

K (NE)ZÁVÄZNOSTI VÝSLEDKOV SLOVENSKEHO MIESTNEHO REFERENDA: PRIAMA DEMOKRACIA KONTRA/PRO VŠEOBECNE ZÁVÄZNÉ NARIADENIE

Mgr. Martin Búran

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva
martin.buran@flaw.uniba.sk

K (ne)záväznosti výsledkov slovenského miestneho referenda: Priama demokracia kontra/pro VZN

Článok, na podklade analýzy zákonnej úpravy, nedávnej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky a odbornej literatúry rozoberá záväznosť inštitútu priamej demokracie na lokálnej úrovni (konkrétne na úrovni slovenských obcí a miest) – miestne referendum. Táto záväznosť je autorom hodnotená, až na výnimky stanovené všeobecnou, ale aj špeciálnou legislatívou, ako politická, nie právna. V nadväznosti na argumentáciu, ktorú autor v článku prezentuje, následne zaujíma stanovisko, že miestne referendum tak, ako je v súčasnej podobe vymedzené, nie je schopné vstupovať do normotvorného procesu. Autor tiež vyjadruje skepticizmus, či by takéto zapojenie referenda do legislatívneho procesu na úrovni miestnej samosprávy bolo v podmienkach Slovenskej republiky vhodné.

On the (Non)Binding Nature of the Slovak Local Referendum Results: Direct Democracy Contra/Pro General Binding Regulation

The article, based on the analysis of the legal regulation, the recent decision-making activity of the Constitutional Court of the Slovak Republic and the knowledge of the legal doctrine, discusses the binding nature of the institute of direct democracy at the local level (namely at the level of Slovak municipalities) – the local referendum. The author assesses this binding character as political, not legal, with exceptions provided for by both general and special legislation. Following the argumentation presented in the article, the author subsequently takes the

position that the local referendum in its current form is not capable of entering the normative process. The author also expresses skepticism as to whether such involvement of referendums in the local legislative process would be appropriate in the conditions of the Slovak Republic.

Kľúčové slová: miestne referendum, všeobecne záväzné nariadenie, ústavný súd, PL. ÚS 13/2023, participácia

Key words: local referendum, general binding regulation, constitutional court, PL. ÚS 13/2023, participation

<https://doi.org/10.46282/afi.2025.2.02>

Úvod

Miestne referendum je ako nástroj priamej demokracie upravené veľmi stroho. Všeobecná úprava sa nachádza v *zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov* (ďalej len „ZoOZ“), osobitné ustanovenia sa nachádzajú v prípade Bratislavy a Košíc v *lex specialis* úprave, všeobecne však i v tzv. obligatórnych všeobecne záväzných nariadeniach.¹

V tomto článku sa, primárne v kontexte nedávnej rozhodovacej činnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd SR“),² zamýšľame nad záväznosťou miestneho referenda zvolávaného „zdola“ (iniciatívou obyvateľov – petíciou; v texte aj ako lokálne referendum), nad ktorou v odbornej literatúre nepanuje zhoda.

Z povahy tohto článku nepovažujeme za vhodné rozoberať miestne referendum vo všetkých jeho moduláciách, ani rozoberať (technické) detaily jeho vyhlásenia, či priebehu. Pozornosť je potrebné upriamiť primárne na § 11a (1) písm. c) v spojení s § 4 (3) ZoOZ. Tieto ustanovenia, spolu s ústavným základom v čl. 67 Ústavy Slovenskej republiky, totiž tvoria ústavnoprávny základ lokálneho referenda, ktoré je

¹ K pojmu a jeho obsahovému výkladu bližšie pozri napr. BÚRAN, M. Normotvorba obcí a miest ako jednotiek územnej samosprávy – charakter, úskalia i výzvy do budúcnosti. In: ŤAŽKÁ, V. (ed.) *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2024*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 107. ISBN 978-80-7160-723-6. Pre účely tohto článku však postačuje, že obce sú podľa prevažujúcich názorov povinné v istých oblastiach VZN vydávať – medzi tieto oblasti patrí i úprava podrobností o organizácii miestneho referenda [§ 4 (5) písm. a) štvrtý bod ZoOZ].

² *In concreto* ide o nález Ústavného súdu SR zo 4. septembra 2024, sp. zn. PL. ÚS 13/2023. Rozhodnutie je zaradené v Zbierke nálezov a uznesení Ústavného súdu SR za rok 2024 pod číslom 55/2024.

zvolávané „zdola“ a teda reflektujú konkrétny typ miestneho referenda, ktorému sa v článku venujeme. Rovnako je v tomto kontexte dôležité spomenúť ustanovenie čl. 68 Ústavy Slovenskej republiky a § 6 ZoOZ, ktorých spojenie predstavuje ústavnoprávny základ VZN.

Zásadné sú preto nasledujúce dve výskumné otázky, ktoré sa v článku usilujeme zodpovedať: 1. Je alebo nie je výsledok platného referenda v podmienkach slovenských obcí a miest záväzný? 2. Ak áno, možno ním zasahovať i do obecnej právnej normotvorby, ktorej výsledným produktom je tzv. *všeobecne záväzné nariadenie* (ďalej aj „VZN“)? O dôležitosti týchto otázok vypovedá, okrem už vyššie uvedeného, aj tá skutočnosť, že pokusy o „korekciu“ samosprávnej právnej normotvorby skrz lokálne referendum, a to napriek stručnej legislatívnej úprave tohto inštitútu priamej demokracie, boli už na Slovensku pozorovateľné.³

1 Miestne referendum v zajatí legislatívnej nedôslednosti

Úprava lokálneho referenda je skutočne, ako je v úvode uvedené, vo svojej podstate veľmi strohá. Možno preto vysloviť analogický záver ako pri (ústavnej) úprave „celoštátneho“ referenda,⁴ a teda, že vykazuje mnohé nedostatky a nejasnosti, ktoré si vyžadujú jeho interpretáciu.⁵ Osobitným spôsobom sú tieto nedostatky citelné pri skúmaní otázky, či je prípustné obchádzať obecné zastupiteľstvo pri realizácii obecnej normotvorby. Povedané inak, panuje dlhodobá nejasnosť v otázke, či sú alebo nie sú schopné výsledky miestneho referenda za súčasného právneho stavu docieľiť prijatie legislatívy (resp. materiálne ekvivalentného prameňa práva), ktorá je inak vyhradená obecnému/mestskému zastupiteľstvu. Na uvedené, ktorému predchádza nevyhnutné zaujatie dôsledného stanoviska k záväznosti miestneho referenda ako takého, je pomerne náročné odpovedať.

³ Z nedávnych pokusov uvádzame napríklad referendum v meste Trnava o zrušení parkovacej politiky, ktorá bola zavedená formou VZN. [online]. [cit. 2025-06-05]. Dostupné na: <https://www.trnava.sk/aktualita/13123/ucast-v-miestnom-referende-o-parkovani-dosiahla-3041-percent>

⁴ Má sa tu na mysli referendum tak, ako ho predpokladá druhý oddiel piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky. Miestne referendum je ale podľa nášho názoru potrebné od uvedeného dôsledne odlišiť. Aj keď majú oba inštitúty rovnaký ideový základ (realizáciu priamej demokracie), ich povaha a význam sú rôzne – judikatúra na celoštátne referendum nie je na jeho lokálny ekvivalent adaptovateľná.

⁵ GIBA, M. In: OROSZ, L., SVÁK, J. et al. *Ústava Slovenskej republiky: komentár. Zväzok II. (Ústavné orgány)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022, s. 189. ISBN 978-80-571-0506-0.

Na jednej strane sú názory, ktoré sú postavené na dôslednom rešpekte k priamej forme realizácie územnej samosprávy. V zmysle tohto prístupu je *„hlasovanie obyvateľov obce záväzné a orgány obce sú povinné rešpektovať výsledky prijaté v referende, a to vzhľadom na podstatu územnej samosprávy, ako aj Ústavou deklarované formy jej realizácie (čl. 67 ods. 1), bez ohľadu na skutočnosť, či ide o obligatórne, resp. fakultatívne referendum.“*⁶ Jesenko následne v uvedenom diele rozoberá doktrínálne pochybnosti o záväznosti výsledkov miestneho referenda len v jeho fakultatívnej podobe,⁷ ktoré (pochybnosti) zároveň na základe citovaného prístupu vyvracia. Absenciu zákonných ustanovení, ktoré by riešili následky možného nerešpektovania výsledkov miestneho referenda, vníma len ako nedostatok zákonnej úpravy spôsobujúci problémy v aplikačnej praxi, od otázky záväznosti vynútitelnosť miestneho referenda odlišuje.⁸

Uvedený prístup nepovažujeme za správny. Dôvodom na uvedené je, že Jesenko podľa nášho názoru nedostatočne reflektuje doktrínu, o ktorej názory opiera svoju argumentáciu. Autori, ktorých spomína, nevyjadrujú skepticizmus výlučne voči záväznosti výsledkov fakultatívneho referenda, rovnaké závery podľa nich platia aj pri (obligatórnom) referende, ktoré je vyhlásené na základe iniciatívy „zdola“.⁹ Argument tu teda nie je postavený na fakultatívnosti či obligatórnosti jeho vyhlásenia, ale na absencii režimu *„nahradenia rozhodnutia orgánu obce výsledkom miestneho referenda.“*¹⁰

V protiklade s Jesenkom sa vyjadruje aj Košičiarová, ktorá referendu na miestnej úrovni neprisudzuje právnu, ale výlučne politickú záväznosť, *„ak zákon neustanovuje povinnosť orgánu uplatniť jeho právomoc v konkrétnej veci“*¹¹ na základe jeho platného výsledku. Inak povedané, *„právnu záväznosť má len, ak to výslovne ustanovuje*

⁶ JESENKO, M. In: OROSZ, L., SVÁK, J. et al. Ústava Slovenskej republiky: komentár. Zväzok II. (Ústavné orgány), s. 44. Pre úplnosť treba dodať, že miestne referendum na základe petície skupiny obyvateľov obce, ktoré je v našom článku rozoberané, má obligatórny povahu. Zastupiteľstvo ho teda musí vyhlásiť, ak je petícia úspešná.

⁷ Teda vtedy, keď iniciatíva na jeho vyhlásenie ide zhora – viď § 11a (4) ZoOZ: *„Obecné zastupiteľstvo môže vyhlásiť miestne referendum aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých veciach samosprávy obce“*.

⁸ JESENKO, M. In: OROSZ, L., SVÁK, J. et al. Ústava Slovenskej republiky: komentár. Zväzok II. (Ústavné orgány), s. 44-45.

⁹ Viď TEKELI, J., HOFFMANN, M. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014, s. 436-437. ISBN 978-80-8168-034-2.

¹⁰ Tamtiež s. 436.

¹¹ KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. Žilina: Eurokódex, 2023, s. 62. ISBN 978-80-8155-121-5. Na „výnimku“, ktorá v tomto ohľade v slovenskom práve existuje, poukazujeme v ďalšej časti textu.

zákon.¹² V rámci tohto doktrínálneho prístupu je teda záväznosť priamej realizácie práva na samosprávu vnímaná zúžene, neoddeliteľne od následkov, ktoré legislatíva s takýmto platným výsledkom referenda spája. Referendum, pri ktorom nerešpektovanie jeho platného výsledku nevyvolá následky, resp. ktoré (za predpokladu platnosti) nemá následky priamo zo zákona, nemožno stavať na rovnakú úroveň, ako výsledok takého referenda, pri ktorom zákon takýto následok predvída. Vychádzajúc z uvedeného názoru je teda podľa tohto druhého prístupu pri miestnom referende „zdola“ záväznosť výlučne politická.

Názor, že reálnu vynútiteľnosť treba odlišovať od záväznosti ako takej, rešpektujeme. Jedným dychom si však treba analogicky a s nadnesením položiť otázku, či by sme za skutočne záväzné považovali také právne normy, ktorých zachovávanie nevie štát pre chýbajúcu sankciu v žiadnom smere garantovať.¹³ Prikláňame sa preto, ako už je naznačené, k politickej záväznosti lokálneho referenda iniciovaného „zdola“ – vo všeobecnej rovine, platnej pre väčšinu slovenských samospráv.

2 Bratislava a Košice contra všeobecná úprava – balans na hranici záväznosti

Čo majú tieto inak odlišné doktrínálne pozície načrtnuté v predošlej časti textu spoločné, je kritika vymožitelnosti referendového výsledku. Pri Bratislave a Košiciach je ale situácia iná a všeobecné závery tu nepatria. Obe tieto mestá sú spravované na základe osobitnej legislatívy, ktorá má voči ZoOZ povahu *lex specialis*. A tu uvedená úvaha, zatiaľ len o záväznosti výsledkov referenda ako takých, začína byť zaujímavejšia. *Zákon o Bratislave*,¹⁴ ako aj *zákon o meste Košice*¹⁵ obsahujú vo svojom znení obsahovo totožné ustanovenia, na základe ktorých platný výsledok referenda za istých okolností, ktorým sa okrajovo venujeme neskôr, nahrádza rozhodnutie zastupiteľstva. Prečo je „bratislavská“

¹² KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. Žilina: EUKÓDEX, 2018, s. 61. ISBN 978-80-8155-079-9. Nepatrí tam však (z pohľadu ZoOZ) „všeobecné“ referendum na základe iniciatívy „zdola“ – petície.

¹³ Otázne je, či by šlo vôbec o právnu normu. Vo všeobecnosti sa štátne donútenie považuje za znak, ktorý odlišuje právne normy od tých noriem, ktoré vlastnosť „právne“ nemajú. Konkrétne napr. DOBROVIČOVÁ, G. *Právne normy*. In: BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I. *Teória práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2007, s. 69. ISBN 978-80-7097-680-7.

¹⁴ § 8 (3) a § 9 (3) zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

¹⁵ § 8 (3) a § 8a (4) zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

a „košická“ pozícia z hľadiska záväznosti referenda iná, než ostatných obcí? Je to nedôslednosť, či zámer?

Zámernosti uvedeného „nahráva“ skutočnosť, že obdobnú konštatáciu nahrádzania rozhodnutia zastupiteľstva obsahovala predmetná legislatíva už v jej vyhlásenom znení, aj keď vtedy sa namiesto slova „referendum“ používalo spojenie „hlasovanie obyvateľov“ a podmienky boli trochu odlišné.¹⁶ ZoOZ, ktorý bol prijímaný približne v rovnakom čase, stanovoval hlasovaniu obyvateľov (referendu) vlastnosť nahrádzať rozhodnutie obecného zastupiteľstva iba v prípade konkrétnych druhov takéhoto hlasovania (referenda).¹⁷ Petícia v uvedenom, na rozdiel od bratislavskej či košickej úpravy,¹⁸ nefigurovala.¹⁹

Naopak, nedôslednosti by mohol svedčiť bližší pohľad na porovnanie oboch vyhlásených znení špeciálnych zákonov. Kým pri Bratislave malo hlasovanie (referendum) vlastnosť nahrádzania rozhodnutia len pri mestskom hlasovaní (referende), nie pri hlasovaní (referende) mestskej časti, pri Košiciach mali takúto vlastnosť oba typy hlasovaní (referend) od počiatku. Je však racionálne myslieť si, že keby zákonodarca a taktiež aj výkonná moc, zaiste si vedomá uvedeného nesúladu (ZoOZ a *lex specialis*), chceli uvedené zosúladiť, spravia to. Nedôslednosť teda nepovažujeme za pravdepodobnú, aj keď hypoteticky to možné je.

Je preto možné zaujať stanovisko, že pri absencii obdobných účinkov v úprave ZoOZ ide o tzv. nepravú medzeru, teda takú, ktorá medzerou v právnom texte *stricto sensu* ani nie je – zákonodarca sa túto oblasť rozhodol vedomo neupraviť, „čím stanovil hranice právneho poriadku.“²⁰ Nevieme síce prísť na racionálny dôvod, prečo zákonodarca volil takýto dualizmus, ale z hľadiska výkladu zjednodušene platí, že o záväznosti výsledku platného miestneho referenda (aj toho organizovaného „zdola“), a to nielen v rovine *de iure*, ale aj *de facto*, nemožno v podmienkach Bratislavy a Košíc pochybovať. Aký postoj ale zaujať voči všeobecnej úprave v ZoOZ pri takom type miestneho referenda, aké v článku rozoberáme?

¹⁶ Pozri vyhlásené znenia oboch právnych aktov, pri Bratislave konkrétne § 8 (3), pri Košiciach § 8 (5,6).

¹⁷ § 11 (5) vyhláseného znenia ZoOZ.

¹⁸ Tam neboli účinky nahrádzania limitované na konkrétne druhy hlasovania (referenda).

¹⁹ Vlastnosť „referenda“ nahrádzať rozhodnutia zastupiteľstva čoskoro vypadlo z textu ZoOZ jeho novelou, konkrétne zákonom č. 295/1992 Zb.

²⁰ ŠTEVČEK, M.: Čl. 4 [Analogia a dotváranie práva súdom]. In: ŠTEVČEK, M. et al. *Civilný sporový poriadok*. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2022, s. 38. ISBN 978-80-7400-909-9.

Napadajú nám v zásade tri základné argumentačné roviny, z ktorých dve záväznosť aj napriek tomu podporujú, jedna ju *de lege lata* vyvracia. Konkrétne ide ale o tieto:

1. Výsledok platného miestneho referenda je záväzný, len keď to určuje zákon,²¹ alebo keď s nerešpektovaním takéhoto výsledku zákon spája sankcie. ZoOZ tak (v kontraste s „bratislavským“ a „košickým“ *lex specialis*) pri referende vyvolanom petíciou nerobí.

=> výsledok miestneho referenda **nie je záväzný**.

2. Výsledok platného miestneho referenda je záväzný, a to bez ohľadu na existenciu sankcií, či výslovného potvrdenia uvedeného v legislatívnom akte. Vynútiteľnosť (prípadne jej efektívitu) je nutné oddeliť od záväznosti. Formulácia o nahrádzaní rozhodnutia zastupiteľstva, nachádzajúca sa v *lex specialis*, je nadbytočná.

=> výsledok miestneho referenda **je záväzný**.

3. Referendum na miestnej úrovni treba posudzovať (aj z hľadiska jeho záväznosti) analogicky s referendom na celoštátnej úrovni. *A maiori ad minus* keď môže byť záväzné celoštátne referendum, o to viac musí byť lokálne. Úprava referenda v oboch týchto typoch sa až natoľko nelíši, ak opomenieme ich určité osobitosti. Judikatúra Ústavného súdu SR o záväznosti platných výsledkov celoštátneho referenda²² je na jeho lokálny ekvivalent plne aplikovateľná.

=> výsledok miestneho referenda **je záväzný**.

„*V pochybnostiach by mal byť výklad v prospech konania referenda, a nie v neprospech. Vyžaduje to rešpekt k ľudu ako k nositeľovi suverénnej moci.*“²³ Niektorí by analogicky mohli toto tvrdenie Tomáša Laľáka, s ktorého obsahom vo všeobecnosti súhlasíme, adaptovať na uvedenú situáciu asi takto: *V pochybnostiach by mal byť výklad v prospech záväznosti referenda.*

²¹ Či už výslovne, alebo implicitne, ako napr. v prípade Bratislavy a Košíc.

²² Napr. PL. ÚS 24/2014.

²³ LALÍK, T.: K referendu o ruských sankciách. Riziko demokracie a potreba odvahy [online]. [cit. 2025-06-05]. Dostupné na: <https://standard.sk/947152/k-referendu-o-ruskych-sankciach-riziko-demokracie-a-potreba-odvahy>

Napriek tomu sa *de lege lata*²⁴ prikláňame k prvému načrtnutému prístupu, a to k jeho, v podmienkach ZoOZ, obmedzenej záväznosti. Nemožno totiž prehliadnuť, ako je už vyššie naznačené, že ZoOZ v súčasnosti neobsahuje ustanovenie (ani také, z ktorého by to vyplývalo), ktoré s platným miestnym referendum iniciovaným „zdola“ spája akékoľvek následky. To na rozdiel od niektorých iných typov tejto formy priamej demokracie na samosprávnej úrovni;²⁵ celé v značnom kontraste s vyššie rozoberaným *lex specialis*. Prečo by inak *lex specialis* obsahovali ustanovenie o „nahrádzaní“, ak by toto bolo zbytočné?

Nezdá sa, že by *in concreto* išlo o pochybnosti, v ktorých by bolo na mieste prikláňať sa k (referendovej) záväznosti. Na tomto názore nič nemení nedávny nález Ústavného súdu SR rozoberaný na riadkoch nižšie. Skôr naopak.

3 PL. ÚS 13/2023, alebo skutočne nejde o diskrimináciu?

Ústavný súd SR sa v danom prípade primárne zaoberal otázkou, či zákonodarcom s účinnosťou od 1. augusta 2023 stanovená konštrukcia tzv. plávajúceho kvóra²⁶ pri istých obciach (Bratislava a Košice, obe spolu s mestským časťami) predstavuje, okrem iného,²⁷ porušenie všeobecného princípu rovnosti [čl. 12 (1) v spojení s čl. 30 (3) Ústavy Slovenskej republiky] v porovnaní s postavením obyvateľov iných slovenských obcí, kde takéto plávajúce kvórum v súčasnosti zavedené nie je a nikdy ani nebolo. Inak povedané, vyššie spomenutá konštrukcia pôsobila podľa prezidenta ako navrhovateľa diskriminačne.

V kontexte tohto článku nepovažujeme za potrebné rozoberať všetky navrhovateľom napadnuté ustanovenia Ústavy Slovenskej republiky, ani sa bližšie venovať plávajúcemu kvóru ako takému. Predmetný nález Ústavného súdu SR má však širší dopad – možno dokonca širší, než si ho Ústavný súd SR v danej chvíli uvedomil.

Dôvodom pre takéto tvrdenie je odôvodnenie predmetného nálezu Ústavného súdu SR, ktorým návrhu prezidenta nevyhovel. *In concreto*:

²⁴ *De lege lata* je potrebné pomyselne podčiarknuť.

²⁵ Napr. referendum o odvolaní starostu [§ 13a (1) ZoOZ].

²⁶ Ide o formuláciu (upravenú): „Výsledok miestneho referenda (...) nahrádza rozhodnutie mestského/miestneho zastupiteľstva, ak sa ho zúčastnil taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do mestského/miestneho zastupiteľstva bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda.“ odzrkadenú v § 8 (3) a § 9 (3) zákona o Bratislave. Referendová úprava Košíc je obdobná – vid’ § 8 (3) a § 8a (4) zákona o meste Košice.

²⁷ Navrhovateľ napádal súlad predmetných ustanovení s čl. 12 (1,4), čl. 1 (1) a čl. 30 (3) Ústavy Slovenskej republiky.

„Napadnuté zákonné ustanovenia sa na prvý pohľad môžu javiť, že pri realizácii miestneho referenda zaobchádzajú s jednou skupinou adresátov noriem, obyvateľmi miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí, odlišne v porovnaní s inou skupinou, obyvateľmi iných miest a obcí na Slovensku (...) **Napadnuté zákonné ustanovenia však upravujú situácie, keď výsledok miestneho referenda Bratislavy, resp. jej mestskej časti a výsledok referenda mesta Košice, resp. jeho mestskej časti nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva Bratislavy, resp. miestneho zastupiteľstva jej mestskej časti a mestského zastupiteľstva mesta Košice, resp. miestneho zastupiteľstva jeho mestskej časti. Neupravujú podmienky platnosti výsledkov miestneho referenda v uvedených mestách, resp. ich mestských častiach.**“²⁸

Ústavný súd SR pokračuje v tejto línii ďalej, keď dopĺňa: „Pri uplatňovaní princípu rovnosti volebného práva v rámci uskutočňovania územnej samosprávy, resp. rovnosti základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom hlasovania v miestnom referende preto **nemožno porovnávať** právne postavenie oprávnených voličov, resp. hlasujúcich v miestnom referende, ako ani **účinky výsledkov platného miestneho referenda** v rámci rôznych miest a obcí (...) rovnosť základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom hlasovania v miestnom referende (...) je potrebné posudzovať len v rámci konkrétneho volebného obvodu.“²⁹

Adaptujúc uvedené na otázku záväznosti výsledkov miestneho referenda je potrebné dodať, že podľa nášho názoru vylučuje takú (vyššie v texte naznačenú) líniu chápania, v rámci ktorej sú výsledky „bežného“ platného lokálneho referenda bez ďalšieho záväzného, aj keď je otázna ich vymožitelnosť. Ústavný súd SR totiž implicitne konštatuje, že smerodajná (z pohľadu záväznosti účinkov výsledkov platného lokálneho referenda) je formulácia „nahradit“ uznesenie mestského/miestneho zastupiteľstva. Ústavný súd SR považuje takéto nahradenie za referendový účinok, a neprekáža mu, že takýto v súčasnosti jestvuje iba v Bratislave a Košiciach. Inak povedané, keď nie je explicitne stanovené, že lokálne referendum má schopnosť nahradit uznesenie miestneho/mestského zastupiteľstva, alebo keď sa s jeho platným výsledkom nespájajú zákonom predpokladané následky, lokálne referendum záväzný účinok nemá, tento je skutočne len politický. Inak sa podľa nášho názoru závery uvedeného nálezu vnímať nedajú. Prečo

²⁸ Pozri §§ 52 a 53 nálezu, ref. 2.

²⁹ Pozri § 54 in fine nálezu, ref. 2.

inak by Ústavný súd SR platnosť výsledkov od vlastnosti ich nahrádzania uznesení zastupiteľstva odlišoval?

Aj napriek tomu, že Ústavný súd SR v uvedenom náleze³⁰ implicitne odpoved' na zásadnú otázku všeobecnej záväznosti miestneho referenda poskytuje, nevnímame dané odôvodnenie ako vhodné. Konkrétne považujeme za nevhodné viazanie rozdielnych účinkov lokálneho referenda na hranice volebného obvodu. Tu totiž nie je problémom len „konštrukčná“ stránka, za ktorú v zásade možno označiť plávajúce kvórum, uvedená problematika sa priamo dotýka podstaty priamej demokracie na lokálnej úrovni. Plávajúce kvórum je z uvedeného najmenej podstatná časť. Na obranu Ústavného súdu SR je vhodné uviesť, že prezident mohol svojho času k uvedenému podaniu pristúpiť tiež v inom smere, než na akom postavil svoju argumentáciu.

Toto ale podľa nášho názoru nič nemení na správnosti takého prístupu, podľa ktorého sú výsledky lokálneho referenda v podmienkach Slovenskej republiky *de lege lata* záväzné, len, ak to explicitne ustanovuje (či už všeobecný, alebo špeciálny) zákon.

Uvedenú dvojkoľajnosť nepovažujeme za vhodnú, ale to v zásade nie je problém Ústavného súdu SR, ani vtedajšieho prezidenta, je to problém nedôslednej všeobecnej legislatívy (ZoOZ), pri ktorej absenciu formulácie záväznosti lokálneho referenda, akokoľvek sa snažíme, nechápeme.

Postavenie obyvateľov iných samospráv teda za diskriminačné považujeme, ale v inom smere, než na to poukazoval prezident, ktorý, zrejme zastávajúc stanovisko, že referendum má ako také záväzné účinky a plávajúce kvórum dosiahnutie tejto záväznosti pre obyvateľov Bratislavy a Košíc len sťažuje, argumentoval inak. V takom prípade sa jeho argumentácia pochopiť dá a možno ju označiť za správnu, aj keď sa Ústavný súd SR s jeho argumentmi nestotožnil.

Tak či onak je však na tomto mieste z našej strany zodpovedaná otázka záväznosti výsledkov platného lokálneho referenda, ktorého typ je predmetom tohto článku.³¹ Možno sa preto presunúť k úvahe, či je (aspoň)³² v prípade Bratislavy a Košíc možné považovať súčasnú úpravu miestneho referenda za takú, prostredníctvom ktorej je možné realizovať aj právnu normotvorbu, pochádzajúcu priamo od nositeľa

³⁰ Nález, ref. 2.

³¹ Stručne povedané – v Bratislave (+ mestských častiach) a v Košiciach (+ mestských častiach) je takéto referendum záväzné, v iných samosprávach nie.

³² Závery, ktoré v ďalšej časti textu zaujmeme, môžu úpravu Bratislavy a Košíc presahovať, ak by zákonodarca *de lege ferenda* absenciu záväzných referendových ustanovení v ZoOZ vyriešil.

moci – ľudu. Rovnako je na mieste zamyslenie sa nad tým, či je realizácia obecnej právnej normotvorby skrz referendum vôbec vhodná.

4 Riziká extenzívneho prístupu, alebo prečo povedať „nie“ účinkom lokálneho referenda na slovenskú obecnú normotvorbu

Hoc inak patríme medzi zástancov priamej demokracie (aj keď ju automaticky nepreferujeme pred zastupiteľskou), sme voči možným snahám o normotvorbu „zdola“ na miestnej úrovni skeptickí. Iste, výsledky referenda môžu byť skvelým impulzom pre „upovedomenie“ samosprávnych predstaviteľov o potrebe regulácie nejakej oblasti, imperatívna povaha predmetného by ale mohla byť problémom. A to aj napriek tomu, že suverénom je ľud. Na tomto mieste je však potrebné jedným dychom zdôrazniť, že vychádzame z platného (a v súčasnosti účinného právneho stavu). Pri väčšine z problémov, na ktoré poukážeme, preto platí, že sa viažu na nedostatočnú zákonnú reguláciu (prvé tri body). To však taktiež nemusí znamenať, že v prípade dokonalej zákonnej úpravy je referendum pri lokálnej normotvorbe vhodné (bod 4).

V prvom rade je teda možné za riziko označiť už zmienenú legislatívnu nedôslednosť, ktorá lokálne referendum obklopuje. ZoOZ v súčasnosti neobsahuje úpravu, ktorou by lokálne referendum dokázalo v normotvornom procese fungovať tak, aby bolo prínosom, a nie „deštruktorom“ územnej samosprávy. V obecnej legislatíve (a to tak tej *lex generalis*, ako aj *lex specialis*) primárne chýba:

I Vymedzenie, o ktorých otázkach sa miestne referendum konat' nemôže a kto predmet lokálneho referenda skúma

Je logické, že miestne referendum nemôže byť o všetkých otázkach, ktoré nám napadnú. Iste, teoreticky (aj prakticky) by sa dalo referendum na základe petície spojiť s okruhom samosprávy zverených úloh [§ 6 (1) v spojení s § 4 (3) ZoOZ]. To však nestačí.

Prvým dôvodom nedostatočnosti tohto prístupu je, že úplne absentuje systém kontroly. Inými slovami, nejestvuje subjekt, ktorý by mohol dať predmet referenda preskúmať. Zároveň nejestvuje orgán, ktorý by takýto prieskum vykonával. Uvedené je problémom už teraz, nie to ešte, keby sa na podklade platného referenda dala prijímať, meniť či rušiť obecná legislatíva. Kto by tieto orgány mali byť? Mal by to byť

starosta/primátor ako štatutár, kto by podával³³ na orgán X predmet referenda na prieskum? Alebo by to malo byť obecné zastupiteľstvo, ktoré v súčasnosti miestne referendum (aj na základe petície) vyhlasuje?³⁴ A ktorý orgán by mal takúto prieskumnú právomoc, správny súd? Alebo Ústavný súd SR? A aké by boli lehoty? *De lege ferenda* úvahy sú v tomto smere náročné a vyžadujú si ďaleko širší výskum, ktorý by musel reflektovať aj mieru už súčasnej vyťaženia daných orgánov a predpokladaný vplyv na jej zvýšenie, aby nebola ohrozená iná, možno dôležitejšia, agenda.

Druhým dôvodom je, že načrtnutý výkon samosprávnych činností³⁵ je možné, špeciálne s ohľadom na slovenskú obecnú právnu normotvorbu, vykladať dvojako. Reštriktívne a extenzívne. Kritériom na rozlíšenie sú tu možné obsahové hranice VZN. Povedané konkrétne, otázka, ako vnímať súčasné oprávnenia obce zasahovať formou VZN do bežného života občanov (napr. zákazy neďelného hluku formou VZN), nie je veľmi jasná. Od 90. rokov, z ktorých pochádza určujúca, podľa (nielen) nášho názoru zároveň priveľmi reštriktívna, judikatúra Ústavného súdu SR v tejto oblasti, prešiel ZoOZ podstatnou novelou (s účinnosťou od 1. apríla 2018). Touto novelou sa ZoOZ priblížil z hľadiska obecnej normotvorby jeho českému ekvivalentu [*zákon č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení*), ktorého relevantné ustanovenia rozvíjame v ďalších častiach textu].³⁶ Uvedené nie je potrebné na účely tohto článku bližšie rozoberať, obmedzujeme sa preto na konštatovanie, že v súčasnosti majú obce čisto teoreticky (doslovným výkladom ZoOZ bez ohľadu na zastaralú judikatúru Ústavného súdu SR) pomerne široký priestor na to, kam až obecnou normotvorbou môžu zájsť (aj do obmedzovania ľudských práv, napríklad reguláciou žobrania).

³³ Teda obdobne ako je to pri celoštátnom referende, kde má takúto právomoc prezident. Viď bližšie čl. 95 (2) Ústavy Slovenskej republiky.

³⁴ § 11a (3) ZoOZ.

³⁵ Demonstratívne v § 4 (3) ZoOZ.

³⁶ Bližšie o uvedenom i TEKELI, J. in TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L.: *Zákon o obecnom zriadení: Komentár*. Druhé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, s. 209. ISBN 978-80-571-0359-2; alebo JESENKO, M.: *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017, s. 175-180. ISBN 978-80-8152-539-1. Stručne to ale možno zhrnúť tak, že obce nemôžu na základe staršej judikatúry Ústavného súdu SR vydávať VZN bez existencie explicitného zákonného splnomocnenia v tej-ktorej oblasti. Súčasné znenie § 4 (5) ZoOZ sa za takéto považovať dá, aj keď tento (progresívny) prístup v praxi ešte nie je rozšírený, postupuje sa konzervatívnou – reštriktívnou – cestou.

Samospráva nie je rovnocenným partnerom štátu, ktorý jej takúto možnosť musí zveriť, aby bola realitou. Na druhú stranu, (územná) samospráva je naplnením princípu zvrchovanosti (suverenity) ľudu. Napr. americká konštitucionalistika upriamuje dôslednú pozornosť na to, že si (suverenita ľudu) „*vyžaduje značnú miestnu autonómiu, hoci samozrejme nie absolútnu alebo radikálnu autonómiu. Ľudová suverenita v podstate znamená samosprávu - inými slovami, znamená, že ľudia si vládnu sami.*“³⁷ Celoštátne legislatívne zásahy štátu sú s rešpektom k uvedenému želané (výlučne) vtedy, „*ak má činnosť (alebo nečinnosť) miestnych samospráv účinky, ktoré presahujú miestne hranice (...).* V rámci týchto zákonov však musí mať miestna samospráva možnosť konať slobodne s cieľom zabezpečiť spoločné dobro komunity - musí mať možnosť slobodne sa riadiť.“³⁸ Rigidná a z pohľadu reálnych samosprávnych kompetencií prílišne obmedzujúca legislatíva nie je, zdá sa, najvhodnejšie riešenie. V prípade Slovenskej republiky však ide nielen o obmedzujúcu legislatívu, ale aj o obmedzujúci výklad Ústavného súdu SR, ktorý by mohol byť „prosamosprávny“.

Ak preto časom Ústavný súd SR pristúpi na obdobnú líniu ako Ústavný súd Českej republiky,³⁹ slovenským obciam sa pri VZN „rozviažu ruky“ a, parafrázujúc Jesenka, rigidne stanovené ústavné limity nebudú obecnú normotvorbu prakticky znemožňovať,⁴⁰ pri prípadnom vstupe miestneho referenda do normotvorby by to mohlo spôsobiť problémy, ktoré by bolo možné vyriešiť len negatívnym výpočtom oblastí, o ktorých sa miestne referendum konať nemôže. Podobne i Trellová konštatuje, že „*obmedzenie je pri takto široko nastavenom rozsahu oblasti rozhodovania vhodné, pretože sa tým zdôrazní oblasť, kde je vhodné a potrebné vyjadriť mieru verejného záujmu v rámci určeného rozsahu otvoreného pre ľudové rozhodovanie.*“⁴¹ Miernejšie možno súčasný

³⁷ DEHART, P. R., OAKERSON, R. J.: Are Local Governments Mere Creatures of the States? National Affairs [online]. 2022, č. 51 [cit. 2025-06-06]. Dostupné na: <https://www.nationalaffairs.com/storage/app/uploads/public/623/516/7c9/6235167c93ab4872290392.pdf>, s. 59. Pozn.: ide o voľný preklad autora.

³⁸ Tamtiež. Pozn.: ide o voľný preklad autora.

³⁹ Pozri napr. *Nález Ústavního soudu České republiky z 11. decembra 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.*

⁴⁰ JESENKO, M. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí, s. 176.

⁴¹ TRELLOVÁ, L. Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí. In: MÁČAJ, L., TRELLOVÁ, L., ed. *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 8. ISBN 978-80-7160-620-8.

stav označiť za taký, ktorý nie je ideálny,⁴² v prípade možného vstupu miestneho referenda do obecnej právnej normotvorby sa však nebránime označiť absenciu negatívneho vymedzenia jeho predmetu ako riziko.

Treba zároveň dodať, že produkt, ktorý by bol na základe referenda prijatý, by *stricto sensu* VZN nebol, zrejme by mal len obdobnú právnu silu. Netreba však ísť ani do budúcnosti. Aj bez zmeny paradigmy Ústavného súdu SR (v otázke reštriktívneho nazerania na obecnú normotvorbu) by bol výpočet oblastí, o ktorých sa referendum konať (ne)môže, potrebný. Súčasný stav môže problémy spôsobovať už dnes.

II Vymedzenie formy výsledného „produktu“ a kvalita jeho prístupnosti

Normotvorba obcí má v podmienkach Slovenskej republiky značné praktické problémy, možnosť referenda „vstúpiť“ do tohto procesu by situáciu ešte viac skomplikovala. V prvom rade ide o samotné kvalitatívne požiadavky, ktoré pri VZN v našom právnom priestore absentujú.⁴³ Obce si „pomáhajú“ vzormi, ktoré ale nie sú vypracované zo strany štátu. Hoc s ohľadom na závery Ústavného súdu SR je vhodné adaptovať legislatívne pravidlá tvorby zákonov aj na obecnú normotvorbu, rozpor s uvedeným nemá právne následky.⁴⁴

Ďalej môžeme identifikovať problém s publikáciou. Zákonné požiadavky na publikáciu VZN spočívajú vo vyvesení na úradnej tabuli, sekundárne i na webovom sídle obce,⁴⁵ no s nepublikáciou na webe nespája zákon sankciu neplatnosti. VZN musí byť zároveň prístupné na obecnom úrade, no webovú prístupnosť zákon *expressis verbis* nestanovuje.⁴⁶ Nemyslíme si, že s ohľadom na charakter dnešnej modernej a na technológie zameranej doby je uvedené úplne vhodné. Inšpirácia by mohla byť v tomto smere napríklad Českou republikou, ktorá má publikáciu samosprávnej legislatívy (*obecně závazné vyhlášky*, pozn. autora) nastavenú v prvom rade v centrálnej zbierke samosprávnych právnych predpisov, ktorá je jej podmienkou platnosti. Úradné tabule

⁴² DOMIN, M. O adresátovi miestneho referenda. Nielen toho gabčíkovského. In: *Justičná revue*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2016, roč. 68, č. 8-9, s. 882. ISSN 1335-6461.

⁴³ ZoOZ v platnom a účinnom znení kvalitatívne (ani formálne) požiadavky na VZN nestanovuje.

⁴⁴ Nález Ústavného súdu SR z 2. júla 2008, sp. zn. PL. ÚS 126/07.

⁴⁵ § 6 (8, 9) ZoOZ.

⁴⁶ Porovnaj § 6 (10) ZoOZ.

obcí, ktoré sú častokrát obsahovo neprehľadné, nastupujú pri platnosti až sekundárne, teda v prípade, že celoštátnu elektronickú zbierku právnych predpisov postihli problémy.⁴⁷

Pri lokálnom referende je však slovenská legislatíva ešte viac strohá, napríklad neustanovuje podmienku neplatnosti ako sankciu za nezverejnenie výsledku platného referenda.⁴⁸ Súčasný stav preto nemožno hodnotiť ako taký, ktorý plne zohľadňuje požiadavky transparentnosti verejnej správy,⁴⁹ ba čo viac, je vyslovene spiatočnický. V dobe, kedy sa v zahraničí vo veľkom diskutuje o zapájajú umelej inteligencie do (samosprávnych) procesov na komunitnej úrovni, nespĺňa slovenská obecná legislatíva ani tie rámce, ktoré sú dnes už bežným štandardom.⁵⁰

Za súčasných podmienok preto sumárne platí, že v prípade, ak by bolo umožnené referendum do normotvorného procesu v slovenských podmienkach zasahovať, záviselo by čisto od schopností členov petičného výboru, aby títo naformulovali VZN tak, že spĺňa aspoň základné rámce toho, ako by VZN v ideálnom svete malo vyzeráť.⁵¹ Uvedené však v súčasnosti pri väčšine obcí (s prihliadnutím na spomenutú nemožnosť samosprávnej normotvorby „zdola“) nie je problémom. Pri Bratislave a Košiciach, kde má referendum *ex lege* vyššiu váhu ako bežné uznesenia zastupiteľstva, a teda uvedené hypoteticky (hypotetickosť je rozvíjaná v ďalšom bode) nebráni právne záväzným zásahom do obecnej normotvorby, by to problém bol. Boli by tieto (dve) obce (a ich mestské časti), resp. ich zastupiteľstvá, viazané platným referendom, aj ak by obsahovalo „len“ pokyn voči zastupiteľstvu prijať VZN s konkrétnym obsahom? S ohľadom na problémy vytýčené v bode III.,

⁴⁷ Vychádzame zo znenia § 12 zákona č. 128/2000 Sb. o obcích (obecní zřízení); [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://www.e-sbirka.cz/sb/2000/128/2025-03-01>. To v spojení s § 2-4 zákona č. 35/2021 Sb. o Sbírce právních předpisů územních samosprávných celků a některých správních úřadů, [cit. 2025-06-06]. Dostupné na: <https://www.e-sbirka.cz/sb/2021/35/2022-01-01>

⁴⁸ § 11a (8) ZoOZ.

⁴⁹ Porovnaj 6. bod z 12 princípov dobrej demokratickej správy v podmienkach Rady Európy, [cit. 2025-06-06]. Dostupné na: <https://www.coe.int/en/web/centre-of-expertise-for-multilevel-governance/12-principles#%7B%2225565951%22%5B%7D%7D>

⁵⁰ To, že situácia je v podmienkach Slovenska výrazne spiatočnická, je možné vidieť na poznatkoch zahraničnej právnej vedy, ktorá je v spravovaní miest o poznanie ďalej, napr. tu: YIGITCANLAR, T. et al.: Artificial intelligence and the local government: A five-decade scientometric analysis on the evolution, state-of-the-art, and emerging trends. Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning [online]. 2024, č.152 [cit. 2025-06-06]. Dostupné na <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105151>, s. 15-18.

⁵¹ Opäť je možné použiť príklad z Českej republiky, ktorá vzory pre obecnú normotvorbu sprístupnila. Porovnaj metodické materiály, [cit. 2025-6-6]. Dostupné na: <https://mv.gov.cz/odk2/clanek/metodicke-materialy-k-zakonnym-zmocnenim.aspx?q=Y2hudW09Mg%3d%3d>

ktorý rozoberáme nižšie, sme voči uvedenému skeptickí a za súčasného právneho stavu sa prikláňame k negatívnej odpovedi.

III Vzťah možného záväzného referenda k VZN a problém opakovania (ne)úspešného referenda

Uvedené predstavuje, podľa nášho názoru, azda najdôležitejšiu a nosnú výhradu voči súčasnému právnemu stavu, ktorý prípadnú záväznosť referenda v normotvorbe limituje. Iste, na jednej strane je v prípade dvoch vyššie uvedených miest spolu s ich mestskými časťami (Bratislava a Košice) možné uznať všeobecnú záväznosť referenda organizovaného „zdola“. Otázne však je, či je túto záväznosť možné uplatniť i na obecnú právnú normotvorbu. Domnievame sa, že nie, ale odpoveď v uvedenom nie je jasná.

Ak by sme túto možnosť pripustili, je potrebné vyriešiť ich vzájomný vzťah. Totiž, platné a záväzné referendum môže „prebijať“ silu uznesení miestneho zastupiteľstva. Problémom je, že na prijatie VZN sa vyžaduje trojpäťtinová väčšina prítomných poslancov,⁵² teda nepostačuje súhlas nadpolovičnej väčšiny prítomných poslancov, ako pri väčšine uznesení. Má referendum, ak uznáme jeho záväznosť, šancu „prebít“ i túto obdobu kvalifikovanej väčšiny?⁵³ Ak áno, mohlo by zastupiteľstvo formou VZN účinkov referenda zvrátiť? Ak áno, akou väčšinou?

Ak by zároveň bolo referendum neúspešné (čo sa môže stať i dnes), po akom čase ho je možné opakovať? Ak by úspešné bolo, po akom čase je možné jeho výsledok, taktiež formou ďalšieho referenda, zvrátiť? ZoOZ, ani *lex specialis*, v súčasnosti na žiadnu z uvedených otázok odpoveď nedávajú a preto to možno už dnes označiť za problém.

Česká úprava, nami označovaná za vzor, je v tomto d'alej – podľa § 7 písm. h) zákona č. 22/2004 Sb. o miestnom referendu a o zmene

⁵² § 12 (7) ZoOZ.

⁵³ Uvedené nazývame obdobou z dôvodu, že na prijatie VZN je vyžadovaná trojpäťtinová väčšina prítomných poslancov, nie trojpäťtinová väčšina všetkých poslancov, ako je to napr. v Ústave Slovenskej republiky. Kvalifikovaná väčšina tak, ako ju poznáme, býva zvyčajne konštruovaná ako počet potrebných hlasov s ohľadom na celok poslancov, nie iba na počet prítomných [za podmienky uznášaniaschopnosti, ktorá je pre obce a mestá v zmysle ustanovenia § 12 (7) ZoOZ definovaná ako prítomnosť nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov]. V prípade obcí/miest teda teoreticky postačuje, aby za prijatie VZN hlasovali 3/5 poslancov prítomných na zasadnutí zastupiteľstva, ak sa na toto zasadnutie dostavila viac ako polovica zo všetkých poslancov. Súhlas 3/5 zo všetkých poslancov teda nie je vyžadovaný.

*některých zákonů*⁵⁴ sa nemôže referendum konať, ak od platného rozhodnutia v miestnom referende do podania návrhu na konanie miestneho referenda v rovnakej veci neuplynulo 24 mesiacov. Ani česká úprava však neobsahuje časovú limitáciu, po ktorej by sa v rovnakej otázke (za podmienky neúspešného referenda) mohlo hlasovať opäťovne.

Jedným dychom však treba dodať, že v Čechách to nie je problémom. Tam je totiž prijímanie/rušenie/zmena obecnej právnej normotvorby formou referenda, a to je potrebné pomyselne podčiarknuť, *ex lege* vylúčená.⁵⁵ Inak je rozhodnutie v miestnom referende v podmienkach Českej republiky pre zastupiteľstvo a ďalšie orgány obce, taktiež *ex lege*,⁵⁶ záväzné.⁵⁷

Ak by sme ale išli formou vyššej participácie, teda takúto možnosť (prijímať/rušiť/meniť VZN skrz miestne referendum „zdola“) umožnili, problém by vznikol, a to, aspoň teoreticky, výrazný. Nič by totiž nebránilo neúspešnému petičnému výboru referendum stále opakovať. Je na osobných preferenciách, či je to vhodné. My si myslíme, že nie. Rovnako sa domnievame, že by zákonodarca mal obecnú legislatívu (aj všeobecnú, aj špeciálnu) upraviť tak, aby poskytol odpovede na otázky položené v tejto časti textu. Pre inšpiráciu sa stačí pozrieť do susednej krajiny.

IV Lokalizmus

*„Hoci může být místny přístup za určitých okolností lákavý alebo dokonce nevyhnutný, nevylučuje potřebu zvážit přínosy v porovnání s nákladmi.“*⁵⁸ Lokalizmus (zjednodušene tento pojem znamená uprednostňovanie záujmu menších komunit pred centrálnou reguláciou na základe dôsledného uplatňovania princípu subsidiarity) tvorí podstatu delegácie moci na samosprávne jednotky a ako taký je pre existenciu samosprávy nevyhnutný. Jeho praktické uplatňovanie však môže mať

⁵⁴ Zákon je dostupný tu: <https://www.e-sbirka.cz/sb/2004/22/2022-02-01>. Lokálne referendum je teda v Čechách upravené osobitne, na uvedený zákon odkazuje § 16 (2) písm. b) a § 60 *zákona o obcích* (ref. 47).

⁵⁵ Ibid. § 7 písm. g).

⁵⁶ Ibid. § 48 (2).

⁵⁷ RIGEL, F. § 60 [Volby do zastupitelstev obcí a místní referendum]. In: POTĚŠIL, L. et al. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 322. ISBN 978-80-7400-739-2.

⁵⁸ CHOU, M.: Going Local: Understanding and Avoiding the Dangers of Localism. *Urban Affairs Review* [online]. 2024, roč. 60, č. 2 [cit. 2025-06-05]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1177/10780874231195252>, s. 746. Pozn.: Ide o voľný preklad autora.

však aj negatívne dôsledky.⁵⁹ Lokalizmus sa totiž vyskytuje aj v rámci menších komunít, ktoré na jeho základe vznikli, a to vo forme občianskej participácie. Ide teda o akýsi lokalizmus v lokalizme.⁶⁰ Participácia však musí mať hranice, nemôže byť neobmedzená. V opačnom prípade bude brzdou plošných riešení zo strany obcí a miest, ktoré majú zvolených zástupcov, pretože vždy sa nájdu skupinky občanov, ktoré si, najmä v podmienkach menších administratívnych jednotiek (obcí), riešia svoje výlučné problémy. Napríklad, skupine obyvateľov obce X bude prekážať, že susedia v sobotu kosia trávnik, tak budú (teraz opomeňme zrejmu nemožnosť takéhoto neodôvodneného všeobecného opatrenia z ľudskoprávneho hľadiska) iniciovať referendum o zákaze kosenia cez víkendy. Tento podľa niekoho možno nepravdepodobný⁶¹ príklad môže slúžiť na vykreslenie, že prílišná participácia môže byť niekedy na škodu.

Tém môže byť viac, napríklad aj už v úvode tohto článku spomenutá iniciatíva o rušení parkovacej politiky, ktorá by mohla znefunkčniť reguláciu, ktorá sa vplyvom zvýšenia počtu vozidiel javí ako priveľmi potrebná. A to len kvôli osobným preferenciám skupín obyvateľov, ktorým (ne)regulácia niektorých oblastí spôsobuje diskomfort.

Záver

Vzhľadom na vyššie uvedenú argumentáciu zastávame stanovisko, že referendum tak, ako je v súčasnosti v podmienkach samosprávy na obecnej úrovni upravené, nemá, s výnimkou osobitných zákonných ustanovení všeobecného zákona (ZoOZ) a s výnimkou dvoch rozoberaných obcí (Bratislava a Košice + ich mestské časti), záväznosť inú, než politickú. Hoc by v prípade Bratislavy a Košíc (a ich mestských častí) bolo teoreticky možné uvažovať o vstupe do legislatívneho procesu skrz inštitút miestneho referenda, takéto úvahy zamietame.

⁵⁹ Termín lokalizmus je používaný primárne zahraničnou právnou vedou, o rizikách a ich riešení píše napr. DAVIDSON, N. M. The Dilemma of Localism in an Era of Polarization. In: The Yale Law Journal [online]. New Haven, CT: The Yale Law Journal Company, 2019, roč. 128, č. 4 [cit. 2025.10.27]. ISSN 0044-0094. K dispozícii na: https://www.yalelawjournal.org/pdf/Davidson_o5ftwxsu.pdf

⁶⁰ Samosprávne jednotky vznikli na princípe „sebaobmedzenia“ štátu, teda v rámci prenosu časti moci na lokálne komunity). Prvý prejav lokalizmu je teda už v samotnej existencii samosprávy. Lokálne referendum je ďalším prejavom lokalizmu, ktorý centrálnu moc ešte viac triešti.

⁶¹ Načrtnutý problém však nie je v nesúlade s realitou, k obdobným zákazom sa uchýľujú aj niektoré obecné zastupiteľstvá už v súčasnosti. Pozri napr. *VZN mestskej časti Bratislava-Jarovce č. 1/2022*, ktoré obmedzuje (aj) takúto činnosť, okrem iného, v nedele. [cit. 2025-06-05]. Dostupné na: http://www.jarovce.sk/dokumenty/vzn/VZN_2022_01.pdf

Iste, dalo by sa argumentovať aj opačným spôsobom – ak zákon nevyklučuje zásahy do VZN (alebo lepšie: do normotvornej činnosti obcí) skrz referendum, pri preferencii ľudu ako suveréna je takúto možnosť potrebné pripustiť. Inými slovami, použijúc príklad z Českej republiky – pokiaľ česká právna úprava možnosť zasahovať do normotvorného procesu *expressis verbis* vylučuje a tá naša nie, je potrebné prikloniť sa k vôli obyvateľov.

Myslíme si však (hoc sme otvorení opačným názorom), že nedostatky úpravy referenda na lokálnej úrovni sú až tak významné, že nejde o také pochybnosti, v ktorých by bolo prakticky možné prikloniť sa v prospech hlasu obyvateľov daných samosprávnych jednotiek – ani tých, v ktorých má referendum záväznú povahu. Či to zákonodarca niekedy zmení (v prospech reálnej sily miestneho referenda), ukáže až čas. Uvedenému by ale mala predchádzať otázka – či to samospráve a teda aj participácii skutočne pomôže, alebo naopak, uškodí. Tú nechávame otvorenú. Odpoveď totiž nemusí byť tak jasná, ako sa môže (už bez ohľadu na rozličné ideové východiská) javiť.

Zoznam použitej literatúry

1. BÚRAN, M. Normotvorba obcí a miest ako jednotiek územnej samosprávy – charakter, úskalia i výzvy do budúcnosti. In: ĽAŽKÁ, V., ed. *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2024*. Bratislava: Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave, 2024, s. 104-113. ISBN 978-80-7160-723-6.
2. DAVIDSON, N. M. The Dilemma of Localism in an Era of Polarization. In: *The Yale Law Journal* [online]. New Haven, CT: The Yale Law Journal Company, 2019, roč. 128, č. 4 [cit. 2025.10.27]. ISSN 0044-0094. K dispozícii na: https://www.yalelawjournal.org/pdf/Davidson_o5ftwxsu.pdf
3. DEHART, P. R., OAKERSON, R. J. Are Local Governments Mere Creatures of the States? *National Affairs* [online]. 2022, č. 51 [cit. 2025-06-06]. Dostupné na: <https://www.nationalaffairs.com/storage/app/uploads/public/623/516/7c9/6235167c93ab4872290392.pdf>
4. DOBROVIČOVÁ, G. Právne normy. In: BRÖSTL, A., DOBROVIČOVÁ, G., KANÁRIK, I. *Teória práva*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2007, s. 68-83. ISBN 978-80-7097-680-7.
5. DOMIN, M. O adresátovi miestneho referenda. Nielen toho gabčíkovského. In: *Justičná revue*. Bratislava: Ministerstvo spravodlivosti SR, 2016, roč. 68, č. 8-9, s. 878-889. ISSN 1335-6461.

6. GIBA, M. In: OROSZ, L., SVÁK J. et al. *Ústava Slovenskej republiky: komentár. Zväzok II. (Ústavné orgány)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-571-0506-0.
7. CHOU, M. Going Local: Understanding and Avoiding the Dangers of Localism. *Urban Affairs Review* [online]. 2024, roč. 60, č. 2 [cit. 2025-06-05]. Dostupné na: <https://doi.org/10.1177/10780874231195252>
8. JESENKO, M. *Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017. ISBN 978-80-8152- 539-1.
9. JESENKO, M. In: OROSZ, L., SVÁK J. et al. *Ústava Slovenskej republiky: komentár. Zväzok II. (Ústavné orgány)*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2022. ISBN 978-80-571-0506-0.
10. KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o obecnom zriadení. Komentár*. Žilina: EUROKÓDEX, 2018. ISBN 978-80-8155-079-9.
11. KOŠIČIAROVÁ, S. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. Žilina: Eurokódex, 2023. ISBN 978-80-8155-121-5.
12. ĽALÍK, T. *K referendu o ruských sankciách. Riziko demokracie a potreba odvahy* [online]. [cit. 2025-06-05]. Dostupné na: <https://standard.sk/947152/k-referendu-o-ruskych-sankciach-riziko-demokracie-a-potreba-odvahy>
13. RIGEL, F. § 60 [Volby do zastupiteľstiev obcí a miestni referendá]. In: POTĚŠIL, L. et al. *Zákon o obcích*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019. ISBN 978-80-7400-739-2.
14. ŠTEVČEK, M. Čl. 4 [Analogia a dotváranie práva súdom]. In: ŠTEVČEK, M. et al. *Civilný sporový poriadok*. 2. vydanie. Praha: C. H. Beck, 2022. ISBN 978-80-7400-909-9.
15. TEKELI, J., HOFFMANN, M.. *Zákon o obecnom zriadení: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2014. ISBN 978-80-8168-034-2.
16. TEKELI, Jozef in TEKELI, J., HOFFMANN, M., TOMAŠ, L. *Zákon o obecnom zriadení: Komentár*. Druhé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021. ISBN 978-80-571-0359-2.
17. TRELLOVÁ, L. Lokálne referendum a jeho legislatívny potenciál v podmienkach inteligentných miest a obcí. In: MÁČAJ, L., TRELLOVÁ, L., ed. *Ako zefektívniť priamu účasť obyvateľov na miestnej samospráve v podmienkach inteligentných miest a obcí*. Bratislava: Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2021, s. 6-11. ISBN 978-80-7160-620-8.
18. YIGITCANLAR, T. et al. Artificial intelligence and the local government: A five-decade scientometric analysis on the evolution, state-of-the-art, and emerging trends. *Cities: The International Journal of Urban Policy and Planning* [online]. 2024, č. 152 [cit. 2025-06-06]. ISSN 1873-6084. Dostupné na: <https://doi.org/10.1016/j.cities.2024.105151>