

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 15. 07. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 15. 07. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

280

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2021-150

V mene Slovenskej republiky

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

r o z h o d o l :

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

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

I.4. Pochybnosti o súlade predmetu referenda s princípom právnej istoty, ochrany oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok, generality práva a práva slobodne 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 princípov zakotvených v ústave.
28. Navrhovateľka zvýraznila, že súčasťou právneho štátu, ktorým je Slovenská republika (čl. 1 ods. 1 ústavy), je aj dodržiavanie princípov právnej istoty, legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery subjektov práva v právny poriadok, čo vyplýva aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu (napr. PL. ÚS 7/2017).
29. Už uvedené princípy sa prejavujú aj pri výkone práva voliť poslancov národnej rady, ktoré

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

30. Predmet referenda je v rozpore so všetkými uvedenými princípmi právneho štátu, keďže jeho cieľom je v podstate zrušiť výsledok volieb, čo je podľa ústavy možné len v konaní o ústavnosti a zákonnosti volieb do národnej rady podľa čl. 129 ods. 2 ústavy, o ktorý prípad tu však nejde.
31. Súlad predmetu referenda by síce bolo možné ospravedlňovať 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 znížovať existujúcu úroveň základných práv a ani prípadné rozšírenie konkrétneho základného práva alebo slobody v referende nesmie viesť k zníženiu úrovne iného