



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

I. ÚS 76/97

Ústavný súd Slovenskej republiky v Košiciach na neverejnom zasadnutí senátu 6. februára 1998, zloženom z predsedu JUDr. Richarda Rapanta a sudcov JUDr. Jána Klučku a JUDr. Viery Mrázovej, v konaní o prijatom podnete [REDAKOVANÉ], bytom [REDAKOVANÉ], zastúpeného advokátom JUDr. Ernestom Valkom, Župné nám. 9, Bratislava, vo veci porušenia jeho ústavného práva upraveného v čl. 94 a porušenia jeho základného práva upraveného v čl. 30 ods. 1, obe v spojení s čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky postupom a konaním Ministerstva vnútra Slovenskej republiky v súvislosti s referendom vyhláseným prezidentom Slovenskej republiky v Zbierke zákonov pod č. 76/1997 na piatok 23. mája a sobotu 24. mája 1997 takto

r o z h o d o l :

Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky svojím postupom a konaním v čase od 21. mája do 24. mája 1997 pri zabezpečovaní vytlačenia a doručovania hlasovacích lístkov obciam na vykonanie referenda vyhláseného prezidentom Slovenskej republiky v Zbierke zákonov č. 76/1997 na piatok 23. mája a sobotu 24. mája 1997 **p o r u š i l o** ústavné právo [REDAKOVANÉ] zúčastniť sa na tomto referende, upravené v čl. 94 Ústavy Slovenskej republiky, a tým súčasne **p o r u š i l o** aj jeho základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí

priamo, upravené v čl. 30 ods. 1; obe práva porušilo v spojení s čl. 2 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky v Košiciach (ďalej len „ústavný súd“) bol 25. septembra 1997 faxom a 29. septembra 1997 poštou doručený podnet [REDACTED], bytom [REDACTED], zastúpeného advokátom JUDr. Ernestom Valkom, Župné nám. 9, Bratislava (ďalej len „navrhovateľ“), v ktorom navrhol, aby ústavný súd tento podnet „prijal a začal konanie pre porušenie ústavných práv fyzických osôb podľa čl. 130 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky“.

Podnet v petite a jeho odôvodnení nebol jednoznačný, navyše bolo potrebné preukázať niektoré tvrdenia v ňom uvedené, preto bol navrhovateľ vyzvaný na odstránenie nedostatkov svojho podania. Tieto v určenej lehote písomne odstránil a na niektoré skutočnosti v podnete uvedené bol aj osobne vypočutý formou informatívneho výsluchu v budove Ústavného súdu v Košiciach.

Navrhovateľ v upresnenom petite podnetu žiadal, aby ústavný súd nálezom rozhodol, že „právo navrhovateľa, občana [REDACTED], upravené v čl. 94 v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 2. ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, konaním Slovenskej republiky, zastúpenej Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky v čase od 21. mája do 24. mája 1997, porušené bolo“.

V odôvodnení podnetu navrhovateľ uviedol, že k porušeniu jeho ústavného práva upraveného v čl. 94 ústavy, t.j. práva zúčastniť sa na referende vyhlásenom prezidentom Slovenskej republiky a publikovanom v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 76/1997 došlo postupom Ministerstva vnútra Slovenskej republiky

(ďalej len „ministerstvo“) tým, že toto ministerstvo nevytvorilo technické podmienky pre realizáciu citovaného ústavného práva a v súvislosti s tým, ani pre realizáciu jeho základného práva zúčastniť sa formou tohto referenda priamo na správe verejných vecí i na výkone štátnej moci (čl. 30 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy). Tvrdil, že ministerstvo nezabezpečilo pre obce hlasovacie lístky so všetkými otázkami, ktoré boli predmetom referenda vyhláseného prezidentom Slovenskej republiky v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. V tejto súvislosti poukázal na to, že: „Ústredná komisia pre referendum SR utvorená na základe rozhodnutia prezidenta SR č. 76/1997 Z. z. rozhodla, že platným hlasovacím lístkom pre referendum vyhlásené v Zbierke zákonov je hlasovací lístok so 4 otázkami, teda aj s otázkou, ktorú signatári petície požadovali a uložila svojmu predsedovi opatriť pečiatkou komisie jedine tento lístok. Takýto lístok, teda hlasovací lístok so 4 otázkami opatrla Ústredná komisia pre referendum SR svojou pečiatkou 16. mája 1997. Dňa 21. mája 1997 informoval Ústrednú komisiu pre referendum SR minister vnútra, že rozhodol o vylúčení a distribúcii lístkov len s 3 otázkami. Na týchto lístkoch sa otázka, ktorú požadovala petícia, nenachádzala. Takéto lístky ktosi opatril i pečiatkou Ústrednej komisie pre referendum a to proti jej vôli. Platné hlasovacie lístky (so 4 otázkami) sa týmto zásahom ministra vnútra nedostali do žiadnej z obcí a teda ani do hlasovacích miestností.“. O tom, že neboli k dispozícii ani jemu, sa osobne presvedčil, keď prišiel v piatok 23. mája 1997 okolo o 18.00 hodiny do miestnosti okrskovej komisie pre referendum v budove Základnej školy na Dlhých Dieľoch v Bratislave. Napriek tomu, že pred touto miestnosťou bol ako vzor vyvesený lístok so všetkými štyrmi referendovými otázkami uvedenými v rozhodnutí prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 Z. z., volebná komisia takýto hlasovací lístok nemala k dispozícii, a preto mu ho na jeho výzvu nemohla vydať. Proti takémuto postupu okrskovej komisie pre referendum ústne protestoval a z tohto dôvodu sa ani nezaregistroval ako účastník volebného aktu referenda. Z rovnakého dôvodu nepodal miestne príslušnej okrskovej komisii pre referendum ani písomnú sťažnosť, pretože nemožnosť uskutočnenia jeho ústavného práva, t.j. zúčastniť sa na tomto konkrétnom referende a nemožnosť domôcť sa jeho zákonnej ochrany boli, podľa navrhovateľa, zrejmé.

Začatie konania pred ústavným súdom nielen o ústavnej sťažnosti, ale aj o podnete si zásadne vyžaduje, aby pred začatím konania boli využité všetky právne prostriedky umožňujúce účinnú ochranu porušeného práva, teda aj práva ústavného; konkrétne ústavného práva zúčastniť sa na tom referende, ktoré vyhlásil prezident republiky na piatok 23. mája a sobotu 24. mája 1997 a bolo uverejnené v Zbierke zákonov pod č. 76/1997. Podľa zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov a v znení nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky uverejneného v Zbierke zákonov pod č. 153/1997 (ďalej len „zákon o spôsobe vykonania referenda“), možno podať sťažnosť na postup okrskovej komisie pre referendum; príslušnou na rozhodnutie o nej je okresná komisia pre referendum. Na základe zisteného skutkového stavu ústavný súd skonštatoval, že aj keď by navrhovateľ využil toto právo upravené v zákone o spôsobe vykonania referenda, ochrana jeho ústavného práva by nebola účinná, pretože ani rozhodnutím okresnej komisie pre referendum by nebolo možné napraviť konanie príslušnej okrskovej komisie pre referendum, nakoľko táto (ale ani komisie pre referendum vyššieho stupňa) nemali k dispozícii hlasovacie lístky pre referendum vyhlásené prezidentom Slovenskej republiky na piatok 23. mája a sobotu 24. mája 1997 a uverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 76/1997. Ústavný súd preto netrval na podmienke využitia a uplatnenia tejto formy ochrany ústavného práva navrhovateľa (účastníka referenda), t.j. netrval na podaní sťažnosti na postup príslušnej okrskovej komisie pre referendum, ako podmienke začatia konania o podnete na ústavnom súde, pretože sa, nielen účinne, ale ani reálne, nemohol domôcť ochrany svojho ústavného práva zúčastniť sa tohto konkrétneho referenda podaním sťažnosti na konanie príslušnej okrskovej komisie pre referendum.

Ústavný súd zistil, že podnet spĺňal všetky náležitosti predpísané zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa tento zákon (ďalej len „zákon o konaní pred ústavným súdom“), a preto 11. novembra 1997 rozhodol o jeho prijatí na konanie. Prijatím podnetu začalo podľa § 18 ods. 3 písm. b) citovaného zákona konanie vo veci samej.

Navrhovateľ v písomnom spresnení svojho podnetu z 29. októbra 1997 navrhol ako vedľajšieho účastníka konania prezidenta Slovenskej republiky, pretože podľa jeho názoru „účinky referenda vyhláseného prezidentom Slovenskej republiky naďalej trvajú, a teda trvá i moje právo zúčastniť sa hlasovania o vyhlásenom referende“. Tento svoj návrh odôvodnil tým, že „právnym záujmom prezidenta Slovenskej republiky by malo byť naplnenie práv vyplývajúcich z jeho rozhodnutia o vyhlásení referenda, i ak v dôsledku postupu Ministerstva vnútra SR bol zmarený jeho termín“.

Ústavný súd 14. novembra 1997 oznámil Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) svoje rozhodnutie o prijatí podnetu na konanie a vyzval ho, aby sa vyjadrilo, či trvá na ústnom pojednávaní vo veci samej. Ministerstvo vnútra listom č. j. 203/1-97/028478 z 25. novembra 1997 oznámilo ústavnému súdu, že na ústnom pojednávaní netrvá a súhlasí s upustením od neho.

K rukám ministra vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „minister vnútra“) bol adresovaný list ústavného súdu zo 17. novembra 1997 obsahujúci v prílohe podnet a jeho spresnenie s požiadavkou vyjadrenia sa k nemu. Listom č. j. KM-1954/97 z 5. decembra 1997 podpísaným ministrom vnútra požiadalo ministerstvo vnútra ústavný súd, aby mu tento „oznámil, ktorý návrh podateľ a považuje za rozhodujúci, teda, ku ktorému sa má ministerstvo vyjadriť“. V liste z 12. decembra 1997 adresovanom ministrovi vnútra poukázal ústavný súd na povinnosť sudcu spravodajcu upravenú v ustanovení § 29 ods. 5 zákona o konaní pred ústavným súdom zabezpečiť, aby návrh (legislatívna skratka aj pre prijatý podnet) bol bez meškania doručený ostatným účastníkom konania, t.j. aby boli doručené všetky podania týkajúce sa predmetu podnetu, teda aj jeho spresnenia, prípadne doplnenia. Ministerstvo vnútra, sekcia verejnej správy, doručilo ústavnému súdu 23. decembra 1997 list č. j. KM 1954-1/97 z 15. decembra 1997 podpísaný ministrom vnútra, v ktorom sa konkrétne nevyjadril k jednotlivým častiam podnetu navrhovateľa, ale ústavnému súdu oznámil, že „komplexné stanovisko ministerstva vnútra k problematike referenda obsahuje Súhrnná správa o vyhodnotení referenda konaného

23. a 24. mája 1997, ktorú prerokovala aj vláda Slovenskej republiky a vzala na vedomie uznesením č. 817 z 11. novembra 1997“. Súčasne v liste uviedol, že v prílohe listu prikladá a zasiela „tú časť súhrnnej správy, ktorá sa týka predmetu rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky“. Príloha pripojená k tomuto listu bola v hornej časti označená veľkým písmenom abecedy „B“ a mala 4 listy označené arabskými číslicami 23, 24, 25, 26, 27 a 28 (ďalej len „príloha listu ministra“).

Text prílohy ministra obsahoval skutočnosti, ktoré viedli v konečnom dôsledku k zhodnoteniu konania ministra vnútra a postupu ministerstva vnútra vládou Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) v súvislosti s predmetným referendum. Konštatovalo sa v ňom, že konanie ministra vnútra a v súvislosti s ním aj postup ministerstva vnútra pri zabezpečovaní úloh spojených s realizáciou referenda neboli v rozpore so zákonom o spôsobe vykonania referenda a jeho iné konanie než aké upravuje ustanovenie § 15 a § 30 ods. 1 zákona o spôsobe vykonania referenda odôvodňovala tým, že „postup ministra vnútra bol v súlade s uznesením vlády a výkladom Ústavného súdu“, pretože „referendum o štvrtej otázke o priamej voľbe prezidenta po zverejnení nálezu Ústavného súdu už nemohlo mať právny význam“. Uvedený postup ministra vnútra zabezpečil regulárnosť referenda o otázkach týkajúcich sa vstupu Slovenskej republiky do NATO a že referendum o otázke priamej voľby prezidenta sa v súlade s nálezom Ústavného súdu SR neuskutočnilo“.

Ústavný súd listom zo 14. novembra 1997 vyzval aj navrhovateľa, aby sa vyjadril, či trvá na ústnom pojednávaní v konaní o jeho podnete vedeného pod sp. zn. I. ÚS 76/97. Tento vyjadril svoj súhlas s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci listom z 26. novembra 1997.

S ohľadom na to, že ani jeden z účastníkov netrval na ústnom pojednávaní pred ústavným súdom v predmetnej veci, bolo vyjadrenie ministra vnútra k podnetu [REDAKOVANÉ] tomuto doručené, aby sa oboznámil s jeho obsahom, s možnosťou zaujať k nemu stanovisko.

Ako už bolo spomenuté, navrhovateľ v spresnení svojho podnetu žiadal ústavný súd, aby „bol ako vedľajší účastník konania povolaný prezident Slovenskej republiky“, čo odôvodnil tým, že „právnym záujmom prezidenta Slovenskej republiky by malo byť naplnenie práv vyplývajúcich z jeho rozhodnutia o vyhlásení referenda“, pretože podľa jeho názoru, „právne účinky vyhláseného referenda na 23. a 24. mája 1997 naďalej trvajú, a preto trvá i moje právo zúčastniť sa hlasovania v tomto referende“.

Ústavný súd sa po prijatí podnetu na konanie v zmysle ustanovení § 31a ods. 1 a 2 a § 51 ods. 2 zákona o konaní pred ústavným súdom v spojení s § 93 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku obrátil na prezidenta Slovenskej republiky (ďalej len „prezident republiky“) s písomnou výzvou, aby sa k návrhu [REDAKOVANÉ] vyjadril a oznámil ústavnému súdu, či chce vstúpiť do konania o podnete navrhovateľa. V prípade kladnej odpovede bol vyzvaný, aby preukázal právny záujem na výsledku konania.

Prezident republiky 11. decembra 1997 doručil ústavnému súdu svoje stanovisko k jeho postaveniu ako vedľajšieho účastníka v konaní o podnete navrhovateľa vedenom pod sp. zn. I. ÚS 76/97. Oznámil mu v ňom, že chce vstúpiť do konania v predmetnej veci ako vedľajší účastník, a žiadal ústavný súd, aby rozhodol o priznaní mu tohto postavenia. Právny záujem o výsledok konania zdôvodnil, keď uviedol, že „podmienky uvedené v čl. 95 Ústavy SR i v § 1 ods. 3, 4, § 1a až 1c zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda (v platnom znení) boli splnené, a preto som referendum vyhlásil. Moje rozhodnutie z 13.3.1997 bolo uverejnené pod č. 76/1997 Z. z.“. Napriek tomu „minister vnútra v zjavnom rozpore s postavením a konkrétnymi ustanoveniami, ktoré cit. zákon dáva (viď ďalšiu časť tohto podania), nerealizoval vôľu takmer pol milióna oprávnených občanov a zabránil realizácii môjho rozhodnutia z 13.3.1997. Tým vážne porušil ústavné práva občanov, uvedené v čl. 2 ods. 1, čl. 30 ods. 1 a v čl. 94 Ústavy, jednak moje ústavné právo rozhodovať o vyhlásení referenda, upravené v čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky“. Takéto konanie ministra vnútra, resp. ministerstva vnútra považoval za porušenie jeho ústavného práva a „za zásah do výlučných ústavných kompetencií

hlavy štátu“, ktoré spôsobili to, že má na výsledku o podnete občana, ktorý chcel svoje ústavné právo realizovať, právny záujem, pričom zdôraznil, že „tento právny záujem má mimoriadnu intenzitu, lebo kladné rozhodnutie sa bude prinajmenšom nepriamo týkať mojich ústavných oprávnení“.

Prezident republiky vo svojom podaní upozornil na to, že v súvislosti s pozastavením jeho rozhodnutia o vyhlásení referenda č. 76/1997 Z. z. a následným zmarením referenda začalo na jeho návrh na ústavnom súde konanie o výklad čl. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 2 ods. 1 vo vzťahu k čl. 2 ods. 2 ústavy, ako aj o výklad čl. 95 vo vzťahu k čl. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy, čo však podľa jeho názoru nespôsobuje prekážku litispendencie voči konaniu o podnete [REDAKOVANÉ], a preto z tých istých dôvodov nie je ani prekážkou pre jeho vstup do konania o predmetnom podnete.

Ústavný súd zistil, že obe spomínané konania, o ktorých ústavný súd koná súčasne, sú samostatné, procesne i vecne odlišné, z čoho je zrejmé, že prekážka litispendencie v konaní pred ústavným súdom vo veci podnetu [REDAKOVANÉ] neexistuje.

Prezident Slovenskej republiky súčasne s oznámením o vstupe do konania zaslal ústavnému súdu aj plnomocenstvo, z ktorého vyplynulo, že v konaní pred ústavným súdom ho ako vedľajšieho účastníka vo veci I. ÚS 76/97 bude zastupovať JUDr. Ivan Trimaj, riaditeľ legislatívneho odboru Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky.

Ústavný súd uznesením č. k. I. ÚS 76/97-71 z 18. decembra 1997 prezidentovi Slovenskej republiky priznal postavenie vedľajšieho účastníka v predmetnom spore.

II.

Ústavný súd v konaní o podnete [REDAKOVANÉ] vychádzal zo skutkových zistení vyplývajúcich z tvrdení navrhovateľa uvedených ako v podnete, tak aj v zápisnici z jeho informatívneho výsluchu; ďalej z tých častí vyjadrenia ministra vnútra, ktoré vecne súviseli s obsahom predmetného podnetu. Vzal do úvahy aj dôvody prezidenta republiky pre jeho vstup do konania.

Predmetom konania o podnete bolo porušenie ústavného práva konkrétneho občana zúčastniť sa na referende vyhláseného prezidentom republiky v Zbierke zákonov pod č. 76/1997, ktoré sa malo vykonať v piatok 23. mája a v sobotu 24. mája 1997. V tejto súvislosti navrhovateľ poukázal na porušenie jeho práv upravených v čl. 94 a v čl. 30 ods. 1, oboch v spojení s čl. 2 ods. 1 ústavy.

Pri posudzovaní vzájomnej súvzťažnosti citovaných ustanovení ústavy a konania, ktorým malo k ich porušeniu dôjsť, ústavný súd konštatoval nasledovné.

Podľa čl. 94 ústavy právo zúčastniť sa na referende má každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky.

Genézou tohto ústavného práva je základný princíp demokracie v právnom štáte, ktorý je vyjadrený aj v našej ústave zvrchovanosťou občanov Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 1 ústavy). Občania, ako pôvodcovia vzniku a existencie štátnej moci (zákonodarnej, výkonnej, súdnej), majú prvotnú kreačnú právomoc, čo znamená, že majú ako prví a jediní právo vytvárať orgány štátu. Táto právomoc občanov nie je od nikoho iného odvodená, ale naopak všetky štátne orgány odvodzujú svoju právomoc od občanov ako suveréna štátnej moci.

Podmienkou realizácie každého ústavného princípu, a teda aj ústavného princípu zvrchovanosti občanov, je jeho pretransformovanie do konkrétnych subjektívnych práv občanov a s nimi spojených povinností subjektov zabezpečujúcich tieto práva. Jedným zo základných práv občanov, ktoré napĺňa ústavný princíp ich zvrchovanosti v štáte (čl. 2 ods. 1 ústavy) je právo „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“ upravené v čl. 30

ods. 1 ústavy. Občania prostredníctvom svojej ústavy teda rozhodujú, či budú svoju moc vykonávať výlučne prostredníctvom parlamentu alebo ju budú, v niektorých prípadoch uskutočňovať priamo. Obe formy účasti na správe verejných vecí sú rovnocenné; kedy sa ktorá z nich uplatňuje a podmienky ich uskutočňovania upravuje ústava taxatívnym spôsobom.

Priamou formou účasti občanov Slovenskej republiky na správe verejných vecí podľa ústavy je referendum, a to buď celoštátne (čl. 93 až 100), alebo miestne (čl. 67).

Vychádzajúc z posúdenia súvzťažnosti ustanovení ústavy, porušenie ktorých navrhovateľ namietal, ústavný súd tak, ako už viackrát predtým, konštatoval, že tieto spolu vecne súvisia, a preto porušením subjektívneho práva občana zúčastniť sa na referende upraveného v čl. 94 ústavy, vždy dochádza aj k porušeniu jeho práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo upraveného v čl. 30 ods. 1, a tým aj k porušeniu ústavného princípu demokracie upraveného v čl. 2 ods. 1 ústavy.

Na existenciu princípu zvrchovanosti občanov v štáte ako takého, ktorý v konečnom dôsledku nachádza svoje vyjadrenie v pôsobení štátnej moci vôbec (a to aj tou formou), ktorá je predmetom posúdenia v tomto konaní, poukázal ústavný súd aj v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998, keď konštatoval, že „výkon štátnej moci priamo občanmi je samostatnou formou uplatnenia moci v štáte občanmi, ktorí sú jej originálnymi nositeľmi“ (s. 6), a tiež v náleze sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1995 keď uviedol, že „základným východiskom riešenia tejto problematiky (problematiky referenda - pozn. senátu) je čl. 2 ods. 1 ústavy. I keď občania delegujú svoje práva parlamentu, predsa - im zostáva, ako nositeľovi primárnej originálnej moci - právo rozhodovať o niektorých zásadných otázkach týkajúcich sa verejného záujmu priamo v referende“ (s. 14); podobne v rozhodnutí ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 94/95 z 13. decembra 1995, podľa ktorého „referendum je v ústave najvyššou predvídanou formou, v ktorej sa vôľa obyvateľstva stane všeobecne právne záväznou“ (s. 21).

Vzájomnú spätosť čl. 30 ods. 1 ústavy s čl. 2 ods. 1 ústavy ústavný súd tiež skonštatoval v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998, keď uviedol, že „podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov“ a „v nadväznosti na čl. 2 ods. 1 ústavy sa občanom zaručuje právo zúčastňovať sa priamo na uplatňovaní každej zložky verejnej moci“.

Pokiaľ ide o vzájomnú väzbu ústavného práva občana zúčastniť sa na referende upraveného v čl. 94 s ustanoveniami čl. 30 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy, ústavný súd tiež viackrát uzavrel, napr. v rozhodnutí č. II. ÚS 94/95 z 13. decembra 1995, že: „Referendum je upravené v druhom oddiele piatej hlavy ústavy. Ústavný súd to považuje za logicky a vecne správne, pretože ide vlastne o vykonávanie zákonodarnej moci priamo občanmi.“ (s 13), „Referendum je určitou „poistkou“ občana voči parlamentu ... aby občania v referende zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť.“ (s.15).

Ústavný súd v konaní o predmetnom podnete sa zaoberal aj otázkou, či konanie ministerstva vnútra, na ktoré navrhovateľ poukázal, porušilo jeho ústavné právo na účasť v referende, vyhlásenom prezidentom republiky na piatok 23. mája a na sobotu 24. mája 1997.

Rozhodnutie prezidenta republiky z 13. marca 1997 o vyhlásení celoštátneho referenda publikovaného pod č. 76 v čiastke 33, uverejnenej 15. marca 1997 (ďalej len „referendum vyhlásené prezidentom republiky pod č. 76/1997 Z. z.“), bolo nepochybne všeobecne známou skutočnosťou. Bolo vyhlásené na základe dvoch právnych skutočností, a to návrh Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) podľa uznesenia č. 564 zo 14. februára 1997 a na návrh občanov zastúpených petičným výborom, ktorý ju prezidentovi republiky predložil 4. marca 1997. Predmet hlasovania v referende bol určený tromi otázkami schválenými v citovanom uznesení národnej rady (uverejnený v časti I písm. a) body 1. až 3. rozhodnutia prezidenta republiky) a jednou otázkou vyplývajúcou z petície občanov (zverejnenom v časti I písm. b) bod 4. rozhodnutia prezidenta). Referendum

o všetkých otázkach, znenie ktorých obsahovala časť I rozhodnutia prezidenta sa malo vykonať v piatok 23. mája a v sobotu 24. mája 1997.

Prezidentom republiky vyhlásené referendum v Zbierke zákonov pod č. 76/1997 bolo teda miestne, vecne i časovo presne určené. Záväznosť uskutočnenia (nevyhnutnosť zabezpečenia) tohto referenda, ktoré už prezident republiky vyhlásil s náležitosťami aké ono obsahuje, jednoznačne vyplýva z ústavného princípu legality štátnej moci (čl. 2 ods. 2 ústavy), keďže ústava, ani zákon o spôsobe vykonania referenda neupravujú právo žiadneho subjektu podieľajúceho sa na jeho realizácii (ani samotného prezidenta) konať inak, ako to upravuje zákon o spôsobe vykonania referenda. Tento záver viackrát prezentoval ústavný súd vo svojich rozhodnutiach, napr. v uznesení sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997, kde sa konštatuje, že: „Pokiaľ ide o už vyhlásené referendum, prezidenta to zaväzuje a zaväzuje to aj iné štátne orgány, že má prebehnúť. Ústava neumožňuje, aby bolo ešte pred vyhlásením výsledkov referenda zrušené.“ (s. 33).

Ministerstvo vnútra svojím konaním túto zásadu nerešpektovalo, keď nezabezpečilo vytlačenie a doručenie hlasovacích lístkov na referendum obciam so štyrmi otázkami, ale len s otázkami tromi, ktoré boli v rozhodnutí prezidenta republiky uverejnené v časti I písm. a) v bodoch 1. až 3. Ústavný súd túto skutočnosť zistil nielen z písomných prejavov účastníkov konania, ale aj zo zaobstaraných ústnych dôkazných listín. Toto konanie ministerstva vnútra odôvodnil jeho minister v prílohe listu doručeného ústavnému súdu tým, že vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) mu uznesením č. 278 z 22. apríla 1997 „uložila zabezpečiť doručovanie hlasovacích lístkov obciam len s otázkou uvedenou v I. časti písm. a) bodoch 1. až 3. rozhodnutia prezidenta a do vyriešenia sporu nedoručovať obciam hlasovacie lístky s otázkou uvedenou v I. časti písm. b) 4. bode rozhodnutia prezidenta“. Ďalej uviedol aké dôvody viedli vládu k tomuto rozhodnutiu. Okrem iného to boli úvahy vlády o tom, že „Ústavu SR nemožno meniť referendum“, čím sa „vec po vyhlásení referenda stala sporom medzi prezidentom ako vyhlasovateľom referenda a vládou, ako organizátorom referenda po štátnej línii“, nakoľko „otázka uvedená v I. časti písm. b) 4. bode, ako aj príloha k rozhodnutiu prezidenta Slovenskej republiky vychádzajú

z nesprávneho výkladu článku 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a sú v rozpore s článkom 2 ods. 2, článkom 72, článkom 84 ods. 3 a článkom 98 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky“ tieto svoje závery opierala o 2. bod výroku uznesenia sp. zn. II. ÚS 37/97, podľa ktorého: „Príloha rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 o vyhlásení referenda k otázke uvedenej v I. časti písm. b) 4. bode rozhodnutia odporuje § 2 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov, ktorým sa podľa čl. 100 Ústavy Slovenskej republiky upravuje ústavný režim spôsobu vykonania referenda.“.

Minister vnútra si osvojil názor vlády (príloha listu ministra), že jeho konanie, a tým vlastne aj konanie ministerstva vnútra, zabezpečiť vytlačenie a doručenie hlasovacích lístkov obciam následne upravených, t.j. len s otázkami uvedenými v rozhodnutí prezidenta o vyhlásení referenda č. 76/1997 Z. z. v časti I písm. a) bodoch 1. až 3., malo „predísť neplatnosti referenda o ktorého vyhlásení rozhodla Národná rada Slovenskej republiky, t.j. referenda o vstupe Slovenskej republiky do NATO“ lebo „referendum o štvrtej otázke o priamej voľbe prezidenta po zverejnení nálezu Ústavného súdu SR už nemohlo mať právny význam“ a „v podobe štvrtej otázky by tak-či tak nemohlo byť platné“.

Ústavný súd skonštatoval, že dôvody akéhokoľvek iného konania zo strany ministerstva vnútra, než takého, ktoré upravuje zákon o spôsobe vykonania referenda (prijatý na základe čl. 100 ústavy) pre tento ústredný orgán štátnej správy, nemožno akceptovať. K tomuto záveru dospel na základe posúdenia ústavného princípu zvrchovanosti štátnej moci občanov v Slovenskej republike, posúdenia namietaných práv navrhovateľa upravených v ústave a práv a povinností orgánov zabezpečujúcich spôsob vykonania referenda (osobitne ministerstva vnútra) upravených v zákone o spôsobe vykonania referenda. Rovnaké stanovisko ústavný súd zaujal v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 3/98 z 5. februára 1998 týkajúceho sa výkladu čl. 2 ods. 2 ústavy, konkrétne textu tohto znenia: „Štátne orgány môžu konať ... v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“. Vo výroku tohto rozhodnutia konštatoval, že ustanovenie čl. 2 ods. 2 ústavy v citovanej časti jeho znenia „zodpovedá konanie orgánu štátu v

rozsahu zákona bez výnimky a súčasne zákonom ustanoveným spôsobom. Tento výklad platí aj vtedy, keď sa orgán štátu domnieva, že iný štátny orgán konal spôsobom, ktorý nebol v súlade s Ústavou Slovenskej republiky. Údajné protiústavné konanie jedného orgánu nie je pre iný štátny orgán dôvodom, aby konal inak, ako v rozsahu zákona a zákonom ustanoveným spôsobom.“.

Citovaný zákon je ústavou predpokladaným právnym základom pre vykonanie referenda upraveného v článkoch 93 až 99 ústavy, presnejšie, ustanovuje spôsob, akým treba referendum vykonať. Medzi subjektami, ktoré spôsob vykonania referenda zabezpečujú, je aj ministerstvo vnútra i minister vnútra, ako podpredseda ex lege Ústrednej komisie pre referendum Slovenskej republiky (ďalej len „ústredná komisia“). Navrhovateľ v podnete namietal len určité, konkrétne konanie ministerstva vnútra, ktoré v rozpore so zákonom o spôsobe vykonania referenda malo spôsobiť porušenie jeho práv upravených v ústave a označených v podnete, a to nezabezpečenie vytlačenia a doručenia obciam hlasovacích lístkov pre referendum so všetkými otázkami, ktoré obsahovalo vyhlásenie prezidenta republiky o referende č. 76/1997 Z. z., preto sa zaoberal len otázkou možnej protiprávnosti tohto konania.

Zákon o spôsobe vykonania referenda ustanovuje, že referendum sa vyhlasuje oznámením v Zbierke zákonov, v ktorom sa uvedie: na návrh koho sa referendum vyhlasuje, deň prijatia petície občanov alebo uznesenia národnej rady, aká otázka, alebo aké otázky sa občanom predkladajú na rozhodnutie, deň, prípadne dni konania referenda, lehota na vytvorenie orgánov pre referendum a na ich prvé zasadanie i deň vyhlásenia referenda (§ 2 ods. 2 citovaného zákona). Tento výpočet náležitostí oznámenia je taxatívny; fakultatívne môže byť súčasťou oznámenia aj príloha, a to v prípade, že predmet referenda je obsiahlejší a otázka predložená na referendum potrebuje bližšie vysvetlenie (§ 2 ods. 3 citovaného zákona).

Prezident republiky pri vyhlásení predmetného referenda tieto zákonné povinnosti obsahu oznámenia o vyhlásení referenda splnil a využil i možnosť pripojenia prílohy k oznámeniu o vyhlásení referenda k otázke uverejnenej v I časti písm. a) bode 4. Je zrejmé a logické, že obsah oznámenia rozhodnutia prezidenta

republiky o konkrétnom celoštátnom referende sa musí premietnuť aj do obsahu hlasovacieho lístka, ktorý má byť na hlasovanie v referende použitý. Túto skutočnosť, t.j. spojitosť obsahu oznámenia o vyhlásení referenda (osobitne otázok v ňom uvedených, ktoré determinujú predmet referenda), je zrejmá z ustanovenia § 15 ods. 1 zákona o spôsobe referenda, podľa ktorého na hlasovacom lístku má byť uvedený: a) deň, prípadne dni konania referenda, b) otázka alebo otázky; ak je viac otázok, označia sa poradovými číslami. Pri každej otázke sa vytlačia dva rámčeky, z ktorých jeden je nadpísaný slovom „áno“ a druhý slovom „nie“, c) poučenie o spôsobe hlasovania. Ďalšími nevyhnutnými náležitosťami každého hlasovacieho lístka, ktoré sú vyjadrením jeho hodnovernosti, sú odtlačky pečiatok ústrednej komisie a obce, prípadne mestskej časti (§ 15 ods. 2 citovaného zákona). Tieto náležitosti vyjadrené v konkrétnostiach vlastne presne označujú ten hlasovací lístok, ktorý má byť použitý v konkrétnom referende vyhlásenom prezidentom republiky.

Postavenie ministerstva vnútra, jeho úlohy pri uskutočňovaní referenda už vyhláseného prezidentom republiky, sú upravené v § 15 ods. 3 zákona o spôsobe vykonania referenda a sú spojené len so zabezpečením vytlačenia potrebného množstva takých hlasovacích lístkov, ktoré majú náležitosti ustanovené v odseku 1 a 2 citovaného ustanovenia a ich včasného doručenia obciam tak, aby tieto prostredníctvom okrskových komisií mohli zabezpečiť, že oprávnený občan dostane hlasovací lístok v miestnosti na hlasovanie v deň konania referenda. Ministerstvo vnútra musí pre splnenie týchto povinností vyhotoviť vzory tlačív a zabezpečiť aj ich vytlačenie (§ 30 ods. 1 zákona o spôsobe vykonania referenda) v takom časovom predstihu, aby umožnilo vykonanie ústavného práva občana zúčastniť sa na referende v deň, prípadne v dňoch konania referenda. Z ustanovenia § 15 ods. 5 citovaného zákona je zrejmé, že to musí urobiť.

Hodnotiac postup (konanie) ministerstva vnútra v čase od 21. do 24. mája 1997 (ktoré uskutočňovalo podľa pokynov ministra vnútra tak, ako je uvedené v opísaní skutkového stavu prípadu a vyplýva aj z dôkazov, z ktorých ústavný súd pri rozhodovaní o veci vychádzal) pri zabezpečovaní predmetného referenda s tým postupom (konaním), ktorý pre potreby zabezpečenia každého referenda vyhláseného

prezidentom republiky pre tento orgán štátnej správy upravujú ustanovenia zákona o spôsobe vykonania referenda ústavný súd uzavrel, že postup (konanie) ministerstva vnútra v čase od 21. do 24. mája 1997 na zabezpečenie referenda vyhláseného prezidentom republiky pod č. 76/1997 Z. z. nebolo uskutočňované v rozsahu a spôsobom, aký ustanovujú ustanovenia § 15 ods. 1, 2, 3 a § 30 ods. 1 písm. a) citovaného zákona prijatého na základe čl. 100 ústavy.

Keďže ústava v čl. 2 ods. 2 pre štátnu moc, reprezentovanú štátnymi orgánmi (i tými, ktoré ju vykonávajú v oblasti štátnej správy) výslovne ustanovuje len určité chovanie („konať len v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“), je im, podľa tohto ustanovenia ústavy, zakázané akékoľvek chovanie iné. Ústavný príkaz „konať len v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon“ nemôže vo vzťahu k ministerstvu vnútra (jeho ministrom) zmeniť, prípadne nahradiť uznesenie vlády, ale ani výrok uznesenia ústavného súdu v konaní o výklade zákona podľa čl. 128 ústavy, v ktorom sa konštatuje, že určité konanie štátneho orgánu (prezidenta republiky) odporuje označenému ustanoveniu zákona. Ani jedno z týchto uznesení nemôže odstrániť existenciu prezumpcie ústavnosti, ktorú má každý zákon (jeho konkrétne ustanovenie) pokiaľ nie je ústavným súdom v konaní o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ústavy rozhodnuté o opaku, teda o tom, že zákon, prípadne jeho konkrétne ustanovenie nie je v súlade s ústavou (s jej ustanovením).

Ústavný súd v odôvodnení uznesenia sp. zn. II. ÚS 31/1997 z 21. mája 1997 o výklade čl. 72 v spojení s čl. 93 ods. 3 ústavy napriek tomu, že vo výroku konštatoval, že príloha oznámenia referenda vyhláseného prezidentom republiky pod č. 76/1997 Z. z. týkajúca sa štvrtej otázky referenda odporuje § 2 ods. 3 zákona o spôsobe vykonania referenda, výslovne uviedol, že neexistujú právne dôvody pre neuplatňovanie ustanovení zákona o spôsobe vykonania referenda ministerstvom vnútra, nakoľko „toto uznesenie nemá a nemôže mať žiaden vplyv na ďalšiu prípravu a priebeh referenda vyhláseného rozhodnutím prezidenta republiky č. 76/1997 Z. z.“ (s. 33). Rovnako je tento právny názor ústavného súdu prezentovaný v rozhodnutí sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998, v ktorom ústavný súd uviedol, že „rozhodnutie o výklade samé osebe však nemôže priamo ukladať, meniť alebo rušiť práva

a povinnosti účastníkov konania v spornej veci výkladu, ani osôb tretích. Rovnako sa nemôže dotýkať ani práv a povinností upravených v zákonoch prijatých na vykonanie konkrétneho základného práva“ (s. 10), t.j. nemá vplyv ani na povinnosti, ktoré zákon o spôsobe vykonania referenda upravuje pre všetky subjekty podieľajúce sa na zabezpečení referenda.

Vychádzajúc z uvedeného ústavný súd konštatoval, že ministerstvo vnútra nebolo oprávnené zmeniť obsah (teda ani otázku) referenda vyhláseného prezidentom republiky pod č. 76/1997 Z. z., tak, že pre referendum vyhotovilo vzor tlačív na hlasovanie a zabezpečilo vytlačenie a doručenie hlasovacích lístkov obciam bez otázky, ktorú prezident republiky v referende vyhlásil na návrh občanov zastúpených petičným výborom a ktoré bolo v rozhodnutí prezidenta o vyhlásení referenda uvedené v I časti v písm. b) v bode 4. tohoto znenia: „Súhlasíte, aby prezidenta Slovenskej republiky volili občania Slovenskej republiky podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?“. Iba takto upravené hlasovacie lístky mohli dostať občania od okrskových komisií v deň konania predmetného referenda; rovnako aj navrhovateľ, ktorý sa do hlasovacej miestnosti podľa miesta jeho trvalého bydliska dostavil v piatok 23. mája 1997 okolo 18.00 hod. Ústavný súd mal preukázané, že prejav vôle navrhovateľa toto ústavné právo skutočne (fakticky) vykonať, bol kvalifikovaný (dostavil sa osobne v prvom dni konania referenda do hlasovacej miestnosti v mieste jeho trvalého bydliska a od príslušnej okrskovej komisie pre referendum žiadal vydanie hlasovacieho lístka obsahom a predmetom zhodné s rozhodnutím prezidenta uverejnené v Zbierke zákonov roč. 1997 pod č. 76; z jeho chovania preukázaného ústavnému súdu osobitným vypočutím navrhovateľa bolo zrejmé, že ním prejavená vôľa bola slobodná a vážna a jej prejav bol zrozumiteľný a určitý.). Keďže komisia nemala hlasovací lístok, ktorý by bol zodpovedal obsahu a predmetu prezidentom republiky vyhláseného referenda vyhláseného pod č. 76/1997 Z. z. odmietol navrhovateľ prevziať písomnosť, ktorá obsahovala neúplný počet otázok a ústne proti postupu komisie protestoval.

Z hodnotenia konania navrhovateľa, ktoré mal ústavný súd za preukázané je zrejmé, že len jeho konanie smerujúce k faktickému vykonaniu (realizácii) práva

zúčastniť sa na referende vyhlásenom prezidentom republiky pod č. 76/1997 Z. z. mohlo byť porušené konaním (protiprávnym konaním) ministerstva vnútra, ktoré spočívalo v jeho činnosti uskutočnenej v rozpore s § 15 ods. 3 a § 30 ods. 1 zákona o spôsobe vykonania referenda.

Ústavný súd v konaní o podnete [REDAKOVANÉ] dospel k záveru, že ministerstvo vnútra tým, že nezabezpečilo vytlačenie hlasovacích lístkov a ich doručenie obciam spôsobom, ako to, na základe čl. 100 ústavy prijatý zákon o spôsobe vykonania referenda upravuje, porušilo ústavné právo navrhovateľa upravené v čl. 94 ústavy, a to právo zúčastniť sa na referende vyhlásenom prezidentom republiky na základe jeho rozhodnutia z 13. mája 1997 a oznámenom v čiastke 33 Zbierky zákonov z r. 1997 pod č. 76. V spojení s porušením tohoto ústavného práva konaním ministerstva vnútra, bolo porušené i základné právo navrhovateľa upravené v čl. 30 ods. 1 ústavy, t.j. právo zúčastniť sa prostredníctvom tohto referenda na správe verejných vecí priamo (vyjadrenie záujmu o prijatie ústavného zákona o priamej voľbe prezidenta republiky občanmi Slovenskej republiky). Označeným konaním ministerstva vnútra došlo aj k porušeniu princípu zvrchovanosti občanov nad štátnou mocou reprezentovanou štátnymi orgánmi, ktoré svoju moc získavajú práve od občanov Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 1 ústavy).

S ohľadom na prirodzenoprávnu povahu základných práv a slobôd, ktorá vyplýva aj z úpravy čl. 12 ods. 1 druhej vety ústavy je zrejmé, že znemožnenie ich skutočného (faktického) vykonania (napríklad protiprávnym konaním tretích osôb) nespôsobuje zánik týchto práv a slobôd.

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

V Košiciach 6. februára 1998

Za správnosť vyhotovenia:



JUDr. Richard R a p a n t
predseda senátu