w formie politycznego układu sił rządowych (rządu), bądź to, w wyjątkowych przypadkach, w formie skrócenia kadencji parlamentu lub innego organu konstytucyjnego wybieranego bezpośrednio przez naród i przeprowadzenia przedterminowych wyborów. W celu rozwiązania takich sytuacji kryzysowych konstytucje w zasadzie każdego demokratycznego państwa opartego na parlamentarnym modelu rządów przewidują zasady skracania kadencji parlamentu, z reguły poprzez przyznanie głowie państwa (lub ewentualnie innemu organowi konstytucyjnemu) uprawnienia do podjęcia decyzji o rozwiązaniu parlamentu, a tym samym o wcześniejszym zakończeniu jego kadencji. Konstytucje uchwalone bezpośrednio po zakończeniu II wojny światowej zasadniczo określały te zasady w sposób bardzo elastyczny, natomiast konstytucje uchwalone pod koniec XX w. i później charakteryzują się dość sztywnym układem, który pozwala na podjęcie decyzji o skróceniu kadencji parlamentu tylko w przypadku zaistnienia przewidzianych konstytucyjnie sytuacji konstytucyjnych i politycznych. Do tej grupy należą w szczególności konstytucje państw Europy Środkowej i Wschodniej uchwalone pod koniec ubiegłego wieku, w tym Konstytucja Republiki Słowackiej (dalej Konstytucja Słowacji lub Konstytucja).

KONSTYTUCYJNA REGULACJA PODEJMOWANIA DECYZJI O SKRÓCENIU KADENCJI WYBORCZEJ RADY NARODOWEJ REPUBLIKI SŁOWACKIEJ DO 2023 R. I JEJ ZASTOSOWANIE W PRAKTYCE KONSTYTUCYJNO-POLITYCZNEJ

Konstytucja w brzmieniu obowiązującym do 25 stycznia 2023 r. pozwalała jedynie Prezydentowi Republiki Słowackiej (dalej Prezydent) na podjęcie decyzji o skróceniu kadencji Rady Narodowej Republiki Słowackiej (dalej Rada Narodowa) zgodnie z zasadami określonymi w art. 102 ust. 1 lit. e Konstytucji. Zgodnie z tą konstytucyjną regulacją Prezydent może rozwiązać Parlament, jeżeli spełnione są następujące warunki wynikające z ustawy zasadniczej:

- 1) Rada Narodowa nie zatwierdziła deklaracji programowej rządu Republiki Słowackiej (dalej rząd) w ciągu sześciu miesięcy od powołania rządu,
- 2) Rada Narodowa nie podjęła w ciągu trzech miesięcy decyzji w sprawie rządowego projektu ustawy, z którym rząd powiązał wniosek o wotum zaufania,
- 3) Rada Narodowa nie mogła się zebrać przez okres dłuższy niż trzy miesiące, mimo że nie została odroczone i mimo że w tym czasie była wielokrotnie wzywana na posiedzenie, lub
- 4) Rada Narodowa została odroczone na okres dłuższy, niż pozwala na to Konstytucja.

Jednocześnie art. 102 ust. 1 lit. e Konstytucji stanowi, że prawo do rozwiązania Rady Narodowej nie może być wykonywane przez Prezydenta w ciągu ostatnich sześciu miesięcy jego kadencji lub w czasie wojny, stanu wojny lub stanu wyjątkowego. Ponadto art. 102 ust. 1 lit. e *in fine* Konstytucji przewiduje również sytuację konstytucyjno-prawną, w której uprawnienie do rozwiązania Rady Narodowej jest przyznawane Prezydentowi obligatoryjnie: jeśli Prezydent nie został odwołany w drodze instytucji głosowania ludowego o odwołanie głowy państwa [Orosz, Svák i in. 2022: 252–256; Drgonec 2019: 1298–1300; Chmielewski 2011: 47–62].

Zmiana Konstytucji ustawą konstytucyjną nr 24/2023 Z. z. z dnia 25 stycznia 2023 r. umożliwiła Radzie Narodowej podjęcie także decyzji o skróceniu dotychczasowej kadencji w drodze uchwały, której zatwierdzenie wymaga zgody co najmniej 3/5 wszystkich posłów, czyli zgody kwalifikowanej większości ustawowej liczby posłów. Uchwalenie tej poprawki do Konstytucji Słowacji zakończyło proces, którego opis, analiza i ocena stanowi przedmiot niniejszego artykułu.

W ciągu ostatnich trzech dekad Republika Słowacka (podobnie jak większość tzw. państw postkomunistycznych) wielokrotnie znajdowała się w głębokim kryzysie konstytucyjnym (rządowym), którego najwłaściwszym rozwiązaniem wydawało się zakończenie kadencji Rady Narodowej i ogłoszenie przedterminowych wyborów. Przedterminowe wybory parlamentarne rzeczywiście odbywały się w Republice Słowackiej, ale w żadnym przypadku nie doszło do rozwiązania Rady Narodowej poprzez zastosowanie opisanego wyżej mechanizmu konstytucyjnego przewidzianego w art. 102 ust. 1 lit. e Konstytucji, tj. poprzez skorzystanie z uprawnienia prezydenta do rozwiązania Rady Narodowej przed upływem jej kadencji.

W praktyce konstytucyjnej i politycznej w czasie do wejścia w życie zmiany konstytucji ustawą konstytucyjną nr 24/2023 Z. z. okres wyborczy do parlamentu słowackiego został trzykrotnie skrócony na podstawie specjalnych ustaw konstytucyjnych przyjętych *ad hoc* [Breichová Lapčáková, Chmielewski

2017: 106]¹. Kilku przedstawicieli słowackiej nauki prawa konstytucyjnego zajęło krytyczne stanowisko wobec tej grupy ustaw konstytucyjnych, określając je jako „ustawy quasi-konstytucyjne” ze względu na to, że nie spełniają one wymogów uniwersalizmu ustawodawstwa [Prusák 2005: 140], lub ocenili je jako „obejście konstytucji” [Balog 2007: 1583; Orosz 2009: 77] bądź jako istotne naruszenie konstytucji [Breichová Lapčáková, 2013: 120].

Krytyka przedwczesnego rozwiązywania parlamentu przez ustawę konstytucyjną nasiliła się zwłaszcza po wydaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Republiki Czeskiej z dnia 10 września 2010 r., sygn. akt Pl. ÚS 27/2009. Sąd postanowił unieważnić ustawę konstytucyjną nr 195/2009 Sb. o skróceniu piątej kadencji wyborczej do Izby Poselskiej ze względu na brak generalności („powszechności”, tj. zawarcia w nim norm generalnych) tego aktu konstytucyjnego. Jednocześnie Sąd podkreślił w uzasadnieniu swojego orzeczenia, że wymóg powszechności ustawy stanowi część podstawowych wymogów demokratycznego państwa prawnego w rozumieniu art. 9 ust. 2 Konstytucji Republiki Czeskiej². Stanowisko czeskiego Sądu Konstytucyjnego wyrażone w orzeczeniu Pl. ÚS 27/2009 niewątpliwie odegrało istotną rolę w przygotowaniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej (dalej Sąd Konstytucyjny) z dnia 7 lipca 2021 r., sygn. akt PL. ÚS 7/2021, którego treść zostanie omówiona poniżej.

KONSTYTUCYJNA REGULACJA INSTYTUCJI REFERENDUM NA SŁOWACJI

Podobnie jak w większości konstytucji państw Europy Środkowo-Wschodniej, słowacka Konstytucja tworzy stosunkowo dużą przestrzeń dla bezpośredniego sprawowania władzy publicznej w drodze referendum. Choć konstytucyjna regulacja referendów na Słowacji dopiero niedawno została szerzej opisana na łamach „Studiów Wyborczych” [Krunková 2021b: 143–156]³, to ze względu na przedmiot zainteresowania niniejszego opracowania konieczne jest krótkie zrekapitulowanie jej podstawowych założeń. Referendum zostało

¹ Chodziło o ustawy konstytucyjne nr 70/1994 Z. z., nr 82/2006 Z. z. i nr 330/2011 Z. z. o skróceniu kadencji wyborczej Rady Narodowej Republiki Słowackiej (o skróceniu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky).

² Zgodnie z art. 9 ust. 2 czeskiej Konstytucji „Zmiana podstawowych elementów demokratycznego państwa prawnego jest niedopuszczalna”.

³ Wśród wielu publikacji dotyczących instytucji referendum w literaturze słowackiej z ostatniego okresu zob. np. Orosz, Svák 2022: 188–219, 422–431, a w literaturze polskiej np. Chmielewski 2017: 203–217.

uregulowane w Konstytucji Słowacji w piątym rozdziale zatytułowanym „Władza ustawodawcza”, przy czym ustawodawca konstytucyjny wskazał, że wyniki ważnego referendum będą (powinny) mieć zasadniczo charakter normatywny. Konstytucja rozróżnia referenda obligatoryjne i fakultatywne. W Republice Słowackiej referendum musi być przeprowadzone w celu potwierdzenia ustawy konstytucyjnej, na mocy której Rada Narodowa decydowałaby o wejściu do związku państwowego z innymi państwami lub o wystąpieniu z takiego związku państwowego (art. 7 i art. 93 ust. 1 Konstytucji Republiki Słowackiej). Fakultatywne referendum zostało wyrażone w Konstytucji Słowacji zarówno w sposób pozytywny, w art. 93 ust. 2, który brzmi: „W drodze referendum mogą być rozstrzygane także inne ważne sprawy o znaczeniu publicznym”, jak i w sposób negatywny, gdyż art. 93 ust. 3 stanowi, że „Przedmiotem referendum nie mogą być podstawowe prawa i wolności, podatki, opłaty i budżet państwa”.

Wniosek o przeprowadzenie referendum może przyjąć Rada Narodowa w drodze uchwały zatwierdzonej większością głosów obecnych posłów albo też na podstawie petycji złożonej przez co najmniej 350 tys. obywateli. Referendum ogłasza Prezydent po stwierdzeniu, że wniosek o ogłoszenie referendum spełnia wszystkie wymogi formalne i materialne (art. 95 Konstytucji). Wyniki referendum są ważne, jeżeli wzięła w nim udział większość uprawnionych do głosowania oraz jeżeli decyzja została podjęta przez większość uczestników referendum, i są ogłaszane w taki sam sposób jak ustawa (art. 98 Konstytucji). Wynik referendum może być zmieniony lub unieważniony przez Radę Narodową w drodze ustawy konstytucyjnej dopiero po upływie trzech lat od wejścia w życie referendum, a referendum w tej samej sprawie może być powtórzone nie wcześniej niż po upływie trzech lat od jego przeprowadzenia (art. 99 Konstytucji).

W praktyce ocena, czy proponowane pytanie referendalne jest zgodne z Konstytucją, a tym samym czy może stać się przedmiotem referendum, może budzić wątpliwości konstytucyjne. Z tego powodu Rada Narodowa, z inicjatywy ówczesnego prezydenta Rudolfa Schustera, poprzez nowelizację Konstytucji ustawą konstytucyjną nr 90/2001 Z. z. ustanowiła uprawnienie dla Prezydenta do złożenia wniosku do Sądu Konstytucyjnego jeszcze przed ogłoszeniem referendum (na wypadek wątpliwości, czy mające się odbyć referendum jest zgodne z Konstytucją lub ustawą konstytucyjną). Przedmiotem tej procedury jest rozstrzygnięcie, czy proponowany przedmiot referendum jest zgodny z Konstytucją lub ustawą konstytucyjną. W przypadku rozstrzygnięcia przez Sąd Konstytucyjny, że przedmiot referendum jest niezgodny z Konstytucją lub ustawą konstytucyjną, Prezydent może nie ogłosić referendum (art. 125b Konstytucji).

PRÓBY SKRÓCENIA KADENCJI RADY NARODOWEJ W DRODZE REFERENDUM

Również ze względu na stosunkowo prosty sposób inicjowania referendum, w Republice Słowackiej od momentu jej powstania (1993 r.) przeprowadzono łącznie 9 referendum ogólnokrajowych, z których do tej pory ważne było jedynie referendum w sprawie przystąpienia Republiki Słowackiej do Unii Europejskiej, które odbyło się w dniach 16 i 17 maja 2003 r. (wzięło w nim udział 52,2% uprawnionych do głosowania, a 92,5% z nich opowiedziało się za przystąpieniem do Unii Europejskiej). Na sukces tego referendum istotny wpływ miał fakt, że w kampanii referendalnej przystąpienie do Unii Europejskiej popierały wszystkie liczące się partie polityczne. Natomiast wszystkie pozostałe dotychczasowe referenda były w zasadzie podyktowane wąskimi interesami partyjno-politycznymi ich inicjatorów, mającymi na celu wzmocnienie ich opcji politycznych bądź przeforsowanie decyzji o charakterze politycznym [więcej zob. Kerekes 2023]. Chodziło o referenda, których przygotowanie i przeprowadzenie wiązało się zwykle z zaostreniem atmosfery politycznej i ostatecznie polaryzacją społeczeństwa [Chmielewski 2015: 50–58; Laštic 2011: 128; Nemčok, Spáč 2019]. Cechy te były charakterystyczne szczególnie dla referendum w sprawie skrócenia kadencji Rady Narodowej.

Pierwsze referendum w sprawie skrócenia kadencji Rady Narodowej zostało zainicjowane w marcu 1994 r. przez najsilniejszą wówczas opozycyjną partię polityczną Ruch na rzecz Demokratycznej Słowacji (*Hnutie za demokratické Slovensko* – HZDS), kierowaną przez Vladimira Mečiara, którego rząd na początku 1994 r. otrzymał wotum nieufności ze strony Rady Narodowej. Inicjatorzy referendum przedłożyli Prezydentowi druki petycji zawierające 422 054 podpisy. Kancelaria Prezydenta przeanalizowała karty petycji i stwierdziła, że spośród złożonych podpisów nie więcej niż 232 597 można uznać za ważne, w związku z czym Prezydent nie ogłosił referendum [Orosz, Šimuničová 1998: 118–120]⁴.

Pierwsze referendum w sprawie skrócenia kadencji Rady Narodowej odbyło się 11 listopada 2000 r., wzięło w nim udział 20,3% wyborców, w związku z czym zostało uznane za nieważne. Uczestnicy referendum odpowiadali na pytanie: „Czy jesteś za uchwaleniem przez Radę Narodową Republiki Słowackiej ustawy konstytucyjnej: kadencja Rady Narodowej Republiki Słowackiej

⁴ Inicjatorzy referendum zaskarżyli tę decyzję skargą konstytucyjną, którą rozstrzygnął Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej w uchwale nr I. ÚS 38/94 z dnia 27 lutego 1995 r., nie uwzględniając jej, gdyż uznał (podobnie jak Kancelaria Prezydenta), że petycję podpisało w sposób przewidziany prawem mniej niż wymagane przez Konstytucję 350 tys. wyborców.

wybranej w 1998 r. kończy się w dniu wyborów do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, które odbędą się w ciągu 150 dni od daty ogłoszenia wyników referendum?”. Referendum to odbyło się na podstawie petycji podpisanej przez 698 tys. uprawnionych wyborców, zainicjowanej przez opozycyjne partie polityczne HZDS i SNS (Słowacka Partia Narodowa). Niecałe cztery lata później (3 kwietnia 2004 r.) odbyło się kolejne referendum w sprawie skrócenia kadencji Rady Narodowej, zainicjowane przez Konfederację Związków Zawodowych (*Konfederácia odborových zväzov*), poparte przez opozycyjne partie polityczne (głównie SMER-SD i HZDS), na podstawie petycji wyborców (zebrano 608 518 podpisów wyborców, z czego 557 282 było ważnych). Wyborcy odpowiadali na pytanie: „Czy jesteś za przyjęciem przez członków Zgromadzenia Narodowego Republiki Słowackiej ustawy konstytucyjnej o skróceniu trzeciej kadencji Zgromadzenia Narodowego Republiki Słowackiej, tak aby wybory do Zgromadzenia Narodowego Republiki Słowackiej odbyły się w 2004 r.?”. To referendum również nie było ważne, gdyż wzięło w nim udział tylko 35,86% uprawnionych do głosowania. Do stosunkowo wysokiej frekwencji w tym referendum przyczynił się zapewne fakt, że odbyło się ono razem z pierwszą turą wyborów prezydenckich.

W okresie po drugim referendum w sprawie skrócenia kadencji wyborczej Rady Narodowej (2004) w literaturze słowackiej zaczęły się pojawiać opinie, że referendum w sprawie skrócenia kadencji wyborczej było niezgodne z Konstytucją Słowacji [Valko, Babiaková 2004: 291–298; Giba 2008: 572–579]. Poglądy te nabrały jednak większego znaczenia dopiero w pierwszej połowie 2021 r., kiedy to najsilniejsza opozycyjna partia polityczna SMER-SD, przy wsparciu innych opozycyjnych partii politycznych, złożyła na ręce Prezydent Zuzany Čaputeovej, na podstawie petycji obywatelskiej, wniosek o ogłoszenie referendum, którego przedmiotem miało stać się pytanie: „Czy zgadzasz się na skrócenie okresu wyborczego do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, tak aby wybory do Rady Narodowej Republiki Słowackiej odbyły się w ciągu 180 dni od daty ogłoszenia wyników niniejszego referendum?”. W związku z tym, że Pani Prezydent miała wątpliwości, czy przedmiot referendum jest zgodny z Konstytucją, po ustaleniu, że petycja została ważnie poparta przez co najmniej 524 013 wyborców (na kartach petycji było ponad 585 tys. podpisów), skorzystała z uprawnienia wynikającego z art. 125b Konstytucji i skierowała do Sądu Konstytucyjnego wniosek o wszczęcie postępowania w sprawie ustalenia konstytucyjności przedmiotu tego referendum na podstawie art. 125b Konstytucji. Naszym zdaniem w zaistniałej sytuacji Prezydent nie mógł postąpić inaczej niż w interesie ochrony konstytucyjności, zwracając się do sądowego organu kontroli o wydanie orzeczenia w sprawie konstytucyjności pytania referendalnego. Mimo to inicjatorzy referendum zarzucili Pani Prezydent próbę

zablokowania referendum, co tylko potwierdza, że inicjując referendum, realizowali swoje podstawowe cele polityczne.

Sąd Konstytucyjny rozstrzygnął wniosek Pani Prezydent postanowieniem z dnia 7 lipca 2021 r. (dalej orzeczenie PL. ÚS 7/2021⁵). Zanim nastąpi analiza tego orzeczenia i zostaną omówione okoliczności jego wydania, konieczne jest zwrócenie uwagi na zasadniczo odmienne sformułowanie pytań referendalnych z lat 2000 i 2004 w porównaniu z pytaniem, które miało stać się przedmiotem referendum w 2021 r. Z brzmienia pytań w dwóch pierwszych referendach wynika, że wynikiem ważnego referendum w tych przypadkach byłby jedynie (polityczny) nakaz dla Rady Narodowej, aby w drodze ustawy konstytucyjnej zdecydowała o skróceniu swojej kadencji. Taki sposób redagowania pytań referendalnych istotnie zapowiadała uchwała Sądu Konstytucyjnego z dnia 21 maja 1997 r. w sprawie wniosku grupy członków parlamentu dotyczącego interpretacji art. 72 i art. 93 ust. 1 lit. a Konstytucji. Sąd Konstytucyjny odpowiedział na to pytanie twierdząco w punkcie 1 sentencji swojego orzeczenia, stwierdzając, że „Władza ustawodawcza w Republice Słowackiej jest uregulowana w sposób dwojaki. Władza ta należy nie tylko do Rady Narodowej Republiki Słowackiej, ale także bezpośrednio do obywateli. **Konstytucja Republiki Słowackiej nie zabrania, aby przedmiotem referendum w trybie art. 93 ust. 2 Konstytucji była kwestia zmiany Konstytucji lub jej części**”. Jednocześnie jednak w motywach uchwały stwierdzono, że „**Referendum nie może zmienić Konstytucji bezpośrednio na podstawie wyniku głosowania**. Przyjęcie wniosku w referendum ma znaczenie konstytucyjne w tym sensie, że przez nie obywatele uczestniczący w głosowaniu zlecają parlamentowi zmianę tej części Konstytucji, która była przedmiotem referendum zwołanego zgodnie z wnioskiem przyjętym w referendum”.

Między przytoczonymi zdaniem uchwały II. ÚS 31/97 zachodzi wewnętrzna sprzeczność, która ostatecznie mogłaby prowadzić do wniosku, że w okolicznościach opisanych w tym orzeczeniu Sądu Konstytucyjnego wynik referendum jest realnie niewykonalny. Został on bowiem zinterpretowany przez dominującą część teorii prawa w sposób, który w swoich konsekwencjach podważa decyzyjne efekty referendum i „dewaluuje” je do konsultacyjnego instrumentu demokracji bezpośredniej. Zgodnie z tą interpretacją, w świetle koncepcji reprezentacyjnego (wolnego) mandatu parlamentarnego określonej w art. 73 ust. 2 Konstytucji („Posłowie do Rady Narodowej są przedstawicielami obywateli. Mandat swój wykonują osobiście zgodnie z własnym sumieniem i przekonaniem i nie są związani poleceniami”), nie są oni związani

⁵ https://www.ustavnysud.sk/documents/10182/148989446/PL.US7_2021_nalez.pdf (dostęp 31.03.2023).

poleceniami kogokolwiek, a więc nie są związani poleceniami obywateli wyrażonymi w referendum, a zatem nikt nie może ich zmusić do zmiany odpowiedniej ustawy lub zmiany konstytucji zgodnie z wynikiem referendum. Referendum w Republice Słowackiej było więc (w naszej zgodnej opinii) w ostatnich dziesięcioleciach niesłusznie postrzegane jako w zasadzie niewiążące prawnie badanie opinii wyborców, które nie wywołuje żadnych bezpośrednich skutków prawnych. Pewną zmianę w takiej interpretacji wyniku referendum przyniósł wyrok Sądu Konstytucyjnego z dnia 28 października 2014 r. w sprawie nr PL. ÚS 24/2014⁶, w którym stwierdzono m.in., że „Rada Narodowa jest jedyną konstytuanta i jedynym ustawodawcą w systemie wszystkich innych organów państwowych sprawujących władzę normotwórczą. Nie wyklucza to jednak innych sposobów uchwalania powszechnie obowiązujących zasad postępowania mających moc ustawy lub ustawy konstytucyjnej, a mianowicie przez obywateli w referendum” (pkt 25 tego orzeczenia)⁷.

ORZECZENIE SĄDU KONSTYTUCYJNEGO REPUBLIKI SŁOWACKIEJ NR PL. ÚS 7/2021 Z DNIA 7 LIPCA 2021 R. I JEGO KONSEKWENCJE

Z powyższego wynika, że Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu PL. ÚS 7/2021 rozstrzygnął wniosek Pani Prezydent w sprawie inicjatywy petycyjnej partii politycznej SME-SD, której celem było doprowadzenie do wcześniejszego zakończenia kadencji wyborczej Rady Narodowej bezpośrednio na podstawie wyników ważnego referendum. We wniosku Pani Prezydent szczegółowo przeanalizowała wewnętrzną niespójność dotychczasowego orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego w sprawie instytucji referendum i opisując również sprzeczne opinie kilku wybitnych słowackich konstytucjonalistów, zaproponowała alternatywnie, aby Sąd Konstytucyjny orzekł, albo że przedmiot proponowanego

⁶ Orzeczeniem tym Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej na podstawie wniosku ówczesnego prezydenta Andreja Kiski w postępowaniu na podstawie art. 125b Konstytucji Republiki Słowackiej orzekł, że jedno z czterech pytań referendalnych istotnie wpływających na stosunki z zakresu prawa rodzinnego (tzw. referendum w sprawie rodziny) było niezgodne z Konstytucją Republiki Słowackiej, w związku z czym referendum odbyło się tylko w sprawie trzech pytań referendalnych.

⁷ Cytowaną myśl rozwinął sędzia Ladislav Orosz w swojej opinii odrębnej: https://www.ustavnysud.sk/ussr-intranet-portlet/docDownload/3742b248-4219-4fae-a2ef-304986293245/Rozhodnutie%20-%20Odli%C5%A1n%C3%A9%20stanovisko%20in%C3%A9%20PL.%20%C3%9A%2024_2014.pdf (dostęp 31.01.2023), oraz, z perspektywy czasu, w opracowaniu naukowym: Orosz 2017: 38–54.

referendum jest zgodny z Konstytucją, albo przeciwnie – że nie jest zgodny z Konstytucją Słowacji⁸.

Sąd Konstytucyjny orzekł odnośnie do wniosku Pani Prezydent, że „Przedmiot referendum z pytaniem «Czy zgadzasz się na skrócenie VIII kadencji wyborczej Rady Narodowej Republiki Słowackiej tak, aby wybory do Rady Narodowej Republiki Słowackiej odbyły się w ciągu 180 dni od daty ogłoszenia wyników tego referendum?» **nie jest zgodny** z art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 1 w związku z art. 73 ust. 1, art. 81a, art. 82 ust. 5 i art. 93 ust. 3 Konstytucji Republiki Słowackiej”.

Opinie prawne, na których Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej oparł swoje orzeczenie PL. ÚS 7/2021, w znaczący sposób rozwinęły, wyjaśniły, a także skorygowały dominującą w literaturze słowackiej interpretację wyników referendum, która opierała się również na wewnętrznej niespójności dotychczasowego orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego [zob. np. Fiačan 2022: 19–26]. Najważniejsze stanowiska prawne wyrażone w uzasadnieniu orzeczenia PL. ÚS 7/2021 można podsumować następująco.

1. Wynik ważnego referendum ma zawsze moc prawną ustawy konstytucyjnej

Rozwijając wielokrotnie powtarzany w orzecznictwie pogląd prawny, że Konstytucja dopuszcza równoprawne wykonywanie władzy ustawodawczej na dwa sposoby, a mianowicie przez Radę Narodową lub przez obywateli w referendum (orzeczenia II. ÚS 31/97, PL. ÚS 42/95, PL. ÚS 24/2014), Sąd Konstytucyjny doprecyzował dotychczasowe orzecznictwo, stwierdzając, że „referendum jest równoważnym, choć nie dokładnie takim samym, wykonywaniem władzy ustawodawczej jak w przypadku Rady Narodowej, gdzie wynik referendum ma moc prawną jedynie na poziomie ustawy konstytucyjnej” (pkt 81 orzeczenia PL. ÚS 7/2021).

⁸ Dążenie partii opozycyjnych do skrócenia kadencji Rady Narodowej bezpośrednio w drodze referendum spowodowało niezwykle aktywność kilku krajowych przedstawicieli nauki z zakresu prawa konstytucyjnego, którzy na łamach prasy codziennej sformułowali swoje stanowiska w sprawie konstytucyjności pytania referendalnego i tym samym dostarczyli sędziom Sądu Konstytucyjnego szerokiego spektrum profesjonalnych opinii w kwestii, która miała stać się przedmiotem ich rozstrzygnięcia. Czytelnicy mogą uznać za celowe wyróżnienie niektórych z tych stanowisk, przynajmniej w przypisie. Wśród wypowiedzi autorów, którzy stanęli na stanowisku, że referendum może skrócić kadencję Rady Narodowej, można wymienić np.: L'alik 2021; Procházka 2021; Hubinák 2021. Natomiast opinie, że referendum w sprawie skrócenia kadencji Rady Narodowej jest niedopuszczalne, pojawiły się np. w artykułach: Bujňák 2021; Giba 2021; Buzinger 2021.

2. Wynik ważnego referendum jest bezpośrednio prawnie wiążący

Opierając się na poglądach prawnych wyrażonych w orzeczeniu PL. ÚS 24/2014, Sąd Konstytucyjny potwierdził w pkt 86 uzasadnienia orzeczenia PL. ÚS 7/2021 „zmianę w swoim orzecznictwie i stwierdza, że ważne przyjęty wynik referendum jest bezpośrednio wiążący, ma moc ustawy konstytucyjnej, ze specyfiką, że może być zmieniony jedynie w trybie wynikającym z art. 99 ust. 1 Konstytucji”. Wreszcie skutki prawne i wiążący charakter wyniku referendum wynikają także z brzmienia samego art. 93 ust. 2 Konstytucji, zgodnie z którym referendum jest rozstrzygnięciem obywateli w ważnych sprawach o znaczeniu publicznym, a nie tylko wyrażeniem opinii w tych sprawach. Wniosek ten jest zgodny z wnioskami płynącymi z dotychczasowego orzecznictwa Sądu Konstytucyjnego, które nadaje referendum skutki prawne (zob. np. PL. ÚS 24/2014, pkt 22 uzasadnienia).

3. Wykonywanie władzy publicznej przez obywateli w referendum stanowi wykonywanie władzy ustanowionej, a przez to podlega ograniczeniom określonym w konstytucji

Szukając odpowiedzi na pytanie, czy bezpośrednio wykonywanie władzy przez obywateli w drodze referendum jest wykonywaniem władzy stanowiącej (*pouvoir institué*) czy też władzy stanowiącej (*pouvoir constituant*), Sąd Konstytucyjny stwierdził, że „Wykonywanie władzy państwowej przez naród musi respektować zasadę konstytucyjności i legalności oraz związane z nią ograniczenia nałożone przez Konstytucję i ustawy, nawet jeśli w przypadku narodu przyczynowość jest odwrócona w stosunku do organów państwowych: lud jest źródłem wszelkiej władzy w państwie, ale w bezpośrednim wykonywaniu władzy państwowej musi respektować zakres władzy, którą „zachował” do bezpośredniego wykonywania (tj. zgodnie z obowiązującym stanem prawnym nie przekazał jej wybranym przez siebie przedstawicielom, a za ich pośrednictwem podmiotom władzy sądowniczej i wykonawczej)” (pkt 103 uzasadnienia wyroku PL. ÚS 7/2021)⁹.

⁹ Krytyczną reakcją na ten pogląd zob. Balog 2022: 62–71.

4. Zasada norm generalnych prawa stanowi część materialnego rdzenia Konstytucji

Odwołując się do swojego wcześniejszego orzecznictwa dotyczącego norm generalnych prawa¹⁰ jako zasady państwa prawa, Sąd Konstytucyjny Republiki Słowackiej stwierdził w pkt 124 uzasadnienia wyroku PL. ÚS 7/2021, że „nie uwypukla zasady norm generalnych prawa jako części państwa prawa i jednocześnie materialnego jądra Konstytucji z nadmiernego przywiązania do formalnego wymiaru prawa. Przestrzeganie zasady norm generalnych prawa (powszechności norm prawnych) nie jest celem samym w sobie, gdyż jej celem jest ochrona zasady podziału władz, a także wykluczenie arbitralności w sprawowaniu władzy publicznej. Tylko dzięki przestrzeganiu tej zasady możliwe jest zapobieżenie sytuacji, w której ustawodawca reguluje w drodze ustawy w konkretnych przypadkach materię, która w przeciwnym razie należy do kompetencji sądów lub władzy wykonawczej, albo zmienia *ad hoc* warunki, które wynikają ze stosowania powszechnie obowiązującej i prawnie wiążącej regulacji władzy”.

5. Niezgodność zasady norm generalnych z przedmiotem proponowanego referendum i niedopuszczalna perwersja Konstytucji

Po dokonaniu analizy pytania, które miało stać się przedmiotem referendum, Sąd Konstytucyjny stwierdził, że „wynik referendum nie respektowałby zasady norm generalnych ustawy lub normy prawnej, która jest istotnym elementem merytorycznego rdzenia Konstytucji. [...] Prawomocnie przyjęty wynik referendum ani by nie zmienił Konstytucji, ani jej nie uzupełnił”. Artykuł 73 ust. 1 Konstytucji pozostałby w mocy; jego obowiązywanie zostałoby zawieszony jedynie czasowo, jednorazowo. Jednocześnie nie zostałyby wprowadzony nowy sposób wcześniejszego zakończenia kadencji Krajowej Rady Narodowej, właśnie ze względu na jednorazowy skutek wyniku referendum. Konstytucja nie zostałaby zatem zmieniona lub uzupełniona przez ważnie przyjęty wynik referendum, lecz zostałaby złamana” (pkt 126 i 127 uzasadnienia wyroku PL. ÚS 7/2021). W ślad za powyższym Sąd Konstytucyjny podkreślił, że „dopuszczenie możliwości złamania Konstytucji poprzez przeprowadzenie

¹⁰ Jedną z zasad państwa prawnego w Republice Słowackiej jest zasada norm generalnych prawa (*princíp generality práva, princíp všeobecności právnych noriem*), która chroni konstytucyjny podział władz i zapobiega arbitralności w zarządzaniu sprawami publicznymi oraz w decyzjach dotyczących wolności jednostki. To zasada podkreślająca, że prawo stanowione powinno dążyć nie do rozstrzygania spraw konkretnej osoby, ale spraw każdego obywatela. Nie należy jej utożsamiać z zasadą legalizmu.

kwestionowanego referendum mogłoby stworzyć pole do dalszych podobnych kroków, w których, wyłącznie w interesie realizacji zasady suwerenności narodu, doszłoby do całkowitego zanegowania zasad państwa prawa. Otworzyłyby to również drogę do niepożądanych zmian, ponieważ w ten sam sposób można by za pomocą referendum zawiesić jurysdykcję sądów, Prezydenta Republiki Słowackiej lub innego organu państwowego w konkretnej sprawie i podważyć istnienie podstawowych praw z zakresu prawa” (pkt 133 uzasadnienia wyroku PL. ÚS 7/2021).

6. Zmiana konstytucji jako warunek konieczny do podjęcia decyzji o skróceniu kadencji Rady Narodowej w drodze referendum lub uchwały Rady Narodowej

Sąd Konstytucyjny, podsumowując swoje wnioski prawne w punktach 155 i 156 uzasadnienia wyroku PL. ÚS 7/2021, przyznał, że „zasadom państwa prawa, czy też materialnemu jądro Konstytucji [...] nie sprzeciwiałoby się wspieranie wykonywania demokracji bezpośredniej poprzez wyraźne konstytucyjne uregulowanie możliwości przeprowadzenia referendum w sprawie skrócenia kadencji członków Rady Narodowej już w trakcie jej trwania [...] nie byłoby też niedopuszczalne w powołanych wyżej warunkach konstytucyjnych, w odniesieniu do doraźnej decyzji ustawodawcy wykonywanej za pośrednictwem Rady Narodowej (tj. w drodze uchwały Rady Narodowej), wezwanie do skrócenia kadencji jej członków, [...] pod warunkiem że Konstytucja została najpierw zmieniona [normatywnie, zgodnie z przepisami art. 84 ust. 4 i art. 86 lit. a) tejsze – dop. autorów] w sposób dopuszczający taką możliwość”.

W bezpośredniej reakcji na poglądy prawne wyrażone przez Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu PL. ÚS 7/2021 do procesu tworzenia konstytucji zgłoszono wiele projektów ustaw konstytucyjnych, za pośrednictwem których, w szczególności, deputowani opozycji zaproponowali zmianę konstytucji, która wyraźnie umożliwiłaby skrócenie kadencji Rady Narodowej w drodze referendum lub uchwały Rady Narodowej¹¹. Żadna z tych propozycji nie uzyskała jednak w latach 2021–2022 wymaganego poparcia konstytucyjnego. W odpowiedzi

¹¹ Do procesu konstytucyjnego w obecnej kadencji Rady Narodowej zgłoszono łącznie 8 projektów ustaw konstytucyjnych, poprzez które Konstytucja miała zostać uzupełniona o możliwość skrócenia kadencji Rady Narodowej w drodze referendum lub decyzji Rady Narodowej. Konkretnie były to projekty zarejestrowane pod numerami ptč (druk sejmowy) nr 529, nr 620, nr 668, nr 856, nr 866, nr 1147, nr 1163 (ten ostatni został ostatecznie przyjęty w zmienionej formie) oraz ptč nr 1405, który w momencie finalizowania rękopisu niniejszego opracowania nie był jeszcze rozstrzygnięty. Te projekty ustaw konstytucyjnych są dostępne na portalu internetowym Rady Narodowej: <https://www.nrsr.sk/web/?sid=schodze/cpt> (dostęp 31.01.2023).

na to najsilniejsza opozycyjna partia polityczna SMER-SD, przy nieznacznym poparciu niektórych innych opozycyjnych partii politycznych, rozpoczęła akcję zbierania podpisów pod petycją, dążąc do przeprowadzenia referendum w dwóch kwestiach:

1. „Czy zgadzasz się, że rząd Republiki Słowackiej powinien bezzwłocznie podać się do dymisji?”;
2. „Czy zgadzasz się, że wcześniejsze zakończenie kadencji Rady Narodowej Republiki Słowackiej może być przeprowadzone w drodze referendum lub uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej, poprzez zmianę Konstytucji Republiki Słowackiej?”.

Inicjatorzy referendum przekazali 24 sierpnia 2022 r. na ręce Pani Prezydent karty petycji w sprawie referendum z ponad 406 tys. podpisów i zażądali od niej ogłoszenia referendum w dniu zarządzonych już wyborów samorządowych (29 października 2022 r.). Jeszcze w trakcie zbierania podpisów pod petycją kilku prawników konstytucjonalistów zwracało uwagę, że pierwsze pytanie referendalne pozostaje w oczywistej sprzeczności z orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego, a tym samym z Konstytucją¹². W tych okolicznościach głowa państwa ponownie nie miała innego wyjścia, jak tylko wnieść wniosek na podstawie art. 125b Konstytucji o wszczęcie postępowania w sprawie wydania orzeczenia dotyczącego niezgodności pierwszego pytania referendalnego z Konstytucją. Należy dodać, że Pani Prezydent nie miała wątpliwości konstytucyjnych co do zgodności z Konstytucją drugiego pytania referendalnego i dlatego nie było ono przedmiotem jej wniosku do Sądu Konstytucyjnego.

¹² Należy zauważyć, że w zasadzie każda wykształcona prawniczo osoba, która szczegółowo zapoznała się z prawniczymi stanowiskami Sądu Konstytucyjnego wyrażonymi w orzeczeniu PL. ÚS 7/2021, musiała dojść do wniosku, że pierwsze pytanie referendalne jest co najmniej pozostające w dużym rozdzwisku z najnowszym orzecznictwem Sądu Konstytucyjnego. Mimo to inicjatorzy referendum ponownie oskarżyli Panią Prezydent o utrudnianie referendum ze względu na to, że złożyła ona wniosek do Trybunału Konstytucyjnego. Biorąc pod uwagę fakt, że w strukturach merytorycznych partii politycznej SMER-SD jest wielu doświadczonych prawników konstytucjonalistów, można mieć poważne wątpliwości, czy nie mieli oni świadomości, że pytanie referendalne dotyczące obowiązku niezwłocznego podania się rządu do dymisji z dużym prawdopodobieństwem narusza Konstytucję. Dlatego za jego umieszczeniem w inicjatywie petycyjnej należy w pierwszej kolejności szukać przyczyn politycznych.

ORZECZENIE SĄDU KONSTYTUCYJNEGO
Z DNIA 26 PAŹDZIERNIKA 2022 R., SYGN. AKT PL. ÚS 11/2022
ORAZ REFERENDUM W SPRAWIE ZMIANY KONSTYTUCJI
REPUBLIKI SŁOWACKIEJ Z DNIA 21 STYCZNIA 2023 R.

Sąd Konstytucyjny rozstrzygnął wniosek Pani Prezydent z dnia 13 września 2022 r. orzeczeniem z dnia 26 października 2022 r., sygn. akt PL. ÚS 11/2022, zgodnie z oczekiwaniami środowiska nauki słowackiego prawa konstytucyjnego, stwierdzając w sentencji orzeczenia, że „Przedmiot referendum z pytaniem «Czy zgadzasz się, aby rząd Republiki Słowackiej niezwłocznie podał się do dymisji?» **jest niezgodny** z art. 1 ust. 1 i art. 1 ust. 1 w związku z art. 88, art. 114, art. 115 ust. 1 i 2, art. 116 ust. 6 i art. 117 Konstytucji Republiki Słowackiej”.

W uzasadnieniu orzeczenia PL. ÚS 11/2022 Sąd Konstytucyjny przede wszystkim powtórzył swoje główne tezy prawne wyrażone w orzeczeniu PL. ÚS 7/2021 i rozwinął je w odniesieniu do spornego pytania referendalnego. Przede wszystkim Sąd podkreślił, iż „z treści pytania referendalnego wynika, że skrócenie [kadencji rządu – dop. autorów] ma charakter jednorazowy, tzn. dotyczy tylko jednego rządu” (pkt 54), a zatem nie ulega wątpliwości, że przedmiot rozpatrywanego referendum jest „sprzeczny z zasadą norm generalnych prawa, zgodnie z którą prawo ma regulować ogólną zasadę postępowania, a nie konkretny przypadek” (pkt 60). Odwołując się do uzasadnienia wyroku PL. ÚS 7/2021 (pkt 132), Sąd Konstytucyjny powtórzył, że „referendum może być również wykorzystane do podjęcia decyzji o wprowadzeniu zasady postępowania regulującej konkretny przypadek. [...] Istota regulacji nie może jednak polegać na krótkotrwałym i czasowym zawieszeniu ogólnej normy Konstytucji stanowiącej część rdzenia materialnego” (pkt 65 uzasadnienia). Jeżeli obywatele „mają możliwość zmiany regulacji konstytucyjnej poprzez wprowadzenie zasady ogólnej, to co do zasady, w ramach konstytucyjnie przewidzianego działania organów władzy publicznej, nie ma podstaw do uchylecia regulacji konstytucyjnej i zawieszenia jej skuteczności dla jednej konkretnej sprawy” (pkt 66), oraz podkreślił, że „przedmiot referendum, który nie zmienia Konstytucji, lecz ją uchyla, podważa zasadę norm generalnych prawa, a tym samym zasadę państwa prawnego stanowiącą istotę Konstytucji, a zatem jest sprzeczny z art. 1 ust. 1 Konstytucji” (pkt 71).

Sąd Konstytucyjny w orzeczeniu PL. ÚS 11/2022 doszedł też do wniosku, że przedmiotowe pytanie referendalne jest sprzeczne także z konstytucyjną zasadą podziału władz, ponieważ „przedmiot referendum nie jest skierowany na dymisję rządu w rozumieniu art. 115 ust. 2 lub art. 117 Konstytucji, [...] ale jest to nieprzewidziane konstytucyjnie przymusowe zakończenie kadencji

rządu, niezależnie od tego, czy rząd ten ma zaufanie Krajowej Rady Narodowej. [...] Upraszczać i w szerszym kontekście, [...] rząd, jako organ władzy wykonawczej, jest uzależniony w zakresie wykonywania swoich funkcji od zaufania parlamentu, a nie bezpośrednio od zaufania obywateli (niezależnie od wykreowania składu osobowego parlamentu przez obywateli w wyborach). Hipotetyczny odmienny normatywny układ konstytucyjny, zgodnie z którym kadencja rządu kończyłaby się (również) decyzją obywateli w referendum lub głosowaniu powszechnym, z punktu widzenia spójności funkcjonalnej konstytucji powodowałby już zmianę formy rządów z przesunięciem (w zakresie relacji do władzy wykonawczej) w kierunku demokracji bezpośredniej. O ile takie rozwiązanie jest możliwe co do zasady z punktu widzenia ogólnie wyrażonych zasad demokratycznego państwa prawa, o tyle jest wysoce niestandardowe i niezwykle ryzykowne w odniesieniu do operacyjnego wykonywania podstawowych funkcji państwa w realiach współczesnego społeczeństwa” (pkt 87).

Wobec faktu, że Pani Prezydent nie miała wątpliwości co do konstytucyjności drugiego pytania referendalnego, bezpośrednio po ogłoszeniu orzeczenia Sądu Konstytucyjnego PL. ÚS 11/2022, zarządziła na dzień 16 stycznia 2023 r. referendum, którego przedmiotem było pytanie: „Czy zgadza się Pani/Pan, aby przedterminowe zakończenie kadencji wyborczej Rady Narodowej Republiki Słowackiej mogło nastąpić w drodze referendum lub w drodze uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej, poprzez zmianę Konstytucji Republiki Słowackiej?”. Zgodnie z cytowanymi powyżej opiniami prawnymi Sądu Konstytucyjnego wyrażonymi w orzeczeniu PL. ÚS 7/2021 (pkt 86, 155 i 156 tego orzeczenia) w przypadku ważnego wyniku referendum w tej sprawie Konstytucja zostałaby bezpośrednio zmieniona. W referendum w sprawie drugiego pytania referendalnego¹³ wzięło udział tylko 27,82% uprawnionych do głosowania, w związku z czym zostało ono uznane za nieważne¹⁴. Dla obiektywnej oceny niskiej frekwencji uprawnionych do głosowania w tym referendum należy zauważyć, że w międzyczasie rząd Eduarda Hegera, którego dymisja zgodnie z pierwszym pytaniem referendalnym miała wchodzić w grę, został poddany wotum nieufności przez Radę Narodową w dniu 15 grudnia 2022 r., a zatem w momencie referendum był już w trakcie dymisji.

¹³ Treść pytania brzmiała: „Czy zgadzasz się, że wcześniejsze zakończenie kadencji Rady Narodowej Republiki Słowackiej może być przeprowadzone w drodze referendum lub uchwały Rady Narodowej Republiki Słowackiej poprzez zmianę Konstytucji Republiki Słowackiej?”.

¹⁴ Zgodnie z art. 98 ust. 1 Konstytucji „Wyniki referendum są ważne, jeżeli wzięła w nim udział większość uprawnionych do głosowania i jeżeli decyzja została podjęta przez większość uczestników referendum”.

NOWELIZACJA KONSTYTUCJI DOKONANA USTAWĄ KONSTYTUCYJNĄ NR 24/2023 Z DNIA 25 STYCZNIA 2023 R.

W napiętej atmosferze politycznej i pod naciskiem przeważającej części społeczeństwa domagającej się dymisji rządu Hegera, Rada Narodowa, w zasadzie bezpośrednio po nieważnym referendum, na styczniowym posiedzeniu uchwaliła projekt zmiany Konstytucji (ptč nr 1163/VIII kadencja wyborcza), zgodnie z którym Konstytucja miała zostać zmieniona poprzez rozszerzenie możliwości skrócenia kadencji wyborczej Rady Narodowej również uchwałą Rady Narodowej, a także w drodze referendum, tym samym więc parlament zdecydował o zmianie Konstytucji w formie, o której zdecydowali obywatele w referendum¹⁵.

Jednakże podczas drugiego czytania grupa posłów zgłosiła poprawkę polegającą na dodaniu do Konstytucji jedynie możliwości podjęcia decyzji o skróceniu obecnej kadencji Rady Narodowej w drodze uchwały Rady Narodowej zatwierdzonej większością co najmniej 3/5 głosów wszystkich posłów, a więc nie w drodze referendum. Poprawkę tę, jak i całą zmianę Konstytucji, poparło w trzecim czytaniu 92 członków Krajowej Rady¹⁶.

EPILOG

Po wejściu w życie noweli konstytucyjnej z dnia 25 stycznia 2023 r. Rada Narodowa procedowała nad projektem uchwały o skróceniu swojej kadencji. Wymagało to osiągnięcia konsensusu konstytucyjnego przez posłów w sprawie określenia terminu przedterminowych wyborów. Większość opozycyjnych partii politycznych ze zrozumiałych względów forsowała jak najwcześniejszy

¹⁵ Jedyną istotną różnicą polegała na tym, że zgodnie z pytaniem referendalnym do zatwierdzenia uchwały o skróceniu kadencji Rady Narodowej powinna była wystarczyć zgoda bezwzględnej większości ustawowej liczby członków Rady Narodowej (76 głosów), natomiast zgodnie z projektem ustawy konstytucyjnej (który został później przyjęty) do skrócenia kadencji Rady Narodowej wymagana jest zgoda kwalifikowanej większości konstytucyjnej członków (co najmniej 90 głosów).

¹⁶ Częścią wspomnianej poprawki, którą zatwierdziła Rada Narodowa, było dodanie do Konstytucji przepisu, zgodnie z którym wybory do Rady Narodowej odbywają się według systemu reprezentacji proporcjonalnej, przy czym dla celów wyborów terytorium Republiki Słowackiej stanowi jeden okręg wyborczy. W istocie ten dodatek do ustawy zasadniczej spowodował konstytucyjne utrwalenie obowiązującego systemu wyborczego. Takie pozbawione wrażliwości i profesjonalnie niepoddane dyskusji rozszerzenie projektu zmiany Konstytucji zostało zaproponowane przez najsilniejszą rządzącą partię polityczną (OLaNO), która uzależniła swoją zgodę od poparcia tego projektu.

termin przedterminowych wyborów (maj lub czerwiec 2023 r.), ale nie dysponowała wystarczającą liczbą głosów, aby go wyegzekwować. Koalicyjne parlamentarne partie polityczne, przy wsparciu partii politycznej Sloboda a Solidarita (SaS), która jesienią 2022 r. opuściła koalicję rządzącą, ostatecznie zdecydowały w drodze uchwały z dnia 31 stycznia 2023 r., że przedterminowe wybory do Rady Narodowej odbędą się 30 września 2023 r. (niecałe 5 miesięcy od daty wyborów właściwych).

Walka polityczna o zmianę Konstytucji, która umożliwiłaby skrócenie kadencji Rady Narodowej w drodze referendum, nie zakończyła się jednak wraz z decyzją o wyznaczeniu daty przedterminowych wyborów. Przeciwnie, 2 lutego 2023 r., tj. 8 dni po zatwierdzeniu zmiany Konstytucji dokonanej ustawą konstytucyjną nr 24/2023¹⁷, Rada Narodowa postanowiła omówić w drugim czytaniu kolejny projekt ustawy konstytucyjnej autorstwa posłów Petra Pčolinského i Jozefa Hlinki (Sme rodina), który umożliwia skrócenie kadencji Rady Narodowej również w drodze referendum (za tym projektem głosowało 99 posłów). Z tej perspektywy można było się spodziewać, że nawet w okresie poprzedzającym przedterminowe wybory parlamentarne pełna populizmu walka polityczna o przeforsowanie referendum jako legalnego środka skrócenia kadencji Rady Narodowej będzie jednym z kluczowych elementów kampanii wyborczej, której wynik trudno przewidzieć. To oczekiwanie się nie spełniło. Z drugiej strony, nie można wykluczyć, że już po przeprowadzonych przedterminowych wyborach parlamentarnych walka polityczna o przeforsowanie tego wątpliwego instrumentu politycznego w celu uruchomienia przedterminowych wyborów parlamentarnych w drodze referendum będzie kontynuowana. Jednocześnie nie można wykluczyć, że parlamentarne ugrupowania polityczne będą zmieniać swoje zdanie, a nawet zamieniać się rolami, w kwestii wprowadzenia takiego uregulowania do Konstytucji.

Już w poprzednich zdaniach zasygnalizowaliśmy, że nie jesteśmy zwolennikami skrócenia kadencji parlamentu w drodze referendum. W sytuacji gdy stosunki między poszczególnymi parlamentarnymi partiami politycznymi na Słowacji są od dawna zaognione, naszym zdaniem wpisanie do Konstytucji możliwości skrócenia kadencji parlamentu w drodze referendum stworzyłoby polityczny instrument trwałej destabilizacji systemu konstytucyjnego i politycznego, który jednocześnie sprzyjałby populistycznemu sprawowaniu władzy publicznej i skutecznie uniemożliwił przeprowadzenie jeszcze bardziej fundamentalnych reform w sferze gospodarczej i społecznej. W tym kontekście zasadne wydaje się przypomnienie, że (zapewne nieprzypadkowo) tylko dwa

¹⁷ Tekst nowelizacji Konstytucji w języku słowackim dostępny jest na stronie: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2023/24/> (dostęp 4.04.2023).

państwa członkowskie Rady Europy (Liechtenstein i Łotwa) mają zapisaną w swoich konstytucjach możliwość skrócenia kadencji parlamentu w drodze referendum¹⁸. Nie będzie zapewne zaskoczeniem, że inicjatorzy referendum w sprawie możliwości skrócenia kadencji Rady Narodowej w drodze referendum sami – wbrew powyższemu faktowi – twierdzili w kampanii referendalnej, że jest to instrument prawny znany większości państw członkowskich Rady Europy. Stąd też należy z wysokim prawdopodobieństwem stwierdzić, że wszelkie próby samorozwiązania parlamentu są jedynie koniunkturalną potrzebą tych partii, których notowania w sondażach są najwyższe.

Sam instrument referendum dotyczącego rozwiązania Rady Narodowej nie będzie stanowić znaczącego remedium na problemy kryzysów rządowych czy też utraty większości parlamentarnej. Znane są na całym świecie impasy polityczne, a nawet rządy mniejszościowe, tj. bez poparcia większości parlamentarnej. Jednakże podjęcie takiego rozwiązania, jakie obecnie proponują słowaccy politycy, będzie nie tylko problemem prawnoustrojowym, ale również kolejnym znacznym obciążeniem finansowym dla państwa, co w dobie kryzysu gospodarczego nie jest mu potrzebne. Sam zaś problem poruszany w niniejszym artykule wymaga dalszej obserwacji, co już czynią światowe media¹⁹.

BIBLIOGRAFIA

- Balog Boris. 2007. „Ústavné zákony v právnom poriadku Slovenskej republiky”. *Justičná revue* 12(59): 1575–1584.
- Balog Boris. 2022. *Výkon štátnej moci referendum. W Ústava Slovenskej republiky a jej perspektívy. Skvalitňovanie ústavného textu a zvyšovanie autority slovenskej ústavy – reálna možnosť, alebo naivná ilúzia (?)*. Red. Ladislav Orosz, Diana Horňáková, Patrik Mário Čerňanský. Košice: Šafárik Press.
- Breichová Lapčáková Marta. 2013. *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava: Kalligram.
- Breichová Lapčáková Marta, Chmielewski Grzegorz. 2017. „Aktualne wyzwania systemu źródeł prawa w Republice Słowackiej”. *Przegląd Prawa Konstytucyjnego* 4: 101–132.
- Chmielewski Grzegorz. 2011. „Głosowanie ludowe jako forma demokracji bezpośredniej w Republice Słowackiej”. *Studia Włoborcze* 12: 47–62.

¹⁸ Więcej na ten temat zob. Giba, Bujńák 2021: 40–66.

¹⁹ Np. w Polsce: <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8645573,parlament-slowacji-zmienil-konstytucje-aby-umozliwic-przedterminowe-wybory.html>, w Czechach: <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3560177-slovensky-parlament-schvalil-zmenu-ustavy-pro-predcasne-volby>, w Wielkiej Brytanii: <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/slovakia-ap-bratislava-zuzana-caputova-cabinet-b2268889.html>, w Niemczech: <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/slowakei-verfassungsreferendum-gescheitert-101.html> czy w Stanach Zjednoczonych: <https://apnews.com/article/politics-slovakia-government-zuzana-caputova-bdee67a3c96d635187d8e94d2683ce0b> (dostęp do wszystkich stron 4.04.2023).

- Chmielewski Grzegorz. 2015. *Model rodziny jako element dyskusji społecznej i przedmiot referendum*. W *Człowiek wobec zagrożeń współczesnego świata. Zagrożenia rodziny*. Red. T. Iwanek, G. Chmielewski. Nysa: Oficyna Wydawnicza PWSZ w Nysie.
- Chmielewski Grzegorz. 2017. *Problematyka referendum ogólnokrajowego jako formy demokracji partycypacyjnej na Słowacji*. W *Aktualne wyzwania demokracji partycypacyjnej w Polsce i na świecie*. Red. P. Kuczma. Polkowice: Wydawnictwo Uczelni Jana Wyżykowskiego.
- Drgonec Ján. 2019. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. 2 prepracované a doplnené vydanie. Bratislava: C.H. Beck.
- Fiačan Ivan. 2022. *K výkonu zákonodarnej moci prostredníctvom referenda v Slovenskej republike*. W *Ústava ako normatívny základ demokratického a právneho štátu (30 rokov Ústavy Slovenskej republiky) – XI. Ústavné dni*. Red. Ladislav Orosz, Sabina Grabowska, Tomáš Majerčák. Košice: Šafárik Press.
- Giba Marián. 2008. *Referendum o predčasných voľbách: niekoľko úvah*. W *Milníky práva v stredoeurópskom priestore*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.
- Giba Marián, Bujňák Vincent. 2021. „Odvolaie parlamentu prostredníctvom ľudového hlasovania v členských štátoch Rady Európy”. *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae* 40(1): 40–66.
- Krunková Alena. 2021a. *Inštitút referenda v ústavodarnej činnosti Národnej rady Slovenskej republiky*. W *Ústavodarná činnosť Národnej rady Slovenskej republiky 1992–2020 (kvantitatívne ukazovatele, analýza, hodnotiace poznámky)*. Red. Ladislav Orosz, Katarína Lešková, Ján Ruman. Košice: Šafárik Press.
- Krunková Alena. 2021b. „Referendum in the Slovak Republic: Theory and Practice”. *Studia Wýborcze* 32: 143–156.
- Laštic Erik. 2011. *V rukách politických strán. Referendum na Slovensku 1993–2010*. Bratislava: Univerzita Komenského – Wolters Kluwer.
- Orosz Ladislav. 2017. *Ústavodarná moc na Slovensku*. W *Výzvy a perspektívy ústavného práva Slovenskej republiky v procese európskej integrácie a globalizácie*. Red. Kamil Baraník. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta.
- Orosz Ladislav i in. 2009. *Ústavný systém Slovenskej republiky (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Orosz Ladislav, Molek Pavel, Svák Ján, Šimíček Vojtěch. 2016. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Orosz Ladislav, Svák Ján i in. 2022. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. Zväzok II. Bratislava: Wolters Kluwer.
- Orosz Ladislav, Šimuničová Katarína. 1998. *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava: Veda.
- Orosz Ladislav i in. 2015. *Volebné právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach.
- Prusák Jozef. 2005. *Zákon a konštitucionalizmus*. W *Zákon v kontinentálnom prácu*. Red. Aleš Gerloch, Pavel Maršálek. Praha: Eurolex Bohemia.
- Valko Ernest, Babiaková Katarína. 2004. „Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda”. *Justičná Revue* 3(56): 291–298.

AKTY PRAWNE

- Ústava Slovenskej republiky z 1.09.1992, č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
- Ústavný zákon č. 70/1994 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.
- Ústavný zákon č. 82/2006 Z. z. o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.

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

Ústavný zákon č. 24/2023 Z. z. z 25.01.2023, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

ORZECZNICTWO

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.

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

Nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 27/2009 z 10. septembra 2010.

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

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

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

ŹRÓDŁA INTERNETOWE

Bujňák Vincent. 2021. Prečo skrátenie volebného obdobia referendum nie je ústavné. *Konzervatívny denník Postoj*, 22 februára. <https://www.bing.com/search?q=Buj%C5%88%C3%A1k+Vincent+2021+Pre%C4%8Do+skr%C3%A1tenie+volebn%C3%A9ho+obdobia+referendum+nie+je+%C3%BAstavn%C3%A9.+Konzervat%C3%ADvny+denn%C3%ADk+Postoj%2C+22.+febru%C3%A1ra+2021&cvid=849c2e66f2a04b579d56b96d93bbd856&aqs=edge.69i57j69i11004.4812j0j1&pgl=43> (dostup 31.01.2023).

Buzinger Martin. 2021. Ústava s referendum o predčasných voľbách neráta. *Denník N*, 12 februára. <https://www.bing.com/search?q=Buzinger+Martin%3A+%C3%A9stava+s+referendum+o+pred%C4%8Dasn%C3%BDch+vo%C4%BEB%C3%A1ch+ner%C3%A1ta.+Denn%C3%ADk+N%2C+12.+apr%C3%ADla+2021.&cvid=13a978d40b174d219a4a85e0e7a90868&aqs=edge.69i57j69i11004.3510j0j1&pgl=41&FORM=ANNAB1&PC=U531> (dostup 31.01.2023).

Giba Marián. 2021. Referendum o predčasných voľbách alebo rozklad suverenity ľudu pod zámkou jej výkonu. *Denník N*, 26 februára. <https://www.bing.com/search?q=Giba+Marián%3A+Referendum+o+pred%C4%8Dasn%C3%BDch+vo%C4%BEB%C3%A1ch+alebo+rozklad+suverenity+ľudu+pod+zámienkou+jej+výkonu.+Denník+N%2C+26.+februára+2021&cvid=bf3127aca05d4160a3c224b20ae9c288&aqs=edge.69i57j69i11004.2347j0j1&pgl=41&FORM=ANNAB1&PC=U531> (dostup 31.01.2023).

Hubinák Tomáš. 2021. Referendum ante portas. *Denník N*, 22 júna. <https://www.bing.com/search?q=Hubinák+Tomáš.+2021.+Referendum+ante+portas.+Denník+N%2C+26.+júna+2021.&cvid=ed6ae9ac3d054919ab35d22c030f38b3&aqs=edge.69i57j69i11004.2334j0j1&pgl=41&FORM=ANNAB1&PC=U531> (dostup 31.01.2023).

Kerekes Daniel. 2023. 50 otázok a jedna odpoveď. O referendách, ktoré boli alebo mali byť. *Denník N*, 20. januára. <https://dennikn.sk/3186778/50-otazok-a-jedna-odpoved-o-referendach-ktore-boli-alebo-mali-byt-unikatne-mapy/> (dostup 31.01.2023).

Lalík Tomáš. 2021. Prečo je skrátenie volebného obdobia referendum ústavné. *Konzervatívny denník Postoj*, 24 februára. <https://www.bing.com/search?q=Lalík+Tomáš.2021.+Prečo+je+skr%C4%8Denie+volebn%C3%A9ho+obdobia+referendum+ústavné.+Konzervat%C3%ADvny+denn%C3%ADk+Postoj.+24.+2.&cvid=d991392d423145c384dad76c836c0da7&aqs=edge.69i57j69i11004.1662j0j1&pgl=41&FORM=ANNAB1&PC=U531> (dostup 31.01.2023).

- Nemčok Miroslav, Peter Spáč. 2019. Referendum as a Party Tool: The Case of Slovakia. https://tuhat.helsinki.fi/ws/files/130554424/OA_nemcok_spac_referendum_as_a_party_tool.pdf (dostęp 31.01.2023).
- Procházka Radoslav. 2021. Referendum o predčasných voľbách je ústavné. Je to regulované vypustenie pary. *Konzervatívny denník Postoj*, 19. mája. <https://www.bing.com/search?q=Procházka+Radoslav%3A+Referendum+o+predčasných+voľbách+je+ústavné.+Je+to+regulované+vypustenie+pary.+Konzervatívny+denník+Postoj%2C+19.+mája+2021&cvid=a784adc3648541d38f4683e543696264&aqs=edge.69i57j69i11004.2111j0j1&pglt=41&FORM=ANNAB1&PC=U531> (dostęp 31.01.2023).
- Text nowelizacji Konstytucji: <https://www.slov-lex.sk/pravne-predpisy/SK/ZZ/2023/24/> (dostęp 31.01.2023).
- Wykaz referendów na Słowacji: <https://www.bing.com/search?q=Zoznam+referend+na+Slovensku.&cvid=2cd6d34d0d0b4d77915f39cfa2272f3f&aqs=edge.69i57j015j69i11004.1244j0j1&pglt=41&FORM=ANNAB1&PC=U531> (dostęp 31.01.2023).

STRONY INTERNETOWE PODEJMUJĄCE TEMAT ZMIANY KONSTYTUCJI NA SŁOWACJI

- <https://www.gazetaprawna.pl/wiadomosci/swiat/artykuly/8645573,parlament-slowacji-zmienil-konstytucje-aby-umozliwic-przedterminowe-wybory.html> (dostęp 4.04.2023).
- <https://ct24.ceskatelevize.cz/svet/3560177-slovensky-parlament-schvalil-zmenu-ustavy-pro-predcasne-volby> (dostęp 4.04.2023).
- <https://www.independent.co.uk/news/world/americas/us-politics/slovakia-ap-bratislava-zuzana-caputova-cabinet-b2268889.html> (dostęp 4.04.2023).
- <https://www.tagesschau.de/ausland/europa/slowakei-verfassungsreferendum-gescheitert-101.html> (dostęp 4.04.2023).
- <https://apnews.com/article/politics-slovakia-government-zuzana-caputova-bdee67a3c96d635187d8e94d2683ce0b> (dostęp 4.04.2023).

Streszczenie

Artykuł stanowi próbę przedstawienia aktualnej sytuacji prawnej w Republice Słowackiej w zakresie skrócenia kadencji parlamentu w drodze referendum. Zawiera, prócz omówienia samych regulacji, także prezentację przebiegu dotychczasowych zmian w omawianym obszarze oraz ich ocenę i skutki poruszanego problemu. Autorzy dokonują tego nie tylko na podstawie samej analizy legislacyjnej, w tym przede wszystkim tekstu Konstytucji. Wyraźnie uwzględniają też dotychczasowy dorobek Sądu Konstytucyjnego Republiki Słowackiej w tym zakresie. Samo skrócenie kadencji parlamentu za pomocą referendum jest tematem istotnym z punktu widzenia nie tylko stabilności funkcjonowania organu ustawodawczego, ale również jego wpływu na cały system państwa, gdy weźmie się pod uwagę rolę parlamentu jako jednego z trzech filarów demokracji. Ponadto poruszana problematyka ma charakter zdecydowanie dynamiczny i praktyka w tym zakresie dokonuje się na naszych oczach, czego efektem są najbliższe jesienne wybory parlamentarne na Słowacji. Autorzy opracowania uzasadniają też, dlaczego referendum, jako jedno z najlepszych rozwiązań dla podejmowania decyzji w państwie – w analizowanej sytuacji wcale najlepszym rozwiązaniem nie jest.

Słowa kluczowe: referendum, skrócenie kadencji parlamentu, Republika Słowacka

**CURRENT CONSTITUTIONAL-POLITICAL DISCUSSION
ON THE SHORTENING OF THE PARLIAMENTARY TERM
BY REFERENDUM IN SLOVAKIA (COURSE, EVALUATION, RESULT)
(summary)**

The article is an attempt to present the current legal situation in the Slovak Republic concerning the shortening of the term of parliament by referendum. It contains, in addition to a discussion of the regulations themselves, also the course of previous changes in the area in question, as well as their evaluation and the effects of the problem raised so far. The authors do this not only on the basis of the legislative analysis itself, including primarily the text of the Constitution. They explicitly take into account the previous achievements of the Constitutional Court of the Slovak Republic in this regard. The very shortening of the parliamentary term by means of a referendum is an important topic from the point of view of the stability of the functioning not only of the legislative body, but also its impact on the entire state system, when one takes into account the role of the parliament as one of the three pillars of democracy. Moreover, the issue addressed is highly dynamic and the practice in this regard is taking place before our eyes, resulting in the upcoming autumn parliamentary elections in Slovakia. The authors also indicate the reasons why the referendum as one of the best solutions for decision-making in the state in this situation is not such a best solution at all.

Keywords: referendum, shortening of parliamentary term, Slovak Republic