



# ÚSTAVNÝ SÚD SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Hlavná 110, 042 65 Košice 1

P. O. Box E – 35

## PREHEAD VYBRANÝCH ROZHODNUTÍ ÚSTAVNÉHO SÚDU SLOVENSKEJ REPUBLIKY

za obdobie X./2022  
Plénum

### Nález:

|  |   |
|--|---|
| <b>spisová značka</b>                                | <b>PL. ÚS 11/2022</b>   |
| <b>populárny názov</b>                               | Referendum  |
| <b>sudca spravodajca</b>                             | Rastislav Kaššák  |
| <b>druh konania</b>                                  | konanie o predmete referenda  |
| <b>druh rozhodnutia a spôsob vybavenia</b>           | Nález - Nález   |
| <b>dátum rozhodnutia</b>                             | 26.10.2022  |
| <b>dotknuté články ústavy a medzinárodných zmlúv</b> | Ústava Slovenskej republiky čl. 1 ods. 1<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 113<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 114<br>[nezadané]<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 88<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 115 ods. 1<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 115 ods. 2<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 116 ods. 5<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 116 ods. 6<br>Ústava Slovenskej republiky čl. 117   |
| <b>analytická právna veta</b>                        | <p>Občania 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.</p> <p>Predmet referenda, ktorý ústavu nemení, ale prelamuje, naruša princíp generality práva a tým aj princíp právneho štátu s ústavnou intenzitou, a preto je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy.</p> <p>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 princípov.</p> <p>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.</p> |

|                                       |  |
|---------------------------------------|--|
|                                       | Princíp suverenity ľudu nie je absolútny a nemožno tvrdiť, že výkon zákonodarnej moci hlasovaním v referende je nadradený nad výkon zákonodarnej moci národnou radou.  |
| <b>skutkový stav a základné fakty</b> | <p>Uznesením z 21. septembra 2022 prijal ústavný v celom rozsahu na ďalšie konanie návrh prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania podľa čl. 125b ods. 1 ústavy o súlade predmetu referenda s ústavou. Uvedený návrh sa týkal jednej z dvoch referendových otázok, ktoré majú byť vyhlásené na základe petície občanov. Sporná 2 referendová otázka znie: „<i>Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?</i>“</p> <p>Navrhovateľka svoje pochybnosti o súlade predmetu s ústavou rozdelila do nasledujúcich oblastí:</p> <p><u>Súlad predmetu referenda s ústavnou úpravou vzťahov vlády Slovenskej republiky a Národnej rady Slovenskej republiky</u></p> <p>Navrhovateľka uviedla, 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. Predmet referenda preto narúša ústavou zakotvené vzťahy medzi národnou radou a vládou. 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. Podľa navrhovateľky nie je 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 zrejмый 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 právomoci vlády by bola sporná aj v prípade, ak by sa predmet referenda týkal vlády, ktorej už predtým bola národnou radou vyslovená nedôvera.</p> <p><u>Súlad predmetu referenda s úpravou skončenia funkčného obdobia vlády Slovenskej republiky:</u></p> <p>Navrhovateľka uviedla, 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. 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. Poukázala na rozhodnutie 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. 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.</p> <p><u>Súlad predmetu referenda s princípmi generality práva a právnej istoty</u></p> <p>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</p> |

|                             |   |
|-----------------------------|---|
|                             | <p>súčasťou princípu právneho štátu je aj princíp všeobecnosti právnej normy (princíp generality práva). 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. 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. 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.</p>  |
| <p><b>z odôvodnenia</b></p> | <p><u>K referendu a ku kontrole súladu predmetu referenda s ústavou všeobecne:</u></p> <p>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).</p> <p>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).</p> <p>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).</p> <p>Z rozhodnutia vo veci sp. zn. PL. ÚS 7/2021 tiež vyplýva, že referendum v jeho terajšej podobe nie je možné rozpustiť národnú radu.</p> <p>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). 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).</p> <p>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.</p> |

ÚS 7/2021, ktorého závery sú pre toto konanie podstatné.

K povahe predmetu referenda:

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 referendová otázka sa totiž týka ukončenia funkčného obdobia vrcholného orgánu výkonnej moci (čl. 108 ústavy; pozri tiež PL. ÚS 24/2014, bod 31 odôvodnenia). Zo znenia spornej referendovej 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.

K súladu predmetu referenda s princípom generality práva:

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.

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 nedoplňal. 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).

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.

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.

Predmet referenda preto nie je aplikáciou existujúcej ústavnej úpravy.

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).

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 právnu normou namiesto súdu o výsledku konkrétneho súdneho sporu. Princíp generality práva tak chráni aj princíp delby moci, ktorý je rovnako súčasťou materiálneho jadra ústavy, pretože reguluje a obmedzuje štátnu moc (pozri PL. ÚS 7/2021, bod 124 odôvodnenia).

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.

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.

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).

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).

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.

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.

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.

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). V tejto súvislosti potom ústavný súd zdôrazňuje, že práve druhá referendová 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.

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

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.

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 princípov.

Z ústavy Slovenskej republiky tiež nie je možné vyvodit', 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.

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).

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.

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 prelomuje, 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.

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, ktorou bolo aj referendum o vstupe do Európskej únie. Ústavný súd zopakuje, že rovnako finálna norma je problematická, ak jej účelom je prelomenie ústavy.

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).

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.

#### K súladu predmetu referenda s princípom deľby moci:

Ako to už bolo konštatované, súčasťou materiálneho jadra ústavy je aj princíp deľby 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).

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).

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.

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, 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 operatívne výkonu bazálnych funkcií štátu v reáliách modernej spoločnosti mimoriadne rizikové.

#### Záver

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.

Ústavný súd 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.

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. |
| <b>použité odkazy na relevantnú judikatúru ústavného súdu, ESLP a iných súdov</b> | PL. ÚS 7/2021   |
| <b>súvisiace právne predpisy</b>  |   |
| <b>klúčové slová</b>  | referendum-rovnocenná forma výkonu zákonodarnej (normotvornej) moci<br>vláda<br>referendum-právna sila výsledku                         |

Spracovalo Analytické oddelenie Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky

**Upozornenie :**

*Prehľad vybraných rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „prehľad“) je neoficiálnym dokumentom, ktorý slúži výlučne na informovanie o rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“). Prehľad zostavuje Analytické oddelenie Odboru súdnych poradcov a súdnej agendy Kancelárie Ústavného súdu Slovenskej republiky z rozhodnutí ústavného súdu, písomne vyhotovených a odoslaných účastníkom konania v danom období. Prehľad nezaväzuje ústavný súd a nenahrádza jednotlivé rozhodnutia ústavného súdu, z ktorých bol zostavený.*