



Zuzana Čaputová
prezidentka Slovenskej republiky

Bratislava 13. septembra 2022
Číslo: 4635-2022-KPSR

Ústavnému súdu Slovenskej republiky
Hlavná ul. 110
K o š i c e

N Á V R H
na začatie konania o súlade predmetu referenda
podľa čl. 125b Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľka: Prezidentka Slovenskej republiky Zuzana Čaputová

zastúpená: JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, so sídlom
Bottova 2A, 811 09 Bratislava, číslo licencie SAK
4870, na základe plnomocenstva zo dňa
12. septembra 2022 v prílohe tohto návrhu

Druhý účastník konania: Petičný výbor, zastúpený Mgr. Igorom Melicherom,
Železničná 711/45, 987 01 Poltár

Predmet návrhu: Posúdenie súladu predmetu referenda v rozsahu otázky
č. 1: „*Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má
bezodkladne podať demisiu?*“ s Ústavou Slovenskej
republiky

**Referenčné ustanovenia
Ústavy Slovenskej
republiky:**

- čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115
ods. 1 a 2 a čl. 117;
- čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117;
- čl. 1 ods. 1.

Príloha: Plnomocenstvo pre právneho zástupcu navrhovateľky

Podané v troch vyhotoveniach (1 originál a 2 kópie).

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

ako oprávnená navrhovateľka podľa čl. 125b v spojení s čl. 95 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a § 102 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „ZoUS“) podávam **návrh na začatie konania o súlade predmetu referenda v rozsahu otázky č. 1 v znení „Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?“ navrhovaného petíciou občanov doručenou mi dňa 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 (ústavná úprava vzťahov zodpovednosti a dôvery, resp. nedôvery medzi vládou a parlamentom v systéme zastupiteľskej parlamentnej demokracie);
- čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy (ústavná úprava skončenia funkčného obdobia vlády); a
- čl. 1 ods. 1 ústavy (princípy generality práva a právnej istoty),

a to z nasledovných dôvodov:

I. Aktívna procesná legitimácia a zastúpenie

1. Moja aktívna procesná legitimácia na podanie tohto návrhu vyplýva z čl. 125b v spojení s čl. 95 ods. 2 ústavy a § 102 ZoUS.
2. Podľa § 35 ods. 1 ZoUS som mojím zastupovaním v konaní o tomto návrhu splnomocnila advokáta JUDr. Petra Kubinu, číslo licencie SAK 4870, so sídlom Bottova 2A, 811 08 Bratislava, ktorý spĺňa podmienky podľa § 34 až 37 ZoUS. Predmetné plnomocenstvo je prílohou tohto návrhu.

II. Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky

3. Právomoc Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) konať a rozhodnúť o tomto návrhu vyplýva z čl. 125b ústavy a § 102 až 109 ZoUS.

III. Predmet referenda a rozsah návrhu

4. Predmetom navrhovaného referenda sú dve otázky v tomto znení:

Otázka č. 1: „Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?“.

Otázka č. 2: „Súhlasíte s tým, že predčasné skončenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky je možné uskutočniť referendum alebo uznesením Národnej rady Slovenskej republiky, a to zmenou Ústavy Slovenskej republiky tak, že:

- v čl. 73 ods. 1 sa na konci pripája čiarka a slová v znení: „ak v súlade s touto ústavou nedôjde k predčasnému skončeniu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.“;

- v čl. 81a sa za písmeno a) vkladá nové písmeno b), ktoré znie: „b) predčasným skončením volebného obdobia,“. Doterajšie písmená b) až f) sa označujú ako písmená c) až g);
 - v čl. 82 ods. 5 sa za slová „volebného obdobia“ vkladá čiarka a slová: „predčasným skončením volebného obdobia“;
 - v čl. 84 v odseku 3 sa za slová „s medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 3 a 4“ vkladá čiarka a slová v znení: „na prijatie uznesenia o predčasnom skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 86 písm. n)“;
 - v čl. 86 sa dopĺňa písmeno n), ktoré znie: „n) uznášať sa na predčasnom skončení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky; prijaté uznesenie je všeobecne záväzné a vyhlasuje sa rovnako ako zákon.“;
 - v čl. 93 odsek 2 sa na konci pripája čiarka a slová v znení: „vrátane predčasného skončenia volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky.“;
 - čl. 98 odsek 2 znie: „Návrhy prijaté v referende vyhlási predseda Národnej rady Slovenskej republiky ako ústavný zákon.“?
5. V prípade otázky č. 2 nemám pochybnosti o jej súlade s ústavou, a to aj (a najmä) vďaka záverom, ktoré ústavný súd judikoval v náleze vo veci PL. ÚS 7/2021. Predmetom tejto otázky je zmena ústavy navrhnutá v paragrafovom znení, ktorej cieľom je umožniť skrátenie volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) referendum alebo uznesením národnej rady. Ústavný súd v náleze PL. ÚS 24/2014 výslovne pripustil možnosť vykonávania normotvorby priamo občanmi¹ a potvrdil ju aj v citovanom náleze PL. ÚS 7/2021.² Vzhľadom na to a vychádzajúc z názoru, že konanie o súlade predmetu referenda má slúžiť na preventívnu kontrolu ústavného súladu predmetu referenda a nie na kontrolu jeho legislatívno-technického vyjadrenia, navrhované referendum v rozsahu otázky č. 2 som pripravená vyhlásiť a nenavrhujem prieskum jej ústavného súladu ústavným súdom.
6. Tento návrh preto podávam len v rozsahu otázky č. 1. Z tejto otázky vyplýva, že predmetom navrhovaného referenda v časti tejto otázky je, v prípade jeho platnosti, dosiahnuť skrátenie (predčasné ukončenie) funkčného obdobia vlády Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), a to udelením záväzného príkazu občanov vláde podať demisiu. V prípade otázky č. 1 mám pochybnosti o súlade predmetu referenda s ústavou, ktoré vo všetkých podstatných ohľadoch vychádzajú zo záverov judikovaných ústavným súdom v náleze PL. ÚS 7/2021 a ktoré podrobne odôvodňujem v časti V. tohto návrhu. Preto pod pojmom „predmet referenda“ používaným v tomto návrhu sa rozumie predmet navrhovaného referenda iba v rozsahu otázky č. 1.

¹ PL. ÚS 24/2014, body 22, 24 a 105.

² PL. ÚS 7/2017, body 155 až 157.

IV. Právny základ vyhlásenia referenda

7. Právnym základom pre vyhlásenie navrhovaného referenda je petícia občanov, ktorá mi bola petičným výborom doručená dňa 24. augusta 2022. Vyhlásenie navrhovaného referenda sa teda opiera o čl. 93 ods. 2 ústavy (referendum o „inej dôležitej otázke verejného záujmu“) a o článok 95 ods. 1 ústavy (povinnosť prezidentky vyhlásiť referendum na základe petície aspoň 350 000 občanov).
8. Túto petíciu som preskúmala po obsahovej i formálnej stránke. Pokiaľ ide o formálne náležitosti petície, dospela som po jej preskúmaní k záveru, že petícia všetky formálne náležitosti spĺňa. Pokiaľ ide o obsahovú náležitosť petície, ktorou je súlad predmetu referenda s ústavou, ohľadom tejto existujú pochybnosti o ústavnom súlade výlučne pri otázke č. 1, ktoré podrobne uvádzam v časti V. tohto návrhu. Vzhľadom na tieto pochybnosti v kombinácii so závažnosťou predmetu referenda a tiež na závažnosť a zároveň nejednoznačnosť dopadov prípadného výsledku platného referenda s týmto predmetom na riadny chod ústavných orgánov a ústavný systém Slovenskej republiky ako celok som sa rozhodla – v súlade s mojou ústavnou povinnosťou zabezpečovať svojim rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov podľa čl. 101 ods. 1 ústavy a v súlade s mojím ústavným sľubom zachovávať i obhajovať ústavu podľa čl. 104 ods. 1 ústavy – predložiť predmet navrhovaného referenda v rozsahu otázky č. 1 na preskúmanie ústavnému súdu.
9. Vzhľadom na to, že petícia obsahuje návrh referenda s dvoma otázkami, nie je možné vyhlásiť najskôr referendum s jednou otázkou a potom, v prípade kladného stanoviska ústavného súdu, vyhlásiť ďalšie referendum s ďalšou otázkou. Som preto povinná vyčkat' na rozhodnutie ústavného súdu o tomto návrhu a v závislosti od jeho výsledku potom vyhlásim navrhované referendum buď v rozsahu oboch navrhovaných otázok (ak by ústavný súd konštatoval súlad otázky č. 1 s ústavou) alebo len v rozsahu otázky č. 2 (ak by ústavný súd konštatoval nesúlad otázky č. 1 s ústavou).

V. Dôvody pochybností ohľadom súladu predmetu referenda s ústavou

V.1 Všeobecne

10. Na úvod považujem za potrebné uviesť, že tento môj návrh nie je vyjadrením môjho občianskeho názoru a presvedčenia ako odpovedať na navrhovanú referendovú otázku č. 1. Moja aktívna procesná legitímácia v konaní o tomto návrhu sa opiera výlučne o pochybnosti, ktorých detailnejšie odôvodnenie uvádzam v tejto časti V. Tieto pochybnosti sa za platného právneho stavu dajú a majú legitímne odstrániť len podaním tohto návrhu. Žiaden skutkový a právny dôvod uvedený v tomto návrhu a ani rozhodnutie ústavného súdu o tomto návrhu však nevyjadrujú a ani nemôžu vyjadrovať skutočný postoj a názor prezidentky Slovenskej republiky (ďalej len „prezidentka“) k referendovej otázke č. 1. Z podania tohto návrhu sa teda nemôže v nijakom prípade vyvodzovať moja kladná alebo záporná odpoveď na navrhovanú referendovú otázku č. 1 ani akékoľvek odporúčanie ako na túto otázku

odpovedať. Tomuto východisku zodpovedá aj petit tohto návrhu, ktorý je formulovaný alternatívne.

11. Mám veľký rešpekt k petičnému právu ako takému a aj k všetkým občanom, ktorí sa podpísali pod petíciu žiadajúcu vyhlásiť navrhované referendum. Preto som k preskúmaniu petície pristúpila z časového hľadiska s maximálnou prioritou. Rovnaký rešpekt však prechovávam aj k ústavnému sľubu, ktorým som sa okrem iného zaviazala vykonávať svoje ústavné povinnosti v záujme všetkých občanov a zároveň zachovávať a obhajovať ústavu. Za moju najdôležitejšiu ústavnú povinnosť považujem povinnosť zabezpečovať svojim rozhodovaním riadny chod ústavných orgánov a práve túto povinnosť som mala najviac na zreteli pri rozhodovaní o tom, či sa po preskúmaní petície a pred vyhlásením referenda obrátim s týmto návrhom na ústavný súd.
12. Riadnym chodom ústavných orgánov je taký ich chod, aký je predpokladaný v ústave. V prípade vlády ide o jej riadny chod od vymenovania cez uchádzanie sa o dôveru národnej rady a jej získanie alebo nezískanie, až po skončenie jej funkčného obdobia na základe demisie vlády alebo odvolania vlády z dôvodu straty dôvery národnej rady. Navrhovaným referendom sa má do tohto riadneho chodu vlády zasiahnuť udelením záväzného³ príkazu zo strany občanov vláde podať demisiu, čo je postup, ktorý ústava nepredpokladá.

V.2 Pochybnosti ohľadom súladu predmetu referenda s ústavnou úpravou vzťahov zodpovednosti a dôvery, resp. nedôvery medzi vládou a parlamentom v systéme zastupiteľskej parlamentnej demokracie (čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 ústavy)

13. Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy je Slovenská republika nielen právny, ale aj demokratický štát.
14. Kľúčovým atribútom Slovenskej republiky ako demokratického štátu je forma vlády založená na zastupiteľskej parlamentnej demokracii s prvkami priamej demokracie.⁴
15. V zastupiteľskej parlamentnej demokracii platí, že:
 - (a) parlament (národná rada) ako orgán volený vo všeobecných, priamych, rovných a tajných voľbách je zodpovedný ľudu (ktorému sa zodpovedá vo voľbách v pravidelných intervaloch nepresahujúcich ústavou stanovené volebné obdobie); a

³ Doterajšia judikatúra ústavného súdu vo vzťahu k inštitútu referenda pri všetkej svojej rôznorodosti je zhodná v otázke právnej záväznosti výsledku platného referenda. Ústavný súd nikdy nespochybnil a opakovane vo svojej judikatúre potvrdzuje, že výsledok platného referenda je právne záväzný. Preto v tomto návrhu vychádzam z tohto predpokladu.

⁴ PL. ÚS 7/2017, bod 99.

(b) vláda ako menovaný orgán je zodpovedná parlamentu, ktorému sa zodpovedá tým spôsobom, že na výkon svojej funkcie v zásade potrebuje dôveru parlamentu, od ktorého je kreačne závislá, a ktorej strata má za následok odvolanie vlády.

16. Kým teda parlament je priamo volený ľuďom a jeho zloženie priamo závisí od výsledku volieb, vláda je s výsledkom volieb ústavne spojená len nepriamo, a to (a) cez povinnosť získať a udržať si dôveru parlamentu; a (b) v prípade vlády, ktorá je vo funkcii v deň konania ustanovujúcej schôdze novozvolenej národnej rady, aj cez ústavnú povinnosť podať demisiu po tejto ustanovujúcej schôdzi.

17. Tieto princípy vychádzajú z charakteru Slovenskej republiky ako demokratického štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy a sú potom explicitne vyjadrené v ústavnom texte, a to konkrétne v čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 ústavy. S týmito ustanoveniami je neoddeliteľne spätý koncept ústavných základov výkonu funkcie vlády, ktorý formuloval ústavný súd všeobecne záväzným výkladovým uznesením I. ÚS 58/94 z 31. januára 1995.⁵ Podľa tohto uznesenia sa ústavný základ výkonu funkcie tej istej vlády môže z rôznych dôvodov postupom času zmeniť, pričom ústavný súd konštatoval, že „[ú]stava určuje zásadu jediného ústavného základu výkonu funkcií vlády v konkrétnom časovom okamihu.“⁶

18. Podľa platnej a účinnej ústavnej úpravy a v spojení s jej zásadným výkladom, ktorý priniesol ústavný súd v uznesení vo veci I. ÚS 58/94:

(a) vláda je povinná do 30 dní po svojom vymenovaní požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery, ktorej získaním nadobúda prvotný a najdôležitejší ústavný základ výkonu svojich funkcií a získava úplnú ústavnú legitimitu pre ich vykonávanie v plnom rozsahu;

(b) takto získanú dôveru národnej rady môže vláda kedykoľvek stratiť, a to buď vyslovením nedôvery alebo nevyslovením dôvery;

(c) vláda je počas trvania prvotného ústavného základu výkonu svojich funkcií (teda od úvodného získania dôvery až do momentu prechodu na iný ústavný základ) kedykoľvek oprávnená požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery, prípadne spojiť hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere vláde;

(d) národná rada môže vysloviť vláde nedôveru (na návrh aspoň jednej pätiny poslancov národnej rady) kým trvá jej prvotný ústavný základ;

⁵ Ústavný súd v tomto uznesení formuloval tri možné ústavné základy výkonu funkcie vlády: 1. dôveru národnej rady, 2. poverenie prezidenta po prijatí fakultatívnej demisie vlády a 3. priamo ústavu po podaní obligatórnej demisie vlády. Týchto ústavných základov je v súčasnosti päť. Okrem spomenutých troch tam nepochybne patrí aj 4. poverenie prezidenta pri novovymenovanej vláde, ktorá ešte nezískala dôveru národnej rady a 5. poverenie prezidenta podľa čl. 115 ods. 3 pri odvolanej vláde, ktorá stratila dôveru národnej rady a ešte nebola nahradená novou. Pozri GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 274 – 281.

⁶ I. ÚS 58/94, bod 1, str. 6.

- (e) nezískanie alebo strata dôvery národnej rady má za následok vznik ústavnej povinnosti prezidenta vládu odvolať, čím sa vytvoria podmienky pre vymenovanie novej vlády a skončenie funkčného obdobia vlády, ktorá bola odvolaná;
- (f) dôvera národnej rady voči vláde trvá najdlhšie do ustanovujúcej schôdze novozvolenej národnej rady, po ktorej musí vláda, ktorá je v tom čase vo funkcii, povinne podať demisiu, aby sa tak vytvorili podmienky pre vymenovanie novej vlády, ktorá bude mať povinnosť uchádzať sa o dôveru národnej rady.
19. Podľa platnej a účinnej ústavnej úpravy je teda pre trvanie funkčného obdobia vlády zásadná dôvera národnej rady, pretože nezískaním alebo stratou dôvery národnej rady sa nevyhnutne spúšťa ústavný proces skončenia funkčného obdobia vlády, ktorý pokračuje jej odvolaním a završuje sa vymenovaním novej vlády. Ak by sa platne uskutočnilo referendum s navrhovaným predmetom v podobe udelenia záväzného príkazu vláde podať bezodkladne demisiu a vláda by túto demisiu aj podala (teda výsledok referenda by bol riadne vykonaný), nastúpila by zásadná otázka, či má prezident takúto demisiu aj oficiálne prijímať (ako je to pri fakultatívnej demisii v režime podľa čl. 115 ods. 2 ústavy). S ňou súvisí ďalšia významná otázka, a to, či prezident môže takúto demisiu aj neprijímať (keďže pri fakultatívnej demisii platí, že ju, teoreticky, prijímať nemusí). Alebo, či by malo platiť to, čo pri obligatórnej demisii vlády podľa čl. 117 ústavy, t. j. že prezident ju formálne neprijíma a ku zmene ústavného základu výkonu funkcie vlády prichádza *ex constitutione* už podaním demisie. Inštitútom demisie na základe referenda by sa zrejme vytvoril ďalší, v poradí šiesty ústavný základ výkonu funkcie vlády. Nie je však jasné, kedy a akým spôsobom by tento ústavný základ vláda nadobúdala, no najmä nie je jasné, aký by mal byť okruh právomocí, ktoré by táto vláda vykonávala do vymenovania novej vlády. Teda, či by platilo, že vláda má naďalej plný rozsah právomocí, ktorý si zachováva tak po prijatí fakultatívnej demisie prezidentom ako aj po podaní obligatórnej demisie po ustanovujúcej schôdzi novozvoleného parlamentu, alebo by mal platiť režim obmedzených právomocí, ktorý sa vzťahuje na odvolanú vládu po strate dôvery národnej rady.
20. Keby sa ktorákoľvek z týchto možností uplatnila, pokiaľ ide o spôsob zániku vlády aj rozsah ňou dočasne vykonávaných právomocí, nič by zrejme z ústavného hľadiska nebránilo tomu, aby tá istá vláda mohla byť vzápätí opätovne vymenovaná do funkcie a získať dôveru národnej rady, ktorú pred podaním demisie vynútenej referendum mala a nikdy ju nestratila. Naproti tomu v prípade straty dôvery národnej rady by k takejto situácii dôjsť v zásade nemalo (keďže sa dá rozumne predpokladať, že ak národná rada vysloví konkrétnej vláde nedôveru alebo nevysloví dôveru, tak tá istá vláda už následne nezíska dôveru tej istej národnej rady). Tento príklad uvádzam iba preto, aby som na ňom demonštrovala, že pre kreáciu vlády sú vždy určujúce pomery v národnej rade, pretože iba od týchto pomerov sa odvíja dôvera, resp. nedôvera národnej rady voči vláde nevyhnutná pre jej riadny chod.

21. Udelením závazného příkazu vládě podat bezodkladně demisiu v zmysle navrhovaného predmetu referenda sa totiž sleduje v zásade rovnaký cieľ, aký má vyjadrenie nedôvery vládě (prinútiť vládu skončiť), ktoré je však podľa platnej a účinnej ústavnej úpravy vyhradené národnej rade (k tomu vid' bližšie aj časť V. 3 nižšie). V tomto smere poukazujem ešte na jednu závažnú súvislosť. Teoreticky sa môže stať aj to, že v čase konania referenda bude v štáte pôsobiť vláda, ktorá už bola predtým odvolaná v dôsledku straty dôvery národnej rady a svoje právomoci vykonáva už len v obmedzenom rozsahu podľa čl. 115 ods. 3 ústavy. Ak by v tomto momente referendum malo mať za následok podanie demisie vlády, vznikalo by tu nielen paradox, že odvolaná vláda podáva demisiu, ale uplatnením pravidla našej ústavy, podľa ktorého vláda v demisii má vždy plný rozsah právomoci (na rozdiel od odvolanej vlády), by takáto vláda teoreticky získala späť právomoci, o ktoré prišla z dôvodu straty dôvery národnej rady (teda „vyjadrenie nedôvery“ vládě občanmi v referende by takúto vládu paradoxne kompetenčne posilnilo).
22. Mám preto pochybnosť, či predmet referenda, vzhľadom na znenie navrhovanej referendovej otázky č. 1, môže obstáť ako súladný s platnou a účinnou ústavou úpravou vzťahov dôvery, resp. nedôvery medzi vládou a parlamentom v systéme zastupiteľskej parlamentnej demokracie podľa čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 ústavy.

V.3 Pochybnosti ohľadom súladu predmetu referenda s ústavou úpravou skončenia funkčného obdobia vlády (čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy)

23. Z čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 ústavy vyplývajú taxatívne a výlučne tri spôsoby skončenia funkčného obdobia vlády:
- (a) prijatie demisie vlády alebo predsedu vlády prezidentom Slovenskej republiky (čl. 115 ods. 2 ústavy resp. čl. 116 ods. 5 v spojení s čl. 115 ods. 2 ústavy), pričom demisia je vždy výsledkom dobrovoľného rozhodnutia vlády alebo jej predsedu;
 - (b) podanie demisie vlády po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady (čl. 117 ústavy), čo je v tomto prípade obligatórny krok a zároveň jediná výnimka z pravidla, že demisia je v podmienkach slovenského ústavného systému zásadne dobrovoľné rozhodnutie vlády alebo jej člena;
 - (c) odvolanie vlády prezidentom Slovenskej republiky, a to na základe nezískania alebo straty dôvery národnej rady voči vládě (čl. 115 ods. 1 ústavy) alebo voči predsedovi vlády (čl. 116 ods. 6 v spojení s čl. 115 ods. 1 a 3 ústavy).
24. Z pohľadu možností skončenia funkčného obdobia vlády ako celku teda ústava pozná skončenie funkčného obdobia vlády buď:
- (a) dobrovoľné (teda z rozhodnutia samotnej vlády alebo jej predsedu), a to na základe demisie podanej vládou alebo jej predsedom z ich vlastného rozhodnutia; alebo

- (b) povinné *ex constitutione* (teda na základe určitej objektívnej právnej skutočnosti výslovne zakotvenej ústavou), a to po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady; alebo
- (c) vynútené (teda na základe rozhodnutia národnej rady), a to na základe nezískania alebo straty dôvery národnej rady voči vláde ako celku alebo voči jej predsedovi.
25. Tieto spôsoby skončenia funkčného obdobia vlády upravuje ústava taxatívne ako uzavretý okruh možností.
26. Z vyššie uvedenej analýzy ústavnej úpravy skončenia funkčného obdobia vlády vyplývajú nasledovné závery:
- (a) Vynútiť si skončenie funkčného obdobia vlády proti jej vôli je možné iba vyslovením nedôvery alebo nevyslovením dôvery [čo je výlučná právomoc národnej rady podľa čl. 114 v spojení s čl. 86 písm. f) ústavy, ktorá nie je súčasťou jej zákonodarnej (normotvornej) právomoci⁷].
- (b) Ak má byť vláde v určitých prípadoch uložená ústavná povinnosť podať demisiu, potom takáto povinnosť vlády podať demisiu musí byť explicitne ustanovená v ústavnom texte, ktorý spĺňa požiadavky princípu generality práva (pričom jeho platné a účinné znenie vznik takejto povinnosti obsahuje v jednom jedinom prípade, a to podľa čl. 117 ústavy, teda po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady).
27. V tejto súvislosti je dôležité uviesť, že v zmysle záverov nálezu ústavného súdu vo veci PL. ÚS 7/2021 je referendum nástrojom výkonu normotvornej (t. j. ústavodarnej alebo zákonodarnej) moci priamo občanmi, ktorý je rovnocenný s výkonom (práve a len) normotvornej moci prostredníctvom volených zástupcov v národnej rade. Tento záver znamená, že referendum podľa platného a účinného znenia ústavy nie je možné vykonávať (nahradzať) inú než normotvornú právomoc národnej rady, teda výlučne právomoc podľa čl. 86 písm. a) ústavy.
28. Navrhovaný predmet referenda má za cieľ (v prípade jeho platného výsledku) vynútiť si skončenie funkčného obdobia vlády udelením záväzného príkazu vláde bezodkladne podať demisiu. Ide teda o akési hybridné riešenie, kde sa účinok vyslovenia nedôvery vláde (teda vynútené skončenie jej funkčného obdobia) má dosiahnuť demisiou, ktorá je prostriedkom v zásade vyhradeným pre dobrovoľné skončenie funkčného obdobia vlády, pričom platný a účinný ústavný text takúto možnosť nepredpokladá a nie je možné ju z neho ani vyvodit'.
29. V prípade navrhovaného predmetu referenda preskúmaného vo veci PL. ÚS 7/2021 išlo o obdobný prípad, keď výsledkom platného referenda malo byť ukončenie volebného obdobia národnej rady spôsobom, ktorý ústava v tom čase nepoznala

⁷ PL. ÚS 7/2021, bod 174.

(a v čase podania tohto návrhu stále nepozná⁸). V danom prípade okrem konštatovania rozporu predmetu referenda s ústavou však ústavný súd konštatoval, že „[n]ajbližšie povahe zastupiteľskej demokracie a reprezentatívneho mandátu poslancov národnej rady sa síce javí zachovanie aktuálneho stavu (čo je v absencii úpravy skrátenia už plynúceho volebného obdobia parlamentných poslancov referendum aj štandardom členských štátov Európskej únie), bariéra materiálneho jadra ústavy však ústavodarcovi nebráni zmeniť súčasne platnú a účinnú ústavnú úpravu, pokiaľ to bude na účel posilnenia demokracie považovať za potrebné alebo vhodné (najmä pre prípad ohrozenia Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu).“⁹ Ústavný súd zároveň uviedol, že „[b]ez ustanovenia ústavy s povahou normatívnej úpravy oprávňujúcej na ďalej uvedený postup (ktoré nie je súčasťou jej platného a účinného znenia) nie je možné rozhodnutím v referende ani osobitným ústavným zákonom 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.“¹⁰

30. V tomto prípade sa má navrhovaným predmetom referenda dosiahnuť taký istý následok za takej istej právnej situácie s jediným rozdielom, že tentokrát nie vo vzťahu k národnej rade, ale vo vzťahu k vláde. Preto, aplikujúc závery ústavného súdu z nálezov vo veci PL. ÚS 7/2021 na tento prípad, je možné uzavrieť, že ak má existovať ústavne súladná možnosť referendum uložiť vláde záväzný pokyn podať demisiu (s ktorým bude nevyhnutne spojený vznik ústavnej povinnosti vlády demisiu podať), musí byť ako nevyhnutné formálne minimum najskôr prijatá zmena ústavy, ktorá takýto postup upraví ako všeobecné pravidlo pre neurčitý okruh prípadov (obdobne ako v súčasnosti existuje ústavná povinnosť vlády podať demisiu v prípade podľa čl. 117 ústavy) a zároveň určí režim, v akom bude táto vláda vykonávať svoje právomoci do momentu vymenovania novej vlády, teda do reálneho skončenia svojho funkčného obdobia. V prípade prijatia takejto ústavnej zmeny by bolo síce otázne, či a do akej miery by po jej prijatí ešte ostala zachovaná forma vlády založená na zastupiteľskej parlamentnej demokracii (keďže by nevyhnutne zasahovala do vzťahov zodpovednosti a dôvery medzi národnou radou a vládou), avšak táto otázka a jej riešenie už presahuje rámec tohto návrhu a zaoberať sa ňou by malo význam iba v prípade, že by sa ústavný súd rozhodol prijatie takejto ústavnej zmeny aprobovať obdobným spôsobom, ako to urobil v nálezoch vo veci PL. ÚS 7/2021 vo vzťahu k zakotveniu možnosti skrátenia volebného obdobia národnej rady do ústavného textu.

⁸ Je verejne známou skutočnosťou, že v čase podania tohto návrhu je na rokovanie národnej rady predložený návrh ústavného zákona, ktorým sa má zmeniť ústavný text v tom zmysle, aby výslovne umožňoval skrátenie funkčného obdobia uznesením národnej rady alebo referendum.

⁹ PL. ÚS 7/2021, body 155 až 157.

¹⁰ PL. ÚS 7/2021, bod 182.3.

31. Vzhľadom na vyššie uvedené mám preto pochybnosť, či predmet referenda, vzhľadom na znenie navrhovanej referendovej otázky č. 1, môže obstáť ako súladný s platnou a účinnou ústavnou úpravou skončenia funkčného obdobia vlády (čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 ústavy).

V. 4 Pochybnosti o súlade predmetu referenda s princípom generality práva a princípom právnej istoty (čl. 1 ods. 1 ústavy)

V. 4. 1 Všeobecné východiská

32. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy: „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.“
33. Medzi princípy právneho štátu patria rozsiahlo a opakovane ústavným súdom judikované princípy generality práva (všeobecnosti právnych noriem)¹¹ a právnej istoty.¹²

V. 4. 2 Princíp generality práva

34. Vo svojom náleze vo veci PL. ÚS 7/2021, ktorý aktuálne predstavuje zavŕšenie judikatúry ústavného súdu vo vzťahu k inštitútu referenda a vyplňa všetky dosiaľ identifikované medzery a nedostatky v jeho ústavnej úprave, sa ústavný súd rozsiahlo venoval aj princípu generality práva. Práve nesúlad predmetu referenda s princípom generality práva bol nosným dôvodom výroku, ktorým v danej veci ústavný súd konštatoval nesúlad predmetu referenda s čl. 1 ods. 1 ústavy.
35. Predmetom referenda, ktorý preskúmal ústavný súd vo veci PL. ÚS 7/2021, bolo jednorazové (*ad hoc*) skrátenie prebiehajúceho VIII. volebného obdobia národnej rady. Ústavný súd v danom prípade (okrem iného) konštatoval, že:
- (a) v podmienkach Slovenskej republiky sa v referende rozhoduje o právnych normách (tzn. záväzných pravidlách správania sa určených pre neurčitý počet prípadov rovnakého druhu), a to s právnou silou ekvivalentnou ústavnému zákonu;¹³
- (b) realizáciou referenda s týmto predmetom (teda skrátenie prebiehajúceho volebného obdobia národnej rady bez toho, aby takáto možnosť bola výslovne zakotvená v ústave) by narušila rovnováhu medzi princípom zvrchovanosti ľudu a princípom generality práva a bez legitímneho dôvodu vyplývajúceho z ústavy

¹¹ PL. ÚS 7/2017, II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014.

¹² PL. ÚS 16/95, PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 19/05, PL. ÚS 18/06, PL. ÚS 115/2011, PL. ÚS 7/2017, PL. ÚS 7/2021.

¹³ PL. ÚS 7/2021, bod 95.

by tak došlo k popretiu princípu všeobecnosti právnych noriem, ktorý je dôležitou súčasťou právneho štátu.¹⁴

36. Predmetom referenda v tomto prípade je jednorazové (*ad hoc*) skrátenie funkčného obdobia vlády, a to udelením záväzného príkazu vláde bezodkladne podať demisiu. Ak pre tento moment pominiem diskusiu a pochybnosti o tom, na ktorú vládu sa predmet referenda má vzťahovať (k tomu bližšie pozri časť V. 4. 3 nižšie), je nepochybné, že predmet referenda v tomto prípade je v zásade totožný s predmetom referenda preskúmaného vo veci PL. ÚS 7/2021 s tým rozdielom, že kým v predchádzajúcom prípade sa predmet referenda týkal jednorazového ukončenia volebného obdobia národnej rady, v tomto prípade sa predmet referenda týka jednorazového ukončenia funkčného obdobia iného ústavného orgánu, konkrétne vlády. V oboch prípadoch platí, že platné a účinné znenie ústavy takýto spôsob ukončenia volebného, resp. funkčného obdobia ústavného orgánu (zatiaľ) nepozná a nie je možné ho z ústavného textu ani vyvodit'.
37. Ústavný súd v náleze vo veci PL. ÚS 7/2021 uviedol: *„Bez ustanovenia ústavy s povahou normatívnej úpravy oprávňujúcej na ďalej uvedený postup (ktoré nie je súčasťou jej platného a účinného znenia) nie je možné rozhodnutím v referende ani osobitným ústavným zákonom 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.“*. V prípade národnej rady (PL. ÚS 7/2021) je jej funkčné obdobie kogentne ustanovené ústavou v jej článkoch 73 ods. 1 a čl. 82 ods. 5 a je ním obdobie od volieb do uplynutia štvorročného volebného obdobia alebo do rozpustenia národnej rady prezidentom. V prípade vlády jej funkčné obdobie síce nie je pevne určené, ale je kogentne ustanovené ústavou v jej článkoch 110 až 117. Je ním obdobie od vymenovania vlády do vymenovania ďalšej vlády. Vymenovaniu novej vlády predchádza vždy buď prijatie demisie predchádzajúcej vlády, jej odvolanie prezidentom alebo podanie jej obligatórnej demisie po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady.
38. Mám preto pochybnosť, či predmet referenda v tomto prípade môže obstať ako súladný s princípom generality práva podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, a to predovšetkým v kontexte vyššie citovaných záverov ústavného súdu vyslovených v náleze vo veci PL. ÚS 7/2021. Z pohľadu *ratio decidendi*, na ktorom vo vzťahu k princípu generality práva spočíva nález ústavného súdu vo veci PL. ÚS 7/2021, totiž nenachádzam žiadny ústavne relevantný rozdiel medzi jednorazovým (*ad hoc*) ukončením prebiehajúceho volebného obdobia národnej rady na jednej strane a ukončením prebiehajúceho funkčného obdobia vlády na druhej strane. V oboch prípadoch totiž ide o jednorazový zásah do riadneho chodu ústavného orgánu mimo (nad rámec) platnej a účinnej ústavnej úpravy trvania ich volebného, resp. funkčného obdobia, čo ústavný súd vo veci PL. ÚS 7/2021 vo vzťahu k národnej rade odmietol ako postup nesúladný s čl. 1 ods. 1 ústavy.

¹⁴ PL. ÚS 7/2021, bod 131, obdobne body 181 a 182.3.

V. 4. 3 Princíp právnej istoty

39. Kým v prípade predmetu referenda skúmaného ústavným súdom vo veci PL. ÚS 7/2021 bolo v texte navrhovanej referendovej otázky explicitne vyjadrené, že sa má hlasovať o skrátení VIII. volebného obdobia národnej rady, v tomto prípade z textu navrhovanej referendovej otázky č. 1 nie je zrejmé, voči ktorej vláde má smerovať príkaz podať demisiu obsiahnutý v navrhovanom predmete referenda.
40. Začiatok a koniec funkčného obdobia vlády sa podľa ústavy riadi inými (a treba povedať, že oveľa flexibilnejšími) pravidlami ako začiatok a koniec volebného obdobia národnej rady. Počas jedného volebného obdobia národnej rady tak môže v súlade s ústavou postupne existovať aj veľký počet rôznych vlád (funkčné obdobie vlády ako celku je podľa čl. 110 a 116 ústavy viazané na funkčné obdobie predsedu vlády).
41. Pod pojmom „vláda“ uvedeným v texte navrhovanej referendovej otázky č. 1 si tak, teoreticky, možno predstaviť najmenej štyri rôzne vlády:
- (a) vládu, ktorá bola vo funkcii v čase realizovania petície občanov za vyhlásenie referenda (a ak bolo počas tohto obdobia vo funkcii viacero vlád, tak každú z nich);
 - (b) vládu, ktorá bola vo funkcii v čase doručenia petície občanov prezidentke Slovenskej republiky;
 - (c) vládu, ktorá bola vo funkcii v deň konania referenda;
 - (d) vládu, ktorá bola vo funkcii v deň vyhlásenia výsledku referenda v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.
42. Tento problém samozrejme nemusí nastať, pokiaľ v čase medzi začiatkom realizovania petície občanov a vyhlásením výsledku referenda v Zbierke zákonov Slovenskej republiky bude stále vo funkcii tá istá vláda. To ale dopredu nevieme, a aj aktuálna politická realita v Slovenskej republike naznačuje, že možnosť zmeny vlády v tomto období nemusí byť v súčasnosti vôbec iba hypotetická, ale naopak pomerne reálna. Uvedené môže predstavovať interpretačný problém s priamym dopadom na vykonateľnosť prípadného výsledku referenda (ak má byť výsledok referenda záväzný, musí byť aj riadne vykonateľný).
43. Ak by taká situácia nastala, určité východisko z nej je možné vidieť v iniciovaní konania o výklade ústavného zákona (majúceho formu platného a vyhláseného výsledku referenda) podľa čl. 128 ústavy a § 145 a nasl. ZoUS. Princíp právnej istoty si však od ústavných orgánov vyžaduje, aby svojím konaním vzniku ústavných sporov, ktoré by bolo potrebné riešiť výkladovým konaním, podľa možnosti predchádzali a nie aby vytvárali podmienky pre ich vznik. Ak je k dispozícii možnosť preventívnej kontroly ústavnosti (ako je tomu pri navrhovanom predmete referenda, na rozdiel od návrhov zákonov alebo ústavných zákonov), slúži na

splnenie povinnosti práve iniciovanie takéhoto konania skôr než spoliehanie sa na následné výkladové konanie.

44. Osobne sa prikláňam k názoru, že vláda, o ktorej demisii sa má v referende hlasovať, bude tá, ktorá bude vo funkcii v deň konania referenda. Avšak s ohľadom na to, že vo verejnom priestore boli v tomto smere opakovane vyjadrené pochybnosti a najmä s ohľadom na súvislosti uvedené v časti V. 2 tohto návrhu považujem za nevyhnutné eliminovať čo aj len hypotetický priestor pre pochybnosti.
45. Mám preto pochybnosť, či predmet referenda, vzhľadom na znenie navrhovanej referendovej otázky č. 1, môže obstáť ako súladný s princípom právnej istoty podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

VI. Návrh rozhodnutia (petit)

46. Na základe vyššie uvedených dôvodov si dovoľujem navrhnúť ústavnému súdu, aby:
- (a) tento návrh podľa § 56 ods. 1 ZoUS predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 ZoUS vydal nasledovné

u z n e s e n i e:

„Návrh prijíma na ďalšie konanie v celom rozsahu.“;

- (b) vo veci samej vydal nasledovný

n á l e z:

„Predmet referenda s otázkou v znení: „Súhlasíte s tým, že vláda Slovenskej republiky má bezodkladne podať demisiu?“ je v súlade s čl. 1 ods. 1 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 a s čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

alebo alternatívne

„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 v spojení s čl. 88, čl. 113, čl. 114, čl. 115 ods. 1 a 2 a čl. 117 a s čl. 115 ods. 1 a 2, čl. 116 ods. 5 a 6 a čl. 117 a s čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“


Prezidentka Slovenskej republiky