

## Referendum v ústavnom práve a súdnej praxi Slovenskej republiky

Ján Drgonec

Na prelome 80. a 90. rokov sa do právnych poriadkov ex-socialistických krajín zaviedlo referendum. Aj v Československu sa 18. júla 1991 prijal ústavný zákon č. 327/1991 Zb. o referende. Po zániku federácie tento predpis zostal prameňom ústavného práva Slovenskej republiky. Ústavný súd na jeho margo uviedol: *Právna úprava referenda podľa ústavného zákona č. 327/1991 Zb. formálne nebola zrušená. Vzhľadom na predmet jej úpravy možno túto právnu úpravu pokladať za obsolútnu bez nevyhnutnosti preskúmať jej súlad s ústavou podľa čl. 152 ods. 1 až 3.*<sup>1</sup>

### Celoštátne referendum

Referendum podľa slovenského právneho poriadku môže byť celoštátne alebo regionálne. Základným prameňom práva o celoštátnom referende sa stali ustanovenia druhého oddielu Piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky. V nadväznosti na túto úpravu sa prijal zákon č. 564/1992 Z. z. o spôsobe vykonania referenda, ktorý bol novelizovaný zákonom č. 158/1994 Z. z.

Celoštátne referendum môže byť obligatórne a fakultatívne. Obligatórne referendum je predmetom úpravy ustanovenej čl. 7 a čl. 93 ods. 1 ústavy. „Slovenská republika môže na základe slobodného rozhodnutia vstúpiť do štátneho zväzku s inými štátmi. Právo vystúpenia z tohto zväzku nemožno obmedziť. O vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku sa rozhodne ústavným zákonom s následným referendom“ (čl. 7). „Referendom sa potvrdí ústavný zákon o vstupe do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku“ (čl. 93 ods. 1).

Fakultatívne referendum upravuje čl. 93 ods. 2 a 3: „Referendom sa môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu“ (ods. 2). „Predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet“ (ods. 3). Fakultatívne referendum sa môže konať na návrh 350 tisíc obyvateľov, alebo ak sa o tom uznesie Národná rada SR (čl. 95). Ak sa referendum koná na základe uznesenia Národnej rady SR, návrh na je-

ho prijatie môžu predložiť poslanci národnej rady alebo vláda SR (čl. 96 ods. 1).

Prezident SR má ústavnú povinnosť vyhlásiť referendum najneskôr do 30 dní od prijatia petície od občanov alebo uznesenia Národnej rady SR (čl. 95). Referendum sa vykoná do 90 dní od jeho vyhlásenia prezidentom Slovenskej republiky (čl. 96 ods. 2). Referendum sa nemôže konať v období kratšom ako 90 dní pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 97 ods. 1). Referendum sa môže konať v deň volieb do Národnej rady Slovenskej republiky (čl. 97 ods. 2). 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). Referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania (čl. 99 ods. 2). Návrhy prijaté v referende vyhlási Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon (čl. 98 ods. 2). Výsledok referenda môže Národná rada Slovenskej republiky zmeniť alebo zrušiť svojím ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti (čl. 99 ods. 1). Podľa čl. 100: Spôsob vykonania referenda ustanoví zákon.

Osobitnú formu celoštátneho referenda predstavuje ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. S účinnosťou od 27. januára 1999 sa zaviedlo ústavným zákonom č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky podľa čl. 89 ods. 2 písm. f) ústavy. Ústava ďalej určuje: „Prezidenta možno odvolať z funkcie pred skončením volebného obdobia ľudovým hlasovaním. Ľudové hlasovanie o odvolaní prezidenta vyhlasuje predseda Národnej rady Slovenskej republiky na základe uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky prijatého najmenej trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, a to do 30 dní od prijatia uznesenia tak, aby sa ľudové hlasovanie vykonalo do 60 dní od jeho vyhlásenia“ (čl. 106 ods. 1). „Prezident je odvolaný, ak za jeho odvolanie

<sup>1</sup> II. ÚS 31/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1998, s. 419.

v ľudovom hlasovaní hlasovala nadpolovičná väčšina všetkých oprávnených voličov“ (čl. 106 ods. 2). „Ak prezident nebol v ľudovom hlasovaní odvolaný, rozpustí prezident Národnú radu Slovenskej republiky do 30 dní od vyhlásenia výsledkov ľudového hlasovania. V takom prípade začína prezidentovi plynúť nové volebné obdobie. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlási voľby do Národnej rady Slovenskej republiky do siedmich dní od jej rozpustenia“ (čl. 106 ods. 3). „Podrobnosti o odvolaní prezidenta ustanoví zákon“ (čl. 106 ods. 4).

### *Uplatnenie ústavných noriem o celoštátnom referende v praxi*

Ústavný súd SR môže v súvislosti s referendom posúdiť súlad zákona o referende s ústavou a rozhoduje o sťažnostiach proti výsledku referenda a o sťažnostiach proti výsledku ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta Slovenskej republiky. Podmienky a postup pri uplatnení poslednej právomoci upravil zákon č. 97/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. a nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 398/1998 Z. z.

Na začiatku rozhodovania ústavného súdu vo veciach referenda stojí ex-federálne dedičstvo. Podľa zákona č. 327/1991 Zb. mali občania prísľub rozhodovať o budúcom usporiadaní federácie. To opätovne pripomínali politici vo svojich vystúpeniach. Napríklad v marci 1992 predseda HZDS zverejnil záujem svojho hnutia na vyhlásení referenda, v ktorom si občania vyberú medzi federáciou, konfederáciou, unitárnym štátom, štátnym usporiadaním podľa vzoru Beneluxu a rozdelením spoločného štátu.<sup>2</sup> Na jeseň 1992 zas politické reprezentácie sľubovali „ratifikačné referendum“ na odobranie dohôd uzavretých medzi zástupcami Českej republiky a Slovenskej republiky.<sup>3</sup> Keď sa po rozdelení československého štátu také referendum neuskutočnilo, Ústavný súd SR po prvý raz vstúpil do rozhodovania o referende.

Fyzická osoba podnetom na začatie konania navrhla vysloviť porušenie jej ústavou zaručeného práva zúčastniť sa referenda, ktoré podľa jej tvrdenia porušil predseda politického hnutia. Ústavný súd SR podnet odmietol 27. 10. 1994. V odôvodnení

uviedol: „Právnym základom vykonania referenda podľa čl. 93 ods. 1 ústavy je len ústavný zákon, na prijatie ktorého je oprávnená podľa čl. 86 písm. a/ Ústavy Slovenskej republiky Národná rada Slovenskej republiky. Neprijatím osobitného ústavného zákona Národnej rady Slovenskej republiky o vystúpení Slovenskej republiky zo štátneho zväzku ČSFR neboli vytvorené podmienky požadované čl. 93 na jeho vyhlásenie. Čl. 95 ústavy ďalej uvádza, ktoré subjekty sú oprávnené iniciovať vyhlásenie referenda (konkrétne Národná rada Slovenskej republiky a petícia aspoň 350 000 občanov Slovenskej republiky). Len uvedené subjekty preto môžu iniciovať uskutočnenie referenda, ktoré vyhlasuje prezident republiky. Pisateľ podnetu označuje ako subjekt, nekonaním ktorého bolo porušené jeho základné právo zúčastniť sa referenda, predsedu politického hnutia. Uvedené ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky však potvrdzujú, že politické strany, resp. ich predstavitelia, nemajú žiadne ústavou vymedzené právomoci, vzťahujúce sa k referendu a to ako v štádiu jeho iniciovania a ani vyhlásenia. Nemôžu preto svojím konaním, prípadne opomenutím, porušiť základné právo občanov zúčastniť sa referenda“.<sup>4</sup>

Prvý pokus o zorganizovanie celoštátneho referenda sa uskutočnil 2. marca 1994. Petičný výbor predložil prezidentovi SR petíciu so 422 054 podpismi žiadateľov o vyhlásenie referenda. Prezident SR vykonal kontrolu petičných archívov s ústavou a zákonom č. 85/1990 Zb. o petičnom práve. Michael Jackson, Fantomas a niektoré ďalšie slávne mená sa objavili 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.

Predseda petičného výboru sa obrátil na ústavný súd s návrhom na vyslovenie porušenia petičného práva zaručeného čl. 27 ods. 1 ústavy, ako aj práva zúčastniť sa na správe vecí verejných priamo (čl. 30 ods. 1) a práva implikovaného v čl. 95. Namietnuté porušenie ústavy odôvodnil tak, že petíciu právoplatne podpísalo 372 052 občanov, čo bolo viac ako ústavou určený počet žiadateľov.

Ústavný súd rozhodol, že prezident SR svojím postupom neporušil ústavu. V odôvodnení sa okrem iného uvádza: *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 prá-*

<sup>2</sup> LEŠKO, M.: Mečiar a mečiarizmus. Bratislava 1996, s. 76.

<sup>3</sup> LEŠKO, M.: Mečiar a mečiarizmus. s. 88–89.

<sup>4</sup> I. ÚS 52/94. Zbierka náleзов a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993–1994. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1995, s. 247–248.

va 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 požiada 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 vyvodiť záver, že bolo znemožnené praktické uplatnenie ústavného práva upraveného v čl. 30 ods. 1 ústavy. Rovnako ako nemožno občana donútiť, aby sa referenda zúčastnil, aj keď o jeho vyhlásenie v petícii žiadal, nemožno vytvorenie podmienok pre realizáciu základného práva účasti na referende spájať s porušením tohto práva ako takého.

V konaní o podnete, v ktorom jeho pisateľ namietať porušenie základného práva upraveného v čl. 30 ods. 1 ústavy v dôsledku nevyhlásenia referenda prezidentom republiky ústavný súd preskúmal a vyhodnotil:

- či boli splnené zákonom upravené podmienky pri zostavovaní petície požadujúcej vyhlásenie referenda,
- či bola splnená podmienka vyplývajúca z čl. 95 ústavy, teda či petíciu zákonným spôsobom podporilo aspoň 350 000 občanov.

Ústavný súd pritom zistil, že ústavná podmienka na vyhlásenie referenda nebola splnená, pretože rôzne nedostatky vyskytujúce sa pri zostavovaní a podpore petície (sú konkretizované na iných miestach odôvodnenia tohto rozhodnutia) mali za následok, že petícia predložená prezidentovi republiky 2. a 4. marca 1994 nespĺňala viaceré zákonné podmienky, čo súčasne znamenalo, že nebola podpísaná takým počtom občanov, aký upravuje ústava. Na základe tejto skutočnosti ústavný súd konštatuje, že nespĺnením podmienky uvedenej v čl. 95 ústavy, nevznikla prezidentovi republiky ústavná povinnosť vyhlásiť referendum, čím zároveň ani nemohlo byť realizované právo uvedené v čl. 30 ods. 1 ústavy, z čoho

logicky vyplýva, že nemohlo dôjsť k jeho znemožneniu, ako v podnete namietať jeho pisateľ.<sup>5</sup>

Druhý pokus o celoštátne referendum bol relatívne úspešnejší. Dňa 10. 8. 1994 bolo vyhlásené referendum k otázke prijatia zákona o preukazovaní pôvodu financií používaných na aukciách a v privatizácii. Referendum bolo prezidentom vyhlásené pod číslom 205/1994 Z. z. Referendum sa konalo 22. 10. 1994. Hlasovacie právo malo 3 874 407 občanov. Iba 773 624 oprávnených voličov (19,96%) uplatnilo svoje volebné právo.<sup>6</sup> Referendum nepri nieslo ústavne významný výsledok, ale zostalo aj bez sťažnosti adresovanej ústavnému súdu.

Z hľadiska konania pred ústavným súdom významné bolo prijatie zákona č. 269/1995 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z. Podľa zák. č. 269/1995 Z. z. petíciu žiadajúcu o vyhlásenie referenda mali predložiť predsedovi parlamentu na preskúmanie jej súladu s ústavou a petičným zákonom. Národná rada SR v lehote 20 dní od doručenia petície mala povinnosť preskúmať petíciu a predložiť ju prezidentovi SR. Ak tak národná rada urobila, prezident bol povinný vyhlásiť referendum. Ťažko prehliadnuteľnou okolnosťou je, že táto právna úprava bola odpoveďou zákonodarcu na postup prezidenta v súvislosti s petíciou z 2. 3. 1994. Prezident SR využil svoju právomoc a podal na ústavný súd návrh na preskúmanie súladu zákona č. 269/1995 Z. z. s ústavou.

Ústavný súd návrhu vyhovel. Paragraf 1 ods. 1 a § 1 ods. 3 zákona vyhlásil za nesúladný s čl. 95 ústavy. V odôvodnení uviedol: Referendum je upravené v druhom oddiele piatej hlavy ústavy. Ústavný súd Slovenskej republiky to považuje za logicky i vecne správne, pretože ide vlastne o vykonávanie zákonodarnej moci priamo občanmi. Inak občania, nositelia originálnej štátnej moci, ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov. A keďže právo zúčastniť sa na referende má každý občan Slovenskej republiky, ktorý má právo voliť do Národnej rady Slovenskej republiky, ústavný súd dospel k právnomu názoru, že petíciu občanov, ktorá žiada vyhlásenie referenda, odovzdáva petičný výbor priamo prezidentovi republiky. Návrhy prijaté v referende vyhlasuje Národná rada Slovenskej republiky rovnako ako zákon. Výsledok referenda možno zmeniť alebo zrušiť len ústavným zákonom po uplynutí troch rokov od jeho účinnosti. Národ-

<sup>5</sup> I. ÚS 38/94. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1995. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1996, s. 284–285.

<sup>6</sup> „Referendum kaput“. Slovenský východ, 24. október 1994, s. 1.

ná rada v zákonodarnom procese realizuje delegovanú právomoc. Naproti tomu občania svoju originálnu právomoc môžu realizovať podľa ústavy tak, že o vyhlásenie referenda požiada na základe petície aspoň 350 000 občanov. Z uvedeného vyplýva, že ústavodarný orgán upravil zákonodarnú moc v Slovenskej republike dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom. Z toho ústavný súd vyvodzuje záver, že ústava nezverila preskúmanie podmienok významných za vyhlásenie referenda na základe petície občanov Národnej rade Slovenskej republiky, ale prezidentovi Slovenskej republiky. Znenie čl. 95 ústavy o tom, že „referendum vyhlasuje prezident Slovenskej republiky, ak o to petíciou požiada aspoň 350 000 občanov ...“ podľa názoru ústavného súdu nemožno vykladať tak, že petícia adresovaná prezidentovi Slovenskej republiky by mala prechádzať medzičlánkom, ktorý podľa zákona predstavuje Národná rada Slovenskej republiky. Ak by Národná rada Slovenskej republiky mala ústavnú možnosť vstupovať do aktu vyhlásenia referenda na základe petície občanov, bolo by to upravené v ústave. Článok 96 ods. 1 ústavy upravuje postup predkladania návrhu na prijatie uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky alebo vládou Slovenskej republiky. Nie je tu pojatý spôsob podávania návrhu občanmi. Ústavný súd k tejto časti návrhu vyslovuje názor, že Národná rada Slovenskej republiky sa podľa čl. 86 písm. d), čl. 95 a 96 ústavy môže sama uznieť o návrhu na vyhlásenie referenda a nemusí tak konať podľa nového znenia § 1 ods. 3 druhej vety zákona č. 269/1995 Z. z.

Ústavný súd sa zaoberal aj právomocou prezidenta Slovenskej republiky, ktorá mu vyplýva z čl. 95 ústavy. Ústavný súd je toho názoru, že článok 95 ústavy dáva oprávnenie i povinnosť prezidentovi republiky vyhlasovať referendum za predpokladu, že o to požiada petíciou aspoň 350 000 občanov (voličov) alebo ak sa na tom uznesie Národná rada Slovenskej republiky a pokiaľ obsah referenda rešpektuje ustanovenie čl. 93 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky. Článok 95 v spojitosti s čl. 102 písm. m) ústavy zaväzuje prezidenta, aby vyhlásil referendum do 30 dní od prijatia petície občanov alebo od prijatia uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky. Iný výklad, v zmysle ktorého Národná rada Slovenskej republiky toto môže zmeniť zákonom, by nebol v súlade nielen so základnými výkladovými pravidlami, ale ani s požadovanou neustrannosťou pri posudzovaní obsahu petície, ktorej zárukou je, aby jej obsahové i formálne náležitosti vyhodnocoval orgán,

ktorý má právo i povinnosť referendum vyhlásiť.<sup>7</sup>

Tretí pokus o usporiadanie celoštátneho referenda sa udial na jar 1997. Vo februári národná rada prijala uznesenie č. 564 o referende s nasledujúcimi otázkami:

1. súhlasíte so vstupom Slovenskej republiky do NATO?
2. súhlasíte s rozmiestnením jadrových zbraní na území Slovenskej republiky?
3. súhlasíte so zriadením vojenských základní na území Slovenskej republiky?

Skupina 495 241 občanov požiadala 4. marca 1997 o vyhlásenie referenda s otázkou: „Súhlasíte, aby sa prezident Slovenskej republiky volil v priamych voľbách podľa ústavného zákona uvedeného v prílohe tejto petície?“ Prezident SR všetky štyri otázky vyhlásil rozhodnutím č. 76/1997 Z. z. Rozhodnutie bolo uverejnené 13. 3. 1997. Referendum sa malo konať 23. a 24. mája 1997. Vláda SR 22. 4. 1997 prijala uznesenie č. 278, podľa ktorého prezident vyhlásil referendum o štvrtej otázke v rozpore s ústavou, nakoľko otázka zmeny ústavy nemôže byť predmetom referenda. Vláda zároveň nariadila ministrom vnútra, aby nedistribuoval do volebných obvodov hlasovacie lístky so štvrtou otázkou. Vznikol ústavný spor, ktorý vláda predložila ústavnému súdu. Podľa čl. 72 ústavy: „Národná rada Slovenskej republiky je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky.“ Z tejto úpravy vláda odvodila, že referendum sa môže konať len o iných otázkach verejného záujmu, ako je zmena ústavy.

Ústavný súd v konaní o tomto návrhu najskôr preskúmal, či vláda predstavuje subjekt oprávnený predložiť návrh na začatie konania. Odpoveď ústavného súdu bola v neprospech vlády. Ústavný súd uviedol: *Zákon o spôsobe vykonávania referenda presne určil štátnym orgánom povinnosti vykonať činnosti potrebné na zabezpečenie referenda. Podľa platnej právnej úpravy vyhlásené referendum nemôže byť predmetom ústavne relevantného sporu podľa čl. 128 ods. 1 ústavy.*

*Vláda Slovenskej republiky nemá ústavou ani zákonom ustanovené povinnosti na zabezpečenie vyhláseného referenda. Navrhovateľ nemôže byť účastníkom sporu o výklad ústavného zákona v zmysle čl. 128 ods. 1 ústavy, pretože nemá ústavnú právomoc vzťahujúcu sa k čl. 93 ods. 2 a čl. 95 ústavy.*

*Ústavný súd Slovenskej republiky vedený týmito právnymi úvahami vyslovil právny záver, že vláda*

<sup>7</sup> PL. ÚS 42/95. Zbierka názorov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1996. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1997, s. 88–89.

Slovenskej republiky nie je oprávneným subjektom podať návrh na ústavný súd o výklad čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, keďže mu z ústavy nevyplývajú žiadne oprávnenia takýto návrh podať.

Podľa § 25 ods. 1 zákona č. 38/1993 Z. z. ústavný súd návrh vlády Slovenskej republiky predbežne na neverejnom zasadnutí bez ústneho konania prejednal a keďže zistil, že návrh podala vláda ako zjavne neoprávnený subjekt, návrh v zmysle § 25 ods. 2 citovaného zákona odmietol.<sup>8</sup>

Vzápätí po tomto rozhodnutí dostal ústavný súd návrh na podanie výkladu ústavy od skupiny poslancov. Návrh predložil oprávnený subjekt, a preto ústavný súd podal výklad, podľa ktorého:

1. *Zákonodarná moc v Slovenskej republike je upravená dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom. Ústava Slovenskej republiky neobsahuje zákaz, aby predmetom referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy bola otázka o zmene ústavy alebo jej časti.*

2. *Príloha rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 Z. z. o vyhlásení referenda k otázke uvedenej v I. časti písm. b) 4. bode rozhodnutia odporuje § 2 ods. 3 zákona č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda v znení neskorších predpisov, ktorým sa podľa čl. 100 ústavy upravuje ústavný režim spôsobu vykonania referenda.*<sup>9</sup>

V rozsiahlom odôvodnení citovaného výkladu sa okrem iného uvádza: *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 účinky. Hlasovanie občanov bez právnych účinkov je ľudovou iniciatívou, plebiscitom.*

Podľa spôsobu iniciovania referendum môže byť obligatórne alebo fakultatívne.

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. Obligatórnosť referenda však môže vyjadrovať aj podstatnejší znak – povinnosť štátu dať občanom na rozhodnutie niektoré otázky. Pretože tento znak je dôležitejší, ako povinnosť štátneho orgánu vyhlásiť občanmi iniciované referendum, obligatórne referendum možno definovať ako referendum, ktorým si parlament musí nechať od občanov schváliť svoje zásadné rozhodnu-

tie, 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 zvoliť na základe úvahy štátneho orgánu, alebo vtedy, keď ustanovený počet voličov sa rozhodne požiadať o vyhlásenie referenda.

Stupeň prepracovanosti zahraničných modelov je veľmi rozdielny. Akokoľvek prepracované zahraničné modely však nemôžu byť nápomocné pre správnu odpoveď na otázku o možnosti meniť referendum Ústavy Slovenskej republiky. Prínos porovnávacej analýzy spočíva len vo vytvorení predpokladov na kvalifikáciu foriem referenda podľa čl. 93 ods. 1 a 2 ústavy.

Navrhovateľ požiadal ústavný súd o výklad čl. 72 a 93 ods. 2 ústavy. Navrhovateľ nepožiadala o výklad všetkých ustanovení piatej hlavy ústavy, ktoré sú relevantné pre odpoveď na otázku, či ústavu možno zmeniť referendom. Ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky sa však vysvetľujú a uplatňujú vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných noriem. Pri výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 ústavy sú právne relevantné aj ďalšie ustanovenia prvého oddielu piatej hlavy ústavy (čl. 84 ods. 3 a 86 písm. a)), celý druhý oddiel piatej hlavy (čl. 93 až 100), ako aj ustanovenia prvého oddielu prvej hlavy (čl. 2, 7) a tretieho oddielu druhej hlavy (čl. 30).

Podľa čl. 2 ods. 1: „Štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo.“

Výkon štátnej moci priamo občanmi je samostatnou formou uplatnenia moci v štáte občanmi, ktorí sú originálnymi nositeľmi moci. Občania Slovenskej republiky svoje práva delegujú Národnej rade Slovenskej republiky, ktorá vykonáva delegovanú normotvorbu. Tento princíp čl. 2 ods. 1 sa premietol do ďalších ustanovení ústavy.

Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy: „Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.“ Termín „zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo...“ nemožno uplatňovať reštriktívne v zmysle práva občanov zúčastňovať sa len na uplatňovaní výkonnej moci v štáte či už účasťou na výkone štátnej správy alebo územnej samosprávy. V nadväznosti na čl. 2 ods. 1 ústavy sa občanom zaručuje právo zúčastňovať sa priamo na uplatňovaní každej zložky verejnej

<sup>8</sup> II. ÚS 30/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1997. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1998, s. 398.

<sup>9</sup> Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky, sp. zn. II. ÚS 31/97 z 21. mája 1997, zverejnené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, čiastka 64, pod číslom 139/1997.

moci.

V súlade s čl. 2 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 ústavy sa piata hlava člení na dva rovnocenné oddiely ustanovujúce zákonodarnú moc v Slovenskej republike.

V prvom oddiele ústavy sa upravujú podmienky zmeny ústavy normotvornou činnosťou štátnych orgánov. Článkom 72 sa právomoc zmeniť ústavu priznáva Národnej rade Slovenskej republiky. Zároveň sa ním zaručuje, že nijaký iný štátny orgán nemôže zmeniť ústavu. Článok 84 ods. 3 ústavy je procesnou normou ústavného práva. Upravuje procedúru, ktorá sa v Národnej rade Slovenskej republiky musí dodržať, aby zmena ústavy bola v súlade s ústavou. Článkom 86 písm. a) sa v podstate len potvrdzuje právomoc podľa čl. 72 za účelom prehľadného systematického usporiadania všetkých činností, ktoré ústavodarca zveril parlamentu. V ústave sa nikde nenachádza ustanovenie, ktorým by sa občania jednoznačne vzdali možnosti, ak si to bude vyžadovať potreba, zmeniť ústavu. Otázka ale znie, či tak môžu urobiť priamo referendum alebo prostredníctvom svojich zástupcov, poslancov Národnej rady Slovenskej republiky. Navrhovateľ uviedol, že čl. 72 a čl. 93 ods. 2 ústavy neumožňuje prezidentovi vyhlásiť referendum o zmene ústavy na základe petície občanov. Podľa názoru ústavného súdu v demokratickom parlamentnom systéme občania sami uznávajú, že ich originálna moc je obmedzená ústavou, ktorú prijal ústavodarný orgán a ktorému občania delegovali svoju moc. Zastupiteľský orgán, jeho poslanci v mene občanov prijímajú právne normy, ktorými sa nielen občania, ale aj zastupiteľský orgán riadi. Pokiaľ ide o uplatnenie originálnej moci občanmi v zákonodarnej oblasti, táto sa prejavuje v referende nimi iniciovanom a prezidentom vyhlásenom.

Ústavný súd už vo svojom rozhodnutí PL. ÚS 42/95 vyslovil: „... že ústavodarný orgán upravil zákonodarnú moc v Slovenskej republike dvojakým spôsobom. Táto moc patrí nielen Národnej rade Slovenskej republiky, ale aj priamo občanom ...“

Druhý oddiel piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky má pomenovanie Referendum. Ústavodarca týmto pomenovaním výslovne prejavil zámer spojiť s hlasovaním občanov právne účinky. Predmetom hlasovania občanov nemusí byť nevyhnutne zmena ústavného zákona alebo zákona. V referende sa môže rozhodovať aj o iných otázkach spoločenského diania (čl. 93 ods. 2 ústavy). Povinnosťou kompetentného štátneho orgánu je zabezpečiť, aby návrh prijatý v referende vyvolal potrebný právny účinok. 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 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 navrhutej zmeny ústavy. Determinujúcim znakom obligatórneho referenda je povinnosť štátneho orgánu predložiť na rozhodnutie (občan nie je iniciátor referenda) presne definované otázky na vstup do štátneho zväzku s inými štátmi alebo o vystúpení z tohto zväzku.

Obligatónym referendom, ako vidieť, sa potvrdzuje ústavný zákon, ktorého predmet je taxatívne určený. Potvrdzovanie ústavného zákona v ústavou ustanovených prípadoch nemožno identifikovať s povinnosťou občanov vysloviť súhlas s prijatým ústavným zákonom. Pri potvrdzovaní ústavného zákona občania uvažujú medzi kladnou a zápornou odpoveďou, a tým rozhodujú, či z ich vôle vzniknú právne účinky predchádzajúceho hlasovania Národnej rady Slovenskej republiky o ústavnom zákone. Ústava teda výslovne vytvára právny základ pre rozhodovanie občanov o prijatí ústavného zákona.

Fakultatívne referendum sa môže konať na základe čl. 93 ods. 2 ústavy o iných dôležitých otázkach verejného záujmu. Tu treba opätovne pripomenúť, že otázky dôležitého verejného záujmu sa riešia aj v čl. 93 ods. 3 ústavy, a to formou zákazu. Napriek svojej kvalite predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet. Občania v referende podľa čl. 93 ods. 2 ústavy môžu priamo uplatniť svoju vôľu, ktorá smeruje k zmene alebo k doplneniu ústavy. Výnimku tvorí čl. 99 ods. 2 ústavy, kde sa nemôže referendum o tej istej veci opakovať do uplynutia troch rokov od jeho vykonania.

Otázka, ktorá vôbec nie je predmetom verejného záujmu alebo nemá povahu dôležitej otázky verejného záujmu, nemôže byť predmetom referenda. Garantom splnenia tejto podmienky je prezident, ktorý preskúma, či petícia občanov svojím obsahom zodpovedá ústave a osobitnému zákonu a či má predpísané náležitosti (§ 1c ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 158/1994 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda).

Fakultatívne referendum sa musí konať, ak v súlade s podmienkami uvedenými v čl. 95 ústavy uznesie sa Národná rada Slovenskej republiky alebo ak o to petíciou požiadajú aspoň 350 000 občanov a ústava nezužuje okruh dôležitých otázok verejného záujmu čl. 93 ods. 3.

Národná rada Slovenskej republiky má povinnosť iniciovať referendum, ak sa splnia podmienky čl. 93 ods. 1 ústavy. Môže iniciovať aj akékoľvek iné referendum o inej dôležitej otázke verejného záujmu s výnimkou, ktorá je uvedená v čl. 93 ods. 3 ústavy.

Prvé tri otázky referenda iniciované Národnou radou Slovenskej republiky a vyhlásené rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 Z. z. sú legitímne, lebo sú dôležité a týkajú sa verejného záujmu, pričom ich nevylučuje čl. 93 ods. 3 ústavy. Národná rada Slovenskej republiky pri prijímaní uznesenia o vyhlásení referenda nie je obmedzená inými ustanoveniami ústavy. Ústava výslovne nevylučuje možnosť prijatia uznesenia Národnej rady Slovenskej republiky o vyhlásení takého referenda, v ktorom občania odpovedia na otázku, či sú za alebo sú proti zmene niektorého článku ústavy.

Rovnako aj občania petíciou majú možnosť požiadať prezidenta o vyhlásenie referenda podľa čl. 93 ods. 2 ústavy. V oboch prípadoch, ak sú splnené podmienky, ktoré preskúma prezident, referendum vyhlási.

Ústavný súd vo svojom náleze PL. ÚS 42/95 vyslovil názor, že „v teoretickej polohe je referendum určitou poistkou občana voči parlamentu, aby si v zásadných otázkach „nechal poradiť“ od občanov alebo aby občania v referende hlasovaním zobrali na seba zodpovednosť, ktorú parlament nechce, nemôže, nevie alebo nedokáže uniesť“. Tým vlastne sa dokazuje, že občan môže za istých okolností vystupovať aj ako nositeľ zákonodarnej moci. Ústava Slovenskej republiky nezakazuje zmenu ustanovení ústavy vo fakultatívnom referende. Výkladom ústavy nemožno odvodíť opak na základe turdenia navrhovateľa, ktorý vzniesol požiadavku, aby sa táto možnosť poprela.

Navrhovateľ požiadal ústavný súd, aby na základe výkladu o možnosti zmeniť ústavu referendum preskúmal rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997 Z. z. o vyhlásení referenda.

Ústavný súd je nezávislým súdnym orgánom ochrany ústavnosti (čl. 124). Dodržovanie zákonov, ktoré je predmetom ochrany zákonnosti nepatrí do právomoci ústavného súdu. V konaní o návrhu na výklad čl. 72 a čl. 93 ods. 2 ústavy vznikol osobitný vzťah, keď sa bolo treba zaoberať otázkou, či uplatnením zákona nedôjde k zmene ústavy spôsobom, ktorý odporuje ústave. S prihliadnutím na túto osobitosť ojedinelej situácie ústavný súd vzal do úvahy aj ustanovenie § 2 ods. 3 zákona č. 564/1992 Zb. v znení neskorších predpisov. Podľa tohto ustanovenia: „V prípade, že predmet referenda je obsiahlejší a otázka predložená na referendum potrebuje bližšie vysvetlenie, uvedie sa toto v prílohe otázky; príloha je súčasťou oznámenia podľa odseku 2.“

Referendová otázka – súhlasíte, aby prezidenta Slovenskej republiky volili občania Slovenskej republiky podľa priloženého návrhu ústavného zákona pri-

amo – je otázka, na ktorú možno odpovedať „áno“ alebo „nie“. Referendová otázka je správna len pokiaľ, pokiaľ je postavená za priamu voľbu prezidenta občanmi, bez prílohy zákona. Ústava výslovne neustanovuje, ani zákonodarcu nespĺnomocňuje, aby ako príloha k referendovej otázke bol pripojený návrh ústavného zákona. Prílohu môže tvoriť vysvetlenie v tých prípadoch, kde ide o zložitejšiu otázku. Preto ústavný súd, pokiaľ ide o tento problém, zaujal jednoznačné stanovisko vo výrokovej časti svojho rozhodnutia.

Pokiaľ ide už o vyhlásené referendum, prezident to zaväzuje a zaväzuje to aj iné štátne orgány, že musí prebehnúť. Ústava neumožňuje, aby bolo ešte pred vyhlásením výsledkov referenda zrušené. Výsledok referenda tvorí inú oblasť problémov, ku ktorej ústavný súd v tomto konaní nemal povinnosť zaujať stanovisko. Zmenu ústavy (ústavných článkov), teda aj zmenu ústavy pri voľbe prezidenta ústava nevylučuje, musí sa stať spôsobom, ktorý ústava predpokladá. Nie je vylúčený ani proces, na začiatku ktorého je referendum s príslušnou otázkou, na ktorú majú občania odpovedať „áno“ alebo „nie“, pravda, bez konkrétneho návrhu ústavného zákona vo forme prílohy, ktorý by sa mal schváliť priamo občanmi v referende.

Zhrnutím doterajších úvah a názorov ústavného súdu zmena ústavy spôsobom, ktorý navrhla skupina poslancov, je možná len už skôr označeným procesom. Občania by mali odpovedať len na otázku „áno“ alebo „nie“ a následne by Národná rada Slovenskej republiky mala za povinnosť prijať príslušný ústavný zákon na zmenu ústavy. Keďže zmena ústavy sa spájala nielen s ústavnými článkami, ale aj s ustanovením zákona o spôsobe vykonania referenda v bode 2 výkladu ústavného súdu nešlo o interpretáciu citovaného paragrafu, ale o konštatovanie, že zmena ústavy by sa udiala spôsobom, ktorý odporuje zákonu a ktorý ustanovuje spôsob výkonu referenda (čl. 93 až 99 ústavy). Uznesenie ústavného súdu o výklade čl. 72 v spojení s čl. 93 ods. 2 ústavy nemá a nemôže mať žiaden priamy vplyv na ďalšiu prípravu a priebeh referenda vyhláseného rozhodnutím prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1997.<sup>10</sup>

Po uverejnení tohto rozhodnutia ústavného súdu minister vnútra začal plniť uznesenie vlády z 22. 4. 1997. Nariadil, aby sa vytlačili hlasovacie lístky s tromi otázkami. V referende sa malo zúčastniť 3 967 067 oprávnených voličov. Iba 9,53 % z nich sa zúčastnilo referenda s tromi otázkami.<sup>11</sup> Ústredná referendová komisia oficiálne označila referen-

<sup>10</sup> Rozhodnutie citované v pozn. 1, s. 419–423.

<sup>11</sup> SU SR o referende. Pravda, 30. máj 1997, s. 2.

dum za zmarené.<sup>12</sup>

Podľa čl. 46 ods. 2 ústavy: „Kto tvrdí, že bol na svojich právach ukrátený rozhodnutím orgánu verejnej správy, môže sa obrátiť na súd, aby preskúmal zákonnosť takéhoto rozhodnutia, ak zákon neustanoví inak. Z právomoci súdu však nesmie byť vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd.“ Na základe tohto ustanovenia Najvyšší súd SR dostal žalobu žiadajúcu zrušenie uznesenia, ktorým minister vnútra SR nariadil vytlačenie hlasovacích lístkov s tromi otázkami.

Najvyšší súd žalobe nevyhovel. V odôvodnení svojho rozhodnutia okrem iného uviedol: „Ani ten najodvážnejší výklad ústavy a zákona neumožňuje vykladať Ústavu a v nej uvedené oprávnenia a povinnosti prezidenta vzťahujúce sa k referendu, že prezident môže dve referendá spojiť a vyhlásiť ako jedno referendum. Zákonný zákaz podmienenosti otázok v referende položených je logicky a ustanovený preto, aby sa otázky v referende vzájomne nemohli ovplyvňovať. Že by sa mohol v praxi vyskytnúť prípad, aby sa ovplyvňovali dve referendá, Ústava ani zákon nepredpokladá. Keďže znenie zákona a Ústavy vyslovene nedávajú prezidentovi kompetenciu dve referendá spojiť do jedného, nemožno tento prezidentov krok hodnotiť inak ako rozporný s čl. 2 ods. 2 Ústavy. Ak prezident prijme petíciu občanov, ktorá žiada vyhlásenie referenda, je povinný posúdiť ju ako po stránke obsahovej i formálnej, tak v rozsahu stanovenom Ústavou a zákonom o petičnom práve. Ak sú splnené tam uvedené podmienky, je povinnosťou prezidenta referendum vyhlásiť. „Ústava teda ukladá prezidentovi nielen povinnosť, ale aj zodpovednosť za vyhlásenie referenda“ (Nález Ústavného súdu SR PL. ÚS 42/95). Keďže prezident toto referendum na základe petície nevyhlásil a nevyhlásil ani referendum na základe uznesenia NR SR, nesplnil tak v oboch prípadoch povinnosti uložené Ústavou. V prípade referenda NR SR (uznesenie NR SR) i v prípade referenda petičného (na základe petície občanov) išlo o dve samostatné, na sebe nezávislé a obsahovo i formálne odlišné referendá. Túto ich odlišnosť bol prezident povinný rešpektovať a zachovať i preto, aby sa vzájomne tieto referendá nepodmieňovali a neovplyvňovali, ale i preto, že Ústava SR prezidentovi nedovoľuje iný postup, by čl. 2 ods. 2 Ústavy jednoznačne zakazuje každému štátnemu orgánu, ktorým je i prezident SR, konať inak ako na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanovuje zákon.

Podľa čl. 152 ods. 4 výklad o uplatňovaní ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecnozáväz-

ných právnych predpisov musí byť v súlade s Ústavou. Referendum na základe uznesenia NR malo 3 otázky a týkalo sa vstupu do NATO. Petičné referendum jednu otázku a týkalo sa priamej voľby prezidenta na základe zmeny Ústavy referendom. Ani NR SR, ani petícia občanov nežiadali, aby prezident vyhlásil referendum so štyrmi otázkami. Keď prezident nerešpektoval uznesenie NR SR ani petíciu občanov a každé referendum ako samostatné s počtom otázok, ktoré stanovili v každom referende subjekty podľa Ústavy oprávnené vyhlásenie referenda iniciovať (NR SR a najmenej 350 000 občanov podľa čl. 95 Ústavy), nerešpektoval tak svoju ústavnú povinnosť aj z toho vyplývajúcu ústavnú zodpovednosť. Tým prišlo k nerešpektovaniu Ústavy, uznesenia NR SR, ako aj petície občanov a ani jedno toto referendum vyhlásené nebolo. Ústava ani zákon nedávajú prezidentovi právo referendum iniciovať, iné referendum ako uvedené dve formy referenda Ústava nepozná. Referendum so 4 otázkami, ktoré nikto neinicioval a ktoré prezident vyhlásil tak, že neústavne spojil dve referendá s rôznym obsahom problematiky i rôznymi otázkami, ktoré referendá sa vzájomne podmieňovali a ovplyvňovali (vzájomné ovplyvňovanie čo do kvóru) si prezident osvojil kompetencie, ktoré mu Ústava vyslovene nedáva (čl. 95, čl. 2 ods. 2 a čl. 152 ods. 4 Ústavy). Keďže k vyhláseniu oboch uvedených referend neprišlo v lehote 30 dní od prijatia petície občanov a uznesenia NR SR, nie je už ich vyhlásenie v súčasnosti možné na základe pôvodných iniciatív oboch oprávnených subjektov, pretože ich vyhlásenie po stanovenej lehote neumožňuje čl. 2 ods. 2 Ústavy. Vzhľadom však na skutočnosť, že referendum iniciované petíciou občanov prezident republiky nevyhlásil, nemohol žalobca byť ukrátený na svojich právach hlasovaním v referende, ktoré sa neuskutočnilo. Referendum, ktoré prezident vyhlásil, nie je tým referendom, ktorého v súlade so zákonom a Ústavou sa mali právo občania hlasovaním zúčastniť. Z uvedených dôvodov najvyšší súd dospel k záveru, že napadnutým rozhodnutím ministra vnútra k ukráteniu práv žalobcu spôsobom zákonom predpokladaným (§ 250 ods. 2 O.s.p.) neprišlo. Preto najvyšší súd po preskúmaní žaloby v rozsahu žalobných návrhov (§ 249 ods. 2 O.s.p., § 250h ods. 1 O.s.p.) podľa ust. § 250j O.s.p. žalobu zamietol.<sup>13</sup>

V približne rovnakom čase ústavný súd dostal tri podnety na začatie konania, v ktorých občania namietať porušenie svojho práva zúčastniť sa na správe verejných vecí priamo (čl. 30 ods. 1) tak, že Ministerstvo vnútra SR nezabezpečilo distribúciu hlasovacích lístkov na prezidentom vyhlásené referen-

<sup>12</sup> Referendum bolo zmarené. Pravda, 27. máj 1997, s. 1.

<sup>13</sup> Rozsudok Najvyššieho súdu SR vo veci 6 SŽ 51/97, s. 16–17; 22.

dum. Ústavný súd postupne všetkým trom podnetom vyhovel.<sup>14</sup>

Už v konaní o prvom podnete k otázkam zásadného významu okrem iného uviedol: „Rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní podľa čl. 125 Ústavy Slovenskej republiky, ktorými Ústavný súd Slovenskej republiky vysloví nesúlad všeobecne záväzných právnych predpisov s Ústavou Slovenskej republiky, vyvolávajú právne účinky smerujúce ku zmene platného právneho poriadku v podobe straty účinnosti a platnosti právneho predpisu (čl. 132 Ústavy Slovenskej republiky). Takéto právne účinky zásadne však nenastávajú prijatím rozhodnutia ústavného súdu o výklade ústavy alebo ústavného zákona.“

Výklad príslušných ustanovení Ústavy Slovenskej republiky Ústavný súd Slovenskej republiky nemôže mať žiadne účinky na publikované rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky o vyhlásení referenda podľa čl. 95 Ústavy Slovenskej republiky. Jeho rozhodnutie nemôže byť dodatočne po jeho uverejnení v Zbierke zákonov Slovenskej republiky „zmarené“ alebo inak „modifikované“, odvolávajúc sa na výrokovú časť rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky.

Ministerstvu vnútra, ministrom vnútra ani žiadnemu inému štátnemu orgánu nebola zákonom Slovenskej národnej rady č. 564/1992 Zb. o spôsobe vykonania referenda zverená právomoc dozerať na dodržiavanie právnych predpisov pri príprave a konaní referenda a hodnotiť, či otázky predložené v rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlásení referenda sú formulované v súlade so zákonom. Nedostatok takejto právomoci vylučuje, aby ktorýkoľvek štátny orgán svojím konaním dodatočne po tom, čo bolo referendum vyhlásené, rozhodoval o akejkoľvek úprave hlasovacích lístkov napr. tým, že na nich vynechá otázku, ktorá bola platne vyhlásená prezidentom republiky. Ministerstvo vnútra nebolo oprávnené zmeniť obsah referenda (ani počet otázok) vyhláseného prezidentom republiky rozhodnutím uverejneným v Zbierke zákonov pod č. 76/1997 Z. z.<sup>15</sup>

Po vyhlásení prvých nálezov 20. februára 1998 prezident v časti masmédií oznámil, že referendum sa opätovne uskutoční 19. apríla 1998. V druhý marcový deň sa však skončilo funkčné obdobie prezidenta SR. Právomoci prezidenta v súlade s čl. 105

ods. 1 ústavy prešli 3. 3. 1998 na vládu SR, ktorá poverila predsedu vlády SR, aby vykonával časť z nich. Predseda vlády 4. 3. 1998 zrušil rozhodnutie prezidenta SR o opakovaní referenda.<sup>16</sup>

Ústavný súd sa stal adresátom ďalšieho podnetu, ktorý de facto súvisel s rozhodnutím nevyhlásiť opakované referendum. Predkladateľ v podnete namietol porušenie práva priznaného čl. 30 ods. 1 a čl. 94 ústavy. Tvrdil, že hoci Ústavný súd Slovenskej republiky už svojím nálezom č. I. ÚS 60/97 zo dňa 22. januára 1998 rozhodol o porušení jeho ústavného práva zúčastniť sa referenda (čl. 94 Ústavy SR) a tým aj jeho základného práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 Ústavy SR), Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky neurobilo nič na odstránenie protiprávneho stavu zapríčineného jeho protiprávnym postupom pri príprave referenda. Navrhovateľ mal zato, že nečinnosťou Ministerstva vnútra Slovenskej republiky sú opätovne porušované jeho práva zúčastniť sa na referende vyhlásenom rozhodnutím prezidenta republiky č. 76/1997 Z. z. ako forme správy vecí verejných priamo, ktoré občanom – vrátane predkladateľa podnetu, priznáva čl. 30 ods. 1 a čl. 94 Ústavy Slovenskej republiky.<sup>17</sup>

Ústavný súd rozhodol, že právo občana hlasovať v referende je právom osobitnej povahy, ktoré jednotlivец nemôže uplatniť nezávisle od spoluobčanov, ale jedine v termíne ustanovenom pre všetky oprávnené osoby naraz. Podľa právneho názoru ústavného súdu: „Hlasovanie v referende je uplatnením práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy. Občan toto právo nemôže uplatniť samostatne, nezávisle od ostatných občanov. Hlasovať v referende môže občan jedine zároveň s ďalšími občanmi, ktorí tiež uplatňujú svoje právo podieľať sa na správe vecí verejných priamo. Hlasovať v referende nemôže občan kedykoľvek, ale iba vtedy, keď sa vyhlásením referenda určí termín hlasovania. Predkladateľ podnetu mal možnosť uplatniť svoje ústavné právo 23. a 24. mája 1997. O zmarení tejto možnosti už ústavný súd rozhodol nálezom I. ÚS 60/97. Ústava nezaručuje možnosť opakovaného uplatnenia práva hlasovaním v referende podieľať sa na správe vecí verejných priamo. Opakovanie referenda o otázkach určených na hlasovanie rozhodnutím prezidenta č. 76/1997 Z. z. bolo uverejnené v časti masmédií 20. februára 1998, ale nebolo vyhlásené rozhodnutím v Zbierke zákonov

<sup>14</sup> I. ÚS 60/97. Nález z 22. 1. 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1999, s. 318–336. I. ÚS 76/97. Nález zo 6. 2. 1998. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998, Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1999, s. 337–349. II. ÚS 37/98. Nález z 26. januára 1999; (dosiaľ nepublikovaný).

<sup>15</sup> I. ÚS 60/97. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1999, s. 318–319.

<sup>16</sup> Slovak Premier Cancels Referendum on Elections. The New York Times, March 4, 1998, s. A9.

<sup>17</sup> II. ÚS 44/98. Uznesenie z 26. augusta 1998, s. 1–2; (dosiaľ nepublikované)

*Slovenskej republiky. Prezident Slovenskej republiky opakovaním referenda nevyhlásil právne významným spôsobom. Predkladateľ podnetu mohol uplatniť právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy len 23. a 24. mája 1997. Ústavný súd preto návrh v tejto časti podľa § 25 ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. v znení zákona č. 293/1995 Z. z. musel ako zjavne neopodstatnený odmietnuť.*<sup>18</sup>

Týmto rozhodnutím ústavného súdu sa možno definitívne, a možno iba dočasne uzavrela tá kapitola vo vývine právnej problematiky referenda, ktorá sa začala vyhlásením celoštátneho referenda na jar 1997.

Nasledujúce celoštátne referendum bolo vyhlásené dňa 18. 8. 1998 rozhodnutím vlády Slovenskej republiky, vykonávajúcej niektoré oprávnenia prezidenta Slovenskej republiky č. 264/1998 Z. z. Predmetom referenda bola otázka, či občania súhlasia s prijatím ústavného zákona, ktorým sa zakáže privatizácia šiestich strategických podnikov. Referendum bolo vyhlásené na 25. 9. 1998 a 26. 9. 1998. V určenom termíne sa uskutočnilo. Zostalo bez problémov, ktoré by mal vyriešiť ústavný súd, ale aj bez výsledku. Referendum bolo neplatné, pretože sa ho nezúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov.<sup>19</sup>

### Miestne referendum

Okrem celoštátneho referenda sa Ústavou Slovenskej republiky vytvára základ aj pre miestne referendum. Podľa druhej vety čl. 67 ústavy: „*Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom alebo prostredníctvom orgánov obce*“. S citovanou úpravou súvisí § 11a zák. č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení: „*Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov obce, ak ide o návrh*

- a) na zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce,
- b) na zavedenie a zrušenie verejnej dávky, a ak ide o návrh na zavedenie a zrušenie miestnej dane alebo miestneho poplatku, o ktorom sa má podľa uznesenia obecného zastupiteľstva rozhodnúť v miestnom referende,
- c) petície skupiny obyvateľov obce v počte 20% oprávnených voličov; ak ide o petíciu týkajúcu sa rozdelenia obce, stačí na jej predloženie 20% oprávnených voličov; ak ide o petíciu týkajúcu sa rozdelenia obce, stačí na jej pred-

loženie 20% oprávnených voličov časti obce, o odčlenenie ktorej pri rozdelení obce ide“ (ods. 1).

Obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov časti obce, ak ide o odčlenenie časti obce spravidla s vlastným katastrálnym územím, ktorá urbanisticky nesplynula s obcou a do rozvoja tejto časti obce neboli vložené také investície, na ktorých je závislá celá obec (§ 11a ods. 2). Predtým, než obecné zastupiteľstvo vyhlási hlasovanie obyvateľov časti obce o odčlenení časti obce, rozhodne obecné zastupiteľstvo o tom, či boli splnené podmienky podľa odseku 2 (§ 11a ods. 3).

Podľa § 11a ods. 4: „*Výsledok hlasovania obyvateľov obce nahrádza rozhodnutie obecného zastupiteľstva v prípadoch uvedených v odseku písm. a) a b) a tiež v písm. c), ak sa v ňom na základe petície obyvateľov obce rozhodlo o zavedení alebo zrušení miestnej dane alebo miestneho poplatku v obci.*“ Ak sa hlasovaním obyvateľov obce podľa predchádzajúcich odsekov rozhodlo o zrušení v obci už zavedenej miestnej dane alebo miestneho poplatku, prípadne o tom, že sa vyrubovanie takejto dane alebo vyberanie takéhoto poplatku v obci nezavedie, môže obecné zastupiteľstvo o zavedení takejto miestnej dane alebo miestneho poplatku vo svojej pôsobnosti rozhodnúť až po uplynutí jedného roka odo dňa, keď sa miestne referendum uskutočnilo (§ 11a ods. 5). Obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť hlasovanie obyvateľov obce aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach (§ 11a ods. 6).

„*Hlasovanie obyvateľov obce je platné, ak sa ho zúčastní nadpolovičná väčšina obyvateľov obce oprávnených voliť podľa osobitných predpisov. Rozhodnutie obyvateľov obce je prijaté vtedy, ak dostalo nadpolovičnú väčšinu platných hlasov*“ (§ 11 ods. 7). „*Pri hlasovaní obyvateľov časti obce sa použijú obdobne ustanovenia odsekov 4 a 7 o hlasovaní obyvateľov obce*“ (§ 11a ods. 8).

Aj právna úprava uplatnenia čl. 30 ods. 1 hlasovaním v miestnom referende sa stala predmetom konania pred ústavným súdom. „*Aktívna účasť občanov na správe verejných vecí sa prejavuje v možnostiach bezprostredne rozhodovať v ľudovom hlasovaní o určitej otázke, a tým sa zúčastňoval na správe verejných vecí. Typickým príkladom toho je napr. hlasovanie obyvateľov o odčlenení časti mesta podľa zákona č. 369/1990 Zb.*“<sup>20</sup> uviedol Ústavný súd Slovenskej republiky v jednom zo svojich právnych ná-

<sup>18</sup> II. ÚS 44/98, s. 4.

<sup>19</sup> Podrobnejšie napr.: Referendum o strategických podnikoch neplatné. Pravda, 28. 9. 1998, s. 2.

<sup>20</sup> I. ÚS 46/96. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1998. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1999, s. 266.

zorov. Nadviazal tak na predchádzajúci právny názor, podľa ktorého: „Článok 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky spresňuje formy účasti na správe verejných vecí, a to buď priamo alebo prostredníctvom slobodnej voľby zvolených zástupcov. Termín „verejné veci“ obsiahnutý v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky je treba chápať tak, že zahrnuje veci verejného záujmu, na správe ktorých sa môžu občania ústavou určenými spôsobmi podieľať. Veci verejného záujmu sú i predmetom výkonu územnej samosprávy podľa čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky a obyvatelia obcí sa na ich správe podieľajú buď na zhromaždeniach obyvateľov obcí, miestnym referendum alebo prostredníctvom orgánov obcí.

Vychádzajúc z čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky občania majú právo zúčastňovať sa priamo na správe vecí verejných. Uplatňovanie, t.j. naplnenie tohto ústavného práva umožňuje taká organizácia a právne usporiadanie územnej samosprávy, ktorá vytvára predpoklady pre všetkých obyvateľov obce zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach obecného významu na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých obyvateľov alebo určitej skupiny obyvateľov obce. Toto právo má obligatórny charakter, pretože podľa čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým.

Formu realizácie ústavného práva účasti obyvateľov obce na veciach verejných upravuje zákon č. 369/1990 Zb. Nesplnením povinnosti orgánom územnej samosprávy umožniť účasť obyvateľov obce na hlasovaní dochádza k znemožneniu uplatnenia ústavného práva zúčastniť sa na správe vecí verejných (čl. 12 ods. 1 v nadväznosti na čl. 30 ods. 1 ústavy).

Podľa čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo. Z ustanovenia § 11a ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. pre orgán územnej samosprávy vyplýva povinnosť rozhodnúť o splnení podmienok podľa odseku 2 tohto ustanovenia, t. j. o vyhlásení hlasovania obyvateľov. Toto rozhodnutie je jednoznačne organizačnej povahy na uskutočnenie základného práva obyvateľov obsiahnutého v čl. 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (rozhodnutie orgánu územnej samosprávy je vždy rozhodnutím organizačnej povahy). Článok 30 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nepredpokladá žiadne zákonné obmedzenia tohto ústavného práva.<sup>21</sup>

Miestne referendum sa po prvý raz stalo predmetom konania pred ústavným súdom dňa 15. 6. 1994. Skupina obyvateľov Tatranskej Lomnice ústavou sťažnosťou namietla porušenie čl. 30 ods. 1 ústavy. Ako príčinu uviedla uznesenia Mestského zastupiteľstva v Starom Smokovci, v ktorom orgán územnej samosprávy nevyhovел petícii žiadajúcej o vyhlásenie hlasovania obyvateľov obce Tatranská Lomnica o odčlenení od obce Starý Smokovec. Ústavný súd tejto sťažnosti vyhovel. O niekoľko mesiacov sa miestne referendum uskutočnilo. Väčšina voličov sa v právoplatnom referende vyslovila proti odčleneniu.<sup>22</sup>

Z nepočtených miestnych referend konaných neskôr značný rozruch vyvolali miestne referendá konané v apríli 1998 v obciach Štúrovo a Svätý Jur. Referendum v Štúrove a verejné hlasovanie vo Svätom Jure sa uskutočnilo s tromi otázkami o NATO a jednej o priamej voľbe prezidenta občanmi. Išlo o identické otázky, aké mali byť predmetom celoštátneho referenda v máji 1997. Miestne referendá na celoštátnu tému sa uskutočnili napriek pokusom miestnej štátnej správy o zastrašovanie.<sup>23</sup>

<sup>21</sup> I. ÚS 76/93. Zbierka nálezov a uznesení Ústavného súdu Slovenskej republiky 1993–1994. Košice, Ústavný súd Slovenskej republiky 1994, s. 58–59.

<sup>22</sup> „Na ťahu“ je Štrbské Pleso. Pravda, 6. 6. 1995, s. 5.

<sup>23</sup> Napr.: Štúrovo a Svätý Jur umožnili občanom hlasovanie, ktorému vláda dvakrát zabránila. SME, 20. apríl 1998, s. 1; Občania Štúrova a Svätého Jura predsa len hlasovali v referende. Práca, 20. 4. 1998, s. 1.