



ANNALES SCIENTIA POLITICA

VOLUME 14, NUMBER 1, 2025

ANNALES SCIENTIA POLITICA

Vol. 14, No. 1, 2025

DŽATKOVÁ, V. – VOLOCHOVÁ, J.: The limits of direct democracy in practice: case study of the local referendum in the cities of Bratislava and Košice. *Annales Scientia Politica*, Vol. 14, No. 1, (2025), pp. 30–38.

VERONIKA DŽATKOVÁ – JANA VOLOCHOVÁ

Department of Public Policy and Theory of Public Administration
Faculty of Public Administration
Pavol Jozef Šafárik University in Košice
E-mail: veronika.dzatkova@upjs.sk

Department of Public Law Disciplines
Faculty of Public Administration
Pavol Jozef Šafárik University in Košice
E-mail: jana.volochova@upjs.sk

Abstract:

One of the fundamental prerequisites for a modern and effective democratic system is a civil society that actively influences public affairs. The paper aims to examine the relationship between democratization and active citizenship, as well as to analyse potential obstacles to citizens' access to direct democracy, specifically in the context of changes in the functioning of local referendums in the cities of Bratislava and Košice. The study's findings confirm that heterogeneity in opportunities and a variety of participation possibilities are crucial for fostering trust in democratic institutions.

Keywords:

Crisis elements of representative democracy, direct democracy, local referendum, participation.

LIMITY PRIAMEJ DEMOKRACIE V PRAXI: PRÍPADOVÁ ŠTÚDIA MIESTNEHO REFERENDA V MESTÁCH BRATISLAVA A KOŠICE

VERONIKA DŽATKOVÁ – JANA VOLOCHOVÁ

Department of Public Policy and Theory of Public Administration
Faculty of Public Administration
Pavol Jozef Šafárik University in Košice
E-mail: veronika.dzatkova@upjs.sk

Department of Public Law Disciplines
Faculty of Public Administration
Pavol Jozef Šafárik University in Košice
E-mail: jana.volochova@upjs.sk

Abstract:

One of the fundamental prerequisites for a modern and effective democratic system is a civil society that actively influences public affairs. The paper aims to examine the relationship between democratization and active citizenship, as well as to analyse potential obstacles to citizens' access to direct democracy, specifically in the context of changes in the functioning of local referendums in the cities of Bratislava and Košice. The study's findings confirm that heterogeneity in opportunities and a variety of participation possibilities are crucial for fostering trust in democratic institutions.

Keywords:

Crisis elements of representative democracy, direct democracy, local referendum, participation.

Úvod

Jedna z aktuálnych výziev politologickej obce si kladie otázku: Akým spôsobom eliminovať krízové prvky zastupiteľskej demokracie vo forme averzie a apatie k politike, politikom

či politickým inštitúciám a zvýšiť zaujímanie sa občanov o veci verejné od lokálnej až po národnú úroveň? Zdôvodnenie dôležitosti otázky je možné interpretovať rôzne, avšak v kontexte politologického uhla pohľadu máme na mysli elementárny predpoklad každej modernej demokratickej spoločnosti, ktorá v sebe zahŕňa efektívnu občiansku spoločnosť plniacu funkciu sprostredkovateľa občianskych záujmov medzi aktérmi rozhodovacieho procesu a verejnosťou. Inými slovami je možno vnímať intervenciu občanov do sféry rozhodovacieho procesu ako jednu zo základných súčastí demokratického rozhodovania založeného na zabezpečení diverzity názorových stanovísk zo strany spoločnosti. Následne stav občianskej spoločnosti predstavuje pomyselné zrkadlo rozdelenia občanov na politicky aktívnych a pasívnych.

V kontexte aktuálneho celospoločenského diania sa k danej otázke pridala nutnosť ochrany demokracie resp. potreby starania sa o demokraciu. Slovom A. Norval (2016) demokratmi sa musíme stávať dennodenne svojim vlastným pričinením, na ktoré nadväzuje ambícia príspevku analyzovať mieru prepojenia

medzi aktívnym občianstvom a demokratickou politickým systémom.

Aktivitu občanov v rámci miestnej úrovne je možné realizovať prostredníctvom efektívneho nástroja priamej demokracie t. j. referenda, ktoré spĺňa požiadavku týkajúcu sa schopnosti priblíženia občana k demokratickému rozhodovaciemu procesu.

Objektom skúmania predloženého príspevku sú zmeny fungovania miestneho referenda v mestách Bratislava a Košice, konkrétne vychádzajúc z najnovšej právnej úpravy, miestne referendum a referendum mestskej časti nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva, resp. miestneho zastupiteľstva, za predpokladu, že sa ho zúčastní aspoň taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil posledných volieb do príslušného zastupiteľstva.

Na základe uvedeného je cieľom analýzy zmeny fungovania miestneho referenda odvíjajúca sa od miery účasti občanov vo voľbách do zastupiteľstva, a to najmä v kontexte pretrvávajúcej nízkej účasti občanov v miestnych voľbách, ktoré vplyvom aktuálnej úpravy predstavujú kľúčový aspekt úspešnosti vybraného nástroja priamej demokracie.

Pozícia politickej participácie v demokratickom systéme

Elementárnym predpokladom dobre fungujúceho demokratického zriadenia je existencia efektívnej občianskej spoločnosti a v nej obsiahnutá občianska i politická participácia, pričom pri charakterizovaní ich odlišnosti sa odvolávame na interpretáciu D. Ruedina (2007), podľa ktorého sú aktivity politickej participácie súčasťou občianskej participácie, avšak bez následného recipročného uplatnenia. Pre potreby príspevku svoju pozornosť zameriavame na politickú participáciu t. j. účasť občana vo voľbách alebo referendách. Slovom R. Dahla hovoríme o tzv. aktívnej dobrovoľnosti t. j. „[...] taká účasť kde by mohol spolupracovať každý občan, ktorý si to praje, nakoľko si to praje, a všetky hľadiská by pritom boli dosť rovnomerne zastúpené, nikto, kto by sa aktívne snažil by nenarazil na neprípustnosť úradov a nikto by nemal pocit, že mu je odopieraná rovná príležitosť k uplatneniu“ (Briška a kol., 2010, s. 96).

V európskom kontexte je demokracia chápaná ako žiadateľný jav, a to nie len väčšinou

spoločnosti, ale aj politickou obcou. Otázkou však ostáva, aké nároky sú na ňu kladené a aké výstupy sa od nej očakávajú (Spáč, 2010).

Autori Verhulst a Nijeboer uvádzajú, že čisto zastupiteľský systém nie je možné pokladať za pravý demokratický systém, pretože si vyžaduje zvolenie špičky, ktorá bude prijímať rozhodnutia a bude mať možnosť prijímať zákony, ktoré budú v rozpore s vôľou občanov. Adekvátnym spôsobom by mohol fungovať v prípade, ak ho odsúhlasí veľká väčšina občanov, ktorá sa navyše identifikuje najmä s jednou z existujúcich politických strán. V takomto prípade je čisto zastupiteľský systém primerane legitímny, nakoľko vyjadruje želanie občanov. Uvedený prípad bol v mnohých západných krajinách v 60. rokoch minulého storočia. Ako autori uvádzajú ďalej: „Časy sa zmenili. Väčšina občanov chce mať možnosť vyjadriť sa v referende a veľká väčšina sa už nestotožňuje bezvýhradne iba s jednou politickou stranou“ (Verhulst - Nijeboer, 2007, s. 15).

Prostredníctvom efektívnej participácie dochádza k vplyvu a ovplyvňovaniu verejnej politiky prostredníctvom implementácie do jej jednotlivých procesov, prípadne skrz vplyvu na aktérov rozhodovacieho procesu. Uvedeným spôsobom dochádza k naplneniu občianskej angažovanosti, ktorá sa spája s uhlom pohľadu verejnej politiky a na druhej strane názorové hľadisko politickej vedy sa zlučuje s nazeraním sa na participáciu ako na spôsob eliminovania krízových prvkov zastupiteľskej demokracie prejavujúcich sa o.i. celkovým poklesom legitimacy rozhodovacích procesov na regionálnej, národnej či nadnárodnej úrovni, a to konkrétne poklesom percentuálnej účasti občanov vo voľbách, znižujúcim sa počtom členskej základne v politických stranách, narastajúcou nedôverou a nezaujmom o politiku naprieč celou spoločnosťou, odcudzením politického procesu od občana (Watts, 2008). „Keď vychádzame z požiadavky, že demokracia má byť otvorená, možnosť participácie občana na politickom procese demonštruje aj stupeň demokratickosti daného politického systému. Ak sa systém zdráha, ak sa požiadavkou po zvýšení participácie radového občana cíti byť ohrozený, tak sa stal nedemokratickým. Požiadavka participácie je tak určitým korektívom pre demokraciu“ (Kulašik, 2005, s. 189).

Vstup občana do procesu rozhodovania je spätý s konceptom nového vládnutia gover-

nance podporujúceho občiansku angažovanosť i novú perspektívu vládnutia opierajúcu sa o analyzovanie vládnutia s porozumením reflektujúcim na spoločenské potreby a neustále prebiehajúce zmeny v spoločnosti (Peters, 2004). Podľa G. Hydéna (2004) hovoríme o koncepte nazerajúcom sa na riadenie za pomoci formálnych a neformálnych pravidiel regulujúcich verejný priestor, v ktorom existuje interakcia medzi ekonomickými, sociálnymi aktérmi a štátom za účelom dosiahnutia čo najviac efektívneho rozhodnutia.

Za nemenej dôležité je možné považovať participatívny aspekt konceptu *governance* založený na hodnote vstupu občana do procesu rozhodovania a s ním spojenej heterogenity na strane imputov do politického systému. Nový model vládnutia poskytuje priestor pre existenciu a vplyv rôznych aktérov rozhodovania vo verejnej sfére (Cavaye, 2005). Napriek proklamovaným pozitívnym účinkom konceptu *governance* a implementácii rôznych aktérov do rozhodovacích procesov, sa koncept nesnaží o zrušenie štátnej intervencie, ale podstata jeho vymedzenia tkvie v snahe o zmenu jej foriem (Kooiman, 1993). Eliminovaním monopolného postavenia štátu v oblasti rozhodovania a posilnením občianskej spoločnosti a rôznorodosti participujúcich na rozhodovacom procese dochádza k výraznému posilneniu miery demokracie. „Zvyšovaním počtu participujúcich občanov dochádza k zvyšovaniu miery legitimacy politického rozhodovania (kvantitatívny rozmer participácie) a zvyšovaním počtu možností politickej participácie občanov zasa k zvyšovaniu miery demokratickosti politického systému (kvalitatívny rozmer participácie)“ (Briška a kol., 2010, s. 96).

Pozitívny pohľad na participáciu zároveň opierame o stanovisko M. Warrena (1992), ktorý benefity aktívnej účasti na verejnom živote zdôvodňuje v nasledujúcich bodoch:

- politické kompetencie občanov sú výsledkom pôsobenia politických inštitúcií
- nárast príležitostí sebauvedomovania občana
- zvyšovanie participácie vyúsťujúce do nárastu demokracie
- aktivita občana na verejnom dianí rezultujúca do zníženia konfliktnosti
- občiansky aktivizmus prinášajúci vyššiu mieru akceptovateľnosti a spoluzodpovednosti za prijaté rozhodnutia.

Na základe uvedených skutočností dochádza k potvrdeniu paralely medzi zvyšovaním miery demokracie a nárastom počtu participujúcich na rozhodovacom procese. Inými slovami efektívna občianska spoločnosť a v nej zahrnutá participácia dokážu fungovať iba v demokratickom štáte založenom na právnom princípe, z toho vyplýva, že ak dochádza k oslabovaniu občianskej spoločnosti, stáva sa slabšou aj demokracia.

Dôležitosť aktívneho prístupu k občianstvu a rôznym formám participácie s cieľom ovplyvnenia a zefektívnenia rozhodovacieho procesu a následného zlepšenia budúceho stavu v spoločnosti so sebou nesie aj potenciál uskutočniteľnosti sociálnej zmeny.

K sociálnej zmene dochádza, ak v spoločnosti identifikujeme zmenu štruktúry fungovania spoločenských foriem a procesov. Pričom pod zmenou štruktúry máme na mysli zmenu týkajúcu sa veľkosti, zloženia či organizovania spoločnosti. K jej sprievodným znakom je možno priradiť aj reformný charakter zmeny, ktorý by mal byť prioritne upriamený na zlepšenie stavu v budúcnosti (Búzik - Strapcová - Zeman, 2008).

K základným faktorom sociálnej zmeny patria biologické, technologické, demografické, psychologické alebo legislatívne faktory, pričom posledný z uvedených budeme v nasledujúcej časti identifikovať na príklade zmien miestneho referenda.

Priama demokracia v praxi: miestne referendum v mestách Bratislava a Košice

Jedným zo základných prvkov demokratického režimu a práva občanov na správe vecí verejných predstavujú miestne spoločenstvá. Možno ich považovať za integrálnu súčasť demokratických princípov moderného štátu. Princíp územnej samosprávy predpokladá, že implementácia účasti obyvateľov na správe vecí verejných je najpriamejšia na lokálnej úrovni (Trellová, 2018).

Obecná samospráva, je v právnom a demokratickom štáte považovaná za základnú jednotku výkonu územnej samosprávy, ktorá dokáže efektívne reflektovať potreby vymedzeného územia a vie pružne a pohotovo reagovať na vzniknuté požiadavky a potreby obce. V obsahovom i pojmovom vymedzení počíta s realizáciou správy prostredníctvom seba, teda

všetkých, ktorých sa táto správa týka, resp. aspoň najväčšieho počtu spravovaných subjektov (Krunková, 2014). O samospráve môžeme hovoriť vtedy, ak sa tvorba zásadných rozhodnutí realizuje priamou participáciou všetkých subjektov, ktorí sú priamymi adresátmi prijímaných rozhodnutí. Takáto participácia sa uskutočňuje formami priamej demokracie, teda aj miestnym referendom, ktoré má svoje opodstatnenie v podmienkach územnej, no predovšetkým obecnej samosprávy. Možno konštatovať, že využívanie inštitútov priamej demokracie je ľahšie realizovateľné na menšom území, čím sa umocňuje i znak bezprostrednosti aktérov rozhodovania na prijímané rozhodnutie (Palúš - Jesenko - Krunková, 2010).

V zmysle Európskej charty miestnej samosprávy je základnou charakteristikou samosprávy jej výkon možnými alternatívnymi spôsobmi, t. j. zvolenými zástupcami miestneho spoločenstva a priamo občanmi daného spoločenstva. „Opodstatnenosť realizácie územnej samosprávy prostredníctvom foriem priamej demokracie odráža esenciu samosprávy ako takej a umožňuje difúziu jej teoretickej i reálnej podoby“ (Krunková, 2016, s. 82).

Zákon č. 460/1990 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava SR“) garantuje v čl. 2 ods. 1 občanom SR realizovať štátnu moc prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Ďalej špecifikuje v čl. 67 ods. 1 jednotlivé formy priamej demokracie (miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov obce) na úrovni obce, ako jeden zo spôsobov výkonu samosprávy obce.

Zákonná úprava miestneho referenda je v slovenskom právnom poriadku zakotvená vo viacerých právnych predpisoch. Vo všeobecnej rovine upravuje miestne referendum zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Doplnujúca právna úprava je obsiahnutá v ďalších právnych predpisoch, ktorými sú:

- zákon č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Bratislava“),
- zákon č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“),
- zákon č. 184/1999 Z. z. o používaní jazykov národnostných menšín v znení ne-

skorších predpisov (ďalej len „zákon o používaní jazykov národnostných menšín“),

- zákon č. 569/2007 Z. z. o geologických prácach (geologický zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „geologický zákon“),
- zákon č. 44/1988 Zb. o ochrane a využití nerastného bohatstva (banský zákon) v znení neskorších predpisov (ďalej len „banský zákon“).

Zákon o obecnom zriadení rozlišuje dva druhy miestneho referenda. Obligatórne miestne referendum vyhlási obecné zastupiteľstvo o otázkach, ktorými sú: zlúčenie obcí, rozdelenie obcí alebo zrušenie obce; zmena názvu obce; odvolanie starostu obce (§13a ods. 3 písm. a); zmena označenia obce; alebo ak tak ustanovuje osobitný zákon. Obecné zastupiteľstvo je tiež povinné vyhlásiť referendum v prípade, ak ho o to požiada skupina obyvateľov obce petíciou v počte aspoň 30 % oprávnených voličov.

Fakultatívne miestne referendum môže obecné zastupiteľstvo vyhlásiť aj pred rozhodnutím o ďalších dôležitých otázkach samosprávy obce a o odvolaní starostu obce a to v prípade, ak jeho neprítomnosť alebo nespôsobilosť vykonávať funkciu starostu trvá dlhšie ako 6 mesiacov §11s ods. 4 a v § 13a ods. 3 písm. b). Konkrétne určiť, čo možno rozumieť pod dôležitou vecou samosprávy obce, bude závisieť od potrieb tej ktorej obecnej samosprávy, t. j. od jej veľkosti, počtu obyvateľov, rozpočtu obce, miery občianskej participácie i od tradície využívania priamych foriem demokracie pri rozhodovaní a výkone samosprávy (Tekeli, 2014).

Podľa §11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, je miestne referendum platné v prípade, ak sa na hlasovaní zúčastnila aspoň polovica všetkých oprávnených voličov a rozhodnutie bolo prijaté nadpolovičnou väčšinou platne odovzdaných hlasov. Pre platnosť výsledkov miestneho referenda musia byť uvedené podmienky splnené súčasne.

Dôvodom právnej úpravy miestneho referenda v zákone o meste Bratislava a zákone o meste Košice, je existencia samostatných zákonov a tiež i fakt, že len tieto dve mestá sa členia na mestské časti s vlastnou samosprávou a vlastnými orgánmi, v ktorých miestne refe-

rendum predstavuje jeden zo spôsobov usku-
točňovania miestnej samosprávy.

Zákon o meste Košice v §8 upravuje povin-
nosť mestského zastupiteľstva vyhlásiť miest-
ne referendum: na základe petície skupiny
obyvateľov mesta najmenej 30 % oprávnených
voličov, na návrh aspoň 1/3 miestnych zastu-
piteľstiev s uvedením dôvodu, o odvolaní sta-
rostu mesta, ak sa na tom uzniesla 3/5 väčšina
všetkých poslancov mestského zastupiteľstva,
alebo ak to ustanoví osobitný právny predpis.
Fakultatívne miestne referendum mohlo mest-
ské zastupiteľstvo vyhlásiť aj pred rozhodnu-
tím o ďalších dôležitých veciach samosprávy
mesta.

Dôvodmi na vyhlásenie referenda mestskej
časti podľa §8a sú petícia skupiny obyvateľov
mestskej časti v počte najmenej 30 % oprávne-
ných voličov, odvolanie starostu mestskej časti
alebo prípady, ktoré ustanovuje štatút mesta
Košice. Fakultatívne referendum mestskej časti
vyhlási miestne zastupiteľstvo o ďalších dôle-
žitých veciach samosprávy mestskej časti, ak sa
na tom uznesie miestne zastupiteľstvo 3/5 väč-
šinou všetkých poslancov.

Čo sa týka platnosti a záväznosti miestneho
referenda alebo referenda mestskej časti, bola
upravená vo všeobecnom právnom predpise -
zákone o obecnom zriadení.

Rovnako ako je to v prípade mesta Košice,
zákon o meste Bratislava upravuje miestne re-
ferendum a referendum mestskej časti. Mestské
zastupiteľstvo mesta Bratislava vyhlási miestne
referendum ak ide:

- o návrh na zavedenie a zrušenie celo-
mestskej dávky, návrh na zavedenie
a zrušenie miestnej dane alebo celomest-
ského poplatku, o ktorom sa musí na zá-
klade uznesenia zastupiteľstva rozhod-
núť miestnym referendom,
- o petíciu skupiny obyvateľov mesta
v počte 20 % všetkých oprávnených voli-
čov,
- o písomne podanú požiadavku aspoň
1/3 miestnych zastupiteľstiev s uvede-
ním dôvodu,
- o prípad, ktorý ustanoví osobitný zákon.

Mestské zastupiteľstvo Bratislavy môže vy-
hlásiť miestne referendum aj o iných dôleži-
tých veciach celomestskej povahy za predpo-
kladu, že s tým vysloví súhlas aspoň 1/3
miestnych zastupiteľstiev, alebo ak to umožňu-
je štatút mesta.

Dôvodmi pre vyhlásenie obligatórneho re-
ferenda mestskej časti upravuje § 9, a to:

- návrh na zmenu názvu mestskej časti, jej
zlúčenie alebo rozdelenie mestskej časti
alebo zmena hraníc,
- návrh na zavedenie alebo zrušenie verej-
nej dávky mestskej časti, návrh na zave-
denie alebo zrušenie miestneho poplat-
ku, o ktorom sa musí na základe uzнесе-
nia zastupiteľstva rozhodnúť referen-
dom mestskej časti,
- petícia skupiny obyvateľov v počte 20 %
všetkých oprávnených voličov, alebo as-
poň 5000 zo všetkých oprávnených voli-
čov,
- prípady, ktoré stanovuje štatút mesta ako
povinné.

Miestne zastupiteľstvo má možnosť vyhlá-
siť referendum mestskej časti o ďalších dôleži-
tých otázkach, ktoré sa týkajú postavenia mest-
skej časti, jej rozvoja alebo života jej obyvate-
ľov.

Kvórum pre platnosť referenda mestskej
časti bolo upravené len v prípade zavedenia
alebo zrušenia miestneho poplatku a to, že
rozhodnutie miestneho zastupiteľstva nahr-
dzuje výsledok miestneho referenda, ak sa na
ňom zúčastnilo aspoň 50 % oprávnených voli-
čov.

Zákonom č. 205/2023 Z. z. o zmene a dopl-
není niektorých zákonov v súvislosti s refor-
mou stavebnej legislatívy došlo k zmenám
právnej úpravy v súvislosti s miestnym refe-
rendom a referendom mestskej časti v Bratisla-
ve a Košiciach. Predmetnou novelou došlo
k významným zmenám analyzovaného inštitú-
tu priamej demokracie.

V prípade mesta Košice došlo k zmene poč-
tu obyvateľov mesta alebo mestskej časti, ktorí
môžu iniciovať referendum prostredníctvom
petície z 30 % všetkých oprávnených voličov
na 20 % všetkých oprávnených voličov, pričom
v prípade referenda mestskej časti, aspoň 2500
všetkých oprávnených voličov mestskej časti.

V oboch právnych predpisoch, teda aj záko-
ne o meste Bratislava i v zákone o meste Košice
došlo k doplneniu nových ustanovení, z nášho
pohľadu významných ustanovení, ktoré stano-
vili rozdielne podmienky pre platnosť mest-
ského referenda i referenda mestskej časti, ako
je upravené v zákone o obecnom zriadení.

Aktuálna právna úprava stanovuje, že
miestne referendum a referendum mestskej

časti nahrádza rozhodnutie mestského, resp. miestneho zastupiteľstva, ak sa ho zúčastnil aspoň taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do príslušného zastupiteľstva, ktoré bezprostredne predchádzali jeho vyhláseniu, a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda.

V danej súvislosti dávame do pozornosti opodstatnenosť nižšie uvedenej tabuľky, ktorá percentuálne znázorňuje voličskú účasť vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2022 v jednotlivých mestských častiach mesta Bratislava a Košice, pričom viac ako nadpolovičnú voličskú účasť dosiahlo iba 5 mestských častí v Bratislave a 6 mestských častí v Košiciach. Z uvedeného vyplýva, že k zvýšeniu kvóra pre platnosť miestneho referenda v porovnaní s právnou úpravou zakotvenou v §11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení dôjde len v tých mestských častiach, v ktorých volebná účasť ostatných voľbách do orgánov územnej samosprávy bola vyššia ako 50%.

Novým ustanovením je i negatívne vymedzenie predmetu miestneho referenda i referenda mestskej časti, podľa ktorého nemožno vyhlásiť referendum o rozpočte mesta, resp. mestskej časti.

Tabuľka 1 Porovnanie volebnej účasti vo voľbách do orgánov samosprávy v mestách Košice a Bratislava

Voľby do orgánov samosprávy obcí 2022 – mestské časti mesta Košice	
mestská časť	volebná účasť v %
Džungľa	29,05
Kavečany	59,09
Sever	30,8
Sídlisko Ťahanovce	27,36
Ťahanovce	29,6
Lorinčík	63,37
Luník IX	16,1
Myslava	53,22
Pereš	53,54
Poľov	75,02
Sídlisko KVP	31,28
Šaca	35,5
Západ	27,06
Dargovských hrdinov	25,26
Košická Nová Ves	45,74
Barca	47,06
Juh	29,49
Krásna	40,31
Nad Jazerom	30,37
Šebastovce	62,86
Vyšné Opátske	47,94

Staré mesto	31,96
Voľby do orgánov samosprávy obcí 2022 – mestské časti mesta Bratislava	
mestská časť	volebná účasť v %
Staré Mesto	38,07
Podunajské Biskupice	36,74
Ružinov	36,6
Vrakuňa	30,61
Nové Mesto	39
Rača	38,63
Vajnory	47,81
Devín	55,35
Devínska Nová Ves	39,5
Dúbravka	35,91
Karlova Ves	38,27
Lamač	48,13
Záhorská Bystrica	52,67
Čunovo	62,82
Jarovce	53,32
Petržalka	32,23
Rusovce	55,98

Zdroj: Štatistický úrad Slovenskej republiky, 2022

V septembri 2023 iniciovala prezidentka konanie o súlade právnych predpisov, návrh číslo: 3003-2023-KPSR, podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy SR o súlade §8 ods. 3 a §9 ods. 3 zákona o meste Bratislava a §8 ods. a §8a ods. 4 zákona o meste Košice, ktoré Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením sp. zn. PL. ÚS 13/2023 (ďalej len „uznesenie“) prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu.

Prezidentka vo svojom návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov uviedla dôvody, kde vidí nesúlad predmetných ustanovení zákona s konkrétnymi článkami Ústavy SR.

Z uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky vyplýva, že nesúlad napadnutých ustanovení zákona vidí v ich rozpore s princípmi demokratického a právneho štátu, a to z dôvodu ich diskriminačnej povahy.

Po prvé, predmetná právna úprava porušuje rovnosť hlasovacieho práva v referende, nakoľko priznáva inú váhu hlasom v referende obyvateľom mesta Bratislava a Košice inú váhu hlasu obyvateľov ostatných miest a obcí. Podľa navrhovateľky zákonodarca porušil princíp rovnosti v materiálnej rovine. V návrhu uvádza, že vo všetkých obciach okrem miest Bratislava a Košice a ich mestských častí, obyvatelia vedia, že pri vyhlásení miestneho referenda je pre jeho platnosť potrebné, aby sa na ňom zúčastnilo minimálne 50 % oprávnených voličov, a to bez ohľadu na volebnú účasť vo voľbách

do orgánov samosprávy obce. V prípade miest Bratislava a Košice musia obyvatelia zvažovať, že svojou účasťou vo voľbách ovplyvnia i kvórum pre platnosť výsledkov miestneho referenda vyhláseného po voľbách.

Druhým dôvodom je zavedenie tzv. plávajúceho kvóra pre platnosť miestneho referenda v Bratislave a Košiciach. Navrhovateľka k tejto otázke vo svojom návrhu uviedla „[...] plávajúce kvórum ako také nepovažujem z ústavnoprávneho pohľadu za problematické (hoci takúto právnu úpravu nepovažujem za správnu ani racionálnu, rešpektujem, že nie každá nespripravená či iracionálna právna úprava musí byť v rozpore s ústavou). S čím však nesúhlasím je, aby sa plávajúce kvórum uplatňovalo len v prípade dvoch najväčších slovenských miest, pričom pravidlá pre miestne referendum v ostatných obciach ostávajú nezmenené.

Tretím dôvodom je zjavný rozpor medzi deklarovaným cieľom predmetnej právnej úpravy, ktorým malo byť posilnenie volebného práva občanov v samospráve znížením kvóra pre platnosť miestneho referenda, s jej skutočným účinkom. Tento cieľ možno považovať za splnený len v prípade dvoch najväčších slovenských miest ako celkov a niektorých ich mestských častí, v ktorých volebná účasť v ostatných voľbách do orgánov územnej samosprávy nepresiahla 50 %. V mestských častiach, v ktorých volebná účasť presiahla 50 %, prijatím napadnutej právnej úpravy došlo k zvýšeniu kvóra pre platnosť miestneho referenda.

V tejto súvislosti, je potrebné vziať do úvahy i situáciu, keď počet obyvateľov v uvedených samosprávach môže v období medzi konaním volieb do orgánov územnej samosprávy prudko poklesnúť, čo by mohlo znamenať pri zvýšenom kvóre pre platnosť miestneho referenda jeho znefunkčnenie. Na druhej strane, pri náraste počtu obyvateľov v medzivolebnom období, by kvórum bolo extrémne nízke.

Neopomenuteľným dôvodom, ktorý prezidentka vo svojom návrhu uvádza, je nesúlady analyzovanej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, konkrétne s princípom právnej istoty a princípom zákazu retroaktivity. Porušenie uvedených princípov demokratického a právneho štátu vidí v tom, že právna úprava upravujúca kvórum pre platnosť miestneho referenda nadobudla účinnosť 1. augusta 2023, pričom voľby, od ktorých výsledkov sa kvórum má stanoviť, sa konali v októbri 2022. V návrhu

tiež uvádza: „Uvedenú situáciu považujem za protiústavnú. Zmenené kvórum sa má odvíjať od účasti v predchádzajúcich voľbách do orgánov samosprávy, pričom v čase konania týchto volieb oprávnení voliči nemali možnosť vedieť, že ich rozhodnutie o (ne)zúčastnení sa na voľbách priamo ovplyvní kvórum pre platnosť prípadného budúceho miestneho referenda.“ Inak povedané, nemohli vedieť, že ich rozhodnutie o účasti, resp. neúčasti vo voľbách bude mať vplyv na podmienky výkonu ich práva zúčastniť sa na správe vecí verejných priamo prostredníctvom miestneho referenda vyhláseného po ostatných voľbách.

V súvislosti s miestnym referendom v meste Košice bola prijatá ďalšia novela zákona o meste Košice – zákon č. 115/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov zo 16. marca 2023, ktorá nadobudla účinnosť 1. mája 2023. Predmetná novela právneho predpisu sa dotkla problematiky postupu vytvárania, zrušovania, zlučovania alebo rozdeľovania mestských častí v meste Košice.

Súlady predmetnej právnej úpravy s Ústavou SR napadol generálny prokurátor na Ústavnom súde SR návrhom na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy sp. zn. 1GÚp36/23/1000-10. Vo svojom návrhu namietal ústavnosť § 3 ods. 2 až 6 a §7a ods. 3 písm. c).

Ako vyplýva z návrhu generálneho prokurátora, zmenou vyššie uvedených ustanovení zákona o meste Košice došlo k:

- vypusteniu §8a ods. 1 písm. b), ktorý upravoval obligatórnu povinnosť miestneho zastupiteľstva za predpokladu splnenia zákonných podmienok vyhlásiť referendum mestskej časti o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mesta o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti,
- úprave znenia § 8a ods. 2, ktoré v predchádzajúcom znení umožňovalo miestnemu zastupiteľstvu vyhlásiť referendum mestskej časti o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mesta o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti (fakultatívne miestne referendum).

Generálny prokurátor vo svojom návrhu uvádza, že podľa uvedenej právnej úpravy v meste Košice rozhoduje o vytvorení, zlúčení,

zrušení alebo rozdelení mestských častí zastupiteľstvo mesta štatútom s tým, že na prijatie uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov zastupiteľstva mesta. Voči danému uzneseniu sa môže Rada starostov uznieť na jeho odmietnutie do 60 dní odo dňa jeho schválenia. Ak však tak neurobí, uznesenie mestského zastupiteľstva nadobudne účinnosť ku dňu konania volieb do orgánov samosprávy obcí. V prípade odmietnutia uznesenia Radou starostov, ho zastupiteľstvo mesta môže opätovne prerokovať a prijať 3/5 väčšinou všetkých poslancov zastupiteľstva.

Predkladatelia novely zákona o meste Košice v dôvodovej správe konštatujú, že bez zmeny aktuálneho právneho rámca v praxi predstavuje s veľmi vysokou pravdepodobnosťou nerealizovateľný spôsob zníženia počtu mestských častí v meste Košice. Ďalej uvádzajú, že „účelom zmeny zákona je presunutie samotného rozhodovania o samosprávnom usporiadaní v meste Košice (čo sa týka mestských častí) z celoštátnej úrovne (Národná rada Slovenskej republiky ako hlavný a jediný orgán oprávnený schvaľovať zákony) na hlavného nositeľa samosprávy v meste Košice (resp. na jeho orgány)“.

Záver

Politická participácia predstavuje konštantu politického myslenia a v spojitosti s aspektmi posilňovania demokratického zriadenia stojí pred výzvou hľadania nových spôsobov ako zvyšovať angažovanie občanov na verejnom živote. Jeden z primárnych cieľov participácie je tak založený na snahe vyplniť vákuum medzi štátom a občanom a zvýšiť dôveru občanov vo verejné inštitúcie. Práve rôznorodosť na strane vstupov bola identifikovaná ako jedna z kľúčových pre posilňovanie miery demokracie a prikláňame sa k názoru, že zabezpečenie adekvátnych podmienok pre diverzitu a vypočutie záujmov zo strany verejnosti má mimoriadny vplyv na obnovenie dôvery v reprezentatívnu demokraciu. Odvolávajú sa na slová R. Putnama (2000) aktivizácia občianstva vytvára predpoklad pre stretávanie sa jednotlivcov s podobnými hodnotovými orientáciami, čo v konečnom dôsledku zvyšuje mieru angažovanosti občanov. Navyše manifestovanie a zjavné aktivizovanie sa v organizácií či skupine pôsobí na jednej strane motivujúco pre os-

tatých a zároveň podporuje aspekt ďalšieho združovania sa. Máme za to, že akékoľvek limitujúce faktory priamej demokracie v praxi, v danom konkrétnom prípade účasti občanov v podmienkach miestneho referenda, budú výsledkom apatie a averzie voči aktívnemu občianstvu a spolupodieľaniu sa na rozhodovacích procesoch nielen na lokálnej, ale aj na národnej úrovni.

Literatúra

- Briška, F., et al. (2010). *Teória a prax verejnej politiky*. Bratia Sabovci.
- Búzík, B., Strapcová, K., & Zeman, M. (2008). *Triedy a stratifikácia v sociálnej zmene Slovenska*. Slovenská akadémia vied.
- Cavaye, J. (2005). Governance and community engagement: The Australian experience. In W. R. Lovan, M. Murray, & R. Shaffer (Eds.), *Participatory governance: Planning, conflict mediation and public decision-making in civil society* (pp. 85–102). Ashgate.
- Dahl, R. A. (1995). *Demokracie a její kritici*. Victoria Publishing.
- Dôvodová správa k návrhu poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Petra Libu, Vojtecha Tótha, Erika Ňarjaša a Jaroslava Karahutu na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon SNR č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.
- Hydén, G., Court, J., & Mease, K. (2004). *Making sense of governance*. Lynne Rienner Publishers Inc.
- Kooiman, J. (2003). *Governing as governance*. Sage Publications Ltd.
- Krunková, A. (2016). Samospráva a priama demokracia – teoretické východiská. *Studia Iuridica Cassoviensia*, 4(1), 81–91.
- Krunková, A. (2014). Priama demokracia ako suplementárny prostriedok v normotvorbe obcí. In *Teória a prax komunálnej normotvorby: Zborník z vedeckej konferencie s medzinárodnou účasťou* (pp. 193–199). Fakulta verejnej správy UPJŠ.
- Kulašík, P. (2005). *Politológia*. Efekt Copy.
- Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, číslo: 3003-2023-KPSR.
- Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slo-

- venskej republiky, sp. zn. 1GÚp 36/23/1000-10.
- Norval, A. J. (2016). *Averzivní demokracie*. Karolinum.
- Palúš, I., Jesenko, M., & Krunková, A. (2010). *Obec ako základ územnej samosprávy*. Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, Fakulta verejnej správy.
- Peters, G. B. (2004). Governance and public bureaucracy: New forms of democracy or new forms of control? *Regional and Federal Studies*, 26(1), 3-15.
<https://ideas.repec.org/a/taf/rapaxx/v26y2004i1p3-15.html>
- Putnam, R. D. (2000). *Bowling alone: The collapse and revival of American community*. Simon and Schuster Paperbacks.
- Ruedin, D. (2007). Testing Milbrath's 1965 framework of political participation: Institutions and social capital. *Contemporary Issues and Ideas in Social Science*, 45.
- Spáč, P. (2010). *Priama a zastupiteľská demokracia na Slovensku: Volebné reformy a referenda po roku 1989*. Centrum pro studium demokracie a kultury.
- Štatistický úrad Slovenskej republiky. (2022). *Voľby do orgánov samosprávy obcí 2022*.
<https://volby.statistics.sk/>
- Tekeli, J. (2014). Hlasovanie obyvateľov obce v miestnom referende. In Orosz, L. - Majerčák, T. (ed.). *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike - II. Ústavné dni: Zborník z medzinárodnej vedeckej konferencie*. Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika.
- Trellová, L. (2018). Územná samospráva a jej vyjadrenie v podobe ústavného práva. *Juristická revue*, 70(11), 1190-1201. Ministerstvo spravodlivosti SR.
- Verhulst, J., & Nijeboer, A. (2007). *Priama demokracia: Fakty a argumenty k zavedeniu občianskej iniciatívy a referenda*. Democracy International.
https://www.democracyinternational.org/sites/default/files/PDF/Publications/2007-05-01_slovakian_direct_democracy.pdf
- Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 13/2023.
- Watts, D. (2008). *The European Union*. Edinburgh University Press.
- Zákon č. 460/1990 Zb. *Ústava Slovenskej republiky*.
- Zákon č. 369/1990 Zb. *O obecnom zriadení v znení neskorších predpisov*.
- Zákon č. 205/2023 Z. z. *O zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy*.
- Zákon č. 377/1990 Zb. *O hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov*.
- Zákon č. 401/1990 Zb. *O meste Košice v znení neskorších predpisov*.
- Zákon č. 115/2023 Z. z. *Ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov*.

Článok je publikovaný v rámci riešenia projektu VEGA 1/0487/24 Posilňovanie ústavného povedomia a autory ústavy v stredoeurópskom kontexte.