



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 11/2022-74

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka (sudca spravodajca), Jany Laššákovéj, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky**, zastúpenej JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, Bottova 2A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky o súlade predmetu referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov doručenej prezidentke Slovenskej republiky 24. augusta 2022, s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky, ďalej s čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky za účasti petičného výboru ako účastníka konania, za ktorý koná [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpený advokátskou kanceláriou Kallan Legal, s. r. o., Súmračná 25, Bratislava, takto

### r o z h o d o l :

Predmet referenda s otázkou v znení: „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“ **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1 a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 6 a čl. 117 Ústavy Slovenskej republiky.

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Návrh na začatie konania o súlade predmetu referenda

1. Uznesením č. k. PL. ÚS 11/2022-34 z 21. septembra 2022 prijal Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) v celom rozsahu na ďalšie konanie návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade predmetu referenda s ústavou. Uvedený návrh bol ústavnému súdu doručený 13. septembra 2022 (e-mailom) a 14. septembra 2022 (v listinnej podobe do podateľne ústavného súdu) a týkal sa jednej z dvoch referendových otázok, ktoré majú byť vyhlásené na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 24. augusta 2022. Sporná

referendová otázka (ďalej aj „predmet referenda“) znie: „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“

2. Navrhovateľka zdôraznila, že podanie návrhu nevyjadruje jej osobný postoj k referendovej otázke, ale dôvodom na začatie konania sú výlučne pochybnosti o súlade predmetu referenda s ústavou a jej povinnosť zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov (čl. 101 ods. 1 ústavy). Vzhľadom na uvedené navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že predmet referenda buď je alebo nie je v súlade s článkami ústavy uvedenými v záhlaví tohto nálezu. Ústavný súd takto formulovaný návrh akceptoval, rovnako ako v predchádzajúcich konaniach vo veciach súladu predmetu referenda s ústavou (pozri PL. ÚS 24/2014 a PL. ÚS 7/2021).

3. Navrhovateľka svoje pochybnosti o súlade predmetu s ústavou rozdelila do nasledujúcich oblastí:

### **I.1. Súlad predmetu referenda s ústavnou úpravou vzťahov vlády Slovenskej republiky a Národnej rady Slovenskej republiky:**

4. V tejto časti návrhu navrhovateľka zdôraznila, že v zmysle ústavy musí mať vláda Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) počas svojho funkčného obdobia nevyhnutne dôveru Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a tiež ústavný základ svojej existencie (tu s odkazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci I. ÚS 58/94).

5. Pokiaľ ide o dôveru národnej rady ako podmienky činnosti vlády, navrhovateľka poukázala na skutočnosť, že každá novovymenovaná vláda musí do 30 dní požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery. Národná rada môže zároveň vláde kedykoľvek počas jej funkčného obdobia vysloviť nedôveru. Ak vláda nezíska, resp. stratí dôveru národnej rady, v zmysle čl. 113 až čl. 115 ústavy musí prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“) vládu odvolať. Okrem toho pri skončení funkčného obdobia národnej rady je vláda povinná podať demisiu po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady (čl. 117 ústavy), čím opätovne vzniká potreba vyslovenia dôvery novej vláde.

6. Vyššie uvedená skutočnosť je podľa navrhovateľky prejavom zastupiteľskej demokracie s prvkami priamej demokracie v podmienkach Slovenskej republiky, v ktorej občania priamo volia národnú radu a vláda sa zodpovedá národnej rade, teda nie je tu daný priamy vzťah zodpovednosti medzi občanmi a vládou.

7. Navrhovateľka uzavrela, že ústava zveruje právomoc vysloviť nedôveru vláde výlučne národnej rade [čl. 86 písm. f) ústavy], v rozpore s tým však predmet referenda sleduje cieľ vyslovenia nedôvery vláde priamo občanmi.

8. Predmet referenda preto narúša ústavou zakotvené vzťahy medzi národnou radou a vládou, čoho dôkazom je napríklad aj to, že platný výsledok referenda by mohol ukončiť funkčné obdobie vlády, ktorá má dôveru národnej rady (a národná rada by prípadne tejto vláde opätovne mohla vysloviť dôveru).

9. K ústavnému základu existencie vlády navrhovateľka uviedla, že vláda aj po vyslovení nedôvery zo strany národnej rady či po svojej demisii aj naďalej vykonáva svoje právomoci, a to v súlade s čl. 115, resp. s čl. 117 ústavy. V prípade platného referenda by však nebolo zrejmé, podľa ktorého z vyššie uvedených ústavných článkov by vláda mala ďalej svoju činnosť vykonávať, teda aký by bol ústavný základ činnosti vlády, resp. či by v tomto prípade mohlo ísť o úplne nový ústavný

základ činnosti vlády v demisii. Uvedené závery vyplývajú zo skutočnosti, že ústava neupravuje hlasovanie v referende ako jeden zo spôsobov ukončenia funkčného obdobia vlády.

10. Vzhľadom na už uvedené nie je podľa navrhovateľky tiež zrejmé, či je prezident povinný demisiu vlády prijať (čl. 115 ods. 1 ústavy), alebo má možnosť ju neprijať (čl. 115 ods. 2 ústavy); resp. či k demisii dochádza priamo na základe ústavy (čl. 117 ústavy). Takisto by nebol zrejmý rozsah právomoci, ktoré by mala vláda po demisii do vymenovania novej vlády vykonávať, pretože tento rozsah je odlišný v závislosti od toho, či je vláde vyslovená nedôvera, alebo vláda podala demisiu (čl. 115 ods. 2 a 3 a čl. 117 ústavy). Otázka rozsahu právomocí vlády by bola sporná aj v prípade, ak by sa predmet referenda týkal vlády, ktorej už predtým bola národnou radou vyslovená nedôvera.

11. Vzhľadom na už uvedené skutočnosti sú podľa navrhovateľky dané pochybnosti o súlade predmetu referenda s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 ústavy, ktoré upravujú vzťahy národnej rady a vlády, ako aj postup v prípade, ak vláda nemá dôveru národnej rady.

## **I.2. Súlad predmetu referenda s úpravou skončenia funkčného obdobia vlády Slovenskej republiky:**

12. Navrhovateľka v tejto časti návrhu zvýraznila už konštatovanú skutočnosť, že ústava výslovne neupravuje možnosť skončenia funkčného obdobia vlády hlasovaním v referende, a uviedla, že spôsoby skončenia funkčného obdobia vlády (vyslovenie nedôvery a demisia) sú v ústave zakotvené pevne, bez možnosti ich rozširovať.

13. Vychádzajúc z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, navrhovateľka konštatovala, že referendum je prostriedkom na prijímanie právnych noriem (ústavných zákonov) priamo občanmi, teda ide o priamy výkon zákonodarnej moci výlučne v zmysle čl. 86 písm. a) ústavy.

14. Navrhovateľka zopakovala, že iba národná rada je oprávnená vysloviť nedôveru vláde podľa čl. 86 písm. f) ústavy, a skonštatovala, že akákoľvek možnosť vynútiť si podanie demisie vládou by musela byť v ústave výslovne uvedená. V tejto súvislosti citovala z rozhodnutia vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v ktorom ústavný súd okrem iného uviedol, že bez výslovného zmocnenia v ústave nie je možné prostredníctvom referenda pre jednotlivý prípad ukončiť funkčné obdobie orgánu verejnej moci.

15. Podľa navrhovateľky však sporný predmet referenda bez výslovného zmocnenia v ústave sleduje práve ukončenie funkčného obdobia vlády, a to len pre jeden prípad, pričom sa o dosiahnutie tohto cieľa snaží „hybridnou formou“, keď prostriedkom vyslovenia nedôvery vláde je snaha vynútiť si, aby vláda podala demisiu.

16. Z týchto dôvodov sú podľa navrhovateľky dané pochybnosti o súlade predmetu referenda aj s čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy, ktoré sa týkajú odvolania a demisie vlády.

### **I.3. Súlad predmetu referenda s princípmi generality práva a právnej istoty:**

17. Aj v tejto časti návrhu navrhovateľka vychádzala z rozhodnutia ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, ktoré sa týkalo referenda o jednorazovom skrátení volebného obdobia národnej rady. V tomto rozhodnutí ústavný súd okrem iného uzavrel, že súčasťou princípu právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnej normy (princíp generality práva).

18. Navrhovateľka pripomenula svoju predchádzajúcu argumentáciu, v zmysle ktorej je výsledkom referenda právna norma so silou ústavného zákona, pričom v rozpore s princípom všeobecnosti právnej normy by bol taký výsledok referenda, ktorý by jednorazovo skončil funkčné obdobie vlády spôsobom, ktorý nie je v príslušných čl. 110 až čl. 117 ústavy upravený.

19. Okrem toho nie je podľa navrhovateľky jednoznačne zrejmé, či by sa požiadavka na podanie demisie mala týkať prípadne aj inej ako súčasnej vlády, ak by ešte pred prijatím spornej otázky v referende došlo k zmene vlády. To spochybňuje súlad predmetu referenda s princípom právnej istoty, ktorý je rovnako súčasťou princípu právneho štátu.

20. Princíp právneho štátu je zakotvený v čl. 1 ods. 1 ústavy, preto môže byť v zmysle návrhu na začatie konanie predmet referenda s týmto ústavným článkom v rozpore.

## **II.**

### **Stanoviská petičného výboru a Národnej rady Slovenskej republiky**

#### **II.1. Stanovisko petičného výboru:**

21. Petičný výbor vo svojom stanovisku zo 6. októbra 2022 uviedol, že predmet referenda je podľa jeho názoru v súlade s ústavou a je aktom aplikácie príslušných ústavných článkov. Tiež zvýraznil, že ak ide o pochybnosti o účinku platného referenda (pozri body 10 a 18 odôvodnenia tohto nálezu), tieto nemôžu byť predmetom konania o súlade predmetu referenda s ústavou, ale len predmetom konania o výklade ústavy podľa čl. 128 ústavy. Argumenty petičného výboru možno rozdeliť takto:

#### **II.1.1. Súlad predmetu referenda s ústavnou úpravou vzťahov vlády Slovenskej republiky a Národnej Slovenskej republiky**

22. Podľa petičného výboru je priamy výkon štátnej moci občanmi (priama demokracia) rovnocenný s výkonom moci prostredníctvom štátnych orgánov (zastupiteľská demokracia), resp. výkon štátnej moci prostredníctvom štátnych orgánov nezbavuje občanov podielu na správe vecí verejných. Zdôraznil, že pôvodným nositeľom moci je ľud (princíp zvrchovanosti ľudu vyplývajúci z čl. 2 ods. 1 ústavy) a že „*poverený vykonávateľ moci nemôže ľudu diktovať, ako sa bude s mocou nakladať*“. Preto napriek konštatovanej rovnocennosti priamej a zastupiteľskej demokracie uzavrel, že prednosť by mala mať priama demokracia.

23. Petičný výbor preto chápe referendum ako ústavou garantovaný prostriedok priameho rozhodovania o veciach verejného záujmu, ktorý je „*nepochybne spravodlivejší*“ ako rozhodovanie o tej istej otázke v národnej rade. Odkázal pritom aj na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97, z ktorého vyplýva, že rozhodnutie v referende zabezpečuje občanom možnosť spolupôsobiť pri tvorbe štátnej moci a má právne účinky.

24. Podľa petičného výboru navrhovateľka naopak uprednostňuje zastupiteľskú demokraciu pred priamym výkonom štátnej moci občanmi. Na rozdiel od argumentácie navrhovateľky sa podľa petičného výboru má vláda v prvom rade zodpovedať občanom Slovenskej republiky a až následne samotnej národnej rade. Zastupiteľské orgány (národná rada) totiž nemôžu mať viac moci ako ľud, ktorý je pôvodcom moci. V tejto súvislosti tiež uviedol, že možno uvažovať o tom, že zodpovednosť priamo voči voličom je v podstate jedinou formou zodpovednosti členov vlády.

25. Petičný výbor tiež zdôraznil, že referendum je jediným legitímnym a nenásilným prostriedkom pre vyodenie zodpovednosti voči voleným zástupcom, resp. že pomocou referenda občania odnímajú voleným zástupcom moc a vykonávajú ju priamo. Konštatoval tiež, že občania musia mať v právnom štáte legálny nástroj, aby zvrátili škody spôsobené ich volenými zástupcami.

26. Vláda je teda zodpovedná voličom, ktorí v referende majú „*právo vykonávať zastupiteľskú demokraciu podľa svojich predstáv*“ a zároveň ukončiť uplatňovanie moci tými, ktorým ju zverili. Ak by to tak nebolo, išlo by o uzurpovanie moci na úkor občanov. Inak povedané, podľa petičného výboru majú občania právo povedať kedykoľvek držiteľovi verejnej moci: „*A dost! Viac ťa nechceme!*“

27. Petičný výbor sa potom venoval aj pochybnostiam, ktoré navrhovateľka vyjadrila vo vzťahu k vykonaniu platného referenda, a uviedol, že výsledkom platného referenda by nepochybne bola demisia vlády v zmysle čl. 115 ods. 2 ústavy a s tým spojené následky. Vzhľadom na záväznosť (právne účinky) referenda (pozri aj bod 23 odôvodnenia tohto nálezu) by bola vláda túto demisiu povinná podať.

28. Vo vzťahu k pochybnostiam, či by sa platné referendum týkalo aj inej ako súčasnej vlády, petičný výbor uviedol, že ide o hypotetické otázky, ktoré nesúvisia s podstatou konania a nemôžu zabrániť uskutočneniu referenda.

### **II.1.2. Súlad predmetu referenda s úpravou skončenia funkčného obdobia vlády Slovenskej republiky:**

29. V tejto časti petičný výbor nadviazal na svoje predchádzajúce závery a uviedol, že predmet referenda nezavádza nový spôsob ukončenia funkčného obdobia vlády, ale prostredníctvom neho ide o realizáciu v ústave zakotvenej demisie vlády, t. j. o vykonanie už existujúcej právnej úpravy v čl. 115 ods. 2 ústavy.

30. Zdôraznil, že ústava nijako neobmedzuje dôvody podania demisie podľa svojho čl. 115 ods. 2, a preto takýmto dôvodom môže byť aj výsledok hlasovania v referende. Platne prijatý predmet referenda by priamo nespôsobil ukončenie funkčného obdobia vlády, k nemu by došlo až podaním demisie vlády.

31. Podľa petičného výboru výsledkom referenda nemusí byť len zmena alebo doplnenie ústavy, ale môže ním byť aj „*potvrdenie právneho účinku, aký nastoľuje právna úprava*“. Inak povedané, na základe výsledku referenda vláda podá demisiu a vyvolá tým právny účinok predpokladaný v čl. 115 ods. 2 ústavy. Tu poukázal na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 24/2014, v ktorom jedna z referendových otázok nemenila existujúci právny stav, ale ho len potvrdzovala, a bola preto v zmysle uvedeného rozhodnutia v súlade s ústavou. Ďalej poukázal na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 31/97, v ktorom ústavný súd uviedol, že predmetom referenda nemusí

byť nevyhnutne zmena ústavy alebo ústavného zákona, ale môže sa v ňom rozhodovať aj o iných dôležitých otázkach verejného života s tým, že príslušné orgány sú potom povinné zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok.

32. S poukazom na rozhodnutie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 42/95 petičný výbor ešte zopakoval, že v referende občania ako pôvodní nositelia moci rozhodujú priamo a nezávisle na národnej rade o zásadných spoločenských otázkach, čo je prejavom suverenity ľudu.

33. Na základe vyššie uvedeného uzavrel, že predmet referenda je aplikáciou existujúcej ústavnej úpravy.

### **II.1.3. Súlad predmetu referenda s princípmi generality práva a právnej istoty:**

34. Petičný výbor v tejto časti svojho vyjadrenia uviedol, že realizácia predmetu referenda by nepredstavovala materiálne ohrozenie demokracie, naopak, bola by naplnením princípu suverenity ľudu (pozri časť II.1.1. odôvodnenia tohto nálezu). Preto je argumentácia ohrozením materiálneho jadra ústavy podľa neho nepriliehavá.

35. Okrem toho tvrdil, že jediným obmedzením predmetu referenda je čl. 93 ods. 3 ústavy a ďalšie obmedzovanie predmetu referenda nad rámec tohto článku je „aktivistické“ a „neuvážené“ (aj s odkazom na rozhodnutie vo veci sp. zn. II. ÚS 171/05, v ktorom ústavný súd skonštatoval, že všetky otázky, ktoré nie sú predmetom taxatívneho výpočtu podľa čl. 93 ods. 3 ústavy, môžu byť predmetom fakultatívneho referenda, ak majú povahu dôležitého záujmu).

36. Zopakoval, že výsledkom referenda môže byť príkaz ktorémukoľvek orgánu verejnej moci, aby uplatnil svoju právomoc (pozri najmä body 26 a 31 odôvodnenia tohto nálezu). Petičný výbor zvýraznil, že v referende nemusí ísť len o tvorbu právnych noriem, pretože takto chápaný charakter referenda by bol popretím princípu suverenity ľudu. Podľa petičného výboru ústava nevyžaduje, aby predmetom referenda bola právna norma a ani skutočnosť, že výsledok referenda je priamo aplikovateľný a má právnu silu ústavného zákona, neznamená, že ide o ústavný zákon. Výsledkom platného referenda je podľa petičného výboru „iný právny akt“ [s odkazom na § 12 ods. 1 v spojení s § 13 písm. b) zákona č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov].

37. Okrem toho podľa petičného výboru neobstojí argument o jednorazovom (*ad hoc*) charaktere referenda ani s poukazom na dosiaľ jediné platné referendum, ktoré sa týkalo vstupu do Európskej únie a malo tiež charakter jednorazovej otázky (rozhodnutia). V tejto súvislosti potom považoval za paradoxný záver ústavného súdu v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v ktorom sa síce pripúšťa jednorazové (*ad hoc*) referendum, avšak len v prípadoch výslovne uvedených v ústave, pretože ani referendum o vstupe do Európskej únie by tak nemohlo byť v súlade s ústavou.

38. Petičný výbor tiež poukázal na záver ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, v zmysle ktorého by bolo možné zmeniť ústavu tak, že v referende by bolo možné skrátiť funkčné obdobie národnej rady, a zdôraznil, že aj takéto referendum by bolo stále referendum *ad hoc*.

39. Avšak ani v prípade, ak by sa uplatnil už uvedený a podľa petičného výboru príliš formalistický a rozporuplný prístup ústavného súdu, predmet referenda by v zmysle argumentácie petičného výboru nebol v rozpore s ústavou. Vyplýva to zo skutočnosti, že predmet referenda je aplikáciou

existujúcej ústavnej úpravy, príkazom vláde podať demisiu, nejde teda o normotvorbu a zmenu ústavy (pozri aj časť II.1.2. odôvodnenia tohto nálezu).

40. K možnému porušeniu materiálneho jadra ústavy petičný výbor dodal, že jedným z princípov, ktorý je jeho súčasťou, je aj princíp proporcionality. Ak by teda ústavný súd rozhodol, že predmet referenda nie je v súlade s ústavou, potom by bol úplne popretý princíp suverenity ľudu, a to v záujme ochrany princípu všeobecnosti právnej normy. Išlo by o zjavne neprimeranú (neproporcionálnu) ochranu princípu všeobecnosti právnej normy, a to na úkor princípu zvrchovanosti ľudu.

41. Úlohou ústavného súdu by teda nemala byť ochrana orgánov verejnej moci pred občanmi, ale naopak občanov pred mocou.

42. Ústavný súd dodáva, že petičný výbor vo svojom vyjadrení odkazoval aj na odlišné stanoviská sudcov ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021 a na názory emeritného sudcu Jána Drgonca, pre stručnosť a prehľadnosť však ústavný súd tieto odkazy jednotlivo neuvádza.

## **II.2. Stanovisko národnej rady:**

43. Národná rada vo svojom stanovisku zo 7. októbra 2022 uviedla, že sa k návrhu na začatie konania nevyjadruje.

## **III.**

### **Posúdenie dôvodnosti návrhu**

44. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhom na začatie konania a so stanoviskami petičného výboru a národnej rady dospel k nasledujúcim záverom:

#### **III.1. K referendu a ku kontrole súladu predmetu referenda s ústavou všeobecne:**

45. V rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, na ktoré navrhovateľka odkazovala, ústavný súd zhrnul svoju dovtedajšiu judikatúru týkajúcu sa inštitútu referenda a uzavrel, že v referende občania Slovenskej republiky priamo vykonávajú zákonodarnú (normotvornú) moc. Ide o rovnocenný, nie však rovnaký výkon zákonodarnej moci v porovnaní s národnou radou (PL. ÚS 7/2021, body 73 a 81 odôvodnenia).

46. Výsledkom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy je právna norma so silou ústavného zákona, pričom možno hovoriť o právnych normách prikazujúcich, oprávňujúcich a finálnych. Finálnou (alebo tiež teleologickou) právnou normou občania stanovujú určitý cieľ, na ktorého dosiahnutie je potrebná činnosť príslušných orgánov verejnej moci. Ústava však neobsahuje žiadne pravidlá, ktoré by výslovne upravili povinnosť orgánov verejnej moci dosiahnuť cieľ stanovený občanmi v referende, resp. neupravuje spôsob, ako splnenie tohto cieľa vynútiť (PL. ÚS 7/2021, body 88, 91 a 92 odôvodnenia).

47. Ústavný súd tiež zvýraznil, že v Slovenskej republike referendum nie je jediným nástrojom priamej účasti občanov na správe verejných vecí (čl. 30 ods. 1 ústavy). V tejto súvislosti poukázal na ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta, ktoré je upravené v čl. 106 ústavy. Na rozdiel od referenda ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta nie je výkonom zákonodarnej moci,

ale priamym výkonom oprávnenia (aktom aplikácie práva) výslovne vyplývajúceho z ústavy (PL. ÚS 7/2021, bod 95 odôvodnenia).

48. Z rozhodnutia vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021 tiež vyplýva, že referendum v jeho terajšej podobe nie je možné rozpustiť národnú radu.

49. Ústavný súd sa vyjadril aj k hraniciam, v ktorých skúma, či je predmet referenda v súlade so samotnou ústavou. V tejto otázke konštatoval, že okrem výslovných obmedzení uvedených v čl. 93 ods. 3 ústavy je potrebné skúmať aj to, či je predmet referenda v súlade s materiálnym jadrom ústavy. Treba tiež pripomenúť, že aj samotný čl. 93 ods. 3 ústavy chráni materiálne jadro ústavy, a to vo svojej časti týkajúcej sa základných práv a slobôd (PL. ÚS 7/2021, body 111 až 113 odôvodnenia).

50. Predmet referenda sa síce môže dotýkať materiálneho jadra ústavy, nesmie však toto jadro narúšať s ústavnou intenzitou, t. j. nesmie meniť charakter Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu (PL. ÚS 7/2021, bod 114 odôvodnenia).

51. Vyššie uvedené vyplýva zo skutočnosti, že v referende ide o výkon štátnej moci, pričom ústava chráni práva a slobody občanov aj tým, že štátnu moc je možné vykonávať vždy len v jej hraniciach. V referende teda ide podľa ústavy o výkon moci ustanovenej a delenej. Princíp demokracie (väčšinového rozhodovania) je tak v rovnováhe s princípom právneho štátu (PL. ÚS 7/2021, body 96, 102, 103, 131 a 139 odôvodnenia).

52. Ústavný súd aj v ďalších častiach odôvodnenia tohto nálezu bude odkazovať predovšetkým na rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021, ktorého závery sú pre toto konanie podstatné.

### **III.2. K povahe predmetu referenda:**

53. Predmet referenda, o ktorom ústavný súd rozhoduje v tomto konaní, možno považovať za dôležitú otázku verejného záujmu v zmysle čl. 93 ods. 2 ústavy, ktorý upravuje konanie fakultatívneho referenda. Sporná referendumová otázka sa totiž týka ukončenia funkčného obdobia vrcholného orgánu výkonnej moci (čl. 108 ústavy; pozri tiež PL. ÚS 24/2014, bod 31 odôvodnenia).

54. Zo znenia spornej referendumovej otázky je zrejmé, že ide o ukončenie jednorazové, t. j. týkajúce sa len jednej vlády. Skutočnosť, že ide o jednorazové skončenie funkčného obdobia vlády, napokon vyplýva aj z kontextu argumentácie účastníkov konania.

### **III.3. K súladu predmetu referenda s princípom generality práva:**

55. Zo záverov uvedených v dvoch predchádzajúcich častiach odôvodnenia tohto nálezu vyplýva, že ak by bol predmet referenda platne prijatý, mal by právnu silu ústavného zákona a jeho výsledkom by malo byť jednorazové ukončenie funkčného obdobia vlády podaním demisie.

56. Ústava neobsahuje žiadne ustanovenia, v zmysle ktorých by sa funkčné obdobie vlády končilo na základe hlasovania v referende a platný výsledok sporného referenda by túto úpravu ani nemenil či nedopĺňal. Výsledkom platného referenda by bolo, že by sa ústavná úprava týkajúca sa skončenia funkčného obdobia vlády v jednom konkrétnom prípade nepoužila, teda by bola suspendovaná.

Možno preto konštatovať, že platný výsledok sporného referenda by ústavu prelomil (pozri PL. ÚS 7/2021, bod 127 odôvodnenia).

57. Argumentácia petičného výboru v zmysle, že predmet referenda je výkonom existujúcej ústavnej úpravy, nie je správna, pretože, hoci ústava nijako neupravuje dôvody podania demisie podľa čl. 115 ods. 2 ústavy, práve tento článok vôbec nepredpokladá, že vláda by bola povinná podať demisiu na základe záväzného príkazu občanov či iného nositeľa verejnej moci.

58. Zároveň je zrejmé, že v prípade predmetu referenda nejde ani o realizáciu čl. 117 ústavy, teda o podanie demisie po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady. To napokon netvrdil ani petičný výbor.

59. Predmet referenda preto nie je aplikáciou existujúcej ústavnej úpravy.

60. Z uvedeného dôvodu je predmet referenda v rozpore s princípom všeobecnosti právnej normy (generality práva), v zmysle ktorého má právna norma upravovať všeobecné pravidlo správania sa, nie konkrétny prípad (pozri napr. PL. ÚS 19/05, s. 2 a 15 odôvodnenia a PL. ÚS 7/2017, s. 97 odôvodnenia, PL. ÚS 7/2021, bod 126 odôvodnenia).

61. Princíp generality práva je podstatnou súčasťou princípu právneho štátu a tým aj materiálneho jadra ústavy, pretože chráni slobodu občanov pred nepredvídateľným a svojvoľným zneužitím štátnej moci. K takému zneužitiu by došlo napríklad tak, že by zákonodarca nerešpektoval hranice svojej právomoci a rozhodol by právnou normou namiesto súdu o výsledku konkrétneho súdneho sporu. Princíp generality práva tak chráni aj princíp deľby moci, ktorý je rovnako súčasťou materiálneho jadra ústavy, pretože reguluje a obmedzuje štátnu moc (pozri PL. ÚS 7/2021, bod 124 odôvodnenia).

62. Ústavný súd preto musí posúdiť, či je zásah predmetu referenda do princípu generality práva (všeobecnosti právnej normy) taký intenzívny, že je v rozpore s materiálnym jadrom ústavy (pozri bod 50 odôvodnenia tohto nálezu).

63. V tejto súvislosti treba povedať, že napriek svojej dôležitosti princíp generality práva (všeobecnosti právnej normy) nie je absolútny a aj samotná ústava predpokladá situácie, keď je potrebné a vhodné prijať jednorazovú právnu normu (čl. 3 ods. 2, čl. 7 ods. 1 a čl. 58 ods. 1 ústavy). V týchto prípadoch však nejde o pozastavenie účinnosti žiadneho ústavného článku, teda o prelomenie ústavy (PL. ÚS 7/2021, bod 128 odôvodnenia), čo predstavuje zásadný rozdiel v porovnaní s posudzovaným predmetom referenda.

64. Posudzovaný predmet referenda, ktorého cieľom je skončenie funkčného obdobia vlády inak, ako je to upravené v čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy, však nenapĺňa ústavou predpokladaný či sledovaný dôvod skončenia funkčného obdobia vlády (porovnaj PL. ÚS 7/2021, bod 129 odôvodnenia).

65. V tejto súvislosti potom ústavný súd pripomína, že referendum možno rozhodnúť aj o zavedení pravidla správania regulujúceho konkrétny prípad, v ktorom sa prejavuje spoločensky exponovaný verejný záujem, alebo upravujúceho okruh spoločenských vzťahov vyznačujúcich sa v porovnaní so štandardnou podobou generality práva podstatne nižšou mierou všeobecnosti dotknutej právnej normy, či už vo vzťahu k predmetu regulácie alebo k jej adresátovi (adresátom). Podstata regulácie

však nesmie spočívať v krátkodobom a dočasnom suspendovaní všeobecnej normy ústavy tvoriacej súčasť materiálneho jadra (PL. ÚS 7/2021, bod 132 odôvodnenia).

66. Ak teda občania Slovenskej republiky majú možnosť zmeniť ústavnú úpravu zavedením všeobecného pravidla, potom v zásade za ústavou predpokladaného chodu orgánov verejnej moci nie je dôvod, aby ústavnú úpravu prelamovali a pre jeden konkrétny prípad pozastavili jej účinnosť, osobitne, ak ide o tie časti ústavy, ktoré sa týkajú materiálneho jadra ústavy.

67. Takto je potom potrebné chápať aj ten záver, že bez výslovnej opory v ústave nie je možné referendum zmeniť pre jednotlivý prípad ústavou kogentne ustanovené a periodicky sa opakujúce funkčné obdobie orgánu verejnej moci alebo takým spôsobom ukončiť jeho činnosť v aktuálnom personálnom obsadení legálne viazanom na už plynúce funkčné obdobie (PL. ÚS 7/2021, bod 183.2 odôvodnenia). Tento záver, ktorý sa týkal funkčného (volebného) obdobia národnej rady, je platný aj vo vzťahu k funkčnému obdobiu vlády.

68. Občania teda majú možnosť v referende prijať všeobecné pravidlo o možnosti skrátiť svojim hlasovaním funkčné obdobie štátneho orgánu, čo by bolo nielen realizáciou princípu suverenity ľudu (princípu demokracie), ale zároveň by tak bol zachovaný aj princíp všeobecnosti právnej normy (princíp právneho štátu). Tak by bol rešpektovaný čl. 1 ods. 1 ústavy, v zmysle ktorého sú princípy demokracie a právneho štátu rovnocenné.

69. Z uvedeného vyplýva, že opačný prístup, teda skrátenie funkčného obdobia orgánu verejnej moci za už uvedených podmienok bez zmeny ústavy, by bol neproporcionálnym zásahom do princípu všeobecnosti právnych noriem (princípu právneho štátu), pretože tento zásah nie je nevyhnutný pre naplnenie princípu suverenity ľudu (princípu demokracie).

70. V tejto súvislosti potom ústavný súd zdôrazňuje, že práve druhá referendumová otázka na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 24. augusta 2022, ktorá nie je predmetom tohto konania, smeruje k zmene ústavy tak, aby občania mali možnosť priamo svojim hlasovaním skrátiť funkčné obdobie národnej rady. Teda v druhej petičnej otázke samotný petičný výbor rešpektuje vyššie uvedené závery a tým aj judikatúru ústavného súdu.

71. Ústavný súd preto konštatuje, že predmet referenda, ktorý ústavu nemení, ale prelamuje, narúša princíp generality práva a tým aj princíp právneho štátu s ústavnou intenzitou, a preto je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy.

72. Ústavný súd sa ešte stručne vyjadrí k niektorým argumentom petičného výboru, a to výslovne alebo len odkazom na svoje minuloročné rozhodnutie vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021. Toto rozhodnutie je všeobecne známe a dostupné, preto ústavný súd nepovažuje za potrebné jeho závery podrobne opakovať aj v tomto rozhodnutí.

73. Ak ide o obmedzenie predmetu referenda nad rámec výslovne stanovený v čl. 93 ods. 3 ústavy, teda ak ide o skúmanie súladu predmetu referenda s materiálnym jadrom ústavy, dôvody na tento postup ústavný súd podrobne uviedol v rozhodnutí vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021. Rovnako v tomto rozhodnutí podrobne vysvetlil, že hlasovanie v referende je výkonom štátnej moci, pričom zmyslom ústavy je štátnu moc obmedzovať, a to v záujme ochrany jednotlivca.

74. Keďže v referende ide o výkon štátnej moci, pre predmet referenda neplatí, že čo nie je zakázané, je dovolené (čl. 2 ods. 3 ústavy). Nemožno teda len na základe princípu suverenity ľudu automaticky predpokladať že predmet referenda je v súlade s ústavou, ale do úvahy treba vždy zobrať skutočnosť, ako predmet referenda zasahuje do iných ústavných princíпов.

75. Z ústavy Slovenskej republiky tiež nie je možné vyvodiť, že výkon štátnej moci v referende je spravodlivejší alebo že má absolútnu prednosť pred výkonom zákonodarnej moci národnou radou. Naopak, napríklad čl. 93 ods. 3 ústavy rozhodnutie o niektorých otázkach (napr. dane, odvody a štátny rozpočet) vylučuje z predmetu referenda. V referende teda občania môžu rozhodovať o užšom okruhu otázok, než o akom rozhoduje národná rada.

76. Národná rada tiež môže výsledok referenda zmeniť alebo zrušiť, aj keď len ústavným zákonom a len po uplynutí troch rokov od jeho prijatia (čl. 99 ods. 1 ústavy).

77. Na základe uvedeného ústavný súd konštatuje, že princíp suverenity ľudu nie je absolútny a nemožno tvrdiť, že výkon zákonodarnej moci hlasovaním v referende je nadradený nad výkon zákonodarnej moci národnou radou.

78. V rozhodnutí veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021 tiež ústavný súd podrobne vysvetlil, že v zmysle ústavy je výsledkom referenda právna norma so silou ústavného zákona. Ústava a samozrejme aj ústavný súd pripúšťajú aj schválenie jednorazovej právnej normy, problematická je však jednorazová norma v prípade, ak ústavu prelamuje, t. j. len pre jeden konkrétny prípad ju obchádza. O takúto právnu normu však nešlo v referende o vstupe do Európskej únie a toto referendum nie je možné porovnávať s teraz preskúmanou otázkou.

79. So skutočnosťou, že výsledkom referenda je právna norma, nie je v rozpore ani možnosť hlasovať v referende s cieľom, aby orgán verejnej moci vykonal svoju právomoc. V takom prípade ide o finálnu normu (pozri bod 46 odôvodnenia tohto nálezu), ktorou bolo aj referendum o vstupe do Európskej únie. Ústavný súd zopakuje, že rovnako finálna norma je problematická, ak jej účelom je prelomenie ústavy.

80. Okrem toho ústava osobitne a s odlišným názvom od referenda upravuje možnosť odvolať prezidenta Slovenskej republiky formou ľudového hlasovania. Výsledok tohto hlasovania je jednoznačne aktom aplikácie práva (PL. ÚS 7/2021, bod 95 odôvodnenia).

81. Vyššie uvedená osobitná úprava tiež naznačuje, že referendum v jeho súčasnej podobe nie je koncipované ako nástroj na odvolávanie volených zástupcov ľudu (nositeľov verejnej moci), pretože ak by to tak bolo, bola by osobitná úprava ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta zbytočná. Nie je preto možné súhlasiť s petičným výborom v tom, že referendum podľa ústavy je jediným nástrojom, resp. že musí byť nástrojom na odvolávanie nositeľov verejnej moci.

82. Ústavný súd považoval za potrebné vyjadriť sa k argumentom petičného výboru, pretože výbor rešpektuje ako zástupcu občanov, ktorí podpísali petíciu za vyhlásenie predmetu referenda. Týmto občanom chcel ústavný súd v čo najširšej miere dať odpoveď na legitímne otázky spojené s hlasovaním v referende, ako aj dať odpoveď na niektoré výhrady smerujúce k jeho vlastnej rozhodovacej činnosti.

#### **III.4. K súladu predmetu referenda s princípom del'by moci:**

83. Ako to už bolo konštatované v bode 61 odôvodnenia tohto nálezu, súčasťou materiálneho jadra ústavy je aj princíp del'by moci, pretože je nevyhnutným predpokladom na existenciu demokratického a právneho štátu, ktorým Slovenská republika je v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 7/2021, časť III.3.6 odôvodnenia; PL. ÚS 21/2014, body 82 a 95 odôvodnenia aj s odkazmi na rozhodnutia vo veciach PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 29/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 105/2011, PL. ÚS 24/2014).

84. Ústavný súd nepovažuje za potrebné už uvedený záver odôvodňovať podrobnejšie, a to aj s poukazom na svoju rozsiahlu judikatúru, ktorá ho potvrdzuje.

85. Princíp del'by moci nie je v ústave zakotvený výslovne, jeho prejavom sú však tie články ústavy, ktoré upravujú právomoci jednotlivých orgánov verejnej moci, ich funkčné obdobia a tiež ich vzájomné vzťahy. Princíp del'by moci totiž nemôže byť zachovaný, ak nie sú tieto pravidlá dodržiavané (PL. ÚS 7/2021, bod 123 odôvodnenia).

86. Z vyššie uvedeného vyplýva, že prejavom princípu del'by moci sú aj ustanovenia, ktoré upravujú vzťahy medzi národnou radou ako orgánom zákonodarnej moci (čl. 72 ústavy) a vládou ako orgánom výkonnej moci (čl. 108 ústavy), resp. tie, ktoré sa týkajú skončenia funkčného obdobia vlády. Ide o čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy, ako ich označila navrhovateľka.

87. Predmet referenda, ak by bol platne prijatý, by zasiahol do niektorých už uvedených článkov ústavy a urobil by to v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy, teda jednorazovým prelomením uvedenej ústavnej úpravy. Takýto zásah do ústavných článkov vyjadrujúcich princíp del'by by bol neprípustným zásahom aj do materiálneho jadra ústavy. Za podstatné tu ústavný súd tiež považuje, že predmet referenda nesmeruje k demisii vlády v zmysle čl. 115 ods. 2, resp. čl. 117 ústavy, ako to už bolo konštatované v predchádzajúcej časti, ale ide o ústavou nepredpokladané vynútené skončenie funkčného obdobia vlády bez ohľadu na skutočnosť, či táto vláda má dôveru národnej rady. Zjednodušene a v širšom kontexte, reagujúc tak aj na otázku naznačenú navrhovateľkou o budúcej novej ústavnej úprave (bod 30 podaného návrhu), v zastupiteľskej demokracii v podobe parlamentnej republiky je vláda ako orgán výkonnej moci závislá pri výkone svojej funkcie od dôvery parlamentu, nie priamo od dôvery občanov (bez ohľadu na kreovanie personálneho zloženia parlamentu občanmi vo voľbách). Hypoteticky predpokladaná odlišná normatívna ústavná úprava, podľa ktorej by sa plynúce funkčné obdobie vlády ukončovalo (aj) na základe rozhodnutia občanov v referende, prípadne v ľudovom hlasovaní, by z hľadiska funkčnej konzistencie ústavy vyvolávala už zmenu formy vlády s posunom (v oblasti vzťahov k exekutive) k priamej demokracii. Také riešenie je síce z hľadiska všeobecne vyjadrených princípov demokratického a právneho štátu v zásade možné, avšak výrazne neštandardné a vo vzťahu k operatívnej výkonnej moci bazálnych funkcií štátu v reáliách modernej spoločnosti mimoriadne rizikové.

#### IV. Záver

88. Na základe skutočností uvedených v predchádzajúcej časti odôvodnenia tohto nálezu ústavný súd rozhodol, že predmet referenda s otázkou v znení: „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?*“ nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy a s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 6 a čl. 117 ústavy.

89. So zreteľom na obsah návrhu navrhovateľky, jej argumentáciu a predovšetkým so zreteľom na ústavné články, vo vzťahu ku ktorým navrhovateľka prezentovala pochybnosti o súlade predmetu referenda (podrobne v častiach I.1. až I.3. odôvodnenia tohto nálezu), ústavný súd považuje za potrebné dodať, že neidentifikoval nesúlad predmetu referenda s čl. 113 a čl. 116 ods. 5 ústavy. Uvedené články síce v širšom kontexte upravujú vzťah národnej rady a vlády, no predmet referenda, o ktorom ústavný súd v tomto konaní rozhodoval, sa ich priamo nedotýka. Článok 113 ústavy stanovuje všeobecnú povinnosť každej vlády po tom, ako bola vymenovaná, predstúpiť pred národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Priamo sa však netýka skončenia funkčného obdobia vlády. Ustanovenie čl. 116 ods. 5 ústavy zasa upravuje vplyv demisie predsedu vlády na funkčné obdobie vlády ako celku. Ani v jednom z uvedených prípadov teda nejde o ustanovenia ústavy, s ktorými by mal predmet referenda, berúc do úvahy jeho účinky v prípade, ak by referendum s takýmto predmetom bolo vyhlásené a následne aj platné, priamy súvis.

90. Vzhľadom na konštatovaný nesúlad s ústavou s prihliadnutím na potrebnú rýchlosť a hospodárnosť konania vyplývajúcu aj z lehoty ustanovenej čl. 125b ods. 3 ústavy ústavný súd nepovažoval za nevyhnutné vyjadrovať sa aj k ďalším argumentom navrhovateľky týkajúcim sa predmetu referenda.

#### V. Účinky nálezu

91. Podľa § 108 ods. 2 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) nález ústavného súdu je právoplatný odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

92. Podľa čl. 125b ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť na základe petície občanov alebo uznesenia národnej rady podľa čl. 95 ods. 1, nie je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť. V tejto súvislosti ústavný súd zdôrazňuje, že uvedený účinok sa vzťahuje len na tú z dvoch referendových otázok, ktoré mali byť vyhlásené na základe petície občanov doručenej navrhovateľke 24. augusta 2022, ktorú navrhovateľka formulovala v petite svojho návrhu na začatie konania o súlade predmetu referenda.

93. Plénum ústavného súdu ďalej rozhodlo, že v Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa vyhlási celé odôvodnenie prijatého nálezu (§ 90 ods. 2 zákona o ústavnom súde).

94. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudca Peter Straka, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

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

**V Košiciach 26. októbra 2022**

**Ivan Fiačan**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**