ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2026

Vyhlásené: 7. 7. 2026 Časová verzia predpisu účinná od: 7. 7.2026

Obsah dokumentu je právne záväzný.

180

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 6/2026-41

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského prerokoval návrh **skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky** na podanie výkladu čl. 12 ods. 7 a čl. 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti a podáva tento

v ý k l a d :

Povinnosť požiadať o vyslovenie dôvery podľa čl. 12 ods. 7 a čl. 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti môže vzniknúť len vláde Slovenskej republiky, ktorá má dôveru Národnej rady Slovenskej republiky.

Po uplynutí obdobia 24 mesiacov, ktoré začalo prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky a vyslovená dôvera vláde Slovenskej republiky, vychádza vláda Slovenskej republiky z ostatného Európskou komisiou (Eurostatom) zverejneného údaja o výške dlhu Slovenskej republiky, nie až toho, ktorý bude ako prvý v poradí zverejnený po uplynutí uvedenej doby. Ak vláda Slovenskej republiky zistí, že výška dlhu dosahuje alebo presahuje percentuálny podiel na hrubom domácom produkte, s ktorým ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti spája aj požiadanie Národnej rady Slovenskej republiky o vyslovenie dôvery vláde Slovenskej republiky, túto žiadosť podá bez zbytočného odkladu. Tým sa rozumie okamžité aktívne konanie vlády Slovenskej republiky smerujúce k podaniu žiadosti s prihliadnutím na potrebnú procedúru, ktorou je vláda Slovenskej republiky povinná sa riadiť, bez prvkov neodôvodnenej nečinnosti. Ústava Slovenskej republiky a ústavný zákon č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti vláde Slovenskej republiky lehotu až 30 dní na podanie žiadosti neposkytujú. Výnimky ustanovené v čl. 12 ods. 9 až 11 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti nie sú ustanovením čl. 13 tohto ústavného zákona dotknuté. Späťvzatie žiadosti o vyslovenie dôvery nie je prípustné.

Podanie žiadosti o vyslovenie dôvery vyvoláva v súlade s podstatou čl. 12 ods. 7 a čl. 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti povinnosť Národnej rady Slovenskej republiky túto žiadosť prerokovať a rozhodnúť o nej bez zbytočného odkladu.

Povinnosť podľa čl. 12 ods. 7 v spojení s čl. 13 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti opätovne vzniká po prvom nasledujúcom pravidelnom zverejnení výšky dlhu Slovenskej republiky Európskou komisiou (Eurostatom) za predchádzajúci kalendárny rok, ktorá dosahuje najmenej hodnotu podielu na hrubom domácom produkte uvedenú

v označených ustanoveniach; v kalendárnom roku však táto povinnosť môže vzniknúť len jedenkrát.

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o výklad ústavy alebo ústavného zákona

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 3. februára 2026 doručený návrh skupiny 32 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“) na začatie konania podľa čl. 128 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o výklade čl. 5 ods. 8 v spojení s čl. 5 ods. 2 a 10 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti (ďalej aj „ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti“ alebo „dotknutý ústavný zákon“). Ústavnému súdu bolo zároveň 6. februára 2026 doručené doplnenie návrhu na začatie konania podpísané poverenou zástupkyňou, v ktorom žiada podať výklad čl. 5 ods. 8 v spojení s čl. 5 ods. 2 a 10, čl. 12 ods. 7 a čl. 13 dotknutého ústavného zákona.

2. Z obsahu návrhu vyplýva, že vláda Slovenskej republiky (ďalej aj „vláda“) od 22. novembra 2025 nepožiadala Národnú radu Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) o vyslovenie dôvery, pričom skupina poslancov poukázala na viaceré časti ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti v spojení s tvrdením o spornosti ich výkladu a aplikácie.

3. Dotknutý ústavný zákon v čl. 5 ods. 8 uvádza, že ak výška dlhu podľa odseku 2 dosiahne 50 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, okrem realizácie postupu podľa odsekov 5 až 7, vláda Slovenskej republiky požiada národnú radu o vyslovenie dôvery vláde. Podľa jeho čl. 5 ods. 2 platí, že výška dlhu je definovaná ako výška dlhu Slovenskej republiky, ktorú aktuálne zverejnila Európska komisia (Eurostat), vyjadrená ako percentuálny podiel na hrubom domácom produkte. Na základe čl. 5 ods. 10 dotknutého ústavného zákona sa povinnosť uplatňovať ustanovenia odsekov 6 až 8 nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov, počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti ďalej v čl. 12 ods. 7 uvádza, že ak výška dlhu dosiahne 60 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, okrem realizácie postupu podľa odsekov 4 až 6, vláda požiada národnú radu o vyslovenie dôvery vláde. Napokon jeho čl. 13 upresňuje, že počnúc rozpočtovým rokom 2018 až do konca rozpočtového roka 2027 sa horný limit dlhu verejnej správy ustanovuje tak, že je každý rozpočtový rok o jeden percentuálny bod nižší ako horný limit dlhu verejnej správy ustanovený na predchádzajúci rozpočtový rok. V tomto období sa uplatnia rovnaké opatrenia, ako sú uvedené v čl. 12 ods. 3 až 7, pričom percentuálne vyjadrená výška dlhu uvedená v čl. 12 ods. 3 až 7 sa každoročne znižuje o jeden percentuálny bod.

4. Skupina poslancov v nadväznosti na uvedené referenčné normy poukázala na správu Eurostatu o verejnom dlhu Slovenska z 21. októbra 2025, podľa ktorej bol verejný dlh Slovenska za rok 2024 k tomuto mesiacu 59,7 % HDP, a na 21. november 2023, keď bola vláde vyslovená dôvera a schválené jej programové vyhlásenie. Následne pripomenula, že 24 mesiacov od tohto termínu začalo plynúť 22. novembra 2023 a uplynulo 22. novembra 2026 [sic] so vznikom povinnosti podľa čl. 5 ods. 8 dotknutého ústavného zákona, počnúc 23. novembrom 2025.

5. Podľa skupiny poslancov vyplývali z týchto skutočností dva možné prístupy vlády k výkladu a aplikácii čl. 5 ods. 8 dotknutého ústavného zákona: (i) tzv. publikačný model postavený na tom, že povinnosť požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery vzniká „*až okamihom, keď po 22. novembri 2025 bude zverejnená najnovšia správa Eurostatu o verejnom dlhu Slovenska, a nevzniká spätne k dátumu, ku ktorému sa dlh meral*“. Pri tomto prístupe by bol rozhodujúcim „*moment zverejnenia relevantného údaja Eurostatu*“; (ii) tzv. stavový model, pri ktorom povinnosť požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery vzniká 23. novembra 2025, vychádzajúc z aktuálnej správy Eurostatu. Podľa skupiny poslancov vláda pri výklade referenčných noriem zrejme vychádzala z „*publikačného modelu*“, zatiaľ čo oni sami jednoznačne zastávali „*stavový model*“.

6. Skupina poslancov v tejto súvislosti akcentovala politickú zodpovednosť vlády národnej rade a do tohto kontextu zasadila aj mechanizmus obligatórnej žiadosti vlády o vyslovenie dôvery: „*Ak vláda svojím konaním alebo nekonaním znemožňuje parlamentu vykonať jeho kontrolnú*

a legitimačnú funkciu, dochádza k narušeniu rovnováhy medzi zákonodarnou a výkonnou mocou v prospech výkonnej moci, čo je v rozpore s ústavnou architektúrou parlamentného systému.“ Mechanizmus obligatórnej žiadosti vlády o vyslovenie dôvery spojila s jej bezodkladným splnením a odmietnutím možnosti úvahy vlády.

7. V prípade pripustenia výkladu založeného na tzv. publikačnom modeli by sa podľa skupiny poslancov nemuseli naplniť „*ciele a princípy dotknutých ustanovení*“, a to napríklad tým, že „*po uplynutí 24-mesačnej ochrannej doby, ale ešte do riadneho uplynutia mandátu tejto vlády nedôjde k zverejneniu novej správy Eurostatu*“. To by považovali za „*popretie hospodárskych cieľov a sankčných následkov pri nedodržaní rozpočtovej zodpovednosti ustanovených ústavným zákonom*“ s rizikom „*ad infinitum*“ odkladu povinnosti podľa čl. 5 ods. 8 dotknutého ústavného zákona.

8. Skupina poslancov ústavnému súdu navrhla, aby po predbežnom prerokovaní a prijatí návrhu na ďalšie konanie vo veci samej podal nasledujúci výklad: „*1. Ustanovenia čl. 5 ods. 8 v spojení s čl. 5 ods. 2 a ods. 10 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti sa majú vykladať tak, že vláda Slovenskej republiky bola povinná po 22. novembri 2025 požiadať na najbližšej parlamentnej schôdzi Národnú radu Slovenskej republiky o vyslovenie dôvery, keďže k 23. novembru 2025 uplynula 24-mesačná ochranná lehota podľa čl. 5 ods. 10 ústavného zákona a v tom čase aktuálny a Eurostatom platne stanovený verejný dlh Slovenskej republiky za rok 2024 bol vo výške 59,7 % hrubého domáceho produktu. 2. V prípade, že vláda Slovenskej republiky po 22. novembri 2025 a ani v čase rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky napriek aktuálnemu a Eurostatom platne stanovenému verejnému dlhu Slovenskej republiky za rok 2024 vo výške 59,7 % hrubého domáceho produktu nepožiadala podľa čl. 5 ods. 8 ústavného zákona Národnú radu Slovenskej republiky o vyslovenie dôvery, musí tak urobiť bezodkladne po zverejnení tohto rozhodnutia v Zbierke zákonov.*“

9. Dňa 6. februára 2026 skupina poslancov doručila doplnenie návrhu na začatie konania, v ktorom bolo poukázané na čl. 13 a čl. 12 ods. 7 dotknutého ústavného zákona. Prvý z nich je označený ako „*prechodné ustanovenie, ktoré na roky 2018 až 2027 stanovuje mechanizmus znižovania hranice verejného dlhu zo 60 % HDP až na 50 % HPD [sic] v roku 2028, ktoré percento je kľúčové aj pre čl. 5 ods. 8, na ktorého výklad smeruje návrh navrhovateľov*“. V doplnení návrhu na začatie konania sa ďalej uvádza, že verejný dlh Slovenskej republiky sa koncom roka 2025 nachádza „*v piatom, najvyššom sankčnom pásme (aktuálne atakujúc hranicu 60 % HDP), pričom sankčné pásmo sa pre dlh za rok 2024 začína podľa čl. 13 ústavného zákona už na úrovni 53 % a pre rok 2025 na úrovni 52 %*“. Preto sa „*aktivovala ústavná povinnosť vlády požiadať parlament o hlasovanie o vyslovenie dôvery vláde aj podľa čl. 13 ústavného zákona*“. Doplnenie podania akcentuje vedomosť o „*dočasnej aplikovateľnosti čl. 13 a čl. 12 ods. 7 ústavného zákona na ústavné vzťahy medzi národnou radou a vládou*“ a z dôvodu „*opatrnosti a formálnej čistoty návrhu*“ bol pôvodný návrh a petit zmenený so zachovaním pôvodného odôvodnenia aj na výklad čl. 13 a čl. 12 ods. 7 dotknutého ústavného zákona.

10. Vychádzajúc z doručeného doplnenia, ústavnému súdu bolo navrhnuté podanie nasledujúceho výkladu: „*1. Ustanovenia čl. 5 ods. 8 v spojení s čl. 5 ods. 2 a ods. 10, ako aj v spojení s čl. 13 a čl. 12 ods. 7 ústavného zákona č. 493/2011 Z. z. o rozpočtovej zodpovednosti sa majú vykladať tak, že vláda Slovenskej republiky bola povinná po 22. novembri 2025 požiadať na najbližšej parlamentnej schôdzi Národnú radu Slovenskej republiky o vyslovenie dôvery, keďže k 23. novembru 2025 uplynula 24-mesačná ochranná lehota podľa čl. 5 ods. 10 ústavného zákona a v tom čase aktuálny a Eurostatom platne stanovený verejný dlh Slovenskej republiky za rok 2024 bol vo výške 59,7 % hrubého domáceho produktu. 2. V prípade, že vláda Slovenskej republiky po 22. novembri 2025 a ani v čase rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky napriek aktuálnemu a Eurostatom platne stanovenému verejnému dlhu Slovenskej republiky za rok 2024 vo výške 59,7 % hrubého domáceho produktu nepožiadala podľa čl. 5 ods. 8 v spojení s čl. 13 a čl. 12 ods. 7 ústavného zákona Národnú radu Slovenskej republiky o vyslovenie dôvery, musí tak urobiť bezodkladne po zverejnení tohto rozhodnutia v Zbierke zákonov.*“

II.
Priebeh konania

11. Ústavný súd návrh predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 11. marca 2026

a uznesením č. k. PL. ÚS 6/2026-22 ho prijal na ďalšie konanie v rozsahu týkajúcom sa výkladu čl. 12 ods. 7 a čl. 13 dotknutého ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Vo zvyšnej časti návrh odmietol z dôvodu nesplnenia podmienky spornosti, keďže podľa čl. 11 dotknutého ústavného zákona sa čl. 5 prvýkrát uplatní v rozpočtovom roku 2028. Následne si vyžiadal stanovisko vlády Slovenskej republiky ako účastníka tohto konania.

II.1. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:

12. Listom z 25. marca 2026 ústavný súd vyzval v súlade s § 56 ods. 6 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“) vládu Slovenskej republiky na zaslanie písomného vyjadrenia k návrhu skupiny poslancov, a to v lehote 30 dní od doručenia výzvy. Vláda Slovenskej republiky nedoručila vyjadrenie ani v stanovenej lehote a ani po jej uplynutí.

II.2. Stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť:

13. Počas konania bolo ústavnému súdu doručené stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť z 22. apríla 2026, ktorá nemá zákonom priznané postavenie účastníka konania. Na rozdiel od konania o súlade právnych predpisov (§ 86 ods. 2 zákona o ústavnom súde) a konania o súlade medzinárodných zmlúv (§ 97 ods. 2 zákona o ústavnom súde) pri konaní o výklade ústavy alebo ústavných zákonov nie je upravené oprávnenie predsedu ústavného súdu vyžiadať si k návrhu na začatie konania stanovisko iných orgánov verejnej moci. Rovnako na rozdiel od spomenutých dvoch konaní (§ 86 ods. 4 a § 97 ods. 4 zákona o ústavnom súde) nie je pri konaní o výklade ústavy alebo ústavných zákonov upravený proces predkladania stanovísk zástupcov odbornej verejnosti, ktorý je zase prítomný pri konaní o súlade predmetu referenda (§ 105 ods. 3 zákona). Z týchto dôvodov ústavný súd vzal doručenie stanoviska Rady pre rozpočtovú zodpovednosť v súlade s čl. 2 ods. 2 ústavy na vedomie, pričom *de lege ferenda* považuje za vhodné oprávnenie predsedu ústavného súdu a právny základ pre *amicus curiae* výslovne upraviť aj v konaní o výklade ústavy alebo ústavných zákonov.

III.
Vlastné posúdenie

14. Podľa čl. 128 ústavy ústavný súd podáva výklad ústavy alebo ústavného zákona, ak je vec sporná. Ústavný súd v danej veci rozhodol v pléne na základe čl. 131 ods. 1 ústavy v platnom a účinnom znení, podľa ktorého rozhoduje v pléne aj vo veciach podľa čl. 128 ústavy.

15. Ústavný súd aj v tejto veci považuje za potrebné zdôrazniť, že v konaní podľa čl. 128 ústavy nerozhoduje, či štátny orgán porušil ústavu tým, že ju nesprávne vysvetlil (II. ÚS 69/99, PL. ÚS 16/2023). Účelom tohto typu konania pred ústavným súdom je podať taký výklad ústavy alebo ústavných zákonov, ktorý pre budúcnosť odstráni spor medzi orgánmi verejnej moci o tom, ako vykladať a používať ich ústavné kompetencie alebo právomoci v konkrétnej veci. V takej veci muselo dôjsť k pochybnostiam, akým spôsobom môže konkrétny ústavný činiteľ alebo iný orgán verejnej moci vykonať ústavou alebo ústavným zákonom zverené kompetencie alebo právomoci, čo je potvrdené tým, že ústavný súd prijme návrh na výklad ústavy alebo ústavného zákona na ďalšie konanie (PL. ÚS 14/06).

III.1.
Vymedzenie predmetu sporu

16. V konaní o výklad ústavných zákonov je ústavný súd viazaný návrhom oprávneného subjektu v rozsahu, v ktorom bolo preukázané, že je vec sporná (I. ÚS 20/94, I. ÚS 7/96). V konaní podľa čl. 128 ústavy musí ísť o konkrétny (faktický) spor s ústavou, resp. ústavným zákonom priznané právo (právomoc) obom účastníkom konania, resp. im uloženú povinnosť, t. j. jednak navrhovateľovi, ako aj štátnemu orgánu, o ktorom navrhovateľ tvrdí, že sporné ustanovenie ústavy, resp. ústavného zákona nesprávne vykladá. Spor tak nemôže byť teoretický, resp. akademický, ale musí ísť o rôzny výklad jedného alebo viacerých ustanovení ústavy, ktorý vedie k ich rozdielnej aplikácii dvoma alebo viacerými štátnymi orgánmi, čím sa zabraňuje dosiahnutiu ústavou predpokladaného cieľa (PL. ÚS 11/09).

17. Jednou z podmienok, ktoré musia byť splnené, aby ústavný súd podal výklad ústavného zákona podľa čl. 128 ústavy, je praktická realizácia konkrétneho ustanovenia subjektom, ktorý

je na to oprávnený, a to kontroverzným spôsobom. Ústavný súd môže podať aj taký výklad sporného ustanovenia, ktorý nebude totožný ani s jednou z verzií predkladaných účastníkmi. Pritom nemožno hovoriť o postupe „*ultra*“ alebo dokonca „*extra petitum*“, pretože za petit je potrebné považovať návrh na výklad konkrétneho ustanovenia ústavy alebo ústavných zákonov ústavným súdom (za dodržania stanovených podmienok) a nemožno ho zamietnuť, ak sa ústavný súd s navrhovaným spôsobom výkladu nestotožní.

18. V danej veci ústavný súd zreteľne identifikoval existenciu relevantného sporu medzi účastníkmi konania o výklad čl. 12 ods. 7 a čl. 13 dotknutého ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. Skupina poslancov sa domnieva, že po 22. novembri 2025 bola v nadväznosti na správu Eurostatu o verejnom dlhu Slovenska z 21. októbra 2025 a verejnom dlhu za rok 2024 na úrovni 59,7 % HDP vláda povinná bezodkladne požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery. K podaniu takejto žiadosti celkom zjavne nedošlo ani v čase doručenia návrhu na začatie konania a ani po jeho prijatí na ďalšie konanie uznesením č. k. PL. ÚS 6/2026-22. Keďže vláda napriek doručenej výzve svoje stanovisko ústavnému súdu nedoručila, možno predpokladať, že s výkladom skupiny poslancov sa vláda nestotožňuje. Eventualita, že vláda sa s výkladom skupiny poslancov stotožňuje, by musela byť v tomto type konania pred ústavným súdom podporená jej konkrétnym vyjadrením alebo postupom.

19. Za predmet konania ústavný súd považuje podanie výkladu, ktorým budú zodpovedané otázky týkajúce sa momentu, od kedy má vláda požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery v rámci osobitných ústavných noriem nachádzajúcich sa v ústavnom zákone o rozpočtovej zodpovednosti v nadväznosti na zmysel a účel celého ustanovenia.

III.2.
Výklad predmetných ustanovení

20. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti v čl. 12 ods. 7 uvádza, že ak výška dlhu dosiahne 60 % podielu na hrubom domácom produkte a viac, okrem realizácie postupu podľa odsekov 4 až 6, vláda požiada národnú radu o vyslovenie dôvery vláde. Citované ustanovenie je nevyhnutné vnímať v kontexte čl. 13 dotknutého ústavného zákona: „Počnúc rozpočtovým rokom 2018 až do konca rozpočtového roka 2027 sa horný limit dlhu verejnej správy ustanovuje tak, že je každý rozpočtový rok o jeden percentuálny bod nižší ako horný limit dlhu verejnej správy ustanovený na predchádzajúci rozpočtový rok. V tomto období sa uplatnia rovnaké opatrenia, ako sú uvedené v čl. 12 ods. 3 až 7, pričom percentuálne vyjadrená výška dlhu uvedená v čl. 12 ods. 3 až 7 sa každoročne znižuje o jeden percentuálny bod.“ Hrubý dlh verejnej správy dosiahol ku koncu roka 2025 úroveň 61,4 % HDP (Správa Rady pre rozpočtovú zodpovednosť o dlhodobej udržateľnosti verejných financií za rok 2025, apríl 2026, s. 3), čo zreteľne presahuje horný limit stanovený ústavným zákonom. Výklad uvedených ustanovení musí byť uskutočnený v kontexte ústavného rámca, do ktorého ich ústavodarca zasadil. Tento ústavný rámec ústavný súd už v minulosti označil za tzv. finančnú ústavu [PL. ÚS 13/2012, bod 114; pozri napr. aj HOLLÄNDER, P. Finanční ústava aneb defenzivní konstitucionalismus současné doby. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.) Finanční ústava. Brno : Masarykova univerzita, 2013. s. 39 alebo GIBA, M. La Constitution financiére de la Slovaquie : aspects nationaux et locaux. Congres de l'Associaton francaise de droit constitionnel, 11. In: Revue francaise de finances publiques, č. 167 (2024), s. 251 – 264].

21. Prvým pilierom finančnej ústavy sa stal ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti schválený národnou radou v roku 2011 hlasmi 146 zo 147 prítomných poslancov (parlamentná tlač 556, V. volebné obdobie). Jeho schválenie nepredstavovalo plnenie medzinárodného záväzku, ktorý by takúto ústavnú úpravu vrátane konkrétnych pravidiel vyžadoval (porovnaj časť III Zmluvy o stabilite, koordinácii a správe v hospodárskej a menovej únii – oznámenie Ministerstva zahraničných vecí a európskych záležitostí Slovenskej republiky č. 18/2013 Z. z.), ale národnú iniciatívu. Predkladateľmi návrhu ústavného zákona boli predsedovia všetkých vtedajších poslaneckých klubov, čo spoločne s výsledkom hlasovania preukazuje široký konsenzus volených zástupcov občanov na ústavnej relevancii jeho cieľa podľa čl. 1 ústavného zákona (dosiahnutie dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenska, posilnenie transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov, snaha podporiť dlhodobú konkurencieschopnosť Slovenska s prihliadnutím na požiadavku ekonomickej a sociálnej spravodlivosti a solidarity medzi súčasnými a budúcimi generáciami) a postupov pri jeho dosahovaní. Predkladatelia podčiarkli v dôvodovej správe k parlamentnej tlači 556 vytvorenie silnejšieho mechanizmu záväzkov aktuálnej vlády, kde «*odklon od princípov zodpovednej*

rozpočtovej politiky znamená okrem politického reputačného rizika aj nástup povinnosti uskutočniť ustanovené opatrenia a v niektorých prípadoch vyvodenie priameho represívneho postihu v podobe nielen finančných sankcií, ale aplikácie komplexného „sankčného" mechanizmu v závislosti od konkrétneho vývoja základných ukazovateľov hospodárenia Slovenskej republiky». Z formulovaného cieľa ústavnej úpravy vyplývajú tiež zásady interpretácie a aplikácie celého nasledujúceho obsahu dotknutého ústavného zákona (GIBA, M., BUJŇÁK, V. Výkladové problémy ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. In: Justičná revue, 72, 2020, č. 10, s. 1108). Potrebu primeraného rešpektu k sledovanému cieľu ústavný súd zvýraznil už v bezprostrednom období po nadobudnutí účinnosti dotknutého ústavného zákona (PL. ÚS 27/2015, časť III.3.1), k čomu neskôr pribudol aj dôraz na význam horného limitu dlhu verejnej správy (PL. ÚS 8/2017, bod 75).

22. Druhý pilier finančnej ústavy bol vytvorený s účinnosťou od 1. januára 2021 prostredníctvom ústavného zákona č. 422/2020 Z. z., ktorý do textu ústavy vložil čl. 55a. Zavedením čl. 55a ústavy bola hodnota dlhodobej udržateľnosti, ako aj s tým súvisiaca transparentnosť a efektívnosť vynakladania verejných prostriedkov potvrdená ako ústavná hodnota. Slovenská republika, to znamená všetky jej orgány, resp. verejná moc ako taká, má chrániť dlhodobú udržateľnosť hospodárenia krajiny, pretože v prípade, ak hospodárenie nie je dlhodobo udržateľné, môže nastať situácia, že štát nebude môcť v budúcnosti riadne zabezpečovať ochranu základných práv, a to predovšetkým tých, ktoré sú od verejných financií závislé (PL. ÚS 13/2022, bod 159). Ústavný súd potvrdil, že ochrana čl. 55a ústavy je jeho úlohou, pričom v súvislosti s jeho postavením zopakoval právny názor z veci sp. zn. PL. ÚS 12/01. Podľa neho ústava nie je dokumentom obsahujúcim normatívne irelevantné proklamácie, ktorých význam je určený až ďalšou zákonodarcovou činnosťou, ale je skutočným súborom priamo aplikovateľných noriem, princípov a hodnôt, ktoré majú svoj konkrétny normatívny dopad. Ústavný súd tiež pripomenul, že v zásade nie je povolaný na to, aby sám vyhodnocoval odborné otázky udržateľnosti hospodárenia a transparentnosti a efektívnosti vynakladania verejných prostriedkov (PL. ÚS 7/2024, bod 94). Aj keď národnej rade priznal značnú mieru diskrécie pri nakladaní s verejnými prostriedkami, aj táto miera diskrécie má svoje limity pozostávajúce z miery vplyvu zákona na verejné prostriedky – teda z vyhodnotenia, či má zákon na verejné prostriedky podstatný vplyv. Ak by zákon vybočoval z pravidiel rozpočtovej zodpovednosti a porušoval by udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky takou intenzitou, ktorá by dosahovala úroveň zjavného excesu z pravidiel rozpočtovej zodpovednosti, ústavný súd by mohol pristúpiť k jeho derogácii (PL. ÚS 9/2024, bod 64).

23. Z doterajších právnych názorov ústavného súdu je zrejmý jeho rešpekt ku skutočnosti, že ústavodarca zaradil dlhodobú udržateľnosť hospodárenia Slovenskej republiky v rámci finančnej ústavy medzi ústavné princípy. Ústavný súd sa však vyjadril aj k tzv. sankciám finančnej ústavy, konkrétne k povinnosti vlády požiadať o vyslovenie dôvery. Podstatou tejto povinnosti je, že vláda si pýta potvrdenie mandátu na výkon svojej politiky (PL. ÚS 7/2024, bod 123). Aj keď uvedená povinnosť sa na prvý pohľad môže javiť ako jednoznačná, je pri nej nevyhnutné upozorniť na stabilne judikovaný prístup ústavného súdu vychádzajúci zo systematického výkladu ústavného textu. Ústava totiž predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem a len výnimočne a ojedinele môže nastať stav, keď sa spoločenský vzťah upravuje jedinou normou ústavy (II. ÚS 128/95). Pri aplikácii ústavy sa nijaké ustanovenia nemôžu vyčleňovať z kontextu ústavy či interpretovať samy osebe a rovnako nemožno ignorovať relevantnú súvislosť medzi tými ustanoveniami, ktoré na seba významovo nadväzujú (PL. ÚS 32/95, II. ÚS 48/97).

24. Povinnosť vlády požiadať o vyslovenie dôvery podľa čl. 12 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je nerozlučne spätá s ústavnými základmi pôsobenia vlády. Týmito ústavnými základmi sa ústavný súd podrobnejšie zaoberal vo veci sp. zn. I. ÚS 58/94, v ktorej bolo jeho úlohou podanie výkladu čl. 117 ústavy v spojení s čl. 116 ods. 3 ústavy, teda v identickom type konania ako v prejednávanej veci. Hoci od podania výkladu v danej veci bola ústava viacnásobne novelizovaná, kľúčové východisko z nej platí aj naďalej: ústava určuje zásadu jediného ústavného základu pôsobenia vlády v konkrétnom časovom okamihu. *De constitutione lata* možno rozlíšiť päť rôznych ústavných základov.

25. **Prvý ústavný základ** vychádza z charakteristiky ústavného systému Slovenskej republiky ako parlamentnej formy vlády (PL. ÚS 4/2012, bod 36, podobne PL. ÚS 11/2022, bod 87). Vzťah parlamentu a vlády založený na parlamentnej dôvere vláde je jadrom ústavného systému.

Vyslovenie dôvery vláde národnou radou je naplnením podstaty parlamentnej formy vlády, v ktorej vláda získaním dôvery preberá na seba zodpovednosť za výkon svojich právomocí. Parlament vyslovuje vláde dôveru a materiálne ju tým legitimizuje na výkon ústavných právomocí a jemu vláda ústavne zodpovedá (PL. ÚS 7/2024, bod 50).

26. Do **druhého ústavného základu** sa dostáva vláda po fakultatívnej demisii, ktorú prijal prezident Slovenskej republiky, pričom vládu poveril vykonávaním jej funkcie až do vymenovania novej vlády. Tento postup zachytáva ústava v čl. 115 ods. 2. Ústava ďalej upravuje **tretí ústavný základ** pri obligatórnej demisii, a to prostredníctvom čl. 117. Vláda ju podá vždy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady. Vláda následne vykonáva svoju funkciu až do utvorenia novej vlády. Iba prvotný ústavný základ výkonu funkcie vlády vyjadruje dôveru národnej rady vláde. Výkon funkcie vlády založený na uplatnení čl. 115 ods. 2 ústavy, resp. čl. 117 (znenie vety za bodkočiarkou) tento stav nevyjadrujú a poskytujú len nevyhnutný (a časovo obmedzený) ústavný základ výkonu funkcie vlády až do vymenovania (utvorenia) novej vlády. Ich založením sa sleduje iba zabezpečenie kontinuity výkonnej moci na úrovni vlády, táto sa však už neopiera o dôveru národnej rady (I. ÚS 58/94).

27. **Štvrtý ústavný základ** sa viaže na novelizačný ústavný zákon č. 356/2011 Z. z. Podľa čl. 115 ods. 1 ústavy platí, že ak národná rada vysloví vláde nedôveru alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident Slovenskej republiky vládu odvolá. Následne je v súlade s čl. 115 ods. 3 ústavy povinný takúto vládu rozhodnutím poveriť vykonávaním jej pôsobnosti až do vymenovania novej vlády. Klasické právomoci vlády člení ústava v prípade jej odvolania do troch skupín: (i) právomoci vlády vykonávané bez dodatočného obmedzenia, (ii) právomoci vlády vykonávané len s predchádzajúcim súhlasom hlavy štátu a napokon (iii) vylúčené právomoci, ktoré odvolanej vláde nepatria.

28. **Piaty ústavný základ** vychádza z čl. 113 ústavy. Vláda je povinná do 30 dní po svojom vymenovaní hlavou štátu predstúpiť pred národnú radu, predložiť jej svoj program a požiadať ju o vyslovenie dôvery. Ani vláda pôsobiaca na piatom ústavnom základe sa o dôveru parlamentu neopiera.

29. Už uvedené rozlišovanie ústavných základov pôsobenia vlády je v kontexte prejednávanej veci dôležité preto, lebo povinnosť požiadať o vyslovenie dôvery podľa ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti sa môže vzťahovať výlučne na takú vládu, ktorá pôsobí na prvom ústavnom základe. Vláda pôsobiaca na druhom alebo treťom ústavnom základe nie je oprávnená žiadať o dôveru v žiadnej situácii, i keď ústavný text jej explicitne výkon právomoci uvedenej v čl. 119 písm. k) nevylúčil. Takéto vylúčenie však nepochybne vyplýva z čl. 115 ods. 2, resp. čl. 117 ústavy. Ak prezident prijal fakultatívnu demisiu vlády a poveril ju vykonávaním jej funkcie, potom takáto vláda vykonáva svoju funkciu až do momentu, keď hlava štátu vymenuje novú vládu pri rešpektovaní ústavnej povinnosti svojím rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov. Podobne aj vláda po obligatórnej demisii vykonáva svoju funkciu iba do utvorenia novej vlády. Vláda pôsobiaca na štvrtom ústavnom základe má cez čl. 115 ods. 3 ústavy podávanie žiadosti o vyslovenie dôvery explicitne vylúčené. Keďže bola odvolaná, v prípade výkonu pôsobnosti v čase volieb do národnej rady nepodáva ani obligatórnu demisiu, lebo čl. 115 ods. 3 je vo vzťahu špeciality k čl. 117 ústavy. Povinnosť požiadať o vyslovenie dôvery v súlade s ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti sa napokon nemôže vzťahovať ani na vládu pôsobiacu na piatom ústavnom základe. Keďže ústavodarca v dotknutom ústavnom zákone zakotvil výnimku, podľa ktorej sa tento typ povinnosti nevzťahuje na obdobie 24 mesiacov, počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde, pri vláde pôsobiacej na piatom ústavnom základe je nevyhnutné počkať na to, ako o jej žiadosti podanej v súlade s čl. 113 ústavy rozhodla národná rada. Pokiaľ by národná rada v lehote šiestich mesiacov od vymenovania vlády neschválila jej programové vyhlásenie, podľa čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy vznikne prezidentovi oprávnenie národnú radu rozpustiť cez tzv. antiblokačné mechanizmy.

30. Pre úplnosť je vhodné doplniť, že povinnosť vlády požiadať o vyslovenie dôvery musí byť vnímaná v celej šírke polylegálneho ústavného textu, čo zahŕňa špeciálny režim podľa čl. 8 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Ak je počas prvých troch menovaných krízových situácií znemožnená činnosť vlády, prostredníctvom čl. 8 ods. 3 tohto ústavného zákona vykonáva jej ústavné právomoci až do obnovenia činnosti Bezpečnostná

rada Slovenskej republiky. Medzi výnimky, o ktorých Bezpečnostná rada Slovenskej republiky. rozhodovať nemôže, patrí aj podávanie žiadosti o vyslovenie dôvery.

31. Ústavný súd preto konštatuje, že nevyhnutnou podmienkou na vznik povinnosti vlády požiadať o vyslovenie dôvery je výkon jej pôsobnosti na **prvom ústavnom základe.**

32. Nemenej dôležitým komponentom povinnosti požiadať o vyslovenie dôvery je časové hľadisko, na ktoré ústavný súd poukázal už v minulosti, a to konkrétne cez odkaz na Hodnotenie rozpočtu verejnej správy na roky 2025 až 2027 vypracované Radou pre rozpočtovú zodpovednosť ako nezávislým ústavným orgánom. Tento odkaz sa nachádza v 123. bode odôvodnenia veci sp. zn. PL. ÚS 7/2024: „... takáto situácia, keď vláda bude musieť národnú radu požiadať o vyslovenie dôvery, nastane budúci rok, keď vláde skončí výnimka...“ Pri čl. 12 ods. 7 dotknutého ústavného zákona sa výnimky nachádzajú v jeho ods. 9 až 11. Je pravdou, že odkaz na čl. 12 ods. 9 až 11 nie je explicitne prítomný v čl. 13 („uplatnia sa rovnaké opatrenia, ako sú uvedené v čl. 12 ods. 3 až 7“), no úmyslom ústavodarcu a ani účelom celkovej konštrukcie čl. 12 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti nebolo, aby až do konca rozpočtového roka 2027 neexistovali žiadne ochranné klauzuly, a to napríklad ani v období od vypovedania vojny do jej skončenia (pozri čl. 12 ods. 11). Príkaz uplatňovať rovnaké opatrenia preto zahŕňa ich uplatňovanie spoločne s ochrannými klauzulami a definíciou výšky dlhu, lebo bez nej by osobitný režim čl. 12 fungovať nemohol. Tento prístup vychádza z predpokladu, že racionálny normotvorca vytvoril ústavný poriadok ako systém ústavných noriem, ktorý zo svojej podstaty nemá byť nelogický (HODÁS, M. Odstraňovanie kontradiktórnosti noriem v aplikačnej praxi a doktrína racionálneho zákonodarcu. In: Právny obzor, 2011, roč. 94, č. 4, s. 376). Pri korektnom objasňovaní povinnosti vlády požiadať o vyslovenie dôvery tak nemožno opomínať interakciu všeobecných pravidiel a ochranných klauzúl ako aplikovateľných výnimiek.

33. **Prvá z nich** sa aktivuje, počnúc prvým dňom nasledujúcim po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde. Počas obdobia 24 mesiacov sa následne neuplatňuje ani povinnosť podľa čl. 12 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, pričom prvý deň aktivácie ochrannej klauzuly je vymedzený jednoznačne samotným ústavodarcom. Ústavný súd však musí dať odpoveď na jej posledný deň, lebo aj skupina poslancov v návrhu na začatie konania hovorí o vzniku povinnosti, „*počnúc 23. novembrom 2025*“. Ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti, ale ani ústava priamo pravidlá na počítanie času neupravujú. To ani z komparatívneho hľadiska nie je výnimočné, pričom záväznú odpoveď v takýchto situáciách poskytujú súdne autority (porovnaj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 33/97 zo 17. decembra 1997). Ústavný súd už bol v rámci interpretácie polylegálneho ústavného textu konfrontovaný s tým, že ústavné normy pravidlá počítania času explicitne neupravovali. Bolo tak v prípade ústavného zákona č. 357/2004 Z. z. o ochrane verejného záujmu pri výkone funkcií verejných funkcionárov. Podľa názoru ústavného súdu bolo identifikovanú medzeru potrebné preklenúť použitím *analógie legis*, a teda použiť obvyklú (prevažujúcu) právnu úpravu. Pri tomto stanovisku vychádzal z princípu právnej istoty, v ktorého intenciách sa navrhovateľ môže dôvodne domnievať, že orgán verejnej moci aplikujúci právny predpis vyplní jeho medzeru spôsobom v praxi aplikácie práva obvyklým, vychádzajúc pritom z komparácie najdôležitejších hmotnoprávnych a procesnoprávnych predpisov (III. ÚS 165/07, I. ÚS 172/07, III. ÚS 172/08). Pri totožnom okruhu predpisov je v právnom poriadku prítomné pravidlo, že čas určený podľa mesiacov končí uplynutím toho dňa, ktorý sa svojím označením zhoduje s dňom, keď došlo ku skutočnosti určujúcej začiatok lehoty. Pri čl. 12 ods. 9 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti je však začiatok plynutia ochrannej klauzuly určený *expressis verbis* spôsobom odlišným pre obvyklé počítanie času podľa mesiacov. Jej počiatok totiž vymedzuje ako prvý deň nasledujúci po dni, v ktorom bolo schválené programové vyhlásenie vlády a vyslovená dôvera vláde (t. j. udalosť plus jeden deň, čo je typické pre počítanie lehôt podľa dní). Pokiaľ tak národná rada schválila programové vyhlásenie vlády a vyslovila dôveru vláde 21. novembra 2023, potom ochranná klauzula končí uplynutím 22. novembra 2025.

34. **Druhá z ústavodarcom zakotvených výnimiek** je postavená na presvedčení, že by nebolo spravodlivé limitovať úvahu vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci v situácii, keď je z dôvodu najčastejšie externých vplyvov dôležité chrániť iné ústavné hodnoty, a to napríklad život či zdravie. Prejavuje sa v nej potreba aplikácie ústavných hodnôt vo vzájomnej súvzťažnosti a vo vzájomnom vyvažovaní (pozri PL. ÚS 7/2017). Tomu zodpovedá aj štedrejší

rozsah ochrannej klauzuly v dĺžke 36 kalendárnych mesiacov, počnúc prvým dňom kalendárneho mesiaca nasledujúceho po kalendárnom mesiaci (t. j. nie spätne), v ktorom určené ústredné orgány štátnej správy overiteľne zistili kvalifikovanú ústavnoprávnu skutočnosť. Kým pri čl. 12 ods. 10 písm. a) sa vláde uvoľňujú ruky z dôvodu (zjednodušene povedané) hospodárskych otrasov, podstatou čl. 12 ods. 10 písm. b) je zase vytvoriť priestor na výdavky z verejných prostriedkov pre okolnosti, ktoré nastali náhle, neočakávane a nebolo možné sa na ne pripraviť. Nebude prekvapivé, ak vtedy vláda častejšie navrhne aj využitie skráteného legislatívneho konania (porovnaj PL. ÚS 3/2024, bod 259). Normotvorca včlenil do tejto ochrannej klauzuly aj výdavky z verejných prostriedkov vyplývajúce z plnenia medzinárodných zmlúv, keď by neplnenie predstavovalo porušovanie konkrétneho medzinárodnoprávneho záväzku.

35. **Ako tretiu výnimku** ústavodarca zvolil obdobie od vypovedania vojny alebo od vyhlásenia vojnového stavu do skončenia vojny alebo do skončenia vojnového stavu, čím sa rešpektuje kľúčový záujem štátu a jeho obyvateľov na prežití. Zvolené pojmy nie sú právne neurčité, keďže postup podrobne upravuje ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov v čl. 2 a 3. Vojnu vypovie prezident na základe rozhodnutia Národnej rady Slovenskej republiky len za podmienky, že Slovenská republika je napadnutá cudzou mocou, ktorá jej vypovedala vojnu alebo ktorá bez vypovedania vojny narušila jej bezpečnosť, alebo za podmienky, že vypovedaním vojny Slovenská republika plní záväzky vyplývajúce z členstva v organizácii vzájomnej kolektívnej bezpečnosti alebo z medzinárodnej zmluvy o spoločnej obrane proti napadnutiu. Časom vojny je obdobie odo dňa vypovedania vojny do dňa uzavretia mieru. Vojnový stav môže na návrh vlády vyhlásiť prezident len za podmienky, že Slovenskej republike bezprostredne hrozí vypovedanie vojny alebo bezprostredne hrozí napadnutie cudzou mocou bez vypovedania vojny. Časom vojnového stavu je obdobie odo dňa jeho vyhlásenia do dňa jeho skončenia alebo do uplynutia času, na ktorý bol vyhlásený, alebo do dňa vypovedania vojny.

36. Ústavný súd sa po tomto ozrejmení dostáva k zodpovedaniu otázky, či skončenie uplatňovania ochrannej klauzuly vedie v ďalšom období k tzv. publikačnému modelu plnenia povinnosti vlády, alebo, naopak, k tzv. stavovému modelu. Vychádzať bude z 24-mesačnej ochrannej klauzuly, ktorú ako predmet sporu o výklad artikulovala skupina poslancov. Prvá alternatíva vedie k tomu, že hoci ústavodarca zvolil pre vládu výnimku z uplatňovania povinností zakotvených v dotknutom ústavnom zákone vo vymedzenom období 24 mesiacov, čakanie na zverejnenie najnovšej správy Eurostatu o verejnom dlhu Slovenska môže jasne vymedzenú výnimku zásadne predlžovať. Ako uvádza čl. 3 nariadenia Rady (ES) č. 479/2009 z 25. mája 2009 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva, členské štáty vykazujú Komisii (Eurostatu) plánované a aktuálne schodky a dlh sektora verejnej správy dvakrát ročne, prvý raz do 1. apríla bežného roka (roka *n*) a druhý raz do 1. októbra roka *n*. V závislosti od dátumu schválenia programového vyhlásenia a vyslovenia dôvery vláde by preto tento prístup mohol viesť k predĺženiu až o niekoľko mesiacov. Odpoveď na to, či sa ústavná úprava riadi publikačným alebo stavovým modelom, je spätá práve s ochrannou klauzulou v dĺžke 24 mesiacov. Jej podstatou je umožniť novovymenovanej vláde disponujúcej dôverou pripraviť a načasovať opatrenia na úseku dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu tak, aby stav verejných financií mohla neskôr obhájiť predovšetkým pred národnou radou. Slovami z dôvodovej správy k návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti: „Keďže jednotlivé opatrenia... sú výrazným zásahom do inak v zásade voľnej úvahy vlády o financovaní jej priorít a realizácii programového vyhlásenia vlády, nebolo by žiaduce a spravodlivé, ak by sa aplikovali hneď po nástupe novej vlády bez toho, aby mala vláda priestor na realizáciu postupov, ktorými sa zabezpečí zníženie dlhu.“ Ochranná klauzula neslúži na to, aby vláda dlhodobú udržateľnosť hospodárenia štátu ignorovala, ale aby sa jednotlivými opatreniami realisticky o zníženie dlhu minimálne pokúsila. Opatrenia predpokladané finančnou ústavou sa pritom nesmú realizovať len iluzórne (porovnaj stanovisko Rady pre rozpočtovú zodpovednosť k Návrhu rozpočtu verejnej správy na roky 2024 až 2026 z 11. októbra 2023 predloženému predchádzajúcou vládou: „*Z tohto pohľadu sa javí spôsob zostavenia rozpočtu nerealistickými plošnými opatreniami len v úzkej časti výdavkov s argumentom nemožnosti pripravovať legislatívne opatrenia za veľmi zjednodušenú a analyticky nepodloženú úvahu v snahe len čisto formálne naplniť požiadavku ústavného zákona.*“) Každej vláde je plynutie času známe a k ukončeniu

uplatňovania ochrannej klauzuly nedôjde náhle a neočakávane bez toho, že by sa na túto skutočnosť vláda nemohla pripraviť. Ak ústavodarca takejto vláde poskytol ochrannú dobu 24 mesiacov, je nutné rešpektovať zverejnenú výšku dlhu Slovenskej republiky, ktorá je aktuálna deň po jej uplynutí. Nie je prípustné toto obdobie predlžovať výkladom, k čomu by aplikácia tzv. publikačného modelu v mnohých prípadoch viedla. Nad rámec uvedeného je vhodné zvýrazniť, že pokiaľ by vláda poznala legitímnu argumentáciu založenú na preferovaní tzv. publikačného modelu a v prejednávanej veci by ju doručila, ústavný súd by sa ňou podrobne zaoberal. Ústavnému súdu však žiadne vyjadrenie doručené nebolo. Takáto argumentácia nie je zaznamenaná ani v spomínanej parlamentnej tlači 556 a jej sprievodných materiáloch a ani v známej právnej doktríne.

37. Ústavný súd preto uzatvára, že po uplynutí ochrannej klauzuly má vláda vychádzať z ostatného (aktuálneho) zverejneného údaja o výške dlhu Slovenskej republiky (čl. 5 ods. 2 dotknutého ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti).

38. Ústavný text vláde nepredpisuje konkrétnu lehotu, v ktorej sa v nadväznosti na tzv. stavový model uznesie na podaní žiadosti o vyslovenie dôvery. Možno konštatovať, že konkrétna lehota ani nie je potrebná. Ústava takúto konkrétnu lehotu nepredpisuje ani v čl. 117, podľa ktorého vláda podá demisiu vždy po ustanovujúcej schôdzi novozvolenej národnej rady. Vychádza sa z predpokladu, že členovia vlády ako vrcholného orgánu výkonnej moci základným procesom v demokratickom štáte rozumejú a k podaniu obligatórnej demisie dôjde s ohľadom na potrebu legitimizácie po nedávnom prejave vôle občanov. Rovnako s ohľadom na potrebu čo najskoršej legitimizácie vládneho pôsobenia po uplynutí ochrannej klauzuly musí dochádzať k podaniu obligatórnej žiadosti o vyslovenie dôvery bez zbytočného odkladu. Tým sa rozumie okamžité aktívne konanie vlády smerujúce k podaniu žiadosti s prihliadnutím na potrebnú procedúru, ktorou je vláda povinná sa riadiť, bez prvkov neodôvodnenej nečinnosti. Je zároveň potrebné odmietnuť eventuálnu úvahu o analogickom aplikovaní 30-dňovej lehoty po vzore čl. 113 ústavy, lebo ochranná klauzula nebola ústavodarcom zvolená v rozsahu 25 mesiacov. Navyše, zmysel a účel 30-dňovej lehoty z čl. 113 je odlišný. Ústava v danej norme poskytuje čerstvo vymenovanej vláde časový priestor na prípravu programu, pričom tradične sa v podmienkach slovenského volebného systému vláda opiera o podporu poslancov, ktorí patria k viacerým politickým stranám alebo politickým hnutiam. Prípravu programu preto môžu sprevádzať vyjednávania a kompromisy, a to čl. 113 ústavy rešpektuje. Naopak, príprava žiadosti o vyslovenie dôvery si porovnateľnú časovú náročnosť nevyžaduje. Povedané inak, vláda, ktorá by po uplynutí 24-mesačnej ochrannej klauzuly podala národnej rade žiadosť o vyslovenie dôvery až 30. deň, by zjavne bez zbytočného odkladu nekonala.

39. Ústavný súd upozorňuje na dôsledky prístupu, podľa ktorého absencia konkrétnej lehoty znamená konanie ústavného orgánu podľa jeho vlastnej úvahy. Vhodným príkladom je spomínaný štvrtý ústavný základ. Ústava v čl. 115 ods. 1 a 3 uvádza, že ak národná rada vysloví vláde nedôveru alebo ak zamietne jej návrh na vyslovenie dôvery, prezident ju odvolá. Ak ju prezident odvolá, rozhodnutím ju poverí vykonávaním jej pôsobnosti vo vymedzenom rozsahu až do vymenovania novej vlády. Nie je potrebné do takejto ústavnej normy vkladať konkrétnu lehotu na vydanie rozhodnutia prezidenta, lebo sa predpokladá porozumenie ústavných orgánov základným procesom v demokratickom štáte, v ktorom je neprípustné, aby strata dôvery vlády na podklade hlasovania zástupcov občanov v parlamente ostala bez ústavne ukotvených právnych následkov.

40. Na tomto mieste je rozumné pripomenúť, že keď sa v už vysvetlenom kontexte ústavný text zmieňuje o obligatórnej žiadosti o vyslovenie dôvery, ústavodarca síce vylúčil úvahu vlády v časti, či o dôveru požiada alebo nie, no zvyšná časť všeobecnej ústavnej úpravy ostala nedotknutá. Vláde sa ponecháva úvaha, či sa bez zbytočného odkladu po uplynutí ochrannej klauzuly uznesie na klasickej žiadosti o vyslovenie dôvery, alebo tak učiní v spojení s čl. 114 ods. 3 ústavy. Podľa neho vláda môže spojiť hlasovanie o prijatí zákona alebo hlasovanie v inej veci s hlasovaním o dôvere vláde. Ak by sa vláda rozhodla hlasovanie spojiť, musí pritom vychádzať z kvóra potrebného na vyslovenie dôvery. Kým na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi vyžaduje ústava prostredníctvom čl. 88 ods. 2 absolútnu väčšinu (t. j. nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov), kvórum na vyslovenie dôvery je určené cez čl. 84 ods. 1 a 2 ústavy ako jednoduchá väčšina uznášaniaschopnej národnej rady. Na korektné fungovanie čl. 114 ods. 3 ústavy sa musí na schválenie veci spájanej s hlasovaním o dôvere vláde vyžadovať identické kvórum. Na tom nemôže nič zmeniť ani prípadný chybný postup inej vlády

z minulosti. Spájať preto nemožno veci, kde ústava vyžaduje súhlas absolútnej alebo kvalifikovanej väčšiny poslancov národnej rady (k nesprávnemu záveru porovnaj ČIČ, M. a kolektív. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Martin : Vydavateľstvo Matice slovenskej, 1997. s. 395). Pri súzvuku čl. 12 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti a čl. 114 ods. 3 ústavy musí mať vláda na pamäti, že pokiaľ sa národná rada neuzniesla do troch mesiacov o vládnom návrhu zákona, s ktorým vláda spojila vyslovenie dôvery, potom v súlade s čl. 102 ods. 1 písm. e) ústavy prezidentovi vzniká oprávnenie národnú radu rozpustiť.

41. Keďže v 38. bode odôvodnenia bola odmietnutá úvaha o aplikovateľnosti 30-dňovej lehoty z čl. 113 ústavy na plnenie povinnosti zakotvenej v čl. 12 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti, je užitočné jednoznačne sa vyjadriť aj k eventuálnej úvahe o skonzumovaní povinnosti požiadať o vyslovenie dôvery tým, že by národná rada v súlade s ústavou rokovala o žiadosti najmenej pätiny jej poslancov na vyslovenie nedôvery vláde alebo jej členovi. Takáto úvaha by nebola správna. Ústavný súd už uviedol, že inštitúty dôvery a nedôvery sú samostatné, pričom zaručujú dynamiku vo vzťahu zodpovednosti vlády voči národnej rade tým, že umožňujú aktivitu oboch subjektov tohto vzťahu smerujúcu k dosiahnutiu želaného stavu, pri ktorom vláda, ako aj jej jednotliví členovia požívajú dôveru národnej rady (PL. ÚS 9/04). Pri oboch inštitútoch neexistuje rovnaké kvórum. Na vyslovenie nedôvery predpisuje ústava v čl. 88 ods. 2 absolútnu väčšinu poslancov národnej rady, čo znamená, že totožný výsledok hlasovania môže spôsobiť úplne iný ústavnoprávny následok. Prerokovanie a neschválenie poslancami iniciovaného návrhu na vyslovenie nedôvery vláde sa preto nijak netýka povinnosti vlády podľa čl. 12 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti.

42. Podaním žiadosti vlády o vyslovenie dôvery sa obsah povinnosti podľa čl. 12 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti dočasne vyčerpáva iba vo vzťahu k vláde, ktorú ústavný text neoprávňuje na jej späťvzatie. Podanie žiadosti o vyslovenie dôvery však v súlade s jej zmyslom a účelom vyvoláva povinnosť národnej rady túto žiadosť bez zbytočného odkladu prerokovať a dať vláde odpoveď na to, či jej mandát na výkon svojej politiky potvrdzuje alebo nie. Rokovanie národnej rady o dôvere vláde upravuje ústava v čl. 86 písm. f) a v kontexte obligatórnej žiadosti o vyslovenie dôvery podľa dotknutého ústavného zákona sa rokovaním súčasne napĺňa podstata uloženej povinnosti. Z ústavného pojmu „rokovať“ možno v spojení s indemnitou poslancov za výroky v národnej rade a jej orgáne odvodiť ochranu diskusie a tvorby vôle poslancov. Takisto úprava verejnosti priebehu schôdzí národnej rady (čl. 83 ods. 3 a 4 ústavy) má zmysel vtedy, ak ústava predpokladá, že tieto schôdze budú mať určitý verejnosťou vnímateľný obsah, teda že na nich budú odznievať určité informácie či stanoviská jednotlivých poslancov z jednotlivých politických smerov. Tvorba väčšinového rozhodovania v demokratickom štáte môže byť založená len na vzájomnej diskusii poslancov, teda na vzájomnej výmene stanovísk k určitej otázke, na základe ktorej možno dospieť k záveru, či a do akej miery je určitý návrh akceptovateľný pre väčšinu, prípadne aké zmeny alebo doplnenia je potrebné urobiť, aby bol pre väčšinu akceptovateľný. Ak poslanec nesmie prijímať pri výkone svojej funkcie príkazy, potom nie je možné akceptovať, aby o tom, či bude určitý návrh prijatý, bolo rozhodnuté bez toho, aby bola poslancom daná možnosť takúto diskusiu a výmenu názorov v národnej rade viesť (PL. ÚS 13/2020, body 30 a 31). Tieto východiská korešpondujú s informáciami, ktoré boli jedným z predkladateľov návrhu ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (poslanec P. Kažimír, poverený skupinou poslancov) sprostredkované ostatným poslancom v pléne národnej rady počas uvedenia návrhu na 26. parlamentnej schôdzi 1. decembra 2011: „*Po dosiahnutí alebo pri prekročení horného limitu... sa k všetkým tým predchádzajúcim opatreniam pripája aj hlasovanie, akési povinné vyvolanie hlasovania o dôvere vláde v parlamente.*“

43. Pokiaľ ústavný súd v predchádzajúcom bode uvádza, že podaním žiadosti vlády o vyslovenie dôvery sa obsah povinnosti podľa čl. 12 ods. 7 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti vyčerpáva dočasne, robí tak preto, lebo táto povinnosť nemá jednorazový charakter. Tým sa líši od povinnosti uvedenej v čl. 12 ods. 5 písm. a): „Ak výška dlhu podľa odseku 2 dosahuje 55 % podielu na hrubom domácom produkte a viac neustále počas viacerých po sebe nasledujúcich rozpočtových rokov, viazanie sa vykoná vždy len v prvom rozpočtovom roku, v ktorom výška dlhu podľa odseku 2 dosiahla 55 % podielu na hrubom domácom produkte a viac.“ Vláda nemá pevne stanovené funkčné obdobie a jej pôsobenie sa odvíja od zloženia parlamentu. Pri štvorročnom volebnom období národnej rady, aktivácii ochrannej klauzuly v dĺžke 24 mesiacov a jej uplynutí môže nastať situácia, keď konkrétna vláda bude pôsobiť na prvom ústavnom základe ešte dvojciferný počet mesiacov až do obligatórnej demisie v súlade s čl. 117 ústavy.

44. Cieľom povinností podľa čl. 12 ods. 3 až 7 je zníženie dlhu, čo je explicitne vyjadrené v čl. 12 ods. 2 dotknutého ústavného zákona. Referenčným kritériom vo vzťahu k opatreniam plynúcim z ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti (čl. 5, 12 a 13) je výška verejného dlhu zverejnená Európskom komisiou (Eurostatom) na základe fiškálnych údajov predchádzajúceho kalendárneho (rozpočtového) roka [napr. čl. 3 nariadenia Rady (ES) č. 479/3009 z 29. mája 2009 o uplatňovaní Protokolu o postupe pri nadmernom schodku, ktorý tvorí prílohu Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva], pričom nič na tom nemení ani skutočnosť, že tak robí dvakrát ročne prostredníctvom tzv. jarnej a jesennej notifikácie (v apríli a októbri nasledujúceho roka). Je potom v súlade so systematikou týchto povinností adekvátne trvať na tom, že ak kvalifikovaný údaj o referenčnej výške dlhu zverejnený Európskou komisiou (Eurostatom) v jarnej notifikácii dosahuje výšku, s ktorou sa spája obligatórna povinnosť vlády požiadať národnú radu o vyslovenie dôvery (čl. 12 ods. 7 ústavného zákona), vláda tak musí opakovane urobiť (napriek už vyslovenej dôvere z toho istého dôvodu v ktoromkoľvek predchádzajúcom období) bez zbytočného odkladu po zverejnení tzv. jarnej notifikácie. Ak bude kvalifikovaný údaj o referenčnej výške dlhu pretrvávať aj v tzv. jesennej notifikácii, k ďalšej obligatórnej žiadosti o vyslovenie dôvery nedôjde, lebo príslušný údaj sa rovnako viaže na predchádzajúci kalendárny rok, vo vzťahu ku ktorému bol mandát vlády už potvrdený. Naopak, ak by zverejnený údaj o výške dlhu aktivoval čl. 12 ods. 7 ústavného zákona až v rámci jesennej notifikácie, obligatórny mechanizmus požiadania o dôveru by bola vláda povinná splniť bez zbytočného odkladu po tejto jesennej notifikácii, a to aj napriek skutočnosti, že by prognózy jarnej notifikácie takúto povinnosť predtým nesignalizovali.

45. V spornej veci ústavný súd berie súčasne do úvahy, že samotná skupina poslancov uznávala výkladovú eventualitu spočívajúcu v dvoch odlišných modeloch (publikačný verzus stavový). Ústavný súd objasnil, že ústavný zákon o rozpočtovej zodpovednosti zakotvuje stavový model. To z praktického hľadiska spôsobuje aktiváciu povinnosti požiadať o vyslovenie dôvery po uplynutí 24-mesačnej ochrannej klauzuly a súčasne aktiváciu povinnosti po zverejnení aktuálnej tzv. jarnej notifikácie za splnenia ostatných podmienok podľa dotknutého ústavného zákona. Ak nastane situácia, keď by vláda striktne formálne bola povinná požiadať o vyslovenie dôvery dvakrát v rovnakom momente, je potrebné vychádzať zo zmyslu a účelu celého mechanizmu, ktorý sa dosiahne jedným hlasovaním národnej rady. Pri takejto konkrétnej konštelácii preto vláda splní uloženú povinnosť podaním jednej žiadosti o vyslovenie dôvery. Ústavný súd tým nadväzuje na preferenciu zmyslu a účelu pred striktným jazykovým výkladom, ktorá je v jeho rozhodovacej činnosti k ústavným zákonom prítomná (porovnaj PLz. ÚS 1/2010 alebo PLz. ÚS 4/2022).

46. V nadväznosti na legislatívne riešenie zvolené ústavodarcom až do konca rozpočtového roka 2027 sa už uvedené závery týkajú čl. 12 ods. 7 v spojení s čl. 13 ústavného zákona o rozpočtovej zodpovednosti. S cieľom byť čo najviac nápomocný a prakticky naplniť podstatu zásady ústavnej spolupráce (porovnaj uznesenie vo veci PL. ÚS 13/2020-103, bod 112) ústavný súd konštatuje, že *de constitutione lata* niet dôvodu odkloniť sa od podstaty uvádzaných záverov ani v prípade, keď sa podľa čl. 11 dotknutého ústavného zákona prvýkrát uplatní sankčný režim v znení jeho čl. 5.

47. Ústavný súd na záver opakuje, že v sporoch parlamentnej väčšiny a menšiny o ekonomických a politických otázkach nemôže vystupovať ako v podstate superaudítorský úrad skúmajúci správnosť zvolených odborných postupov či reálnosť ekonomických aspektov štátneho rozpočtu. Súčasne však dopĺňa, že priestor na zásah by sa otváral predovšetkým v prípade obchádzania konkrétnych a objektívne merateľných ústavou, resp. ústavným zákonom o rozpočtovej zodpovednosti nastavených pravidiel, prípadne v širšom ponímaní pri neudržateľnom negatívnom zásahu do dlhodobej udržateľnosti hospodárenia Slovenskej republiky (PL. ÚS 7/2024, bod 142). Povinnosť vlády požiadať o vyslovenie dôvery pri dosiahnutí ústavným zákonom predpísanej výšky dlhu je konkrétnym a objektívne merateľným pravidlom rozpočtovej zodpovednosti. Akékoľvek jeho obchádzanie (napríklad prostredníctvom čl. 115 ods. 2 ústavy s cieľom aktivovania ochrannej klauzuly) alebo nerešpektovanie by preto uvedený priestor na zásah otváralo, a to predovšetkým v konaní o súlade právnych predpisov, pokiaľ by sa bezprostredne týkalo ochrany dlhodobej udržateľnosti hospodárenia štátu alebo iných konkrétne a objektívne merateľných pravidiel rozpočtovej zodpovednosti.

IV.
Vyhlásenie a účinky nálezu ústavného súdu

48. Podľa čl. 128 druhej a tretej vety ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o výklade ústavy alebo ústavného zákona vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Výklad je všeobecne záväzný odo dňa jeho vyhlásenia.

49. V Zbierke zákonov Slovenskej republiky sa vyhlási výroková časť, odôvodnenie a poučenie o právnych účinkoch nálezu ústavného súdu.

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

V Košiciach 17. júna 2026

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.