

**Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku k nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky
č. k. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 (referendum o predčasných voľbách)**

ABSTRAKT

Opakovaná aktivácia materiálneho jadra ústavy po ani nie troch rokoch je bezpochyby hodná zamyslenia. Aktivácia materiálneho jadra proti prvku priamej demokracie je však z môjho pohľadu neakceptovateľná. Článok 93 ods. 3 ústavy poskytuje jasne taxatívny (vyčerpávajúci) výpočet dôvodov zakázaných referend.

Názor o neústavnosti referenda pre jednotlivý prípad je adekvátne vyvážený nielen ústavnou úpravou, ktorá pozná aj ad hoc referendum, ale aj ústavnou zvyklosťou založenou na dvoch obdobných referendách a troch ústavných zákonoch o skrátení volebného obdobia. Preto bola namieste skôr interpretačná zdržanlivosť a aplikácia princípu prezumpcie ústavnosti.

Ústava, ústavné zákony, ale ani zákony nemôžu byť natoľko kazuistické, aby postihli všetky rozmanitosti života. Založenie zákazu referend pre konkrétny prípad (ad hoc) môže spôsobiť to, že v prípade naliehavej potreby jeho konania práve na základe tohto nálezu bude jeho uskutočnenie problematické.

I. Úvodné poznámky

1. Priloženie odlišného stanoviska je vždy horko-sladkým momentom. Na jednej strane je to exkluzívna možnosť otvoriť dvere tam, kde sa bežne nazrieť nedá, no na strane druhej by človek radšej písal, resp. dopĺňal väčšinový názor, v tomto prípade pléna ústavného súdu. Ako však trefne o odlišných stanoviskách napísala kolegyňa Šimáčková z českého ústavného súdu pre týždenník RESPEKT: „A jaké poučení by si z disentů u vrcholných soudů mohli vzít všichni občané a občanky? I velmi vzdělaní a racionálně uvažující lidé nemusí ze stejných fakt a argumentů dospět ke stejnému či společnému řešení. Někdy se musíte rozhodnout, které řešení je podle Vás správné, ale to nemusí znamenat, že všechna ostatní řešení jsou špatná a jejich zastánci jsou pitomci. Pro hledání správné cesty v životě je velmi užitečné poslouchat zejména ty, kteří s námi nesouhlasí, protože právě ti nás mohou posunout dál.“ (<https://www.respekt.cz/respekt-pravo/nemusime-se-vzdycky-shodnout-aneb-disentujici-soudci>). Aj napriek tomu, že z viacerých dôvodov zásadne s rozhodnutím väčšiny nesúhlasím, v plnom rozsahu ho, samozrejme, rešpektujem. Súčasne mám nádej, že v konaní podľa čl. 125b ústavy bude v budúcnosti aplikovaný prístup iný, pričom budem rád, keď k tomu dopomôže aj toto odlišné stanovisko.

2. Ústavný súd bol v tomto konaní postavený pred veľmi vážnu úlohu, ako to už v takýchto konaniach býva, pričom len druhý raz v histórii slovenského ústavného súdnictva rozhodoval

ústavný súd v konaní podľa čl. 125b ústavy o súlade predmetu referenda s ústavou alebo s ústavným zákonom. Rozhodnutie o otázke referenda o predčasných voľbách sa môže zdať ako výsostne politická otázka, keďže aktuálne karty na stole hovoria o tom, že vyslovenie protiústavnosti udrží pri moci aktuálnu politickú konšteláciu. Naopak, umožnenie konania takéhoto referenda vyhovuje na prvý pohľad skôr parlamentnej menšine, prípadne mimoparlamentným politickým silám. Už v úvode tejto časti musím konštatovať, že v žiadnom prípade rozhodnutie ústavného súdu (ale ani odlišné stanovisko k nemu priložené) nie je a nemôže byť o sympatii k akejkoľvek politickej strane alebo hnutiu. Vždy ide výlučne o interpretáciu ústavného textu ústavným súdom, ktorý nehľadá na politické reálie, ale výlučne len na ochranu ústavnosti.

3. Oceňujem, že na platforme laickej, ale najmä odbornej verejnosti sa rozvinul v súvislosti s očakávaným rozhodnutím vcelku intenzívny diskurz o tom, či je referendum o predčasných voľbách v súlade alebo v rozpore s ústavou. Názory podporujúce protiústavnosť posudzovanej referendumovej otázky prezentovali napríklad Marián Giba, Vincent Bujňák alebo Ernest Valko (ide o jeho starší text publikovaný v odbornom časopise *Justičná revue*), pričom za ústavnosť sa v rámci svojich výstupov zasadzovali najmä Ján Drgonec, Radoslav Procházka, Tomáš Ľalík alebo Michal Lipták. Jedným z kľúčových pilierov kvalitnej ochrany ústavnosti je vedenie slušného, no pokojne aj tvrdého právneho diskurzu. Za argumentačný faul však považujem, ak ktorákoľvek z protistojacich strán začne používať termíny ako napríklad „závažný ústavnoprávny kiks“ pri takej otázke, ktorá skutočne právnu vedu rozdeľuje na dva tábory. Tak, ako vyplynie z ďalšieho textu, ja sa hlásim k tej časti právnej vedy a právnej praxe, ktorá argumentovala v prospech referenda o predčasných voľbách.

II. Všeobecne k referendu a interpretačnej extenzii

4. Aj keď úlohou ústavného súdu nebolo akademicky hodnotiť úpravu inštitútu referenda (PL. ÚS 24/2014), v úvode tejto časti by som rád uviedol, že k časti nálezu týkajúcej sa účinkov referenda sa v plnom rozsahu hlásim aj ja (úvod III. state väčšinového nálezu). Referendum ako „oslava demokracie“ má veľký význam a právo ľudu radiť a prikazovať svojim splnomocneným zástupcom je jednou z foriem brzd a protiváh. Riziko odblíženia sa vládcu od vôle voliča stúpa priamo úmerne s plynutím času od vyhlásenia výsledkov volieb, pričom je to práve inštitút referenda, ktorým vedú občania mimo štandardných volieb manifestovať svoju vôľu. Súhlasím s tým, že občania vládnu v zastupiteľskej demokracii prostredníctvom svojich volených zástupcov, no súčasne aj priamo (ústava počíta s rovnocennými alternatívami), pričom, čo je dôležité, štátna moc pochádza od občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy).

5. Ako istý doktrinálny neštandard vidím až prílišnú extenziu ambície ústavného súdu v tomto osobitnom konaní vyložiť všetko sporné spojené s referendom a pridať k tomu ešte aj čosi navyše. Aby ma čitateľ nepochopil zle, vždy a za každých okolností sa hlásim k vedeniu ústavného dialógu a interpretačnej zodpovednosti ústavného súdu, no pýtam sa, prečo práve teraz. Ponúka sa odpoveď, že práve teraz má ústavný súd konečne „referendum na stole“, tak je žiaduce otvoriť všetky sporné otázky. Tento argument pochopiť viem, no pýtam sa aj to, prečo v iných otázkach ústavný súd neprejavil rovnakú mieru interpretačnej ambície a tiež

nevykladal všetky sporné súvislosti. To, že mi takýto prístup nie je cudzí, potvrdzuje aj moja osobná angažovanosť a výzva smerom k plénu v konaniach podľa čl. 129 ods. 6 ústavy (súlada núdzového stavu s ústavou) vedených pod sp. zn. PL. ÚS 22/2020 a PL. ÚS 2/2021, kde som bol odkázaný, naopak, na interpretačnú zdržanlivosť zo strany pléna.

6. Keď sa ústavný súd hlási do služby, musí byť vo svojom prístupe konzistentný. Keď v konaní podľa čl. 129 ods. 6 ústavy o súlade núdzového stavu s ústavou rezonovala možnosť riešiť parciálne alebo satelitné otázky výlučne v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy, malo tomu byť tak aj v tejto veci. Inak povedané, riešenie otázok spojených s účinkami referenda alebo s otázkou ústavných zákonov *ad hoc* by viac sedelo na konanie podľa čl. 128 ústavy o výklade ústavy. Tu pripomínam už raz vyslovený názor ústavného súdu v skoršom konaní podľa čl. 125b ústavy: „*Špecifickosť tohto rozhodovacieho procesu je zvýraznená aj tým, že ide o prvok preventívnej kontroly ústavnosti v systéme slovenského ústavného súdnictva dominantne orientovaného na oblasť následnej kontroly ústavnosti. Ústavný súd neopomína a v každom štádiu svojho rozhodovania o návrhu prezidenta má na zreteli, že jeho úlohou nie je akademické hodnotenie ústavnej úpravy inštitútu referenda v Slovenskej republike, ale výlučne odstránenie pochybností prezidenta o súlade predmetu referenda, ktoré navrhuje petícia občanov alebo Národná rada Slovenskej republiky (s ústavou a ústavnými zákonmi. ... Právomoc ústavného súdu sa koncentruje výlučne na súlad predmetu referenda s ústavou a ústavnými zákonmi, teda na obsahovú stránku referenda tvorenú referendovými otázkami. Ústavný súd nemá právomoc preskúmať súlad iných právne významných aspektov konkrétneho referenda, ktoré sa má vyhlásiť, s ústavou a ústavnými zákonmi (nemôže napríklad skúmať, či sú splnené podmienky podľa čl. 95 ods. 1 ústavy, pretože to patrí do výlučnej kompetencie prezidenta).*“ (PL. ÚS 24/2014).

7. Necítim sa komfortne v situácii, keď sám musím kritizovať niečo, po čom konštantne volám. Verím teda, že tento nový prístup, ktorý zvolil ústavný súd, bude ďalej v doktríne preferovaný a stane sa zásadou, keďže ak by išlo o jednorazovú aktivitu, vnímal by som to skôr problematicky. Nebolo by totiž v poriadku, keby si ústavný súd náhodne vyberal, kedy bude hovoriť veľa a pôjde prípadne aj mierne *extra* alebo *ultra petitem*, a niekde nebude ochotný odpovedať ani na základné otázky, ktoré kvária spoločnosť. Som teda za nové prístupy a posun v doktríne, no považujem za potrebné, aby sa v súlade s požiadavkou na právnu istotu a predvídateľnosť práva pristupovalo v plenárnych veciach rovnako.

III. Zakázané referendum

8. Ústavný súd už konštatoval vo svojej rozhodovacej činnosti, že referendum nemôže znižovať štandard základných práv a slobôd, pričom práve pri tejto hrozbe by došlo k naplneniu zákonného predpokladu zákazu referendovej otázky. Pokiaľ ústavný súd konštatoval rozpor referenda o skrátení volebného obdobia s ústavou, došlo podľa môjho názoru k obmedzeniu (zníženiu štandardu) politických práv občanov (voličov). Štandard teda neznižovala samotná referendová otázka, ale štandard bol znížený práve rozhodnutím ústavného súdu.

9. V prvom rade je potrebné vnímať znenie čl. 93 ods. 2 ústavy, podľa ktorého je podmienkou súladu referendumovej otázky s ústavou existencia dôležitej otázky verejného záujmu. V posudzovanej veci bolo referendum iniciované petíciou, pričom petičným výborom bolo predložených bežmála 600 000 podpisov, t. j. zjavne nad potrebnú hranicu. Uvedené už samo osebe dáva odpoveď na otázku, či je predmetom referenda otázka verejného záujmu. No hlavne preskupenie politických síl samo osebe spĺňa z môjho pohľadu podmienku dôležitej otázky verejného záujmu. Uvedené potvrdzuje v bode 107 nálezu aj väčšina pléna.

10. Čo sa týka zakázaných referend, tam ústava hovorí vcelku jasne: podľa čl. 93 ods. 3 ústavy nemôžu byť predmetom referenda (a) základné práva a slobody, (b) dane, (c) odvody a (d) štátny rozpočet. Ústavodarca tento taxatívny výpočet zakomponoval do ústavného textu, pričom práve uzavretý počet dôvodov neprípustnosti referendumových otázok skôr zvädza k odmietnutiu extenzívnej interpretácie tohto ustanovenia. Pokiaľ by totiž ústavodarca chcel tých dôvodov viac a požadoval by od ústavného súdu hlbšie hľadanie dôvodov, nič mu nebránilo použiť časticu „najmä“ alebo „predovšetkým“.

11. Pre účely ďalšej analýzy je možné zjednodušiť posudzovanú množinu a bezpečne je možné z úvah vyňať otázky daní, odvodov a štátneho rozpočtu, ktoré s predčasnými voľbami vôbec nesúvisia.

12. Plénum ústavného súdu dospelo k záveru, že čl. 93 ods. 3 ústavy však vyčerpávajúco nevy vymedzuje nedovolené referendumové otázky, ale v ústavnom texte (systematika, princíp generality právnych noriem, materiálne jadro) vidí aj ďalšie implicitné dôvody, ktoré zakazujú realizáciu referenda. Okrem negatívnych dôsledkov tohto právneho záveru, o ktorých budem hovoriť v ďalšom texte, by som sa rád parciálne pristavil aj pri ostatnom rozhodnutí ústavného súdu o súlade referendumových otázok s ústavou (PL. ÚS 24/2014, tzv. referendum o ochrane rodiny).

13. Práve nález vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014 je istou doktrinálnou bázou, z ktorej je potrebné vychádzať. Nie je mi vcelku zrejmé, prečo už v tejto veci nekonštatovalo plénum ústavného súdu existenciu istých implicitných dôvodov zakazujúcich referendum. Považujem za povážlivé implicitne (!) vyčítať predošlému plénu prehliadnutie implicitne emanujúcich dôvodov zakázaných predmetov referend, a to najmä preto, že otázky týkajúce sa tzv. referenda o ochrane rodiny boli bezpochyby zložitejšie na posúdenie. Rovnako predbehnem a uvediem, že aktivácia materiálneho jadra (pokiaľ tu takáto ambícia je...) by sa hodila skôr na predchádzajúce konanie, keďže práve tam hrozil „diskriminačný knockout“ od väčšiny obyvateľov menšine. O potrebe skúmať implicitné dôvody sa však v predmetnom náleze nedočítame.

14. V tejto súvislosti väčšina pléna odkazuje na odlišné stanovisko emeritného sudcu ústavného súdu prof. Orosza k veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014. Sudca Orosz volal okrem výkladu čl. 93 ods. 3 ústavy aj po aplikácii ďalších ústavných princípov, kde zaradil generálny princíp právneho štátu (pozor nespomínal princíp generality právnych noriem!) a princíp demokratického štátu (čl. 1 ods. ústavy), pričom oba subsumoval pod materiálne jadro. Následne hovoril o potrebe uplatňovania princípu väčšiny pri výkone verejnej moci

v organickom spojení s ochranou práv (akýchkoľvek) menších. Aktiváciu materiálneho jadra teda videl v potrebe pomôcť slabšiemu (menšine), k čomu by som sa taktiež prihlásil.

15. V prvom rade preto uvádzam, že otázka referenda o predčasných voľbách nie je podľa môjho názoru otázkou, ktorá by mala otvárať Pandorinu skrinku materiálneho jadra, tak ako to uvádza väčšinové rozhodnutie pléna ústavného súdu. Referendum o predčasných voľbách nie je útokom na demokraciu a právny štát, ale je to právny nástroj, ktorým je možné kultivovaným spôsobom dosiahnuť preskupenie politických síl v krajine. Uvažovať nad tým, že zvolený poslanec Národnej rady Slovenskej republiky má ľudské právo na mandát, v plnej dĺžke nesedí ani s textom ústavy, ktorá na viacerých miestach počíta s rozpustením Národnej rady Slovenskej republiky, a teda fakticky aj s predčasnými voľbami. Nevidím teda interpretačnú alternatívu založenú na tom, že by došlo k zásahu do pasívneho volebného práva zvoleného poslanca parlamentu tým, že jeho mandát nebude 4-ročný. Poslanec totiž nie je vylúčený z budúceho volebného aktu a môže kandidovať v predčasných voľbách znovu – čím si v plnom rozsahu uplatní svoje pasívne volebné právo.

16. Súčasne sa nedá hovoriť ani o základnom práve na 4-ročný mandát, a to preto, že čl. 30 ods. 2 ústavy garantuje konanie volieb v lehotách nepresahujúcich pravidelné volebné obdobie ustanovené zákonom, pričom v prípade parlamentu sú to 4 roky (čl. 73 ods. 1 ústavy). Inak povedané, ústava stanovuje maximu a pripúšťa len možnosť skrátenia volebného obdobia. Samotná ústava výslovne počíta s možnosťou kratšieho volebného obdobia (použitie slova „nepresahujúcich“). V prípade, ak nepripustíme iné skrátenie volebného obdobia, ako to, s ktorým výslovne počíta ústavný text (a teda prehliadneme ústavné zvyklosti zavedené v ústavnom poriadku), vcelku zásadne tým posilňujeme postavenie prezidenta Slovenskej republiky. Opäť mám na jazyku otázku, či práve toto konanie podľa čl. 125b ústavy je tou správnu platformou pre tak závažný interpretačný záver.

17. Keď sa vrátim k zneniu čl. 93 ústavy, trvám na tom, že, právo občanov spravovať veci verejné priamo referendum je limitované len explicitnými ústavnými zákazmi. Ak teda nejde o položenú otázku, ktorá nie je vo verejnom záujme, alebo ak ide o otázku, ktorá je priamo ústavným textom vylúčená, takéto referendum musí byť *constitutione artis*. Aj keď mi extenzívna interpretácia ústavy v záujme čo najširšej ochrany základných práv a slobôd nie je cudzia, v tomto prípade na ňu nie je dôvod, keďže výpočet je jasne taxatívny.

18. Je namieste otázka, prečo ústavodarca pri niektorej z ostatných noviel ústavy (ktorých nebolo málo) priamo nenovalizoval ústavný text a nepostavil zákaz referenda o predčasných voľbách do radu za ostatné explicitné zákazy. Uvedené tak trochu demaskovala aj samotná Národná rada Slovenskej republiky vo svojej replike v konaní, keď poukázala na parlamentnú tlač 1774, doručenú 7. novembra 2019, kde na základe poslaneckého návrhu viacerých terajších členov vlády bola navrhovaná novela ústavy, v rámci ktorej sa v čl. 93 ods. 3 ústavy slová „*odvody a štátny rozpočet*“ mali nahradiť slovami „*odvody, štátny rozpočet a skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky*“. Je teda namieste otázka, načo by bola predkladaná novela ústavy *inter alia* rozširujúca zakázané referendové otázky, keď to, čo sa navrhovalo doplniť, už zakázané implicitne bolo? Aj keď nejde o argument kľúčový, podporne je bezpochyby zaujímavý.

19. Berúc do úvahy závery ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014, považujem väčšinové rozhodnutie pléna za odkláňajúce sa od nastoleného trendu. Ako problematické sa mi javí, že nález nie je založený na potrebe zachovania doterajšieho štandardu základných práv a slobôd. Dokonca rozhodnutím podľa môjho názoru došlo k paradoxnému zníženiu štandardu, keďže konanie predčasných volieb do Národnej rady Slovenskej republiky je podľa väčšiny kľúčovo naviazané na rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky [čl. 102 ods. 2 písm. e) prvé dve vety ústavy], ktorý môže (ale nemusí) parlament rozpustiť.

a. Argument implicitných dôvodov

20. Hľadanie ďalších implicitných zakázaných predmetov referenda nad rámec textu čl. 93 ods. 3 ústavy považujem za aktivistické a v istom zmysle za neuvážené. Účelom zákazu referenda o základných právach a slobodách je ochrana jednotlivca a jeho dôstojnosti a slobody. Nemôže to byť za žiadnych okolností dezinterpretácie otočené na účel ochrany komfortu aktuálneho vládcu.

21. Osobitne by som rád akcentoval, že mám veľký rešpekt k ochrane materiálneho jadra ergo klauzule večnosti. Zastávam jednoznačne názor, že ak by dochádzalo zo strany vládcu v krajine k útoku na demokraciu, je úlohou ústavného súdu zakročiť a v istom zmysle vytvoriť jasnú bariéru a protiváhu akýmkoľvek absolutistickým tendenciám. Súčasne ale uvádzam, že pre aktiváciu kryptonitu s názvom „materiálne jadro“ je potrebná výnimočnosť *par excellence*. Domnievam sa, že v posudzovanej veci o tento prípad nejde. V ďalšom texte sa pokúsim postupne vyrovnáť s argumentmi, ktoré predkladá väčšina pléna.

22. Väčšina pléna argumentuje systematikou ústavy a hľadá vo všeobecných princípoch, na ktorých je ústava budovaná, skryté odpovede na vcelku jasné otázky. S istou mierou zjednodušenia by sa dalo uviesť, že som v úvode ani len nepredpokladal také zložité riešenie takej jasnej veci.

23. Väčšina pléna ústavného súdu tiež vidí vo všeobecných ustanoveniach a systematike ústavy aj implicitný dôvod zákazu referenda o otázke *ad hoc*. Tento právny názor nezdieľam, keďže priamo ústavodarca s referendom *ad hoc* v čl. 7 ods. 1 ústavy v prípade vstupu do štátneho zväzku s inými štátmi počíta. Referendum z roku 2003 s otázkou „*Súhlasíte s tým, aby sa SR stala členským štátom EÚ?*“ bolo práve tým „nedovoleným“ referendom k otázke *ad hoc*. Argument, ktorým by prichádzalo do úvahy udržanie záveru založeného na tom, že „*ak ad hoc otázka referenda, tak len vo výslovných prípadoch uvedených v ústave*“, by bol paradoxný. Na jednej strane ústavný súd jasne taxatívny výpočet dôvodov zákazu referenda v čl. 93 ods. 3 ústavy doplnil o dôvody implicitné a prekvalifikoval ho svojou interpretáciou na výpočet exemplifikatívny, na strane druhej sú akceptované *ad hoc* referendá len tie výslovne (taxatívne) uvedené a implicitné otázky sa už nevyvodzujú...

24. Dôsledkom väčšinového nálezu je navodenie istej miery interpretačnej neistoty. Do budúca bude totiž každé referendum vystavené riziku zákazu referendovej otázky z implicitných dôvodov. Prezident Slovenskej republiky teda v súlade so svojou povinnosťou zabezpečovať navonok i dovnútra rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov (čl. 101

ods. 1 ústavy) bude musieť zrejme každé referendum nechať otestovať 60-dňovým rýchlotestom pre účely zistenia potenciálneho nesúladu referendovej otázky s implicitnými ústavnými zákazmi. Uvedené považujem za nadbytočné a istým spôsobom aj pre ústavné orgány zaťažujúce a pre petentov zneisťujúce.

25. Nedokážem sa stotožniť s naratívom, ktorý vidí ohrozenie demokracie inštitútom, ktorý je demokraciou sám osebe. Ako som už naznačil, inštitút referenda je v podmienkach Slovenskej republiky vcelku nedoceneným. V istom zmysle sa dá rozumieť jeho nepopularite medzi politikmi *en bloc*, keďže v ich očiach sa nabúrava monopol zastupiteľskej demokracie. Súčasne však referendová procedúra je *de constitutione lata* nastavená tak prísne, že empiria naznačuje značnú zložitosť dosiahnutia úspešného výsledku. Procedúra (1) zhromažďovania podpisov v minimálnom počte 350 000, následne (2) ich kontrola prezidentskou kanceláriou, (3) potenciálny prieskum ústavným súdom a potom aj (4) potreba účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov a (5) prijatia rozhodnutia nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda je skutočne nejednoduchá. Dovoľm si uviesť, že už tento komplikovaný proces sám osebe vylučuje prijatie zbytočného alebo nevýznamného rozhodnutia referendom. Ako inak rozumieť tomu, že dosiaľ jediné úspešné referendum (práve to z roku 2003) prekročilo potrebnú účasť nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov len veľmi zľahka a tesne.

26. S inštitútom referenda sa nevyhnutne spájajú aj obavy spočívajúce v tom, že ako s mocou naloží ľud. Implicitne sa preto vynára aj obava z hypertrofie (nadužívania) referend, keďže každý, kto disponuje mocou, vníma ako automatické riziko „uvoľnenia“ tohto inštitútu vytvorenie prekážky pre efektívnu správu vecí verejných. Práve z toho pramení inklinácia mocných skôr k zdržanlivejšiemu prístupu k referendu pred náklonnosťou k nemu. Empíria nám však ukazuje, že žiadna hypertrofia referend sa dosiaľ v Slovenskej republike nekonala. Dôvodom je zrejme to, že podmienky realizácie referenda popísané v predchádzajúcom bode sú vcelku náročné. Súčasne nie je možné opomínať ani samotné znenie ústavy, podľa ktorej opakovať referendum v tej istej veci je možné **po troch rokoch** (čl. 99 ods. 2 ústavy). Zákonite sa teda natíska otázka, či dokonca samotná ústava nepredpokladá frekvenciu inštitútu referenda v takom rozmere, ktorý vyvoláva pocit jeho nadmerného užívania.

b. Protiústavnosť ústavných zákonov alebo krátko o ústavných zvyklostiach

27. Ďalšia nepochybne zaujímavá argumentačná línia, ktorú väčšina pléna neobchádza, je protiústavnosť ústavných zákonov o skrátení volebného obdobia. Ide o ústavné zákony na jedno použitie, ktorým sa *ad hoc* ústavná väčšina parlamentu rozhodla skrátiť si volebné obdobie a požaduje predčasné voľby. Aj napriek tomu, že veľmi pozorne počúvam a vnímam výhrady právnej vedy smerujúce k tzv. inkompatibilite ústavného systému, ktorý je zbytočne komplikovaný, a že práve voľne stojace ústavné zákony ho len zneprehľadňujú, zdá sa mi, že ústavný súd ide aj v tejto súvislosti nad rámec petitu. Uvedomujem si, že prijatie ústavného zákona o skrátení volebného obdobia je *inter alia* aj vzhľadom na českú kauzu Melčák problematické, no aj v tejto súvislosti mám niekoľko poznámok.

28. Považujem za nedostatok väčšinového nálezu, že vôbec nepracuje s takou eventualitou, že skracovanie volebného obdobia cez *ad hoc* normy už môže mať dokonca povahu ústavnej

zvyklosti. Aj napriek výhradám právnej vedy boli predčasné voľby opakovane vyvolané práve prostredníctvom *ad hoc* ústavného zákona, pričom uvedené riešenie založené zväčša na koalíčno-opozičnom kompromise musel verifikovať okrem iného aj ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky.

29. K rozhodnutiu v kauze Melčák uvádzam, že je vnímané aj odbornou verejnosťou vcelku kontroverzne a nejednotne. Až na pár výnimiek rozhodnutie bolo odmietnuté českou doktrínálnou obcou. V tejto súvislosti len stručne poukážem na odlišné stanovisko českého sudcu ústavného sudu Jana Musila, ktoré bolo k rozhodnutiu v kauze Melčák priložené a uvádza sa v ňom: „*Lze si klást také otázku: Nebudou škody, způsobené zrušením tohoto ústavního zákona, mnohem větší, než jsou údajné škody, které jeho přijetím utrpěl náš ústavní systém? Opravdu lze připustit, aby se i v tomto případě uplatnila zásada fiat iustitia, pereant mundus (ať třeba zhyne svět, jen když zvítězí spravedlnost)? Nezvítězí snad v tomto případě spíše než spravedlnost - právníci? Domyslel Ústavní soud to, že nastolením problému retroaktivity, jako jednoho z nosných důvodů pro zrušení tohoto ústavního zákona, petrifikuje pro celé volební období stávající úpravu alternativ zkrácení volebního období? Nechci vyvolávat předčasné obavy, avšak domnívám se, že tím Ústavní soud otevřel vrátka pro zpochybnění jakékoli budoucí úpravy (i když nová úprava bude obecná), též cestou individuální ústavní stížnosti, a to nejen pro poslance, ale možná i pro kteréhokoli voliče.*“ Poukážem na mnou hrubo zvýraznené otázky, ktoré majú istý prorocký rozmer.

30. Prebiehajúce konanie sa nazýva konanie o súlade predmetu referenda. Tak, ako by sme v ňom nemali primárne riešiť otázku účinkov referenda, rovnako je otázne, či je správnu platformou pre riešenie takej závažnej problematiky, ako je protiústavnosť ústavných zákonov. Je teda bezpochyby problematické, keď v súvislosti s referendom a jeho účinkami ústavný súd prejudiciálne zakvalifikuje ústavné zákony *ad hoc* ako protiústavné. Uvedené platí o to viac, keď vezmeme do úvahy ostatnú priamu novelu ústavy ústavným zákonom č. 422/2020 Z. z. a znenie čl. 125 ods. 4 druhej vety ústavy, podľa ktorej ústavný súd nerozhoduje o súlade ústavného zákona s ústavou. Čo teda nastalo? Referendum o skrátaní volebného obdobia pre jeho *ad hoc* povahu je neústavné. Ústavný zákon o skrátaní volebného obdobia by mal byť zrejme neústavný tiež, no problémom je, že ho už podľa výslovného znenia ústavy ústavný súd nemôže posudzovať.

31. Pre istotu v tejto súvislosti už teraz uvádzam, že si v budúcnosti dokážem predstaviť výkladový prístup, ktorý umožní prieskum takéhoto *ad hoc* ústavného zákona o skrátaní volebného obdobia v konaní o súlade právnych predpisov, ktorý z materiálneho hľadiska ani len ústavným zákonom byť nemusí. Bude na to však potrebný kvalifikovaný návrh niektorého z aktívne legitimovaných subjektov, najpravdepodobnejšie by mohlo ísť o skupinu poslancov. Pokiaľ ústavný súd takéto podanie prijme na ďalšie konanie a namietaný právny predpis posúdi len ako uznesenie národnej rady prijaté 3/5-ovou väčšinou (kde „ústavný zákon“ bude len formálne označenie), čl. 125 ods. 4 ústavy nebude prekážkou. V takejto situácii by ale nešlo o ústavný zákon, a teda nebola by otvorená otázka vnútornej rozpornosti ústavného systému v Slovenskej republike.

32. Pre kontext na tomto mieste zdôrazňujem, že výsledky referenda sú aj z môjho pohľadu priamo aplikovateľné (nie je ich treba potrebné potvrdzovať hlasovaním v parlamente),

pričom z hľadiska právnej sily ich radím na rovnakú priečku ako ústavné zákony (čl. 99 ods. 1 ústavy). To, že výsledky referenda majú rovnakú silu ako ústavný zákon, však neznamená, že sú priamo ústavným zákonom.

c. Argument medzinárodnou komparáciou

33. Jedným z argumentačných trikov, ktorý zaznieva v diskurze, je snaha o pripísanie exotického statusu Slovenskej republike vzhľadom na nezakotvenie referenda o predčasných voľbách v iných demokratických európskych krajinách. To, že si nejaký inštitút neosvojila iná právna úprava, samozrejme, ešte nemusí automaticky znamenať jeho protiústavnosť. Rovnako nie je možné prezumovať ani to, že ak cudzia právna úprava otázku referenda o predčasných voľbách nespomína alebo neupravuje, automaticky to znamená nemožnosť jeho realizácie. Uvedené *de facto* potvrdzuje aj väčšina pléna v bode 100 nálezu, pričom odkazuje aj na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97 a akcentuje, že slovenská ústavná úprava inštitútu referenda má svoje špecifiká.

34. Argumentom, ktorému som ale relevanciu pôvodne prisudzoval, bolo stanovisko tzv. Benátskej komisie, ktorá sa v minulosti vyjadrila k otázke realizácie referenda o predčasných voľbách. Do úvahy však je potrebné vziať to, že stanovisko je z 31. marca 2000 (ide o odstup 21 rokov), išlo o Ukrajinскую republiku, kde sú vnútroštátne demokratické pomery v porovnaní so Slovenskou republikou ešte aj dnes na kvalitatívne nižšej úrovni. Nejde o moje subjektívne hodnotenie, ale vychádzam z výsledku analýzy magazínu *The Economist* a dát pre rok 2020, kde je podľa indexu demokracie Slovenská republika na 47. mieste na svete, pričom Ukrajine patrí až 79. priečka. Rovnako Benátska komisia (stanovisko A. Milenkovej z Bulharska) argumentovala potenciálnym ohrozením demokracie a rizikom nestability. Uvedené ale v podmienkach Slovenskej republiky nehrozí najmä z toho dôvodu, že obdobné referendá sme už v našich podmienkach dva razy absolvovali. Nenastal po tom žiaden puč alebo štátny prevrat a politická realita išla ďalej ako povestná karavána.

d. Cui bono?

35. Dnes je ťažké bezbreho veriť ktorejkoľvek elite, keďže história nás učí, že ľahkovážnosť a naivita sa neopláca. Ako bude republika fungovať, ak sa z presvedčeného demokrata stane bezmedzný autokrat? Práve v tomto vidím potrebu nástroja, ako možno nenásilnou a ústavne konformnou cestou povedať, že toto si ľud neprial. Kategoricky odmietam stavať demokratický inštitút referenda do pozície ohrozenia demokracie ergo ústavných garancií. Je to práve naopak, tento inštitút (referendum), ktorý Ústavu Slovenskej republiky bráni (áno, aj to o predčasných voľbách). Nedokážem si predstaviť „potrebu vypitia kalichu horkosti až do dna“, keď by prišiel k moci niekto, koho si celá spoločnosť neželá a ohrozuje ju. Aj napriek tomu, že doteraz sme tu takéhoto samozvaného monarchu nemali, neznamená, že nemôže prísť zajtra. Preto by tu mal byť ústavný súd, ktorý bude zakaždým „napozore“ a bude ochraňovať ľud pred nebezpečenstvom.

36. Je starou pravdou, že ústava nie je dokument len do dobrého počasia. Považoval by som za nesúladne s poslaním ústavného súdu, keby v prípade čierneho scenára, ktorý naznačujem,

zrazu otočil a ako reakciu na aktuálnu politickú realitu by zrazu takéto referendum o predčasných voľbách povolil. Je potrebné na to mysliť tu a teraz.

37. Ešte by som rád vyvrátil mýtus spočívajúci v tom, že vyslovením súladu položenej referendumovej otázky s ústavou by ústavný súd pomohol parlamentnej opozícii. Empíria ukazuje, že problematický element je práve účasť 50 % oprávnených voličov plus jeden hlas, a teda šanca na úspech referenda je prinajmenšom otázna. Takto je namieste otázka *Cui bono?* Nepomohol ústavný súd náhodou viac tým, ktorí budú konšpirovať o možnom výsledku referenda, pričom výsledky referenda by hovorili sami za seba a jasne by určili víťazov a porazených.

IV. Referendum ako očistná kúra

38. V ostatnom období je medzi istou skupinou obyvateľstva populárna snaha o detoxikáciu organizmu, čím má dôjsť k jeho potenciálnej očiste. Prečo by sme si takúto očistnú kúru nemohli dovoliť aj v demokracii, pričom práve referendum o predčasných voľbách by mohlo byť práve tým prostriedkom, ako očistu dosiahnuť. Akcentujem, že pod očistou nemám na mysli výmenu „týchto“ za „tých druhých“, ale nastavenie zrkadla a povedanie si pravdy, tak ako sa veci majú. Pri takomto referende viac ako o vôľu politikov ide o vôľu ľudu, lebo ak ten svoje podpisy na petíciu nedá, referendum nebude. Ak ale oprávnení voliči svoju vôľu prejavia, pričom majú záujem o priebežnú skúšku správnosti volieb počas prebiehajúceho volebného cyklu, bolo našou povinnosťou to tým voličom (berúc do úvahy ústavný text) umožniť.

39. Jedným z pilierov demokracie v mojom ponímaní je to, že ponúka riešenie aj komplikovaných a zložitých situácií efektívnym, demokratickým a častokrát aj efektným spôsobom. Namiesto protestov a nepokojov v uliciach sme mohli mať k dispozícii zložitý (no nie nedosiahnuteľný) *modus operandi* reštartu poslaneckého mandátu.

40. Misiou ústavného súdu je chrániť ústavu a ústavné zriadenie. Nesmie však za žiadnych okolností zabúdať, že aj samotná ústava je spísaná z vôle „národa slovenského“, a teda z vôle nás všetkých. Keď som v ostatnom čase prikladal k rozhodnutiam pléna ústavného súdu svoje odlišné stanoviská, viackrát bola primárnym dôvodom inklinácia pléna ústavného súdu k zdržanlivosti na úkor občana. Toto rozhodnutie bolo ďalším testom, kde sme podľa môjho názoru nedostatočne obstáli. Na jednej strane sa dôležitosť referenda vyzdvihuje, no na strane druhej ho nepovolíme.

41. Najväčšou chybou akejkol'vek elity je uverenie vo vlastnú nedotknuteľnosť a nesmrteľnosť. Ústavný súd túto nesmrteľnosť parlamentnej väčšine týmto rozhodnutím priznal a správnosť tohto verdiktu nám ukáže až budúcnosť. Ústavný súd má mysliť nielen na slnečné počasie, ale aj na hustý lejak, pričom pod lejakom mám na mysli nedemokratického vládcu, ktorý bude mať na svoje „dielo skazy“ celé volebné obdobie. Pýtam sa, čo bude potom? Budeme prehodnocovať svoj postoj a meniť svoje rozhodnutie s odôvodnením, že s týmto nik nepočítal? Ja som práve nad touto alternatívou rozmýšľal pri rozhodovaní v tomto konaní veľmi intenzívne.

42. Argument materiálnym jadrom považujem za argument nevhodný, keďže materiálne ohrozenie demokracie nevidím. Tvrdenie, že Slovenská republika ako zastupiteľská demokracia bude atakovaná vo svojich základoch referendum o predčasných voľbách, znie skutočne povážlivo a oxymorózne, keďže demokracia by mala ohrozovať samu seba. Kladiem si teda otázku, či môže ohroziť demokraciu jeden jej kľúčový pilier – nechať rozhodnúť ľud, či už v referende alebo neskôr vo voľbách. Nevidím žiadnu destabilizáciu, nevidím ústavou vymedzený explicitný zákaz a hlavne vidím silný hlas ľudu, ktorý neradno prehliadať.

43. V tejto súvislosti si dovoľm jednu kontroverznú úvahu spojenú s použitým materiálnym jadrom ústavy. Nález ústavného súdu aktiváciu materiálneho jadra naväzuje aj na absenciu generality právnej normy a rozhodovanie zákonodarnej moci individuálnym právnym aktom (*ad hoc*). Súčasne ale väčšina pléna naznačuje, že novelizáciou ústavy bude možné uvedený stav napraviť a referendum o predčasných voľbách zrealizovať (bod 155 nálezu). Pokiaľ však platí, že ústavný súd je viazaný svojimi právnymi názormi *pro futuro* a doktrinálne posuny je potrebné riadne odôvodniť, pýtam sa, či vo väčšinovom rozhodnutí nie je skrytá interpretačná pasca. Argumentujú *inter alia* vecou sp. zn. PL. ÚS 21/2014 (sudcovské previerky), kde bol za protiústavný vyhlásený samotný text ústavy pre jeho rozpor s materiálnym ohniskom ústavy, považujem práve materiálne ohnisko za niečo nemenné a nadústavné. Aj v prípade, ak by ústavodarca do ústavy výslovne zakotvil možnosť referenda o predčasných voľbách, stále pôjde o referendum *ad hoc* (bude sa skracovať konkrétne volebné obdobie) a bude pretrvávajúť problém s generalitou právnej normy (bude to mať povahu individuálneho právneho aktu). Jediným rozdielom oproti aktuálnemu stavu *de constitutione lata* bude to, že bude takáto možnosť výslovne ústavne zakotvená. Je teda otázne, či problém nesúlady s materiálnym jadrom bude pretrvávajúť naďalej, keďže má bezpochyby nadústavnú povahu. Ak sa teda ústavodarca rozhodne rozšíriť ústavný text v súvislosti s posudzovanou problematikou, nemal by opomenúť vyrovnanie sa aj s pôsobením materiálneho jadra.

44. Ďalej považujem za nebezpečné aj to, že prešlo od 30. januára 2019 (PL. ÚS 21/2014) ani nie dva a pol roka a opäť aktivujeme materiálne jadro. Ako poukázal Jan Musil vo svojom disente v kauze Melčák, nemecký ústavný súd materiálne jadro od roku 1949 neaktivoval ani raz, čo je jednoznačne vecou na zamyslenie. Kladiem teda štyri rečnícke otázky:

- I. Nevyprázdňujeme tak dôležitý inštitút v prípadoch, ktoré si to vôbec nezaslúžia?
- II. Nebolo by vhodnejšie aktivovať materiálne jadro pri ochrane základných práv a slobôd slabších, a nie pri ochrane sudcov, resp. poslancov parlamentu?
- III. Uvedomujúc si istú kontroverziu, sa musím opýtať aj to, či práve týmto rozhodnutím nemohol práve ústavný súd svojou extenzívnou interpretáciou zasiahnuť do materiálneho ohniska ústavy?

45. V závere si dovoľm jeden odkaz smerom k politickým elitám. Inštitút referenda je dlhé roky inštitútom medzi politikmi nepopulárny, keďže dost' zásadne vstupuje do rozhodovacích procesov a predstáv politikov. Je to inštitút legitímny, pričom musí byť jasnou hrozbou pre vládcu, ktorá môže zasiahnuť kedykoľvek – inak povedané, politici sa ho musia obávať. Považujem za dôležité, aby vládca bol v neistote, lebo len to ho udržuje v strehu a v snahe robiť všetko a čo najlepšie pre ľud. Toto rozhodnutie nie je výhrou koalície (lebo rovnaké referendum mohla skúsiť iniciovať v budúcnosti z opozície) a ani opozície (lebo v prípade, ak

by raz vládla, mohlo by byť referendum práve proti nim), ale je vlastne prehrou občana, prehrou demokracie a právneho štátu.

V Košiciach 7. júla 2021

Peter Straka
sudca