

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 nález“), 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 nekorešponujú.

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 nálezom 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 disentovaného 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 konšatoval: „*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 disontovaný 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 naplňajú 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 obsolétny, 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 vykonajú 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, konštituujú 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, konštituujúcu 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 disentaného nálezu v otázkach del'by 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 vyvodit', 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 del'by 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. Chrániac 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 nesúlady predmetu referenda s čl. 1 ods. 1 ústavy je zásah do princípu generality právnych noriem ako princípu demokratického a právneho štátu.

17.1. Nepochybujem, že všeobecnosť právnej normy je princípom právneho štátu a ústavný súd to opakovane už aj vyslovil. Napokon v odôvodnení disentanovaného 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 uznáša 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 disentanom 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 disentanom 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. Sиейés nie je len ideovým tvorcom rozlišovania ustanovujúcej, konštitatívnej moci a ustanovenej, konštituovanej 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 princíпов je aj princíp proporcionality. V prípade stretu dvoch alebo viacerých princíпов 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 zvažil 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 disentanom 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 nesplnil (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