

**UNIVERZITA PAVLA JOZEFA ŠAFÁRIKA V KOŠICIACH
PRÁVNICKÁ FAKULTA**

REFERENDUM AKO DRUH ĽUDOVÉHO HLASOVANIA

Diplomová práca

Bc. Tomáš Čentík

Študijný program: Právo (PM1d)
Študijný odbor: 3.4.1. Právo
Školiace pracovisko: Katedra teórie štátu a práva
Vedúci záverečnej práce/školiťel: prof. JUDr. Alexander Brösl, CSc.

Košice 2011

Vyhlasenie

Vyhlasujem, že diplomovú prácu som spracoval sám , pomocou odbornej literatúry, ktorá je uvedená v zozname použitej literatúry.

.....

podpis autora práce

Pod'akovanie

Na tomto mieste by som sa rád poďakoval prof. JUDr. Alexandrovi Bröstlovi, CSc. za odborné vedenie, konzultácie a podnetné myšlienky počnúc bakalárskou prácou až po tvorbu tejto diplomovej práce.

Abstrakt

ČENTÍK, Tomáš: *Referendum ako druh ľudového hlasovania.* (diplomová práca). Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach. Právnická fakulta. Katedra teórie štátu a práva. Vedúci diplomovej práce: prof. JUDr. Alexander Brösl, CSc. Košice 2011. 89 s.

Diplomová práca systematizuje a spracúva problematiku osobitnej časti referenda z pohľadu platnej právnej úpravy a judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky. Cieľom práce je upriamiť pozornosť a hlavne reagovať na tie nedostatky v právnej úprave referenda, ktoré sa javia byť najvypuklejšími. Autor sa následne pokúša predložiť vlastnú interpretáciu vybraných inštitútov referendumového práva. Obsahom práce sú inštitúty celoštátneho, miestneho a krajského referenda v Slovenskej republike. Práca má šesť kapitol, ktoré počnúc historickým exkurzom pojednávajú komplexne o hmotnoprávných a procesnoprávných aspektoch celoštátneho, miestneho a krajského referenda. Práca sa snaží priebežne formulovať úvahy *de lege ferenda*, ktorým je navyše venovaná samostatná kapitola. Význam práce spočíva v tom, že poukazuje na tienisté stránky právnej úpravy jednotlivých typov referend v slovenskom právnom poriadku a ponúka návrh na zmenu, ktorou by sa ústavná, ale aj zákonná úprava mala uberať. Dosiahnuté výsledky autor odporúča aspoň zohľadniť pri najbližšej novelizácii právnej úpravy referenda ako určité koncepčné východiská. Práca nemá uzavretý charakter, ale je otvorená ďalšej diskusii a novým uhlom pohľadu na predmetnú materiu.

Kľúčové slová: referendum, celoštátne referendum, miestne referendum, krajské referendum, referendumová otázka, výsledky referenda.

Abstract

ČENTÍK, Tomáš: *Referendum as a Kind of Plebiscite.* (the diploma thesis). Pavol Jozef Šafárik University in Košice. Faculty of Law. Department of Theory of State and Law. Supervisor of the diploma thesis: prof. JUDr. Alexander Bröstl, CSc. Košice 2011. 89 pages.

The diploma thesis is systematizing and processing the problems of the special part of referendum from the point of view of the current legislation and jurisprudence of the Constitutional Court of the Slovak Republic. The Work's aim is to draw attention and first of all to respond to such shortcomings in the legislation concerning the referendum, which appear to be most visible. The author tries to present his own interpretation of the selected institutes of the so called law of referendum. The institutes concerned are the national, local and regional referendum in the Slovak Republic.. The thesis is divided into six chapters. After a historical introduction it comprehensively deals with substantive legal and procedural legal aspects of the national, local and regional referendum. It seeks to formulate ongoing considerations *de lege ferenda*, which are moreover included into a separate chapter. The importance of the work lies in the fact that it points to the dark sides of the regulation of individual types of referendum in the Slovak legal order and offers suggestions for changes, which would be of a constitutional level, but which also should be followed by a statutory regulation. The author recommends at least to take into account the conclusions reached in his thesis in the forthcoming amendments of the rules on referendum as certain conceptual starting point. The work is not of a closed character, but it is open to further discussions and new points of view on the mater of concern.

Keywords: referendum, national referendum, local referendum, regional referendum, referendum question, referendum results.

Obsah

Úvod	7
1 Vývoj referendumového práva a referendumová prax na území Slovenskej republiky.....	8
1.1 Vývoj referendumového práva na území Slovenskej republiky	8
1.2 Referendumová prax na území Slovenskej republiky	11
1.2.1 Neúspešné referendumové iniciatívy a úvahy o iniciovaní referendum v niektorých otázkach	18
2 Celoštátne referendum v Slovenskej republike.....	24
2.1 Niečo na úvod	24
2.2 Funkcie referendum	25
3 Celoštátne referendum- hmotnoprávna časť	26
3.1 Subjekty celoštátneho referendum, ich práva a povinnosti.....	26
3.2 Predmet celoštátneho referendum- referendumová otázka	30
3.2.1 Náležitosti referendumovej otázky	30
3.2.2 Objekt referendumovej otázky.....	33
3.3 Druhy celoštátneho referendum	41
3.3.1 Referendum „ <i>ex constitutione</i> “	41
3.3.2 Referendum „na návrh“	44
4 Celoštátne referendum- procesnoprávna časť	45
4.1 Iniciovanie, podmienky na vyhlásenie a vyhlásenie celoštátneho referendum.....	45
4.2 Priebeh a organizácia celoštátneho referendum	49
4.3 Výsledky celoštátneho referendum a ich právna povaha	50
4.4 Referendumové súdnictvo	56
4.4.1 Všeobecné referendumové súdnictvo	56
4.4.2 Ústavné referendumové súdnictvo.....	57
5 Celoštátne referendum- diery de lege (constitutione) lata a záplaty de lege (constitutione) ferenda.....	61
6 Referendum v Slovenskej republike na lokálnej úrovni	68
6.1 Miestne referendum	68
6.2 Krajské referendum.....	77
Záver	80
Zoznam použitej literatúry	81

Úvod

Predkladaná diplomová práca predstavuje *in continuo* pokračovanie bakalárskej práce.¹ V bakalárskej práci bola obsiahnutá a vyčerpaná všeobecná časť referendovo-právnej matérie. Táto diplomová práca inkorporuje osobitnú časť, ktorá už pojednáva o konkrétnych druhoch referenda upravených v právnom poriadku Slovenskej republiky.

Mnou spracovaná diplomová práca ponúka nielen pohľad vo forme analytickej a syntetickej metódy, ale aj vlastný pohľad na problémové otázky a obohatenie o pomerne bohatú judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorá je demonštrovaná referendovou praxou.

Cieľom je poukázať na niektoré nedostatky súčasnej právnej úpravy a navrhnúť zmeny niektorých jej prvkov za účelom vylepšenia, alebo aspoň predložiť relevantné právne úvahy na zamyslenie sa a otvorenie diskusie o súčasnom právnom stave.

Musím poznamenať, že absolútnou snahou tejto práce nie je podať komplexný a jedine správny vzorec na konverziu právnej úpravy, ale načrtnúť aspoň parciálne riešenie, ktoré môže poslúžiť ako určitá východisková koncepcia pre nové kreovanie ústavnoprávneho inštitútu referenda po hmotnoprávnej, ako aj procesnoprávnej stránke v slovenskom právnom poriadku.

Recentná právna konštrukcia referenda vyvoláva viaceré interpretačné a aplikačné problémy, ktoré transformujú právnu istotu na právnu neistotu a narúšajú bezproblémovú realizáciu referenda, čo významným spôsobom znižuje použiteľnosť a funkčnosť tohto inštitútu priamej demokracie. S každým vykonaným, ale i zamýšľaným referendom sa vynárajú na povrch stále tie isté pochybné otázky, a to najmä či tá alebo oná otázka môže byť predmetom rozhodovania v referende, a čo s prípadným výsledkom referenda, resp. jeho právnymi účinkami. Je smutným konštatovaním, že po tak dlhotrvajúcich sporoch a diskusiách sa nenašla vôľa na zmenu k lepšej a jednoznačnej právnej reglemantácii.

Na základe vyššie uvedeného sa preto pokúsim precíznym spôsobom reagovať na najväčšie medzery právnej úpravy, *ergo* na najviac problémové inštitúty referenda (referendová otázka, výsledky referenda).

Zaoberať sa pritom budem typom celoštátneho referenda a referendami na nižšej, lokálnej úrovni (miestne referendum a krajské referendum). Predmetom výkladu budú hmotnoprávne, ako i procesnoprávne aspekty citovaných referend počnúc vývojom právnej úpravy a referendovou praxou až po súčasný stav *de lege (constitutione) lata*.

¹ ČENTÍK, T.: *Referendum ako druh ľudového hlasovania*. Bakalárska práca: Košice, UPJŠ, 2010, 45 s.

1 Vývoj referendového práva a referendová prax na území Slovenskej republiky

Generálne vzaté, pre pochopenie akejkoľvek súčasnej právnej reglementácie je nevyhnutné poznať aspoň rámcovo právnu úpravu, ktorá jej predchádzala, nevynímajúc oblasť referendového práva. Historický výklad je významný jednak z dôvodu komparácie a zároveň zdôvodňuje *status quo* právnej úpravy. Na tomto mieste sa preto pohľad *pro praeterito* javí ako relevantný vzhľadom na vyššie naznačené skutočnosti.

Pre posúdenie kvality súčasného právneho stavu inštitútu referenda je zasa potrebné oboznámiť sa s rovinou *de lege applicata*, resp. s právno-aplikačnými problémami, ktoré sa vyskytli v referendovej praxi Slovenskej republiky (ďalej len „SR“). Na základe toho potom možno formulovať návrhy *de lege ferenda* za účelom vylepšenia referendového práva.

1.1 Vývoj referendového práva na území Slovenskej republiky

Inštitút referenda bol počas obdobia existencie prvej Československej republiky upravený v **Ústavnej listine Československej republiky** z roku 1920 (ďalej len „ústavná listina“).² Ústavná listina upravovala referendum v ustanovení §46 a koncipovala ho výlučne ako fakultatívne referendum. V zmysle tohto ustanovenia pre prípad, že Národné zhromaždenie zamietlo vládny návrh zákona, mohla sa vláda uznieť, aby sa hlasovaním ľudu rozhodlo, či sa zamietnutý vládny návrh zákona má stať zákonom, pričom uznesenie vlády muselo byť jednomyselné. Predmet referenda bol koncipovaný veľmi úzko, keďže sa obmedzoval iba na túto jedinú referendovú otázku. Navyše §46 ods. 4 ústavnej listiny, ktorý obsahoval negatívne vymedzenie predmetu referenda túto otázku ešte zužoval, pretože sa nemohlo konať o tých vládnych návrhoch zákonov, ktorými má byť menená alebo dopĺňaná ústavná listina. Uvedené ustanovenie sa stalo stredobodom kritiky vzhľadom na pomer ľudu a parlamentu. Ak si totiž sám ľud dáva ústavu a ak je naďalej jediným zdrojom všetkej štátnej moci v Československej republike, nedá sa dobre rozumieť, prečo môže byť pripustený k všeobecnému hlasovaniu o zákonoch obyčajných a z hlasovania o ústavných zákonoch má byť vylúčený. Pritom parlament môže zmeniť celú ústavu, ale nemôže tak urobiť sám nositeľ všetkej štátnej zvrchovanosti priamym

² Pozri: Zákon č. 121/1920 Zb., ktorým sa uvádza Ústavná listina Československej republiky.

hlasovaním napriek tomu, že je, ako prehlasuje §1 ústavnej listiny „jediným zdrojom všetkej štátnej moci v republike Československej“.³

Z hľadiska teórie referendumového práva⁴ možno uvedené referendum klasifikovať ako zákonodarne, fakultatívne, ratifikačné, záväzné a celoštátne. Jediným subjektom referendumovej iniciatívy bola vláda, ktorá bola zároveň oprávnená promulgovat' referendum. Referendum malo plniť v zásade dve funkcie, a to vyrovnávaciu a rozhodcovskú. **Vyrovňavacia funkcia** sa týkala vzťahu medzi mocou zákonodarnou a výkonnou, a možno ju prirovnať k súčasnej koncepcii vzájomných brzd a protiváh v del'be moci. Prostredníctvom tejto funkcie sa tak riešil potenciálny názorový konflikt medzi parlamentom a vládou. Vzhľadom na vtedajší dvojkomorový parlament plnilo aj **rozhodcovskú funkciu** medzi poslaneckou snemovňou a senátom, keď sa tieto dve snemovne Národného zhromaždenia nevedeli dohodnúť.⁵ Právo hlasovať v referende mal každý, kto mal aktívne volebné právo do poslaneckej snemovne.

Reálna aplikácia referenda si vyžadovala upraviť podrobnosti jeho vykonania a podmienky pre platný výsledok referenda, ale aj ďalšie náležitosti. *In margine* treba povedať, že referendum za trvania platnosti a účinnosti ústavnej listiny z roku 1920 nebolo využívané (resp. využiteľné), čomu zodpovedala aj skutočnosť, že počas tohto obdobia nebol prijatý zákon o vykonaní referenda, na ktorý ústavná listina odkazovala.⁶ Išlo o tzv. právnu normu „na papieri“, teda obsolentnú právnu normu, ktorá bola prakticky nerealizovateľná. Národné zhromaždenie oprávnené pociťovalo možnosť vyhlásenia referenda ako ohrozenie svojej funkcie, čo bolo zrejme hlavnou príčinou, prečo zákon o referende nebol za celé obdobie existencie prvej republiky prijatý.⁷ *In fine* je nutné poznamenať, že referendum sa počas existencie prvej Československej republiky nikdy neuskutočnilo.

Po roku 1948 došlo k absencii inštitútu referenda v právnom poriadku Československej republiky v dôsledku politických zmien v spoločnosti spočívajúcich v budovaní tzv. socialistických štátov. Ústava 9. Mája z roku 1948 (ústavný zákon č. 150/1948 Sb.) a nasledujúce úpravy až do roku 1991 inštitút referenda teda nepoznali.

³ Pozri: ZAJACOVÁ, E.: *Uplatňovanie priamej demokracie v právnom štáte*. Právny obzor, 74, 1991, č. 3, s.107.

⁴ Bližšie pozri: ČENTÍK, T.: *Referendum ako druh ľudového hlasovania*. Bakalárska práca, Košice: UPJŠ, 2010, s. 24-26.

⁵ Porovnaj: PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Košice, UPJŠ, 2008, s.179.

⁶ Pozri: SOMOROVÁ, E.: *Referendum ako forma výkonu štátnej moci*. Ústavnosť a politika, 2, 2000, č. 3, s.23.

⁷ Pozri: SYLLOVÁ, J.: *Celostátní referendum- instrumentální institut*. Právník, 131, 1992, č. 2, s. 108.

Až po vyše štyridsiatich rokoch bolo referendum opätovne zavedené do právneho poriadku Československej republiky **ústavným zákonom o referende**.⁸ Citovaná ústavnoprávna úprava reflektovala praktické potreby daného obdobia a zodpovedala momentálnej situácii v štáte, kedy malo dôjsť k osamostatneniu a vzniku nových republík. V ústavnom zákone o referende bola totiž zakotvená aj povinnosť vykonať referendum v prípade rozhodnutia republiky vystúpiť z federácie. K zániku federácie však došlo vo forme zániku, a nie vo forme vystúpenia zo štátneho zväzku.⁹ Niektorí autori zastávajú názor, že prijatím ústavného zákona o zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky (ďalej len „ČSFR“) boli ustanovenia ústavného zákona o referende zrušené uplatnením zásady *lex posterior derogat priori*. Problémom je však aj existencia v tom čase platnej a účinnej Ústavy Slovenskej republiky¹⁰ (ďalej len „ústava SR“), ktorá tiež predpokladala, že na vystúpenie zo štátneho zväzku s iným štátom je potrebné obligatórne referendum.¹¹ V súvislosti s touto otázkou bol neskôr na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) podaný podnet fyzickej osoby pre porušenie jej ústavou zaručeného práva zúčastniť sa referenda, ktorý ÚS SR odmietol pre jeho neopodstatnenosť. ÚS SR vo svojom uznesení¹² okrem iného uviedol: „Právnym základom vykonania referenda podľa čl. 93 ods. 1 ústavy je len ústavný zákon, na ktorého prijatie je oprávnená Národná rada SR (ďalej len „NR SR“). Neprijatím osobitného ústavného zákona NR SR o vystúpení SR zo štátneho zväzku ČSFR neboli vytvorené podmienky požadované čl. 93 na jeho vyhlásenie.“

Ústavný zákon o referende diferencoval ľudové hlasovanie podľa miery nevyhnutnosti jeho konania na obligatórne a fakultatívne.¹³ Obidve referendá boli nastavené na výnimočné použitie. Podľa čl. 1 ods. 1 citovaného ústavného zákona sa **fakultatívne referendum** týkalo riešenia zásadných otázok formy štátoprávneho usporiadania ČSFR. V **obligatórnom referende** sa v zmysle čl. 1 ods. 2 malo rozhodnúť o návrhu na vystúpenie Českej republiky alebo Slovenskej republiky z ČSFR. V oboch prípadoch subjektom oprávneným na vyhlásenie referenda bol prezident ČSFR. Ten mal právo v lehote 15 dní od doručenia návrhu na vyhlásenie referenda odmietnuť jeho vyhlásenie

⁸ Pozri: Ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende.

⁹ K ústavnoprávnym aspektom zániku federácie bližšie pozri: ŠTEFANOVIČ, M.: *Uplatňovanie výsledkov právnej vedy na formovanie slovenského právneho poriadku*. Acta Iuridica Cassoviensia, 22, 1999, UPJŠ Košice, s. 37- 41.

¹⁰ Pozri: Ústava č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky.

¹¹ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, E.- KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*. 2. vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 30.

¹² Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 52/94 z 27. októbra 1994.

¹³ K rozlišovaniu uvedených pojmov bližšie pozri: ČENTÍK, T.: *Referendum ako druh ľudového hlasovania*. Bakalárska práca. Košice: UPJŠ, 2010, s. 25.

z titulu nejednoznačnosti alebo nezrozumiteľnosti referendumových otázok a vrátiť návrh s pripomienkami príslušnému zákonodarnému zboru.. Toto jeho **tzv. suspenzívne veto** bolo len relatívne, pretože ak parlament na svojom pôvodnom návrhu trval a podal opätovný návrh, tak prezident ČSFR musel referendum vyhlásiť. Referendová iniciatíva bola delená medzi parlamenty, a to federálny, ako aj republikové. Federálne zhromaždenie disponovalo iniciatívou v prípade fakultatívneho referenda, pričom sa vyžadovalo predchádzajúce vyjadrenie Českej národnej rady a Slovenskej národnej rady. Obligatórne referendum mohol iniciovať, ktorýkoľvek z republikových parlamentov. Návrh predložený v referende sa považoval za prijatý, ak sa zaň vyslovila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov v každej z republík (fakultatívne referendum), resp. nadpolovičná väčšina oprávnených voličov jednej z republík (obligatórne referendum). Referendum v tej istej otázke bolo možné opakovať najskôr za päť rokov. Za zmienku stojí čl. 6 ods. 1, ktorý *expressis verbis* priznáva výsledku fakultatívneho referenda záväznosť ústavného zákona. Významné to je hlavne v porovnaní so súčasným stavom *de lege lata*, ktorý otázku záväznosti a právnej sily výsledkov referenda striktne nerieši, čo spôsobuje výkladovo-aplikačné problémy.

Na záver tejto kapitoly snád ešte dve poznámky. Tou prvou je skutočnosť, že ústavný zákon o referende nebol doposiaľ formálne zrušený, čo znamená, že je stále súčasťou ústavného poriadku SR v zmysle čl. 152 ods. 1 ústavy SR. Napriek tomu nie je potreba jeho zrušenia z dôvodu, že jeho funkčnosť bola determinovaná existenciou ČSFR. Druhá konštatácia je vážnejšia, a to že sa referendum ukázalo ako „neživý“ inštitút.

1.2 Referendová prax na území Slovenskej republiky

Historicky prvé spomedzi slovenských celoštátnych referend bolo referendum z 22. októbra 1994¹⁴, ktoré možno označiť ako **tzv. Ľuptákove referendum**, pretože jeho hlavným iniciátorom v parlamente bol Ján Ľupták predseda politickej strany Združenie robotníkov Slovenska. Referendová otázka znenia: „Súhlasíte, aby sa prijal zákon o preukazovaní finančných prostriedkov, ktoré boli použité pri dražbách a privatizácii?“ - u občanov nevyvolala enormný záujem, keďže sa referenda zúčastnilo iba 19,96% oprávnených občanov, čo spôsobilo, že ľudové hlasovanie ostalo bez právnych účinkov, teda neplatné.

¹⁴ Pozri: Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 205/1994 Z.z.

Pre v poradí druhé slovenské referendum na celoštátnej úrovni sa zaužíval prívlastok „**zmarené**“. Tzv. zmarené referendum bolo vyhlásené na 23.- 24. mája 1997.¹⁵ Jeho zmarenie spočívalo v tom, že formálne síce bolo vyhlásené, ale v dôsledku istých skutočností uvádzaných ďalej neprebehlo v súlade s právom. Vzhľadom na skutočnosť, že v súvislosti s týmto referendom „padlo“ niekoľko zaujímavých a relevantných rozhodnutí ÚS SR, ako aj z hľadiska uplatňovania ústavno-právnych noriem v praxi, bude prínosné na chvíľu sa pozastaviť a podrobnejšie analyzovať genézu vzniku a politicko-právne pozadie tohto referenda. S odstupom času možno konštatovať, že počas éry samostatnej SR išlo o najkontroverznejšie a doposiaľ najviac diskutované referendum.

Tzv. zmarené referendum obsahovalo 3 referendové otázky vzťahujúce sa na **vstup SR do NATO** vyhlásené z iniciatívy NR SR a štvrtá bola otázka iniciovaná petíciou občanov týkajúca sa **priamej voľby prezidenta SR**. Ich presné znenie bolo nasledovné:

1. Ste za vstup Slovenskej republiky do NATO?
2. Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území Slovenskej republiky?
3. Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území Slovenskej republiky?
4. Súhlasíte, aby prezidenta Slovenskej republiky volili občania Slovenskej republiky, podľa priloženého návrhu ústavného zákona priamo?

Prezident SR mal v tomto prípade dve možnosti, a to buď vyhlásiť referendá dve, alebo spojiť obidve referendá do jedného. Rozhodol sa však pre druhú alternatívu a simultánne vyhlásil všetky referendové otázky v jednom referende. Týmto jeho počínom bola zároveň naplnená zásada hospodárnosti, keď si zoberieme v úvahu, že vykonanie referenda niečo stojí a teda zaťažuje štátny rozpočet. Na podnet vtedajšieho ministra vnútra SR bola z hlasovacích lístkov odstránená otázka o priamej voľbe prezidenta SR. Referendum sa tak, ako bolo vyhlásené, nekonalo, na základe čoho Ústredná komisia pre referendum konštatovala, že referendum bolo zmarené.

Podme sa bližšie pozrieť na to, ako vznikalo spomínané referendum. Začiatkom roku 1997¹⁶ schválil parlament uznesenie o vyhlásení referenda s „NATO otázkami“. Keďže sa vtedajšej opozícii nepodarilo presadiť na pôde parlamentu ústavný zákon o priamej voľbe prezidenta, obrátilo sa s touto otázkou na občanov. Uznesenie parlamentu a petícia občanov sa dostali k prezidentovi v rovnakom období, ktorý sa preto rozhodol spojiť všetky 4 otázky do jedného referenda, ktoré vyhlásil 13. marca. Obidve témy teda vznikli

¹⁵ Pozri: Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 Z.z.

¹⁶ Bližšie pozri: MESEŽNIKOV, G.- BÚTORA, M.: *Slovenské referendum 97- zrod, priebeh, dôsledky*. Inštitút pre verejné otázky. Bratislava 1997.

rozdielnym spôsobom, sledovali odlišné ciele a mali aj odlišných autorov. Pokiaľ išlo naliehavosť a zmyslupnosť oboch referendových iniciatív, svoju relevanciu mala iba priama voľba prezidenta vzhľadom na vtedajšie politické pomery v SR. Bola dôvodná obava, že po odchode hlavy štátu Michala Kováča, nemusí byť zvolený nový prezident v dôsledku rozloženia politických síl v parlamente, čo mohlo mať neželané následky v podobe vyústenia do ústavnej a politickej krízy. Prezidenta totiž, podľa vtedy platnej a účinnej ústavy volila NR SR, pri ktorej zložení bolo zrejmé, že nový kandidát na hlavu štátu by nebol zvolený. Ústava neupravovala žiadny mechanizmus pre prípad nezískania potrebnej väčšiny hlasov pre kandidátov na prezidenta, čím by sa SR ocitla na istý čas bez prezidenta. Takáto situácia by bola neželateľná najmä z dvoch dôvodov. Prvý je politický, a teda po odchode prezidenta by prešla všetka jeho moc na vládu, ktorá by získala úplnú kontrolu nad dianím v štáte. Právny dôvod bol vážnejší vzhľadom na blížiace sa parlamentné voľby. Ak by totiž vyhrala politická strana vtedajšieho predsedu vlády Vladimíra Mečiara, prezident by musel poveriť zostavením vlády víťaza volieb. Keďže prezidentove právomoci by medzičasom prešli na vládu, musel by predseda vlády poveriť jej zostavením sám seba. Referendové otázky týkajúce sa NATO neboli natoľko naliehavé a opodstatnené, aby sa o nich muselo uskutočniť referendum z viacerých dôvodov. SR v tom čase ešte dokonca ani nebola Severoatlantickou alianciou na vstup vyzvaná a v dôsledku politiky Vladimíra Mečiara by tomu tak nebolo ani neskôr. Zároveň otázky týkajúce sa rozmiestnenia jadrových zbraní a vojenských základní boli absolútne indiferentné, pretože Severoatlantická aliancia už dávno predtým avizovala svoj úmysel nerozmiestňovať na území nových členských štátov jadrové zbrane ani vojenské základne. Ak by referendum bolo platné a občania by v referende vstup do NATO zamietli, bolo by takéto obmedzenie na ťarchu v tom prípade, keby došlo zo strany Severoatlantickej aliancie k prehodnoteniu vstupu SR do NATO, pretože podľa čl. 99 ods. 1 ústavy SR možno výsledok referenda zmeniť alebo zrušiť ústavným zákonom až po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti.¹⁷

Vládne uznesenie z 22. apríla naznačilo nedistribúovať hlasovacie lístky s otázkou o priamej voľbe prezidenta. Na základe toho, ako už bolo uvedené vyššie vtedajší minister vnútra Gustáv Krajčí dal túto otázku z hlasovacích lístkov odstrániť. S tým, ale nesúhlasila Ústredná komisia pre referendum (ďalej len „komisia“), podľa ktorej to bolo v rozpore s objektívnym právom. Gustáv Krajčí 28. apríla predložil komisii dva hlasovacie lístky, na

¹⁷ K politickým (politologickým) aspektom tohto referenda, ako i ďalších referend v SR pozri: SPÁČ, P.: *Referendum ako súčasť slovenskej politickej praxe*. Diplomová práca. Brno: Masarykova Univerzita, 2008.

jednom boli otázky týkajúce sa NATO a na druhom priamej voľby prezidenta. Komisia na to opätovne zareagovala, že takýto postup je neprípustný, pretože bolo vyhlásené jedno referendum s jedným hlasovacím lístkom, na ktorom mali byť 4 otázky. Zároveň krátko potom schválila 5. mája vlastný návrh hlasovacieho lístka so všetkými štyrmi otázkami a zaviazala Gustáva Krajčího na predloženie vzoru hlasovacieho lístka, aby ho mohla opečiatkovať. Gustáv Krajčí tak neurobil a 15. mája rozhodol, že kým ÚS SR nerozhodne, či je možné referendum meniť ústavu, tak dotedy bude blokovať distribúciu lístka so štvrtou otázkou.¹⁸

Kľúčový verdikt vyniesol ÚS SR 21. mája, teda tesne pred dňom konania referenda. Podľa právneho názoru ÚS SR bola príloha referendumovej otázky s návrhom ústavného zákona o priamej voľbe prezidenta v rozpore s právnym poriadkom. Ústava SR však nezakazuje, aby takáto otázka bola predmetom referenda a aby občania mohli zmeniť referendum ústavu. Zákonodarná (ústavodarná) moc patrí nielen NR SR, ale aj priamo občanom hlasujúcim v referende. **V referende však nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu.** Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udelia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanom, aby hlasovali priamo o formulácii navrhnutej zmeny ústavy. **Občania sa tak môžu vysloviť len za to, že chcú zmeniť ústavu, ale nie ju priamo meniť v referende v zmysle akejkoľvek novelizácie.** V teoretickej polohe je referendum určitou poistkou občana voči parlamentu, kedy občanom zostáva právo rozhodovať o zásadných otázkach týkajúcich sa verejného záujmu priamo v referende v takých prípadoch, keď by parlament nepostupoval v zhode s predstavami občanov, t.j. ak by o niektorých otázkach nechcel rozhodnúť alebo by rozhodol inak. Tým sa vlastne dokazuje, že občan môže za istých okolností vystupovať aj ako nositeľ zákonodarnej moci.

Referendová otázka obsahujúca návrh ústavného zákona o priamej voľbe prezidenta je správna len potiaľ, pokiaľ je postavená za priamu voľbu prezidenta občanmi, bez konkrétneho návrhu ústavného zákona vo forme prílohy, ktorý by sa mal schváliť priamo občanmi v referende. Prílohu môže tvoriť iba vysvetlenie v tých prípadoch, kde ide o zložitejšiu otázku.¹⁹ Z uznesenia ÚS SR na jednej strane vyplynulo, že referendum sa môže meniť ústava SR, ale súčasne sa spochybnila príloha k tejto otázke.

¹⁸ O tejto otázke už medzitým rozhodoval ÚS SR na návrh skupiny poslancov zo dňa 7. Mája.

¹⁹ Porovnaj: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 31/1997 z 21. mája 1997.- bližšie pozri: Kapitulu 3.2.2.

Summa summarum zmena ústavy referendum je prípustná, nie však priamo občanmi, ale prostredníctvom následnej povinnosti NR SR prijať príslušný ústavný zákon na zmenu ústavy. Uvedené uznesenie ÚS SR nemá žiadny vplyv na ďalšiu prípravu a priebeh už vyhláseného referenda, čiže sa musí uskutočniť v podobe vyhlásenej prezidentom bez ohľadu na obsah tohto uznesenia.

Napriek tomu, že uvedené rozhodnutie ÚS SR má právne účinky *pro futuro*, a teda referendum malo prebehnúť so štyrmi otázkami ako bolo pred týmto rozhodnutím vyhlásené prezidentom, dal Gustáv Krajčí príkaz vytlačiť a distribuovať hlasovacie lístky len s tromi otázkami. V dôsledku spomínaných udalostí nastala chaotická situácia, kedy v niektorých častiach krajiny boli hlasovacie lístky s tromi otázkami, niekde so štyrmi otázkami a inde sa referendum vôbec nekonalo. Na základe týchto skutočností neostala komisii iná možnosť ako vyhlásiť referendum za zmarené. Gustáv Krajčí svojim konaním **porušil základné politické ústavné právo občanov zúčastniť sa referenda**, čo judikoval aj ÚS SR vo svojich rozhodnutiach. Rozhodnutie prezidenta SR o vyhlásení referenda je platné a nemeniteľné. Žiadny štátny orgán, prezident SR, vláda SR, ÚS SR, ministerstvá a iné štátne orgány nemôžu meniť formuláciu ani počet otázok vyhlásených rozhodnutím prezidenta republiky. **Právo zúčastniť sa na referende je právom každého oprávneného občana, aby mu pri rozhodovaní o referendových otázkach bol vydaný taký hlasovací lístok, ktorý obsahuje referendové otázky, ktoré zodpovedajú otázkam vyhláseným v rozhodnutí prezidenta SR.** Minister vnútra teda nemal žiadnu právomoc hodnotiť, či otázky vyhlásené rozhodnutím prezidenta sú formulované v súlade s právom. Nedostatok takejto právomoci vylučoval dodatočne potom, čo bolo referendum vyhlásené, aby akýkoľvek štátny orgán menil obsah už vyhláseného referenda.²⁰ Neskôr sa vyskytli aj úvahy o samotnej (ne)ústavnosti spojenia dvoch referendových iniciatív do jedného referenda, čo bolo v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy SR.²¹ Podľa D. Nikodýma mali byť správne tieto dve referendá uskutočnené v jednom termíne, ale na osobitných hlasovacích lístkoch.²²

Tretie celoštátne referendum sa konalo 25- 26. septembra 1998 súčasne s parlamentnými voľbami.²³ Predmetom referenda bolo prijatie ústavného zákona, ktorým

²⁰ Bližšie pozri: Nález ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998; Nález ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 76/97 zo 6. februára 1998; Nález ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 37/98 z 26. januára 1999.

²¹ Bližšie pozri: DRGONEC, J.: *Referendum v ústavnom práve a súdnej praxi Slovenskej republiky*. Časopis pro právní vědu a praxi, 7, 1999, č. 2, s. 163.

²² Pozri: NIKODÝM, D.: *K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor, 80, 1997, č. 5, s. 507.

²³ Pozri: Rozhodnutie vlády Slovenskej republiky č. 264/1998 Z.z., vykonávajúcej niektoré oprávnenia prezidenta SR.

sa mala zakázat' privatizácia niektorých strategických štátnych podnikov. Referendum iniciovala vtedajšia vládna strana HZDS, nie však parlamentnou cestou, ale prostredníctvom občanov. Hoci toto referendum malo pomerne vysokú účasť (44,06%), čo bolo determinované hlavne tým, že sa konalo súčasne s parlamentnými voľbami, nebolo platné pre nedostatočnú účasť voličov.

V novembri 2000, *in concreto* 11. 11. 2000 sa konalo v poradí **štvrté celoštátne referendum**.²⁴ Predmetom referendovej otázky bolo skrátenie volebného obdobia NR SR a predčasné parlamentné voľby. Účasť 20,23% oprávnených občanov nestačila na platný výsledok referenda. Pred jeho vyhlásením sa viedli diskusie o ústavnosti tohto referenda, no nakoniec došlo k jeho vyhláseniu. Podľa niektorých autorov²⁵ je referendum s takouto otázkou **protiústavné** z nasledovných dôvodov. V zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy SR majú občania právo na rovnaký prístup k voleným a iným verejným funkciám. Uvedený článok je zaradený do druhej hlavy ústavy, ktorá nesie názov „Základné práva a slobody“, ktoré sú s predmetu referenda vylúčené. Citované ustanovenie čl. 30 ods. 4 zaručuje „rovnosť šancí“ nielen kandidátov, ale aj osôb zvolených do verejnej funkcie (napr. aj poslancov NR SR). Súčasťou tejto rovnosti je aj rovnaká možnosť uplatňovať a realizovať v parlamente svoje názory a návrhy. Ak sa však dĺžka funkčného obdobia parlamentu skrúti, skrúti sa aj časová a tým aj vecná možnosť poslancov uplatňovať svoje názory, realizovať svoj volebný program, a to vo vzťahu k poslancom iného, neskráteného volebného obdobia. Samozrejme skrátenie volebného obdobia prichádza do úvahy, ale iba ústavne konformným spôsobom, a to „samorozpustením“ alebo rozpustením na základe rozhodnutia prezidenta v taxatívne uvedených prípadoch podľa čl. 102 ods. 1 písm. e). **Keďže právo poslancov na plné (neskrátené) volebné obdobie patrí pod ústavný režim základných práv a slobôd, je otázka skrátenia tohto obdobia z predmetu referenda vylúčená v zmysle čl. 93 ods. 3 ústavy SR.**

Dňa 16- 17. mája 2003 sa uskutočnilo z hľadiska poradia už vykonaných referend piate celoštátne referendum, ale z pohľadu úspešnosti **prvé referendum s platným a zároveň aj pozitívnym výsledkom**.²⁶ Referenda sa zúčastnilo 52,15% oprávnených voličov, z čoho 92,46% kladne odpovedalo na otázku, či súhlasia, aby sa SR stala členským štátom Európskej únie (ďalej len „EÚ“). Na základe toho bol výsledok referenda vyhlásený v Zbierke zákonov SR, čím sa formálne stal prameňom práva a nadobudol všeobecnú

²⁴ Pozri: Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 286/2000 Z.z.

²⁵ Pozri: VALKO, E.- BABIAKOVÁ, K.: *Fenomén predčasných parlamentných volieb a referenda*. Justičná revue, 56, 2004, č. 3, s. 297- 298.

²⁶ Pozri: Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 49/2003 Z.z.

záväznosť.²⁷ Z hľadiska *de constitutione lata* referendum o tejto otázke nebolo obligatórne v zmysle čl. 7 ods. 1 ústavy koherentne s čl. 93 ods. 1 ústavy. V tomto prípade sa uplatnil čl. 7 ods. 2 ústavy, podľa ktorého SR môže medzinárodnou zmluvou, ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, alebo na základe takej zmluvy preniesť výkon časti svojich práv na Európske spoločenstvá a Európsku úniu. Tento článok je svojou povahou *lex specialis* k vyššie uvedeným článkom. Z toho vyplýva, že aj v prípade uznania právnej povahy EÚ ako štátneho zväzku by nedošlo vzhľadom na tento špeciálny článok k vykonaniu obligatórneho referenda. V prípade tzv. euroreferenda²⁸ išlo o **fakultatívne referendum** podľa čl. 93 ods. 2 ústavy. Jedinou obligatórnou náležitosťou bolo vyslovenie súhlasu NR SR. Keďže nešlo o obligatórne referendum s ratifikačným účinkom, NR SR by nebola z ústavno-právneho hľadiska viazaná potenciálnymi neplatnými výsledkami referenda. Diametrálne odlišná právna situácia by však nastala v tom prípade, keby referendum bolo síce platné, ale občania by vstup do EÚ zamietli. V prípade **platnej zápornej odpovede** by totiž podľa čl. 99 ods. 1 ústavy zanikla parlamentu na tri roky spôsobilosť uznieť sa na vyslovení súhlasu so vstupom do EÚ. Ak by došlo k nerešpektovaniu výsledku referenda zo strany NR SR, išlo by o porušenie základného politického práva občanov na priamu účasť na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a zároveň by to bolo v rozpore so sľubom poslanca podľa čl. 75 ods. 1 ústavy. V prípade **neplatného výsledku hlasovania**, či už z dôvodu nedostatočnej účasti oprávnených voličov, alebo z dôvodu rovnakého počtu kladných a záporných odpovedí, zostáva parlamentu právomoc vysloviť súhlas so vstupom do EÚ formálno-právne zachovaná, ale pri jej uplatnení by však mala vziať do úvahy extralegálne faktory politickej legitimity, vychádzajúce z údajov o účasti na referende a preferenciách vyjadrených jeho účastníkmi.²⁹

V poradí **šieste celoštátne referendum** konané dňa 3. apríla 2004 spolu s prezidentskými voľbami sa opäť týkalo skrátenia volebného obdobia NR SR a vypísania predčasných volieb.³⁰ Z dôvodu nedostatočnej účasti (36%) bolo toto referendum neplatné.

Ako posledné v poradí siedme, **tzv. Sulíkove referendum** prebehlo dňa 18. septembra 2010.³¹ Toto referendum obsahovalo až 6 referendových otázok, ktoré sa týkali

²⁷ Pozri: Rozhodnutie predsedu NR SR č. 175/2003 Z.z.

²⁸ K bližšej analýze tohto referenda pozri: ŠANDOR, M.: *Komparácia poľského a slovenského referenda o vstupe do Európskej únie*. Bakalárska práca. Brno: Masarykova Univerzita, 2007.

²⁹ Porovnaj: PROCHÁZKA, R.: *Referendum a ratifikácia zmluvy o pristúpení k EÚ*. Justičná revue, 55, 2003, č. 2., s. 124.

³⁰ Pozri: Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 52/2004 Z.z.

³¹ Pozri: Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 311/2010 Z.z.

nasledovných oblastí: zrušenia koncesionárskych poplatkov, zrušenia priestupkovej imunity, zníženia počtu poslancov, stanovenia maximálnej ceny vládnych limuzín, volieb cez internet, a nakoniec zrušenia práva na odpoveď pre verejne činné osoby.

Z uvedeného výpočtu referendum vykonaných na území SR možno konštatovať, že v SR máme s referendom **negatívne skúsenosti**. Pozitívne treba hodnotiť už sám fakt existencie legislatívneho zakotvenia referenda a jeho inštitucionalizáciu, čo umožňuje občanom priamy podiel na štátnej moci.³² Z uvedených prípadov zároveň vyplýva aj to, že referendá boli predmetom politického zápasu medzi vládnuou koalíciou a opozíciou. Čo sa nepodarilo presadiť prostredníctvom parlamentu alebo vlády, snažili sa politické strany uplatniť prostredníctvom inštitútu priamej demokracie.³³ Takéto zneužívanie referenda v podobe nástroja v rukách politikov iba znížilo jeho axiologickú úroveň na finančne náročný prieskum verejnej mienky. Parciálna disfunkčnosť referenda mohlo byť *prima facie* spôsobená aj rigoróznou podmienkou 50% kvóra, ako aj apatiou voči otázkam predkladaným na referendum, ktoré jednoducho nedokázali zaujať. Na záver by som chcel ešte podotknúť, že uvedený prehľad vykonaných referend sa týkal len celoštátnej úrovne z dôvodu, že prehľad na lokálnej úrovni by markantne prekročil rozsahové možnosti tejto záverečnej práce.

1.2.1 Neúspešné referendové iniciatívy a úvahy o iniciovaní referend v niektorých otázkach

Kým predchádzajúca časť sa venovala referendum vyhláseným a vykonaným³⁴, v tejto časti bude sústredená pozornosť na tie referendá, ktoré síce neboli vyhlásené, ale boli právne relevantným spôsobom iniciované. Predmetom bude aj úvaha o tom, či sa z hľadiska práva malo konať referendum pri ratifikácii Zmluvy zakladajúcej Ústavu pre Európu.

Prvé nevyhlásené referendum z roku 1994 bolo zároveň v histórii samostatnej SR prvým pokusom o zorganizovanie celoštátneho referenda na území SR. Petičný výbor predložil prezidentovi SR petíciu so 422 054 podpismi žiadateľov o vyhlásenie referenda. Prezident SR vykonal kontrolu petičných hárkov s ústavou a zákonom č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Michael Jackson, Fantomas a niektoré ďalšie slávne mená sa objavili

³² Pozri: SOMOROVÁ, E.: *Referendum ako forma výkonu štátnej moci*. Ústavnosť a politika, 2, 2000, č. 3, s. 22.

³³ Pozri: NIKODÝM, D.: *Referendum (aktuálne otázky)*. Právny obzor, 85, 2002, č. 5-6, s. 407-408.

³⁴ S určitými výhradami v prípade tzv. zmareného referenda.

medzi tými, ktorí mali podpísať petíciu. V dôsledku toho prezident SR konštatoval, že len 232 957 podpisov možno hodnotiť ako originálne a platné. A tak odmietol vyhlásiť referendum.³⁵

Predseda petičného výboru sa obrátil na ÚS SR, aby vyslovil porušenie petičného práva zaručeného čl. 27 ods. 1 ústavy, práva zúčastniť sa na správe vecí verejných priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a práva implikovaného v čl. 95 ústavy (dnešný čl. 95 ods. 1 ústavy). ÚS SR tomuto podnetu nevyhovел pre jeho neopodstatnenosť. **K obsahu subjektívneho a objektívneho petičného práva nepatrí povinnosť štátneho orgánu (prezidenta republiky) petícii vyhovieť bez zreteľa na konkrétne okolnosti a povahu verejnej veci, ktorá je predmetom petície.** Ústava ani zákon o petičnom práve neupravujú záruky priaznivého alebo nepriaznivého vybavenia petície, pretože subjektívne právo na petíciu síce značí právo podať petíciu, ale toto právo nezahŕňa povinnosť vyhovieť petícii, t.j. prijať petíciu v navrhovanom rozsahu.³⁶ Dôvody odmietnutia vyhlásiť referendum teda nespočívali v obsahu petície, ale v tom, že prezident nepochybne zistil, že v petičných hárkoch nie je ústavou predpísaný počet platných hlasov (350 000), čím prezidentovi SR nevznikla povinnosť referendum vyhlásiť.

Pokiaľ išlo o porušenie čl. 30 ods. 1 a čl. 95 ústavy ÚS SR *inter alia* uviedol nasledovné. Až ústavou predpokladaným vyhlásením referenda vzniká občanovi právo zúčastniť sa na referende, teda aj právo zúčastniť sa touto formou na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy. Znemožnenie uplatnenia tohto práva konkrétnemu občanovi, prípadne ho obmedzovať v jeho realizácii, môže dôjsť len vtedy, keď sa ono skutočne aj realizuje. K obmedzeniu práva zúčastniť sa na referende môže dôjsť len konkrétnym protiprávnym konaním iného subjektu. Ústavný súd vychádza zo skutočnosti, že k tomu by mohlo dôjsť iba vtedy, ak by prezident republiky nepostupoval podľa čl. 95 ústavy, teda nevyhlásil by referendum, hoci o jeho vyhlásenie požiadala predpísaný počet občanov, alebo vtedy, že ústavným spôsobom vyhlásené referendum by sa nedovoleným zásahom alebo nečinnosťou neuskutočnilo alebo obmedzilo (napr. pri jeho uplatnení by nebola rešpektovaná všeobecnosť hlasovacieho práva a pod.). **Zo samotnej skutočnosti, že prezident republiky referendum nevyhlásil, opierajúc sa pritom o objektívne zistenie (petíciu na jeho vyhlásenie zákonným spôsobom nepodporil potrebný, ústavou predpísaný počet občanov), nemožno vyvodit' záver, že bolo znemožnené**

³⁵ Pozri: DRGONEC, J.: *Referendum v ústavnom práve a súdnej praxi Slovenskej republiky*. Časopis pro právní vědu a praxi, 7, 1999, č. 2, s. 157.

³⁶ Pozri: Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.

praktické uplatnenie ústavného práva upraveného v čl. 30 ods. 1 ústavy. Prezident republiky by porušil ústavu vtedy, ak by referendum vyhlásil bez splnenia ústavnej podmienky vyplývajúcej z čl. 95 ústavy. Samotný obsah tohto článku nemožno považovať za materiálnu ústavnú normu, ktorá upravuje základné právo občana, pretože je to norma procesná, ktorá určuje procesné podmienky na konanie hlavy štátu, spočívajúce vo vyhlásení referenda.³⁷

Spätnou väzbou zákonodarcu na vyššie uvedené prezidentom nevyhlásené referendum bolo prijatie zákona č. 269/1995 Z.z., ktorým sa novelizoval zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda. Podľa citovaného zákona bolo povinnosťou petíciu žiadajúcu vyhlásiť referendum predložiť najprv **predsedovi parlamentu** na preskúmanie jej súladu s ústavou a petičným zákonom. NR SR mala povinnosť v lehote do 20 dní od doručenia povinnosť petíciu preskúmať a v tej istej lehote predložiť prezidentovi, ktorý bol potom povinný vyhlásiť referendum. Prezident na to ihneď zareagoval využijúc svoju ústavnú právomoc a podal návrh na ÚS SR na preskúmanie súladu zákona č. 269/1995 Z.z. s ústavou SR. ÚS SR jeho návrhu vyhovel a v *ratio decidendi* rozhodnutia povedal: **„Právo prezidenta Slovenskej republiky vyhlásiť podľa čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky referendum na základe petície občanov je spojené s jeho ústavným právom preskúmať aj ústavnosť a zákonnosť takejto petície.“**³⁸

Pozoruhodné bolo taktiež vyhlásenie prezidenta SR v časti médií po tzv. zmarenom referende, že sa uskutoční nové referendum s tými istými otázkami. Keď však prezident republiky ukončil svoje funkčné obdobie, vláda, na ktorú prešli právomoci prezidenta, zrušila znovu vyhlásené referendum. Otázne je, či by sa takéto referendum mohlo znovu opakovať najmenej z dvoch dôvodov. Po prvé podľa čl. 99 ods. 2 ústavy sa referendum v tej istej veci môže opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania. Druhý dôvod spočíval vo vtedajšom čl. 95 ústavy v zmysle ktorého sa na vyhlásenie referenda vyžaduje iniciatíva NR SR alebo občanov SR, t. z. že v prípade vyhlásenia referenda prezidentom bez príslušnej referendovej iniciatívy by sa jeho konanie hodnotilo ako *ultra vires*. V tejto veci prišiel na ÚS SR podnet, ktorého predkladateľ namietal porušenie svojho práva zúčastniť sa referenda z titulu nevyhlásenia referenda, ktoré prezident vyhlásil v časti médií. Prezident však nevyhlásil opakované referendum právne významným spôsobom, preto podnet odmietol ako zjavne irelevantný, pričom uviedol: **„K porušeniu základného práva zúčastniť sa na správe vecí verejných priamo formou**

³⁷ Tamtiež.

³⁸ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

referenda podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nedôjde, ak pre takúto formu účasti chýba nevyhnutný právny podklad, napríklad ak rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vyhlásení referenda nebolo predpísaným spôsobom vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky...³⁹

V roku 1999 sa malo konať referendum na základe petície občanov, ktorá obsahovala 2 otázky. Jedna postulovala, aby sa vo verejnej správe konalo iba v slovenskom jazyku a druhá vylúčenie vybraných strategických podnikov z privatizácie. Referendum prezident nevyhlásil z titulu protiústavnosti otázok. Prvá otázka riešila práva národnostných menšín a etnických skupín, ktoré sú základnými právami a slobodami (čl. 34 ods. 2 ústavy SR) a ako také sú podľa čl. 93 ods. 3 ústavy vylúčené z referenda. Druhú otázku vo veci privatizácie podnikov vo vlastníctve štátu prezident odmietol podľa čl. 99 ods. 2 ústavy nakoľko v tej istej veci, t.j. o zákaze privatizácie strategických podnikov neuplynuli od 25. 9 a 26. 9. 1998, kedy sa predchádzajúce referendum konalo, 3 roky.⁴⁰

V súvislosti so **Zmluvou zakladajúcou Ústavu pre Európu** (ďalej len „ústavná zmluva“) sa na prelome rokov 2004 a 2005 začali viesť spory o to, či táto ústavná zmluva má byť schválená postupom podľa čl. 7 ods. 1 ústavy, resp. či je *conditio sine qua non* obligatórne referendum. Pri hľadaní odpovede bolo potrebné vyriešiť ako prejudiciálnu otázku to, či možno EÚ považovať za štátny zväzok. Ako problém v tomto smere možno vidieť absenciu legálnej definície ústavného pojmu štátny zväzok, pri ktorom by sa žiadalo definovať aspoň jeho základné znaky z dôvodu prevencie prípadných sporov. Navyše tento pojem nekorešponduje s poznatkami štátovedy.⁴¹ Je teda ťažké riešiť otázku, či EÚ je štátny zväzok, keď ani nie je jasno v samotnom tomto pojme. Časť právnej teórie je toho názoru, že EÚ by v podobe založenej ústavnou zmluvou mala tie znaky, plnila tie funkcie a disponovala tou symbolickou výbavou, ktoré doktrína pripisuje štátnym útvarom.⁴² V tom čase sa začalo rozlišovať medzi pojmami „prenos výkonu časti práv“, ktorý používa čl. 7 ods. 2 ústavy a „prenosom právomoci“, ktorý naopak používa ústavná zmluva, a ktorý sa pripisuje situácii, ktorú predvída čl. 7 ods. 1 ústavy.⁴³ Takéto rozlišovanie možno považovať za irelevantné z viacerých dôvodov. Tým prvým je skutočnosť, že keby išlo len o prenesenie **výkonu** časti práv pri súčasnom zachovaní suverenity, teda by nešlo o prenesenie suverenity ako takej, išlo by v podstate o akési „splnomocnenie“ vykonávať

³⁹ Pozri: Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 45/98 z 1. júla 1998.

⁴⁰ Pozri: NIKODÝM, D.: *Referendum (aktuálne otázky)*. Právny obzor, 85, 2002, č. 5-6, s. 407.

⁴¹ Bližšie pozri: Kapitulu 3.2.2.

⁴² Bližšie pozri: PROCHÁZKA, R.: *Európska únia ako štátny zväzok*. Justičná revue, 57, 2005, č. 1, s. 96-103.

⁴³ Tamtiež s. 101-102.

tieto práva, ktoré by sa malo dať jednostranným aktom odvolať. To by, ale nebolo možné, pretože SR vstúpila do EÚ na platforme medzinárodnej zmluvy, kde sa vyžadoval súhlas všetkých pôvodných členských štátov, z čoho logicky vyplýva, že rovnaká podmienka by platila pre vystúpenie z EÚ.⁴⁴ Iba týmto procesom by mohlo dôjsť k späť vzatiu práv prenesených na EÚ. Aj napriek ústavnej formulácii čl. 7 ods. 2 ústavy, ide vždy o prenos zvrchovaných práv, čiže čiastočné postúpenie suverenity a nie iba o prenos výkonu časti práv na EÚ. Navyše ústavná zmluva ustanovovala, že štáty prenášajú na EÚ svoje právomoci ako také, a nie iba ich výkon. Keďže ústavná zmluva by v tom čase spadala pod komunitárne právo, ktoré má prednosť dokonca aj pred ústavným právom členských štátov a pred princípmi vytvárajúcimi vnútroštátnu ústavnú štruktúru, teda aj pred čl. 7 ods. 2 ústavy, možno znova konštatovať, že by išlo o prenos časti suverenity, resp. právomocí a nie iba o prenesenie ich výkonu.⁴⁵ Zároveň i pre prípad, že by EÚ po schválení ústavnej zmluvy nadobudla kvalitu štátneho zväzku, bolo by to irelevantné, pretože aj v tomto prípade by išlo „iba“ o prenos určitých právomocí v zmysle čl. 7 ods. 2 ústavy, ktorý treba považovať za *lex specialis* vo vzťahu k čl. 7 ods. 1 ústavy, ktorý sa dotýka všetkých ostatných prípadov nesúvisiacich s EÚ. Čl. 7 ods. 2 ústavy treba chápať *sensu largo*, a to tak, že zahŕňa aj vstup do EÚ ako štátneho zväzku, inak by bolo toto ustanovenie nadbytočné vzhľadom na čl. 7 ods. 4 ústavy. Podľa môjho názoru čl. 7 ods. 2 prvá veta ústavy predstavuje vo svojej podstate konkretizáciu čl. 7 ods. 4 ústavy, a jeho účelom je riešiť všetky otázky súvisiace s EÚ. Nemožno súhlasiť ani s názorom, že pri vstupe SR do EÚ sa neuskutočnilo obligatórne referendum z dôvodu nedostatku jej právnej subjektivity, pretože vstup do EÚ zahŕňal automaticky aj pristúpenie k ES, ktoré právnu subjektivitu mali explicitne zakotvenú. Preto zastávam názor, že *de iure* sa v tejto otázke nemalo konať obligatórne referendum, čomu tak aj bolo.⁴⁶ Zaujímavý je tiež názor, že referendum o ústavnej zmluve sa nemohlo konať z dôvodu, že jej súčasťou bola Charta základných práv EÚ, čo bolo v rozpore s čl. 93 ods. 3 ústavy, podľa ktorého predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody.⁴⁷

⁴⁴ V tom čase zakladajúce zmluvy neupravovali možnosť vystúpenie z EÚ. Túto možnosť zaviedla až Lisabonská zmluva.

⁴⁵ K princípu prednosti bližšie pozri: KARAS, V.- KRÁLIK, A.: *Európske právo*. 2. vydanie. Bratislava, IURA EDITION, 2007, s. 120- 125.

⁴⁶ K úvahám o možnosti referenda o Ústave pre Európu pozri: JURÍK, R.: *Tri možnosti k referendu o Ústave pre Európu*. Justičná revue, 57, 2005, č. 4, s. 532- 534.

⁴⁷ Pozri: JURÍK, R.: *Problém platnosti referenda v súvislosti s ratifikáciou Ústavy pre Európu*. Justičná revue, 57, 2005, č. 1, s. 114.

Vyššie uvedené závery právnej teórie však nie sú celkom kompatibilné s judikatúrou ÚS SR⁴⁸, ktorý túto otázku riešil na základe ústavnej sťažnosti z roku 2005⁴⁹, pričom zaujal *votum separatum*. **Podľa názoru ÚS SR sa v predmetnej veci nemalo konať obligatórne referendum.** Možno súhlasiť s názorom, že v tomto prípade nie je možné postupovať iba v súlade so všeobecnou teóriou práva a teóriou ústavného práva, pretože **Európska únia je jedinečná a je veľmi ťažké zaradiť ju do niektorej zo známych kategórií ústavného práva.** Nepodarilo sa to ani Spolkovému ústavnému súdu v Maastrichtskom rozhodnutí, ktorý nepovažoval Európsku úniu ani za „spolkový štát“, ani za voľnejšiu formu združovania štátov, „spolok štátov“.⁵⁰ V tejto súvislosti sa poukazuje na viacero **špecifických prvkov** charakterizujúcich Európsku úniu, pre existenciu ktorých ju nemožno jednoznačne zaradiť do existujúcich kategórií medzinárodného práva, a to ani ako medzinárodnú organizáciu a ani ako štátny útvar. Európska únia v sebe kombinuje konfederatívne ako aj federatívne prvky.⁵¹ Na základe toho ju možno označiť za **unikátnu formu spolupráce** medzi členskými štátmi. ÚS SR vo svojom rozhodnutí konštatoval, že vývoj v EÚ nepochybne tenduje k štátnej forme, teda k štátnemu zväzku, ale serióznym spôsobom určiť moment, kedy sa tak stane, nie je podľa názoru ústavného súdu nateraz možné, pričom SR nemôže sama priznať EÚ tento štatút. Takéto rozhodnutie môžu urobiť jedine orgány EÚ so súhlasom všetkých členských štátov.

ÚS SR taktiež vyslovil názor, že **všetky ďalšie akty a úkony, ktoré SR urobí v rámci relevantných zväzkov s EÚ, treba z hľadiska schvaľovacieho procesu podriadiť ústavnej norme obsiahnutej v čl. 7 ods. 2 prvej vety ústavy.** Na tom nič nemení, ak by aj išlo o akt, ktorý mení kvalitatívne parametre spolupráce medzi členmi uvedeného zoskupenia, ako to je v prípade ústavnej zmluvy. V intenciách uvedeného sa javí nespochybniteľným, že čl. 7 ods. 2 ústavy má vo vzťahu k čl. 7 ods. 1 ústavy samostatnú povahu. Z uvedeného vyplýva, že bez ohľadu na charakter EÚ, vstupom SR do EÚ ani akýmkoľvek ďalšími úkonmi nemôže nastať stav, ktorý by bol v príčinnej súvislosti s účelom a obsahom ustanovenia čl. 7 ods. 1 ústavy.

⁴⁸ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 171/05 z 27. februára 2008.

⁴⁹ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, E.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 344- 366.

⁵⁰ Pozri: ŠENKOVIČ, M.: *Pristúpenie Nemecka k Zmluve o Európskej únii a Maastrichtské rozhodnutie Spolkového ústavného súdu*. Justičná revue, 57, 2005, č. 1, s. 111.

⁵¹ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, E.- KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*. 2. vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 787- 789.

2 Celoštátne referendum v Slovenskej republike

2.1 Niečo na úvod

Celoštátne referendum⁵² je produktom typológie referenda, kde do popredia vystupuje ako kritérium územný aspekt. Z hľadiska výkonu verejnej moci predstavuje jednu z foriem jej realizácie, a to priamo občanmi, ktorí sa tak dostávajú do roviny právotvorcu. Celoštátne referendum je druh ľudového hlasovania, ktorým možno vykonávať všetku verejnú moc s pôsobnosťou pre celé územie SR.

V oblasti celoštátneho referenda je dôležité dodržiavanie **zásady subsidiarity**, v zmysle ktorej, ak nemožno riešiť určitú záležitosť, resp. otázku parlamentnou cestou, tak až následne sa má predložiť občanom na priame rozhodovanie. V tomto smere predstavuje celoštátne referendum *ultima ratio* riešenia určitých verejných záležitostí. Treba mať na pamäti, že tento vzácny inštitút má znamenať občasnú, a nie pravidelnú formu rozhodovania.

S vyššie uvedenou zásadou subsidiarity úzko súvisí **zásada protiváhy**⁵³, podľa ktorej je referendum *in merito* doplnkom parlamentnej demokracie a za istých okolností i **poistkou**, ktorú si ponecháva nositeľ originálnej moci, teda občan voči nositeľom derivatívnej moci, čiže parlamentu a jeho poslancom pre prípad omisívneho správania parlamentu, ako aj v prípade rozhodnutia, ktoré je v rozpore s predstavami občanov.⁵⁴ Z tohto dôvodu by možnosť iniciovať referendum mala patriť výlučne občanom.

ÚS SR definoval referendum v jednom zo svojich rozhodnutí takto: „**Referendum je ústavnoprávny inštitút, ktorého účelom je zabezpečiť občanom štátu, aby bezprostredne spolupôsobili pri tvorbe štátnej vôle.** Občania v referende uplatňujú toto svoje oprávnenie hlasovaním, ktoré má právne účinky⁵⁵. Hlasovanie občanov bez právnych účinkov je ľudovou iniciatívou, plebiscitom“.⁵⁶

Zo systematického zaradenia celoštátneho referenda v piatej hlave ústavy pod názvom zákonodarná moc je zrejмый úmysel ústavodarcu priznať *status* normotvorcu aj priamo občanom hlasujúcim v referende, a tak upraviť zákonodarnú moc dvojakým spôsobom.

⁵² K pojmu referendum a prameňom referendumového práva pozri: ČENTÍK, T.: *Referendum ako druh ľudového hlasovania*. Bakalárska práca, Košice: UPJŠ, 2010.

⁵³ Tamtiež s. 35-36.

⁵⁴ Porovnaj: NIKODÝM, D.: *Občan a normotvorba*. Právny obzor, 80, 1997, č. 3, s. 241.

⁵⁵ K právnej povahe výsledkov referenda pozri: Kapitulu 4.3.

⁵⁶ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 31/1997 z 21. mája 1997.

Táto patrí nielen NR SR, ale aj priamo občanom, z čoho nepochybne vyplýva oprávnenie občanov tvoriť platné právo na úrovni zákonov a ústavných zákonov.

2.2 Funkcie referenda

Referendum podobne ako iné inštitúty plní určité funkcie, ktoré platné právo SR síce explicitne nevymedzuje, ale ktoré možno vyšpecifikovať na základe skúmania právnej úpravy referenda. Ide o nasledujúce funkcie:⁵⁷

1. **právo tvoriť**- ide o možnosť občanov tvoriť, meniť či rušiť platné právo, čím sa prelamuje právo tvoriť zákonodarného zboru. Právne predpisy tvorí nielen parlament, ale aj občania v referende, pričom rozdiel je len vo formálnom vyjadrení výsledku normotvorného procesu a samotnom tomto procese (napr. „zákon“ a „výsledok referenda“).
2. **participačná**- bezprostredne súvisí s právo tvoriť a predstavuje podieľanie sa občanov na verejnej moci priamym hlasovaním, čím sa občania dostávajú do aktívnej polohy a nie sú iba pasívnym prijímateľom rozhodnutí.
3. **korekčná**- táto funkcia vychádza zo zásady subsidiarity referenda a zásady protiváhy. Jej podstata spočíva v tom, že občania majú možnosť vstupovať do určovania smeru výkonu verejnej moci aj v období medzi voľbami do zastupiteľských zborov, a tým korigovať rozhodovanie parlamentu.
4. **artikulačná**- referendum umožňuje vyjadriť svoje záujmy a ciele i takým menšinám a záujmovým skupinám, ktoré nemajú zastúpenie v parlamente.
5. **tzv. opozičná funkcia**- slúži ako nástroj vyjadrenia nesúhlasu s výkonom štátnej moci parlamentnou aj mimoparlamentnou opozíciou. Referendum je využité vtedy, ak nemožno dosiahnuť kompromis parlamentnou cestou.
6. **tematizačná**- jej jadrom je upozorniť na závažné spoločenské problémy, otvárať pálčivé témy, popularizovať určité myšlienky a pod.
7. **legitimačná**- znamená potvrdenie legitimacy určitého rozhodnutia parlamentu priamo občanmi, kde dochádza k posilneniu autority a upevňovaniu moci parlamentu.
8. **tzv. vyhýbacia funkcia**- znamená iniciáciu referenda štátnymi orgánmi v prípadoch, kedy sa chcú vyhnúť zodpovednosti za tzv. nepopulárne rozhodnutia.

⁵⁷ Porovnaj: ROSPUTINSKÝ, P.: *Inštitút ľudovej iniciatívy*. Justičná revue, 56, 2004, č. 8-9, s. 892-893.

3 Celoštátne referendum- hmotnoprávna časť

Podľa povahy referendumovo-právnych noriem sa matéria referenda môže rozdeliť na referendumové právo hmotné a referendumové právo procesné. Objektom referendumového práva hmotného, a teda aj predmetom tejto kapitoly budú otázky ako sú subjekty referenda a ich práva a povinnosti, referendumová otázka a jednotlivé druhy celoštátneho referenda.⁵⁸

3.1 Subjekty celoštátneho referenda, ich práva a povinnosti

Subjekty referenda možno všeobecne vymedziť ako činitele, ktoré majú vplyv na realizáciu referenda a disponujú určitým objemom práv a povinností, ktoré im priznávajú právne normy referendumového práva.⁵⁹

V zmysle vyššie uvedenej definície možno vyčleniť niekoľko skupín subjektov celoštátneho referenda. Na základe ústavnej koncepcie ich vnímame v dvoch rovinách:

1. ako subjekty, ktorým ústava priznáva možnosť iniciovať vypísanie referenda.
2. ako subjekty, ktorým platný právny poriadok umožňuje hlasovať v už vyhlásenom referende.⁶⁰

Citované členenie však predstavuje vymedzenie subjektov celoštátneho referenda v užšom slova zmysle. *Sensu largo* sem zaraďujeme ešte jednu skupinu subjektov, ktorá bude zahŕňať tzv. ostatné subjekty, ktoré zohrávajú významnú úlohu v procese referenda ako Ministerstvo vnútra SR (ďalej len „MV SR“), Štatistický úrad SR (ďalej len „ŠÚ SR“), prezident SR, ÚS SR, obvodné úrady, obce a referendumové komisie.

Subjekty referendumovej iniciatívy prichádzajú do úvahy len pri vecne fakultatívnom referende, ktoré možno vyhlásiť len na základe návrhu oprávneného subjektu. Neprichádzajú do úvahy pri vecne obligatórnom referende, ktoré sa musí vyhlásiť *ex constitutione*, ak nastane ústavou predpokladaná situácia, teda bez návrhu. V SR sa uplatňuje tzv. **kombinovaný (zmiešaný) typ** subjektov referendumovej iniciatívy, podľa ktorého iniciovať referendum prislúcha občanom na základe petície, ako aj NR SR na základe uznesenia. ÚS SR vo svojej rozhodovacej činnosti konštatoval, že ústava

⁵⁸ Bližšie pozri: ČENTÍK, T.: *Referendum ako druh ľudového hlasovania*. Bakalárska práca, Košice: UPJŠ, 2010, s. 30.

⁵⁹ Tamtiež s. 20.

⁶⁰ Pozri: KRUNKOVÁ, A.: *Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike*. In: LADISLAV OROSZ a kol.: *Ústavný systém SR (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, UPJŠ, 2009, s. 183.

neobsahuje právo občana na vyhlásenie referenda, resp. že právo iniciovať referendum ešte neznamená právo na jeho vyhlásenie, pretože z ústavy možno vyvodiť, že petícia občanov je len jednou z dvoch podmienok, splnenie ktorých treba na vyhlásenie referenda. Na základe toho možno konštatovať, že výkonu petičného práva občanov podľa čl. 95 ústavy nezodpovedá ústavná povinnosť prezidenta SR vyhlásiť referendum bez splnenia ďalších ústavných podmienok.⁶¹

Medzi **subjekty oprávnené zúčastniť sa na referende** hlasovaním patria **občania SR** s aktívnym volebným právom do NR SR. Pôjde o tých občanov, ktorí dovŕšili 18 rokov veku v deň referenda a zároveň u nich nenastala niektorá z prekážok vo výkone práva hlasovať v referende. K prekážkam práva hlasovať v referende patrí pozbavenie spôsobilosti na právne úkony (nie obmedzenie), výkon trestu odňatia slobody uložený za spáchanie obzvlášť závažného zločinu a obmedzenie osobnej slobody z dôvodu ochrany zdravia ľudí. Ide o výrazne užší počet subjektov ako pri referendovej iniciatíve, kde právo iniciovať referendum má každý, kto má petičné právo, teda aj maloleté osoby, ktoré dokážu chápať zmysel a poslanie petície.⁶²

Ústavné záruky realizovania práva občana zúčastniť sa na správe vecí verejných formou účasti na referende začínajú jeho vyhlásením ústavne kompetentným orgánom. Toto právo je svojou podstatou **politickým právom**, ktorým si občan realizuje svoje politické právo zaručené čl. 30 ods. 1 ústavy SR zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo. Zúčastniť sa na referende v zmysle práva občana priznaného čl. 94 ústavy SR neznamená len jeho fyzickú účasť v čase a v priestore vykonávania referenda, ale toto právo si občan realizuje (vykoná) až hlasovaním o tých otázkach vecí verejných, ktoré boli ústavným spôsobom vyhlásené a zverejnené.⁶³ Základné právo občanov na výkon štátnej moci formou referenda **nie je absolútnej povahy**, vzniká a realizuje sa iba v rámci podmienok ustanovených ústavou. Až vyhlásením referenda vzniká oprávnenému občanovi právo zúčastniť sa na hlasovaní.⁶⁴ Z judikatúry ÚS SR je zrejmé, že politické právo občanov zúčastniť sa na správe verejných vecí priamo možno porušiť nielen tým, že sa občanovi zabráni zúčastniť sa ústavným spôsobom vyhláseného referenda alebo zmarením vyhláseného referenda, ale aj tým, že orgán verejnej moci nevyhlási referendum o otázke, o ktorej by referendum vyhlásiť mal, za predpokladu, že je v súlade s ústavou.

⁶¹ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I ÚS 22/2000, z 3. mája 2000.

⁶² Bližšie pozri: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky- Komentár*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2007, s. 324.

⁶³ Pozri: Nález ÚS SR, sp. zn. II ÚS 37/98 z 26. januára 1999.

⁶⁴ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.

Súvislosť medzi petičným právom občana a právom zúčastniť sa na správe vecí verejných formou referenda je podmienená úkonom prezidenta republiky, t.j. vyhlásením referenda podľa čl. 95 ods. 1 ústavy. Až vyhlásením referenda vzniká oprávnenému občanovi právo zúčastniť sa na hlasovaní, teda právo zúčastniť sa priamo na správe vecí verejných podľa čl. 30 ods. 1 a čl. 94 ústavy.⁶⁵

Významné miesto v procese referenda zohráva **prezident SR**, ktorému prislúcha **právo promulgácie**, resp. právo vyhlásiť referendum podľa čl. 95 ods. ústavy. V prípade, že funkcia prezidenta SR ešte nie je obsadená, prechádza toto oprávnenie na vládu SR. Ústava SR však výslovne nezveruje vláde SR aj oprávnenie podľa čl. 95 ods. 2 ústavy, *ergo* možnosť pred vyhlásením referenda podať na ÚS SR návrh na rozhodnutie, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť je v súlade s ústavou alebo s ústavným zákonom.

Z ústavy, konkrétne z jej čl. 95 vyplýva, že vyhláseniu referenda prezidentom predchádza konanie a rozhodovanie prezidenta o vyhlásení referenda. **Ak prezident zistí, že nebola splnená niektorá z predpísaných ústavných a zákonných podmienok na vyhlásenie referenda, nie je oprávnený petíciou iniciované referendum vyhlásiť.**⁶⁶ Takéto jeho konanie nemožno hodnotiť ako porušenie petičného práva občana. Vyvolať právne účinky môže iba taká petícia, ktorá je plne v súlade s ústavou a zákonom o petičnom práve.

Prezident ako štátny orgán je nepochybne oprávnený preskúmať, či petícia zodpovedá ústave, osobitnému zákonu a či má predpísané náležitosti, teda či mu vznikla povinnosť referendum vyhlásiť.⁶⁷ **Právo prezidenta vyhlásiť podľa čl. 95 ústavy referendum na základe petície občanov je spojené s jeho ústavným právom preskúmať ústavnosť a zákonnosť takejto petície.** Ústava teda ukladá prezidentovi nielen povinnosť, ale aj zodpovednosť za ústavnosť a zákonnosť vyhlásenie referenda.⁶⁸ V ústavnom postavení prezidenta SR je implikovaná ústavná povinnosť vyhlásiť iba také referendum, ktoré je v súlade s ústavou. Možno zhrnúť, že čl. 95 ods. 1 ústavy dáva prezidentovi SR nielen oprávnenie vyhlásiť referendum, ale i povinnosť vyhlásiť referendum, za predpokladu, že sú splnené všetky ústavné a zákonné podmienky na jeho vyhlásenie.⁶⁹

Pri zabezpečení vykonania referenda po materiálno-organizačnej stránke zohrávajú dôležitú úlohu **MV SR** a **ŠÚ SR**, ktoré sú povinné *ex lege* spolupôsobiť pri vykonaní

⁶⁵ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.

⁶⁶ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 35/2000 z 22. júna 2000.

⁶⁷ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.

⁶⁸ Pozri: Nález ÚS SR, sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

⁶⁹ K podmienkam na vyhlásenie referenda bližšie pozri: Kapitulu 4.1.

referenda. MV SR **zabezpečuje** vyhotovenie vzorov tlačív na hlasovanie (hlasovacích lístkov), ich vytlačenie a následné doručenie obci v potrebnom množstve, tiež **usmerňuje** vytváranie okrskov na hlasovanie, zostavovanie a vedenie zoznamov, vystavovanie hlasovacích lístkov, zabezpečovanie a vybavovanie miestností na hlasovanie, úschovu hlasovacích lístkov a iných dokladov o hlasovaní. ŠÚ SR vydáva metodiku spracovania výsledkov hlasovania.

Pri vlastnej realizácii referenda patrí dôležitá úloha aj **obciam**, ktoré zabezpečujú zoznamy občanov oprávnených hlasovať v referende, umožňujú nahliadnuť do týchto zoznamov, na žiadosť občana vydávajú hlasovacie preukazy, zabezpečujú doručenie hlasovacích lístkov okrskovým komisiám pre referendum, informujú oprávnených občanov o konaní referende.

V prípade nečinnosti obce vo vyššie vymenovaných veciach dochádza k avokácii⁷⁰, čiže k prechodu týchto povinností na **prednostov obvodných úradov**, ktorí sú povinní bezodkladne zabezpečiť ich splnenie na náklady obce.

Organizačnú stránku referenda završujú **tzv. referendové komisie**. Na účely referenda sa konštituuju Ústredná komisia pre referendum Slovenskej republiky (ďalej len „ústredná komisia“), obvodné komisie pre referendum (ďalej len „obvodné komisie“) a okrskové komisie pre referendum (ďalej len „okrskové komisie“). ÚS SR sa v jednom zo svojich rozhodnutí vyjadril k povahe a úlohám okrskových volebných komisií, pričom toto jeho rozhodnutie možno analogicky atrahovať aj na okrskové komisie pre referendum.: „Volebná komisia (referendová komisia) **je orgánom verejnej moci**, ktorý túto vykonáva vo verejnom záujme. Príprava a zabezpečenie volieb (referenda) je vo verejnom záujme, a preto vytvorenie orgánu verejnej moci, akým je volebná komisia (referendová komisia), zaraďuje tento orgán medzi orgány verejnej moci. Okrsková volebná komisia (okrsková komisia pre referendum) vo voľbách do obecnej samosprávy (v referende) **plní aj úlohy garanta ústavnosti a zákonnosti** samotného volebného aktu (aktu hlasovania) a prvotného sčítania hlasov“.⁷¹

Volebné komisie sú **inštitúciami verejnej správy** za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonávajú, je správnu činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme. Príprava a zabezpečovanie volieb (referenda) je vo verejnom záujme, preto vytvorenie orgánu verejnej moci, akým je volebná komisia (referendová komisia), zaraďuje tento orgán medzi

⁷⁰ Pozri: MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. 3. vydanie. Bratislava, BVŠP a EUKÓDEX, 2009, s. 87.

⁷¹ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS. 1/07 z 23. januára 2008.

orgány verejnej moci.⁷² Tento záver z judikatúry ÚS SR sa v celom rozsahu uplatní aj na tzv. referendumové komisie.

Postup referendumových komisií, ako aj iných orgánov verejnej moci participujúcich na referende nie je vylúčený z právomoci správneho súdnictva.⁷³ V súlade s princípom subsidiarity sa až následne po neúspešnom pokuse môže dotknutý subjekt obrátiť na ÚS SR a požiadať ho o právnu ochranu.

Posledným zo skupiny tzv. ostatných subjektov referenda je **ÚS SR** v rámci preventívnej a následnej kontroly ústavnosti.⁷⁴

3.2 Predmet celoštátneho referenda- referendumová otázka

Referendumová otázka predstavuje predmet referenda. *In abstracto* ide o otázku predloženú obyvateľstvu (občanom), aby o nej hlasovalo formou „áno“ alebo „nie“. V tejto otázke je teda sformulovaný problém, ktorý sa predostiera občanom na posúdenie a týka sa dôležitých verejných záležitostí. Táto otázka musí byť naformulovaná tak, aby na ňu bolo možné odpovedať jednou z týchto dvoch alternatív.

Medzi najčastejšie problémy súvisiace s uplatňovaním referenda patrí práve **inštitút referendumovej otázky**, ktorý v tomto smere možno označiť za problémovú materiu referendumového práva. Z tohto dôvodu bude potrebné vykresliť a poukázať na jednotlivé právne aspekty, ktoré sa javia byť problémovými a nejednoznačnými z pohľadu platnej právnej úpravy a judikatúry ÚS SR.

3.2.1 Náležitosti referendumovej otázky

K základným náležitostiam referendumovej otázky podľa teórie referendumového práva možno zaradiť:⁷⁵

1. **jednoznačnosť**
2. **zrozumiteľnosť a jednoduchosť**⁷⁶

⁷² Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS. 19/98 z 15. októbra 1998.

⁷³ Pozri *mutatis mutandis*: Uznesenie ÚS SR sp. zn. IV. ÚS 219/04 z 22. júla 2004.

⁷⁴ Bližšie pozri: Kapitulu 4.4.

⁷⁵ Pozri: ČENTÍK, T.: *Niektoré právne aspekty referendumovej otázky*. Justičná revue, 62, 2010, č. 10, s. 1135- 1142.

3. **neutrálnosť a objektívnosť**

4. **nesmie byť polemická a zavádzajúca**

5. **výstižnosť a konkrétnosť**

Zároveň musí referendum otázka rešpektovať ďalšie medze, resp. limity stanovené právnym poriadkom, ako napr. negatívny výpočet predmetu referenda, ústavný zákaz opakovať referendum v tej istej veci skôr ako po uplynutí troch rokov od konania referenda a pod. V prípade, keď sú všetky uvedené náležitosti naplnené, a to kumulatívne, tak možno konštatovať, že uskutočnené referendum bude v súlade s demokratickými princípmi. Splnenie uvedených náležitostí je takisto parciálnym predpokladom pre úspešnosť referenda s pohľadom jeho platných výsledkov.

Spôsob určenia referendumovej otázky je rozdielny pri vecne obligatórnom referende a vecne fakultatívnom referende. V prípade vecne obligatórneho referenda je určená priamo právnym predpisom (ústavou). Pri vecne fakultatívnom referende určujú obsah a štylizáciu otázky subjekty referendumovej iniciatívy. Keďže na túto otázku možno odpovedať len spôsobom „áno“ - „nie“ je *conditio sine qua non*, aby bola **jednoznačne** formulovaná a tým pripúšťala jednoznačnú odpoveď (**požiadavka jednoznačnosti**).⁷⁷

Taktiež je nevyhnutné, aby bola **zrozumiteľná** a **pochopiteľná** pre jej adresátov, ktorým má byť umožnené plnohodnotne využiť svoje právo hlasovať v referende. Ak by tomu tak nebolo, došlo by k narušeniu princípu rovnosti a referendum by sa stalo nástrojom len určitej časti občanov (**požiadavka zrozumiteľnosti a jednoduchosť**). Podľa D. Nikodýma v podstate ide o to, že funkčnosť referenda úzko súvisí s predmetom referenda, ktorý by mal byť spôsobilý na posúdenie širokým vrstvám ľudu, t.j. predloženie takej otázky, ktorá najmä nemá nárok na osobitnú odbornosť.⁷⁸ Požiadavku zrozumiteľnosti napĺňa tiež § 2 ods. 3 zákona o referende, podľa ktorého môže byť súčasťou referendumovej otázky príloha obsahujúca bližšie vysvetlenie.

Dôležitú vypovedaciu hodnotu bude mať nepochybne spôsob, akým je referendumová otázka koncipovaná. Ak má referendum slúžiť rozvoju demokracie, tak veľa závisí od korektnosti otázky. Formulácia otázky závisí od toho čo jej autori sledujú. Rozdielne výsledky možno dostať pri rozdielne položených otázkach. Keď sa napríklad v Spojených štátoch počas vrcholiacej vietnamskej vojny Gallupov ústav pýtal respondentov, či dávajú

⁷⁶ Ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende dovoľoval prezidentovi odmietnuť vyhlásenie referenda z titulu nejednoznačnosti alebo nezrozumiteľnosti referendumových otázok. V súčasnosti aj napriek absencii takejto normatívnej konštrukcie musí referendumová otázka spĺňať uvedené náležitosti.

⁷⁷ Pozri: §1 ods. 4 zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda.

⁷⁸ Pozri: NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor, 80, 1997, č. 1, s. 21.

prednosť tomu „aby sa z Vietnamu vrátili domov všetci americkí vojaci ešte skôr, ako sa skončí vojna“, dve tretiny opýtaných odpovedali „áno“. Potom bola otázka položená inak: „Súhlasíte alebo nesúhlasíte s návrhom na stiahnutie amerických vojsk skôr, ako sa skončí vojna, bez ohľadu na to, čo sa vo Vietname po ich odchode stane?“ - tu už bol súhlas menej ako polovičný. V podstate závisí výsledok od toho, či je otázka položená **neutrálne** alebo **sugestívne**, resp. ak je položená v rôznom kontexte (**požiadavka neutrálnosti a objektívnosti**).⁷⁹

Referendová otázka musí byť teda „čistá“ a nesmie byť doplnená o rôzne skutočnosti alebo subjektívne prvky a iné neželané modifikácie, ktoré odvádzajú pozornosť od merita otázky, čiže sú zavádzajúce. Zavádzajúcim spôsobom by bola položená otázka v tom prípade, ak by bolo z výskumov verejnej mienky vopred jasné, že obyvatelia daného územia s určitou otázkou absolútne nesúhlasia, ale k podstate, resp. jadrú otázky by bola doplnená skutočnosť, ktorá od tejto podstaty odvádza pozornosť. Môže ísť napr. o situáciu, kedy občania Slovenskej republiky explicitne odmietajú a sú skutočne presvedčení, že nesúhlasia s umiestnením amerických jadrových hlavíc na svojom území z dôvodu potenciálneho nebezpečenstva, pričom navrhovateľ sformuluje otázku takýmto spôsobom: „Ste za to, aby na území Slovenskej republiky boli zabudované americké jadrové hlavice, ktorých umiestnenie prinesie občanom Slovenskej republiky výhody v podobe bezvízového styku so Spojenými štátmi a dotiahne na územie Slovenskej republiky amerických investorov, čím dôjde k vytvoreniu nových pracovných miest?“ - pri takejto formulácii by aj pôvodní odporcovia mohli hlasovať za, hoci to je proti ich skutočnému (prvotnému) presvedčeniu. Z tohto dôvodu by referendové otázky nemali byť formulované takýmto manipulačným a zavádzajúcim spôsobom, ktorý vytvára priestor pre rôzne polemiky, ale malo by ostať iba na ľud'och, aký názor si na danú vec vytvorí a ako zväžia všetky súvislosti, ako aj klady a zápory. Nemožno im teda podsúvať vlastné pohľady na danú záležitosť (**požiadavka, aby referendová otázka nebola polemická a zavádzajúca**).

Kým náležitosť zrozumiteľnosti (jednoduchosti) sa týkala odbornosti použitého jazyka, výstižnosť sa vzťahuje na rozsah a obsah zvolenej štylizácie, pričom dôraz sa kladie na to či je otázka položená „trefne“, a to tak, aby za čo najmenšieho počtu použitých slov a ich správnej kombinácie vystihla v najvyššej možnej miere predkladaný problém. Nadmerne rozsiahla otázka by mohla zasiahnuť a narušiť požiadavku jednoduchosti. Referendová

⁷⁹ Pozri: NIKODÝM, D.: *Referendum (aktuálne otázky)*. Právny obzor, 85, 2002, č. 5-6, s. 408-409.

otázka nesmie byť príliš všeobecnej povahy, čo by mohlo priniesť neurčitý výsledok umožňujúci rôzne interpretácie. Mala by mať určitý stupeň konkretizácie, ktorý však nesmie ísť na úkor jej výstižnosti (**požiadavka výstižnosti a konkrétnosti**).

Vyššie uvedené náležitosti by bolo vhodné skoncipovať do jednotných pravidiel tvorby referendovej otázky a zaviesť ich priamo do ústavnoprávnej matérie. Precíznejšia ústavná úprava náležitostí referendovej otázky a jej premietnutie do ustanovení ústavy je nevyhnutná, pretože od formulácie tejto otázky v značnej miere závisí aj výsledok referenda.

3.2.2 Objekt referendovej otázky

Problematika referendovej otázky, resp. jej predmet (objekt) je riešená v čl. 93 a v čl. 95 ods. 2 ústavy SR s bližšou konkretizáciou vybraných aspektov v zákone č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o referende“).

V čl. 93 ods. 1 ústavy v spojitosti s čl. 7 ods. 1 ústavy (vecne obligatórne referendum) je zakotvená referendová otázka v užšom slova zmysle, pretože jej predmet je obmedzený iba na jednu otázku, a to vstup SR do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku. Toto ustanovenie však možno vykladať aj **extenzívne**, čo znamená, že môže ísť i o vstup do štátneho zväzku s **jedným štátom**, *ergo* nie viacerými štátmi. Referendum s uvedenou otázkou je v ústave konštruované ako ratifikačné (*post legem*), pretože sa musí uskutočniť priamo z ústavy za účelom aprobovania ústavného zákona. Samozrejme tento ústavný proces, aby bol dotiahnutý do dôsledkov sa nezaobíde bez uzavretia medzinárodnej zmluvy s daným štátom. Vzhľadom na povahu tejto otázky pôjde o ústavnú normu využiteľnú výnimočne. Aj napriek tomu môže nastať situácia, ktorá si vyžiada jej aplikáciu. Preto je potrebné sa touto otázkou zaoberať z titulu určitých nejasností v právnej úprave.

Kardinálny problém môže spôsobovať interpretácia **pojmu štátny zväzok** z dôvodu absencie jeho legálnej definície. Teória štátu totiž rozoznáva viacero foriem štátneho zriadenia, resp. učlenenia štátu, pričom pojem štátny zväzok výslovne nespomína (hovorí iba o zväzoch a spolkoch štátov, federácii, konfederácii a pod.).⁸⁰ Tu sa natíska otázka akú

⁸⁰ Pozri napr.: BRÖSTL, A.- DOBROVIČOVÁ, G.- KANÁRIK, I.: *Základy štátovedy*. Košice, UPJŠ, 2004, s. 107-126.

konkrétne formu štátneho zriadenia mal teda ústavodarca na mysli pod pojmom štátny zväzok. Medzi jednotlivými štátnymi zriadeniami sú značné rozdiely, najmä pokiaľ ide o otázku štátnej suverenity. Z tohto dôvodu je preto relevantné či ide *ad exemplum* o federáciu alebo o konfederáciu, ktorá je voľnejším združením štátov. Je ťažké jednoznačne povedať, či túto medzeru možno preklenúť výkladom ÚS SR hoci také právo nepochybne má, alebo by bola vhodnejšia novela ústavy, pričom vychádzam čiastočne z právneho názoru D. Nikodýma, podľa ktorého treba poukázať i na to, že od ÚS SR nemožno požadovať, aby prostredníctvom výkladu vyplňal ústavné medzery.⁸¹ Súčasný stav *de constitutione lata* je v tomto smere nejednoznačný a postulujúci bližšie precizovanie, aby pri aplikácii predmetného ústavného článku nevznikali rôzne kontroverzie. Preto si na podklade právnej úpravy a opierajúc o súčasné poznatky štátovedy dovoľím označiť pojem štátny zväzok za *contradictio in adiecto*. Občania majú v rámci právnej istoty právo vedieť aká konkrétna forma štátneho zriadenia sa pod týmto článkom skrýva, a teda aké štátne zriadenie sa vytvorí vstupom do takého štátneho zväzku, čo však súčasný pojem štátny zväzok neumožňuje, pretože vyvoláva rozpory.

Okrem otázky vstupu SR do štátneho zväzku s iným štátom, resp. štátmi sa podľa čl. 93 ods.2 ústavy referendum môže rozhodnúť aj o iných **dôležitých otázkach verejného záujmu** (princíp generálnej klauzuly). V čl. 93 ods. 3 ústavy sa z referenda *expressis verbis* vylučujú otázky, ako sú **základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet** (enumeratívny princíp). Negatívne vymedzenie referendových otázok je reštriktívneho charakteru, pretože zužuje a limituje pojem dôležité otázky verejného záujmu obsiahnutý v čl. 93 ods. 2 ústavy.

Aplikačný problém môže spôsobovať **exempcia základných práv a slobôd** z predmetu referenda, pretože väčšina referendových otázok bude priamo alebo čo i len sprostredkovane súvisieť so základnými právami a slobodami, čo potvrdzuje aj ústavná prax.⁸²

Referendová otázka v prípade vyššie uvedeného vecne fakultatívneho (a procesne obligatórneho referenda) je vymedzená pomocou neurčitého právneho pojmu, a to **dôležité otázky verejného záujmu**.⁸³ Podľa I. Kanárika a s týmto názorom súhlasím, je adjektív „dôležitý“ nadbytočným, pretože „dôležitosť“ je súčasťou obsahu pojmu verejný záujem,

⁸¹ Pozri: NIKODÝM, D.: *Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor, 82, 1999, č.5, s.407.

⁸² Porovnaj: KRUNKOVÁ, A.: *Inštitút referenda v Slovenskej republike*. In.: 15 rokov Ústavy SR, zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice, 6.- 7. septembra 2007. Košice, 2007, UPJŠ, s. 209.

⁸³ Bližšie k pojmu verejný záujem pozri: SVÁK, J.: *Verejná záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Právny obzor, 89, 2006, č. 2, s. 175- 194.

čiže každý verejný záujem je dôležitý, a nie je nutné robiť rozdiely medzi týmito pojmami.⁸⁴

Verejný záujem je *terminus technicus* platného práva, ktorý používajú viaceré osobitné predpisy, pričom ho aj definujú, ale len na svoje účely. Ide o účelové definície pre potreby toho-ktorého zákona. Všeobecná definícia pojmu verejný záujem v právnom poriadku absentuje. Nachádzame iba špeciálne účelové definície v osobitných zákonoch. V prípade verejného záujmu na účely celoštátneho referenda chýba aj takáto účelová definícia, čo však nepovažujem za výslovný nedostatok z nasledujúcich dôvodov. Už len samotné prijatie uznesenia NR SR, s ktorým vyslovila súhlas nadpolovičná väčšina poslancov pri dodržaní kvóra je dostatočným argumentom, že títo poslanci ako zástupcovia ľudu prezentujú verejný záujem. To isté možno povedať aj o iniciatíve občanov, kde minimálne 350 000 podpísaných občanov pod petíciou požaduje vyhlásenie referenda. Tieto argumenty sú dosť silné na to, aby sme identifikovali verejný záujem aj bez potreby jeho legálnej definície. Uvedený predmet vecne fakultatívneho referenda je koncipovaný značne široko, čo umožňuje, aby sa v ňom rozhodovalo o rozsiahlom spektre spoločenských vzťahov odhliadnuc od čl. 93 ods. 3 ústavy.

V ústavnej praxi vznikol spor o to, či možno zmeniť ústavu priamo na základe výsledkov referenda, resp. či môže byť objektom referendovej otázky návrh ústavného zákona (*per analogiam* návrh zákona). Bude potrebné rozlišovať dva okruhy problémov. Po prvé, či môže byť návrh (ústavného) zákona predmetom referenda, a po druhé, či možno zmeniť (ústavný) zákon priamo občanmi v referende. Na prvú otázku možno jednoznačne odpovedať áno, pričom na druhú je odpoveď značne komplikovanejšia, pretože takýto návrh síce môže podľa súčasného právneho stavu zmeniť existujúcu právnu úpravu, ale nie priamo občanmi, ale sprostredkované cez NR SR.

O tejto otázke rozhodol aj ÚS SR v jednom z najviac pertraktovaných rozhodnutí⁸⁵, pričom do uvedenej matérie iba vniesol ďalšie nejasnosti, z ktorých nenašla východisko ani ústavná teória, namiesto vyriešenia týchto otázok s konečnou platnosťou, čo by prispelo k funkčnosti inštitútu celoštátneho referenda.

ÚS SR v tejto veci judikoval takto: „**V referende nemožno priamo na základe výsledku hlasovania zmeniť ústavu. Prijatie návrhu v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania zúčastnení na hlasovaní udedia parlamentu príkaz, aby v súlade s návrhom prijatým v referende zmenil časť ústavy, ktorá bola**

⁸⁴ Pozri: KANÁRIK, I.: „Verejný záujem“ v právnom štáte. Právny obzor, 80, 1997, č. 3, s. 259.

⁸⁵ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

predmetom vyhláseného referenda. Ústava však neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanom, aby hlasovali priamo o formulácii navrhutej zmeny ústavy, ale zároveň ani nezakazuje zmenu ustanovení ústavy vo fakultatívnom referende.“ Z toho implikuje záver, že predmetom referendovej otázky môže byť návrh (ústavného) zákona, ale jeho prijatie nemožno chápať ako „novelu“, ktorou by sa priamo menil (ústavný) zákon. ÚS SR výslovne konštatoval, že ústava neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy bola otázka o zmene ústavy (zákona) alebo jej časti. Problém spočíva v tom, že ak občania disponujú zákonodarnou mocou rovnako ako parlament, tak si to vyžaduje, aby súčasťou takejto otázky bol i návrh právnej úpravy, aby platný výsledok referenda mohol byť inkorporovaný do právneho poriadku. Dôvod vysvetľujúci takýto právny záver ÚS SR možno nájsť v odôvodnení uvedeného rozhodnutia podľa ktorého návrh ústavného zákona nemôže tvoriť prílohu referendovej otázky. Prílohu môže tvoriť jedine bližšie vysvetlenie v tých prípadoch, kde ide o zložitejšiu alebo obsiahlejšiu otázku. Možno sa teda iba domnievať, že keby ústava alebo zákon explicitne zakotvoval, že obsahom prílohy môže byť návrh ústavného zákona (zákona), tak by ÚS SR rozhodol, že ústavu, resp. zákon možno meniť aj priamo na základe výsledkov referenda.

V odbornej literatúre je však aj opačný názor, podľa ktorého uvedená príloha s návrhom ústavného textu spĺňala požiadavky prílohy podľa zákona o referende, pretože mala funkciu bližšieho vysvetlenia. Problém spočíva v tom, že ak ÚS SR priznáva občanom priamu zákonodarnú pôsobnosť, tak to následne vyžaduje i uvedenie textu navrhovanej ústavnej zmeny, bez ktorého pozitívny výsledok referenda nemožno priamo vteliť do právneho poriadku podľa čl. 98 ods. 2 ústavy SR.⁸⁶ Práve v tom sa javí byť citované rozhodnutie ÚS SR rozporné, že na jednej strane priznáva občanom ústavodarnú a zákonodarnú pôsobnosť, a na druhej strane nedovoľuje, aby súčasťou referendovej otázky bol návrh ústavného zákona. Okrem iného predmetné rozhodnutie ÚS SR bolo kritizované časťou právnickej obce za to, že išlo *ultra petitem partium* navrhovateľa a zároveň sa podujalo interpretovať obyčajný zákon, čo podľa čl. 128 ústavy nie je v jeho právomoci.⁸⁷ Z tohto dôvodu by bolo vhodnejšie, aby právny režim referendovej otázky upravovala ústava, a nie zákon o referende, ktorý má navyše podľa znenia čl. 100 ústavy upraviť iba spôsob vykonania referenda.

⁸⁶ Pozri: NIKODÝM, D.: *K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor, 80, 1997, č. 5, s. 505- 507.

⁸⁷ Bližšie pozri: LIPŠIC, D.: *K rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky o zmene ústavy referendom alebo „Quis custodem custodiet?“*. Justičná revue č. 11/1997, s. 21- 33.

Na podporu, resp. v prospech zmeny (ústavného) zákona možno uviesť niekoľko silných argumentov opierajúcich sa o ústavný základ. Významným je na tomto mieste **systematický výklad** podľa ktorého je potrebné ustanovenia o celoštátnom referende vykladať v súlade s ostatnými ustanoveniami ústavy, pričom treba vychádzať najmä zo systematického zaradenia týchto ustanovení do piatej hlavy ústavy s názvom zákonodarná moc. Táto moc patrí *ex aequo* NR SR a občanom hlasujúcim v referende. Navyše podľa čl. 2 ods. 1 ústavy štátna moc (kde patrí aj zákonodarná moc) pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo (hlasovaním v referende). Podľa D. Lipšica, ak by sme pripustili interpretáciu, podľa ktorej fakultatívne referendum o prijatí ústavného zákona alebo zákona podľa čl. 93 ods. 2 ústavy plní iba konzultatívnu funkciu, neprípustne by sme zúžili priamy výkon štátnej moci občanmi v zmysle čl. 2 ods. 1 ústavy na právo poradného hlasu.⁸⁸

Logický výklad súvisí s čl. 93 ods. 3 ústavy, ktorý taxatívne vypočítava otázky, ktoré sú vylúčené z predmetu referenda. Všetky tieto otázky sú predmetom buď ústavnej alebo zákonnej úpravy. *Argumentum a contrario* návrh ústavného alebo obyčajného zákona, ktorý bude obsahovať dôležitú otázku verejného záujmu mimo negatívneho vymedzenia môže byť predmetom referenda. Ak by sme dali za pravdu téze, že ústavné a iné zákony nemôžu byť predmetom referenda, tak by bol čl. 93 ods. 3 ústavy nadbytočným, pretože ak by bolo úmyslom zákonodarcu vylúčiť zákonodarstvo ako celok, tak by osobitne nevylučoval niektoré otázky formou negatívneho vymedzenia, ktoré by bolo v tom prípade zbytočné. Ústava navyše neobsahuje žiadnu imperatívnu normu zakazujúcu, aby bola predmetom referenda otázka týkajúca sa návrhu ústavného alebo obyčajného zákona. Taktiež dôležité otázky verejného záujmu sú spravidla predmetom ústavnej alebo zákonnej regulácie, čo umožňuje subsumovať referendovú otázku obsahujúcu návrh zákona pod čl. 93 ods. 2 ústavy.

Odporcovia zvykli používať ako „proti“ argument čl. 72 ústavy, podľa ktorého je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom NR SR. Na oslabenie, resp. zamietnutie tohto argumentu možno použiť **gramatický výklad** so zameraním na pojem „orgán“. Z tohto ustanovenia nevyplýva, že ústavné zákony a zákony nemožno prijímať aj iným spôsobom ako NR SR. Tento článok hovorí iba o tom, že ich nemožno prijímať iným štátnym orgánom. Referendum, resp. občanov hlasujúcich v referende predsa nemožno označiť pojmom orgán, ale ide spôsob, ktorým vykonávajú štátnu moc. Ako uvádza D.

⁸⁸ Pozri: LIPŠIC, D.: *Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta*. Justičná revue č. 2/1997, s. 34.

Lipšic orgán je však inštitútom nepriamej demokracie, a preto je zavádzajúce interpretovať tento článok v neprospech zmeny ústavy (zákona) referendum, ktoré je inštitútom priamej demokracie.⁸⁹

Spor o zmenu ústavy (analogicky aj zákona) referendum sa dotkol aj inštitútu reprezentatívneho mandátu upraveného v čl. 73 ods. 2 ústavy. Toto ustanovenie zakazuje imperatívny mandát, čo znamená, že poslanci vykonávajú svoj mandát osobne podľa svojho svedomia a presvedčenia a **nie sú viazaní príkazmi**. Dôležité je slovné spojenie „viazaní príkazmi.“ Tento argument nemá veľké opodstatnenie, keď vezmeme do úvahy, že príkaz obsiahnutý v návrhu prijatom v referende nie akýmkoľvek faktickým príkazom, ale **príkazom právnym** v normatívnom zmysle, a to rovnako ako príkazy obsiahnuté v ústave, ústavných zákonoch a zákonoch. V právnom poriadku síce nie je rigidne vyriešená právna sila výsledkov referenda, ale je nepochybné, že ide o prameň práva publikovaný v Zbierke zákonov SR, ktorý má všeobecnú záväznosť. Preto príkaz obsiahnutý vo výsledku referenda musia poslanci rešpektovať rovnako ako ústavné zákony a zákony vzhľadom na rovnakú právnu silu, hoci nie je ako už bolo uvedené jasné, či pôjde o právnu silu ústavného zákona alebo iba zákona (vhodné sa v tomto smere javí zaradenie výsledkov referenda do znenia čl. 2 ods. 2 ústavy, resp. aj čl. 125 ústavy, ako kritérium posudzovania ústavnosti).⁹⁰ *Inter alia* treba poznamenať, že aj keby bola predmetom referenda hociká iná otázka (napr. legalizácia marihuany alebo registrované partnerstvá), ktorú by bolo potrebné následne upraviť normatívnym spôsobom, tak by argumenty v zmysle zákazu imperatívneho mandátu robili inštitút referenda nefunkčným. To je jednoznačným dôkazom toho, že **príkaz obsiahnutý vo výsledku referenda nemožno chápať ako príkaz podľa čl. 73 ods. 2 ústavy**.⁹¹

Možno si potom položiť otázku o akých dôležitých otázkach verejného záujmu by sa malo v referende rozhodovať, ak nie o tých, ktorá majú byť predmetom ústavnej alebo zákonnej úpravy (navyše občania hlasujúci v referende majú zákonodarnú moc, nie výkonnú)? Či je obsahom otázky priamo návrh (ústavného) zákona alebo iba otázka ako taká, v drvivej väčšine prípadov bude vzhľadom na kvalitatívnu stránku otázky (dôležitý verejný záujem) potrebné následné prijatie (ústavného) zákona. Inak by došlo k degradácii a dehonestácii inštitútu referenda v právnom poriadku SR na druhoradé a bezvýznamné otázky a v niektorých prípadoch by dokonca ani nebol naplnený čl. 93 ods. 2 ústavy.

⁸⁹ Tamtiež s. 34.

⁹⁰ Keby sme sa uberali týmito úvahami, tak potom si treba položiť otázky, či aj smernice EÚ nie sú v rozpore s voľným mandátom.

⁹¹ K právnej povahe výsledkov referenda bližšie pozri: Kapitolu 4.3.

Možno sumarizovať, že je indiferentné, či referendum otázka bude postavená „ste za to, aby bol prijatý zákon o legalizácii marihuany“ alebo „ste za to, aby bola legalizovaná marihuana“, pretože v oboch prípadoch bude nevyhnutné prijať na pôde parlamentu podľa súčasného právneho stavu (ako aj v zmysle uznesenia ÚS SR, ktorý nedovolil, aby návrh právneho predpisu bol súčasťou referendum otázky) príslušnú zákonnú (ústavnú) úpravu.

Slovenský právny poriadok totiž neustanovuje podmienky pre konkrétny obsah návrhov prijatých v referende. Z tohto aspektu môže dôjsť k závažným problémom a ťažkostiam pri nachádzaní skutočného obsahu noriem prijatých v referende, pri ich realizácii aj interpretácii, najmä v tých prípadoch, ak by mal platný výsledok referenda iba **všeobecný charakter**. Napríklad, prezident by na základe petície podpísanej dostatočným počtom občanov vyhlásil referendum s všeobecne formulovanou otázkou o nepriamej voľbe hlavy štátu a jeho výsledky by boli platné. Aký právny význam a aké právne účinky by malo uverejnenie návrhu prijatého v referende v znení napr.: „Občania v referende sa vyslovili za nepriamu voľbu prezidenta“ alebo „prezident SR je volený NR SR.“? Bol by parlament oprávnený či povinný prijať ústavný zákon?⁹² Podľa *status quo* právnej úpravy možno konštatovať, že by išlo o povinnosť NR SR. Tu však spôsobuje problém to, že ak berieme do úvahy aj celý proces prijímania zákonov (ústavných nevynímajúc) vrátane pripomienkového konania, nie je vylúčené, že výsledkom hlasovania v parlamente by bol nakoniec duchom iný ústavný zákon než ten, o prijatie ktorého v referende išlo.⁹³ Preto s vraciam k tomu, že ak sa občania podieľajú priamo na zákonodarnej činnosti, tak by mali mať možnosť predložiť vlastný návrh ústavného zákona a následne o ňom hlasovať, alebo by sa do právneho poriadku mala zaviesť úplne iná konštrukcia zmeny ústavných zákonov (zákony by mali byť z tohto procesu vylúčené vzhľadom na nereálnosť ich sústavného prijímania priamo občanmi- k ich zmene by mohlo dochádzať iba na návrh občanov, teda parlament by nemal povinnosť predkladať návrhy zákonov na potvrdenie v ratifikačnom referende).⁹⁴

Z doposiaľ uvedeného je nesporné, že návrh ústavného zákona alebo zákona môže byť obsahom (objektom) referendum otázky, aj vzhľadom na čl. 2 ods. 3 ústavy. Určité problémy sú však spojené s tým, že občania nemôžu hlasovať priamo o formulácii takéhoto právneho predpisu, a tým priamo schvaľovať (ústavné) zákony, čomu bráni už

⁹² Pozri: ROSPUTINSKÝ, P.: *Občania a ústavnoprávna úprava zmeny Ústavy Slovenskej republiky*. Justičná revue, 55, 2003, č. 8- 9, s. 736.

⁹³ Pozri: KRUNKOVÁ, A.: *Inštitút referenda v Slovenskej republike*. In.: 15 rokov Ústavy SR, zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice, 6.- 7. septembra 2007. Košice, 2007, UPJŠ, s. 211.

⁹⁴ Bližšie pozri: Kapitulu 5.

spomínané rozhodnutie ÚS SR. Ak vychádzame z tohto rozhodnutia, tak nedostatky právnej úpravy spočívajú aj v tom, že sa nerieši situácia, kto a v akej podobe má v NR SR návrh daného právneho predpisu predložiť alebo čo nastane v prípade, ak takýto návrh nebude vôbec predložený. ÚS SR totiž priznal výsledkom referenda záväzné právne účinky (čo mimochodom vyplýva aj z právnej úpravy), ale nie bezprostredné, keďže občanmi udelený príkaz musí realizovať parlament. V kontexte so skutočnosťou, že ústava neustanovuje NR SR bezprostrednú sankciu za nesplnenie príkazu udeleného občanmi v referende (napr. obligatórne rozpustenie NR SR), spôsobuje obsolentnosť výsledkov referenda.

Uvedené skutočnosti sú jedným z faktorov, ktoré oslabujú inštitút celoštátneho referenda, negatívne vplývajú na jeho funkčnosť a praktické uplatnenie jeho výsledkov v živote spoločnosti. Možno to odstrániť jedine úpravou precíznejších podmienok procesu zmeny (ústavného) zákona formou referenda alebo jednoznačným ustanovením, podľa ktorého návrh (ústavného) zákona môže tvoriť prílohu referendovej otázky, čím sa umožní priamo referendum prijímať, meniť alebo rušiť ústavné zákony a zákony. **Inak ostane naďalej nevyriešený problém spôsobu transformácie „príkazu“ občanov do právnej úpravy za situácie, keď neexistuje žiadna sankcia, ktorá by hrozila parlamentu v prípade, že tento „príkaz“ nepremietnu v určitej lehote do právnej úpravy a tiež neexistuje žiaden osobitný proces tejto transformácie, ktorý by vyhovoval čl. 2 ods. 2 ústavy.**⁹⁵

Zároveň občania hlasujúci v referende budú presne vedieť za akú podobu zákona hlasujú, pričom keby toto právo ponechali NR SR (prijat' právny predpis na základe ich príkazu), tá by mohla nakoniec prijať takú verziu zákona, ktorá by bola v rozpore s ich predstavami, alebo v krajnom prípade by vôbec nerešpektovala výsledok referenda a ostala by nečinná. Samozrejme zákon, ktorý by tvoril prílohu referendovej otázky by musel spĺňať všetky legislatívne požiadavky a pravidlá kladené na tvorbu zákonov⁹⁶ a verejnosť s ním musí byť vopred a dostatočne informovaná.⁹⁷

⁹⁵ Porovnaj: SOMOROVÁ, Ľ.: *Referendum ako forma výkonu štátnej moci*. Ústavnosť a politika, 2, 2000, č. 3, s. 28.

⁹⁶ Pozri: Uznesenie NR SR č. 19/1997 Z.z.- Legislatívne pravidlá tvorby zákonov.

⁹⁷ Bližšie pozri: Kapitulu 5.

3.3 Druhy celoštátneho referenda

Základným kritériom, z ktorého budem vychádzať pri klasifikácii celoštátneho referenda v ústave SR, bude to, či sa referendum musí konať z hľadiska povahy veci (ide o výlučnú záležitosť občanov), teda *ex constitutione* (referendum bez návrhu) alebo sa z hľadiska povahy veci môže konať (nejde o výlučnú vec, o ktorej by mali rozhodovať občania, ale o možnosť iniciovať referendum v danej veci), ale iba v prípade, ak oprávnený subjekt toto konanie iniciuje právne relevantným a kvalifikovaným spôsobom (referendum na návrh). Uvedené základné členenie bude ďalej doplnené o ďalšie typy celoštátneho referenda, ale už z iných hľadísk.

3.3.1 Referendum „*ex constitutione*“

Referendum *ex constitutione* sa **musí** konať v prípade, ak nastane ústavou predpokladaná situácia. Ústava teda vyžaduje jeho realizáciu vo vopred vymedzených otázkach bez toho, aby niekto podal návrh na jeho vykonanie. Takéto referendum sa nazýva ako **vecne obligatórne**⁹⁸, pričom je zároveň vždy aj procesne obligatónym (s výnimkou obmedzenia daného čl. 99 ods. 2 ústavy), pričom sa musí konať z dôvodu povahy veci, o ktorej neprislúcha rozhodovať inému subjektu ako občanom v referende (vecne a procesne obligatórne referendum teda spravidla splýva v jedno). Opakom tohto referenda je **vecne fakultatívne referendum**⁹⁹, ktoré sa nemusí konať priamo z ústavy, ale iba v prípade, ak jeho konanie navrhne subjekt disponujúci referendumovou iniciatívou. Ide teda spravidla o **referendum „na návrh“**, pričom o veci, v ktorej sa má konať môže rozhodnúť aj niektorý z orgánov verejnej moci, teda nejde o výlučnú záležitosť občanov v referende, ale občanom sa necháva **možnosť** podať návrh na jeho vyhlásenie. Uplatňuje sa tu hľadisko spôsobu začatia, resp. vyvolania referenda.

⁹⁸ Vecne obligatórne referendum sa musí konať z hľadiska (predmetu) povahy veci, o ktorej neprislúcha rozhodovať inému subjektu ako občanom hlasujúcim v referende. O danej veci sa teda môže rozhodnúť iba referendum, pretože tu nie je daná právomoc iného subjektu (orgánu verejnej moci). Spravidla pôjde o referendum uskutočnené priamo z ústavy, resp. zákona, hoci napr. v prípade miestneho referenda o odvolaní starostu obce sa v niektorých prípadoch vyžaduje kvalifikovaný návrh.

⁹⁹ Vecne fakultatívne referendum nie je nevyhnutnou formou rozhodovania, pretože okrem občanov je daná vec aj v právomoci iného subjektu (orgánu verejnej moci). V danej veci teda referendum možno konať, ale nie nevyhnutne. Z hľadiska spôsobu iniciácie spravidla pôjde o referendum na návrh príslušného subjektu.

Vecne fakultatívne referendum sa z aspektu miery **právnej úvahy** orgánu, ktorý ho vyhlasuje člení na procesne obligatórne a procesne fakultatívne. **Procesne obligatórne referendum** sa musí vyhlásiť, ak bol podaný návrh na jeho vyhlásenie, ktorý spĺňa všetky ústavou a zákonom požadované náležitosti (nepripúšťa sa právna úvaha promulgujúceho orgánu). Vecne fakultatívne tak nadobúda znak obligatórnosti za splnenia všetkých normatívnych podmienok (tým odpadá možnosť voľnej úvahy promulgujúceho orgánu). Ide o typický príklad kedy *verbum* „môže“ v konečnom dôsledku znamená „musí“. Naopak **procesne fakultatívne** pripúšťa právnu úvahu orgánu oprávneného vyhlásiť referendum, čo znamená, že tento orgán nie je povinný referendum vyhlásiť, ale **môže** tak urobiť, ak to uzná za vhodné, bez ohľadu na splnenie nejakých podmienok. Aspekt procesnosti teda rieši právnu situáciu, ktorá nastupuje až po skutočnosti spôsobujúcej vyvolanie referenda.

Fakultatívnosť a obligatórnosť teda možno chápať dvojako. Fakultatívnosť ako možnosť navrhnúť konanie referenda alebo ako možnosť kompetentného štátneho orgánu vyhlásiť referendum. Obligatórnosť ako povinnosť vykonať referendum v ústavou predvídaných situáciách (bez návrhu) alebo ako povinnosť štátneho orgánu vyhlásiť referendum na návrh oprávnených subjektov, ak návrh spĺňa všetky požadované podmienky na vyhlásenie referenda. Procesne obligatórne sa teda od procesne fakultatívneho **líši tým**, že jeho vyhlásenie nie je predmetom voľnej úvahy štátneho orgánu.

Túto **tzv. dvojakosť** navyše potvrdzuje aj rozhodnutie ÚS SR, ktorý judikoval nasledovne: „Termín obligatórny sa môže spájať s rozdielnym právnym obsahom. Obligatórnosť referenda môže vyjadrovať povinnosť štátneho orgánu vyhlásiť občanmi iniciované referendum spĺňajúce všetky právne podmienky na prípravu referenda (procesne obligatórne a zároveň vecne fakultatívne). **Obligatórnosť referenda však môže vyjadrovať aj podstatnejší znak- povinnosť štátu dať občanom na rozhodnutie niektoré otázky** (vecne obligatórne). Pretože tento znak je dôležitejší, ako povinnosť štátneho orgánu vyhlásiť občanmi iniciované referendum, obligatórne referendum (vecne) možno definovať ako referendum, ktorým si parlament musí nechať od občanov schváliť svoje zásadné rozhodnutie, ktoré má charakter ustanovený ústavou. Závisí od jednotlivých štátov, aký okruh rozhodnutí určia na schválenie občanmi. Zmena ústavy je obvyklým predmetom referenda v krajinách, kde sa podľa ústavy umožňuje uplatniť priamu demokraciu prostredníctvom obligatórneho referenda. Fakultatívne referendum je referendum, ktoré sa môže zvolať na základe úvahy štátneho orgánu (procesne

fakultatívne), alebo vtedy, keď ustanovený počet voličov sa rozhodne požiadať o vyhlásenie referenda (procesne obligatórne a vecne fakultatívne)¹⁰⁰.

Z vyššie uvedených druhov referend máme v SR tri druhy celoštátneho referenda s výnimkou procesne fakultatívneho referenda, ktoré môžeme vypožorovať napr. v právnej úprave Maďarskej republiky.¹⁰¹

V podmienkach SR je **tzv. referendum „ex constitutione“** upravené v čl. 93 ods. 1 v spojení s čl. 7 ods. 1 ústavy v zmysle ktorých sa týmto referendom potvrdzuje ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku. O problematike pojmu štátny zväzok už bola reč na inom mieste, preto sa v tejto časti zameriam na ostatné výkladové problémy. Problémom môže byť absencia výslovného ustanovenia o tom, kto vyhlasuje toto referendum. Vzhľadom na normatívnu konštrukciu čl. 95 ods. 1 ústavy nie je celkom jasné, či právomoc prezidenta vyhlasovať referendum sa vzťahuje aj na referendum podľa čl. 93 ods. 1 ústavy. Problematické to je z pohľadu čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

Z interpretácie čl. 93 ods. 1 ústavy vyplýva, že výsledky tohto referenda môžu vyvolať dvojaký následok. Ak o ústavnom zákone rozhodne nadpolovičná väčšina oprávnených občanov **kladne**, tak vyhlásením výsledkov referenda v Zbierke zákonov, ústavný zákon nadobudne **účinnosť**. V prípade neprijatia ústavného zákona nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda, výsledky referenda majú za následok **abrogáciu** platného, ale ešte nie účinného ústavného zákona.¹⁰² Výsledky referenda v tomto prípade majú nepochybne právnu silu ústavného zákona, pretože ústavný zákon nemôže byť zrušený výsledkami referenda s nižším stupňom právnej sily ako je nimi rušený ústavný zákon.

Celoštátne referendum podľa čl. 93 ods. 1 ústavy je zároveň referendom ratifikačným (*post constitutionem*), štátoprávnym a záväzným, resp. rozhodovacím.

¹⁰⁰ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II ÚS 31/97 z 21. mája 1997.

¹⁰¹ Bližšie pozri: OROSZ, L.: *Priama demokracia v Maďarskej republike- právna úprava a aplikačná prax*. Justičná revue, 57, 2005, č. 10, s. 1284- 1286.

¹⁰² Pozri: BRÖSTL, A.- DOBROVIČOVÁ, G.- KANÁRIK, I.: *Teória práva*. Košice, UPJŠ, 2004, s. 51.

3.3.2 Referendum „na návrh“

Tzv. referendum „na návrh“ je upravené v čl. 93 ods. 2 ústavy v zmysle ktorého sa referendum môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu, ak o to požiadajú občania petíciou alebo ak sa na tom uznesie NR SR. Tento článok sa nevykladá v zmysle možnosti štátneho orgánu vyhlásiť referendum (procesná fakultatívnosť), ale v zmysle možnosti iniciovať vyhlásenie referenda v danej veci (vecná fakultatívnosť). Tomuto referendu sa na tomto mieste nebudem detailne venovať, keďže jeho jednotlivé aspekty sú analyzované v ostatných častiach tejto práce. Možno však pripomenúť, že ide o vecne fakultatívne a zároveň procesne obligatórne referendum. Z hľadiska ostatných aspektov môže ísť o referendum tak *ante legem*, ako i *post legem*, ale v každom prípade nepôjde o referendum s konzultatívnym účinkom, ale o referendum záväzné, o čom bude reč ďalej.

Na tomto mieste by však ešte bolo vhodné zodpovedať otázku, či je v poriadku, aby NR SR mohla iniciovať referendum v niektorých prípadoch. Vychádzať treba z toho, ako už bolo spomenuté, že zmyslom referenda je pôsobiť ako určitá brzda alebo kontrola voči zákonodarnej moci. V modernej dobe predstavuje teda referendum poistku pred zákonodarným orgánom, ktorý je ovládaný politickými stranami, a v ktorom sa zo stranických dôvodov môžu niektoré návrhy stať ťažko priechodnými. Ak teda chápeme význam referenda v tomto zmysle, je aj ustanovenie ústavy, ktoré dáva NR SR možnosť referendum iniciovať, **protizmyselné**.¹⁰³ Takto sa totiž parlamentu dáva možnosť zneužívať inštitút referenda v zmysle vyhnúť sa zodpovednosti za tzv. nepopulárne rozhodnutia.

Návrh parlamentu na vyhlásenie referenda nemá opodstatnenie vtedy, keď parlament predkladá na rozhodnutie občanmi otázky, ktoré môže vyriešiť aj na svojej pôde. Totiž kvórum a počet hlasov potrebných na prijatie uznesenia, ktorým sa iniciuje referendum je totožný s podmienkami na prijatie zákona. Ak pôjde o záležitosť na zákonnej úrovni, tak by mala byť vyriešená v NR SR, aby sa táto nevyhýbala rozhodnutiam, za ktoré nesie zodpovednosť. Iná situácia je však v prípade ústavných zákonov, kde sa vyžaduje súhlas aspoň trojpäťinovej väčšiny všetkých poslancov. Tu už isté opodstatnenie je, pretože sa môže stať, že pre takýto návrh sa v parlamente nenájde dostatočná podpora a z určitých *prima facie* politických dôvodov bude tento návrh blokovaný.

¹⁰³ Pozri: LIPŠIČ, D.: *Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta*. Justičná revue č. 2/1997, s. 32.

4 Celoštátne referendum- procesnoprávna časť

Predmetom tejto časti bude samotné vykonanie referenda zahŕňajúce postup jednotlivých subjektov referendového práva pri realizácii ich práv a povinností od momentu iniciácie referenda až po jeho skončenie. Procesnoprávna časť sa zameriava na otázky ako sú spôsob iniciácie referenda, podmienky na jeho vyhlásenie, vyhlásenie referenda a jeho priebeh, organizácia referenda až po výsledky referenda a nakoniec aj referendové súdnictvo.

4.1 Iniciovanie, podmienky na vyhlásenie a vyhlásenie celoštátneho referenda

Podmienka iniciovania referenda odpadá pri vecne obligatórnom referende, ktoré sa musí vykonať priamo z ústavy. Zároveň sa pri tomto referende obmedzuje prieskumná právomoc prezident iba na čl. 99 ods.2 ústavy. Zachovaná však ostáva pri referende vecne fakultatívnom, kde sa možnosť iniciovať referendum ponecháva občanom a NR SR (zásada dualizmu iniciácie referenda). V prípade občanov je návrh obsiahnutý v **osobitne kvalifikovanej petícii** podpísanej aspoň 350 000 občanmi. Pri výkone petičného práva sa postupuje podľa zákona č. 85/1990 Zb. v znení neskorších predpisov (ďalej len „petičný zákon“) a čiastočne podľa zákona o referende. Nie je prípustné vyzývať na podporu petície za vyhlásenie referenda a žiadať o podpis petície v budovách štátnych orgánov a orgánov územnej samosprávy v rámci výkonu štátnej správy¹⁰⁴ v pracovnom čase, ako aj v bezprostrednej blízkosti týchto budov a v priestoroch ozbrojených zborov. V zdravotníckych zariadeniach, v zariadeniach sociálnych služieb a na pracoviskách možno vyzývať na podporu petície a žiadať o podpis iba vo vyhradenom priestore a čase (§ 1b petičného zákona). Táto špecifická úprava v zákone o referende je zameraná na sprísnenie obmedzení iniciátora petície v jeho konaní zameranom na získanie čo najväčšieho počtu signatárov petície. Účelom takejto úpravy je zamedziť, aby iniciátor petície, resp. ňou poverené osoby nezneužívali svoje pracovné, služobné alebo iné postavenie na získavanie podpisov na podporu petície.¹⁰⁵ Tiež nemožno vyzývať, aby občania petíciu nepodporili. Pod petíciu sa môže podpísať **iba každý občan** (signatár

¹⁰⁴ Správnejší sa javí pojem výkon verejnej správy.

¹⁰⁵ Pozri: OROSZ, L.: *Právna úprava a praktická realizácia petičného práva v Slovenskej republike*. Právny obzor, 78, 1995, č. 4, s. 305.

petície v užšom slova zmysle), nie každý, teda napr. cudzinec žijúci na území SR. Ide o zúženie subjektov petičného práva. Táto petícia je osobitne kvalifikovaná najmä v tom, že ju môžu podporiť iba občania, a to v počte aspoň 350 000.

S petíciou, ktorá žiada vyhlásenie referenda, sa občania **obracajú priamo na prezidenta SR**. Tento postup bol dočasne zrušený (do rozhodnutia ÚS SR) zákonom č. 269/1995 Z.z., ktorým boli do zákona o referende včlenené ustanovenia, podľa ktorých, sa petícia prostredníctvom petičného výboru musela najprv odovzdať predsedovi NR SR, ktorý bol následne povinný bezodkladne informovať prezidenta SR o jej prijatí a obsahu. NR SR bolo zverené preskúmať ústavnosť a zákonnosť petície. Po preskúmaní mala NR SR oznámiť prezidentovi SR do 20 dní od prijatia petície svoje stanovisko. Až keď bolo stanovisko NR SR kladné, iba vtedy vznikla prezidentovi povinnosť vyhlásiť referendum. V opačnom prípade prezident referendum nemohol vyhlásiť, o čom mal informovať zástupcu petičného výboru. Uvedené ustanovenia zákona č. 269/1995 Z.z. vyhlásil ÚS SR za nesúladne s ústavou, *in concreto* s čl. 95 ústavy, čím stratili účinnosť.

Ťažko prehliadnuteľnou okolnosťou bol fakt, že táto právna úprava bola odpoveďou zákonodarcu na postup prezidenta v súvislosti s petíciou z 2.3.1994, ktorú prezident preskúmal a pre jej nedostatky odmietol vyhlásiť referendum.¹⁰⁶ Účelom novely z roku 1995 bolo teda oslabiť právomoc prezident pri vyhlasovaní referenda z dôvodu politických sporov.

V *obiter dictum* rozhodnutia¹⁰⁷ ÚS SR uviedol: „...ústavný sud vyvodzuje záver, že ústava nezverila preskúmanie podmienok významných za vyhlásenie referenda na základe petície občanov NR SR, ale prezidentovi SR. Znenie čl. 95 ústavy o tom, že referendum vyhlasuje prezident SR, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov, podľa názoru ústavného súdu **nemožno vykladať tak, že petícia adresovaná prezidentovi SR by mala prechádzať medzičlánkom**, ktorý podľa zákona predstavuje NR SR. Ak by NR SR mala ústavnú možnosť vstupovať do aktu vyhlásenia referenda na základe petície občanov, bolo by to upravené v ústave...“

Ďalším spôsobom iniciovania referenda je návrh v podobe **uznesenia NR SR**. Uznesenie podlieha úprave čl. 84 ods. 2 ústavy, podľa ktorého na platné uznesenie NR SR je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov, pričom prítomní poslanci (kvórum) predstavujú nadpolovičnú väčšinu všetkých poslancov NR SR. Návrh na prijatie tohto uznesenia môžu podávať poslanci alebo vláda SR. Ústava neurčuje minimálny počet

¹⁰⁶ Pozri: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky- Komentár*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2007, s. 735.

¹⁰⁷ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

poslancov oprávnených predložiť návrh na prijatie uznesenia, preto gramatickým výkladom možno dospieť k záveru, že návrh môžu predložiť dvaja a viacerí poslanci, lebo takýto počet je v súlade s plurálom použitým v ústavnej úprave.¹⁰⁸ NR SR však nie je povinná takýto návrh schváliť. V prípade prijatia návrhu, resp. uznesenia je predseda NR SR povinný predložiť uznesenie prezidentovi SR do 5 dní od jeho prijatia.

Ústava SR určuje **obligatórny účinok** predloženia **návrhu**, ktorý nastane, iba ak ide o návrh spĺňajúci predpísané materiálne a formálne podmienky.¹⁰⁹ **Materiálne podmienky** sú podmienka, aby predmetom referenda bola dôležitá otázka verejného záujmu, predmet referenda nebol v rozpore s negatívnym výpočtom referendových otázok, či nejde o referendum vo veci, v ktorej sa už konalo a ešte neuplynuli tri roky od jeho vykonania, ako aj jednoznačnosť a nepodmienenosť otázok a v prípade petície občanov, či ju podpísal dostatočný počet občanov a zároveň zodpovedá petičnému zákonu. **Formálnou podmienkou** je dodržanie ústavou predpísanej formy návrhu, ktorou je buď petícia alebo uznesenie.

Garantom splnenia vyššie uvedených materiálnych a formálnych podmienok na vyhlásenie referenda je **prezident SR**. V odbornej literatúre sa možno stretnúť s názorom, že prezidentovi neprislúcha rozhodovať o tom, či otázka v referende spĺňa parametre dôležitej otázky verejného záujmu.¹¹⁰ Vychádza sa pritom z toho, že keď tak **signifikantný počet občanov** (350 000), resp. poslanci NR SR zastupujúci občanov požadujú vyhlásenie referenda, je to už samotným dôkazom splnenia požiadavky verejného záujmu

Napriek doslovnému zneniu § 1c ods. 1 a 2 zákona o referende, ktoré hovoria iba o preskúmaní ústavnosti a zákonnosti petície prezidentom, je podľa môjho názoru daná právomoc prezidenta preskúmať aj ústavnosť a zákonnosť uznesenia NR SR. V prípade nezákonnosti alebo neústavnosti je prezident oprávnený, ale aj povinný vyhlásenie referenda odmietnuť bez ohľadu na subjekt referendovej iniciatívy. Občania v referende sú tiež zákonodarcom a ich zákonodarná moc nie submisívna zákonodarnej moci NR SR, ale tieto moci sú rovnocenné, pretože zákonodarná moc je v SR upravená dvojakým spôsobom. Pre obidva tieto subjekty, teda tak pre občanov, ako aj pre NR SR platia rovnaké ústavné podmienky pre vyhlásenie referenda. Preto je potrebné zákon o referende vykladať v súlade s ústavou, ktorá nerozlišuje pokiaľ ide o splnenie podmienok na vyhlásenie referenda medzi petíciou občanov a uznesením NR SR. Nikde v ústave

¹⁰⁸ Porovnaj: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky- Komentár*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2007, s. 738.

¹⁰⁹ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 613.

¹¹⁰ Pozri: KANÁRIK, I.: „Verejný záujem“ v právnom štáte. *Právny obzor*, 80, 1997, č. 3, s. 262.

nenájde ani zmienku o tom, že napr. negatívny výpočet predmetu referenda by sa nevzťahoval aj na NR SR.

Podľa niektorých názorov, ktoré vykladajú vyššie citovaný paragraf doslovne je uznesenie NR SR vyňaté z preskúmvacej povinnosti prezidenta, aj napriek tomu, že oba subjekty musia dodržiavať ústavou predpísané podmienky na použitie referenda.¹¹¹ V zmysle týchto názorov prezident nemá oprávnenie skúmať obsahovú (materiálnu) stránku uznesenia NR SR a je povinný ňou iniciované referendum vyhlásiť bez jeho preskúmania. Zákonodarca tu uplatnil prezumpciu ústavnosti a zákonnosti návrhu NR SR, čo značí, že postavenie subjektov referendumovej iniciatívy sa dostalo do nerovnoprávnej polohy v zmysle rovnosti šancí domôcť sa referenda.¹¹² S týmto doslovným výkladom nemožno súhlasiť, a preto je nutné dané ustanovenie zákona vykladať extenzívne a v súlade s ústavou, pretože v právomoci prezidenta vyhlásiť referendum je obsiahnutá aj právomoc preskúmať ústavnosť i zákonnosť bez ohľadu na subjekt iniciatívy, lebo inak by hrozilo, že prípadné neústavné referendum, resp. jeho výsledok iniciované parlamentom by mohol byť vyhlásený za neplatný v konaní podľa čl. 129 ods. 3 ústavy. Je preto nelogické, aby sa NR SR umožnilo predložiť aj neústavný návrh, ktorý by prezident musel vyhlásiť bez preskúmania, a následne na to by sme výsledok takého referenda vyhlásili za neplatný v konaní pred ÚS SR. Novelou ústavy (ústavným zákonom č. 90/2001 Z.z.) sa situácia trochu vyjasnila, keďže prezident môže na ÚS SR podať návrh na preskúmanie predmetu referenda s ústavou, ktoré navrhujú nielen občania, ale aj NR SR. Teda logicky, keď ÚS SR má dané do vienka rozhodovať o súlade predmetu referenda s ústavou, ktoré iniciujú, tak občania, ako i NR SR, prečo by takéto právo nemal mať aj prezident SR bez ohľadu na subjekt referendumovej iniciatívy pri jeho preskúmaní.

Ak sú splnené všetky ústavné a zákonné podmienky na vyhlásenie celoštátneho referenda, prezident SR vyhlási referendum tak , aby sa vykonalo do 90 dní od jeho vyhlásenia. Prípadné **márne uplynutie lehoty nemá za následok preklúziu práva občanov rozhodnúť o otázke predloženej na rozhodnutie v referende**. V takom prípade prichádza do úvahy zodpovednosť prezidenta za úmyselné porušenie ústavy, ale nedôjde k zániku práva občanov rozhodnúť o predmete referenda.¹¹³ Referendum sa nemôže konať v období kratšom ako 90 dní pred voľbami do NR SR, čiže medzi 89. a 1. dňom pred

¹¹¹ Pozri: NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor, 80, 1997, č. 1, s. 25.

¹¹² Pozri: SOMOROVÁ, L.: *Referendum ako forma výkonu štátnej moci*. Ústavnosť a politika, 2, 2000, č. 3, s. 26.

¹¹³ Pozri: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky- Komentár*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2007, s. 738- 739.

parlamentnými voľbami. Môže sa však konať v deň volieb do NR SR, čo by hypoteticky malo zvýšiť účasť v referende.

Pri vyhlasovaní referenda musí prezident rešpektovať čl. 99 ods. 2 ústavy v zmysle ktorého referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania. Problém môže nastať so začiatkom plynutia tejto lehoty, ktorý ústava SR neurčuje. Týmto začiatkom môže byť tak uzatvorenie miestností na hlasovanie (22.00 hodina), ako aj napr. vyhlásenie výsledkov referenda v Zbierke zákonov, alebo už ich zverejnenie Tlačovou agentúrou SR (ďalej len „TA SR“). Začiatok plynutia tejto lehoty by bolo potrebné bližšie precizovať.

Týmto určením okamihu začatia plynutia trojročnej ochrannej lehoty sa priznala rovnaká právna ochrana tej otázke, ktorú nadpolovičná väčšina oprávnených voličov schválila, ako aj otázke, ktorá nezískala podporu potrebnej väčšiny oprávnených voličov.¹¹⁴

Výklad spojenia „referendum v tej istej veci“ znamená identický informačný obsah otázky vykonaného referenda s informačným obsahom otázky referenda, ktoré sa má vyhlásiť. **Otázky podľa logiky môžu byť formulované z jazykového hľadiska odlišne, ale ich cieľ a informačný obsah musí byť identický.**¹¹⁵

Celoštátne referendum vyhlasuje prezident SR oznámením v Zbierke zákonov SR. Oznámenie obsahuje taxatívne vypočítané náležitosti, podľa § 2 ods. 2 zákona o referende. Referendum sa potom koná na celom území SR v jeden deň v sobotu.

4.2 Priebeh a organizácia celoštátneho referenda

Vzhľadom na skutočnosť, že priebeh a organizácia celoštátneho referenda nespôsobuje významné interpretačné a aplikačné problémy a disproporcie nebudem sa touto otázkou zvlášť detailne zaoberať. Táto problematika zahŕňa najmä oblasti ako okrsky na konanie referenda, zoznamy na hlasovanie v referende, hlasovacie preukazy, orgány pre referendum a ich úlohy a kreáciu, organizačné a technické zabezpečenie referenda, ako aj samotné hlasovanie a zisťovanie výsledkov tohto hlasovania. Všetky tieto otázky sú

¹¹⁴ Tamtiež s. 743.

¹¹⁵ Pozri: PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ, E.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Košice, UPJŠ, 2008, s. 187.

upravené predovšetkým v zákone o referende a subsidiárne aj v zákone č. 333/2004 Z.z. o voľbách do NR SR v znení neskorších predpisov.

4.3 Výsledky celoštátneho referenda a ich právna povaha

Ako ďalšiu po referendovej otázke problémovú materiu možno s istotou v podmienkach SR označiť výsledky referenda a ich právnu povahu (otázka záväznosti a právnej sily). Právna záväznosť výsledkov referenda nie je *expressis verbis* daná, ako tomu bolo v prípade ústavného zákona z roku 1991 (výsledok referenda mal záväznosť ústavného zákona), ale konzekventným spôsobom ju možno z právnej úpravy vyvodiť. Teória práva zaraďuje výsledky referenda bez akýchkoľvek pochybností medzi **pramene práva**, ktoré sa v prvom rade vyznačujú **všeobecnou záväznosťou**.¹¹⁶

Z pohľadu prameňom práva je významný **rezultát referenda**, ktorý právna úprava raz označuje pojmom výsledok referenda a raz návrh prijatý v referende. Občania hlasujúci v referende sa tak dostali do roviny **subjektu tvorby práva**.¹¹⁷

Skutočnosť, že výsledky referenda sú považované za prameň práva je nepochybná nielen z pohľadu právnej teórie, ale aj z hľadiska platnej právnej úpravy, ba dokonca i z judikatúry ÚS SR. Jediným problémovým aspektom je normatívne nevyriešená **právna sila** výsledkov referenda. Z tohto dôvodu je nemožné ich jednoznačné zaradenie a vyjadrenie hierarchického postavenia v systéme prameňov práva SR. Pre výsledky referenda vo všeobecnosti je **typické**, že môžu predstavovať tak **materiálne pramene práva**, ako i **pramene práva vo formálnom zmysle**. Uvedené bude závisieť od toho, či ide o konzultatívne referendum alebo decizívne referendum. V právnom poriadku SR možno hovoriť o výsledkoch referenda iba výlučne ako formálnych prameňoch práva vzhľadom na absentujúcu právnu úpravu konzultatívneho referenda.

Pre určenie záväznosti výsledkov referenda je kľúčovým gramatický výklad ustanovení čl. 2 ods. 1 ústavy a čl. 93 ods. 2 ústavy. Čl. 2 ods. 1 ústavy hovorí o „**výkone**“ štátnej moci priamo občanmi, a nie o tom, že radia, resp. odporúčajú ako sa má táto moc vykonávať. Analogicky čl. 93 ods. 2 ústavy používa slovo „**rozhodnúť**“, teda nie poradiť,

¹¹⁶ Pozri napr.: BRÖSTL, A.- DOBROVIČOVÁ, G.- KANÁRIK, I.: *Teória práva*. Košice, UPJŠ, 2004, s. 50; OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. Šamorín, Heuréka, 2006, s. 195; PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava, 2001, s. 189- 190.

¹¹⁷ Bližšie pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, E.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 1027.

odporučiť. Z toho vyplýva, že referendum má rozhodovacie, a nie iba poradné (konzultatívne) účinky.

O všeobecnej záväznosti výsledkov referenda svedčí tiež ich **vyhlasovanie v Zbierke zákonov**. Podľa čl. 98 ods. 2 ústavy návrhy prijaté v referende vyhlási NR SR rovnako ako zákon, teda rovnako v Zbierke zákonov. S tým korešponduje § 1 ods. 1 zákona č. 1/1993 o Zbierke zákonov SR v znení neskorších predpisov, ktorý ustanovuje, že návrhy prijaté v referende podľa čl. 98 ods. 2 ústavy sa vyhlasujú uverejnením v Zbierke zákonov SR.

Parlament tu nedisponuje žiadnou mierou uváženia a v určenom období (tri roky) ani možnosťou korekcie, z čoho vyplýva, že výsledok referenda nemá povahu odporúčania adresovaného zákonodarnému zboru, ale **povahu rozhodnutia adresovaného všetkým subjektom práva** rovnako ako zákon.¹¹⁸

Právna teória nie je jednotná v otázke stanovenie právnej sily výsledkov referenda a ponúka viaceré varianty. Jeden z názorov prezentuje K. Klíma, ktorý uvádza, že legitimita priameho rozhodovania ľudu **uprednostňuje** rozhodovanie ľudu pred rozhodnutím parlamentu.¹¹⁹ To znamená, že rozhodnutie v referende by malo mať prednosť pred právnymi predpismi prijatými parlamentom a tým sa výsledkom referenda prisudzuje **nadústavný charakter**, pretože majú vyššiu právnu silu ako akékoľvek rozhodnutie parlamentu.

Podľa G. Dobrovičovej uznávajúc interpretačné pravidlo stanovujúce, že právny predpis možno zrušiť iba právnym predpisom rovnakého alebo vyššieho stupňa právnej sily, možno konštatovať, že ústavodarca úpravou derogácie výsledkov referenda ústavným zákonom NR SR predpokladal pre výsledky referenda aj stupeň právnej sily **ústavného zákona**. Zároveň dodáva, že ako argument v prospech tohto tvrdenia možno použiť interpretáciu čl. 93 ods. 1 ústavy.¹²⁰

Pokiaľ ústava neurčuje právnu silu výsledkov referenda, tak ich právna sila sa môže spravovať **povahou predmetu referenda**. Ak totiž predmetom referenda bude ústavnoprávna otázka, ktorou sa má zmeniť ústava, tak výsledok referenda bude mať právnu silu ústavného zákona. V opačnom prípade, ak pôjde o otázku, ktorá je predmetom zákonnej úpravy, tak výsledok referenda bude mať silu zákona. Z toho vyplýva, že stupeň právnej sily je determinovaný predmetom referenda.

¹¹⁸ Pozri: PROCHÁZKA, R.: *Referendum a ratifikácia zmluvy o pristúpení k EÚ*. Justičná revue, 55, 2003, č. 2., s. 121.

¹¹⁹ Pozri: KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. Plzeň, Aleš Čeněk, 2006, s. 87.

¹²⁰ Pozri: DOBROVIČOVÁ, G.: *K niektorým aktuálnym problémom praveň práva v SR*. Acta Iuridica Cassoviensia 22, Košice, UPJŠ, 1999, s. 75.

Ústava SR v čl. 99 ods. 1 ustanovuje, že výsledok referenda môže NR SR zmeniť alebo zrušiť svojim ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. K tomu sa odmietavo stavia časť ústavnoprávnej teórie, ktorá zastáva názor, že výsledky referenda by malo mať oprávnenie meniť iba nové referendum, pretože inštitút referenda predstavuje **najvyššiu formu rozhodovania občanov** a od suverenity občana je odvodzovaná pôsobnosť parlamentu. Ústavná možnosť a oprávnenie NR SR zrušiť výsledok referenda môže byť z určitého pohľadu v rozpore so základným princípom suverenity ľudu, ktorého podstata spočíva v možnosti občanov podieľať sa na štátnej moci dvoma spôsobmi, pričom jedným z nich je práve referendum. Ak ústava SR na jednej strane umožňuje občanom rozhodnúť o dôležitých otázkach verejného záujmu priamo v referende, je otázne, či by mala dať také isté oprávnenie NR SR, ktorým môže zmeniť alebo zrušiť rozhodnutie občanov.¹²¹ Tento článok navyše zvyrazňuje právnu záväznosť výsledkov referenda. Logickým výkladom tohto ustanovenia dospejeme k tomu, že výsledky referenda sú všeobecne záväzné. Ak by im zákonodarca mienil priznať iba poradný charakter, tak prečo by potom zakotvil, že ich možno zmeniť iba ústavným zákonom NR SR. V tomto duchu by predmetné ustanovenie bolo zbytočné. Načo totiž meniť alebo rušiť niečo, čo aj tak nezaväzuje. Ak by návrh prijatý v referende nebol záväzný, jeho zmena alebo zrušenie by boli bezpredmetné.¹²²

Odporcovia argumentujúci voľným mandátom poslancov, pokiaľ ide o ich viazanosť výsledkami referenda, prehliadajú tú skutočnosť, že výsledok referenda je deklarovaný za prameň práva vyznačujúci sa všeobecnou záväznosťou (pôsobí *erga omnes*). V tomto smere všetci poslanci (v konečnom dôsledku celá NR SR) musia dodržiavať výsledky referenda, a to rovnako ako ústavu a ostatné zákony, pretože štátne orgány konajú na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Keďže výsledky referenda vo svojej podstate majú rovnakú povahu ako ústavné a „obyčajné“ zákony, pretože občania v referende vykonávajú podľa ústavy **zákonodarnú (ústavodarnú) moc**, tak z tohto *iustus titulus* sú poslanci (ako aj NR SR ako celok) povinný príkaz alebo zákaz obsiahnutý vo vôli ľudu poslúchnuť a konať v zmysle neho, čo akcentuje aj sľub poslanca, ktorý okrem iného uvádza, že poslanci majú plniť svoje povinnosti v záujme občanov SR. Rozdiel medzi ústavným zákonom na jednej strane a návrhom prijatým v referende na strane druhej je **iba vo formálnom pomenovaní**, čo má

¹²¹ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 615.

¹²² Porovnaj: DOMIN, M.: *Formálno-právna povaha výsledku referenda*. *Justičná revue*, 62, 2010, č. 11, s.1251.

služiť iba na rozlíšenie, či daný právny predpis bol prijatý NR SR v legislatívnom procese alebo občanmi v procese referenda (rozdiel v subjekte), pričom rozdielna je i procedúra prijatia právneho predpisu.¹²³ Pojem ústavný zákon, resp. zákon treba chápať širšie, a to o návrh prijatý v referende (výsledok referenda), pretože moc schvaľovať povahou zákonodarne akty patrí nielen NR SR, ale aj občanom. Výsledok referenda je teda právnym predpisom prijatým občanmi, a nie parlamentom.

Keď všetka moc (ale najmä zákonodarná) v štáte pochádza od občanov, ktorý ju „dali“ NR SR, aby túto moc vykonávala, tak z toho vyplýva, že občania túto moc môžu vziať aj späť, hoci i čiastočne, a to prejavom vôle ľudu v referende.

V právnej teórii sa možno stretnúť s názorom, ktorý za jeden z elementárnych znakov referenda považuje jeho **právnu záväznosť**,¹²⁴ čo bolo potvrdené tiež judikatúrou ÚS SR¹²⁵, podľa ktorého hlasovanie občanov v referende má **právne účinky**, čím bezprostredne spolupôsobia pri vytváraní štátnej vôle, pričom hlasovanie bez právnych účinkov je ľudovou iniciatívou, plebiscitom. Preto nemožno tvrdiť, že referendum v našom právnom poriadku má konzultatívne účinky, lebo v prípade takého uznania by sa *ad absurdum* dalo konštatovať, že v našom právnom poriadku ani referendum nie je upravené.

Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda (čl. 98 ods. 1 ústavy). Návrhy prijaté v referende vyhlási NR SR rovnako ako zákon (čl. 98 ods. 2 ústavy). Ústava SR tak určuje dve podmienky, ktoré musia byť kumulatívne splnené, aby referendum prinieslo platný, a teda aj všeobecne právne záväzný výsledok. Prvou podmienkou je účasť **nadpolovičnej väčšiny všetkých oprávnených voličov**, čo činí 50% všetkých oprávnených voličov plus jeden oprávnený volič (kvórum). Ak je splnená podmienka kvóra na uznávanie sa ľudu, tak potom musí byť splnená ešte jedna podmienka, a to za návrh sa musí vysloviť 50% zúčastnených oprávnených voličov plus jeden oprávnený volič. Je irelevantné, či sa vyslovia za návrh alebo proti návrhu, teda či budú hlasovať „áno“ alebo „nie“, hlavne, že sú splnené kvóty. Iba také návrhy prijaté v referende sa potom vyhlásia v publikačnom prostriedku, ktorým je Zbierka zákonov.

Ako už bolo spomenuté v právnej úprave **nie je terminologická jednota** ohľadom pomenovania výsledku referenda. Na jeho označenie sa používajú dva rôzne pojmy,

¹²³ NR SR schvaľuje právne predpisy podľa ústavy a zákona o rokovacom poriadku. Občania v referende schvaľujú právne predpisy tiež podľa ústavy, ale i zákona o referende.

¹²⁴ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUKODÉX, 2009, s. 607- 608.

¹²⁵ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 31/1997 z 21. mája 1997.

výsledky referenda a návrhy prijaté v referende. Oba tieto pojmy sú formulované v plurále, čo môže zvädzať k interpretácii, že jednotlivý výsledok alebo návrh nie je spôsobilý vyvolať právne relevantný účinok. Ako uvádza J. Drgonec tento doslovný výklad treba odmietnuť, pretože v tomto prípade je nevyhnutný extenzívny výklad, podľa ktorého nielen dva a viac výsledkov, ale aj jeden výsledok je spôsobilý vyvolať ústavou určený právny účinok.¹²⁶

Výsledok referenda možno chápať ako **širší pojem**, ktorý zahŕňa jednak platné výsledky, teda také za ktoré sa vyslovila nadpolovičná väčšina zúčastnených (či už pozitívne alebo negatívne), a jednak neplatné výsledky v dôsledku nesplnenia prvej (kvórum) alebo druhej podmienky (súhlas nadpolovičnej väčšiny zúčastnených). Neplatný výsledok je aj vtedy, ak bolo síce splnené kvórum, ale nastala rovnosť hlasov (rovnaký počet hlasoval za návrh, ako i proti návrhu). V takom prípade síce Ústredná komisia pre referendum vyhotoví zápisnicu o výsledkoch referenda a prostredníctvom TA SR zverejní výsledky hlasovania v referende, ale NR SR tieto výsledky nevyhlási v Zbierke zákonov. Zverejnenie výsledkov referenda sa musí teda uskutočniť vždy, pričom povinným subjektom je Ústredná komisia, ale vyhlásenie výsledkov referenda v Zbierke zákonov iba v tom prípade, ak boli prijaté požadovaným počtom oprávnených voličov, bez ohľadu na to, či väčšina hlasovala „áno“ alebo „nie“.

Z uvedeného implikuje záver, že pojem **návrh prijatý v referende je užší pojem**. Zahŕňa iba tie výsledky referenda, ktoré sú v zmysle ústavy považované za platné a vyhlasujúce sa v Zbierke zákonov. Tento argument podporuje aj samotný zákon č. 1/1993 Z.z., ktorý medzi pramene práva uverejňujúce sa v Zbierke zákonov SR zaraďuje len návrhy prijaté v referende podľa čl. 98 ods. 2 ústavy. Teda nie každý výsledok referenda je prameňom práva. Prameňom práva sú len výsledky referenda *sensu stricto*, teda platné výsledky označované ako návrhy prijaté v referende. Preto pokiaľ budeme hovoriť o výsledkoch referenda ako jednom z druhov prameňov práva, bude vhodnejšie používať pojem návrhy prijaté v referende.

Tu sa natíska potreba zmeniť v čl. 99 ods. 1 ústavy pojem výsledok referenda na pojem návrhy prijaté v referende za účelom zjednotenia ústavnoprávnej terminológie. Výsledok referenda totiž obsahuje aj neplatný výsledok, ktorý by bolo irelevantné zmeniť alebo zrušiť.

¹²⁶ Pozri: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky- Komentár*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2007, s. 739- 740.

Vyhlásiť návrh prijatý v referende v Zbierke zákonov je ústavnou povinnosťou NR SR. Túto procedúru spresňuje zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku NR SR v znení neskorších predpisov („ďalej len „rokovací poriadok“), ktorý povinnosť zabezpečiť toto vyhlásenie v Zbierke zákonov zveruje **predsedovi NR SR** (§ 43 ods. 2 písm. e) citovaného zákona). Uvedená povinnosť mu vzniká okamihom zverejnenia platných výsledkov Ústrednou komisiou pre referendum. Lehota, v ktorej by mal túto povinnosť realizovať nie je výslovne ustanovená, ale mal by tak urobiť bezodkladne od momentu, kedy sa dozvedel o platnom výsledku referenda. Povinnosť predsedu parlamentu zahŕňa podpísanie návrhu prijatého v referende¹²⁷, aby mohol byť uverejnený v Zbierke zákonov, pretože podľa § 9 ods. 1 zákona č. 1/1993 Z.z. sa vyžaduje na uverejnenie autorizovaný podpis osoby žiadajúcej o uverejnenie a zahŕňa i vykonanie bežných úkonov slúžiacich na zverejnenie textu v Zbierke zákonov SR. Iné podpisy¹²⁸ sa v zmysle platnej a účinnej právnej úpravy nevyžadujú a tiež sa na návrhy prijaté v referende nevzťahuje prezidentove veto. Nedostatkom právnej úpravy je absencia sankcie pre prípad nečinnosti predsedu NR SR.

NR SR nemá vo vzťahu k návrhu prijatému v referende inú pôsobnosť, než zabezpečiť jeho vyhlásenie spôsobom ustanoveným v čl. 98 ods. 2.¹²⁹ Ingerencia predsedu NR SR pri vyhlasovaní návrhov prijatých v referende sa obmedzuje iba na zabezpečenie ich vyhlásenia, tým, že ich po podpísaní odovzdá Ministerstvu spravodlivosti na uverejnenie v Zbierke zákonov SR. Predseda NR SR nemá žiadnu diskrečnú právomoc, či návrhy prijaté v referende vyhlási alebo nie.

Referendum je v ústave najvyššou predvídanou formou, v ktorej sa vôľa obyvateľstva stane všeobecne právne záväznou.¹³⁰

Súčasťou základného práva občana zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo (čl. 30 ods. 1 ústavy) formou celoštátneho referenda, je z hľadiska podstaty a zmyslu tohto práva, nielen právo zúčastniť sa na referende, ale aj právo, aby platné výsledky referenda nadobudli ústavou predpokladané právne účinky. V zmysle toho potom vzniká NR SR ústavnoprávna povinnosť bezodkladne zabezpečiť, aby návrhy prijaté v referende vyvolali potrebný právny účinok (napr. prijať potrebný zákon, resp. schváliť jeho zmenu a pod.).¹³¹

¹²⁷ Pozri: Rozhodnutie predsedu NR SR č. 175/2003 Z.z.

¹²⁸ Pozri: LIPŠIC, D.: *Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta*. Justičná revue č. 2/1997, s. 34- 37.

¹²⁹ Pozri: DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky- Komentár*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2007, s. 742.

¹³⁰ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 94/95 z 13. decembra 1995.

¹³¹ Pozri: BUZINGER, M.: *Referendum a jeho právne účinky*. Justičná revue, 62, 2010, č. 10, s. 1117.

4.4 Referendové súdnictvo

Prostredníctvom referendového súdnictva sa zabezpečuje ochrana ústavnosti a zákonnosti objektívneho i subjektívneho referendového práva. Možno ho rozdeliť na všeobecné a ústavné referendové súdnictvo.

4.4.1 Všeobecné referendové súdnictvo

Všeobecné referendové súdnictvo predstavuje prvok ochrany zákonnosti a je vykonávané prostredníctvom tzv. všeobecných súdov. Je upravené v Občianskom súdnom poriadku (ďalej len „OSP“)¹³² v rámci volebného súdnictva v § 250z, kde je upravené konanie vo veciach zoznamov voličov a **zoznamov oprávnených občanov na hlasovanie v referende.**

Toto konanie však nasleduje až po neúspešnom administratívnom **námietkovom konaní** zakotvenom v zákone o voľbách do NR SR, ktorý sa subsidiárne vzťahuje i na referendum. Podľa § 7 citovaného zákona si volič môže v úradných hodinách obce overiť, či je zapísaný v stálom zozname, a môže požadovať doplnenie údajov alebo vykonanie opráv. Obec je povinná žiadosti vyhovieť alebo do troch dní písomne oznámiť voličovi dôvody, pre ktoré žiadosti nemôže vyhovieť. Ak obec sama neodstráni chyby alebo nedostatky v stálom zozname, môže sa volič, ktorý je tým dotknutý, obrátiť na okresný súd príslušný podľa volebného okrsku s návrhom na vydanie rozhodnutia o vykonaní opravy alebo o doplnení stáleho zoznamu. V tomto následnom súdnom štádiu sa už postupuje podľa OSP. Na základe rozhodnutia súdu vykoná zmenu v stálom zozname obec a v deň volieb príslušná okrsková komisia pre referendum v zozname voličov oprávnených hlasovať v referende.

Účastníkmi konania pred okresným súdom bude navrhovateľ (dotknutý občan) a obec. Súd rozhoduje bez pojednávania formou uznesenia do troch dní od podania návrhu. Rozhodnutie treba navrhovateľovi a obci doručiť ešte v deň rozhodnutia. Proti rozhodnutiu súdu nie je prípustný opravný prostriedok.

¹³² Pozri: Zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov.

Účelom konania je poskytnutie súdnej ochrany občanom, ktorí tvrdia, že v takýchto zoznamoch sú chyby alebo nedostatky.¹³³ Tým sa poskytuje záruka zákonnosti pri tvorbe spomínaných zoznamov. Veľmi dôležitou časťou návrhu na začatie súdneho konania je **petit**, ktorým je súd viazaný, preto navrhovateľ musí presne uviesť čoho sa domáha. V návrhu je potrebné uviesť, či sa navrhovateľ domáha zapísania do zoznamu, doplnenia relevantných údajov do zoznamu alebo vykonania opravy s opísaním spôsobu opravy.¹³⁴ Uznesenie, ktorým súd návrhu vyhovel, nahrádza vyhlásenie vôle obce (§ 161 ods. 3 OSP). Obec a okrsková referendumová komisia musí podľa neho postupovať.

4.4.2 Ústavné referendumové súdnictvo

Ústavnosť v širšom slova zmysle sa vzťahuje na postup každého orgánu verejnej moci i subjektu súkromného práva pri aplikácii práva a aj pri jeho realizácii, ktorý je v zhode s ústavou. Význam a poslanie ústavnosti sa nenapĺňa samo od seba, a preto je potrebné vytvorenie systému záruk jej pôsobenia v praxi, ktorý sa označuje ako **ochrana ústavnosti**. Úloha ochrancu ústavnosti patrí v SR Ústavnému súdu Slovenskej republiky, ktorý je definovaný ako nezávislý orgán ochrany ústavnosti.¹³⁵

Ústavné referendumové súdnictvo je rozdelené na **preventívnu** a **represívnu formu** ochrany ústavnosti. V súvislosti s referendom sa žiada poznamenať, že ústava upravuje na jednej strane konania, ktoré sa použijú iba výlučne na referendum, ale aj iné všeobecnejšie koncipované konania, v ktorých sa môže prejednávať problematika referenda. Paradoxom je, že práve tieto konania sa stali živnou pôdou na rozvoj konštantnej judikatúry ÚS SR vo veciach referenda. Išlo napr. o konanie o súlade právnych predpisov¹³⁶, konanie o výklad¹³⁷ a v najväčšej miere o konania o ústavných sťažnostiach (v tom čase o podnetoch)¹³⁸, ktorými sa namietalo najmä porušenie základného politického práva podľa čl. 30ods. 1 ústavy.

¹³³ Pozri: MAZÁK, J. a kol.: *Základy občianskeho procesného práva*. 3. vydanie. Bratislava, IURA EDITION, 2007, s. 265.

¹³⁴ Pozri: FICOVÁ, S., ŠTEVČEK, M. a kol.: *Občianske súdne konanie*. 1. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2010, s. 452.

¹³⁵ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, E.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUKODÉX, 2009, s. 875.

¹³⁶ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

¹³⁷ Pozri napr.: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 31/1997 z 21. mája 1997; Uznesenie ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 804/2000 z 7. novembra 2000.

¹³⁸ Pozri napr.: Nález ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998; Nález ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 76/97 z 6. februára 1998; Nález ÚS SR, sp. zn. II. ÚS 37/98 z 26. februára 1999.

Konania s **výlučným** uplatnením na referendum sú **konanie o súlade predmetu referenda s ústavou** (preventívna kontrola ústavnosti) a **konanie o sťažnosti proti výsledku referenda** (represívna kontrola ústavnosti). V ďalšom texte sa budem zaoberať len týmito dvoma konaniami.

Konanie o súlade predmetu referenda s ústavou a ústavným zákonom je parciálne upravené v čl. 95 ods. 2 ústavy, čl. 125b ústavy a zákone č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ÚS SR“). Týmto konaním sa odstraňuje riziko vyhlásenia referenda, ktoré by mohlo byť následne zrušené z titulu, že jeho predmet nebol v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom. Návrh na začatie konania o predmete referenda môže podať **jedine prezident**¹³⁹ (ide o *lex specialis* vo vzťahu k čl. 130 ods. 1 ústavy), ak pred samotným vyhlásením referenda má **pochybnosti**, či predmet referenda je **v súlade s ústavou alebo ústavným zákonom** (teda nie s celým vnútroštátnym poriadkom). Z uvedenej koncepcie vyplýva, že ide o oprávnenie a nie o povinnosť prezidenta, čo znamená, že prezident v prípade pochybností môže rozhodnúť aj podľa vlastnej úvahy bez odvolania sa na ÚS SR. Ťažko posúdiť, či takáto fakultatívnosť je na mieste, a či neobchádza účel právneho zakotvenia tohto konania.

Od podania návrhu prezidenta až do nadobudnutia právoplatnosti rozhodnutia ÚS SR neplynú lehota na vyhlásenie referenda.

Pre vznik právomoci rozhodnúť, či predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť, je v súlade s ústavou alebo ústavnými zákonmi **nie je dôležité**, či návrh predmetu referenda pochádza od občanov alebo od NR SR.¹⁴⁰

Prezident SR má toto svoje oprávnenie **obmedzené časom**. Ústava SR určuje, že prezident SR môže podať návrh pred vyhlásením referenda. S pomocou doslovného výkladu, od ktorého nie je dôvod upustiť, možno odvodiť, že návrh je v súlade s ústavou podaný iba vtedy, a ho prezident SR podá ÚS SR v predstihu, skôr, než vyhlási referendum. V ostatných prípadoch návrh nie je spôsobilý vyvolať ústavou určený právny účinok.¹⁴¹

Návrh musí spĺňať všeobecné a osobitné náležitosti podľa zákona o ÚS SR. Povinnosť ÚS SR rozhodnúť o merite veci je daná *ex lege* do 60 dní odo dňa doručenia návrhu. Pred rozhodnutím si ÚS SR obligatórne vyžiada stanovisko NR SR alebo petičného výboru

¹³⁹ Toto oprávnenie doposiaľ prezidentom SR uplatnené nebolo.

¹⁴⁰ Pozri: DRGONEC, J.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín, Heuréka, 2008, s. 137.

¹⁴¹ Tamtiež s. 138.

v závislosti od spôsobu iniciácie referenda. Nedostatkom právnej úpravy je, že nerieši lehotu, v ktorej tieto subjekty musia podať uvedené stanovisko.

ÚS SR rozhoduje (plénum) vo veci samej **nálezom**, ktorý sa doručí navrhovateľovi (prezidentovi) a buď NR SR alebo petičnému výboru. Dôsledkom negatívneho rozhodnutia je nemožnosť vyhlásiť referendum. **Záväznosť** nálezu z hľadiska jeho pôsobenia *erga omnes*, resp. *inter partes* ústava ani zákon výslovne neustanovuje, t.j. ide o také rozhodnutie, ktorého všeobecnú záväznosť, resp. záväznosť len voči dotknutým subjektom treba vyvodiť interpretáciou vychádzajúcou z jeho charakteru, právnej povahy a účelu. V prípade tohto nálezu z povahy veci vyplýva, že toto rozhodnutie priamo zaväzuje prezidenta, ale zároveň je nesporné, že má širšie právne účinky a vo svojej podstate ide o účinky *erga omnes*, keďže vylučuje aktivity kohokoľvek smerujúce k nerespektovaniu tohto rozhodnutia.¹⁴²

V rámci represívnej kontroly ústavnosti rozhoduje ÚS SR podľa čl. 129 ods. 3 ústavy o **sťažnostiach proti výsledku referenda**. Túto sťažnosť možno podať len proti výsledkom takého referenda, ktoré bolo **vykonané**. Ak referendum nebolo vykonané, pretože ho napr. prezident nevyhlásil, hoci ho vyhlásiť mal, alebo bolo vyhlásené referendum zmarené, v tom prípade prichádza do úvahy ústavná sťažnosť pre porušenie základného politického práva zakotveného v čl. 30 ods. ústavy.

V ústavnej praxi možno nájsť jeden prípad, kedy sa ÚS SR zaoberal takouto sťažnosťou proti výsledku referenda, pričom vo výrokovej časti rozhodnutia¹⁴³ uviedol nasledovné: „V súlade s ustanovením § 24 ods. 5 zákona č. 564/1992 Zb. o vykonaní referenda v znení neskorších predpisov Ústredná komisia pre referendum zverejní prostredníctvom Tlačovej agentúry Slovenskej republiky výsledky hlasovania v referende bez zbytočného odkladu po odovzdaní zápisnice o referende Národnej rade Slovenskej republiky. **Z uvedeného vyplýva, že za opodstatnenú možno považovať len takú sťažnosť proti výsledku referenda, ktorou sa namietajú výsledky referenda zverejnené spôsobom predpísaným zákonom č. 564/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Sťažnosť proti výsledkom referenda, ktoré neboli zverejnené zákonom predpísaným spôsobom, nemožno považovať za opodstatnenú“.**

¹⁴² Pozri: OROSZ, L.: *Záväznosť rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (náčrt teoretických a praktických problémov)*. In: Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi, Zborník príspevkov z vedeckého seminára v Košiciach 28. novembra 2008. Košice, UPJŠ, 2009, s. 93.

¹⁴³ Pozri: Uznesenie ÚS SR, sp. zn. I. ÚS 39/97 z 24. júna 1997.

Sťažnosť proti výsledku referenda je právnym prostriedkom slúžiacim na **vylúčenie** právneho účinku čl. 98 ods. 1 ústavy¹⁴⁴ (má teda spôsobiť neplatnosť referenda). Správnejší by bol v tomto smere pojem sťažnosť proti návrhom prijatým v referende. Výsledok referenda je totiž pojem *sensu largo*, ktorý zahŕňa aj neplatné výsledky, ktorých ďalšiu neplatnosť je zbytočné vyhlasovať.

O tejto sťažnosti rozhoduje plénum ÚS SR na návrh subjektov vypočítaných v § 66 ods. 2 zákona o ÚS SR (patria sem aj skupina 350 000 občanov). Keďže sťažnosť musí byť podaná na ÚS SR do 30 dní od zverejnenia výsledkov referenda, je otázne, či sa v takej krátkej lehote stihnú občania zmobilizovať, aby podali návrh. ÚS SR musí rozhodnúť do 10 dní od doručenia sťažnosti.

Všetky orgány sú povinné poskytnúť súčinnosť na požiadanie ÚS SR. Predseda ÚS SR a členovia pléna sú oprávnení za prítomnosti predsedu Ústrednej komisie pre referendum otvoriť zapečatenú zložku s dokladmi o hlasovaní a vykonať úkony potrebné na preskúmanie **ústavnosti** postupu referenda. Ak ÚS SR zistí, že porušenie ústavnosti rozhodujúcim spôsobom ovplyvnilo alebo mohlo ovplyvniť výsledok referenda, **nálezom** vysloví, že vykonané referendum je neplatné. Nález sa neodkladne uverejní prostredníctvom TA SR a vyhlási sa bez odôvodnenia v Zbierke zákonov. Výsledok referenda na základe nálezu deklarájúceho neplatnosť nemá žiadne právne účinky.

Tvrdenie o nezákonnosti vykonaného referenda nezakladá právomoc ÚS SR. Sťažnosť musí smerovať proti výsledku referenda a tvrdená neústavnosť musí súvisieť s priebehom a výsledkom referenda. Skúma sa teda iba ústavnosť, najmä čl. 93 až 100 ústavy. Možné bude preskúmavať správnosť uznania platnosti, resp. neplatnosti hlasov, chyby v počtoch, to či sa referendum s danou referendumovou otázkou vôbec mohlo uskutočniť a pod.¹⁴⁵

Nález ÚS SR v tomto konaní má z pohľadu záväznosti v zmysle čl. 129 ods. 7, *ex constitutione* záväznosť *inter partes*. Je teda záväzný pre všetky orgány verejnej moci, fyzické osoby a právnické osoby, ktorých sa týka. Príslušný orgán verejnej moci je povinný bez zbytočného odkladu zabezpečiť jeho vykonanie.

Ústava ani zákon o ústavnom súde neobsahujú osobitnú úpravu konania ÚS SR vo veciach miestneho referenda.

Z pohľadu praxe tieto dve vyššie analyzované konania týkajúce sa výlučne referenda nie sú veľmi populárne.

¹⁴⁴ Pozri: DRGONEC, J.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín, Heuréka, 2008, s. 208.

¹⁴⁵ Za zamyslenie stojí otázka, či by v prípade napadnutia výsledku referenda o vstupe do EÚ nevyhlásil ÚS SR toto referendum za neplatné, keďže nepriamo obsahovalo otázky ako dane, rozpočet, základné práva a slobody, ktoré sú z referenda vylúčené.

5 Celoštátne referendum- *diery de lege (constitutione) lata a záplaty de lege (constitutione) ferenda*

Účelom tejto záverečnej časti o celoštátnom referende je stručne zhrnúť recentný právny stav referenda, najmä problémové ustanovenia v právnej úprave a zároveň k nim zaujať stanovisko postulujúce ich zmenu, s cieľom vylepšenia referendumového práva čo do funkčnosti referenda v podmienkach spoločnosti. Uvedené bude reagovať aj na referendumovú prax v SR. Keďže niektoré návrhy *de lege ferenda* už boli pertraktované priebežne v jednotlivých kapitolách tejto práce, v tejto fáze sa obmedzím iba tie, ktoré boli doposiaľ opomenuté.

Prvým návrhom je precizovať situáciu, keď prezidentovi dôjde v rovnakom čase viacero iniciatív, či je možné, aby tieto **spojil do jedného referenda**, a teda na rovnaký deň vyhlásil konanie o všetkých otázkach, ktoré sú predmetom uvedených iniciatív. V minulosti totiž vznikol spor o ústavnosť takéhoto postupu prezidenta. Možné by to malo byť z dôvodu, že takéto riešenie v sebe inkorporuje **prvok hospodárnosti** vo vzťahu k štátnemu rozpočtu.

V prípade referenda podľa čl. 93 ods. 1 ústavy považujem za nutné špecifikovať **pojmem štátny zväzok**, buď jeho legálnou definíciou alebo aspoň vymedzením jeho základných znakov sledujúc diferenciaciu od iných foriem štátu, resp. združení štátov.

Jedným z dôvodov neplatnosti vykonaných referend (a teda nefunkčnosti referenda) je **vysoké kvórum**, ktoré sa vyžaduje na platnosť výsledkov referenda. Tu by som navrhol zaviesť **tzv. flexibilné ustanovenie**, ktoré by reagovalo na stupeň aktuálneho záujmu občanov o vecí verejné, pričom by sa vychádzalo z účasti na posledných parlamentných voľbách. Prečo by malo na jeden mandát, a tým aj hlas v parlamente pri schvaľovaní právnych predpisov stačiť niekoľko voličských hlasov a pre hlasovanie v referende je to omnoho viac. V súčasnosti je na prijatie ústavného zákona potrebná trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov (90 poslancov). Mandáty týchto 90 poslancov by sa prepočítali na konkrétny počet voličov, ktorý bol potrebný na ich získanie. Kvórum na platnosť výsledku referenda by tak zodpovedalo tomuto číslu. Ak by sa teda tento počet občanov zodpovedajúcich v prepočte na mandáty 90 poslancov vyslovil za prijatie, resp. neprijatie určitého návrhu ústavného zákona, tak referendum bude platné, a jeho výsledok sa stane súčasťou právneho poriadku (prameňom práva). Analogicky sa tento **princíp prepočítania** mandátov na počet voličských hlasov môže uplatniť i na prípady, keď predmetom referenda bude otázka s povahou zákona.

Pokiaľ ide o počet 350 000 podpisov potrebných na iniciovanie referenda ten je v SR dosť vysoký vo vzťahu k počtu obyvateľov (resp. oprávnených občanov hlasovať v referende) v porovnaní s inými krajinami.¹⁴⁶

Vysoký počet podpisov na iniciáciu referenda však nepovažujem za nedostatok právnej úpravy zohľadňujúc referendovú prax, ktorá ukázala, že tento faktor nespôsobuje praktické problémy pri realizácii referenda. Tento počet je v poriadku najmä z dôvodu, že akcentuje dôležitý verejný záujem, ktorý je elementárnou požiadavkou na konanie celoštátneho referenda. Preto navrhujem jeho ponechanie. Skôr by som navrhoval, aby sa pod petíciu za iniciovanie referenda mohol podpísať **len oprávnený občan** na hlasovanie v referende, a nie každý občan. Je nelogické niekomu priznať spôsobilosť podať návrh, a následne mu odňať možnosť zaň zahlasovať.

Za zmienku stojí **prehodnotiť negatívnu enumeráciu** referendových otázok, ktoré sa vylučujú z rozhodovania v referende, metódou komparácie so skúsenosťami z iných štátov. V jednom smere by ju bolo možné zúžiť a v inom zase rozšíriť. V krajinách ako napr. Švajčiarsko je bežné, že predmetom referenda sú otázky daní alebo základné práva a slobody. O tieto otázky by bolo možné zúžiť negatívny výpočet. Otázne je ale, či v podmienkach SR na to dozrel čas, aby sa tieto otázky ponechali na rozhodovanie občanom. Základné práva a slobody by však bolo možné obmedziť iba na negatívnu reformáciu, ktorá je v neprospech občanov, a nie komplexne. To by znamenalo, že ak by sa malo zaviesť základné právo alebo sloboda v prospech občanov, pričom by nikomu nebolo na ťarchu, tak v tom prípade by sa o nich v referende hlasovať mohlo. Rozšíriť negatívny výpočet by sme mohli o otázky deľby moci, organizáciu orgánov verejnej moci, republikánsku formu vlády, ustanovenia konštitujúce SR ako demokratický a právny štát a iné otázky dôležité z hľadiska riadneho a bezporuchového fungovania štátu.

Ďalší návrh na zmenu sa týka **náležitostí referendovej otázky** (jednoznačnosť a nepodmienenosť). Tieto náležitosti by mali byť predmetom ústavnej dikcie, a nie predmetom zákona. V prvom rade preto, že to nevyhovuje čl. 100 ústavy, podľa ktorého zákonom sa má upraviť iba spôsobom vykonania referenda, pričom hmotnoprávne aspekty majú byť predmetom ústavného textu. A po druhé to má nesmierny význam v súvislosti s kontrolou ústavnosti. ÚS SR totiž preskúmava iba ústavnosť a vykladá iba ústavu a ústavné zákony. V prípade nezákonnosti referendovej otázky (nejednoznačnosť a podmienenosť otázok) nie je poskytnutá právna ochrana, pretože táto nezakladá

¹⁴⁶ Napr. v Taliansku, ktoré je počtom obyvateľov väčšie postačuje 50 000 podpisov.

právomoc ÚS SR. Právnu úpravu by bolo vhodné doplniť aj o ďalšie náležitosti, ktoré som už prezentoval v tejto práci.

Ako jeden z kritických argumentov v právnej teórii sa vyskytol ten, že negatívny výpočet predmetu referenda sa môže obísť tým, že občania jednoducho tento výpočet v referende zrušia svojim hlasovaním.¹⁴⁷ Aby sme odstránili tieto obavy, nie problém zakotviť v ústave **nemennosť** tohto článku, ako aj iných ustanovení ústavy, na ktorých nemennosti je enormný záujem (príkladom nemennosti niektorých článkov ústavy môže byť Spolková republika Nemecko).

Čl. 93 ods. 2 ústavy navrhujem zachovať, pretože poskytuje **širokospektrálny priestor na uplatnenie referenda**, čo je občanom ako zákonodarcovi vlastné, keďže sú zdrojom všetkej štátnej moci, ktorú v istých prípadoch a za splnenia určitých podmienok môžu aj priamo vykonávať. Zákonodarná (ústavodarná) moc má právo prvotne upraviť akýkoľvek spoločenský vzťah, ktorý je z hľadiska dôležitosti nevyhnutné upraviť. Tomu zodpovedá aj pozitívne vymedzenie referenda.

Výhrady možno mať k nedostatočnej precízácii zmeny právnych predpisov (zákonov a ústavných zákonov), teda k absencii podrobnejšej úpravy **ústavného a legislatívneho referenda** ako to upravuje napr. francúzska ústava.¹⁴⁸

Na tomto mieste je potrebné zhrnúť si súčasný právny stav vrátane judikatúry ÚS SR, ktorý do tejto problematiky vniesol určité nejasnosti. ÚS SR v niekoľkých svojich rozhodnutiach *mutatis mutandis* judikoval, že zákonodarná moc patrí nielen NR SR, ale aj priamo občanom, ktorí ju uplatňujú hlasovaním v referende. Žiadne ustanovenie ústavy nezakazuje zmenu ústavy referendom. Následne si však istým spôsobom protirečí, keď odmieta priamu zmenu ústavy referendom, pretože ústava nedovoľuje občanom hlasovať priamo o formulácii návrhu ústavného zákona. Uvedený záver je nelogický, pretože ak predmetom referenda má byť ústavný zákon (analogicky i obyčajný zákon), resp. zmena ústavného zákona, tak je nevyhnutné, aby súčasťou otázky za jeho prijatie bola aj príloha so sformulovaným znením tohto zákona. Zákonodarná moc totiž nezahŕňa len právo zákonodarnej iniciatívy, ale aj právo hlasovať o predložených návrhoch. Len v takom prípade sa návrhy prijaté v referende môžu stať bez problémov súčasťou právneho poriadku, pričom sa ich osud nenecháva v rukách NR SR.

¹⁴⁷ Bližšie pozri: FICO, R.: *Je možná zmena Ústavy Slovenskej republiky referendom?* Justičná revue č. 2/1997, s. 42.

¹⁴⁸ Bližšie pozri: OROSZ, L.- KRÁĽOVÁ, L.: *Referendum a zmeny ústavy vo Francúzskej republike*. Právny obzor, 80, 1997, č. 6, s. 603- 607.

Z hľadiska ústavnej komparatistiky je zaradenie referenda pod hlavu zákonodarná moc tradičným riešením. Takýmto spôsobom je inštitút referenda zakomponovaný do ústavnej matérie väčšiny moderných ústav, a to najmä vtedy, ak ústavodarca **zamýšľa priznať výsledkom referenda obdobné právne účinky, ako výsledkom zákonodarnej činnosti parlamentu, t.j. zákonom.**¹⁴⁹ Tvorba práva týchto dvoch zákonodarcov je tak rovnocenná.

Okrem právnych predpisov zákonodarnej moci (ústavných zákonov a zákonov), môžu byť predmetom referenda rovnako aj otázky, ktoré sú aktuálne upravené v **právnom predpise vydanom výkonnou mocou**, pretože právna sila výsledku referenda je obdobná ako v prípade zákona a zákon môže zrušiť či odchylné upraviť akúkoľvek právnu normu obsiahnutú v právnom predpise vydanom výkonnou mocou, čo však neplatí opačne.¹⁵⁰

Podľa súčasného právneho stavu prameniaceho z judikatúry ÚS SR majú návrhy prijaté v referende záväzné právne účinky, ale **nie bezprostredné**.

Referendum je **vykonávanie zákonodarnej moci priamo občanmi**, ktorého výsledky majú mať **priame právotvorné účinky**. Podľa ÚS SR má prijatie návrhu v referende ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania udelia parlamentu **príkaz**, aby v súlade s týmto návrhom zmenil časť ústavy. Týmto tvrdením v podstate ÚS SR *de facto* degradoval referendum na akúsi modifikovanú formu ľudovej iniciatívy.

Skutočnosť, že ústava neobsahuje ustanovenie umožňujúce občanom, aby hlasovali priamo o formulácii navrhutej zmeny ústavy (resp. o návrhu či zmene akéhokoľvek právneho predpisu), sama osebe ešte neznamená, že takéto právo občanov nemožno z obsahu ústavy odvodiť. **Konštatovanie ÚS SR, že ústava výslovne neustanovuje, ani zákonodarcu nespĺnomocňuje, aby ako príloha k referendovej otázke bol pripojený návrh ústavného zákona, je síce pravdivé, ale nemožno z neho odvodiť právny záver, že ústava nedovoľuje občanom v referende hlasovať o konkrétnom návrhu ústavného zákona (iného právneho predpisu) či jeho časti.**¹⁵¹ Navyše zákonodarná moc občanov v sebe implikuje možnosť hlasovať o konkrétnom návrhu právneho predpisu. V prípade referenda podľa čl. 93 ods. 1 ústavy ústava dokonca predpokladá, že občania budú v referende hlasovať o konkrétnom ústavnom zákone, ktorý by mal logicky tvoriť prílohu

¹⁴⁹ Pozri: OROSZ, L.: *Ústavný systém Slovenskej republiky- všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In: LADISLAV OROSZ a kol.: *Ústavný systém SR (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, UPJŠ, 2009, s. 111.

¹⁵⁰ Pozri: SVÁK, J.- CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 1028.

¹⁵¹ Pozri: BUZINGER, M.: *Referendum a jeho právne účinky*. *Justičná revue*, 62, 2010, č. 10, s. 1119.

referendovej otázky. Na podporu tvrdenia sa uplatní čl. 2 ods. 3 ústavy (čo nie zákonom zakázané je dovolené).¹⁵²

V rámci právnej istoty a zabráneniu rôznym výkladom by bolo účelné (hoci nie nevyhnutné) *expressis verbis*, upraviť, že ak má byť predmet referenda zmena právneho predpisu, tak súčasťou otázky je aj príloha obsahujúca konkrétne znenie návrhu tohto predpisu. Otázku záväznosti a právnej sily výsledkov referenda nie potrebné riešiť explicitným zakotvením, pretože táto je na základe výkladu jasná. Ani v prípade zákona nenájeme výslovné ustanovenie o jeho záväznosti a nikomu to nenapadne spochybňovať, tak prečo by sme to mali spochybňovať pri výsledkoch referenda prijatých priamo suverénom.

Všeobecná záväznosť návrhov prijatých v referende je teda daná *de iure*, ale rozhodnutie ÚS SR spôsobilo ich záväznosť v podstate iba *de facto*, pretože absentuje sankcia (napr. obligatórne rozpustenie NR SR) pre NR SR v prípade netransformovania príkazu občanov do právneho poriadku. Predmetné uznesenie ÚS SR by bolo potrebné pri najbližšej príležitosti prekonať novým výkladom a tým ho *ipso facto* zrušiť.

V tomto ponímaní predstavujú návrhy prijaté v referende **tzv. ústavnú blanketu**, ktorú je potrebné vykonať legislatívnou činnosťou NR SR. Možno uvažovať o zriadení *ad hoc* výboru pre referendum, ktorý by bol poverený touto úlohou, teda vypracovaním návrhu. Následne by bol tento návrh vyhlásený v Zbierke zákonov bez predchádzajúceho hlasovania v NR SR z dôvodu, že vôľa občanov musí byť rešpektovaná a nemožno ju derogovať záporným hlasovaním v parlamente.

Samozrejme celá táto koncepcia súčasného právneho stavu je nezmyselná, nedôsledná a teda zlá. Preto navrhujem úplne odlišný variant v duchu ktorého by sa mala uskutočňovať zmena právnych predpisov priamo občanmi v kombinácii s ingerenciou parlamentu.

V prvom rade je treba zaviesť do právneho poriadku SR **ľudovú iniciatívu**, podľa ktorej časť občanov, ktorých podnet je podporený zákonom stanoveným spôsobom, má síce právo na to, aby sa zákonodarca **zaoberal** predkladanou otázkou, ale nemá právo na konkrétne rozhodnutie v zmysle návrhu z ľudovej iniciatívy. Návrh občanov z ľudovej iniciatívy je vo vzťahu k poslaneckému alebo vládnomu návrhu zákona rovnocenný.¹⁵³ Táto ľudová iniciatíva by bola doplnená o referendum nasledovne.

¹⁵² V duchu úvah niektorých autorov by mala byť táto skutočnosť výslovne upravená. Pozri: BRŇÁK, P.: *Niekoľko otázok k téme referendum a Ústava Slovenskej republiky*. Justičná revue č. 2/1997, s. 39- 40.

¹⁵³ Pozri: ROSPUTINSKÝ, P.: *Inštitút ľudovej iniciatívy*. Justičná revue, 56, 2004, č. 8-9, s. 890.

Občania by si mohli vybrať, či predložia **všeobecný návrh** (náčrt požiadavky na zmenu ústavy), ktorého konkrétnu podobu by vypracovala NR SR (napr. osobitný výbor pre referendum) alebo **konkrétny návrh** právneho predpisu. Od tejto skutočnosti by potom závisel ďalší postup. Ľudová iniciatíva môže mať povahu ústavnú alebo zákonnú v závislosti od jej predmetu. V prípade všeobecného návrhu by sa konalo vždy **obligatórne ratifikačné referendum**, keby NR SR vyslovila s návrhom nesúhlas. V prípade súhlasu by prichádzalo do úvahy **vecne fakultatívne referendum** (tiež ratifikačné), čiže by bola daná možnosť iniciovať referendum spravidla tou skupinou občanov, ktorá nestála za ľudovou iniciatívou. NR SR by teda mala povinnosť vždy vypracovať návrh právneho predpisu, ak bol návrh v ľudovej iniciatívy všeobecnej povahy, ale iba v prípade potreby predložiť na referendum. Ak by občania predložili konkrétny návrh, s ktorým by parlament súhlasil, prichádzalo by do úvahy vecne fakultatívne referendum. V prípade nesúhlasu, keby parlament vypracoval proti návrh, konalo by sa vecne obligatórne ratifikačné referendum.

Vyššie uvedené prípady sa týkajú iba predloženia návrhov občanmi a mohli by sa týkať výlučne ústavného aj legislatívneho referenda. Okrem toho by do úvahy prichádzalo referendum v prípade, ak by išlo zmenu ústavy na **poslanecký**, či **vládný návrh**. Tento návrh by bol predložený na ratifikáciu referendom vtedy, ak o to do určitého času požiadajú občania (alebo iný oprávnený subjekt). V prípade márneho uplynutia lehoty, zmena ústavy nadobudne právoplatnosť, čím sa uplatňuje domnienka súhlasu s navrhovanou zmenou ústavy (vecne fakultatívne ratifikačné referendum). V prípade legislatívneho referenda, v ktorom sa schvaľujú tzv. referendové zákony, by išlo vždy iba o vecne fakultatívne ratifikačné referendum. Nebolo by totiž reálne vzhľadom na počet zákonov prijímaných parlamentom najmä z časových dôvodov, aby sa konalo o každom takomto zákone povinne referendum.¹⁵⁴

Ak sa má v referende rozhodovať o konkrétnom návrhu právneho predpisu vyžaduje si to tomu zodpovedajúcu **informačnú kampaň**. Zakotvila by sa povinnosť vyhotoviť stručnú a podstatu ozrejmujúcu osnovu právneho predpisu, ktorá by sa zaslala poštou všetkým oprávneným občanom. Tiež by bola povinnosť prezentácie a vysvetlenia podstaty tohto návrhu v médiách, aby ho občania dostatočne pochopili, a to v dostatočnom časovom predstihu pred jeho vyhlásením. Splňať by musel všetky legislatívne pravidlá kladené na tvorbu zákonov (dôvodová správa a pod.).

¹⁵⁴ K uvedeným modelom zmeny právnych predpisov (ústavy) bližšie pozri: ROSPUTINSKÝ, P.: *Občania a ústavnoprávna úprava zmeny Ústavy Slovenskej republiky*. Justičná revue, 55, 2003, č. 8-9, s. 739-742.

Pokiaľ ide o ústavnú ľudovú iniciatívu tu by boli podmienky iniciácie prísnejšie v podobe vyššieho počtu podpisov, ako v prípade zákonodarnej ľudovej iniciatívy (to isté by platilo aj pre referendum).

Zhrnutím doterajších úvah vyplýva nutnosť upraviť **procedúru zmeny právnych predpisov doplnením o ľudovú iniciatívu**. Legislatívne referendum by bolo vždy vecne fakultatívne, pričom ústavné referendum by bolo buď vecne obligatórne alebo vecne fakultatívne podľa vyššie uvedeného vzorca. Všetky referendá by boli koncipované ako ratifikačné (*post legem et constitutionem*). Zmena ústavy (ústavných zákonov) referendumom napĺňa požiadavku vyššej legitimacy a demokratickosti prijímaného rozhodnutia, a tiež dôsledne uplatňuje princíp suverenity ľudu v duchu preambuly ústavy: „...my, občania Slovenskej republiky, uznášame sa prostredníctvom svojich zástupcov na tejto ústave.“ Načrtnutý model považujem z hľadiska efektivity a hospodárnosti za najschodnejší.

Na tomto mieste sa ešte žiada podotknúť, že táto kapitola nepredstavuje *numerus clausus* možných návrhov na zmenu právnej úpravy. Určite sa nájdu aj iné aspekty nazerania na predmetnú materiu, ktoré ju dokážu obohatiť v pozitívnom zmysle, čo do jej sfunkčnenia, ktoré ostali opomenuté.

6 Referendum v Slovenskej republike na lokálnej úrovni

„Priamou formou účasti občanov Slovenskej republiky na správe verejných vecí podľa ústavy je referendum, a to buď celoštátne (čl. 93 až 100), alebo miestne (čl. 67).“¹⁵⁵ Ústavný poriadok SR tak v sebe involvuje nielen inštitút celoštátneho referenda, ale aj referendum na nižšej, miestnej úrovni. *In concreto* ide o všeobecnú právnu úpravu miestneho referenda obsiahnutú v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ale aj špeciálne právne úpravy, na ktoré sa vzťahuje zákon o obecnom zriadení iba subsidiárne. Sú nimi zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o BA“), zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o KE“) a zákon č. 191/1994 Z.z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o označovaní obcí“). Z hľadiska územného rozsahu a obsahu od miestneho referenda odlišným je referendum na území samosprávneho kraja, ktoré je upravené v zákone č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o VÚC“). Právna úprava miestneho referenda je tak difuzovaná do viacerých právnych predpisov.

6.1 Miestne referendum

Miestne referendum plní dvojjedinú úlohu. Predstavuje nielen jednu z foriem uskutočňovania územnej (miestnej) samosprávy, ale zároveň umožňuje obyvateľom obce (mesta) podieľať sa na správe vecí verejných priamo.

Hlasovanie obyvateľov obce, resp. miestne referendum **vyhlasuje** obecné (mestské) zastupiteľstvo, pričom by sa malo týkať **najdôležitejších** otázok života a rozvoja obce. Obec je povinná pri výkone svojej samosprávy v súvislosti s miestnym referendom zabezpečiť taktiež jeho **organizáciu**. Organizáciu miestneho referenda ustanoví obec všeobecne záväzným nariadením, v ktorom upraví podrobnosti referendového procesu.¹⁵⁶

¹⁵⁵ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 76/97 zo 6. februára 1998.

¹⁵⁶ Niektoré obce si však pomáhajú, resp. pomáhali analógiou *legis* so zákonom č. 346/1990 Zb. v znení neskorších predpisov, keďže výkon miestneho referenda neupravuje osobitný zákon. Pozri: Uznesenie ÚS SR sp. zn. IV. ÚS 219/04 z 22. júla 2004.

Iniciovať vyhlásenie miestneho referenda môžu dve skupiny subjektov, a to **obecné zastupiteľstvo** a **skupina obyvateľov obce** v počte aspoň 30% oprávnených voličov.

Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o:

1. zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce (vecne a procesne obligatórne referendum),
2. odvolanie starostu (vecne a procesne obligatórne),
3. petíciu skupiny obyvateľov obce aspoň 30% oprávnených voličov (vecne fakultatívne, ale procesne obligatórne referendum).

Miestne referendá, vyhlásené a konané podľa tohto ustanovenia, sa líšia v závislosti od toho, či v danej veci je samosprávna pôsobnosť obyvateľov obce výlučnou, alebo v danej veci disponuje vecnou pôsobnosťou aj niektorí z orgánov obce. Možno teda rozlíšiť medzi vecne obligatónym miestnym referendom a procesne obligatónym (ale vecne fakultatívnym) miestnym referendom. **Vecne obligatórne referendum sa musí konať z dôvodu povahy veci, o ktorej sa koná, pričom na rozhodnutie o danej veci nie je príslušný žiadny iný samosprávny subjekt, zatiaľ čo procesne obligatórne referendum sa musí konať nie z povahy veci, ale z dôvodu povahy subjektu, ktorý jeho konanie inicioval, a kvalifikovaného spôsobu, akým ho inicioval, pričom v danej veci je prinajmenšom implicitne daná aj rozhodovacia pôsobnosť niektorého z orgánov obce.**¹⁵⁷

Vyhlásenie miestneho referenda v prípade **rozdelenia** obce je viazané na kumulatívne splnenie zákonom taxatívne vymenovaných podmienok. Obec sa môže rozdeliť iba vtedy, ak nové obce, ktoré majú vzniknúť rozdelením, budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3000 obyvateľov¹⁵⁸ a ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť v prípade, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec.

Miestnemu referendu o rozdelení obce predchádza a zároveň po ňom nasleduje ešte proces na úrovni orgánov verejnej moci. O rozdelení obce rozhoduje vláda SR nariadením až po úspešnom referende. Z toho vyplýva záver, že obec, resp. mesto je povinné predložiť vláde SR návrh na rozdelenie obce (mesta), ak s tým obyvatelia vyslovili v miestnom referende súhlas. **Nedodržanie povinnosti predložiť návrh na rozdelenie obce na**

¹⁵⁷ Porovnaj: PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 1. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 10, s. 1160.

¹⁵⁸ Podmienku 3000 obyvateľov pokladajú niektorí autori za nesúladnú so základným právom obce na samosprávu. Pozri napr.: KRUNKOVÁ, A.: *Výhody a nedostatky miestneho referenda v SR*. In.: Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou Košice 16.- 17. októbra 2008. Košice, UPJŠ, 2009, s. 279.

konečné rozhodnutie vlády SR by znamenalo porušenie základného práva občanov garantovaného v čl. 30 ods. 1 ústavy.¹⁵⁹ Takéto nariadenie môže byť vydané iba so súhlasom obce, ktorý sa v praxi prejaví tým, že obecné zastupiteľstvo vyhlási referendum o rozdelení obce, pričom pred týmto vyhlásením si musí obstaráť stanovisko obvodného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa nachádza. Rozdeliť obec možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí.

Zaujímavou sa zdá byť otázka, či nariadenie vlády v prípade rozdelenia (ale aj zlúčenia) obce má **konštitutívny** alebo iba **deklaratórny účinok**. Inak povedané, možno jeho nevydaním zamietnuť snahu obyvateľov obce vyjadrenú v platnom výsledku referenda a tým stopnúť proces rozdelenia obce? Prečo potom právna úprava predpokladá v tejto otázke konanie miestneho referenda? Miestne referendum by bolo v takom prípade úplne zbytočné, keby o rozdelení obce s konečnom platnosťou aj tak rozhodla vláda nariadením. V tomto prípade je súčasná právna úprava viac ako nejednoznačná a rozporuplná. Na základe toho sa možno domnievať, že nariadenie vlády SR je v tomto prípade iba *pro forma*.¹⁶⁰ K rozdeleniu obce by preto malo dôjsť na základe platného výsledku referenda, a nie nariadenia vlády SR.

Dve obce alebo viac obcí sa môžu zlúčiť do jednej obce. Zlúčením obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec. Na **zlúčenie** obcí sa rovnako ako pri rozdelení obce vyžaduje úspešné referendum vo všetkých obciach, ktoré sa chcú zlúčiť. Zlúčiť obce možno len s účinnosťou ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. Súčasťou návrhu na zlúčenie obcí je dohoda o zlúčení obcí a údaje o výsledkoch miestneho referenda v zlučovaných obciach. K zlučovaniu obcí zrejme nebude často dochádzať, keďže v mene obcí uzatvárajú dohodu o zlúčení starostovia (princíp dobrovoľnosti), pričom zlúčenie by malo za následok stratu funkcie pre jedného z nich.¹⁶¹ Nová obec, ktorá vznikla zlúčením obcí, je právnym nástupcom každej z nich.

V prípade iniciovania miestneho referenda petíciou, je potrebné okrem podmienok uvedených v zákone o obecnom zriadení skúmať aj podmienky kladené petičným zákonom. Petíciu overujú aspoň traja poslanci určení obecným zastupiteľstvom, ktorí však nemôžu byť členmi petičného výboru, a starosta. Starosta neoveruje petíciu, ktorá požaduje

¹⁵⁹ Porovnaj: Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 105/03 z 8. októbra 2003.

¹⁶⁰ Tiež pokladám za zbytočné vyžiadanie stanoviska obvodného úradu v sídle kraja.

¹⁶¹ Hoci za zlučovanie obcí do väčších celkov sa stavia odborná literatúra, pretože súčasná rozdrobenosť obcí neumožňuje presun ostatných kompetencií štátu, ktoré v súčasnosti vykonávajú špecializované orgány miestnej štátnej správy na obce z dôvodu ich nepripravenosti. Veľký počet obcí tvoria obce, ktoré nemajú optimálnu veľkostnú štruktúru územia a obyvateľstva. Na to, aby sa miestna verejná správa vykonávala čo najbližšie k občanovi sa vyžaduje tzv. municipalizácia obcí. Bližšie pozri: MACHAJOVÁ, J. a kol.: *Všeobecné správne právo*. 3. vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, s. 10- 114.

jeho odvolanie. Ak sú splnené všetky predpísané zákonné podmienky na vyhlásenie miestneho referenda, tak obecnému zastupiteľstvu vzniká povinnosť takéto referendum vyhlásiť, taká by sa uskutočnilo do 90 dní od doručenia petície obci alebo uznesenia o vyhlásení referenda. **Na rozdiel od vecne obligatórneho referenda, keď povaha veci vylučuje prijatie rozhodnutia iným subjektom než obyvateľmi obce, však v tomto prípade zostáva ako subsidiárna právomoc zachovaná pôsobnosť vecne príslušného orgánu obce. Absencia platného výsledku procesne obligatórneho referenda teda nie je na prekážku tomu, aby o veci následne rozhodol ten organ obce, ktorý je na jej rozhodnutie vecne príslušný.**¹⁶² V prípade platného výsledku je však tento pre orgány obce záväzný.

Jedným zo spôsobov, ktorými môže **zaniknúť mandát starostu** je vyhlásenie výsledku hlasovania obyvateľov obce o odvolaní starostu, ktorým sa rozhodlo o odvolaní starostu (tzv. recall na miestnej úrovni).¹⁶³ Obecné zastupiteľstvo **musí** vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak:

1. o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov (vecne fakultatívne a procesne obligatórne referendum),
2. hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, porušuje Ústavu SR, ústavné zákony, zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy (vecne a procesne obligatórne referendum)

Obecné zastupiteľstvo **môže** vyhlásiť miestne referendum o odvolaní starostu, ak neprítomnosť alebo nespôsobilosť starostu na výkon funkcie trvá dlhšie ako šesť mesiacov (vecne a procesne fakultatívne referendum).

Jediným nositeľom samosprávnej pôsobnosti, oprávneným rozhodnúť o zlúčení, rozdelení, zrušení alebo zmene názvu obce, alebo o odvolaní starostu, sú obyvatelia obce. Rozhodovacia právomoc obyvateľov obce je v danom prípade nenahraditeľná.¹⁶⁴ Inými slovami o týchto otázkach z vecného hľadiska možno rozhodnúť jedine miestnym referendom. Z procesného hľadiska pri odvolaní starostu nie je v každom prípade stanovená povinnosť referendum vyhlásiť.

Taktiež **môže** vyhlásiť referendum aj pred rozhodnutím (*ante legem*) o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce. Uváženie o konkrétnom predmete takto všeobecne

¹⁶² Pozri: PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 1. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 10, s. 1163.

¹⁶³ Ide o obdobu ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta SR upraveného v čl. 106 ústavy.

¹⁶⁴ Pozri: PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 1. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 10, s. 1162.

formulovaného referenda sa ponecháva na obecné zastupiteľstvo, ktoré sa musí pohybovať v intenciách pojmu **dôležité veci samosprávy obce**.

Demonstratívny výpočet pôsobnosti obce pri výkone samosprávy je obdobným spôsobom ako na celoštátnej úrovni vďačným objektom interpretačných súbojov.¹⁶⁵

Medzi **základné práva obyvateľov obce** patrí okrem iného aj právo hlasovať o dôležitých otázkach života a rozvoja obce (**miestne referendum**). Za obyvateľa obce sa považuje fyzická osoba, ktorá má na území obce trvalý pobyt (kritérium štátneho občianstva tu je irelevantné). Na hlasovanie v miestnom referende musia byť okrem trvalého pobytu splnené aj ďalšie podmienky, a to v deň hlasovania dovŕšenie 18 rokov veku a musia absentovať prekážky vo výkone hlasovacieho práva. V ostatných otázkach neupravených v zákone o obecnom zriadení sa aplikuje zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov. Hlasovanie v miestnom referende je z územného aspektu obmedzené územím obce.

Po vyhlásení miestneho referenda obecné zastupiteľstvo bezodkladne zriadi na hlasovanie a sčítavanie hlasov komisiu pre miestne referendum a určí lehotu na jej prvé zasadnutie. Obec najneskôr 15 dní pred dňom konania miestneho referenda zašle každému oprávnenému voličovi **oznámenie o vyhlásení miestneho referenda**, v ktorom uvedie zákonom požadované náležitosti (napr. otázku, ktorá sa predkladá na rozhodnutie, miesto a dátum konania referenda a pod.). V rovnakej lehote uverejní oznámenie na úradnej tabuli v obci, ako aj spôsobom v obci obvyklým.

Nesplnením povinností orgánom územnej samosprávy (v danom prípade obecného zastupiteľstva) umožniť účasť obyvateľov obce na hlasovaní (za predpokladu splnenia zákonných náležitostí) dochádza k **znemožneniu** uplatnenia ústavného **práva zúčastniť sa na správe vecí verejných** v čl. 30 ods. 1 v nadväznosti na čl. 12 ods. 1 ústavy SR.¹⁶⁶

K posudzovaniu splnenia podmienok (a rozhodovaniu o nich) na vyhlásenie miestneho referenda obecným zastupiteľstvom ÚS SR¹⁶⁷ vo výrokovej časti rozhodnutia uviedol: „Výkonu právomoci orgánu územnej samosprávy pri rozhodovaní o uplatnení základného práva občanov podľa čl. 30 ods. 1 ústavy zodpovedá taký postup uvedeného orgánu, v rámci ktorého zabezpečí **odborné stanovisko**, ktoré následne zhodnotí pre potreby ďalšieho konania a rozhodovania o základnom práve občanov. Povinnosťou orgánu

¹⁶⁵ Pozri: KRUNKOVÁ, A.: *Právny a faktický stav priamej demokracie v Slovenskej republike*. In: Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi, Zborník príspevkov z vedeckého seminára Košice 28. novembra. Košice UPJŠ 2009, s. 74.

¹⁶⁶ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 76/93 z 15. júna 1994; Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 46/96 z 19. marca 1998.

¹⁶⁷ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 9/2000 z 27. apríla 2000.

územnej samosprávy, ktorý rozhoduje o základnom práve občanov podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, je zaobstarať si **také odborné podklady** (stanoviská), ktoré **jednoznačným** spôsobom odborne hodnotia tú otázku, o ktorej sa má v súlade s § 11a ods. 2 zákona o obecnom zriadení rozhodnúť¹⁶⁸.

V odôvodnení citovaného rozhodnutia ÚS SR ďalej konštatoval, že len vyššie uvedeným postupom sa zaručí **objektívnosť** takéhoto konania, ktorou sa vylúči svojvôľa v rozhodovaní, ako aj ničím nepodložená možnosť úvahy rozhodovacieho orgánu bez akýchkoľvek objektívnych limitov. Potreba vyžiadať si odborné podklady (a následne ich zhodnotiť) je nevyhnutná v tých prípadoch, kedy orgán, ktorý rozhoduje, nie je spôsobilý určiť skutočnosti sám odborne posúdiť. Za neoddeliteľnú súčasť objektivity konania o uplatnení základného práva občana treba považovať aj náležité zdôvodnenie takéhoto rozhodnutia, najmä v prípade, ak rozhodnutie nie je v súlade s vyžiadanými odbornými podkladmi. Uvedené kritériá objektivity musí obecné zastupiteľstvo dodržať pri skúmaní, či došlo k súčasnému splneniu všetkých zákonných podmienok na vyhlásenie miestneho referenda. Obecné zastupiteľstvo musí najprv osobitne rozhodnúť o splnení podmienok na vyhlásenie, a až následne prikrčiť k vyhláseniu referenda. Pozitívne rozhodnutie obecného zastupiteľstva o splnení zákonných podmienok je preto nevyhnutným predpokladom na vyhlásenie referenda, a tým aj na uplatnenie základného práva občanov podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a treba ho považovať za integrálnu súčasť právomoci vyhlasovať miestne referendum.

V inom svojom rozhodnutí ÚS SR¹⁶⁸ vyššie citované rozhodnutie doplnil o ďalšiu relevantnú skutočnosť: „Požiadavke objektivity zodpovedajú iba odborné podklady spracované subjektom, ktorý **nie je** vo vzťahu podriadenosti alebo inej závislosti ani k obci, ani k petičnému výboru žiadajúcemu vyhlásenie referenda alebo s ktorým napriek existencii takého vzťahu súhlasia obec i petičný výbor“.

Výsledky miestneho referenda zisťuje a vyhlasuje obecné zastupiteľstvo. Výsledky hlasovania **sú platné**, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo **rozhodnutie** prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Obecné zastupiteľstvo vyhlási výsledky miestneho referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch hlasovania na **úradnej tabuli**.

Právna úprava miestneho referenda vykazuje **určité nedostatky**, ba priam medzery. Vôbec sa nerieši záväznosť výsledkov referenda, opakovanie referenda v tej istej veci, jeho

¹⁶⁸ Pozri: Nález ÚS SR sp. zn. III. ÚS 23/00 z 23. augusta 2000.

zrušenie obecným zastupiteľstvom (temporálne účinky), chýbajú náležitosti referendovej otázky, jej negatívny výpočet a pod. Analogicky si však možno pomôcť ustanoveniami o celoštátnom referende. Skutočnosť, že výsledky miestneho referenda sa vyhlasujú na úradnej tabuli rovnako ako všeobecne záväzné nariadenia a použitý termín „rozhodnutie“ však nasvedčujú, že tieto výsledky sú všeobecne záväzné.

Z právnej úpravy možno usudzovať, že **platný výsledok miestneho referenda, bez ohľadu na jeho typ, predstavuje záväzné rozhodnutie obce o veci, ktorá bola jeho predmetom, pričom zmenu tohto rozhodnutia možno dosiahnuť len v tej podobe, v akej bolo prijaté, t.j. opäť prostredníctvom platného referenda.**¹⁶⁹ Platný výsledok musia rešpektovať nielen orgány obce, ale ostatné orgány verejnej moci, pretože inak by išlo o zásah od vecí územnej samorpávy obce, ktorý by zakladal možnosť uplatnenia tzv. komunálnej sťažnosti podľa čl. 127a ústavy SR.

De lege ferenda by bolo vhodné z hľadiska právnej istoty novelizovať zákon o obecnom zriadení v otázke **právnych a temporálnych účinkov** (časového trvania) platných výsledkov referenda. V súčasnosti možno túto medzeru prekonať iba doktrinálnym výkladom, čo adresátom tejto právnej normy neposkytuje takú právnu istotu ako jednoznačná dikcia zákona. R. Procházka v tejto otázke navrhuje nasledovné znenie: „Platný výsledok referenda je všeobecne právne záväzný. Referendum o veci, o ktorej obyvatelia obce rozhodli, možno opakovať najskôr po uplynutí 24 mesiacov od jeho vykonania; to neplatí, ak ide o referendum o odvolaní starostu.“¹⁷⁰ Pokiaľ ide o platnosť a účinnosť platných výsledkov referenda, tu možno použiť analogicky ustanovenia o platnosti a účinnosti všeobecne záväzných nariadení obce.

Za **špecifickú formu** obecného (miestneho) referenda sa považuje referendum o zmene označenia obce vo vzťahu k národnostným menšinám upravené v zákone o označovaní obcí. Každá obec (mesto) alebo jej (jeho) časť má svoj názov, ktorý sa uvádza v štátnom jazyku. Zákon však z tohto pravidla stanovuje výnimku. V zákone o obecnom zriadení sa nachádza blanketná právna norma (§1a ods. 1 tretia veta), ktorá odkazuje práve na zákon o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín. Určovanie názvu obcí, resp. podmienky tohto určovania ustanovuje zákon.

Podľa vyššie uvedeného zákona obce, v ktorých príslušníci národnostnej menšiny tvoria najmenej 20% obyvateľstva, sa popri názve v štátnom jazyku označujú aj v jazyku

¹⁶⁹ Porovnaj: PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 1. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 10, s. 1165.

¹⁷⁰ Pozri: PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 1. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 10, s. 1169.

národnostnej menšiny na samostatných dopravných značkách označujúcich začiatok obce a koniec obce. Zoznam označenia obcí v jazykoch národnostných menšín je uvedený v prílohe tohto zákona. Obec môže formou hlasovania svojich obyvateľov **rozhodnúť o zmene označenia obce uvedenej v prílohe** tohto zákona a môže touto formou **určiť nové označenie** obce v jazyku národnostnej menšiny, ak sa v prílohe tohto zákona toto označenie nenachádza. Hlasovanie je **platné**, ak sa na ňom zúčastnila **nadpolovičná väčšina** obyvateľov obce oprávnených voliť podľa zákona č. 346/1990 Zb. v znení neskorších predpisov. Rozhodnutie obce je prijaté, ak zaň platným spôsobom **hlasovalo aspoň 80 % obyvateľov** obce, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní.

Ďalšie osobitné formy miestneho referenda upravujú zákon o BA a zákon o KE. Zákon o BA upravuje hlasovanie obyvateľov Bratislavy alebo mestskej časti.

Mestské zastupiteľstvo **vyhlási hlasovanie obyvateľov Bratislavy**, ak ide:

1. o návrh na zavedenie a zrušenie celomestskej verejnej dávky¹⁷¹ a tiež, ak ide o návrh na zavedenie a zrušenie miestnej dane alebo celomestského miestneho poplatku, o ktorom sa má podľa uznesenia mestského zastupiteľstva rozhodnúť hlasovaním obyvateľov Bratislavy,
2. o petíciu skupiny obyvateľov Bratislavy v počte 20 % všetkých oprávnených voličov, bez ohľadu na povahu otázky okrem rozpočtu,
3. o požiadavku aspoň tretiny miestnych zastupiteľstiev, ktorá musí byť podaná písomne s uvedením dôvodu.

Mestské zastupiteľstvo **môže** vyhlásiť hlasovanie obyvateľov Bratislavy o ďalších dôležitých veciach celomestskej povahy, ak s tým súhlasí aspoň tretina miestnych zastupiteľstiev, alebo ak to umožňuje štatút. Výsledok hlasovania obyvateľov Bratislavy nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva, ak sa ho zúčastnilo aspoň 50 % oprávnených voličov. Nemožno vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mesta o rozpočte.

Miestne zastupiteľstvo (nie mestské) **vyhlási hlasovanie obyvateľov mestskej časti**, ak ide:

1. o návrh na zmenu názvu mestskej časti, jej zlúčenie s inou mestskou časťou, rozdelenie mestskej časti alebo zmenu jej hranice,
2. o návrh na zavedenie alebo zrušenie verejnej dávky v mestskej časti, a ak ide o návrh na zavedenie alebo zrušenie miestneho poplatku v mestskej časti, o ktorom

¹⁷¹ Pojem verejná dávka môže v praxi spôsobiť interpretačné a aplikačné problémy vzhľadom na absenciu jeho legálnej definície v právnom poriadku SR.

sa má podľa uznesenia miestneho zastupiteľstva rozhodnúť hlasovaním obyvateľov mestskej časti,

3. o petíciu skupiny obyvateľov v mestskej časti v počte 20 % všetkých oprávnených voličov v mestskej časti alebo aspoň 5000 zo všetkých oprávnených voličov v mestskej časti,
4. o prípady, v ktorých je podľa štatútu povinné.

Miestne zastupiteľstvo **môže** vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mestskej časti o ďalších dôležitých veciach týkajúcich sa postavenia alebo rozvoja mestskej časti alebo života obyvateľov mestskej časti. Výsledok hlasovania obyvateľov mestskej časti o zavedení alebo zrušení miestneho poplatku v mestskej časti nahrádza rozhodnutie miestneho zastupiteľstva, ak sa ho zúčastnilo aspoň 50 % oprávnených voličov. Nemožno vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mestskej časti o rozpočte.

Zákon o KE upravuje obdobne s určitými odchýlkami **mestské referendum** a **miestne referendum**. Mestské zastupiteľstvo **vyhlási hlasovanie obyvateľov mesta (mestské referendum)**, ak ide:

1. o návrh na zavedenie alebo zrušenie celomestskej verejnej dávky a tiež, ak ide o návrh na zavedenie alebo zrušenie miestnej dane alebo miestneho poplatku, o ktorom sa má podľa uznesenia mestského zastupiteľstva rozhodnúť hlasovaním obyvateľov mesta,
2. o petíciu skupiny obyvateľov mesta v počte najmenej 20 % všetkých oprávnených voličov,
3. o návrh aspoň tretiny miestnych zastupiteľstiev, ktorý musí byť podaný písomne s uvedením dôvodov.

Mestské zastupiteľstvo **môže** vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mesta o ďalších dôležitých veciach celomestskej povahy, ak s tým súhlasí aspoň tretina miestnych zastupiteľstiev alebo ak to umožňuje štatút.

Miestne zastupiteľstvo **vyhlási hlasovanie obyvateľov mestskej časti (miestne referendum)**, ak ide:

1. o návrh na zmenu názvu mestskej časti,
2. o návrh na zavedenie alebo zrušenie verejnej dávky v mestskej časti, o ktorom sa má podľa uznesenia miestneho zastupiteľstva rozhodnúť hlasovaním obyvateľov mestskej časti,
3. o petíciu skupiny obyvateľov v mestskej časti v počte najmenej 20 % všetkých oprávnených voličov v mestskej časti,

4. o prípady, v ktorých je podľa štatútu povinné.

Miestne zastupiteľstvo **môže** vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mestskej časti o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mestského zastupiteľstva o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských časti, alebo o vykonaní iných zmien ich hraníc, ak sa ho územne dotýka. **Musí** ho však vyhlásiť, ak o to požiada petíciou skupina obyvateľov mestskej časti v počte najmenej 20 % všetkých oprávnených voličov.

Miestne zastupiteľstvo **môže** vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mestskej časti o ďalších dôležitých veciach týkajúcich sa postavenia alebo rozvoja mestskej časti alebo života jej obyvateľov. Výsledok hlasovania obyvateľov mesta, na ktorom sa zúčastnilo viac ako 50 % oprávnených voličov, nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva. Výsledok hlasovania obyvateľov mestskej časti, na ktorom sa zúčastnilo viac ako 50 % oprávnených voličov, nahrádza rozhodnutie miestneho zastupiteľstva. Výsledok hlasovania obyvateľov mesta a ani mestskej časti nemôže nahradiť rozhodnutie o rozpočte a o záverečnom účte.

Na uvedené druhy miestnych referend s osobitnou právnou úpravou, bude potrebné **primerane aplikovať** ustanovenia zákona o obecnom zriadení v tých otázkach, ktoré tieto osobitné zákony neriešia.

6.2 Krajské referendum

Na úvod sa žiada objasniť, že **krajské referendum nie je legálny pojem**, ale pojem rýdzo teoretický (doktrinálny). Platná právna úprava používa pojem referendum na území vyššieho územného celku. Napriek tomu na účely tejto práce budem používať pojem krajské referendum, ktorý považujem za výstižnejší a hlavne stručnejší. Ide o ďalší typ referenda, ktorý je výsledkom triedenia referend na základe územného princípu.

Krajské referendum je jedným zo spôsobov, ktorými sa realizuje územná samospráva a zároveň umožňuje obyvateľom obcí a miest v územnom obvode samosprávneho kraja uplatňovať ich základné ústavné politické právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy.

Právna reglementácia krajského referenda je obsiahnutá v zákone o VÚC so subsidiárnym použitím zákona č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov v otázkach organizácie¹⁷² krajského referenda a určenia osôb oprávnených hlasovať

¹⁷² Zastupiteľstvo VÚC môže organizáciu krajského referenda upraviť aj všeobecne záväzným nariadením.

v tomto referende. Vzhľadom k tomu, že ide o relatívne nový právny inštitút v porovnaní s ostatnými druhmi referenda v SR, nie sú s týmto referendom žiadne praktické skúsenosti.

Krajské referendum **vyhlasuje zastupiteľstvo VÚC**, ktoré ho môže aj samo iniciovať. Návrh na jeho vyhlásenie môžu okrem zastupiteľstva podať aj oprávnení voliči formou petície podpísanej aspoň 30% týchto voličov.

Predmetom krajského referenda môžu byť **dôležité otázky**, ktoré sa týkajú výkonu **samosprávy samosprávneho kraja** (§4 zákona o VÚC) a **odvolanie predsedu VÚC**.

Referendum o odvolaní predsedu VÚC vyhlási zastupiteľstvo v nasledovných prípadoch:

1. je neprítomnosť alebo zdravotná nespôsobilosť predsedu na výkon funkcie dlhšia ako šesť mesiacov (vecne obligatórne),
2. hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti predsedu, a tým vznikajú vážne nedostatky v správe samosprávneho kraja (vecne obligatórne), alebo
3. o to petíciou požiada aspoň 30 % oprávnených voličov (vecne obligatórne).

Zastupiteľstvo vyhlási referendum tak, aby sa uskutočnilo **do 90 dní** od schválenia uznesenia zastupiteľstva nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov alebo od doručenia petície samosprávnemu kraju. Petíciu overujú aspoň traja poslanci určení zastupiteľstvom, ktorí nemôžu byť členmi petičného výboru.

Oprávnenie hlasovať v krajskom referende majú obyvatelia (občania SR i cudzinci), ktorí majú trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja a najneskôr v deň konania referenda dovŕšili 18 rokov veku.

Výsledky referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda. Referendum **o tej istej veci** možno opakovať najskôr **po uplynutí 24 mesiacov** od jeho vykonania; to neplatí, ak ide o referendum o odvolaní predsedu. Zastupiteľstvo vyhlási výsledky referenda do troch dní od doručenia zápisnice o výsledkoch referenda.

Okrem výslovného potvrdenia, že počas dvoch rokov od vykonania referenda je jeho platný výsledok chránený pred zmenou zo strany obyvateľov, vyplýva implicitne z tejto úpravy ochrana aj voči orgánom obce. Inak povedané, **ak výsledok referenda o danej otázke nemôžu počas dvoch rokov zmeniť ani len obyvatelia obce, a maiori ad minus ho nemôžu zmeniť ani ich volení zástupcovia**. V opačnom prípade by delegovaná moc

smela urobiť viac ako moc delegujúca, čo odporuje fundamentálnym východiskám ich vzájomného vzťahu.¹⁷³

Referendum o odvolaní predsedu VÚC je z hľadiska predmetu vecne obligatórne referendum, pretože v danej veci, teda vo veci odvolania je **daná výlučná pôsobnosť obyvateľov VÚC**. O tejto otázke nemôže rozhodnúť iný subjekt, resp. orgán samosprávneho kraja. Pozitívny platný výsledok tohto referenda má za následok zánik mandátu predsedu VÚC. Z hľadiska procesu, resp. úvahy zastupiteľstva o jeho vyhlásení je to referendum procesne obligatórne, pretože splnením zákonných podmienok ho zastupiteľstvo musí vyhlásiť.

Iný spôsob odvolania predsedu než prostredníctvom platného referenda nejestvuje, z čoho vyplýva tiež to, že v prípade absencie platného výsledku takéhoto referenda (napr. z dôvodu nedostatočnej účasti alebo z dôvodu rovnakého počtu hlasov „pre a proti“) mandát predsedu nezaniká.¹⁷⁴

Krajské referendum o inej dôležitej otázke výkonu samosprávy VÚC je z pohľadu predmetu (povahy veci) referendum vecne fakultatívnym, pretože o tejto otázke môže rozhodnúť aj niektorí z orgánov VÚC, čiže nejde o výlučnú rozhodovaciu právomoc obyvateľov samosprávneho kraja, ale iba o ich možnosť iniciovať v predmetnej dôležitej otázke krajské referendum. Ak však bola kvalifikovaná petícia obyvateľov predložená, zastupiteľstvo musí referendum z splnenia zákonných podmienok vyhlásiť (procesná obligatôrnosť). V prípade vyhlásenia tohto referenda zastupiteľstvom na základe jeho uznesenia ide o fakultatívne referendum tak z hľadiska procesu ako aj predmetu, pretože je výlučne vecou voľnej úvahy, či také referendum vyhlási alebo nie.

¹⁷³ Pozri: PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 2. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 11, s. 1167-1168.

¹⁷⁴ Pozri: PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 2. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 11, s. 1167.

Záver

Referendum nemá plniť iba funkciu akejsi „ozdoby“ v tom ktorom štáte, ale má ísť o plne fungujúci inštitút, ktorý sa bude tešiť záujmu ľudí a zároveň jeho výsledok bude v plnej miere rešpektovaný orgánmi verejnej moci. Možno to nevyznieva veľmi dobre, ale pri pohľade na referendovú prax v Slovenskej republike a správanie časti politických špičiek, referendum v Slovenskej republike túto úlohu neplní, tak ako by malo v porovnaní s vyspelými referendovými krajinami.

Niektoré závery už boli parciálne prejudikované v piatej kapitole v konkrétnejšej podobe, ktorá sa venovala referendovej matérii v rovine *de lege (constitutione) ferenda*, preto sa na tomto mieste obmedzím na všeobecnejšie zhrnutie.

Na základe analýzy jednotlivých druhov referend v tejto záverečnej práci, možno vyvodiť záver, že momentálna právna úprava si vyžaduje akútnu zmenu vo viacerých smeroch. *Hic et nunc* vyvstáva otázka, či je táto zmena v pomeroch Slovenskej republiky vôbec možná, ak zoberieme do úvahy fakt, že problémy s referendom trvajú *ab initio* jeho konštituovania v právnom poriadku, čo je nepochybne dosť dlhá doba na nájdenie vôle na zmenu k lepšiemu. Možno sa niekto obáva skutočnej sily referenda a z toho dôvodu riešenie tejto situácie odkladá do nedohľadna.

Vzhľadom na odporúčaný rozsah diplomovej práce som sa nemohol dôsledne a detailne zaoberať všetkými druhmi referenda. Tento cieľ sa však naplnil pri inštitúte celoštátneho referenda, ktorému sa dostala dostatočná pozornosť. Časť práce, ktorá sa týka tzv. lokálnych referend, má prevažne deskriptívny charakter, najmä v prípade osobitných druhov miestneho referenda.

Mojou primárnou snahou bolo naznačiť možnú novelizáciu právnej úpravy *pro futuro*, v čom podľa môjho názoru spočíva ťažiskový prínos tejto práce z mne vlastného uhlu pohľadu.

Perfektný stav v oblasti referendového práva môže totiž nastať len vtedy, keď sa bude prelínať rovina *de lege lata* s rovinou *de lege ferenda* pri zohľadnení poznatkov *de lege applicata*.

Na záver môžem vysloviť už len pranie, aby táto práca poslúžila ako impulz pre ďalšiu diskusiu, keďže sa ňou všetky otázky ani zd'aleka nevyčerpali.

Zoznam použitej literatúry

Knihy/Monografie

- [1] BRÖSTL, A.- DOBROVIČOVÁ, G.- KANÁRIK, I.: *Teória práva*. Košice, UPJŠ, 2004, 170 s., ISBN:80-7097-559-8.
- [2] BRÖSTL, A.- DOBROVIČOVÁ, G.- KANÁRIK, I.: *Základy štátovedy*. Košice, UPJŠ, 2004, 190 s., ISBN: 80-7097-558-X.
- [3] DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky- Komentár*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2007, 1197 s., ISBN: 80-89122-38-8.
- [4] DRGONEC, J.: *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. Šamorín, Heuréka, 2008, 251 s., ISBN: 978-80-89122-48-6.
- [5] FICOVÁ, S.- ŠTEVČEK, M. a kol.: *Občianske súdne konanie*. 1. vydanie. Praha: C.H. Beck, 2010, 493 s., ISBN: 978-80-7400-312-7.
- [6] KARAS, V.- KRÁLIK, A.: *Európske právo*. 2. vydanie. Bratislava, IURA EDITION, 2007, 505 s., ISBN: 978-80-8078-148-4.
- [7] KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. 1. vydanie. Plzeň, Aleš Čeněk, 2006, 416 s., ISBN: 80-86898-98-9.
- [8] KRESÁK, P. a kol.: *Občan a demokracia*. Bratislava, 1997, 316 s., ISBN: 80-967169-7-2.
- [9] MACHAJOVÁ, J.: *Všeobecné správne právo*. 3. vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, 512 s., ISBN: 978-80-89363-36-0.
- [10] MAZÁK, J. a kol.: *Základy občianskeho procesného práva*. 3. vydanie. Bratislava, IURA EDITION, 2007, 771 s., ISBN: 978-80-8078-145-3.
- [11] MESEŽNIKOV, G.- BÚTORA, M.: *Slovenské referendum 97- zdroj, priebeh, dôsledky*. Bratislava, Inštitút pre verejné otázky, 1997, 305 s., ISBN: 80-967739-2-5.
- [12] OTTOVÁ, E.: *Teória práva*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2006, 306 s., ISBN: 80-89122-37-X.
- [13] PALÚŠ, I.- SOMOROVÁ, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Košice, UPJŠ, 2008, 558 s., ISBN: 978-80-7097-703-3.

- [14] POSLUCH, M.- CIBULKA, Ľ.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. 2. vydanie. Šamorín, Heuréka, 2006, 335 s., ISBN: 80-89122-31-0.
- [15] PRUSÁK, J.: *Teória práva*. Bratislava, UK, 2001, 331 s., ISBN: 80-7160-146-2.
- [16] SVÁK, J.- CIBULKA, Ľ.- KLÍMA, K.: *Ústavné právo Slovenskej republiky (Všeobecná časť)*. 2. vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, 997 s., ISBN: 978-80-89363-35-3.
- [17] SVÁK, J.- CIBULKA, Ľ.: *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 3. rozšírené vydanie. Bratislava, BVŠP a EUROKÓDEX, 2009, 1072 s., ISBN: 978-80-89363-33-9.

Odborné články v časopisoch a zborníkoch

- [1] BRŇÁK, P.: *Niekoľko otáznikov k téme referendum a Ústava Slovenskej republiky*. Justičná revue, 49, 1997, č. 2, s. 39- 40.
- [2] BUZINGER, M.: *Referendum a jeho právne účinky*. Justičná revue, 62, 2010, č. 10, s. 1114- 1121.
- [3] ČENTÍK, T.: *Niektoré právne aspekty referendumovej otázky*. Justičná revue, 62, 2010, č. 10, s. 1135- 1142.
- [4] DOBROVIČOVÁ, G.: *K niektorým aktuálnym prameňom práva v SR*. Acta Iuridica Cassoviensia 22, Košice, UPJŠ, 1999, s. 63- 83.
- [5] DOMIN, M.: *Formálno-právna povaha výsledku referenda*. Justičná revue, 62, 2010, č. 11, s. 1247- 1255.
- [6] DRGONEC, J.: *Referendum v ústavnom práve a súdnej praxi Slovenskej republiky*. Časopis pro právní vědu a praxi, 7, 1999, č. 2, s. 156- 166.
- [7] FICO, R.: *Je možná zmena Ústavy Slovenskej republiky referendom?* Justičná revue, 49, 1997, č. 2, s. 41- 42.
- [8] GRYGOVÁ, E.: *Plebiscit a referendum v modernej demokracii*. Právny obzor, 73, 1990, č. 6, s. 457- 471.
- [9] JURÍK, R.: *Tri možnosti k referendu o Ústave pre Európu*. Justičná revue, 57, 2005, č. 4, s. 532- 534.

- [10] JURÍK, R.: *Problém platnosti referenda v súvislosti s ratifikáciou Ústavy pre Európu*. Justičná revue, 57, 2005, č. 1, s. 114- 116.
- [11] KANÁRIK, I.: „*Verejný záujem*“ v právnom štáte. Právny obzor, 80, 1997, č. 3, s. 256- 262.
- [12] KRUNKOVÁ, A.: *Referendum- doplňujúci inštitút zastupiteľskej demokracie*. Acta Iuridica Cassoviensia 25, Košice, UPJŠ, 2004, s. 69- 76.
- [13] KRUNKOVÁ, A.: *Právny a faktický stav priamej demokracie v Slovenskej republike*. In: *Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie v legislatívnej a právno-aplikačnej praxi*, Zborník príspevkov z vedeckého seminára Košice 28. novembra. Košice UPJŠ 2009, s. 68- 78.
- [14] KRUNKOVÁ, A.: *Inštitút referenda v Slovenskej republike*. In.: 15 rokov Ústavy SR. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie Košice, 6.- 7. septembra 2007. Košice, UPJŠ, 2007, s. 207- 213.
- [15] KRUNKOVÁ, A.: *Ústavná úprava inštitútov priamej demokracie v Slovenskej republike*. In.: LADISLAV OROSZ a kol.: *Ústavný system SR (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, UPJŠ, 2009, s. 175- 196.
- [16] KRUNKOVÁ, A.: *Výhody a nedostatky miestneho referenda v SR*. In.: *Teória a prax verejnej správy*. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou Košice, 16.- 17. októbra 2008. Košice, UPJŠ, 2009, s. 277- 281.
- [17] KRUNKOVÁ, A.: *Miestne referendum (vybrané problémy)*. Právny obzor, 93, 2010, č. 5, s. 471- 482.
- [18] LIPŠIC, D.: *K rozhodnutiu Ústavného súdu Slovenskej republiky o zmene ústavy referendom alebo “Quis custodem custodiet?”* Justičná revue, 49, 1997, č. 11, s. 21- 33.
- [19] LIPŠIC, D.: *Referendum o zmene ústavy a priama voľba prezidenta*. Justičná revue, 49, 1997, č. 2, s. 31- 38.
- [20] NIKODÝM, D.: *Referendum (aktuálne otázky)*. Právny obzor, 85, 2002, č. 5- 6, s. 398- 411.
- [21] NIKODÝM, D.: *Referendum z pohľadu novelizácie Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor, 82, 1999, č. 5, s. 404- 408.

- [22] NIKODÝM, D.: *Občan a normotvorba*. Právny obzor, 80, 1997, č. 3, 240- 244.
- [23] NIKODÝM, D.: *Referendum v Ústave Slovenskej republiky*. Právny obzor, 80, 1997, č. 1, s. 21- 27.
- [24] NIKODÝM, D.: *K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*. Právny obzor, 80, 1997, č. 5, s. 504- 507.
- [25] OROSZ, L.: *Ústavný system Slovenskej republiky- všeobecná charakteristika, hodnotenie, perspektívy*. In.: LADISLAV OROSZ a kol.: *Ústavný system SR (doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy)*. Košice, UPJŠ, 2009, s. 111- 113.
- [26] OROSZ, L.: *Právna úprava a praktická realizácia petičného práva v Slovenskej republike*. Právny obzor, 78, 1995, č. 4, s. 298- 308.
- [27] OROSZ, L.: *Referendum a zmeny ústavy vo Francúzskej republike*. Právny obzor, 80, 1997, č. 6, s. 603- 607.
- [28] OROSZ, L.: *Priama demokracia v Maďarskej republike- právna úprava a aplikačná prax*. Justičná revue, 57, 2005, č. 10, s. 1280- 1291.
- [29] OROSZ, L.: *Záväznosť rozhodnutí Ústavného súdu Slovenskej republiky (náčrt teoretických a praktických problémov)*. In.: *Ústava Slovenskej republiky a jej uplatňovanie a legislatívnej a právno-aplikačnej praxi*. Zborník príspevkov z vedeckého seminára v Košiciach 28. novembra 2008. Košice, UPJŠ, 2009, s. 91- 106.
- [30] PROCHÁZKA, R.: *Európska únia ako štátny zväzok*. Justičná revue, 57, 2005, č. 1, s. 96- 103.
- [31] PROCHÁZKA, R.: *Referendum a ratifikácia zmluvy o pristúpení k EÚ*. Justičná revue, 55, 2003, č. 2, s. 119- 124.
- [32] PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 1. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 10, s. 1159- 1166.
- [33] PROCHÁZKA, R.: *Miestne referendum a krajské referendum- 2. časť*. Justičná revue, 61, 2009, č. 11, s. 1166- 1170.

- [34] PRUSÁK, J.: *Spôsob vykonania referenda a jeho výsledky v Slovenskej republike*. In.: Zborník Transformace ústavních systémů zemí střední a východní Evropy II. Část, Karlova univerzita- Právnická fakulta, Praha 2000, s. 224- 239.
- [35] ROSPUTINSKÝ, P.: *Inštitút ľudovej iniciatívy*. Justičná revue, 56, 2004, č. 8- 9, s. 884- 897.
- [36] ROSPUTINSKÝ, P.: *Občania a ústavnoprávna úprava zmeny Ústavy Slovenskej republiky*. Justičná revue, 55, 2003, č. 8- 9, s. 731- 743.
- [37] SOMOROVÁ, E.: *Referendum ako forma výkonu štátnej moci*. Ústavnosť a politika, 2, 2000, č. 3, s. 22- 30.
- [38] SVÁK, J.: *Verejný záujem a verejná prospešnosť v právnom poriadku Slovenskej republiky*. Právny obzor, 89, 2006, č. 2, s. 175- 194.
- [39] SYLLOVÁ, J.: *Celostátní referendum- instrumentální institut*. Právnik, 131, 1992, č. 2, s. 105- 112.
- [40] ŠENKOVIČ, M.: *Pristúpenie Nemecka k Zmluve o Európskej únii a Maastrichtské rozhodnutie Spolkového ústavného súdu*. Justičná revue, 57, 2005, č. 1, s. 104- 113.
- [41] ŠTEFANOVIČ, M.: *Uplatňovanie výsledkov právnej vedy na formovanie slovenského právneho poriadku*. Acta Iuridica Cassoviensia, 22, 1999, UPJŠ, Košice, s. 31- 41.
- [42] TEKELI, J.: *Miestne referendum ako prejav práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo*. In.: Teória a prax verejnej správy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou Košice, 16.- 17. októbra 2008. Košice, UPJŠ, 2009, s. 271- 276.
- [43] VALKO, E.- BABIAKOVÁ, K.: *Fenomén predčasných volieb a referenda*. Justičná revue, 56, 2004, č. 3, s. 291- 298.
- [44] ZAJACOVÁ, E.: *Uplatňovanie priamej demokracie v právnom štáte*. Právny obzor, 74, 1991, č. 3, s. 104- 112.

Právne predpisy

- [1] Ústavný zákon č. 121/1920 Zb. z. a n., ktorým sa uvádza Ústavná listina Československej republiky.

- [2] Zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov.
- [3] Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.
- [4] Zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
- [5] Zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.
- [6] Zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.
- [7] Ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende.
- [8] Ústava č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [9] Zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov.
- [10] Zákon č. 1/1993 Z.z. o Zbierke zákonov Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [11] Zákon č. 38/1993 Z.z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov.
- [12] Zákon č. 191/1994 Z.z. o označovaní obcí v jazyku národnostných menšín v znení neskorších predpisov.
- [13] Zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [14] Zákon č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.
- [15] Zákon č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
- [16] Zákon č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov.
- [17] Zákon č. 303/2001 Z.z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov v znení neskorších predpisov.
- [18] Uznesenie NR SR č. 19/1997 Z.z. Legislatívne pravidlá tvorby zákonov.
- [19] Rozhodnutie prezidenta SR č. 205/1994 Z.z. o vyhlásení referenda.

- [20] Rozhodnutie prezidenta SR č. 76/1997 Z.z. o vyhlásení referenda.
- [21] Rozhodnutie vlády SR č. 264/1998 Z.z. o vyhlásení referenda.
- [22] Rozhodnutie prezidenta SR č. 286/2000 Z.z. o vyhlásení referenda.
- [23] Rozhodnutie prezidenta SR č. 49/2003 Z.z. o vyhlásení referenda.
- [24] Rozhodnutie predsedu NR SR č. 175/2003 Z.z. o vyhlásení návrhu prijatého v referende.
- [25] Rozhodnutie prezidenta SR č. 52/2004 Z.z. o vyhlásení referenda.
- [26] Rozhodnutie prezidenta SR č. 311/2010 Z.z. o vyhlásení referenda.

Judikatúra Ústavného súdu Slovenskej republiky

- [1] Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 76/93 z 15. júna 1994 publikovaný v ZNaU pod č. 3/1994.- *Účasť obyvateľov na hlasovaní o veciach verejných a ústavné právo zúčastniť sa na správe vecí verejných.*
- [2] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 52/94 z 27. októbra 1994 publikované v ZNaU pod č. 53/1994- *O základnom práve fyzickej osoby zúčastniť sa referenda.*
- [3] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995 publikované v ZNaU pod č. 36/1995.- *Petičné právo a povinnosť štátneho orgánu vyhovieť petícii.*
- [4] Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996 publikovaný v ZNaU pod č. 5/1996, zverejnený v Zbierke zákonov SR pod č. 153/1996.- *Oprávnenie prezidenta Slovenskej republiky na preskúmanie ústavnosti a zákonnosti petície požadujúcej vyhlásenie referenda.*
- [5] Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997 publikované v ZNaU pod č. 26/1997, zverejnené v Zbierke zákonov SR pod č. 139/1997.- *Referendum a zmena Ústavy Slovenskej republiky.*
- [6] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 39/97 z 24 júna 1997 publikované v ZNaU pod č. 31/1997.- *O prípustnosti sťažnosti proti výsledku referenda.*
- [7] Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 46/96 z 19. marca 1998 publikovaný v ZNaU pod č. 14/1998.- *K ústavnému právu obyvateľov obce zúčastniť sa na správe vecí verejných- Petícia obyvateľov obce k otázke odčlenenia časti obce.*

- [8] Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998 publikovaný v ZNaU pod č. 19/1998.- *Referendum podľa rozhodnutia prezidenta SR vyhláseného v Zbierke zákonov pod č. 76/1997 Z.z. – K ústavnému právu občanov zúčastniť sa na referende, ktoré vyhlásil prezident SR v Zbierke zákonov, a práva a povinnosti ďalších štátnych orgánov.*
- [9] Nález ÚS SR sp. zn. I. ÚS 76/97 zo 6. februára 1998 publikovaný v ZNaU pod č. 20/1998.- *Priama forma účasti konkrétneho občana na správe vecí verejných ako jeho základné subjektívne právo zúčastniť sa na vyhlásenom referende.*
- [10] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 38/98 z 26. mája 1998 publikované v ZNaU pod č. 38/1998.- *K petícii o hlasovaní obyvateľov obce o odčlenení miestnej časti obce- Uplatňovanie lehôt v konaní o ústavnej sťažnosti.*
- [11] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 56/98 z 3. septembra 1998 publikované v ZNaU pod č. 42/1998.- *Hlasovanie o odčlenení mestskej časti- Ústavná sťažnosť pre porušenie základných práv a slobôd iných osôb.*
- [12] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 45/98 z 1. júla 1998 publikované v ZNaU pod č. 58/1998.- *Kvalifikované vyhlásenie referenda prezidentom SR ako predpoklad vzniku a porušenia základného práva zúčastniť sa referenda.*
- [13] Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 37/98 z 26. januára 1999 publikovaný v ZNaU pod č. 14/1999.- *Referendum- právo občana zúčastňovať sa a správe vecí verejných.*
- [14] Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 9/00 z 27. apríla 2000 publikovaný v ZNaU pod č. 6/2000.- *Priama účasť občanov na správe verejných vecí- miestne referendum.*
- [15] Nález ÚS SR sp. zn. III. ÚS 23/00 z 23. augusta 2000 publikovaný v ZNaU pod č. 7/2000.- *Odčlenenie časti obce.*
- [16] Uznesenie ÚS SR sp. zn. II. ÚS 804/2000 zo 7. novembra 2000 publikované v ZNaU pod č. 43/2000.- *Vyhlasovanie referenda prezidentom Slovenskej republiky (konanie o výklad- čl. 128 ústavy).*
- [17] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 22/2000 z 3. mája 2000 publikované v ZNaU pod č. 51/2000.- *Právo na odpor, začatie konania pred ÚS SR- základné právo na výkon štátnej moci formou referenda.*
- [18] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 35/2000 z 22. júna 2000 publikované v ZNaU pod č. 61/2000.- *Právo občanov na výkon štátnej moci formou referenda- subjektívne*

právo na vyhlásenie referenda- petičný výbor a právo na informáciu o rozhodnutí prezidenta.

- [19] Uznesenie ÚS SR sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000 publikované v ZNaU pod č. 62/2000.- *Ústavné práva a povinnosti prezidenta republiky pred vyhlásením referenda- vyhlásenie referenda a vznik práva občanovi zúčastniť sa na hlasovaní.*
- [20] Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 44/00 z 5. januára 2001 publikovaný v ZNaU pod č. 10/2001.- *Znemožnenie výkonu petičného práva.*
- [21] Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 105/03 z 8. októbra 2003 publikovaný v ZNaU pod č. 191/2003 (II. Polrok).- *Priama účasť občanov na správe vecí verejných.*
- [22] Uznesenie ÚS SR sp. zn. IV. ÚS 219/04 z 22. júla 2004 publikované v ZNaU pod č. 115/2004 (II. Polrok).- *Miestne referendum.*
- [23] Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 1/07 z 23. januára 2008 publikovaný v ZNaU pod č. 9/2008.- *Postup volebnej komisie.*
- [24] Nález ÚS SR sp. zn. II. ÚS 171/05 z 27. februára 2008- nepublikované v ZNaU.
- [25] Nález ÚS SR sp. zn. PL. ÚS 19/98 z 15. októbra 1998 publikovaný v ZNaU pod č. 8/1998, zverejnený v Zbierke zákonov SR pod č. 318/1998.- *Volby do orgánov samosprávy obcí.*

Záverečné práce

- [1] ČENTÍK, T.: *Referendum ako druh ľudového hlasovania*. Bakalárska práca, Košice: UPJŠ, 2010, 45 s.
- [2] NOVÁČKOVÁ, P.: *Místní referendum*. Rigorózní práce, Brno: Masarykova Univerzita, 2007, 217 s.
- [3] SERINA, P.: *Formy priamej demokracie*. Diplomová práca, Košice: UPJŠ, 2004, 60 s.
- [4] SPÁČ, P.: *Referendum ako súčasť slovenskej politickej praxe*. Diplomová práca, Brno: Masarykova Univerzita, 2008, 89 s.
- [5] ŠANDOR, M.: *Komparácia slovenského a poľského referenda o vstupe do Európskej únie*. Bakalárska práca, Brno: Masarykova Univerzita, 2007, 58 s.