

[Branislav Fábry: Ústavný súd verzus referendum 2021: ešte jeden pohľad na kontroverzný nález \(1.časť\)](#)

- CZ24 News | 17. července 2021



SLOVENSKO: Dňa 7. júla 2021 Ústavný súd SR (ÚS SR) [vydal nález](#), ktorý sa týkal otázky referenda o predčasných voľbách. Súčasne sa objavili aj odlišné stanoviská troch sudcov ([M. Ďuriš](#), [J. Laššáková](#), [P. Straka](#)). Tento nález nebol prekvapujúci a iba potvrdil spôsob, akým sa v SR dlhodobo ignoruje vôľa občanov. Nález však nielen že znemožňuje konanie referenda o predčasných voľbách, ale nad rámec explicitnej formulácie v čl. 93 ods. 3 ústavy rozširuje okruh otázok, o ktorých sa v budúcnosti nemôže rozhodovať v referende. Významným následkom nálezu bude určite to, že otvorí oči mnohým občanom, ktorí žili v ilúziách o demokracii na Slovensku. Daný následok si zjavne uvedomovali tak prezidentka, ako aj sudcovia ÚS SR, a preto sa v náleze objavilo množstvo oslavných floskúl o demokracii, ktoré však nekorešpondovali so závermi väčšiny pléna ÚS SR. Je čoraz ťažšie skrývať, že občania nie sú skutočným zdrojom moci na Slovensku.

Vzhľadom na obrovský rozsah tém, ktoré ÚS SR v náleze otvoril, v tomto texte sa budem venovať len vybraným otázkam (text bude pokračovať ďalšou časťou).

Záväznosť a účinky výsledku referenda

V úvode tohto článku veľmi jasne zaznela kritika, ktorá bola vyvolaná ďalším znemožnením referenda prostredníctvom nálezu ÚS SR. Avšak hoci negatíva nálezu prevyšujú pozitíva, treba objektívne spomenúť aj jeho **prínosné časti**. Určite možno oceniť vymedzenie právnej sily výsledku referenda, záväznosti a účinkov výsledku referenda, ktoré posilňujú právnu istotu. Dôležité sú najmä závery, z ktorých vyplýva, že platný výsledok referenda je priamo záväzný a má silu ústavného zákona a možno ho zmeniť len postupom podľa čl. 99 ods. 1 ústavy. To, že ÚS SR vyložil uvedené otázky priamo v náleze, bolo trochu prekvapujúce. Išlo totiž o konanie o súlade predmetu referenda s ústavou (podľa čl. 125b), ktoré iniciovala prezidentka, a nie o výklad ústavy podľa čl. 128. Vzhľadom na to, že ÚS SR musel rozhodnúť v krátkej lehote 60 dní, bolo riešenie širokého spektra otázok súvisiacich s referendom určite náročné.

Je však tiež možné, že väčšina sudcov si veľmi dobre uvedomovala negatívne dôsledky ich nálezu pre budúcnosť referenda či celkovo demokracie na Slovensku, a preto sa rozhodla aspoň čiastočne vyvážiť tieto negatíva podporou referenda z hľadiska jeho právnej sily a záväznosti. Odpoveď na sporné otázky referenda sa stala dôležitým argumentom obhajcov nálezu v médiách ([napr. tu](#)) a zjavne pomáhala odpútať pozornosť od jeho negatívnych aspektov. Je nepochybne dobré vyriešiť otázku záväznosti a právnej sily referenda, pokiaľ sa však na Slovensku nebudú konať platné referendá, pôjde len o podružnú otázku. Hlavným problémom referenda v SR v súčasnosti nie je

téma záväznosti, ale nešťastná podmienka účasti nadpolovičnej väčšiny všetkých voličov, ktorá sa dá dosiahnuť len výnimočne. Zriedka sa objaví referendová téma, ktorá má akú-takú šancu prekonať hranicu 50 %+1. Navyše, ak politici odradia svojich podporovateľov od účasti na referende, šanca sa ďalej znižuje. Je tiež neprijateľné, ak sa požiadavka nadpolovičnej väčšiny objavuje pre referendum o jednej otázke, nie však pre najrôznejšie voľby, v ktorých dostávajú politici mandát na rozhodovanie o stovkách otázok ([písal som tu](#)).

Demokratický a právny štát?

Charakteristickým znakom nálezu je to, že sa snaží oslavne vyjadrovať o demokracii a právnom štáte, hoci svojimi závermi demokracii v SR nepomáha. ÚS SR sa snaží vytvárať ilúziu, že na Slovensku reálne existuje zastupiteľská demokracia. Vyslovil: „... *forma vlády v Slovenskej republike má charakter zastupiteľskej demokracie s prvkami demokracie priamej.*“ (nález, 174). Žiaľ, ÚS SR vôbec neriešil problém nefunkčnosti zastupiteľskej demokracie v SR. Raz za štyri roky si síce volíme poslancov NR SR, príp. iných funkcionárov, to však neznamená, že tí by sa po zvolení správali ako zástupcovia občanov. V zastupiteľskej demokracii by občania mali prostredníctvom svojich zvolených zástupcov vládnuť a nemalo by sa diať, aby politici po zvolení prestali brať predvolebné sľuby vážne. Realita je opačná a existovali aj prípady, keď tí istí politici pred voľbami schválili populárne zákony, aby ich hneď po voľbách zrušili (napr. v roku 2002). Tak ako v minulosti, aj po roku 2020 sme boli svedkami masívneho porušovania predvolebných sľubov. Práve petícia za referendum bola **reakciou na nefunkčnosť tejto „zastupiteľskej demokracie“**.

Pokiaľ ide o priamu demokraciu, ÚS SR vo všeobecnosti pochválil jej význam: „*má prínos pre demokratický politický systém z hľadiska legitimacy dôležitých spoločenských rozhodnutí.*“ (nález, 69) Vyzdvihol aj referendum „*ako ústredný nástroj priamej demokracie*“. (nález, 70) Právo občanov podieľať sa na výkone štátnej moci priamo chápal ÚS SR celkovo širšie a ako príklad uvádzal ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta podľa čl. 106 ústavy (nález, 95). Lenže toto ľudové hlasovanie neprebehlo ešte ani raz a ak ním ÚS SR argumentuje, ide len o ďalší dôkaz nefunkčnosti priamej participácie občanov. Pokiaľ **priama demokracia funguje len na papieri**, tak vlastne nefunguje. Sudca Ďuriš k tomu vo svojom odlišnom stanovisku uviedol: „*Prvky priamej demokracie nepredstavujú len doplnok zastupiteľskej demokracie, ale jej plnohodnotného partnera, čo v konečnom dôsledku väčšina pléna cez prizmu rovnosti síce konštatuje, ale v ďalšom hodnotení v prospech zastupiteľskej demokracie zároveň aj kontroverznými závermi potláča.*“ (Ďuriš, 6)

ÚS SR v náleze šírila aj viacero problematických fikcií: „... *občania (sami alebo prostredníctvom svojich zástupcov) prijímajú ústavu v záujme ochrany vlastnej slobody a dôstojnosti... Pri priamom výkone štátnej moci občanmi v referende preto ide o výkon moci ustanovenej, nie o výkon moci ustanovujúcej*“ (nález, 102) Takáto fikcia z 18. storočia by sa mohla použiť tam, kde si občania schválili ústavu v referende alebo bola aspoň predmetom volebnej kampane. V parlamentných voľbách v máji 1992 si však jasný víťaz volieb (HZDS) ani ďalšie strany mandát na prijatie takejto ústavy od občanov nepýtali – možno okrem SNS. Rýchle prijatie ústavy v roku 1992 bolo skôr výsledkom zlyhania rozhovorov V. Mečiara a V. Klauza o budúcnosti federácie. To, že by si občania sami ústavu prijali, či už priamo alebo cez svojich zástupcov, je **fikcia v rozpore s realitou**. A nič na tom nemení ani preambula ústavy so slovami „... *my občania Slovenskej republiky uznášame sa... na tejto ústave*“. Mimochodom, aj socialistická ústava z roku 1960 začínala fikciou „*My pracujúci ľud Československa...*“ Dnes už len málokto uverí, že pracujúci ľud bol ustanovujúcou mocou, napriek tomu, že o príprave tejto ústavy sa diskutovalo oveľa viac než o ústave z roku 1992. Hektický spôsob prijatia ústavy v roku 1992 je ďalším silným argumentom pre častejšie používanie inštitútu referenda na Slovensku. Suverenita ľudu nezankla vytvorením ústavy, zvlášť, keď „*ustanovujúcu moc*“ dokáže fakticky nahradiť 90 poslancov.

Ako jeden z argumentov proti referendu predostrel ÚS SR aj **predstavu o delbe moci**: „... *pri prijatí*

ústavy transformovali suverenitu ľudu ... a to normatívnym kreovaním ustanovenej moci – sústavy orgánov jednotlivých druhov už delenej moci, predovšetkým moci zákonodarnej, výkonnej a súdnej..." (nález, 139). Samozrejme, že ústava formálne rozdeľuje moc na tieto tri zložky v V. – VII. hlave, avšak mnohé z klasických princípov delby moci na Slovensku ústava vôbec neprijíma. Problémom je samotné oddelenie parlamentu a vlády, vzájomná kontrola či systém brzd a protiváh medzi nimi. „Zástupcovia občanov“ totiž po víťazných voľbách nezískajú len väčšinu v NR SR, ale aj kontrolu nad vládou. Vláda takisto zohráva veľmi podstatnú úlohu v legislatívnom procese, keďže predkladá asi 80 % zákonov. Petičný výbor tiež veľmi rozumne poukázal aj na neoprávnenosť obavy z možných zásahov do súdnych rozhodnutí cez referendum, pretože právo na súdnu ochranu patrí medzi základné práva a tie nemôžu byť predmetom referenda (nález, 51).

Generalita práva a právne normy

Veľmi zaujímavé bolo tvrdenie v náleze, že v referende môžu byť prijímané iba právne normy: „v podmienkach Slovenskej republiky sa v referende rozhoduje o právnych normách (tzn. záväzných pravidlách správania určených pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu), a to s právnou silou ekvivalentnou ústavnému zákonu“ (nález, 95). V. hlava ústavy síce nesie názov „Zákonodarná moc“, avšak mnohé články v V. hlave obsahujú nielen ustanovenia týkajúce sa normotvorby, ale aj kreačnej či kontrolnej kompetencie (interpelácie – čl. 80, kontrolné orgány – čl. 92, atď.). Pritom z čl. 93 explicitne **nevyplyva, že by sa v referende mali prijímať iba právne normy**, ale môže sa „rozhodnúť o iných dôležitých otázkach verejného záujmu“. Okrem toho NR SR ako zákonodarca tvorí právne predpisy, v ktorých sa síce nachádzajú právne normy, ale aj nenormatívne časti textu. Teoreticky by však mohol zákonodarca prijať aj zákon, ktorý by žiadne právne normy ako záväzné pravidlá neobsahoval...

Rozumiem, že požiadavku na generalitu práva formuloval ÚS SR aj v minulých nálezoch, avšak len sotva možno prijať predstavu, že vytvorenie jednej ústavnej normy, ktorá nie je dostatočne všeobecná, predstavuje neprijateľný zásah do materiálneho jadra ústavy. V právnom poriadku sa objavuje veľké **množstvo predpisov, ktoré sa týkajú ad hoc situácií**. Úplne opomeniem podzákonné predpisy, napr. vyhlášky, ale uvediem, že v našom právnom poriadku dodnes platí napr. zákon, ktorý sa týka jednorazového poskytnutia finančného daru pre prezidenta T. G. Masaryka k jeho 80-tym narodeninám (23/30 Sb. z. a n.). Za zmienku stoja ad hoc právne normy napr. v zákone o zásluhách A. Hlinku (531/07 Z.z.). Ako je to s ústavnosťou §1, ktorý hovorí „*Andrej Hlinka sa mimoriadne zaslúžil o to, že slovenský národ sa stal štátotvorným národom.*“ ? A ako je to s §2, ktorý prikazuje umiestniť pamätnú tabuľu pre A. Hlinku v budove NR SR? Takýto zákon nie je výnimkou, existuje aj zákon o zásluhách M. R. Štefánika (402/00 Z.z.), a pod. Problém so všeobecnosťou majú aj niektoré ústavné zákony, napr. o zániku ČSFR (542/92 Zb.). Celkovo však možno konštatovať trend, že zákony sa v posledných desaťročiach stali menej abstraktnými a ad hoc riešenia sú ich súčasťou aj v období pandémie.

ÚS SR sa v náleze usiloval zdôvodniť svoje argumenty cez právnu filozofiu, problém je však v tom, že pri mnohých sporných otázkach **uprednostnil jednu z teoretických koncepcií právnych noriem a s ostatnými sa nevysporiadal**. Veľmi problematické sú tvrdenia, že sa právna norma musí vzťahovať na pravidlá pre neurčený počet prípadov rovnakého druhu. Prezidentka i sudcovia sa opierali najmä o diela V. Knappa (1913 – 1996), českého klasika právnej vedy 20. storočia, ktorého význam neznižuje ani to, že bol vedúcim politického oddelenia v kancelárii K. Gottwalda v 50-tych rokoch. Jeho predstava o normách je celkovo ovplyvnená marxistickou teóriou štátu a práva, a preto bude zaujímavé sledovať, či prezidentka alebo ÚS SR prijímú Knappove predstavy i pri ďalších ústavných sporoch. Pri problematike všeobecnosti noriem však existujú rôzne názory. Mnohí autori odmietajú chápať právo prostredníctvom noriem, napr. tzv. právní realisti. Iní zasa rozlišujú všeobecné a individuálne normy a dokonca aj tzv. singulárne normy, ktoré sa vzťahujú len na jediný

konkrétny povinnosť subjekt a jedenkrát realizovanú skutkovú podstatu. Pojem individuálnej právnej normy používali tak klasici normatívnej právnej školy ako F. Weyr (Teorie práva, Orbis 1936, s. 43-44), ako aj niektorí súčasní autori ([napr. tu](#)). Všeobecnosť noriem je relatívna i preto, pretože norma sa môže javiť ako všeobecná v porovnaní s druhou normou, ale v porovnaní s treťou už môže byť veľmi konkrétna.

Rovnako zaujímavou témou v náleze je aj **otázka individuálnych a normatívnych právnych aktov**, s ktorými ÚS SR argumentoval: „*právny predpis (normatívny právny akt) nesmie zasahovať do výkonu ústavne generovanej právomoci orgánov verejnej moci, ktorá je výlučne vyhradená individuálnym právnym aktom...*“ (nález, 145). Dané členenie nie je perfektné a hranice medzi normatívnymi a individuálnymi právnymi aktami sú často diskutované. Nie je bez zaujímavosti, že napr. v roku 2020 Úrad verejného zdravotníctva upravoval množstvo právnych vzťahov či doslova organizoval spoločnosť cez právne akty „hybridnej povahy“. Takisto je známe, že vo svete existujú individuálne právne akty, najmä rozhodnutia, ktoré nadobúdajú normatívny význam v prípade, ak sa stanú tzv. súdnymi precedensmi. Tieto na Slovensku tradične neuznávali ako prameň práva (o čom sa však tiež diskutuje).

Materiálne jadro ústavy?

ÚS SR v náleze **rozšíril okruh otázok, o ktorých sa nemôže referendum konať** (čl. 93 ods. 3) a objavil aj „*implicitné obmedzenie, nad rámec negatívneho vymedzenia predmetu referenda*“ (nález, 154), čím veľmi zvýšil neistotu budúcich petentov pri príprave referenda. Naopak, zvýšil šance tých, ktorí by chceli prípadné referendum zmariť. Požiadavka na právne normy ako pravidlá pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu, ktorá má byť schvalovaná v referende, môže mať vážne dôsledky pre (ne)prípustnosť širokého spektra referendumových otázok v budúcnosti. Viaceré z referend, ktoré sa konali v minulosti, by sa už po novom zrejme konať nemohli. Platí to nielen pre referendá o predčasných voľbách z rokov 2000 či 2004, ale napr. aj pre referendum z roku 1997 o vstupe do NATO či pre referendum z roku 1998, ktoré žiadalo vylúčiť z privatizácie vymenované štátne podniky. S podobnou výhradou sa ÚS SR musel vysporiadať aj pri jedinom platnom referende o vstupe do EÚ. Tu tvrdil, že išlo o finálnu teleologickú normu. Daným konštatovaním však problém so všeobecnosťou úplne nevyriešil, navyše, argumentáciu o teleologickej norme by bolo teoreticky možné použiť aj na referendum o predčasných voľbách. Tým, že ÚS SR naozaj významne zúžil okruh otázok, o ktorých sa môže konať referendum, vznikol veľký problém pre referendum napr. pri otázkach zahraničnej politiky, kde sa obvykle vykonávajú kroky ad hoc, od vysielania vojakov do zahraničia až po členstvo SR v nejakej organizácii.

Súvisiacim problémom nálezu je to, že ÚS SR opäť **otvoril tému tzv. materiálneho jadra ústavy**, zjednodušene povedané, nezmeniteľnej časti ústavy. Otvárať opäť materiálne jadro ústavy však bolo riskantné. Ako na to poukázal sudca Straka vo svojom odlišnom stanovisku: „... *otázka referenda o predčasných voľbách nie je podľa môjho názoru otázkou, ktorá by mala otvárať Pandorinu skrinku materiálneho jadra... 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.*“ (Straka, 15) Nadužívanie danej teórie predstavuje problém, pretože môže slúžiť ako argument pre inak ťažko odôvodniteľné závery. V náleze vykladal ÚS SR materiálne jadro cez „demokratický a právny štát“ a vykladal ho tak, aby viedlo k odmietnutiu referenda kvôli určitej predstave o tvorbe právnych noriem. Ústava pritom referendum v SR veľmi silno limituje (čl. 93 ods.3), najmä pri ochrane základných práv, a preto treba byť pri aplikácii materiálneho jadra zdržanlivejší. ÚS SR by si mal položiť otázku, či svojím nálezom proti referendu taktiež nezasiahol do materiálneho jadra ústavy. Hoci danú teóriu používajú najmä ústavní sudcovia, nemali by sme byť prekvapení, ak by sa obrátila proti nim. Pri troche predstavivosti by sa mohla nájsť skupina občanov alebo politikov, ktorí by vyhlásili, že suverenita ľudu tvorí materiálne jadro ústavy, má prednosť pred

čl. 125 a nasl. Ústavy, a preto nebudú rešpektovať výklad ústavy zo strany ÚS SR v rozpore so suverenitou ľudu. Nadužívanie danej teórie môže zmeniť ústavné spory na násilné spory.

Autor: Branislav Fábry

Zdroj: noveslovo