

MOŽNOSTI PREZIDENTA SLOVENSKEJ REPUBLIKY NEVYHLÁSIŤ REFERENDUM, OSOBITNE TO „ZBYTOČNÉ“¹

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta
Katedra ústavného práva
marek.domin@flaw.uniba.sk

Možnosti prezidenta Slovenskej republiky nevyhlásiť referendum, osobitne to „zbytočné“

Príspevok je inšpirovaný udalosťami spojenými so snahou o doplnenie Ústavy Slovenskej republiky o možnosť konania referenda o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, a to tak referendum, ako aj parlamentnou cestou. Jeho cieľom je, v kontexte načrtnutých udalostí, systematicky utriediť prípady, kedy ústavná a zákonná úprava prezidentovi Slovenskej republiky umožňuje aby referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadaný, napokon nevyhlásil. Osobitná pozornosť je upriamená na možnosť nevyhlásenia tzv. zbytočného referenda, čiže referenda o predmete, o ktorom sa medzičasom už rozhodlo. Syntetizujúci závery týkajúce sa dvoch uvedených cieľov sa príspevok napokon pokúša aj o naznačenie želiteľných vývojových tendencií postavenia prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, a to predovšetkým so zreteľom na skutočnosť, že hlava štátu má v zmysle Ústavy Slovenskej republiky zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov.

Options of the President of the Slovak Republic to not call a referendum, especially the „useless“ one

The paper is inspired by recent events related to efforts to amend the Constitution of the Slovak Republic with possibility of holding a referendum on shortening the electoral period of the National Council of the Slovak Republic, both by a referendum and by a parliamentary

¹ Autor ďakuje Samuelovi Cibikovi a Erikovi Tóthovi za pomoc s rešeršovaním zahraničnej právnej úpravy vyhlasovania referenda.

way. Therefore, the aim of the paper is, in the context of abovementioned events, to make systematically classification of cases when the constitutional and legal regulation allows the President of the Slovak Republic not to call a referendum, to call of which he or she was requested. Special attention is paid to possibility of non-calling the so-called useless referendum, that is a referendum on a subject that has already been decided in the meantime. Synthesizing conclusions regarding the two stated objectives, the paper also attempts to outline desirable development tendencies of the position of the President of the Slovak Republic as the subject with the power to call a referendum, primarily in view of the fact that Slovak head of state is supposed to ensure proper functioning of constitutional bodies.

Opciones del presidente de la República Eslovaca de no convocar un referéndum, especialmente el „inútil“

El artículo está inspirado por los eventos recientes relacionados con el esfuerzo por enmendar la Constitución de la República Eslovaca con la posibilidad de celebrar un referéndum sobre el acortar del período electoral del Consejo Nacional de la República Eslovaca, tanto por un referéndum como por una vía parlamentaria. Por lo tanto, el objetivo del artículo es, en el contexto de los eventos mencionados anteriormente, clasificar sistemáticamente los casos en los que la regulación constitucional y legal permite que el Presidente de la República Eslovaca no convoque un referéndum, cuya convocatoria se le solicitó. Se presta especial atención a la posibilidad de no convocar el llamado referéndum inútil, es decir, un referéndum sobre un tema que ya ha sido decidido en el interin. Sintetizando las conclusiones respecto a los dos objetivos enunciados, el artículo también intenta esbozar desirables tendencias de desarrollo en la posición del Presidente como sujeto con facultad de convocar a referéndum, principalmente en vista de que se supone que el jefe de Estado eslovaco garantiza el correcto funcionamiento de los órganos constitucionales.

Kľúčové slová: diskreícia prezidenta pri výkone právomocí, nevyhlásenie referenda, referendum, prezident Slovenskej republiky

Keywords: presidential discretion in the exercise of his/her powers, President of the Slovak Republic, referendum, refusal to call an referendum

Palabras clave: discreción del presidente en el ejercicio de sus poderes, presidente de la República Eslovaca, rechazo de anunciar un referéndum, referéndum

Úvod

Dva uplynulé roky (2021 a 2022) možno z ústavnoprávneho hľadiska nepochybne označiť za roky „referendové“. Po krátkej odmlke

sa totiž hlavnou témou ústavnoprávných debát opäť stal inštitút celoštátneho referenda upravený v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“).² Pozornosť, nie len odborníkov ale aj laikov, sa upriamovala najmä na to, či predmetom takéhoto referenda môže byť jednorazový príkaz voličov, a to či už smerujúci ku skráteniu volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“ alebo „parlament“) alebo k podaniu demisie vlády Slovenskej republiky.

Otázka skrátenia volebného obdobia Národnej rady (inak než rozpustením zo strany prezidenta Slovenskej republiky), prostredníctvom ktorého by sa súčasne docielili aj predčasné parlamentné voľby, napokon zaujala aj iných než len iniciátorov referenda, čoho výsledkom bolo to, že Národná rada rokovala hneď o dvoch návrhoch ústavných zákonov, ktoré mali možnosť skrátenia volebného obdobia parlamentu prostredníctvom referenda *pro futuro* umožniť. Istá horlivosť predkladateľov týchto návrhov však spôsobila zaujímavú situáciu. V čase, kedy prezidentka Slovenskej republiky (ďalej len „prezidentka“) rozhodovala o tom, či referendum, ktorého predmetom mala byť aj zmena Ústavy umožňujúca skrátenie volebného obdobia Národnej rady prostredníctvom referenda, vôbec vyhlási, boli spomenuté dva návrhy ústavných zákonov, ktoré mali za cieľ prijať vecne zhodnú úpravu (aj keď z formálno-právneho hľadiska nie totožnú), posunuté už do druhého čítania.³ Ak by jeden z týchto návrhov napokon bol prijatý a stal by sa platným a účinným pred tým, než by prezidentka referendum vyhlásila, vznikla by otázka, či by sa takéto referendum nestalo takpovediac zbytočným a či by ho preto prezidentka mala vôbec vyhlásiť. Napokon sa však prezidentke podarilo referendum vyhlásiť skôr⁴ než sa poslanci stihli na niektorej z dvoch navrhovaných zmien Ústavy uznieť. Skutočnosť, že by sa referendum vyhlásené prezidentkou skutočne mohlo stať zbytočným, si uvedomili aj (niektorí) poslanci, keďže

² Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

³ Občania Slovenskej republiky sa na prezidentku so žiadosťou o vyhlásenie referenda (prostredníctvom petičného výboru) obrátili 24. augusta 2022. Oba návrhy na prijatie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava, boli do Národnej rady predložené len dva dni na to, teda 26. augusta. Išlo o (1) návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tomáša TARABU, Štefana KUFFU a Filipa KUFFU na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1147 a (2) návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163.

⁴ Prezidentka o vyhlásení referenda rozhodla 4. novembra 2022 a termín jeho konania určila na 21. január 2023. Porovnaj rozhodnutie prezidenta SR č. 362/2022 Z. z. o vyhlásení referenda.

ešte pred jeho konaním sa objavil pozmeňujúci návrh sledujúci to, aby mal prezident Slovenskej republiky (ďalej len „prezident“ alebo „hlava štátu“) na návrh petičného výboru, ktorý o vyhlásenie referenda žiadal, povinnosť referendum napokon nevyhlásiť, resp. jeho vyhlásenie zrušiť.⁵

Cieľom tohto príspevku preto je, inšpirujúc sa načrtnutými ústavnopolitickými udalosťami, systematicky utriediť prípady, kedy ústavná a zákonná úprava prezidentovi umožňuje aby referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadaný, napokon nevyhlásil. Osobitná pozornosť bude upriamená na možnosť nevyhlásenia tzv. zbytočného referenda. Syntetizujúc závery týkajúce sa dvoch uvedených cieľov sa príspevok na záver pokúsi aj o načrtnutie želaných vývojových tendencií postavenia prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, a to so zreteľom na skutočnosť, že slovenská hlava štátu má v zmysle Ústavy zabezpečiť riadny chod ústavných orgánov. Predmetom zamyslenia bude najmä to, či by prezidentovi mala byť pri výkone jeho právomoci vyhlasovať referendum priznaná istá miera diskrecie.

1. Prezident ako vyhlasovateľ referenda

Ešte predtým, než zameriame pozornosť na samotné možnosti prezidenta referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadaný, nevyhlásiť, je na mieste aspoň v stručnosti pripomenúť ústavnú a zákonnú úpravu súvisiacu s prezidentom ako vyhlasovateľom referenda.

Prezident je v zmysle čl. 95 ods. 1 i čl. 102 ods. 1 písm. n) Ústavy jediným orgánom verejnej moci oprávneným referendum zakotvené v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy vyhlásiť.⁶ Jeho právomoc vyhlásiť referendum ale má viazaný charakter, keďže hlava štátu ju nemôže realizovať bez súčinnosti s iným subjektom. Táto nevyhnutná súčin-

⁵ Porovnaj pozmeňujúci a doplnujúci návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163. Tento pozmeňujúci návrh bol podaný 7. decembra 2022. Obsahovo totožný pozmeňujúci návrh rovnaký poslanec podal aj k druhému z návrhov na zmenu Ústavy, t. j. k návrhu poslancov T. Tarabu, Š. Kuffu a F. Kuffu, a to už 5. decembra 2022.

⁶ Miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku (samosprávneho kraja), čo sú ďalšie referendá, ktoré Ústava pozná, v zmysle príslušnej zákonnej úpravy vyhlasuje obecné zastupiteľstvo a zastupiteľstvo samosprávneho kraja. Porovnaj § 11a ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a § 15 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.

nosť má povahu *ex ante*, pretože nastáva ešte pred samotným vyhlásením referenda. Spočíva v návrhu či žiadosti,⁷ ktorá musí byť prezidentovi doručená. Bez existencie relevantnej žiadosti prezident (žiadne) referendum vyhlásiť nemôže.

Oprávnenie podať právne relevantnú žiadosť, t. j. žiadosť, s ktorou sa hlava štátu musí zaoberať, Ústava zveruje dvom subjektom. Prezidenta môže o vyhlásenie referenda požiadať buď Národná rada alebo skupina aspoň 350.000 občanov prostredníctvom petície. Ústava pritom nevylučuje, že by prezident nemohol súčasne dostať žiadosti od oboch subjektov a následne ich, z dôvodu efektívnosti či hospodárnosti, spojiť do jedného referenda. Možno sa stretnúť s názorom, že spojenie viacerých žiadostí do jedného referenda je prejavom autonómneho rozhodovania prezidenta o vyhlásení referenda.⁸ Aplikačná prax napokon potvrdila, že spojenie viacerých žiadostí do jedného referenda predstaviteľné je.⁹ Ak by dokonca došlo k situácii, že prezident by bol (takmer) súčasne požiadaný Národnou radou aj skupinou občanov o vyhlásenie referenda s tou istou otázkou, možno sa prikloniť k záveru, že by vyhlásiť len jedno referendum bolo povinnosťou hlavy štátu. Naopak, spojenie viacerých žiadostí do jedného referenda by bolo vylúčené v prípade, ak by výsledkom mali byť dve alebo viaceré referendové otázky, ktoré by boli vzájomne podmienené.¹⁰

V prípade žiadosti, ktorej „odosielateľom“ je Národná rada, treba dodať, že keďže Ústava neobsahuje osobitnú úpravu, platí všeobecné pravidlo obsiahnuté v čl. 84 ods. 1 a 2. Žiadosť Národnej rady o vyhlásenie referenda tak musí byť prijatá uznesením, za ktoré, za predpokladu prítomnosti nadpolovičnej väčšiny zo všetkých poslancov, hlasovala nadpolovičná väčšina z prítomných poslancov. Návrh na prijatie takéhoto uznesenia môžu v zmysle čl. 96 ods. 1 Ústavy podať poslanci Národnej rady alebo vláda Slovenskej republiky. Vo vzťahu k žiadosti občanov zas treba zdôrazniť, že keďže Ústava predpisuje, že občania žiadajú prezidenta o vyhlásenie referenda prostredníctvom petície, musí ísť o žiadosť *alias* petíciu spĺňajúcu zákonom vyžadované

⁷ Terminológia Ústavy týkajúca sa podnetu smerujúceho k vyhláseniu referenda nie je jednotná. Zatiaľ čo v rámci právomocí Národnej rady Ústava pracuje s pojmom „návrh“ na vyhlásenie referenda [porovnaj čl. 86 písm. c)], v rámci samotnej úpravy referenda zas používa pojem „žiadosť“ o vyhlásenie referenda (porovnaj čl. 95 ods. 1). V ďalšom texte budeme preferovať druhý z uvedených pojmov.

⁸ Porovnaj OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998, s. 124.

⁹ Ako príklad možno uviesť referendum konané v roku 1997. Prezident SR ho rozhodnutím č. 76/1997 Z. z. vyhlásil na základe (1) uznesenia Národnej rady č. 564 zo 14. februára 1997 a (2) petície občanov, ktorá bola hlave štátu predložená 4. marca 1997.

¹⁰ Vzájomnej podmienenosti referendových otázok sa venujeme v časti 2.1 tohto príspevku.

predpoklady. Podrobnosti o realizácii petičného práva upravuje zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o petičnom práve“). Povinnosť prezidenta skúmať to, či žiadosť občanov zodpovedá zákonu o petičnom práve¹¹ vyplýva aj z ustanovení § 203 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“).

V rámci úvodného výkladu k právnym skutočnostiam iniciujúcim prezidentskú právomoc vyhlásiť referendum netreba opomenúť ani skutočnosť viažucu sa na tzv. obligatórne referendum upravené v čl. 93 ods. 1 Ústavy, t. j. referendum týkajúce sa vstupu Slovenskej republiky (ďalej aj len „SR“) do štátneho zväzku s iným štátom alebo vystúpenia SR z takéhoto zväzku. Aj v tomto prípade by „žiadateľom“ bola Národná rada, no podkladom na vyhlásenie referenda by nebolo jej (obyčajné) uznesenie, ale ústavný zákon o vstupe SR do štátneho zväzku, prípadne ústavný zákon o vystúpení z takéhoto zväzku. Keďže takéto referendum sa doposiaľ neuskutočnilo, resp. prezident k jeho vyhláseniu nedostal relevantný podnet,¹² na ďalších riadkoch sa možnosťami nevyhlásiť obligatórne referendum osobitne zaoberať nebudeme.

Prezident má v zmysle čl. 95 ods. 1 Ústavy referendum vyhlásiť do 30 dní od prijatia žiadosti, čiže do 30 dní od prijatia petície občanov SR alebo uznesenia Národnej rady. Ústava mu však poskytuje možnosť ešte pred vyhlásením referenda obrátiť sa na Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) s návrhom na rozhodnutie, či je predmet referenda, ktoré sa má vyhlásiť, v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom. Ústavný súd má v zmysle čl. 125 ods. 3 Ústavy na rozhodnutie lehotu 60 dní. Až do času, pokiaľ Ústavný súd o návrhu nerozhodne, lehota pre hlavu štátu na vyhlásenie referenda neplynie. Ak Ústavný súd dospeje k záveru, že predmet referenda nie je v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom, referendum v zmysle čl. 125b ods. 3 nemožno vyhlásiť. Aplikáčna prax pritom potvrdila, že výrok Ústavného súdu o neústavnosti sa môže týkať len časti predmetu referenda, čiže len jednej alebo niekoľkých z viacerých otázok, o ktorých by sa v referende malo hlasovať. V takomto prípade sa referendum nevyhlási len v tej časti, ktorá bola Ústavným súdom identifikovaná ako neústavná.¹³

¹¹ K existencii tejto povinnosti zhodne aj KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016, s. 500.

¹² Referendum o vstupe SR do Európskej únie, ktoré sa konalo v roku 2003, bolo referendum fakultatívnym (čl. 93 ods. 3 Ústavy). Podnetom na jeho vyhlásenie totiž nebol ústavný zákon, ale uznesenie Národnej rady č. 164 z 21. januára 2003.

¹³ Ako príklad možno uviesť tzv. referendum o rodine konané v roku 2015. Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014 dospel k záveru, že v rozpore s Ústavou je len jedna

Rovnako sa postupuje v prípade, ak sa prezident na Ústavný súd obrátil len v časti predmetu referenda, čiže ak by navrhol preskúmať ústavnosť len niektoré z viacerých referendových otázok.¹⁴

Právomoc prezidenta vyhlasovať referendum má zastupiteľný charakter. Ak by totiž nastala niektorá zo situácií uvedených v čl. 105 ods. 1 Ústavy (napr. nespôsobilosť prezidenta vykonávať funkciu pre závažné dôvody), právomoc vyhlasovať referendum by prešla na vládu Slovenskej republiky. Tá v zmysle citovaného ustanovenia môže svojho predsedu poveriť výkonom niektorých z tých právomocí prezidenta, ktoré na ňu prešli. Nie je preto vylúčené, že by sa vláda Slovenskej republiky uzniesla na tom, že by takouto právomocou, ktorú by mohol vykonávať predseda vlády sám, bola aj právomoc vyhlasovať referendum.

Prezidentovi právomoc vyhlasovať referendum zostáva zachovaná aj mimo času „štandardného“ fungovania ústavného systému, čiže aj v čase krízových situácií upravených ústavným zákonom č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov. Citovaný ústavný zákon totiž žiadnym spôsobom predmetnú prezidentskú právomoc neobmedzuje, rovnako ako výslovne neupravuje ani možnosť obmedzenia práva zúčastniť sa na referende.¹⁵

2. Dôvody nevyhlásenia referenda

Po nevyhnutnom úvode poďme k meritu príspevku. Dôvody, pre ktoré prezident môže referendum, aj napriek tomu, že bol o jeho vyhlásenie požiadaný, nevyhlásiť, resp. dôvody, pre ktoré o jeho nevyhlásení možno uvažovať, sa dajú rozdeliť na dve základné skupiny. Prvú z nich môžeme označiť ako dôvody **formálne**, tú druhú zas ako dôvody **materiálne**.

Formálne dôvody súvisia s procesným postupom smerujúcim k vyhláseniu referenda, ako aj so spôsobom, akým je predmet refe-

zo štyroch otázok, o ktorých sa v dotknutom referende malo hlasovať.

¹⁴ Ako príklad možno uviesť referendum o zmene Ústavy, ktorá má umožniť skrátenie volebného obdobia Národnej rady jej uznesením alebo referendom. Ústavný súd nálezom sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022 rozhodoval o ústavnosti len jednej z dvoch otázok, ktoré mali byť predmetom referenda.

¹⁵ Pre podrobnosti, vrátane špecifických otázok týkajúcich sa uznášania sa Parlamentnej rady Slovenskej republiky (substituujúcej Národnú radu) na žiadosti o vyhlásenie referenda v čase krízových situácií, pozri DOMIN, M.: Priame a „reťazené“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situácií. In: LALÍK, T. (ed.): *Obmedzovanie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2021, s. 112 a nasl.

renda, t. j. referendumová otázka alebo referendumové otázky, formulovaný. Naopak, materiálne dôvody sa týkajú vecnej stránky predmetu referenda. Ide preto o dôvody, ktoré môžu viesť k nevyhláseniu referenda aj napriek skutočnosti, že všetky podmienky postupu smerujúceho k vyhláseniu referenda, vrátane podmienok viažucich sa na jazykovú formuláciu predmetu referenda, boli splnené. V rámci oboch týchto skupín môžeme rozlíšiť hneď viacero konkrétnych dôvodov, ktoré hlavu štátu oprávňujú, resp. ju zaväzujú, referendum nevyhlásiť.

2.1 Formálne dôvody

Nevyhĺásenie referenda z formálnych dôvodov prichádza do úvahy predovšetkým v prípade, ak prezident síce bol o jeho vyhlásenie požiadaný, no **(A) subjekt, ktorý hlavu štátu o vyhlásenie referenda požiadal, nie je Ústavou na takúto žiadosť oprávnený**. Ako už bolo uvedené v prvej časti príspevku, Ústava totiž, prostredníctvom ustanovenia čl. 95 ods. 1, subjekty oprávnené požiadať o vyhlásenie referenda určuje taxatívnym spôsobom. **Ak by teda prezidenta o vyhlásenia referenda požiadal iný subjekt než skupina občanov SR alebo Národná rada, referendum nie len že nemusí, ale ani nemôže vyhlásiť**. Je pritom bez relevancie či by Ústavou neoprávnený subjekt žiadajúci o vyhlásenie referenda bol niektorý z orgánov verejnej moci (napr. vláda Slovenskej republiky), alebo či by išlo o súkromnoprávny subjekt, napríklad o jednotlivca.

Ak by prezident mohol referendum vyhlásiť aj na základe žiadosti od subjektu, ktorého na to Ústava neoprávňuje, dostali by sme sa do stavu, kedy by prezidentská právomoc vyhlasovať referendum *de facto* stratila svoj viazaný charakter a stala by sa skôr právomocou autonómnou. Ak by totiž o vyhlásenie referenda mohol požiadať ktokoľvek, nič by hlave štátu nebránilo v tom, aby v prípade, pokiaľ by mala sama záujem na vyhlásení referenda o konkrétnom predmete, si takúto žiadosť u niekoho takpovediac „objednala“.

Ako druhý prípad formálneho dôvodu, ktorý by mal viesť k nevyhláseniu referenda, možno označiť situáciu, **(B) ak by prezidenta o vyhlásenie referenda síce požiadal subjekt na to Ústavou oprávnený, no jeho žiadosť by, so zreteľom na absentujúce podmienky či náležitosti predpísané právnym poriadkom, nebola spôsobilá**.

Konkrétnych dôvodov, ktoré by mali za dôsledok nespôsobilosť žiadosti o vyhlásenie referenda, sa dá identifikovať viacero. Na prvom mieste možno uviesť to, **(B1) ak by návrh predložený na rozhodnutie v referende, čiže referendumová otázka, bola formulovaná tak, že by na ňu nebolo možné jednoznačne odpovedať „áno“ alebo „nie“**.

Ako príklad by sa dala uviesť taká referendová otázka, na ktorú by hlasujúci mali odpovedať tzv. otvoreným spôsobom, teda tak, že k nej dopíšu svoj (ľubovoľný) komentár. V takomto prípade, bez ohľadu na vecnú povahu samotného návrhu, by išlo o rozpor s § 202 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva,¹⁶ ktorý jednoznačne uvádza ako má byť referendová otázka z formálneho hľadiska naformulovaná.

Nespôsobilosť, ktorá by mala viesť k nevyhláseniu referenda, môže byť spôsobená aj tým, (B2) **ak by viaceré otázky boli navzájom podmienené**, teda ak by napríklad možnosť zodpovedania na druhú otázku v poradí závisela od toho, ako hlasujúci odpovedal na otázku prvú. Aj to by totiž bolo v rozpore s už citovaným ustanovením § 202 ods. 3 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

Za priam učebnicový príklad vzájomného podmienenia referendových otázok, ktorý by mal viesť k nevyhláseniu referenda, možno označiť potenciálny predmet referenda, s ktorým sa skupina poslancov Národnej rady v októbri 2021 obrátila na prezidentku.¹⁷ Ako uviedla vo svojom stanovisku samotná prezidentka, dve otázky, o ktorých posúdenie (aj keď nie v rovine výkonu ústavných právomocí prezidenta) ju poslanci požiadali, sa totiž vzájomne podmieňovali nie len vecne, ale aj jazykovo. Prvá otázka znela nasledovne: „*Súhlasíte s tým, aby volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky bolo možné skrátiť schválením ústavného zákona o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky alebo platným výsledkom referenda, v ktorom občania rozhodnú o skrátení volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky?*“ Druhá z otázok zas znela takto: „*Súhlasíte s tým, aby sa v prípade platného výsledku referenda k otázke č. 1 skrátilo volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky tak, aby sa voľby do Národnej rady Slovenskej republiky vykonali do 180 dní odo dňa vyhlásenia platných výsledkov tohto referenda?*“

Ak jedna z referendových otázok obsahuje slovné spojenie „v prípade platného výsledku referenda k otázke č. 1“, o vzájomnej podmienenosti niet žiadnych pochyb. Pre úplnosť sa však žiada dodať, že poslanci Národnej rady, ktorí sa obrátili v danej veci na prezidentku, mali zrejme na mysli nie platnosť ako takú („v prípade platného výsledku referenda“), ale taký výsledok hlasovania o prvej otázke, kedy by nadpolovičná väčšina zo zúčastnených odpovedala na položenú otázku „áno“. Platnosť výsledkov referenda totiž Ústava, prostredníctvom

¹⁶ Podľa citovaného ustanovenia: „*Návrh alebo návrhy predložené na rozhodnutie v referende musia byť formulované tak, aby na ne bolo možné jednoznačne odpovedať „áno“ alebo „nie“ a nesmú byť navzájom podmienené.*“

¹⁷ Porovnaj *Otázky v referende sa nesmú podmieňovať*. [online] 10. novembra 2021 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/otazky-v-referende-sa-nesmu-podmienovat/>>.

ustanovenia čl. 98 ods. 1, viaže len na účasť oprávnených hlasujúcich a na absenciu zhodného počtu hlasov „áno“ a „nie“.¹⁸

O čosi komplikovanejším prípadom, ktorý však zostal len v rovine akademickej debaty, je ten, ktorý sa týkal referenda konaného v roku 1997. Dušan Nikodým v súvislosti s týmto referendumom prezentoval názor, že o podmienenosti bolo možné hovoriť v prípade troch zo štyroch jeho otázok. V predmetnom referende, pre ktoré sa napokon vžilo označenie „zmarené“, sa totiž, okrem otázky týkajúcej sa priamej voľby prezidenta občanmi, malo hlasovať aj o nasledujúcich otázkach: (1) „*Ste za vstup SR do NATO?*“, (2) „*Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR?*“ a (3) „*Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR?*“.¹⁹ Z jazykového hľadiska podmienenosť v zmysle, v akom je zrejma v prvom priblíženom prípade, síce chýba, no z vecného hľadiska úvahy o vzájomnej podmienenosti daných otázok úplne vylúčiť nemožno.

Ďalšie formálne dôvody vedúce k nevyhláseniu referenda z dôvodu absentujúcich podmienok či náležitostí predpísaných právnym poriadkom sa osobitne týkajú žiadosti Národnej rady a osobitne žiadosti občanov SR.

Prezident môže a musí žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť aj vtedy, (B3) **ak by uznesenie Národnej rady, ktorým táto hlavu štátu o vyhlásenie referenda žiada, nespĺňalo Ústavou a zákonom predpísané náležitosti.** V prvom rade ide o počet hlasov poslancov, ktorým bolo uznesenie Národnej rady prijaté. Tak zásadný nedostatok, akým je prijatie uznesenia nedostatočným počtom poslaneckých hlasov, čo by znamenal priamy rozpor s textom Ústavy, je síce málo pravdepodobný, no úplne ho vylúčiť nemožno. Ďalším formálnym nedostatkom by mohla byť skutočnosť, že uznesenie Národnej rady by nebolo riadne vyhotovené.²⁰ Mohlo by ísť najmä o absentujúci podpis predsedu Národnej rady a dvoch overovateľov Národnej rady, čo by zas predstavovalo rozpor so zákonom.²¹

¹⁸ Výsledkom (platného) referenda môže byť tak prijatie návrhu *stricto sensu* (väčšina hlasujúcich odpovie „áno“), ako aj jeho odmietnutie (väčšina hlasujúcich odpovie „nie“). Aj v prípade druhej z uvedených alternatív však ide o platný výsledok referenda s ktorým sa spájajú právne účinky.

¹⁹ Pre podrobnosti pozri NIKODÝM, D.: K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. In: *Právny obzor*, 1997, č. 5, s. 505 – 508.

²⁰ Zhodne aj OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky. Bratislava: Veda, 1998, s. 118.

²¹ Porovnaj § 40 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.

Rozpor so zákonom, konkrétne so zákonom o podmienkach výkonu volebného práva, by nastal aj v prípade, ak by predseda Národnej rady žiadosť (návrh) o vyhlásenie referenda nepredložil prezidentovi do piatich dní od prijatia uznesenia Národnej rady.²² Keďže zákon s nedodržaním tejto lehoty výslovne nespája žiadnu sankciu, napríklad zánik oprávnenia požiadať o vyhlásenie referenda, možno sa prikloniť k záveru, že ide o lehotu tzv. inštruktívnej povahy. Aj keby preto predseda Národnej rady predložil žiadosť povedzme šesť či sedem dní od prijatia uznesenia (pléna) Národnej rady, prezident by vyhlásenie referenda (len z tohto dôvodu) odmietnuť nemal. Ak by mal byť výklad opačný, existovalo by riziko, že predseda parlamentu môže vyhlásenie a konanie referenda zmariť jednoducho tým, že by žiadosť hlave štátu predložil o deň neskôr, a to napríklad z dôvodu, že sám hlasoval proti prijatiu dotknutého uznesenia Národnej rady.

Aj v prípade, ak prezidenta o vyhlásenie referenda žiada skupina občanov SR prostredníctvom petície možno identifikovať prípady, ktoré by mali viesť, z dôvodu absencie podmienok či náležitostí predpísaných právnym poriadkom, k nevyhláseniu referenda. V tomto prípade ide najmä o situáciu, (B4) **ak by prezident zistil, že žiadosť občanov o vyhlásenie referenda nespĺňa náležitosti určené zákonom o petičnom práve.** Ak tieto náležitosti splnené nebudú, hlava štátu v zmysle § 203 ods. 2 zákona o podmienkach výkonu volebného práva vyhlásenie referenda odmietne. Preskúmanie ústavnosti a zákonnosti petície, prostredníctvom ktorej občania žiadajú prezidenta o vyhlásenie referenda, je ústavným oprávnením hlavy štátu, ktorého nemôže byť zbavená ani prípadnou zmenou zákonnej úpravy. Uvedené zdôraznil aj Ústavný súd, keď toto oprávnenie previazal na oprávnenie hlavy štátu zakotvené v čl. 95 Ústavy referendum vyhlásiť.²³ Ústavný súd vo svojej judikatúre rovnako potvrdil aj to, že nevyhlásenie referenda v prípade, ak petícia nespĺňa Ústavou či zákonom predpísané podmienky, neznamená porušenie petičného práva občana.²⁴

Fundamentálnou náležitosťou, ktorej nedostatok nutne musí viesť k odmietnutiu žiadosti o vyhlásenie referenda je skutočnosť, že petícia bola podporená aspoň 350.000 podpismi oprávnených osôb. Aj keď to Ústava výslovne neuvádza, z povahy veci, že právo hlasovať v referende je v čl. 94 *expressis verbis* viazané na štátne občianstvo Slovenskej republiky, možno vyvodiť záver, že musí ísť o podpisy občanov SR a nie akýchkoľvek fyzických osôb, a to aj napriek tomu, že petičné

²² Porovnaj § 202 ods. 4 zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

²³ Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.

²⁴ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.

právo ako také nie je na štátne občianstvo viazané.²⁵ Ďalšou požiadavkou je, že by malo ísť len o takých občanov, ktorí dosiahli vek 18, pretože len tým patrí právo v referende hlasovať.²⁶ Pre úplnosť však treba dodať, že zákon o petičnom práve nepredpisuje, že podporovatelia petície majú uviesť aj svoj vek (alebo dátum narodenia). Pokiaľ ide o samotný počet podpisov, resp. podporovateľov petície žiadajúcej o vyhlásenie referenda, je irelevantné či ich je napríklad len 100.000 alebo „až“ 349.999. Pokiaľ Ústavou predpísaný počet splnený nie je, prezidentovi nezostáva nič iné než žiadosti nevyhovieť, a teda referendum nevyhlásiť.

To, že petičný výbor zastupujúci občanov žiadajúcich hlavu štátu o vyhlásenie referenda predloží nedostatočný počet podpisov je pomerne málo pravdepodobné. Avšak, pravdepodobnejšie je to, že petičný výbor síce prezidentovi predloží (podľa svojej mienky) dostatočný počet podpisov, no pri následnej kontrole sa zistí, že počet tých podpisov, ktoré možno považovať za platné, teda tých podpisov, ktoré spĺňajú náležitosti zákona o petičnom práve,²⁷ je v konečnom dôsledku menej než Ústavou vyžadovaných 350.000. Načrtnutá možnosť nie je výlučne akademická. Naopak, prax ju potvrdila, a to už v roku 1994. Nevyhlásenie referenda v roku 1994 pritom predstavovalo jeden z prvých vážnejších konfliktov medzi vtedajším prezidentom M. Kováčom a najsilnejšou vládnu politickou stranou,²⁸ ktoré sa postupom času ešte vyostřili. Konkrétne išlo o to, že začiatkom marca 1994 bola prezidentovi Kováčovi predložená petícia s podpismi viac než 400.000 občanov, ktorí ho žiadali o vyhlásenie referenda. Vtedajší prezident však predsedu petičného výboru listom zo 16. marca 1994 informoval, že referendum nevyhlási, a to z dôvodu, že spomedzi viac než 400.000 podpisov bolo možné za platné považovať len 232.957 podpisov, čo bol nižší počet než je ten, ktorý predpisuje Ústava. Hlave štátu dal napokon za pravdu aj Ústavný súd, ktorý podnetu namietajúci porušenie základných práv a slobôd, ku ktorému malo dôjsť rozhodnutím hlavy štátu, v danej veci nevyhovet.²⁹

²⁵ Zhodne aj GIBA, M.: Článok 95. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 198. V citovanom diele sa uvádza aj opačný názor, ktorý tam však je, podľa názoru autora tohto príspevku, dostatočne vyvrátený.

²⁶ Tamtiež, s. 199.

²⁷ V zmysle § 5 zákona o petičnom práve musí byť petícia písomná a označená slovom „petícia“. Podľa § 4 ods. 2 citovaného zákona musí každá osoba podporujúca petíciu uviesť čitateľne uviesť svoje meno, priezvisko a adresu pobytu. Rovnako musí uviesť aj svoj podpis.

²⁸ K prípadu pozri aj SPÁČ, P.: *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011, s. 199.

²⁹ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.

2.2 Materiálne dôvody

Ako už bolo naznačené, v prípade materiálnych dôvodov nevyhlásenia referenda ide o dôvody vecne sa viažuce na samotný predmet referenda. Aj napriek skutočnosti, že referendum predstavuje nástroj priamej demokracie a princíp demokracie je jedným z nosných princípov aj slovenskej ústavy (čl. 1 ods. 1), predmet referenda sa vecne nemôže týkať čohokoľvek. Predmet referenda totiž nemôže byť v rozpore s Ústavou, prípadne s (iným) ústavným zákonom.

Tak ako pri formálnych dôvodoch, aj v prípade neústavnosti predmetu referenda ako dôvodu pre jeho nevyhlásenie prichádzajú do úvahy rôzne konkrétne situácie. V rámci tejto skupiny dôvodov možno v prvom rade vymedziť prípady, kedy (C) o **nemožnosti konania referenda, z dôvodu nesúladu jeho predmetu s Ústavou alebo ústavným zákonom, rozhodol Ústavný súd**. Možnosť prezidenta nevyhlásiť referendum v tomto prípade nie je sporná. Ako už aj bolo uvedené v rámci všeobecného výkladu o postavení prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, ustanovenie čl. 125b ods. 3 Ústavy jednoznačne určuje, že ak Ústavný súd dospeje k záveru, že predmet referenda nie je v súlade s Ústavou alebo ústavným zákonom, referendum nemožno vyhlásiť. Ak by prezident referendum aj napriek rozhodnutiu Ústavného súdu vyhlásil, jeho konanie by bolo možné kvalifikovať ako úmyselné porušenie Ústavy s dôsledkami, ktoré určuje čl. 107 Ústavy. V konečnom dôsledku by tak hlava štátu mohla čeliť obžalobe podanej Národnou radou na Ústavný súd, v dôsledku ktorej, v prípade ak by bola preukázaná vina, by osoba zastávajúca funkciu prezidenta túto funkciu stratila. Súčasne by stratila aj spôsobilosť funkciu prezidenta v budúcnosti opäť získať.

Do situácie, že referendum nemožno vyhlásiť z dôvodu Ústavným súdom konštatovaného nesúladu jeho predmetu s Ústavou, sa prezident dostal doposiaľ už tri razy. Konkrétne išlo o dôsledkov nálezov sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014, PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021 a PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022. V prvom z uvedených prípadov sa výrok o neústavnosti týkal len jednej zo štyroch referendových otázok, ktoré mali byť predmetom hlasovania a s ktorými sa hlava štátu na sudcov Ústavného súdu obrátila. V druhom prípade sa prezident na Ústavný súd obrátil s jedinou otázkou, ktorá mala byť predmetom referenda. V treťom prípade sa prezident na Ústavný súd obrátil s návrhom len vo vzťahu k jednej z dvoch referendových otázok. Vo všetkých prípadoch hlava štátu rozhodnutie Ústavného súdu rešpektovala. Znamenalo to, že v roku 2015 (prvý prípad) sa v referende hlasovalo len o troch otázkach, v roku 2021 (druhý prípad) prezident žiadne

referendum nevyhlásil a na január 2023 (tretí prípad) bolo referendum vyhlásené len s jednou otázkou.

Ako ďalší prípad materiálneho dôvodu nevyhlásenia referenda prichádza do úvahy to, (D) **ak by nevyhlásenie referenda bolo dôsledkom záveru o nesúlade jeho predmetu s Ústavou alebo ústavným zákonom, ktorý prezident identifikuje sám.** Išlo by teda o situáciu, ak by sa hlava štátu neobrátila na Ústavný súd a neiniciovala tak konanie o súlade predmetu referenda podľa čl. 125b Ústavy.

Konkrétne dôvody, pre ktoré by prezident (sám) identifikoval neústavnosť predmetu referenda pritom môžu byť rôzne. Možno si predstaviť napríklad situáciu, že hlava štátu by bola požiadaná o vyhlásenie referenda s predmetom, ktorého rozpor s Ústavou by bol viac než zjavný. Ako príklad možno uviesť referendum, ktorým by mali občania SR rozhodovať o štátnom rozpočte, čo by bolo v priamom rozpore s čl. 93 ods. 3 Ústavy.³⁰ Ďalšou možnosťou je to, že predmet referenda by bol totožný alebo veľmi podobný predmetu, ktorý už Ústavný súd v minulosti vyhodnotil ako nesúladi s Ústavou. V takomto prípade by sa dalo očakávať, že hlava štátu, v záujme zachovania princípu právnej istoty, by pri svojom rozhodnutí odkázala na existujúcu judikatúru Ústavného súdu. Avšak, predstaviteľná je aj akási tretia skupina prípadov, kedy by eventuálny nesúlad predmetu referenda s Ústavou nebol ani úplne zjavný ani podporený precedensom, no aj napriek tomu by prezident dospel k záveru, že takýto nesúlad existuje.

Predovšetkým v súvislosti s treťou skupinou prípadov (ale nie výlučne v tomto kontexte) si možno, so zreteľom na vývoj relevantnej ústavnej úpravy, položiť otázku, či prezidentovi možnosť urobiť si úsudok o neústavnosti predmetu referenda sám skutočne patrí, resp. či by ju vôbec mal mať. Z pôvodného znenia ústavného textu, pokiaľ ide o jeho časť upravujúcu referendum, bolo možné pomerne jednoznačne vyvodit', že prezident oprávnenie preskúmať ústavnosť a zákonnosť žiadosti o vyhlásenie referenda má (mal), a to nie len čo do splnenia formálnych náležitostí, ale aj čo do samotného predmetu referenda. Pramenilo to predovšetkým z ústavného postavenia prezidenta ako exkluzívneho vyhlasovateľa referenda. Oprávnenie, ale aj povinnosť prezidenta posúdiť nie len formu, ale aj obsah predmetu referenda, v minulosti, ako už bolo uvedené skôr, potvrdil aj Ústavný súd.³¹

³⁰ Podľa čl. 93 ods. 3 Ústavy „*predmetom referenda nemôžu byť základné práva a slobody, dane, odvody a štátny rozpočet.*“

³¹ Pre úplnosť sa žiada dodať, že Ústavný súd možnosť prezidenta preskúmať ústavnosť predmetu referenda formuloval v súvislosti so žiadosťou občanov, nie v súvislosti (aj) so žiadosťou Národnej rady. Aj vzhľadom na uvedené je možné nájsť názory, že hlava štátu nemala možnosť preskúmať žiadosť Národnej rady, resp. jej uznesenie, ktorým bola o vyhlásenie referenda

To, že prezident mohol referendum nevyhlásiť z dôvodu neústavnosti jeho predmetu potvrdila aj prax. Spravil tak prezident R. Schuster, ktorý odmietol vyhlásiť referendum na základe žiadosti občanov SR doručenej mu v roku 1999. Predmetom tohto referenda mali byť dve otázky, ktoré však prezident Schuster vyhodnotil, aj na základe stanovísk viacerých právnych expertov,³² ako neústavné. Prvá z dvojice otázok sa týkala používania štátneho jazyka a iných jazykov v úradnom styku, tá druhá privatizácie vybraných podnikov.³³ Zatiaľ čo v prípade prvej išlo o konflikt s ustanovením čl. 93 ods. 3 Ústavy, podľa ktorého predmetom referenda nemôžu byť, okrem iného, základné práva a slobody, v prípade toho druhého išlo o rozpor s ustanovením čl. 99 ods. 2 Ústavy, podľa ktorého referendum v tej istej veci možno opakovať najskôr po uplynutí troch rokov od jeho vykonania.³⁴ Vtedajšej hlave štátu dal za pravdu aj Ústavný súd, keďže odmietol viaceré podnety na začatie konania, ktorých podávatelia tvrdili, že prezident Schuster porušil ich základné práva a slobody. Ústavný súd v jednom z týchto rozhodnutí podčiarkol, že prezident je po doručení žiadosti o vyhlásenie referenda povinný skúmať to, či sa na dotknutý predmet referenda nevzťahuje ústavný zákaz.³⁵

požiadaná. Pre podrobnosti, vrátane kritiky tohto názoru, pozri GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 211 a 212.

³² Porovnaj *Prezident Schuster sa rozhodol nevyplácať referendum*. [online] 25. august 1999 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.sme.sk/c/2199555/prezident-schuster-sa-rozhodol-nevyplacat-referendum.html>>.

³³ Prvá otázka znela nasledovne: „*Ste za to, aby sa vo verejnej správe konalo iba v slovenskom jazyku, tak ako to bolo do 1. 6. 1999?*“. Druhá otázka znela takto: „*Súhlasíte s tým, aby štátne podniky: Slovenský plynárenský priemysel, š. p., Západoslovenské energetické závody, š. p., Stredoslovenské energetické závody, š. p., Východoslovenské energetické závody, š. p., Slovenská pošta, Železnice Slovenskej republiky, Slovenský vodohospodársky podnik, š. p., Štátne lesy, š. p., Transpetrol, a. s., Slovenské elektrárne, a. s., Slovenské telekomunikácie, a. s., banky a peňažné ústavy: Všeobecná úverová banka, Banka Slovakia, Investičná a rozvojová banka, Slovenská sporiteľňa a Slovenská poisťovňa zostali vo vlastníctve štátu, a teda boli z privatizácie vylúčené?*“

³⁴ V roku 1998, ani nie rok pred doručeníím spornej petície žiadajúcej o vyhlásenie referenda, sa konalo referendum s otázkou, ktorá síce z jazykového hľadiska nebola totožná, no skutočne sa týkala „tej istej veci“. Otázka znela takto: „*Ste za to, aby Národná rada Slovenskej republiky prijala ústavný zákon, ktorým sa zakáže privatizácia týchto strategických podnikov: 1. Západoslovenské energetické závody, š. p., Bratislava, 2. Stredoslovenské energetické závody, š. p., Žilina, 3. Východoslovenské energetické závody, š. p., Košice, 4. Slovenský plynárenský priemysel, š. p., Bratislava, 5. Slovenské elektrárne, a. s., Bratislava, 6. Transpetrol, a. s., Bratislava?*“.

³⁵ Porovnaj uznesenie Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 22/00 z 3. mája 2000. K sporu súvisiacom s nevyhlásením referenda pozri aj uznesenie sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.

Avšak, prostredníctvom tzv. veľkej novely Ústavy, t. j. ústavného zákona č. 90/2001 Z. z.,³⁶ bolo do textu Ústavy doplnené oprávnenie prezidenta obrátiť sa s návrhom na posúdenie súladu predmetu referenda s Ústavou alebo ústavným zákonom na Ústavný súd, vrátane tomu zodpovedajúcej právomoci Ústavného súdu. Možno si preto legitímne položiť otázku, či výslovnou úpravou právomoci posudzovať ústavnosť predmetu referenda zo strany Ústavného súdu nedošlo, resp. dôjsť nemalo, aj k zrušeniu obdobnej prezidentskej právomoci.³⁷ Ján Drgonec napríklad uvádza, že po doručení žiadosti o vyhlásenie referenda prezidentovi vzniká ústavná povinnosť buď referendum vyhlásiť, alebo uplatniť právo podľa čl. 95 ods. 2 Ústavy, čiže obrátiť sa s návrhom na začatie konania o súlade predmetu referenda na Ústavný súd.³⁸ Z uvedeného by sa dalo vyvodiť, že hlava štátu nemá možnosť si o neústavnosti predmetu referenda urobiť záver sama.³⁹ Dôsledkom takéhoto výkladu by následne bolo aj to, že hlava štátu by bez rozhodnutia Ústavného súdu nemohla z dôvodu neústavnosti predmetu referenda toto referendum nevyhlásiť.

V literatúre sa však možno stretnúť s označením postupu, ktorý je upravený v čl. 95 ods. 2 Ústavy, ako s právom, oprávnením či ústavnou možnosťou hlavy štátu.⁴⁰ Marián Giba sa na stranu toho, že prezident si môže o neústavnosti referenda urobiť názor aj sám, teda bez nutnosti využitia postupu podľa čl. 95 ods. 2 Ústavy, stavia aj výslovne, keď uvádza nasledovné: „*Netreba však podľahnúť predstave, že zavedením novej možnosti pre prezidenta sa mu odňala stará právomoc posudzovať ústavnosť referendových otázok. Je vecou uváženia prezidenta, či referendum, ktoré považuje za protiústavné, odmietne vyhlásiť sám, alebo pôjde cez Ústavný súd.*“⁴¹ Na inom mieste dodáva, že „*zavede-*

³⁶ Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.

³⁷ Tejto otázke sa (na škodu veci) výslovne nevenuje ani dôvodová správa k predmetnej novele Ústavy. Porovnaj návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.; parlamentná tlač č. 740, II. volebné obdobie Národnej rady (1998 – 2002).

³⁸ Porovnaj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1162.

³⁹ Pre korektnosť sa však žiada dodať, že vyššie parafrázovaný názor J. Drgonec vyslovil v kontexte posudzovania inej otázky, a to konkrétne otázky späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda.

⁴⁰ Porovnaj CIBULKA, L. a kol.: *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014, s. 254; ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012, s. 677 či PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011, s. 370.

⁴¹ GIBA, M. a kol. *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019, s. 213.

nie novej možnosti, ktorú má prezident oficiálne naporúdzi ako pomocku, nepredstavuje obmedzenie jeho pôvodného oprávnenia autonómne posúdiť predmet referenda z pohľadu ústavnej konformity“.⁴² S citovanými názormi možno súhlasiť. Ak by sme totiž mali od prezidenta očakávať, že by si aj v prípade tých najzjavnejších prípadov neústavnosti predmetu referenda mal svoj právny názor nechať vždy „posvätiť“ od Ústavného súdu, bola by to zrejme absurdná požiadavka. Isteže, v prípade náročnejších situácií by tento argument už obstať nemusel, no identifikovať jasnú hranicu medzi zjavným prípadom neústavnosti a medzi prípadom neústavnosti, ktorá až tak zjavná nie je, objektívne možné asi nie je. Ak by prezident nemal mať možnosť urobiť si o (ne)ústavnosti predmetu referenda úsudok sám, dalo by sa povedať potom aj to, že by sa ako navrhovateľ konania o súlade predmetu referenda v podstate stal zbytočným medzičlánkom. Posúdenie ústavnosti predmetu referenda Ústavným súdom by tak radšej mohlo byť vždy realizované *ex offio*, teda bez osobitného návrhu.

Možnosť, ktorú prezident novelou Ústavy z roku 1999 získal, preto zrejme treba skutočne chápať nie ako popretie jeho predchádzajúceho oprávnenia nevyhlásiť referendum z dôvodu neústavnosti jeho predmetu, ale ako akýsi „bonus“, vďaka ktorému má možnosť zbaviť sa, podaním návrhu na Ústavný súd, zodpovednosti za prípadné právne nesprávne vyhodnotenie predmetu referenda. Ak totiž (domnelú) neústavnosť predmetu referenda vyhodnotí sám, vystavuje sa riziku vyvedenia ústavnoprávnej zodpovednosti podľa čl. 107 Ústavy, o ktorom už v tomto príspevku bol reč.

V istom zmysle špecifickým prípadom, ktorý zrejme nemožno úplne jednoznačne subsumovať ani pod formálne ani pod materiálne dôvody nevyhlásenia referenda, je prípad súvisiaci s porušením už spomínaného čl. 99 ods. 2 Ústavy. Dôsledkom normy obsiahnutej v citovanom ustanovení by malo byť to, že (E) **prezident nevyhlási referendum v prípade, pokiaľ by malo ísť o hlasovanie v tej veci ako predchádzajúce referendum, od ktorého vykonania neuplynuli aspoň tri roky.** Na prvý pohľad by sa mohlo zdať, že v danom prípade by išlo skôr o dôvod formálny, keďže by sa týkal skôr procesného postupu smerujúceho k vyhláseniu referenda než jeho predmetu. Ústava totiž, zjednodušene povedané, stanovuje možnosť hlasovania v referende o tej istej veci len raz za tri roky. Ak by bol prezident požiadaný (skôr ako by uplynula lehota troch rokov) o vyhlásenie referenda s doslovne totožnou otázkou, riešenie by bolo jednoduché a držalo by sa v medziach

⁴² GIBA, M.: Článok 95. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 205.

vyriešenia formálnej otázky. V praxi však možno predpokladať skôr situácie, kedy by bola hlava štátu požiadaná o vyhlásenie referenda s otázkou, ktorá by doslovne (jazykovo) nebola formulovaná totožne, no ktorej cieľ, berúc do úvahy potenciálne výsledky hlasovania, by bol rovnaký. Keďže referendum treba, v intenciách recentnej judikatury Ústavného súdu, považovať za nástroj zákonodarnej (normotvornej) moci, išlo by teda o referendum, ktorého výsledkom by mala byť rovnaká právna úprava. V takomto prípade by sa prezident dostal už do situácie, že by musel vecne posudzovať predmet referenda, a teda, či predmet neskoršieho (zamýšľaného) referenda možno označiť, slovami Ústavy, za tú istú vec než bol predmet skoršieho (reálne vykonaného) referenda. Vzhľadom na uvedené sa dá urobiť záver, že predmetom skúmania zo strany hlavy štátu by už bola otázka skôr materiálna než formálna. Nie je, samozrejme, vylúčené napríklad ani to, že by hlava štátu využila možnosť jej danú čl. 95 ods. 2 Ústavy a obrátila sa v tejto veci na Ústavný súd. Súčasne však možno súhlasiť s názorom, že keby bola žiadosť o vyhlásenie referenda v tej istej veci prezidentovi doručená síce pred uplynutím troch rokov, no zároveň v čase, ktorý by mu umožňoval pri dodržaní ústavných lehôt vyhlásiť ho tak, aby prebehlo viac ako tri roky po predchádzajúcom referende, nebol by dôvod na nevyhlásenie referenda vôbec daný.⁴³

3. Nevyhlásenie referenda z dôvodu späťvzatia žiadosti o jeho vyhlásenie

Existencia subjektu, ktorý o vyhlásenie referenda žiada, je *conditio sine qua non* pre možnosť prezidenta realizovať svoju ústavnú právomoc referendum vyhlásiť. Teoreticky je preto predstaviteľná situácia, že (F) **ak by žiadosť oprávneného subjektu takpovediac prestala existovať, prestal by existovať aj právny základ pre vyhlásenie referenda zo strany hlavy štátu.** V tejto súvislosti si preto možno položiť otázku, či je možné raz podanú žiadosť o vyhlásenie referenda vziať späť, a to ešte pred tým, ako o nej prezident rozhodol, t. j. predtým, ako buď referendum vyhlási alebo rozhodne, že ho nevyhlási. Aj keď existencia žiadosti o vyhlásenie referenda vo svojej podstate súvisí s formálnymi dôvodmi (možného) nevyhlásenia referenda, so zreteľom na isté špecifiká bude tomuto (možnému) dôvodu venovaný osobitný priestor.

⁴³ Porovnaj GIBA, M.: Článok 99. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 218.

3.1 Návrh petičného výboru na nevyhlásenie alebo zrušenie referenda

Ako už bolo naznačené hneď v úvode príspevku, do oboch návrhov ústavných zákonov, ktoré by mali prostredníctvom zmeny Ústavy umožniť skrátenie volebného obdobia Národnej rady, sa dostal pozmeňovací návrh, ktorý smeruje práve k vytvoreniu možnosti (v istom zmysle) späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda.⁴⁴ V zmysle tohto pozmeňovacieho návrhu by sa súčasťou ústavného textu mala stať norma,⁴⁵ podľa ktorej „*prezident Slovenskej republiky nevyhlási referendum alebo zruší referendum vyhlásené podľa odseku 1, pred konaním referenda na návrh petičného výboru*“. Malo by ísť o nový odsek 3 súčasného čl. 95 Ústavy. Z odôvodnenia pozmeňovacieho návrhu pritom vyplýva, že zámerom predkladateľa zrejme bolo (aspoň čiastočne) pokryť prípady, ktoré sme v úvode príspevku označili za tzv. zbytočné referendum, čiže prípady, ak by sa malo referendum konať o veci, o ktorej už bolo medzičasom v Národnej rade rozhodnuté.⁴⁶

Aj napriek skutočnosti, že skúmanému pozmeňovaciemu návrhu nemožno uprieť isté „rácio“, možno mu, naopak, vytknúť, okrem samotného spochybnenia podstaty „zbytočnosti“ referenda (k tomu pozri časť 4 tohto príspevku), predovšetkým samotný spôsob, akým je navrhovaná ústavná norma naformulovaná.

Prvý nedostatok prameniáci zo spôsobu formulácie navrhovanej normy sa týka dôvodov, pre ktoré by petičný výbor mohol prezidentovi navrhnúť nevyhlásenie referenda alebo jeho zrušenie. Ak by sa skúmaný návrh stal súčasťou textu Ústavy, petičný výbor by mohol žiadať zrušenie vyhlásenia referenda alebo jeho nevyhlásenie z akéhokoľvek dôvodu, nie len z dôvodu jeho možnej zbytočnosti. Navrhovaná formu-

⁴⁴ Porovnaj pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslancu Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163. Tento pozmeňujúci návrh bol podaný 7. decembra 2022. Obsahovo totožný pozmeňujúci návrh rovnaký poslanec podal aj k druhému z návrhov na zmenu Ústavy, t. j. k návrhu poslancov T. Tarabu, Š. Kuffu a F. Kuffu, a to už 5. decembra 2022.

⁴⁵ V čase finalizácie spracovania rukopisu tohto príspevku (11. január 2023) ani jeden z návrhov ústavných zákonov, a teda ani skúmaný pozmeňovací návrh, zatiaľ schválený nebol.

⁴⁶ Odôvodnenie znie nasledovne: „*Navrhované doplnenie ústavy reaguje na potrebu vyplývajúcu zo situácie, ak dôjde k zmene ústavného textu v Národnej rade SR, obsahom ktorého je právna úprava, ktorá je predmetom už vyhláseného referenda, resp. už doručenej petície na vyhlásenie referenda prezidentovi Slovenskej republiky. V takomto prípade na návrh petičného výboru prezident SR bude povinný referendum buď nevyhlásiť alebo ak už bolo vyhlásené, ale ešte pred termínom konania, bude povinný ho zrušiť. Nemenej významným dôvodom je aj šetrenie verejných zdrojov pre takýto prípad.*“

lacia čl. 95 ods. 3 totiž nie úplne korešponduje zo svojim odôvodnením, keďže v nej absentuje akékoľvek vymedzenie dôvodov podania návrhu. Petičný výbor by tak získal možnosť vymôcť si nevyhlásenie referenda, resp. aj zrušenie už vyhláseného referenda, z akéhokoľvek dôvodu, dokonca zrejme aj bez uvedenia dôvodu. Takto formulovanú normu istotne nemožno považovať za najvhodnejšiu.

Ešte závažnejší nedostatok navrhovaného ustanovenia čl. 95 ods. 3 súvisí so vzťahom medzi petičným výborom a samotnými občanmi SR, ktorí petíciu žiadajúcu hlavu štátu o vyhlásenie referenda podporili. Ako už v tomto príspevku bolo uvedené (časť 2) a ako ešte ďalej rozviníme (časť 3.2), žiadateľom o vyhlásenie referenda je skupina (aspoň) 350.000 občanov SR. Petičný výbor má v celom procese smerujúcom k vyhláseniu a konaniu referenda pôsobiť len ako akýsi sprostredkovateľ, keďže komunikácia hlavy štátu so všetkými (aspoň) 350.000 občanmi by bola v praxi nemysliteľná. Ak by však navrhovaný pozmeňovací návrh prešiel, petičný výbor pozostávajúci zo zopár osôb by získal možnosť, bez akejkoľvek formy „konzultácie“, negovať vôľu skupiny (často viac ako) 350.000 občanov žiadajúcich hlavu štátu o vyhlásenie referenda.

So zreteľom na uvedené nedostatky nemožno skúmaný pozmeňujúci návrh hodnotiť inak ako veľmi nedomyslený a v konečnom dôsledku zlý. Ak by sa však napokon stal súčasťou ústavného textu, so zreteľom na jeho jazykovú formuláciu (ktorá, mimochodom, nie je najvydarenejšia) by prezident mal povinnosť referendum nevyhlásiť (aj vtedy), ak by mu to petičný výbor navrhol.

3.2 Späťvzatie žiadosti o vyhlásenie referenda vo všeobecnosti

Ak si odmyslíme pozmeňovací návrh približený na predchádzajúcich riadkoch, ústavná a ani zákonná úprava nevyhlásenie referenda z dôvodu späťvzatia žiadosti o jeho vyhlásenie vôbec neupravuje. Aj napriek viacerým nedostatkom skúmaného pozmeňovacieho návrhu však možnosti späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda vo všeobecnosti treba venovať istú pozornosť.

Teoretickú prípustnosť späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda možno, aj bez existencie výslovnej ústavnej či zákonnej úpravy, oprieť o už načrtnutú podmienku, podľa ktorej prezident môže referendum vyhlásiť len vtedy, ak (stále) existuje vôľa oprávneného subjektu na jeho vyhlásenie, t. j. vôľa skupiny občanov SR alebo vôľa Národnej rady. Ak vôľa oprávneného subjektu predstavuje nevyhnutný predpoklad pre vyhlásenie a konanie referenda, logickým dôsledkom pomnutia takejto vôle by potom malo byť nevyhlásenie a nekonanie referen-

da. Nie je však späťvzatie ako späťvzatie. Zatiaľ čo v prípade **žiadosti adresovanej hlave štátu zo strany Národnej rady je možnosť späťvzatia v zásade predstaviteľná**, keďže o vyhlásenie žiada Národná rada ako orgán a nie jej individuálni poslanci, v prípade žiadosti občanov takýto postup zostáva takmer výlučne len v teoretickej rovine. Praktickú nerealizovateľnosť späťvzatia občianskej žiadosti spôsobuje, ako sme už aj načrtli, rozdielnosť participujúcich subjektov. Kým skupine (aspoň) 350.000 občanov SR patrí možnosť prejaviť vôľu vyhlásiť referendum, petičnému výboru prináleží len prejav tejto vôle zabezpečiť, nie túto vôľu obsahovo či kvalitatívne meniť. Ak by preto malo byť späťvzatie žiadosti relevantné, malo by ísť o vôľu tej istej skupiny (350.000) individuálne určených občanov ako boli tí, ktorí o vyhlásenie referenda pôvodne žiadali. To sa však v praxi, aj so zreteľom na lehotu, ktorú Ústava prezidentovi na vyhlásenie referenda dáva, javí ako takmer nepredstaviteľné.⁴⁷ Ako isté riešenie sa, prinajmenšom v teoretickej rovine, javí taký postup, kedy by svoju vôľu nepožiadala hlava štátu o vyhlásenie referenda prejavila aspoň taká časť pôvodnej skupiny občanov, ktorá by spôsobila pokles celkového počtu žiadateľov pod Ústavou vyžadované číslo 350.000. Problémom však zostáva, že právnou úpravou ani takýto postup výslovne nestanovuje.

Pre úplnosť treba dodať, že existuje aj názor, že späťvzatie žiadosti o vyhlásenie referenda je z povahy veci neprípustné. J. Drgonec k tomu uvádza, že občania v ustanovenom čase prejavia svoju politickú vôľu, čiže vôľu aby sa uskutočnilo referendum o určitej otázke, pričom prejav tejto vôle musia následne aj rešpektovať.⁴⁸ Dodáva, že po odovzdaní petície nastáva ústavný účinok, ktorý zbavuje žiadajúcich občanov práva vziať svoju žiadosť (návrh) späť.⁴⁹ Faktom síce je, že Ústava späťvzatie žiadosti o vyhlásenie referenda *expressis verbis* neupravuje, no, na druhú stranu, ani to výslovne nevylučuje. Isteže, ideálnym stavom by bolo to, keby existovala výslovná úprava takejto možnosti.

4. „Zbytočnosť“ referenda ako dôvod na jeho nevyhlásenie?

Na predchádzajúcich riadkoch sme podrobne zhrnuli prípady, kedy prezident má žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť, t. j. referen-

⁴⁷ K podrobnostiam ohľadne otázky späťvzatia žiadosti o vyhlásenie referenda pozri aj DOMIN, M.: Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In: *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 343 – 356.

⁴⁸ Porovnaj DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 1162.

⁴⁹ Tamtiež.

dum nevyhlásiť, a to tak z dôvodov formálnych, ako aj z dôvodov materiálnych. Rovnako sme sa venovali aj úvahám o možnosti nevyhlásenia referenda z dôvodu späťvzatia žiadosti o jeho vyhlásenie, a to tak v rovine *de lege lata*, ako aj v rovine *de lege ferenda*. Nasledujúca časť príspevku bude venovaná posúdeniu toho, či prezident môže referendum nevyhlásiť aj z dôvodu jeho takpovediac zbytočnosti.

4.1 K „zbytočnosti“ referenda všeobecne

Nevyhnutným predpokladom pre nájdenie odpovede na načrtnutú otázku je v prvom rade identifikovanie toho, čo budeme za tzv. zbytočné referendum považovať. Ako už bolo aj naznačené v úvode, za zbytočné referendum môžeme považovať referendum s predmetom, o ktorom už bolo rozhodnuté. Ak sa totiž referendum v zmysle čl. 93 ods. 2 Ústavy „*môže rozhodnúť aj o iných dôležitých otázkach verejného záujmu*“, legitímne si možno položiť otázku, či by malo zmysel uskutočniť hlasovanie občanov o otázke, o ktorej už bolo medzičasom rozhodnuté. Keďže sa stále pohybujeme v mantineloch tzv. fakultatívneho referenda, pôjde v ňom vždy o rozhodovanie o otázke, o ktorej je prípustné rozhodnúť aj inak ako referendum, a to, so zreteľom na Ústavným súdom zdôraznenú povahu referenda, najmä zákonom alebo ústavným zákonom Národnej rady.⁵⁰

Pokiaľ ide o časové hľadisko, išlo by o situáciu, ak by sa o dotknutej otázke, t. j. predmete referenda, rozhodlo v časovom úseku medzi tým, kedy by Národná rada alebo skupina občanov SR požiadala prezidenta o vyhlásenie referenda a tým, kedy by hlava štátu referendum vyhlásila, resp. vyhlásiť mala. Netreba totiž zabúdať na skutočnosť, že prezident nemusí (a spravidla ani nevyhlasuje) referendum ihneď po prijatí žiadosti. Okrem lehoty 30 dní, ktorá sa počíta od prijatia žiadosti, treba potenciálne pripočítat' aj ďalších 60 dní, ktoré má na rozhodnutie o návrhu hlavy štátu o súlade predmetu referenda s Ústavou Ústavný súd. Počas tejto lehoty totiž lehota na vyhlásenie referenda neplynie. Vzhľadom na uvedené sa môže časový okamih medzi doručením žiadosti o vyhlásenie referenda a vyhlásením referenda natiahnuť takmer až na tri mesiace.

Predstaviteľná je aj situácia, ak by k rozhodnutiu o dotknutej otázke (predmetu referenda) došlo síce až po jeho vyhlásení, no ešte pred jeho

⁵⁰ Fakultatívne referendum podľa druhého oddielu piatej hlavy Ústavy je potrebné považovať za nástroj na výkon zákonodarnej (normotvornej) moci, a to priamo občanmi. Pre podrobnosti pozri nálezy Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022 a PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.

konaním. Aj medzi vyhlásením referenda a jeho konaním totiž uplynie určitý čas, v zmysle čl. 96 ods. 2 Ústavy najviac 90 dní. V takomto prípade sa časový okamih, v rámci ktorého je možné činnosťou Národnej rady docieľiť tzv. zbytočnosť referenda, môže predĺžiť o takmer ďalšie tri mesiace. Poslanecký pozmeňujúci návrh, ktorý sme v predchádzajúcej časti príspevku skúmali, mal predstavovať reakciu práve na možnosť rozhodnutia o predmete referenda zo strany Národnej rady v časovom úseku medzi vyhlásením referenda a jeho konaním.⁵¹

Ďalej však budeme sústrediť pozornosť len na situáciu, ak by k rozhodnutiu o dotknutej otázke došlo ešte pred vyhlásením referenda. Ak by totiž k tomu malo dôjsť až po vyhlásení referenda prezidentom, dostali by sme sa vlastne k úvahe o tom, či hlava štátu môže zrušiť svoje vlastné rozhodnutie. Bez existencie výslovnej ústavnej úpravy však ustáť tvrdenie, že prezident by mohol svoje predchádzajúce rozhodnutie o vyhlásení referenda zrušiť, reálne nie je. Naopak, raz vydané rozhodnutie o vyhlásení referenda by malo byť nezmeniteľným, ako to v minulosti konštatoval aj Ústavný súd.⁵² Ten dodal, že rozhodnutie hlavy štátu o vyhlásení referenda, ktoré bolo už raz vyhlásené v Zbierke zákonov, nemôže byť akýmkoľvek spôsobom modifikované. Samozrejme, uvedený záver by neplatil v prípade, ak by bol napokon schválený pozmeňujúci návrh, ktorým sme sa zaoberali.

4.2 Modelový prípad „zbytočného“ referenda a závery z neho plynúce

Pre zjednodušenie budeme pri ďalšom skúmaní (ne)možnosti hlavy štátu nevyhlásiť tzv. zbytočné referendum pracovať s pomerne jednoduchým hypotetickým príkladom. Predstavme si situáciu, že predmetom referenda, o ktorého vyhlásenie prezidenta požiadala skupina občanov SR, by mala byť nasledujúca otázka: „*Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky mala len 100 poslancov, a to s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?*“ Aj keď to nie je predmetom tohto príspevku, v skratke možno konštatovať, že takto naformulovaná otázka by zrejme spĺňala požiadavky, ktoré vo vzťahu k predmetu referenda podľa čl. 93 ods. 2 Ústavy vo svojich posledných rozhodnutiach formuloval Ústavný súd.⁵³ Výsledkom takéhoto referenda, ak by bolo platné

⁵¹ Pripomíname, že referendum, udalosti s ktorým súvisiace sa stali inšpiráciou pre tento príspevok, prezidentka vyhlásila 4. novembra 2022 a termín jeho konania určila na 21. januára 2023.

⁵² Porovnaj nález Ústavného súdu sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998.

⁵³ Pozri už spomínané nálezy Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022 a PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.

a ak by väčšina hlasujúcich na položenú otázku odpovedala „áno“, by totiž bolo prijatie všeobecného pravidla meniaceho text Ústavy, ktorý v čl. 73 ods. 1 ustanovuje, že Národná rada má 150 poslancov. Pre zaujímavosť, referendum s podobným predmetom sa už konalo v roku 2010.⁵⁴

Teraz si predstavme situáciu, že po doručení žiadosti o vyhlásenie referenda s vyššie uvedeným predmetom, no ešte pred jeho vyhlásením, napríklad počas toho, ako by prezident preveroval splnenie všetkých materiálnych a formálnych podmienok či náležitostí predpísaných právnym poriadkom, by sa Národná rada, napríklad prostredníctvom skráteného legislatívneho konania, uzniesla na ústavnom zákone, ktorým sa mení Ústava spôsobom, že v ustanovení čl. 73 ods. 1 sa číslovka 150 nahradí číslovkou 100. Text Ústavy by súčasne bol doplnený aj o súvisiace intertemporálne ustanovenie.

Ak by priblížený ústavný zákon nadobudol platnosť a účinnosť ešte pred tým, než by prezident stihol referendum, o ktoré bol požiadaný občanmi, vyhlásiť, fakticky by sa ďalšie konanie tohto referenda mohlo stať zbytočným. Otázka, ku ktorej všetky predchádzajúce riadky smerovali, potom je, či by prezident mohol žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť z dôvodu, že cieľ, ku ktorému predmet referenda smeroval, už bol dosiahnutý inak, v tomto prípade legislatívnou činnosťou Národnej rady.

V prospech odpovede, že prezident by mohol a mal žiadosť o vyhlásenie referenda odmietnuť, a teda referendum nevyhlásiť, možno uviesť predovšetkým jeho už viac razy naznačenú „zbytočnosť“. Predmetom fakultatívneho referenda upraveného v čl. 93 ods. 2 Ústavy totiž má byť dôležitá otázka verejného záujmu. Počet poslancov Národnej rady, ktorá predstavuje vrcholný reprezentatívny a jediný zákonodarný orgán SR, nepochybne spĺňa atribút dôležitého verejného záujmu. Avšak, ak k rozhodnutiu o zmene počtu poslancov došlo ešte pred konaním referenda, možno považovať, prinajmenšom z istého uhla pohľadu, konanie referenda už za zbytočné. Berúc do úvahy praktické skúsenosti s referendom u nás, a to konkrétne to, že referendová otázka je spravidla formulovaná tak, že väčšina hlasujúcich by na ňu odpovedala „áno“,⁵⁵

⁵⁴ Jedna z otázok, o ktorej občania hlasovali v referende v roku 2010, znela nasledovne: „*Súhlasíte s tým, aby Národná rada Slovenskej republiky ústavným zákonom znížila počet poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na 100 s účinnosťou od nasledujúceho volebného obdobia?*“.

⁵⁵ Výnimkou sú tri referendové otázky z roku 1997, u ktorých sa dalo predpokladať, že cieľom iniciátorom je skôr dosiahnuť odpoveď „nie“. Išlo o tieto otázky: (1) „*Ste za vstup SR do NATO?*“; (2) „*Ste za rozmiestnenie jadrových zbraní na území SR?*“ a (3) „*Ste za rozmiestnenie vojenských základní na území SR?*“.

by sa totiž dalo racionálne očakávať, že výsledok hlasovania oprávnených občanov by bol rovnaký ako výsledok hlasovania ich reprezentantov v Národnej rade. Samozrejme, tento záver je aplikovateľný aj na iný predmet referenda (a jemu predchádzajúcu legislatívnu činnosť Národnej rady) než je len zmena pravidla určujúceho počet poslancov parlamentu.

Avšak, referendum, tak ako je konštruované v podmienkach ústavného systému SR, nemožno zamieňať s hlasovaním v rámci ktorého by hlasujúci dostali len možnosť vyjadriť súhlas s predloženým návrhom, pričom v prípade opačného názoru by boli výsledky právne irelevantné. Naopak, možnosti zodpovedania položenej otázky, ktoré sú pre hlasujúcich k dispozícii, a teda „áno“ alebo „nie“, treba považovať za rovnocenné. Platnosť výsledkov referenda totiž nie je spojená s tým, akým spôsobom hlasujúci na položenú otázku odpovedia. V zmysle čl. 98 ods. 1 Ústavy je primárnou podmienkou platnosti výsledkov referenda to, že sa ho zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených občanov. Akousi sekundárnou podmienkou je potom to, že rozhodnutie bolo „*prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda*“, čo možno interpretovať tak, že nadpolovičná väčšina z účastníkov musela odpovedať na položenú otázku „áno“ alebo „nie“⁵⁶ a nie tak, že nadpolovičná väčšina musela na položenú otázku odpovedať (len) „áno“.

Aplikujúc uvedené závery na našu hypotetickú situáciu by to potom znamenalo, že občania SR by mali v referende možnosť rozhodnúť o tom, či skutočne chcú aby Národnú radu tvorilo 100 poslancov, alebo, naopak, chcú, aby ju tvorilo až 150 poslancov. Ak by výsledky takéhoto referenda boli platné, pričom nadpolovičná väčšina z účastníkov by odpovedala na položenú otázku „nie“, právnym dôsledkom hlasovania by mala byť ďalšia zmena ústavného textu. Národná rada síce (tesne) predtým rozhodla, že počet poslancov sa zníži zo 150 na 100, no občania v referende, ktorého výsledky majú právnu silu ústavného zákona,⁵⁷ by rozhodli o ďalšej zmene Ústavy, ktorá by fakticky predstavovala návrat do právneho stavu pred prijatím vyššie spomínaného ústavného zákona. Nešlo by teda o derogáciu predmetného ústavného zákona, ale o prijatie ďalšieho prameňa práva, s rovnakou právnou silou ako je ústavný zákon, no s odlišným obsahom. Dôsledkom aplikácie klasické-

⁵⁶ Porovnaj aj GIBA, M.: Článok 98. In: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022, s. 212. Istou otázkou, ktorá však pre účely vyššie vysloveného názoru nie je relevantná, zostáva to, či sa pri zisťovaní nadpolovičnej väčšiny hlasov „áno“ alebo „nie“ majú brať do úvahy aj prípadné neplatné hlasy.

⁵⁷ K záveru o právnej sile výsledkov referenda pozri aj nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022.

ho interpretačného pravidla *lex posterior derogat legi priori* by následne bolo to, že platí to, čo „povedali“ občania a nie to, na čom sa uzniesla Národná rada. Aj záporný výsledok referenda teda nesporne má právnu relevanciu.⁵⁸ Netreba pritom zabúdať ani na ustanovenie čl. 99 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého výsledok referenda môže byť zmenený (alebo zrušený) najskôr po uplynutí troch rokov. Na nasledujúce tri roky by sa tak platné „nie“ občanov, týkajúce sa napríklad aj modelového zníženia počtu poslancov parlamentu, stalo dokonca nezmeniteľným.

Ak by výsledkom nášho referenda bolo, naopak, to, že nadpolovičná väčšina účastníkov referenda by na položenú otázku odpovedala „áno“, dôsledkom by bolo faktické potvrdenie predchádzajúcej zmeny Ústavy. Zjednodušene povedané, popri ústavnom zákone meniacom Ústavu by existoval ďalší prameň práva so silou ústavného zákona, ktorý by však obsahovo bol totožný.

Na základe uvedeného sa preto možno prikloniť k tomu, že prezident by mal vyhlásiť aj také referendum, ktorého predmet by sa mohol javiť, so zreteľom na legislatívny vývoj v medziobdobí medzi prijatím žiadosti o vyhlásenie referenda a jeho samotným vyhlásením, na prvý pohľad ako zbytočný.

Situácia by ale sa v praxi mohla o čosi skomplikovať v prípade, ak by referendová otázka bola naformulovaná konkrétnejšie, teda napríklad tak, že by pracovala so zmenou konkrétnych ustanovení ústavného textu. Predstavme si napríklad to, že referendová otázka by znela nasledovne: „*Súhlasíte s tým aby sa Ústava Slovenskej republiky zmenila tak, že v čl. 73 ods. 1 sa číslovka 150 nahrádza číslovkou 100?*“, pričom väčšina hlasujúcich by odpovedala „nie“. Čo však v prípade, ak by ústavný zákon schválený medzi prijatím žiadosti o vyhlásenie referenda prezidentom a samotným vyhlásením referenda zmenil počet poslancov Národnej rady tak, že by celý článok 73 vypustil a jeho obsah presunul, povedzme do čl. 74? Výsledkom referenda by v takomto prípade totiž, prinajmenšom z formálneho hľadiska, mala byť zmena ustanovenia, ktoré Ústava už vôbec neobsahuje. Zrejme najvhodnejším spôsobom, akým by sa načrtnuté výsledky referenda mali interpretovať, je materiálny prístup k celej problematike. Je nepochybné, že vôľou občanov SR bolo znížiť počet poslancov Národnej rady zo 150 na 100. Obsah Ústavy, po platných výsledkoch referenda, by sa teda mal interpretovať tak, že počet poslancov Národnej rady je 150, a to aj napriek tomu, že referendová otázka z formálneho hľadiska smerovala k zmene

⁵⁸ K právnej relevancii záporného výsledku referenda pozri aj DOMIN, M.: Referendové „nie“ a jeho právne dôsledky. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015*. Bratislava : Univerzite Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 133 – 141.

už neexistujúceho ustanovenia, resp. že súčasne nesmerovala k formálnej zmene toho ustanovenia Ústavy, kde je počet poslancov po novom zakotvený (v našom modelovom prípade je to čl. 74). Načrtnutá situácia však predstavuje len jednu z predstaviteľných komplikácií.

Záver

Prezident je jediným orgánom verejnej moci, ktorý je oprávnený rozhodnúť o vyhlásení referenda zakotveného v druhom oddiele piatej hlavy Ústavy. Táto jeho právomoc však má viazaný charakter, keďže hlava štátu referendum vyhlasuje len na základe žiadosti oprávneného subjektu, ktorým je buď skupina najmenej 350.000 občanov SR alebo Národná rada. Ak žiadosť o vyhlásenie referenda, vrátane vecných náležitostí predmetu referenda, spĺňa všetky ústavné a zákonné podmienky či náležitosti, hlava štátu je vo všeobecnosti povinná referendum vyhlásiť.

Cieľom tohto príspevku bolo, v nadväznosti rekapituláciu postavenia prezidenta ako vyhlasovateľa referenda, zosumarizovať a systematicky utriediť prípady, kedy právna úprava hlave štátu umožňuje aby referendum, o ktorého vyhlásenie bola požiadaná, napokon nevyhlásila. Prípádov, kedy sa tak môže stať, je pomerne veľa. Zatiaľ čo niektoré majú formálny charakter, a teda súvisia s procesným postupom smerujúcim k vyhláseniu referenda, iné majú skôr materiálnu povahu, čiže súvisia s predmetom, o ktorom sa má v referende hlasovať. Do prvej kategórie možno zaradiť najmä prípady, ak prezident o vyhlásenie referenda nepožiadala oprávnený subjekt alebo ak by žiadosť o vyhlásenie referenda nespĺňala všetky podmienky či náležitosti vyžadované právnym poriadkom (otázka formulovaná tak, že na ňu nie je možné odpovedať „áno“ alebo „nie“; vzájomné podmienené otázky či nedostatočný počet platných podpisov pod petíciu). Naopak, do druhej kategórie patria prípady, kedy by síce všetky procesné podmienky splnené boli, no problémom by bol nesúlad predmetu referenda s Ústavou alebo ústavným zákonom. K záveru o neústavnosti predmetu referenda, ktorý bude následne dôvodom pre nevyhlásenie referenda, pritom môže dôjsť prezident sám alebo pôjde o záväzné rozhodnutie Ústavného súdu, konanie pred ktorým môže hlava štátu iniciovať. Za špecifický prípad, stojaci niekde na pomedzí formálnych a materiálnych dôvodov, sme označili to, ak by prezident odmietol referendum vyhlásiť z dôvodu, že predmetom hlasovania mala byť tá istá vec ako tak bolo v prípade referenda, ktoré sa vykonalo pred menej ako tromi rokmi. Osobitná pozornosť bola venovaná aj úvahám týkajúcim sa možného späťvzatia žiadosti

o vyhlásenie referenda, a to aj v kontexte nedávnej legislatívnej iniciatívy jedného z poslancov parlamentu.

Ďalším cieľom, inšpirujúc sa nedávnymi udalosťami spojenými s viacerými snahami o zmenu Ústavy bola snaha o zodpovedanie otázky, či prezident môže nevyhlásiť aj tzv. zbytočné referendum. Pod zbytočným referendum sa pritom malo na mysli referendum o otázke, o ktorej sa medzičasom, teda po prijatí žiadosti o vyhlásenie referenda, avšak pred jeho samotným vyhlásením, už rozhodlo inak, najmä (ústavným) zákonom Národnej rady. Aj napriek absencii osobitnej úpravy sa možno prikloniť k záveru, že prezident má povinnosť takéto referendum vyhlásiť, samozrejme za predpokladu, že neidentifikuje iné už vyššie spomenuté formálne alebo materiálne dôvody pre jeho nevyhlásenie. Aj referendové „nie“ totiž predstavuje, za predpokladu platnosti výsledkov referenda, právne relevantný výsledok hlasovania, ktorým občania SR môžu zmeniť predtým prijaté rozhodnutie v predmetnej veci.

Na modelovom prípade uvedenom v závere štvrtej časti príspevku však boli identifikované isté ťažkosti, ktoré môžu nastať v prípade, pokiaľ by otázka v „zbytočnom“ referende bola naformulovaná tak konkrétne (napr. odkazujúc na konkrétne ustanovenia Ústavy), že v konečnom dôsledku by nemusela byť kompatibilná s textom, na ktorý reaguje, a to v dôsledku jeho zmeny, ku ktorej došlo medzi prijatím žiadosti o vyhlásenie referenda a jeho samotným vyhlásením. V takomto prípade by mala prednosť dostať materiálna interpretácia dôsledkov platného výsledku referenda. Mal by sa teda brať do úvahy účel referenda a nie formalisticky trvať na jazykovom výklade dotknutých ustanovení. V rovine *de lege ferenda* však možno v tejto súvislosti uvažovať nad takým riešením, ktoré by spočívalo v pozastavení legislatívneho procesu v Národnej rade vo veci predmetu referenda až do času, pokiaľ samotné referendum neprebehne a nebudú známe jeho výsledky, vrátane splnenia podmienok jeho platnosti. V prostredí s dostatočnou politickou kultúrou by síce načrtnutú zdržanlivosť uplatnili poslanci parlamentu sami, no slovenské praktické skúsenosti skôr svedčia o tom, že by takéto sebaobmedzenie fungovať vždy nemuselo.

Všetky doteraz uvedené závery stavajú prezidenta do postavenia, v ktorom je jeho „manévrovací“ priestor pomerne limitovaný. V zásade totiž platí, že pokiaľ neexistuje z Ústavy či zo zákona prameniacy formálny či materiálny dôvod, referendum, o ktorého vyhlásenie bol požiadany, vyhlásiť musí. V nadväznosti na ustanovenie čl. 101 ods. 1 Ústavy, podľa ktorého má prezident svojim rozhodovaním zabezpečovať riadny chod ústavných orgánov, si však možno položiť otázku, či by miera diskrecie hlavy štátu pri rozhodovaní o vyhlásení referen-

da nemala byť väčšia. Isteže, referendum predstavuje nástroj priamej demokracie, no slovenská referendová prax, najmä pokiaľ ide o predmet jednotlivých referend, resp. iniciatív ktoré sa snažili „pretaviť“ do referenda, ukazuje, že často existuje snaha v referende hlasovať o otázkach, ktoré nie sú pre takýto typ hlasovanie vhodné. Platí to pritom nie len so zreteľom na závery Ústavného súdu, podľa ktorých má referendum slúžiť na výkon zákonodarnej (normotvornej) moci občanmi SR.

Ak má byť prezident nie len ceremoniálnou hlavou štátu, ale hlavou štátu, ktorá má bdieť nad riadnym chodom celého ústavného systému, resp. ak má byť moderátorom konfliktov v spoločnosti,⁵⁹ ktoré referendum rozdeľujúce na tých za a tých proti neraz môže spôsobovať, prinajmenšom by sme mohli uvažovať nad tým, či by prezident nemal mať možnosť žiadať o vyhlásenie referenda odmietnuť aj z iných dôvodov než je nesplnenie formálnych podmienok či „tvrdý“ rozpor predmetu referenda s Ústavou. Legitimitu, získanú priamou voľbou, na to nesporne má. Keďže však každá právna úprava, vrátane tej, ktorá sa týka postavenia hlavy štátu, by nemala byť stavaná len do „dobrého počasia“, súčasťou by zrejme mali byť aj mechanizmy brániace zneužitiu načrtnutej arbiterskej pozície hlavy štátu vo vzťahu k vyhlasovaniu referenda.

Možno si predstaviť napríklad takú úpravu, ktorá by občianske žiadosti o vyhlásenie referenda a tomu zodpovedajúce postavenie hlavy štátu odstupňovala podľa počtu podpisov. Ak by hlavu štátu o vyhlásenie referenda požiadalo napríklad (len) 350.000 občanov, mohla by zväziť, či referendum s požadovaným predmetom skutočne vyhlási. Ak by však skupina občanov bola výrazne väčšia, povedzme viac ako 700.000, prezident, ak by nenastal žiadny z priblížených formálnych alebo materiálnych dôvodov, mal povinnosť referendum vyhlásiť. Ako istá inšpirácia môže poslúžiť príklad z Maďarska. V Maďarsku síce referendum vyhlasuje tamojší parlament, no ústavná úprava rozlišuje prípady kedy ho vyhlásiť musí a prípady, kedy ho vyhlásiť len môže.⁶⁰

Samozrejme, uvažovať by sa dalo aj nad iným nastavením, resp. inými bariérami chrániacimi pred zneužitím prezidentskej diskrecie. Možno taktiež súhlasiť s J. Kyselom, že pre moderátorskú pozíciu prezidenta je potrebný aj rešpekt k hlave štátu, no s ním súvisí aj istá dáv-

⁵⁹ K tomu, ako aj ďalším rôznym prívlastkom hlavy štátu v parlamentnej forme vlády, pozri OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 342.

⁶⁰ Maďarský parlament referendum vyhlási v prípade, ak ho o to požiadajú najmenej 200.000 voličov. Naopak, referendum *môže* vyhlásiť v prípade, ak ho o to požiadajú 100.000 voličov, prezident republiky alebo vláda. Porovnaj článok 8 (časť „Štát“) Základného zákona Maďarska z roku 2011.

ka zdržanlivosti.⁶¹ Hlava štátu by preto nemala možnosť nevyhlásenia referenda, ak by takúto možnosť dostala, nadužívať či zneužívať pre vlastné politické ciele.

Všetky naznačené úvahy by sa však stali bezpredmetnými v prípade, pokiaľ by ústavodarca prikrročil k zásadnej zmene úpravy celoštátneho referenda, ktorá by z neho urobila nástroj s jednoznačným účelom a jednoznačnými právnymi účinkami, a to aj za cenu výrazného zúženia predmetu referenda, napríklad len na ratifikáciu zmeny Ústavy schválenej Národnou radou. Vo vzťahu k referendu ako nástroju ratifikácie zmeny Ústavy by totiž diskrecia prezidenta ako jeho vyhlasovateľa miesto mať nemala.

Použitá literatúra

1. CIBULKA, E. a kol.: *Ústavné právo (ústavný systém Slovenskej republiky)*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2014.
2. ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina : Eurokódex, 2012.
3. DOMIN, M.: Priame a „režazené“ obmedzenia volebného práva v čase krízových situácií. In: LALÍK, T. (ed.) *Obmedzovanie ľudských práv*. Bratislava : Univerzita Komenského v Bratislave, 2021, s. 101 – 122.
4. DOMIN, M.: Späťvzatie návrhu na vyhlásenie referenda. In: *Justičná revue*, 2015, č. 3, s. 343 – 356.
5. DOMIN, M.: Referendové „nie“ a jeho právne dôsledky. In *Milníky práva v stredoeurópskom priestore 2015*. Bratislava : Univerzite Komenského v Bratislave, Právnická fakulta, 2015, s. 133 – 141.
6. DRGONEC, J.: *Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax*. Bratislava : C. H. Beck, 2015.
7. GIBA, M. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019.
8. KROŠLÁK, D. a kol.: *Ústavné právo*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2016.
9. KYSELA, J.: *Ústava medzi právom a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha : Leges, 2014.
10. NIKODÝM, D.: K uzneseniu Ústavného súdu Slovenskej republiky o výklade čl. 72 a čl. 93 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky. In: *Právny obzor*, 1997, č. 5, s. 505 – 508.
11. OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II (ústavné orgány)*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2022.

⁶¹ KYSELA, J.: *Ústava medzi právom a politikou. Úvod do ústavní teorie*. Praha : Leges, 2014, s. 313.

12. OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011.
13. OROSZ, L. – ŠIMUNIČOVÁ, K.: *Prezident v ústavnom systéme Slovenskej republiky*. Bratislava : Veda, 1998.
14. PALÚŠ, I. – SOMOROVÁ, L.: *Štátne právo Slovenskej republiky*. Košice : UPJŠ, 2011.
15. SPÁČ, P.: *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku. Volebné reformy a referendá po roku 1989*. Brno : Centrum pro studium demokracie a kultury, 2011.

Použité právne predpisy a ďalšie právne akty

Slovenská republika

1. Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
2. Ústavný zákon č. 90/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov.
3. Ústavný zákon č. 227/2002 Z. z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších predpisov.
4. Zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve v znení neskorších predpisov.
5. Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.
6. Zákon Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov.
7. Zákon č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) v znení neskorších predpisov.
8. Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

Zahraníči

1. Základný zákon Maďarska z roku 2011.

Použité rozhodnutia prezidenta Slovenskej republiky

1. Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 76/1996 Z. z. o vyhlásení referenda.
2. Rozhodnutie prezidenta Slovenskej republiky č. 362/2022 Z. z. o vyhlásení referenda.

Použité súdne rozhodnutia

1. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 38/94 z 27. februára 1995.
2. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/95 z 2. mája 1996.
3. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 60/97 z 22. januára 1998.
4. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 22/00 z 3. mája 2000.
5. Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. I. ÚS 36/2000 z 22. júna 2000.
6. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 24/2014 z 28. októbra 2014.
7. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2021 zo 7. júla 2021.
8. Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 11/2022 z 26. októbra 2022.

Ostatné použité pramene

1. Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tomáša TARABU, Štefana KUFFU a Filipa KUFFU na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1147, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
2. Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
3. Návrh skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z. a ústavného zákona č. 9/1999 Z. z.; parlamentná tlač č. 740, II. volebné obdobie Národnej rady (1998 – 2002).
4. *Otázky v referende sa nesmú podmieňovať*. [online] 10. novembra 2021 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.prezident.sk/article/otazky-v-referende-sa-nesmu-podmienovat/>>.
5. Pozmeňujúci a doplnujúci návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Tomáša TARABU, Štefana KUFFU a Filipa KUFFU na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení

- neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1147, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
6. Pozmeňujúci a doplňujúci návrh poslanca Národnej rady Slovenskej republiky Borisa SUSKA k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miloša SVRČEKA a Petry HAJŠELOVEJ na vydanie ústavného zákona, ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších predpisov; parlamentná tlač č. 1163, VIII. volebné obdobie Národnej rady Slovenskej republiky (2020 – 2024).
 7. *Prezident Schuster sa rozhodol nevypísať referendum.* [online] 25. august 1999 [cit. 2023-01-08]. Dostupné na: <<https://www.sme.sk/c/2199555/prezident-schuster-sa-rozhodol-nevypisat-referendum.html>>.