

AKTUALITY PRO PRÁVNÍ PRAXI

Nová úprava kontroly ústavnosti výsledku referenda ve Slovenské republice

New Legislation of Constitutional Review
of the Referendum Results in the Slovak Republic

Jana Volochová*

Abstrakt

Konanie o sťažnosti proti výsledku referenda je jedným z konaní, o ktorom rozhoduje výlučne Ústavný súd Slovenskej republiky ako orgán ochrany ústavnosti ultima ratio. Toto konanie je podľa čl. 129 Ústavy Slovenskej republiky jednou z foriem rozhodovania Ústavného súdu Slovenskej republiky spojené s uplatňovaním demokratických foriem vlády. Príspevok sa zaoberá analýzou novej právnej úpravy o Ústavnom súde Slovenskej republiky so zameraním na právnú úpravu konania o sťažnosti proti výsledku referenda, ktorým Ústavný súd Slovenskej republiky vykonáva následku kontroly ústavnosti výsledku vykonaného referenda.

Klíčová slova

Referendum; kontrola ústavnosti; Ústavný súd Slovenskej republiky.

Abstract

Proceeding on a complaint against the result of a referendum is one of the proceedings, which exclusively only the Constitutional Court of the Slovak Republic, as the body for the protection constitutionality ultima ratio. This proceeding, according to the article 129 of the Constitution of the Slovak Republic, is one of the forms of decision making of the Constitutional Court of the Slovak Republic related to the application of democratic forms of government. The paper deals with the analysis of the new legal regulation on the Constitutional Court of the Slovak Republic with the focus on the regulation of proceedings concerning the complaint against the referendum result, by which the Constitutional Court of the Slovak Republic is performing a consecutive control of the constitutionality of the referendum result.

Keywords

Referendum; Constitutional Protection; the Constitutional Court of the Slovak Republic.

* PhDr. Jana Volochová, doktorandka, Katedra verejnoprávných disciplín, Fakulta verejnej správy Univerzity Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach / Ph.D. student, Department of Public Law Disciplines, Faculty of Public Administration, Pavol Jozef Šafárik University in Košice, Slovak Republic / E-mail: volochova.jana@gmail.com

Úvod

V Slovenskej republike patrí ústavodarná moc v zmysle čl. 72 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“ alebo „ústava“) Národnej rade Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada SR“) a prostredníctvom inštitútu referenda i občanom Slovenskej republiky. V súčasných demokratických štátoch je referendum najrozšírenejšou a najviac využívanou formou priamej demokracie a to nielen na celoštátnej úrovni, ale i na úrovni územnej samosprávy.

V súčasných demokratických štátoch má stále rozhodujúce postavenie zastupiteľská forma demokracie a rozhodovanie občanov prostredníctvom inštitútov priamej demokracie, predovšetkým formou referenda, predstavuje stále len suplementárny spôsob prijímania verejnopolitických rozhodnutí. Rovnako ako mnohí odborníci, i my zastávame názor, že z dôvodu veľkosti štátov, čo do rozlohy i počtu občanov a z dôvodu množstva prijímaných právnych predpisov nie je možné, aby väčšina rozhodnutí bola zverená na rozhodovanie občanov prostredníctvom inštitútov priamej demokracie, predovšetkým prostredníctvom referenda. Ale i napriek tejto skutočnosti je dôležité nepodceňovať význam a opodstatnenosť foriem priamej demokracie a ich ústavnoprávneho zakotvenia v právnych poriadkoch demokratických štátov.

Cieľom príspevku bude prostredníctvom analýzy a za náležitého využitia ďalších vedeckých metód skúmať problematiku následnej kontroly ústavnosti výsledku referenda a tým podčiarknuť daný inštitút v jeho fundamentálnych intenciách. Imanentnou a kardinálnou oblasťou výskumu je predovšetkým právna úprava konania o ústavnej sťažnosti proti výsledku vykonaného referenda v kontexte aktuálnych noviel príslušných právnych predpisov. Uvedomujúc si interdisciplinaritu témy, jej teoreticko-filozofický ráz, a možnosť ju situovať aj do porovnávacieho kontextu, našou výlučnou ambíciou bolo zamerať pozornosť a orientáciu len na vyššie zmienený aspekt, komplementárne poukázať a identifikovať, že i zavedením novej právnej úpravy nedošlo k eliminovaniu problematických a sporných miest, ktoré obsahovala predchádzajúca právna úprava, ponúknuť kritické stanoviská a možné riešenia nedostatkových oblastí.

1 Ochrana ústavnosti v Slovenskej republike

Referendum je v Ústave SR zakotvené v piatej hlave v druhom oddiele, v ktorom sú stanovené základné podmienky jeho vyhlásenia. Kľúčovou podstatou tohto inštitútu je, že občania (obyvatelia) sa podieľajú na rozhodovaní o zásadných otázkach spoločnosti a štátu, o ktorých inak rozhodujú parlamenty, prípadne zastupiteľstvá územných samospráv. To znamená, že v demokratickom štáte by sa malo referendum vykonať pri rozhodovaní o všetkých otázkach, pri ktorých je možné prijímať rozhodnutie prostredníctvom zastúpenia.¹

¹ PALÚŠ, Igor a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, Fakulta verejnej správy, 2016. ISBN 978-80-8152-442-4.

V ústavnom systéme Slovenskej republiky je Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“) je v zmysle čl. 124 Ústavy SR nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti. Z hľadiska právomoci môžeme rozhodovaciu činnosť Ústavného súdu SR v oblasti ochrany ústavnosti rozdeliť do piatich skupín:

- abstraktná forma kontroly ústavnosti,
- konkrétna forma kontroly ústavnosti,
- výkladová právomoc,
- rozhodovacia právomoc v prípade riešenia kompetenčných sporov,
- právomoc spojená s uplatňovaním demokratických foriem vlády.²

Rozhodovacia právomoc spojená s uplatňovaním demokratických foriem vlády je upravená v čl. 129 Ústavy SR, ktorého obsahom je volebné súdnictvo a s tým spojené mandátové otázky, referendum súdnictvo a politické súdnictvo.³

Referendové súdnictvo je v Ústave SR po prijatí ústavného zákona č. 90/2001 Z.z. v znení neskorších predpisov rozdelené na preventívne a represívne. Preventívna forma ochrany ústavnosti predstavuje právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať o tom, či je predmet referenda v súlade s ústavnou alebo ústavným zákonom ešte pred jeho vykonaním. Podnet Ústavnému súdu SR na preskúmanie súladu predmetu referenda môže dať len prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident SR“), ak má pochybnosti, či predmet iniciovaného referenda je v rozpore s ústavou alebo ústavným zákonom. Preventívna forma ochrany ústavnosti predmetu referenda zabraňuje možnosti vykonania referenda iniciovaného petíciou občanov, ktorého otázka je v rozpore v Ústavou SR alebo ústavnými zákonmi, teda má zabrániť porušeniu ústavného práva.

Represívna, alebo následná kontrola ústavnosti predstavuje právomoc Ústavného súdu SR rozhodovať o sťažnostiach proti výsledku referenda alebo ľudového hlasovania o odvolaní hlavy štátu, ktoré už bolo vykonané. To znamená, že v prípade následnej kontroly ústavnosti, najskôr dôjde k porušeniu ústavného práva a až následne sa zisťuje, či porušenie malo takú mieru závažnosti, že ho je možné označiť za porušenie ústavného práva s ústavnou intenzitou.⁴

Slovenský ústavný poriadok predpokladá neplatnosť vykonaného referenda v dvoch prípadoch, a to: 1. referendum je neplatné, ak sa na hlasovaní nezúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, alebo ak sa na referende zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, ale rozhodnutie nebolo prijaté nadpolovičnou väčšinou zúčastnených voličov (neplatnosť výsledku referenda), 2. neplatnosť referenda ako celku. V prípade neplatnosti referenda ako celku má rozhodovaciu právomoc Ústavný súd SR

2 SVÁK, Ján a Eubor CIBULKA. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. Bratislava: Eurokódex, 2009. ISBN 978-80-89363-33-9.

3 Ibid.

4 DRGONEC, Ján. *Ústavné právo hmotné*. Bratislava: C. H. Beck, 2018. ISBN 978-80-89603-57-2.

v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, ktorý je jediným oprávneným orgánom v tejto veci rozhodnúť.

V rámci predmetného príspevku sa budeme zaoberať len právomocou Ústavného súdu SR spojenou s uplatňovaním demokratických foriem vlády v zmysle čl. 129 ods. 3 prvá časť vety Ústavy SR, ktorý uvádza: „*Ústavný súd rozhoduje o sťažnostiach proti výsledku referenda a o sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky.*“

2 Konanie o sťažnosti proti výsledku referenda

Ústavný súd SR svojou rozhodovacou činnosťou v zmysle čl. 129 Ústavy SR významne ovplyvňuje a harmonizuje demokratický charakter, formovanie, fungovanie a kvalitu ústavného a politického systému a prispieva k jeho harmonizácii.⁵

Právnym predpisom upravujúcim celý priebeh konania o sťažnosti proti výsledku referenda pred Ústavným súdom SR je zákon č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o Ústavnom súde SR“), ktorý nahradil a podstatným spôsobom rozšíril predchádzajúci právny predpis, t. j. 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. Nová právna úprava všeobecne priniesla mnoho zmien a významným spôsobom sa dotkla i samotného konania o sťažnosti proti výsledku referenda.

Hneď v úvode je potrebné zdôrazniť, že prvou významnou zmenou je rozdelenie konania o sťažnosti proti výsledku referenda a konania o sťažnosti proti výsledku v ľudovom hlasovaní o odvolaní prezidenta do dvoch samostatne upravených konaní.

Predmetom konania o sťažnosti proti výsledku vykonaného referenda je tvrdenie o neplatnosti jeho výsledkov z dôvodu porušenia ústavnosti. Tvrdenie o nezákonnosti vykonaného referenda nezakladá právomoc Ústavného súdu SR. Sťažnosť musí smerovať len proti výsledku referenda a tvrdenie o neústavnosti musí súvisieť s priebehom a výsledkom vykonaného referenda.⁶ „*Účelom konania o sťažnosti proti výsledku referenda je poskytnúť ochranu ústavnosti v konkrétnom referende konanom v reálnom čase, vylúčiť navodenie stavu, v ktorom neústavne dosiahnutý výsledok referenda vyvolá právny účinok.*“⁷

V zmysle predmetného právneho predpisu sú subjektmi oprávnenými podať sťažnosť proti výsledku referenda najmenej 1/5 poslancov Národnej rady SR, prezident SR, vláda SR, generálny prokurátor a petičný výbor zastupujúci skupinu najmenej 350 000 občanov, ak prezident SR vyhlásil referendum na základe takejto petície.

5 PALÚŠ, Igor a Eudmila SOMOROVÁ. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 4. vyd. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-8152-129-4.

6 Ibid.

7 DRGONEC, Ján. *Ústavné právo procesné*. Bratislava: C. H. Beck, 2017, s. 132. ISBN 978-80-89603-52-7.

Lehota na podanie predmetnej sťažnosti Ústavnému súdu SR je 10 dní odo dňa zverejnenia výsledkov vykonaného referenda. Predchádzajúca právna úprava určovala lehotu na podanie sťažnosti Ústavnému súdu SR do 30 dní. Účelom skrátenia lehoty na podanie sťažnosti bolo zjednotenie danej lehoty s lehotami na podanie sťažnosti vo volebných veciach. Zákonodarca v súvislosti so skrátením lehoty na podanie sťažnosti uvádza, že je potrebné poukázať na skutočnosť, že referendum je odrazom suverenity ľudu a v záujme zachovania určitej právnej istoty je potrebné aby bolo možné podať sťažnosť proti výsledku referenda v kratšej lehote, aká bola určená v predošlej právnej úprave.

Návrh na začatie konania o sťažnosti proti výsledku referenda musí obsahovať všeobecne náležitosti: návrh musí byť podaný písomne alebo elektronicky⁸, musí v ňom byť uvedené akej veci sa týka, kto ho podáva (prípadne komu návrh smeruje), akého rozhodnutia sa navrhovateľ domáha. Ďalej návrh musí byť odôvodnený, musí navrhovať dôkazy a musí byť podpísaný navrhovateľom, resp. jeho právnym zástupcom.⁹

Konanie o sťažnosti proti výsledku referenda patrí medzi konania, o ktorých najskôr Ústavný súd SR rozhoduje v rámci predbežného konania. V prípade konania o sťažnosti proti výsledku referenda Ústavný súd SR návrh predbežne prerokuje na neveřejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa. V tejto fáze Ústavný súd SR zisťuje, či sa výsledok referenda mohol dosiahnuť protiústavne. Ústavný súd SR v rámci predbežného prerokovania skúma i splnenie všetkých formálnych predpokladov podania – teda či má zákonom ustanovené náležitosti a spĺňa zákonné podmienky pre vedenie konania pred Ústavným súdom SR.¹⁰

Podľa čl. 131 ods. 1 v spojení s čl. 129 ods. 3 rozhoduje o predmetnej sťažnosti plénum Ústavného súdu SR na základe návrhu rozhodnutia predloženého sudcom spravodajcom. Konanie o sťažnosti proti výsledku referenda je zároveň konaním, v ktorých sa nekoná ústne pojednávanie. V dôsledku toho rozhodne plénum Ústavného súdu SR vo veci samej (nálezom) bez účasti verejnosti. Štátne orgány a orgány, ktoré sa zúčastňujú na organizovaní referenda a zisťovaní jeho výsledkov, sú povinné Ústavnému súdu SR poskytnúť všetky informácie a predložiť všetky doklady týkajúce sa referenda, proti ktorého výsledku sťažnosť smeruje.¹¹

Ústavný súd SR si v rámci dokazovania vyžiada všetky doklady o hlasovaní v referende, proti ktorého výsledku sťažnosť smeruje a následne vykoná všetky úkony, ktoré sú potrebné pre preskúmanie zákonnosti alebo ústavnosti priebehu referenda. V prípade, ak Ústavný

⁸ Podľa zákona o e-Governmente je potrebné elektronické podanie bez autorizácie Ústavnému súdu SR doručiť v listinnej podobe a to do 10 dní. V prípade ak sa v tejto lehote podanie dodatočne nedoručí, Ústavný súd SR na podanie neprihliada.

⁹ DRGONEC, Ján. *Ústavné právo procesné*. Bratislava: C. H. Beck 2017. ISBN 978-80-89603-52-7.

¹⁰ Ibid.

¹¹ DRGONEC, Ján. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012. ISBN 978-80-89122-79-0.

súd SR otvorí zapečatenú dokumentáciu o hlasovaní v referende, umožní navrhovateľovi i predsedovi príslušnej volebnej komisie, aby boli pri otváraní dokumentácie prítomní. O otvorení zložky s dokumentáciou týkajúcou sa priebehu a výsledku hlasovania v referende sa spíše zápisnica, ktorú podpíšu všetky prítomné osoby, medzi ktorými musí byť aj sudca spravodajca. Po vykonaných úkonoch Ústavný súd SR zložku opätovne zapečatí. Predchádzajúca právna úprava priznávala právo prístupu k zložke s dokumentáciou členom senátu, ktorý však na žiadnom inom mieste zákonnej úpravy nebol bližšie definovaný. Úprava prístupu Ústavného súdu SR k zložke s dokladmi o konaní referende, ktorého výsledok sa namieta, ako aj výkonu úkonov potrebných na preskúmanie ústavnosti postupu referenda nebola jednoznačná. Predchádzajúci právny predpis uvádzal len, že pri otváraní zložky s dokladmi môže byť prítomný predseda Ústavného súdu SR a členovia senátu. Zákonná úprava právo prístupu k zložke s dokladmi nepriznávala všetkým členom pléna ústavného súdu, ktorí o veci rozhodujú, ale len členom senátu, ktorý nie je bližšie špecifikovaný. Najpravdepodobnejším vysvetlením tejto zvláštnosti právnej úpravy je možnosť, že zákonodarca prehliadol ústavnú úpravu, ktorá rozhodovaciu právomoc v tomto konaní priznávala plénu ústavného súdu, a schválil zákon, ktorý sa odvíja od predstavy, že senát ako orgán ústavného súdu rozhoduje o sťažnosti proti výsledku referenda.¹²

Ústavný súd SR má v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda dve možnosti ako rozhodnúť. Tou prvou je, že nezistí nezákonnosť alebo neústavnosť výsledky referenda, teda sťažnosti nevyhovie. Tou druhou je, že sťažnosti vyhovie, ak zistí že porušením ústavy alebo zákona mohlo dôjsť k ovplyvneniu výsledku referenda, alebo že skutočný výsledok referenda bol iný. Plénum Ústavného súdu SR rozhodne do 60 dní od doručenie predmetnej sťažnosti. V prípade vyhovenia sťažnosti proti výsledku referenda, teda zistí že rozhodujúcim spôsobom došlo k ovplyvneniu výsledkov, Ústavný súd SR zruší zápisnicu Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán o výsledku vykonaného referenda a vyhlási výsledok referenda za neplatný. V porovnaní s predchádzajúcou právnou úpravou sa lehota na rozhodnutie podstatne predĺžila a to z dôvodu potrieb praxe. Pôvodná lehota, t. j. 10 dní sa javila ako nereálna pre prijatie rozhodnutia.¹³ V prípade vyhlásenie nálezu Ústavného súdu SR taktiež priniesla nová právna úprava zmeny. Oproti predchádzajúcej právnej úprave nový zákon o ústavnom súde podrobnejšie upravuje postup vyhlásenia rozhodnutia Ústavného súdu SR v danej veci.¹⁴

12 DRGONEC, Ján. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012. ISBN 978-80-89122-79-0.

13 Bližšie pozri Dôvodová správa k vládnemu návrhu zákona č. 314/2018 z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

14 V predchádzajúcej právnej úprave bolo vyhlásenie nálezu Ústavného súdu SR o sťažnosti proti výsledku referenda upravené jednou vetou: Nález ústavného súdu sa bezodkladne uverejní prostredníctvom Tlačovej agentúry Slovenskej republiky a bez odôvodnenia sa vyhlási v Zbierke zákonov.

Aktuálna zákonná úprava uvádza, že v Zbierke zákonov SR a prostredníctvom Tlačovej agentúry SR sa vyhlási výroková časť, odôvodnenie a poučenie o právnych účinkoch nálezu Ústavného súdu SR v predmetnom konaní, spolu so znením odlišných stanovísk. Plénum Ústavného súdu SR rozhodne o tom, z ktorej časti odôvodnenia nálezu je zrejmé, aký je právny názor Ústavného súdu SR a aké dôvody ho k nemu viedli. Táto časť odôvodnenia sa vyhlási v Zbierke zákonov SR. Novým ustanovením, ktoré absentovalo v predchádzajúcej právnej úprave je § 168 ods. 1, v ktorom sa uvádza, že nález Ústavného súdu SR sa doručuje navrhovateľovi. Nález Ústavného súdu je právoplatný odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov SR.

Podľa čl. 129 ods. 8 Ústavy SR je rozhodnutie Ústavného súdu SR záväzné pre všetky orgány verejnej moci, fyzické osoby alebo právnické osoby, ktorý sa týka. Príslušný orgán verejnej moci je povinný bezodkladne zabezpečiť vykonanie nálezu.¹⁵

V predchádzajúcej časti príspevku sme stručne analyzovali všetky etapy konania o sťažnosti proti výsledku vykonaného referenda. Avšak ani predchádzajúca a ani aktuálna právna úprava neobsahuje ustanovenie, ktoré by upravovalo ďalší postup orgánov verejnej moci, ak Ústavný súd SR zruší výsledok referenda. Tu vyvstáva priestor položiť si otázku: Má sa referendum s rovnakými otázkami zopakovať? Je potrebné brať na vedomie, že vychádzame z faktu, že ak prebehlo konanie o sťažnosti proti výsledku referenda, hovoríme o referende, ktoré bolo platné, t. j. zúčastnila sa na ňom nadpolovičná väčšina oprávnených voličov a zároveň nadpolovičná väčšina zúčastnených vyjadrila súhlas, resp. nesúhlas s predkladanými otázkami. To znamená, že občania v požadovanom počte svojou účasťou v referende vyjadrili svoj postoj k predkladaným otázkam, ktoré nevyvolalo právny účinok.

Ústavný súd SR sa k problematike záväznosti výsledkov platného referenda vyjadril niekoľkokrát. V uznesení II. ÚS 31/97 sa Ústavný súd SR vyjadril, že návrh prijatý v referende má ústavnú relevanciu v tom zmysle, že ním občania, ktorí sa zúčastnili hlasovania v referende udelia parlamentu, alebo inému kompetentnému orgánu príkaz, aby v súlade s prijatým návrhom zmenil, t. j. doplnil, zrušil alebo prijal všeobecne záväzný právny predpis a to tak, aby prijatý návrh v referende vyvolal potrebný právny účinok. Kompetentnému orgánu tak vznikne povinnosť zabezpečiť splnenie tohto príkazu.

V prípade zabezpečenia toho, aby návrh prijatý v referende vyvolal právny účinok, hovoríme o pozitívnom záväzku štátu. Štát je povinný svojou aktívnou činnosťou zabezpečiť reálnu dostupnosť každého práva, ktoré garantuje jeho jurisdikcia. K obsahu pozitívneho záväzku štátu sa Ústavný súd SR vyjadril v náleze II. ÚS 8/96: „*Pozitívnym záväzkom sa chránia aj práva a slobody ustanovené v Ústave Slovenskej republiky. Obsahom pozitívneho záväzku štátu vo vzťahu k právam a slobodám občana je povinnosť podniknúť opatrenia na ochranu*

¹⁵ DRGONEC, Ján. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012. ISBN 978-80-89122-79-0.

*práv, ktoré v ústave priznal občanovi...štát sa nemôže zbaviť zodpovednosti odvolávajúc sa na čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky...Článok 2 ods. 2 nemožno interpretovať natoľko extenzívne, aby sa z neho odvodil ústavný zákaz takej činnosti štátneho orgánu, ktorou v prospech občana urobí viac, než mu výslovne prikazuje zákon.*¹⁶

Súčasťou základného práva občana priamo sa zúčastňovať na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 Ústavy SR) formou referenda je z hľadiska podstaty a zmyslu tohto práva (čl. 13 ods. 4 Ústavy SR), nielen právom občana zúčastniť sa na referende, ale aj právo, aby platné výsledky referenda nadobudli ústavou predpokladaný právny účinok. Štát je v zmysle svojho pozitívneho záväzku povinný urobiť aktívne opatrenia potrebné na zabezpečenie ochrany tohto základného práva občana tak, aby toto právo bolo reálne naplnené vo všetkých svojich aspektoch a to i vrátane nadobudnutia právnych účinkov platných výsledkov referenda. Národnej rade SR teda v okamihu vyhlásenia platných výsledkov referenda v Zbierke zákonov SR, vzniká pozitívny záväzok (ústavnoprávna povinnosť) bezodkladne zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal právny účinok.¹⁷

Výsledky referenda predstavujú vôľu občanov, ktorej vyjadrenie nie je ústavne bezvýznamné. Zmysel a podstata referenda spočíva v tom, že vyjadrená vôľa občanov v referende je všeobecne právne záväzná. Nadobudne také vlastnosti, ktoré majú právne predpisy, ktoré sú tvorené v inštitucionalizovanom prostredí legislatívnymi orgánmi. V referende podľa čl. 93 ods. 2 občania vykonávajú svoju originálnu zákonodarnú moc priamym rozhodovaním. Výsledkom tohto rozhodovania je všeobecne záväzný právny akt, ktorý sa nestotožňuje so zákonom. Výsledky referenda sú samostatným a originálnym prameňom práva.¹⁸

Ak vychádzame zo skutočnosti, že organizáciu a priebeh hlasovania v referende upravuje totožný právny predpis ako organizáciu a priebeh všetkých typov volieb v Slovenskej republike, t. j. zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o volebnom práve“), je možné badať značné rozdiely právnej úpravy v prípade neplatnosti volieb a neplatnosti výsledku referenda.

V § 56 predmetného zákona, ktorý má pomenovanie „Vyhlásenie volieb“ sa v ods. 2 uvádza, že ak Ústavný súd SR vyhlási voľby do Národnej rady SR za neplatné, alebo zruší výsledok volieb, predseda Národnej rady SR vyhlási nové voľby do Národnej rady SR do 30 dní odo dňa doručenia nálezu Ústavného súdu SR Národnej rade SR. V prípade volieb prezidenta sa v § 106 ods. 2, taktiež s pomenovaním „Vyhlásenie volieb“

¹⁶ BUZINGER, Martin. Referendum a jeho právne účinky. In: *Justičná revue*, Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2010, roč. 62, č. 10. ISSN 1335-6461.

¹⁷ Ibid.

¹⁸ BALOG, Boris. Charakter návrhu prijatého v referende. In: *Právny obzor*, Bratislava: Ústav štátu a práva SAV, 2015, roč. 98, č. 5. ISSN 0032-6984.

uvádza, že ak Ústavný súd SR vyhlási voľby prezidenta za neplatné, predseda Národnej rady SR vyhlási nové voľby hlavy štátu do 30 dní odo dňa doručenia nálezu Ústavného súdu SR predsedovi Národnej rady SR. A nakoniec v § 215, s pomenovaním „Vyhlásenie výsledkov referenda“ sa žiadne podobné ustanovenie týkajúce sa opakovania referenda v prípade vyhlásenia neplatnosti výsledku referenda Ústavným súdom SR, podobne ako je to v prípade volieb do Národnej rady SR alebo volieb hlavy štátu, nenachádza. Zákon o volebnom práve ani v iných svojich ustanoveniach neupravuje postup opakovania referenda z dôvodu vyhlásenia referenda za neplatné.

Tiež tu bádame rozdiely v spôsobe doručovania nálezu Ústavného súdu SR. V prípade konania o volebných veciach, v našom prípade ide o voľby do Národnej rady SR a prezidenta SR, sa nález Ústavného súdu SR doručí predsedovi Národnej rady SR, ktorý voľby vyhlasuje. V prípade nálezu, ktorým Ústavný súd SR rozhodol o neplatnosti referenda, sa tento nález doručí navrhovateľovi, ale nie prezidentovi SR, ktorý je jediným orgánom oprávneným vyhlásiť referendum.

Zo všetkých uvedených skutočností vyplýva, že ani Ústava SR, ani zákon o volebnom práve neupravuje postup po vyhlásení referenda za neplatné. To znamená, že pri hlasovaní v referende, o ktorého výsledku Ústavný súd SR rozhodoval, boli splnené obe podmienky pre jeho platnosť, avšak nebolo prijaté rozhodnutie o dôležitej otázke verejného záujmu a výsledok referenda nevyvolal právny účinok. Inak povedané, ako keby sa predmetné referendum vôbec nekonalo.

Aký by mal byť následný postup po vyhlásení rozhodnutia Ústavného súdu o neplatnosti referenda v Zbierke zákonov SR? Drgonec (2012)¹⁹ uvádza, že rozhodnutie Ústavného súdu SR je záväzné pre všetky orgány verejnej moci a príslušný orgán je povinný zabezpečiť vykonanie tohto rozhodnutia. Domin (2018)²⁰ konštatuje, že v tomto prípade prichádzajú do úvahy dve možnosti. Prvou je „nič“. To znamená, že vydaním rozhodnutia o neplatnosti referenda a jeho vyhlásením v Zbierke zákonov SR, by sa realizovala aktuálna právna úprava o konaní o sťažnosti proti výsledku referenda. Druhou možnosťou je po vyhlásení vykonaného referenda za neplatné a následne vyhlásením nálezu Ústavného súdu SR v Zbierke zákonov SR, vyhlásenie nového referenda, ktorého predmet by bol totožný s predchádzajúcim referendom, o ktorého platnosti rozhodoval Ústavný súd SR.

Pri formulovaní odpovedí na položené otázky je potrebné si uvedomiť, že vzhľadom na neplatnosť referenda nedošlo k rozhodnutiu občanov o dôležitej otázke verejného záujmu. Na tomto mieste je možné uviesť protiargument, že rovnaký účinok má tiež

¹⁹ DRGONEC, Ján. *Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky*. 2. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012. ISBN 978-80-89122-79-0.

²⁰ DOMIN, Marek. Neplatnosť referenda konštatovaná Ústavným súdom. A čo ďalej? In: *Bratislavské právnické fórum 2018. Ústavodarná moc versus kontrola ústavnosti. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie 22.–23. februára 2018*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, 2018. ISBN 978-80-7160-465-5.

referendum, ktoré je neplatné z dôvodu nesplnenia minimálnej účasti oprávnených voličov. Medzi týmito situáciami sú ale zásadné rozdiely. V prípade neplatnosti referenda z dôvodu nesplnenia minimálnej účasti môžeme neúčast' oprávnených voličov považovať za spôsob vyjadrenia ich postoja k predmetu referenda. V prípade vyhlásenia referenda za neplatné Ústavným súdom SR môže dôjsť k zneplatneniu referenda proti vôli oprávnených voličov. „*Neplatnosť referenda za takýchto okolností nie je jedným z Ústavou predpokladaných vyústení konaného referenda ale, naopak, ide o výsledný stav, ktorý je dôsledkom porušenia Ústavy.*“ Vyhlásenie vykonaného referenda za neplatné môže obráť oprávnených voličov o možnosť priamo rozhodnúť o dôležitej otázke verejného záujmu a to aj vrátane rozhodnutia nezúčastniť sa na hlasovaní v danom referende o predkladaných otázkach. Preto aj keď oba prípady neplatnosti referenda majú podobný právny účinok, je potrebné ich odlišovať.²¹

V súvislosti s ústavnoprávnou úpravou analyzovaného problému je potrebné zaoberať sa ďalšou otázkou a tou je znenie č. 99 ods. 2 Ústavy SR: „*referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania.*“ Považujeme za dôležité sa zamyslieť nad tým, či sa toto ustanovenie vzťahuje na prípad, ak Ústavný súd SR vyhlásil referendum na neplatné z dôvodu neústavnosti a právny poriadok neupravuje ďalší postup orgánov verejnej moci.

Trojročná lehota sa počíta odo dňa vykonania referenda, nie odo dňa účinnosti výsledku referenda. Týmto určením okamihu začatia plynutia ochrannej lehoty sa priznáva rovnaká právna ochrana tak otázke, ktorú nadpolovičná väčšina oprávnených voličov v referende schválila, tak i otázke, ktorá schválená oprávnenými voličmi nebola. Referendum možno považovať za vykonané vždy vtedy, ak občania oprávnení v referende hlasovať toto svoje právo uplatnili. Zo zásady rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy SR môžeme vyvodit', že nie je právne relevantné, ktorá z oprávnených osôb toto svoje právo uplatní, pretože neexistuje kritérium pre spravodlivé určenie občanov, ktorých hlasy sú pre vykonanie referenda významné a ktorých nie. To znamená, že aj referendum, ktorého sa nezúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, má povahu referenda vykonaného a vzťahuje sa na neho úprava čl. 99 ods. 2. V neprospech tohto záveru je možné uplatniť tézu, že len samotným zorganizovaním referenda sa nerozhodne o dôležitej otázke verejného záujmu, čo je účelom referenda. Vzhľadom na skutočnosť, že účasť v referende nie je právnou povinnosťou, neexistuje právny poriadok, ktorý by stotožňoval vykonanie referenda iba s relevantným rozhodnutím o dôležitej otázke verejného záujmu, ale i rozhodnutiu občanov nezúčastniť sa na hlasovaní v referende treba priznať právny význam pri hodnotení splnenia podmienky vykonania referenda.²²

21 Ibid., s. 61–62.

22 DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava: C. H. Beck, 2015. ISBN 978-80-89603-39-8.

Výklad spojenia „referendum v tej istej veci“ znamená identický informačný obsah otázky vykonaného referenda s informačným obsahom otázky, ktorá bude predložená na hlasovanie v referende, ktoré sa má vyhlásiť. Identický cieľ a obsah vykonaného a navrhovaného referenda, môže vyjadrovať otázka, resp. otázky, ktoré síce nie sú a ani nemôžu byť rovnaké a to z hľadiska spoločenského a hospodárskeho vývoja štátu a spoločnosti, ku ktorému spoločnosť vývojom dospela odo dňa vykonania predchádzajúceho referenda. Z jazykového hľadiska môžu byť otázky formulované odlišne, ale ich cieľ a informačný obsah je totožný.²³ Trojročná lehota pre opakovanie referenda v tej istej veci je potrebné považovať za poriadkovú, nakoľko sleduje stabilitu právneho poriadku a šetrenie finančných prostriedkov štátu.²⁴ Sme toho názoru, že znenie ustanovenia čl. 99 ods. 2 Ústavy SR ma na tento prípad nevzťahuje. Cieľom tohto ustanovenia Ústavy SR je zabezpečenie právnej istoty.

Sme toho názoru, že nielen trojročná lehota, počas ktorej sa nesmie konať referendum o tej istej veci je nástrojom zabezpečenia právnej istoty. K zabezpečeniu právnej istoty a dôvery občanov k orgánom verejnej moci je dôležité uviesť vôľu občanov, ktorú vyjadrili v platnom referende do života. Preto zastávame názor, že vyhlásenie platného referenda za neplatné Ústavným súdom SR by malo zaväzovať oprávnené orgány verejnej moci zabezpečiť vyhlásiť ďalšie referendum s rovnakými otázkami, čím by sa zabezpečila realizácia ústavného práva občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných i právna istota.

Záver

Cieľom príspevku bola analýza novej právnej úpravy konania o sťažnosti proti výsledku referenda, vo svetle novej právnej úpravy. Zároveň sme poukázali na skutočnosť, že ani po prijatí novej legislatívy nedošlo k odstráneniu problémových miest, ktoré boli vyčítané predchádzajúcemu zákonu. Za najzávažnejší nedostatok aktuálnej, ale i predchádzajúcej právnej úpravy považujeme absentovanie ustanovenia, ktoré by upravovalo postup orgánov verejnej moci po vyhlásení neplatnosti referenda nálezom Ústavného súdu SR. Ďalším neopomenuteľným nedostatkom je absencia povinnosti Ústavného súdu SR zaslať nález, ktorým vyhlásil referendum za neplatné prezidentovi SR, ako jedinému oprávnenému orgánu vyhlásiť referendum.

Sme toho názoru, že opomenutie právnej úpravy postupu orgánov verejnej moci po vyhlásení referenda za neplatné oberá občanov o možnosť rozhodnúť o dôležitej otázke verejného záujmu priamym hlasovaním v referende, čo následne môže mať za následok nezáujem občanov zúčastňovať sa na správe vecí verejných, či prehlbovanie nedôvery v štát a v orgány verejnej moci.

23 PALÚŠ, Igor a Ľudmila SOMOROVÁ. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 4. vyd. Košice: UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta, 2014. ISBN 978-80-8152-129-4.

24 PALÚŠ, Igor a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika, Fakulta verejnej správy, 2016. ISBN 978-80-8152-442-4.

Riešením predmetnej „medzery“ právnej úpravy by bolo doplnenie ustanovení konania o sťažnosti proti výsledku referenda zákona o ústavnom súde o povinnosť Ústavného súdu SR doručiť nález Ústavného súdu SR prezidentovi SR, ktorý následne v zákonodarcom stanovenej lehote vyhlási referendum s tými istými otázkami, ako je to v prípade, ak Ústavný súd SR vyhlási za neplatné výsledky volieb do Národnej rady SR alebo volieb prezidenta SR. Avšak na druhej strane si uvedomujeme, že nami navrhované riešenie načrtnutého nedostatku právnej úpravy v tejto podobe nie je realizovateľné a to z dôvodu finančnej náročnosti, ktorá sa spája s organizovaním celoštátneho referenda, ale aj z dôvodu nedosiahnutia konsenzu na politickej scéne s navrhovanou zmenou Ústavy SR.