

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 15. 07. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 15. 07. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

280

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2021-150

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duřu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovcej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetihó, Roberta Šorla a Martina Vernarského v konaní o návrhu prezidentky Slovenskej republiky, zastúpenej JUDr. Petrom Kubinom, poradcom prezidentky Slovenskej republiky, Štefánikova 863/2, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o súlade predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov doručenej prezidentke Slovenskej republiky 3. mája 2021, s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 2, čl. 73 ods. 2, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 2 ods. 2, čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5, čl. 93 ods. 3 a čl. 98 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky za účasti petičného výboru, zastúpeného Ervínom Erdélyim, Buzalkova 13, Bratislava, ako účastníka konania takto

r o z h o d o l :

Predmet referenda s otázkou v znení: „Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?“ **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5 a čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „ústavný súd“) bol 13. mája 2021 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 a čl. 95 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade predmetu referenda s ústavou. Doručením návrhu sa začalo konanie pred ústavným súdom [§ 41 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“)] a od uvedeného dátumu tiež začala ústavnému súdu podľa § 106 zákona o ústavnom súde plynúť lehota 60 dní na rozhodnutie v predmetnej veci. Uznesením č. k. PL. ÚS 7/2021-38 z 26. mája 2021 ústavný súd prijal návrh v celom rozsahu na ďalšie konanie.

2. Návrh na začatie konania sa týka referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 3. mája 2021. Predmetom tohto referenda má byť otázka v znení: „Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?“
3. Navrhovateľka zdôrazňuje, že podaný návrh nevyjadruje jej občiansky názor, ako na uvedenú otázku odpovedať. Dôvodom podania návrhu má byť výlučne jej snaha o rozptýlenie pochybností o ústavnom súlade referendovej otázky, ako aj o ďalšom postupe, ak by bola navrhovaná otázka v referende prijatá, čo súvisí s povinnosťou navrhovateľky zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 ústavy). V otázke súladu predmetu referenda s ústavou nezaujala jednoznačný postoj a výrok rozhodnutia navrhla alternatívnym spôsobom tak, že predmet referenda je, resp. nie je v súlade s ústavou, čo ústavný súd v danej veci akceptoval.
4. Dôvody na podanie návrhu na začatie konania rozdelil ústavný súd do nasledujúcich oblastí:

I.1. Pochybnosti o právnej sile a účinkoch referenda:

5. Na úvod svojej argumentácie vo veci samej navrhovateľka poukázala na skutočnosť, že sporný predmet referenda zasahuje do dĺžky volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), ktoré je upravené v čl. 73 ods. 1 ústavy. Tento zásah spočíva v skrátení pravidelného štvorročného volebného obdobia národnej rady, čo vyplýva zo znenia referendovej otázky. Podľa názoru navrhovateľky však súčasná ústavná úprava referenda pre takýto zásah do ústavy neposkytuje dostatočnú mieru právnej istoty.
6. Referendum je totiž v zmysle jej argumentácie zjavne určené len pre výkon zákonodarnej moci, o čom má svedčiť skutočnosť, že podľa čl. 98 ods. 2 ústavy návrhy prijaté v referende vyhlási národná rada „rovnako ako zákon“. Výsledok referenda by mal mať preto právnu silu zákona, nie ústavného zákona.
7. K právnym účinkom a právnej sile výsledku referenda sa síce vyjadril aj ústavný súd, jeho rozhodnutia však navrhovateľka považovala za protirečivé a nejednoznačné. V tejto súvislosti poukázala na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97, v zmysle ktorého predmetom referenda môže byť aj zmena ústavy, avšak občania nemôžu referendum zmeniť ústavu priamo, teda výsledok referenda by v takom prípade mala vo forme ústavného zákona prijať národná rada. Podľa čl. 72 ods. 3 ústavy však poslanci národnej rady nie sú viazaní príkazmi, teda nie sú viazaní ani výsledkom referenda, prijať ho nemusia, a preto sú účinky referenda podľa navrhovateľky otáznе.
8. V ďalšom svojom rozhodnutí (PL. ÚS 24/2014) síce ústavný súd konštatoval, že výsledok referenda je osobitným prameňom práva, teda je sám osebe právne záväzný, pochybnosti však podľa navrhovateľky vyvoláva otázka jeho právnej sily. Ústavný súd totiž jednoznačne neuviedol, či má výsledok referenda právnu silu zákona alebo ústavného zákona, keď pripustil obe možnosti.
9. Navrhovateľka preto uzavrela, že nie je celkom zrejmé, či je výsledok referenda záväzný a akú má právnu silu, preto by bolo potrebné, aby tieto skutočnosti ústavný súd objasnil a podal taký výklad, ktorý by ozrejmil spôsob výkonu práva občanov podieľať sa na správe verejných vecí prostredníctvom referenda.
10. V tejto súvislosti navrhovateľka dodala, že už uvedené právo na správu verejných vecí formou referenda nie je neobmedzené a hranicu mu kladie samotná ústava, v rámci ktorej sa referendum vykonáva. Prejavom týchto obmedzení je napríklad čl. 93 a čl. 99 ods. 2 ústavy. Argument o ústavných obmedzeniach týkajúcich sa referenda navrhovateľka uviedla aj na iných miestach svojho návrhu, pričom odkazovala tiež na čl. 97 ods. 1 ústavy.

I.2. Pochybnosti o súlade predmetu referenda s princípmi zastupiteľskej demokracie uplatňovanými v Slovenskej republike (čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 2,

čl. 73 ods. 2, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy):

11. V najrozsiahlejšej časti návrhu predstavila navrhovateľka dva protichodné prístupy odbornej verejnosti k otázke súladu predmetu referenda s ústavou (ústavný súd bude na tieto rôzne názory prihliadať ako na argumentáciu navrhovateľky bez uvedenia konkrétnych autorov; pre podrobnosti odkazuje na samotný návrh na začatie konania, ktorý je k dispozícii na webovom sídle ústavného súdu). V stručnosti možno prvý prístup popísať tak, že v súlade s princípom suverenity ľudu môžu občania v referende svojich volených zástupcov kedykoľvek odvolať a následne si zvoliť iných zástupcov. Takýto prístup podľa navrhovateľky zodpovedá krajinám s priamou formou demokracie.
12. Podľa druhého prístupu je však aj princíp suverenity ľudu obmedzený a občania musia rešpektovať z ústavy vyplývajúce hranice, teda že nimi volení zástupcovia počas výkonu funkcie nie sú viazaní príkazmi voličov a ich zodpovednosť sa vyvodzuje len vo voľbách, nie odvolaním prostredníctvom referenda. Tento prístup zodpovedá krajinám so zastupiteľskou formou demokracie.
13. Zohľadňujúc tieto názory, navrhovateľka uzavrela, že v Slovenskej republike sa uplatňuje forma vlády, ktorá je kombináciou zastupiteľskej a priamej demokracie, a to v takej podobe, s ktorou môže byť predmet referenda v rozpore.
14. Záver o kombinovanej forme vlády navrhovateľka opierala o skutočnosť, že Slovenská republika je demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy), v ktorom pochádza štátna moc od občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy).
15. Princíp suverenity ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy sa prejavuje v práve zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ktoré je upravené v čl. 30 ods. 1 ústavy. V zmysle tohto ústavného článku sa občania podieľajú na správe verejných vecí buď priamo, alebo nepriamo, teda prostredníctvom svojich volených zástupcov. Referendum je jedným zo spôsobov priameho výkonu štátnej moci (priamej demokracie), zatiaľ čo voľby poslancov do národnej rady sú jedným zo spôsobov nepriameho výkonu štátnej moci (zastupiteľskej demokracie).
16. V referende podľa navrhovateľky občania priamo rozhodujú o určitej otázke namiesto svojich zástupcov, teda v referende vykonávajú presne tú istú zákonodarnú moc, ako vykonávajú poslanci národnej rady. Poslanci národnej rady svoju moc musia vykonávať v súlade s princípom legality, teda len spôsobom predpísaným ústavou, rovnako túto moc musia vykonávať aj občania v referende. V tejto súvislosti navrhovateľka tiež uviedla, že výkon štátnej moci občanmi v referende je výkonom ustanovenej moci (*pouvoir constitué*), nie výkonom ustanovujúcej moci (*pouvoir constituant*).
17. Aj referendum teda podlieha obmedzeniam vyplývajúcim z ústavy, pričom takýmto obmedzením by mohol byť aj princíp vlády na vopred ustanovené obdobie, ktorý v zmysle návrhu na začatie konania vyplýva z viacerých častí ústavy. Jedným z nich je čl. 30 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého sa voľby musia uskutočňovať v lehotách, ktoré nepresahujú pravidelné volebné obdobia (čl. 30 ods. 1 a 2 ústavy). S tým súvisí čl. 73 ods. 1 ústavy, podľa ktorého je volebné obdobie národnej rady štvorročné.
18. Uvedený princíp je chránený aj zákazom imperatívneho mandátu, t. j. tým, že poslanci národnej rady nie sú pri výkone svojho mandátu viazaní príkazmi (čl. 73 ods. 2 ústavy). Okrem toho je chránený aj skutočnosťou, že poslanci sú neodvolateľní a ich mandát zaniká spôsobmi výslovne uvedenými v čl. 81a ústavy, resp. že funkčné obdobie národnej rady končí výlučne uplynutím volebného obdobia alebo rozpustením národnej rady, ako je to upravené v čl. 82 ods. 5 ústavy.
19. Podľa navrhovateľky tak ústava predpokladá, že k zloženiu národnej rady sa občania vyjadrujú len vo voľbách a že mandát poslancov a volebné obdobie národnej rady sa končí len spôsobmi, ktoré sú v ústave výslovne uvedené, teda nie prostredníctvom referenda. Tu odkázala aj na stanovisko Komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátskej komisie), v zmysle

ktorého je možnosť hlasovať v referende o vyjadrení nedôvery parlamentu cudzia západnému konceptu demokracie a nemožno ju pri nedostatku výslovnej ústavnej úpravy v žiadnom prípade predpokladať (ide o stanovisko CDL 2000 (14) rev, dostupné na < [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2000\)014rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2000)014rev-e) >).

20. Referendum o skrátení volebného obdobia preto môže byť v rozpore s princípom vlády na vopred stanovené obdobie, resp. v rozpore so zákazom imperatívneho mandátu, keďže ide o odvolanie poslancov národnej rady spôsobom, ktorý ústava nepredpokladá, pričom dôvodom odvolania je nespokojnosť s doterajšou činnosťou poslancov.
21. Navrhovateľka uviedla aj „sekundárny“ dôvod podania svojho návrhu, ktorý spočíval v možnom rozpore predmetu referenda s právami poslancov na výkon ich mandátu po celé funkčné obdobie. Ústava síce pozná predčasné ukončenie mandátu poslanca národnej rady, a to bez ohľadu na vôľu poslanca (§ 81a ústavy), v tejto súvislosti však pochybnosti vzbudzuje najmä skutočnosť, že referendum v ústave nie je ako spôsob skončenia mandátu poslanca výslovne uvedené. Ak by však ústava obsahovala takúto výslovnú úpravu alebo ak by to jednoznačne vyplývalo z judikatúry ústavného súdu, potom by podľa navrhovateľky odpadol dôvod na podanie návrhu na začatie konania v predmetnej veci.
22. Ústavný súd k tomu dodáva, že „sekundárny“ charakter námietky týkajúcej sa práva poslancov na výkon ich funkcie počas celého volebného obdobia sa zrejme prejavil aj v tom, že navrhovateľka neuviedla čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorý zakotvuje právo na prístup k volenej a inej verejnej funkcii, ako článok ústavy, s ktorým by predmet referenda mohol byť v rozpore (ako referenčnú normu).

I.3. Pochybnosti o súlade predmetu referenda s princípom legality (čl. 2 ods. 2 ústavy):

23. Už uvedenú skutočnosť, že ústava výslovne neupravuje možnosť rozpustiť prostredníctvom referenda národnú radu pred uplynutím jej štvorročného volebného obdobia, rozvinula navrhovateľka aj vo vzťahu k ústavnému princípu legality zakotvenému v čl. 2 ods. 2 ústavy. Podľa tohto ústavného článku môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.
24. Pre nedostatok právnej úpravy by však príslušné štátne orgány uskutočňujúce výsledok úspešného referenda v danom prípade konali bez výslovnej opory v ústave a zákonoch, teda v rozpore s už uvedeným ústavným princípom.
25. Navrhovateľka v tejto súvislosti uviedla, že ak by ústavodarca možnosť skrátiť volebné obdobie národnej rady referendum umožniť chcel, urobil by tak výslovne, podobne ako je to pri možnosti predčasne ukončiť funkčné obdobie prezidenta ľudovým hlasovaním podľa čl. 106 ústavy. Aj to môže svedčiť o tom, že predmet referenda je v rozpore s ústavou.
26. Nedostatok výslovnej úpravy referenda ako spôsobu skončenia volebného obdobia národnej rady sa v rôznych podobách premietol aj do ďalšej argumentácie navrhovateľky.

I.4. Pochybnosti o súlade predmetu referenda s princípom právnej istoty, ochrany oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok, generality práva a práva slobodne voľiť (čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 ústavy):

27. Podstatou tejto časti návrhu bola skutočnosť, že navrhovaný predmet referenda je nepredvídanou a jednorazovou, t. j. *ad hoc* zmenou pravidiel a princípov zakotvených v ústave.
28. Navrhovateľka zvýraznila, že súčasťou právneho štátu, ktorým je Slovenská republika (čl. 1 ods. 1 ústavy), je aj dodržiavanie princípov právnej istoty, legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery subjektov práva v právny poriadok, čo vyplýva aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu (napr. PL. ÚS 7/2017).
29. Už uvedené princípy sa prejavujú aj pri výkone práva voľiť poslancov národnej rady, ktoré

vyplýva z čl. 30 ods. 1 ústavy, a to tým spôsobom, že volič, ktorý odovzdá svoj hlas vo voľbách, sa môže spoliehať na skutočnosť, že ním zvolení poslanci budú svoju funkciu vykonávať po dobu štyroch rokov (čl. 73 ods. 1 ústavy) a že k predčasnému ukončeniu mandátu poslanca môže dôjsť len z dôvodov uvedených v čl. 81a a 82 ods. 5 ústavy (čl. 82 ods. 5 upravuje spôsob skončenia zasadnutia národnej rady, pozn.), teda nie hlasovaním v referende.

30. Predmet referenda je v rozpore so všetkými uvedenými princípmi právneho štátu, keďže jeho cieľom je v podstate zrušiť výsledok volieb, čo je podľa ústavy možné len v konaní o ústavnosti a zákonnosti volieb do národnej rady podľa čl. 129 ods. 2 ústavy, o ktorý prípad tu však nejde.
31. Súlad predmetu referenda by síce bolo možné ospravedlňovať princípm suverenity ľudu, ktorý môže zrušiť aj svoje rozhodnutie prijaté vo voľbách, ako to už bolo uvedené v bode 11 odôvodnenia tohto nálezu. Tento spôsob argumentácie by však podľa navrhovateľky mohol viesť aj k neudržateľným záverom, že v referende by bolo možné zrušiť napríklad aj rozhodnutie súdu či správneho orgánu alebo úplne zrušiť nezávislosť súdnej moci a nahradiť súdy ľudovými hlasovaniami.
32. Navrhovateľka dodala, že súčasťou právneho štátu je tiež princíp všeobecnosti (generality) práva, z ktorého vyplýva, že právne normy majú byť všeobecné, majú upravovať neurčitý okruh právnych situácií a, naopak, nemajú riešiť určitý konkrétny problém. Predmet referenda tento princíp nerešpektuje, keďže jednorazovo mení dĺžku konkrétneho volebného obdobia národnej rady.

I.5. Pochybnosti o súlade predmetu referenda s ústavnou úpravou dĺžky a skončenia volebného obdobia národnej rady (čl. 73 ods. 1 a čl. 82 ods. 5 ústavy):

33. Ako to už bolo uvedené, predmetom referenda je ústavou výslovne nepredpokladané a jednorazové skrátenie konkrétneho volebného obdobia národnej rady, čo je zjavne v rozpore s tými článkami ústavy, ktoré upravujú skončenie volebného obdobia národnej rady (podľa navrhovateľky je to okrem čl. 73 ods. 1 aj čl. 82 ods. 5 ústavy).
34. Navrhovateľka v tejto časti návrhu ponúkla ďalšiu interpretáciu právnej sily výsledku referenda. S poukazom na rovnaké rozhodnutia ústavného súdu, ako sú uvedené v časti I.1. odôvodnenia tohto rozhodnutia, avšak na tomto mieste v spojení s čl. 99 ods. 1 ústavy, uzavrela, že výsledok referenda by mohol mať aj silu ústavného zákona, pretože tento výsledok môže národná rada zmeniť len ústavným zákonom a len po troch rokoch od jeho vyhlásenia.
35. Avšak ani v prípade, ak by výsledok referenda mal silu ústavného zákona, nemohol by meniť čl. 73 ods. 1 a čl. 85 ods. 5 ústavy, pretože ide o zmenu jednorazovú, čo je v rozpore s princípom všeobecnosti (generality) práva, resp. právnych noriem. Išlo by preto v prípade referenda nie o prijatie právnej normy, ale o vydanie správneho aktu „*per nefas*“. Navrhovateľka tu v podstate zopakovala časť argumentácie uvedenej v bode 32 odôvodnenia tohto rozhodnutia, preto ústavný súd v záujme stručnosti nebude uvádzať ďalšie podrobnosti tejto časti návrhu.

I.6. Pochybnosti o súlade predmetu referenda s ústavnou úpravou samotného referenda (čl. 93 ods. 3 a čl. 98 ods. 2 ústavy):

36. Navrhovateľka zvýraznila, že predmet referenda zasahuje do základného politického práva občanov podieľať sa na správe verejných vecí prostredníctvom volených zástupcov, t. j. poslancov národnej rady, ktoré vyplýva z čl. 30 ods. 1 ústavy (pozri k tomu aj časť I.4. odôvodnenia tohto rozhodnutia).
37. Vzhľadom na túto skutočnosť je podľa nej predmet referenda v rozpore s čl. 93 ods. 3 ústavy, v zmysle ktorého predmetom referenda nemôžu byť okrem iného ani základné práva a slobody. V zmysle rozhodovacej činnosti ústavného súdu tento ústavný zákaz znamená, že hlasovaním v referende nie je možné znížovať existujúcu úroveň základných práv a ani prípadné rozšírenie konkrétneho základného práva alebo slobody v referende nesmie viesť k zníženiu úrovne iného

základného práva alebo slobody (PL. ÚS 24/2014). V danom prípade možno podľa navrhovateľky chápať predmet referenda tak, že sa ním síce rozširuje aktívne volebné právo voličov, ktorým sa umožní opätovne zvoliť svojich zástupcov do národnej rady, čím sa však zároveň zúži ich aktívne volebné právo uplatnené v ostatných voľbách do národnej rady, ktorého účinky trvajú, no majú byť zrušené.

38. Vo vzťahu k čl. 98 ods. 2 ústavy navrhovateľka opätovne poukázala na pochybnosti o právnej sile výsledku referenda a znovu uviedla argumentáciu, v zmysle ktorej je predmet referenda v rozpore s princípom všeobecnosti práva (pozri časti I.4. a I.5. odôvodnenia).

II.

Stanoviská petičného výboru a Národnej rady Slovenskej republiky a replika navrhovateľky

II.1. Stanovisko petičného výboru:

39. Podstatu rozsiahleho vyjadrenia petičného výboru ako účastníka konania ústavný súd zhrnul nasledovne:

II.1.1. K predmetu konania pred ústavným súdom

40. V tejto časti vyjadrenia petičný výbor navrhol nevyhovieť tej časti návrhu na začatie konania, v ktorej navrhovateľka vyjadruje pochybnosti o tom, ako by mali v prípade platne prijatého výsledku sporného referenda príslušné štátne orgány postupovať. Podľa petičného výboru by tu išlo o iný druh konania pred ústavným súdom, konkrétne o konanie o výklade ústavy alebo ústavných zákonov podľa čl. 128 ústavy. Na tento typ konania však v danom prípade nie sú splnené predpoklady, resp. ak by ústavný súd o návrhu v tejto časti konal, išlo by podľa petičného výboru o prekročenie právomocí ústavného súdu.

II.1.2. K súladu predmetu referenda s princípmi zastupiteľskej demokracie

41. Petičný výbor s poukazom na viacero rozhodnutí ústavného súdu uviedol, že podľa čl. 2 ods. 1 ústavy je priamy výkon štátnej moci občanmi v referende rovnocenný s výkonom štátnej moci prostredníctvom ich volených zástupcov (II. ÚS 31/97, II. ÚS 9/2000, PL. ÚS 42/95). Podľa petičného výboru je judikatúra ústavného súdu zároveň jednoznačná v tom, že výsledok referenda má právne účinky, dokonca viaže aj samotných poslancov národnej rady v tom zmysle, že títo nemôžu odmietnuť splnenie výsledku referenda (s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci II. ÚS 31/97 a na Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 1263).
42. Podľa petičného výboru preto nie sú pochybnosti navrhovateľky o záväznosti platne prijatého výsledku referenda dôvodné.
43. Rovnako nie sú dôvodné ani pochybnosti o ad hoc charaktere predmetu referenda, pretože podľa petičného výboru je v prípade predmetu tohto referenda zachovaný princíp všeobecnosti právnych noriem rovnako ako v prípade zákona o štátnom rozpočte či v prípade „*zákona o zrušení Mečiarových amnestií (ktorý sa rovnako vzťahoval na konkrétny prípad)*“ [pozn. ústavného súdu: tzv. Mečiarove amnestie boli zrušené uznesením národnej rady podľa čl. 86 písm. i) ústavy, teda nie zákonom, pričom ústavnosť tohto uznesenia už bola preskúmaná v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 7/2017; pozri aj body 120 a 121 odôvodnenia tohto nálezu].

II.1.3. K súladu predmetu referenda s ústavnou úpravou dĺžky volebného obdobia národnej rady

44. Petičný výbor v tejto časti vyjadrenia uviedol, že občania ako pôvodní nositelia štátnej moci (čl. 2 ods. 1 ústavy) môžu skrátiť volebné obdobie národnej rady tak, ako to už v minulosti urobila samotná národná rada (išlo o ústavné zákony č. 70/1994 Z. z., č. 82/2006 Z. z. a č. 330/2011 Z. z., pozn.). V opačnom prípade by išlo o neprijateľnú nerovnováhu vo výkone štátnej moci v prospech národnej rady.

45. Občania tiež majú podľa petičného výboru v zmysle čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy právo kedykoľvek rozhodnúť o skončení volebného obdobia nimi zvolených poslancov národnej rady. Slovanmi petičného výboru tu ide o „*neodňateľnú a nezrušiteľnú požiadavku uplatňovania práva v materiálnom právnom štáte*“. V tejto súvislosti petičný výbor tiež konštatoval, že z ústavy nevyplýva právo poslancov na výkon ich mandátu po celé ústavou upravené volebné obdobie národnej rady (štyri roky). Podobne ako navrhovateľka v tejto súvislosti odkazoval na možnosť rozpustenia národnej rady pred uplynutím volebného obdobia podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy.
46. Právo kedykoľvek odvolať volených zástupcov je podľa petičného výboru prejavom demokracie, ktorá „*musí existovať aj v období medzi dvomi volebnými procesmi*“. Inak by to viedlo ku konceptu „*absolútnej nezodpovednosti za výkon poslaneckého mandátu*“, resp. by došlo k strate demokratickej legitimacy výkonu zákonodarnej moci.

II.1.4. K súladu predmetu referenda s princípom právnej istoty, ochrany oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok a práva slobodne voliť

47. Podľa názoru petičného výboru je sporné referendum vhodným prostriedkom na vyvodenie zodpovednosti poslancov národnej rady, ktorý občania musia mať k dispozícii, pretože inak by už museli siahnuť k právu na odpor podľa čl. 32 ústavy. V prípade sporného referenda ide teda o kultivovanejšiu a proporcionálnejšiu formu vyvodenia zodpovednosti, ako by bola vzbura či občianska vojna. Toto právo je prejavom suverenity ľudu, teda hodnoty, ktorá je súčasťou materiálneho jadra ústavy.
48. Petičný výbor tiež v protiklade s predchádzajúcou časťou vyjadrenia pripustil existenciu práva na výkon mandátu poslanca po celé volebné obdobie národnej rady (s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci III. ÚS 75/01), toto právo však nepovažoval za absolútne. Podľa petičného výboru nie je možné toto právo chrániť „*bez ohľadu na kvalitu výkonu verejnej funkcie*“.
49. Podľa petičného výboru je aj samotný zákaz imperatívneho mandátu ochranou proti vplyvu politických strán či dokonca hlavy štátu, nesmie však slúžiť ako ochrana pred občanmi, ktorí sú zdrojom štátnej moci.
50. Vykonaním sporného referenda by podľa petičného výboru došlo k „*navýšeniu práva 4,5 milióna oprávnených voličov*“, ktorí budú mať možnosť vyjadriť sa, či im vyhovuje „*súčasný status quo*“, preto je predmet referenda aj v súlade so závermi ústavného súdu vo veci PL. ÚS 24/2014, t. j. že referendum nedôjde k zníženiu existujúceho štandardu základných práv. Podľa petičného výboru je tiež „*legitímnu úvahou*“, či je správne chrániť práva 150 poslancov pred vôľou minimálne 350 000 občanov.
51. Túto časť svojej argumentácie petičný výbor zakončil konštatovaním o neodôvodnenosti navrhovateľkinej obavy, že v prípade konania sporného referenda by mohli občania v budúcnosti obdobným spôsobom meniť napríklad súdne rozhodnutia, pretože tomu bráni čl. 93 ods. 3 ústavy, v zmysle ktorého predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, pričom právo na súdnu ochranu patrí medzi základné práva (čl. 46 ústavy).

II.1.5. K súladu predmetu referenda s čl. 93 ods. 3 ústavy

52. Vo vzťahu k čl. 93 ods. 3 ústavy petičný výbor uviedol, že predmet referenda je dôležitou otázkou verejného záujmu a nejde v ňom o žiadnu z otázok, ktoré ústava z referenda vylučuje, preto s týmto ústavným článkom nemôže byť v rozpore.

II.2. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

53. Národná rada v stanovisku doručenom ústavnému súdu 10. júna 2021, vychádzajúc z teórie o spoločenskej zmluve ako základe štátu, zdôraznila, že táto zmluva je formálne vyjadrená v ústave.

54. Podľa národnej rady tvorcovia ústavy odmietli koncepciu referenda, ktorého výsledok by mal byť záväzný rovnako ako ústavný zákon, pričom čl. 98 ods. 2 ústavy upravuje výlučne formálnu a procesnú stránku vyhlásenia výsledkov referenda v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. V tejto súvislosti súhlasila s navrhovateľkou, že ústavná úprava referenda je v otázke právnej sily a záväznosti jeho výsledku nedostatočná.
55. Citujúc rozhodnutia ústavného súdu, národná rada sa následne všeobecne vyslovila k inštitútu referenda tak, že ide o výkon zákonodarnej moci priamo občanmi, predmetom ktorého môže byť aj zmena ústavy. Aj právo občanov hlasovať v referende však podlieha ústavným obmedzeniam, prejavom ktorých je okrem iného skutočnosť, že referendum nie je možné znižovať existujúci štandard základných práv (II. ÚS 31/97, I. ÚS 35/00, I. ÚS 36/00, PL. ÚS 24/2014). Národná rada tiež poukázala na význam výsledku referenda vyplývajúci z čl. 99 ods. 1 a 2 ústavy, ktoré upravujú možnosti prekonania platne prijatého výsledku referenda.
56. Poukázala taktiež na iniciatívu časti poslancov, ktorí v minulosti predkladali návrhy na zmenu ústavy týkajúce sa aj referenda, pričom v týchto návrhoch sa možnosť konania referenda o skrátení volebného obdobia národnej rady výslovne vylučovala.
57. Vo vyjadrení rovnako ako petičný výbor pripomenula skrátenie volebného obdobia samotnou národnou radou prostredníctvom ústavných zákonov (pozri bod 44 odôvodnenia tohto nálezu) s tým, že to podľa názoru časti odbornej verejnosti môže svedčiť v prospech súladu predmetu sporného referenda s ústavou.
58. Zároveň však poukázala na nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci č. k. Pl. ÚS 27/09 z 10. septembra 2009 (známy aj ako „kauza Melčák“; ďalej tiež „rozhodnutie Melčák“), ktorým bol zrušený ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o skrátení piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne pre jeho ústavne neprípustnú individuálnu (ad hoc) povahu, ako aj retroaktívnu povahu, pre absenciu ústavného zmocnenia na takýto postup a v konečnom dôsledku najmä pre zásah do materiálneho jadra Ústavy Českej republiky. Existencia materiálneho jadra ústavy pritom vyplýva aj z rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky a podľa národnej rady nie je predmetom pochybností.
59. V nadväznosti na rozhodnutie Melčák národná rada citovala z rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. II. ÚS 153/2013, v zmysle ktorého na jednej strane nie je porušením práv voličov, ak dôjde k predčasnému ukončeniu volebného obdobia národnej rady, na druhej strane ústavný súd okrem iného vnímal *„nedokonalosť či diskutabilnosť spôsobu samorozpúšťania parlamentu ad hoc ústavným zákonom a problematickosť ad hoc ústavných zákonov vôbec“*.
60. Z pohľadu problematiky základných práv národná rada uviedla judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), najmä vo veci G. K. proti Belgicku z 21. mája 2019 alebo Riza a ďalší proti Bulharsku z 13. októbra 2015, kde sa ESLP vyjadril, že z čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vyplývajú subjektívne práva, a to nielen právo byť volený za člena zákonodarného zboru, ale aj právo zvoleného poslanca svoj mandát vykonávať. Rovnako ako navrhovateľka, poukázala národná rada aj na stanovisko Benátskej komisie týkajúce sa predmetu referenda (pozri bod 19 odôvodnenia tohto nálezu).
61. Z pohľadu medzinárodnej komparácie poukázala na skutočnosť, že možnosť skončiť volebné obdobie parlamentu referendum existuje len v dvoch európskych krajinách. Pripomenula tiež rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska 2/1993 (I.22.), z ktorého vyplýva protiústavnosť takého referenda pre zákaz imperatívneho mandátu. Ústavný súd Maďarska v tejto súvislosti uviedol: *„Podstata slobodného mandátu tkvie naopak v tom, že právna závislosť medzi zástupcom a voličmi volebným aktom končí. Ako hlasujúci nemôže byť braný na zodpovednosť za svoju činnosť a hlasovanie počas výkonu mandátu, teda trvanie ich mandátu je na celé volebné obdobie, ktoré voličmi nemôže byť skrátené. Vzťah medzi zástupcami a voličmi je*

politickej povahy, a teda zodpovednosť sa môže objaviť iba počas volieb.“ Zákaz imperatívneho mandátu potvrdil aj Ústavný súd Litovskej republiky, keď k možnosti odvolať jednotlivých členov zákonodarného zboru v roku 1993 uviedol: „Predčasné odvolanie člena parlamentu by predstavovalo jeden z prvkov imperatívneho mandátu, ktorý je ústavou zakázaný. Demokratické štáty imperatívny mandát neuznávajú, a preto možnosť predčasného odvolania člena parlamentu z funkcie ani neexistuje.“

62. Podľa národnej rady je nepochybné, že platný výsledok referenda by si vyžadoval prijatie ústavného zákona na jeho uskutočnenie. V súvislosti s tým je preto potrebné sa vysporiadať aj s otázkou zákazu imperatívneho mandátu poslanca.
63. Národná rada sa vyjadrila aj ku charakteru politických práv súvisiacich s predmetom referenda, ktoré považuje za odvodené od spoločenskej zmluvy, pretože pred vznikom štátu tieto neexistovali. Preto podľa národnej rady treba aj medzi základnými právami rozlišovať a v prípade kolízie niektoré z nich uprednostniť, hoci podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sú všetky základné práva a slobody neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. Konkrétny záver týkajúci sa ústavnosti predmetu referenda však národná rada v tomto kontexte neuviedla.
64. Národná rada na základe už uvedenej argumentácie navrhla, aby ústavný súd nálezom vyslovil, že predmet sporného referenda nie je v súlade s ústavou.

II.3. Replika navrhovateľky:

65. V podaní doručenom ústavnému súdu 17. júna 2021 navrhovateľka oznámila, že obsah vyjadrení petičného výboru a národnej rady zobrala na vedomie s tým, že vzhľadom na obsah svojho návrhu na tieto vyjadrenia nebude osobitne reagovať.

II.4. Vyjadrenia odbornej verejnosti:

66. Ústavný súd sa oboznámil aj s viacerými vyjadreniami odbornej verejnosti, ktoré mu boli v priebehu konania doručené v súlade s § 105 ods. 3 zákona o ústavnom súde. Na tieto vyjadrenia (vrátane stanoviska jedného z členov petičného výboru) vo svojej argumentácii prihliadol, aj keď tak z časových dôvodov, pre stručnosť a prehľadnosť, neurobil s výslovným odkazom na konkrétne vyjadrenia *amici curiae*.

III.

Posúdenie súladu predmetu referenda s ústavou

67. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhom na začatie konania, so stanoviskami petičného výboru a národnej rady dospel k nasledujúcim záverom:

III.1. K inštitútu referenda všeobecne:

68. Priama forma demokracie, vychádzajúca z antického (najmä aténskeho) vzoru, ako participácia občanov na politickom živote spoločnosti je často považovaná za *conditio sine qua non* demokracie. Umožňuje totiž občanom priamo rozhodovať o otázkach verejného života. Dvaja z najvýznamnejších antických filozofov Platón vo svojom diele *Ústava* a jeho žiak Aristoteles v diele *Politika* opísali slobodu ako hlavný princíp demokracie, keď vo väčšine politických rozhodnutí má zvrchovanú právomoc ľudové zhromaždenie, nie úrady.
69. Priamu demokraciu v súčasnosti nemožno chápať ako ucelený systém spravovania verejných záležitostí, ale ako jednotlivé opatrenia, prvky začlenené do rozhodovacieho mechanizmu v prevažnej miere nepriamej, zastupiteľskej demokracie. Hoci štát garantuje občanom právo participovať na správe verejných vecí, predstava rozhodovania o všetkých podstatných veciach verejného záujmu formou priamej demokracie je v modernom štáte prakticky nerealizovateľná. Priama participácia občanov na správe štátu sa v moderných demokratických štátoch však naďalej zachováva, keďže je nielen odkazom na určitý ideál, ale aj preto, že má prínos pre demokratický politický systém z hľadiska legitimacy dôležitých spoločenských rozhodnutí.

Jednou zo zachovaných metód priamej demokracie je aj referendum.

70. Podľa doktrínálnej definície referendum ako ústredný nástroj priamej demokracie predstavuje právom upravenú možnosť určitým spôsobom vymedzenej skupine obyvateľstva záväzne vyjadriť svoj názor na položenú otázku, a to v podobe súhlasu či naopak nesúhlasu. Všeobecne sa v právnej teórii referendum rozumie rozhodovanie občanov o zákonoch (tzv. zákonodarné referendum) alebo o iných opatreniach verejnej moci, formou obdobnou ako pri voľbách poslancov. Pri zákonodarnom referende občania rozhodujú o predlohe zákona systémom „áno – nie“ a stávajú sa tak priamymi zákonodarcami (napr. Klíma, K. Teorie veřejné moci (vládnutí). Praha : ASPI, 2003. s. 42 – 43, Svák, J., Cibulka, L., Klíma, K. Ústavné právo Slovenskej republiky. Všeobecná časť. 4. aktualizované vydanie. Paneurópska vysoká škola, Eurokódex, s. r. o., 2013. s. 299). Účelom referenda je zabezpečiť občanom štátu – ako nositeľom primárnej (originálnej) moci, aby bezprostredne pôsobili pri tvorbe štátnej vôle. V demokratickom parlamentnom systéme (tak ako je aj zakotvený v ústave) však občania sami uznávajú, že ich originálna moc je obmedzená ústavou, ktorú prijal ústavodarný orgán, ktorému občania svoju moc delegovali (PL. ÚS 22/2000, PL. ÚS 35/2000, PL. ÚS 24/2014 – bod 22, pozri tiež bod III.3.1 odôvodnenia tohto rozhodnutia).
71. V nasledujúcej časti odôvodnenia tohto nálezu ústavný súd pre potreby tohto konania uvedie, akým spôsobom sa už uvedené všeobecné východiská odrážajú v právnej úprave referenda obsiahnutej v čl. 93 až 100 ústavy, pričom zohľadní aj svoju doterajšiu relevantnú rozhodovaciu činnosť.

III.2. K inštitútu referenda v Slovenskej republike:

72. Ústavný súd považuje za potrebné najprv odpovedať na navrhovateľkou položené otázky, ktoré sa týkajú právnej sily, záväznosti a účinkov výsledku referenda v Slovenskej republike. Zodpovedanie týchto otázok je nevyhnutnosťou pre rozhodnutie vo veci samej, pretože ak by mal mať výsledok sporného referenda právnu silu „obyčajného“ zákona, ako to uvádza navrhovateľka, potom by ním vôbec nebolo možné ústavu meniť. Sporný predmet referenda by musel ústavný súd bez ďalšieho vyhlásiť za protiústavný pre zjavný rozpor s čl. 73 ods. 1 ústavy.

III.2.1. Referendum ako rovnocenná forma výkonu zákonodarnej (normotvornej) moci

73. Pri hodnotení účinkov, záväznosti a právnej sily výsledkov referenda ústavný súd poukazuje na svoju doterajšiu rozhodovaciu činnosť, z ktorej jednoznačne vyplýva, že zákonodarnú moc možno vykonávať dvojakým spôsobom. Výkon tejto moci patrí nielen národnej rade, ale aj priamo občanom v referende. Ide o dva rovnocenné spôsoby výkonu zákonodarnej (normotvornej) moci (ďalej len „zákonodarná moc“), ktorá pôvodne patrí práve občanom Slovenskej republiky (pozri k tomu PL. ÚS 24/2014, bod 22 odôvodnenia; PL. ÚS 42/95, s. 11 a 12 odôvodnenia; II. ÚS 31/97, výrok a str. 27 a 28 odôvodnenia).
74. Konštatovanú rovnocennosť dvoch foriem výkonu zákonodarnej moci ústavný súd vyvodil zo znenia čl. 2 ods. 1, ako aj čl. 30 ods. 1 ústavy, ktoré stanovujú, že nositeľom štátnej moci sú občania, ktorí túto moc vykonávajú, resp. sa podieľajú na správe verejných vecí buď priamo, alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov. Rovnako dôležité pri tom je aj systematické členenie ústavy, keď úprava postavenia a právomocí národnej rady a úprava referenda sú spoločne obsiahnuté v piatej hlave ústavy s názvom zákonodarná moc. V reakcii na argumentáciu navrhovateľky ústavný súd dodáva, že názov piatej časti ústavy je odrazom princípu delby moci, nie určením právnej sily noriem prijímaných národnou radou, resp. občanmi v referende (pozri nasledujúce body odôvodnenia).

III.2.2. Právna sila výsledku referenda

75. Z rovnocennosti dvoch foriem výkonu zákonodarnej moci vyplýva, že ak môže ústavu meniť národná rada [čl. 84 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 86 písm. a) ústavy], potom môže byť zmena

ústavy aj predmetom referenda, pričom ústava v tomto smere neobsahuje žiaden zákaz. To potvrdzujú aj rozhodnutia ústavného súdu označené samotnou navrhovateľkou (výrok nálezu vo veci II. ÚS 31/97 a bod 24 odôvodnenia vo veci PL. ÚS 24/2014). Takto chápaný výkon zákonodarnej moci nie je ani v rozpore s čl. 72 ústavy, v zmysle ktorého je národná rada jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom. Občania totiž v referende vykonávajú zákonodarnú právomoc popri národnej rade bezprostredne, teda nie vo forme alebo cestou štátneho orgánu (II. ÚS 31/97, s. 11 odôvodnenia; PL. ÚS 24/2014, bod 24 odôvodnenia). Pochybnosti navrhovateľky o právnej sile výsledku referenda nemajú preto oporu ani v príslušných rozhodnutiach ústavného súdu.

76. Navrhovateľke však treba prisvedčiť v tom, že v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 24/2014 ústavný súd pripustil, že výsledok referenda môže mať právnu silu zákona alebo ústavného zákona. Tomu by zároveň mohla nasvedčovať aj už konštatovaná rovnocennosť výkonu zákonodarnej moci. Rovnako ako národná rada by teda mohli zákony prijímať aj občania v referende (možno tiež dodať, že ak môžu občania prijímať normy s právnu silou ústavného zákona, o to viac ich môžu prijímať aj so silou zákona, argument *a maiori ad minus*).
77. Takéto chápanie dvojakej právnej sily výsledku referenda by však nerešpektovalo ustanovenie čl. 99 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého výsledok referenda môže národná rada zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.
78. Tento ústavný článok nepriamo ustanovuje, že výsledok referenda má silu ústavného zákona, čím sa vylučuje interpretácia navrhovateľky o tom, že právna sila výsledku referenda je na úrovni „obyčajného“ zákona. Nebolo by totiž účelné a vhodné, aby národná rada mohla meniť výsledok referenda s právnu silou zákona prostredníctvom normy s vyššou právnu silou, teda prostredníctvom ústavného zákona. Odporovalo by to už konštatovanej a z ústavy vyplývajúcej rovnocennosti dvoch foriem výkonu zákonodarnej moci. K tomu ústavný súd dodáva, že trvanie účinkov výsledku referenda po dobu minimálne troch rokov tiež zvyrazňuje záver, že výsledkom referenda môže byť záväzná právna norma, ktorá s víziou trvalosti upravuje určitý okruh spoločenských vzťahov.
79. Právnu silu výsledku referenda na úrovni ústavného zákona podporuje aj demokratická legitimita referenda, keď na platnosť jeho výsledku sa vyžaduje, aby sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov (čl. 98 ods. 1 ústavy).
80. V tejto súvislosti ústavný súd uvádza, že požiadavka účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a prijatie rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda pre platnosť každého referenda nasvedčuje tomu, že výsledok referenda má vždy rovnakú právnu silu, pretože ústava pozná len jeden spôsob prijatia platného výsledku referenda. Opätovne to možno porovnať s národnou radou, kde sa pre prijatie zákona vyžaduje nižší počet poslancov (čl. 84 ods. 2 ústavy), ako sa vyžaduje pre prijatie ústavného zákona (čl. 84 ods. 4 ústavy).
81. Ústavný súd tak uzatvára, že v referende ide o rovnocenný, nie však úplne rovnaký výkon zákonodarnej moci ako v prípade národnej rady, keď výsledok referenda má výlučne právnu silu na úrovni ústavného zákona. Nejde tu, prísne vzaté, o prekonanie doterajšej judikatúry ústavného súdu, keďže možnosť zmeny ústavy prostredníctvom referenda v nej bola vždy prítomná (pozri bod 75 odôvodnenia tohto nálezu). Navyše, ústavný súd už v meritórnom rozhodnutí vo veci PL. ÚS 24/2014 priznal predmetu referenda silu ústavného zákona, čo sa prejavilo aj v konštatovaní o existencii nezmeniteľných častí ústavy, do ktorých nie je možné zasiahnuť ani referendum (body 35 a 37 odôvodnenia rozhodnutia PL. ÚS 24/2014). Možno teda vyvodiť, že úvaha o právnej sile referenda aj na úrovni zákona v označenom rozhodnutí mala povahu *obiter dictum*, a to aj napriek argumentácii uvedenej v bodoch 80 a 81 uvedeného rozhodnutia, ktoré sa týkali možného rozporu vtedy posudzovaného predmetu referenda so zákonmi (ústavný súd upozorňuje, že tu nejde o protirečenie, podstata veci sa totiž týkala ústavných obmedzení predmetu referenda, teda jeho súladu s čl. 93 ods. 2 ústavy a ďalšími ustanoveniami ústavy).

82. Hlavným dôvodom, pre ktorý navrhovateľka tvrdila, že výsledok referenda má právnu silu zákona, bolo znenie čl. 98 ods. 2 ústavy, podľa ktorého návrhy prijaté v referende vyhlási národná rada rovnako ako zákon. V danom prípade však ide iba o určenie spôsobu, akým sa výsledok referenda vyhlasuje, nie o určenie jeho právnej sily. Podobnú legislatívnu techniku použil ústavodarca aj v prípade čl. 86 písm. i) ústavy upravujúceho spôsob vyhlásenia uznesenia národnej rady o zrušení prezidentom udelennej amnestie. Toto uznesenie národnej rady pritom nie je zákonom.

III.2.3. Záväznosť výsledku referenda

83. V súvisiacej otázke záväznosti výsledku referenda navrhovateľka správne poukázala na skutočnosť, že podľa odôvodnenia rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97 nemôžu občania v referende meniť ústavu priamo (pozri str. 28 odôvodnenia rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97). Tento záver bol však slovami navrhovateľky prekonaný rozhodnutím vo veci PL. ÚS 24/2014, v zmysle ktorého je možné v referende prijímať všeobecne záväzné pravidlo správania sa, teda priamo záväznú právnu normu, a to aj so silou ústavného zákona (pozri bod 24 odôvodnenia rozhodnutia PL. ÚS 24/2014).
84. Už uvedený rozpor vo vlastnej judikatúre ústavný súd vníma, je však dôležité prihliadnuť aj na súvislosti týkajúce sa oboch rozhodnutí. Závery rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97 treba chápať predovšetkým ako snahu chrániť ústavu pred nebezpečenstvom takých zmien, ktoré by mohli viesť k zásahom do charakteru Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu. Aj v tomto rozhodnutí totiž ústavný súd konštatoval, že občania sami uznávajú, že výkon zákonodarnej moci v referende je obmedzený ústavou (s. 27 rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97). Treba tiež pripomenúť, že išlo o konanie vo veci výkladu ústavy a v tom čase ešte nebola zavedená predbežná kontrola ústavného súladu predmetu referenda.
85. Konanie vo veci PL. ÚS 24/2014 však už bolo prejavom prijatia ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorý od 1. júna 2001 zaviedol ako ďalší nástroj ochrany ústavnosti aj predbežnú kontrolu súladu predmetu referenda s ústavou v zmysle čl. 95 ods. 2 ústavy. Zároveň v tomto konaní ústavný súd posudzoval súlad referendových otázok, ktoré boli formulované podobne, ako je to v tomto prípade, teda dôraz bol položený na možnú priamu zmenu ústavy. V odlišnom druhu konania (v porovnaní s konaním vo veci II. ÚS 31/97) tak došlo k posunu v náhlade na výsledok referenda tým, že sa mu priznala priama záväznosť, pričom ochranou pred nenáležitými zmenami ústavy je práve možnosť predbežnej kontroly zo strany ústavného súdu.
86. Ústavný súd na tomto mieste potvrdzuje tento posun vo svojej judikatúre a konštatuje, že platne prijatý výsledok referenda je priamo záväzný, má silu ústavného zákona s tým špecifikom, že ho možno zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 ústavy. Právne účinky a záväznosť výsledku referenda napokon vyplývajú aj zo samotného znenia čl. 93 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého ide v referende o rozhodnutie občanov o dôležitých otázkach verejného záujmu, nie teda len o vyjadrenie názoru o týchto otázkach. Tento záver je v súlade so závermi vyplývajúcimi z doterajšej judikatúry ústavného súdu, ktorá referendu priznáva právne účinky (pozri k tomu napr. PL. ÚS 24/2014, bod 22 odôvodnenia).

III.2.4. Účinky výsledku referenda

87. Sporné referendum je fakultatívnym referendom upraveným v čl. 93 ods. 2 ústavy, teda referendom, ktorého konanie nie je nevyhnutné (ústavou obligatórne predpísané). Predmetný ústavný článok tiež definuje rozsah predmetu referenda tak, že ním môžu byť dôležité otázky verejného záujmu. Aj v dôsledku takejto širokej definície predmetu referenda je zrejmé, že v referende predkladané otázky môžu mať rôznu podobu. V závislosti od podoby referendových otázok môžu byť výsledkom referenda rôzne druhy právnych noriem.
88. Vo fakultatívnom referende môže mať platne prijatý výsledok predovšetkým formu zaväzujúcej

alebo oprávňujúcej právnej normy. Príkladom zaväzujúcej právnej normy by mohla byť referendová otázka, ktorá by v prípade kladnej odpovede ustanovovala, aby boli poslanci Národnej rady Slovenskej republiky volení na tri roky.

89. Ako príklad oprávňujúcej právnej normy možno uviesť referendovú otázku v znení „*Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti samy nesúhlasia s obsahom vyučovania?*“, ktorá bola predmetom rozhodovania vo veci PL. ÚS 24/2014 a ktorá by v prípade platného prijatia oprávňovala svojich adresátov odmietnuť účasť na vyučovaní týkajúcom sa určitého okruhu otázok. Ich oprávneniu by na druhej strane prirodzene korešpondovala povinnosť škôl túto voľbu rešpektovať. Delenie na oprávňujúce, resp. zaväzujúce právne normy môže byť v tomto zmysle relatívne, podstatné je, že formulácia referendovej otázky vytvára dostatočne určité pravidlo správania sa – má normatívny charakter.
90. Platne prijatý výsledok referenda v týchto prípadoch je právnou normou so silou ústavného zákona, ktorá je priamo záväzná pre všetkých. Ak vznikne spor a pochybnosť o tom, ako podľa takto prijatých právnych noriem postupovať, je možné iniciovať konanie o výklade ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy.
91. V referende je však možné položiť aj otázku, ktorá nemá povahu už uvedených právnych noriem. Príkladom je dosiaľ jediné platné referendum v Slovenskej republike, ktorého predmetom bola otázka, či občania súhlasia s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie. V takýchto prípadoch ide o zákonodarné referendá, ktorých cieľom je prijatie teleologickej (finálnej) právnej normy, t. j. normy, ktorá ustanovuje cieľ, avšak realizáciu tohto cieľa v podobe konkrétneho pravidla správania bližšie neupravuje.
92. Aj keď platne prijatý výsledok takého referenda má právne účinky a stáva sa súčasťou právneho poriadku (prameňom práva), jeho vykonanie závisí od činnosti príslušných štátnych orgánov, ktoré na to majú právomoc. Ústava v tomto ohľade obsahuje nedokonalé (imperfektné) právne normy, pretože výslovne neupravuje spôsob, akým by bolo možné dosiahnuť (vynútiť), aby príslušné štátne orgány výsledok referenda uskutočnili. Na tomto mieste tiež ústavný súd potvrdzuje svoju doterajšiu judikatúru, v zmysle ktorej poslanci národnej rady svoj mandát vykonávajú podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi; preto nie je možné prinútiť ich realizovať výsledok referenda, hoci je aj pre nich právne záväzný. Zodpovednosť poslancov za uskutočnenie výsledku takéhoto referenda v týchto prípadoch je tak voči občanom len politická (PL. ÚS 24/2014, bod 25 odôvodnenia).
93. Napriek tomu však možno hovoriť o právnej záväznosti referenda aj v týchto prípadoch, pretože na výsledok referenda môže ústavný súd v odôvodnených prípadoch prihliadnuť pri svojom rozhodnutí ako na referenčnú normu. Ako príklad možno uviesť prieskum ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ústavy, či sa právne predpisy svojím účelom a obsahom nedostávajú do nesúladu s teleologickou normou, ktorá je výsledkom platného referenda (k povahe právnych noriem ústavný súd odkazuje pre podrobnosti na napr. Večeňa, M., Gerloch, A., Beran, K., Rudenko, S. Všeobecná teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 57 a 72; k formám referendovej otázky aj na Guidelines for Constitutional Referendums at National Level, CDL-INF (2001) 10, s. 1, dostupné na <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010-e.aspx)>).
94. V stručnosti a pre úplnosť ústavný súd tiež uvádza, že právnou silou ústavného zákona disponuje aj platne prijatý výsledok obligatórneho referenda podľa čl. 93 ods. 1 ústavy a pre podrobnosti týkajúce sa rozdielov medzi fakultatívnym a obligatórny referendom odkazuje na svoje predchádzajúce rozhodnutia (II. ÚS 31/97, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 42/95).

III.2.5. Princíp delby moci a forma vlády z pohľadu referenda

95. Ústavný súd všeobecne vo vzťahu k referendu opakuje, že v podmienkach Slovenskej republiky ide v referende (tak, ako ho konštituuje čl. 93 až 100 ústavy) o výkon zákonodarnej

moci rovnocenný s výkonom zákonodarnej moci národnou radou. Hlasovanie v referende je len jedna z foriem priameho výkonu štátnej moci. Právo podieľať sa na výkone štátnej moci priamo je teda širšie a zahŕňa napríklad aj ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta podľa čl. 106 ústavy, ktorého výsledkom je však prijatie individuálneho právneho aktu (nie prijatie právnej normy). V ľudovom hlasovaní o predčasnom ukončení volebného obdobia prezidenta podľa čl. 106 ústavy ide o iný typ priameho výkonu štátnej moci občanmi, ako je referendum. S poukazom na body 70 a 71 odôvodnenia tohto rozhodnutia preto ústavný súd uzatvára, že v podmienkach Slovenskej republiky sa v referende rozhoduje o právnych normách (tzn. záväzných pravidlách správania sa určených pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu), a to s právnou silou ekvivalentnou ústavnému zákonu.

96. Vzhľadom na skutočnosť, že referendum je priamym výkonom zákonodarnej moci občanmi, musí predmet referenda rešpektovať ústavný princíp delby moci (nemožno v ňom napríklad rozhodovať o veciach, rozhodovanie ktorých patrí do právomoci súdov a iných orgánov verejnej moci s individuálnou rozhodovacou právomocou).
97. Ústavný súd si je vedomý, že v tomto kontexte sa prirodzene vynára aj otázka, či možno predmet referenda, ktorého platný výsledok má právnu silu ústavného zákona a ktorým môžu občania meniť ústavu, limitovať nad rámec obmedzenia ustanoveného *expressis verbis* v čl. 93 ods. 2 a 3 ústavy. Ústavný súd na túto otázku odpovie v nasledujúcich častiach odôvodnenia (v bodoch 109 až 114 odôvodnenia tohto nálezu).
98. Pri poskytnutom výklade týkajúcom sa referenda vychádzal ústavný súd z existujúcej ústavnej úpravy, pričom súhlasí s navrhovateľkou v tom, že je nedostatočná, čoho dôsledkom je aj naliehavá potreba objasniť právnu silu, záväznosť a účinky platne prijatého výsledku referenda. Je prirodzené, že tak ako sa mení samotná právna úprava referenda a s ním súvisiacich otázok (čl. 95 ods. 2 a čl. 125b ústavy), dochádza aj k zmenám a vývoju judikatúry ústavného súdu. Zároveň je potrebné uviesť si, že hranicou výkladu je znenie samotnej ústavy, preto odstránenie niektorých nedokonalostí, resp. prípadná zmena niektorých črt referenda, je už v rukách ústavodarcu.
99. K argumentácii navrhovateľky ústavný súd ešte dodáva, že forma vlády v Slovenskej republike má charakter zastupiteľskej demokracie s prvkami priamej demokracie. V konečnom dôsledku však ide vždy o výkon tej istej moci, ktorej pôvodnými nositeľmi sú občania. Preto je úplne prirodzené, možné a ústavou aj predpokladané, že národná rada môže zmeniť rozhodnutie občanov prijaté v referende (čl. 99 ods. 1 ústavy), naopak potom možno v referende zmeniť rozhodnutie prijaté národnou radou. Napokon, o tej istej veci možno s odlišným výsledkom hlasovať viackrát aj v samotnom referende, ak sa dodrží ústavou stanovené časové obmedzenie troch rokov (čl. 99 ods. 2 ústavy).
100. Na záver tejto časti rozhodnutia ústavný súd dodáva, že v tomto prípade vykonal aj porovnanie úpravy referenda s úpravami v iných európskych krajinách, ako to však už ústavný súd konštatoval v jednom zo svojich skorších rozhodnutí, „*zahraničné modely nemôžu byť nápomocné pre správnu odpoveď na otázku o možnosti meniť referendom Ústavu Slovenskej republiky*“ (II. ÚS 31/97, s. 26 odôvodnenia), a to vzhľadom na špecifika slovenskej ústavnej úpravy inštitútu referenda.

III.3. K súladu predmetu referenda s čl. 1 ods. 1, čl. 73 ods. 1, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy:

101. V súlade s čl. 125b ods. 1 a čl. 95 ods. 2 ústavy a § 102 až § 109 zákona o ústavnom súde pristúpil ústavný súd k rozhodnutiu vo veci samej, teda k posúdeniu súladu sporného predmetu referenda s ústavou.

III.3.1. Občania ako zákonodarcovia (normotvorcovia) viazaní ústavou

102. Ústavný súd na úvod tejto časti odôvodnenia zdôrazňuje, že občania (sami alebo

prostredníctvom svojich zástupcov) prijímajú ústavu v záujme ochrany vlastnej slobody a dôstojnosti. Ústavné prostriedky, ktorými sa tieto ciele dosahujú, spočívajú predovšetkým vo vymedzení sféry slobody jednotlivca prostredníctvom zakotvenia základných práv a slobôd a v obmedzení štátnej moci jej delbou a reguláciou. Zmyslom delby a regulácie štátnej moci je predísť jej zneužitiu. Ústavné princípy ochrany základných práv a slobôd, delby a regulácie štátnej moci musia byť preto dodržané aj v prípade, ak štátnu moc vykonávajú občania priamo. Pri výkone štátnej moci preto ani občania nemôžu konať bez akýchkoľvek obmedzení a podliehajú nimi prijatej ústave. Prejavom suverenity občanov je tiež právo obmedziť pri výkone štátnej moci samých seba (PL. ÚS 21/2014, bod 60.2 odôvodnenia). Pri priamom výkone štátnej moci občanmi v referende preto ide o výkon moci ustanovenej, nie o výkon moci ustanovujúcej.

103. V referende vykonávajú občania priamo štátnu, zákonodarnú moc, a to spôsobom rovnocenným s národnou radou. Pri hlasovaní v referende síce ide o základné politické právo, na jeho výkon sa však nevzťahujú ustanovenia čl. 2 ods. 3 ústavy, v zmysle ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané. Účelom predmetného ustanovenia je totiž chrániť slobodu súkromných osôb proti nenáležitým zásahom práve zo strany štátnej moci. Ústava teda v tomto článku nedáva do rúk občanov ničím neobmedzenú moc (napr. ničím neobmedzenú moc väčšiny občanov nad ostatnými občanmi). Výkon štátnej moci ľuďom musí rešpektovať princíp ústavnosti a legality a s ním spojené obmedzenia vyplývajúce z ústavy a zákonov, aj keď v prípade ľudu je kauzalita v porovnaní so štátnymi orgánmi opačná: ľud je zdrojom všetkej moci v štáte, ale pri priamom výkone štátnej moci musí rešpektovať rozsah moci, ktorú si pre priamy výkon „zachoval“ (t.j. podľa platného právneho stavu ju neodovzdal svojim voleným zástupcom a prostredníctvom nich entitám súdnej a exekutívnej moci), ako aj spôsob administrácie tejto moci (kompatibilita so spôsobom kreovania a fungovania ústavných orgánov štátu, nastaveným platnými právnymi normami).
104. Už uvedený záver sa premieta i do judikatúry ústavného súdu, v zmysle ktorej základné právo občanov na výkon štátnej moci formou referenda nie je absolútnej povahy, vzniká a realizuje sa iba v rámci podmienok ustanovených ústavou (I. ÚS 36/00; m. m. II. ÚS 31/97, s. 27; bližšie k tomu tiež čl. III.6). Ani v právnej teórii a právnej vede nie sú spory o tom, že občania v demokratickom parlamentnom systéme vykonávajú svoju moc aj v prípade jej priameho výkonu formou referenda v medziach ústavy.

III.3.2. Ústavné obmedzenia predmetu referenda

105. Prejavom ústavného obmedzenia výkonu štátnej moci občanmi v referende je aj právomoc ústavného súdu preskúmať, či je predmet referenda v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi (čl. 125b ods. 1 a čl. 95 ods. 2 ústavy). Systém delby moci a jej kontroly možno udržať funkčný, ak sú akty „ľudovej tvorby práva“ (v podobe predmetu referenda) merateľné ústavou, a tak ako iné akty zákonodarnej moci podliehajú kontrole ústavného súdnictva. Len tak sa možno vyhnúť neobmedzenej moci väčšiny.
106. Pokiaľ ide o ústavné limity referenda, ktoré sú v ústave explicitne vyjadrené, je nesporné, že ústava obsahuje nielen časové obmedzenia týkajúce sa konania referenda (čl. 97 a 99 ústavy), ale výslovne obmedzuje referendum aj z pohľadu jeho predmetu (čl. 93 ods. 2 a 3 ústavy).
107. Vo vzťahu k preskúavanému predmetu referenda ústavný súd pripomína, že ide o fakultatívne referendum podľa čl. 93 ods. 2 ústavy, pričom by sa v ňom malo rozhodnúť o skrátení volebného obdobia národnej rady, čo je nepochybne dôležitá otázka verejného záujmu (pozri k tomu tiež bod 31 odôvodnenia vo veci PL. ÚS 24/2014).
108. Z hľadiska negatívneho obmedzenia predmetu referenda podľa čl. 93 ods. 3 ústavy možno konštatovať, že predmet referenda, ktoré je predmetom ústavného prieskumu v danom prípade, sa zjavne netýka daní, odvodov či štátneho rozpočtu. K súladu predmetu referenda

z hľadiska ochrany základných práv a slobôd v zmysle čl. 93 ods. 3 ústavy sa ústavný súd vyjadrí v samostatných častiach III.4. a III.5. odôvodnenia tohto nálezu.

III.3.3. Účel konania o súlade predmetu referenda v kontexte jeho ústavných obmedzení

109. Ako už bolo uvedené, výsledok preskúmaného referenda má silu ústavného zákona a jeho predmetom môže byť aj zmena ústavy. Ústavný súd sa už v minulosti zaoberal tým, ako možno skĺbiť kontrolu súladu predmetu referenda s ústavou s tým, že občania majú právomoc v referende ústavu meniť. V rozhodnutí vo veci PL. ÚS 24/2014 skonštatoval, že ústava obsahuje nezmeniteľné články, ktoré garantujú základné práva a slobody. Týmito článkami, ktoré nie je možné meniť ani referendum, sú najmä čl. 12 ods. 1 a čl. 93 ods. 3 ústavy (body 36 a 37 odôvodnenia označeného rozhodnutia). Predmet referenda sa síce môže týkať aj základných práv a slobôd, nesmie však dôjsť k zníženiu ich existujúceho štandardu. Zároveň prípadné rozšírenie štandardu konkrétneho základného práva alebo slobody nemôže paralelne viesť k zníženiu štandardu iného základného práva alebo slobody (body 37 a 38 označeného rozhodnutia).
110. K osobitnému významu niektorých častí ústavy sa však ústavný súd vyjadril aj v neskorších rozhodnutiach (nález PL. ÚS 7/2017, v ktorom už hovorí aj o princípoch demokratického a právneho štátu ako súčasť materiálneho jadra ústavy) a podrobnejší prehľad judikatúry v tejto otázke je uvedený v náleze PL. ÚS 21/2014 (pozri najmä body 54 a 57 uvedeného rozhodnutia). V tomto rozhodnutí ústavný súd, vychádzajúc z vlastnej rozhodovacej činnosti, ktorú podoprel aj odkazmi na právnu teóriu, sformuloval doktrínu o implicitnom materiálnom jadre ústavy.
111. Nález vo veci PL. ÚS 21/2014 (najmä časti VI, VII a IX) bol rozvinutím záverov o nezmeniteľných častiach ústavy tak, že tieto sú súčasťou materiálneho jadra ústavy, a to z dôvodu, že chránia ľudské práva, teda hodnoty, na ktorých je založená samotná podstata ústavy, resp. Slovenskej republiky. Inými slovami, ide tu o ústavné hodnoty s najvyšším stupňom ochrany (PL. ÚS 21/2014, body 54 a 95 odôvodnenia). Z uvedeného vyplýva, že účelom čl. 93 ods. 3 ústavy je aj ochrana materiálneho jadra ústavy.
112. Materiálne jadro ústavy však netvorí len samotný čl. 93 ods. 3 ústavy. Na tomto mieste nemožno opomenúť ani odlišné, resp. v tejto časti dopĺňujúce stanovisko sudcu Orosza vo veci sp. zn. PL.ÚS 24/2014, ktorý v súvislosti s rozsahom prieskumu súladu predmetu referenda s ústavou uviedol: *„Rovnako musia byť podľa môjho názoru súčasťou interpretačného prístupu ústavného súdu k príslušnej časti čl. 93 ods. 3 ústavy aj ďalšie ústavné princípy, ktoré tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky schválenej v roku 1992, ktoré je ústavný súd povinný chrániť v prvom rade (čl. 124 ústavy), t. j. musí prostredníctvom a v rámci svojich právomocí zabráňovať takým jej zmenám, ktoré by viedli k zmene jej podstaty (identity). K ústavným princípom, ktoré tvoria materiálne jadro slovenskej ústavy, nepochybne patrí nielen generálny princíp právneho štátu so všetkými svojimi súčasťami, ale aj princíp demokratického štátu (čl. 1 ods. ústavy). Aj keď princíp demokratického štátu nie je dosiaľ v judikatúre ústavného súdu dostatočne rozpracovaný, panuje zrejme zhoda minimálne v tom, že jeho kľúčovou súčasťou je uplatňovanie princípu väčšiny pri výkone verejnej moci, ale v organickom spojení s ochranou práv (akýchkoľvek) menších.“* (s. 6 a 7 odlišného stanoviska).
113. Ústavný súd si túto časť odlišného stanoviska osvojil a zároveň ho dopĺňa tým, že povinnosť ústavného súdu chrániť v konaní o súlade predmetu referenda materiálne jadro ústavy vyplýva nielen z čl. 124 a čl. 93 ods. 3 ústavy. Ústava totiž zhodne v čl. 95 ods. 2 a čl. 125b ods. 1 ústavy prikazuje, že úlohou ústavného súdu je preskúmať súlad predmetu referenda s *„ústavou alebo s ústavným zákonom“*. Samotná ústava teda výslovne neobmedzuje prieskum súladu predmetu referenda výlučne na čl. 93 ods. 3 ústavy, ale úlohou ústavného súdu podľa už uvedených ústavných článkov a v zmysle rozhodnutia vo veci PL. ÚS 21/2014 je identifikovať možný nesúlad predmetu referenda so všetkými článkami ústavy a zabrániť

takým zásahom, ktoré by narušali materiálne jadro ústavy.

114. V rozhodnutí vo veci PL. ÚS 21/2014 síce ústavný súd pripustil, že zmeny ústavy sa môžu dotýkať aj materiálneho jadra ústavy, na druhej strane však takáto zmena nemôže narušovať materiálne jadro s ústavnou intenzitou (PL. ÚS 21/2014, bod 65 odôvodnenia). Zmena ústavy týkajúca sa materiálneho jadra teda je prípustná, nesmie však meniť charakter Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu. Pri posudzovaní súladu predmetu referenda s ústavou bude teda ústavný súd skúmať, či predmet referenda materiálne jadro ústavy nenarušuje s ústavnou intenzitou.

III.3.4. Princíp generality právnych noriem ako súčasť materiálneho jadra ústavy

115. Základom materiálneho jadra ústavy sú okrem základných práv a slobôd aj princípy demokratického a právneho štátu (bod 95 odôvodnenia rozhodnutia vo veci PL. ÚS 21/2014). Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnych noriem (generality práva).
116. Tento princíp vyplýva výslovne z dlhodobej a stabilnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý už vo veci PL. ÚS 16/95 skonštatoval, že porušenie princípu generality práva nie je v súlade s princípom právneho štátu (s. 13 odôvodnenia označeného rozhodnutia). Tento názor ústavný súd zopakoval aj v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 37/95, v ktorom okrem iného uviedol, že princíp generality právnej normy spočíva aj v tom, že ňou ustanovené obmedzenia musia mať všeobecný charakter (s. 18 odôvodnenia označeného rozhodnutia).
117. V oboch už uvedených rozhodnutiach išlo o konanie o súlade zákonov s ústavou, pričom práve porušenie princípu generality právnych noriem viedlo v konečnom dôsledku ku konštatovaniu, že preskúmané zákony sú v rozpore s ústavou. Táto skutočnosť potvrdzuje význam a silu predmetného princípu, ktorý v ústave nie je výslovne zakotvený, má v nej však zásadné miesto ako súčasť čl. 1 ods. 1 ústavy.
118. Túto skutočnosť opätovne potvrdil ústavný súd v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 19/05, v ktorom konštatoval: *«Medzi významné princípy právneho štátu patrí tak všeobecnosť predmetu právnej normy (ďalej len „princíp generality“), ako aj zrozumiteľnosť, určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a splniteľnosť podmienok ňou stanovených. Princíp generality právnej normy spočíva vo všeobecnom vymedzení jej skutkovej podstaty, čo inými slovami znamená, že (právna norma) nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Táto stránka všeobecnosti právnej normy je celkom nepochybná (Viktor Knapp a kolektív spoluautorů; Tvorba práva a její současné problémy, vydané nakladatelstvom Linde Praha a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a kníhkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka z roku 1998, s. 34)»* (pozri s. 2 a s. 15 odôvodnenia citovaného rozhodnutia).
119. Význam princípu generality právnych noriem ako súčasti princípu právneho štátu ústavný súd zvýraznil aj v rozhodnutiach vo veci PL. ÚS 18/06 (s. 18 a 19 odôvodnenia uvedeného rozhodnutia) a PL. ÚS 115/2011 (s. 77 a 78 odôvodnenia uvedeného rozhodnutia).
120. V rozhodnutí vo veci PL. ÚS 7/2017, ktoré sa týkalo doteraz jediného prípadu posudzovania ústavného súladu uznesenia národnej rady o zrušení amnestií, ústavný súd uzavrel: *„K aktom ústavodarnéj moci ... možno zahrnúť len také akty národnej rady, ktoré majú nespochybniteľne charakter normatívneho právneho aktu, ktorý je daný tým, že obsahuje právne normy vyznačujúce sa generalitou (všeobecnosťou). Pod všeobecnosťou (generalitou) právnej normy treba rozumieť jednak jej všeobecnosť vo vzťahu k predmetu právnej úpravy a jednak vo vzťahu k subjektu (adresátovi) právnej normy. Všeobecnosťou vo vzťahu k predmetu právnej úpravy sa rozumie to, že právna norma všeobecne vymedzuje svoju skutkovú podstatu, čo inak znamená, že nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Keby tak nejaký právny predpis urobil, nebolo by takéto jeho ustanovenie právnou normou, ale bol by právnym predpisom per nefas vydaný individuálny (napr.) správny akt (pozri k tomu napr. Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 149 - 150).“* (s. 97 citovaného

rozhodnutia).

121. V polohe *obiter dictum* potom v predmetnom rozhodnutí ústavný súd konštatoval, že by bolo možné spochybniť aj právny názor, „podľa ktorého by bol ako akt ústavodarnej moci klasifikovaný prípadný ústavný zákon o zrušení tzv. Mečiarových amnestií. Nepochybne by totiž išlo o ústavný zákon len z hľadiska formy, nie z hľadiska jeho obsahu. Bez ambície a potreby podrobnejšie analyzovať v tomto konaní tento (v posudzovanom kontexte iba ústavno-teoretický) problém, ústavný súd poukazuje popri svojej judikatúre na princíp generality (všeobecnosti) právnej normy (pozri napr. PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 115/2011), predovšetkým na argumentáciu Ústavného súdu Českej republiky v náleze č. k. PL. ÚS 27/09 z 10. septembra 2009 (tzv. kauza Melčák), ktorým bol zrušený ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o zkrátení pátého volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, ako aj právne názory vyslovené predstaviteľmi domácej právnej doktríny [pozri napr. Brösl, A. Neústavné ústavné zákony. In.: Jermanová, H. – Masopust, Z. (eds.). *Metamorfózy práva ve střední Evropě*. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 11 - 24), alebo Breichová Lapčáková, M. Neústavné ústavné zákony? – II. časť. *Justičná revue*, 2011, č. 2, s. 181 - 192].“ (pozri s. 97 a 98 odôvodnenia citovaného rozhodnutia).
122. Z argumentácie uvedenej v rozhodnutí PL. ÚS 7/2017 teda vyplýva, že akt zákonodarnej moci, ktorý by bol formálne prijatý ako ústavný zákon, nie je možné považovať za prameň práva obsahujúci ústavné právne normy, resp. právne normy ako také, ak by jeho obsah odporoval požiadavke generality práva (rovnako argumentovala aj navrhovateľka). Za dôležitý je pritom treba považovať aj odkaz ústavného súdu na už zmienené rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky vo veci PL. ÚS 27/09. V tomto rozhodnutí totiž Ústavný súd Českej republiky riešil podobný problém, aký je predmetom tohto konania.
123. Ako už bolo zmienené, ľud prijíma ústavu, aby chránil slobodu a dôstojnosť jednotlivcov. Delba a regulácia štátnej moci sú kľúčovými nástrojmi, ako tento cieľ uskutočniť. Delba a regulácia (obmedzenie) štátnej moci však stojí a padá s existenciou ústavných pravidiel a ich dodržiavaním. Ak tieto pravidlá občanom nevyhovujú, majú stále moc a legitimitu zmeniť ich (priamo v referende alebo prostredníctvom volených zástupcov v parlamente). Musí však skutočne ísť o ich zmenu, nie o *ad hoc* prelamanie a jednorazové suspendovanie, ani keď sa to javí ako politicky vhodné. Takýto postup v skutočnosti vedie k erózii ústavného systému – oslabovaniu a ničeniu ústavy, hoci by sa formálnoprávne tváril ako legálny a legitímny.
124. Ústavný súd nezdôrazňuje princíp generality práva ako súčasť právneho štátu a zároveň materiálneho jadra ústavy z prepätej upätosti k formálnej stránke práva ani z nedostatku rešpektu k vôli ľudu ako nositeľa verejnomocenského mandátu. Princíp generality práva nie je iba „ľudovým ornamentom“ či „subtilnou arabeskou“ ústavného poriadku, resp. právneho poriadku vôbec. Naopak, patrí k základným regulatívom pri tvorbe inštitucionálneho a kompetenčného rámca ústavného systému. Zmyslom a podstatou rozdelenia moci v štáte (predstavujúceho jednu z foriem jej obmedzenia) je zverenie prvej mocenskej regulácie (normotvorby), ktorá má byť všeobecná, zákonodarstvu. Odvodená všeobecná regulácia a rozhodovanie v individuálnych prípadoch parí výkonnej moci (exekutíve) a rozhodovanie „sporov o právo“ v individuálnych prípadoch je doménou súdnej moci. Dodržiavanie princípu generality práva (všeobecnosti právnych noriem) nie je samoúčelné, jeho cieľom je totiž ochrana princípu delby moci, ako aj vylúčenie svojvôle pri uplatňovaní verejnej moci. Len rešpektovaním tohto princípu je možné zabrániť tomu, aby zákonodarná moc v konkrétnych prípadoch zákonom upravila vec, ktorá inak patrí do právomoci súdov či exekutívy, alebo ad hoc menila pomery, ktoré sú výsledkom aplikácie všeobecne platnej a právne záväznej mocenskej regulácie. Zmyslom a účelom princípu generality právnych noriem je preto ochrana slobody, ktorá nie je možná bez regulácie a delby štátnej moci (pozri body 96, 102 až 104 odôvodnenia tohto rozhodnutia).

III.3.5. Súlad predmetu referenda s princípom generality práva

125. V rámci hodnotenia sporného predmetu referenda ústavný súd opakuje, že v prípade jeho prijatia by formálne išlo o prameň práva s právnou silou ústavného zákona, ako to vyplýva z časti III.2. odôvodnenia tohto nálezu.
126. Platne prijatým výsledkom referenda by sa skrátilo výlučne VIII. volebné obdobie národnej rady, teda tento výsledok referenda by sa použil len v jednom prípade. Z uvedeného vyplýva, že výsledok referenda by nerešpektoval princíp generality práva, resp. právnej normy, ktorý je podstatnou súčasťou materiálneho jadra ústavy. Ústavný súd teda musí zodpovedať, či by tento zásah do materiálneho jadra ústavy bol natoľko intenzívny, že by bol neprípustný (pozri bod 114 odôvodnenia tohto rozhodnutia).
127. Pri hodnotení zásahu do materiálneho jadra možno konštatovať, že platne prijatý výsledok referenda by ústavu nemenil ani nedoplňal. Naďalej by totiž zostal v platnosti čl. 73 ods. 1 ústavy, jeho platnosť by sa len dočasne, jednorazovo pozastavila. Zároveň by nebol zavedený nový spôsob predčasného ukončenia volebného obdobia národnej rady, a to práve z dôvodu jednorazového účinku výsledku referenda. Ústava by preto nebola platne prijatým výsledkom referenda zmenená alebo doplnená ale prelomená. Takáto prax je v niektorých ústavách z obavy pred neprehľadnosťou a nestabilitou ústavy výslovne zakázaná (napr. čl. 79 ods. 1 prvá veta Základného zákona Spolkovej republiky Nemecka, podľa ktorého základný zákon je možné zmeniť len zákonom, ktorý výslovne mení a dopĺňa znenie základného zákona).
128. Ústavný súd však na druhej strane pripomína, že prijatie *ad hoc* ústavného zákona alebo zákona nie je úplne vylúčené vtedy, ak je to ústavou výslovne predpokladané (napr. čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1 a čl. 58 ods. 1 ústavy). V týchto prípadoch však nejde o pozastavenie účinnosti (prelomenie) žiadneho jej článku pre konkrétny prípad, ako je to pri spornom referende. Zároveň je potrebné pripomenúť, že prijatie sporného výsledku referenda nie je ústavou výslovne predpokladané. Ústava síce pripúšťa aj skrátenie štvorročného volebného obdobia národnej rady tým, že dôjde k jej rozpusteniu v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. e) a čl. 106 ods. 3 ústavy, výslovne však nepripúšťa skrátenie volebného obdobia národnej rady prostredníctvom referenda.
129. Predmet referenda sa však netýka žiadneho z ústavou uznaných dôvodov, ktoré by predčasné skončenie volebného obdobia národnej rady legitimizovali. Vychádzajúc zo znenia ústavy, preto nie je možné považovať cieľ sporného predmetu referenda za ústavou uznaný.
130. Ústavný súd sa na tomto mieste vráti k argumentácii navrhovateľky a súhlasí, že realizáciou referenda by došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci, inak povedané k realizácii demokratického princípu.
131. Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že demokratický princíp je v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy rovnocenný s princípom právneho štátu. Realizácia referenda by však v danom prípade túto rovnováhu narušila, pretože by bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy došlo k úplnému popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou právneho štátu.
132. Ústavný súd nespochybňuje, že referendum možno rozhodnúť aj o zavedení pravidla správania regulujúceho konkrétny prípad, v ktorom sa prejavuje spoločensky exponovaný verejný záujem, alebo upravujúceho okruh spoločenských vzťahov vyznačujúcich sa v porovnaní so štandardnou podobou generality právnych noriem podstatne nižšou mierou všeobecnosti, či už vo vzťahu k predmetu regulácie alebo k jej adresátovi (adresátom). Referendum však nemôže vyústiť do pravidla, ktorého regulačná podstata spočíva v krátkodobom a dočasnom suspendovaní všeobecnej normy ústavy tvoriacej súčasť materiálneho jadra, a to pre individuálny prípad. Návrh prijatý v spornom referende by znamenal, že voľby by sa museli konať síce v lehote nepresahujúcej VIII. volebné obdobie národnej rady, došlo by však k narušeniu predpísanej pravidelnosti tohto konkrétneho

volebného obdobia, čím by bol súčasne suspendovaný čl. 73 ods. 1 ústavy (bod 127 odôvodnenia). Predmet sporného referenda sa teda vyznačuje jedinečnou a zároveň ústavne nedovolenou absenciou generality. Pripustenie takejto referendovej praxe by totiž v konečnom dôsledku vyústilo do výsledku, keď by moc ustanovená (v referende) v individuálnych prípadoch vylučovala použitie naďalej účinných všeobecných pravidiel zavedených mocou ustanovujúcou a tvoriacich súčasť materiálneho jadra ústavy.

133. V ústavným súdom prerokovanej veci by pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním sporného referenda mohlo vytvoriť priestor pre ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu. Tým by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám, pretože rovnakým spôsobom by prípadne bolo možné referendum suspendovať pre konkrétny prípad právomoc súdov, prezidenta Slovenskej republiky alebo iného štátneho orgánu a spochybniť existenciu základných právnych istôt. Ústavný súd netvrdí, že organizátorom referenda ide o už uvedené ciele, musí však myslieť na následky, ktoré by jeho rozhodnutie mohlo mať v budúcnosti. Demokracia bez rešpektovania pravidiel prestáva byť demokraciou.
134. Z uvedených dôvodov podľa názoru ústavného súdu predmet referenda s ústavnou intenzitou narúša materiálne jadro ústavy a je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, teda je v rozpore s ústavou (PL. ÚS 21/2014, bod 109 odôvodnenia).
135. Ústavný súd považuje za potrebné dodať, že súhlasí s argumentáciou navrhovateľky v tom smere, že referendum podlieha obmedzeniam vyplývajúcim z ústavy, k čomu dodáva, že jednorazové *ad hoc* prelomenie čl. 73 ods. 1 ústavy je porušením princípov právnej istoty, legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery v právny poriadok. Ústavný súd tu však zdôrazňuje jednorazový charakter prelomenia čl. 73 ods. 1 ústavy, konštatuje teda nesúlad predmetu referenda s čl. 73 ods. 1 ústavy výlučne v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.
136. Ako *obiter dictum* v tejto časti odôvodnenia ústavný súd uvádza, že prijatie ústavných zákonov národnej rady skracujúcich v minulosti *ad hoc* jej volebné obdobie (pozri bod 44 odôvodnenia tohto nálezu), rovnako ako neplatné referendá o predčasnom skončení volebného obdobia národnej rady konané v rokoch 2000 a 2004 nepredstavujú relevantný argument v prospech záveru o súlade sporného predmetu referenda s ústavou. Ústavnosť týchto zákonov a referendum nemohla byť totiž potvrdená ústavným súdom, pretože neboli predmetom jeho prieskumu (aj keď je potrebné uviesť, že už v rozhodnutí vo veci II. ÚS 153/2013 sa ústavný súd v rámci *obiter dictum* vyjadril, že „*vníma nedokonalosť či diskutabilnosť spôsobu samorozpúšťania parlamentu ad hoc ústavným zákonom a problematickosť ad hoc ústavných zákonov vôbec*“, ako na to napokon poukázala vo svojom vyjadrení aj národná rada – pozri bod 59 odôvodnenia). Vzhľadom na závery ústavného súdu vyslovené v tomto náleze možno konštatovať, že názory ústavného súdu v prípade hodnotenia uvedených referend, ako aj ústavných zákonov by boli analogické. Jednorazové prelamanie ústavou normovaných pravidiel nesvedčí ani zákonodarnému orgánu a ústavný súd ho nepovažuje za vhodnú ústavnú prax.

III.3.6. Princíp delby moci ako súčasť materiálneho jadra ústavy

137. Ako už bolo uvedené v predchádzajúcich častiach tohto rozhodnutia, referendum možno ústavu aj meniť. Ak by však išlo o zásah do jej ustanovení spôsobom, ktorý zásadne mení charakter štátu (napríklad formu vlády), hranice ústavou kodifikovanej „spoločenskej zmluvy“ by boli prekročené, čo by si vyžadovalo prijatie úplne novej ústavy. Od zmeny ústavy (zmeny právneho predpisu, ktorá predstavuje normatívnu zmenu) je však potrebné odlišiť prelamanie ústavných pravidiel (noriem) pre jednotlivý prípad (*ad hoc*), čo je už zásadne nepripustné (s možnými výnimkami, ak ich ústavná úprava za ňou ustanovených podmienok vopred pripúšťa – pozri najmä body 128 a 132 odôvodnenia).
138. Zároveň platí, že v ústavnom systéme delby moci, ktorá patrí medzi základné princípy

demokratického a právneho štátu, nemôže dôjsť k jej negácii prekryvaním osobitných druhov právomoci ani k výkonu právomoci mimo medzí ústavy.

139. Delba moci je produktom výkonu ustanovujúcej (vopred nedelenej) štátnej moci občanmi podľa čl. 2 ods. 1 ústavy. Občania prostredníctvom volených zástupcov (teda rozhodnutím v jednej z dvoch primárne definovaných foriem výkonu štátnej moci v naostatok označenom ustanovení) pri prijatí ústavy transformovali suverenitu ľudu na suverenitu demokratického a právneho štátu na jeho území, a to normatívnym kreovaním ustanovenej moci – sústavy orgánov jednotlivých druhov už delenej moci, predovšetkým moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej. Ustanovená moc na základe tohto mandátu vykonáva primárnu (ustanovujúcu) moc občanov v chode (fungovaní) štátu ako teritoriálneho suveréna v celom jej rozsahu, aj keď je ustanovená moc len mocou zverenou, delegovanou. Delba ustanovenej moci ako východisko usporiadania mocenských pomerov v štáte je teda aj vôľovým prejavom ustanovujúcej moci občanov stvárným v texte ústavy už od jej prijatia a s všeobecnou akceptáciou sa považuje za súčasť materiálneho jadra ústavy.
140. Zjednodušene, ustanovujúca moc (ktorá nie je delená) reprezentujúca suverenitu občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy) sa prejavila prostredníctvom zástupcov občanov pri prijímaní ústavy, v chode štátu (Slovenskej republiky) sa však už na základe ústavy vykonáva výlučne moc ustanovená (ktorá je delená a jej ústavou upravenou delbou aj limitovaná) a vykonáva sa prostredníctvom štátnych orgánov a prostredníctvom referenda. Účasť občanov na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov podľa čl. 30 ods. 1 ústavy už patrí do sféry výkonu moci ustanovenej, a preto nemôže prekročiť rámec konkrétnej ústavnej a túto úpravu vykonávajúcej zákonnej úpravy (porovnaj časť III.3.1. odôvodnenia).
141. Zákonodarná moc je v inštitucionálnom rámci ustanovenej moci popísaným spôsobom ďalej diferencovaná, a to spôsobom jej výkonu aj prostredníctvom referenda (teda nie prostredníctvom štátneho orgánu), aj keď primárne sa vykonáva zastupiteľskou formou, teda voleným a jediným zákonodarným a ústavodarným orgánom Slovenskej republiky – národnou radou.
142. V rámci sekundárnej (ustanovenej) mocenskej sústavy sú už vzťahy medzi jednotlivými druhmi moci a ich orgánmi, resp. iným spôsobom výkonu moci (referendom), limitované súborom bŕzd a protiváh, reprezentujúcim delbu kompetencií (právomoci, pôsobnosti), tak ako je vymedzená v ústave (a v nadväznosti na ústavnú úpravu v podústavných právnych predpisoch). Tieto vzájomné limity sa týkajú aj jednotlivých druhov moci interne a v rámci zákonodarnej moci sa týkajú aj referenda, čo je pre posudzovanú otázku aktuálne vo vzťahu referenda k národnej rade.
143. Mechanizmy a hranice delby moci sú do istej miery, charakteristickej (udržateľnej) pre demokratický a právny štát, variabilné, pre ich posun sa však vyžaduje normatívna zmena ústavy a až na jej základe sa prejaví právne účinky pre konkrétny prípad. Ústavná úprava sa teda v dotknutých otázkach môže zmeniť aj bez narušenia jej materiálneho jadra, ustanovené pravidlá však nie je prípustné v rozpore s ich obsahom určeným platným a účinným znením ústavy prelomiť riešením len pre konkrétny prípad, pokiaľ dotknuté pravidlo takú jeho individuálnu modifikáciu za ním určených podmienok vopred nepredpokladá.

III.3.7. Súlad predmetu referenda s princípom delby moci

144. Pokiaľ ide o referendum, systematika ústavy ho charakterizuje ako výkon zákonodarnej štátnej moci (jeden z druhov ustanovenej moci) priamo občanmi na rozdiel od výkonu takej moci prostredníctvom volených zástupcov – poslancov národnej rady. Podstatné (a dôvodom na opakované zdôrazňovanie tejto okolnosti) je, že v oboch prípadoch, resp. formách ide o výkon moci ustanovenej (nie pôvodnej ustanovujúcej), teda o výkon moci už obmedzenej ústavnými pravidlami (normami).

145. Doménou zákonodarnej moci (či už vykonávanej prostredníctvom národnej rady alebo referenda) je normotvorba, v zásade zameraná na reguláciu správania sa subjektov práva (adresátov právnych noriem) vo všetkých abstraktne (určitou skutkovou podstatou) definovaných prípadoch rovnakého druhu a neurčitého počtu (generalita normotvorby). Aj keď sa pri nej nie je celkom možné vyhnúť individualizujúco orientovaným obsahovým prvkom, právny predpis (normatívny právny akt) nesmie zasahovať do výkonu ústavne generovanej právomoci orgánov verejnej moci, ktorá je výlučne vyhradená individuálnym právnym aktom (typicky právomoc súdov).
146. Potvrdenie ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku s iným štátom alebo o vystúpení z tohto zväzku referendom (čl. 93 ods. 1 ústavy) je špecifickým a oddelene upraveným prípadom, ktorý zásadný charakter normatívneho rozhodovania v referende (ako rozhodovania zákonodarnou mocou) podľa čl. 93 ods. 2 ústavy nemení. K inému záveru nie je možné dospieť ani na základe výluky z referenda pre určité otázky podľa čl. 93 ods. 3 ústavy. Platí teda, že deľba moci má svoje diferencované vecné zameranie a tomu zodpovedajúcu inštitucionálnu štruktúru (reprezentovanú predovšetkým ústavnou úpravou jednotlivých sústav mocenských orgánov), ako aj osobitný spôsob výkonu jednotlivých druhov moci z hľadiska (okrem iného) právnych aktov, ktoré na taký výkon slúžia.
147. Nadväzujúc na predostreté závery, tak ako nie je možné právnym predpisom alebo referendom rozhodnúť konkrétnu vec, ktorá patrí do právomoci súdov podľa čl. 142 ods. 1 a 2 ústavy, nie je takým spôsobom možné, priamo alebo sprostredkovane [ústavou nepredpokladaným skrátením už plynúceho volebného obdobia (všetkých) poslancov a s tým spojeným vyvolaním predčasných volieb] rozhodnúť ani o nevyhnutnom faktickom dôsledku takého rozhodnutia – rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky (s ktorým ústava naopak počíta, avšak odlišným spôsobom). Rozpustenie národnej rady je podľa platného a účinného znenia ústavy vyhradené len prezidentovi Slovenskej republiky ako priamo volenej hlave štátu a súčasť výkonnej moci, ktorý pri splnení podmienok čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy vydáva na tento účel individuálny ústavnoprávny akt. Je pritom vzhľadom na účel ústavnej úpravy interpretačne zrejmé, že uplynutie volebného obdobia v zmysle čl. 81a písm. a) ústavy znamená uplynutie riadneho, pravidelného, ustanovením čl. 73 ods. 1 ústavy výlučne predpokladaného štvorročného volebného obdobia poslancov. Jeho mimoriadnym jednorazovým skrátením prostredníctvom rozhodnutia v referende teda nemožno obchádzať rozpustenie národnej rady, pokiaľ by ústava takú možnosť (normatívne, ako pravidlo využiteľné na základe jej úpravy) nepripustila.
148. Inými slovami, ústavná koncepcia a kogentná úprava parlamentného volebného cyklu vychádza z jednotného štvorročného volebného obdobia poslancov národnej rady, ktoré v čl. 73 ods. 1 ústavy určuje samotná ústava. Prerušiť, resp. predčasne ukončiť (skrátiť) už plynúce volebné obdobie parlamentných poslancov však môže len prezident Slovenskej republiky (teda výkonná moc) svojím individuálnym rozhodnutím, ak zistí, že v konkrétnom prípade bola naplnená niektorá z hypotéz uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy (teda aplikačným použitím tohto ustanovenia). Mandát poslanca môže okrem uplynutia volebného obdobia a rozpustenia národnej rady zaniknúť aj individuálne, podľa čl. 81a písm. b), c), e) a f) ústavy.
149. V najstručnejšom vyjadrení, podľa platnej a účinnej ústavnej úpravy sa volebné obdobie poslancov neskracuje, národná rada sa však s rovnakým účinkom rozpúšťa prezidentom, ak je na to ústavou určený dôvod (parlamentne neakceptovaná vláda, neschopnosť národnej rady vykonávať svoju pôsobnosť alebo jej zásadný konflikt s prezidentom).
150. Volebné obdobie by bolo možné *pro futuro* skrátiť aj normatívne – zmenou ústavy, teda zákonodarnou mocou v oboch formách jej výkonu (napríklad skrátením zo štyroch na tri roky), a to zhodne pre všetky volebné obdobia (nie pre jednotlivý prípad), tak ako to zodpovedá princípu pravidelného volebného obdobia podľa čl. 30 ods. 2 ústavy. Či by sa taká

normatívna zmena týkala aj už plynúceho volebného obdobia, je otázkou intertemporality (v systematike právneho predpisu vecou úpravy prechodných ustanovení), pri pozitívnej odpovedi na ktorú by sa do ústavnej úpravy zakomponoval retroaktívny prvok (teda prvok zásahu do statusu, už skôr vytvoreného za iných normatívne nastavených podmienok).

151. V nadväznosti na uvedené, ak nedôjde k rozpusteniu národnej rady alebo k zániku mandátu jej poslanca iným ústavou ustanoveným spôsobom, zvolení poslanci vykonávajú svoj mandát po celé svoje volebné obdobie a zasadnutie národnej rady sa skončí až uplynutím (riadneho) volebného obdobia jej poslancov. Na základe čl. 81a ústavy [písm. d) a ostatných písmen jeho taxatívneho výpočtu] a čl. 82 ods. 5 ústavy je teda potrebné vyvodiť záver, že mandát poslanca národnej rady ústavne konformne nezaniká a zasadnutie národnej rady sa ústavne konformne nekončí ani rozhodnutím v referende (ktoré nie je štátnym orgánom, preto priamy konflikt s čl. 2 ods. 2 ústavy nie je prítomný), ale ani vyvolaním takého účinku osobitnou úpravou ústavného zákona pre konkrétny prípad (v takom modelovom prípade, ktorý ústavný súd priamo neposudzuje, nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy prítomný je). Ani v prípade referenda však nie je principiálne prípustné prekročiť hranicu právomoci pri výkone ustanovenej zákonodarnej moci (aj keď nie štátnym orgánom), čo pre štátne orgány patriace do príslušných druhových mocenských sústav platí z dikcie čl. 2 ods. 2 ústavy priamo. Obsahová podstata čl. 2 ods. 2 ústavy (konanie len na základe a v medziach ústavy a spôsobom, ktorý ustanoví zákon) sa teda uplatní pri každom spôsobe výkonu ustanovenej moci, ktorá je (ako bolo už opakovane uvedené) delená (nejde o kompetenčne neobmedzenú štátnu moc podľa čl. 2 ods. 1 ústavy). Naopak, v tomto prípade sa neuplatní čl. 2 ods. 3 ústavy (zjednodušene princíp „čo nie je zakázané, je dovolené“), ktorý je pre občanov a iné subjekty práva univerzálne dostupný, avšak nie v mocenskej („vrchnostenskej“) pozícii (pozri tiež bod 103 odôvodnenia).
152. Rozhodovaním v referende o jednorazovom skrátení konkrétného, už plynúceho volebného obdobia národnej rady by bol na základe týchto záverov založený nesúlad s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy, a to prekročením možnosti riešenia tam upravených otázok nad rámec taxatívneho výpočtu ústavodarcu. Dotknuté prípady, predpokladané označenými ustanoveniami, sú zároveň výlučne ustanovenými výnimkami zo štvorročného volebného obdobia podľa čl. 73 ods. 1 ústavy, ktorý by bol v popísanom prípade porušený súčasne; ako už bolo uvedené, príčinná súvislosť s porušením čl. 2 ods. 2 ústavy je, a to len formálne, prerušená výlučne okolnosťou, že referendum nie je štátnym orgánom.
153. Z hľadiska ústavného nesúladu oba predpokladané postupy na skrátenie jednotlivého volebného obdobia národnej rady (referendum, ústavný zákon) by znamenali porušenie princípu delby moci, obsahovo pokrytého čl. 1 ods. 1 ústavy [pre konflikt s výlučnou pôsobnosťou prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy, ako aj pre rozhodovanie zákonodarnej moci individuálnym právnym aktom].
154. Znamená to, že otázka v referende, ktorá je zameraná na skrátenie aktuálne plynúceho volebného obdobia národnej rady (teda posudzovaná referendová otázka) a na vyhlásenie volieb v časovom kontexte takého skrátenia nie je (z navrhovateľkou v petite jej návrhu označených ustanovení) v súlade s čl. 1 ods. 1 a v spojení s čl. 1 ods. 1 aj s čl. 73 ods. 1, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy. Ide o implicitné obmedzenie nad rámec negatívneho vymedzenia predmetu referenda ustanoveného v čl. 93 ods. 3 ústavy. Zároveň ide o nesúlad s ustanoveniami, ktoré v kontexte vzťahov medzi druhmi ustanovenej štátnej moci, jej inštitúciami a spôsobmi jej výkonu predstavujú súčasť materiálneho jadra ústavy. To platí aj v prieniku s obsahom základných princípov demokratického a právneho štátu, a to v zmysle aktuálne platnej a účinnej ústavnej úpravy (nie bez zásadnej možnosti jej korekcie, ako je uvedené už v bode 143 a v úvahe v nasledujúcom bode).
155. V rozsahu odpovede na otázku, ktorá je predmetom tohto konania, je teda potrebné v priamej vecnej súvislosti doplniť, že princípom právneho štátu, resp. materiálnemu jadru ústavy v jeho interpretačnom vyjadrení, by neodporovala podpora výkonu priamej demokracie

výslovnou ústavnou úpravou možnosti konať referendum o skrátení už plynúceho volebného obdobia poslancov Národnej rady Slovenskej republiky – išlo by o ďalšiu výslovnú výnimku z inak zásadnej povahy generality rozhodovania v referende (rozhodovania zákonodarnou mocou), zodpovedajúcu aktuálne účinnému čl. 93 ods. 1 ústavy. Problém nesúlady predmetu referenda s ústavou spočíva v absencii takej explicitnej úpravy, ktorú nemožno nahradiť použitím čl. 93 ods. 2 ústavy cez prizmu rozhodovania o „inej“ dôležitej otázke verejného záujmu – taká interpretácia je v kontexte predchádzajúcich záverov nesprávna.

156. Rovnako by z uvedených ústavnoprávných hľadísk nebolo neprijateľné vo vzťahu k *ad hoc* rozhodnutiu zákonodarnej moci vykonávanej prostredníctvom národnej rady (teda jej uznesením) vyvolať skrátenie už plynúceho volebného obdobia jej poslancov (a sprostredkované konanie predčasných volieb), ak by však bola najprv ústava doplnená [normatívne, v súlade s jej ustanoveniami čl. 84 ods. 4 a čl. 86 písm. a)] tak, aby uvedenú možnosť pripustila (obdobný model bol použitý pri úprave rušenia amnestií a vo vzťahu k predčasnému ukončeniu parlamentného volebného obdobia je použitý v Českej republike).
157. Najbližšie povahe zastupiteľskej demokracie a reprezentatívneho mandátu poslancov národnej rady sa síce javí zachovanie aktuálneho stavu (čo je v absencii úpravy skrátenia už plynúceho volebného obdobia parlamentných poslancov referendum aj štandardom členských štátov Európskej únie), bariéra materiálneho jadra ústavy však ústavodarcovi nebráni zmeniť súčasne platnú a účinnú ústavnú úpravu, pokiaľ to bude na účel posilnenia demokracie považovať za potrebné alebo vhodné (najmä pre prípad ohrozenia Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu).

III.4. K súlade predmetu referenda s čl. 93 ods. 3 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 ústavy:

158. Ústavný súd v už spomínanom rozhodnutí vo veci II. ÚS 153/2013 rozhodol, že občania v zásade nie sú nositeľmi subjektívneho práva na ústavou zaručenú dĺžku mandátu nimi zvolených poslancov národnej rady, resp. že ich právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy sa účasťou na voľbách do národnej rady vyčerpáva (pozri bod 29 odôvodnenia daného rozhodnutia). V súlade s tým ústavný súd uzatvára, že predmet referenda sa bezprostredne nedotýka čl. 30 ods. 1 ústavy.
159. V tejto súvislosti ústavný súd odkazuje aj na argumentáciu navrhovateľky uvedenú v bode 21 odôvodnenia tohto nálezu, t. j. že samotná ústava predpokladá za určitých okolností predčasné ukončenie volebného obdobia národnej rady. K tejto argumentácii dodáva, že pravidelnosť volieb má slúžiť na obnovovanie legitimity národnej rady, preto je zmyslom štvorročného volebného obdobia národnej rady podľa čl. 73 ods. 1 ústavy poslanecký mandát časovo obmedziť, nie zabezpečiť. Tieto argumenty podporujú už uvedený záver o neexistencii základného politického práva voličov, aby nimi zvolení poslanci národnej rady zastávali svoj mandát po celé ústavou predpísané volebné obdobie.
160. Práve takto je potrebné chápať právne účinky volieb do národnej rady v zmysle rozhodnutia ústavného súdu vo veci II. ÚS 48/97, t. j. že voľbami, resp. zvolením poslancov sa vyčerpáva základné právo voliť s tým, že zvolení poslanci budú svoj mandát zastávať najdlhšie po dobu štyroch rokov.
161. Ústavný súd tiež nepovažuje za správnu úvahu navrhovateľky v tom zmysle, že realizáciou volebného práva v predčasných voľbách na základe referenda by došlo k zásahu do už realizovaného volebného práva v predchádzajúcich riadnych voľbách. V oboch voľbách by totiž išlo o výkon totožného práva.
162. Ústavný súd konštatuje, že ani časťou realizáciou volebného práva sa nemôže popierať jeho podstata, pokiaľ je toto právo všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním (čl. 30 ods. 3 ústavy).
163. Inými slovami, ak by samotné predčasné voľby prebehli v súlade s ústavou, nebolo by možné konštatovať, že ich realizáciou by došlo k zníženiu existujúceho štandardu práva voliť do

národnej rady (pozri bod 39 rozhodnutia ústavného súdu vo veci PL. ÚS 24/2014).

164. Podstatou protiústavnosti predmetu referenda je tak už konštatovaný rozpor s čl. 1 ods. 1 ústavy, nie s právom voliť do národnej rady. Ústavný súd preto považoval pochybnosti navrhovateľky o súlade predmetu referenda s ústavou v tejto časti návrhu za nedôvodné.

III.5. K súladu predmetu referenda s čl. 93 ods. 3 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 4 ústavy:

165. Z bodov 21 a 22 odôvodnenia tohto nálezu vyplýva, že navrhovateľka ako dôvod možnej protiústavnosti predmetu referenda uvádzala aj porušenie práva poslancov národnej rady na zastávanie ich funkcie, hoci v tejto súvislosti v návrhu na začatie konania neuviedla ako referenčnú normu čl. 30 ods. 4 ústavy.
166. Z predmetného článku ústavy vyplýva právo občanov uchádzať sa o funkciu poslanca národnej rady a v prípade zvolenia aj túto funkciu zastávať (pozri napr. II. ÚS 153/2013, bod 32 odôvodnenia). Ide teda o ochranu jednotlivca pred takými zásahmi, ktoré by ho v rozpore s ústavou zbavili možnosti vykonávať riadne získaný poslanecký mandát. Na rozdiel od čl. 30 ods. 1 ústavy preto predmet referenda má s čl. 30 ods. 4 ústavy bezprostredný súvis.
167. Vzhľadom na tento bezprostredný súvis ústavný súd v súlade s čl. 125b, čl. 95 ods. 2 a čl. 93 ods. 3 ústavy musí rozhodnúť aj o tom, či predmet referenda neznižuje štandard ochrany základného politického práva vyplývajúceho z čl. 30 ods. 4 ústavy (aj tu pozri bod 39 rozhodnutia ústavného súdu vo veci PL. ÚS 24/2014).
168. Cieľom referenda je skrátenie ústavou zavedenej dĺžky volebného obdobia poslancov národnej rady, ktoré je v zmysle čl. 73 ods. 1 ústavy štvorročné. Predmet referenda by však v prípade jeho úspechu tento cieľ naplňoval ústavne nedovoleným spôsobom, a to suspendovaním (prelomením) ústavnej úpravy trvania volebného obdobia výlučne pre konkrétny prípad, teda v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy (body 134, 135 a 152 odôvodnenia tohto nálezu). Zásahu do základného práva dotknutých poslancov národnej rady zastávať po zvolení verejnú volenú funkciu poslanca za podmienok ustanovených ústavou by preto v danom prípade chýbal ústavno-konformný právny základ.
169. V dôsledku uvedených skutočností predmet referenda znižuje štandard ochrany základného politického práva garantovaného čl. 30 ods. 4 ústavy, preto je zároveň v nesúlade s čl. 93 ods. 3 ústavy.

III.6. K súladu predmetu referenda s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 2 a čl. 98 ods. 2 ústavy:

170. Posudzovaný predmet referenda sa podľa názoru ústavného súdu nedostáva do nesúladu s čl. 2 ods. 1 ústavy, keďže princíp suverenity ľudu nepopiera. Absencia nesúladu s čl. 2 ods. 1 ústavy vyplýva predovšetkým z bodov 139 a 140 odôvodnenia. Ústavný súd nevyslovil ani nesúlad predmetu referenda s čl. 2 ods. 2 ústavy, a to aj napriek konštatovaniu v bode 103 odôvodnenia, keďže predmetné ustanovenie ústavy upravuje *stricto sensu* konanie štátnych orgánov (pozri tiež bod 152 odôvodnenia) a pre naplnenie účelu tohto konania postačuje vyslovenie nesúladu predmetu referenda s čl. 1 ods. 1 ústavy a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 73 ods. 1, 81a, čl. 82 ods. 5 a 93 ods. 3 ústavy.
171. Ako už ústavný súd uviedol v bode 159 odôvodnenia tohto nálezu, vymedzenie volebného obdobia mandát poslancov národnej rady časovo obmedzuje, nie zabezpečuje, čoho prejavom je aj čl. 30 ods. 2 ústavy. V zmysle tohto článku sa totiž voľby majú konať v takých lehotách, aby pravidelné volebné obdobia neboli prekročené. Uvedený ústavný článok teda počíta s tým, že voľby do národnej rady sa môžu uskutočniť aj pred uplynutím štvorročného volebného obdobia uvedeného v čl. 73 ods. 1 ústavy, čo je však obmedzené iba na takú ústavou predpokladanú situáciu (rozpustenie národnej rady). Prelomením čl. 30 ods. 2 ústavy by tak naopak bola situácia, ak by sa voľby do národnej rady mali konať až po uplynutí pravidelného štvorročného volebného obdobia. Vzhľadom na tieto skutočnosti predmet referenda nezasahuje do čl. 30 ods. 2 ústavy. Nie je tak daný bezprostredný súvis

medzi predmetom referenda a čl. 30 ods. 2 ústavy.

172. Predmet referenda nemá priamy súvis ani s čl. 98 ods. 2 ústavy, pretože jeho obsahom je len úprava spôsobu vyhlasovania výsledku referenda (pozri bod 82 odôvodnenia tohto nálezu). Námetka nesúladi predmetu referenda s označeným ustanovením ústavy sa neopiera o uchopiteľný ústavnoprávny základ.
173. Vzhľadom na už uvedené skutočnosti ústavný súd nevyslovil nesúlad predmetu referenda s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 2 a čl. 98 ods. 2 ústavy.

IV.

Záver

174. V rámci rekapitulácie svojich záverov ústavný súd zdôrazňuje, že forma vlády v Slovenskej republike má charakter zastupiteľskej demokracie s prvkami demokracie priamej. V referende ide o priamy výkon zákonodarnej moci občanmi, ktorý je rovnocenný s výkonom zákonodarnej moci prostredníctvom volených zástupcov v Národnej rade Slovenskej republiky.
175. Platne prijatý výsledok referenda je priamo záväzný, má silu ústavného zákona a možno ho zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 ústavy.
176. Aj priamy výkon štátnej moci občanmi v referende musí v záujme zachovania právneho štátu podliehať obmedzeniam vyplývajúcim z ústavy, inak by nebolo možné účinne brániť slobodu a dôstojnosť jednotlivcov pred zneužitím moci, čím by sa poprel zmysel a účel ústavy.
177. Ochranou pred takými zmenami ústavy prijatými v referende, ktoré by mohli viesť k zmene charakteru ústavného systému Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu, je existencia materiálneho jadra ústavy tvoreného najdôležitejšími ústavnými hodnotami, medzi ktoré patria tak základné práva a slobody, ako aj princípy právneho štátu.
178. Pri posudzovaní súladu predmetu referenda s ústavou preto ústavný súd skúma, či predmet referenda materiálne jadro ústavy nenarúša s ústavnou intenzitou.
179. Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnych noriem (generality práva), prostredníctvom ktorého sa chráni ústavná delba moci a jeho dodržiavaním sa predchádza svojvôli pri správe verejných vecí a rozhodovaní o slobode jednotlivcov.
180. Sporný predmet referenda je v rozpore s princípom generality práva, pretože so silou ústavného zákona by v jednom konkrétnom prípade obchádzal ústavou zakotvené pravidlá týkajúce sa tvorby a fungovania národnej rady ako ústavodarného a zákonodarného orgánu. Zároveň by porušil aj v súčasnej ústave zakotvený spôsob delby štátnej moci.
181. Došlo by tým k prelomeniu ústavy, avšak bez toho, aby to bolo v záujme riadneho chodu ústavných orgánov. Pripustením konania referenda by síce došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci, inak povedané k realizácii demokratického princípu; na druhej strane by tým však došlo k úplnému popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou princípu právneho štátu.
182. Demokratický princíp a princíp právneho štátu sú podľa ústavy v zásade rovnocenné. Realizácia referenda by v danom prípade bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy princíp právneho štátu poprela. Pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním sporného referenda by umožnilo ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu. Tým by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám ústavného systému spochybňujúcim jeho základné hodnoty.
183. Z aktuálneho stavu ústavnej úpravy rezultujú v rovine širšieho zovšeobecnenia tieto závery:
- 183.1. Výsledkom výkonu ustanovenej, ústavou v piatej hlave definovanej zákonodarnej moci (ústavným zákonom, zákonom alebo rozhodnutím v referende) nie je možné pre konkrétny prípad zasahovať do výkonu ústavou založenej pôsobnosti orgánu verejnej moci, ktorá spočíva vo vydávaní individuálnych právnych aktov (rozhodovaní na základe právneho predpisu pre konkrétny prípad). Taká zmena (odňatie rozhodovania dotknutému orgánu, zverenie rozhodovania inému orgánu alebo rozšírenie oprávnenia na rozhodovanie aj mimo doterajšieho subjektu pôsobnosti) je pri rešpektovaní podstaty ústavou predpokladanej delby moci možná len normatívne, teda zmenou

právneho predpisu a pre všetky prípady patriace do kategórie predpokladanej legislatívnou zmenou, ktoré nastanú v období po nadobudnutí jej účinnosti.

- 183.2. Bez ustanovenia ústavy s povahou normatívnej úpravy oprávňujúcej na ďalej uvedený postup (ktoré nie je súčasťou jej platného a účinného znenia) nie je možné rozhodnutím v referende ani osobitným ústavným zákonom zmeniť pre jednotlivý prípad ústavou kogentne ustanovené a periodicky sa opakujúce funkčné obdobie orgánu verejnej moci alebo takým spôsobom ukončiť jeho činnosť v aktuálnom personálnom obsadení, legálne viazanom na už plynúce funkčné obdobie.

V.

Účinky nálezu

184. Podľa § 108 ods. 2 zákona o ústavnom súde nález ústavného súdu je právoplatný odo dňa jeho vyhlásenia v zbierke zákonov.
185. Podľa čl. 125b ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 95 ods. 1, nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť.
186. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanoviská, ktoré sa týkajú výroku a odôvodnenia rozhodnutia, sudkyňa Jana Laššáková, sudca Miroslav Duriš a sudca Peter Straka.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 7. júla 2021

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2021

Odlišné stanovisko sudcu Miroslava Duriša k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021

(o súlade predmetu referenda s Ústavou Slovenskej republiky)

1. Podľa § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripájam odlišné stanovisko k výroku a časti odôvodnenia nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (ďalej len „disentovaný nálež“), ktorým ústavný súd rozhodol o návrhu prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) o súlade predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov doručenej prezidentke Slovenskej republiky 3. mája 2021, s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 2, čl. 73 ods. 2, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 Ústavy Slovenskej republiky, čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 2 ods. 2, čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5, čl. 93 ods. 3 a čl. 98 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky za účasti petičného výboru zastúpeného Ervínom Erdélyim, Buzalkova 13, Bratislava, tak, že «Predmet referenda s otázkou v znení: „*Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?*“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5 a čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky».

2. V úvodnej časti svojho odlišného stanoviska považujem najskôr za potrebné zdôrazniť, že rozhodovanie o navonok jednoducho vyznievajúcej referendovej otázke bolo nesmierne ťažké aj z toho pohľadu, že väčšina pléna v prvej polovici odôvodnenia nálezu dôrazne akcentuje na demokratické princípy právneho štátu, materiálne jadro ústavy, silu priamej demokracie premietnutej do jej prostriedku, ktorým referendum je, na druhej strane však vyúsťujúce závery odôvodnenia a jeho výrok s touto kvalitne spracovanou a vysvetlenou prvou časťou odôvodnenia podľa môjho názoru na škodu veci nekorešpondujú.

3. Aj keď k nálezu uplatňujem odlišné stanovisko, stotožňujem sa s vymedzením právnej sily výsledku referenda, záväznosti výsledku referenda a účinkov výsledku referenda. Rovnako tak súhlasím s posúdením vzťahu predmetu referenda k čl. 30 ods. 1 a 2 a čl. 98 ods. 2 ústavy. Tým ale miera môjho stotožnenia s rozhodnutím väčšiny pléna ústavného súdu končí, pretože miera môjho nestotožnenia vysoko prekračuje rozsah, v akom sa s nálezhom stotožňujem.

Uvedomujúc si naliehavosť situácie rozhodovania o takej dôležitej otázke, preto podľa môjho najlepšieho presvedčenia uplatňujem toto odlišné stanovisko, ktoré je v tomto disente zamerané podľa môjho názoru len na najpodstatnejšie a najpálčivejšie časti dissentovaného nálezu.

4. Od 1. júla 2001 došlo k rozšíreniu pôsobnosti ústavného súdu okrem iného aj o konanie o súlade predmetu referenda. Pri súčasnom posúdení súladu predmetu referenda ide v poradí o druhý návrh prezidenta podľa čl. 125b ústavy. Ústavný súd mal možnosť konať o súlade predmetu referenda už v roku 2014 vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014. Ústavný súd nielenže rozhodol o návrhu prezidenta, ale využil toto prvé konanie o súlade predmetu referenda aj na to, aby okrem vyjadrenia sa k referendu a jeho miestu v ústavnom systéme Slovenskej republiky vymedzil aj rozsah svojej pôsobnosti tým, že konštatoval: „*Ústavný súd tak zastáva názor, že požiadavka, aby predmet referenda bol v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi, znamená nevyhnutnosť jeho súladu s tými ustanoveniami ústavy, prípadne ústavných zákonov, ktoré ustanovujú kogentné požiadavky týkajúce sa samotného predmetu referenda, nie iných stránok referenda.*“ (PL. ÚS 24/2014).

5. Ústavný súd sa pri posúdení tohto aktuálneho súladu predmetu referenda ale neriadil závermi z prvého rozhodnutia o súlade predmetu referenda, ktoré zvýraznilo „*potrebu zdržanlivosti a prirodzeného sudcovského sebaobmedzenia pri prípadnom autoritatívnom zásahu do procesu vyhlasovania referenda*“, pretože „*postoj ústavného súdu k využívaniu kompetencie podľa čl. 125b ústavy musí byť veľmi opatrný*“ (PL. ÚS 24/2014), a preto sa domnievam, že disentaný nález nielenže nie je prejavom sudcovského sebaobmedzenia, ale výrok o nesúlade napadnutého predmetu referenda vzhľadom na jeho znenie odôvodňuje spôsobom, ktorý prekračuje všetky doterajšie prístupy k chápaniu referenda v ústavnom systéme Slovenskej republiky, a to bez súvisiacej zmeny ústavnej úpravy.

6. Pri posudzovaní referenda z hľadiska formy vlády Slovenskej republiky síce môžem súhlasiť s názorom, že forma vlády Slovenskej republiky je zastupiteľská s prvkami priamej demokracie, ale očakával by som zásadnejšie vymedzenie voči argumentácii navrhovateľky, ktoré zjednodušeným pohľadom na formu vlády Slovenskej republiky zakladá napätie medzi jej zastupiteľským a priamym charakterom. Prvky priamej demokracie nepredstavujú len doplnok zastupiteľskej demokracie, ale jej plnohodnotného partnera, čo v konečnom dôsledku väčšina pléna cez prizmu rovnosti síce konštatuje, ale v ďalšom hodnotení v prospech zastupiteľskej demokracie zároveň aj kontroverznými závermi potláča.

7. Navrhovateľka namietala súlad referenda s princípmi zastupiteľskej demokracie. Demokratická podstata a demokratická povaha Slovenskej republiky vyplýva z čl. 1 ods. 1 ústavy. Medzi princípy, ktoré napĺňajú demokratickú podstatu Slovenskej republiky, patria najmä princíp suverenity (zvrchovanosti) ľudu, resp. princíp demokracie či princíp (demokratickej) legitimacy (PL. ÚS 7/2017). Demokratická podstata Slovenskej republiky je vyjadrená osobitne v čl. 2 ods. 1 ústavy, v ktorom je výslovne premietnutý princíp suverenity ľudu vyjadrujúci nielen zdroj štátnej moci, ale aj základné štátoprávne vymedzenie jej výkonu. Občania vykonávajú štátnu moc prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Ústava v čl. 2 ods. 1 pri výkone štátnej moci používa vylučovaciu spojku „*alebo*“, čo znamená, že výkon štátnej moci prostredníctvom svojich volených zástupcov a aj výkon štátnej moci priamo občanmi sú samostatné spôsoby výkonu štátnej moci a predstavujú popri sebe dva základné spôsoby jej výkonu.

8. Priama demokracia a jej nástroje nestoja proti zastupiteľskej demokracii, nepredstavujú jej odstránenie a ani jej konkurenciu. V modernej spoločnosti sa celkom prirodzene vykonáva štátna moc na bežnej báze nástrojmi zastupiteľskej demokracie a táto predstavuje každodenný spôsob rozhodovania o spoločenských záležitostiach a každodenný výkon štátnej moci. Občanom ale aj v takejto situácii naďalej zostáva zachovaná možnosť vykonať svoju moc aj priamo, pričom z prísnych ústavných podmienok vyhlásenia referenda (čl. 93, čl. 95 ods. 1, čl. 99 ods. 2 ústavy) a platnosti jeho výsledkov (čl. 98 ods. 1 ústavy) je zrejmé, že nikdy nepôjde o bežný či každodenný spôsob výkonu štátnej moci. Priamu a zastupiteľskú demokraciu nie je možné vnímať binárne ako možnosť používať pri výkone moci iba nástroje priamej demokracie alebo iba nástroje zastupiteľskej demokracie. Bez vysokej miery zjednodušenia a zovšeobecnenia nie je možné ani hovoriť o štátoch s formou vlády založenej na priamej demokracii a o štátoch s formou vlády založenou na zastupiteľskej demokracii, ako to robí navrhovateľka (bod 28 návrhu), pretože takýto jednoznačný stav by bolo možné nájsť v nejakom štáte len veľmi ťažko, ale určite nie v Slovenskej republike.

9. Napríklad v prípade slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi ústava predpokladá rozhodovanie Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) ústavným zákonom ako nástrojom zastupiteľskej demokracie, ako aj referendum ako nástrojom priamej demokracie, pretože o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom, ktorý sa potvrdí referendum. Ide o prípad, keď ústava priamo vyžaduje spolupôsobenie zastupiteľskej demokracie a priamej demokracie. O všetkých ostatných veciach rozhodujú orgány zastupiteľskej demokracie. Ak ale ide o inú dôležitú otázku verejného záujmu (čl. 93 ods. 2 ústavy), ktorou nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet (čl. 93 ods. 3 ústavy), ústava umožňuje, aby o nich rozhodli priamo občania, aj keď by inak podliehali regulačnej právomoci orgánov zastupiteľskej demokracie. V situácii predpokladanej čl. 93 ods. 2 a 3 ústavy získavajú mimoriadnu prednosť práve prvky priamej demokracie a orgány zastupiteľskej demokracie (národná rada) im v prípade platného výsledku referenda ustupujú podľa ústavného textu po dobu minimálne troch rokov od jeho účinnosti.

10. Občania sami uznávajú svoje obmedzenie pri výkone priamej zákonodarnej moci ústavou. Práve z čl. 93 ods. 3 ústavy vyplýva vecné obmedzenie priamej zákonodarnej moci občanov. Takéto obmedzenie nie je v ústave na inom mieste a nie je potrebné ho ani inde hľadať. Na podporu svojho inak správneho úsudku ale väčšina pléna ústavného súdu použila odkaz na bod 60.2 odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014. Tento odkaz považujem nielenže za vecne nesprávny, ale aj nekorektný, pretože navodzuje dojem, ako keby ústavný súd v zásadnej veci prieskumu súladu ústavného zákona s ústavou riešil priamy výkon zákonodarnej moci. Práve naopak, predmetom uvedeného nálezu bol výkon ústavodarnej moci národnou radou. Tým „suverénom“ v bode 60.2 odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014 nie je ľud, resp. občania, ale parlament konajúci ako ústavodarca. Zo znenia tohto bodu, jeho zmyslu, kontextu, ale napokon aj zo znenia citácie z Hartovho „Pojmu práva“ je úplne jednoznačné, že ústavný súd vyjadril požiadavku na sebaobmedzenie parlamentného ústavodarcu, a to práve preto, lebo je orgánom moci ustanovenej, konštituovanej a aj keď koná ako jediný ústavodarný orgán, vykonáva iba a len odvodenú, ustanovenú, konštituovanú ústavodarnú moc.

11. Ak občania rozhodujú v referende, vykonávajú priamo zákonodarnú moc. Predmetom ich výkonu nie je výkonná moc a ani súdna moc, ale rozhodujú o otázke, ktorá je vyhradená zákonodarnej moci. Občania v referende vykonávajú zákonodarnú moc priamo, čo znamená, že nevytvárajú pre jej výkon žiaden orgán ani inštitúciu a ani neprenášajú jej výkon na nejaký orgán. V tom prípade by už išlo o nepriamy výkon zákonodarnej moci.

12. Zákonodarná moc pochádza od občanov a zostáva im zachovaná počas celej doby platnosti ústavy v rovnakom rozsahu, ako ňou disponovali v momente, keď sa prostredníctvom svojich volených zástupcov uzniesli na ústave. Pôvodná, ustanovujúca, konštitutívna moc ľudu či občanov nie jednorazová, ona sa prijatím ústavy prostredníctvom zástupcov občanov nevyčerpala ani nevyprázdnila, nezanikla a ani sa nestratila. Občania svojou pôvodnou ustanovujúcou mocou disponujú stále, má ale latentný charakter až do momentu, kým ju občania nevykonajú. V opačnom prípade by potom bol čl. 2 ods. 1 ústavy v rozsahu slov „*Štátna moc pochádza od občanov*“ už v momente prijatia ústavy obsoletný, pretože by sa týmto momentom nezvratne naplnil. Ak má ale pôvod moci od občanov trvať počas celej existencie Slovenskej republiky ako demokratického štátu, čo ústava predpokladá, musia mať občania možnosť svoju pôvodnú moc aj vykonávať. Princíp suverenity ľudu, ktorý napokon sám ústavný súd zaradil medzi princípy demokratického a právneho štátu (PL. ÚS 7/2017), sa prijatím ústavy ani nestratil a ani netransformoval na suverenitu demokratického a právneho štátu, ako to uvádza bod 139 odôvodnenia disentanovaného nálezu, práve naopak, princíp suverenity ľudu vytvára obsahovú náplň demokratického a právneho štátu vrátane jeho suverénneho, zvrchovaného postavenia, v ktorom sa moc neodvodzuje z iného zdroja, ale iba od vlastných občanov.

13. Občania vykonávajú zákonodarnú moc buď priamo, teda bez toho, aby na tento výkon potrebovali ustanoviť nejaký orgán alebo inštitúciu, alebo ju vykonávajú tak, že prostredníctvom slobodných volieb vytvoria, ustanovia svojich dočasných volených zástupcov na zastupiteľský výkon moci a prepožičajú im dočasne legitimitu na výkon štátnej moci. Národná rada preto predstavuje ustanovenú, konštituovanú moc, pretože sama od seba alebo zo seba nemá legitímny, demokratický mandát na výkon zákonodarnej moci. Ten jej vytvoria, konštituuju a dočasne odovzdajú občania slobodnými voľbami.

To ale neplatí v prípade priameho výkonu zákonodarnej moci občanmi: „... občania svoju originálnu právomoc môžu realizovať podľa ústavy tak, že o vyhlásenie referenda požiada na základe petície aspoň 350 000 občanov...“ (PL. ÚS 42/95). Občania v referende vykonávajú originálnu moc. Priamy výkon zákonodarnej moci občanov v referende nepredstavuje moc ustanovenú či konštituovanú, ale originálnu ustanovujúcu, konštituuujúcu moc. Občania preto na výkon svojej moci nepotrebujú od nikoho žiadny mandát a žiadnu legitimitu, tú majú sami zo seba, čím je ich moc primárna, neodvodená a stále ustanovujúca.

Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 42/95 už v minulosti judikoval: „*Naplnenie princípu suverenity ľudu preto neznamena len možnosť občanov voliť svojich zástupcov, a tým vytvárať orgány zastupiteľskej demokracie, ale naplnením princípu suverenity ľudu je aj skutočnosť, že po voľbách zastupiteľských orgánov zostáva občanom ako nositeľovi primárnej originálnej moci právo rozhodovať o niektorých zásadných otázkach týkajúcich sa verejného záujmu priamo v referende, nezávisle na parlamente, a tým vykonávať svoju primárnu, neodvodenú moc.*“ Ústavná úprava referenda nebola od roku 1993 zmenená, nie je preto dôvod sa týmto

názorom našich predchodcov neriadiť. Uvedený záver okrem iného potvrdzuje argumentačnú nesprávnosť disentanovaného nálezu v otázkach deľby moci vo vzťahu k jej originárnemu pôvodcovi.

14. Uvedené ale neznamená, že je ustanovujúca, konštitutívna moc občanov v referende neobmedzená alebo absolútna. Občania sa sami zaviazali a obmedzili ústavou, a to priamo v jej čl. 93. Ústavný súd v uznesení sp. zn. I. ÚS 36/00, ktorým argumentuje aj väčšina pléna v bode 104 odôvodnenia, jasne stanovil, že *„Ak ústava na jednej strane priznáva občanom právo rozhodovať o niektorých zásadných otázkach týkajúcich sa verejného záujmu priamo v referende (čl. 93 ods. 2), na druhej strane toto ich právo zároveň obmedzuje tak, že vyslovuje zákaz, aby niektoré otázky, tak ako napr. otázky základných práv a slobôd, boli predmetom referenda (čl. 93 ods. 3), resp. zakazuje referendum o tej istej veci opakovať do uplynutia troch rokov od jeho vykonania (čl. 99 ods. 2). Teda základné právo občanov na výkon štátnej moci formou referenda nie je absolútnej povahy, vzniká a realizuje sa iba v rámci podmienok ustanovených ústavou (mutatis mutandis, I. ÚS 22/00).“*.

15. Opakovane preto zdôrazňujem, že limitom referenda je čl. 93 ods. 3 ústavy. Väčšina pléna vyvodila, že toto ustanovenie je určené na ochranu materiálneho jadra ústavy. V rozsahu, v akom limituje referendum vo vzťahu k základným právam a slobodám, nepochybne áno. V rozsahu, v akom limituje referendum vo vzťahu k daniam, odvodom a štátnemu rozpočtu, už menej. Keďže ale ide o jedno formálne nedeliteľné ustanovenie ústavy, možno ho do ochrany materiálneho jadra ústavy vtiahnuť celé.

16. K materiálnemu jadru ústavy je potrebné pristupovať nielen citlivo, ale aj s vysokou dávkou pokory. Bol to práve ústavný súd, ktorý materiálne jadro ústavy zadefinoval a vymedzil. Materiálne jadro ústavy má implicitný charakter, ale bola to práve rozhodovacia činnosť ústavného súdu, ktorou tento dal tomuto jadru jasné kontúry. V najucelenejšej podobe vymedzil princípy demokratického a právneho štátu v náleze sp. zn. PL. ÚS 7/2017 (s. 107 – 108) a vyslovil, že *„Ak je určitá objektívna hodnota explicitne vyjadrená v ústave, alebo ju možno z ústavy implicitne vyvodiť, nadobúda charakter ústavnej hodnoty, ktorá požíva najvyššiu, t. j. ústavnú ochranu. Nositeľmi ústavných hodnôt sú ústavné princípy, ktoré možno charakterizovať ako regulatívne právne idey, ktoré svojim všeobecným normatívnym pôsobením vytvárajú normatívny základ nielen ústavy, ale aj celého právneho poriadku.“*. Ústavný súd je „tvorca“ materiálneho jadra ústavy a mal by k nemu tak aj pristupovať.

Ústavný súd ale nie je iba akademický tvorca materiálneho jadra ústavy, ale je to súčasne orgán, ktorý materiálne jadro ústavy použil v doteraz najintenzívnejšej miere. V zásadnom rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/2014 rozhodol o neústavnosti ústavného zákona práve a jedine na základe toho, že svoje rozhodnutie oprel o materiálne jadro ústavy. Toto rozhodnutie bolo mimoriadne a výnimočné práve tak, ako bola mimoriadna a výnimočná aj situácia, v ktorej ústavný súd rozhodoval. Posudzoval totiž zásah do materiálneho jadra ústavy v rozsahu takého zásahu do nezávislosti súdnictva a princípu deľby moci, ktorý bol zásahom trvalým. Neústavným ústavným zákonom č. 161/2014 Z. z. vtedy vytvoril ústavodarca pravidelný generálny mechanizmus posudzovania predpokladov sudcovskej spôsobilosti, ktorý zasahoval do materiálneho jadra ústavy. Nešlo (len) o jednorazové opatrenie alebo jednorazový akt. Intenzita zásahu bola trvalá a plynutím času by sa neznižila a ani neuplynula.

16.1. Ústavný súd svoje rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 21/2014 oprel o čl. 124 ústavy, z ktorého vyvodil *ultima ratio* svoju právomoc rozhodnúť aj bez výslovnej opory v čl. 125 ústavy. Použitie čl. 124 ústavy na rozhodnutie ústavného súdu v tomto konaní podľa čl. 125b ústavy ale neobstojí, pretože konanie o súlade predmetu referenda má jasný ústavný a zákonný základ a ústavný súd nie je vystavený potrebe vyvodzovať svoju právomoc z čl. 124 alebo iného ustanovenia ústavy. Navyše, v náleze vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014 ústavný súd aj predmet konania o súlade predmetu referenda spresnil tak, že „*Právomoc ústavného súdu sa koncentruje výlučne na súlad predmetu referenda s ústavou a ústavnými zákonmi, teda na obsahovú stránku referenda tvorenú referendovými otázkami... Ústavný súd tak zastáva názor, že požiadavka, aby predmet referenda bol v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi, znamená nevyhnutnosť jeho súladu s tými ustanoveniami ústavy, prípadne ústavných zákonov, ktoré ustanovujú kogentné požiadavky týkajúce sa samotného predmetu referenda, nie iných stránok referenda. K takým ustanoveniam v súčasnom ústavnom poriadku Slovenskej republiky patria čl. 93, ako aj čl. 99 ods. 2 ústavy.*“.

16.2. Použitie materiálneho jadra ústavy vyžaduje vysokú mieru citu. Tá je požadovaná práve preto, lebo materiálne jadro ústavy je tvorené niekoľkými (ak nie priamo mnohými) princípmi demokratického a právneho štátu. Jedným z nich je aj princíp proporcionality (PL. ÚS 7/2017). Proporcionality je potrebné vyhodnotiť a povážiť na lekárnických váhach aj vtedy, ak sa poskytuje ochrana pred zásahom do niektorého z princípov materiálneho jadra ústavy. Snaha o ochranu princípu materiálneho jadra ústavy skutočne nemôže viesť k rovnako intenzívnemu alebo ešte intenzívnejšiemu zásahu do iného princípu materiálneho jadra ústavy.

16.3. Na princíp proporcionality väčšina pléna ústavného súdu akoby v tomto prípade zabudla a nebrala naň ohľad. Chrániač nadmerne princíp generality právnych noriem, zasiahla do princípu suverenity ľudu v intenzite, ktorá v posudzovanej veci tento pre ňu základný princíp v zásade úplne poprela.

17. Kľúčový argument väčšiny pléna ústavného súdu na vyslovenie nesúladu predmetu referenda s čl. 1 ods. 1 ústavy je zásah do princípu generality právnych noriem ako princípu demokratického a právneho štátu.

17.1. Nespochybňujem, že všeobecnosť právnej normy je princípom právneho štátu a ústavný súd to opakovanne už aj vyslovil. Napokon v odôvodnení disentaného nálezu je uvedených niekoľko nálezov ústavného súdu, v ktorých sa tomuto princípu venoval. Všetky však majú spoločné dve veci: (i) týkajú sa zákonov alebo ústavných zákonov alebo iných aktov národnej rady a (ii) ani jeden sa netýkal predmetu referenda.

17.2. Skutočnosť, že národná rada sa v rámci zákonodarnej moci uznáva na ústavných zákonoch a na zákonoch ako normatívnych právnych aktoch, nie je určujúcou pre formu platného výsledku referenda. Je to prameň práva zákonodarnej moci, ktorým je rozhodnutie o otázke („*Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.*“), pričom skutočnosť, že ústava používa výraz „rozhodnúť“, neznamená automaticky individuálne rozhodnutie súdne alebo administratívne. V prípade referenda ide o rozhodnutie občanov v zmysle konečného záväzného vyriešenia dôležitej otázky verejného záujmu „iným právnym aktom“ ústavnej právnej sily. S pojmom „iný právny akt“ okrem iného pracuje aj

zákon č. 400/2015 Z. z. z 18. novembra 2015 o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktorý v § 12 ods. 1 okrem iného uvádza, že «V zbierke zákonov sa uverejnením vyhlasujú a) právne predpisy, b) iné právne akty podľa § 13 (ďalej len „iný akt“) a c) akty medzinárodného práva podľa § 20. Inými aktami, ktoré sa vyhlasujú v zbierke zákonov, sú okrem iného aj „návrhy prijaté v referende“» [§ 13 písm. b) citovaného zákona].

17.3. Ústavný súd v konaní o súlade predmetu referenda podľa čl. 125b ústavy skúma predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť. Ústavný súd v tomto konaní neskúma a neposudzuje súlad platného výsledku referenda s ústavou, resp. s princípmi demokratického a právneho štátu v materiálnom jadre ústavy. Pochybnosť o súlade s ústavou musí byť preskúmaná vo vzťahu k predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť, a nie aj vo vzťahu k jeho platnému výsledku. V tejto časti (vo vzťahu k výsledku) podľa môjho názoru posudzovala väčšina pléna návrh prezidentky nad požadovaný rámec.

17.4. Predmet fakultatívneho referenda je ústavou vymedzený ako iná dôležitá otázka verejného záujmu (čl. 93 ods. 2). Základom je teda otázka. Na túto otázku kladie ústava nároky, ktoré sú výslovne uvedené v čl. 93 ods. 2 a 3. Otázka ako základ predmetu referenda môže mať rozličný charakter, pričom je nesporné, že sa môže vzťahovať na záležitosť, ktorá je všeobecná v tom, že sa vzťahuje na neurčitý počet prípadov rovnakého druhu, ale môže byť aj konkrétna vzťahujúca sa na jednu presnú záležitosť. Je to ale ústavne irelevantné, pretože jediné ústavne významné je posúdenie toho, či ide o dôležitú otázku verejného záujmu. Generálny charakter otázky z nej ale za žiadnych okolností nerobí dôležitú otázku verejného záujmu a, naopak, otázka týkajúca sa konkrétnej záležitosti môže mať dôležitý charakter verejného záujmu.

17.5. Vyžadovanie legislatívnej kategórie všeobecnosti predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť, by znamenalo, že predmetom referenda musí byť „len“ otázka, obsahom ktorej by musela byť právna norma. To ale samotná ústava nevyžaduje a nevyvažuje to ani okolnosť, že sa výsledok referenda vyhlási vo forme zákona v zbierke zákonov, pretože samotné vyhlásenie výsledku súvis so skúmaním predmetu referenda nemá.

17.6. Zastávam názor, že skúmanie a posudzovanie princípu generality vo vzťahu k výsledku platného referenda (bod 126 odôvodnenia nálezu) je už prekročením pomyslenej hranice právomoci ústavného súdu v tomto konaní, pretože v konaní o súlade predmetu referenda sa neposudzuje ústavnosť výsledku platného referenda. Konanie podľa čl. 125b ústavy má preventívny charakter, jeho úlohou je zabránenie konaniu takého referenda, ktoré sa má vyhlásiť, ktorého predmet by bol v nesúlade s ústavou alebo ústavným zákonom. Relevantné je preto skúmať iba predmet referenda, a nie ústavnosť jeho platného výsledku. Pre posúdenie predmetu referenda (čo je úlohou tohto konania) je preto dôležité posúdenie jeho súladu s čl. 93 ústavy.

17.7. V posudzovanej veci predmetom referenda nebol návrh právneho predpisu, a to ani ako súčasť znenia otázky a ani v prílohe otázky. Nešlo preto o návrh formálnej zmeny alebo doplnenia ústavy návrhom ústavného zákona, ktorým sa skracuje volebné obdobie národnej rady, ktorý by bol predmetom referenda. Predmetom referenda nebola ani požiadavka (resp. príkaz) na poslancov národnej rady, aby taký ústavný zákon schválili. V disentanovom náleze

sa uvádza, že „referendom možno ústavu aj meniť“ (bod 137 odôvodnenia), s čím sa síce bytostne stotožňujem, ale súčasne je v tomto náleze aj zmienka o tom, že ústavný súd vníma rozpor vo vlastnej judikatúre k možnosti občanov referendom priamo meniť ústavu. Tento rozpor je síce týmto nálezom prekonaný a vyriešený v prospech tejto možnosti, ale trval v čase prípravy predmetu referenda. Tento rozpor mohol mať vplyv na formulovanie samotnej otázky a nemôže ísť preto na úkor posúdenia súladu predmetu referenda. Aj z týchto dôvodov by som preferoval v tomto prípade viac zdržanlivosti.

Predmetom referenda bolo rozhodnutie o skrátení volebného obdobia národnej rady ako výkon priamej, ustanovujúcej štátnej moci občanmi.

17.8. Ak by otázka tvoriaca predmet prešla testom ústavnosti vo vzťahu k čl. 93 ods. 2 a 3 ústavy, tak práve skúmanie a posudzovanie ďalších ústavou nepredpokladaných požiadaviek (vzťahujúcich sa navyše na výsledok platného referenda) predstavuje samo osebe zásah do princípov demokratického a právneho štátu.

17.9. Princíp všeobecnosti právnej normy je potrebné chápať v spojení so všeobecnejším princípom del'by moci. Na zabezpečenie a ochranu del'by moci a osobitne jej ďalšieho parciálneho princípu nezávislosti súdnej moci slúži práve aj princíp všeobecnosti právnej normy. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 27/09 vo veci *Melčák*, z ktorého aj väčšina pléna ústavného súdu čerpala, to Ústavný súd Českej republiky vyjadril úplne presne a jasne: „*Argumenty ve prospěch obecnosti zákona tudíž jsou dělba moci, rovnost a právo na vlastního, nezávislého soudce a vyloučení svévole (libovůle) při uskutečňování veřejné moci.*“

V prípade posudzovaného predmetu referenda bolo potrebné posúdiť, či predstavuje taký spôsob skončenia volebného obdobia národnej rady, ktorý by predstavoval zásah do súdnej moci, a to v porovnaní so situáciou, ak by došlo k uplynutiu volebného obdobia alebo rozpustenia národnej rady prezidentom. Vtedy by bolo možné vyvodiť záver o zásahu do princípu del'by moci. K takejto situácii by tu ale nedošlo. Právny poriadok Slovenskej republiky nepozná žiadny prostriedok, ktorým by poslanec mohol uplatniť svoje právo na súde, ak by mu mandát poslanca zanikol uplynutím volebného obdobia národnej rady alebo rozpustením národnej rady. Skončenie volebného obdobia rozhodnutím občanov v referende na základe otázky, ktorá bola jeho predmetom, by na tom nič nezmenilo a žiadne právo na vlastného, nezávislého sudcu by žiadnemu poslancovi neuprelo, pretože takéto právo právny poriadok Slovenskej republiky nepozná.

Iba na ilustráciu neprimeranosti a bezdôvodnosti požiadavky len na normatívnosť predmetu referenda uvádzam, že ak by sa táto požiadavka bola použila v roku 2003, tak by testom ústavnosti nemohla prejsť ani referendová otázka v znení „*Súhlasíte s tým, aby sa SR stala členským štátom EÚ?*“.

18. Väčšina pléna ústavného súdu v disentanovom náleze vyslovila nesúlad predmetu referenda s čl. 73 ods. 1 ústavy, ktoré by navyše malo byť súčasťou materiálneho jadra ústavy (!). S týmto záverom sa nestotožňujem. Predmet referenda nezasahuje do ústavnej úpravy v čl. 73 ods. 1 ústavy. Vo voľbách do národnej rady sú poslanci volení na štyri roky a toto pravidlo zostane zachované aj po referende. Tým je stále daný základ pre pravidelné volebné obdobie národnej rady, ktoré sa ani po referende nezmení. Stanovenie pravidelného

volebného obdobia národnej rady stanovením času, na ktorý sú volení poslanci, umožňuje aplikáciu čl. 30 ods. 2 ústavy a posúdenie toho, či termín konania volieb presahuje alebo nepresahuje pravidelné volebné obdobie. Spojením čl. 73 ods. 1 ústavy s čl. 30 ods. 2 ústavy možno uzavrieť, že referendum do pravidla uvedeného v čl. 73 ods. 1 ústavy nezasiahne.

19. Väčšina pléna ústavného súdu tiež vyslovila nesúlad predmetu referenda s čl. 81a písm. a) a čl. 82 ods. 5 ústavy. S týmto záverom sa tiež nemôžem stotožniť. Článok 81a písm. a) ústavy upravuje zánik mandátu poslanca uplynutím volebného obdobia národnej rady. Predmet referenda však s týmto článkom ústavy nie je v rozpore, pretože nijako nemení tento spôsob zániku mandátu poslanca národnej rady. Cieľom referenda bolo skrátenie času, za ktorý má dôjsť k uplynutiu volebného obdobia. Uplynutím volebného obdobia by došlo k zániku mandátu poslancov. Ústava v čl. 81a písm. a) nestanovuje dĺžku času, ktorý má uplynúť pred zánikom mandátu poslanca národnej rady podľa tohto ustanovenia. Ústava v tomto ustanovení upravuje ústavný následok uplynutia volebného obdobia, a to zánik mandátu poslancov. Inak povedané, že uplynutím volebného obdobia už poslanci nedisponujú svojimi mandátmi a nemôžu ich po tomto uplynutí ústavne relevantne vykonávať. Tento dôsledok by zostal zachovaný aj v prípade naplnenia predmetu referenda. Uvedené platí rovnako aj vo vzťahu k čl. 82 ods. 5 ústavy, ktorý upravuje skončenie zasadnutia národnej rady, a to dvoma spôsobmi: uplynutím volebného obdobia národnej rady a jej rozpustením. Účelom uvedeného ustanovenia ústavy je naplnenie princípu vlády na čas v tom, že národná rada nemôže ústavne relevantne zasadať ďalej, ak nastane niektorá zo skutočností uvedených v čl. 82 ods. 5 ústavy. Teda ani tu nie je možné vyvodiť priamy súvis medzi predmetom referenda a týmto článkom ústavy.

Skrátené volebné obdobie by uplynulo vykonaním volieb do národnej rady, a tým by nastali účinky predpokladané čl. 81a písm. a), ako aj čl. 82 ods. 5 ústavy. Ich účel a zmysel by nebol popretý, a tým by ani nedošlo k zásahu do čl. 1 ods. 1 ústavy.

20. Čo sa týka vyslovenia nesúladu predmetu referenda s čl. 93 ods. 3 ústavy, a to v spojení s čl. 30 ods. 4 ústavy (bod 169 odôvodnenia), s týmto záverom sa tiež nestotožňujem. Článok 30 ods. 4 ústavy nezaručuje prístup k voleným a iným verejným funkciám bez ďalšieho. Týmto ustanovením ústavy sa chráni prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. Podstatou a zmyslom práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy je ochrana rovnosti. Článok 30 ods. 4 ústavy tak predstavuje osobitné premietnutie všeobecného ústavného princípu rovnosti, ktorý je garantovaný v čl. 12 ústavy, do prístupu k volenej a inej verejnej funkcii občanmi. Vo vzťahu k prístupu k volenej funkcii poslanca národnej rady to znamená ústavnú požiadavku prístupu za rovnakých podmienok pre každého občana, ktorý na funkciu poslanca národnej rady kandiduje. Porušením práva na prístup k funkcii poslanca národnej rady za rovnakých podmienok by bola situácia, ak by jeden alebo viacerí kandidáti na poslancov mali iné podmienky zvolenia ako ostatní, a to tým, že by im prístup k funkcii poslanca národnej rady bol sťažovaný, uľahčovaný alebo úplne znemožnený v porovnaní s inými kandidátmi (m. m. III. ÚS 75/01), alebo ak by vo vzťahu k nim nebola zabezpečená objektivita konania volebných orgánov (m. m. II. ÚS 9/00).

20.1. Predmetom referenda nedochádza k zásahu do ústavnej požiadavky prístupu k volenej funkcii poslanca národnej rady za rovnakých podmienok pre všetkých kandidátov, preto v tomto rozsahu nedochádza k zásahu do čl. 30 ods. 4 ústavy.

20.2. Ústava v čl. 30 ods. 4 nechráni len prístup občanov k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok, ale aj riadny výkon takejto funkcie. Vo vzťahu k funkcii poslanca národnej rady možno za jej riadny výkon pokladať vykonávanie mandátu poslanca podľa svojho svedomia a presvedčenia bez viazanosti príkazmi a v záujme občanov. Predmet referenda do tohto preto nezasahuje.

20.3. Predmet referenda nepredstavuje zásah do práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, a tým ani zásah do čl. 93 ods. 3 ústavy v žiadnej miere, nieto ešte v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu.

Záver

21. Sieyès nie je len ideovým tvorcom rozlišovania ustanovujúcej, konštitutívnej moci a ustanovenej, konstituovanej moci, ale je aj tvorcom princípu: „*teleso reprezentantov zastáva spoločenskú vôľu nie neobmedzene a v jej celkovom rozsahu, zastáva ju len v časti celkovej spoločenskej vôle národa*“ (citované z bodu 60.1 odôvodnenia nálezu sp. zn. PL. ÚS 21/2014).

22. Slovenská republika je demokratický a právny štát. Jej hodnotový základ tvoria princípy demokratického a právneho štátu (PL. ÚS 7/2017). Slovenská republika stojí na pilieri demokratickom, ako aj na pilieri právnom, pričom jednotlivé princípy demokratického a právneho štátu vytvárajú jednotný celok a nie je možné úplne vylúčiť princípy demokratického štátu a chrániť len princípy právneho štátu a naopak. Súčasne ani nemôže dôjsť k takému intenzívnemu vplyvu jedného princípu, aby úplne vylúčil iný princíp, pretože tým by bol demokratický a právny (súčasne) charakter Slovenskej republiky narušený.

Ako som už uviedol, jeden z týchto princípov je aj princíp proporcionality. V prípade stretu dvoch alebo viacerých princípov musí princíp proporcionality predstavovať mieru, v akej sa misky pomyselných váh vychýlia na jednu alebo na druhú stranu.

23. V disentanovanom náleze väčšina pléna uzavrela, že „*Pripustením konania referenda by síce došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci, inak povedané, k realizácii demokratického princípu; na druhej strane by tým však došlo k úplnému popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou princípu právneho štátu.*“ (bod 181 odôvodnenia).

23.1. Ústavný súd tak svojím prístupom zvážil na jednej strane citlivých váh balvan a na druhej zrnko piesku a napodiv zistil, že majú rovnakú váhu, čo navodzuje následnú úvahu o tom, že buď sú váhy pokazené, alebo vážiaci subjekt skutočný rozdiel nevidí. Inak povedané, ak by konaním referenda došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti (suverenity) ľudu, tak potom jeho nekonaním nevyhnutne muselo dôjsť k úplnému popretiu princípu suverenity ľudu. Cenou za tento rozdiel bola ochrana právneho poriadku pred jeho rozšírením o jedno jediné jednorazové rozhodnutie bez normatívneho charakteru, ktorý navyše ani nie je jeho ústavnou požiadavkou.

24. Z demokratickej podstaty Slovenskej republiky chránenej čl. 1 ods. 1 ústavy vyplýva možnosť občanov vykonávať štátnu moc priamo. Hlasovanie v referende je uplatnením práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy (II. ÚS 44/98).

25. Referendum poskytuje ústavnému systému demokratickú legitimitu. Požiadavky na legitimitu konania verejnej moci stúpajú a súvisia s rozvojom občianskej spoločnosti a nárastom jej angažovanosti.

26. Referendum je viazané na prísne formálne a materiálne podmienky: (i) petícia aspoň 350 000 občanov, (ii) súlad otázky s čl. 93 ods. 2 a 3 ústavy, (iii) posúdenie prezidentom, (iv) fakultatívne ústavným súdom, ale najmä (v) nadpolovičná väčšina všetkých voličov ako extrémne silná podmienka jeho platnosti a (vi) možnosť konania referenda v tej istej veci najskôr po troch rokoch od jeho uskutočnenia.

Ústavné podmienky referenda sú také prísne, že sú fakticky na hrane toho, že je tento inštitút vôbec použiteľný. Ústavné zakotvenie formálnych demokratických inštitútov bez možnosti ich skutočného využitia a uplatnenia nie je zlučiteľné s moderným demokratickým štátom.

27. Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť. Tento dôsledok rozhodnutia ústavného súdu nie je len bezprostredne v tom, že posudzované referendum sa nemôže vyhlásiť. Je ho potrebné chápať aj v tom kontexte, že splnenie podmienok pre konanie nového referenda nebude možné jednoducho naplniť a konať referendum iné, ktoré by, inak formulujúc otázku (generálne), dosiahlo rovnaký cieľ. Vôľa občanov, ktorí podpísali petíciu, je takto fakticky zmarená.

28. Zásadný rozdiel oproti konaniu o súlade právnych predpisov vidím v tom, že ak ústavný súd rozhodne o nesúlade zákona s ústavou, je prijatie nového zákona v súlade (alebo aj v nesúlade) s rozhodnutím ústavného súdu výsledkom jednoduchej zákonodarnej procedúry národnej rady. Nedôjde k žiadnemu zásadnému ani nezvratnému zásahu do jej zákonodarnej právomoci, pretože ju dokáže jednoducho uplatniť. Pri referende to tak nie je. Vyslovenie nesúladu predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť, nie je možné jednoducho napraviť novým predmetom referenda. Práve preto ústavný súd stanovil požiadavku na sebaobmedzenie pri prípadnom autoritatívnom zásahu do procesu vyhlasovania referenda (PL. ÚS 24/2014).

29. Nekonanie referenda preto nie je iba jednorazovým zásahom do princípu suverenity ľudu, ale predstavuje fakticky jej úplné popretie. Úplné popretie princípu suverenity ľudu je v disentanovanom náleze vyvažované „záchranou právneho štátu“ pred jeho úplnou deštrukciou tým, že by sa súčasťou obrovského právneho poriadku Slovenskej republiky tvoreného státisícami právnych noriem stal jeden prameň práva ústavnej právnej sily, ktorý by nespĺnil (ústavne nevyžadovaný) znak všeobecnosti a ktorý by bol len na jedno použitie. Toto predstavuje podľa mňa zásah do demokratického a právneho štátu a jeho princípov v takej intenzite, ktorá vysoko prevyšuje jeho možné ohrozenie vyplývajúce z predmetu referenda, ktoré nemožno vyhlásiť.

30. Na základe už uvedeného napriek názorovej úcte a súhlasu s naratívnu časťou odôvodnenia nálezu, v ktorej boli vyprecizované niektoré nejasné otázky vo vzťahu k inštitútu referenda a jeho právnej sile, okrem iného aj z toho dôvodu zastávam názor, že takto

vymedzeným predmetom referenda nedošlo k zásahu do čl. 1 ods. 1 ústavy a predmet referenda nie je v nesúlade s čl. 1 ods. 1 ústavy, ale ani s inými referenčnými (tu spomenutými) ustanoveniami ústavy.

V Košiciach 7. júla 2021

Miroslav Duriš
sudca

PL. ÚS 7/2021

**Odlišné stanovisko sudkyne Jany Laššákovej
k nálezu č. k. PL. ÚS 7/2021**

1. Podľa § 67 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripájam svoje odlišné stanovisko k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021, ktorým ústavný súd o návrhu prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) vo veci súladu predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov, s označenými článkami ústavy rozhodol tak, že

„Predmet referenda s otázkou v znení: *Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda?* nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5 a čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky.“.

Nesúhlasím s výrokom a časťou odôvodnenia predmetného nálezu ústavného súdu.

2. V úvode považujem za potrebné uviesť, že nevyužijem zákonnú tridsaťdňovú lehotu na písomné vyhotovenie svojho odlišného stanoviska, uvedomujúc si závažnosť predmetného nálezu ústavného súdu a s ním spojených právnych účinkov. V odlišnom stanovisku preto zaujmem svoj postoj len k vybraným záverom nálezu, s ktorými sa nestotožňujem. V ďalšej časti stručne predostriem môj právny názor na posudzovanie predmetu referenda v konaní podľa čl. 125b ústavy ústavným súdom, na základe ktorého som dospela k záveru, že predmet posudzovaného referenda **je v súlade s relevantnými článkami ústavy.**

I. K niektorým sporným záverom nálezu

3. Východiskovou tézou nálezu, od ktorej sa odvíjajú všetky jeho podstatné závery, je téza, že „v podmienkach Slovenskej republiky sa v referende rozhoduje o právnych normách (tzn. záväzných pravidlách správania určených pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu), a to s právnou silou ekvivalentnou ústavnému zákonu“ (bod 95 nálezu). Väčšina pléna túto tézu vyvodila z tvrdenia, že rozhodovanie občanov v referende je výkonom zákonodarnej moci rovnocenným k jej výkonu Národnou radou Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“).

4. Dôležitosť tohto základného východiska potvrdzuje väčšina pléna aj v bode 91 nálezu, v ktorom sa pokúša vysvetliť zlučiteľnosť danej tézy s faktom, že dosiaľ jediné platné referendum v Slovenskej republike sa konalo o otázke vstupu Slovenskej republiky do Európskej únie, čiže sa ním celkom zjavne nerozhodlo o „záväznom pravidle správania určenom pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu“. Väčšina pléna tento zrejmy rozpor „rieši“ tvrdením, že súhlas so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie bol prijatím tzv. teleologickej (finálnej) právnej normy.

5. S obmedzením možnosti občanov rozhodovať v referende len o právnych normách sa nemôžem stotožniť. Rovnocennosť výkonu zákonodarnej moci ľuďom na jednej strane a parlamentom na strane druhej sa totiž netýka predmetu ich vecnej pôsobnosti, ale účinkov, právnej sily a normatívnej legitimity rozhodnutí oboch týchto subjektov.

6. Som presvedčená, že ak by ústavodarca chcel z občanov rozhodujúcich v referende urobiť akýsi doplnkový parlament, vymedzil a následne by obmedzil ich vecnú pôsobnosť inak, než ako to učinil v čl. 93 a čl. 99 ods. 2 ústavy, keď najskôr referendum pripustil vo vzťahu k akejkoľvek „dôležitej otázke verejného záujmu“ a následne z tohto katalógu vylúčil práve a len základné práva a slobody, dane a štátny rozpočet.

7. Vychádzam pritom aj zo znenia a účelu ústavných noriem, ktoré s úpravou referenda nielen priamo súvisia, ale pre ňu dokonca vytvárajú právny a morálno-politický základ. Týmito normami sú čl. 2 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy, v ktorých sa uvádza, že občania priamo vykonávajú „štátnu moc“, resp. majú právo sa priamo zúčastňovať „na správe verejných vecí“. V ani jednom z týchto rozhodujúcich ustanovení (čl. 2 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 v spojení s čl. 93 ods. 2) sa nenachádza obmedzenie, ktoré na referendum vzťahuje nálež, keď z výkonu štátnej moci občanmi, resp. z ich účasti na správe verejných vecí vylučuje iné otázky ako právne normy „prijaté pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu.“

8. Napokon sám ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 24/2014 uviedol, že hlasovaním v referende na seba občania berú aj *„zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť.“*

9. Práve téza, že predmetom tzv. fakultatívneho referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy môžu byť len všeobecné právne normy, viedla väčšinu pléna k záveru, že na rozhodovanie občanov sa vzťahujú rovnaké obmedzenia ako na výkon vecnej pôsobnosti parlamentom vrátane princípu legality, princípu delby moci a princípu generality normotvorby.

10. Ústava však veľmi zreteľne rozlišuje medzi postavením občanov ako pôvodcov štátnej moci a postavením štátnych orgánov. Dokonca aj nálež, ku ktorému pripájam toto odlišné stanovisko, v bode 75 uznáva, že pri priamom výkone štátnej moci občania nekonajú ako štátny orgán. **Nedá sa však vychádzať z dvoch vzájomne nezlučiteľných predpokladov: z tézy, že občania v rámci priameho výkonu moci nepôsobia ako štátny orgán, a zároveň z tézy, že na ich rozhodnutie sa vzťahujú rovnaké požiadavky ako na výkon delegovanej pôsobnosti štátnych orgánov.**

11. Na rozdiel od väčšiny pléna zastávam názor, že na občanov konajúcich podľa čl. 2 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 v spojení s čl. 93 ústavy sa nevzťahujú totožné obmedzenia ako na výkon vecnej pôsobnosti zo strany štátnych orgánov. Záver, že na priamy výkon štátnej moci jej pôvodcom, t. j. ľuďom, sa vzťahujú všetky tie obmedzenia, ktoré sa vzťahujú na jej delegovaný výkon štátnymi orgánmi, preto považujem za príliš zovšeobecňujúci, hodnotovo nesprávny a spôsobilý viesť k vážnym ústavným sporom v budúcnosti.

12. V tomto konkrétnom prípade práve téza, že ľud pri priamom výkone moci, ktorej je jediným pôvodcom, podlieha rovnakým obmedzeniam ako štátne orgány, podľa môjho názoru úplne vyprázdňuje princíp suverenity ľudu. Totiž v zmysle nálezu občania – ako nositeľa práva priamo rozhodnúť o dôležitej otázke verejného záujmu – tvoria vlastne nejaký doplnkový, paralelný parlament, ktorý aj z hľadiska vecnej pôsobnosti podlieha totožným obmedzeniam ako národná rada, resp. podlieha dokonca väčším obmedzeniam (pozri body 20 – 21 tohto odlišného stanoviska).

13. V tejto perspektíve odhliadajúcej od znenia ústavy, ako aj od jeho výkladu v náleze sp. zn. PL. ÚS 24/2014 je potom logické, že **v zmysle nálezu smú občania referendum rozhodovať iba v prípadoch, v ktorých to majú výslovne dovolené, a že na účely záveru o nesúlade predmetu referenda s ústavou nemusí byť referendum o predčasných voľbách výslovne zakázané, stačí, ak pre jeho konanie chýba výslovné zmocnenie.** Ústava a aj jej doterajší výklad ústavným súdom však predpokladajú presný opak.

Záver väčšiny pléna je pre mňa preto úplne neprijateľný. Znamená totiž, že výslovné obmedzenie možnosti konať referendum ustanovené v čl. 93 ods. 3 ústavy je bez významu; nahradil ho názor väčšiny pléna, že okrem výslovných taxatívnych („kogentných“) obmedzení sú tu ešte ďalšie, ktoré ústavný súd môže nájsť v ktoromkoľvek článku ústavy, napríklad v čl. 73 ods. 1, čl. 81a či čl. 82 ods. 5 ústavy.

14. V údajnom zákaze rozhodovať v referende aj o iných otázkach než len o právnych normách pramení aj záver o nesúlade s princípom del'by moci. Väčšina pléna na viacerých miestach vyslovuje obavu, že umožniť konanie referenda o predčasných voľbách by znamenalo umožniť konanie referenda aj o otázkach, ktoré spadajú do pôsobnosti exekutívnych a predovšetkým súdnych orgánov.

15. S touto logickou skratkou sa nemôžem stotožniť. Po prvé, princíp del'by moci reguluje jej výkon orgánmi verejnej moci. Vertikálna del'ba moci upravuje vzťah medzi výkonom vecnej pôsobnosti štátnych orgánov a výkonom vecnej pôsobnosti orgánov územnej samosprávy. Horizontálna del'ba moci sa týka vzťahov medzi štátnymi orgánmi. Občania prejavujúci svoju vôľu v referende nie sú štátnym orgánom a ani nekonajú „*vo forme alebo cestou štátneho orgánu*“ (bod 75 nálezu).

16. Po druhé, otázku zlučiteľnosti referenda s princípom del'by moci zodpovedal priamo ústavodarca, keď zaviedol inštitút referenda a zákaz jeho konania obmedzil rozhodovaním o základných právach a slobodách, daniach a štátnom rozpočte, zdržiac sa pritom rozšírenia tohto katalógu napríklad o princíp del'by moci, princíp právnej istoty, stabilitu politickej prevádzky, predvídateľnosť dĺžky poslaneckého mandátu a podobne.

17. Po tretie, možnosť konať referendum o otázkach spadajúcich do pôsobnosti súdnej moci je výslovne vylúčená práve odkazom na základné práva a slobody. V tomto odlišnom stanovisku nie je potrebné uvádzať konkrétne odkazy na stovky rozhodnutí ústavného súdu a tisícky rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva, z ktorých vyplýva, že právo na súdnu ochranu je bezprostredne viazané na jeho uplatňovanie pred nezávislými orgánmi súdnej

moci. Je absolútne vylúčené konať referendum o veciach, o ktorých rozhodujú sudy, avšak nie z dôvodu nesúlady s princípom del'by moci, ale pre nesúlad so zákazom zásahu do základných práv a slobôd tak, ako to uvádza čl. 93 ods. 3 ústavy.

18. Relevanciu princípu generality normotvorby odôvodňuje väčšina pléna v bode 132 tvrdením, že referendum nemôže „vyústiť do pravidla, ktorého regulačná podstata spočíva v krátkodobom a dočasnom suspendovaní všeobecnej normy ústavy tvoriacej súčasť materiálneho jadra, a to pre individuálny prípad. Návrh prijatý v spornom referende by znamenal, že voľby by sa museli konať síce v lehote nepresahujúcej VIII. volebné obdobie národnej rady, došlo by však k narušeniu predpísanej pravidelnosti tohto konkrétneho volebného obdobia, čím by bol súčasne suspendovaný čl. 73 ods. 1 ústavy (bod 127 odôvodnenia). Predmet sporného referenda sa teda vyznačuje jedinečnou a zároveň ústavne nedovolenou absenciou generality. Pripustenie takejto referendovej praxe by totiž v konečnom dôsledku vyústilo do výsledku, keď by moc ustanovená (v referende) v individuálnych prípadoch vylučovala použitie naďalej účinných všeobecných pravidiel zavedených mocou ustanovujúcou a tvoriacich súčasť materiálneho jadra ústavy.“.

19. Priamo z textu ústavy však vyplýva, že výsledky referenda nemusia mať nevyhnutne „regulačnú podstatu“ a že v referende občania nemusia nevyhnutne tvoriť právne normy podliehajúce princípu všeobecnosti z hľadiska predmetu a adresáta regulácie. V referende sa rozhoduje o dôležitej otázke verejného záujmu. Samotné zaradenie inštitútu referenda do piatej hlavy ústavy neznamena, že jediným dovoleným predmetom rozhodovania občanov je obsah právnych noriem. Je ním každá dôležitá otázka verejného záujmu, ktorá sa netýka daní a štátneho rozpočtu a odpoveď na ktorú by neznamenal zásah do základného práva v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu.

20. Mrzí ma, že väčšina pléna nenadviazala na doterajšiu judikatúru ústavného súdu, ktorý seba samého v konaní o súlade predmetu referenda obmedzil požiadavkami zdržanlivosti, sudcovského sebaobmedzenia a veľkej opatrnosti (body 104 – 107 nálezu sp. zn. PL. ÚS 24/2014). To isté sa týka aj nezohľadnenia podrobne zdôvodnených predchádzajúcich úvah ústavného súdu k otázke rozdielov medzi následnou a preventívnou kontrolou ústavnosti, v rámci ktorých ústavný súd vysvetľuje, prečo špecifická povaha preventívnej kontroly – spojená zároveň s veľmi krátkym časom na vydanie rozhodnutia – vyvoláva „jednoznačnú potrebu jeho zdržanlivosti a prirodzeného sudcovského sebaobmedzenia pri prípadnom autoritatívnom zásahu do procesu vyhlasovania referenda“.

21. Vzhľadom na záver väčšiny pléna, že konanie referenda o predčasných voľbách by s nepripustnou intenzitou zasiahlo do materiálneho jadra ústavy, ma však osobitne mrzí, že vo vzťahu k parlamentu nebola väčšina pléna ochotná dospieť k rovnakému záveru. Obmedzila sa na konštatovanie, že „Jednorazové prelamovanie ústavou normovaných pravidiel nesvedčí ani zákonodarnému orgánu a ústavný súd ho nepovažuje za vhodnú ústavnú prax.“ (bod 136 nálezu). Považujem za hodnotovo neudržateľné zabrániť občanom vo výkone ich práva na priamu správu verejných vecí na základe argumentu, že ide o nepripustný zásah

do nezmeniteľnej časti ústavy, a vo vzťahu k možnosti, že sa rovnakého zásahu dopustí parlament, sa uspokojí so symbolickou „výčitkou“, že to nie je vhodná prax.

22. Zároveň to znamená, že v skutočnosti priamy výkon štátnej moci občanmi a výkon vecnej pôsobnosti parlamentu nie sú vôbec rovnocenné. Okrem ústavou predpokladaného obmedzenia (čl. 93 ods. 3) nález toto obmedzenie ešte rozširuje, keď občanom rozhodovanie o skorších voľbách fakticky zakazuje, ale parlamentu odkazuje, že ak to urobí, nebude mu to „svedčať“. Tento prístup pripisujúci vyššiu normatívnu legitimitu rozhodnutiam volených zástupcov občanov než rozhodnutiam občanov sa prejavuje aj v posudzovaní práve tej otázky, ktorá podľa môjho názoru mala byť jadrom posúdenia v tomto konaní, a to otázky vzťahu medzi predmetom referenda na jednej strane a aktívnym a pasívnym volebným právom na strane druhej.

23. Vo zvyšnej časti odlišného stanoviska sa sústredím na vlastné úvahy, ktoré ma viedli k záveru, že **predmet posudzovaného referenda nie je v nesúlade s čl. 93 ods. 3 ústavy, t. j. že nezasahuje do základných práv a slobôd v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu.**

II. Zásah do základných práv a slobôd

24. Ak by väčšina pléna vychádzala z textu ústavy a jej doterajšieho výkladu ústavným súdom, tak by skúmala súlad predmetu referenda práve a len s jednotlivými vrstvami práva podľa čl. 30 ústavy.

Vo vzťahu k aktívnemu volebnému právu pritom väčšina pléna v náleze aj dospela k správne mu záveru „o neexistencii základného politického práva voličov, aby nimi zvolení poslanci národnej rady zastávali svoj mandát po celé ústavou predpísané volebné obdobie“ (bod 159 nálezu). „Ústavný súd tiež nepovažuje za správnu úvahu navrhovateľky v tom zmysle, že realizáciou volebného práva v predčasných voľbách na základe referenda by došlo k zásahu do už realizovaného volebného práva v predchádzajúcich riadnych voľbách. V oboch voľbách by totiž išlo o výkon totožného práva. Ústavný súd konštatuje, že ani častou realizáciou volebného práva sa nemôže popierať jeho podstata, pokiaľ je toto právo všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním (čl. 30 ods. 3 ústavy). Inými slovami, ak by samotné predčasné voľby prebehli v súlade s ústavou, nebolo by možné konštatovať, že ich realizáciou by došlo k zníženiu existujúceho štandardu práva voliť do národnej rady (pozri bod 39 rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014)“ (body 161 – 163 nálezu).

25. Logická súdržnosť tohto argumentu, ktorý sa podľa väčšiny pléna spája s aktívnym volebným právom, by celkom nepochybne mala viesť k totožnému záveru aj vo vzťahu k čl. 30 ods. 4 ústavy, t. j. vo vzťahu k pasívnemu volebnému právu. Aj toho sa totiž úplne rovnako týka záver, že by išlo „o výkon totožného práva“ a že „ani častou realizáciou volebného práva sa nemôže popierať jeho podstata“.

26. Zároveň považujem za neudržateľné priznať pasívnemu volebnému právu vyššiu mieru ochrany ako aktívnemu volebnému právu. Sú to dve strany rovnakej mince a skrátenie volebného obdobia sa oboch týchto prvkov volebného práva týka úplne rovnako.

Väčšina pléna v tejto súvislosti len v bodoch 166, 168 a 169 nálezu konštatuje, že „Z predmetného článku ústavy vyplýva právo občanov uchádzať sa o funkciu poslanca národnej rady a v prípade zvolenia aj túto funkciu zastávať (pozri napr. II. ÚS 153/2013, bod 32 odôvodnenia). Ide teda o ochranu jednotlivca pred takými zásahmi, ktoré by ho v rozpore s ústavou zbavili možnosti vykonávať riadne získaný poslanecký mandát. Na rozdiel od čl. 30 ods. 1 ústavy preto predmet referenda má s článkom 30 ods. 4 ústavy bezprostredný súvis. Cieľom referenda je skrátenie ústavou zavedenej dĺžky volebného obdobia poslancov národnej rady, ktoré je v zmysle čl. 73 ods. 1 ústavy štvorročné. Predmet referenda by však v prípade jeho úspechu tento cieľ naplňal ústavne nedovoleným spôsobom, a to suspendovaním (prelomením) ústavnej úpravy trvania volebného obdobia výlučne pre konkrétny prípad, teda v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy (body 134, 135 a 152 odôvodnenia tohto nálezu). Zásahu do základného práva dotknutých poslancov národnej rady zastávať po zvolení verejnú volenú funkciu poslanca za podmienok ustanovených ústavou by preto v danom prípade chýbal ústavno-konformný právny základ. V dôsledku uvedených skutočností predmet referenda znižuje štandard ochrany základného politického práva garantovaného čl. 30 ods. 4 ústavy, preto je zároveň v nesúlade s čl. 93 ods. 3 ústavy.“.

27. Takúto argumentáciu v rozhodujúcej ústavnej otázke celého konania považujem za nedostatočnú, a to najmä vo vzťahu k účelu čl. 73 ods. 1 ústavy, ktorý je aj vo výroku nálezu. Uvedené totiž v konečnom dôsledku znamená, že podstatou čl. 73 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 2 ústavy nie je ochrana práva občanov pravidelne si vyberať svojich volených zástupcov, ale ochrana práva poslancov na výkon ich funkcie. Keďže v zmysle nálezu skoršie voľby nezasahujú do práva voliť, ale zasahujú do práva byť volený, platí, že pravidelnosťou volieb sa nechráni pôvodca štátnej moci, ale dočasný nositeľ mandátu, s čím sa nestotožňujem.

28. V spojení s tými závermi nálezu, z ktorých vyplýva, že hoci občania o skoršom termíne volieb rozhodovať nesmú, pretože by tým zasiahli do nezmeniteľného materiálneho jadra ústavy, parlamentu takáto prax iba „nesvedčí“ a nie je „vhodná“, to znamená len ďalšie popretie tej rovnocennosti, ku ktorej sa väčšina pléna deklaratórne hlási.

29. Poskytnúť kedykoľvek a osobitne v tomto type konania výrazne vyššiu mieru ochrany poslancom než pôvodcom ich mandátu považujem z hľadiska hierarchie ústavných hodnôt a princípov za potenciálne nebezpečné. Ústavný súd nemá chrániť moc pred občanmi, ale naopak.

III. Záver

30. Vychádzajúc zo sľubu sudkyne ústavného súdu a rešpektujúc doterajšiu judikatúru ústavného súdu, zastávam názor, že mojou úlohou v **predmetnom konaní bolo posúdiť, či možnosť občanov sa právom predpísaným – a procesne veľmi náročným – spôsobom domôcť skoršieho konania parlamentných volieb zasahuje do aktívneho a pasívneho volebného práva v miere ohrozujúcej právny štát.**

31. **Stotožňujem sa so závermi väčšiny pléna, že realizáciou aktívneho volebného práva v skoršom ako riadnom termíne z definície nemôže dôjsť do zásahu do tohto práva. To isté ale podľa môjho názoru o to viac platí vo vzťahu k právu byť volený.** Ide, slovami väčšiny pléna, o výkon totožného práva. Frekvencia tohto výkonu by mohla predstavovať zníženie doterajšieho štandardu jeho ochrany iba v prípade, ak by bola nižšia, ako predpokladá čl. 30 ods. 2 ústavy, t. j. ak by presiahla pravidelné volebné obdobie. Tu však ide o opačný prípad, o možnosť uplatniť aktívne aj pasívne volebné právo skôr než po uplynutí štyroch rokov, nie neskôr.

32. Vedená princípom sudcovskej zdržanlivosti a rešpektom k podmienkam, za akých je referendum možné konať a za akých je vôbec spôsobilé viesť k platnému výsledku, som dospela k záveru, že **rozhodovanie občanov o možnosti konania predčasných volieb nie je v rozpore so žiadnym kogentným ústavným obmedzením.**

33. Ctím si princípy právneho štátu, ako aj demokratickú formu vlády. A práve preto si ctím aj obmedzenia môjho vlastného mandátu. Tie mi nedovoľujú prekračovať vymedzený predmet konania.

34. Nad rámec týchto úvah sa chcem prihlásiť k tým záverom väčšiny pléna, z ktorých vyplýva, že platný výsledok referenda je priamo záväzný a má silu ústavného zákona a možno ho zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 ústavy. S uvedeným záverom sa stotožňujem a oceňujem, že tento záver dáva jednoznačnú odpoveď na pochybnosti a nejasnosti o záväznosti výsledku referenda.

V Košiciach 7. júla 2021

Jana Laššáková
sudkyňa

**Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (referendum o predčasných voľbách)**

ABSTRAKT

Opakovaná aktivácia materiálneho jadra ústavy po ani nie troch rokoch je bezpochyby hodná zamyslenia. Aktivácia materiálneho jadra proti prvku priamej demokracie je však z môjho pohľadu neakceptovateľná. Článok 93 ods. 3 ústavy poskytuje jasne taxatívny (vyčerpávajúci) výpočet dôvodov zakázaných referend.

Názor o neústavnosti referenda pre jednotlivý prípad je adekvátne vyvážený nielen ústavnou úpravou, ktorá pozná aj ad hoc referendum, ale aj ústavnou zvyklosťou založenou na dvoch obdobných referendách a troch ústavných zákonoch o skrátení volebného obdobia. Preto bola namieste skôr interpretačná zdržanlivosť a aplikácia princípu prezumpcie ústavnosti.

Ústava, ústavné zákony, ale ani zákony nemôžu byť natoľko kazuistické, aby postihli všetky rozmanitosti života. Založenie zákazu referend pre konkrétny prípad (ad hoc) môže spôsobiť to, že v prípade naliehavej potreby jeho konania práve na základe tohto nálezu bude jeho uskutočnenie problematické.

I. Úvodné poznámky

1. Priloženie odlišného stanoviska je vždy horko-sladkým momentom. Na jednej strane je to exkluzívna možnosť otvoriť dvere tam, kde sa bežne nazrieť nedá, no na strane druhej by človek radšej písal, resp. doplňal väčšinový názor, v tomto prípade pléna ústavného súdu. Ako však trefne o odlišných stanoviskách napísala kolegyňa Šimáčková z českého ústavného súdu pre týždenník RESPEKT: „A jaké poučení by si z disentů u vrcholných soudů mohli vzít všichni občané a občanky? I velmi vzdělaní a racionálně uvažující lidé nemusí ze stejných fakt a argumentů dospět ke stejnému či společnému řešení. Někdy se musíte rozhodnout, které řešení je podle Vás správné, ale to nemusí znamenat, že všechna ostatní řešení jsou špatná a jejich zastánci jsou pitomci. Pro hledání správné cesty v životě je velmi užitečné poslouchat zejména ty, kteří s námi nesouhlasí, protože právě ti nás mohou posunout dál.“ (<https://www.respekt.cz/respekt-pravo/nemusime-se-vzdycky-shodnout-aneb-disentujici-soudci>). Aj napriek tomu, že z viacerých dôvodov zásadne s rozhodnutím väčšiny nesúhlasím, v plnom rozsahu ho, samozrejme, rešpektujem. Súčasne mám nádej, že v konaní podľa čl. 125b ústavy bude v budúcnosti aplikovaný prístup iný, pričom budem rád, keď k tomu dopomôže aj toto odlišné stanovisko.

2. Ústavný súd bol v tomto konaní postavený pred veľmi vážnu úlohu, ako to už v takýchto konaniach býva, pričom len druhý raz v histórii slovenského ústavného súdnictva rozhodoval

ústavný súd v konaní podľa čl. 125b ústavy o súlade predmetu referenda s ústavou alebo s ústavným zákonom. Rozhodnutie o otázke referenda o predčasných voľbách sa môže zdať ako výsostne politická otázka, keďže aktuálne karty na stole hovoria o tom, že vyslovenie protiústavnosti udrží pri moci aktuálnu politickú konšteláciu. Naopak, umožnenie konania takéhoto referenda vyhovuje na prvý pohľad skôr parlamentnej menšine, prípadne mimoparlamentným politickým silám. Už v úvode tejto časti musím konštatovať, že v žiadnom prípade rozhodnutie ústavného súdu (ale ani odlišné stanovisko k nemu priložené) nie je a nemôže byť o sympatii k akejkoľvek politickej strane alebo hnutiu. Vždy ide výlučne o interpretáciu ústavného textu ústavným súdom, ktorý nehľadá na politické realie, ale výlučne len na ochranu ústavnosti.

3. Oceňujem, že na platforme laickej, ale najmä odbornej verejnosti sa rozvinul v súvislosti s očakávaným rozhodnutím vcelku intenzívny diskurz o tom, či je referendum o predčasných voľbách v súlade alebo v rozpore s ústavou. Názory podporujúce protiústavnosť posudzovanej referendumovej otázky prezentovali napríklad Marián Giba, Vincent Bujňák alebo Ernest Valko (ide o jeho starší text publikovaný v odbornom časopise *Justičná revue*), pričom za ústavnosť sa v rámci svojich výstupov zasadzovali najmä Ján Drgonec, Radoslav Procházka, Tomáš Ľalík alebo Michal Lipták. Jedným z kľúčových pilierov kvalitnej ochrany ústavnosti je vedenie slušného, no pokojne aj tvrdého právneho diskurzu. Za argumentačný faul však považujem, ak ktorákoľvek z protistojacich strán začne používať termíny ako napríklad „závažný ústavnoprávny kiks“ pri takej otázke, ktorá skutočne právnu vedu rozdeľuje na dva tábory. Tak, ako vyplynie z ďalšieho textu, ja sa hlásim k tej časti právnej vedy a právnej praxe, ktorá argumentovala v prospech referenda o predčasných voľbách.

II. Všeobecne k referendu a interpretačnej extenzii

4. Aj keď úlohou ústavného súdu nebolo akademicky hodnotiť úpravu inštitútu referenda (PL. ÚS 24/2014), v úvode tejto časti by som rád uviedol, že k časti nálezu týkajúcej sa účinkov referenda sa v plnom rozsahu hlásim aj ja (úvod III. state väčšinového nálezu). Referendum ako „oslava demokracie“ má veľký význam a právo ľudu radiť a prikazovať svojim splnomocneným zástupcom je jednou z foriem brzd a protiváh. Riziko odblíženia sa vládcu od vôle voliča stúpa priamo úmerne s plynutím času od vyhlásenia výsledkov volieb, pričom je to práve inštitút referenda, ktorým vedia občania mimo štandardných volieb manifestovať svoju vôľu. Súhlasím s tým, že občania vládnu v zastupiteľskej demokracii prostredníctvom svojich volených zástupcov, no súčasne aj priamo (ústava počíta s rovnocennými alternatívami), pričom, čo je dôležité, štátna moc pochádza od občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy).

5. Ako istý doktrinálny neštandard vidím až prílišnú extenziu ambície ústavného súdu v tomto osobitnom konaní vyložiť všetko sporné spojené s referendom a pridať k tomu ešte aj čosi navyše. Aby ma čitateľ nepochopil zle, vždy a za každých okolností sa hlásim k vedeniu ústavného dialógu a interpretačnej zodpovednosti ústavného súdu, no pýtam sa, prečo práve teraz. Ponúka sa odpoveď, že práve teraz má ústavný súd konečne „referendum na stole“, tak je žiaduce otvoriť všetky sporné otázky. Tento argument pochopiť viem, no pýtam sa aj to, prečo v iných otázkach ústavný súd neprejavil rovnakú mieru interpretačnej ambície a tiež

nevykladal všetky sporné súvislosti. To, že mi takýto prístup nie je cudzí, potvrdzuje aj moja osobná angažovanosť a výzva smerom k plénu v konaniach podľa čl. 129 ods. 6 ústavy (súlada núdzového stavu s ústavou) vedených pod sp. zn. PL. ÚS 22/2020 a PL. ÚS 2/2021, kde som bol odkázaný, naopak, na interpretačnú zdržanlivosť zo strany pléna.

6. Keď sa ústavný súd hlási do služby, musí byť vo svojom prístupe konzistentný. Keď v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy o súlade núdzového stavu s ústavou rezonovala možnosť riešiť parciálne alebo satelitné otázky výlučne v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, malo tomu byť tak aj v tejto veci. Inak povedané, riešenie otázok spojených s účinkami referenda alebo s otázkou ústavných zákonov *ad hoc* by viac sedelo na konanie podľa čl. 128 ústavy o výklade ústavy. Tu pripomínam už raz vyslovený názor ústavného súdu v skoršom konaní podľa čl. 125b ústavy: „*Špecifickosť tohto rozhodovacieho procesu je zvýraznená aj tým, že ide o prvok preventívnej kontroly ústavnosti v systéme slovenského ústavného súdnictva dominantne orientovaného na oblasť následnej kontroly ústavnosti. Ústavný súd neopomína a v každom štádiu svojho rozhodovania o návrhu prezidenta má na zreteli, že jeho úlohou nie je akademické hodnotenie ústavnej úpravy inštitútu referenda v Slovenskej republike, ale výlučne odstránenie pochybností prezidenta o súlade predmetu referenda, ktoré navrhuje petícia občanov alebo Národná rada Slovenskej republiky (s ústavou a ústavnými zákonmi. ... Právomoc ústavného súdu sa koncentruje výlučne na súlad predmetu referenda s ústavou a ústavnými zákonmi, teda na obsahovú stránku referenda tvorenú referendovými otázkami. Ústavný súd nemá právomoc preskúmať súlad iných právne významných aspektov konkrétneho referenda, ktoré sa má vyhlásiť, s ústavou a ústavnými zákonmi (nemôže napríklad skúmať, či sú splnené podmienky podľa čl. 95 ods. 1 ústavy, pretože to patrí do výlučnej kompetencie prezidenta).*“ (PL. ÚS 24/2014).

7. Necítim sa komfortne v situácii, keď sám musím kritizovať niečo, po čom konštantne volám. Verím teda, že tento nový prístup, ktorý zvolil ústavný súd, bude ďalej v doktríne preferovaný a stane sa zásadou, keďže ak by išlo o jednorazovú aktivitu, vnímal by som to skôr problematicky. Nebolo by totiž v poriadku, keby si ústavný súd náhodne vyberal, kedy bude hovoriť veľa a pôjde prípadne aj mierne *extra* alebo *ultra petitem*, a niekde nebude ochotný odpovedať ani na základné otázky, ktoré kvária spoločnosť. Som teda za nové prístupy a posun v doktríne, no považujem za potrebné, aby sa v súlade s požiadavkou na právnu istotu a predvídateľnosť práva pristupovalo v plenárnych veciach rovnako.

III. Zakázané referendum

8. Ústavný súd už konštatoval vo svojej rozhodovacej činnosti, že referendum nemôže znižovať štandard základných práv a slobôd, pričom práve pri tejto hrozbe by došlo k naplneniu zákonného predpokladu zákazu referendovej otázky. Pokiaľ ústavný súd konštatoval rozpor referenda o skrátení volebného obdobia s ústavou, došlo podľa môjho názoru k obmedzeniu (zníženiu štandardu) politických práv občanov (voličov). Štandard teda neznižovala samotná referendová otázka, ale štandard bol znížený práve rozhodnutím ústavného súdu.

9. V prvom rade je potrebné vnímať znenie čl. 93 ods. 2 ústavy, podľa ktorého je podmienkou súladu referendovej otázky s ústavou existencia dôležitej otázky verejného záujmu. V posudzovanej veci bolo referendum iniciované petíciou, pričom petičným výborom bolo predložených bezmála 600 000 podpisov, t. j. zjavne nad potrebnú hranicu. Uvedené už samo osebe dáva odpoveď na otázku, či je predmetom referenda otázka verejného záujmu. No hlavne preskupenie politických síl samo osebe spĺňa z môjho pohľadu podmienku dôležitej otázky verejného záujmu. Uvedené potvrdzuje v bode 107 nálezu aj väčšina pléna.

10. Čo sa týka zakázaných referend, tam ústava hovorí vcelku jasne: podľa čl. 93 ods. 3 ústavy nemôžu byť predmetom referenda (a) základné práva a slobody, (b) dane, (c) odvody a (d) štátny rozpočet. Ústavodarca tento taxatívny výpočet zakomponoval do ústavného textu, pričom práve uzavretý počet dôvodov neprípustnosti referendových otázok skôr zvädza k odmietnutiu extenzívnej interpretácie tohto ustanovenia. Pokiaľ by totiž ústavodarca chcel tých dôvodov viac a požadoval by od ústavného súdu hlbšie hľadanie dôvodov, nič mu nebránilo použiť časticu „najmä“ alebo „predovšetkým“.

11. Pre účely ďalšej analýzy je možné zjednodušiť posudzovanú množinu a bezpečne je možné z úvah vyňať otázky daní, odvodov a štátneho rozpočtu, ktoré s predčasnými voľbami vôbec nesúvisia.

12. Plénum ústavného súdu dospelo k záveru, že čl. 93 ods. 3 ústavy však vyčerpávajúco nevymedzuje nedovolené referendové otázky, ale v ústavnom texte (systematika, princíp generality právnych noriem, materiálne jadro) vidí aj ďalšie implicitné dôvody, ktoré zakazujú realizáciu referenda. Okrem negatívnych dôsledkov tohto právneho záveru, o ktorých budem hovoriť v ďalšom texte, by som sa rád parciálne pristavil aj pri ostatnom rozhodnutí ústavného súdu o súlade referendových otázok s ústavou (PL. ÚS 24/2014, tzv. referendum o ochrane rodiny).

13. Práve nález vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014 je istou doktrínálnou bázou, z ktorej je potrebné vychádzať. Nie je mi vcelku zrejmé, prečo už v tejto veci nekonštatovalo plénum ústavného súdu existenciu istých implicitných dôvodov zakazujúcich referendum. Považujem za povážlivé implicitne (!) vyčítať predošlému plénu prehliadnutie implicitne emanujúcich dôvodov zakázaných predmetov referend, a to najmä preto, že otázky týkajúce sa tzv. referenda o ochrane rodiny boli bezpochyby zložitejšie na posúdenie. Rovnako predbehnem a uvediem, že aktivácia materiálneho jadra (pokiaľ tu takáto ambícia je...) by sa hodila skôr na predchádzajúce konanie, keďže práve tam hrozil „diskriminačný knockout“ od väčšiny obyvateľov menšine. O potrebe skúmať implicitné dôvody sa však v predmetnom náleze nedočítame.

14. V tejto súvislosti väčšina pléna odkazuje na odlišné stanovisko emeritného sudcu ústavného súdu prof. Orosza k veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014. Sudca Orosz volal okrem výkladu čl. 93 ods. 3 ústavy aj po aplikácii ďalších ústavných princípov, kde zaradil generálny princíp právneho štátu (pozor nespomínal princíp generality právnych noriem!) a princíp demokratického štátu (čl. 1 ods. ústavy), pričom oba subsumoval pod materiálne jadro. Následne hovoril o potrebe uplatňovania princípu väčšiny pri výkone verejnej moci

v organickom spojení s ochranou práv (akýchkoľvek) menšín. Aktiváciu materiálneho jadra teda videl v potrebe pomôcť slabšiemu (menšine), k čomu by som sa taktiež prihlásil.

15. V prvom rade preto uvádzam, že otázka referenda o predčasných voľbách nie je podľa môjho názoru otázkou, ktorá by mala otvárať Pandorinu skrinku materiálneho jadra, tak ako to uvádza väčšinové rozhodnutie pléna ústavného súdu. Referendum o predčasných voľbách nie je útokom na demokraciu a právny štát, ale je to právny nástroj, ktorým je možné kultivovaným spôsobom dosiahnuť preskupenie politických síl v krajine. Uvažovať nad tým, že zvolený poslanec Národnej rady Slovenskej republiky má ľudské právo na mandát, v plnej dĺžke nesedí ani s textom ústavy, ktorá na viacerých miestach počíta s rozpustením Národnej rady Slovenskej republiky, a teda fakticky aj s predčasnými voľbami. Nevidím teda interpretačnú alternatívu založenú na tom, že by došlo k zásahu do pasívneho volebného práva zvoleného poslanca parlamentu tým, že jeho mandát nebude 4-ročný. Poslanec totiž nie je vylúčený z budúceho volebného aktu a môže kandidovať v predčasných voľbách znovu – čím si v plnom rozsahu uplatní svoje pasívne volebné právo.

16. Súčasne sa nedá hovoriť ani o základnom práve na 4-ročný mandát, a to preto, že čl. 30 ods. 2 ústavy garantuje konanie volieb v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom, pričom v prípade parlamentu sú to 4 roky (čl. 73 ods. 1 ústavy). Inak povedané, ústava stanovuje maximu a pripúšťa len možnosť skrátenia volebného obdobia. Samotná ústava výslovne počíta s možnosťou kratšieho volebného obdobia (použitie slova „nepresahujúcich“). V prípade, ak nepripustíme iné skrátenie volebného obdobia, ako to, s ktorým výslovne počíta ústavný text (a teda prehliadneme ústavné zvyklosti zavedené v ústavnom poriadku), vcelku zásadne tým posilňujeme postavenie prezidenta Slovenskej republiky. Opäť mám na jazyku otázku, či práve toto konanie podľa čl. 125b ústavy je tou správnou platformou pre tak závažný interpretačný záver.

17. Keď sa vrátim k zneniu čl. 93 ústavy, trvám na tom, že, právo občanov spravovať veci verejné priamo referendum je limitované len explicitnými ústavnými zákazmi. Ak teda nejde o polozenie otázky, ktorá nie je vo verejnom záujme, alebo ak ide o otázku, ktorá je priamo ústavným textom vylúčená, takéto referendum musí byť *constitutione artis*. Aj keď mi extenzívna interpretácia ústavy v záujme čo najširšej ochrany základných práv a slobôd nie je cudzia, v tomto prípade na ňu nie je dôvod, keďže výpočet je jasne taxatívny.

18. Je namieste otázka, prečo ústavodarca pri niektorej z ostatných noviel ústavy (ktorých nebolo málo) priamo novelizoval ústavný text a nepostavil zákaz referenda o predčasných voľbách do radu za ostatné explicitné zákazy. Uvedené tak trocha demaskovala aj samotná Národná rada Slovenskej republiky vo svojej replike v konaní, keď poukázala na parlamentnú tlač 1774, doručeníu 7. novembra 2019, kde na základe poslaneckého návrhu viacerých terajších členov vlády bola navrhovaná novela ústavy, v rámci ktorej sa v čl. 93 ods. 3 ústavy slová „*odvody a štátny rozpočet*“ mali nahradiť slovami „*odvody, štátny rozpočet a skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky*“. Je teda namieste otázka, načo by bola predkladaná novela ústavy *inter alia* rozširujúca zakázané referendové otázky, keď to, čo sa navrhovalo doplniť, už zakázané implicitne bolo? Aj keď nejde o argument kľúčový, podporne je bezpochyby zaujímavý.

19. Berúc do úvahy závery ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014, považujem väčšinové rozhodnutie pléna za odkláňajúce sa od nastoleného trendu. Ako problematické sa mi javí, že nález nie je založený na potrebe zachovania doterajšieho štandardu základných práv a slobôd. Dokonca rozhodnutím podľa môjho názoru došlo k paradoxnému zníženiu štandardu, keďže konanie predčasných volieb do Národnej rady Slovenskej republiky je podľa väčšiny kľúčovo naviazané na rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky [čl. 102 ods. 2 písm. e) prvé dve vety ústavy], ktorý môže (ale nemusí) parlament rozpustiť.

a. Argument implicitných dôvodov

20. Hľadanie ďalších implicitných zakázaných predmetov referenda nad rámec textu čl. 93 ods. 3 ústavy považujem za aktivistické a v istom zmysle za neuvážené. Účelom zákazu referenda o základných právach a slobodách je ochrana jednotlivca a jeho dôstojnosti a slobody. Nemôže to byť za žiadnych okolností dezinterpretčne otočené na účel ochrany komfortu aktuálneho vládcu.

21. Osobitne by som rád akcentoval, že mám veľký rešpekt k ochrane materiálneho jadra ergo klauzule večnosti. Zastávam jednoznačne názor, že ak by dochádzalo zo strany vládcu v krajine k útoku na demokraciu, je úlohou ústavného súdu zakročiť a v istom zmysle vytvoriť jasnú bariéru a protiváhu akýmkoľvek absolutistickým tendenciám. Súčasne ale uvádzam, že pre aktiváciu kryptonitu s názvom „materiálne jadro“ je potrebná výnimočnosť *par excellence*. Domnievam sa, že v posudzovanej veci o tento prípad nejde. V ďalšom texte sa pokúsím postupne vyrovnáť s argumentmi, ktoré predkladá väčšina pléna.

22. Väčšina pléna argumentuje systematikou ústavy a hľadá vo všeobecných princípoch, na ktorých je ústava budovaná, skryté odpovede na vcelku jasné otázky. S istou mierou zjednodušenia by sa dalo uviesť, že som v úvode ani len nepredpokladal také zložité riešenie takej jasnej veci.

23. Väčšina pléna ústavného súdu tiež vidí vo všeobecných ustanoveniach a systematike ústavy aj implicitný dôvod zákazu referenda o otázke *ad hoc*. Tento právny názor nezdievam, keďže priamo ústavodarca s referendom *ad hoc* v čl. 7 ods. 1 ústavy v prípade vstupu do štátneho zväzku s inými štátmi počíta. Referendum z roku 2003 s otázkou „*Súhlasíte s tým, aby sa SR stala členským štátom EÚ?*“ bolo práve tým „nedovoleným“ referendom k otázke *ad hoc*. Argument, ktorým by prichádzalo do úvahy udržanie záveru založeného na tom, že „*ak ad hoc otázka referenda, tak len vo výslovných prípadoch uvedených v ústave*“, by bol paradoxný. Na jednej strane ústavný súd jasne taxatívny výpočet dôvodov zákazu referenda v čl. 93 ods. 3 ústavy doplnil o dôvody implicitné a prekvalifikoval ho svojou interpretáciou na výpočet exemplifikatívny, na strane druhej sú akceptované *ad hoc* referendá len tie výslovne (taxatívne) uvedené a implicitné otázky sa už nevyvodzujú...

24. Dôsledkom väčšinového nálezu je navodenie istej miery interpretačnej neistoty. Do budúca bude totiž každé referendum vystavené riziku zákazu referendovej otázky z implicitných dôvodov. Prezident Slovenskej republiky teda v súlade so svojou povinnosťou zabezpečovať navonok i dovnútra rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov (čl. 101

ods. 1 ústavy) bude musieť zrejme každé referendum nechať otestovať 60-dňovým rýchlostestom pre účely zistenia potenciálneho nesúladu referendovej otázky s implicitnými ústavnými zákazmi. Uvedené považujem za nadbytočné a istým spôsobom aj pre ústavné orgány zaťažujúce a pre petentov zneisťujúce.

25. Nedokážem sa stotožniť s naratívom, ktorý vidí ohrozenie demokracie inštitútom, ktorý je demokraciou sám osebe. Ako som už naznačil, inštitút referenda je v podmienkach Slovenskej republiky vcelku nedoceneným. V istom zmysle sa dá rozumieť jeho nepopularita medzi politikmi *en bloc*, keďže v ich očiach sa nabúrava monopol zastupiteľskej demokracie. Súčasne však referendová procedúra je *de constitutione lata* nastavená tak prísne, že empiria naznačuje značnú zložitosť dosiahnutia úspešného výsledku. Procedúra (1) zhromažďovania podpisov v minimálnom počte 350 000, následne (2) ich kontrola prezidentskou kanceláriou, (3) potenciálny prieskum ústavným súdom a potom aj (4) potreba účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a (5) prijatia rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda je skutočne nejednoduchá. Dovoľm si uviesť, že už tento komplikovaný proces sám osebe vylučuje prijatie zbytočného alebo nevýznamného rozhodnutia referendom. Ako inak rozumieť tomu, že dosiaľ jediné úspešné referendum (práve to z roku 2003) prekročilo potrebnú účasť nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov len veľmi zľahka a tesne.

26. S inštitútom referenda sa nevyhnutne spájajú aj obavy spočívajúce v tom, že ako s mocou naloží ľud. Implicitne sa preto vynára aj obava z hypertrofie (nadužívania) referend, keďže každý, kto disponuje mocou, vníma ako automatické riziko „uvoľnenia“ tohto inštitútu vytvorenie prekážky pre efektívnu správu vecí verejných. Práve z toho pramení inklinácia mocných skôr k zdržanlivejšiemu prístupu k referendu pred náklonnosťou k nemu. Empíria nám však ukazuje, že žiadna hypertrofia referend sa dosiaľ v Slovenskej republike nekonala. Dôvodom je zrejme to, že podmienky realizácie referenda popísané v predchádzajúcom bode sú vcelku náročné. Súčasne nie je možné opomínať ani samotné znenie ústavy, podľa ktorej opakovať referendum v tej istej veci je možné **po troch rokoch** (čl. 99 ods. 2 ústavy). Zákonite sa teda natíska otázka, či dokonca samotná ústava nepredpokladá frekvenciu inštitútu referenda v takom rozmere, ktorý vyvoláva pocit jeho nadmerného užívania.

b. Protiústavnosť ústavných zákonov alebo krátko o ústavných zvyklostiach

27. Ďalšia nepochybne zaujímavá argumentačná línia, ktorú väčšina pléna neobchádza, je protiústavnosť ústavných zákonov o skrátení volebného obdobia. Ide o ústavné zákony na jedno použitie, ktorým sa *ad hoc* ústavná väčšina parlamentu rozhodla skrátiť si volebné obdobie a požaduje predčasné voľby. Aj napriek tomu, že veľmi pozorne počúvam a vnímam výhrady právnej vedy smerujúce k tzv. inkompatibilite ústavného systému, ktorý je zbytočne komplikovaný, a že práve voľne stojace ústavné zákony ho len zneprehľadňujú, zdá sa mi, že ústavný súd ide aj v tejto súvislosti nad rámec petitu. Uvedomujem si, že prijatie ústavného zákona o skrátení volebného obdobia je *inter alia* aj vzhľadom na českú kauzu Melčák problematické, no aj v tejto súvislosti mám niekoľko poznámok.

28. Považujem za nedostatok väčšinového nálezu, že vôbec nepracuje s takou eventualitou, že skracovanie volebného obdobia cez *ad hoc* normy už môže mať dokonca povahu ústavnej

zvyklosti. Aj napriek výhradám právnej vedy boli predčasné voľby opakovane vyvolané práve prostredníctvom *ad hoc* ústavného zákona, pričom uvedené riešenie založené zväčša na koalíčno-opozičnom kompromise musel verifikovať okrem iného aj ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky.

29. K rozhodnutiu v kauze Melčák uvádzam, že je vnímané aj odbornou verejnosťou vcelku kontroverzne a nejednotne. Až na pár výnimiek rozhodnutie bolo odmietnuté českou doktrínálnou obcou. V tejto súvislosti len stručne poukazujem na odlišné stanovisko českého sudcu ústavného sudu Jana Musila, ktoré bolo k rozhodnutiu v kauze Melčák priložené a uvádza sa v ňom: „*Lze si klást také otázku: Nebudou škody, způsobené zrušením tohoto ústavního zákona, mnohem větší, než jsou údajné škody, které jeho přijetím utrpěl náš ústavní systém? Opravdu lze připustit, aby se i v tomto případě uplatnila zásada fiat iustitia, pereant mundus (ať třebaž zhyne svět, jen když zvítězí spravedlnost)? Nezvítězí snad v tomto případě spíše než spravedlnost - právníci? Domyslel Ústavní soud to, že nastolením problému retroaktivity, jako jednoho z nosných důvodů pro zrušení tohoto ústavního zákona, petrifikuje pro celé volební období stávající úpravu alternativ zkrácení volebního období? Nechci vyvolávat předčasné obavy, avšak domnívám se, že tím Ústavní soud otevřel vrátka pro zpochybnění jakékoli budoucí úpravy (i když nová úprava bude obecná), též cestou individuální ústavní stížnosti, a to nejen pro poslance, ale možná i pro kteréhokoli voliče.*“ Poukazujem na mnou hrubo zvýraznené otázky, ktoré majú istý prorocký rozmer.

30. Prebiehajúce konanie sa nazýva konanie o súlade predmetu referenda. Tak, ako by sme v ňom nemali primárne riešiť otázku účinkov referenda, rovnako je otázne, či je správnou platformou pre riešenie takej závažnej problematiky, ako je protiústavnosť ústavných zákonov. Je teda bezpochyby problematické, keď v súvislosti s referendom a jeho účinkami ústavný súd prejudiciálne zakvalifikuje ústavné zákony *ad hoc* ako protiústavné. Uvedené platí o to viac, keď vezmeme do úvahy ostatnú priamu novelu ústavy ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. a znenie čl. 125 ods. 4 druhej vety ústavy, podľa ktorej ústavný súd nerozhoduje o súlade ústavného zákona s ústavou. Čo teda nastalo? Referendum o skrátení volebného obdobia pre jeho *ad hoc* povahu je neústavné. Ústavný zákon o skrátení volebného obdobia by mal byť zrejme neústavný tiež, no problémom je, že ho už podľa výslovného znenia ústavy ústavný súd nemôže posudzovať.

31. Pre istotu v tejto súvislosti už teraz uvádzam, že si v budúcnosti dokážem predstaviť výkladový prístup, ktorý umožní prieskum takéhoto *ad hoc* ústavného zákona o skrátení volebného obdobia v konaní o súlade právnych predpisov, ktorý z materiálneho hľadiska ani len ústavným zákonom byť nemusí. Bude na to však potrebný kvalifikovaný návrh niektorého z aktívne legítimovaných subjektov, najpravdepodobnejšie by mohlo ísť o skupinu poslancov. Pokiaľ ústavný súd takéto podanie prijme na ďalšie konanie a namietaný právny predpis posúdi len ako uznesenie národnej rady prijaté 3/5-ovou väčšinou (kde „ústavný zákon“ bude len formálne označenie), čl. 125 ods. 4 ústavy nebude prekážkou. V takejto situácii by ale nešlo o ústavný zákon, a teda nebola by otvorená otázka vnútornej rozpornosti ústavného systému v Slovenskej republike.

32. Pre kontext na tomto mieste zdôrazňujem, že výsledky referenda sú aj z môjho pohľadu priamo aplikovateľné (nie je ich treba potrebné potvrdzovať hlasovaním v parlamente),

pričom z hľadiska právnej sily ich radím na rovnakú priečku ako ústavné zákony (čl. 99 ods. 1 ústavy). To, že výsledky referenda majú rovnakú silu ako ústavný zákon, však neznamená, že sú priamo ústavným zákonom.

c. Argument medzinárodnou komparáciou

33. Jedným z argumentačných trikov, ktorý zaznieva v diskurze, je snaha o pripísanie exotického statusu Slovenskej republike vzhľadom na nezakotvenie referenda o predčasných voľbách v iných demokratických európskych krajinách. To, že si nejaký inštitút neosvojila iná právna úprava, samozrejme, ešte nemusí automaticky znamenať jeho protiústavnosť. Rovnako nie je možné prezumovať ani to, že ak cudzia právna úprava otázku referenda o predčasných voľbách nespomína alebo neupravuje, automaticky to znamená nemožnosť jeho realizácie. Uvedené *de facto* potvrdzuje aj väčšina pléna v bode 100 nálezu, pričom odkazuje aj na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97 a akcentuje, že slovenská ústavná úprava inštitútu referenda má svoje špecifiká.

34. Argumentom, ktorému som ale relevanciu pôvodne prisudzoval, bolo stanovisko tzv. Benátskej komisie, ktorá sa v minulosti vyjadrila k otázke realizácie referenda o predčasných voľbách. Do úvahy však je potrebné vziať to, že stanovisko je z 31. marca 2000 (ide o odstup 21 rokov), išlo o Ukrajinскую republiku, kde sú vnútroštátne demokratické pomery v porovnaní so Slovenskou republikou ešte aj dnes na kvalitatívne nižšej úrovni. Nejde o moje subjektívne hodnotenie, ale vychádzam z výsledku analýzy magazínu The Economist a dát pre rok 2020, kde je podľa indexu demokracie Slovenská republika na 47. mieste na svete, pričom Ukrajine patrí až 79. priečka. Rovnako Benátska komisia (stanovisko A. Milenkovej z Bulharska) argumentovala potenciálnym ohrozením demokracie a rizikom nestability. Uvedené ale v podmienkach Slovenskej republiky nehrozí najmä z toho dôvodu, že obdobné referendá sme už v našich podmienkach dva razy absolvovali. Nenastal po tom žiaden puč alebo štátny prevrat a politická realita išla ďalej ako povestná karavána.

d. Cui bono?

35. Dnes je ťažké bezbreho veriť ktorejkoľvek elite, keďže história nás učí, že ľahkovážnosť a naivita sa neopláca. Ako bude republika fungovať, ak sa z presvedčeného demokrata stane bezmedzný autokrat? Práve v tomto vidím potrebu nástroja, ako možno nenásilnou a ústavne konformnou cestou povedať, že toto si ľud neprial. Kategoricky odmietam stavať demokratický inštitút referenda do pozície ohrozenia demokracie ergo ústavných garancií. Je to práve naopak, tento inštitút (referendum), ktorý Ústavu Slovenskej republiky bráni (áno, aj to o predčasných voľbách). Nedokážem si predstaviť „potrebu vypitia kalichu horkosti až do dna“, keď by prišiel k moci niekto, koho si celá spoločnosť neželá a ohrozuje ju. Aj napriek tomu, že doteraz sme tu takéhoto samozvaného monarchu nemali, neznamená, že nemôže prísť zajtra. Preto by tu mal byť ústavný súd, ktorý bude zakaždým „napozore“ a bude ochraňovať ľud pred nebezpečenstvom.

36. Je starou pravdou, že ústava nie je dokument len do dobrého počasia. Považoval by som za nesúladne s poslaním ústavného súdu, keby v prípade čierneho scenára, ktorý naznačujem,

zrazu otočil a ako reakciu na aktuálnu politickú realitu by zrazu takéto referendum o predčasných voľbách povolil. Je potrebné na to myslieť tu a teraz.

37. Ešte by som rád vyvrátil mýtus spočívajúci v tom, že vyslovením súladu položenéj referendumovej otázky s ústavou by ústavný súd pomohol parlamentnej opozícii. Empíria ukazuje, že problematický element je práve účasť 50 % oprávnených voličov plus jeden hlas, a teda šanca na úspech referenda je prinajmenšom otázna. Takto je namieste otázka *Cui bono?* Nepomohol ústavný súd náhodou viac tým, ktorí budú konšpirovať o možnom výsledku referenda, pričom výsledky referenda by hovorili samy za seba a jasne by určili víťazov a porazených.

IV. Referendum ako očistná kúra

38. V ostatnom období je medzi istou skupinou obyvateľstva populárna snaha o detoxikáciu organizmu, čím má dôjsť k jeho potenciálnej očiste. Prečo by sme si takúto očistnú kúru nemohli dovoliť aj v demokracii, pričom práve referendum o predčasných voľbách by mohlo byť práve tým prostriedkom, ako očistu dosiahnuť. Akcentujem, že pod očistou nemám na mysli výmenu „týchto“ za „tých druhých“, ale nastavenie zrkadla a povedanie si pravdy, tak ako sa veci majú. Pri takomto referende viac ako o vôľu politikov ide o vôľu ľudu, lebo ak ten svoje podpisy na petíciu nedá, referendum nebude. Ak ale oprávnení voliči svoju vôľu prejavia, pričom majú záujem o priebežnú skúšku správnosti volieb počas prebiehajúceho volebného cyklu, bolo našou povinnosťou to tým voličom (berúc do úvahy ústavný text) umožniť.

39. Jedným z pilierov demokracie v mojom ponímaní je to, že ponúka riešenie aj komplikovaných a zložitých situácií efektívnym, demokratickým a častokrát aj efektným spôsobom. Namiesto protestov a nepokojov v uliciach sme mohli mať k dispozícii zložitý (no nie nedosiahnuteľný) *modus operandi* reštartu poslaneckého mandátu.

40. Misiou ústavného súdu je chrániť ústavu a ústavné zriadenie. Nesmie však za žiadnych okolností zabúdať, že aj samotná ústava je spísaná z vôle „národa slovenského“, a teda z vôle nás všetkých. Keď som v ostatnom čase prikladal k rozhodnutiam pléna ústavného súdu svoje odlišné stanoviská, viackrát bola primárnym dôvodom inklinácia pléna ústavného súdu k zdržanlivosti na úkor občana. Toto rozhodnutie bolo ďalším testom, kde sme podľa môjho názoru nedostatočne obstáli. Na jednej strane sa dôležitosť referenda vyzdvihuje, no na strane druhej ho nepovolíme.

41. Najväčšou chybou akejkolvek elity je uverenie vo vlastnú nedotknuteľnosť a nesmrteľnosť. Ústavný súd túto nesmrteľnosť parlamentnej väčšine týmto rozhodnutím priznal a správnosť tohto verdiktu nám ukáže až budúcnosť. Ústavný súd má myslieť nielen na slnečné počasie, ale aj na hustý lejak, pričom pod lejakom mám na mysli nedemokratického vládcu, ktorý bude mať na svoje „dielo skazy“ celé volebné obdobie. Pýtam sa, čo bude potom? Budeme prehodnocovať svoj postoj a meniť svoje rozhodnutie s odôvodnením, že s týmto nik nepočítal? Ja som práve nad touto alternatívou rozmýšľal pri rozhodovaní v tomto konaní veľmi intenzívne.

42. Argument materiálnym jadrom považujem za argument nevhodný, keďže materiálne ohrozenie demokracie nevidím. Tvrdenie, že Slovenská republika ako zastupiteľská demokracia bude atakovaná vo svojich základoch referendum o predčasných voľbách, znie skutočne povážlivo a oxymorózne, keďže demokracia by mala ohrozovať samu seba. Kladiem si teda otázku, či môže ohroziť demokraciu jeden jej kľúčový pilier – nechať rozhodnúť ľud, či už v referende alebo neskôr vo voľbách. Nevidím žiadnu destabilizáciu, nevidím ústavou vymedzený explicitný zákaz a hlavne vidím silný hlas ľudu, ktorý neradno prehliadať.

43. V tejto súvislosti si dovoľm jednu kontroverznú úvahu spojenú s použitým materiálnym jadrom ústavy. Nález ústavného súdu aktiváciu materiálneho jadra naväzuje aj na absenciu generality právnej normy a rozhodovanie zákonodarnej moci individuálnym právnym aktom (*ad hoc*). Súčasne ale väčšina pléna naznačuje, že novelizáciou ústavy bude možné uvedený stav napraviť a referendum o predčasných voľbách zrealizovať (bod 155 nálezu). Pokiaľ však platí, že ústavný súd je viazaný svojimi právnymi názormi *pro futuro* a doktrínálne posuny je potrebné riadne odôvodniť, pýtam sa, či vo väčšinovom rozhodnutí nie je skrytá interpretačná pasca. Argumentujúc *inter alia* vecou sp. zn. PL. ÚS 21/2014 (sudcovské previerky), kde bol za protiústavný vyhlásený samotný text ústavy pre jeho rozpor s materiálnym ohniskom ústavy, považujem práve materiálne ohnisko za niečo nemenné a nadústavné. Aj v prípade, ak by ústavodarca do ústavy výslovne zakotvil možnosť referenda o predčasných voľbách, stále pôjde o referendum *ad hoc* (bude sa skracovať konkrétne volebné obdobie) a bude pretrvávajúť problém s generalitou právnej normy (bude to mať povahu individuálneho právneho aktu). Jediným rozdielom oproti aktuálnemu stavu *de constitutione lata* bude to, že bude takáto možnosť výslovne ústavne zakotvená. Je teda otázne, či problém nesúlady s materiálnym jadrom bude pretrvávajúť naďalej, keďže má bezpochyby nadústavnú povahu. Ak sa teda ústavodarca rozhodne rozšíriť ústavný text v súvislosti s posudzovanou problematikou, nemal by opomenúť vyrovnanie sa aj s pôsobením materiálneho jadra.

44. Ďalej považujem za nebezpečné aj to, že prešlo od 30. januára 2019 (PL. ÚS 21/2014) ani nie dva a pol roka a opäť aktivujeme materiálne jadro. Ako poukázal Jan Musil vo svojom disente v kauze Melčák, nemecký ústavný súd materiálne jadro od roku 1949 neaktivoval ani raz, čo je jednoznačne vecou na zamyslenie. Kladiem teda štyri rečnícke otázky:

- I. Nevyprázdňujeme tak dôležitý inštitút v prípadoch, ktoré si to vôbec nezaslúžia?
- II. Nebolo by vhodnejšie aktivovať materiálne jadro pri ochrane základných práv a slobôd slabších, a nie pri ochrane sudcov, resp. poslancov parlamentu?
- III. Uvedomujúc si istú kontroverziu, sa musím opýtať aj to, či práve týmto rozhodnutím nemohol práve ústavný súd svojou extenzívnou interpretáciou zasiahnuť do materiálneho ohniska ústavy?

45. V závere si dovoľm jeden odkaz smerom k politickým elitám. Inštitút referenda je dlhé roky inštitútom medzi politikmi nepopulárny, keďže dosť zásadne vstupuje do rozhodovacích procesov a predstáv politikov. Je to inštitút legítimný, pričom musí byť jasnou hrozbou pre vládcu, ktorá môže zasiahnuť kedykoľvek – inak povedané, politici sa ho musia obávať. Považujem za dôležité, aby vládca bol v neistote, lebo len to ho udržuje v strehu a v snahe robiť všetko a čo najlepšie pre ľud. Toto rozhodnutie nie je výhrou koalície (lebo rovnaké referendum mohla skúsiť iniciovať v budúcnosti z opozície) a ani opozície (lebo v prípade, ak

by raz vládla, mohlo by byť referendum práve proti nim), ale je vlastne prehrou občana, prehrou demokracie a právneho štátu.

V Košiciach 7. júla 2021

Peter Straka
sudca

