



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2021-150

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

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

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

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov**

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

na rozhodnutie v predmetnej veci. Uznesením č. k. PL. ÚS 7/2021-38 z 26. mája 2021 ústavný súd prijal návrh v celom rozsahu na ďalšie konanie.

2. Návrh na začatie konania sa týka referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 3. mája 2021. Predmetom tohto referenda má byť otázka v znení: „*Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?*“

3. Navrhovateľka zdôrazňuje, že podaný návrh nevyjadruje jej občiansky názor, ako na uvedenú otázku odpovedať. Dôvodom podania návrhu má byť výlučne jej snaha o rozptýlenie pochybností o ústavnom súlade referendovej otázky, ako aj o ďalšom postupe, ak by bola navrhovaná otázka v referende prijatá, čo súvisí s povinnosťou navrhovateľky zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 ústavy). V otázke súladu predmetu referenda s ústavou nezaujala jednoznačný postoj a výrok rozhodnutia navrhla alternatívnym spôsobom tak, že predmet referenda je, resp. nie je v súlade s ústavou, čo ústavný súd v danej veci akceptoval.

4. Dôvody na podanie návrhu na začatie konania rozdelil ústavný súd do nasledujúcich oblastí:

#### **1.1. Pochybnosti o právnej sile a účinkoch referenda:**

5. Na úvod svojej argumentácie vo veci samej navrhovateľka poukázala na skutočnosť, že sporný predmet referenda zasahuje do dĺžky volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“), ktoré je upravené v čl. 73 ods. 1 ústavy. Tento zásah spočíva v skrátení pravidelného štvorročného volebného obdobia národnej rady, čo vyplýva zo znenia referendovej otázky. Podľa názoru navrhovateľky však súčasná ústavná úprava referenda pre takýto zásah do ústavy neposkytuje dostatočnú mieru právnej istoty.

6. Referendum je totiž v zmysle jej argumentácie zjavne určené len pre výkon zákonodarnej moci, o čom má svedčiť skutočnosť, že podľa čl. 98 ods. 2 ústavy návrhy prijaté v referende vyhlási národná rada „rovnako ako zákon“. Výsledok referenda by mal mať preto právnu silu zákona, nie ústavného zákona.

7. K právnym účinkom a právnej sile výsledku referenda sa síce vyjadril aj ústavný súd, jeho rozhodnutia však navrhovateľka považovala za protirečivé a nejednoznačné. V tejto súvislosti poukázala na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97, v zmysle ktorého predmetom referenda môže byť aj zmena ústavy, avšak občania nemôžu referendum zmeniť ústavu priamo, teda výsledok referenda by v takom prípade mala vo forme ústavného zákona prijať národná rada. Podľa čl. 72 ods. 3 ústavy však poslanci národnej rady nie sú viazaní príkazmi, teda nie sú viazaní ani výsledkom referenda, prijať ho nemusia, a preto sú účinky referenda podľa navrhovateľky otázne.

8. V ďalšom svojom rozhodnutí (PL. ÚS 24/2014) síce ústavný súd konštatoval, že výsledok referenda je osobitným prameňom práva, teda je sám osebe právne záväzný, pochybnosti však podľa navrhovateľky vyvoláva otázka jeho právnej sily. Ústavný súd totiž jednoznačne neuviedol, či má výsledok referenda právnu silu zákona alebo ústavného zákona, keď pripustil obe možnosti.

9. Navrhovateľka preto uzavrela, že nie je celkom zrejmé, či je výsledok referenda záväzný a akú má právnu silu, preto by bolo potrebné, aby tieto skutočnosti ústavný súd objasnil a podal taký

výklad, ktorý by ozrejmil spôsob výkonu práva občanov podieľať sa na správe verejných vecí prostredníctvom referenda.

10. V tejto súvislosti navrhovateľka dodala, že už uvedené právo na správu verejných vecí formou referenda nie je neobmedzené a hranicu mu kladie samotná ústava, v rámci ktorej sa referendum vykonáva. Prejavom týchto obmedzení je napríklad čl. 93 a čl. 99 ods. 2 ústavy. Argument o ústavných obmedzeniach týkajúcich sa referenda navrhovateľka uviedla aj na iných miestach svojho návrhu, pri čom odkazovala tiež na čl. 97 ods. 1 ústavy.

## **I.2. Pochybnosti o súlade predmetu referenda s princípmi zastupiteľskej demokracie uplatňovanými v Slovenskej republike (čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 2, čl. 73 ods. 2, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy):**

11. V najrozsiahlnejšej časti návrhu predstavila navrhovateľka dva protichodné prístupy odbornej verejnosti k otázke súladu predmetu referenda s ústavou (ústavný súd bude na tieto rôzne názory prihliadať ako na argumentáciu navrhovateľky bez uvedenia konkrétnych autorov; pre podrobnosti odkazuje na samotný návrh na začatie konania, ktorý je k dispozícii na webovom sídle ústavného súdu). V stručnosti možno prvý prístup popísať tak, že v súlade s princípom suverenity ľudu môžu občania v referende svojich volených zástupcov kedykoľvek odvolať a následne si zvoliť iných zástupcov. Takýto prístup podľa navrhovateľky zodpovedá krajinám s priamou formou demokracie.

12. Podľa druhého prístupu je však aj princíp suverenity ľudu obmedzený a občania musia rešpektovať z ústavy vyplývajúce hranice, teda že nimi volení zástupcovia počas výkonu funkcie nie sú viazaní príkazmi voličov a ich zodpovednosť sa vyvodzuje len vo voľbách, nie odvolaním prostredníctvom referenda. Tento prístup zodpovedá krajinám so zastupiteľskou formou demokracie.

13. Zohľadňujúc tieto názory, navrhovateľka uzavrela, že v Slovenskej republike sa uplatňuje forma vlády, ktorá je kombináciou zastupiteľskej a priamej demokracie, a to v takej podobe, s ktorou môže byť predmet referenda v rozpore.

14. Záver o kombinovanej forme vlády navrhovateľka opierala o skutočnosť, že Slovenská republika je demokratický a právny štát (čl. 1 ods. 1 ústavy), v ktorom pochádza štátna moc od občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy).

15. Princíp suverenity ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy sa prejavuje v práve zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ktoré je upravené v čl. 30 ods. 1 ústavy. V zmysle tohto ústavného článku sa občania podieľajú na správe verejných vecí buď priamo, alebo nepriamo, teda prostredníctvom svojich volených zástupcov. Referendum je jedným zo spôsobov priameho výkonu štátnej moci (priamej demokracie), zatiaľ čo voľby poslancov do národnej rady sú jedným zo spôsobov nepriameho výkonu štátnej moci (zastupiteľskej demokracie).

16. V referende podľa navrhovateľky občania priamo rozhodujú o určitej otázke namiesto svojich zástupcov, teda v referende vykonávajú presne tú istú zákonodarnú moc, ako vykonávajú poslanci národnej rady. Poslanci národnej rady svoju moc musia vykonávať v súlade s princípom legality, teda len spôsobom predpísaným ústavou, rovnako túto moc musia vykonávať aj občania v referende. V tejto súvislosti navrhovateľka tiež uviedla, že výkon štátnej moci občanmi

v referende je výkonom ustanovenej moci (*pouvoir constitué*), nie výkonom ustanovujúcej moci (*pouvoir constituant*).

17. Aj referendum teda podlieha obmedzeniam vyplývajúcim z ústavy, pričom takýmto obmedzením by mohol byť aj princíp vlády na vopred ustanovené obdobie, ktorý v zmysle návrhu na začatie konania vyplýva z viacerých častí ústavy. Jedným z nich je čl. 30 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého sa voľby musia uskutočňovať v lehotách, ktoré nepresahujú pravidelné volebné obdobia (čl. 30 ods. 1 a 2 ústavy). S tým súvisí čl. 73 ods. 1 ústavy, podľa ktorého je volebné obdobie národnej rady štvorročné.

18. Uvedený princíp je chránený aj zákazom imperatívneho mandátu, t. j. tým, že poslanci národnej rady nie sú pri výkone svojho mandátu viazaní príkazmi (čl. 73 ods. 2 ústavy). Okrem toho je chránený aj skutočnosťou, že poslanci sú neodvolateľní a ich mandát zaniká spôsobmi výslovne uvedenými v čl. 81a ústavy, resp. že funkčné obdobie národnej rady končí výlučne uplynutím volebného obdobia alebo rozpustením národnej rady, ako je to upravené v čl. 82 ods. 5 ústavy.

19. Podľa navrhovateľky tak ústava predpokladá, že k zloženiu národnej rady sa občania vyjadrujú len vo voľbách a že mandát poslancov a volebné obdobie národnej rady sa končí len spôsobmi, ktoré sú v ústave výslovne uvedené, teda nie prostredníctvom referenda. Tu odkázala aj na stanovisko Komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátskej komisie), v zmysle ktorého je možnosť hlasovať v referende o vyjadrení nedôvery parlamentu cudzia západnému konceptu demokracie a nemožno ju pri nedostatku výslovnej ústavnej úpravy v žiadnom prípade predpokladať (ide o stanovisko CDL 2000 (14) rev, dostupné na [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL\(2000\)014rev-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL(2000)014rev-e)).

20. Referendum o skrátení volebného obdobia preto môže byť v rozpore s princípom vlády na vopred stanovené obdobie, resp. v rozpore so zákazom imperatívneho mandátu, keďže ide o odvolanie poslancov národnej rady spôsobom, ktorý ústava nepredpokladá, pričom dôvodom odvolania je nespokojnosť s doterajšou činnosťou poslancov.

21. Navrhovateľka uviedla aj „sekundárny“ dôvod podania svojho návrhu, ktorý spočíval v možnom rozpore predmetu referenda s právami poslancov na výkon ich mandátu po celé funkčné obdobie. Ústava síce pozná predčasné ukončenie mandátu poslanca národnej rady, a to bez ohľadu na vôľu poslanca (§ 81a ústavy), v tejto súvislosti však pochybnosti vzbudzuje najmä skutočnosť, že referendum v ústave nie je ako spôsob skončenia mandátu poslanca výslovne uvedené. Ak by však ústava obsahovala takúto výslovnú úpravu, alebo ak by to jednoznačne vyplývalo z judikatúry ústavného súdu, potom by podľa navrhovateľky odpadol dôvod na podanie návrhu na začatie konania v predmetnej veci.

22. Ústavný súd k tomu dodáva, že „sekundárny“ charakter námietky týkajúcej sa práva poslancov na výkon ich funkcie počas celého volebného obdobia sa zrejme prejavil aj v tom, že navrhovateľka neuviedla čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorý zakotvuje právo na prístup k volenej a inej verejnej funkcii, ako článok ústavy, s ktorým by predmet referenda mohol byť v rozpore (ako referenčnú normu).

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

23. Už uvedenú skutočnosť, že ústava výslovne neupravuje možnosť rozpustiť prostredníctvom referenda národnú radu pred uplynutím jej štvorročného volebného obdobia, rozvinula

navrhovateľka aj vo vzťahu k ústavnému princípu legality zakotvenému v čl. 2 ods. 2 ústavy. Podľa tohto ústavného článku môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

24. Pre nedostatok právnej úpravy by však príslušné štátne orgány uskutočňujúce výsledok úspešného referenda v danom prípade konali bez výslovnej opory v ústave a zákonoch, teda v rozpore s už uvedeným ústavným princípom.

25. Navrhovateľka v tejto súvislosti uviedla, že ak by ústavodarca možnosť skrátiť volebné obdobie národnej rady referendum umožniť chcel, urobil by tak výslovne, podobne ako je to pri možnosti predčasne ukončiť funkčné obdobie prezidenta ľudovým hlasovaním podľa čl. 106 ústavy. Aj to môže svedčiť o tom, že predmet referenda je v rozpore s ústavou.

26. Nedostatok výslovnej úpravy referenda ako spôsobu skončenia volebného obdobia národnej rady sa v rôznych podobách premietol aj do ďalšej argumentácie navrhovateľky.

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

27. Podstatou tejto časti návrhu bola skutočnosť, že navrhovaný predmet referenda je nepredvídanou a jednorazovou, t. j. *ad hoc* zmenou pravidiel a princíпов zakotvených v ústave.

28. Navrhovateľka zvýraznila, že súčasťou právneho štátu, ktorým je Slovenská republika (čl. 1 ods. 1 ústavy), je aj dodržiavanie princíпов právnej istoty, legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery subjektov práva v právny poriadok, čo vyplýva aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu (napr. PL. ÚS 7/2017).

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

30. Predmet referenda je v rozpore so všetkými uvedenými princípmi právneho štátu, keďže jeho cieľom je v podstate zrušiť výsledok volieb, čo je podľa ústavy možné len v konaní o ústavnosti a zákonnosti volieb do národnej rady podľa čl. 129 ods. 2 ústavy, o ktorý prípad tu však nejde.

31. Súlad predmetu referenda by síce bolo možné ospravedlňovať princípom suverenity ľudu, ktorý môže zrušiť aj svoje rozhodnutie prijaté vo voľbách, ako to už bolo uvedené v bode 11 odôvodnenia tohto nálezu. Tento spôsob argumentácie by však podľa navrhovateľky mohol viesť aj k neudržateľným záverom, že v referende by bolo možné zrušiť napríklad aj rozhodnutie súdu či správneho orgánu alebo úplne zrušiť nezávislosť súdnej moci a nahradiť súdy ľudovými hlasovaniami.

32. Navrhovateľka dodala, že súčasťou právneho štátu je tiež princíp všeobecnosti (generality) práva, z ktorého vyplýva, že právne normy majú byť všeobecné, majú upravovať neurčitý okruh právnych situácií a, naopak, nemajú riešiť určitý konkrétny problém. Predmet referenda tento

princíp nerešpektuje, keďže jednorazovo mení dĺžku konkrétneho volebného obdobia národnej rady.

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

33. Ako to už bolo uvedené, predmetom referenda je ústavou výslovne nepredpokladané a jednorazové skrátenie konkrétneho volebného obdobia národnej rady, čo je zjavne v rozpore s tými článkami ústavy, ktoré upravujú skončenie volebného obdobia národnej rady (podľa navrhovateľky je to okrem čl. 73 ods. 1 aj čl. 82 ods. 5 ústavy).

34. Navrhovateľka v tejto časti návrhu ponúkla ďalšiu interpretáciu právnej sily výsledku referenda. S poukazom na rovnaké rozhodnutia ústavného súdu, ako sú uvedené v časti I.1. odôvodnenia tohto rozhodnutia, avšak na tomto mieste v spojení s čl. 99 ods. 1 ústavy, uzavrela, že výsledok referenda by mohol mať aj silu ústavného zákona, pretože tento výsledok môže národná rada zmeniť len ústavným zákonom a len po troch rokoch od jeho vyhlásenia.

35. Avšak ani v prípade, ak by výsledok referenda mal silu ústavného zákona, nemohol by meniť čl. 73 ods. 1 a čl. 85 ods. 5 ústavy, pretože ide o zmenu jednorazovú, čo je v rozpore s princípom všeobecnosti (generality) práva, resp. právnych noriem. Išlo by preto v prípade referenda nie o prijatie právnej normy, ale o vydanie správneho aktu „*per nefas*“. Navrhovateľka tu v podstate zopakovala časť argumentácie uvedenej v bode 32 odôvodnenia tohto rozhodnutia, preto ústavný súd v záujme stručnosti nebude uvádzať ďalšie podrobnosti tejto časti návrhu.

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

36. Navrhovateľka zvýraznila, že predmet referenda zasahuje do základného politického práva občanov podieľať sa na správe verejných vecí prostredníctvom volených zástupcov, t. j. poslancov národnej rady, ktoré vyplýva z čl. 30 ods. 1 ústavy (pozri k tomu aj časť I.4. odôvodnenia tohto rozhodnutia).

37. Vzhľadom na túto skutočnosť je podľa nej predmet referenda v rozpore s čl. 93 ods. 3 ústavy, v zmysle ktorého predmetom referenda nemôžu byť okrem iného ani základné práva a slobody. V zmysle rozhodovacej činnosti ústavného súdu tento ústavný zákaz znamená, že hlasovaním v referende nie je možné znižovať existujúcu úroveň základných práv a ani prípadné rozšírenie konkrétneho základného práva alebo slobody v referende nesmie viesť k zníženiu úrovne iného základného práva alebo slobody (PL. ÚS 24/2014). V danom prípade možno podľa navrhovateľky chápať predmet referenda tak, že sa ním síce rozširuje aktívne volebné právo voličov, ktorým sa umožní opätovne zvoliť svojich zástupcov do národnej rady, čím sa však zároveň zúži ich aktívne volebné právo uplatnené v ostatných voľbách do národnej rady, ktorého účinky trvajú, no majú byť zrušené.

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

## II.

### Stanoviská petičného výboru a Národnej rady Slovenskej republiky a replika navrhovateľky

#### II.1. Stanovisko petičného výboru:

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

##### II.1.1. K predmetu konania pred ústavným súdom

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

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

41. Petičný výbor s poukazom na viacero rozhodnutí ústavného súdu uviedol, že podľa čl. 2 ods. 1 ústavy je priamy výkon štátnej moci občanmi v referende rovnocenný s výkonom štátnej moci prostredníctvom ich volených zástupcov (II. ÚS 31/97, II. ÚS 9/2000, PL. ÚS 42/95). Podľa petičného výboru je judikatúra ústavného súdu zároveň jednoznačná v tom, že výsledok referenda má právne účinky, dokonca viaže aj samotných poslancov národnej rady v tom zmysle, že títo nemôžu odmietnuť splnenie výsledku referenda (s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci II. ÚS 31/97 a na Drgonec, J. Ústava Slovenskej republiky. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019. s. 1263).

42. Podľa petičného výboru preto nie sú pochybnosti navrhovateľky o záväznosti platne prijatého výsledku referenda dôvodné.

43. Rovnako nie sú dôvodné ani pochybnosti o *ad hoc* charaktere predmetu referenda, pretože podľa petičného výboru je v prípade predmetu tohto referenda zachovaný princíp všeobecnosti právnych noriem rovnako ako v prípade zákona o štátnom rozpočte či v prípade „*zákona o zrušení Mečiarových amnestií (ktorý sa rovnako vzťahoval na konkrétny prípad)*“ [pozn. ústavného súdu: tzv. Mečiarove amnestie boli zrušené uznesením národnej rady podľa čl. 86 písm. i) ústavy, teda nie zákonom, pričom ústavnosť tohto uznesenia už bola preskúmaná v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 7/2017; pozri aj body 120 a 121 odôvodnenia tohto nálezu].

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

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

45. Občania tiež majú podľa petičného výboru v zmysle čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy právo kedykoľvek rozhodnúť o skončení volebného obdobia nimi zvolených poslancov národnej rady. Slovanmi petičného výboru tu ide o „*neodňateľnú a nezrušiteľnú požiadavku uplatňovania práva v materiálnom právnom štáte*“. V tejto súvislosti petičný výbor tiež konštatoval, že z ústavy nevyplýva právo poslancov na výkon ich mandátu po celé ústavou upravené volebné obdobie národnej rady (štyri roky). Podobne ako navrhovateľka v tejto súvislosti odkazoval na možnosť rozpustenia národnej rady pred uplynutím volebného obdobia podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy.

46. Právo kedykoľvek odvolať volených zástupcov je podľa petičného výboru prejavom demokracie, ktorá „*musí existovať aj v období medzi dvomi volebnými procesmi*“. Inak by to viedlo ku konceptu „*absolútnej nezodpovednosti za výkon poslaneckého mandátu*“, resp. by došlo k strate demokratickej legitimity výkonu zákonodarnej moci.

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

47. Podľa názoru petičného výboru je sporné referendum vhodným prostriedkom na vyvodenie zodpovednosti poslancov národnej rady, ktorý občania musia mať k dispozícii, pretože inak by už museli siahnuť k právu na odpor podľa čl. 32 ústavy. V prípade sporného referenda ide teda o kultivovanejšiu a proporcionálnejšiu formu vyvodenia zodpovednosti, ako by bola vzbura či občianska vojna. Toto právo je prejavom suverenity ľudu, teda hodnoty, ktorá je súčasťou materiálneho jadra ústavy.

48. Petičný výbor tiež v protiklade s predchádzajúcou časťou vyjadrenia pripustil existenciu práva na výkon mandátu poslanca po celé volebné obdobie národnej rady (s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci III. ÚS 75/01), toto právo však nepovažoval za absolútne. Podľa petičného výboru nie je možné toto právo chrániť „*bez ohľadu na kvalitu výkonu verejnej funkcie*“.

49. Podľa petičného výboru je aj samotný zákaz imperatívneho mandátu ochranou proti vplyvu politických strán či dokonca hlavy štátu, nesmie však slúžiť ako ochrana pred občanmi, ktorí sú zdrojom štátnej moci.

50. Vykonaním sporného referenda by podľa petičného výboru došlo k „*navýšeniu práva 4,5 milióna oprávnených voličov*“, ktorí budú mať možnosť vyjadriť sa, či im vyhovuje „*súčasný status quo*“, preto je predmet referenda aj v súlade so závermi ústavného súdu vo veci PL. ÚS 24/2014, t. j. že referendum nedôjde k zníženiu existujúceho štandardu základných práv. Podľa petičného výboru je tiež „*legitímnou úvahou*“, či je správne chrániť práva 150 poslancov pred vôľou minimálne 350 000 občanov.

51. Túto časť svojej argumentácie petičný výbor zakončil konštatovaním o neodôvodnenosti navrhovateľkinej obavy, že v prípade konania sporného referenda by mohli občania v budúcnosti obdobným spôsobom meniť napríklad súdne rozhodnutia, pretože tomu bráni čl. 93 ods. 3 ústavy, v zmysle ktorého predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, pričom právo na súdnu ochranu patrí medzi základné práva (čl. 46 ústavy).



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

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

### II.2. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

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

54. Podľa národnej rady tvorcovia ústavy odmietli koncepciu referenda, ktorého výsledok by mal byť záväzný rovnako ako ústavný zákon, pričom čl. 98 ods. 2 ústavy upravuje výlučne formálnu a procesnú stránku vyhlásenia výsledkov referenda v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. V tejto súvislosti súhlasila s navrhovateľkou, že ústavná úprava referenda je v otázke právnej sily a záväznosti jeho výsledku nedostatočná.

55. Citujúc rozhodnutia ústavného súdu, národná rada sa následne všeobecne vyslovila k inštitútu referenda tak, že ide o výkon zákonodarnej moci priamo občanmi, predmetom ktorého môže byť aj zmena ústavy. Aj právo občanov hlasovať v referende však podlieha ústavným obmedzeniam, prejavom ktorých je okrem iného skutočnosť, že referendum nie je možné znižovať existujúci štandard základných práv (II. ÚS 31/97, I. ÚS 35/00, I. ÚS 36/00, PL. ÚS 24/2014). Národná rada tiež poukázala na význam výsledku referenda vyplývajúci z čl. 99 ods. 1 a 2 ústavy, ktoré upravujú možnosti prekonania platne prijatého výsledku referenda.

56. Poukázala taktiež na iniciatívu časti poslancov, ktorí v minulosti predkladali návrhy na zmenu ústavy týkajúce sa aj referenda, pričom v týchto návrhoch sa možnosť konania referenda o skrátení volebného obdobia národnej rady výslovne vylučovala.

57. Vo vyjadrení rovnako ako petičný výbor pripomenula skrátenie volebného obdobia samotnou národnou radou prostredníctvom ústavných zákonov (pozri bod 44 odôvodnenia tohto nálezu) s tým, že to podľa názoru časti odbornej verejnosti môže svedčiť v prospech súladu predmetu sporného referenda s ústavou.

58. Zároveň však poukázala na nález Ústavného súdu Českej republiky vo veci č. k. Pl. ÚS 27/09 z 10. septembra 2009 (známy aj ako „kauza Melčák“; ďalej tiež „rozhodnutie Melčák“), ktorým bol zrušený ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o skrátení piateho volebného obdobia Poslaneckej snemovne pre jeho ústavne neprípustnú individuálnu (*ad hoc*) povahu, ako aj retroaktívnu povahu, pre absenciu ústavného zmocnenia na takýto postup a v konečnom dôsledku najmä pre zásah do materiálneho jadra Ústavy Českej republiky. Existencia materiálneho jadra ústavy pritom vyplýva aj z rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky a podľa národnej rady nie je predmetom pochybností.

59. V nadväznosti na rozhodnutie Melčák národná rada citovala z rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky vo veci sp. zn. II. ÚS 153/2013, v zmysle ktorého na jednej strane nie je porušením práv voličov, ak dôjde k predčasnému ukončeniu volebného obdobia národnej rady, na druhej strane ústavný súd okrem iného vnímal „*nedokonalosť*“ či „*diskutabilnosť spôsobu samorozpúšťania parlamentu ad hoc ústavným zákonom a problematickosť ad hoc ústavných zákonov vôbec*“.

60. Z pohľadu problematiky základných práv národná rada uviedla judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), najmä vo veci G. K. proti Belgicku z 21. mája 2019 alebo Riza a ďalší proti Bulharsku z 13. októbra 2015, kde sa ESLP vyjadril, že z čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd vyplývajú subjektívne práva, a to nielen právo byť volený za člena zákonodarného zboru, ale aj právo zvoleného poslanca svoj mandát vykonávať. Rovnako ako navrhovateľka, poukázala národná rada aj na stanovisko Benátskej komisie týkajúce sa predmetu referenda (pozri bod 19 odôvodnenia tohto nálezu).

61. Z pohľadu medzinárodnej komparácie poukázala na skutočnosť, že možnosť skončiť volebné obdobie parlamentu referendum existuje len v dvoch európskych krajinách. Pripomenula tiež rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska 2/1993 (I.22.), z ktorého vyplýva protiústavnosť takeého referenda pre zákaz imperatívneho mandátu. Ústavný súd Maďarska v tejto súvislosti uviedol: *„Podstata slobodného mandátu tkvie naopak v tom, že právna závislosť medzi zástupcom a voličmi volebným aktom končí. Ako hlasujúci nemôže byť braný na zodpovednosť za svoju činnosť a hlasovanie počas výkonu mandátu, teda trvanie ich mandátu je na celé volebné obdobie, ktoré voličmi nemôže byť skrátené. Vzťah medzi zástupcami a voličmi je politickej povahy, a teda zodpovednosť sa môže objaviť iba počas volieb.“* Zákaz imperatívneho mandátu potvrdil aj Ústavný súd Litovskej republiky, keď k možnosti odvolať jednotlivých členov zákonodarného zboru v roku 1993 uviedol: *„Predčasné odvolanie člena parlamentu by predstavovalo jeden z prvkov imperatívneho mandátu, ktorý je ústavou zakázaný. Demokratické štáty imperatívny mandát neuznávajú, a preto možnosť predčasného odvolania člena parlamentu z funkcie ani neexistuje.“*

62. Podľa národnej rady je nepochybné, že platný výsledok referenda by si vyžadoval prijatie ústavného zákona na jeho uskutočnenie. V súvislosti s tým je preto potrebné sa vysporiadať aj s otázkou zákazu imperatívneho mandátu poslanca.

63. Národná rada sa vyjadrila aj ku charakteru politických práv súvisiacich s predmetom referenda, ktoré považuje za odvodené od spoločenskej zmluvy, pretože pred vznikom štátu tieto neexistovali. Preto podľa národnej rady treba aj medzi základnými právami rozlišovať a v prípade kolízie niektoré z nich uprednostniť, hoci podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sú všetky základné práva a slobody neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné. Konkrétny záver týkajúci sa ústavnosti predmetu referenda však národná rada v tomto kontexte neuviedla.

64. Národná rada na základe už uvedenej argumentácie navrhla, aby ústavný súd nálezom vyslovil, že predmet sporného referenda nie je v súlade s ústavou.

### **II.3. Replika navrhovateľky:**

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

### **II.4. Vyjadrenia odbornej verejnosti:**

66. Ústavný súd sa oboznámil aj s viacerými vyjadreniami odbornej verejnosti, ktoré mu boli v priebehu konania doručené v súlade s § 105 ods. 3 zákona o ústavnom súde. Na tieto vyjadrenia (vrátane stanoviska jedného z členov petičného výboru) vo svojej argumentácii prihliadol, aj keď

tak z časových dôvodov, pre stručnosť a prehľadnosť, neurobil s výslovným odkazom na konkrétne vyjadrenia *amici curiae*.

### III.

#### Posúdenie súladu predmetu referenda s ústavou

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

##### III.1. K inštitútu referenda všeobecne:

68. Priama forma demokracie, vychádzajúca z antického (najmä aténskeho) vzoru, ako participácia občanov na politickom živote spoločnosti je často považovaná za *conditio sine qua non* demokracie. Umožňuje totiž občanom priamo rozhodovať o otázkach verejného života. Dvaja z najvýznamnejších antických filozofov Platón vo svojom diele Ústava a jeho žiak Aristoteles v diele Politika opísali slobodu ako hlavný princíp demokracie, keď vo väčšine politických rozhodnutí má zvrchovanú právomoc ľudové zhromaždenie, nie úrady.

69. Priamu demokraciu v súčasnosti nemožno chápať ako ucelený systém spravovania verejných záležitostí, ale ako jednotlivé opatrenia, prvky začlenené do rozhodovacieho mechanizmu v prevažnej miere nepriamej, zastupiteľskej demokracie. Hoci štát garantuje občanom právo participovať na správe verejných vecí, predstava rozhodovania o všetkých podstatných veciach verejného záujmu formou priamej demokracie je v modernom štáte prakticky nerealizovateľná. Priama participácia občanov na správe štátu sa v moderných demokratických štátoch však naďalej zachováva, keďže je nielen odkazom na určitý ideál, ale aj preto, že má prínos pre demokratický politický systém z hľadiska legitimacy dôležitých spoločenských rozhodnutí. Jednou zo zachovaných metód priamej demokracie je aj referendum.

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

71. V nasledujúcej časti odôvodnenia tohto nálezu ústavný súd pre potreby tohto konania uvedie, akým spôsobom sa už uvedené všeobecné východiská odrážajú v právnej úprave referenda obsiahnutej v čl. 93 až 100 ústavy, pričom zohľadní aj svoju doterajšiu relevantnú rozhodovaciu činnosť.

## **III.2. K inštitútu referenda v Slovenskej republike:**

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

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

73. Pri hodnotení účinkov, záväznosti a právnej sily výsledkov referenda ústavný súd poukazuje na svoju doterajšiu rozhodovaciu činnosť, z ktorej jednoznačne vyplýva, že zákonodarnú moc možno vykonávať dvojakým spôsobom. Výkon tejto moci patrí nielen národnej rade, ale aj priamo občanom v referende. Ide o dva rovnocenné spôsoby výkonu zákonodarnej (normotvornej) moci (ďalej len „zákonodarná moc“), ktorá pôvodne patrí práve občanom Slovenskej republiky (pozri k tomu PL. ÚS 24/2014, bod 22 odôvodnenia; PL. ÚS 42/95, s. 11 a 12 odôvodnenia; II. ÚS 31/97, výrok a str. 27 a 28 odôvodnenia).

74. Konštatovanú rovnocennosť dvoch foriem výkonu zákonodarnej moci ústavný súd vyvodil zo znenia čl. 2 ods. 1, ako aj čl. 30 ods. 1 ústavy, ktoré stanovujú, že nositeľom štátnej moci sú občania, ktorí túto moc vykonávajú, resp. sa podieľajú na správe verejných vecí buď priamo, alebo prostredníctvom svojich volených zástupcov. Rovnako dôležité pri tom je aj systematické členenie ústavy, keď úprava postavenia a právomocí národnej rady a úprava referenda sú spoločne obsiahnuté v piatej hlave ústavy s názvom zákonodarná moc. V reakcii na argumentáciu navrhovateľky ústavný súd dodáva, že názov piatej časti ústavy je odrazom princípu del'by moci, nie určením právnej sily noriem prijímaných národnou radou, resp. občanmi v referende (pozri nasledujúce body odôvodnenia).

### **III.2.2. Právna sila výsledku referenda**

75. Z rovnocennosti dvoch foriem výkonu zákonodarnej moci vyplýva, že ak môže ústavu meniť národná rada [čl. 84 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 86 písm. a) ústavy], potom môže byť zmena ústavy aj predmetom referenda, pričom ústava v tomto smere neobsahuje žiaden zákaz. To potvrdzujú aj rozhodnutia ústavného súdu označené samotnou navrhovateľkou (výrok nálezu vo veci II. ÚS 31/97 a bod 24 odôvodnenia vo veci PL. ÚS 24/2014). Takto chápaný výkon zákonodarnej moci nie je ani v rozpore s čl. 72 ústavy, v zmysle ktorého je národná rada jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom. Občania totiž v referende vykonávajú zákonodarnú právomoc popri národnej rade bezprostredne, teda nie vo forme alebo cestou štátneho orgánu (II. ÚS 31/97, s. 11 odôvodnenia; PL. ÚS 24/2014, bod 24 odôvodnenia). Pochybnosti navrhovateľky o právnej sile výsledku referenda nemajú preto oporu ani v príslušných rozhodnutiach ústavného súdu.

76. Navrhovateľke však treba prisvedčiť v tom, že v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 24/2014 ústavný súd pripustil, že výsledok referenda môže mať právnu silu zákona alebo ústavného zákona. Tomu by zároveň mohla nasvedčovať aj už konštatovaná rovnocennosť výkonu zákonodarnej moci. Rovnako ako národná rada by teda mohli zákony prijímať aj občania v referende (možno tiež

dotat', že ak môžu občania prijímať normy s právnou silou ústavného zákona, o to viac ich môžu prijímať aj so silou zákona, argument *a maiori ad minus*).

77. Takéto chápanie dvojakej právnej sily výsledku referenda by však nerešpektovalo ustanovenie čl. 99 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého výsledok referenda môže národná rada zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.

78. Tento ústavný článok nepriamo ustanovuje, že výsledok referenda má silu ústavného zákona, čím sa vylučuje interpretácia navrhovateľky o tom, že právna sila výsledku referenda je na úrovni „obyčajného“ zákona. Nebolo by totiž účelné a vhodné, aby národná rada mohla meniť výsledok referenda s právnou silou zákona prostredníctvom normy s vyššou právnou silou, teda prostredníctvom ústavného zákona. Odporovalo by to už konštatovanej a z ústavy vyplývajúcej rovnocennosti dvoch foriem výkonu zákonodarnej moci. K tomu ústavný súd dodáva, že trvanie účinkov výsledku referenda po dobu minimálne troch rokov tiež zvyrazňuje záver, že výsledkom referenda môže byť záväzná právna norma, ktorá s víziou trvalosti upravuje určitý okruh spoločenských vzťahov.

79. Právnou silou výsledku referenda na úrovni ústavného zákona podporuje aj demokratická legitimita referenda, keď na platnosť jeho výsledku sa vyžaduje, aby sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov (čl. 98 ods. 1 ústavy).

80. V tejto súvislosti ústavný súd uvádza, že požiadavka účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a prijatie rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda pre platnosť každého referenda nasvedčuje tomu, že výsledok referenda má vždy rovnakú právnou silu, pretože ústava pozná len jeden spôsob prijatia platného výsledku referenda. Opätovne to možno porovnať s národnou radou, kde sa pre prijatie zákona vyžaduje nižší počet poslancov (čl. 84 ods. 2 ústavy), ako sa vyžaduje pre prijatie ústavného zákona (čl. 84 ods. 4 ústavy).

81. Ústavný súd tak uzatvára, že v referende ide o rovnocenný, nie však úplne rovnaký výkon zákonodarnej moci ako v prípade národnej rady, keď výsledok referenda má výlučne právnou silu na úrovni ústavného zákona. Nejde tu, prísne vzaté, o prekonanie doterajšej judikatúry ústavného súdu, keďže možnosť zmeny ústavy prostredníctvom referenda v nej bola vždy prítomná (pozri bod 75 odôvodnenia tohto nálezu). Navyše, ústavný súd už v meritórnom rozhodnutí vo veci PL. ÚS 24/2014 priznal predmetu referenda silu ústavného zákona, čo sa prejavilo aj v konštatovaní o existencii nezmeniteľných častí ústavy, do ktorých nie je možné zasiahnuť ani referendum (body 35 a 37 odôvodnenia rozhodnutia PL. ÚS 24/2014). Možno teda vyvodiť, že úvaha o právnej sile referenda aj na úrovni zákona v označenom rozhodnutí mala povahu *obiter dictum*, a to aj napriek argumentácii uvedenej v bodoch 80 a 81 uvedeného rozhodnutia, ktoré sa týkali možného rozporu vtedy posudzovaného predmetu referenda so zákonmi (ústavný súd upozorňuje, že tu nejde o protirečenie, podstata vecí sa totiž týkala ústavných obmedzení predmetu referenda, teda jeho súladu s čl. 93 ods. 2 ústavy a ďalšími ustanoveniami ústavy).

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

rady o zrušení prezidentom udelenej amnestie. Toto uznesenie národnej rady pritom nie je zákonom.

### **III.2.3. Záväznosť výsledku referenda**

83. V súvisiacej otázke záväznosti výsledku referenda navrhovateľka správne poukázala na skutočnosť, že podľa odôvodnenia rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97 nemôžu občania v referende meniť ústavu priamo (pozri str. 28 odôvodnenia rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97). Tento záver bol však slovami navrhovateľky prekonaný rozhodnutím vo veci PL. ÚS 24/2014, v zmysle ktorého je možné v referende prijímať všeobecne záväzné pravidlo správania sa, teda priamo záväznú právnu normu, a to aj so silou ústavného zákona (pozri bod 24 odôvodnenia rozhodnutia PL. ÚS 24/2014).

84. Už uvedený rozpor vo vlastnej judikatúre ústavný súd vníma, je však dôležité prihliadnuť aj na súvislosti týkajúce sa oboch rozhodnutí. Závery rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97 treba chápať predovšetkým ako snahu chrániť ústavu pred nebezpečenstvom takých zmien, ktoré by mohli viesť k zásahom do charakteru Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu. Aj v tomto rozhodnutí totiž ústavný súd konštatoval, že občania sami uznávajú, že výkon zákonodarnej moci v referende je obmedzený ústavou (s. 27 rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97). Treba tiež pripomenúť, že išlo o konanie vo veci výkladu ústavy a v tom čase ešte nebola zavedená predbežná kontrola ústavného súladu predmetu referenda.

85. Konanie vo veci PL. ÚS 24/2014 však už bolo prejavom prijatia ústavného zákona č. 90/2001 Z. z., ktorý od 1. júna 2001 zaviedol ako ďalší nástroj ochrany ústavnosti aj predbežnú kontrolu súladu predmetu referenda s ústavou v zmysle čl. 95 ods. 2 ústavy. Zároveň v tomto konaní ústavný súd posudzoval súlad referendových otázok, ktoré boli formulované podobne, ako je to v tomto prípade, teda dôraz bol položený na možnú priamu zmenu ústavy. V odlišnom druhu konania (v porovnaní s konaním vo veci II. ÚS 31/97) tak došlo k posunu v náhľade na výsledok referenda tým, že sa mu priznala priama záväznosť, pričom ochranou pred nenáležitými zmenami ústavy je práve možnosť predbežnej kontroly zo strany ústavného súdu.

86. Ústavný súd na tomto mieste potvrdzuje tento posun vo svojej judikatúre a konštatuje, že platne prijatý výsledok referenda je priamo záväzný, má silu ústavného zákona s tým špecifikom, že ho možno zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 ústavy. Právne účinky a záväznosť výsledku referenda napokon vyplývajú aj zo samotného znenia čl. 93 ods. 2 ústavy, v zmysle ktorého ide v referende o rozhodnutie občanov o dôležitých otázkach verejného záujmu, nie teda len o vyjadrenie názoru o týchto otázkach. Tento záver je v súlade so závermi vyplývajúcimi z doterajšej judikatúry ústavného súdu, ktorá referendum priznáva právne účinky (pozri k tomu napr. PL. ÚS 24/2014, bod 22 odôvodnenia).

### **III.2.4. Účinky výsledku referenda**

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

88. Vo fakultatívnom referende môže mať platne prijatý výsledok predovšetkým formu zaväzujúcej alebo oprávňujúcej právnej normy. Príkladom zaväzujúcej právnej normy by mohla byť referendum otázka, ktorá by v prípade kladnej odpovede ustanovovala, aby boli poslanci Národnej rady Slovenskej republiky volení na tri roky.

89. Ako príklad oprávňujúcej právnej normy možno uviesť referendum otázku v znení „*Súhlasíte s tým, aby školy nemohli vyžadovať účasť detí na vyučovaní v oblasti sexuálneho správania či eutanázie, ak ich rodičia alebo deti sami nesúhlasia s obsahom vyučovania?*“, ktorá bola predmetom rozhodovania vo veci PL. ÚS 24/2014 a ktorá by v prípade platného prijatia oprávňovala svojich adresátov odmietnuť účasť na vyučovaní týkajúcom sa určitého okruhu otázok. Ich oprávneniu by na druhej strane prirodzene korešpondovala povinnosť škôl túto voľbu rešpektovať. Delenie na oprávňujúce, resp. zaväzujúce právne normy môže byť v tomto zmysle relatívne, podstatné je, že formulácia referendumovej otázky vytvára dostatočne určité pravidlo správania sa – má normatívny charakter.

90. Platne prijatý výsledok referenda v týchto prípadoch je právnou normou so silou ústavného zákona, ktorá je priamo záväzná pre všetkých. Ak vznikne spor a pochybnosť o tom, ako podľa takto prijatých právnych noriem postupovať, je možné iniciovať konanie o výklade ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy.

91. V referende je však možné položiť aj otázku, ktorá nemá povahu už uvedených právnych noriem. Príkladom je dosiaľ jediné platné referendum v Slovenskej republike, ktorého predmetom bola otázka, či občania súhlasia s tým, aby sa Slovenská republika stala členským štátom Európskej únie. V takýchto prípadoch ide o zákonodarné referendá, ktorých cieľom je prijatie teleologickej (finálnej) právnej normy, t. j. normy, ktorá ustanovuje cieľ, avšak realizáciu tohto cieľa v podobe konkrétneho pravidla správania bližšie neupravuje.

92. Aj keď platne prijatý výsledok takého referenda má právne účinky a stáva sa súčasťou právneho poriadku (prameňom práva), jeho vykonanie závisí od činnosti príslušných štátnych orgánov, ktoré na to majú právomoc. Ústava v tomto ohľade obsahuje nedokonalé (imperfektné) právne normy, pretože výslovne neupravuje spôsob, akým by bolo možné dosiahnuť (vynútiť), aby príslušné štátne orgány výsledok referenda uskutočnili. Na tomto mieste tiež ústavný súd potvrdzuje svoju doterajšiu judikatúru, v zmysle ktorej poslanci národnej rady svoj mandát vykonávajú podľa svojho svedomia a presvedčenia a nie sú viazaní príkazmi; preto nie je možné prinútiť ich realizovať výsledok referenda, hoci je aj pre nich právne záväzný. Zodpovednosť poslancov za uskutočnenie výsledku takéhoto referenda v týchto prípadoch je tak voči občanom len politická (PL. ÚS 24/2014, bod 25 odôvodnenia).

93. Napriek tomu však možno hovoriť o právnej záväznosti referenda aj v týchto prípadoch, pretože na výsledok referenda môže ústavný súd v odôvodnených prípadoch prihliadnuť pri svojom rozhodnutí ako na referenčnú normu. Ako príklad možno uviesť prieskum ústavného súdu v konaní podľa čl. 125 ústavy, či sa právne predpisy svojím účelom a obsahom nedostávajú do nesúladu s teleologicou normou, ktorá je výsledkom platného referenda (k povahe právnych noriem ústavný súd odkazuje pre podrobnosti na napr. Večeřa, M., Gerloch, A., Beran, K., Rudenko, S. Všeobecná teória práva. Plzeň: Aleš Čeněk, 2017, s. 57 a 72; k formám referendumovej otázky aj na Guidelines for Constitutional Referendums at National Level, CDL-INF (2001) 10, s. 1, dostupné na <[https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF\(2001\)010-e.aspx](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/CDL-INF(2001)010-e.aspx)>).

94. V stručnosti a pre úplnosť ústavný súd tiež uvádza, že právnou silou ústavného zákona disponuje aj platne prijatý výsledok obligatórneho referenda podľa čl. 93 ods. 1 ústavy a pre podrobnosti týkajúce sa rozdielov medzi fakultatívnym a obligatónym referendom odkazuje na svoje predchádzajúce rozhodnutia (II. ÚS 31/97, PL. ÚS 24/2014, PL. ÚS 42/95).

### **III.2.5. Princíp del'by moci a forma vlády z pohľadu referenda**

95. Ústavný súd všeobecne vo vzťahu k referendu opakuje, že v podmienkach Slovenskej republiky ide v referende (tak, ako ho konštituuju čl. 93 až 100 ústavy) o výkon zákonodarnej moci rovnocenný s výkonom zákonodarnej moci národnou radou. Hlasovanie v referende je len jedna z foriem priameho výkonu štátnej moci. Právo podieľať sa na výkone štátnej moci priamo je teda širšie a zahŕňa napríklad aj ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta podľa čl. 106 ústavy, ktorého výsledkom je však prijatie individuálneho právneho aktu (nie prijatie právnej normy). V ľudovom hlasovaní o predčasnom ukončení volebného obdobia prezidenta podľa čl. 106 ústavy ide o iný typ priameho výkonu štátnej moci občanmi, ako je referendum. S poukazom na body 70 a 71 odôvodnenia tohto rozhodnutia preto ústavný súd uzatvára, že v podmienkach Slovenskej republiky sa v referende rozhoduje o právnych normách (tzn. záväzných pravidlách správania sa určených pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu), a to s právnou silou ekvivalentnou ústavnému zákonu.

96. Vzhľadom na skutočnosť, že referendum je priamym výkonom zákonodarnej moci občanmi, musí predmet referenda rešpektovať ústavný princíp del'by moci (nemožno v ňom napríklad rozhodovať o veciach, rozhodovanie ktorých patrí do právomoci súdov a iných orgánov verejnej moci s individuálnou rozhodovacou právomocou).

97. Ústavný súd si je vedomý, že v tomto kontexte sa prirodzene vynára aj otázka, či možno predmet referenda, ktorého platný výsledok má právnou silu ústavného zákona a ktorým môžu občania meniť ústavu, limitovať nad rámec obmedzenia ustanoveného *expressis verbis* v čl. 93 ods. 2 a 3 ústavy. Ústavný súd na túto otázku odpovie v nasledujúcich častiach odôvodnenia (v bodoch 109 až 114 odôvodnenia tohto nálezu).

98. Pri poskytnutom výklade týkajúcom sa referenda vychádzal ústavný súd z existujúcej ústavnej úpravy, pričom súhlasí s navrhovateľkou v tom, že je nedostatočná, čoho dôsledkom je aj naliehavá potreba objasniť právnou silu, záväznosť a účinky platne prijatého výsledku referenda. Je prirodzené, že tak ako sa mení samotná právna úprava referenda a sním súvisiacich otázok (čl. 95 ods. 2 a čl. 125b ústavy), dochádza aj k zmenám a vývoju judikatúry ústavného súdu. Zároveň je potrebné uvedomiť si, že hranicou výkladu je znenie samotnej ústavy, preto odstránenie niektorých nedokonalostí, resp. prípadná zmena niektorých črt referenda, je už v rukách ústavodarcu.

99. K argumentácii navrhovateľky ústavný súd ešte dodáva, že forma vlády v Slovenskej republike má charakter zastupiteľskej demokracie s prvkami priamej demokracie. V konečnom dôsledku však ide vždy o výkon tej istej moci, ktorej pôvodnými nositeľmi sú občania. Preto je úplne prirodzené, možné a ústavou aj predpokladané, že národná rada môže zmeniť rozhodnutie občanov prijaté v referende (čl. 99 ods. 1 ústavy), naopak potom možno v referende zmeniť rozhodnutie prijaté národnou radou. Napokon, o tej istej veci možno s odlišným výsledkom hlasovať viackrát aj v samotnom referende, ak sa dodrží ústavou stanovené časové obmedzenie troch rokov (čl. 99 ods. 2 ústavy).



100. Na záver tejto časti rozhodnutia ústavný súd dodáva, že v tomto prípade vykonal aj porovnanie úpravy referenda s úpravami v iných európskych krajinách, ako to však už ústavný súd konštatoval v jednom zo svojich skorších rozhodnutí, „*zahraničné modely nemôžu byť nápomocné pre správnu odpoveď na otázku o možnosti meniť referendum Ústavu Slovenskej republiky*“ (II. ÚS 31/97, s. 26 odôvodnenia), a to vzhľadom na špecifiká slovenskej ústavnej úpravy inštitútu referenda.

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

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

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

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

103. V referende vykonávajú občania priamo štátnu, zákonodarnú moc, a to spôsobom rovnocenným s národnou radou. Pri hlasovaní v referende síce ide o základné politické právo, na jeho výkon sa však nevzťahujú ustanovenia čl. 2 ods. 3 ústavy, v zmysle ktorého každý môže konať, čo nie je zákonom zakázané. Účelom predmetného ustanovenia je totiž chrániť slobodu súkromných osôb proti nenáležitým zásahom práve zo strany štátnej moci. Ústava teda v tomto článku nedáva do rúk občanov ničím neobmedzenú moc (napr. ničím neobmedzenú moc väčšiny občanov nad ostatnými občanmi). Výkon štátnej moci ľuďom musí rešpektovať princíp ústavnosti a legality a s ním spojené obmedzenia vyplývajúce z ústavy a zákonov, aj keď v prípade ľudu je kauzalita v porovnaní so štátnymi orgánmi opačná: ľud je zdrojom všetkej moci v štáte, ale pri priamom výkone štátnej moci musí rešpektovať rozsah moci, ktorú si pre priamy výkon „zachoval“ (t. j. podľa platného právneho stavu ju neodovzdal svojim voleným zástupcom a prostredníctvom nich entitám súdnej a exekatívnej moci), ako aj spôsob administrácie tejto moci (kompatibilita so spôsobom kreovania a fungovania ústavných orgánov štátu, nastaveným platnými právnymi normami).

104. Už uvedený záver sa premieta i do judikatúry ústavného súdu, v zmysle ktorej základné právo občanov na výkon štátnej moci formou referenda nie je absolútnej povahy, vzniká a realizuje sa iba v rámci podmienok ustanovených ústavou (I. ÚS 36/00; m. m. II. ÚS 31/97, s. 27; bližšie k tomu tiež čl. III.6). Ani v právnej teórii a právnej vede nie sú spory o tom, že občania v demokratickom parlamentnom systéme vykonávajú svoju moc aj v prípade jej priameho výkonu formou referenda v medziach ústavy.

### **III.3.2. Ústavné obmedzenia predmetu referenda**

105. Prejavom ústavného obmedzenia výkonu štátnej moci občanmi v referende je aj právomoc ústavného súdu preskúmať, či je predmet referenda v súlade s ústavou a ústavnými zákonmi (čl. 125b ods. 1 a čl. 95 ods. 2 ústavy). Systém del'by moci a jej kontroly možno udržať funkčný, ak sú akty „ľudovej tvorby práva“ (v podobe predmetu referenda) merateľné ústavou, a tak ako iné akty zákonodarnej moci podliehajú kontrole ústavného súdnictva. Len tak sa možno vyhnúť neobmedzenej moci väčšiny.

106. Pokiaľ ide o ústavné limity referenda, ktoré sú v ústave explicitne vyjadrené, je nesporné, že ústava obsahuje nielen časové obmedzenia týkajúce sa konania referenda (čl. 97 a 99 ústavy), ale výslovne obmedzuje referendum aj z pohľadu jeho predmetu (čl. 93 ods. 2 a 3 ústavy).

107. Vo vzťahu k preskúmanému predmetu referenda ústavný súd pripomína, že ide o fakultatívne referendum podľa čl. 93 ods. 2 ústavy, pričom by sa v ňom malo rozhodnúť o skrátení volebného obdobia národnej rady, čo je nepochybne dôležitá otázka verejného záujmu (pozri k tomu tiež bod 31 odôvodnenia vo veci PL. ÚS 24/2014).

108. Z hľadiska negatívneho obmedzenia predmetu referenda podľa čl. 93 ods. 3 ústavy možno konštatovať, že predmet referenda, ktoré je predmetom ústavného prieskumu v danom prípade, sa zjavne netýka daní, odvodov či štátneho rozpočtu. K súladu predmetu referenda z hľadiska ochrany základných práv a slobôd v zmysle čl. 93 ods. 3 ústavy sa ústavný súd vyjadrí v samostatných častiach III.4. a III.5. odôvodnenia tohto nálezu.

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

109. Ako už bolo uvedené, výsledok preskúmaného referenda má silu ústavného zákona a jeho predmetom môže byť aj zmena ústavy. Ústavný súd sa už v minulosti zaoberal tým, ako možno sklíbiť kontrolu súladu predmetu referenda s ústavou s tým, že občania majú právomoc v referende ústavu meniť. V rozhodnutí vo veci PL. ÚS 24/2014 skonštatoval, že ústava obsahuje nezmeniteľné články, ktoré garantujú základné práva a slobody. Týmito článkami, ktoré nie je možné meniť ani referendum, sú najmä čl. 12 ods. 1 a čl. 93 ods. 3 ústavy (body 36 a 37 odôvodnenia označeného rozhodnutia). Predmet referenda sa síce môže týkať aj základných práv a slobôd, nesmie však dôjsť k zníženiu ich existujúceho štandardu. Zároveň prípadné rozšírenie štandardu konkrétneho základného práva alebo slobody nemôže paralelne viesť k zníženiu štandardu iného základného práva alebo slobody (body 37 a 38 označeného rozhodnutia).

110. K osobitnému významu niektorých častí ústavy sa však ústavný súd vyjadril aj v neskorších rozhodnutiach (nález PL. ÚS 7/2017, v ktorom už hovorí aj o princípoch demokratického a právneho štátu ako súčasťou materiálneho jadra ústavy) a podrobnejší prehľad judikatúry v tejto otázke je uvedený v náleze PL. ÚS 21/2014 (pozri najmä body 54 a 57 uvedeného rozhodnutia). V tomto rozhodnutí ústavný súd, vychádzajúc z vlastnej rozhodovacej činnosti, ktorú podoprel aj odkazmi na právnu teóriu, sformuloval doktrínu o implicitnom materiálnom jadre ústavy.

111. Nález vo veci PL. ÚS 21/2014 (najmä časti VI, VII a IX) bol rozvinutím záverov o nezmeniteľných častiach ústavy tak, že tieto sú súčasťou materiálneho jadra ústavy, a to z dôvodu, že chránia ľudské práva, teda hodnoty, na ktorých je založená samotná podstata ústavy, resp. Slovenskej republiky. Inými slovami, ide tu o ústavné hodnoty s najvyšším stupňom ochrany

(PL. ÚS 21/2014, body 54 a 95 odôvodnenia). Z uvedeného vyplýva, že účelom čl. 93 ods. 3 ústavy je aj ochrana materiálneho jadra ústavy.

112. Materiálne jadro ústavy však netvorí len samotný čl. 93 ods. 3 ústavy. Na tomto mieste nemožno opomenúť ani odlišné, resp. v tejto časti doplňujúce stanovisko sudcu Orosza vo veci sp. zn. PL.ÚS 24/2014, ktorý v súvislosti s rozsahom prieskumu súladu predmetu referenda s ústavou uviedol: „*Rovnako musia byť podľa môjho názoru súčasťou interpretačného prístupu ústavného súdu k príslušnej časti čl. 93 ods. 3 ústavy aj ďalšie ústavné princípy, ktoré tvoria materiálne jadro Ústavy Slovenskej republiky schválenej v roku 1992, ktoré je ústavný súd povinný chrániť v prvom rade (čl. 124 ústavy), t. j. musí prostredníctvom a v rámci svojich právomocí zabraňovať takým jej zmenám, ktoré by viedli k zmene jej podstaty (identity). K ústavným princípom, ktoré tvoria materiálne jadro slovenskej ústavy, nepochybne patrí nielen generálny princíp právneho štátu so všetkými svojimi súčasťami, ale aj princíp demokratického štátu (čl. 1 ods. ústavy). Aj keď princíp demokratického štátu nie je dosiaľ v judikatúre ústavného súdu dostatočne rozpracovaný, panuje zrejme zhoda minimálne v tom, že jeho kľúčovou súčasťou je uplatňovanie princípu väčšiny pri výkone verejnej moci, ale v organickom spojení s ochranou práv (akýchkoľvek) menšín.*“ (s. 6 a 7 odlišného stanoviska).

113. Ústavný súd si túto časť odlišného stanoviska osvojil a zároveň ho dopĺňa tým, že povinnosť ústavného súdu chrániť v konaní o súlade predmetu referenda materiálne jadro ústavy vyplýva nielen z čl. 124 a čl. 93 ods. 3 ústavy. Ústava totiž zhodne v čl. 95 ods. 2 a čl. 125b ods. 1 ústavy prikazuje, že úlohou ústavného súdu je preskúmať súlad predmetu referenda s „*ústavou alebo s ústavným zákonom*“. Samotná ústava teda výslovne neobmedzuje prieskum súladu predmetu referenda výlučne na čl. 93 ods. 3 ústavy, ale úlohou ústavného súdu podľa už uvedených ústavných článkov a v zmysle rozhodnutia vo veci PL. ÚS 21/2014 je identifikovať možný nesúlad predmetu referenda so všetkými článkami ústavy a zabrániť takým zásahom, ktoré by narúšali materiálne jadro ústavy.

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

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

115. Základom materiálneho jadra ústavy sú okrem základných práv a slobôd aj princípy demokratického a právneho štátu (bod 95 odôvodnenia rozhodnutia vo veci PL. ÚS 21/2014). Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnych noriem (generality práva).

116. Tento princíp vyplýva výslovne z dlhodobej a stabilnej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, ktorý už vo veci PL. ÚS 16/95 skonštatoval, že porušenie princípu generality práva nie je v súlade s princípom právneho štátu (s. 13 odôvodnenia označeného rozhodnutia). Tento názor ústavný súd zopakoval aj v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 37/95, v ktorom okrem iného uviedol, že princíp

generality právnej normy spočíva aj v tom, že ňou ustanovené obmedzenia musia mať všeobecný charakter (s. 18 odôvodnenia označeného rozhodnutia).

117. V oboch už uvedených rozhodnutiach išlo o konanie o súlade zákonov s ústavou, pričom práve porušenie princípu generality právnych noriem viedlo v konečnom dôsledku ku konštatovaniu, že preskúmané zákony sú v rozpore s ústavou. Táto skutočnosť potvrdzuje význam a silu predmetného princípu, ktorý v ústave nie je výslovne zakotvený, má v nej však zásadné miesto ako súčasť čl. 1 ods. 1 ústavy.

118. Túto skutočnosť opätovne potvrdil ústavný súd v rozhodnutí vo veci PL. ÚS 19/05, v ktorom konštatoval: *«Medzi významné princípy právneho štátu patrí tak všeobecnosť predmetu právnej normy (ďalej len „princíp generality“), ako aj zrozumiteľnosť, určitosť a jasnosť obsahu právnej normy a splniteľnosť podmienok ňou stanovených. Princíp generality právnej normy spočíva vo všeobecnom vymedzení jej skutkovej podstaty, čo inými slovami znamená, že (právna norma) nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Táto stránka všeobecnosti právnej normy je celkom nepochybná (Viktor Knapp a kolektív spoluautorů; Tvorba práva a její současné problémy, vydané nakladatelstvom Linde Praha a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořínkové a Jana Tuláčka z roku 1998, s. 34)»* (pozri s. 2 a s. 15 odôvodnenia citovaného rozhodnutia).

119. Význam princípu generality právnych noriem ako súčasti princípu právneho štátu ústavný súd zvýraznil aj v rozhodnutiach vo veci PL. ÚS 18/06 (s. 18 a 19 odôvodnenia uvedeného rozhodnutia) a PL. ÚS 115/2011 (s. 77 a 78 odôvodnenia uvedeného rozhodnutia).

120. V rozhodnutí vo veci PL. ÚS 7/2017, ktoré sa týkalo doteraz jediného prípadu posudzovania ústavného súladu uznesenia národnej rady o zrušení amnestií, ústavný súd uzavrel: *„K aktom ústavodarnej moci ... možno zahrnúť len také akty národnej rady, ktoré majú nepochybniteľne charakter normatívneho právneho aktu, ktorý je daný tým, že obsahuje právne normy vyznačujúce sa generalitou (všeobecnosťou). Pod všeobecnosťou (generalitou) právnej normy treba rozumieť jednak jej všeobecnosť vo vzťahu k predmetu právnej úpravy a jednak vo vzťahu k subjektu (adresátovi) právnej normy. Všeobecnosťou vo vzťahu k predmetu právnej úpravy sa rozumie to, že právna norma všeobecne vymedzuje svoju skutkovú podstatu, čo inak znamená, že nikdy nemôže riešiť určitý konkrétny prípad. Keby tak nejaký právny predpis urobil, nebolo by takéto jeho ustanovenie právnou normou, ale bol by právnym predpisom per nefas vydaný individuálny (napr.) správny akt (pozri k tomu napr. Knapp, V. Teorie práva. Praha: C. H. Beck, 1995, s. 149 – 150).“* (s. 97 citovaného rozhodnutia).

121. V polohe *obiter dictum* potom v predmetnom rozhodnutí ústavný súd konštatoval, že by bolo možné spochybniť aj právny názor, *„podľa ktorého by bol ako akt ústavodarnej moci klasifikovaný prípadný ústavný zákon o zrušení tzv. Mečiarových amnestií. Nepochybne by totiž išlo o ústavný zákon len z hľadiska formy, nie z hľadiska jeho obsahu. Bez ambície a potreby podrobnejšie analyzovať v tomto konaní tento (v posudzovanom kontexte iba ústavno-teoretický) problém, ústavný súd poukazuje popri svojej judikatúre na princíp generality (všeobecnosti) právnej normy (pozri napr. PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 115/2011), predovšetkým na argumentáciu Ústavného súdu Českej republiky v náleze č. k. Pl. ÚS 27/09 z 10. septembra 2009 (tzv. kauza Melčák), ktorým bol zrušený ústavný zákon č. 195/2009 Sb. o zkrátení pátého volebního období Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky, ako aj právne názory vyslovené predstaviteľmi*

*domácej právnej doktríny [pozri napr. Brössl, A. Neústavné ústavné zákony. In.: Jermanová, H. – Masopust, Z. (eds.). Metamorfózy práva ve střední Evropě. Praha: Ústav státu a práva, 2008, s. 11 – 24), alebo Breichová Lapčáková, M. Neústavné ústavné zákony? – II. časť. Justičná revue, 2011, č. 2, s. 181 – 192].“ (pozri s. 97 a 98 odôvodnenia citovaného rozhodnutia).*

122. Z argumentácie uvedenej v rozhodnutí PL. ÚS 7/2017 teda vyplýva, že akt zákonodarnej moci, ktorý by bol formálne prijatý ako ústavný zákon, nie je možné považovať za prameň práva obsahujúci ústavné právne normy, resp. právne normy ako také, ak by jeho obsah odporoval požiadavke generality práva (rovnako argumentovala aj navrhovateľka). Za dôležitý je pritom treba považovať aj odkaz ústavného súdu na už zmienené rozhodnutie Ústavného súdu Českej republiky vo veci Pl. ÚS 27/09. V tomto rozhodnutí totiž Ústavný súd Českej republiky riešil podobný problém, aký je predmetom tohto konania.

123. Ako už bolo zmienené, ľud prijíma ústavu, aby chránil slobodu a dôstojnosť jednotlivcov. Deľba a regulácia štátnej moci sú kľúčovými nástrojmi, ako tento cieľ uskutočniť. Deľba a regulácia (obmedzenie) štátnej moci však stojí a padá s existenciou ústavných pravidiel a ich dodržiavaním. Ak tieto pravidlá občanom nevyhovujú, majú stále moc a legitimitu zmeniť ich (priamo v referende alebo prostredníctvom volených zástupcov v parlamente). Musí však skutočne ísť o ich zmenu, nie o *ad hoc* prelamovanie a jednorazové suspendovanie, ani keď sa to javí ako politicky vhodné. Takýto postup v skutočnosti vedie k erózii ústavného systému – oslabovaniu a ničeniu ústavy, hoci by sa formálnoprávne tváril ako legálny a legitímny.

124. Ústavný súd nezdôrazňuje princíp generality práva ako súčasť právneho štátu a zároveň materiálneho jadra ústavy z prepätej upätosti k formálnej stránke práva ani z nedostatku rešpektu k vôli ľudu ako nositeľa verejnomocenského mandátu. Princíp generality práva nie je iba „ľudovým ornamentom“ či „subtílnou arabeskou“ ústavného poriadku, resp. právneho poriadku vôbec. Naopak, patrí k základným regulatívom pri tvorbe inštitucionálneho a kompetičného rámca ústavného systému. Zmyslom a podstatou rozdelenia moci v štáte (predstavujúceho jednu z foriem jej obmedzenia) je zverenie prvotnej mocenskej regulácie (normotvorby), ktorá má byť všeobecná, zákonodarstvu. Odvodená všeobecná regulácia a rozhodovanie v individuálnych prípadoch parí výkonnej moci (exekutívy) a rozhodovanie „sporov o právo“ v individuálnych prípadoch je doménou súdnej moci. Dodržiavanie princípu generality práva (všeobecnosti právnych noriem) nie je samoúčelné, jeho cieľom je totiž ochrana princípu deľby mocí, ako aj vylúčenie svojvôle pri uplatňovaní verejnej moci. Len rešpektovaním tohto princípu je možné zabrániť tomu, aby zákonodarná moc v konkrétnych prípadoch zákonom upravila vec, ktorá inak patrí do právomoci súdov či exekutívy, alebo *ad hoc* menila pomery, ktoré sú výsledkom aplikácie všeobecne platnej a právne záväznej mocenskej regulácie. Zmyslom a účelom princípu generality právnych noriem je preto ochrana slobody, ktorá nie je možná bez regulácie a deľby štátnej moci (pozri body 96, 102 až 104 odôvodnenia tohto rozhodnutia).

### **III.3.5. Súlad predmetu referenda s princípom generality práva**

125. V rámci hodnotenia sporného predmetu referenda ústavný súd opakuje, že v prípade jeho prijatia by formálne išlo o prameň práva s právnou silou ústavného zákona, ako to vyplýva z časti III.2. odôvodnenia tohto nálezu.

126. Platne prijatým výsledkom referenda by sa skrátilo výlučne VIII. volebné obdobie národnej rady, teda tento výsledok referenda by sa použil len v jednom prípade. Z uvedeného vyplýva, že výsledok referenda by nerešpektoval princíp generality práva, resp. právnej normy, ktorý je podstatnou súčasťou materiálneho jadra ústavy. Ústavný súd teda musí zodpovedať, či by tento zásah do materiálneho jadra ústavy bol natoľko intenzívny, že by bol neprípustný (pozri bod 114 odôvodnenia tohto rozhodnutia).

127. Pri hodnotení zásahu do materiálneho jadra možno konštatovať, že platne prijatý výsledok referenda by ústavu nemenil ani nedopĺňal. Naďalej by totiž zostal v platnosti čl. 73 ods. 1 ústavy, jeho platnosť by sa len dočasne, jednorazovo pozastavila. Zároveň by nebol zavedený nový spôsob predčasného ukončenia volebného obdobia národnej rady, a to práve z dôvodu jednorazového účinku výsledku referenda. Ústava by preto nebola platne prijatým výsledkom referenda zmenená alebo doplnená ale prelomená. Takáto prax je v niektorých ústavách z obavy pred neprehľadnosťou a nestabilitou ústavy výslovne zakázaná (napr. čl. 79 ods. 1 prvá veta Základného zákona Spolkovej republiky Nemecka, podľa ktorého základný zákon je možné zmeniť len zákonom, ktorý výslovne mení a dopĺňa znenie základného zákona).

128. Ústavný súd však na druhej strane pripomína, že prijatie *ad hoc* ústavného zákona alebo zákona nie je úplne vylúčené vtedy, ak je to ústavou výslovne predpokladané (napr. čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1 a čl. 58 ods. 1 ústavy). V týchto prípadoch však nejde o pozastavenie účinnosti (prelomenie) žiadneho jej článku pre konkrétny prípad, ako je to pri spornom referende. Zároveň je potrebné pripomenúť, že prijatie sporného výsledku referenda nie je ústavou výslovne predpokladané. Ústava síce pripúšťa aj skrátenie štvorročného volebného obdobia národnej rady tým, že dôjde k jej rozpusteniu v zmysle čl. 102 ods. 1 písm. e) a čl. 106 ods. 3 ústavy, výslovne však nepripúšťa skrátenie volebného obdobia národnej rady prostredníctvom referenda.

129. Predmet referenda sa však netýka žiadneho z ústavou uznaných dôvodov, ktoré by predčasné skončenie volebného obdobia národnej rady legitimizovali. Vychádzajúc zo znenia ústavy, preto nie je možné považovať cieľ sporného predmetu referenda za ústavou uznaný.

130. Ústavný súd sa na tomto mieste vráti k argumentácii navrhovateľky a súhlasí, že realizáciou referenda by došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci, inak povedané k realizácii demokratického princípu.

131. Zároveň je však potrebné zdôrazniť, že demokratický princíp je v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy rovnocenný s princípom právneho štátu. Realizácia referenda by však v danom prípade túto rovnováhu narušila, pretože by bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy došlo k úplnému popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou právneho štátu.

132. Ústavný súd nespochybňuje, že referendum možno rozhodnúť aj o zavedení pravidla správania regulujúceho konkrétny prípad, v ktorom sa prejavuje spoločensky exponovaný verejný záujem, alebo upravujúceho okruh spoločenských vzťahov vyznačujúcich sa v porovnaní so štandardnou podobou generality právnych noriem podstatne nižšou mierou všeobecnosti, či už vo vzťahu k predmetu regulácie alebo k jej adresátovi (adresátom). Referendum však nemôže vyústiť do pravidla, ktorého regulačná podstata spočíva v krátkodobom a dočasnom suspendovaní všeobecnej normy ústavy tvoriacej súčasť materiálneho jadra, a to pre individuálny prípad. Návrh prijatý v spornom referende by znamenal, že voľby by sa museli konať síce v lehote nepresahujúcej

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

133. V ústavným súdom prerokovanej veci by pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním sporného referenda mohlo vytvoriť priestor pre ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu. Tým by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám, pretože rovnakým spôsobom by prípadne bolo možné referendum suspendovať pre konkrétny prípad právomoc súdov, prezidenta Slovenskej republiky alebo iného štátneho orgánu a spochybníť existenciu základných právnych istôt. Ústavný súd netvrdí, že organizátorom referenda ide o už uvedené ciele, musí však myslieť na následky, ktoré by jeho rozhodnutie mohlo mať v budúcnosti. Demokracia bez rešpektovania pravidiel prestáva byť demokraciou.

134. Z uvedených dôvodov podľa názoru ústavného súdu predmet referenda s ústavnou intenzitou narúša materiálne jadro ústavy a je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, teda je v rozpore s ústavou (PL. ÚS 21/2014, bod 109 odôvodnenia).

135. Ústavný súd považuje za potrebné dodať, že súhlasí s argumentáciou navrhovateľky v tom smere, že referendum podlieha obmedzeniam vyplývajúcim z ústavy, k čomu dodáva, že jednorazové *ad hoc* prelomenie čl. 73 ods. 1 ústavy je porušením princípov právnej istoty, legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery v právny poriadok. Ústavný súd tu však zdôrazňuje jednorazový charakter prelomenia čl. 73 ods. 1 ústavy, konštatuje teda nesúlad predmetu referenda s čl. 73 ods. 1 ústavy výlučne v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

136. Ako *obiter dictum* v tejto časti odôvodnenia ústavný súd uvádza, že prijatie ústavných zákonov národnej rady skracujúcich v minulosti *ad hoc* jej volebné obdobie (pozri bod 44 odôvodnenia tohto nálezu), rovnako ako neplatné referendá o predčasnom skončení volebného obdobia národnej rady konané v rokoch 2000 a 2004 nepredstavujú relevantný argument v prospech záveru o súlade sporného predmetu referenda s ústavou. Ústavnosť týchto zákonov a referendum nemohla byť totiž potvrdená ústavným súdom, pretože neboli predmetom jeho prieskumu (aj keď je potrebné uviesť, že už v rozhodnutí vo veci II. ÚS 153/2013 sa ústavný súd v rámci *obiter dictum* vyjadril, že „*vníma nedokonalosť či diskutabilnosť spôsobu samorozpúšťania parlamentu ad hoc ústavným zákonom a problematickosť ad hoc ústavných zákonov vôbec*“, ako na to napokon poukázala vo svojom vyjadrení aj národná rada – pozri bod 59 odôvodnenia). Vzhľadom na závery ústavného súdu vyslovené v tomto náleze možno konštatovať, že názory ústavného súdu v prípade hodnotenia uvedených referend, ako aj ústavných zákonov by boli analogické. Jednorazové prelamanie ústavou normovaných pravidiel nesvedčí ani zákonodarnému orgánu a ústavný súd ho nepovažuje za vhodnú ústavnú prax.

### III.3.6. Princíp del'by moci ako súčasť materiálneho jadra ústavy

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

138. Zároveň platí, že v ústavnom systéme del'by moci, ktorá patrí medzi základné princípy demokratického a právneho štátu, nemôže dôjsť k jej negácii prekryvaním osobitných druhov právomoci ani k výkonu právomoci mimo medzí ústavy.

139. Del'ba moci je produktom výkonu ustanovujúcej (vopred nedelenej) štátnej moci občanmi podľa čl. 2 ods. 1 ústavy. Občania prostredníctvom volených zástupcov (teda rozhodnutím v jednej z dvoch primárne definovaných foriem výkonu štátnej moci v naostatok označenom ustanovení) pri prijatí ústavy transformovali suverenitu ľudu na suverenitu demokratického a právneho štátu na jeho území, a to normatívnym kreovaním ustanovenej moci – sústavy orgánov jednotlivých druhov už delenej moci, predovšetkým moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej. Ustanovená moc na základe tohto mandátu vykonáva primárnu (ustanovujúcu) moc občanov v chode (fungovaní) štátu ako teritoriálneho suveréna v celom jej rozsahu, aj keď je ustanovená moc len mocou zverenou, delegovanou. Del'ba ustanovenej moci ako východisko usporiadania mocenských pomerov v štáte je teda aj vôľovým prejavom ustanovujúcej moci občanov stvárným v texte ústavy už od jej prijatia a s všeobecnou akceptáciou sa považuje za súčasť materiálneho jadra ústavy.

140. Zjednodušene, ustanovujúca moc (ktorá nie je delená) reprezentujúca suverenitu občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy) sa prejavila prostredníctvom zástupcov občanov pri prijímaní ústavy, v chode štátu (Slovenskej republiky) sa však už na základe ústavy vykonáva výlučne moc ustanovená (ktorá je delená a jej ústavou upravenou del'bou aj limitovaná) a vykonáva sa prostredníctvom štátnych orgánov a prostredníctvom referenda. Účasť občanov na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov podľa čl. 30 ods. 1 ústavy už patrí do sféry výkonu moci ustanovenej, a preto nemôže prekročiť rámec konkrétnej ústavnej a túto úpravu vykonávajúcej zákonnej úpravy (porovnaj časť III.3.1. odôvodnenia).

141. Zákonodarná moc je v inštitucionálnom rámci ustanovenej moci popísaným spôsobom ďalej diferencovaná, a to spôsobom jej výkonu aj prostredníctvom referenda (teda nie prostredníctvom štátneho orgánu), aj keď primárne sa vykonáva zastupiteľskou formou, teda voleným a jediným zákonodarným a ústavodarným orgánom Slovenskej republiky – národnou radou.

142. V rámci sekundárnej (ustanovenej) mocenskej sústavy sú už vzťahy medzi jednotlivými druhmi moci a ich orgánmi, resp. iným spôsobom výkonu moci (referendom), limitované súborom bŕzd a protiváh, reprezentujúcim del'bu kompetencií (právomoci, pôsobnosti), tak ako je vymedzená v ústave (a v nadväznosti na ústavnú úpravu v podústavných právnych predpisoch). Tieto vzájomné



limity sa týkajú aj jednotlivých druhov moci interne a v rámci zákonodarnej moci sa týkajú aj referenda, čo je pre posudzovanú otázku aktuálne vo vzťahu referenda k národnej rade.

143. Mechanizmy a hranice del'by moci sú do istej miery charakteristickej (udržateľnej) pre demokratický a právny štát variabilné, pre ich posun sa však vyžaduje normatívna zmena ústavy a až na jej základe sa prejavia právne účinky pre konkrétny prípad. Ústavná úprava sa teda v dotknutých otázkach môže zmeniť aj bez narušenia jej materiálneho jadra, ustanovené pravidlá však nie je prípustné v rozpore s ich obsahom určeným platným a účinným znením ústavy prelomiť riešením len pre konkrétny prípad, pokiaľ dotknuté pravidlo takú jeho individuálnu modifikáciu za ním určených podmienok vopred nepredpokladá.

### **III.3.7. Súlad predmetu referenda s princípom del'by moci**

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

145. Doménou zákonodarnej moci (či už vykonávanej prostredníctvom národnej rady alebo referenda) je normotvorba, v zásade zameraná na reguláciu správania sa subjektov práva (adresátov právnych noriem) vo všetkých abstraktne (určitou skutkovou podstatou) definovaných prípadoch rovnakého druhu a neurčitého počtu (generalita normotvorby). Aj keď sa pri nej nie je celkom možné vyhnúť individualizujúco orientovaným obsahovým prvkom, právny predpis (normatívny právny akt) nesmie zasahovať do výkonu ústavne generovanej právomoci orgánov verejnej moci, ktorá je výlučne vyhradená individuálnym právnym aktom (typicky právomoc súdov).

146. Potvrdenie ústavného zákona o vstupe do štátneho zväzku s iným štátom alebo o vystúpení z tohto zväzku referendum (čl. 93 ods. 1 ústavy) je špecifickým a oddelene upraveným prípadom, ktorý zásadný charakter normatívneho rozhodovania v referende (ako rozhodovania zákonodarnou mocou) podľa čl. 93 ods. 2 ústavy nemení. K inému záveru nie je možné dospieť ani na základe výluky z referenda pre určité otázky podľa čl. 93 ods. 3 ústavy. Platí teda, že del'ba moci má svoje diferencované vecné zameranie a tomu zodpovedajúcu inštitucionálnu štruktúru (reprezentovanú predovšetkým ústavnou úpravou jednotlivých sústav mocenských orgánov), ako aj osobitný spôsob výkonu jednotlivých druhov moci z hľadiska (okrem iného) právnych aktov, ktoré na taký výkon slúžia.

147. Nadväzujúc na predstreté závery, tak ako nie je možné právnym predpisom alebo referendum rozhodnúť konkrétnu vec, ktorá patrí do právomoci súdov podľa čl. 142 ods. 1 a 2 ústavy, nie je takým spôsobom možné, priamo alebo sprostredkovane [ústavou nepredpokladaným skrátením už plynúceho volebného obdobia (všetkých) poslancov a s tým spojeným vyvolaním predčasných volieb] rozhodnúť ani o nevyhnutnom faktickom dôsledku takého rozhodnutia – rozpustení Národnej rady Slovenskej republiky (s ktorým ústava naopak počíta, avšak odlišným spôsobom). Rozpustenie národnej rady je podľa platného a účinného znenia ústavy vyhradené len prezidentovi Slovenskej republiky ako priamo volenej hlave štátu a súčasť výkonnej moci, ktorý pri splnení podmienok čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy vydáva na tento účel individuálny ústavnoprávny akt.

Je pritom vzhľadom na účel ústavnej úpravy interpretačne zrejmé, že uplynutie volebného obdobia v zmysle čl. 81a písm. a) ústavy znamená uplynutie riadneho, pravidelného, ustanovením čl. 73 ods. 1 ústavy výlučne predpokladaného štvorročného volebného obdobia poslancov. Jeho mimoriadnym jednorazovým skrátením prostredníctvom rozhodnutia v referende teda nemožno obchádzať rozpustenie národnej rady, pokiaľ by ústava takú možnosť (normatívne, ako pravidlo využiteľné na základe jej úpravy) nepripustila.

148. Inými slovami, ústavná koncepcia a kogentná úprava parlamentného volebného cyklu vychádza z jednotného štvorročného volebného obdobia poslancov národnej rady, ktoré v čl. 73 ods. 1 ústavy určuje samotná ústava. Prerušiť, resp. predčasne ukončiť (skrátiť) už plynúce volebné obdobie parlamentných poslancov však môže len prezident Slovenskej republiky (teda výkonná moc) svojím individuálnym rozhodnutím, ak zistí, že v konkrétnom prípade bola naplnená niektorá z hypotéz uvedených v čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy (teda aplikačným použitím tohto ustanovenia). Mandát poslanca môže okrem uplynutia volebného obdobia a rozpustenia národnej rady zaniknúť aj individuálne, podľa čl. 81a písm. b), c), e) a f) ústavy.

149. V najstručnejšom vyjadrení, podľa platnej a účinnej ústavnej úpravy sa volebné obdobie poslancov neskracuje, národná rada sa však s rovnakým účinkom rozpúšťa prezidentom, ak je na to ústavou určený dôvod (parlamentne neakceptovaná vláda, neschopnosť národnej rady vykonávať svoju pôsobnosť alebo jej zásadný konflikt s prezidentom).

150. Volebné obdobie by bolo možné *pro futuro* skrátiť aj normatívne – zmenou ústavy, teda zákonodarnou mocou v oboch formách jej výkonu (napríklad skrátením zo štyroch na tri roky), a to zhodne pre všetky volebné obdobia (nie pre jednotlivý prípad), tak ako to zodpovedá princípu pravidelného volebného obdobia podľa čl. 30 ods. 2 ústavy. Či by sa taká normatívna zmena týkala aj už plynúceho volebného obdobia, je otázkou intertemporality (v systematike právneho predpisu vecou úpravy prechodných ustanovení), pri pozitívnej odpovedi na ktorú by sa do ústavnej úpravy zakomponoval retroaktívny prvok (teda prvok zásahu do statusu, už skôr vytvoreného za iných normatívne nastavených podmienok).

151. V nadväznosti na uvedené, ak nedôjde k rozpusteniu národnej rady alebo k zániku mandátu jej poslanca iným ústavou ustanoveným spôsobom, zvolení poslanci vykonávajú svoj mandát po celé svoje volebné obdobie a zasadnutie národnej rady sa skončí až uplynutím (riadneho) volebného obdobia jej poslancov. Na základe čl. 81a ústavy [písm. d) a ostatných písmen jeho taxatívneho výpočtu] a čl. 82 ods. 5 ústavy je teda potrebné vyvodiť záver, že mandát poslanca národnej rady ústavne konformne nezaniká a zasadnutie národnej rady sa ústavne konformne nekončí ani rozhodnutím v referende (ktoré nie je štátnym orgánom, preto priamy konflikt s čl. 2 ods. 2 ústavy nie je prítomný), ale ani vyvolaním takého účinku osobitnou úpravou ústavného zákona pre konkrétny prípad (v takom modelovom prípade, ktorý ústavný súd priamo neposudzuje, nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy prítomný je). Ani v prípade referenda však nie je principiálne prípustné prekročiť hranicu právomoci pri výkone ustanovenej zákonodarnej moci (aj keď nie štátnym orgánom), čo pre štátne orgány patriace do príslušných druhových mocenských sústav platí z dikcie čl. 2 ods. 2 ústavy priamo. Obsahová podstata čl. 2 ods. 2 ústavy (konanie len na základe a v medziach ústavy a spôsobom, ktorý ustanoví zákon) sa teda uplatní pri každom spôsobe výkonu ustanovenej moci, ktorá je (ako bolo už opakovane uvedené) delená (nejde o kompetenčne neobmedzenú štátnu moc podľa čl. 2 ods. 1 ústavy). Naopak, v tomto prípade sa neuplatní čl. 2

ods. 3 ústavy (zjednodušene princíp „čo nie je zakázané, je dovolené“), ktorý je pre občanov a iné subjekty práva univerzálne dostupný, avšak nie v mocenskej („vrchnostenskej“) pozícii (pozri tiež bod 103 odôvodnenia).

152. Rozhodovaním v referende o jednorazovom skrátaní konkrétneho, už plynúceho volebného obdobia národnej rady by bol na základe týchto záverov založený nesúlad s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy, a to prekročením možnosti riešenia tam upravených otázok nad rámec taxatívneho výpočtu ústavodarcu. Dotknuté prípady, predpokladané označenými ustanoveniami, sú zároveň výlučne ustanovenými výnimkami zo štvorročného volebného obdobia podľa čl. 73 ods. 1 ústavy, ktorý by bol v popísanom prípade porušený súčasne; ako už bolo uvedené, príčinná súvislosť s porušením čl. 2 ods. 2 ústavy je, a to len formálne, prerušená výlučne okolnosťou, že referendum nie je štátnym orgánom.

153. Z hľadiska ústavného nesúladu oba predpokladané postupy na skrátanie jednotlivého volebného obdobia národnej rady (referendum, ústavný zákon) by znamenali porušenie princípu del'by moci, obsahovo pokrytého čl. 1 ods. 1 ústavy [pre konflikt s výlučnou pôsobnosťou prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy, ako aj pre rozhodovanie zákonodarnej moci individuálnym právnym aktom].

154. Znamená to, že otázka v referende, ktorá je zameraná na skrátanie aktuálne plynúceho volebného obdobia národnej rady (teda posudzovaná referendová otázka) a na vyhlásenie volieb v časovom kontexte takého skrátania nie je (z navrhovateľkou v petite jej návrhu označených ustanovení) v súlade s čl. 1 ods. 1 a v spojení s čl. 1 ods. 1 aj s čl. 73 ods. 1, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy. Ide o implicitné obmedzenie, nad rámec negatívneho vymedzenia predmetu referenda ustanoveného v čl. 93 ods. 3 ústavy. Zároveň ide o nesúlad s ustanoveniami, ktoré v kontexte vzťahov medzi druhmi ustanovenej štátnej moci, jej inštitúciami a spôsobmi jej výkonu predstavujú súčasť materiálneho jadra ústavy. To platí aj v prieniku s obsahom základných princípov demokratického a právneho štátu, a to v zmysle aktuálne platnej a účinnej ústavnej úpravy (nie bez zásadnej možnosti jej korekcie, ako je uvedené už v bode 143 a v úvahe v nasledujúcom bode).

155. V rozsahu odpovede na otázku, ktorá je predmetom tohto konania, je teda potrebné v priamej vecnej súvislosti doplniť, že princípom právneho štátu, resp. materiálnemu jadrú ústavy v jeho interpretačnom vyjadrení, by neodporovala podpora výkonu priamej demokracie výslovnou ústavnou úpravou možnosti konať referendum o skrátaní už plynúceho volebného obdobia poslancov Národnej rady Slovenskej republiky – išlo by o ďalšiu výslovnú výnimku z inak zásadnej povahy generality rozhodovania v referende (rozhodovania zákonodarnou mocou), zodpovedajúcu aktuálne účinnému čl. 93 ods. 1 ústavy. Problém nesúladu predmetu referenda s ústavou spočíva v absencii takej explicitnej úpravy, ktorú nemožno nahradiť použitím čl. 93 ods. 2 ústavy cez prizmu rozhodovania o „inej“ dôležitej otázke verejného záujmu – taká interpretácia je v kontexte predchádzajúcich záverov nesprávna.

156. Rovnako by z uvedených ústavnoprávnych hľadísk nebolo neprijateľné vo vzťahu k *ad hoc* rozhodnutiu zákonodarnej moci vykonávanej prostredníctvom národnej rady (teda jej uznesením) vyvolať skrátanie už plynúceho volebného obdobia jej poslancov (a sprostredkovane konanie predčasných volieb), ak by však bola najprv ústava doplnená [normatívne, v súlade s jej ustanoveniami čl. 84 ods. 4 a čl. 86 písm. a)] tak, aby uvedenú možnosť pripustila (obdobný model

bol použitý pri úprave rušenia amnestií a vo vzťahu k predčasnému ukončeniu parlamentného volebného obdobia je použitý v Českej republike).

157. Najbližšie povahe zastupiteľskej demokracie a reprezentatívneho mandátu poslancov národnej rady sa síce javí zachovanie aktuálneho stavu (čo je v absencii úpravy skrátenia už plynúceho volebného obdobia parlamentných poslancov referendum aj štandardom členských štátov Európskej únie), bariéra materiálneho jadra ústavy však ústavodarcovi nebráni zmeniť súčasne platnú a účinnú ústavnú úpravu, pokiaľ to bude na účel posilnenia demokracie považovať za potrebné alebo vhodné (najmä pre prípad ohrozenia Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu).

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

158. Ústavný súd v už spomínanom rozhodnutí vo veci II. ÚS 153/2013 rozhodol, že občania v zásade nie sú nositeľmi subjektívneho práva na ústavou zaručenú dĺžku mandátu nimi zvolených poslancov národnej rady, resp. že ich právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy sa účast'ou na voľbách do národnej rady vyčerpáva (pozri bod 29 odôvodnenia daného rozhodnutia). V súlade s tým ústavný súd uzatvára, že predmet referenda sa bezprostredne nedotýka čl. 30 ods. 1 ústavy.

159. V tejto súvislosti ústavný súd odkazuje aj na argumentáciu navrhovateľky uvedenú v bode 21 odôvodnenia tohto nálezu, t. j. že samotná ústava predpokladá za určitých okolností predčasné ukončenie volebného obdobia národnej rady. K tejto argumentácii dodáva, že pravidelnosť volieb má slúžiť na obnovovanie legitimacy národnej rady, preto je zmyslom štvorročného volebného obdobia národnej rady podľa čl. 73 ods. 1 ústavy poslanecký mandát časovo obmedziť, nie zabezpečiť. Tieto argumenty podporujú už uvedený záver o neexistencii základného politického práva voličov, aby nimi zvolení poslanci národnej rady zastávali svoj mandát po celé ústavou predpísané volebné obdobie.

160. Práve takto je potrebné chápať právne účinky volieb do národnej rady v zmysle rozhodnutia ústavného súdu vo veci II. ÚS 48/97, t. j. že voľbami, resp. zvolením poslancov sa vyčerpáva základné právo voliť s tým, že zvolení poslanci budú svoj mandát zastávať najdlhšie po dobu štyroch rokov.

161. Ústavný súd tiež nepovažuje za správnu úvahu navrhovateľky v tom zmysle, že realizáciou volebného práva v predčasných voľbách na základe referenda by došlo k zásahu do už realizovaného volebného práva v predchádzajúcich riadnych voľbách. V oboch voľbách by totiž išlo o výkon totožného práva.

162. Ústavný súd konštatuje, že ani 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).

163. Inými slovami, ak by samotné predčasné voľby prebehli v súlade s ústavou, nebolo by možné konštatovať, že ich realizáciou by došlo k zníženiu existujúceho štandardu práva voliť do národnej rady (pozri bod 39 rozhodnutia ústavného súdu vo veci PL. ÚS 24/2014).

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

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

165. Z bodov 21 a 22 odôvodnenia tohto nálezu vyplýva, že navrhovateľka ako dôvod možnej protiústavnosti predmetu referenda uvádzala aj porušenie práva poslancov národnej rady na zastávanie ich funkcie, hoci v tejto súvislosti v návrhu na začatie konanie neuviedla ako referenčnú normu čl. 30 ods. 4 ústavy.

166. Z predmetného článku ústavy vyplýva právo občanov uchádzať sa o funkciu poslanca národnej rady a v prípade zvolenia aj túto funkciu zastávať (pozri napr. II. ÚS 153/2013, bod 32 odôvodnenia). Ide teda o ochranu jednotlivca pred takými zásahmi, ktoré by ho v rozpore s ústavou zbavili možnosti vykonávať riadne získaný poslanecký mandát. Na rozdiel od čl. 30 ods. 1 ústavy preto predmet referenda má s čl. 30 ods. 4 ústavy bezprostredný súvis.

167. Vzhľadom na tento bezprostredný súvis ústavný súd v súlade s čl. 125b, čl. 95 ods. 2 a čl. 93 ods. 3 ústavy musí rozhodnúť aj o tom, či predmet referenda neznižuje štandard ochrany základného politického práva vyplývajúceho z čl. 30 ods. 4 ústavy (aj tu pozri bod 39 rozhodnutia ústavného súdu vo veci PL. ÚS 24/2014).

168. Cieľom referenda je skrátenie ústavou zavedenej dĺžky volebného obdobia poslancov národnej rady, ktoré je v zmysle čl. 73 ods. 1 ústavy štvorročné. Predmet referenda by však v prípade jeho úspechu tento cieľ naplňoval ústavne nedovoleným spôsobom, a to suspendovaním (prelomením) ústavnej úpravy trvania volebného obdobia výlučne pre konkrétny prípad, teda v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy (body 134, 135 a 152 odôvodnenia tohto nálezu). Zásahu do základného práva dotknutých poslancov národnej rady zastávať po zvolení verejnú volenú funkciu poslanca za podmienok ustanovených ústavou by preto v danom prípade chýbal ústavno-konformný právny základ.

169. V dôsledku uvedených skutočností predmet referenda znižuje štandard ochrany základného politického práva garantovaného čl. 30 ods. 4 ústavy, preto je zároveň v nesúlade s čl. 93 ods. 3 ústavy.

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

170. Posudzovaný predmet referenda sa podľa názoru ústavného súdu nedostáva do nesúladu s čl. 2 ods. 1 ústavy, keďže princíp suverenity ľudu nepopiera. Absencia nesúladu s čl. 2 ods. 1 ústavy vyplýva predovšetkým z bodov 139 a 140 odôvodnenia. Ústavný súd nevyslovil ani nesúlad predmetu referenda s čl. 2 ods. 2 ústavy, a to aj napriek konštatovaniu v bode 103 odôvodnenia, keďže predmetné ustanovenie ústavy upravuje *stricto sensu* konanie štátnych orgánov (pozri tiež bod 152 odôvodnenia) a pre naplnenie účelu tohto konania postačuje vyslovenie nesúladu predmetu referenda s čl. 1 ods. 1 ústavy a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 73 ods. 1, 81a, čl. 82 ods. 5 a 93 ods. 3 ústavy.

171. Ako už ústavný súd uviedol v bode 159 odôvodnenia tohto nálezu, vymedzenie volebného obdobia mandát poslancov národnej rady časovo obmedzuje, nie zabezpečuje, čoho prejavom je aj čl. 30 ods. 2 ústavy. V zmysle tohto článku sa totiž voľby majú konať v takých lehotách, aby pravidelné volebné obdobia neboli prekročené. Uvedený ústavný článok teda počíta s tým, že voľby do národnej rady sa môžu uskutočniť aj pred uplynutím štvorročného volebného obdobia uvedeného v čl. 73 ods. 1 ústavy, čo je však obmedzené iba na takú ústavou predpokladanú situáciu

(rozpustenie národnej rady). Prelomením čl. 30 ods. 2 ústavy by tak naopak bola situácia, ak by sa voľby do národnej rady mali konať až po uplynutí pravidelného štvorročného volebného obdobia. Vzhľadom na tieto skutočnosti predmet referenda nezasahuje do čl. 30 ods. 2 ústavy. Nie je tak daný bezprostredný súvis medzi predmetom referenda a čl. 30 ods. 2 ústavy.

172. Predmet referenda nemá priamy súvis ani s čl. 98 ods. 2 ústavy, pretože jeho obsahom je len úprava spôsobu vyhlasovania výsledku referenda (pozri bod 82 odôvodnenia tohto nálezu). Námieta nesúladu predmetu referenda s označeným ustanovením ústavy sa neopiera o uchopiteľný ústavnoprávny základ.

173. Vzhľadom na už uvedené skutočnosti ústavný súd nevyslovil nesúlad predmetu referenda s čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 2 a čl. 98 ods. 2 ústavy.

#### **IV. Záver**

174. V rámci rekapitulácie svojich záverov ústavný súd zdôrazňuje, že forma vlády v Slovenskej republike má charakter zastupiteľskej demokracie s prvkami demokracie priamej. V referende ide o priamy výkon zákonodarnej moci občanmi, ktorý je rovnocenný s výkonom zákonodarnej moci prostredníctvom volených zástupcov v Národnej rade Slovenskej republiky.

175. Platne prijatý výsledok referenda je priamo záväzný, má silu ústavného zákona a možno ho zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 ústavy.

176. Aj priamy výkon štátnej moci občanmi v referende musí v záujme zachovania právneho štátu podliehať obmedzeniam vyplývajúcim z ústavy, inak by nebolo možné účinne brániť slobodu a dôstojnosť jednotlivcov pred zneužitím moci, čím by sa poprel zmysel a účel ústavy.

177. Ochranou pred takými zmenami ústavy prijatými v referende, ktoré by mohli viesť k zmene charakteru ústavného systému Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu, je existencia materiálneho jadra ústavy tvoreného najdôležitejšími ústavnými hodnotami, medzi ktoré patria tak základné práva a slobody, ako aj princípy právneho štátu.

178. Pri posudzovaní súladu predmetu referenda s ústavou preto ústavný súd skúma, či predmet referenda materiálne jadro ústavy nenarúša s ústavnou intenzitou.

179. Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnych noriem (generality práva), prostredníctvom ktorého sa chráni ústavná deľba moci a jeho dodržiavaním sa predchádza svojvôli pri správe verejných vecí a rozhodovaní o slobode jednotlivcov.

180. Sporný predmet referenda je v rozpore s princípom generality práva, pretože so silou ústavného zákona by v jednom konkrétnom prípade obchádzal ústavou zakotvené pravidlá týkajúce sa tvorby a fungovania národnej rady ako ústavodarného a zákonodarného orgánu. Zároveň by porušil aj v súčasnej ústave zakotvený spôsob deľby štátnej moci.

181. Došlo by tým k prelomeniu ústavy, avšak bez toho, aby to bolo v záujme riadneho chodu ústavných orgánov. Pripustením konania referenda by síce došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci, inak povedané k realizácii demokratického princípu; na druhej strane by tým však došlo k úplnému popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou princípu právneho štátu.

182. Demokratický princíp a princíp právneho štátu sú podľa ústavy v zásade rovnocenné. Realizácia referenda by v danom prípade bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy princíp právneho štátu poprela. Pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním sporného referenda by umožnilo ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu. Tým by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám ústavného systému sponchýňujúcim jeho základné hodnoty.

183. Z aktuálneho stavu ústavnej úpravy rezultujú v rovine širšieho zovšeobecnenia tieto závery:

183.1. Výsledkom výkonu ustanovenej, ústavou v piatej hlave definovanej zákonodarnej moci (ústavným zákonom, zákonom alebo rozhodnutím v referende) nie je možné pre konkrétny prípad zasahovať do výkonu ústavou založenej pôsobnosti orgánu verejnej moci, ktorá spočíva vo vydávaní individuálnych právnych aktov (rozhodovaní na základe právneho predpisu pre konkrétny prípad). Taká zmena (odňatie rozhodovania dotknutému orgánu, zverenie rozhodovania inému orgánu alebo rozšírenie oprávnenia na rozhodovanie aj mimo doterajšieho subjektu pôsobnosti) je pri rešpektovaní podstaty ústavou predpokladanej del'by moci možná len normatívne, teda zmenou právneho predpisu a pre všetky prípady patriace do kategórie predpokladanej legislatívnou zmenou, ktoré nastanú v období po nadobudnutí jej účinnosti.

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

## V.

### Účinky nálezů

184. Podľa § 108 ods. 2 zákona o ústavnom súde nález ústavného súdu je právoplatný odo dňa jeho vyhlásenia v zbierke zákonov.

185. Podľa čl. 125b ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 95 ods. 1, nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť.

186. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanoviská, ktoré sa týkajú výroku a odôvodnenia rozhodnutia, sudkyňa Jana Laššáková, sudca Miroslav Duriš a sudca Peter Straka.

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

**V Košiciach 7. júla 2021**

**Ivan Fiačan**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**