

Č. 5

Právo prezidenta Slovenskej republiky vyhlásiť podľa čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky referendum na základe petície občanov je spojené s jeho ústavným právom preskúmať aj ústavnosť a zákonnosť takejto petície.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996, zverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 57, pod číslom 153/1996)

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne na verejnom zasadnutí 2. mája 1996 prerokoval návrh prezidenta Slovenskej republiky, zastúpeného JUDr. I. T., riaditeľom legislatívneho odboru Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, proti Národnej rade Slovenskej republiky, zastúpenej poslancom JUDr. D. M., o vyslovenie nesúladu čl. I bodu 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 269/1995 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. 158/1994 Z. z., t. j. nového znenia § 1 ods. 3 druhej vety, s čl. 27 ods. 1 a čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky, nesúladu čl. I bodu 2 tohto zákona, t. j. nového znenia § 1a ods. 1 prvej vety, s čl. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 52 ods. 1, čl. 95 a čl. 98 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a nesúladu čl. I bodu 3 tohto zákona, t. j. nového znenia § 1c, s čl. 1, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 86 písm. d), čl. 95 a 96, čl. 101 ods. 1, čl. 102 písm. m) a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie čl. I bodu 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 269/1995 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. 158/1994 Z. z., t. j. nové znenie § 1 ods. 3 druhej vety, **n i e j e v súlade s ustanovením čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky.**

2. Ustanovenie čl. I bodu 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 269/1995 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. 158/1994 Z. z., t. j. nové znenie § 1c, **n i e j e v súlade s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 1, 2 a čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky.**

3. Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovuje.

O d ô v o d n e n i e :

Dňa 15. decembra 1995 Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len "ústavný súd") dostal od prezidenta Slovenskej republiky, zastúpeného JUDr. I. T., riaditeľom legislatívneho odboru Kancelárie prezidenta Slovenskej republiky, návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len "ústavy") a podľa § 37 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov (ďalej len "zákon č. 38/1993 Z. z.").

Prezident Slovenskej republiky v návrhu uvádza, že "zákon Národnej rady Slovenskej republiky z 13. novembra 1995 - novela zákona o spôsobe vykonania referenda (zákon č. 564/1992 Zb. v znení zákona č. 158/1994 Z. z.) v bode 1, t. j. v § 1 ods. 3 ustanovil, že s petíciou, ktorou občania žiadajú vyhlásenie referenda, sa títo občania neobracajú na prezidenta republiky ako dosiaľ, ale odovzdávajú ju predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky.

V bode 2, t. j. v novom znení § 1a ods. 1 prvej vety, novela upustila od požiadavky, aby na petícii bolo uvedené rodné číslo občana.

Citovaná novela v bode 3, t. j. v novom znení § 1c, dáva právo preskúmať súlad petície s ústavou a so zákonom o petičnom práve už nie prezidentovi republiky, ale národnej rade; táto určí štátny orgán alebo inštitúciu, ktorá preskúma náležitosti petície. Stanovisko oznámi národná rada prezidentovi Slovenskej republiky a po stanovisku, že podmienky sú splnené, prezident republiky referendum vyhlási. V opačnom prípade, t. j. ak podľa stanoviska podmienky nie sú splnené, prezident Slovenskej republiky referendum nevyhlási. Podľa dôvodovej správy k návrhu zákona, ktorý predložila skupina poslancov, prezident Slovenskej republiky pri vyhlasovaní referenda je viazaný výsledným stanoviskom Národnej rady Slovenskej republiky."

Navrhovateľ ďalej tvrdí, že "zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 269/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda (ďalej len "zákon č. 269/1995 Z. z. a 564/1992 Zb.") v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda (ďalej len "zákon č. 158/1994 Z. z.") nie je v súlade s ústavou a

osobitne s jej čl. 1, čl. 2 ods. 1, 2, čl. 27 ods. 1, čl. 52 ods. 1, čl. 86 písm. d), čl. 95, 96, čl. 98 ods. 1, čl. 101 ods. 1, čl. 102 písm. m) a čl. 152 ods. 4 ústavy".

Prezident Slovenskej republiky navrhol, aby ústavný súd vyniesol nález v tomto znení:

"Ustanovenie bodu 1 zákona č. 269/1995 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. 158/1994 Z. z., t. j. nové znenie § 1 ods. 3 druhej vety zákona, nie je v súlade s ustanoveniami čl. 27 ods. 1 a čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie bodu 2 citovanej novely zákona, t. j. nové znenie § 1a ods. 1 prvej vety, nie je v súlade s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 52 ods. 1, čl. 95 a čl. 98 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

Ustanovenie bodu 3 citovanej novely zákona, t. j. nové znenie § 1c, nie je v súlade s ustanoveniami čl. 1, čl. 2 ods. 1, 2, čl. 86 písm. d), čl. 95, 96, čl. 101 ods. 1, čl. 102 písm. m) a čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky."

Navrhovateľ svoj návrh odôvodnil tým, že "podľa čl. 27 ods. 1 ústavy občania majú právo obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločenského záujmu na štátne orgány. Avšak nie každý štátny orgán je oprávnený vec, ktorej sa petícia týka, vyriešiť. Preto podľa § 5 ods. 2 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve je petíciu povinný prijať každý štátny orgán, ktorému sa petícia adresuje, ale ak vec nepatrí do jeho pôsobnosti, je povinný petíciu do 5 dní postúpiť príslušnému štátnemu orgánu. Takým orgánom v prípade petície, požadujúcej vyhlásenie referenda, je podľa čl. 95 ústavy prezident republiky.

Doplnenie zákona o spôsobe vykonania referenda (§ 1a ods. 1) o požiadavke rodného čísla (zákon č. 158/1994 Z. z.), bola reakciou na skúsenosti s jedinou dosiaľ predloženou petíciou, požadujúcou vyhlásenie referenda, z 2. marca 1994. Keďže petíciu môže podpísať len občan Slovenskej republiky (čl. 98 ods. 1 ústavy), jediným prostriedkom na zisťovanie, či petíciu podpísal občan Slovenskej republiky a údaj o veku, bolo doteraz rodné číslo. Podľa navrhovateľa "údaj" o rodnom čísle umožňuje zistiť, či pri viacerých podpisoch osôb toho istého mena a bydliska ide o rôzne osoby alebo či sa ten istý občan podpísal viackrát. ... rovnako umožňuje zistiť, či osoba uvedeného mena existuje.

Vypustenie požiadavky rodného čísla je v rozpore s princípom právnej istoty, ako jedným zo základných prvkov právneho štátu (čl. 1 ústavy) a z vyššie uvedených dôvodov aj v rozpore s čl. 2 ods. 1, čl. 52 ods. 1, čl. 95 a čl. 98 ods. 1 ústavy."

Navrhovateľ ďalej poukazuje na práva a povinnosti prezidenta pri vyhlasovaní referenda, ktoré nemožno oddeľovať. Tvrdí, že "iba novela ústavy, resp. ústavný zákon a nie "obyčajný" zákon môže určovať prezidentovi republiky povinnosti, ktoré podľa ústavy nemá. Iba novela ústavy (ústavný zákon) môže meniť vzťahy medzi hlavou štátu a národnou radou. Z nijakého ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky však nemožno vyvodit' viazanosť prezidenta republiky stanoviskom národnej rady k petícii občanov, požadujúcich referendum... V demokratickom a právnom štáte (čl. 1 ústavy) môžu štátne orgány konať iba na základe ústavy a aj zákony, ktoré upravujú konkrétne právomoci štátnych orgánov a ich vzájomné vzťahy, musia byť v súlade s ústavou a v jej medziach (čl. 2 ods. 2, čl. 152 ods. 4 ústavy).

Tým, že splnenie podmienok, ustanovených pre petíciu za vyhlásenie referenda posudzuje prezident republiky, nie je dotknuté postavenie národnej rady vo veciach referenda. Podľa čl. 86 písm. d), čl. 95 a 96 ústavy môže Národná rada Slovenskej republiky uznesením navrhnúť vyhlásenie referenda, a ak taký návrh neodporuje ústave (a to čl. 93 ods. 3, príp. čl. 72 ústavy), je prezident republiky povinný referendum vyhlásiť. Národná rada Slovenskej republiky má teda všetky právomoci i bez toho, aby ona tvorila medzičlánok medzi občanmi a hlavou štátu. Naopak, zmena doterajších vzťahov a zásah do pôsobnosti prezidenta republiky sú porušením princípov právneho štátu (čl. 1 ústavy), viazanosti zákonodarcu ústavou, jej rámcom a jej princípmi (čl. 2 ods. 2) i nerešpektovaním pôsobnosti, vymedzených v čl. 86 písm. d), čl. 95, 96, 101 ods. 1 a v čl. 102 písm. m) ústavy. Mimoriadne vážna je skutočnosť, že záväzným posudzovaním petície občanov by národná rada mohla zbaviť občanov ich práva rozhodnúť o určitých otázkach referendum. Skúsenosti z iných krajín ukazujú, že referendum sa spravidla rozhoduje o okruhu vecí patriacich do pôsobnosti parlamentu, prípadne o veciach patriacich vláde ... Občania požadujú referendum vtedy, keď o takej veci parlamentná väčšina nechce rozhodnúť alebo keď rozhodla negatívne. V tomto zmysle je referendum "poistkou", ktorú si ponecháva nositeľ originálnej moci - občan - voči nositeľom odvodenej moci - parlamentu a jeho poslancom".

Plénum Ústavného súdu Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 19. decembra 1995 predbežne prerokovalo návrh prezidenta Slovenskej republiky podľa § 25 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. a keďže návrh spĺňal zákonné podmienky (§ 20 a § 37 ods. 2 citovaného zákona) a podal ho oprávnený subjekt (čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy) a uznesením ho prijalo na ďalšie konanie.

Predseda Národnej rady Slovenskej republiky v písomnom vyjadrení z 13. februára 1996 pod zn. č. 1738/95-sekr. k návrhu prezidenta republiky uviedol, že Národná rada Slovenskej republiky trvá na ústnom pojednávaní a že meno svojho zástupcu oznámi ústavnému súdu dodatočne. K obsahu návrhu sa však nevyjadril. Meno zástupcu - JUDr. D. M. - predseda Národnej rady Slovenskej republiky oznámil ústavnému súdu písomne 30. apríla 1996.

Ústavný súd Slovenskej republiky si od Národnej rady Slovenskej republiky vyžiadal stenografický záznam zo schôdze, na ktorej sa prerokoval návrh zákona č. 269/1995 Z. z. spolu s dôvodovou správou k tomuto zákonu. V dôvodovej správe sa uvádza, že "oproti doterajšiemu právnenému stavu sa v § 1 ods. 3 ustanovuje nová povinnosť petičného výboru odovzdať petíciu predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý je povinný o prijatí petície a jej obsahu bezodkladne informovať prezidenta Slovenskej republiky. V § 1 ods. 1 sa navrhuje vypustiť údaj o rodnom čísle a to z toho dôvodu, že základná zákonná úprava petičného práva (zákon č. 85/1990 Zb.) uvedenie rodného čísla pri ostatných petíciách nevyžaduje ... Navrhovanou novelou zákona sa má tiež umožniť Národnej rade Slovenskej republiky, aby mohla sama posúdiť ústavnosť a zákonnosť petície a zároveň dať posúdiť odbornej inštitúcii, či má petícia všetky predpísané náležitosti podľa § 1a tohto zákona. Prezident Slovenskej republiky pri vyhlasovaní referenda je viazaný výsledným stanoviskom Národnej rady Slovenskej republiky".

Na ústnom pojednávaní zástupca navrhovateľa JUDr. I. T. zopakoval podstatnú časť návrhu a reagoval na vyjadrenie zástupcu odporcu - Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len "odporca"), ktorý uviedol, že Národná rada Slovenskej republiky poverí nezávislý orgán alebo inštitúciu oprávnením preskúmať všetky náležitosti petície a opísal aj koordináciu postupu rôznych orgánov v spojitosti s prijímaním a vyhlasovaním referenda na základe petície občanov. Zástupca navrhovateľa na toto vyjadrenie reagoval slovami, "že nezávislým orgánom je súd" a ďalej dodal, "že keď je koordinácia, potom prezident rozhoduje sám a je to naozaj koordinácia postupu alebo je to viazanosť. Ide o príkaz, o rozhodnutie, ktoré prezident len formálne vykoná".

Zástupca odporcu sa k návrhu vyjadril, že "článok 95 ústavy je konkrétnou realizáciou čl. 2 ústavy, kde je uvedené, že všetka štátna moc pochádza od občana a práve on je ten, kto rozhoduje, či bude táto moc realizovaná priamo alebo prostredníctvom svojich zástupcov". Ďalej uviedol, "že tieto ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky sú výrazom demokratizmu nášho štátneho a politického systému, preto nie je možné, aby sa v procese normotvorby tieto princípy nejakým spôsobom modifikovali. K tejto modifikácii práve došlo v tom období, keď sa prijala novela

zákona 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda, a to práve novelou č. 158 z 8. júna 1994. Touto novelou sa v podstate sťažila celá realizácia tohto práva uplatniť prostredníctvom petície referendum, a teda takýmto spôsobom priamo rozhodovať o najdôležitejších otázkach výkonu štátnej moci". Dodal, "že podstatne dokonalejšie forma realizácie tohto priameho výkonu štátnej moci uplatnením petičného práva je práve odzrkadlená v tejto poslednej právnej úprave ... nakoľko práve táto právna úprava vyžaduje koordináciu viacerých subjektov ... Prvým z týchto atribútov by bol samotný predseda národnej rady, ktorému sa petícia odovzdá a ktorý musí bezodkladne informovať prezidenta o dátume jej doručenia a o jej obsahu. Druhým, vlastne nejakým koordinujúcim faktorom, je tu národná rada ako celok, ktorá v podstate má za povinnosť odkontrolovať súlad s ústavou a súlad s inými zákonnými ustanoveniami. Ďalej je tu nezávislý orgán, ktorý národná rada takýmto spôsobom musí poveriť, ide buď o štátny orgán alebo inú inštitúciu, ktorá je oprávnená preskúmať všetky ostatné náležitosti tejto petície a v neposlednom rade je to prirodzene aj vyžadovaná koordinácia prezidenta republiky, ktorý vlastne musí toto referendum vyhlásiť. Tým napĺňa článok 95 ústavy. Je to podstatne dokonalejšia forma ako bola forma v predošlej právnej úprave, kde všetky tieto právomoci boli zverené výhradne iba a len do rúk prezidenta. Vzhľadom na tieto skutočnosti navrhuje, aby ústavný súd návrh navrhovateľa zamietol. Čo sa týka sťaženia ohľadne uvedenia alebo neuvedenia rodného čísla, myslí si, že táto novela zjednodušila celé toto konanie tým, že práve uvedenie rodného čísla nie je podmienkou, je to určitá výhoda, prirodzene môže byť nejako vyvažovaná aj nevýhodou v prípade dokazovania pravdivosti alebo nepravdivosti skutočností uvedených na petičných listinách, kde si myslí, že prirodzene bude potom väčšia obtiažnosť získavania informácií pri verifikácii týchto údajov, ale to je podstatne menšia nevýhoda, ako výhodou je zjednodušenie celého tohto konania. Uvedenie rodného čísla na petičnej listine nie je garanciou pri verifikovaní, či ide o úplné, neúplné alebo či ide o skutočné údaje na týchto petičných hárkoch".

Povinnosťou ústavného súdu je konať a rozhodnúť o petite návrhu prezidenta republiky, t. j. o tom, či zákonom č. 269/1995 Z. z. bol narušený princíp del'by moci tým, že došlo k odňatiu právomoci prezidenta republiky vo veci prijímania petície občanov za vyhlásenie referenda a vo veci vyhlásenia referenda a zodpovedanie nasledujúcich troch otázok, ktoré vyplývajú z návrhu prezidenta Slovenskej republiky:

1. Či zákon č. 269/1995 Z. z., ktorý splnomocňuje predsedu Národnej rady Slovenskej republiky prijať petíciu od občanov, ktorou žiadajú vyhlásiť referendum prostredníctvom petičného výboru a pri čom predseda národnej rady je povinný informovať prezidenta republiky o dni podania petície a jej obsahu, je v nesúlade s čl. 27 ods. 1 a čl. 95 ústavy.

2. Či je citovaný zákon v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 52 ods. 1, čl. 95 a čl. 98 ods. 1 ústavy, ak petícia za vyhlásenie referenda, na rozdiel od úpravy podľa zákona č. 158/1994 Z. z., už nemusí obsahovať rodné číslo občana, ktorý sa podpísal na petičnom hárku.

3. Či odňatie právomoci prezidentovi Slovenskej republiky preskúmať obsah petície za vyhlásenie referenda a zverenie tejto právomoci Národnej rade Slovenskej republiky a prezident Slovenskej republiky by bol povinný vyhlásiť referendum na základe stanoviska Národnej rady Slovenskej republiky konštatujúceho, že boli splnené všetky podmienky na vyhlásenie referenda, je v súlade s čl. 1, čl. 2 ods. 1 a 2, čl. 86 písm. d), čl. 95, 96, čl. 101 ods. 1, čl. 102 písm. m) a čl. 152 ods. 4 ústavy.

Ústava Slovenskej republiky referendum upravuje v čl. 93 až 99. Podľa čl. 93 ods. 1 ústavy referendum sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku. Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu (čl. 93 ods. 2 ústavy). Ide o formu priameho rozhodovania občanov o záležitostiach štátu. Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet (čl. 93 ods. 3 ústavy). Z tohto možno jednoznačne vyvodiť, že referendum sa rozhoduje o zásadných otázkach štátu alebo postavenia občanov. Preto podľa čl. 94 ústavy má každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, aj právo zúčastniť sa na referende. Tým sa potvrdzuje postavenie občana ako zdroja štátnej moci (čl. 2 ods. 1, čl. 52 ods. 1 ústavy). Ústava teda rozoznáva dvojaký druh referenda, obligatórny (čl. 93 ods. 1 ústavy) a fakultatívny (čl. 93 ods. 2 ústavy) za podmienok ustanovených v čl. 95, pričom v čl. 93 ods. 3 ústavy sa ustanovuje okruh vecí, ktoré nemôžu byť predmetom referenda.

Jedným zo základných práv občanov, ktoré boli pojaté do nášho právneho poriadku, je petičné právo. Prijatím zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve vytvoril zákonodarca legislatívny priestor na jeho praktickú realizáciu. Východiskom pre právnu charakteristiku petičného práva je dikcia článku 27 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V ňom je obsiahnuté ústavné právo každého, aby sa buď sám alebo s inými obracal vo veciach verejného záujmu alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. Každému sa teda zaručuje nerušený výkon petičného práva s prihliadnutím aj na čl. 2 ods. 3 ústavy pod podmienkou, že sa neprekračujú medze určené v čl. 27 ods. 2 a 3 ústavy. Na tomto základe, ak sa pod petíciu podpíše a tým aj požiada o vyhlásenie referenda 350 000 občanov (po splnení aj

obsahových náležitostí), prezident Slovenskej republiky vyhlási referendum do 30 dní od prijatia petície.

Národná rada Slovenskej republiky zákonom č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda, odvolávajúc sa na čl. 93 až 99 ústavy, upravila kompetencie orgánov v súvislosti s vyhlásením referenda takto:

"Návrh na vyhlásenie referenda predloží predseda Národnej rady Slovenskej republiky prezidentovi Slovenskej republiky do piatich dní od prijatia uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o jeho uskutočnení (§ 1 ods. 2 cit. zákona). Ak sa má referendum vyhlásiť na základe petície, postupuje sa pri výkone petičného práva podľa osobitného zákona (zákon č. 85/1990 Zb.). S petíciou, ktorá žiada vyhlásenie referenda, sa občania obracajú na prezidenta Slovenskej republiky (§ 1 ods. 3 cit. zákona)."

Zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z. sa menil a dopĺňal zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda. V § 1 ods. 3 prvá veta znie: "Ak sa má referendum vyhlásiť na základe petície, postupuje sa pri výkone petičného práva podľa tohto zákona a podľa osobitného zákona" (zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve).

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z. za § 1 vložil nové ustanovenia § 1a až 1c, ktoré znejú: "Petícia za vyhlásenie referenda (ďalej len "petícia") musí byť písomná a musí byť pod ňou uvedené meno, priezvisko, rodné číslo a bydlisko toho, kto ju podpisuje... (§ 1a ods. 1). Prezident republiky preskúma, či petícia svojím obsahom zodpovedá ústave (čl. 93) a osobitnému zákonu (§ 1 ods. 4 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve) a či má predpísané náležitosti (§ 1c ods. 1). Ak podmienky uvedené v odseku 1 neboli splnené, prezident republiky vyhlásenie referenda odmietne ... (§ 1c ods. 2)."

Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 269/1995 Z. z., ktorý skúmal ústavný súd, menil a dopĺňal zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z.

Podľa § 1 ods. 3 druhá veta citovanej novely, petíciu, ktorá žiada vyhlásenie referenda, odovzdajú občania prostredníctvom petičného výboru predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý je povinný bezodkladne informovať prezidenta Slovenskej republiky o prijatí petície, o dni jej podania a jej obsahu.

Národná rada Slovenskej republiky podľa § 1c cit. zákona preskúma, či petícia svojím obsahom zodpovedá ústave a osobitnému zákonu. Určí príslušný štátny orgán alebo inú inštitúciu, ktorá preskúma, či petícia má všetky predpísané náležitosti. Tento orgán je povinný oznámiť svoje stanovisko o počte platných podpisov Národnej rade Slovenskej republiky do 15 dní odo dňa, keď ho Národná rada Slovenskej republiky požiadala o preskúmanie petície.

Národná rada Slovenskej republiky tiež oznámi svoje stanovisko prezidentovi Slovenskej republiky do 20 dní odo dňa prijatia oznámenia o podaní petície.

Prezident Slovenskej republiky vyhlási referendum až po predložení stanoviska Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré by malo obsahovať konštatovanie, že všetky podmienky na vyhlásenie referenda boli splnené. V opačnom prípade prezident Slovenskej republiky referendum nevyhlási. O tom informuje zástupcu petičného výboru.

Podľa nálezov ústavného súdu PL. ÚS 16/95 vo veci del'by moci, v právnom štáte kompetencie, práva a povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb, vytvárajú nevyhnutný predpoklad pre ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém del'by moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z toho vyplýva, že žiadna z týchto mocí sa nemôže voľne presúvať medzi orgánmi štátu.

Štátne orgány môžu podľa čl. 2 ods. 2 ústavy konať iba na základe ústavy, v jej medziach, v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Do pôsobnosti Národnej rady Slovenskej republiky, ako predstaviteľky zákonodarnej moci, patrí okrem iného aj uznášať sa o návrhu na vyhlásenie referenda.

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. Inak občania, nositelia originálnej štátnej moci, ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov. A keďže právo zúčastniť sa na referende má každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, ústavný súd dospel k právnomu názoru, že petíciu občanov, ktorá žiada vyhlásenie referenda, odovzdáva petičný výbor priamo prezidentovi republiky. Návrhy prijaté v referende vyhlasuje Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon. Výsledok referenda možno zmeniť alebo zrušiť len ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. Národná rada v zákonodarnom

proces realizuje delegovanú právomoc. Naproti tomu občania svoju originálnu právomoc môžu realizovať podľa ústavy tak, že o vyhlásenie referenda požiada na základe petície aspoň 350 000 občanov. Z uvedeného vyplýva, že ústavodarný orgán upravil zákonodarnú moc v Slovenskej republike dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom. Z toho ústavný súd vyvodzuje záver, že ústava nezverila preskúmanie podmienok významných za vyhlásenie referenda na základe petície občanov Národnej rade Slovenskej republiky, ale prezidentovi Slovenskej republiky. Znenie čl. 95 ústavy o tom, že "referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov ..." podľa názoru ústavného súdu nemožno vykladať tak, že petícia adresovaná prezidentovi Slovenskej republiky by mala prechádzať medzičlánkom, ktorý podľa zákona predstavuje Národná rada Slovenskej republiky. Ak by Národná rada Slovenskej republiky mala ústavnú možnosť vstupovať do aktu vyhlásenia referenda na základe petície občanov, bolo by to upravené v ústave. Článok 96 ods. 1 ústavy upravuje postup predkladania návrhu na prijatie uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení referenda poslancami Národnej rady Slovenskej republiky alebo vládou Slovenskej republiky. Nie je tu pojatý spôsob podávania návrhu občanmi. Ústavný súd k tejto časti návrhu vyslovuje názor, že Národná rada Slovenskej republiky sa podľa čl. 86 písm. d), čl. 95 a 96 ústavy môže sama uznieť o návrhu na vyhlásenie referenda a nemusí tak konať podľa nového znenia § 1 ods. 3 druhej vety zákona č. 269/1995 Z. z.

Ústavný súd sa zaoberal aj právomocou prezidenta Slovenskej republiky, ktorá mu vyplýva z čl. 95 ústavy. Ústavný súd je toho názoru, 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. Článok 95 v spojitosti s čl. 102 písm. m) ústavy zaväzuje prezidenta, aby vyhlásil referendum do 30 dní od prijatia petície občanov alebo od prijatia uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky. Iný výklad, v zmysle ktorého Národná rada Slovenskej republiky toto môže zmeniť zákonom, by nebol v súlade nielen so základnými výkladovými pravidlami, ale ani s požadovanou neustrannosťou pri posudzovaní obsahu petície, ktorej zárukou je, aby jej obsahové i formálne náležitosti vyhodnocoval orgán, ktorý má právo i povinnosť referendum vyhlásiť.

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. To naznačuje, že 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, nezávisle na parlamente. Právo

občanov podať petíciu za vyhlásenie referenda im poskytuje možnosť realizovať primárnu, neodvedenú moc aj v takých prípadoch, keď by parlament nepostupoval v zhode s predstavami občanov. To jest, ak by o niektorých dôležitých otázkach nechcel alebo nedokázal rozhodnúť. V teoretickej polohe je referendum určitou "poistkou" občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach nechal "poradiť" od občanov alebo aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť.

Občania majú právo obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány. Nie každý štátny orgán má právomoc vec, ktorej sa petícia týka, vyriešiť. Preto podľa § 5 ods. 2 zákona č. 85/1990 Zb. o petičnom práve petíciu je povinný prijať každý štátny orgán, ktorému je adresovaná. Ak však tento orgán zistí, že vec nepatrí do jeho pôsobnosti, petíciu do 5 dní postúpi príslušnému štátnemu orgánu. Príslušným orgánom na prijatie petície občanov za vyhlásenie referenda je podľa čl. 95 ústavy prezident republiky. Pre naplnenie petičného práva zákon zaväzuje príslušný štátny orgán (v danom prípade prezidenta republiky), aby petíciu prijal a v určenom termíne písomne odpovedal tomu, kto ju podal alebo tomu, kto zastupuje členov petičného výboru. Ústavný súd je toho názoru, že prezident republiky, ako orgán výkonnej štátnej moci, ktorý petíciu prijal, je povinný posúdiť aj jej obsah a formu.

Z toho vychádza ďalší záver, t. j. že výlučne prezident Slovenskej republiky má právo vyhlásiť referendum a že toto právo nie je možné chápať len ako formálnu záležitosť. Nakoľko novela zákona o spôsobe vykonania referenda upravuje v § 1 ods. 3 druhej vete postup, akým sa petícia občanov, ktorá žiada vyhlásenie referenda, dostáva k prezidentovi a nie priamym postúpením petície prezidentovi, toto ustanovenie nie je v súlade s čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky.

Tým, že podľa čl. I bodu 1, t. j. nového znenia § 1 ods. 3 druhej vety, zákona č. 269/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/1992 Zb. v znení zákona č. 158/1994 Z. z., bol za prijímateľa petície od občanov za vyhlásenie referenda určený predseda Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý je povinný bezodkladne informovať prezidenta Slovenskej republiky o prijatí petície, o dni jej podania a jej obsahu, neodníma sa občanom petičné právo obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami, tak ako to upravuje čl. 27 ods. 1 ústavy. Petícia od občanov, či už prichádza k prezidentovi priamo od petičného výboru alebo prostredníctvom Národnej rady Slovenskej republiky, nemôže mať vplyv na rozhodnutie o vyhlásení referenda, ak táto spĺňa

formálne i obsahové náležitosti. Preto nemožno označiť ustanovenie § 1 ods. 3 druhej vety posudzovanej novely za nesúladne s čl. 27 ods. 1 ústavy.

Ustanovenie čl. I bodu 2, t. j. nové znenie § 1a ods. 1 prvej vety citovaného zákona upustilo od požiadavky, aby sa pod petíciu za vyhlásenie referenda uvádzalo aj rodné číslo občana, ktorý ju podpísal. Pod petíciu, ktorej predmetom sú dôležité otázky verejného záujmu, sa nemôže podpísať "každý", ale iba občan Slovenskej republiky. Podľa názoru navrhovateľa rodné číslo treba považovať za jediný prostriedok na zistenie, či petíciu podpísal občan Slovenskej republiky, ktorý je oprávneným voličom. Navrhovateľ vypustenie požiadavky uvádzať u signatára petície rodné číslo považuje za rozporné s čl. 1 ústavy. Podľa jeho názoru bola tým narušená právna istota ako základný prvok právneho štátu. Súčasne to považuje aj za rozpor s ustanovením čl. 2 ods. 1, čl. 52 ods. 1, čl. 95 a čl. 98 ods. 1 ústavy.

Petičné právo, ako základné právo zahrnuté do politických práv, predstavuje jednu z foriem priamej demokracie. Je to súčasť princípu suverenity občanov, ktorá im umožňuje zúčastňovať sa na "správe vecí verejných". Ústava nemá ustanovenie, ktoré by v spojitosti s uplatňovaním petičného práva na vyhlásenie referenda vyžadovalo ako podmienku identifikáciu občana (voliča) uvádzať pri jeho mene aj rodné číslo. Ak novela o spôsobe vykonania referenda túto požiadavku nezakotvuje, resp. sa od nej upustilo, podľa názoru ústavného súdu nie je to v nesúlade s ústavou.

Ak na petícii za vyhlásenie referenda figuruje meno občana a aj ďalšie údaje, ktoré požaduje novela, treba vychádzať z právnej domnienky, že občan, ktorý je uvedený na petičnom hárku, je občanom Slovenskej republiky, je plnoletý, má právo zúčastňovať sa volieb do Národnej rady Slovenskej republiky a podpis na petičnom hárku pochádza skutočne z jeho ruky. Ak by vznikli pochybnosti o existencii občana alebo o pravosti jeho podpisu, či oprávnenosti byť signatárom petície, je možné použiť zákonné prostriedky za účelom odstránenia takýchto pochybností.

Ústavný súd na tomto základe vyslovuje názor, že ustanovenie zákona, ktoré nevyžaduje od signatára petície uvádzať pri mene aj rodné číslo, nie je v nesúlade s čl. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 52, čl. 95 a čl. 98 ods. 1 ústavy. Petíciu za vyhlásenie referenda treba organizačne zabezpečiť tak, aby nevznikli pochybnosti o zákonomnom postupe pri získavaní signatárov petície, a tým nebol narušený princíp vyjadrený v čl. 2 ods. 2 a čl. 30 ods. 1 ústavy. Podľa názoru ústavného súdu tým, že sa neuvádza rodné číslo u signatárov petície, sa neodňalo originálne právo deklarované v čl. 2 ods. 1 ústavy. Právo zúčastniť sa referenda nemožno spájať s rodným číslom oprávnených občanov.

Za závažnú protiústavnú zmenu navrhovateľ - prezident republiky - označil čl. I bod 3 posudzovanej novely zákona, t. j. nové znenie § 1c.

Pri skúmaní ústavnosti citovaného ustanovenia ústavný súd vychádzal zo štruktúry a kompetencií orgánov štátnej moci. Parlamentný systém vlády je založený na spolupráci a rovnosti zákonodarnej, výkonnej a súdnej moci. Tento systém určuje hranice, v rámci ktorých jednotlivé moci, resp. štátne orgány, vykonávajú právomoc. Súčinnosť alebo spolupráca neznamená zasahovanie do kompetencií, ktoré im vymedzuje ústava. Aj keď každá z týchto mocí má istú autonómiu, je medzi nimi vzájomná závislosť a kontrolovateľnosť určená ústavou. Referendum a jeho realizáciu a postavenie prezidenta Slovenskej republiky určuje Ústava Slovenskej republiky. Zmena, ktorú priniesla novela zákona, zužuje právomoc prezidenta Slovenskej republiky pri preskúmaní petície občanov po formálnej i obsahovej stránke. Táto sa zákonom presúva na Národnú radu Slovenskej republiky. Podľa názoru ústavného súdu takýto presun právomoci je možný len na základe zmeny príslušných ústavných článkov ústavným zákonom. Zákon, ktorý umožňuje prezidentovi Slovenskej republiky vyhlásiť referendum až po stanovisku Národnej rady Slovenskej republiky, vsúva medzi zvrchovaného občana, nadaného originálnou právomocou a orgán, ktorý je oprávnený takéto referendum vyhlásiť, medzistupeň - Národnú radu Slovenskej republiky, nie je v súlade s demokratickým princípom referenda. Zákon teda predpisuje prezidentovi republiky povinnosť konať spôsobom, ktorý ústava nepredpokladá. Tým sa mení ústavné postavenie prezidenta Slovenskej republiky. Odňatím právomoci rozhodovať o prijatí petície za vyhlásenie referenda, ako aj odňatím právomoci posúdiť takúto petíciu občanov po formálnej a obsahovej stránke, prezident Slovenskej republiky sa stáva len formálnym vykonávateľom príkazu Národnej rady Slovenskej republiky.

Podľa novely zákona každá petícia za vyhlásenie referenda prechádza kontrolou Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá určí príslušný štátny orgán alebo inú inštitúciu na preskúmanie predpísaných náležitostí petície. Prezident Slovenskej republiky je povinný, ako sa to konštatuje aj v dôvodovej správe napadnutého zákona, na základe stanoviska Národnej rady Slovenskej republiky referendum vyhlásiť alebo nevyhlásiť.

Ústava však neobsahuje právo žiadneho subjektu posudzovať petíciu, ktorá je adresovaná prezidentovi Slovenskej republiky a skúmať jej formálne a obsahové náležitosti. Jedine prezident Slovenskej republiky, ako orgán oprávnený prijať petíciu, má povinnosť posúdiť jej obsah a zistiť, či boli splnené podmienky podľa čl. 95 ústavy na jej vyhlásenie. Ústava teda ukladá prezidentovi republiky nielen povinnosť, ale aj zodpovednosť za vyhlásenie referenda na základe petície

občanov. Zákonodarný orgán preto nemôže podľa právneho predpisu nižšej právnej sily, akým je zákon č. 269/1995 Z. z., preskúmať formálnu a obsahovú stránku petície občanov za vyhlásenie referenda a určovať iný orgán alebo inštitúciu na preskúmanie náležitostí petície. Ustanovením § 1c ods. 3 zákona č. 269/1995 Z. z. sa okrem iného prezidentovi republiky odníma aj 30 - dňová lehota od prijatia petície za vyhlásenie referenda garantovaná čl. 95 ústavy.

Ústavný súd vyslovil názor, že právo prezidenta republiky vyhlásiť podľa čl. 95 ústavy referendum na základe petície občanov je spojené s jeho ústavným právom preskúmať aj ústavnosť a zákonnosť takejto petície.

Tak, ako je v právomoci Národnej rady Slovenskej republiky prijatie uznesenia, ktorým rozhoduje o návrhu na vyhlásenie referenda podľa čl. 86 písm. d) a čl. 96 ods. 1 ústavy, ktoré je prezident republiky po preskúmaní jeho vecnej a formálnej opodstatnenosti povinný vyhlásiť, tak aj občania majú právo priamo podať petíciu za vyhlásenie referenda ohľadom otázok uvedených v čl. 93 ods. 2 ústavy. Rovnako aj v tomto druhom prípade prezident Slovenskej republiky je oprávnený, bez medzičlánku Národnej rady Slovenskej republiky, sám posúdiť náležitosti petície a následne, v lehote určenej ústavou, vyhlásiť referendum.

Z toho ústavný súd vyvodil právny záver, že novela zákona o vykonaní referenda tým, že oddeľuje právo prezidenta republiky vyhlasovať referendum od práva preskúmať ústavnosť a zákonnosť petície za vyhlásenie referenda a toto právo prenáša na iný orgán, nie je v súlade s ústavou, menovite s čl. 1, čl. 2 ods. 1 a 2 a čl. 95.

Ustanovenie čl. I bodu 3 zákona č. 269/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/1992 Zb. v znení zákona č. 158/1994 Z. z., t. j. nové znenie § 1c, upravujúce postup pri preskúmaní petície od občanov za vyhlásenie referenda, nie je v nesúlade ani s čl. 101 ods. 1, čl. 86 písm. d), čl. 102 písm. m), ani s čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Článok 101 ods. 1 ústavy vyhlasuje, že hlavou Slovenskej republiky je prezident. Napadnuté ustanovenie čl. I bod 3 cit. zákona to nespochybňuje, ani sa prezidentovi právo byť hlavou štátu týmto neodníma.

Článok 86 písm. d) ústavy upravuje pôsobnosť Národnej rady Slovenskej republiky rozhodovať o návrhu na vyhlásenie referenda. Toto právo Národná rada Slovenskej republiky uplatňuje v spojitosti s čl. 96 ústavy, v ktorom sa uvádza, že návrh na prijatie uznesenia Národnej

rady Slovenskej republiky o vyhlásení referenda môžu podávať poslanci Národnej rady Slovenskej republiky alebo vláda Slovenskej republiky. Referendum sa vykoná do 90 dní od jeho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky. Teda Národná rada Slovenskej republiky si v tomto prípade neatrahovala právomoc prezidenta republiky a ani nekonala nad rámec oprávnenia, ktoré jej dáva ústava.

Podľa čl. 102 písm. m) ústavy referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky. Bez ohľadu na to, ktorý z oprávnených subjektov (poslanci Národnej rady Slovenskej republiky, vláda Slovenskej republiky alebo občania) inicioval vyhlásenie referenda, prezident republiky je povinný referendum vyhlásiť, ak sú splnené ústavou a zákonom predpísané podmienky. Preto ani v tomto smere ústavný súd nezistil nesúlady s čl. 102 písm. m) ústavy.

Článok 152 ústavy zaradený do deviatej hlavy ústavy pod nadpisom Prechodné a záverečné ustanovenia v odseku 4 uvádza, že "výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou". Ide o článok, ktorý podľa názoru ústavného súdu nemá príčinnú súvislosť s čl. I bodom 3 zákona č. 269/1995 Z. z., t. j. nové znenie § 1c, keďže citovaný článok ústavy upravuje vo všeobecnosti už len interpretačný proces, preto nové znenie § 1c nemožno označiť ako nesúladne s ústavou.

Ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví právny názor, že medzi právnymi predpismi uvedenými v čl. 125 písm. a) ústavy je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto predpisy vydali, sú do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu povinné ich uviesť do súladu s ústavou a s ústavnými zákonmi. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.