

Limity výkonu priamej demokracie formou referenda

JUDr. JÚLIA ONDROVÁ, PhD.

Katedra ústavného práva a teórie práva
Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

JUDr. MICHAL ÚRADNÍK, PhD.

Katedra obchodného a finančného práva
Právnická fakulta Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici

DOI: <https://doi.org/10.24132/ZCU.NADEJE.2022.462-469>

Kľúčové slová:

priama demokracia, referendum, ústavná konformita, limit, ústavný súd

Úvod

Referendum predstavuje výkon priamej formy demokracie, realizovanej rozhodovaním občanov, a to priamym hlasovaním o ústavno politických alebo zákonodarných otázkach.¹ V intenciách právneho poriadku Slovenskej republiky možno referendum diferencovať na obligatórne a fakultatívne. Obligatórnym referendom sa v zmysle ustanovenia čl. 7 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky potvrdzuje ústavný zákon, ktorým sa rozhodlo o vstupe Slovenskej republiky do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení Slovenskej republiky z tohto zväzku. Fakultatívne referendum sa uskutočňuje v prípade jeho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky, a to na základe 1) petície podpísanej aspoň 350 000 občanmi, alebo 2) ak sa na tom uznesenie Národná rada Slovenskej republiky.

¹ CHOVANEC, J. – HOTÁR, V. S. – PALÚŠ, I. *Ústavné právo Európskej únie a Slovenskej republiky. Terminologický a výkladový slovník etymológie + angličtina, francúzština a nemčina*. Banská Bystrica: Univerzita Mateja Bela, Právnická fakulta, 2008, s. 309.

Výkon referenda má však svoje ústavné limity. Podľa čl. 93 Ústavy Slovenskej republiky sa referendum síce môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu, čím sa prezumuje pomerne široko koncipovaný predmet hlasovania, na strane druhej predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet. Prezident Slovenskej republiky disponuje ústavnou právomocou podať ešte pred vyhlásením referenda návrh, aby Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom. V prípade, keď prezident svoju právomoc využije a predmetný návrh na ústavný súd podá, od podania tohto návrhu do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky tridsaťdňová lehota na vyhlásenie referenda podľa čl. 93 ods.1 ústavy neplynie.

Impulzom na iniciovanie konania podľa čl. 125b Ústavy Slovenskej republiky je podľa § 102 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v platnom znení (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) pochybnosť, či predmet referenda je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom. Pochybnosť je daná pocitom, teda subjektívnym stavom prezidenta Slovenskej republiky k predmetu referenda a jeho (ne)súladu s Ústavou Slovenskej republiky alebo ústavným zákonom. V prípade, keď prezident takúto pochybnosť nemá, nie je povinný podať návrh na začatie konania podľa čl. 125b ústavy,² ale v zmysle ústavného čl. 95 ods. 1 má povinnosť referendum vyhlásiť, a to do 30 dní od prijatia petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky.

O návrhu na začatie konania o súlade predmetu referenda rozhodne Ústavný súd Slovenskej republiky do 60 dní od jeho doručenia. Ak ústavný súd dospeje k záveru, že predmet referenda je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, vysloví tento súlad nálezom. Referendum sa následne vykoná v lehote do 90 dní od jeho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky. Vice versa, v prípade, keď ústavný súd rozhodol, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom, vysloví tento nesúlad nálezom, v ktorom uvedie, s ktorými ustanoveniami ústavy alebo ústavného zákona nie je predmet referenda v súlade. Ústavne nonkonformné referendum, resp. jeho nesúladná časť sa v zmysle čl. 125b ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky nemôže vyhlásiť. Výroková časť, odôvodnenie a poučenie o právnych účinkoch nálezu Ústavného súdu

² DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015, s. 1360.

Slovenskej republiky podľa čl. 125b Ústavy Slovenskej republiky sa v zmysle ustanovenia § 108 zákona o ústavnom súde spolu so znením pripojených odlišných stanovísk vyhlási v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, kedy nálež nadobúda aj právoplatnosť.³

Generalita predmetu referenda

Referendum predstavuje legitímny výkon priamej formy demokracie. Z vyššie naznačeného však vyplýva, že aj referendum má svoje „ústavné mantinely“, ktoré nie je prípustné prekročiť. Dôležitosť referenda akcentoval Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014, podľa ktorého je riešenie celospoločensky problémových tém najpriateľnejšie práve vtedy, keď disponuje vysokou mierou legitimity, pričom túto podmienku v slovenskom ústavnom systéme spĺňa referendum. Podľa právneho názoru ústavného súdu možno zákonodarnú moc vykonávať dvojakým spôsobom, pretože jej výkon patrí nielen národnej rade, ale aj priamo občanom v referende. Ide o dva rovnocenné spôsoby výkonu normotvornej moci, ktorá pôvodne patrí práve občanom Slovenskej republiky.⁴ Z rovnocennosti dvoch foriem výkonu zákonodarnej moci vyplýva, že ak na základe čl. 84 ods. 4 v spojení s čl. 86 písm. a) ústavy môže ústavu meniť národná rada, potom môže byť zmena ústavy realizovaná aj referendom, pričom ústava v tomto smere neobsahuje žiaden zákaz. 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.⁵

Ústavný súd Slovenskej republiky pri vyvažovaní realizácie základného politického práva vo forme priamej demokracie judikoval, že pri priamom výkone štátnej moci občanmi v referende ide o výkon moci ustanovenej, nie o výkon moci ustanovujúcej, pričom v referende vykonávajú občania priamo štátnu, zákonodarnú moc, a to spôsobom rovnocenným s parlamentom. Pri hlasovaní

³ K uvedenému bližšie: ONDROVÁ, J. – ÚRADNÍK, M. *Ústavné súdnictvo v Slovenskej republike. Doplnené a prepracované vydanie*. Banská Bystrica: Vydavateľstvo Belianum, Univerzita Mateja Bela, Banská Bystrica, 2022, s. 133 a nasl.

⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 zo dňa 28.10.2014, bod 22, Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/95 zo dňa 02.05.1996, str. 11 a 12.

⁵ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo dňa 07.07.2021, bod 75.

v referende tak síce ide o základné politické právo, na jeho výkon sa však nevzťahuje ustanovenie 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, keďže 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 exekutívnej moci), ako aj spôsob administrácie tejto moci (kompatibilita so spôsobom kreovania a fungovania ústavných orgánov štátu, nastaveným platnými právnymi normami). Ipso facto, 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).⁶

Okrem uvedeného je nutné prihliadať na právnu povahu výsledku referenda, ktorému ústavný súd už v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 24/2014 priznal silu ústavného zákona. Prednesené implikuje výsledok, že v referende sa rozhoduje o právnych normách, t. j. záväzných pravidlách správania určených pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu, a to s právnou silou ekvivalentnou ústavnému zákonu. Z uvedeného tak vyplýva nevyhnutná požiadavka zachovania generality právnej normy ako esenciálneho princípu právneho štátu,⁷ čo sa v konečnom dôsledku prejavuje aj v potrebe všeobecne vymedzeného predmetu referenda.

Dodržiavanie princípu generality práva nie je samoučelné, pretože jeho cieľom je ochrana nielen princípu delby moci, ako aj vylúčenie svojvôle pri uplatňovaní verejnej moci. Len rešpektovaním tohto princípu je možné zabrániť situácii, aby zákonodarná moc v konkrétnych prípadoch zákonom upravila vec, ktorá inak patrí do právomoci súdov či exekutívy, alebo ad hoc menila pomery,

⁶ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo dňa 07.07.2021, body 103 a 104.

⁷ Princíp generality práva nie je iba „ľudovým ornamentom“ či „subtilnou arabeskou“ ústavného poriadku, resp. právneho poriadku vôbec, ale patrí k základným regulatívom pri tvorbe inštitucionálneho a kompetenčného rámca ústavného systému. – Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo dňa 07.07.2021, bod 124.

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 delby štátnej moci.⁸

Del'ba moci a predmet referenda

S prihliadnutím na skutočnosť, že výsledok referenda má právnu povahu ústavného zákona Ústavný súd Slovenskej republiky v prípade skrátenia konkrétneho funkčného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky referendum v konaní vedenom pod sp. zn. PL. ÚS 7/2017 okrem iného rezultoval, že takýto výsledok referenda by nerešpektoval princíp generality práva. Pri hodnotení zásahu do materiálneho jadra ústavy je však nutné konštatovať, že platne prijatý výsledok referenda by ústavu nemenil ani nedopľňal, keďže aj naďalej by zostal v platnosti čl. 73 ods. 1 ústavy, jeho platnosť by sa len dočasne, jednorazovo pozastavila. Súčasne by nebol zavedený ani nový spôsob predčasného ukončenia volebného obdobia národnej rady, a to práve z dôvodu jednorazového účinku výsledku referenda. Ústava Slovenskej republiky by preto nebola platne prijatým výsledkom referenda zmenená alebo doplnená ale prelomená.

Výkladovým a aplikačným problémom ale zostáva, že aj keď ústava na jednej strane pripúšťa možnosť skrátenia 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, vice versa výslovne neupravuje skrátenie volebného obdobia národnej rady prostredníctvom referenda.

Pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním referenda by mohlo vytvoriť priestor pre ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu, čím by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám, ako napríklad k ad hoc suspendácií právomoci súdov, prezidenta alebo iného štátneho orgánu respektíve k spochybneniu existencie základných právnych istôt, čo v právnom štáte nie je akceptovateľné.

Keďže v referende ide o výkon štátnej moci, pre predmet referenda neplatí, že čo nie je zakázané, je dovolené (čl. 2 ods. 3 ústavy). Len na základe princípu suverenity ľudu nemožno automaticky predpokladať že predmet referenda je

⁸ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo dňa 07.07.2021, body 130 a 132.

v súlade s ústavou, ale do úvahy treba vždy zobrať skutočnosť, ako predmet referenda zasahuje do iných ústavných princípov.⁹

V kontexte uvedeného je nutné akcentovať, že ani referendum nie je možné zasiahnuť do nezmeniteľných častí ústavy,¹⁰ a teda do materiálneho jadra Ústavy Slovenskej republiky kreovaného Ústavným súdom Slovenskej republiky najmä v konaniach vedených pod sp. zn. PL. ÚS 21/2014 a sp. zn. PL. ÚS 7/2017. Ipso facto, v konaní o súlade predmetu referenda je povinnosťou ústavného súdu chrániť materiálne jadro ústavy, pričom táto povinnosť 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, a teda samotná ústava výslovne neobmedzuje prieskum súladu predmetu referenda výlučne na čl. 93 ods. 3 ústavy, ale úlohou ústavného súdu je identifikovať možný nesúlad predmetu referenda so všetkými článkami ústavy a zabrániť takým zásahom, ktoré by narušali materiálne jadro ústavy.¹¹

V nadväznosti na delbu moci sa žiada zdôrazniť, že ustanovujúca moc, ktorá nie je delená a reprezentuje suverenitu občanov (čl. 2 ods. 1 ústavy) sa prejavila prostredníctvom zástupcov občanov pri prijímaní ústavy. Vo fungovaní štátu sa však už na základe ústavy vykonáva výlučne moc ustanovená, ktorá je delená a jej ústavou upravenou delbou aj limitovaná, pričom ustanovená moc sa vykonáva 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 zákonnej úpravy.¹²

Skrátenie jednotlivého volebného obdobia národnej rady referendum, alebo prijatím samostatného ústavného zákona by znamenali porušenie princípu delby moci, obsahovo pokrytého čl. 1 ods. 1 ústavy, a to pre konflikt s výlučnou pôsobnosťou prezidenta podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy, ako aj pre rozhodovanie zákonodarnej moci individuálnym právnym aktom. Znamená to, že otázka v referende, ktorá je zameraná na skrátenie aktuálne plynúceho volebného

⁹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2022 zo dňa 26.10.2022, body 77 a 74.

¹⁰ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 zo dňa 28.10.2014, body 35 až 37.

¹¹ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo dňa 07.07.2021, body 113 a 114.

¹² Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo dňa 07.07.2021, bod 140.

obdobia národnej rady a na vyhlásenie volieb v časovom kontexte takého skrátenia nie je 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. Predmetné platí aj v prieniku s obsahom základných princípov demokratického a právneho štátu.¹³ Uskutočnenie referenda, ktorého cieľom je skončenie funkčného obdobia vlády inak, ako ustanovujú čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky nenapĺňa ústavou predpokladaný či sledovaný dôvod skončenia funkčného obdobia vlády.¹⁴ Zjednodušene vyjadrené, až do zmeny Ústavy Slovenskej republiky, ktorá by formou referenda umožňovala skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, nie je možné v tejto otázke uskutočniť ústavne konformné referendum.

Záver

Na poklade uvedeného je nutné konštatovať, že občania síce prijímajú ústavu, a to aj vo vizibilite zabezpečenia dôstojnosti a slobody jednotlivcov, na strane druhej existencia delby moci a jej dodržiavanie sa prirodzene spája s rešpektovaním ústavných pravidiel. Preto v prípade, ak občania nesúhlasia s výkonom zákonodarnej či výkonnej moci, in abstracto pravidlami fungovania spoločnosti, v referende môžu svoj nesúhlas vyjadriť tým, že jestvujúce pravidlá môžu zmeniť. V skutočnosti, a to tak aj v materiálnej rovine, musí ísť o zmenu pravidiel, rešpektujúcu princíp generality, keďže platne prijatý výsledok referenda je priamo záväzný a má právnu silu ústavného zákona. Predmet referenda nemôže sledovať ad hoc prelamovanie existujúcich pravidiel či právnych noriem ako všeobecne záväzných pravidiel správania. Takýto postup síce znamená striktný výkon priamej demokracie v podobe „rozhodnutia ľudu“, vo svojej podstate však znamená eróziu ústavného systému, ktorej časté a neopatrené nadužívanie môže viesť nielen k potlačeniu demokratických hodnôt, ale aj esenciálnych princípov a zásad právneho štátu.

¹³ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo dňa 07.07.2021, body 153 a 154.

¹⁴ Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2022 zo dňa 26.10.2022, bod 64.

Abstract

The Limits of Direct Democracy Administration by Means of Referendum

Democracy is created on the base of values and the people's sovereignty realized by means of electing their deputies. Obviously, the institute of referendum is connected with the direct democracy execution, and besides that, its accomplishment signifies the level of the highly developed society. Therefore, the dealing with all society problematic topics is most reliable when their resolving possesses the high degree of legitimacy which is predominantly guaranteed by the referendum voting. Nevertheless, the referendum has its own constitution limits which have to be respected by the legal state in order to safeguard the constitution conformity.