

Lid versus referendum aneb druhý slovenský „Melčák“

ONDŘEJ PREUSS*

The greater the power, the more dangerous the abuse.
Edmund Burke

People versus referendum - the second Slovak „Melčák“ case

Summary: *The article comments the recent decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic, in which it blocked a referendum on whether early elections to the National Council of the Slovak Republic (Slovak Parliament) could be held. The Constitutional Court found the referendum on early elections to be in conflict with the principles of a democratic state governed by the rule of law. This decision was inspired by the Czech Constitutional court case law, as well as by the decision of the Constitutional Court of the Slovak Republic assuming that the Slovak Constitution contains an implicit untouchable material core. The decision could be seen as shocking or activist, however, this is not a easy case.*

Key words: *Constitutional Court of the Slovak Republic, substantive core of the constitution, unconstitutional referendum.*

Ozvěny slavného rozhodnutí Ústavního soudu ČR ve věci „Melčák“¹ se stále vracejí, a to i více než po deseti letech od jeho vyhlášení. Nejnověji „Melčák“ nepřímě překazil konání předčasných voleb do Slovenské národní rady, které prosazovali petenti prostřednictvím obecného referenda.

Slovenský Ústavní soud na počátku léta 2021 rozhodl, že předmět referenda² s otázkou ve znění: „Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?“ není v souladu s čl. 1 ods. 1 ve spojení s čl. 73 ods. 1, čl. 81a, čl. 82 ods. 5 a čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenské republiky.

Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021 se může jevit jako překvapivé a odvážné nebo aktivistické. Po bližším zkoumání však překvapivost ustupuje a ukazuje se, že výsledek šokující není. Přesto je zajímavé, jakým způsobem k obtížné výzvě soud přistoupil a jaké argumenty k odůvodnění svého rozhodnutí užil (a jaké ne).

Překvapivé může být, že Ústavní soud opět aktivoval „nukleární zbraň“ v podobě materiálního jádra Slovenské Ústavy, kterou „vyrobil“ ve svém rozhodnutí PL. ÚS 21/2014-96 ze dne 30. 1. 2019.³

Na Slovensku se tak nemohlo konat všelidové hlasování o konání předčasných voleb, které požadovalo 585 816 Slováků.⁴ Na první pohled tak Ústavní soud nerespektoval princip suverenity lidu a dal přednost ochraně neurčitých principů spojených s „právním státem“. Na druhý pohled je však situace mnohem složitější. Sledujeme další dějství dlouhodobého zápasu mezi principy „demokratického“ a „právního“ státu. Tedy moci lidu a jeho legitimizace celého systému ve sporu s právním státem a vázaností formálními pravidly. Na třetí pohled však možná dovodíme, že vlastně o žádný zvláštní zápas nejde a že skutečně nemůže být opravdově demokratický stát bez právního korektivu, ovšem stejně jako nemůže být právní stát bez korektivu demokratického.

V samotném textu budou pro tento závěr předneseny argumenty postupně. Nejprve se krátce zastavíme u historie (slovenských)

* Autor je odborným asistentem na katedře ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze a advokátem v Praze. Tento článek byl zpracován v rámci programu Cooperatio. E-mail: preuss@prf.cuni.cz.

¹ Rozhodnutí Ústavního soudu PL. ÚS 27/09 ze dne 10. září 2009.

² Pojem „referendum“ se objevil až v poměrně nedávné době z hlediska velké historie, možná ve Švýcarsku v šestnáctém století, k označení postupu, kterým delegáti kantonálních shromáždění předkládali určité záležitosti svým voličům k ratifikaci (ad referendum). Viz MOREL, L. Referendum. In: Rosednfeld, M. – Sajó, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford 2012, str. 2.

³ Viz PREUSS, O. Slovenský „Melčák“, nukleární zbraň jako dar novému ústavnímu soudu. *Jurisprudence*, 2019, č. 6.

⁴ Údaj počtu petentů citován podle VANC, M. Referendum ako nástroj priamej demokracie. In: *Právné noviny*. [online]. 17. 5. 2021. Dostupné na < <https://www.pravnenoviny.sk/referendum-ako-nastroj-priamej-demokracie> >. [cit. 2021-12-22].

všedivých hlasování a uplatňování přímé demokracie. Samozřejmě zdůrazníme reflexi v judikatuře slovenského Ústavního soudu a dotkneme se i klíčové otázky zkracování funkčního období parlamentu. V další části provedeme anatomii samotného s Ústavou nesouladného referenda a rozebereme samotné rozhodnutí Ústavního soudu SR, které podrobíme kritice, ale hlavně se z jeho závěrů pokusíme dovodit obecnější přesahy.

Přímá demokracie jako kontext

Přímá demokracie je jak známo historicky spojena zejména s antickými poleis, s italskými republikami v období středověku, americkými koloniemi a švýcarskými kantony. V moderní době se spíše projevuje jako doplněk demokracie nepřímé (zastupitelské) a tak tomu je i u našich sousedů na Slovensku. V poslední době se však stále více diskutuje o podobě výzvy k samotnému demokratickému zřízení – je-li lid jediný zdroj moci v demokracii, proč by měl využívat zástupce a neměl ji vykonávat přímo?⁵

Její podstata v ideálu spočívá v tom, že všichni jedinci (občané, případně registrovaní voliči) se skutečně reálně podílejí na tvorbě obecných pravidel a na dalších důležitých rozhodnutích.

Nejdůležitějším nástrojem přímé demokracie je referendum. Počátky moderní ústavní debaty o něm můžeme hledat ve dvou protichůdných teoriích J. J. Rousseaua a Ch. Montesquieua. Zatímco první považoval lidové zákonodárství (nebo alespoň legislativu ratifikovanou lidem) za jedinou řádnou formu normotvorby, ten druhý jasně dovozoval, že lid je oprávněn (a schopen) pouze vybírat své zákonodárce, nikoli vydávat zákony.⁶

I skalní zastánce přímé demokracie Rousseau však uznával, že ideálu přímé demokracie není možné ve větších státech prakticky dosáhnout.⁷ Je samozřejmě možno namítnout,

zda tato teze nepřestává platit v situaci, kdy místo tzv. *town meetings* (kdy se skutečně sešlo celé město, aby rozhodlo konkrétní otázku)⁸ bude možné rozhodnutí realizovat elektronicky,⁹ respektive prostřednictvím tzv. blockchainu.¹⁰ Mnohem důležitější otázkou však je, zda je to vhodné, jakože podle autora tohoto článku převažují důvody pro odmítnutí takového konceptu. K tomu se však ještě vrátíme.

Samotný Ústavní soud Slovenské republiky (dále jen „Ústavní soud“), jehož rozhodnutí zde zkoumáme, si výše zmíněnou tezi uvědomuje, nicméně chápe přímou demokracii skutečně jako určitý ideál, když dovozuje, že „priamu demokraciu v súčasnosti nemožno chápať ako ucelený systém spravovania verejných záležitostí, ale ako jednotlivé opatrenia, prvky začlenené do rozhodovacieho mechanizmu v prevažnej miere nepriamej, zastupiteľskej demokracie. Hoci štát garantuje občanom právo participovať na správe verejných vecí, predstava rozhodovania o všetkých podstatných veciach verejného záujmu formou priamej demokracie je v modernom štáte prakticky nerealizovateľná. Priama participácia občanov na správe štátu sa v moderných demokratických štátoch však naďalej zachováva, keďže je nielen odkazom na určitý ideál, ale aj preto, že má prínos pre demokratický politický systém z hľadiska legitimity dôležitých spoločenských rozhodnutí. Jednou zo zachovaných metód priamej demokracie je aj referendum“.¹¹

Referendum je tedy určitým mezistupněm mezi kontinuální skutečnou přímou demokracií a demokracií nepřímou, do které vnáší přímé prvky.

Tento institut zažívá již delší dobu ve světě nepřehlédnutelný rozmach, a to i ve státech, kde byl využíván velmi málo, nebo dokonce vůbec. Jde např. o Velkou Británii, Nizozemsko, Řecko, Irsko, Španělsko.¹² Tento trend je samozřejmě podpořen i nebyvalou proliferací

⁵ Obdobně se ptá např. Jan Kysela v KYSELA, J. *Dělba moci v kontextu věčného hledání dobré vlády*. Praha 2019, str. 195.

⁶ MOREL, c.d., str. 3.

⁷ Viz k tomu ROUSSEAU, J. J. *O společenské smlouvě neboli O zásadách státního práva*. Dobrá Voda 2002.

⁸ Viz např. Častá aplikace této metody v americkém sitcomu Simpsonovi (org. The Simpsons, r. Matt Groening, 1989).

⁹ Nejrozšířenější je tato forma voleb v Estonsku, kde dostali obyvatelé Tallinnu první příležitost elektronicky rozhodovat již na začátku roku 2005 v místním referendu. Za první tamější elektronické volby jsou označeny komunální volby v říjnu 2005. Do parlamentu pak Estonci volili elektronicky poprvé v roce 2007. Některé švýcarské kantony také v této formě hlasování na místní úrovni nezaostávají. Viz k tématu také: ANTOS, M. Ústavněprávní požadavky na podobu internetových voleb. In: Brunclík, M. – Novák, M. *Internetové volby: Budoucnost nebo slepá ulička demokracie*. Praha 2014.

¹⁰ PATEL, N. From A Meme To \$47 Million: Constitutiondao, Crypto, And The Future Of Crowdfunding. In: *Verge*. [online]. 17. 5. 2021. Dostupné na < <https://www.theverge.com/22820563/constitution-meme-47-million-crypto-crowdfunding-blockchain-ethereum-constitution?s=09&fbclid=IwAR1wp0ppAM-lealw6eT1w0b3-lgPKbCAppJ3eiZgclGdF7hPSbQ-SLTXxR2E> >. [cit. 2021-12-22].

¹¹ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 69. Ostatně obdobně to vnímají i disentující soudci: „Priama demokracia a jej nástroje nestoja proti zastupiteľskej demokracii, nepredstavujú jej odstránenie a ani jej konkurenciu. V modernej spoločnosti sa celkom prirodzene vykonáva štátna moc na bežnej báze nástrojmi zastupiteľskej demokracie a táto predstavuje každodenný spôsob rozhodovania o spoločenských záležitostiach a každodenný výkon štátnej moci. ... Bez vysokej miery zjednodušenia a zovšeobecnenia nie je možné ani hovoriť o štátoch s formou vlády založenej na priamej demokracii a o štátoch s formou vlády založenou na zastupiteľskej demokracii, ako to robí navrhovateľka (bod 28 návrhu), pretože takýto jednoznačný stav by bolo možné nájsť v nejakom štáte len veľmi ťažko, ale určite nie v Slovenskej republike“. Viz Odišné stanovisko sudce Miroslava Duriše k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 8.

¹² Viz ŠIMÍČEK, V., ed. *Přímá demokracie*. Brno 2016.

standardů demokracie jako takové od 90. let minulého století po pádu tzv. železné opony.¹³

V Evropské unii zná určitou formu celostátního referendum drtivá většina států, konkrétně dvacet pět z dvaceti sedmi členských států. Pouze dva členské státy ho tedy neprovádějí. Jedním z nich je samozřejmě Česká republika, tím druhým pak Belgie, která patrně prvky přímé demokracie odmítá pro křehkost svého rozděleného politického systému.¹⁴ Od roku 1993 zná všelidové hlasování i slovenský ústavní systém.

Většina světových referend se však odehraje v jediném státu, ve Švýcarsku.¹⁵ Švýcaři ročně před covidem hlasovali průměrně v devíti referendech na národní a v dalších pěti na regionální úrovni.¹⁶ Ostatně bylo to právě švýcarské referendum o stejnopohlavních sňatcích, které nedávno opět plnilo titulní strany.¹⁷

Zastánci trendu rozšiřování referend tvrdí, že je referendum lékem na současnou krizi demokracie.¹⁸ Inštituty přímé demokracie podle nich mohou „upustit páru“ v rozdělené společnosti. Dále je zmiňováno posílení legitimacy systému, která je přímo od občanů silnější než od jejich zástupců. Skloňuje se i hojnější participace občanů a prohloubený zájem o věci veřejné.¹⁹ Referendum je viděno jako zásadní zejména pro otázky spojené se státní suverenitou.²⁰

Tyto argumenty lze ale i kriticky úplně otočit a poukázat na hrozící větší příkopky ve společnosti po kampani u kontroverzního referenda, oslabení důvěry v tradiční politické síly a vůbec snahu o dosahování kompromisu.²¹ Ústavní soudce Vojtěch Šimíček v této souvislosti upozorňuje na rizika, nerozlučně spojená s přímou demokracií – riziko populismu a také alibismu, tedy přenesení odpovědnosti za

politické rozhodování z konkrétních politických aktérů na „bezbřehý lid“.²² Jan Kysela upozorňuje na problém rozhodnutí 51 ku 49, hovoří o „odcizeném“ rozhodování²³ a i jinde zdůrazňuje nemožnost diskutovat příslušné rozhodnutí, tedy absenci společného rozvažování a zvažování argumentů.²⁴ Tento aspekt pak zdůrazňuje i Marian Kokeš, který si bere na paškál „deliberativní“ pohled na referenda.²⁵ Referenda mohou navíc nejvíce poškodit konkrétní menšiny v rozdělných společnostech.²⁶ Rozdělené jsou přitom dnes patrně všechny společnosti, pokud si dovolíme mírnou nadsázku. Navíc již řadu let zaznívá kritika i od přívrženců přímé demokracie, neb referenda mohou být vnímána i jako nevhodný nástroj omezující samotný lid.²⁷

Přímá demokracie na Slovensku

Ani slovenské právní úpravě se kritika nevyhýbá. Odborníci v souvislosti se slovenským systémem zdůrazňují, že zde referendum vykrytalizovalo v institut zneužívaný politickými stranami za účelem politického boje, který má negativní vliv na kvalitu demokracie.²⁸ Od začátku 90. let byla pro Slovensko obecně typická kritika inklinace k národoveckému populismu či tzv. neliberální demokracii.²⁹ Můžeme ale hovořit i o křesťanském konzervatismu a hledání silného charismatického lídra, jakými byli Vladimír Mečiar či Robert Fico.³⁰ Ostatně historici často referendum zmiňují jako nástroj vlády „charismatické“ osoby, jako byl např. Napoleon III. ve Francii.³¹ Hovoří se také o „plebiscitním cesarismu“.³² Politologové se shodují na tom, že referenda na Slovensku sloužila právě takovým partikulárním či stranickým cílům.³³ Vyvolání referenda o předčasných volbách bylo

¹³ NEMČOK, M., SPÁČ, P. Referendum as a Party Tool: The Case of Slovakia. *East European Politics and Societies*, 2019, č. 3., str. 755.

¹⁴ ANTOŠ, M. Když pětadvacet států dělá totéž, není to totéž. In: Šimíček, V. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 8.

¹⁵ Druhá je Itálie. MOREL, c. d., str. 12.

¹⁶ BOČEK, J. Více přímé demokracie: čeká nás polarizace společnosti a oslabení parlamentu? In: *Irozhlas* [online]. 16. 11. 2017. Dostupné na < https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/prima-demokracie-referendum-okamura-hnuti-ano-babis-kscm_1711160800_jab>. [cit. 2021-12-22].

¹⁷ RYŠÁNEK, A. Švýcaři schválili manželství osob stejného pohlaví. In: *SeznamZpravy*. [online]. 25. 9. 2021. Dostupné na < <https://www.seznamzpravy.cz/clanek/manzelstvi-pro-vsechny-bez-rozdilu-svycari-v-nedelnim-referendu-rozhodnou-175489>>. [cit. 2021-12-22].

¹⁸ QVAERTUP, M. *Referendums Around the World: The Continued Growth of Direct Democracy*, Basingstoke, Palgrave 2014.

¹⁹ KOPEČEK, L., BELKO, M. Referendum in theory and practice: the history of the Slovak referendums and their consequences. *Central European Political Studies Review*, 2003, č. 5, str. 2.

²⁰ ŠEN, I. G. *Sovereignty Referendums in International and Constitutional Law*. Cham 2015.

²¹ KOPEČEK, BELKO, c. d., str. 2.

²² ŠIMÍČEK, c. d., str. 7.

²³ KYSELA, J. Referendum jako součást české ústavní politiky. In: Šimíček, V. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 52.

²⁴ Nicméně tento argument není důsledný, neb v rámci kampaně se argumenty před referendem jistě opakovaně ve veřejném prostoru proberou a i poslanci v parlamentech jsou vůči debatě často neteční a vůči argumentům protistrany politiky zatvrzelí. KYSELA, J. *Dělbá moci v kontextu věcného hledání dobré vlády*. Praha 2019, str. 198.

²⁵ KOKES, M. Referendum v ČR? Nástroj posílení demokracie, nebo populismu? In: Šimíček, V. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 55.

²⁶ MOREL, c. d., str. 4.

²⁷ CLARK, S. J. A Populist Critique of Direct Democracy. *Harv. L. Rev.*, 1998–1999, č. 112.

²⁸ KOPEČEK, BELKO, c. d., str. 7.

²⁹ SEKERÁK, M. Towards conservatism? Party politics in Slovakia at the end of the 2010s, *European View*, 2019, č. 2, str. 233.

³⁰ SEKERÁK, c. d., str. 234.

³¹ Viz také MOREL, c. d., str. 2. Ač nechci zbytečně užívat „argumentum ad hitlerum“, tak Vojtěch Šimíček správně připomíná i „úspěchy“ Adolfa Hitlera na tomto poli. Viz ŠIMÍČEK, V., ed. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 7.

³² KYSELA, Jan. Referendum jako součást české ústavní politiky, str. 54.

³³ NEMČOK, SPÁČ, c. d., str. 765.

údajně jen další nástroj opozice, jak útočit na vládu.³⁴

Klíčové je samozřejmě samotné nastavení referenda. To je na Slovensku jednak poněkud široké, jednak poněkud specifické. Všeličové hlasování může být v první řadě obligatorní i fakultativní. Od roku 1999 je možné prostřednictvím referenda odvolat i prezidenta, resp. prezidentku.

Obligatorní referendum se na národní úrovni povinně koná při změně ústavy, při přijímání některých mezinárodních smluv, zejména při převádění pravomocí na mezinárodní organizace, jako je EU.³⁵ Jinak je referendum fakultativní a může se konat k tzv. „důležitým otázkám veřejného zájmu“.³⁶

Referendum vyhláší prezident republiky buď na základně usnesení parlamentu (Slovenské národní rady), nebo na základě lidové iniciativy (petice). Tato iniciativa musí být podpořena (formou podpisu) nejméně 350 000 občany SR.³⁷ Tento práh se zdá komparativně poměrně vysoký, v praxi se však ukázalo, že není zdaleka nedosažitelný.³⁸

Slovensko je však hlavně specifické tím, že iniciátor referenda sám formuluje otázku, která je pak závazná. Přitom formulace otázky je klíčová.³⁹ V řadě dalších zemí sice „lid“ iniciuje téma, ale přesnou formulaci nechává na zákonodárcích; ti ji zpravidla schvalují v běžném legislativním procesu. Podle Jana Wintera tak snadněji mohou sladit předkládanou otázku s platným právním řádem.⁴⁰

Klíčové je však hlavně omezení, které se na referendum klade. Podle Ústavy předmětem referenda nemohou být základní práva svobody, daně, odvody a státní rozpočet.⁴¹ Toto prosté konstatování si rozebereme ještě podrobněji později, až se budeme zabývat argumentací Ústavního soudu ve zkoumaném případě.

Na Slovensku se od roku 1993 konalo osm referend, z nichž bylo úspěšné toliko jedno.⁴² První referendum proběhlo již v roce 1994 a otázka zněla: „Súhlasíte, aby sa prijali zákon

o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii?“ Zúčastnilo se však jen necelých 20 % oprávněných voličů a referendum tak bylo neúspěšné. Jediné úspěšné proběhlo v roce 2003 a při těsně nadpoloviční účasti se přes 90 % Slováků vyslovilo pro vstup do EU. Z našeho pohledu jsou zajímavá referenda z let 2000 a 2004, jejichž předmětem bylo také zkrácení volebního období parlamentu. Ani jedno z nich sice nebylo úspěšné při 20%, resp. 36% účasti. Zajímavá je však formulace otázky, která nebyla ani v jednom případě přímá, ale delegační. V roce 2000 zněla: „Ste za to, aby sa Národná rada Slovenskej republiky uzniesla na ústavnom zákone: Volebné obdobie NR SR, zvolenej v roku 1998, sa končí dňom volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, ktoré sa vykonajú do 150 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov referenda? V roce 2004 pak Ste za to, aby poslanci NR SR prijali ústavný zákon o skrátení III. volebného obdobia NR SR tak, aby sa voľby do NR SR konali v roku 2004?“

Zajímavé je to, protože otázka v roce 2021 zněla přímo: „Súhlasíte s tým, aby sa skrátilo VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov tohto referenda?“

Podstatná část slovenské odborné ústavní veřejnosti, možná i většina, však dlouhodobě tíhla dle Marka Domína k závěru, že Ústava i přesto, že se připravovaly dvě příslušná referenda, nepřipouští referendum o předčasných volbách. Argumenty proti tomuto typu referenda byly založeny mimo jiné na myšlence, že taková referenda by porušila právo zvolených poslanců vykonávat svůj mandát po dobu čtyř let.⁴³ Tento argument však v souladu s odůvodněním ve věci Melčák nebyl nakonec klíčový, rozhodly obecnější argumenty.

³⁴ NEMČOK, SPÁČ, c. d., str. 765.

³⁵ Referendum sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátni alebo o vystúpení z tohto zväzku. Čl. 93 odst. 1. Ústavy SR.

³⁶ Referendum sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. Čl. 93 odst. 2. Ústavy SR.

³⁷ Referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov, alebo ak sa na tom uznesie Národná rada Slovenskej republiky, a to do 30 dní od prijatia petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky. Čl. 95 Ústavy SR.

³⁸ KOPEČEK, BELKO, c. d., str. 3.

³⁹ Viz MLSNA, P. Přímá demokracie a její ústavní a státovědné parametry. In: Šimíček, V. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 23 či MOLEK, P. O otázkách přípustných a nepřípustných, aneb ptejte se mne na co chcete...?. In: Šimíček, V. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 136.

⁴⁰ WINTR, J. Forma a právní síla závazného výsledku referenda In: Šimíček, V. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 108. Ostatně na to poukazuje i KRESÁK, P. Uplatňovanie priamej demokracie v SR, cesta plná ustaných prekážok, In: Šimíček, V. *Přímá demokracie*. Brno 2016, str. 192.

⁴¹ Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet. Čl. 93. odst. 3. Ústavy SR.

⁴² Nejvíce společnost rozdělilo tzv. referendum o rodině, ačkoliv i přes emotivní kampaně byla nakonec účast na referendu vcelku nízká, pouze necelých 22 %. I přesto toto referendum dle Mariana Sekeráka vneslo do veřejné debaty tzv. identitární otázky a další elementy konzervativní politiky a společnost tak rozdělilo. SEKERÁK, c. d., str. 235.

⁴³ DOMIN, M. Can People Ask For Early Elections? Slovak Constitutional Court Says No. *IACL-AIDC Blog*, [online]. 2. 9. 2021. Dostupné na <<https://blog-iacl-aidc.org/2021-posts/2021/9/2/can-people-ask-for-early-elections-slovak-constitutional-court-says-no>>. [cit. 2021-12-22].

Referendum 2021 a jeho ústavní přezkum

Procesní otázky

Jak bylo uvedeno výše, slovenský Ústavní soud zrušil možnost vyslovit se ve všelidovém hlasování o předčasném zkrácení devátého volebního období Národní rady Slovenské republiky, podle kterého by lidé přímo určili, že by volby proběhly již na podzim 2021 a ne až v únoru 2024.

Klíčová je samozřejmě procesní stránka věci. Ostatně i soudní přezkum se tradičně ve věcech referend vztahuje právě na proces (respektování pravidel týkajících se vyhlášení referenda, omezení kampaně, pravidel hlasování...) a méně často na samotný předmět referenda, a to jak z hlediska formálního, tak věcného.⁴⁴

Slovenská Ústava však přímo předpokládá právě věcný přezkum. Čl. 125b ve svém prvním odstavci stanoví, že „(1) Ústavní soud rozhoduje o tom, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 95 ods. 1, je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom“.

Klíčovou však byla zejména otázka, jaké jsou vlastně důsledky referenda s otázkou ve formě jasněho imperativu.⁴⁵ Jak uvádí Marek Domin, problém, který do komentovaného rozhodnutí Ústavního soudu trápil slovenské konstitucionalisty, je, co dělat s platnými výsledky referenda. Zejména bylo nejasné, do jaké míry jsou výsledky referenda zavazující pro Národní radu a zda je k provedení výsledků nutná její součinnost, resp. zda je nutné je „transformovat“ do zvláštního zákona.⁴⁶ Proto byly dříve voleny i nepřímé instrukce předpokládající další kroky Národní rady.

Ústava ve svém čl. 98 odst. 2 stanoví, že „návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon“. Ústavní soud ve svém rozhodnutí z roku 1997⁴⁷ dospěl k závěru, že výsledky referenda představují příkaz poslancům, který by měli provést. Nevysvětlil však, jak je možné tento „příkaz“ uvést do souladu s jiným ústavním ustanovením, které uvádí, že poslanci

vykonávají své mandáty podle svého svědomí a nejsou vázáni žádnými příkazy.⁴⁸

Ústavní soud tedy spíše tendoval k tomu, že je součinnost Národní rady nutná. Ve svém náleze PL. ÚS 42/95 vyslovil názor, že „v teoretickej polohe je referendum určitou poistkou občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkách ‚nechal poradiť‘ od občanov alebo aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť“. Toto rozhodnutí pak komentuje v rozhodnutí II. ÚS 31/97, když dovozuje, že „tým vlastne sa dokazuje, že občan môže za istých okolností vystupovať aj ako nositeľ zákonodarnej moci. Ústava Slovenskej republiky nezakazuje zmenu ustanovení ústavy vo fakultatívnom referende“. Nakonec se však přiklání k tomu, že by takové rozhodnutí provedla svým usnesením až Národní rada: „Povinnosťou kompetentného štátneho orgánu je zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok. V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanom, aby hlasovali priamo o formulácii navrhovanej zmeny ústavy“.⁴⁹

Všichni aktéři tedy v zásadě akceptovali, že jsou výsledky referenda zavazující. Nejistota panovala o přesné formě.⁵⁰ V rozhodnutí (PL. ÚS 24/2014) sice Ústavní soud dovodil, že „výsledok referenda je osobitným prameňom práva, teda je sám osebe právne záväzný“. Podle prezidentky (navrhovatelky v komentovaném rozhodnutí) však přetrvávaly pochybnosti a vyvstala klíčová otázka právní síly referenda: „Ústavný súd totiž jednoznačne neuviedol, či má výsledok referenda právnu silu zákona alebo ústavného zákona, keď pripustil obe možnosti“.⁵¹ Prezidentka se domnívala, že výsledek referenda má ústavní sílu ústavního zákona. „Avšak ani v prípade, ak by výsledok referenda mal silu ústavného zákona, nemohol by meniť čl. 73 ods. 1 a čl. 85 ods. 5 ústavy, pretože ide

⁴⁴ MOREL, c. d., str. 36.

⁴⁵ Touto otázkou se ostatně zevrubně zabývali na slovenském příkladu i Jan Wintr a Daniel Askari, viz WINTR, J. – ASKARI, D. Lidská práva a rozhodování v referendu, *Právník*, 2016, č. 2. Do čela jí staví i KRESÁK, c. d., str. 182.

⁴⁶ DOMIN, c. d.

⁴⁷ II. ÚS 31/97.

⁴⁸ Viz RYBAR, M. – SOVČIKOVA, A. The 2015 Referendum in Slovakia. *East European Quarterly*, 2016, č. 1–2, str. 81.

⁴⁹ II. ÚS 31/97.

⁵⁰ NEMČOK, SPÁČ, c. d., str. 759.

⁵¹ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 8.

o zmenu jednorazovú, čo je v rozpore s princípom všeobecnosti (generality) práva, resp. právnych noriem. Išlo by preto v prípade referenda nie o prijatie právnej normy, ale o vydanie správneho aktu „per nefas“.⁵²

V komentovanom rozhodnutí se Ústavní soud přiklonil k tomu, že již samotný výsledek referenda má sílu ústavního zákona.⁵³ Navíc tím samozřejmě dovodil i překonání původní teze o „pouhém“ příkazu pro zákonodárce: „V súvisiacej otázke záväznosti výsledku referenda navrhovateľka správne poukázala na skutočnosť, že podľa odôvodnenia rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97 nemôžu občania v referende meniť ústavu priamo (pozri str. 28 odôvodnenia rozhodnutia vo veci II. ÚS 31/97). Tento záver bol však slovami navrhovateľky prekovaný rozhodnutím vo veci PL. ÚS 24/2014, v zmysle ktorého je možné v referende prijímať všeobecne záväzné pravidlo správania sa, teda priamo záväznú právnu normu, a to aj so silou ústavného zákona (pozri bod 24 odôvodnenia rozhodnutia PL. ÚS 24/2014)“.⁵⁴

Dokonce výslovně tvrdí, že „platne prijatý výsledek referenda v týchto prípadoch je právnu normou so silou ústavného zákona, ktorá je priamo záväzná pre všetkých. Ak vznikne spor a pochybnosť o tom, ako podľa takto prijatých právnych noriem postupovať, je možné iniciovať konanie o výklade ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy“.⁵⁵ Podle disidentující soudkyně Jany Laššákové je tato teze vlastně východiskem celého nálezu, podle kterého „v podmienkach Slovenskej republiky sa v referende rozhoduje o právnych normách (tzn. záväzných pravidlách správania určených pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu), a to s právnu silou ekvivalentnou ústavnému zákonu“ (bod 95 nálezu). „Väčšina pléna túto tézu vyvodila z tvrdenia, že rozhodovanie občanov v referende je výkonom zákonodarnej moci rovnocenným k jej výkonu Národnou radou Slovenskej republiky“.⁵⁶

Jak píše Marek Domin, Ústavní soud tak „uklidil“ svou dosavadní judikaturu k právním účinkům referend, která byla dříve nekonzistentní.⁵⁷

Při úklidu však vyvstal nový problém. Ústavní soud výsledku referenda přičklul „formu“ ústavního zákona, který se ovšem obejde bez dalšího procesu v Parlamentu, ale zároveň ho omezil v duchu nálezu *Melčák* materiálním jádrem slovenské Ústavy.

Věcné otázky

Ústavní soud nezakročil proti pořádání referenda z procesních důvodů, respektive nikoliv výlučně z procesních důvodů. Užil podobný model jako jeho český protějšek, který spojil v nálezu *Melčák* procesní a věcné posouzení do neoddělitelného celku – porušení kompetenční normy s přesahem do zásahu do materiálního jádra ústavy. Ostatně inspirace *Melčákem* je až překvapivě věrná.

Většina komentářů se shoduje na tom, že Ústavní soud opřel své rozhodnutí již o první článek Slovenské ústavy a v něm obsažený princip právního státu (*rule of law*).⁵⁸ V duchu zde vzpomínaného nálezu *Melčák* a také klasické teze Lona Fullera⁵⁹ vidí Ústavní soud problém v neobecnosti příslušné normy, která má za cíl zkrátit konkrétní volební období Národní rady. Ostatně to bylo namítáno v procesním návrhu prezidentky republiky.⁶⁰

Tento postup Ústavního soudu je zajímavý proto, že trochu upozaduje výslovnou ústavní úpravu v čl. 93 slovenské Ústavy, která je normou limitující obsah referenda.

Ústavní soud se v této souvislosti odkazuje na svůj nálezu PL. ÚS 21/2014 ze dne 30. ledna 2019,⁶¹ ve kterém dovodil existenci materiálního jádra slovenské Ústavy a zrušil ústavní novelu. A právě materiální jádro Ústavy je podle něj ochranou „pred takými zmenami ústavy prijatými v referende, ktoré by mohli viesť k zmene charakteru ústavného systému Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu“.⁶²

Slyšíme zde i vzdálené ozvěny z Výmarské republiky, když Ústavní soud uvádí, že je nepřijatelné „prelamovanie a jednorazové suspendovanie, ani keď sa to javí ako politiky vhodné. Takýto postup v skutočnosti vedie k erózii ústavného systému – oslabovaniu

⁵² Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 34 a 35.

⁵³ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 75.

⁵⁴ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 83.

⁵⁵ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 90.

⁵⁶ Odlišné stanovisko soudkyně Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 3.

⁵⁷ DOMIN, c. d.

⁵⁸ DOMIN, c. d.

⁵⁹ Zjednodušeně řečeno, Fuller tvrdí, že všechny právní systémy obsahují „vnitřní morálku“, jejichž součástí by měla být i obecnost norem. Viz FULLER, L. *Morálka práva*. Praha 1998.

⁶⁰ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 32.

⁶¹ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 115.

⁶² Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 177.

a ničeniu ústavy, hoci by sa formálnoprávne tváril ako legálny a legitímny“.⁶³

Ústavní soud údajně „nezdôrazňuje princíp generality práva ako súčasť právneho štátu a zároveň materiálneho jadra ústavy z prepriatej upätosti k formálnej stránke práva ani z nedostatku rešpektu k vôli ľudu ako nositeľa verejnomocenského mandátu“.⁶⁴ Princíp obecnosti práva podľa nej není „iba ‚ľudovým ornamentom‘ či ‚subtílnou arabeskou‘ ústavného poriadku, resp. právneho poriadku vôbec. Naopak, patrí k základným regulačným pri tvorbe inštitucionálneho a kompetenčného rámca ústavného systému“.⁶⁵

Ústavní soud tedy uzavírá, že predmet sporného referenda „sa teda vyznačuje jedinečnou a zároveň ústavne nedovolenou absenciou generality. Pripustenie takejto referendovej praxe by totiž v konečnom dôsledku vyústilo do výsledku, keď by moc ustanovená (v referende) v individuálnych prípadoch vylučovala použitie naďalej účinných všeobecných pravidiel zavedených mocou ustanovujúcou a tvoriacich súčasť materiálneho jadra ústavy“.⁶⁶ Podľa slovenských ústavných sudcov „by pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním sporného referenda mohlo vytvoriť priestor pre ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu. Tým by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám, pretože rovnakým spôsobom by prípadne bolo možné referendum suspendovať pre konkrétny prípad právomoc súdov, prezidenta Slovenskej republiky alebo iného štátneho orgánu a spochybníť existenciu základných právnych istôt. Ústavný súd netvrdí, že organizátorom referenda ide o už uvedené ciele, musí však myslieť na následky, ktoré by jeho rozhodnutie mohlo mať v budúcnosti. Demokracia bez rešpektovania pravidiel prestáva byť demokraciou“.⁶⁷ Z uvedených dôvodů Ústavní soud rozhodl, že „predmet referenda s ústavnou intenzitou narúša materiálne jadro ústavy a je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, teda je v rozpore s ústavou“.⁶⁸ Jedná sa tedy vlastně o parafrázi v súčasnosti „populárnych“ poukazů na

nebezpečí rozkladu demokracie demokratickou cestou.⁶⁹

Takovou interpretaci však odmítl již před přijetím rozhodnutí Radoslav Procházka s tím, že předmětem referenda vlastně není nová úprava, ale pouze aplikace ústavní úpravy. Princíp obecnosti se podle něj vzťahuje jen na obecně závazné předpisy a „v referende, ktoré je predmetom tohto konania, však občania nepôsobia ako normotvorca, ale ako pôvodca verejno-mocenského mandátu“.⁷⁰ I podľa disentuujúcej sudkyne Jany Laššákové „priamo z textu ústavy však vyplýva, že výsledky referenda nemusia mať nevyhnutne ‚regulačnú podstatu‘ a že v referende občania nemusia nevyhnutne tvoriť právne normy podliehajúce princípu všeobecnosti z hľadiska predmetu a adresáta regulácie“.⁷¹ Jak bylo uvedeno výše, Ústavní soud však změnil svou judikaturu a nově výsledkům referend právě všeobecnou závaznost přisuzuje.

Jeho výchozí teze však čelila hned při projednávání zevrubné kritice. Soudce Petr Straka ve svém odlišném stanovisku uvádí, že by rád akcentoval, že má „veľký rešpekt k ochrane materiálneho jadra ergo klauzule večnosti. Zastávam jednoznačne názor, že ak by dochádzalo zo strany vládcu v krajine k útoku na demokraciu, je úlohou ústavného súdu zakročiť a v istom zmysle vytvoriť jasnú bariéru a protiváhu akýmkoľvek absolutistickým tendenciám. Súčasne ale uvádzam, že pre aktiváciu kryptonitu s názvom ‚materiálne jadro‘ je potrebná výnimočnosť par excellence. Domnievam sa, že v posudzovanej veci o tento prípad nejde“.⁷²

Zajímavé je, že soudce Straka uvedl pouze „útok na demokraciu“, nikoliv na demokratický právní stát. Možná právě v tom tkví mýjení s většinou pléna. Disentuující Straka totiž rozporuje nejen „hľadanie ďalších implicitných zakázaných predmetov referenda nad rámec textu čl. 93 ods. 3 ústavy, ktoré považuje za aktivistické a v istom zmysle za neuvážené. Účelom zákazu referenda o základných právach a slobodách je podľa nej ochrana jednotlivca a jeho dôstojnosti a slobody. Nemôže to byť za žiadnych okolností dezinterpretácie

⁶³ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 123, obdobně i Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 127.

⁶⁴ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 124.

⁶⁵ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 124.

⁶⁶ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 132.

⁶⁷ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 133.

⁶⁸ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 134.

⁶⁹ Např. američtí autoři Levitsky a Ziblatt poukazují na to, že v případě klasického převratu přichází smrt demokracie okamžitě a je zjevná každému. Prezidentský palác hoří, prezident je zabit... V případě volební cesty se však nic z toho neděje. V ulicích se neobjeví tanky. Ústava i další formální demokratické instituce nadále existují. LEVITSKY, S. – ZIBLATT, D. *Jak umírá demokracie*. Praha 2018, str. 22.

⁷⁰ PROCHÁZKA, R. Dlhá a vážne k referendu o predčasných voľbách. *DenikN.sk* [online]. 23. 6. 2021. Dostupné na < <https://dennikn.sk/2441050/dlho-a-vazne-k-referendu-o-predcasnych-voľbach/> >. [cit. 2021-12-22], bod 29.

⁷¹ Odlišné stanovisko sudkyne Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 19.

⁷² Odlišné stanovisko sudce Petra Straky k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 21.

otočené na účel ochrany komfortu aktuálneho vládcu“.⁷³ Podľa neĥ je prostĕ „klauzule vĕčnosti“ nástrojom ochrany pred vĕtšinou, nikoliv menšinou.⁷⁴ Hlavnĕ se vřak nedokáze „stotožniť s naratívom, ktorĕ vidĕ ohrozenie demokracie inřtitútom, ktorĕ je demokraciou sám osebe“.⁷⁵ I zde vidĕme paralely s kritikou ĕeskĕho nálezu *Melĕák*.⁷⁶

Kromĕ toho soudce Straka poukazuje i na právní argumenty, jako je např. fakt, že v roce 2019 se pokouřela menřina v Národní radĕ Ústavu neúřpĕšně doplnit právě o explicitní zákaz zkracování funkĕního období v referendu,⁷⁷ případně argument, že výĕet v ĕl. 93 je taxativní a ústavodárci nic nebránilo ho formulovat jako demonstrativní užitím pojmu „předeřším“ ĕi „zejména“.⁷⁸ Uvádĕ také argument ústavní zvyklostĕ po dvou již probĕhnuvřích referendech s podobnou otázkou.⁷⁹

Obdobně uvádĕ i soudkyně Jana Lařřáková, že „záver vĕĕřiny plĕna je ... úplne nepriateľný. Znamená totiž, že výřlovnĕ obmedzenie možnosti konať referendum ustanovenĕ v ĕl. 93 ods. 3 úřtavy je bez významu; nahradil ho názor vĕĕřiny plĕna, že okrem výřlovnĕ taxatívnych (,kogentných‘) obmedzení sú tu eřte ĕařřie, ktoré úřtavnĕ súd môže nájsť v ktoromkoľvek ĕlánku úřtavy, napríklad v ĕl. 73 ods. 1, ĕl. 81a ĕi ĕl. 82 ods. 5 úřtavy“.⁸⁰

Vĕtřina plĕna vřak v nálezu výřlovnĕ uvádĕ, že si je „Úřtavnĕ soud vedomĕ, že ... sa prirodzene vynára aj otázka, ĕi možno predmet referenda, ktorĕho platný výřsledok má právnou silu úřtavnĕho zákona a ktorĕm môžu obĕania meniť úřtavu, limitovať nad rámec obmedzenia ustanovenĕho *expressis verbis* v ĕl. 93 ods. 2 a 3 úřtavy. Úřtavnĕ súd na túto otázku odpovie v nasledujúcĕch ĕastiach odĕvodnenia (v bodoch 109 až 114 odĕvodnenia tohto nálezu)“.⁸¹

V bodĕ 111 pak uvádĕ, že „nález vo veci PL. Úř 21/2014 (najmä ĕasti VI, VII a IX) bol

rozvinutĕm záverov o nezmeniteľných ĕastiach úřtavy tak, že tieto sú súčasťou materiálneho jadra úřtavy, a to z dôvodu, že chránia ľudské práva, teda hodnoty, na ktorĕch je založená samotná podřtata úřtavy, resp. Slovenskej republiky. Inými slovami, ide tu o úřtavnĕ hodnoty s najvyšřím stupňom ochrany (PL. Úř 21/2014, body 54 a 95 odĕvodnenia). Z uvedenĕho vyplĕva, že úĕelom ĕl. 93 ods. 3 úřtavy je aj ochrana materiálneho jadra úřtavy“.⁸²

Radoslav Proĕázka predpodotĕká, že „podřtatom zákazu ustanovenĕho v ĕl. 93 ods. 3 totiž nie je ochrana bezvýhradnej vnútornej koherencie úřtavnĕch noriĕ, ale, slovami Úřtavnĕho súdu, ‚postavenie úĕinných zábran takej vřeobecne záväznej právnej úprave (prijatej hoci aj v referende), ktorá by Slovenskú republiku vychyľovala z »kurzu« demokratickeho a právneho řtátu založenĕho na reřpekte k základným právam a slobodám ako fundamentálnym prejavom úĕty verejnej moci k jednotlivcovi i úĕty medzi jednotlivcami navzájom‘ (bod 107), ĕi ‚zábrana referendám s takými otázkami, ktorĕch úřpĕch by znamenal naruřenie konceptu základných práv a slobĕd v podobe znižovania ich řtandardu vyplĕvajúceho z medzinárodnoprávnej úpravy i úpravy vo vnútrořtátnom právnom systĕme, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho řtátu‘ (bod 37)“.⁸³

Exkurs k pasivnímu volebnímu právu

Stejnĕ jako v nálezu *Melĕák* pak Úřtavnĕ soud naopak neklade důraz na poruření subjektivního úřtavnĕho práva na výkon funkce poslance s argumentem neexistence „základného politického práva voličov, aby nimi zvolení poslanci národnej rady zastávali svoj mandát po ĕelĕ úřtavou predpřísané volebnĕ obdobĕ“.⁸⁴ A to přesto, že touto rovinou bylo v návrhu významně argumentováno.⁸⁵

⁷³ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. Úř 7/2021, bod 20.

⁷⁴ V tejto súvislosti vĕĕřina plĕna odkazuje na odlišné stanovisko emeritného sudcu úřtavnĕho súdu prof. Orosza k veci sp. zn. PL. Úř 24/2014. Sudca Orosz volal okrem výřkladu ĕl. 93 ods. 3 úřtavy aj po aplikácii ĕařřích úřtavnĕch principov, kde zaradil generálny princíp právneho řtátu (pozor, nespomĕnal princíp generality právnych noriĕ!) a princíp demokratickeho řtátu (ĕl. 1 ods. úřtavy), pričom oba subsumoval pod materiálne jadro. Následne hovoril o potrebe uplatňovania princĕpu vĕĕřiny pri výkone verejnej moci 5 v organickom spojení s ochranou práv (akĕchkoľvek) menřin. Aktiváciu materiálneho jadra teda videl v potrebe pomôĕť slabřiemu (menřine), k ĕomu by som sa taktiež prihlásil. Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. Úř 7/2021, bod 14.

⁷⁵ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. Úř 7/2021, bod 25.

⁷⁶ Viz např. PAVLIĕEK, V. Kdo je v ĕeskĕ republice úřtavadárcem a problém suverenity. In: Vanduchová, M. a Hořák, J. *Na křiřovatkách práva: poĕta Janu Musilovi k sedmdesátĕm narozeninám*. Praha 2011.

⁷⁷ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. Úř 7/2021, bod 18.

⁷⁸ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. Úř 7/2021, bod 10.

⁷⁹ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. Úř 7/2021, bod 28.

⁸⁰ Odlišné stanovisko soudkyně Jany Lařřákové k nálezu PL. Úř 7/2021, bod 13.

⁸¹ Rozhodnutí slovenskeho Úřtavnĕho soudu PL. Úř 7/2021-150 ze dne 7. ĕervence 2021, bod 97.

⁸² Rozhodnutí slovenskeho Úřtavnĕho soudu PL. Úř 7/2021-150 ze dne 7. ĕervence 2021, bod 111.

⁸³ PROĕÁZKA, Dĕlo a vářne, c. d., str. 33.

⁸⁴ Rozhodnutí slovenskeho Úřtavnĕho soudu PL. Úř 7/2021-150 ze dne 7. ĕervence 2021, bod 159.

⁸⁵ Rozhodnutí slovenskeho Úřtavnĕho soudu PL. Úř 7/2021-150 ze dne 7. ĕervence 2021, bod 61, k tomu doplňuje: „Z pohľadu medzinárodnej komparácie poukázala na skutoĕnosť, že možnost skonĕit volebnĕ obdobĕ parlamentu referendom existuje len v dvoĕch európskych krajinách. Pripomenula tieř rozhodnutie Úřtavnĕho súdu Maďarska 2/1993 (I.22.), z ktorĕho vyplĕva protĕúřtavnost takĕho referenda pre zákaz imperatívneho mandátu. Úřtavnĕ súd Maďarska v tejto súvislosti uviedol: ‚Podřtata slobodného mandátu tkvie naopak v tom, že práva závislosť medzi zástupcom a voličmi volebnĕm aktom konĕi. Ako hlasujúci nemôže byť branĕ na zodpovednosť za svoju ĕinnosť a hlasovanie počas výkonu mandátu, teda trvanie ich mandátu je na ĕelĕ volebnĕ obdobĕ, ktoré voličmi nemôže byť skrátenĕ. Vřťah medzi

To kritizují i někteří zastánci daného rozhodnutí, neb vidí v takovém postupu právě riziko pro volební právo a jeho erozi.⁸⁶ Na druhou stranu, Ústavní soud zde byl pod tlakem argumentace ze svého dřívějšího postupu a od části doktríny. Radoslav Procházka v této souvislosti např. připomíná rozhodnutí ESLP v tzv. Řeckém případě z roku 1969⁸⁷ a dovozuje také s odkazem na slovenský ústavní vývoj v posledních dvaceti letech, že „sa nezdá byť možné tvrdiť, že medzičasom sa štandard ochrany, a to takpovediac sám od seba, posilnil tak, že obsahom pasívneho volebného práva by sa práve v roku 2021 mala stať ‚poslanecká imunita‘ pred konaním predčasných volieb“.⁸⁸

Na druhou stranu se zde objevuje kritika ze strany disentujících ústavních soudců, z nichž někteří považují naopak „za neudržateľné priznať pasívnemu volebnému právu vyššiu mieru ochrany ako aktívnemu volebnému právu. Sú to dve strany rovnakej mince a skrátenie volebného obdobia sa oboch týchto prvkov volebného práva týka úplne rovnako“.⁸⁹

Suverenita lidu

Jaké má zkoumaný nález přesahy? Proč se mu vůbec věnovat? Jednou z oblastí, kterou nám může pomoci vyjasnit, je otázka suverenity lidu.

Tu proklamuje již Marsilius z Padovy, který ji zakládá na přirozenoprávní teorii.⁹⁰ Pragmaticky o suverenitě uvažuje Jean Bodin po chaosu náboženských válek v zájmu panovníka zaručujícího stabilitu pro obchod a setkáváme se s ní samozřejmě i u myslitelů Francouzské revoluce.⁹¹ V současné době se pojem suverenity podle Václava Pavlíčka váže především ke státu. Od suverenity státu odvozuje suverenitu subjektů uvnitř státu – svrchovanost lidu, národa, svrchovanost parlamentu. Jen suverénní stát může zabezpečit

svrchovanost zákona jako vyjádření podstaty právního státu.⁹² Je dobré si uvědomit, že suverenity lidu historicky také souvisí s vyšší právní silou ústav jako takových.⁹³ Jak píše Jiří Baroš, v „ěře konstitucionalismu lid přestal chtít být toliko poslušný příkazům panovníka, ale sám se chtěl stát suverénem“.⁹⁴

Co je však konkrétně onou suverénní mocí? Na jedné straně podle Jana Kysely stojí Schmittovo rázné: „Suverénem je ten, kdo rozhoduje o výjimce (výjimečném stavu).“ Na straně druhé je bezpočet pokusů o obsahové určení toho, co suverenity znamená, kdy už (ještě) nějaká entita suverénní je, a kdy již nikoliv (vlastní armáda, měna, hranice..., nepodřizování se cizí vůli...)⁹⁵ Schmittův výměr je dle Kysely blízky pozdější myslence Luhmannově, podle níž je suverenity neredukovatelným momentem svévole.⁹⁶ Může takovou svévolí být tedy zkrácení funkčního období parlamentu?

Na první pohled je jasné, že ano, a že pokud má být lid suverénem, měl by mít možnost si vynutit prakticky cokoli, jakoukoliv výjimku.

Je však skutečně možné ponechat moc „lidu“ takto prakticky neomezenou? Jindřiška Syllová tvrdí, že suverenity lidu je omezena lidskými právy.⁹⁷ Na této premise je založena celá přirozenoprávní teorie demokratického právního a ústavního státu, potažmo liberální demokracie z pohledu Fareeda Zakarii.⁹⁸

V dané konkrétní situaci se podobně ptá i Radoslav Procházka, podle kterého je „zřejmě, že relevantnou otázkou je to, či takéto konanie tzv. predčasných volieb zasahuje do základných práv a slobôd, a teda to, či predčasné voľby znižujú štandard ochrany dotknutých základných práv a slobôd, a to v miere ohrozujúcej charakter právneho štátu“ (PL. ÚS 24/2014, bod 37).⁹⁹

Ostatně Procházka i ve svém klíčovém díle konstatoval příslušné napětí. Za prvé,

zástupcami a voličmi je politickej povahy, a teda zodpovednosť sa môže objaviť iba počas volieb.“ Zákaz imperatívneho mandátu potvrdil aj Ústavný súd Litovskej republiky, keď k možnosti odvolať jednotlivých členov zákonodarného zboru v roku 1993 uviedol: „Predčasné odvolanie člena parlamentu by predstavovalo jeden z prvkov imperatívneho mandátu, ktorý je ústavou zakázaný. Demokratické štáty imperatívny mandát neuznávajú, a preto možnosť predčasného odvolania člena parlamentu z funkcie ani neexistuje.“

⁸⁶ DOMIN, c. d.

⁸⁷ Dánsko, Norko, Švédsko a Nizozemsko vs. Řecko, stížnost č. 3321/67 z 5. listopadu 1969.

⁸⁸ PROCHÁZKA, Dlho a vážne, c. d., bod 19.

⁸⁹ Odlišné stanovisko soudkyně Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 26.

⁹⁰ Jde o jeho dílo *Defensor Pacis* z roku 1324.

⁹¹ Zajímavé je chápání suverenity zmiňované Jiřím Barošem s odkazem na Blandine Kriegel, tedy suverenity jako legalistické (právnícké) koncepce, která dala vzniknout moderním státu díky právníkům na dvoře anglického a francouzského krále v 17. století. Viz BAROŠ, J. *Cesty k suverenitě lidu: nástin genealogie jednoho konceptu. Časopis pro právní vědu a praxi*, 2013, č. 4. Suverenitou se zabývá ve své práci i Jan Kysela – KYSELA, J. *Ústava mezi právem a politikou: úvod do ústavní teorie*. Praha 2014, str. 138n.

⁹² PAVLÍČEK, V. *Suverenita a evropská integrace: k ústavněprávnímu souvislostem vstupu České republiky do Evropské Unie*. Praha 1999.

⁹³ LAPČÁKOVÁ BREICHOVÁ, M. *Ústava a ústavné zákony*. Bratislava 2013, str. 111.

⁹⁴ BAROŠ, c. d.

⁹⁵ Kysela cituje Schmitta: SCHMITT, C. *Politische Theologie: Vier Kapitel zur Lehre von der Souveränität*. Berlin 2004, str. 13. Viz KYSELA, J. *Politika a právo: úvod do ústavního práva* In: Novák, M – Brokl, L. *Úvod do studia politiky*. Praha 2011.

⁹⁶ Viz k tomu LUHMANN, N. *Sociální systémy: nárys obecné teorie*. Brno 2006, str. 23.

⁹⁷ SLÁDEČEK, V, MIKULE, V, a SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky: komentář*. Praha 2007, str. 16.

⁹⁸ Viz přelomový článek: ZAKARIA, F. *The Rise of Illiberal Democracy. Foreign Affairs*, 1997, č. 6.

⁹⁹ PROCHÁZKA, Dlho a vážne, c. d., bod 5.

pokud je lid opravdu svrchovaný, tak nemůže být omezený právem, které sám vytvořil. Za druhé, pokud svrchovanost lidu reprezentuje parlament jako nositel nejvyššího a nejprímějšího mandátu, jak může sám podléhat kontrole působnosti jiným orgánem? Na první otázku odpovídá elegantně Paul Kahn (kterého Procházka vzpomíná), podle nějž, když lid jedná jako *agens creans* politického a právního světa, tehdy existujícím právem není vázaný, protože ho ustanovuje, avšak pokud jedná v hranicích světa, který vytvořil, tehdy právo nepřekračuje, ale realizuje. Ten první okamžik je dobou politické akce, revoluce, změny starého na nový režim, ten druhý čas je časem práva, časem evolučních změn, nikoliv systémových, režimních změn.¹⁰⁰

Disentující soudci však nesouhlasí s tím, že by mohl v daném konkrétním případě moci být lid omezen a „úplně to podle nich pojem suverenity lidu vyprazdňuje“, ¹⁰¹ resp. je to „z hlediska hierarchie ústavných hodnot a principů za potenciálně nebezpečné. Ústavní soud nemá chránit moc před občany, ale naopak“.¹⁰² Odmítají zejména postavení lidu na roveň, nebo ještě spíše pod parlament, jak to interpretují.¹⁰³ Důležitá je poznámka, že „napokon sám ústavní soud v náleze sp. zn. PL. ÚS 24/2014 uviedol, že hlasovaním v referende na seba občania berú aj ‚zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť‘.“¹⁰⁴

Ústavní soud však vidí lid a zástupce jako rovnocenné vykonavatele moci: „K argumentácii navrhovateľky ústavný súd ešte dodáva, že forma vlády v Slovenskej republike má charakter zastupiteľskej demokracie s prvkami priamej demokracie. V konečnom dôsledku však ide vždy o výkon tej istej moci, ktorej pôvodnými nositeľmi sú občania. Preto je úplne prirodzené, možné a ústavou aj predpokladané, že národná rada môže zmeniť rozhodnutie občanov prijaté v referende (čl. 99 ods. 1 ústavy), naopak potom možno v referende zmeniť rozhodnutie prijaté národnou

radou“.¹⁰⁵ Ostatně referendum můžeme v duchu britských konstitucionalistů chápat jako pojistku vůči parlamentu – vyvážení „dolní sněmovny“, ve slovenském případě prostě sněmovny.¹⁰⁶

Ústavní soud však v této souvislosti rozvíjí argument dělbou moci a vyjasňuje, že „občania (sami alebo prostredníctvom svojich zástupcov) prijímajú ústavu v záujme ochrany vlastnej slobody a dôstojnosti. Ústavné prostriedky, ktorými sa tieto ciele dosahujú, spočívajú predovšetkým vo vymedzení sféry slobody jednotlivca prostredníctvom zakotvenia základných práv a slobôd a v obmedzení štátnej moci jej deľbou a reguláciou. Zmyslom deľby a regulácie štátnej moci je predísť jej zneužitiu. Ústavné princípy ochrany základných práv a slobôd, deľby a regulácie štátnej moci musia byť preto dodržané aj v prípade, ak štátnu moc vykonávajú občania priamo. Pri výkone štátnej moci preto ani občania nemôžu konať bez akýchkoľvek obmedzení a podliehajú nimi prijatej ústave. Prejavom suverenity občanov je tiež právo obmedziť pri výkone štátnej moci samých seba (PL. ÚS 21/2014, bod 60.2 odôvodnenia). Pri priamom výkone štátnej moci občanmi v referende preto ide o výkon moci ustanovenej, nie o výkon moci ustanovujúcej“.¹⁰⁷ Ústavní soud tedy přímou demokracii chápe jakou součástí dělby moci, jako její prvek.¹⁰⁸

Soudce Miroslav Duriš však torchu opoune tím, že „princíp suverenity ľudu, ktorý napokon sám ústavný súd zaradil medzi princípy demokratického a právneho štátu (PL. ÚS 7/2017), sa prijatím ústavy ani nestratil a ani netransformoval na suverenitu demokratického a právneho štátu, ako to uvádza bod 139 odôvodnenia disentovaného nálezu, práve naopak, princíp suverenity ľudu vytvára obsahovú náplň demokratického a právneho štátu vrátane jeho suverénneho, zvrchovaného postavenia, v ktorom sa moc neodvodzuje z iného zdroja, ale iba od vlastných občanov“.¹⁰⁹

¹⁰⁰ KAHN, P. W. *The reign of law: marbury v. madison and the construction of america*. New Haven 2002. Citováno podle PROCHÁZKA, R. *Lud a sudcovia v konstitučnej demokracii*. Plzeň 2011.

¹⁰¹ Odlišné stanovisko sudkyňe Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 12.

¹⁰² Odlišné stanovisko sudkyňe Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 29.

¹⁰³ Odlišné stanovisko sudkyňe Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 11: „S obmedzením možnosti občanov rozhodovať v referende len o právnych normách sa nemôžem stotožniť. Rovnocennosť výkonu zákonodarnej moci ľuďom na jednej strane a parlamentom na strane druhej sa totiž netýka predmetu ich vecnej pôsobnosti, ale účinkov, právnej sily a normatívnej legitimity rozhodnutí oboch týchto subjektov.“

¹⁰⁴ Odlišné stanovisko sudkyňe Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 8.

¹⁰⁵ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 99.

¹⁰⁶ Viz k tomu KYSELA, Dělbba moci, c. d., str. 202.

¹⁰⁷ Rozhodnutí slovenského Ústavného soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 102.

¹⁰⁸ Viz KYSELA, Dělbba moci, c. d., str. 195.

¹⁰⁹ Odlišné stanovisko sudce Miroslava Duriše k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 12. V následujícím bodě svého stanoviska pak dodává: „Ústavný súd v náleze sp. zn. PL. ÚS 42/95 už v minulosti judikoval: ‚Naplnenie princípu suverenity ľudu preto neznamená len možnosť občanov voľiť svojich zástupcov, a tým vytvárať orgány zastupiteľskej demokracie, ale naplnením princípu suverenity ľudu je aj skutočnosť, že po voľbách zastupiteľských orgánov zostáva občanom ako nositeľovi primárnej originálnej moci právo rozhodovať o niektorých zásadných otázkach týkajúcich sa verejného záujmu priamo v referende, nezávisle na parlamente, a tým vykonávať svoju primárnu, neodvedenú moc.“

Ústavní soud však argumentuje trochu jinak. Podľa něj by tím došlo „k prelomeniu ústavy, avšak bez toho, aby to bolo v záujme riadneho chodu ústavných orgánov. Pripustením konania referenda by síce došlo k úplnému naplneniu princípu zvrchovanosti ľudu ako pôvodného nositeľa štátnej moci, inak povedané k realizácii demokratického princípu; na druhej strane by tým však došlo k úplnému popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou princípu právneho štátu“.¹¹⁰ To je práve ozveňa nálezu *Melčák*.

Soudkyně Jana Laššáková vzhľadom k závere väčšiny pléna, že „konanie referenda o predčasných voľbách by s neprípustnou intenzitou zasiahlo do materiálneho jadra ústavy“, výslovné uvádí, že „jí osobitne mrzí, že vo vzťahu k parlamentu nebola väčšina pléna ochotná dospieť k rovnakému záveru. Obmedzila sa na konštatovanie, že Jednorazové prelamanie ústavou normovaných pravidiel nesvedčí ani zákonodarnému orgánu a ústavný súd ho nepovažuje za vhodnú ústavnú prax“ (bod 136 nálezu). Považujem za hodnotovo neudržateľné zabrániť občanom vo výkone ich práva na priamu správu verejných vecí na základe argumentu, že ide o neprípustný zásah do nezmeniteľnej časti ústavy, a vo vzťahu k možnosti, že sa rovnakého zásahu dopustí parlament, sa uspokojiť so symbolickou ‚výčitkou‘, že to nie je vhodná prax“.¹¹¹

Záver

Slovenský Ústavní soud respektuje, že je to ľud, kto je zdrojom veškeré štátnej moci. Opakovane však pripomína, že s najvyšší mocí je spojená i najväčšia zodpovednosť.¹¹² Proto omezuje nejen parlamenty a ďalší štátne orgány, ale i ľud samotný, ktorý v prípade referenda nota bene navrhového „samotným ľuďom“ vystupuje jako svébytný orgán ústavného systému.¹¹³ Jak trefně poznamenává Jan Kysela, zatímco se však u parlamentů s omezením většiny běžně smiřujeme, obtížnější to bývá právě u lidu jako zdroje a účelu veškeré moci.¹¹⁴

Ve svých očích však Ústavní soud nemůže jinak než omezit. Vychází z toho, že

„demokratický princíp a princíp právneho štátu sú podľa ústavy v zásade rovnocenné“. Hned však dodáva kľúčový argument: „Realizácia referenda by v danom prípade bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy princíp právneho štátu poprela. Pripustenie možnosti prelomenia ústavy konaním sporného referenda by umožnilo ďalšie podobné kroky, keď by sa výlučne v záujme realizácie princípu suverenity ľudu úplne poprel princíp právneho štátu. Tým by sa otvorila cesta aj k nežiaducim zmenám ústavného systému spochybňujúcim jeho základné hodnoty“.¹¹⁵

Kritici podobne jako v prípade *Melčák* však vidí problém nikoliv nutně v principiální ochraně demokratického právního státu, ale v daném konkrétním zásahu. „Pokial' ústavný súd konštatoval rozpor referenda o skrátení volebného obdobia s ústavou, došlo podľa môjho názoru k obmedzeniu (zníženiu štandardu) politických práv občanov (voličov). Štandard teda neznižovala samotná referendová otázka, ale štandard bol znížený práve rozhodnutím ústavného súdu“.¹¹⁶

Není to tedy skutečně nebezpečné? „Dnes je ťažké bezbreho veriť ktorejkoľvek elite, keďže história nás učí, že ľahkovážnosť a naviata sa neopláca. Ako bude republika fungovať, ak sa z presvedčeného demokrata stane bezmedzný autokrat? Práve v tomto vidím potrebu nástroja, ako možno nenásilnou a ústavne konformnou cestou povedať, že toto si ľud neprial. Kategoricky odmietam stavať demokratický inštitút referenda do pozície ohrozenia demokracie ergo ústavných garancií. Je to práve naopak, tento inštitút (referendum), ktorý Ústavu Slovenskej republiky bráni (áno, aj to o predčasných voľbách). Nedokážem si predstaviť potrebu vypitia kalicu horkosti až do dna, keď by prišiel k moci niekto, koho si celá spoločnosť neželá a ohrozuje ju. Aj napriek tomu, že doteraz sme tu takéhoto samozvaného monarchu nemali, neznamená, že nemôže prísť zajtra. Preto by tu mal byť ústavný súd, ktorý bude za každým ‚napozore‘ a bude ochraňovať ľud pred nebezpečenstvom“.¹¹⁷ Soudce Petr Straka

¹¹⁰ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 181.

¹¹¹ Odlišné stanovisko soudkyně Jany Laššákové k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 21.

¹¹² Nález Slovenského ústavního soudu PL. ÚS 21/2014, bod 26.

¹¹³ K odpovědnosti lidu v rámci přímé demokracie viz MLSNA, str. 26.

¹¹⁴ KYSELA, Dělna moci, c. d., str. 196.

¹¹⁵ Rozhodnutí slovenského Ústavního soudu PL. ÚS 7/2021-150 ze dne 7. července 2021, bod 183.

¹¹⁶ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 8.

¹¹⁷ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 35, V bodě 41 pak doplňuje: „Najväčšou chybou akejkolvek elity je uverenie vo vlastnú nedotknuteľnosť a nesmrteľnosť. Ústavný súd túto nesmrteľnosť parlamentnej väčšiny týmto rozhodnutím priznal a správnosť tohto verdiktu nám ukáže až budúcnosť. Ústavný súd má myslieť nielen na slnečné počasie, ale aj na hustý lejak, pričom pod lejakom mám na mysli nedemokratického vládcu, ktorý bude mať na svoje ‚dielo skazy‘ celé volebné obdobie. Pýtam sa, čo bude potom? Budeme prehodnocovať svoj postoj a meniť svoje rozhodnutie s odôvodnením, že s týmto nik nepočítal? Ja som práve nad touto alternatívou rozmýšľal pri rozhodovaní v tomto konaní veľmi intenzívne“.

má hlavně obavu o otevření Pandořiny skříňky „materiálního jádra“.¹¹⁸

Podobně uvažuje i Radoslav Procházka.¹¹⁹ Ostatně kvůli tomuto rozhodnutí zasáhla Ústavní soud skutečně nebývalá vlna kritiky, zejména ze strany politiků. Paradoxně neuskutečnění referenda o předčasných parlamentních volbách kritizovali i ti politici, pro které by předčasné volby rozhodně nebyly žádoucím výsledkem.¹²⁰

Přesto jde však (zatím) o bouři ve sklenici vody.

Část odborníků varuje, že referenda a lidové iniciativy se v posledních dekádách postupně rozšířily do nejrůznějších koutů světa jako součást úsilí o zlepšení kvality demokracie a posílení účasti občanů na

tvorbě „politiky“, ale ještě před vlnou populistického nacionalismu po roce 2010 se také staly paradoxně jakousi zbraní k omezování nejrůznějších práv. Obavy soudu jsou tedy namístě. Navíc, poměrování mezi „vůli lidu“ a lidskými právy opět zvýraznilo klasickou kritiku přímé demokracie, že představuje „tyranii většiny“, která by mohla narušit práva menšin.¹²¹

Výstižně tak parafrázuje Marián Kokeš Cimrmana: Referendum jako prostředek k posílení uvádající demokracie v ČR? Nápad zdá se to dobrý, výsledky by nebyly dobré, zvláště v ČR.¹²² A nejsou ideální ani v SR, kde by se nadužívání referenda mohlo rychle obrátit nejen proti principu „právního“ státu, ale i proti „demokratickému“ principu jako takovému.

¹¹⁸ Odlišné stanovisko soudce Petra Straky k nálezu PL. ÚS 7/2021, bod 15.

¹¹⁹ Konkrétně uvádí: „V skratke, z hľadiska tak riadneho chodu štátnych orgánov (stabilita), ako aj zastupiteľskej povahy ich moci (legitimita) hovorí pomer nákladov a výnosov celkom jednoznačne v prospech rešpektu k zložitému, prísne regulovanému a právom upravenému spôsobu prejavovania vôle zo strany entity, ktorú čl. 2 ods. 1 ústavy označuje ako pôvodcu štátnej moci“. PROCHÁZKA, Dlho a vážne, c. d., bod 44.

¹²⁰ DOMIN, c. d.

¹²¹ NUGRAHA, I. Y. Human rights referendum: Dissonance between 'the will of the people' and fundamental rights? *Netherlands Quarterly of Human Rights*, 2020, č. 38. Ostatně i Pavel Molek hovoří o tom, že je za těžko si přestavit vhodnější nástroj tyranie většiny než referendum. MOLEK, c. d., str. 136.

¹²² KOKEŠ, c. d., str. 55.