

**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 ľudom 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 del'by 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. ľudom, 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 nositelia 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 tisíce 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 súdy, 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 neznamená, 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 neprípustnou 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 neprípustný zásah**

do nezmeniteľnej časti ústavy, a vo vzťahu k možnosti, že sa rovnakého zásahu dopustí parlament, sa uspokojíť 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 správneému 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 poslancový 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 naplnil 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 vybrať 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