

ZBIERKA  ZÁKONOV  
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2022

Vyhlásené: 4. 11. 2022

Časová verzia predpisu účinná od: 4.11.2022

Obsah dokumentu je právne záväzný.

**361**

**NÁLEZ**

**Ústavného súdu Slovenskej republiky**

PL. ÚS 11/2022-74

**V mene Slovenskej republiky**

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Luboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky**, zastúpenej JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, Bottova 2A, 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 24. augusta 2022, s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky, ďalej s čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky za účasti petičného výboru ako účastníka konania, za ktorý koná Mgr. Igor Melicher, Železničná 45, Poltár, zastúpený advokátskou kanceláriou Kallan Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, takto

**r o z h o d o l :**

Predmet referenda s otázkou v znení: „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“ **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 6 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky.

**Odôvodnenie:**

**I.**

**Návrh na začatie konania o súlade predmetu referenda**

1. Uznesením č. k. PL. ÚS 11/2022-34 z 21. septembra 2022 prijal Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v celom rozsahu na ďalšie konanie návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade predmetu referenda s ústavou. Uvedený návrh bol ústavnému súdu doručený 13. septembra 2022 (e-mailom) a 14. septembra 2022 (v listinnej podobe do podateľne ústavného súdu) a týkal sa jednej z dvoch referendových otázok, ktoré majú byť vyhlásené na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 24. augusta 2022. Sporná referendová otázka (ďalej aj „predmet referenda“) znie: „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“
2. Navrhovateľka zdôraznila, že podanie návrhu nevyjadruje jej osobný postoj k referendovej otázke, ale dôvodom na začatie konania sú výlučne pochybnosti o súlade predmetu referenda s ústavou a jej povinnosť zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 ústavy).

Vzhľadom na uvedené navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že predmet referenda buď je alebo nie je v súlade s článkami ústavy uvedenými v záhlaví tohto nálezu. Ústavný súd takto formulovaný návrh akceptoval, rovnako ako v predchádzajúcich konaniach vo veciach súladu predmetu referenda s ústavou (pozri PL. ÚS 24/2014 a PL. ÚS 7/2021).

3. Navrhovateľka svoje pochybnosti o súlade predmetu s ústavou rozdelila do nasledujúcich oblastí:

### **I.1. Súlad predmetu referenda s ústavnou úpravou vzťahov vlády Slovenskej republiky a Národnej rady Slovenskej republiky:**

4. V tejto časti návrhu navrhovateľka zdôraznila, že v zmysle ústavy musí mať vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) počas svojho funkčného obdobia nevyhnutne dôveru Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a tiež ústavný základ svojej existencie (tu s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci I. ÚS 58/94).
5. Pokiaľ ide o dôveru národnej rady ako podmienky činnosti vlády, navrhovateľka poukázala na skutočnosť, že každá novovymenovaná vláda musí do 30 dní požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery. Národná rada môže zároveň vláde kedykoľvek počas jej funkčného obdobia vysloviť nedôveru. Ak vláda nezíska, resp. stratí dôveru národnej rady, v zmysle čl. 113 až čl. 115 ústavy musí prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) vládu odvolať. Okrem toho pri skončení funkčného obdobia národnej rady je vláda povinná podať demisiu po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady (čl. 117 ústavy), čím opätovne vzniká potreba vyslovenia dôvery novej vláde.
6. Vyššie uvedená skutočnosť je podľa navrhovateľky prejavom zastupiteľskej demokracie s prvkami priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky, v ktorej občania priamo volia národnú radu a vláda sa zodpovedá národnej rade, teda nie je tu daný priamy vzťah zodpovednosti medzi občanmi a vládou.
7. Navrhovateľka uzavrela, že ústava zveruje právomoc vysloviť nedôveru vláde výlučne národnej rade [čl. 86 písm. f) ústavy], v rozpore s tým však predmet referenda sleduje cieľ vyslovenia nedôvery vláde priamo občanmi.
8. Predmet referenda preto narúša ústavou zakotvené vzťahy medzi národnou radou a vládou, čoho dôkazom je napríklad aj to, že platný výsledok referenda by mohol ukončiť funkčné obdobie vlády, ktorá má dôveru národnej rady (a národná rada by prípadne tejto vláde opätovne mohla vysloviť dôveru).
9. K ústavnému základu existencie vlády navrhovateľka uviedla, že vláda aj po vyslovení nedôvery zo strany národnej rady či po svojej demisii aj naďalej vykonáva svoje právomoci, a to v súlade s čl. 115, resp. s čl. 117 ústavy. V prípade platného referenda by však nebolo zrejmé, podľa ktorého z vyššie uvedených ústavných článkov by vláda mala ďalej svoju činnosť vykonávať, teda aký by bol ústavný základ činnosti vlády, resp. či by v tomto prípade mohlo ísť o úplne nový ústavný základ činnosti vlády v demisii. Uvedené závery vyplývajú zo skutočnosti, že ústava neupravuje hlasovanie v referende ako jeden zo spôsobov ukončenia funkčného obdobia vlády.
10. Vzhľadom na už uvedené nie je podľa navrhovateľky tiež zrejmé, či je prezident povinný demisiu vlády prijať (čl. 115 ods. 1 ústavy), alebo má možnosť ju neprijať (čl. 115 ods. 2 ústavy); resp. či k demisii dochádza priamo na základe ústavy (čl. 117 ústavy). Takisto by nebol zrejмый rozsah právomoci, ktoré by mala vláda po demisii do vymenovania novej vlády vykonávať, pretože tento rozsah je odlišný v závislosti od toho, či je vláde vyslovená nedôvera, alebo vláda podala demisiu (čl. 115 ods. 2 a 3 a čl. 117 ústavy). Otázka rozsahu právomocí vlády by bola sporná aj v prípade, ak by sa predmet referenda týkal vlády, ktorej už predtým bola národnou radou vyslovená nedôvera.
11. Vzhľadom na už uvedené skutočnosti sú podľa navrhovateľky dané pochybnosti o súlade predmetu referenda s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 ústavy, ktoré upravujú vzťahy národnej rady a vlády, ako aj postup v prípade, ak vláda nemá dôveru národnej rady.

**I.2. Súlad predmetu referenda s úpravou skončenia funkčného obdobia vlády Slovenskej republiky:**

12. Navrhovateľka v tejto časti návrhu zvýraznila už konštatovanú skutočnosť, že ústava výslovne neupravuje možnosť skončenia funkčného obdobia vlády hlasovaním v referende, a uviedla, že spôsoby skončenia funkčného obdobia vlády (vyslovenie nedôvery a demisia) sú v ústave zakotvené pevne, bez možnosti ich rozširovať.
13. Vychádzajúc z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, navrhovateľka konštatovala, že referendum je prostriedkom na prijímanie právnych noriem (ústavných zákonov) priamo občanmi, teda ide o priamy výkon zákonodarnej moci výlučne v zmysle čl. 86 písm. a) ústavy.
14. Navrhovateľka zopakovala, že iba národná rada je oprávnená vysloviť nedôveru vláde podľa čl. 86 písm. f) ústavy, a skonštatovala, že akákoľvek možnosť vynútiť si podanie demisie vládou by musela byť v ústave výslovne uvedená. V tejto súvislosti citovala z rozhodnutia vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v ktorom ústavný súd okrem iného uviedol, že bez výslovného zmocnenia v ústave nie je možné prostredníctvom referenda pre jednotlivý prípad ukončiť funkčné obdobie orgánu verejnej moci.
15. Podľa navrhovateľky však sporný predmet referenda bez výslovného zmocnenia v ústave sleduje práve ukončenie funkčného obdobia vlády, a to len pre jeden prípad, pričom sa o dosiahnutie tohto cieľa snaží „hybridnou formou“, keď prostriedkom vyslovenia nedôvery vláde je snaha vynútiť si, aby vláda podala demisiu.
16. Z týchto dôvodov sú podľa navrhovateľky dané pochybnosti o súlade predmetu referenda aj s čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy, ktoré sa týkajú odvolania a demisie vlády.

**I.3. Súlad predmetu referenda s princípmi generality práva a právnej istoty:**

17. Aj v tejto časti návrhu navrhovateľka vychádzala z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, ktoré sa týkalo referenda o jednorazovom skrátení volebného obdobia národnej rady. V tomto rozhodnutí ústavný súd okrem iného uzavrel, že súčasťou princípu právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnej normy (princíp generality práva).
18. Navrhovateľka pripomenula svoju predchádzajúcu argumentáciu, v zmysle ktorej je výsledkom referenda právna norma so silou ústavného zákona, pričom v rozpore s princípom všeobecnosti právnej normy by bol taký výsledok referenda, ktorý by jednorazovo skončil funkčné obdobie vlády spôsobom, ktorý nie je v príslušných čl. 110 až čl. 117 ústavy upravený.
19. Okrem toho nie je podľa navrhovateľky jednoznačne zřejmé, či by sa požiadavka na podanie demisie mala týkať prípadne aj inej ako súčasnej vlády, ak by ešte pred prijatím spornej otázky v referende došlo k zmene vlády. To spochybňuje súlad predmetu referenda s princípom právnej istoty, ktorý je rovnako súčasťou princípu právneho štátu.
20. Princíp právneho štátu je zakotvený v čl. 1 ods. 1 ústavy, preto môže byť v zmysle návrhu na začatie konania predmet referenda s týmto ústavným článkom v rozpore.

**II.****Stanoviská petičného výboru a Národnej rady Slovenskej republiky****II.1. Stanovisko petičného výboru:**

21. Petičný výbor vo svojom stanovisku zo 6. októbra 2022 uviedol, že predmet referenda je podľa jeho názoru v súlade s ústavou a je aktom aplikácie príslušných ústavných článkov. Tiež zvýraznil, že ak ide o pochybnosti o účinku platného referenda (pozri body 10 a 18 odôvodnenia tohto nálezu), tieto nemôžu byť predmetom konania o súlade predmetu referenda s ústavou, ale len predmetom konania o výklade ústavy podľa čl. 128 ústavy. Argumenty petičného výboru možno rozdeliť takto:

### II.1.1. Súlad predmetu referenda s ústavnou úpravou vzťahov vlády Slovenskej republiky a Národnej Slovenskej republiky

22. Podľa petičného výboru je priamy výkon štátnej moci občanmi (priama demokracia) rovnocenný s výkonom moci prostredníctvom štátnych orgánov (zastupiteľská demokracia), resp. výkon štátnej moci prostredníctvom štátnych orgánov nezavaruje občanov podielu na správe vecí verejných. Zdôraznil, že pôvodným nositeľom moci je ľud (princíp zvrchovanosti ľudu vyplývajúci z čl. 2 ods. 1 ústavy) a že *„poverený vykonávateľ moci nemôže ľudu diktovať, ako sa bude s mocou nakladať“*. Preto napriek konštatovanej rovnocennosti priamej a zastupiteľskej demokracie uzavrel, že prednosť by mala mať priama demokracia.
23. Petičný výbor preto chápe referendum ako ústavou garantovaný prostriedok priameho rozhodovania o veciach verejného záujmu, ktorý je *„nepochybne spravodlivejší“* ako rozhodovanie o tej istej otázke v národnej rade. Odkázal pritom aj na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97, z ktorého vyplýva, že rozhodnutie v referende zabezpečuje občanom možnosť spolupôsobiť pri tvorbe štátnej moci a má právne účinky.
24. Podľa petičného výboru navrhovateľka naopak uprednostňuje zastupiteľskú demokraciu pred priamym výkonom štátnej moci občanmi. Na rozdiel od argumentácie navrhovateľky sa podľa petičného výboru má vláda v prvom rade zodpovedať občanom Slovenskej republiky a až následne samotnej národnej rade. Zastupiteľské orgány (národná rada) totiž nemôžu mať viac moci ako ľud, ktorý je pôvodcom moci. V tejto súvislosti tiež uviedol, že možno uvažovať o tom, že zodpovednosť priamo voči voličom je v podstate jedinou formou zodpovednosti členov vlády.
25. Petičný výbor tiež zdôraznil, že referendum je jediným legitímnym a nenásilným prostriedkom pre vyvodenie zodpovednosti voči voleným zástupcom, resp. že pomocou referenda občania odnímajú voleným zástupcom moc a vykonávajú ju priamo. Konštatoval tiež, že občania musia mať v právnom štáte legálny nástroj, aby zvrátili škody spôsobené ich volenými zástupcami.
26. Vláda je teda zodpovedná voličom, ktorí v referende majú *„právo vykonávať zastupiteľskú demokraciu podľa svojich predstáv“* a zároveň ukončiť uplatňovanie moci tými, ktorým ju zverili. Ak by to tak nebolo, išlo by o uzurpovanie moci na úkor občanov. Inak povedané, podľa petičného výboru majú občania právo povedať kedykoľvek držiteľovi verejnej moci: *„A dosť! Viac ťa nechceme!“*
27. Petičný výbor sa potom venoval aj pochybnostiam, ktoré navrhovateľka vyjadrila vo vzťahu k vykonaniu platného referenda, a uviedol, že výsledkom platného referenda by nepochybne bola demisia vlády v zmysle čl. 115 ods. 2 ústavy a s tým spojené následky. Vzhľadom na záväznosť (právne účinky) referenda (pozri aj bod 23 odôvodnenia tohto nálezu) by bola vláda túto demisiu povinná podať.
28. Vo vzťahu k pochybnostiam, či by sa platné referendum týkalo aj inej ako súčasnej vlády, petičný výbor uviedol, že ide o hypotetické otázky, ktoré nesúvisia s podstatou konania a nemôžu zabrániť uskutočneniu referenda.

### II.1.2. Súlad predmetu referenda s úpravou skončenia funkčného obdobia vlády Slovenskej republiky:

29. V tejto časti petičný výbor nadviazal na svoje predchádzajúce závery a uviedol, že predmet referenda nezavádza nový spôsob ukončenia funkčného obdobia vlády, ale prostredníctvom neho ide o realizáciu v ústave zakotvenej demisie vlády, t. j. o vykonanie už existujúcej právnej úpravy v čl. 115 ods. 2 ústavy.
30. Zdôraznil, že ústava nijako neobmedzuje dôvody podania demisie podľa svojho čl. 115 ods. 2, a preto takýmto dôvodom môže byť aj výsledok hlasovania v referende. Platne prijatý predmet referenda by priamo nespôsobil ukončenie funkčného obdobia vlády, k nemu by došlo až podaním demisie vlády.
31. Podľa petičného výboru výsledkom referenda nemusí byť len zmena alebo doplnenie ústavy, ale môže ním byť aj *„potvrdenie právneho účinku, aký nastoluje právna úprava“*. Inak povedané, na základe výsledku referenda vláda podá demisiu a vyvolá tým právny účinok predpokladaný v čl. 115 ods. 2 ústavy. Tu poukázal na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014, v ktorom jedna z referendových otázok nemenila existujúci právny stav, ale ho len

potvrďovala, a bola preto v zmysle uvedeného rozhodnutia v súlade s ústavou. Ďalej poukázal na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97, v ktorom ústavný súd uviedol, že predmetom referenda nemusí byť nevyhnutne zmena ústavy alebo ústavného zákona, ale môže sa v ňom rozhodovať aj o iných dôležitých otázkach verejného života s tým, že príslušné orgány sú potom povinné zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok.

32. S poukazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 42/95 petičný výbor ešte zopakoval, že v referende občania ako pôvodní nositelia moci rozhodujú priamo a nezávisle na národnej rade o zásadných spoločenských otázkach, čo je prejavom suverenity ľudu.
33. Na základe vyššie uvedeného uzavrel, že predmet referenda je aplikáciou existujúcej ústavnej úpravy.

### II.1.3. Súlad predmetu referenda s princípmi generality práva a právnej istoty:

34. Petičný výbor v tejto časti svojho vyjadrenia uviedol, že realizácia predmetu referenda by nepredstavovala materiálne ohrozenie demokracie, naopak, bola by naplnením princípu suverenity ľudu (pozri časť II.1.1. odôvodnenia tohto nálezu). Preto je argumentácia ohrozením materiálneho jadra ústavy podľa neho nepriliehavá.
35. Okrem toho tvrdil, že jediným obmedzením predmetu referenda je čl. 93 ods. 3 ústavy a ďalšie obmedzovanie predmetu referenda nad rámec tohto článku je „aktivistické“ a „neuvážené“ (aj s odkazom na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 171/05, v ktorom ústavný súd skonštatoval, že všetky otázky, ktoré nie sú predmetom taxatívneho výpočtu podľa čl. 93 ods. 3 ústavy, môžu byť predmetom fakultatívneho referenda, ak majú povahu dôležitého záujmu).
36. Zopakoval, že výsledkom referenda môže byť príkaz ktorémukoľvek orgánu verejnej moci, aby uplatnil svoju právomoc (pozri najmä body 26 a 31 odôvodnenia tohto nálezu). Petičný výbor zvýraznil, že v referende nemusí ísť len o tvorbu právnych noriem, pretože takto chápaný charakter referenda by bol popretím princípu suverenity ľudu. Podľa petičného výboru ústava nevyžaduje, aby predmetom referenda bola právna norma a ani skutočnosť, že výsledok referenda je priamo aplikovateľný a má právnu silu ústavného zákona, neznamená, že ide o ústavný zákon. Výsledkom platného referenda je podľa petičného výboru „iný právny akt“ [s odkazom na § 12 ods. 1 v spojení s § 13 písm. b) zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov].
37. Okrem toho podľa petičného výboru neobstojí argument o jednorazovom (*ad hoc*) charaktere referenda ani s poukazom na dosiaľ jediné platné referendum, ktoré sa týkalo vstupu do Európskej únie a malo tiež charakter jednorazovej otázky (rozhodnutia). V tejto súvislosti potom považoval za paradoxný záver ústavného súdu v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v ktorom sa síce pripúšťa jednorazové (*ad hoc*) referendum, avšak len v prípadoch výslovne uvedených v ústave, pretože ani referendum o vstupe do Európskej únie by tak nemohlo byť v súlade s ústavou.
38. Petičný výbor tiež poukázal na záver ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v zmysle ktorého by bolo možné zmeniť ústavu tak, že v referende by bolo možné skrátiť funkčné obdobie národnej rady, a zdôraznil, že aj takéto referendum by bolo stále referendum *ad hoc*.
39. Avšak ani v prípade, ak by sa uplatnil už uvedený a podľa petičného výboru príliš formalistický a rozporuplný prístup ústavného súdu, predmet referenda by v zmysle argumentácie petičného výboru nebol v rozpore s ústavou. Vyplýva to zo skutočnosti, že predmet referenda je aplikáciou existujúcej ústavnej úpravy, príkazom vláde podať demisiu, nejde teda o normotvorbu a zmenu ústavy (pozri aj časť II.1.2. odôvodnenia tohto nálezu).
40. K možnému porušeniu materiálneho jadra ústavy petičný výbor dodal, že jedným z princíпов, ktorý je jeho súčasťou, je aj princíp proporcionality. Ak by teda ústavný súd rozhodol, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou, potom by bol úplne popretý princíp suverenity ľudu, a to v záujme ochrany princípu všeobecnosti právnej normy. Išlo by o zjavne neprimeranú (neproporcionálnu) ochranu princípu všeobecnosti právnej normy, a to na úkor princípu zvrchovanosti ľudu.
41. Úlohou ústavného súdu by teda nemala byť ochrana orgánov verejnej moci pred občanmi, ale naopak občanov pred mocou.

42. Ústavný súd dodáva, že petičný výbor vo svojom vyjadrení odkazoval aj na odlišné stanoviská sudcov ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021 a na názory emeritného sudcu Jána Drgonca, pre stručnosť a prehľadnosť však ústavný súd tieto odkazy jednotlivo neuvádza.

## **II.2. Stanovisko národnej rady:**

43. Národná rada vo svojom stanovisku zo 7. októbra 2022 uviedla, že sa k návrhu na začatie konania nevyjadruje.

## **III.**

### **Posúdenie dôvodnosti návrhu**

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

#### **III.1. K referendu a ku kontrole súladu predmetu referenda s ústavou všeobecne:**

45. V rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, na ktoré navrhovateľka odkazovala, ústavný súd zhrnul svoju dovtedajšiu judikatúru týkajúcu sa inštitútu referenda a uzavrel, že v referende občania Slovenskej republiky priamo vykonávajú zákonodarnú (normotvornú) moc. Ide o rovnocenný, nie však rovnaký výkon zákonodarnej moci v porovnaní s národnou radou (PL. ÚS 7/2021, body 73 a 81 odôvodnenia).
46. Výsledkom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy je právna norma so silou ústavného zákona, pričom možno hovoriť o právnych normách prikazujúcich, oprávňujúcich a finálnych. Finálnou (alebo tiež teleologickou) právnou normou občania stanovujú určitý cieľ, na ktorého dosiahnutie je potrebná činnosť príslušných orgánov verejnej moci. Ústava však neobsahuje žiadne pravidlá, ktoré by výslovne upravili povinnosť orgánov verejnej moci dosiahnuť cieľ stanovený občanmi v referende, resp. neupravuje spôsob, ako splnenie tohto cieľa vynútiť (PL. ÚS 7/2021, body 88, 91 a 92 odôvodnenia).
47. Ústavný súd tiež zvýraznil, že v Slovenskej republike referendum nie je jediným nástrojom priamej účasti občanov na správe verejných vecí (čl. 30 ods. 1 ústavy). V tejto súvislosti poukázal na ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, ktoré je upravené v čl. 106 ústavy. Na rozdiel od referenda ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta nie je výkonom zákonodarnej moci, ale priamym výkonom oprávnenia (aktom aplikácie práva) výslovne vyplývajúceho z ústavy (PL. ÚS 7/2021, bod 95 odôvodnenia).
48. Z rozhodnutia vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021 tiež vyplýva, že referendum v jeho terajšej podobe nie je možné rozpustiť národnú radu.
49. Ústavný súd sa vyjadril aj k hraniciam, v ktorých skúma, či je predmet referenda v súlade so samotnou ústavou. V tejto otázke konštatoval, že okrem výslovných obmedzení uvedených v čl. 93 ods. 3 ústavy je potrebné skúmať aj to, či je predmet referenda v súlade s materiálnym jadrom ústavy. Treba tiež pripomenúť, že aj samotný čl. 93 ods. 3 ústavy chráni materiálne jadro ústavy, a to vo svojej časti týkajúcej sa základných práv a slobôd (PL. ÚS 7/2021, body 111 až 113 odôvodnenia).
50. Predmet referenda sa síce môže dotýkať materiálneho jadra ústavy, nesmie však toto jadro narúšať s ústavnou intenzitou, t. j. nesmie meniť charakter Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu (PL. ÚS 7/2021, bod 114 odôvodnenia).
51. Vyššie uvedené vyplýva zo skutočnosti, že v referende ide o výkon štátnej moci, pričom ústava chráni práva a slobody občanov aj tým, že štátnu moc je možné vykonávať vždy len v jej hraniciach. V referende teda ide podľa ústavy o výkon moci ustanovenej a delenej. Princíp demokracie (väčšinového rozhodovania) je tak v rovnováhe s princípom právneho štátu (PL. ÚS 7/2021, body 96, 102, 103, 131 a 139 odôvodnenia).
52. Ústavný súd aj v ďalších častiach odôvodnenia tohto nálezu bude odkazovať predovšetkým na rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, ktorého závery sú pre toto konanie podstatné.

#### **III.2. K povahe predmetu referenda:**

53. Predmet referenda, o ktorom ústavný súd rozhoduje v tomto konaní, možno považovať za

dôležitú otázku verejného záujmu v zmysle čl. 93 ods. 2 ústavy, ktorý upravuje konanie fakultatívneho referenda. Sporná referendumová otázka sa totiž týka ukončenia funkčného obdobia vrcholného orgánu výkonnej moci (čl. 108 ústavy; pozri tiež PL. ÚS 24/2014, bod 31 odôvodnenia).

54. Zo znenia spornej referendumovej otázky je zrejmé, že ide o ukončenie jednorazové, t. j. týkajúce sa len jednej vlády. Skutočnosť, že ide o jednorazové skončenie funkčného obdobia vlády, napokon vyplýva aj z kontextu argumentácie účastníkov konania.

### III.3. K súladu predmetu referenda s princípom generality práva:

55. Zo záverov uvedených v dvoch prechádzajúcich častiach odôvodnenia tohto nálezu vyplýva, že ak by bol predmet referenda platne prijatý, mal by právnu silu ústavného zákona a jeho výsledkom by malo byť jednorazové ukončenie funkčného obdobia vlády podaním demisie.
56. Ústava neobsahuje žiadne ustanovenia, v zmysle ktorých by sa funkčné obdobie vlády končilo na základe hlasovania v referende a platný výsledok sporného referenda by túto úpravu ani nenechal ani nedoplnil. Výsledkom platného referenda by bolo, že by sa ústavná úprava týkajúca sa skončenia funkčného obdobia vlády v jednom konkrétnom prípade nepoužila, teda by bola suspendovaná. Možno preto konštatovať, že platný výsledok sporného referenda by ústavu prelomil (pozri PL. ÚS 7/2021, bod 127 odôvodnenia).
57. Argumentácia petičného výboru v zmysle, že predmet referenda je výkonom existujúcej ústavnej úpravy, nie je správna, pretože, hoci ústava nijako neupravuje dôvody podania demisie podľa čl. 115 ods. 2 ústavy, práve tento článok vôbec nepredpokladá, že vláda by bola povinná podať demisiu na základe záväzného príkazu občanov či iného nositeľa verejnej moci.
58. Zároveň je zrejmé, že v prípade predmetu referenda nejde ani o realizáciu čl. 117 ústavy, teda o podanie demisie po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady. To napokon netvrdil ani petičný výbor.
59. Predmet referenda preto nie je aplikáciou existujúcej ústavnej úpravy.
60. Z uvedeného dôvodu je predmet referenda v rozpore s princípom všeobecnosti právnej normy (generality práva), v zmysle ktorého má právna norma upravovať všeobecné pravidlo správania sa, nie konkrétny prípad (pozri napr. PL. ÚS 19/05, s. 2 a 15 odôvodnenia a PL. ÚS 7/2017, s. 97 odôvodnenia, PL. ÚS 7/2021, bod 126 odôvodnenia).
61. Princíp generality práva je podstatnou súčasťou princípu právneho štátu a tým aj materiálneho jadra ústavy, pretože chráni slobodu občanov pred nepredvídateľným a svojvoľným zneužitím štátnej moci. K takému zneužitiu by došlo napríklad tak, že by zákonodarca nerešpektoval hranice svojej právomoci a rozhodol by právnu normou namiesto súdu o výsledku konkrétneho súdneho sporu. Princíp generality práva tak chráni aj princíp delby moci, ktorý je rovnako súčasťou materiálneho jadra ústavy, pretože reguluje a obmedzuje štátnu moc (pozri PL. ÚS 7/2021, bod 124 odôvodnenia).
62. Ústavný súd preto musí posúdiť, či je zásah predmetu referenda do princípu generality práva (všeobecnosti právnej normy) taký intenzívny, že je v rozpore s materiálnym jadrom ústavy (pozri bod 50 odôvodnenia tohto nálezu).
63. V tejto súvislosti treba povedať, že napriek svojej dôležitosti princíp generality práva (všeobecnosti právnej normy) nie je absolútny a aj samotná ústava predpokladá situácie, keď je potrebné a vhodné prijať jednorazovú právnu normu (čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1 a čl. 58 ods. 1 ústavy). V týchto prípadoch však nejde o pozastavenie účinnosti žiadneho ústavného článku, teda o prelomenie ústavy (PL. ÚS 7/2021, bod 128 odôvodnenia), čo predstavuje zásadný rozdiel v porovnaní s posudzovaným predmetom referenda.
64. Posudzovaný predmet referenda, ktorého cieľom je skončenie funkčného obdobia vlády inak, ako je to upravené v čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy, však nenaplnia ústavou predpokladaný či sledovaný dôvod skončenia funkčného obdobia vlády (porovnaj PL. ÚS 7/2021, bod 129 odôvodnenia).
65. V tejto súvislosti potom ústavný súd pripomína, že referendumom 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 práva podstatne nižšou mierou

všeobecnosti dotknutej právnej normy, či už vo vzťahu k predmetu regulácie alebo k jej adresátovi (adresátom). Podstata regulácie však nesmie spočívať v krátkodobom a dočasnom suspendovaní všeobecnej normy ústavy tvoriacej súčasť materiálneho jadra (PL. ÚS 7/2021, bod 132 odôvodnenia).

66. Ak teda občania Slovenskej republiky majú možnosť zmeniť ústavnú úpravu zavedením všeobecného pravidla, potom v zásade za ústavou predpokladaného chodu orgánov verejnej moci nie je dôvod, aby ústavnú úpravu prelamovali a pre jeden konkrétny prípad pozastavili jej účinnosť, osobitne, ak ide o tie časti ústavy, ktoré sa týkajú materiálneho jadra ústavy.
67. Takto je potom potrebné chápať aj ten záver, že bez výslovnej opory v ústave nie je možné referendum 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 (PL. ÚS 7/2021, bod 183.2 odôvodnenia). Tento záver, ktorý sa týkal funkčného (volebného) obdobia národnej rady, je platný aj vo vzťahu k funkčnému obdobiu vlády.
68. Občania teda majú možnosť v referende prijať všeobecné pravidlo o možnosti skrátiť svojim hlasovaním funkčné obdobie štátneho orgánu, čo by bolo nielen realizáciou princípu suverenity ľudu (princípu demokracie), ale zároveň by tak bol zachovaný aj princíp všeobecnosti právnej normy (princíp právneho štátu). Tak by bol rešpektovaný čl. 1 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého sú princípy demokracie a právneho štátu rovnocenné.
69. Z uvedeného vyplýva, že opačný prístup, teda skrátenie funkčného obdobia orgánu verejnej moci za už uvedených podmienok bez zmeny ústavy, by bol neproporcionálnym zásahom do princípu všeobecnosti právnych noriem (princípu právneho štátu), pretože tento zásah nie je nevyhnutný pre naplnenie princípu suverenity ľudu (princípu demokracie).
70. V tejto súvislosti potom ústavný súd zdôrazňuje, že práve druhá referendová otázka na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 24. augusta 2022, ktorá nie je predmetom tohto konania, smeruje k zmene ústavy tak, aby občania mali možnosť priamo svojim hlasovaním skrátiť funkčné obdobie národnej rady. Teda v druhej petičnej otázke samotný petičný výbor rešpektuje vyššie uvedené závery a tým aj judikatúru ústavného súdu.
71. Ústavný súd preto konštatuje, že predmet referenda, ktorý ústavu nemení, ale prelamuje, narúša princíp generality práva a tým aj princíp právneho štátu s ústavnou intenzitou, a preto je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy.
72. Ústavný súd sa ešte stručne vyjadrí k niektorým argumentom petičného výboru, a to výslovne alebo len odkazom na svoje minuločné rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021. Toto rozhodnutie je všeobecne známe a dostupné, preto ústavný súd nepovažuje za potrebné jeho závery podrobne opakovať aj v tomto rozhodnutí.
73. Ak ide o obmedzenie predmetu referenda nad rámec výslovne stanovený v čl. 93 ods. 3 ústavy, teda ak ide o skúmanie súladu predmetu referenda s materiálnym jadrom ústavy, dôvody na tento postup ústavný súd podrobne uviedol v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021. Rovnako v tomto rozhodnutí podrobne vysvetlil, že hlasovanie v referende je výkonom štátnej moci, pričom zmyslom ústavy je štátnu moc obmedzovať, a to v záujme ochrany jednotlivca.
74. Keďže v referende ide o výkon štátnej moci, pre predmet referenda neplatí, že čo nie je zakázané, je dovolené (čl. 2 ods. 3 ústavy). Nemožno teda len na základe princípu suverenity ľudu automaticky predpokladať že predmet referenda je v súlade s ústavou, ale do úvahy treba vždy zobrať skutočnosť, ako predmet referenda zasahuje do iných ústavných princípov.
75. Z ústavy Slovenskej republiky tiež nie je možné vyvodiť, že výkon štátnej moci v referende je spravodlivejší alebo že má absolútnu prednosť pred výkonom zákonodarnej moci národnou radou. Naopak, napríklad čl. 93 ods. 3 ústavy rozhodnutie o niektorých otázkach (napr. dane, odvody a štátny rozpočet) vylučuje z predmetu referenda. V referende teda občania môžu rozhodovať o užšom okruhu otázok, než o akom rozhoduje národná rada.
76. Národná rada tiež môže výsledok referenda zmeniť alebo zrušiť, aj keď len ústavným zákonom a len po uplynutí troch rokov od jeho prijatia (čl. 99 ods. 1 ústavy).
77. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že princíp suverenity ľudu nie je absolútny a nemožno tvrdiť, že výkon zákonodarnej moci hlasovaním v referende je nadradený nad výkon zákonodarnej moci národnou radou.

78. V rozhodnutí veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021 tiež ústavný súd podrobne vysvetlil, že v zmysle ústavy je výsledkom referenda právna norma so silou ústavného zákona. Ústava a samozrejme aj ústavný súd pripúšťajú aj schválenie jednorazovej právnej normy, problematická je však jednorazová norma v prípade, ak ústavu prelomuje, t. j. len pre jeden konkrétny prípad ju obchádza. O takúto právnu normu však nešlo v referende o vstupe do Európskej únie a toto referendum nie je možné porovnávať s teraz preskúmanou otázkou.
79. So skutočnosťou, že výsledkom referenda je právna norma, nie je v rozpore ani možnosť hlasovať v referende s cieľom, aby orgán verejnej moci vykonal svoju právomoc. V takom prípade ide o finálnu normu (pozri bod 46 odôvodnenia tohto nálezu), ktorou bolo aj referendum o vstupe do Európskej únie. Ústavný súd zopakuje, že rovnako finálna norma je problematická, ak jej účelom je prelomenie ústavy.
80. Okrem toho ústava osobitne a s odlišným názvom od referenda upravuje možnosť odvolať prezidenta Slovenskej republiky formou ľudového hlasovania. Výsledok tohto hlasovania je jednoznačne aktom aplikácie práva (PL. ÚS 7/2021, bod 95 odôvodnenia).
81. Vyššie uvedená osobitná úprava tiež naznačuje, že referendum v jeho súčasnej podobe nie je koncipované ako nástroj na odvolávanie volených zástupcov ľudu (nositeľov verejnej moci), pretože ak by to tak bolo, bola by osobitná úprava ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta zbytočná. Nie je preto možné súhlasiť s petičným výborom v tom, že referendum podľa ústavy je jediným nástrojom, resp. že musí byť nástrojom na odvolávanie nositeľov verejnej moci.
82. Ústavný súd považoval za potrebné vyjadriť sa k argumentom petičného výboru, pretože výbor rešpektuje ako zástupcu občanov, ktorí podpísali petíciu za vyhlásenie predmetu referenda. Týmto občanom chcel ústavný súd v čo najširšej miere dať odpoveď na legitímne otázky spojené s hlasovaním v referende, ako aj dať odpoveď na niektoré výhrady smerujúce k jeho vlastnej rozhodovacej činnosti.

#### **III.4. K súladu predmetu referenda s princípom delby moci:**

83. Ako to už bolo konštatované v bode 61 odôvodnenia tohto nálezu, súčasťou materiálneho jadra ústavy je aj princíp delby moci, pretože je nevyhnutným predpokladom na existenciu demokratického a právneho štátu, ktorým Slovenská republika je v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 7/2021, časť III.3.6 odôvodnenia; PL. ÚS 21/2014, body 82 a 95 odôvodnenia aj s odkazmi na rozhodnutia vo veciach PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 29/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 24/2014).
84. Ústavný súd nepovažuje za potrebné už uvedený záver odôvodňovať podrobnejšie, a to aj s poukazom na svoju rozsiahlu judikatúru, ktorá ho potvrdzuje.
85. Princíp delby moci nie je v ústave zakotvený výslovne, jeho prejavom sú však tie články ústavy, ktoré upravujú právomoci jednotlivých orgánov verejnej moci, ich funkčné obdobia a tiež ich vzájomné vzťahy. Princíp delby moci totiž nemôže byť zachovaný, ak nie sú tieto pravidlá dodržiavané (PL. ÚS 7/2021, bod 123 odôvodnenia).
86. Z vyššie uvedeného vyplýva, že prejavom princípu delby moci sú aj ustanovenia, ktoré upravujú vzťahy medzi národnou radou ako orgánom zákonodarnej moci (čl. 72 ústavy) a vládou ako orgánom výkonnej moci (čl. 108 ústavy), resp. tie, ktoré sa týkajú skončenia funkčného obdobia vlády. Ide o čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy, ako ich označila navrhovateľka.
87. Predmet referenda, ak by bol platne prijatý, by zasiahol do niektorých už uvedených článkov ústavy a urobil by to v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, teda jednorazovým prelomením uvedenej ústavnej úpravy. Takýto zásah do ústavných článkov vyjadrujúcich princíp delby by bol neprípustným zásahom aj do materiálneho jadra ústavy. Za podstatné tu ústavný súd tiež považuje, že predmet referenda nesmeruje k demisii vlády v zmysle čl. 115 ods. 2, resp. čl. 117 ústavy, ako to už bolo konštatované v predchádzajúcej časti, ale ide o ústavou nepredpokladané vynútené skončenie funkčného obdobia vlády bez ohľadu na skutočnosť, či táto vláda má dôveru národnej rady. Zjednodušene a v širšom kontexte, reagujúc tak aj na otázku naznačenú navrhovateľkou o budúcej možnej ústavnej úprave (bod 30 podaného návrhu), v zastupiteľskej demokracii v podobe parlamentnej republiky je vláda ako orgán výkonnej moci závislá pri výkone svojej funkcie od dôvery parlamentu, nie priamo od dôvery občanov (bez ohľadu na kreovanie personálneho zloženia parlamentu občanmi vo voľbách).

Hypoteticky predpokladaná odlišná normatívna ústavná úprava, podľa ktorej by sa plynúce funkčné obdobie vlády ukončovalo (aj) na základe rozhodnutia občanov v referende, prípadne v ľudovom hlasovaní, by z hľadiska funkčnej konzistencie ústavy vyvolávala už zmenu formy vlády s posunom (v oblasti vzťahov k exekutive) k priamej demokracii. Také riešenie je síce z hľadiska všeobecne vyjadrených princípov demokratického a právneho štátu v zásade možné, avšak výrazne neštandardné a vo vzťahu k operatívne výkonu bazálnych funkcií štátu v reáliách modernej spoločnosti mimoriadne rizikové.

#### IV.

#### Záver

88. Na základe skutočností uvedených v predchádzajúcej časti odôvodnenia tohto nálezu ústavný súd rozhodol, že predmet referenda s otázkou v znení: „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 6 a čl. 117 ústavy.
89. So zreteľom na obsah návrhu navrhovateľky, jej argumentáciu a predovšetkým so zreteľom na ústavné články, vo vzťahu ku ktorým navrhovateľka prezentovala pochybnosti o súlade predmetu referenda (podrobne v častiach I.1. až I.3. odôvodnenia tohto nálezu), ústavný súd považuje za potrebné dodať, že neidentifikoval nesúlad predmetu referenda s čl. 113 a čl. 116 ods. 5 ústavy. Uvedené články síce v širšom kontexte upravujú vzťah národnej rady a vlády, no predmet referenda, o ktorom ústavný súd v tomto konaní rozhodoval, sa ich priamo nedotýka. Článok 113 ústavy stanovuje všeobecnú povinnosť každej vlády po tom, ako bola vymenovaná, predstúpiť pred národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Priamo sa však netýka skončenia funkčného obdobia vlády. Ustanovenie čl. 116 ods. 5 ústavy zasa upravuje vplyv demisie predsedu vlády na funkčné obdobie vlády ako celku. Ani v jednom z uvedených prípadov teda nejde o ustanovenia ústavy, s ktorými by mal predmet referenda, berúc do úvahy jeho účinky v prípade, ak by referendum s takýmto predmetom bolo vyhlásené a následne aj platné, priamy súvis.
90. Vzhľadom na konštatovaný nesúlad s ústavou s prihliadnutím na potrebnú rýchlosť a hospodárnosť konania vyplývajúcu aj z lehoty ustanovenej čl. 125b ods. 3 ústavy ústavný súd nepovažoval za nevyhnutné vyjadrovať sa aj k ďalším argumentom navrhovateľky týkajúcim sa predmetu referenda.

#### V.

#### Účinky nálezu

91. Podľa § 108 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“) nález ústavného súdu je právoplatný odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.
92. 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 podľa čl. 95 ods. 1, nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť. V tejto súvislosti ústavný súd zdôrazňuje, že uvedený účinok sa vzťahuje len na tú z dvoch referendových otázok, ktoré mali byť vyhlásené na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 24. augusta 2022, ktorú navrhovateľka formulovala v petite svojho návrhu na začatie konania o súlade predmetu referenda.
93. Plénum ústavného súdu ďalej rozhodlo, že v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa vyhlási celé odôvodnenie prijatého nálezu (§ 90 ods. 2 zákona o ústavnom súde).
94. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudcu Peter Straka, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

**Poučenie:** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

**V Košiciach 26. októbra 2022**

**Ivan Fiačan v. r.**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**

PL. ÚS 11/2022

**Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku  
k nálezu č. k. PL. ÚS 11/2022**

**V zmysle § 67 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov pripájam toto odlišné stanovisko k výroku a k odôvodneniu nálezu pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022, ktorým ústavný súd takto rozhodol:**

Predmet referenda s otázkou v znení „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“ **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1 a čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 6 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky.

1. V úvode tohto môjho odlišného stanoviska by som chcel uviesť, že rešpektujem predchádzajúci nález prijatý plénom ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, ktorý sa týkal otázky tzv. referenda o predčasných voľbách. Z dôvodu konzistencie v mojich právnych názoroch a postojoch som považoval za nevyhnutné aj tentoraz k posudzovanému nálezu priložiť odlišné stanovisko a predstaviť v rámci právneho diskurzu niekoľko úvah v kontexte posudzovanej veci. Z hľadiska rozsahu budem tentoraz stručnejší, keďže kľúčové výhrady som formuloval vo svojom odlišnom stanovisku k nálezu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021. Okrem snahy sa neopakovať je dôvodom tohto prístupu aj to, že ani s odstupom času som tam prezentované právne názory a stanoviská neprehodnotil a dodnes zotrvávam na uvedenom.

2. Ešte pred tým, ako sa dostanem k meritu posudzovanej veci, považujem za potrebné pristaviť sa pri otázke aktívnej legitímácie prezidenta Slovenskej republiky v súvislosti s preventívnou kontrolou ústavnosti referendových otázok v konaní podľa čl. 125b ústavy. Vo verejnom diskurze v ostatnom období opakovane zaznievalo, že podaním prezidentky Slovenskej republiky v zmysle čl. 125b ústavy dochádza k mareniu referenda. Uvedený naratív považujem za nesprávny. V zmysle čl. 101 ods. 1 ústavy prezident svojím rozhodovaním zabezpečuje riadny chod ústavných orgánov a ja v podaní prezidentky vidím presný opak tvrdeného, a síce snahu o hľadanie ústavne-konformných riešení za súčasného využitia eventualít, ktoré jej právny poriadok ponúka. Za problematickú by som práve považoval situáciu opačnú, konkrétne takú, ak by aktívne legitimované subjekty (primárne v plenárnych konaniach pred ústavným súdom) pri potenciálnej ústavnoprávnej spornosti váhali a príslušné konania neiniciovali. Je tu totiž inštitúcia ústavného súdu, ktorej bola ústavou zverená interpretačná právomoc, pričom *in genere* platí, že akékoľvek rozhodnutie ústavného súdu dokresľuje ústavnoprávne medze a formuje budúci diskurz, ako aj zákonodarné iniciatívy. Preto výčitku smerom k hlave štátu v súvislosti s iniciáciou posudzovaného konania považujem za nekorektnú.

**I. Osobitne k posudzovanej referendumovej otázke:**

3. Ústavný súd posudzoval otázku, ktorá znela „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“. *Prima facie* sa mi žiada uviesť, že aj z môjho pohľadu ide o formuláciu „*ľarbavú*“ a už pri úvodných úvahách v súvislosti s prebiehajúcim konaním mi prišlo na um niekoľko interpretačných otáznikov, ktoré by v prípade úspechu takéhoto referenda nastali. Na druhej strane mám však na pamäti svoje praktické skúsenosti so Súdny dvorom Európskej únie, kde som ešte z pozície sudcu všeobecného súdu predkladal nemálo prejudiciálnych otázok v súvislosti s aplikáciou práva Európskej únie. Úvodný korešpondenčný diskurz vedený s vysokou justičnou autoritou Európskej únie by pokojne tiež mohol dostať prívlastok „*ľarbavý*“, no výsledky v podobe významných rozhodnutí smerom k Slovenskej republike sú zásadné. Preto som toho názoru, že v pilotných rozhodovaniach (kde zatiaľ radím aj konanie podľa čl. 125b ústavy) preferujem skôr doktrínu interpretačnej prívetivosti nad prílišnou rigiditou a formalizmom, ktoré by mohli vyústiť až do zbytočne tvrdej kritiky.

4. Je potrebné uviesť, že konanie o súlade referendumovej otázky s ústavou podľa čl. 125b ústavy má svoje mantinely a ústavný súd nemá ani len možnosť vstupovať do textácie otázky a môže konštatovať len jej súlad alebo nesúlad s ústavným textom. V rámci aktuálne posudzovanej referendumovej otázky bola jednou z nosných výhrad aj výhrada založená na tom, že je nejasné, čo by nastalo, pokiaľ by bolo referendum úspešné. Ponúkali sa nasledovné otázky (exemplifikatívne):

- *Konkrétne ktorá vláda má podať demisiu?*
- *Čo ak by došlo po úspešnom referende k výmene jedného ministra? Bola by to ešte tá istá vláda, ktorá má podávať demisiu?*
- *Čo ak by došlo po úspešnom referende k výmene všetkých členov vlády, ale predseda vlády by ostal? Bola by to ešte tá istá vláda, ktorá má podávať demisiu?*
- *Čo ak by došlo po úspešnom referende k výmene predsedu vlády, ale zvyšní členovia by všetci ostali? Bola by to ešte tá istá vláda, ktorá má podávať demisiu?*
- *Ak by vláda podala demisiu, bráni to prezidentke vymenovať opäť identickú vládu v identickom zložení?*
- *Má úspešné referendum v tak dôležitej otázke automaticky implikovať predčasné voľby v záujme princípu „vox populi vox dei“?*
- *Pripadá po úspešnom referende do úvahy vymenovanie tzv. úradníckej vlády?*

Zaznieval aj argument, ktorý som zvažoval aj ja, a to argument právnym chaosom. Možno vidieť istú paralelu aj s plenárnymi rozhodnutiami v čase núdzového stavu počas pandémie COVID-19 (PL. ÚS 10/2021, PL. ÚS 11/2021), keď bol veľmi silným činiteľom práve argument budúcej neistoty potenciálne spôsobujúcej chaos, ktorý sa mohol odraziť v množstve nakazených ergo zomrelých.

5. Keďže sa však bavíme o interpretácii ústavného textu, a máme už 30-ročné skúsenosti s jeho aplikáciou a výkladom, myslím, že aj napriek už formulovanej pochybnosti nie je nutné

mat' obavy, že by ústavný súd odsúhlasením posudzovanej otázky spôsobil ústavnú krízu. Na prvý pohľad mimo kontext uvádzam, že sa stotožňujem s názorom podpredsedu Ústavného súdu Českej republiky prof. Fenyka, ktorý som si vypočul na ostatnej vedeckej konferencii, ktorú organizoval ústavný súd s názvom XI. ústavné dni (konané v Košiciach v dňoch 28. – 29. septembra 2022), kde v rámci jednej z jeho reakcií na tam prezentovaný odborný príspevok deklaroval nasledovné (parafráza): **ústavný súd nemá k rozhodnutiam pristupovať tak, že ich zruší a už ho nezaujíma, ako sa s tým orgán, ktorému je vec vrátená, vysporiada, ale je žiaduce aj uvedenie interpretačného vodítka, čo s vecou ďalej.** Ústavný súd teda bezpochyby mal aj interpretačnú možnosť v rámci *obiter dicta*, kde by naznačil, ako bude potrebné v prípade úspešného referenda postupovať.

6. Naznačil som, že už len potencialitu ústavnej krízy vedel ústavný súd eliminovať napríklad tým, že by naznačil, aký ďalší postup by považoval za konformný s ústavou. Ak by tak v rámci svojej interpretačnej zdržanlivosti neurobil, ani to by samo osebe nemuselo znamenať ústavnoprávny problém. V súvisiacom kontexte už máme aj v slovenskej ústavno-politickej histórii praktické skúsenosti s prípadom, pri ktorom, ak vznikne ústavou priamo neprecizovaná situácia, je možné ju častokrát preklenúť výkladom ústavy alebo sa do veci vloží ústavodarca a nedostatok právnej úpravy doplní pre účely ďalšieho interpretačne-nepochybného postupu. Mám na mysli napríklad známe nevyslovenie dôvery vláde Ivety Radičovej v Národnej rade Slovenskej republiky, po ktorom nastalo právne vákuum z dôvodu, že nebolo zrejmé, na základe akého ústavného základu, a či vôbec, môže vláda ďalej dovládnuť. Došlo k prijatiu ústavného zákona č. 356/2011 Z. z. z 21. októbra 2011, ktorým sa dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov a ktorým došlo k doplneniu čl. 102 ods. 1 ústavy písmenom u) a čl. 115 ústavy sa doplnil odsekom 3. Istým kontextuálnym paradoxom cez prizmu dneška je to, že schválenie tejto novely ústavy súviselo s prijatím ústavného zákona č. 330/2011 Z. z. z 13. októbra 2011 o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý je dnes neprípustnou ad hoc ústavnou normou.

7. Týmto exkurzom som chcel demonštrovať, že aj keby bolo referendum (aj o nie apriórne úplne najzrozumiteľnejšej otázke) úspešné, jeho výsledok by bol určite interpretovateľný a riešenie by sa našlo.

## II. K legitimitě referenda:

8. V rámci verejnej debaty zaznievajú názory, že Slovenská republika je výlučne zastupiteľská demokracia, a nie „referendová demokracia“, pričom tento postoj je argumentačne podložený napríklad teoreticky nesprávnou aplikáciou metódy autentického výkladu ústavy (je právne záväzný len vtedy, keď je súčasťou samotného právneho predpisu, tzv. legálna definícia. K tomu pozri viac PRUSÁK, J. *Teória práva*, 2. vydanie, Bratislava : Vydavateľské oddelenie Právnickej fakulty UK v Bratislave, 2001, 331 s., str. 299) a odkazuje sa na spomienky osôb účastných na tvorbe ústavy. Z môjho pohľadu je nepochybné, že čl. 2 ods. 1 ústavy hovorí jasne o občanovi ako o pôvodcovi štátnej moci, ktorú vykonáva dvoma rovnocennými formami, a to buď (A) prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo (B) priamo. Slovenská republika teda nie je konkurentom referendumami presláveného Švajčiarska, no takáto možnosť výkonu štátnej moci tu bezpochyby

existuje a nemôže byť bezvýznamná alebo až obsolentná. Dokonca aj ústavný súd v ostatnom náleze, ktorý sa venoval problematike referenda o predčasných voľbách (PL. ÚS 7/2021), dal referendu veľký význam (právna sila ústavného zákona) a jasne uviedol, že ním je dokonca možné meniť ústavu. K správnosti je však nutné dodať, že idea meniť ústavu referendum je podstatne staršieho datovania (II. ÚS 31/97).

9. Aj napriek tomu, že stav *constitutione lata* je skutočne nepriaznivý pre fanúšikov častej priamej demokracie, keďže počet petentov potrebných na iniciáciu referenda je neúmerne vysoký (z komparatívneho ústavného práva je možné konštatovať, že je až príliš reštriktívny) a potrebné kvórum je stanovené zatiaľ dosť prísne, nemožno považovať historickú skúsenosť s neúspešnými referendumami za niečo, čo oslabuje jeho legitimitu. Náhl'ad na problematiku musí byť citlivejší práve v prípade tzv. občianskych referend, ktorým predchádza petícia občanov, ktorých množstvo nie je zanedbateľné. Ak existuje zásadné penzum občanov, ktorí chcú, aby sa národ k otázke vyjadril, malo by im to byť umožnené, pokiaľ je to čo i len trocha možné. Použitím prístupu *in dubio pro mitius* je v prípade sporných otázok potrebné hľadať cestu, ako referendum spriechodniť.

10. Rovnako zvyklo zaznievať, že pripustením tohto typu referend bude nabúraný koncept zastupiteľskej demokracie natoľko, že nosnou agendou parlamentnej opozície v každom volebnom cykle bude iniciácia referend o predčasných voľbách pre účely destabilizácie štátnej moci. V tejto súvislosti je vhodné poukázať na znenie čl. 99 ods. 2 ústavy, podľa ktorého: „Referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania.“ Tu by som sa prikláňal k extenzívnemu výkladu právnej normy, a teda pripustil by som, že keď sú poslanci Národnej rady Slovenskej republiky volení na štyri roky (čl. 73 ods. 1 ústavy) a referendum je možné opakovať až po troch rokoch, v každom volebnom cykle bude takéto referendum o predčasných voľbách prichádzať do úvahy prakticky len raz. Je totiž nepravdepodobné, aby bola vláda odvolávaná hneď v prvom roku jej fungovania, keďže vôľa ľudu plynúca z volieb je ešte vcelku aktuálna.

### III. K legislatívnemu optimizmu:

11. Na platforme toho odlišného stanoviska by som však rád zareagoval na výhrady pléna v súvislosti s materiálным jadrom a princípom generality práva. Prijímanie *ad hoc* ústavných zákonov (najmä tých, ktorými bolo skracované volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky) sa v právnej vede zvykne označovať aj ako prelamanie ústavy (k tomu pozri OROSZ, L. *K problémom kompatibility ústavného systému Slovenskej republiky*. Justičná revue 57, 2005, č. 3, s. 323 – 341 alebo BREICHOVÁ LAPČÁKOVÁ, M. *Neústavné ústavné zákony? – II. časť*; Justičná revue, 63, 2011, č. 2, s. 181 – 192), čo určite nie je lichotivé prirovnanie. Nedokážem sa však stotožniť ani s prístupom väčšiny pléna ústavného súdu, ktoré pripúšťa možnosť novelizácie (aktualizácie) materiálneho jadra takým spôsobom, že dôjde k zmene alebo doplneniu textu ústavy. Na tomto mieste si požičiam *terminus technicus* Radoslava Procházku, ktorý vo svojej bohatej publikačnej činnosti popisuje fenomén zvaný ako „legislatívny optimizmus“, ktorý i. a. použil v jednom zo svojich starších blogov s názvom **Kto je Amerika, kto Slovensko?** „Ale rovnako podstatné mi príde to, o čom akoby nebol žiadny spor a čo občas podporujú aj médiá: brutálne preťažovanie štátu novými a novými úlohami, hypertrofia normotvorby, legislatívny optimizmus. Každý mesiac je

v parlamente okolo 70-80 návrhov zákonov, a každý rok ich skoro dvesto pribudne. Každý rok. Akoby sme stále žili v nejako provizórnom stave, ktorý neustále treba opravovať. Je to taká naša verzia barcelonského chrámu Sagrada Familia; stále sa ten právny poriadok dokončuje, raz to, raz ono, ale nikdy to nebude hotové. Ono to aj je logické, lebo spoločnosť sa vyvíja, to chápem, ale rýchlosťou 160 zákonov ročne? Sme ako spoločnosť stále takí nezrelí a nehotoví, že potrebujeme na usporiadanie vzájomných vzťahov ďalšie a ďalšie pravidlá?“ (dostupné online na: <https://blog.sme.sk/radoslavprochazka/politika/kto-je-amerika-kto-slovensko>).

12. Chcel by som uviesť, že moje vnímanie ústavného textu je založené na tom, že ide predovšetkým o principiálny dokument, ktorý by nemal byť menený, pokiaľ to nie zásadne nevyhnutné. Nepovažujem za šťastné, ak každé volebné obdobie je jednou z ambícií vláducej väčšiny meniť text ústavy, práve naopak. Považoval by som za vhodnejšie, keby ambíciou bolo práve *a contrario* text ústavy nemeniť. V častých zmenách ústavného textu vidím problém, o ktorom sa málo hovorí a nepriamo tento trend podporuje predkladaným rozhodnutím aj samotný ústavný súd. Náznaky založené na tom, že výsledkom zavedenia možnosti *ad hoc* zmeny ústavy priamo do jej textu bude súlad aj s konceptom materiálneho jadra, považujem za mätúce. V tejto súvislosti odkazujem na všeobecné vymedzenie materiálneho jadra, ktoré ústavný súd zaviedol v kauze tzv. sudcovských previerok «*Materiálne jadro nie je len akademická konštrukcia bez významu či bez funkcií v demokratickom a právnom štáte. Materiálne jadro ústavy demokratický a právny štát chráni. Ochranná funkcia materiálneho jadra ústavy sa dá najlepšie vyjadriť slovami Spolkového ústavného súdu Nemecka: „Predstava, že ústavodarca môže všetko usporiadať podľa svojej vôle, by znamenala návrat k duchovnému stanovisku bezhodnotového právneho pozitívizmu, ktorý je v právnej vede a praxi už dlho prekonané.“ [rozhodnutie Spolkového ústavného súdu Nemecka BverfGE 3, 225 (323)]. Ochrana demokratického štátneho režimu a zamedzenie jeho legálnej zmeny na režim nedemokratický je preto základnou funkciou materiálneho jadra modernej ústavy. Materiálne jadro ústavy predstavuje mantinely pre ústavodarcu v tom zmysle, že mu zabraňuje či znemožňuje odstrániť existujúci ústavný poriadok a jeho demokratickú podstatu formálno-legalistickou cestou, nastoliť režim nedemokratický a takou istou cestou ho legalizovať.» Pri pokuse o zjednodušenie si požičiam abstrakt formulovaný Marekom Káčerom s Jakubom Neumannom, ktorý vymedzenie materiálneho jadra z judikatúry ústavného súdu vyabstrahovali ako „súbor princípov demokratického a právneho štátu vyjadrujúci hodnotové ukotvenie Slovenskej republiky konštitutívne pre jej demokratickú a právnu štátnosť“ (k tomu pozri viac KÁČER, M., NEUMANN, J. *Materiálne jadro v slovenskom ústavnóm práve. Doktrínálny disent proti zrušeniu sudcovských previerok*. Praha : Leges, 2019, 150 s., str. 94).*

13. Ide teda bezpochyby o koncept nadústavný a možnosť novelizácie ergo aktualizácie materiálneho jadra ústavy je z môjho pohľadu tak polemická úvaha, že sa jej zrejme zanedlho ujme aj akademická obec a právna veda. Prekáža mi predstava, aby každé *ad hoc* odvolanie/demisia vynútené referendum museli mať osobitnú bázu priamo v ústavnóm texte, práve z dôvodu pôsobiaceho princípu generality práva. Ak by sa k zavedeniu takejto osobitnej ústavnej bázy (ktorú požaduje samotný ústavný súd) nemal ústavodarca, každá snaha bude musieť byť realizovaná cez referendá dve. Prvé znovelizuje ústavu a druhé bude žiadať

zmenu v *ad hoc* situácii. Uvedený záver považujem za nepraktický, pričom ako nezanedbateľné vnímam aj to, že organizácia referenda nie je lacnou záležitosťou.

14. Aj keď to nie je na prvý pohľad úplne zrejmé, týmto prístupom ústavný súd založil podstatný paradox. Na jednej strane taxatívny výpočet v čl. 93 ods. 3 ústavy (predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet) ústavný súd zdemonštratívne vstupom materiálneho jadra do referendových otázok, čím naznačil potrebu prísneho nazerania *pro futuro* na každú ďalšiu referendovú otázku. Paradox ale spočíva v tom, že v prípade pasivity ústavodarcu a veľkého dopytu po *ad hoc* zmene zo strany ľudu bude musieť byť každé referendum v dvoch krokoch, teda dva razy. Rigidným prístupom teda ústavný súd fakticky vykreditoval hypertrofiu referend.

15. Ako námet na úvahu môžem uviesť širokochápané legislatívne splnomocnenie Národnej rady Slovenskej republiky pri prijímaní ústavných zákonov. V slovenskej doktríne sa objavili mnohé hlasy, ktoré volali po tom, aby aj parlament mohol prijímať len tie ústavné zákony, na ktoré ho ústava výslovne splnomocňuje (napr. PRUSÁK, J. *Zákon a konštitucionalizmus*. In: GERLOCH, A., MARŠÁLEK, P. (eds): *Zákon v kontinentálnom právu*. Praha : Eurolex, 2005, s. 133 – 144). Ak by mal byť ústavný súd konzistentný a vyžadovať od parlamentu to, čo chce, aby vykonával ľud prostredníctvom referenda, tak by aj Národná rada Slovenskej republiky mala najprv zmeniť ústavu a vytvoriť si právomoc na prijímanie ústavných zákonov. Až potom by mohol parlament prijať konkrétny ústavný zákon. Lebo ako vieme, každý ústavný zákon stojaci popri ústave túto ústavu z väčšej alebo menšej miere prelamuje. Ústavnosť viacerých ústavných zákonov je tak v tejto línii rozhodovacej činnosti ústavného súdu otvorená z titulu absencie kompetencie k prijatiu takýchto ústavných zákonov.

16. V tejto súvislosti by som ešte rád konkrétne poukázal na to, že ústava normuje vcelku nemálo ústavných činiteľov (napr. čl. 61 ústavy – predseda a podpredseda Najvyššieho kontrolného úradu, čl. 141a ústavy – predseda a členovia Súdnej rady Slovenskej republiky, čl. 150 ústavy – generálny prokurátor, čl. 151a ústavy – verejný ochranca práv etc.). Považujem za absurdné, aby v situácii, keď sa občania na znak svojho nesúhlasu s konkrétnou personálnou nomináciou (alebo fungovaním niektorého z telies) rozhodnú iniciovať personálnu detronizáciu, musela tomu predchádzať novelizácia ústavy, ktorá bude uvedenú eventualitu priamo a výslovne implementovať. Tento prístup je z môjho pohľadu v rozpore s vnímaním poslania ústavného súdu, ktorý má nielen text ústavy vykladať, ale aj ho ochraňovať pred neúmernou extenziou. Parafrazujúc Procházku, namieste je skôr legislatívny pesimizmus, ktorý by mohol pokojne mať atribúty až legislatívnej paralýzy.

17. A napokon inštitút generality (všeobecnosti) právnych noriem je možné vnímať inak, ako to robí ústavný súd. Pravidlo správania uvedené v (ústavnom) zákone má byť všeobecné a musí sa vzťahovať na generické, a nie individuálne situácie. Takto chápaná všeobecnosť dispozície právnej normy zostala porušená v niekoľkých snahách zákonodarcu upraviť individuálnu situáciu rozdelenia, resp. zlúčenia území obcí – Kežmarok a Lubica (nález č. k. PL. ÚS 19/05), Zlaté Klasy, Maslovce, Ľubické kúpele, Kvakovce a Dobrá nad Ondavou (nález č. k. PL. ÚS 18/06). V týchto prípadoch prišlo aj k porušeniu všeobecnosti subjektov, pretože právna úprava sa dotýkala individualizovaných subjektov.

18. Opakom všeobecnosti je jedinečnosť (individualita), a nie jednorazovosť, ako tvrdí väčšina. V súlade so všeobecnosťou je aj taká právna úprava, ktorá sa použije na riešenie určitej faktickej situácie jednorazovo (napr. odškodnenie za prírodnú katastrofu, opatrenia proti šíreniu vírusu COVID-19 atď.) Jednorazové právne predpisy predstavujú bežnú súčasť každého zákonodarstva. V legislatíve je v celku normálne prijímať právne predpisy na jediné použitie. Nie je to síce optimálne, ale je to akceptovateľné. Aj najbližšie voľby do orgánov územnej samosprávy budú upravené zákonom č. 185/2022 Z. z. o špeciálnom spôsobe hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú v roku 2022 v rovnaký deň a v rovnakom čase a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony. Teda zákonodarca prijal právnu úpravu na jediný raz – októbrové voľby v roku 2022. Podľa disintovanej logiky aj takáto právna úprava je v rozpore so všeobecnosťou právnej úpravy a je protiústavná...

#### **IV. Na záver o rešpekte k referendu:**

19. Nebol by som rád, keby sa rozhodnutia ústavného súdu vo veciach referenda stali demotivačným činiteľom, ktorý bude odrádzať občanov od priamej participácie na moci. Som toho názoru, že ak občania nadobudnú dojem, že sa vo voľbách pomýlili, majú mať právo svoju chybu napraviť, pričom nie je nutné čakať v kúte, kým uplynie pôvodne požadovaná perióda. Scenár možnosti ovplyvniť veci verejné raz za štyri roky je všetko, len nie demokratické.

20. Spomenul som si na kauzu *Magyar Kétfarkú Kutya Párt proti Maďarsku* rozhodovanú Európskym súdom pre ľudské práva (rozsudok z 20. 1. 2020, sťažnosť č. 201/17), ktorá sa týkala sťažnosti maďarskej neparlamentnej satirickej politickej strany. V roku 2015 viedla kampaň parodujúcu vládnu protiimigračnú politiku v súvislosti s prijatím plánu Európskej únie na relokáciu žiadateľov o azyl z Talianska a Grécka. Maďarský premiér inicioval referendum s otázkou: „*Chcete, aby bola Európska únia oprávnená nariadiť povinné umiestnenie cudzincov do Maďarska bez súhlasu parlamentu?*“, pričom podľa opozície bola položená otázka zavádzajúca a referendum predstavovalo len nástroj vládnej propagandy. Sťažovateľka, majúc vyhlásené referendum za zneužitie demokracie, vyzvala svojich podporovateľov na účasť a na odovzdanie neplatných hlasov, pričom ponúkla voličom mobilnú aplikáciu zvanú „Hlasuj neplatne!“, ktorá umožnila používateľom úplne anonymne zdieľať fotografiu ich neplatného hlasovacieho lístka. Ústredná volebná komisia sa začala mobilnou aplikáciou zaoberať na základe prijatej sťažnosti. Dospela k záveru o rozpore aplikácie s niektorými zásadami volebného zákona a zakázala ju sťažovateľke ďalej prevádzkovať, následne bola za prevádzkovanie aplikácie udelená aj pokuta. Najvyšší súd v Maďarsku tieto pokuty sčasti potvrdil s odôvodnením, že sa sťažovateľka dopustila výkonu práv, ktorý je v rozpore s ich účelom volebného zákona. Európsky súd pre ľudské práva však vo svojom rozsudku konštatoval porušenie čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, a teda vyhovel sťažovateľke.

21. Zaujalo ma však v tejto súvislosti odlišné stanovisko sudcu Dmitrija Dedova, ktorý vo svojom odlišnom stanovisku vyzdvihol význam referenda. Navrhoval posudzovať prejednávajúcu vec cez prizmu metód politickej kampane, ktoré sú akceptovateľné v demokratickej spoločnosti. Považoval referendum o položenej otázke za legitímne, pričom

sťažovateľka vyzývala voličov nielen na odovzdanie neplatných hlasovacích lístkov, ale dokonca na ich zneplatnenie prikreslením smiešnych obrázkov. To podľa neho prezradilo nedostatok úcty k referendu čoby demokratickému inštitútu, ktorého účelom je umožniť spoločnosti prijímať rozhodnutia.

22. A týmto by som asi mohol moje stručné odlišné stanovisko uzavrieť. K referendu a priamej demokracii je potrebné mať úctu nielen v normatívnej rovine (moc pochádza od občanov; čl. 2 ods. 1 ústavy) či naráciách ústavného súdu (PL. ÚS 7/2021), ale aj v realite, aby ľud mohol svoju vôľu prejavíť vtedy, keď má o to záujem. Článok 93 ods. 3 ústavy nikdy nepotreboval výklad extenzívny a trend, ktorý je momentálne nastavený, je viac prejavom zatavovania potrubia ako snahou o jeho spriechnenie. Ústavný súd je tu práve preto, aby chránil práva občanov pred štátnou mocou, pričom je to práve táto nosná myšlienka, na ktorú by sme mali asi viac pamätať.

**V Košiciach 26. októbra 2022**

**Peter Straka**  
sudca

