



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

IV. ÚS 636/2025-8

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ladislava Duditša (sudca spravodajca) a sudcov Libora Duľu a Rastislava Kaššáka v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa **Petičného výboru za referendum**, zastúpeného [REDACTED], právne zastúpeného JUDr. Jánom Foltánom, advokátom, Štvrť SNP 708, Galanta, proti rozhodnutiu prezidenta Slovenskej republiky Petra Pellegriniho číslo spisu 2146-2025-KPSR zo 4. júna 2025 takto

r o z h o d o l :

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavná sťažnosť a skutkový stav

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 1. augusta 2025 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu a inú ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), na legitímne očakávanie podľa čl. 1 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozhodnutím v záhlaví označeného porušovateľa. Zároveň sa domáha zrušenia napadnutého rozhodnutia a vrátenia veci na ďalšie konanie, ako aj priznania náhrady trov konania.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ doručil 5. mája 2025 Kancelárii prezidenta Slovenskej republiky petíciu občanov s dostatočným počtom petičných hárkov, ktorej predmetom bol návrh na vyhlásenie referenda o otázke „*Súhlasíte s tým, aby Slovenská republika neuplatňovala sankcie voči Ruskej federácii, ktoré škodia slovenským občanom, živnostníkom aj podnikateľom?*“. Napadnutým rozhodnutím prezident rozhodol, že návrh na vyhlásenie referenda nespĺňa podmienky určené v ústave a zákone na vyhlásenie referenda, pretože a) návrh je neurčitý a nepredvídateľný a tieto nedostatky nemožno prekonať ústavnokonformným výkladom alebo postupom podľa čl. 128 ústavy, čo znamená nevykonateľnosť referenda, b) nerešpektuje zákon č. 289/2016 Z. z. o vykonávaní medzinárodných sankcií a o doplnení zákona č. 566/2001 Z. z. o cenných papieroch a investičných službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o cenných papieroch) v znení neskorších predpisov ukladajúci povinnosti orgánom štátnej moci

a správy a ostatným verejnoprávnym a súkromným subjektom, čo zakladá rozpor s rovnosťou pred zákonom zaručenou čl. 12 ods. 1 ústavy, c) predmet referenda by bol v rozpore so smernicou EP a Rady /EÚ/ 2024/1226 z 24. apríla 2024, d) predmet referenda nereflektuje na novelu Trestného zákona, ktorá od 1. augusta 2025 sankcionuje všetky subjekty na území Slovenskej republiky, ktoré nebudú dodržiavať uvedené záväzné sankcie, čím zasahuje do právnej istoty, e) medzinárodné sankcie smerujú proti všetkým existujúcim subjektom, ktoré ani nemusia mať pobyt alebo sídlo na území Ruskej federácie, a tak predmet referenda je nevykonateľný a porušuje právnu istotu, f) návrh referenda nešpecifikuje žiadne kritériá, na základe ktorých sa má posudzovať obsah pojmu „škodlivosť“, potom by inak platný výsledok referenda nebol naplniteľný, g) predmet referenda je nadbytočný, pretože v procese prijímania sankcií Slovenská republika posudzuje ich dopady na ekonomiku, obchod a bilaterálne vzťahy s tretími krajinami a nesúhlasí s takými opatreniami, ktoré by boli v rozpore so záujmami, s bezpečnosťou alebo jej suverenitou.

II.

Argumentácia sťažovateľa

3. Prezident neposúdil vecnú a formálnu stránku petície ústavne konformným spôsobom. Postavenie prezidenta z hľadiska (ne)vyhlásenia referenda vychádza z čl. 95 a čl. 125b ods. 1 a 2 ústavy, z § 102 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) a z § 203 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „volebný zákon“). Prezident sa pri výklade uvedených právnych predpisov dopustil konania *ultra vires* v materiálnom i formálnom zmysle, keď ich aplikoval v rozpore s ústavne konformným výkladom či sledovaním účelu, ktorý nie je ústavným poriadkom sledovaný. Ak má prezident pri výkone kompetencie rozhodovať o návrhu na vyhlásenie referenda pochybnosti o ústavnosti a zákonnosti predloženej petície a na ich základe nevydá rozhodnutie o vyhlásení referenda, musí v rámci požiadavky predvídateľnosti svojho postupu vždy podať návrh ústavnému súdu podľa čl. 125b ods. 2 ústavy v spojení s § 102 zákona o ústavnom súde. Nesmie ignorovať vôľu minimálne 350-tisíc občanov tým, že ich návrh na vyhlásenie referenda raz odmietne bez možnosti súdneho prieskumu a druhýkrát tento prieskum umožní. Taká dôležitá vec nemôže skončiť len u prezidenta na základe svojvoľného rozhodnutia, ako sa to stalo v tomto prípade. Zvolením si tretej cesty na skončenie „petičného konania“ prezident zasiahol do označených práv sťažovateľa. Prezident sa riadne nezaoberal návrhom sťažovateľa, hoci tento splnil formálne i obsahové požiadavky podľa ústavy a zákona, zamedzil mu prístup k súdu a súdnej ochrane, a tým porušil aj princíp právneho štátu, ktorý mal za následok absenciu procedúry, ktorá by zaistila sťažovateľovi ochranu pred ústavným súdom. Táto skutočnosť napokon vytvára nerovnosť petentov vo vnútri ústavného poriadku a zakladá dôvod na vyslovenie porušenia ich práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, na rovnosť podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a právnu istotu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru, a to v miere dosahujúcej ústavnoprávnu intenzitu.

4. Prezident nerešpektoval platné právo, keď napr. z rozhodnutia sp. zn. PL ÚS 7/2021 neuviedol, že s ostatnými článkami musí byť referendum v súlade, či z rozhodnutia sp. zn. PL ÚS 24/2014 vyplýva aj to, že referendum sa môže dotýkať základných práv a slobôd, ak ich rozširuje, alebo že zo žiadneho ustanovenia ústavného poriadku nevyplýva, že medzinárodné záväzky patria

do materiálneho jadra ústavy a pod. Konaniu predmetného referenda preto nebránili žiadne ústavnoprávne otázky a prezident ho mal vyhlásiť.

III.

Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti

5. Ústavný súd ústavnú sťažnosť predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd na predbežnom prerokovaní preskúmal, či ústavná sťažnosť obsahuje všeobecné náležitosti podania, všeobecné náležitosti návrhu na začatie konania a osobitné náležitosti ústavnej sťažnosti a či nie sú dané dôvody na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

6. Ústavná sťažnosť podľa čl. 127 ústavy je nástrojom individuálnej ochrany ústavnosti poskytovanej fyzickým osobám alebo právnickým osobám. Ústavnú sťažnosť v posudzovanej veci podal petičný výbor a [redacted] je v nej označený ako jeho zástupca. Petičný výbor však nie je právnickou osobou [§ 3 ods. 2 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“)] a nie je ani fyzickou osobou. Petičný výbor je subjektom práva *sui generis* a v tomto prípade je v podstate len prostredníkom medzi petentmi (minimálne 350-tisíc občanov) a adresátom petície (prezident). Jeho konštituovanie býva determinované potrebou zabezpečenia efektivity procesu zostavovania petície, zberu podpisov a predloženia petície orgánu verejnej moci. Petičný výbor tak nie je ani nositeľom (subjektom) základných práv podľa ústavy či práv podľa dohovoru, do ktorých by mohlo byť zasiahnuté, a preto sa ani nemôže domáhať ich ochrany ústavnou sťažnosťou podľa čl. 127 ústavy a žiadať, aby ústavný súd z tohto aspektu preskúmal rozhodnutie prezidenta o odmietnutí vyhlásiť referendum. Tento stav by odôvodňoval zastavenie konania o ústavnej sťažnosti pre nedostatok subjektivity sťažovateľa, napriek tomu ústavný súd k tejto možnosti nepristúpil a s ohľadom na predmet ústavnej sťažnosti sa vyjadrí k niektorým ďalším okolnostiam preskúmaného návrhu.

7. Zákon o ústavnom súde v jeho § 104 priznáva petičnému výboru postavenie procesného subjektu výlučne v konaní o súlade predmetu referenda pred ústavným súdom a táto procesná pozícia je viazaná na využitie právomoci prezidenta podľa čl. 95 ods. 2 ústavy. Ak prezident ako jediný subjekt oprávnený podať ústavnému súdu návrh podľa čl. 95 ods. 2 ústavy takýto návrh nepodá, nie je možné, aby ústavný súd priznal petičnému výboru postavenie účastníka, navyše v inom druhu konania plniacim odlišnú funkciu. Zmyslom konania podľa čl. 127 ústavy je v zásade ochrana súkromnej sféry fyzických osôb a právnických osôb pred verejnou mocou. V tomto druhu konania je dôraz kladený primárne na subjektívne práva jednotlivcov (hoci môžu mať tieto verejnoprávnu povahu, ako napríklad základné právo na súdnu ochranu). Naproti tomu v konaní podľa čl. 125b ústavy je vzhľadom na predmet prieskumu ťažiskom verejný aspekt, dôležitá otázka verejného záujmu (čl. 93 ods. 2 ústavy), vec verejného alebo iného spoločného záujmu (čl. 27 ods. 1 ústavy).

8. Subjektmi a nositeľmi základných práv sú však jednotliví členovia petičného výboru (III. ÚS 17/00, III. ÚS 103/01) a petenti vrátane tých, ktorí nie sú členmi petičného výboru. Ústavný súd už viackrát uznal procesnú legitimitáciu signatárov petície a zvlášť členov petičného výboru v konaní, kde sa namietalo porušenie základných práv a slobôd v súvislosti s vybavovaním petície (I. ÚS 38/94, I. ÚS 46/96, I. ÚS 38/98, III. ÚS 24/01). Tieto fyzické osoby sú oprávnené ústavnou sťažnosťou sa domáhať na ústavnom súde preskúmania rozhodnutia prezidenta o odmietnutí vyhlásiť referendum z pohľadu ochrany ich ústavných práv, čím je zachovaná možnosť následnej

súdnej kontroly rozhodnutia prezidenta podľa prvej vety § 203 ods. 1 volebného zákona, ako aj nasledujúceho postupu podľa druhej vety tohto ustanovenia. Z predloženého petičného hárku petície za vyhlásenie referenda vyplýva, že v záhlaví uvedený zástupca sťažovateľa je členom petičného výboru a osobou určenou na zastupovanie v styku s orgánom verejnej moci, preto by ako fyzická osoba bol oprávnený na podanie individuálnej ústavnej sťažnosti. Ústavný súd však neuvažoval o možnosti prípadného odstraňovania nedostatku označenia sťažovateľa, keďže ani také odstránenie by nemalo vecný dopad na výsledok tohto konania.

9. Neúspech ústavnej sťažnosti je determinovaný jej odôvodnením založeným na tvrdenom porušení v nej označeného základného práva na súdnu a inú právnu ochranu zamedzením prístupu k (ústavnému) súdu rozhodnutím prezidenta. Vychádzajúc z princípu viazanosti rozsahom a dôvodmi návrhu (§ 45 zákona o ústavnom súde), je podstatné, že sťažovateľ za rozhodnutie zasahujúce do uvedeného práva označil rozhodnutie prezidenta. Toto rozhodnutie nemôže byť považované za rozhodnutie súdu ani iného typu súdneho orgánu, preto je na jeho prieskum *ratione materiae* vylúčená aplikovateľnosť základného práva na súdnu ochranu. Rovnako nemožno na prieskum napadnutého rozhodnutia aplikovať ani základné právo na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, pretože z okolností prípadu je zjavné, že petenti (zastúpení v styku s prezidentom sťažovateľom) podpisom petície vykonávali petičné právo, ktorého podmienkou uplatnenia je presah na verejný alebo iný spoločný záujem (čl. 27 ods. 1 ústavy), a nie iné subjektívne právo, vychádzajúce zo súkromného záujmu jednotlivca. Obsah petičného práva podľa čl. 27 ústavy spočíva v tom, že každému sa zaručuje jeho nikým nerušený výkon za predpokladu, že nie sú prekročené medze určené v čl. 27 ods. 2 a 3 ústavy a pri rešpektovaní čl. 2 ods. 3 ústavy (obdobne I. ÚS 38/94, I. ÚS 37/00). Jeho účelom je garantovať každému možnosť obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu (nie vo veci individuálneho alebo osobného záujmu) na orgány verejnej moci so žiadosťami, s návrhmi a so sťažnosťami. Medzi komponenty ústavou garantovaného petičného práva po podaní petície patrí v prvom rade povinnosť dožiadaného orgánu prijať petíciu a zaoberať sa ňou. Ak petícia spĺňa formálne náležitosti, je orgán verejnej moci povinný vybaviť ju, teda vecne sa zaoberať jej obsahom v lehote, ktorá neznemožní dosiahnutie jej účelu, a v rozsahu a spôsobom, ktorý vychádza z povahy kompetencie a postavenia orgánu verejnej moci, proti ktorému petícia smeruje, a písomne oznámiť výsledok vybavenia osobe, ktorá ju podala. Jeho povinnosťou však nie je splniť očakávania a predstavy predkladateľov podnetov. Je potrebné, aby podnety boli vybavené spôsobom súladným s ústavou, príslušnými zákonmi, ako aj ďalšími normatívnymi právnymi aktmi (IV. ÚS 409/2010). Ústavný súd v tejto súvislosti osobitne zdôrazňuje, že posúdenie, či postup orgánu verejnej moci pri vybavovaní petície obstojí z hľadiska čl. 27 ods. 1 ústavy, sa odvíja od obsahu a povahy právomoci, na ktorej výkon sa vzťahuje obsah tejto petície (I. ÚS 289/2013).

10. Ústava pri úprave referenda v čl. 100 odkazuje na volebný zákon, ktorým sa v § 196 až § 215 vykonávajú ustanovenia čl. 93 až 99 ústavy. Volebný zákon, tak ako aj jeho predchodca [zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 564/1992 Zb.“)] odkazuje v prípade referenda vyhlasovaného na základe petície občanov v § 202 ods. 5 na osobitný zákon, ktorým je zákon o petičnom práve. V dôsledku tohto jednoznačného odkazu sa na žiadosť o vyhlásenie referenda predloženú petíciou občanov vzťahujú všeobecné podmienky výkonu petičného práva.

11. Sťažovateľ neoznačuje za referenčnú normu (porušené základné právo) petičné právo podľa čl. 27 ústavy, ktorého záruky sú v zmysle judikatúry ústavného súdu konkrétnejšie než záruky vyplývajúce zo všeobecného základného práva na inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Námietka o porušení základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým rozhodnutím prezidenta je preto zjavne neopodstatnená, a to bez ohľadu na nesprávnosť označenia sťažovateľa (ktorým by mohol byť zástupca petičného výboru ako fyzická osoba). O zjavnej neopodstatnenosti ústavnej sťažnosti možno hovoriť vtedy, ak namietaným individuálnym právnym aktom štátneho orgánu, nemohlo vôbec dôjsť k porušeniu toho základného práva alebo slobody, ktoré označil sťažovateľ, alebo pre nedostatok vzájomnej príčinnej súvislosti medzi namietaným aktom a základným právom alebo slobodou, ktorých porušenie sa namietalo (napr. I. ÚS 286/2023, III. ÚS 43/2024, III. ÚS 118/2024). Podľa ústavného súdu tu absentuje ústavne relevantná súvislosť medzi napadnutým rozhodnutím a námietkami uplatnenými ako dôvody porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, čo je dôvod na odmietnutie ústavnej sťažnosti v tejto časti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

12. Vo vzťahu k namietanému porušeniu práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru ústavný súd uvádza, že tento článok nemá vecné opodstatnenie v prípade postupu a rozhodnutí prezidenta, keďže sa týka iba rozhodnutí súdov (resp. orgánov spĺňajúcich atribúty súdneho orgánu) rozhodujúcich o právach občianskej povahy alebo o opodstatnenosti trestného obvinenia osoby, ktorá je účastníkom konania pred súdom, a nie v konaní pred iným orgánom verejnej moci (IV. ÚS 185/2023). Sťažovateľ nepredložil žiadne právne dôvody na aplikovanie tohto práva na prerokovávanú vec. Ústavný súd odkazuje aj na závery uvedené k základnému právu na súdnu ochranu, ktoré sa vzťahujú aj na túto námietku. Pri tejto označenej referenčnej norme je tu dôvod na odmietnutie ústavnej sťažnosti primárne pre nedostatok zákonnej náležitosti (odôvodnenia) podľa § 56 ods. 1 písm. c) zákona o ústavnom súde a sekundárne z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde.

13. K namietanému porušeniu čl. 1 ods. 1 ústavy ústavný súd konštatuje, že toto ustanovenie patrí medzi základné interpretačné pravidlá tvorby a aplikácie právneho poriadku Slovenskej republiky vyjadrujúce princíp právneho štátu a princíp právnej istoty. Tieto základné, resp. všeobecné pravidlá a zásady nemajú charakter samostatne uplatňovaného práva. Ich porušenie možno namietat len súčasne s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd zaručených ústavou (resp. medzinárodnou zmluvou). Keďže v posudzovanej veci nebolo zistené porušenie základného práva na súdnu a inú právnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy napadnutým rozhodnutím prezidenta, nemohlo dôjsť ani k porušeniu týchto základných interpretačných, resp. aplikačných pravidiel, pretože sú súčasťou základných princípov právneho štátu a vzhľadom na to nemôžu plniť poslanie priamo aplikovateľného ustanovenia v individuálnych konaniach (napr. I. ÚS 8/97, II. ÚS 821/00, IV. ÚS 55/2018). Ústavnú sťažnosť preto v tejto časti odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú. Námietka o porušení rovnosti podľa čl. 47 ods. 3 ústavy nebola premietnutá do petitu, preto ju ústavný súd osobitne neposudzoval a považoval ju len za podporný argument k predchádzajúcim námietkam.

14. Len nad rámec konečného záveru o odmietnutí ústavnej sťažnosti ústavný súd dodáva, že sťažovateľ v ústavnej sťažnosti nepredkladá konkrétnu argumentáciu proti možnosti, aby prezident rozhodol spôsobom, ktorý sa prejavil v napadnutom rozhodnutí. Nepolemizuje s jeho konkrétnymi a jasne formulovanými dôvodmi, ale všeobecne poukazuje na deľbu moci, na rovnosť petentov,

na predvídateľnosť rozhodnutia a na legitímne očakávania žiadateľov. Pri tvrdení o nerovnakom prístupe prezidenta sťažovateľ neuvádza okolnosti iného (odlišného) rozhodnutia prezidenta porovnateľného s napadnutým rozhodnutím.

15. Takáto všeobecná argumentácia by ani pri vecnom prieskume nemohla byť podkladom pre záver o ústavnej nekonformite výkladu aplikovaných noriem či o svojvôli pri vydávaní napadnutého rozhodnutia. Osobitne ak volebný zákon v § 203 ods. 2 jasne priznáva prezidentovi oprávnenie pri splnení podmienok podľa § 203 ods. 1 odmietnuť vyhlásiť referendum. Prezident ako štátny orgán je nepochybne oprávnený preskúmať, či petícia zodpovedá ústave (čl. 93, čl. 95), osobitnému zákonu (§ 1 ods. 4 zákona o petičnom práve) a či má predpísané náležitosti (§ 1c zákona č. 564/1992 Zb., zhodne § 203 ods. 1 volebného zákona), teda či mu vznikla povinnosť referendum vyhlásiť. Potvrzuje to aj nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 42/95, podľa ktorého „právo prezidenta vyhlásiť podľa čl. 95 ústavy referendum na základe petície občanov je spojené s jeho ústavným právom preskúmať ústavnosť a zákonnosť takejto petície“. Ústava teda ukladá prezidentovi nielen povinnosť, ale aj zodpovednosť za ústavnosť a zákonnosť vyhlásenia referenda (I. ÚS 35/2000).

16. Za zjavne nesprávne považuje ústavný súd argumentačné východisko sťažovateľa, že pri pochybnosti o ústavnosti a zákonnosti predloženej petície má prezident vždy v rámci požiadavky predvídateľnosti svojho postupu podať návrh ústavnému súdu podľa čl. 125b ods. 2 ústavy v spojení s § 102 zákona o ústavnom súde. Oprávnenie posudzovať ústavnosť referendumových otázok vo fáze pred vyhlásením referenda mal prezident už podľa pôvodného znenia ústavy. Až tzv. veľkou novelou ústavy (ústavný zákon č. 90/2001 Z. z.) bola zavedená možnosť preventívnej súdnej kontroly ústavnosti referendumových otázok. Skôr uvedená právomoc však prezidentovi ani touto novelou nebola odňatá. Využitím fakultatívnej možnosti iniciovať kontrolu na ústavnom súde prezident presúva riziko prípadnej nesprávnosti vlastného rozhodnutia, či predmet referenda je v súlade s ústavou, na ústavný súd ako špecializovaný orgán ochrany ústavnosti. Po rozhodnutí ústavného súdu však už prezident má povinnosť riadiť sa nálezom ústavného súdu o (ne)súlade predmetu referenda a jeho originálna právomoc tak ustupuje v prospech uplatnenej právomoci ústavného súdu. Priznanie fakultatívneho oprávnenia potvrdzuje tézu o existencii uváženia prezidenta, či využije možnosť kontroly ústavnosti predmetu referenda ústavným súdom alebo sám posúdi jeho ústavnosť a na základe vlastnej úvahy rozhodne, či referendum vyhlási alebo jeho vyhlásenie odmietne.

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

V Košiciach 20. novembra 2025

Ladislav Duditš
predseda senátu