



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 30/97

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí senátu 13. mája 1997 predbežne prerokoval návrh vlády Slovenskej republiky na začatie konania na podanie výkladu čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

Návrh vlády Slovenskej republiky sa o d m i e t a .

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavný súd Slovenskej republiky dostal 24. apríla 1997 návrh vlády Slovenskej republiky na podanie výkladu čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Vláda Slovenskej republiky navrhla, aby Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí rozhodol uznesením takto: „Referendom nemožno meniť Ústavu Slovenskej republiky.“

Vláda Slovenskej republiky v odôvodnení návrhu uviedla: „Prezident Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí z 13. marca 1997 č. 76/1997 Z. z. o vyhlásení referenda formuloval štvrtú otázku takto:

"4. Súhlasíte, aby prezidenta Slovenskej republiky volili občania Slovenskej republiky podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo ?".

Vláda Slovenskej republiky uznesením z 22. apríla 1997 č. 278 konštatovala, že:

a) Ústavu Slovenskej republiky nemožno meniť referendom,

b) po vyhlásení rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky z 13. marca 1997 č. 76/1997 Z. z. o vyhlásení referenda sa vec stala spornou medzi prezidentom Slovenskej republiky ako vyhlasovateľom referenda a vládou Slovenskej republiky ako organizátorom referenda po štátnej línii,

c) podľa názoru vlády Slovenskej republiky v rozhodnutí prezidenta z 13. marca 1997 č. 76/1997 Z. z. o vyhlásení referenda 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.

Súčasne uložila ministrom vnútra vzhľadom na vyššie uvedené dôvody

a) zabezpečiť doručovanie hlasovacích lístkov obciam len s otázkou uvedenou v I. časti písm. a) bodoch 1 až 3 rozhodnutia prezidenta,

b) do vyriešenia sporu nedoručovať obciam hlasovacie lístky s otázkou uvedenou v I. časti písm. b) 4. bode rozhodnutia prezidenta.“

Vláda Slovenskej republiky v návrhu ďalej uviedla, že podľa článku 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky referendum sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu, než sú uvedené v odseku 1 tohto článku. Podľa názoru vlády Slovenskej republiky zmenu Ústavy Slovenskej republiky nie je ústavnoprávne opodstatnené považovať za inú dôležitú otázku, z čoho vyplýva, že ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky nemožno meniť referendum.

Stanovisko vlády Slovenskej republiky vychádza z týchto argumentov:

„V Ústave Slovenskej republiky nie je zakotvená možnosť prijať ústavný zákon formou referenda. V Slovenskej republike teda neexistuje tzv. ústavné referendum. Ústava Slovenskej republiky v článku 93 ods. 1 zakotvila len tzv. ratifikačné referendum, ktorým sa však iba potvrdzuje ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.

Ak by ústavodarca pri prijímaní Ústavy Slovenskej republiky v roku 1992 bol považoval za potrebné umožniť zmenu ústavy referendum, bol by to ustanovil *expressis verbis* tak, ako to výslovne zakotvil pri tzv. ratifikačnom referende v článku 93 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. Z uvedeného jednoznačne a nespochybniteľne vyplýva záver,

že ústava neobsahuje ustanovenie, ktoré by bolo ústavnoprávnym základom pre jej zmenu referendum.

V dôsledku toho, že ústava neobsahuje ustanovenie, ktoré by bolo ústavnoprávnym základom pre jej zmenu, nie je riešený v Ústave Slovenskej republiky ani spôsob postupu pri jej zmene referendum. Ani zo systémových súvislostí jednotlivých článkov Ústavy Slovenskej republiky nemožno vyvodiť záver, že ústavu možno meniť referendum. Ústava sa o prijatí ústavy, zmene ústavy a ústavného zákona zmieňuje len v súvislosti s určením kvóra pri hlasovaní poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (článok 84 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky).

Preto je logický a systémový článok 72 Ústavy Slovenskej republiky, podľa ktorého jediným ústavodárnym a zákonodárnym orgánom Slovenskej republiky je Národná rada Slovenskej republiky. Len Národnej rade Slovenskej republiky prislúcha prijímať a meniť ústavu, ústavné zákony a zákony, a to aj v prípadoch, ak sa občania v referende za ich zmenu vyslovia. Iný výklad Ústavy Slovenskej republiky by znamenal podstatné obmedzenie pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky.

Ani z článku 98 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky nevyplýva, že by bolo možné ústavu meniť referendum, keďže návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky podľa citovaného článku rovnako ako zákon, teda nie ako ústavný zákon.

Z toho všetkého podľa názoru vlády Slovenskej republiky jednoznačne možno konštatovať, že v Ústave Slovenskej republiky niet ustanovenia, z ktorého by vyplývalo, že Ústavu Slovenskej republiky by bolo možné meniť referendum.

Podľa názoru vlády Slovenskej republiky prezident Slovenskej republiky nepostupoval pri vyhlasovaní otázky uvedenej v I. časti písm. b) 4. bode rozhodnutia o vyhlásení referenda č. 76/1997 Z. z. v súlade ani s článkom 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. Uskutočnením referenda podľa tohto rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky by sa vytvoril precedens, na základe ktorého by v budúcnosti mohlo dochádzať k oveľa závažnejším zásahom do Ústavy Slovenskej republiky.

Ak by sa napriek týmto skutočnostiam umožnilo meniť ústavu referendum, malo by to závažné dôsledky pre celý ústavný systém. Napríklad by bolo možné referendum meniť

systém najvyšších ústavných štátnych orgánov republiky, zmeniť pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky, zaviesť priamu voľbu predsedu vlády a pod.

Umožnenie takýchto zmien Ústavy Slovenskej republiky by narušilo rovnováhu medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou, ako aj vyváženú deľbu kompetencií medzi najvyššími ústavnými orgánmi Slovenskej republiky. Nevyhnutne by to viedlo aj k narušeniu vzájomných kontrolných väzieb a bŕzd. Umožnením zmeny ústavy referendum by sa otvorila možnosť zmeny aj iných článkov Ústavy Slovenskej republiky bez ohľadu na funkčné závislosti a systémové väzby. Z hľadiska požiadavky stability ústavného systému sú takéto prístupy neprípustné.

V zastupiteľskej demokracii, aká je aj v Slovenskej republike, môže ústavu meniť len parlament, ktorý má v tomto smere ustanovenú ústavnú a politickú zodpovednosť. Inak by stratil význam celý parlamentný systém zastupiteľskej demokracie. V našich podmienkach iné riešenie nemá ani historicky obdobu a ani legislatívnu tradíciu.

Napokon napr. ani v Spojených štátoch amerických, kde platí pôvodná ústava viac ako 200 rokov, žiadna z jej početných novelizácií sa neuskutočnila formou referenda. Aj nová Poľská ústava upravuje len ratifikačné referendum. V Maďarskej republike je dokonca platné rozhodnutie Ústavného súdu, ktoré zakazuje vypísať referendum o otázkach, ktoré sú zakotvené v Ústave Maďarskej republiky. Ani vývojové tendencie nenasvedčujú tomu, že by ďalší vývoj mal smerovať k umožneniu priamej zmeny ústavy referendum. Názory v demokratickom svete naznačujú pravý opak. Možno to konštatovať aj na príklade Bieloruska. Podľa informácií, ktoré má vláda Slovenskej republiky, počas zasadnutia 97. Medziparlamentnej konferencie v Soule v dňoch 10. až 15. 4. 1997, Výkonný výbor Medziparlamentnej únie navrhol pozastavenie členstva Bieloruska v tejto organizácii, čo sa zdôvodnilo aj poukazom na zmenu ústavy referendum, na základe ktorej došlo k zrušeniu Najvyššej rady a k jej nahradeniu Národným zhromaždením. Tento akt sa považoval za porušenie princípov demokracie.“

II.

Ústavný súd Slovenskej republiky požiadal prezidenta Slovenskej republiky o vyjadrenie k návrhu. Prezident Slovenskej republiky vo svojom vyjadrení uviedol:

“Na požiadanie predsedu Ústavného súdu z 24. apríla 1997 predkladám k návrhu vlády na podanie výkladu čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky toto vyjadrenie.

1. Navrhujem uznesením podľa § 25 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (v platnom znení) v rámci predbežného prerokovania návrhu tento **o d m i e t n u ť** vzhľadom na nesplnenie podmienok uvedených v čl. 128 ods. 1 Ústavy a v § 45 zák. č. 38/1993 Z. z., a to pre nesplnenie zákonom predpísaných náležitostí, aj ako zjavne neopodstatnený.

2. Vzhľadom na požiadanie predsedu Ústavného súdu Slovenskej republiky - ak by sa Ústavný súd návrhom zaoberal, neodmietol ani nezamietol ho - vyjadrujem sa aj k meritu veci tak, že navrhujem podať tento výklad:

"Ústava Slovenskej republiky v čl. 93 rozoznáva obligatórne referendum (odsek 1) a fakultatívne referendum (odsek 2 cit. ustanovenia). V čl. 93 ods. 3 ustanovuje okruh vecí, ktoré nemôžu byť predmetom referenda; tento výpočet je taxatívny.

Podľa čl. 93 ods. 2 referendum sa môže rozhodnúť o dôležitých otázkach verejného záujmu. Spôsob voľby prezidenta republiky nositeľmi originálnej štátnej moci, t.j. občanmi, ako aj normatívna záruka, že prezident republiky bude zvolený a že aj v ďalších funkčných obdobiach bude pôsobiť hlava štátu, sú dôležitými otázkami verejného záujmu.

Ustanovenie čl. 92 Ústavy Slovenskej republiky nevyklučuje z predmetov referenda zákony ani ústavné zákony a ani také ústavné zákony, ktorými sa mení Ústava. Článok 72 Ústavy upravuje iba zákonodarnú kompetenciu orgánov Slovenskej republiky, preto nevyklučuje uskutočnenie zákonodarstva iným spôsobom, pokiaľ tomu nebráni ustanovenie čl. 93 ods. 3 Ústavy. Piata hlava Ústavy Slovenskej republiky dáva právomoc prijímať ústavné a iné zákony jednak Národnej rade Slovenskej republiky, jednak občanom (voličom) Slovenskej republiky v celoštátnom referende.

Základným východiskom riešenia problematiky, vrátane výkladu čl. 93 ods. 2, je ustanovenie čl. 2 ods. 1 Ústavy. Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov (poslancov) alebo priamo. Spôsobom priameho výkonu štátnej moci občanmi, ktorý upravuje Ústava, je referendum. Referendum dáva právo občanom, aby hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú Národná rada nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť."

Moje stanovisko takto odôvodňujem:

Predpoklady na podanie výkladu, ktoré ustanovuje Ústava a zákon, nie sú splnené z radu dôvodov.

1. Podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy výklad ústavných zákonov podáva Ústavný súd iba ak je vec sporná; podmienky, za ktorých možno vec považovať za spornú, upravujú § 45 až 48 zákona č. 38/1993 Z. z.

Podľa § 46 ods. 2 cit. zák. účastníkom (odporcom) v konaní je "iný štátny orgán, o ktorom navrhovateľ tvrdí, že ústavný zákon nesprávne vykladá". Prvou podmienkou na podanie výkladu podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy je teda existencia sporu medzi dvoma štátnymi orgánmi. V posudzovanom prípade však o tom, že sa bude konať referendum o 4. otázke, nerozhodol prezident republiky ani iný štátny orgán, ale 495 241 občanov Slovenskej republiky, zastúpených petičným výborom. Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve petičný výbor nie je právnickou osobou; samozrejme nie je štátnym orgánom.

Spor o výklad Ústavy teda nevznikol medzi dvoma štátnymi orgánmi, ale medzi vládou a takmer pol miliónom občanov. Podmienky, ktoré vyžaduje § 46 ods. 2 zák. č. 38/1993 Z. z., teda nie sú splnené.

2. To, že prezident republiky nie je účastníkom sporu, si zrejme uvedomil aj navrhovateľ, keď v rozpore s ustanovením § 20 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z., ktoré požaduje údaj o tom proti komu návrh smeruje, s ustanoveniami § 21 ods. 1 i § 46 ods. 2 cit. zák., návrh požadovaný údaj neuvádza.

3. Údaj o účastníkovi, proti ktorému návrh smeruje, možno - prípadne nepriamo odvodiť z citovania môjho rozhodnutia z 13. marca 1997 č. 76/1997 Z. z., ale aj tu je údaj nesprávny. Návrh na str. 2 v prvom odseku uvádza, že "prezident ... formuloval štvrtú otázku ...". Výraz "formuloval" uvádza vláda preto, aby mala ako odporcu štátny orgán, ale zjavne nesprávne. Prezident republiky 4. otázku neformuloval, túto otázku "formuloval" petičný výbor a s touto formuláciou súhlasil viac ako relevantný počet občanov. Prezident republiky bol však ich formuláciou viazaný, nemohol sa od nej odchýliť a bol povinný nimi formulovanú otázku plne rešpektovať.

4. Ustanovenie § 45 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. požaduje, aby iný štátny orgán ústavný zákon nesprávne "vykladal". Z toho vyplýva, že druhý účastník konania musí mať

interpretačné možnosti, t.j. musí mať aspoň takú voľnosť v rozhodovaní, aby mohol rozhodnúť aj inak, než ako rozhodol. Ústava Slovenskej republiky v čl. 95 interpretačné možnosti prezidentovi republiky nedáva. Prezident má rozhodovaciu voľnosť v tom, či a v akom rozsahu využije 30 dňovú lehotu, v určení dňa alebo dní konania referenda v rámci 90 dňovej lehoty ustanovenej v čl. 96 ods. 2 Ústavy, ale nie vo formulovaní otázky. Rovnako nemá rozhodovaciu voľnosť v tom, či vyhlási referendum alebo nie, pretože ak sú splnené ustanovené podmienky, v danom prípade petícia aspoň 350 000 občanov a ak tomu nebráni ustanovenie čl. 93 ods. 3 Ústavy, prezident republiky je povinný referendum vyhlásiť. Existenciu požadovaného počtu platných podpisov som preskúmal a navrhovateľ proti výsledku tohto preskúmania námietku pred Ústavným súdom ani nevzniesol.

5. Zákon o spôsobe vykonania referenda č. 564/1992 Zb. (v znení zákona č. 158/1994 Z. z., zákona č. 269/1995 Z. z. a nálezu Ústavného súdu, uverejneného pod č. 153/1996 Z. z.) v § 1c a vo výslovných odkazoch k tomuto ustanoveniu ukladá prezidentovi republiky preskúmať iba to, či petícia zodpovedá čl. 93 Ústavy a § 1 ods. 4 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Preskúmať iné otázky Ústava a zákon prezidentovi republiky neukladajú a vzhľadom na povinnosť upravenú v čl. 95 Ústavy, ani neumožňujú.

Keďže v skúmanom prípade nejde o referendum podľa čl. 93 ods. 1 Ústavy, treba sa zaoberať iba tým, či 4. otázka je dôležitou otázkou verejného záujmu, kto je oprávnený existenciu verejného záujmu posudzovať a či nejde o takú otázku, ktorá nesmie byť predmetom referenda v zmysle čl. 93 ods. 3 Ústavy. S celkovou problematikou čl. 93 ods. 2, 3 Ústavy sa budem zaoberať v III. a IV. časti tohto vyjadrenia. Na tomto mieste uvediem iba, že taký spôsob voľby prezidenta, ktorý - na rozdiel od súčasného stavu - dáva právo voľby nositeľom originálnej moci, teda občanom a zaručuje, že hlava štátu bude zvolená, je bezpochyby dôležitou otázkou verejného záujmu. Verejnosť prirodzene zaujíma, či právo voliť svojho prezidenta budú mať samotní občania alebo ho bude voliť iný orgán, či Slovenská republika bude mať (vzhľadom na pomer síl v parlamente) svojho prezidenta, alebo či istý čas, ktorý nemusí byť krátky, nebude mať kto podpisovať zákony, rozpúšťať Národnú radu ak nastane Ústavou predpokladaný stav, vymenúvať a odvolávať členov vlády, vyšších štátnych funkcionárov a ďalšie osoby. Verejnosť prirodzene zaujíma a považuje za dôležité, že uvedenú situáciu nemusia odstrániť ani nasledujúce parlamentné

voľby, že po voľbách nebude mať vláda komu podať demisiu, že nikto nebude oprávnený vymenovať novú vládu atď.

To, že ide o dôležitú otázku verejného záujmu dokazuje skutočnosť, že viac ako jedna šestina oprávnených voličov v krátkom čase podpísala petíciu za priamu voľbu prezidenta, že podľa prieskumov verejnej mienky, vykonaných agentúrou MVK 80,2 %, podľa agentúry FOCUS 88,8 % občanov by sa zúčastnilo referenda o priamej voľbe prezidenta. Ďalej podľa prieskumu, vykonaného agentúrou MVK 56,4 %, podľa agentúry FOCUS 67,1 % a podľa Výskumného ústavu Štatistického úradu SR 62 % dospeléj populácie je za to, aby prezidenta republiky volili priamo občania. Podľa najnovšieho prieskumu, vykonaného VÚ Štatistického úradu SR v apríli 1997, s priamou voľbou prezidenta súhlasí 76 % respondentov. Keďže vo zvyšujúcich percentách sú zahrnutí aj občania dosiaľ nerozhodnutí a tí, ktorí by sa referenda nezúčastnili (ale pretože tvoria menšinu ich názor nie je v zmysle čl. 98 ods. 1 Ústavy rozhodujúci), z doterajších prieskumov vyplýva, že mienka verejnosti zreteľne považuje skúmanú problematiku za dôležitú otázku verejného záujmu. Výsledky prieskumov boli uverejnené napr. v denníku SME 9. 4. 1997.

Značný záujem verejnosti o veci, patriace do oblasti verejného práva, plne dokazuje existenciu dôležitého verejného záujmu v zmysle čl. 93 ods. 2 Ústavy.

6. Referendum nemožno vyhlásiť ak jeho predmetom sú veci, uvedené v čl. 93 ods. 3 Ústavy. V posudzovanom prípade však nejde o základné práva a slobody, dane, odvody ani o štátny rozpočet. Iný zákaz čl. 93 Ústavy neobsahuje.

7. Ustanovenie § 1 ods. 4 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve (na ktoré odkazuje § 1c zákona o spôsobe vykonania referenda) zakazuje petíciou "vyzývať k porušovaniu Ústavy a zákonov". Žiadosť novelizovať Ústavu bezpochyby nemožno považovať za výzvu na porušovanie Ústavy práve tak, ako bežné novelizácie zákonov nemožno považovať za porušovanie zákonov.

Okrem toho § 1 ods. 4 cit. zákona zakazuje petície, zamerané proti občianskym právam, ktoré majú za cieľ diskrimináciu skupín obyvateľstva, petície, roznecujúce nenávisť, neznášanlivosť a hrubú neslušnosť. Nie je potrebné dokazovať, že o takú petíciu išlo.

8. Z uvedeného vyplýva, že podmienky, ktoré som mal preskúmať a mohol preskúmať boli splnené, preto som bol povinný referendum vyhlásiť. S problematikou, ktorá prípadne vyplýva z čl. 72, 84 ods. 3 a 98 ods. 2 Ústavy som pri vyhlasovaní referenda nebol oprávnený sa zaoberať. K týmto otázkam však zaujmem stanovisko v III. časti môjho vyjadrenia.

9. Aj Ústavný súd Slovenskej republiky v náleze z 2. mája 1996 č. PL. ÚS 42/95 (na str. 14) uviedol, že "článok 95 Ústavy dáva oprávnenie i povinnosť prezidentovi republiky vyhlasovať referendum za predpokladu, že o to požiada petíciou aspoň 350 000 občanov (voličov) alebo ak sa na tom uznesie Národná rada Slovenskej republiky a pokiaľ obsah referenda rešpektuje ustanovenie čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky". Tieto požiadavky, tak ako ich vyložil Ústavný súd, som v celom rozsahu splnil.

Z toho vyplýva, že Ústava a zákon mi pri vyhlasovaní referenda nedávajú takú interpretačnú voľnosť, aby som pri svojom rozhodnutí vyjadroval vlastný názor. Rovnako z uvedeného vyplýva, že som si iba presne splnil povinnosti, ktoré mi vyplývajú z Ústavy a zákona. Nemôžem byť teda procesnou stranou v spore, ktorý nie je sporom o výklad Ústavy medzi vládou a prezidentom, ale medzi vládou a 495 241 občanmi. Preto žiadam, aby Ústavný súd návrh vlády o d m i e t o l .

10. Okrem uvedených dôvodov je ďalším dôvodom na odmietnutie návrhu aj samotná požiadavka vlády, uvedená v petite jej podania. Vláda navrhuje, aby Ústavný súd vyložil čl. 93 ods. 2 Ústavy tak, že "referendom nemožno meniť Ústavu Slovenskej republiky". Okruh problematiky, o ktorej nemožno rozhodovať v referende však predovšetkým neustanovuje čl. 93 ods. 2 ale čl. 93 ods. 3 Ústavy. Ale o výklad čl. 93 ods. 3 Ústavy vláda nežiada.

Okrem toho, ak vláda žiada vysloviť, že referendom nemožno meniť Ústavu, žiada vysloviť to, čo v čl. 93 ods. 2, 3 nie je. Vláda teda nežiada o "výklad" čl. 93 ods. 2 Ústavy, ale o doplnenie čl. 93 ods. 3 Ústavy. Ústavný súd má však, za podmienok čl. 128 ods. 1 Ústavy, príslušné ustanovenia Ústavy vykladať, ale nie novelizovať. Návrh vlády teda nemá v cit. ustanoveniach Ústavy podklad, jednak nespĺňa zákonom predpísané náležitosti, jednak je zjavne neopodstatnený. Aj preto ho navrhujem podľa § 25 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. (v platnom znení) o d m i e t n u ť.

Na žiadosť predsedu Ústavného súdu sa vyjadrujem aj k meritu návrhu. Jednoznačne považujem prijímanie zákonov i ústavných zákonov, vrátane ústavných zákonov, ktorými sa novelizuje Ústava, formou referenda za možné, lebo plne vyhovuje tak litere ako aj duchu Ústavy Slovenskej republiky. Moje stanovisko opieram o rad argumentov, predovšetkým sa však budem zaoberať obsahom návrhu.

1. Vláda v časti A.2 uznesenia z 22. apríla 1997 č. 278 uvádza, že je "organizátorom referenda po štátnej línii". Tento názor nemá oporu v zákone. V celom druhom oddiele piatej hlavy Ústavy, upravujúcom referendum, sa vláda uvádza iba v čl. 96 ako jeden zo subjektov, oprávnených podať návrh na prijatie uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky, ktorým Národná rada požiada prezidenta SR o vyhlásenie referenda, čo v skúmanom vzťahu nemá nijaký význam. V druhom oddiele šiestej hlavy Ústavy o vláde Slovenskej republiky, nemá vláda uvedenú nijakú pôsobnosť vo veciach referenda.

Zákon o spôsobe vykonania referenda medzi orgánmi pre referendum ani medzi inými orgánmi, ktoré majú konkrétne práva a povinnosti pri príprave a uskutočňovaní referenda, vládu vôbec neuvádza. Orgánmi pre referendum sú Ústredná komisia, okresné komisie a okrskové komisie pre referendum (§ 11 cit. zák.). Zákon ukladá konkrétne oprávnenia a úlohy ešte niektorým ďalším orgánom, ale nie vláde. Vláda Slovenskej republiky nie je orgánom pre referendum a nemá právomoci na uloženie úloh, uvedených v častiach B. 1, 2, C. 1 cit. uznesenia vlády. Uvedené úlohy teda vláda uložila v zjavnom rozpore s ustanovením čl. 2 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.

2. Návrh nepovažuje zmenu Ústavy za "inú dôležitú otázku" (str. 3), ale neuvádza prečo. S touto problematikou som sa už zaoberal v časti II. v bode 5 tohto vyjadrenia, preto argumenty nebudem opakovať. Čo je však vo sfére rozhodovania, upraveného právom, o veciach, týkajúcich sa štátu dôležitejšie, ako otázka zmeny Ústavy? Ústava je základný zákon štátu, od nej je odvodený a ju musí rešpektovať celý právny poriadok. Preto Ústava Slovenskej republiky a jej zmeny sú nielen dôležitými, ale veľmi dôležitými ústavnoprávnymi otázkami.

3. Návrh uvádza, že v Ústave SR nie je zakotvená možnosť prijať ústavný zákon formou referenda. Tento názor je však nesprávny, lebo Ústava Slovenskej republiky upravuje inštitút referenda a pozitívnym i negatívnym vymedzením v čl. 93 ustanovuje, že

predmetom referenda môžu byť dôležité otázky verejného záujmu s výnimkou tých, ktoré vylučuje odsek 3 cit. ustanovenia. To, že ide nielen o dôležité ale o mimoriadne dôležité otázky verejného záujmu v právnej sfére, som už uviedol.

Je vecou ústavnej úpravy, či pri zakotvení určitého inštitútu použije väčšiu alebo menšiu mieru zovšeobecnenia, resp. či použije väčšiu alebo menšiu mieru konkretizácie. Z ničoho nevyplýva, že časť určitej, v Ústave upravenej problematiky by musela Ústava upraviť *expressis verbis*. Ústava Slovenskej republiky je aj na iných miestach stručná a vyžaduje, aby sa jej všeobecné ustanovenia naplnili ústavnou praxou. Obdobný stav je aj v iných ústavách. Pri výklade stručnejšieho ustanovenia treba použiť všeobecne uznávané spôsoby výkladu a predovšetkým treba vychádzať zo základných ustanovení, upravujúcich zmysel a ciele Ústavy. V tomto prípade je takým ustanovením čl. 2 ods. 1 o zdroji všetkej moci, ktorým sa ešte budem zaoberať.

Ústavnoprávnym základom na zmenu Ústavy referendum je čl. 93 ods. 2 Ústavy vo vzťahu k čl. 93 ods. 3 Ústavy, systematické zaradenie referenda do piatej hlavy, upravujúcej zákonodarnú moc a východiskové ustanovenie čl. 2 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého zdrojom všetkej moci je občan a občan má právo svoju moc, vrátane zákonodarnej, vykonávať aj priamo, a to prostredníctvom referenda.

4. Je pravdou, že podľa čl. 72 Ústavy Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky, ale z tohto ustanovenia nie je možné urobiť záver, že iný spôsob prijímania Ústavy a zákonov je vylúčený. Gramatický, logický a systematický výklad Ústavy i jej základné ustanovenie o zdroji všetkej moci, vedú k celkom opačným záverom.

Predovšetkým z gramatického hľadiska nemožno opomenúť, že podľa čl. 72 je Národná rada jediným ústavodarným a zákonodarným o r g á n o m. Referendum nie je "orgánom", ale spôsobom priameho výkonu štátnej moci občanmi. Cit. ustanovenie nehovorí, že Ústavu a zákony nemožno prijímať iným spôsobom a nehovorí ani to, že Ústavu a zákony môže prijímať iba Národná rada. Z čl. 72 Ústavy vyplýva iba to, že iné v Ústave uvedené orgány, ak majú normotvornú právomoc (napr. vláda), nemajú právomoc na úrovni zákonodarstva, ale právomoc odvodenú alebo inak obmedzenú.

Okrem toho v čase prijímania Ústavy SR jej čl. 72 reagoval na vtedajší, ešte jestvujúci stav federálneho zákonodarstva a zákonodarného orgánu federácie (porov. aj čl. 152 ods. 4, čl. 156 Ústavy).

Osobitne významné je systematické zaradenie oddielu o referende do piatej hlavy Ústavy SR, ktorý upravuje zákonodarnú moc. Z toho jasne vyplýva, že Ústava považuje rozhodovanie v referende, ak má všeobecnú povahu a upravuje práva a povinnosti, za jeden z dvoch spôsobov výkonu zákonodarnej moci.

Tak vykladá uvedenú problematiku právna teória, judikatúra Ústavného súdu, a až do účelového spochybnenia priamej voľby prezidenta aj reprezentanti orgánu, ktorý teraz požaduje novšie stanovisko Ústavného súdu. Poukazujem aspoň na stanovisko predsedu vlády, v ktorom 14. marca 1994 vyslovil, že referendum môže klásť otázky, ktoré nie sú celkom zodpovedajúce Ústave. Podpredsedníčka vlády K. Tóthová na 32. schôdzi Národnej rady SR 25. mája až 9. júna 1994 uviedla: "... Referendom sa môže meniť aj Ústava... Piata hlava, ktorá sa volá "Zákonodarná moc" upravuje dva subjekty... Ďalšia zákonodarná moc je referendum. A tam zákonodarným subjektom je ľud" (stenografická správa str. 599). "... Referendum je zákonodarná moc. To je zákonodarná moc ľudu najdemokratickejšia" (tamtiež, str. 600). Jej neskoršie pokusy o vysvetlenie, že pripúšťa doplnenie Ústavy formou referenda ale nie jej zmenu, jednak postráda odbornosť, lebo medzi tým je rozdiel iba formálny, jednak sama na cit. schôdzi výslovne navrhla novelizáciu zákona v tomto znení: "Petičný návrh na zmenu Ústavy sa nepovažuje za rozpor s Ústavou" (tamtiež str. 812).

Pritom má svoju dôležitosť aj skutočnosť, že vo vládnom návrhu Ústavy SR bolo referendum systematicky zaradené do samostatnej šiestej hlavy, ale Národná rada zmenila systematicku a referendum zaradila ako druhý oddiel, t.j. druhý spôsob zákonodarnej moci. Pri výklade zákona sa skúma vôľa zákonodarcu a nie vôľa navrhovateľa zákona.

Osobitný význam má výklad logického zmyslu a významu článku 93 ods. 3 Ústavy. Ak by z čl. 72 naozaj vyplývalo, že v referende nie je možné prijímať ústavné a iné zákony, je ustanovenie čl. 93 ods. 3 zbytočné. Základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet sa upravujú ústavnými a inými zákonmi (porov. napr. čl. 51, čl. 59 ods. 2, čl. 58 ods. 1, 2 Ústavy). Ak by zákonodarstvo ako celok bolo z referenda vylúčené, nebolo by potrebné ustanovením čl. 93 ods. 3 Ústavy ešte vylučovať z predmetu referenda určité otázky zákonodarstva. Naopak, ak čl. 93 ods. 3 vylučuje z predmetu referenda niektoré

ústavné a iné zákony, znamená to, že ostatné ústavné zákony a zákony môžu byť predmetom referenda.

Prípadné posledné zvyšky pochybností odstraňuje princíp, upravený v čl. 2 ods. 1 Ústavy.

5. Nie je možné súhlasiť s tvrdením návrhu, že výkon zákonodarnej činnosti formou referenda by znamenal neprípustné podstatné obmedzenie pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky. Predovšetkým Ústava sama výslovne obmedzuje Národnú radu, keď jej nedovoľuje počas troch rokov zmeniť alebo zrušiť výsledky referenda ani ústavným zákonom (čl. 99 Ústavy). V ostatných prípadoch však zákonodarná a ústavodarná činnosť Národnej rady nie je obmedzená. Nikto netvrdí, že Ústavu možno meniť iba referendum. Národná rada môže, okrem prípadu upraveného v čl. 99 Ústavy, prijímať a meniť Ústavu a zákony podľa svojho uváženia.

6. Z ustanovenia čl. 98 ods. 2 nijako nevyplývajú prekážky prijatia ústavného zákona občanmi v referende. Výsledky referenda sa vyhlásia "rovnako ako zákon", t. j. v publikačnom prostriedku, určenom na vyhlasovanie zákonov. Podľa § 1 zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov SR sa Ústava SR, ústavné zákony a ostatné zákony vyhlasujú rovnakým spôsobom v Zbierke zákonov. Rozdiely medzi nimi nie sú v spôsobe vyhlásenia, ale (okrem obsahových rozdielov) v označení zákona ako ústavného zákona a vo formulácii úvodnej vety. Pre ústavné zákony teda neplatí nijaký osobitný spôsob vyhlasovania.

7. Tvrdenie, že som pri vyhlasovaní otázky č. 4 nepostupoval v súlade s čl. 2 ods. 2 Ústavy, je evidentne nesprávne. V celej II. časti tohto vyjadrenia, najmä však v bodoch 3 až 9 uvedenej časti, som zdokumentoval moju viazanosť vôľou občanov a aj to, že som presne, v súlade s požiadavkou čl. 2 ods. 2, dodržal čl. 93, 95 Ústavy aj prísl. ustanovenia zákona o spôsobe vykonania referenda a zákona o petičnom práve. Konal som teda na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.

Prípadná možnosť ďalších zmien Ústavy formou referenda (pravdaže, ak by sa ho zúčastnila väčšina oprávnených voličov a väčšina účastníkov by návrh prijala), nie je relevantným ústavnoprávnym argumentom.

8. Nie je pravdou, že navrhnutá zmena Ústavy by narušila rovnováhu medzi zákonodarnou, výkonnou a súdnou mocou. Túto rovnováhu vytvára predovšetkým delba kompetencií a systém vzájomných protiváh, bŕzd a kontroly. Posudzovaný návrh vôbec

nemení kompetencie prezidenta republiky. Plne ponecháva brzdiace a kontrolné právomoci orgánom, ktoré ich mali doteraz. Najmä necháva nedotknuté zákonodarné a súdne kompetencie príslušných orgánov, nedotýka sa práva Národnej rady odvolať prezidenta republiky z funkcie za podmienok, ustanovených v čl. 106, práva obžalovať prezidenta republiky podľa čl. 107 Ústavy a práva Ústavného súdu o tejto obžalobe rozhodovať.

9. Nie je pravda, že v zastupiteľskej demokracii môže Ústavu meniť len parlament. To platí iba v tých druhoch zastupiteľskej demokracie, ktoré nepoznajú inštitút referenda, alebo ho majú ustanoveniami ústavy obmedzený na užší okruh rozhodovania. Z tohto dôvodu je celkom nesprávny poukaz na právnu úpravu v USA, Poľskej republike a Maďarskej republike, keď v rade iných, plne demokratických štátov referendum možno Ústavu meniť (Francúzska republika, Švajčiarska konfederácia, Kanada atď.) Je to vec konkrétneho štátu akú ústavnú úpravu tejto problematiky prijme. Inštitút referenda, vrátane zákonodarného referenda, nijako neodporuje parlamentnému systému moci.

10. Poukaz na neexistenciu "legislatívnej tradície" u nás je viac ako nemiestny. Referendum na našom území bolo prvý raz zavedené ústavným zákonom č. 327/1991 Zb. O akej histórii alebo tradícii možno za necelých 6 rokov hovoriť? Ak nemáme históriu a tradíciu referenda všeobecne, nemôžeme mať ani históriu a tradíciu referendumového zákonodarstva.

11. Výsledky Medziparlamentnej konferencie 10. až 15. apríla 1997 sú v návrhu podávané veľmi skreslene. Dôvodom sankcií proti Bielorusku nebolo samotné referendum, ale spôsob jeho uskutočnenia, manipulácia občanov a spôsob kreovania (v podstate menovania) Národného zhromaždenia.

Záverom zhrniem úvahy, ktorými som sa spravoval, keď som si osvojil názor, že občania majú právo prijímať v referende aj ústavné a iné zákony. Mnohé argumenty som už uviedol aj s ich rozborom, tie iba zhrniem a ostatné doplním.

1. Východiskom základného významu je ustanovenie čl. 2 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého štátna moc, teda aj zákonodarná moc, pochádza od občanov, ktorí majú právo vykonávať ju aj priamo, t.j. prostredníctvom referenda. Keďže Ústava sama označuje cit. ustanovenie za základné, znamená to, že v jeho duchu treba vykladať všetky ustanovenia ostatných hláv Ústavy.

2. Jediným, aj to iba čiastočným spochybnením možnosti prijímať v referende ústavné zákony, je ustanovenie čl. 72 Ústavy. No toto ustanovenie hovorí o "orgáne", referendum však nie je orgánom, ale spôsobom priameho výkonu štátnej moci. Okrem toho taxatívny výpočet prípadov, upravovaných ústavnými a inými zákonmi, ktoré z predmetu referenda vylučuje čl. 93 ods. 3 Ústavy jednoznačne dokazuje, že ostatné ústavné a iné zákony môžu byť predmetom referenda. Ak by aj potom zostali zvyšky pochybností (ktoré ja nemám), treba ich riešiť podľa východiskového princípu, upraveného v čl. 2 ods. 1 Ústavy.

3. Čl. 93 Ústavy rozlišuje referendum obligatórne, uvedené v odseku 1 a fakultatívne, upravené v odseku 2. Výnimky z odseku 2 sú taxatívne vyrátané v odseku 3 cit. ustanovenia.

4. Až do vzniku predmetného sporu všetky mne známe odborné publikácie buď poukazovali na určitý rozpor medzi čl. 72 a čl. 93 ods. 3 Ústavy, ale klonili sa k logickej možnosti, že predmetom referenda môžu byť aj návrhy zákonov (L. Orosz: "Ústava Slovenskej republiky a základy tvorby práva", Justičná revue č. 3/1993, str. 3), alebo považovali túto možnosť za nespornú.

J. Prusák v práci "Kapitoly z teórie štátu a práva II" (Vydavateľské odd. PF UK 1993) medzi normatívnymi aktami uvádza výsledky referenda so silou zákona (str. 114). Podľa neho "rovnaký stupeň právnej sily... (ako Ústava) majú výsledky... referenda o inej dôležitej otázke verejného záujmu" (str. 103). "Primárne právne normy prijímajú... orgány so zákonodarnou a ústavodarnou právomocou, vrátane ľudového hlasovania o návrhoch zákonov" (str. 217).

Obdobné závery vyslovil J. Prusák v diele "Teória práva" (Vydavateľské odd. PF UK Bratislava 1995), keď uvádza: "V Slovenskej republike majú právo rozhodovať o návrhoch na prijatie normatívnych právnych aktov: a) Národná rada Slovenskej republiky, b) občania (voliči) Slovenskej republiky v celoštátnom referende" (str. 184). "Ústavu a ústavné zákony u nás prijíma parlament... Rovnaký stupeň právnej sily majú výsledky... referenda o inej dôležitej ústavnej otázke verejného záujmu" (str. 189 - 190). Aj v tabuľke (na str. 194) sú výsledky referenda so silou ústavného zákona zaradené medzi normatívne akty.

Zhodné výsledky úvah publikoval D. Lipšic v článku "Referendum o zmene Ústavy a priama voľba prezidenta", Justičná revue č. 2/1997, str. 31 a nasl. Opačný názor nachádzam

iba u P. Brňáka v krátkej reakcii na D. Lipšica "Niekoľko otáznikov k téme referendum a Ústava Slovenskej republiky", Justičná revue č. 2/1997, str. 39 - 40. Na jeho názory som obsahovo odpovedal v III. časti tohto stanoviska.

5. Plne som sa spravoval aj doterajšími stanoviskami Ústavného súdu Slovenskej republiky, z ktorých citujem:

V rozhodnutí č. II. ÚS 94/95 sa uvádza, že "referendum je v Ústave najvyššou predvídanou formou, v ktorej sa vôľa obyvateľstva stane všeobecne právne záväznou" (str. 21).

V náleze Ústavného súdu č. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996 Ústavný súd urobil tieto závery:

„Referendum je upravené v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy. Ústavný súd Slovenskej republiky to považuje za logicky i vecne správne, pretože ide vlastne o vykonávanie zákonodarnej moci priamo občanmi... Ústavodarný orgán upravil zákonodarnú moc v Slovenskej republike dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom" (str. 13).

"Základným východiskom riešenia tejto problematiky je čl. 2 ods. 1 Ústavy. Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov (poslancov) alebo priamo... 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... (To) im poskytuje možnosť realizovať primárnu neodvodенú moc aj v takých prípadoch, keď by parlament nepostupoval v zhode s predstavami občanov... Referendum je určitou "poistkou" občana voči parlamentu... aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť" (str. 14 - 15).

Cit. závery pléna Ústavného súdu považujem za záväzné nielen pre mňa, ale vzhľadom na princíp uvedený v § 6 zákona č. 38/1993 Z. z., aj pre senát Ústavného súdu.

6. Na základe dôkladného rozboru Ústavy SR, stanovísk právnej teórie i doterajšej judikatúry Ústavného súdu, považujem záver o prípustnosti referenda, ktorým sa prijíma ústavný alebo iný zákon, vrátane zmeny Ústavy uskutočnenej týmto spôsobom, za plne opodstatnený a jednoznačne správny.

Vzhľadom na uvedené žiadam, aby Ústavný súd Slovenskej republiky

1. o d m i e t o l návrh na podanie výkladu čl. 93 ods. 2 Ústavy SR, prípadne aby
2. neprijal výklad uvedený v návrhu na začatie konania, aby návrh vlády zamietol a
aby prijal v ý k l a d čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý uvádzam v I. časti
tohto môjho vyjadrenia.“

III.

Ústavný súd Slovenskej republiky doručil vláde Slovenskej republiky vyjadrenie prezidenta Slovenskej republiky s tým, aby sa k nemu vyjadrila. Keďže vláda v určenej lehote neprezentovala Ústavnému súdu Slovenskej republiky svoju ďalšiu argumentáciu, ústavný súd podľa § 48 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov po predbežnom prerokovaní návrhu na neverejnom zasadnutí 13. mája 1997 o návrhu rozhodol.

Podľa čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát...“ Podľa právneho názoru Ústavného súdu Slovenskej republiky: „Obsahom princípu právneho štátu je vytvorenie istoty, že na určitú právne relevantnú otázku sa pri opakovaní v rovnakých podmienkach dáva rovnaká odpoveď“ (PL. ÚS 16/95, s. 7).

Vláda Slovenskej republiky podala návrh na začatie konania podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky, v ktorom požiadala Ústavný súd Slovenskej republiky o podanie výkladu čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

Podľa čl. 128 ods. 1 ústavy: „Ústavný súd podáva výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná. Podmienky ustanoví zákon.“

Na základe splnomocnenia ústavy, podmienky za ktorých možno vec považovať za spornú, upravuje § 45 až 48 zákona č. 38/1993 Z. z. v znení zákona č. 293/1995 Z. z.

Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojich rozhodnutiach o výklade čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky vo veci I. ÚS 39/93, I. ÚS 129/93, I. ÚS 4/94, I. ÚS 5/94, I. ÚS 20/94, I. ÚS 58/94, I. ÚS 7/96, I. ÚS 61/96, I. ÚS 51/96 vyslovil právne názory relevantné pre vytvorenie istoty, že v rovnakých podmienkach sa dá rovnaká odpoveď na otázky súvisiace s konaním o návrhoch podľa čl. 128 ods. 1 ústavy.

Ústavný súd Slovenskej republiky v citovaných rozhodnutiach vyslovil nasledovné právne názory:

1. „Účelom konania o výklad ústavných zákonov podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je vyložiť sporné ustanovenie ústavného zákona jednoznačným spôsobom tak, aby k sporu, ktorý viedol k začatiu konania ústavného súdu už v budúcnosti nedochádzalo. Hoci jednou z podmienok konania ústavného súdu o podanie výkladu ústavného zákona je vznik konkrétneho sporu medzi konkrétnymi štátnymi orgánmi Slovenskej republiky a v konkrétnom čase, uznesenie ústavného súdu o výklade sporného ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky má účinky „erga omnes“ s trvalou platnosťou (až do obdobia neskoršej zmeny alebo zrušenia tohto ustanovenia ústavného zákona, ktorý bol predmetom výkladu ústavného súdu).“ (I. ÚS 61/96, s. 9)
2. „Jednou z podmienok konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, je existencia sporu (§ 45 zákona č. 38/1993 Z. z.).“ (I. ÚS 61/96, s. 5)
„Jednou zo základných podmienok prijatia návrhu na podanie výkladu ústavného zákona je preukázanie toho, že je vec sporná. Ako ústavný súd už predtým uviedol v prípadoch vedených pod sp. zn. I. ÚS 20/94 a I. ÚS 7/96: „Ústavný súd Slovenskej republiky je v konaní o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, viazaný návrhom oprávneného subjektu v rozsahu, v ktorom bolo preukázané, že vec je sporná.“ (I. ÚS 51/96, s. 3)
3. „Zákon č. 38/1993 Z. z. slovom „sporný“ označuje konanie o veciach, v ktorých došlo k sporu a kde proti sebe stoja dve strany - štátne orgány s rozdielnym názorom na interpretáciu ústavnej normy (§ 46 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z.).“ (I. ÚS 39/93, s. 7)
4. „Účelom výkladu ústavného zákona je skutočnosť, že sa navrhovateľ domáha správneho používania svojho subjektívneho práva, či subjektívnej povinnosti v tomto ústavnom zákone upravenom. Výklad o uplatňovanie práv iných subjektov, ako tých, ktorým sú práva, či povinnosti ústavným zákonom priznané, by odporovalo účelu podávania výkladu ústavných zákonov podľa článku 128 ods. 1 ústavy.“ (I. ÚS 129/93, s. 2).
5. „Pri výklade ústavných zákonov, ak je vec sporná, ústavný súd v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy rešpektuje ústavou a zákonmi vymedzené právomoci jednotlivých zložiek štátnej moci Slovenskej republiky. Výkladom ústavného zákona ústavný súd nemôže dospieť k stanoveniu (určeniu) takej právomoci jedného štátneho orgánu Slovenskej republiky, ktorá je už ústavou alebo iným všeobecne záväzným právnym predpisom zverená do právomoci iného štátneho orgánu Slovenskej republiky odlišného od toho, ústavná právomoc ktorého je predmetom konania ústavného súdu o výklad ústavných zákonov podľa čl. 128 ods. 1

ústavy. V prípadoch, keď právna úprava Slovenskej republiky zveruje určité právomoci konkrétne určeným štátnym orgánom, ktoré sú súčasne jediné oprávnené k ich výkonu, nepatrí už takáto právomoc žiadnemu ďalšiemu orgánu Slovenskej republiky, vrátane prezidenta Slovenskej republiky. Takýto právny stav nemôže meniť ani ústavný súd v konaní o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná.“ (I. ÚS 61/96, s. 18)

6. „Preukázaniu spornosti výkladu ústavného zákona v rámci predbežného prerokovania návrhu na podanie výkladu ústavného zákona predchádza určenie okruhu tých otázok, ktoré môžu byť predmetom konania o výklad ústavného zákona pred ústavným súdom... Po zistení a ustálení predmetu (okruhu) tých otázok, ktoré môžu byť predmetom konania pred ústavným súdom o výklad ústavného zákona (a v jeho rámci), ústavný súd skúma, či ohľadom ich výkladu došlo k sporu medzi účastníkmi konania o výklad ústavných zákonov, ak je vec sporná, pred ústavným súdom.“ (I. ÚS 61/96, s. 6)
7. „Pod zjavne neopodstatneným návrhom na podanie výkladu ústavného zákona, ak je vec sporná, je podľa názoru ústavného súdu potrebné rozumieť aj ten, ktorým sa žiada výklad takých ustanovení, ktoré nie sú predmetom ústavnej úpravy, hoci sú (môžu byť) predmetom zákonnej úpravy.“ (I. ÚS 61/96, s. 20)

Doterajšiu prax uplatňovania čl. 128 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky, možno zovšeobecniť tak, že ústavný súd o návrhu koná až vtedy, keď sa preukáže splnenie podmienok ustanovených ústavou na začatie takého konania.

Prvou podmienkou pre podanie takéhoto návrhu je vznik sporu medzi navrhovateľom a štátnym orgánom. Spor medzi navrhovateľom a subjektom rozdielnym od štátneho orgánu nemá povahu sporu podľa čl. 128 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky ani vtedy, ak jeho objektom je ústavou zaručené právo alebo povinnosť účastníka sporu. Druhou podmienkou je vznik sporu o právo alebo povinnosť, ktorú ústava priznáva stranám sporu. Spor podľa čl. 128 ods. 1 ústavy nemôže vzniknúť vtedy, ak jedna zo strán sporu nemá ústavou priznané právo alebo povinnosť. Spor podľa čl. 128 ods. 1 ústavy nemôže vzniknúť o zmenu ústavnej právomoci štátneho orgánu zúčastneného na spore. Spor podľa čl. 128 ods. 1 ústavy nemôže vzniknúť ani vtedy, ak spor medzi navrhovateľom a štátnym orgánom nastal o právo alebo povinnosť, ktorú upravuje zákon, ale neupravuje ju ústava.

Navrhovateľ predložil Ústavnému súdu Slovenskej republiky uznesenie vlády Slovenskej republiky č. 278 z 22. apríla 1997, v ktorom podľa bodu A.1 vláda konštatuje, že Ústavu Slovenskej republiky nemožno meniť referendum.

Uznesenie vlády sa neuverejňuje podľa zákona č. 1/1993 Z. z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky, preto nemá povahu všeobecne záväzného právneho predpisu. Uznesenie vlády je interným normatívnym pokynom, ktorým nemožno rozširovať právomoc štátneho orgánu nad rámec kompetencií určených ústavou. V spore o výklad ústavného zákona podľa čl. 128 ods. 1 ústavy uznesenie vlády č. 278 z 22. apríla 1997 má charakter dôkazu o tom, že vláda si čl. 93 ods. 2 vysvetlila inak ako vyhlasovateľ referenda. Toto uznesenie navrhovateľ odôvodnil tým, že vec sa stala spornou medzi prezidentom ako vyhlasovateľom referenda a vládou Slovenskej republiky ako organizátorom referenda po štátnej línii.

Prezident Slovenskej republiky namietol, že vláda Slovenskej republiky o ňom nesprávne tvrdila, že „formuloval štvrtú otázku“. V skutočnosti prezident štvrtú otázku neformuloval. Túto otázku formuloval petičný výbor a s touto formuláciou súhlasil viac ako relevantný počet občanov. Prezident republiky však bol formuláciou viazaný, nemohol sa od nej odchyliť a bol povinný formulovanú otázku plne rešpektovať.

Ústavný súd Slovenskej republiky toto tvrdenie odporcu neprijal. Postavenie účastníka konania pred ústavným súdom nevzniká tým, že štátny orgán sa označí za účastníka. Štátny orgán sa stane účastníkom konania v závislosti od svojho právneho postavenia ustanoveného právnym poriadkom.

Ustanovenia druhého oddielu piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky sa týkajú referenda, ktoré sa vykonáva zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 269/1995 Z. z. Niektoré ustanovenia zákona č. 269/1995 Z. z. stratili platnosť na základe rozhodnutia ústavného súdu (PL. ÚS 42/95).

Podľa § 1c) ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z.: „Prezident republiky preskúma, či petícia svojím obsahom zodpovedá ústave a osobitnému zákonu a či má predpísané náležitosti.“

Podľa § 1c) ods. 2 zákona č. 158/1994 Z. z.: „Ak podmienky uvedené v odseku 1 neboli splnené, prezident republiky vyhlásenie referenda odmietne. O svojom rozhodnutí informuje zástupcu petičného výboru.“

Právne postavenie vyhlasovateľa referenda je ústavou a zákonom upravené tak, že sa môže stať účastníkom sporu o výklad čl. 93 ods. 2 ústavy.

Vláda je uvedená medzi subjektami, ktoré sú oprávnené podať návrh aj vo veci výkladu ústavných zákonov (§ 46 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. v znení zákona č. 293/1995 Z. z.), ale v konkrétnom prípade nemá postavenie účastníka konania.

Podmienkou konania podľa čl. 128 ods. 1 ústavy je faktický vznik sporu. Právne účinky podľa čl. 128 ods. 1 ústavy sa však nespájajú s akýmkoľvek sporom o výklad ústavy, ale len s ústavne relevantným sporom.

Podľa čl. 130 ods. 1: „Ústavný súd začne konanie, ak podá návrh

- a) najmenej pätina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky,
- b) prezident Slovenskej republiky,
- c) vláda Slovenskej republiky,
- d) súd,
- e) generálny prokurátor,
- f) každý, o ktorého práve sa má konať v prípadoch ustanovených v čl. 127.“

Jednotlivé ustanovenia ústavy nemožno vytŕhať z kontextu ústavy, ale treba ich vysvetľovať v súvislosti, vo vzájomných väzbách všetkých noriem ústavy, ktoré navzájom nadväzujú. Aj výklad čl. 130 ods. 1 písm. a) až e) možno tvoriť len s prihliadnutím na vzájomné väzby noriem čl. 130 ods. 1 s inými normami ústavy. Postavenie aj iných subjektov, napr. súd pri predkladaní návrhu na ústavný súd podľa čl. 130 ods. 1 písm. d) je totožné s postavením vlády podľa čl. 130 ods. 1 písm. c) ústavy. Ústava obsahuje ustanovenia, ktoré majú povahu *lex specialis* (čl. 144 ods. 3) s účelom obmedziť ústavou zaručené právo podať návrh na začatie konania pred ústavným súdom. Povahu *lex specialis* nemá len čl. 144 ods. 3, ale aj čl. 128 ods. 1 ústavy, ktorým sa vymedzujú hranice práva všetkých štátnych orgánov oprávnených podať návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) až e) pre tie typy konania, v ktorých sa podľa čl. 128 ods. 1 ústavy má podať výklad ústavného zákona z dôvodu, že vec je sporná.

Ústavne relevantný spor o výklad ústavy podľa čl. 128 ods. 1 ústavy nemôže vzniknúť medzi každým subjektom oprávneným podať návrh podľa čl. 130 ods. 1 písm. a). Ústavne relevantný spor o výklad ústavy je spor o práva alebo povinnosti medzi štátnymi orgánmi, ktorým ústava také právo alebo povinnosť ustanovuje. Podľa navrhovateľa je táto podmienka splnená tým, že prezident Slovenskej republiky je vyhlasovateľom referenda a vláda Slovenskej republiky je organizátorom referenda po štátnej línii. Ako predmet sporu navrhovateľ označil čl. 93 ods. 2 ústavy, podľa ktorého: „Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu.“

Ústavné postavenie vlády vo vzťahu k referendu určuje len čl. 96 ods. 1, podľa ktorého: „Návrh na prijatie uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení referenda môžu podávať poslanci Národnej rady Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky.“ Vláda podľa čl. 96 ods. 1 môže podať návrh Národnej rade Slovenskej republiky, aby prijala uznesenie o vyhlásení referenda.

„Pre organizáciu referenda a zisťovanie jeho výsledkov sa vytvárajú orgány pre referendum (ďalej len „komisie“), ktorými sú: a) Ústredná komisia pre referendum Slovenskej republiky, b) okresné komisie pre referendum pre každý okres na konanie referenda, c) okrskové komisie pre referendum pre každý okrsk.“ (§ 11 ods. 1 zákona č. 564/1992 Zb.). Podľa § 12 ods. 1 zákona č. 564/1992 Zb.: „Každá politická strana, politické hnutie, ktoré sú zastúpené v Národnej rade Slovenskej republiky, určia v lehote ustanovenej v oznámení o vyhlásení referenda jedného člena ústrednej komisie a jedného náhradníka a oznámia ich mená a priezviská ministrom vnútra Slovenskej republiky.“

Štátne orgány sa podieľajú na zabezpečení taxatívne určených úloh vyhláseného referenda.

Podľa § 15 ods. 3 zákona č. 564/1992 Zb.: „Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky zabezpečí, aby sa hlasovacie lístky vytlačili a v potrebnom množstve doručili obci.“

Podľa § 30 ods. 1 zákona č. 564/1992 Zb.: „Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky

- a) vyhotoví vzory tlačív na hlasovanie a zabezpečí ich vytlačenie,
- b) usmerňuje 1. vytváranie okrskov na hlasovanie,
2. zostavovanie a vedenie zoznamov,
3. vystavovanie hlasovacích preukazov,
4. zabezpečovanie a vybavovanie miestností na hlasovanie,

5. úschovu hlasovacích lístkov a iných dokladov o hlasovaní.“

Ďalším štátnym orgánom, ktorý má právomoc podieľať sa na zabezpečení vyhláseného referenda v zákonom ustanovenom rozsahu je Slovenský štatistický úrad, ktorý podľa § 30 ods. 2 zákona č. 564/1992 Zb. „vydá metodiku spracovania výsledkov hlasovania“.

Zákon o spôsobe vykonávania referenda presne určil štátnym orgánom povinnosti vykonať činnosti potrebné na zabezpečenie referenda. Podľa platnej právnej úpravy vyhlásené referendum nemôže byť predmetom ústavne relevantného sporu podľa čl. 128 ods. 1 ústavy.

Vláda Slovenskej republiky nemá ústavou ani zákonom ustanovené povinnosti na zabezpečenie vyhláseného referenda. Navrhovateľ preto nemôže byť účastníkom sporu o výklad ústavného zákona v zmysle čl. 128 ods. 1 ústavy, pretože nemá ústavnú právomoc vzťahujúcu sa k čl. 93 ods. 2 a čl. 95 ústavy.

Ústavný súd Slovenskej republiky vedený týmito právnymi úvahami vyslovil právny záver, že vláda Slovenskej republiky nie je oprávneným subjektom podať návrh na ústavný súd o výklad čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keďže mu z ústavy nevyplývajú žiadne oprávnenia takýto návrh podať.

Podľa § 25 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. ústavný súd návrh vlády Slovenskej republiky predbežne na neverejnom zasadnutí bez ústneho konania prejednal a keďže zistil, že návrh podala vláda ako zjavne neoprávnený subjekt, návrh v zmysle § 25 ods. 2 citovaného zákona odmietol.

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

V Košiciach 13. mája 1997