



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 7/2021-38

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kašáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky**, zastúpenej JUDr. Petrom Kubinom, poradcom prezidentky Slovenskej republiky pre oblasť práva a spravodlivosti, 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 [REDAKOVANÉ], ako účastníka konania takto

r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade predmetu referenda

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 13. mája 2021 elektronicky (mailom) a 17. mája 2021 v listinnej podobe (poštou) 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, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 3. mája 2021, tvoreného otázkou „*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?*“ 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 (princípy vlády na vopred určené časové obdobie a zastupiteľskej demokracie), s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 30 ods. 1 ústavy (princípy právnej istoty a ochrany oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok a práva slobodne voliť), čl. 2 ods. 2 ústavy (možnosť ústavných orgánov konať na základe výsledkov referenda len to, čo im ústava a zákony dovoľujú), čl. 73 ods. 1 a čl. 82 ods. 5

ústavy (ústavná úprava dĺžky a skončenia volebného obdobia) a s čl. 93 ods. 3 a čl. 98 ods. 2 ústavy (ústavná úprava a limity samotného inštitútu referenda).

2. Navrhovateľka v návrhu uvádza, že predmetom navrhovaného referenda, ako to vyplýva z jeho otázky, je v prípade jeho platnosti dosiahnuť skrátenie (predčasné ukončenie) aktuálne prebiehajúceho volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), ktoré plynie od volieb konaných 29. februára 2020 a ktoré má uplynúť najneskôr 29. februára 2024.

3. Preskúmaním petície navrhovateľka dospela k záveru, že spĺňa všetky formálne náležitosti, avšak existujú podľa jej názoru pochybnosti, pokiaľ ide o súlad predmetu referenda s ústavou.

4. Ako problém navrhovateľka vníma skutočnosť, že platná a účinná právna úprava inštitútu referenda v čl. 93 až 100 ústavy je zjavne konštruovaná predovšetkým ako spôsob výkonu zákonodarnej moci a je nepostačujúca na výkon ústavodarnej moci. Z tohto nedostatku potom vyplýva, že táto právna úprava neposkytuje dostatočnú mieru právnej istoty v tom, ako sa má ktorý ústavný orgán správať v prípade, že občania v platnom referende schvália skrátenie volebného obdobia národnej rady.

I.1. Dôvody pochybnosti navrhovateľky o súlade predmetu referenda s princípmi demokratického štátu uplatňujúceho formu vlády založenú na zastupiteľskej demokracii (čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a 2, čl. 73 ods. 2 ústavy, čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy)

5. Pokiaľ ide o zastupiteľskú formu výkonu demokracie uplatňovanú v Slovenskej republike, jej základnými princípmi sú zákaz imperatívneho mandátu a princíp vlády na vopred ustanovené volebné obdobie. Ak by ktorýkoľvek z týchto princípov neplatil, zastupiteľská forma výkonu demokracie by už podľa navrhovateľky nebola zastupiteľskou.

6. Ako uvádza navrhovateľka, zákaz imperatívneho mandátu znamená, že možnosť ľudu vplývať na výkon mandátu jeho zástupcov je ústavne obmedzený. Popri iných podporných mechanizmoch na ochranu slobodného výkonu poslaneckého mandátu (napr. obmedzenia možnosti poslanca zadržať alebo vziať do väzby) je zákaz imperatívneho mandátu v ústave chránený dvoma spôsobmi, ktorými sú:

- a) neviazanosť poslanca príkazmi pri výkone mandátu (čl. 73 ods. 2 ústavy);
- b) neodvolateľnosť poslanca z jeho mandátu a ústavné obmedzenie spôsobu zániku mandátu (čl. 81a ústavy).

7. Princíp vlády na vopred ustanovené volebné obdobie znamená, že tak volič, ako aj volený zástupca vopred (teda v čase voľby a ešte pred začatím volebného obdobia) na základe ústavy vie, na aké dlhé volebné obdobie zveruje volenému zástupcovi mandát, resp. získava mandát, a akým spôsobom môže toto obdobie prípadne skončiť predčasne. Tento princíp je v ústave chránený štyrmi spôsobmi, ktorými sú:

- a) ustanovenie volebného obdobia národnej rady v trvaní štyroch rokov (čl. 73 ods. 1 ústavy);
- b) povinnosť konať voľby v intervaloch nepresahujúcich stanovené volebné obdobia (čl. 30 ods. 2 ústavy);
- c) obmedzenie možnosti zániku mandátu jednotlivého poslanca na taxatívne uvedené dôvody (čl. 81a ústavy);

d) obmedzenie možnosti skončenia funkčného obdobia národnej rady [teda všetkých poslancov na jeho uplynutie alebo na rozpustenie národnej rady (čl. 82 ods. 5 ústavy)].

8. Na súlad predmetu navrhovaného referenda s už uvedenými ústavnými princípmi a článkami existujú podľa navrhovateľky rôzne názory.

9. Na jednej strane je tu názor absolutizujúci moc a legitimitu ľudu (reprezentuje ho autor T. Ľalík), podľa ktorého je premisa, že ľud je vždy a za každých okolností nadriadený svojim voleným zástupcom až do tej miery, že ak sa na tom uznesie v platnom referende, môže týchto zástupcov aj odvolať a vynútiť si tak možnosť ich vymeniť v nasledujúcich predčasných voľbách.

10. Oproti tomu stoja názory interpretujúce princíp suverenity ľudu v kontexte princípov a rôznych aspektov zastupiteľskej demokracie (reprezentovaný autormi M. Gibom, J. Buzingerom a V. Bujňákom), podľa ktorých zastupiteľská demokracia odmieta imperatívny mandát a je postavená na myšlienkovej konštrukcii, že každý poslanec zastupuje všetkých občanov, teda celý ľud. Zastupuje aj tých, ktorí voliť neprišli alebo volili strany, ktoré sa nedostali do parlamentu. Nie je viazaný príkazmi v žiadnom jednotlivom prípade a účty je povinný skladať v ďalších voľbách, ak sa uchádza o znovuzvolenie, pričom referendum o predčasných voľbách fakticky znamená hromadné odvolanie všetkých poslancov, čo je v rozpore s reprezentatívnym mandátom aj celou filozofiou našej demokracie.

11. Pochybnosti navrhovateľky spočívajú v tom, že ústava spôsob ukončenia mandátu poslanca alebo volebného obdobia národnej rady mimo dôvodov uvedených v čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy nepozná, resp. upravuje úplne nedostatočne. Navrhovateľka predostrela, že ak by ústava alebo jej doterajší výklad prezentovaný v judikatúre ústavného súdu poskytovali dostatočný základ pre záver, že popri dôvodoch uvedených v čl. 81a a čl. 82 ods. 5 ústavy je možné skrátiť volebné obdobie národnej rady a ukončiť tak mandát všetkých jej poslancov aj formou referenda, navrhované referendum by mohla vyhlásiť bez obrátenia sa na ústavný súd.

12. V zhode so samotným ústavným textom a s judikatúrou ústavného súdu navrhovateľka považuje za nesporné, že možnosť občanov vykonávať štátnu moc priamo prostredníctvom fakultatívneho referenda nie je neobmedzená, ale naopak podlieha určitým obmedzeniam (napríklad obmedzenie možnosti konať fakultatívne referendum na „iné dôležité otázky verejného záujmu“ podľa čl. 93 ods. 2 ústavy, vylúčenie možnosti konať fakultatívne referendum o určitých taxatívne vymedzených otázkach podľa čl. 93 ods. 3 ústavy či obmedzenie možnosti opakovať referendum s tým istým predmetom skôr ako o tri roky od jeho vykonania podľa čl. 99 ods. 2 ústavy). Istú formu obmedzenia predstavuje aj čl. 97 ods. 1 ústavy, ktorý zakazuje konať referendum (s akoukoľvek otázkou) v období kratšom ako 90 dní pred voľbami do národnej rady. Existencia takýchto obmedzení ľudu v priamom vykonávaní štátnej moci prostredníctvom referenda teda podľa navrhovateľky nijako nedegraduje princíp suverenity ľudu, ale ho iba adaptuje na použitie v systéme zastupiteľskej demokracie. Tento princíp nie je možné interpretovať absolútne, ale výlučne v kontexte celého zvyšku ústavy.

13. Ako navrhovateľka uvádza, princíp suverenity ľudu vyjadrený v čl. 2 ods. 1 ústavy v zastupiteľskej demokracii spočíva teda v tom, že ľud sa podieľa na výkone štátnej moci buď
a) vo voľbách, keď si ustanovuje svojich zástupcov, aby po určitý vopred známy a obmedzený čas vykonávali štátnu moc v jeho mene, alebo

b) v referende, keď rozhoduje o určitej konkrétnej veci namiesto svojich volených zástupcov. Tento záver vyplýva z toho, že hoci ľud (občania) je zdrojom všetkej moci v štáte, a preto disponuje mocou ustanovujúcou (*pouvoir constituant*), priama forma výkonu moci ľuďom v referende podľa čl. 2 ods. 1 ústavy, keď o určitej otázke rozhoduje ľud priamo namiesto národnej rady, nie je výkonom tejto ustanovujúcej moci, ale iba moci ustanovenej (*pouvoir constitué*), teda presne tej istej zákonodarnej moci, ktorou disponuje národná rada a ktorá musí byť realizovaná v súlade s princípom legality.

14. Ústava teda predpokladá, že k otázke ustanovovania volených zástupcov na vopred určené časové obdobie sa v zastupiteľskej demokracii ľud vyjadruje výlučne vo voľbách, pričom spôsoby a dôvody predčasného ukončenia tohto obdobia ústava upravuje objektívne a taxatívne práve preto, aby nemohlo dôjsť k nepredvídateľným a neústavným zásahom do fungovania zastupiteľskej demokracie a riadneho chodu jej ústavných orgánov. V prospech tohto záveru podľa navrhovateľky svedčí aj stanovisko Benátskej komisie, podľa ktorého „*možnosť hlasovania ľudu o vyjadrení nedôvery parlamentu je cudzia západnému konceptu zastupiteľskej demokracie a nemožno ju pri absencii výslovného ústavného zmocnenia v žiadnom prípade predpokladať*“.

15. Ak teda účelom navrhovaného referenda (alebo prinajmenšom očakávaním, ktoré od navrhovaného referenda jeho organizátori a podporujúca verejnosť majú) je mimoriadne skrátenie volebného obdobia národnej rady, a toto referendum má vyvolať právne účinky, potom vzhľadom na judikatúru ústavného súdu navrhovateľka konštatovala pochybnosti o tom, či navrhované referendum je v súlade s princípmi demokratického štátu uplatňujúceho formu vlády založenej na kombinácii zastupiteľskej a priamej demokracie v tej podobe, v akej ju zakotvuje ústava, a to konkrétne:

a) s princípom zákazu imperatívneho mandátu, keď jeho právnym účinkom má byť ukončenie mandátu všetkých poslancov (teda ich *de facto* odvolanie z funkcie) spôsobom, ktorý ústava nepredpokladá, pričom podľa politickej komunikácie sprevádzajúcej petíciu má byť dôvodom na takýto postup nespokojnosť relevantnej časti verejnosti s výkonom politiky súčasnej vládnej koalície podporovanej väčšinou poslancov národnej rady vytvorenej na základe výsledkov demokratických volieb konaných 29. februára 2020; a

b) s princípom vlády na vopred ustanovené volebné obdobie, keď jeho právnym účinkom má byť skrátenie vopred určeného štvorročného volebného obdobia národnej rady na kratšiu dobu vymedzenú znením referendovej otázky.

I.2. Dôvody pochybnosti navrhovateľky 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 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 ústavy)

16. V tejto časti odôvodnenia svojho návrhu navrhovateľka uviedla, že princípy demokratického štátu vyplývajúce z ústavy napĺňajú aktívne volebné právo tým, že voľbe, ktorú volič odovzdaním svojho hlasu urobí, sa priznávajú účinky na vopred ustanovené časové obdobie, ktorým v prípade národnej rady je obdobie štyroch rokov. Volič teda vopred vie, že ak ústavou predpísaným spôsobom odovzdá svoj hlas vo voľbách do národnej rady, tak:

a) toto jeho rozhodnutie bude platné a účinné a bude vyvolávať právne účinky po dobu nasledujúcich štyroch rokov a

b) tieto právne účinky môžu predčasne zaniknúť práve a len z dôvodov a spôsobmi uvedenými v čl. 81a a 82 ods. 5 ústavy.

17. Princípy právneho štátu, konkrétne princípy právnej istoty, ochrany legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery v právny poriadok zase chránia aktívne volebné právo tým, že stanovením jasných, právne vynútiteľných a najmä vopred známych abstraktných pravidiel zabezpečujú zachovanie účinkov riadne uplatneného aktívneho volebného práva skutočne po dobu príslušného stanoveného časového obdobia.

18. Navrhovateľka v návrhu uvádza, že cieľom navrhovaného referenda je zrušiť výsledok demokratických volieb do národnej rady konaných 29. februára 2020, v ktorom si občania (ľud) ustanovili svojich volených zástupcov na nasledujúce štyri roky. Avšak v zmysle platnej a účinnej ústavnej úpravy je podľa navrhovateľky výsledok demokratických volieb v zásade nezrušiteľný. Jedinou ústavne súladnou možnosťou na jeho spochybnenie a prípadné následné zrušenie je iniciovať konanie pred ústavným súdom, čo je prípustné len v extrémne krátkej lehote (počítanej na dni) od vyhlásenia výsledkov volieb a z veľmi obmedzených a pritom závažných dôvodov. Výsledok volieb je v demokracii teda (po dobu príslušného vopred ustanoveného volebného obdobia) zásadne nezmeniteľný a nezrušiteľný, avšak predmetom referenda o skrátení volebného obdobia národnej rady je vo svojej podstate zrušenie výsledkov ostatných volieb do národnej rady, o ktorých platnosti a demokratickom priebehu nikdy neboli relevantné pochybnosti.

19. Pri skúmaní súladu predmetu navrhovaného referenda s princípmi právneho štátu podľa názoru navrhovateľky nemožno opomenúť ani princíp generality práva, podľa ktorého právne normy v právnom štáte majú byť všeobecné a majú adresovať neurčitý okruh právnych situácií a nemôžu riešiť určitý konkrétny prípad *ad hoc*.

20. Ak teda účelom navrhovaného referenda je zrušenie výsledku demokratických volieb do národnej rady konaných 29. februára 2021, a toto referendum má vyvolať právne účinky, potom vzhľadom na judikatúru ústavného súdu má navrhovateľka pochybnosti o tom, či navrhované referendum je v tomto ohľade v súlade s princípmi právneho štátu, a to konkrétne:

a) s princípom právnej istoty, ochrany legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery v právny poriadok, a to konkrétne vo vzťahu k obsahu a účinkom aktívneho volebného práva uplatneného občanmi v uvedených voľbách; a

b) s princípom generality práva, pretože sa jeho výsledkom má *ad hoc* skrátiť jedno konkrétne volebné obdobie národnej rady bez toho, aby sa generálne zmenila ústavná úprava trvania volebného obdobia národnej rady po dobu štyroch rokov.

I.3. Dôvody pochybnosti navrhovateľky o súlade predmetu referenda s princípom legality, podľa ktorého ústavné orgány môžu konať len to, čo im ústava a zákony dovoľujú (čl. 2 ods. 2 ústavy)

21. Navrhovateľka poukazuje na to, že zatiaľ čo ústava a zákony stanovujú presné postupy, čo a ako príslušné štátne orgány musia konať v prípade skončenia volebného obdobia národnej rady niektorým zo spôsobov podľa čl. 82 ods. 5 ústavy, v prípade skrátenia volebného obdobia rozhodnutím prijatým v referende žiadne takéto postupy neexistujú.

22. Vzhľadom na nedostatočnosť ústavnej úpravy a podľa navrhovateľky rozporuplnosť doterajšej judikatúry ústavného súdu k inštitútu referenda nie je možné ustáliť, ako by mali príslušné ústavné orgány postupovať v prípade rozhodnutia o skrátení volebného obdobia národnej rady v platnom referende. Slovom navrhovateľky vôbec nie je právne upravené ani zo záverov judikatúry ústavného súdu odvoditeľné (a to ani rámcovo), čo a v akých lehotách príslušné ústavné a iné štátne orgány musia, môžu alebo nesmú urobiť, aby sa výsledok schválený v referende mohol skutočne zrealizovať. Uvedená skutočnosť je o to závažnejšia, že ide o zásah do riadneho chodu najvyššieho ústavného orgánu zastupiteľskej demokracie v štáte. Ak by takýto zásah mal byť prípustný, potom by mali byť jasne stanovené pravidlá a postupy na jeho realizáciu tak, aby mohol byť zrealizovaný v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy.

23. To podľa navrhovateľky znamená, že v prípade vykonania platného referenda, v ktorom bude schválený zásah do riadneho chodu národnej rady vo forme skrátenia jej prebiehajúceho volebného obdobia, neexistuje ani len rámcová právna úprava realizácie tohto zásahu. Preto má navrhovateľka pochybnosť, či súčasne platná a účinná ústavná úprava a judikatúra ústavného súdu vôbec umožňujú takýto zásah zrealizovať postupom súladným s čl. 2 ods. 2 ústavy a ak áno, aký by tento postup mal byť (ktorý orgán a čo je povinný urobiť a v akých lehotách).

I.4. Dôvody pochybnosti navrhovateľky o súlade predmetu referenda s ústavnou úpravou dĺžky a skončenia volebného obdobia národnej rady (čl. 73 ods. 1 a čl. 82 ods. 5 ústavy)

24. Princíp vlády na vopred ustanovené volebné obdobie znamená, že dĺžka volebného obdobia musí byť známa „vopred“, teda pred voľbou alebo pri extenzívnom výklade tohto pojmu najneskôr v deň voľby. Občan teda pred uplatnením svojho aktívneho volebného práva musí vedieť, na aké obdobie svojich volených zástupcov volí. Ak v tomto čase bolo známe, že ide o obdobie štyroch rokov, je prinajmenšom otázne, či takto vopred ustanovené volebné obdobie je možné v jeho priebehu skrátiť postupom, ktorý ústava ako postup na skrátenie volebného obdobia nepredpokladá.

25. Okrem toho podľa názoru navrhovateľky právna sila a postavenie výsledku platného referenda v hierarchii prameňov práva sú sporné. Podľa gramatického výkladu čl. 98 ods. 2 ústavy sa návrh schválený v referende vyhlási ako „zákon“. Čo nasvedčuje tomu, že má silu zákona. Tento záver podporuje aj systematický výklad ústavy, keďže inštitút referenda je systematicky zaradený v druhom oddiele piatej hlavy ústavy nazvanej „zákonodarná moc“, ktorej prvý oddiel patrí národnej rade, pričom ústavný súd konštatoval, že piata hlava sa člení na dva rovnocenné oddiely ustanovujúce zákonodarnú moc v Slovenskej republike.

26. Na druhej strane, ako to uvádza navrhovateľka, neskoršia judikatúra ústavného súdu pripúšťa, že výsledok platného referenda má priame právne účinky a že týmto spôsobom je možné prijímať všeobecne záväzné pravidlá správania sa, ktoré majú právnu silu zákona, prípadne ústavného zákona. A nakoniec, v prospech právnej sily výsledku referenda na úrovni ústavného zákona svedčia obmedzené možnosti jeho zrušenia podľa čl. 99 ods. 1 ústavy, čo sa týka času (najskôr po troch rokoch od vyhlásenia/účinnosti), ako aj formy (iba ústavným zákonom).

27. Opierajúc sa o judikatúru ústavného súdu, navrhovateľka uvádza, že k aktom ústavodarnej moci (teda k ústavným zákonom) možno zahrnúť len také akty národnej rady, ktoré majú nespochybniteľný 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.

28. Táto spornosť právnej sily výsledku referenda vyvoláva pochybnosti o tom, či je možné zmeniť generálne právne normy ústavy upravujúce dĺžku a skončenie volebného obdobia národnej rady (čl. 73 ods. 1 a čl. 82 ods. 5 ústavy, ktoré majú nepochybne právnú silu ústavy) rozhodnutím *ad hoc* v referende.

29. Ak teda účelom navrhovaného referenda je mimoriadne skrátenie volebného obdobia národnej rady, a toto referendum má vyvolať právne účinky, potom má navrhovateľka pochybnosti o tom, či:

a) navrhované referendum je v prípade jeho platnosti a schválenia príslušného návrhu v súlade s čl. 73 ods. 1 a čl. 82 ods. 5 ústavy; a

b) či v takomto prípade právna sila výsledku tohto referenda je spôsobilá derogovať účinky čl. 73 ods. 1 a čl. 82 ods. 5 ústavy *ad hoc* pre aktuálne volebné obdobie národnej rady.

I.5. Dôvody pochybnosti navrhovateľky o súlade predmetu referenda s ústavnou úpravou samotného inštitútu referenda (čl. 93 ods. 3 a čl. 98 ods. 2 ústavy)

30. Napokon navrhovateľka považuje za potrebné vysporiadať sa aj s tým, či navrhované referendum je v súlade s princípom právnej istoty, ochrany legitímnych očakávaní a oprávnenej dôvery v právny poriadok, a to konkrétne vo vzťahu k obsahu a účinkom aktívneho volebného práva uplatneného občanmi vo voľbách do národnej rady konaných 29. februára 2020. Keďže ide o zásah do trvajúcich účinkov uplatnenia aktívneho volebného práva (práva voliť poslancov národnej rady), ktoré je základným ľudským (politickým) právom zakotveným v čl. 30 ústavy, existujú podľa navrhovateľky pochybnosti, či predmet navrhovaného referenda je zlučiteľný s ústavným zákazom konania referenda o základných právach a slobodách.

31. Navrhovateľka si je vedomá judikatúry ústavného súdu interpretujúcej tento zákaz takým spôsobom, že sa týka iba predmetu referenda, ktorým by sa zužoval existujúci štandard základných práv a slobôd, pritom prípadné rozšírenie konkrétneho základného práva alebo slobody nesmie viesť paralelne k zníženiu štandardu iného základného práva alebo slobody. Podľa navrhovateľky je však otázkou, či v prípade navrhovaného referenda nejde práve o takýto prípad, keď rozšírením aktívneho volebného práva (vo forme zabezpečenia možnosti jeho skoršej realizácie) dochádza k zníženiu štandardu aktívneho volebného práva uplatneného v ostatných voľbách do národnej rady, ktorého účinky aktuálne trvajú a navrhovaným referendom majú byť zrušené.

32. Okrem toho právna sila a pozícia výsledku platného referenda v hierarchii prameňov práva je podľa navrhovateľky sporná. Preto má pochybnosti, či otázky upravené generálnymi právnymi normami ústavnej právnej sily (účinky aktívneho volebného práva, kreácia národnej rady a dĺžka/trvanie jej volebného obdobia a mandátov všetkých jej poslancov) je možné derogovať *ad hoc* pre prípad jedného konkrétneho volebného obdobia výsledkom referenda ako aktom, ktorého právna sila je otázna a o ktorom priamo čl. 98 ods. 2 ústavy hovorí, že sa vyhlasuje ako „zákon“ (teda ako akt nižšej právnej sily než sú právne normy, ktoré majú byť týmto aktom derogované).

33. Na základe všetkých uvedených skutočností a okolností danej veci navrhovateľka navrhla, aby ústavný súd nálezom alternatívne rozhodol, či predmet referenda je v súlade s príslušnými referenčnými normami ústavy alebo nie.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

34. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia národnej rady podľa čl. 95 ods. 1 ústavy, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom (čl. 124, čl. 125b ods. 1 v spojení s čl. 95 ods. 2 ústavy), pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 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“). Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

35. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľka podala návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 95 ods. 2 a čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy (pozri tiež § 102 zákona o ústavnom súde). Zároveň je riadne zastúpená právnym zástupcom.

36. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľka v súlade s § 43 a § 104 zákona o ústavnom súde správne ako ďalšieho účastníka konania označila petičný výbor s uvedením mena jeho zástupcu.

37. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 103 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľka v návrhu presne označila predmet referenda a jeho právny základ a uviedla dôvody, ktoré ju viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi ňou označenými článkami ústavy.

38. Samotné dôvody prípadného nesúladu napadnutého predmetu referenda uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

39. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne prekážky, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu.

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

V Košiciach 26. mája 2021

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky