



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 18/2014-97

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 22. marca 2017 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Petra Brňáka, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika prerokoval návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpených poslancom Národnej rady Slovenskej republiky JUDr. Danielom Lipšicom, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade čl. I § 165 v časti „a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 31 a čl. 69 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky a takto

**r o z h o d o l :**

1. Ustanovenia čl. I § 165 v časti „a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 4 v spojení s čl. 30 ods. 1, 3 a 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Vo zvyšnej časti návrhu nevyhovuje.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Predmet konania**

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 9. júla 2014 doručený návrh 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“), zastúpenej poslancom Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) JUDr. Danielom Lipšicom, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade čl. I § 165 v časti „a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 31 a čl. 69 ods. 3 ústavy.

2. Podstata návrhu skupiny poslancov spočíva v spochybnení ústavnej konformity napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva podmieňujúcich kandidatúru na funkciu starostu (primátora) obce získaním minimálne stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z. (ďalej len „školský zákon“). Skupina poslancov namieta nesúlad napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva s ústavou v dôsledku zavedenia vzdelanostného cenzu v súvislosti s realizáciou práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí, volebného práva, práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok a ústavného princípu ochrany slobodnej súťaže politických síl.

### **I.1 Odôvodnenie návrhu skupiny poslancov**

3. Skupina poslancov v návrhu uvádza: *«... Počas legislatívneho procesu boli cez poslancov pozmeňujúci návrh v zákone schválené ustanovenia, ktoré, v stručnosti, požadujú ako podmienku kandidatúry na funkciu starostu minimálne stredoškolské vzdelanie, inak nie je možné predložiť platnú kandidatúru a kandidovať na túto funkciu. Pripomíname, že je tomu tak napriek ústavnej podmienke všeobecnosti volebného práva a takisto pripomíname, že spomedzi všetkých verejných volených funkcií sa táto podmienka - teda vzdelanostný cenzus - týka len kandidátov na starostov...»*

*Doterajšia právna úprava garantovala výkon volebného práva pri verejných funkciách bez toho, aby stanovovala tzv. vzdelanostný cenzus, teda bez toho, aby pre kandidátov na výkon jednotlivých volených verejných funkcií predpisovala akékoľvek vzdelanie. Môžeme teda povedať, že doterajšia právna úprava rešpektovala ustanovenia čl. 12 ods. 1 ústavy a neodňala pasívne volebné právo (právo byť volený) kandidátom na základe rozlíšenia podľa dosiahnutého vzdelania. Napadnuté ustanovenia tak v prípade kandidátov na starostu obce, resp. pre výkon tejto funkcie však urobili to, že zaviedli vzdelanostný cenzus, bez ktorého nie je možné nielen funkciu starostu vykonávať, ale ani na túto funkciu platne kandidovať. Zákonodarca tak okrem toho, že v rozpore s čl. 12 ods. 1 ústavy odňal toto právo, ktoré je neodňateľné - v spojitosti s čl. 30 ods. 3 ústavy - ako právo*

všeobecné, urobil tak spôsobom, ktorým porušil čl. 12 ods. 2, pretože tak urobil na základe vzdelania, teda na základe „iného postavenia“. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, poslednej vety, však nikoho nemožno z vyššie uvedených dôvodov (viď cit. čl. 12 ods. 2 ústavy) poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať. Potenciálni kandidáti na funkciu starostu obce, ktorí nedosiahli stredné vzdelanie, resp. ktorí nedosiahli stredné vzdelanie tak, ako je definované zákonom č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) v znení neskorších predpisov sú tak poškodení pri výkone svojho všeobecného (pasívneho) volebného práva.»

4. Skupina poslancov porušenie základných práv napadnutou právnou úpravou vidí v tom, že „... bolo vykonané veľmi selektívne, a síce len na úrovni starostov obcí (resp. primátorov miest), Sú však aj ďalšie volené verejné funkcie, kde sa uplatňuje všeobecné, rovné a priame volebné právo, uplatňované tajným hlasovaním; tu však k uplatneniu akéhokoľvek cenzu nedošlo. Ide o funkcie poslancov obecných a mestských zastupiteľstiev, predsedov vyšších územných celkov (samosprávnych krajov), poslancov zastupiteľstiev samosprávnych krajov, poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, poslancov Európskeho parlamentu, či prezidenta Slovenskej republiky. Nikde tu nenájdeme akúkoľvek kvalifikačnú podmienku, po splnení ktorej je možné platne kandidovať na ktorúkoľvek z vymenovaných funkcií. Len okrajovo sa zmienime, že aj keď nejde o priamo volenú verejnú funkciu, kvalifikačná podmienka neexistuje ani pre výkon funkcie člena vlády (predsedu, podpredsedu, ministra).

Obmedzenie všeobecného práva garantovaného v čl. 30 ods. 1, 3 a 4 zavedením vzdelanostného cenzu je v rozpore s čl. 12 ods. 1 ústavy, pretože ide o právo neodňateľné; zavedením vzdelanostného cenzu sa tak výkon volebného práva odňal osobám, ktoré nespĺňajú zavedený vzdelanostný cenzus. V rozpore s čl. 12 ods. 2 (v spojitosti s čl. 30 ods. 1, 3 a 4) ústavy sú napadnuté ustanovenia zákona preto, pretože poškodzujú osoby, ktoré nedosahujú zavedený vzdelanostný cenzus, na základe ich iného postavenia, teda na základe (ne)dosiahnutého vzdelania.“

5. Podľa skupiny poslancov napadnutá právna úprava nerešpektuje podstatu a zmysel základných práv, ktoré obmedzuje, a rovnako nie je nevyhnutná pre dosiahnutie ňou

sledovaného cieľa. Podľa skupiny poslancov *«Podľa citovaného zdôvodnenia pozmeňujúceho návrhu je zavedenie vzdelanostného cenzu pri funkcii starostu obce „zárukou riadneho výkonu funkcie a dodržiavania právneho poriadku“.* Podľa ustanovenia čl. 13 ods. 4 ústavy je možné postupovať pri obmedzovaní základných práv a slobôd tak, že sa musí dbať na ich podstatu a zmysel... Podľa logiky predkladateľov a zákonodarcu však riadne môžu vykonávať funkciu starostu a dodržiavať právny poriadok len tie osoby, ktoré (okrem iných podmienok) dosiahnu stredné vzdelanie. Iné osoby, s dosiahnutým nižším vzdelaním tak nielenže nie sú zárukou riadneho výkonu funkcie starostu, ale u týchto osôb ani nie je predpoklad, že budú dodržiavať právny poriadok. Toto odôvodnenie schválenej napadnutej právnej úpravy je možno považovať za obľudné. Len preto, že niekto nedosiahne určitý stupeň vzdelania, nemožno o ňom predpokladať, že nebude dodržiavať právny poriadok. Takéto plošné konštatovanie, vyjadrené v napadnutých ustanoveniach zákona, je potrebné odmietnuť aj preto, pretože to nie je v súlade s čl. 13 ods. 4 ústavy. Pri obmedzení volebného práva sa nedbalo na jeho podstatu a zmysel a už vôbec nie na ustanovený cieľ. Ak má byť cieľom lepší výkon funkcie starostu a dodržiavanie právneho poriadku, je potrebné na dosiahnutie tohto cieľa použiť zásadne iné (právne) prostriedky, než je obmedzenie volebného práva paušálne pre všetky osoby, ktoré nedosahujú predpísaný stupeň vzdelania. Medzi dosiahnutým stupňom vzdelania a dobrým/zlým výkonom funkcie starostu, resp. medzi dosiahnutým stupňom vzdelania a dodržiavaním právneho poriadku neexistuje žiadna priama korelácia.

*Na podporu tohto tvrdenia, bez nároku na uvádzanie presných konkrétnych prípadov je možné uviesť, že k neefektívnemu, nehospodárnemu, protiprávnemu či akokoľvek inak zlému výkonu akejkolvek verejnej funkcie, ktorá je obsadzovaná priamymi, všeobecnými a rovnými voľbami dochádza aj v prípadoch, že konkrétna osoba dosiahla nielen stredné, ale aj vyššie vzdelanie. Právoplatné odsudzujúce rozsudky za trestné činy súvisiace s výkonom verejnej funkcie voči starostom (primátorom) s vysokoškolským vzdelaním sú toho dôkazom.».*

6. Skupina poslancov tvrdí, že *„cieľom zákonodarcu podľa odôvodnenia napadnutých ustanovení bolo zaručiť lepší výkon funkcie starostu a dodržiavanie právneho poriadku. Nepoužil však prostriedky, ktoré by priamo viedli k dosiahnutiu tohto cieľa, ale*

*plošne obmedzil volebné právo pri voľbe starostu všetkým osobám, ktoré nedosahujú predpísané vzdelanie. Pri rovnakých voľbách (všeobecných, priamych, rovných s tajným hlasovaním) do iných verejných volených funkcií toto právo takto obmedzené nie je. Napadnuté ustanovenia sú tak v rozpore s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy.“.*

7. Skupina poslancov vidí v napadnutej právnej úprave aj porušenie čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy. V návrhu predovšetkým poukazuje na judikatúru ústavného súdu, v ktorej ústavný súd konštatoval, že ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj ústavný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ústavy (PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 15/98). Skupina poslancov vidí porušenie čl. 2 ods. 2 ústavy v tom, že zákonodarca jej prijatím zasiahol do princípu právneho štátu (PL. ÚS 32/95) a nerešpektoval povinnosť zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (PL. ÚS 32/95). Skupina poslancov vo vzťahu k namietanému porušeniu čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy konštatuje, že „... *Sledovaný cieľ sa nepremieta v legitímne nástroja, ktorý zákonodarca použil. V rozpore s inými ustanoveniami ústavy obmedzil volebné právo a konal tak v rozpore s tým, ako štátny orgán konať má a môže*“, a cituje príslušnú judikatúru ústavného súdu.

8. Skupina poslancov namieta neústavnosť napadnutej právnej úpravy aj z dôvodu zásahu do práv garantovaných čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy. Podľa skupiny poslancov: „*Občania majú právo zúčastňovať sa správy vecí verejných voľbou svojich zástupcov. Toto práva je právom občana voliť, ale aj byť volený. Funkcia starostu obce je nepochybne spôsobom, ako sa zúčastňovať správy vecí verejných. Avšak zavedením vzdelanostného cenzu napadnutými ustanoveniami zákona sa toto právo odníma časti občanov, ktorí nespĺňajú požiadavku dosiahnutého stredného vzdelania. Týmto občanom tak odníma právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy) prostredníctvom odňatia všeobecného volebného práva, ktoré je im garantované v čl. 30 ods. 3 ústavy. Navyše, deje sa tak selektívnym spôsobom, pretože nie je naplnené ani ustanovenie čl. 30 ods. 4 ústavy, podľa ktorého majú občania za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným*

*funkciám. Je pozoruhodné, že občan, ktorý podľa napadnutých ustanovení zákona nespĺňa podmienky na kandidovanie a vykonávanie funkcie starostu, spĺňa podmienky na kandidovanie a vykonávanie funkcie poslanca obecného zastupiteľstva, funkcie poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, funkcie predsedu samosprávneho kraja, funkcie poslanca Národnej rady Slovenskej republiky, funkcie poslanca Európskeho parlamentu, dokonca aj na kandidovanie a vykonávanie funkcie prezidenta Slovenskej republiky (ak dosiahol vek aspoň 40 rokov). Ani pri jednej z nich nie je potrebné dosiahnuť akékoľvek vzdelanie, ani pre jednu z nich nie je predpísaný vzdelanostný cenzus, všetky z nich sú volené verejné funkcie, kde sa uplatňuje všeobecné, rovné a priame volebné právo s tajným hlasovaním.“*

9. Napadnuté ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva sú podľa skupiny poslancov „... v rozpore s čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy, pretože nerešpektujú právo podieľať sa na správe vecí verejných (v prípade prístupu k funkcii starostu), porušujú princíp všeobecnosti (pasívneho) volebného práva a porušujú princíp rovnakých podmienok prístupu k voleným a iným verejným funkciám“.

10. Skupina poslancov v návrhu namieta, že napadnutou právnou úpravou došlo aj k porušeniu čl. 31 ústavy. Podľa skupiny poslancov „Je nepochybné, že úprava volebného práva, jeho podmienok, a to na ktorejkoľvek úrovni, je úpravou politických práv a slobôd. Ako je uvedené v cit. čl. 31 ústavy, zákonná úprava musí umožňovať a ochraňovať politickú súťaž. Táto súťaž by mala byť slobodná...“

*Pokiaľ je určitá skupina osôb (v tomto prípade občanov aj cudzincov s trvalým pobytom v Slovenskej republike bez predpísaného vzdelania) z tejto súťaže vylúčená, pričom pri ďalších obdobných súťažiach; s tými istými pravidlami tomu tak nie je, táto súťaž už nie je slobodná. Nemôže sa v nej naplno uplatniť konkurencia politických síl, konkurencia vízií spravovania vecí verejných, konkurencia skúseností a teda konkurencia ponúk. Aj tí voliči, ktorí prídu uplatniť svoje aktívne volebné právo, sú v konečnom dôsledku obmedzení vo výbere. Zákonná úprava, ktorá neumožňuje slobodnú súťaž politických síl, ju z podstaty veci nielenže nechráni, ale obmedzuje a deformuje.*

*Napadnuté ustanovenia, zavádzajúce pre voľby starostov obcí (primátorov miest) vzdelanostný cenzus, tak vyradujú z tejto súťaže potenciálnych súťažiacich, čím neústavné obmedzujú nielen ich, ale aj tých, ktorí si majú z ponúk vyberať. Vo výsledku to má vážny vplyv aj na úroveň demokracie, pretože keď má ísť o súťaž demokratických síl, aj pravidlá musia byť demokratické. V podmienkach demokratického a právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) nie je možné stanoviť nedemokratické pravidlá demokratickej súťaže, resp. nedemokraticky znemožniť časti súťažiacich účasť na ďalej už „demokratickej“ súťaži. Od volieb, teda od demokratickej súťaže, sa odvodzuje legitimita orgánov, prostredníctvom ktorých sa občania a obyvatelia zúčastňujú na správe vecí verejných. Je vo všeobecnom záujme, aby bola legitimita týchto orgánov čo najväčšia, čo najmenej spochybniteľná a teda aby sa aj rozhodnutia týchto orgánov prijímali všeobecne ako rozhodnutia riadne a demokraticky zvolených orgánov a teda z tohto hľadiska nespochybniteľné.“.*

11. Podľa skupiny poslancov *„Napadnuté ustanovenia sú v rozpore s čl. 31 ústavy, pretože nielenže neumožňujú a nechránia slobodnú súťaž politických síl, ale naopak, tieto ustanovenia ju obmedzujú, robia ju neslobodnou a deformujú ju. Pri výkone volebného práva tak obmedzujú nielen tých, ktorí si uplatňujú svoje pasívne volebné právo, pretože je im znemožnené súťažiť, ale aj tých, ktorí si uplatňujú svoje aktívne volebné právo, pretože je im obmedzovaný výber.“.*

12. Napokon, skupina poslancov tvrdí, že napadnuté ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva sú aj *„... v priamom rozpore so spôsobom voľby starostu, ako ho zakotvuje čl. 69 ods. 3 prvá veta ústavy. Zavedenie vzdelanostného cenzu je narušením všeobecnosti volebného práva, všeobecnosť volebného práva je však podmienkou ústavne konformnej voľby starostu.“.* Podľa skupiny poslancov *„... čl. 69 ods. 3 ústavy priamo, bez možnosti výnimky ustanovuje spôsob, akým sa volí starosta obce. Tento je volený na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Ide o také kogentné ustanovenie ústavy, z ktorého neexistuje výnimka, resp. neexistuje iný alternatívny spôsob, ako voliť starostu obce. Napadnuté ustanovenia*

*zákona ... narušujú túto všeobecnosť volebného práva, odnímajú ho skupine osôb, ktorá nespĺňa podmienku dosiahnutia minimálneho stupňa vzdelania...“.*

13. Na základe uvedenej argumentácie skupina poslancov navrhuje, aby ústavný súd vydal nález, ktorým by vyslovil nesúlad napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva s označenými ustanoveniami ústavy. Skupina poslancov súčasne navrhla, aby ústavný súd rozhodol o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

## **II.**

### **Priebeh konania**

14. Pred predbežným prerokovaním návrhu skupiny poslancov predložili na výzvu ústavného súdu k návrhu písomné stanoviská:

- Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo vnútra“) podaním č. KM-OPVA-214/002328 z 19. augusta 2014, doručeným ústavnému súdu 26. augusta 2014,

- za vládu Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“) Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo spravodlivosti“) podaním č. 42712/2014/21 z 21. augusta 2014, doručeným ústavnému súdu 27. augusta 2014.

15. Ústavný súd predbežne prerokoval návrh skupiny poslancov na neverejnom zasadnutí pléna 10. septembra 2014 a uznesením č. k. PL. ÚS 18/2014-37 ho prijal v celom rozsahu na ďalšie konanie a zároveň rozhodol o pozastavení účinnosti čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva.

16. Po prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie v súlade s ustanovením § 29 ods. 3 a § 39 ods. 1 a 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) predložili na výzvu ústavného súdu k návrhu skupiny poslancov písomné stanoviská:

- Národná rada Slovenskej republiky podaním č. PREDS-572/2014 z 8. septembra 2014, doručeným ústavnému súdu 10. septembra 2014,
- za vládu ministerstvo spravodlivosti podaním č. 42712/2014/21 zo 6. októbra 2014, doručeným ústavnému súdu 9. októbra 2014,
- generálny prokurátor Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“) zastúpený 1. námestníkom generálneho prokurátora, podaním č. 1 GÚp 56/14/1000-4 z 15. októbra 2014, doručeným ústavnému súdu 17. októbra 2014.

17. Ústavný súd podľa § 30 ods. 2 zákona o ústavnom súde rovnako vyzval účastníkov konania, aby sa vyjadrili, či súhlasia s upustením od ústneho pojednávania.

### **III.**

#### **Stanoviská národnej rady, vlády, ministerstva vnútra a generálneho prokurátora a vyjadrenie skupiny poslancov**

##### **III.1 Stanovisko národnej rady**

18. Národná rada v stanovisku č. PREDS-572/2014 z 8. septembra 2014 k návrhu skupiny poslancov po popise členenia stredného vzdelania na nižšie stredné odborné vzdelanie (nižšie sekundárne), stredné odborné vzdelanie (sekundárne), úplné stredné všeobecné vzdelanie (vyššie sekundárne) a úplné stredné odborné vzdelanie (vyššie sekundárne) podľa § 16 ods. 4 školského zákona uvádza: *«Z uvedeného vymedzenia vyplýva, že na splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu bude postačovať napr. aj získanie výučného listu. Zavedenie minimálne stredného vzdelania na výkon funkciu starostu je podmienené aj skutočnosťou, že obec okrem výkonu samosprávnej pôsobnosti vykonáva v zmysle čl. 71 ods. 1 ústavy a § 5 zákona o obecnom zriadení aj prenesený výkon štátnej správy [napr. pôsobnosť stavebného úradu - 117 ods. 1 zákona č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov, je zriaďovateľom základných škôl - § 6 ods. 1 zákona č. 596/2003 Z. z. o štátnej správe v školstve a školskej samospráve v znení neskorších predpisov]. Starosta obce je podľa § 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení najvyšším výkonným orgánom obce.*

*V nadväznosti na zavedenie predpokladu na výkon funkcie starostu bolo potrebné uvedenú úpravu premietnuť aj do príslušných ustanovení upravujúcich voľbu starostu (zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov a volebný zákon).*

*Ustanovením čl. 30 ods. 1 ústavy sa priznáva základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Základné práva priznané čl. 30 sa nestotožňujú s aktívnym a pasívnym volebným právom. Účel úpravy čl. 30 presahuje medze volebného práva. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti vyslovil právny názor na účel práva zaručeného podľa čl. 30 ods. 1 ústavy: „V prípade základného práva občanov zúčastňovať sa správy vecí verejných priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy ide o jedno zo základných politických práv občanov v demokratickej spoločnosti, pričom pod správou vecí verejných je potrebné rozumieť účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach.“ (II. ÚS 9/2000), ako aj „Právo občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných spočíva v jeho práve zúčastniť sa na voľbách volených zástupcov tak na miestnej, ako na celoštátnej úrovni a odovzdať svoj hlas „svojmu“ kandidátovi na vybrané miesto.“ (II. ÚS 48/97, II. ÚS 1/98).*

*Aj po uplatnení práva „zúčastňovať sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov“ vo voľbách zostáva zachovaná participácia občana na správe verejných vecí prostredníctvom zástupcov, ktorých si občan ustanovil a o ktorých iba on vie, koho si za zástupcu na správe verejných vecí ustanovil.*

*Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Zhodne s tým podľa čl. 69 ods. 3 prvej vety ústavy starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Obe citované ustanovenia určujú základné kvality, aktívneho volebného práva, a preto posudzovanie ich súladu s napadnutými ustanoveniami je irelevantné. Právne významné pre pasívne volebné právo je iba to, aby jeho uplatnenie bolo dostupné občanom za rovnakých podmienok, čo garantuje čl. 30 ods. 4 ústavy.*

*Volebné právo patrí medzi politické práva a nie je absolútnym právom. Samotný čl. 30 ods. 3 tým, že splnomocňuje zákon na úpravu podmienok výkonu volebného práva vytvára podmienky na obmedzenie tohto práva zákonom (napr. už v súčasnosti je pasívne volebné právo obmedzené vekom, podmienkou trvalého pobytu v obci a pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a Európskeho parlamentu volebnými kauciami, pri ktorých ústavný súd dospel k záveru, že ich „zavedenie spĺna ústavnú podmienku legitímneho, a teda ústavne konformného zásahu do pasívneho volebného práva“ (PL. ÚS 6/2008). Pri obmedzení volebného práva je potrebné dbať na to, aby sa neoslabil jeho podstata a nezbavila jeho účinnosť, aby sa obmedzenia zaviedli kvôli legitímnemu účelu a aby prijaté opatrenie boli primerané. V odôvodnení pozmeňujúceho návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky sa uvádza: „Účelom pozmeňovacieho návrhu je vyriešiť dlhodobú spoločenskú diskusiu týkajúcu sa zabezpečenia výkonu funkcie starostu osobami, ktoré vzhľadom na svoje vzdelanie budú zárukou riadneho výkonu funkcie a dodržiavania právneho poriadku ....“. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti uviedol „Z princípu reálnosti základných práv vyplýva, že aj ich obmedzenia a zásahy do nich treba posudzovať nie in abstracto, ale v kontexte skutočných podmienok, v ktorých sa uplatňujú.“ (PL. US 6/2008). Z odôvodnenia skupiny poslancov vyplýva, že pozmeňujúci návrh mal vyriešiť dlhodobú spoločenskú diskusiu týkajúcu sa zabezpečenia výkonu funkcie starostu osobami, ktoré spĺňajú zákonom určenú požiadavku vzdelania.»*

19. Národná rada podaním č. PREDS-853/2014 z 8. októbra 2014 doručeným ústavnému súdu 10. októbra 2014 ústavnému súdu oznámila, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania v predmetnej veci.

### **III.2 Stanovisko vlády z 21. augusta 2014**

20. Vláda ako vedľajší účastník konania, zastúpený ministerstvom spravodlivosti, v stanovisku č. 42712/2014/21 z 21. augusta 2014 uvádza, že: «...vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci.

*Vláda Slovenskej republiky uznesením č. 416 zo dňa 14. augusta 2013 schválila návrh zákona o podmienkach volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku s pripomienkami prijatými na rokovaní vlády. Vládny návrh zákona bol následne predložený predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky na ďalšie prerokovanie, pričom Národná rada Slovenskej republiky schválila dňa 29. mája 2014 zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.*

*Ustanovenia prijatej právnej úpravy, ktorú navrhovateľ vo svojom návrhu napáda, netvorili súčasť vládneho návrhu zákona, tieto boli predmetom poslaneckého pozmeňujúceho návrhu, ktorý je legitímnym nástrojom pri tvorbe legislatívy. Sám navrhovateľ vo svojom návrhu uvádza, že „... počas legislatívneho procesu boli cez poslanecký pozmeňujúci návrh v zákone schválené ustanovenia...“. Máme za to, že predmetný zákon bol v Národnej rade Slovenskej republiky schválený v súlade so zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov ako i s Legislatívnymi pravidlami tvorby zákonov.»*

21. Vláda, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, zároveň oznámila, že netrvá na ústnom pojednávaní v danej veci.

### **III.3 Stanovisko vlády zo 6. októbra 2014**

22. Vláda ako vedľajší účastník konania, zastúpený ministerstvom spravodlivosti, v stanovisku č. 42712/2014/21 zo 6. októbra 2014 uvádza, že „... vláda Slovenskej republiky... sa plne prikláňa k stanovisku ministra vnútra Slovenskej republiky č. KM-OPVA-2014/002328 zo dňa 19. augusta 2014“. Vláda v stanovisku zároveň ústavnému súdu oznámila, že súhlasí, aby ústavný súd upustil od ústneho pojednávania v predmetnej veci. Ústavný súd na predmetné stanovisko prihliadal, keďže vláda si jeho obsah osvojila a predložila ho prostredníctvom ministerstva spravodlivosti.

### III.4 Stanovisko ministerstva vnútra

23. Ministerstvo vnútra v stanovisku č. KM-OPVA-2014/002328 z 19. augusta 2014 doručenom ústavnému súdu 26. augusta 2014 k návrhu skupiny poslancov uvádza: „*Vláda Slovenskej republiky na svojom zasadnutí 14. augusta 2013 schválila a predložila na rokovanie Národnej rady Slovenskej republiky návrh zákona o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene Občianskeho súdneho poriadku. Návrh zákona, ktorý na rokovanie vlády predložil podpredseda vlády a minister vnútra Slovenskej republiky neobsahoval ustanovenia, ktoré by podmieňovali výkon pasívneho volebného práva splnením predpokladov vzdelania na výkon funkcie starostu, takúto podmienku v tom čase neobsahoval ani zákon č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov.*

*Napriek vyššie uvedenej skutočnosti Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky sa pri príprave návrhu zákona takýmito podmienkami zaoberalo. Generálna prokuratúra Slovenskej republiky a Združenie miest a obcí Slovenska v rámci pripomienkového konania vzniesli k návrhu zákona zásadné pripomienky, v ktorých požadovali ustanoviť podmienku vzdelania pre výkon funkcie starostu a predsedu vyššieho územného celku. ... Po diskusii, v rámci ktorej vznikli pochybnosti o súlade zavedenia podmienky pre výkon pasívneho volebného práva s Ústavou Slovenskej republiky, Generálna prokuratúra Slovenskej republiky od svojich zásadných pripomienok upustila. Združenie miest a obcí Slovenska na svojej zásadnej pripomienke trvalo, avšak Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky ju z dôvodu pochybnosti o súlade takýchto podmienok s Ústavou Slovenskej republiky neakceptovalo.*

*V rámci legislatívneho procesu v priebehu tretieho čítania v pléne Národnej rady Slovenskej republiky skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky predložila pozmeňovacie návrhy, po prijatí ktorých sa podmienka vzdelania ustanovila v zákone č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a na zabezpečenie vykonania tejto podmienky aj v zákone č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.*

*Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky uznáva pohnútky predkladateľa poslancového pozmeňujúceho návrhu, ktorým bol do zákona vložený vzdelanostný cenzus, nakoľko tiež citlivo vníma a registruje nízku kvalitu a efektivitu rozhodovania v danej*

oblasti verejnej správy. Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky si uvedomuje aktuálnosť problému nedostatku kvalifikovaných kandidátov na funkciu starostu obce, najmä v malých obciach, a považuje ju za potrebné riešiť.

*Odhlíadnuc od ústavnoprávnej roviny vzdelanostného cenzu, jeho zavedením by mohli vzniknúť aj praktické problémy. Niektoré obce, najmä s nízkym počtom obyvateľov, už v súčasnosti čelia problému obsadenia funkcie starostu. Je vysoká pravdepodobnosť, že po zavedení vzdelanostného cenzu v niektorých malých obciach nebude môcť nikto kandidovať. Navyše Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky nevidí súvislosť alebo prepojenosť medzi stupňom vzdelania volených funkcionárov a dodržiavaním právnych predpisov. Takáto korelácia nie je podložená žiadnymi objektívnymi skutočnosťami.“*

### **III.5 Stanovisko generálneho prokurátora**

24. Generálny prokurátor v stanovisku č. 1 GÚp 56/14/1000-4 z 15. októbra 2014 k návrhu skupiny poslancov uvádza: *„Volby sú pravidelne sa opakujúcou politickou súťažou, na ktorej sa zúčastňujú jednotlivci ako nezávislí alebo kandidáti politických strán a hnutí a vzájomne súperia o hlasy voličov. Volby do orgánov samosprávy obcí na Slovensku (komunálne voľby) sú voľby poslancov zastupiteľstiev a starostov obcí, mestských častí a primátorov miest. Základnými demokratickými princípmi volieb (aj komunálnych) sú všeobecnosť, rovnosť, tajnosť a priamosť hlasovania...“*

25. Vo vyjadrení generálny prokurátor odkazuje na príslušnú medzinárodnú právnu úpravu obmedzení volebného práva. K čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru generálny prokurátor uvádza: *«[u]vedené ustanovenie... vyjadruje... základnú zásadu volieb, a tou je slobodné vyjadrenie názorov pri voľbe zákonodarného zboru. Uvedené ustanovenie Dohovoru sa teda expressis verbis netýka aj volieb výkonných orgánov, keďže nie je pravidlom, že by výkonná funkcia bola funkciou priamo volenou. Práve naopak, v mnohých krajinách vyberajú výkonný orgán (či už na celoštátnej alebo lokálnej úrovni) priamo zvolení zástupcovia (tak, ako je tu u nás na celoštátnej úrovni vo vzťahu parlament a vláda, resp. jej predseda, ktorému parlament vyjadruje dôveru).*

*Aj napriek skutočnosti, že konkrétne otázkou vzdelanostného cenzu sa Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“) doteraz v judikatúre nezaoberal, je možné z judikatúry zameranej na právo na slobodné voľby extrahovať podstatu tohto základného politického práva týkajúcu sa vzťahu aktívneho a pasívneho volebného práva... ESLP zdôrazňuje, že zmluvné štáty garantujú svojim občanom slobodné a demokratické voľby. Právo na slobodné voľby sa označuje za základný princíp skutočne demokratických politických režimov a priznáva ochrane slobodných volieb veľkú dôležitosť, a to aj napriek tomu, že sa občanom nepriznáva nelimitované volebné právo. Súd navyiac rozlišuje medzi aktívnym a pasívnym volebným právom, teda právom na účasť vo voľbách ako volič a ako kandidát. Súd ďalej pripomína, že pasívne volebné právo užíva nižší stupeň ochrany, ako právo aktívne.*

*Rovnako sa k otázke vzťahu aktívneho a pasívneho práva vyjadruje aj právna verejnosť dohliadajúca nad dodržiavaním článku 3 citovaného Dodatkového protokolu, podľa ktorej môže byť pasívne volebné právo obmedzené, avšak za predpokladu, že zvolené postupy budú obsahovať dostatočné záruky, aby sa zabránilo svojvoľným rozhodnutiam.»*

26. Vo vyjadrení generálny prokurátor ďalej odkazuje na Volebný kódex prijatý Benátskou komisiou pod číslom CDL-AD (2002) 23, zverejnený 30. októbra 2002 pod číslom 190/2002, obsahujúci zásady upravujúce voľby a dôvodovú správu. Vo vzťahu k bodu 1.1 Volebného kódexu Benátskej komisie nesúceho nadpis „Pravidlo a výnimky všeobecného volebného práva“ generálny prokurátor uvádza: „Benátska komisia... formulovala tri podmienky, ktorými možno obmedziť volebné právo (aktívne i pasívne), a to minimálny vek, štátnu príslušnosť a trvalý pobyt [bod 1.1. písm. a) až c) Volebného kódexu]. Sama však konštatuje, že tieto podmienky nie sú vyčerpávajúce, a teda necháva na vôli zákonodarcu, či prijme aj nejaké ďalšie obmedzenia za predpokladu dodržania demokratickosti volieb. Takouto ďalšou podmienkou, ktorá by obmedzovala pasívne volebné právo určitých subjektov, môže byť aj stanovenie minimálneho vzdelania kandidátov na starostov obcí a primátorov miest.

*K bodu 1.1. písm. d) Volebného kódexu Benátska komisia zdôrazňuje, že môže dôjsť k absolútnemu vylúčeniu z práva voliť alebo byť volený aj na základe iných podmienok.*

*Takéto vylúčenie však podlieha obvyklým podmienkam pre obmedzenie základných práv, tzn. predovšetkým musí takéto vylúčenie:*

- byť zakotvené v zákone,*
- zohľadňovať princíp primeranosti,*
- byť odôvodnené odsudzujúcim rozsudkom za ťažký zločin alebo zbavenie spôsobilosti v súvislosti s duševným zdravím.*

*Takéto absolútne vylúčenie politických práv musí byť vyslovené samostatným súdnym rozhodnutím. V prípade zbavenia spôsobilosti v súvislosti s duševným zdravím sa môže takéto rozhodnutie vzťahovať na samotné rozhodnutie o pozbavení a ipso iure so sebou prinášať odňatie politických práv.*

*Benátska komisia v dôvodovej správe ešte ďalej pripomína, že vylúčenie voliteľnosti môže byť dôvodné vo viacerých prípadoch, ako vylúčenie práva voliť, lebo ide o výkon verejnej funkcie. Z tohto dôvodu možno legitímne zamedziť prístup k funkcii osobám, ktorých činnosť je pri tejto úlohe v rozpore s rozhodujúcim verejným záujmom.“*

27. Generálny prokurátor vo vyjadrení k návrhu skupiny poslancov napokon poukazuje na Európsku chartu miestnej samosprávy: *«Európska charta miestnej samosprávy (ďalej len „Charta“) je medzinárodný dokument, ktorý obsahuje princípy miestnych samospráv, čím určuje dôležitosť územnej samosprávy ako základu každého demokratického systému. Charta bola otvorená na podpis všetkým členským štátom Rady Európy dňa 15. októbra 1985. Slovenská republika túto chartu podpísala dňa 23. februára 1999 a platnosť nadobudla 1. júna 2000.*

*Vzhľadom k množstvu výhrad, ktoré vzniesli signatárske štáty, nadobudla Charta platnosť v relatívne oklieštenom znení. Ani platné, ani pôvodne navrhované znenie však neurčuje pravidlá volieb do územnej samosprávy a venuje sa výlučne zákonodarným zborom na miestnej úrovni. Ani tento dokument teda nezasahuje do spôsobu kreovania výkonných funkcií miestnej samosprávy.»*

28. Generálny prokurátor sa vo svojom stanovisku následne vyjadruje k argumentom obsiahnutým v návrhu skupiny poslancov. K primeranosti obmedzenia volebného práva napadnutou právnou úpravou okrem iného uvádza: *«... štátna moc je vo vzťahu*

*k normatívnym aktom nutne vedená príkazom proporcionality (primeranosti) a zákazom legislatívnej svojvôle. V pochybnostiach o ústavnosti právneho predpisu preto ústavný súd posudzuje účel (cieľ) takého zásahu vo vzťahu k použitým prostriedkom, pričom meradlom pre toto posúdenie je zásada primeranosti, ktorá sa prejavuje zákazom nadmernosti zásahu do práv a slobôd.*

*Zásadu primeranosti je zákonodarca povinný rešpektovať aj pri tvorbe volebného kódexu. Jej podstata spočíva v dosiahnutí spravodlivej rovnováhy medzi všeobecnými záujmami spoločnosti (verejný záujem na obsadzovaní volených funkcií spôsobilými kandidátmi) a ochranou základných práv jednotlivca (právo voliť a byť volený). Ide tu o kolíziu dvoch princípov. Riešenie pomáha nájsť princíp proporcionality postupne rozpracovaný v judikatúre ústavného súdu ( napr. PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 23/06, PL. ÚS 3/09, PL. ÚS 16/09, II. ÚS 152/08 a II. ÚS 326/09).*

*Princíp proporcionality je používaný ku skúmaniu súladu právnej úpravy s ústavným poriadkom z hľadiska vzťahu medzi použitými prostriedkami a sledovanými cieľmi. V zásade ide o to, aby voľba prostriedkov bola racionálna, nie svojvoľná a aby sledované ciele boli legitímne. Podmienkami, ktoré musia byť vážené a porovnávané, aby bolo možné zistiť prípustnosť obmedzenia jedného záujmu v prospech druhého, sú tieto kritériá:*

- a) kritérium vhodnosti (či určitá zákonná úprava splňuje sledovaný cieľ),*
- b) kritérium potrebnosti (či účel nemôže byť dosiahnutý inak),*
- c) kritérium závažnosti oboch chránených záujmov (zvažujú sa tu argumenty empirické, systémové, kontextové a hodnotové).*

*K tomu pristupuje ešte princíp minimalizácie zásahov do druhého (ustupujúceho) chráneného záujmu, teda úvaha, že prielom do chráneného záujmu by mal byť tak minimálny, aby ešte splnil zamýšľaný cieľ. Princíp proporcionality pri normotvorbe vyžaduje racionálne zvoliť prostriedky vhodné pre dosiahnutie sledovaného cieľa.*

*Kritérium vhodnosti je odpoveďou na otázku, či podmienenie pasívneho volebného práva u starostov a primátorov miest dosiahnutým stredoškolským vzdelaním umožňuje dosiahnuť sledovaný cieľ. Komplexným cieľom napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva upravujúcich vzdelanostný cenzus je zabezpečenie efektívneho fungovania výkonu funkcií starostov obcí a primátorov miest spolu s dodržiavaním zákonov a podzákonných právnych noriem. Je nutné pripustiť, že dôvodová*

časť správy k poslaneckému návrhu, ktorým bol vzdelanostný cenzus zapracovaný do zákona o podmienkach výkonu volebného práva, je príliš vágna, stručná a neurčitá. To však nič nemení na skutočnosti, že z dlhodobého hľadiska sa na území Slovenskej republiky reálne ukazuje, že zodpovedný výkon funkcií starostov obcí a primátorov miest nie je bez istej hranice dosiahnutého vzdelania reálne možný. Toto špecifikum vzniklo okrem iného aj z dôvodu, že uvedené subjekty nie sú iba subjektmi vykonávajúcimi samosprávne úlohy. Zákonodarca na nich v množstve oblastí preniesol aj povinnosti pri výkone štátnej správy, ktorých zvládanie nie je bez istej miery všeobecného vzdelania a rozhľadu možné zvládnuť. Práve táto sféra pôsobnosti (prenesený výkon štátnej správy) je rozhodujúcou pri teste zameranom na kritérium vhodnosti napadnutých ustanovení, keďže štát zodpovedá za to, aby boli úlohy, ktoré delegoval na samosprávy obcí a miest, plnené zákonne, efektívne a v súlade so zásadami dobrej verejnej správy.

Druhým kritériom váženía základných práv a slobôd s verejným záujmom je kritérium potrebnosti. Tu ide o porovnanie podmienky minimálneho dosiahnutia vzdelania u kandidáta na funkciu starostu alebo primátora s inými opatreniami umožňujúcimi dosiahnuť rovnaký cieľ, avšak nedotýkajúcimi sa základných práv a slobôd, resp. dotýkajúcimi sa v menšej intenzite. Iné opatrenia, ktoré by zabezpečili vzdelanie, väčší prehľad, a tým pádom lepší štart pri výkone funkcií starostov a primátorov, nie sú známe. Do úvahy nepripadajú žiadne špeciálne prípravné kurzy, ani predĺženie základnej školskej dochádzky až na 12 rokov.

Tretím stupňom testu proporcionality je princíp primeranosti v užšom slova zmysle, podľa ktorého ujma na základnom práve nesmie byť neprimeraná vo vzťahu k zamýšľanému cieľu, t. j. opatrenia obmedzujúce osobnú slobodu nesmú svojimi negatívnymi dôsledkami presahovať pozitíva, ktoré predstavujú verejný záujem. Porovnanie závažnosti spočíva vo zvažovaní empirických, systémových, kontextových a hodnotových argumentov. Empirickým argumentom možno chápať faktickú závažnosť javu, ktorý je spojený s ochranou určitého základného práva (napr. existencia nezákonných rozhodnutí starostov obcí a primátorov miest spôsobených nedostatočným vzdelaním, tzn. neschopnosťou orientovať sa ani v základných právnych predpisoch v danej oblasti výkonu funkcie a nedostatkom prehľadu, v krajnom prípade až analfabetizmus). Systémový argument predstavuje zvažovanie zmyslu a zaradenie dotknutého základného práva či slobody

*v systéme základných práv a slobôd. Kontextovým argumentom sa rozumejú ďalšie negatívne dopady obmedzenia jedného základného práva v dôsledku uprednostnenia iného. Hodnotový argument (napr. potreba zákonodarcu chrániť výkon samosprávnych úloh a prenesený výkon štátnej správy) predstavuje zvažovanie pozitív v kolízii stojacich základných práv vzhľadom k akceptovanej hierarchii hodnôt. Pred posudzovaním tohto postulátu proporcionality možno zvýrazniť, že kritériá, prostredníctvom ktorých sa zvolený prostriedok hodnotí, sú kritériami, ktoré považuje za relevantné ten, kto vykonáva kontrolu. Môže preto považovať za relevantné kritériá iné, než ktoré bral do úvahy napríklad normotvorca. Pritom len časť hodnotiacich kritérií je normatívnej povahy. Ostatné argumenty sú empirickej povahy, resp. odrážajú subjektívne preferencie. Napríklad tzv. „negatívny dopad“ môže každý vidieť v niečom inom. Nieкто napr. v tom, že nemôže kandidovať osoba s najvyšším ukončeným základným vzdelaním, iný v tom, že kandidát musí vedieť čítať a písať. Nájst' presný „vzorec“ pre zohľadnenie všetkých kritérií preto nie je možné a každé rozhodnutie bude do určitej miery subjektívne.*

*Judikatúra, ktorú citujú navrhovatelia, odráža prístup ústavného súdu k otázke proporcionality, rozhodnutia však vyznievajú príliš všeobecne, obsahujú len čiastočné naznačenie testu proporcionality a nezapadajú do koncepcie návrhu, keďže nepodporujú argumenty navrhovateľov o neústavnosti napadnutých ustanovení zákonov.»*

29. K otázke nerovnakého postavenia generálny prokurátor vo vyjadrení okrem iného uvádza: *„Zo štvrtej hlavy ústavy ako celku vyplýva porovnateľné postavenie obce a VÚC ako územných jednotiek Slovenskej republiky. Rovnako je z citovaných článkov zrejma podobnosť funkcií starostu a predsedu VÚC ako výkonných orgánov územnej samosprávy, ktorý zastupujú konkrétnu územnú jednotku navonok.*

*Odhliadnuc od skutočnosti, či ústavný súd posúdi vzdelanostný cenzus za ústavný, resp. nesúladný s ústavou, je s poukazom na úzku spätosť a podobnosť oboch funkcií (starostu a predsedu VÚC) nevyhnutné, aby bola právna úprava týkajúca sa ich funkcií identická aj v podmienkach, ktoré sú na jednotlivých kandidátov kladené. Nie je totiž možné vyžadovať od starostov ukončené stredné vzdelanie vzhľadom na efektivitu výkonu verejnej správy a istú mieru predpokladov na vykonávanie zvereného mandátu a naopak, pri predsedoch VÚC, ktorí vykonávajú v rámci svojej územnej jednotky taktiež úlohy*

*samosprávy, ako aj prenesený výkon štátnej správy (školsťvo, doprava, dane atď.), takéto vzdelanie nevyžadovať...*

*S argumentom navrhovateľov, že vzdelanostný cenzus bol zvolený len selektívne a sú ďalšie volené verejné funkcie, kde sa uplatňuje všeobecné, rovné a priame volebné právo uplatňované tajnou voľnou, nie je možné súhlasiť už len pokiaľ ide o vyššie spomínaných predsedov VÚC. Pri poslancoch parlamentu, poslancoch obecných a mestských zastupiteľstiev, poslancoch zastupiteľstiev vyšších územných celkov a Európskeho parlamentu sa s týmto argumentom stotožniť nemožno, keďže ide o volené kolektívne zastupiteľské normotvorné orgány, ktoré na rozdiel od starostov, primátorov a predsedov VÚC nie sú priamymi výkonnými orgánmi, a leda ich činnosť (spôsob rozhodovania a rovnako aj konkrétna zodpovednosť za výkon úloh verejnej správy) je diametrálne odlišná.*

*Rovnako nemožno súhlasiť s navrhovateľmi ani pri poukaze na inštitút prezidenta republiky, ktorému taktiež žiaden právny predpis neurčuje minimálne dosiahnuté vzdelanie. Postavenie prezidenta republiky ako hlavy štátu je natoľko zásadné pre fungovanie spoločnosti, že sú všetky podmienky pre jeho voliteľnosť konkretizované v samotnej ústave. Akýkoľvek zákon, ktorý by upravoval podmienky zvoliteľnosti prezidenta nad mieru podmienok upravených čl. 103 ústavy by bol neústavný. Možnosť upraviť podmienky pre zvoliteľnosť starostov (a predsedov VÚC) v porovnaní s prezidentom možno jasne ukázať napr. na vekovom cenzu pasívneho volebného práva. Veková hranica pre kandidátov na prezidenta je v zmysle čl. 103 ústavy 40 rokov. Veková hranica pre starostov (a predsedov VÚC) nie je ústavou určená, a dokonca ústava neobsahuje ani odkaz, že podrobnosti tejto otázky upraví zákon (ako je to napr. v čl. 64a, 65 ods. 2, 66 ods. 1, 2 ústavy atď.). Napriek tomu ani samotní navrhovatelia nenamietajú neústavnosť určenia minimálnej vekovej hranice (vekového cenzu) pre výkon pasívneho volebného práva, ktorý bol § 165 zákona o podmienkach výkonu volebného práva stanovený na 25 rokov.“*

30. K otázke diskriminačného pôsobenia napadnutej právnej úpravy generálny prokurátor vo vyjadrení uvádza: „Navrhovatelia vidia porušenie zákazu diskriminácie v samotnej skutočnosti, ktorou je zavedenie vzdelanostného cenzu pre pasívne volebné právo starostov a primátorov.“

*Otázke diskriminácie sa ústavný súd už vo svojej judikatúre opakovane venoval (napr. sp. zn. PL. ÚS 8/04, publikovaný pod č. 5/2005, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 21/2000). Vo všeobecnosti je diskriminácia vymedzená ako každý spôsob zaobchádzania vrátane odmietnutia takého zaobchádzania s osobou, ktoré je pre túto osobu menej priaznivé než pre iné osoby so zreteľom na rasu, etnickú príslušnosť, sexuálnu orientáciu a iné ústavne ustanovené charakteristiky.*

*Samotná ústava v čl. 30 ods. 3 predpokladá, že zákonodarca pristúpi k podmienkam výkonu volebného práva. Je možné konštatovať, že pokiaľ bude namietaná právna úprava spĺňať podľa ústavného súdu kritériá proporcionality (bod 3.1.) a bude aj v súlade s princípom rovnosti (bod 3.2), nie je možné napadnuté ustanovenia hodnotiť ako diskriminačné, teda znevýhodňujúce určitú skupinu obyvateľov s nižším vzdelaním.“*

31. K prístupu k volenej funkcii generálny prokurátor vo vyjadrení uvádza: *„Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy musia zákonné obmedzenia základných práv a slobôd platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.*

*Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy majú občania za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.*

*Podľa názoru navrhovateľov odporuje napadnutá právna úprava aj týmto článkom ústavy, s čím sa však nie je možné stotožniť z dôvodu, že vzdelanostný cenzus zaviedol zákonodarca pre všetkých potenciálnych kandidátov na starostov obcí a primátorov miest, a teda neexistuje dvojkoľajnosť právnej úpravy v prístupe k volenej funkcii.*

*Opätovne nemožno nesúhlasiť s judikatúrou, ktorú citujú navrhovatelia k bodu V. návrhu, avšak znova je zvolená len všeobecne a nie je ju možné aplikovať na otázku vzdelanostného cenzu pasívneho volebného práva v komunálnych voľbách.“*

32. A napokon, k slobodnej politickej súťaži generálny prokurátor uvádza: *„Nie je možné stotožniť sa s názorom navrhovateľov, že namietaná právna úprava je v rozpore aj s čl. 31 ústavy, keďže minimálne dosiahnuté vzdelanie ako zákonná podmienka je určená pre potenciálnych kandidátov z celého politického spektra, platí pre všetky subjekty (či už stranícke alebo nestraničné) so všetkými politickými preferenciami a zaradením rovnako,*

*a preto prijatím namietanej právnej úpravy vzdelanostného cenzu nedochádza k deformovaniu politickej súťaže v spoločnosti. “*

33. V závere vyjadrenia generálny prokurátor konštatuje: *„Zastávam názor, že zavedenie tzv. vzdelanostného cenzu pasívneho volebného práva ako takého nie je v rozpore so žiadnym ustanovením ústavy, neobmedzuje volebné právo viac, než je nevyhnutné na dosiahnutie cieľa a obstojí v teste proporcionality ústavného súdu. Možno ju preto vo všeobecnosti považovať za ústavne súladnú.*

*Namietaná právna úprava však pôsobí v kontexte tohto konkrétneho zavedenia do právneho poriadku neústavne, keďže sa vzťahuje výlučne na starostov obcí a primátorov miest a opomína predsedov vyšších územných celkov, ktorí sú výkonnými orgánmi samosprávy porovnateľnými so starostami a primátormi miest. Zákonodarca mal teda buď upustiť od prijatia vzdelanostného cenzu pre starostov a primátorov alebo v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 12 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 a 4 ústavy, teda s princípmi právneho štátu a rovnosti, takúto podmienku ustanoviť aj pre predsedov vyšších územných celkov. “*

### **III.6 Vyjadrenie skupiny poslancov**

34. Podaním z 15. januára 2015 doručeným ústavnému súdu 19. januára 2015 skupina poslancov ústavnému súdu oznámila, že nesúhlasí, aby bolo upustené od ústneho pojednávania vo veci.

### **III.7 Ďalší priebeh konania**

35. Vec bola ústne prerokovaná na verejnom zasadnutí ústavného súdu 12. októbra 2016 za účasti zástupcu skupiny poslancov. Za národnú radu a vládu zástupcovia neboli prítomní. Ústavný súd uznesením prijatým na verejnom zasadnutí 12. októbra 2016 verejné zasadnutie pléna ústavného súdu odročil na neurčito z dôvodu ďalšieho prerokovania veci. Keďže účastníci konania na ďalšom ústnom pojednávaní vo veci netrvali, ústavný súd od neho upustil, keďže od neho nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci.

#### IV.

#### **Znenie napadnutej právnej úpravy a dotknutých ustanovení ústavy**

36. Podľa čl. I § 165 zákona o podmienkach výkonu volebného práva za starostu obce môže byť zvolený obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci a najneskôr v deň konania volieb dovŕši 25 rokov veku a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu.

37. Podľa čl. I § 176 ods. 4 písm. a) zákona o podmienkach výkonu volebného práva ku kandidátnej listine politickej strany alebo koalície musí byť pripojené vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený, a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu.

38. Podľa čl. I § 176 ods. 7 zákona o podmienkach výkonu volebného práva ku kandidátnej listine nezávislého kandidáta musí byť pripojené vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený, ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu.

39. Podľa čl. I § 177 ods. 1 písm. e) zákona o podmienkach výkonu volebného práva miestna volebná komisia predložené kandidátne listiny preskúma a nezaregistruje kandidáta, ku ktorého kandidátnej listine nie je pripojený doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu.

40. Článok III zákona o podmienkach výkonu volebného práva znie:

«Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 8/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 60/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 252/1994 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej

republiky č. 222/1996 Z. z., zákona č. 233/1998 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 318/1998 Z. z., zákona č. 331/1998 Z. z., zákona č. 389/1999 Z. z., zákona č. 302/2000 Z. z., zákona č. 36/2002 Z. z., zákona č. 515/2003 Z. z., zákona č. 335/2007 Z. z., zákona č. 112/2010 Z. z. a zákona č. 204/2011 Z. z. sa dopĺňa takto:

1. V § 4 sa na konci pripájajú tieto slová: „a spĺňa predpoklad na výkon funkcie podľa osobitného predpisu <sup>3aa)</sup>“.

Poznámka pod čiarou k odkazu 3aa znie:

„3aa) § 13 ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. v znení zákona č. 180/2014 Z. z.“.

2. V § 21 ods. 3 sa na konci pripájajú tieto slová: „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie podľa osobitného predpisu <sup>3aa)</sup>“.

3. V § 22 sa odsek 1 dopĺňa písmenom f), ktoré znie:

„f) ku ktorého návrhu nie je pripojený doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie podľa osobitného predpisu. <sup>3aa)</sup>„»

41. Článok IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva znie:

«Zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 96/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 130/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 421/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 500/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 564/1991 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 11/1992 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky 43/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 252/1994 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 287/1994 Z. z., zákona č. 229/1997 Z. z., zákona č. 225/1998 Z. z., zákona č. 233/1998 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej

republiky č. 185/1999 Z. z., zákona č. 389/1999 Z. z., zákona č. 6/2001 Z. z., zákona č. 453/2001 Z. z., zákona č. 205/2002 Z. z., zákona č. 515/2003 Z. z., zákona č. 369/2004 Z. z., zákona č. 535/2004 Z. z., zákona č. 583/2004 Z. z., zákona č. 615/2004 Z. z., zákona č. 757/2004 Z. z., zákona č. 171/2005 Z. z., zákona č. 628/2005 Z. z., zákona č. 267/2006 Z. z., uznesenia Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 616/2006 Z. z., zákona č. 330/2007 Z. z., zákona č. 334/2007 Z. z., zákona č. 335/2007 Z. z., nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 205/2008 Z. z., zákona č. 384/2008 Z. z., zákona č. 445/2008 Z. z., nález Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 511/2009 Z. z., zákona č. 102/2010 Z. z., zákona č. 204/2011 Z. z., zákona č. 361/2012 Z. z. a zákona č. 160/2014 Z. z. sa dopĺňa takto:

V § 13 ods. 1 sa za druhú vetu vkladá nová tretia veta, ktorá znie: „Predpokladom na výkon funkcie starostu je získanie aspoň stredného vzdelania. <sup>12aa)</sup>“.

Poznámka pod čiarou k odkazu 12aa znie:

„12aa) § 16 ods. 4 zákona č. 245/2008 Z. z. o výchove a vzdelávaní (školský zákon) a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 324/2012 Z. z.“.»

42. Podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát.

43. Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobe, ktorý ustanoví zákon.

44. Podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach. Základné práva a slobody sú neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné.

45. Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť

k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

46. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky.

47. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.

48. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.

49. Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.

50. Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.

51. Podľa čl. 31 ústavy zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

52. Podľa čl. 69 ods. 3 ústavy starostu obce volia obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt, na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním na štvorročné obdobie. Starosta obce je výkonným orgánom obce; vykonáva správu obce a zastupuje obec navonok. Dôvody a spôsob odvolania starostu pred uplynutím volebného obdobia ustanoví zákon.

## V.

### Východiská a právne závery rozhodnutia

53. Skupina poslancov v návrhu namieta nesúlad čl. I § 165 v časti „a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1 a 2 a čl. 13 ods. 3 a 4 v spojení s čl. 30 ods. 1, 3 a 4, čl. 31 a čl. 69 ods. 3 ústavy.

54. Podstata návrhu skupiny poslancov spočíva v namietaní neústavnosti zákonnej prekážky výkonu práva byť volený na funkciu starostu obce spočívajúcej v získaní minimálne stredného vzdelania. Skupina poslancov namieta ústavnú konformitu napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva, ktoré podmieňujú možnosť kandidatúry na funkciu starostu obce (primátora mesta), resp. právo byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) získaním aspoň stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona. V zavedení vzdelanostného cenzu skupina poslancov vidí zásah do princípov demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, princípu legality štátnej moci podľa čl. 2 ods. 2 ústavy, rovnosti v právach a neodňateľnosti základných práv podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, práva na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, princípu všeobecnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 a čl. 69 ods. 3 ústavy, práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a ústavného princípu ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti podľa čl. 31 ústavy. Skupina poslancov v zavedení podmienky získania aspoň stredného vzdelania pre kandidatúru na funkciu starostu obce (primátora mesta) a jej výkon vidí aj porušenie čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy, pretože je toho názoru, že napadnutou právnou úpravou zavedený vzdelanostný cenzus predstavuje neprípustné zákonné obmedzenie uvedených základných práv.

## V.1 K medzinárodnoprávnej úprave práva byť volený za starostu obce (primátora mesta)

55. Ústavný súd štandardne vykladá ústavu s prihliadnutím na medzinárodné právo. Vychádza pritom jednak z čl. 1 ods. 2 ústavy, podľa ktorého Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky, a v okolnostiach tejto veci aj z čl. 154c ods. 1 ústavy, podľa ktorého medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom pred nadobudnutím účinnosti tohto ústavného zákona, sú súčasťou jej právneho poriadku a majú prednosť pred zákonom, ak zabezpečujú väčší rozsah ústavných práv. Volebné právo je na medzinárodnej úrovni najmä predmetom úpravy čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb., ďalej len „medzinárodný pakt“) a čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.).

56. Podľa čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru sa Vysoké zmluvné strany zaväzujú konať v primeraných intervaloch slobodné voľby s tajným hlasovaním za podmienok, ktoré zabezpečia slobodné vyjadrenie názorov ľudu pri voľbe zákonodarného zboru.

57. Už zo samotného znenia čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru vyplýva (a potvrdzuje to aj početná judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva, ďalej len „ESLP“), že rozsah jeho pôsobnosti (*ratione materiae*) sa nevzťahuje na všetky voľby, resp. na voľby do každého zastupiteľského zboru, ale len na voľby do zákonodarného zboru. Pri vymedzení pojmu „zákonodarný zbor“ ESLP uznáva kľúčovú úlohu parlamentu v demokratickom štáte (rozsudok ESLP z 9. apríla 2002 vo veci Podkolzina proti Lotyšsku, sťažnosť č. 46726/99, bod 34). Pod pojem „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru judikatúra ESLP nezaraduje len celoštátny (národný) parlament (rozsudok ESLP z 2. marca 1987 vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, séria A,

No 113, bod 53). Tento pojem je podľa judikatúry ESĽP potrebné vykladať v závislosti na ústavnej štruktúre toho-ktorého štátu (rozsudok ESĽP vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt v. Belgicko, bod 53; rozsudok ESĽP z 18. februára 1999 vo veci Matthews v. Spojné kráľovstvo, sťažnosť č. 24833/94, bod 40). Za zákonodarný zbor tak možno za určitých okolností považovať aj orgány nižších samosprávnych celkov alebo nadnárodné zastupiteľské orgány, prípadne iné subjekty. Rozhodujúcim kritériom pre aplikáciu čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru je „dostatočné zapojenie“ daného subjektu do legislatívneho procesu. Vo všeobecnosti platí, že subjekty s minimálnou či reziduálnou legislatívnou právomocou „zákonodarným zborom“ v zmysle čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru nie sú. Z judikatúry ESĽP však nevyplýva žiadna všeobecná definícia toho, aký výrazný musí byť „legislatívny aspekt“ v činnosti daného subjektu, aby ho bolo možné považovať za zákonodarný zbor v zmysle čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru. Za „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru možno považovať orgány regionálnych celkov disponujúce značnou legislatívnou autonómiou. Pokiaľ však regionálne zastupiteľské zbory nemajú samostatnú legislatívnu právomoc a môžu vydávať iba odvodené právne normy nižšej právnej sily, nemožno ich považovať za „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru (napr. rozhodnutie Európskej komisie pre ľudské práva z 5. júla 1985 vo veci Booth-Clibborn a ďalší proti Spojenému kráľovstvu, sťažnosť č. 11391/85).

58. V nadväznosti na uvedené ESĽP v rozhodnutí Hirst v. Spojené kráľovstvo (rozsudok ESĽP zo 6. októbra 2005 vo veci Hirst v. Spojené kráľovstvo, sťažnosť č. 74025/01) výslovne uvádza, že: „*Komunálne voľby nespadajú do rámca článku 3 Protokolu č. 1 k Dohovoru*“.

59. Napokon, z príslušných ustanovení ústavy a zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“) upravujúcich úlohy, resp. právomoci starostu obce, vyplýva, že starostu obce nemožno považovať za „zákonodarný zbor“ v zmysle čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru, keďže nedisponuje legislatívnou právomocou a napokon vôbec nepredstavuje kolektívny orgán. Pravidlá voľby starostu obce a v ich rámci podmienky

výkonu práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) tak nespádajú *ratione materiae* do rozsahu vecnej pôsobnosti čl. 3 Dodatkového protokolu k dohovoru.

60. Problematika miestnej samosprávy je na pôde Rady Európy upravená v Európskej charte miestnej samosprávy z 15. októbra 1985, ktorá pre Slovenskú republiku nadobudla platnosť 1. júna 2000 (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 336/2000 Z. z.). Európska charta miestnej samosprávy obsahuje úpravu volebného práva v čl. 3 ods. 2, podľa ktorého toto právo [právo miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva] vykonávajú rady alebo zastupiteľstvá, ktorých členovia sú slobodne volení na základe priameho, rovného a všeobecného volebného práva tajným hlasovaním, a ktoré môžu mať k dispozícii im podriadené výkonné orgány.

61. Z uvedeného znenia Európskej charty miestnej samosprávy vyplýva, že jej úprava sa *ratione materiae* nevzťahuje na voľby do orgánov miestnej samosprávy, ktoré disponujú výkonnými právomocami, ako to je v prípade starostov obcí (primátorov miest) v Slovenskej republike. Podľa čl. 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení starosta obce je predstaviteľom obce a najvyšším výkonným orgánom obce. Ani Európska charta miestnej samosprávy tak nie je na posúdenie ústavnej konformity napadnutej právne úpravy uplatniteľná.

62. Podľa čl. 25 medzinárodného paktu každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení:

- a) zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov;
- b) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania;
- c) vstúpiť za rovnakých podmienok do verejných služieb svojej krajiny.

63. Podľa všeobecného komentára č. 25 (57) prijatého Výborom OSN pre ľudské práva 12. júla 1996 na základe čl. 40 ods. 4 medzinárodného paktu (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 z 27. augusta 1996, bod 15) efektívna implementácia práva a možnosti uchádzať sa o volenú funkciu požaduje, aby osoby oprávnené voliť mali slobodný výber kandidátov. Akékoľvek obmedzenie práva byť volený, ako minimálny vek, musí byť ospravedliteľné (*justifiable*) na základe objektívnych (*objective*) a rozumných (*reasonable*) kritérií. Osoby, ktoré sú inak spôsobilé byť volené, by nemali byť vylúčené na základe nerozumných, resp. neopodstatnených (*unreasonable*) alebo diskriminačných požiadaviek ako napr. vzdelanie, pobyt alebo pôvod, alebo z dôvodu politickej príslušnosti. Nikto by nemal byť diskriminovaný alebo znevýhodňovaný iba preto, lebo kandiduje. Štáty by mali označiť a vysvetliť legislatívne ustanovenia, ktoré vylučujú nejakú skupinu alebo kategóriu osôb z volených funkcií. Podľa všeobecného komentára k čl. 25 medzinárodnému paktu (CCPR/C/21/Rev.1/Add.7 z 27. augusta 1996, bod 4) všetky podmienky, ktoré sa uplatňujú na výkon práv chránených čl. 25, by sa mali zakladať na objektívnych (*objective*) a rozumných (*reasonable*) kritériách. Výkon týchto práv občanmi nesmie byť suspendovaný alebo odňatý okrem dôvodov, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú objektívne a rozumné. Všeobecný komentár č. 25 (57) prijatý Výborom OSN pre ľudské práva 12. júla 1996 síce nepredstavuje právne záväzný nástroj medzinárodného práva a do úvahy je potrebné rovnako vziať aj časové hľadisko, keď od jeho prijatia uplynulo už 20 rokov a súčasná situácia môže vyvolávať otázky o jeho udržateľnosti a volať po prípadnej zmene pohľadu na otázky ním upravené, na rozdiel od iných právne záväzných nástrojov medzinárodného práva je však pre posúdenie ústavnosti napadnutej právnej úpravy relevantný, keďže sa vzťahuje aj na napadnutú právnu úpravu, a môže tak poslúžiť ako inšpiračný zdroj a východisko úvah pre posúdenie ústavnej konformity napadnutej právnej úpravy, samozrejme, zohľadňujúc iné právne záväzné normy ústavného či medzinárodnoprávneho charakteru. Napokon, ani právne nezáväzné normy medzinárodného práva odporúčajúceho charakteru nie sú bez právneho významu. Ich právna relevancia spočíva v povinnosti vnútroštátnych orgánov zohľadniť ich pri výklade relevantných ustanovení vnútroštátneho práva.

64. Všeobecný komentár k čl. 25 medzinárodnému paktu požaduje pre všetky obmedzenia aktívneho i pasívneho volebného práva, aby vyhovovali požiadavkám objektívnosti a rozumnosti (body 4 a 15 všeobecného komentára k čl. 25 medzinárodného paktu, a pokiaľ ide o aktívne volebné právo, aj bod 10 všeobecného komentára k čl. 25 medzinárodného paktu). Všeobecný komentár k čl. 25 medzinárodného paktu navyše výslovne vylučuje, aby dosiahnutý stupeň vzdelania mohol predstavovať legitímny (objektívny, rozumný a nediskriminačný) dôvod pozbavenia práva byť volený na verejnú funkciu.

65. Podľa bodu 1.1 Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach (*The Code of good practice in electoral Matters*) schváleného Benátskou komisiou na jej 52. plenárnom zhromaždení 18. – 19. októbra 2002 (CDL-AD(2002)23rev): „Všeobecné volebné právo v podstate znamená, že všetky ľudské bytosti majú právo voliť a byť volené. Toto právo môže, a v skutočnosti by aj malo byť, predmetom určitých podmienok:

- a. Vek ...
- b. Štátna príslušnosť ...
- c. Pobyť ...
- d. Odňatie práva voliť a byť volený:
  - i. smú byť prijaté ustanovenia odnímajúce jednotlivcom právo voliť a byť volený, ale len za splnenia nasledujúcich kumulatívnych podmienok:
    - ii. musí byť stanovené zákonom;
    - iii. musí byť dodržaný princíp proporcionality; podmienky pre odňatie jednotlivcom práva byť volený smú byť menej striktné ako podmienky pre odňatie práva voliť.
  - iv. Odňatie sa musí zakladať na duševnej nespôsobilosti alebo odsúdení za závažný zločin.
- v. Okrem toho odňatie politických práv alebo uznanie za duševne nespôsobilého musí byť vyslovené priamo v osobitnom rozhodnutí súdu.“

66. Podľa dôvodovej správy ku Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach: „Všeobecné volebné právo zahŕňa tak aktívne (právo voliť), ako aj pasívne volebné právo

(právo kandidovať vo voľbách/právo byť volený). Právo voliť a kandidovať vo voľbách/byť volený môže podliehať viacerým podmienkam... Najčastejšími sú vek a štátna príslušnosť.“

67. K bodu 1.1 písm. d) dôvodová správa ku Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach uvádza, že „... smú byť prijaté ustanovenia suspendujúce politické práva. Takéto ustanovenia však musia byť v súlade so zvyčajnými podmienkami, na základe ktorých možno obmedziť základné práva; inými slovami, musia:

- byť ustanovené zákonom;
- rešpektovať princíp proporcionality;
- byť založené na duševnej nespôsobilosti alebo trestnom odsúdení za závažný zločin...

Podmienky pre odňatie jednotlivcom práva kandidovať vo voľbách smú byť menej striktné ako podmienky pre odňatie práva voliť, keďže v stávke je zastávanie verejného úradu a je legitímne vylúčiť osoby, ktorých pôsobenie v takom úrade by zasiahlo do vyššieho verejného záujmu.“

68. Vychádzajúc z uvedenej medzinárodnoprávnej úpravy aplikovateľnej na posúdenie ústavnej konformity napadnutej právnej úpravy a aplikujúc ju na ústavnoprávny poriadok Slovenskej republiky vychádzal aj ústavný súd zo všeobecnej zásady, že volebné právo ustanovené v čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy a súvisiace s uplatňovaním čl. 31 ústavy, ako aj volebné právo ustanovené v čl. 69 ods. 3 ústavy je obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy rovnako ako iné ústavou garantované práva. V demokratickom štáte, kde je volebné právo všeobecné, musí pre každé jeho (zákonné) obmedzenie a zvlášť pre čo i len dočasné odňatie možnosti jeho výkonu existovať a byť deklarováný legitímny cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme. Obmedzenie výkonu volebného práva musí rovnako rešpektovať zásadu proporcionality.

69. Ústavný prieskum dodržania zásady (testu) proporcionality je založený na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým krokom je jednak test existencie ústavou nevyklúčeného a dostatočne dôležitého cieľa (*test of legitimate aim/effect*) a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom (účelom

(*conduciveness*)), teda hľadisko vhodnosti (*Geeignetheit*). Druhým krokom je zisťovanie kritéria nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov (*Erforderlichkeit, test of necessity, test of subsidiarity, least intrusiveness*) k dosiahnutiu cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova (*Angemessenheit, test of proportionality in the strict sense, proportionate effect; not overly onerous*), ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy (napr.: PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 3/09, m. m. PL. ÚS 19/09, m. m. PL. ÚS 23/06).

## **V.2 Právna úprava pasívneho volebného práva v iných štátoch a miera podielu obce na prenesenom výkone štátnej správy**

70. Z analýzy vypracovanej ústavným súdom, predmetom ktorej bola komparácia právnych úprav týkajúcich sa predpokladov na voľbu a výkon funkcie v orgánoch samosprávy – osobitne starostov (vzdelanostný cenzus vo voľbách starostov obcí) vyplýva, že v ostatných európskych štátoch sa požiadavka získania minimálneho vzdelania ako podmienka kandidatúry a výkonu práva byť volený do orgánov územnej samosprávy a rovnako tak aj do parlamentu, resp. iných volených orgánov, nevyskytuje. Podmienku získania minimálneho vzdelania pre výkon pasívneho volebného práva obsahuje z európskych krajín iba právny poriadok Turecka a okrem neho niektorých štátov mimo územia Európy (napr. Tadžickej republiky, Čilskej republiky, Egyptskej arabskej republiky, Thajského kráľovstva, Bhutanského kráľovstva, Pakistanskej islamskej republiky, Demokratickej republiky Kongo, Indonézskej republiky, Iránskej islamskej republiky, Irackej republiky, Somálska, Ománskeho sultanátu či Lýbie). Podmienka dosiahnutia minimálneho vzdelania sa v právnom poriadku Tureckej republiky vyskytuje pri kandidatúre a výkone práva byť volený do zákonodarného zboru, na funkciu prezidenta a rovnako aj na funkciu starostu a člena obecného zastupiteľstva.

71. Ústavný súd následne doplnil uvedenú analýzu o zistenie, aký podiel na výkone verejnej moci vykonávanej obcou (starostom obce) sa týka pôsobnosti v oblasti samosprávy a aký pôsobnosti v oblasti preneseného výkonu štátnej správy (v zmysle § 4, § 5 a § 27

zákona o obecnom zriadení) a či je možné takýto podiel delenej kompetencie zistiť aj v okolitých štátoch. Z analýzy vyplýva, že obce na Slovensku vykonávajú verejnú moc v rámci preneseného výkonu štátnej správy a v rámci výkonu samosprávy v pomere 2 : 3 (preneseného výkonu štátnej správy : výkonu samosprávy). Z analýzy rovnako vyplývajú kritické názory na nedostatočnú odbornú spôsobilosť obcí na niektorých úsekoch ich činností (napr. úseku životného prostredia, školstva, stavebného poriadku či pozemných komunikácií), a to práve tých, ktoré obec vykonáva v rámci preneseného výkonu štátnej správy. Trvanie na splnení určitých osobitných kvalifikačných predpokladov pre výkon odborných pozícií sa javí byť účelným.

**V.3 K namietanému zásahu do práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, princípu všeobecnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy a neodňateľnosti základných práv a slobôd podľa čl. 12 ods. 1 ústavy**

72. Ústavný súd v rámci posúdenia súladu napadnutej právnej úpravy s označenými ustanoveniami ústavy pristúpil k preskúmaniu uvádzaných kritérií ústavne konformného obmedzenia základných práv a slobôd, konkrétne, či obmedzenie označených základných práv zavedením vzdelanostného cenzu pre kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) je ustanovené zákonom, rešpektuje podstatu označených základných práv a či – pri dodržaní zásady proporcionality – sleduje dosiahnutie legitímneho cieľa a pre jeho dosiahnutie je vhodné a potrebné (nevyhnutné). Napokon (v rámci tretieho kroku testu proporcionality) je potrebné preskúmať, či napadnutá právna úprava obstojí v rámci porovnania miery zásahov do jej uplatnením v kolízii stojacich ústavou chránených hodnôt, a to všeobecnosti volebného práva a práva na dobrú správu vecí verejných.

73. V prejednávanvej veci je nesporné, že obmedzenie základných práv označených skupinou poslancov zavedením vzdelanostného cenzu je potrebné v zmysle čl. 13 ods. 2 ústavy považovať za stanovené zákonom.

74. Zo zistení ústavného súdu nevyplýva a navyše ani účastníci konania vo svojich podaniach adresovaných ústavnému súdu relevantne nezdôvodnili, že napadnutá právna úprava zavádzajúca vzdelanostný cenzus ako podmienku pre kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) nerešpektuje podstatu označených základných práv. Napadnutá právna úprava totiž nepopiera ani natrvalo neodníma skupinou poslancov označené základné práva, pretože jej účinkom je „len“ vylúčenie niektorých osôb zo skupiny osôb majúcich právo kandidovať a byť volené na funkciu starostu obce (primátora mesta) z dôvodu nesplnenia osobitnej podmienky (získanie aspoň stredného vzdelania podľa školského zákona). V prípade jej splnenia je dotknutým osobám výkon práva byť volený na uvedenú funkciu umožnený.

### ***K existencii legitímneho cieľa***

75. Pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v dôležitom verejnom záujme, ktorý napadnutá právna úprava podmieňujúca kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) získaním minimálneho vzdelania sleduje, podľa odôvodnenia pozmeňujúceho návrhu poslancov národnej rady k vládnemu návrhu zákona o podmienkach výkonu volebného práva (tlač 659) – návrhu napadnutej právnej úpravy: „Účelom pozmeňovacieho návrhu je vyriešiť dlhodobú spoločenskú diskusiu týkajúcu sa zabezpečenia výkonu funkcie starostu osobami, ktoré vzhľadom na svoje vzdelanie budú zárukou riadneho výkonu funkcie a dodržiavania právneho poriadku“.

76. Podľa odôvodnenia napadnutej právnej úpravy cieľom obmedzenia kandidatúry a výkonu práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) na základe vzdelanostného cenzu je riadny výkon funkcie starostu obce a dodržiavanie právneho poriadku. Riadny výkon funkcie starostu obce a dodržiavanie právneho poriadku je podľa ústavného súdu potrebné považovať za legitímne ciele predstavujúce dôležitý verejný záujem chránený ústavou. Riadny výkon funkcie starostu obce je potrebné považovať za legitímny cieľ všeobecného záujmu aj s ohľadom na výkon úloh, ktoré ústava a zákon zverujú do pôsobnosti tejto funkcie, a to nielen v oblasti územnej samosprávy, ale aj v oblastiach preneseného výkonu úloh miestnej štátnej správy, kde vzhľadom na špecifiká

jednotlivých oblastí sa vo väčšej miere požaduje disponovanie primeraným vzdelaním. Neadekvátny (nenáležitý) výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) môže viesť k ohrozeniu plnenia úloh, ktoré ústava a zákon zverujú do pôsobnosti tejto funkcie, a v dôsledku toho prípadne aj k ujme na právach a právom chránených záujmoch osôb dotknutých neadekvátnym (nenáležitým) výkonom tejto funkcie. Je nepochybné vo všeobecnom záujme, aby úlohy zverené starostovi obce boli plnené riadne, efektívne a v súlade s právnym poriadkom.

77. Pre posúdenie ústavnej konformity napadnutej právnej úpravy je preto potrebné overiť, či ňou zavedené obmedzenie kandidatúry a výkonu práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) spočívajúce v získaní minimálne stredného vzdelania je pre dosiahnutie cieľov, ktoré sleduje, vhodné a následne, či nejde nad rámec toho, čo je pre ich dosiahnutie nevyhnutné (potrebné), resp. či sledované ciele nie je možné dosiahnuť prostredníctvom úpravy, ktorá by vôbec alebo v menšom rozsahu obmedzovala kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta).

### ***K vhodnosti napadnutej právnej úpravy***

78. Podľa skupiny poslancov osoby s dosiahnutým nižším vzdelaním (ako stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 4 školského zákona) zákonodarca nepovažuje za dostatočne spôsobilé na riadny výkon funkcie starostu a dodržiavanie právneho poriadku. Skupina poslancov zastáva názor, že *„len preto, že niekto nedosiahne určitý stupeň vzdelania, nemožno o ňom predpokladať, že nebude dodržiavať právny poriadok“*. Podľa skupiny poslancov *„Medzi dosiahnutým stupňom vzdelania a dobrým/zlým výkonom funkcie starostu, resp. medzi dosiahnutým stupňom vzdelania a dodržiavaním právneho poriadku neexistuje žiadna priama korelácia.“* Skupina poslancov rovnako konštatuje, že *„... k neefektívnemu, nehospodárnemu, protiprávnemu či akokoľvek inak zlému výkonu akejkol'vek verejnej funkcie, ktorá je obsadzovaná priamymi, všeobecnými a rovnými voľbami dochádza aj v prípadoch, že konkrétna osoba dosiahla nielen stredné, ale aj vyššie vzdelanie...“*. Podľa skupiny poslancov zákonodarca nepoužil prostriedky, ktoré by priamo viedli k dosiahnutiu cieľov sledovaných napadnutou právnou úpravou, ale *„... plošne*

*obmedzil volebné právo pri voľbe starostu všetkým osobám, ktoré nedosahujú predpísané vzdelanie“.*

79. Podľa národnej rady zavedenie podmienky získania aspoň stredného vzdelania pre adekvátny (riadny) výkon funkcie starostu obce je dané skutočnosťou, že obec okrem výkonu samosprávnej pôsobnosti vykonáva podľa čl. 71 ods. 1 ústavy a § 5 zákona o obecnom zriadení aj prenesený výkon štátnej správy.

80. Ministerstvo vnútra, so stanoviskom ktorého sa v plnom rozsahu stotožnila aj vláda ako vedľajší účastník konania, zastúpená ministerstvom spravodlivosti, „... *tiež citlivo vníma a registruje nízku kvalitu a efektivitu rozhodovania v danej oblasti verejnej správy“*, a uvedomuje si „... *aktuálnosť problému nedostatku kvalifikovaných kandidátov na funkciu starostu obce, najmä v malých obciach, a považuje ju za potrebné riešiť“*. V zavedení vzdelanostného cenzu ako podmienky pre kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) však vidí aj praktické problémy, najmä v obciach s nízkym počtom obyvateľov, ktoré už pred zavedením vzdelanostného cenzu čelili problému obsadenia funkcie starostu obce. Podľa ministerstva vnútra „*Je vysoká pravdepodobnosť, že po zavedení vzdelanostného cenzu v niektorých malých obciach nebude môcť nikto kandidovať“*. Podľa ministerstva vnútra neexistuje „... *súvislosť alebo prepojenosť medzi stupňom vzdelania volených funkcionárov a dodržiavaním právnych predpisov. Takáto korelácia nie je podložená žiadnymi objektívnymi skutočnosťami“*.“

81. K vhodnosti napadnutej právnej úpravy dosiahnuť ciele, ktoré sleduje, generálny prokurátor uvádza: „... *z dlhodobého hľadiska sa na území Slovenskej republiky reálne ukazuje, že zodpovedný výkon funkcií starostov obcí a primátorov miest nie je bez istej hranice dosiahnutého vzdelania reálne možný“*. Dôvodom je skutočnosť, že starostovia obce a primátori miest nevykonávajú len samosprávne úlohy, ale zákonodarca na nich v mnohých oblastiach preniesol výkon úloh miestnej štátnej správy, ktoré podľa generálneho prokurátora „*nie je bez istej miery všeobecného vzdelania a rozhl'adu možné zvládnuť“*. Podľa generálneho prokurátora pre posúdenie kritéria vhodnosti napadnutej právnej úpravy má byť rozhodujúcou „... *práve táto sféra pôsobnosti (prenesený výkon štátnej správy)...*“

*keďže štát zodpovedá za to, aby boli úlohy, ktoré delegoval na samosprávy obcí a miest, plnené zákonne, efektívne a v súlade so zásadami dobrej verejnej správy“.* Podľa generálneho prokurátora je napadnutá právna úprava spôsobilá dosiahnuť ňou sledované ciele.

82. Podľa ústavného súdu medzi podmienkou získania aspoň stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona pre kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) a cieľmi, ktoré napadnutá právna úprava sleduje, existuje racionálna väzba, pokiaľ ide o cieľ spočívajúci v riadnom výkone funkcie starostu obce. Primerané vzdelanie možno považovať za predpoklad riadneho výkonu funkcie starostu obce. Výkon funkcie starostu obce spočívajúci vo výkone úloh územnej samosprávy, ako aj zákonom prenesenom výkone určených úloh miestnej štátnej správy môže byť nepochybne kvalitnejší v prípade osôb s primeraným vzdelaním. Rovnako možno konštatovať, že u osôb s primeraným vzdelaním je väčší predpoklad dodržiavania právneho poriadku predovšetkým z pohľadu prípadného porušovania právnych predpisov z dôvodu ich neznalosti. Pre adekvátnu znalosť právnej úpravy je však nutné získať osobitné vzdelanie v oblasti práva. Získanie stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona nie je priamo spôsobilé viesť k dodržiavaniu právneho poriadku. Ten nemusia dodržiavať ani osoby, ktoré získali aj vysokoškolské vzdelanie a, naopak, môžu dodržiavať osoby, ktoré získali len povinné základné vzdelanie. Napokon, dodržiavanie právnej úpravy je vo veľkej miere závislé nielen od jej poznania, ale aj od osobného postoja jednotlivca k nej, jeho charakterových vlastností či rôznych motívov a pohnútok, ako aj mnohých iných vonkajších okolností. Získanie minimálne stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona preto nie je pre dosiahnutie cieľa spočívajúceho v dodržiavaní právneho poriadku zo strany osôb vykonávajúcich funkciu starostu obce (primátora mesta) vhodným prostriedkom.

### ***K nevyhnutnosti napadnutej právnej úpravy***

83. V rámci preskúmania nevyhnutnosti (potrebnosti) napadnutej právnej úpravy obmedzujúcej kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) získaním aspoň stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona pre riadny

výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) je potrebné zistiť, či si možno predstaviť opatrenia, ktoré by kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) neobmedzovali vôbec alebo obmedzovali v menšom rozsahu ako napadnutá právna úprava a zároveň by účinne prispievali k dosiahnutiu cieľa, ktorý napadnutá právna úprava sleduje. V tomto kontexte je potrebné preskúmať, či ujma spôsobená napadnutou právnou úpravou osobám, ktoré nezískali aspoň stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 4 školského zákona a ktoré sú v dôsledku toho vylúčené z možnosti kandidovať vo voľbách a byť volené na funkciu starostu obce (primátora mesta), nejde nad rámec toho, čo je potrebné (nevyhnutné) pre dosiahnutie cieľa, ktorý napadnutá právna úprava sleduje.

84. Podľa skupiny poslancov pre dosiahnutie cieľov, ktoré napadnutá právna úprava sleduje, je potrebné „... použiť zásadne iné (právne) prostriedky, než je obmedzenie volebného práva paušálne pre všetky osoby, ktoré nedosahujú predpísaný stupeň vzdelania“.

85. Podľa generálneho prokurátora „Iné opatrenia, ktoré by zabezpečili vzdelanie, väčší prehľad, a tým pádom lepší štart pri výkone funkcií starostov a primátorov, nie sú známe. Do úvahy nepripadajú žiadne špeciálne prípravné kurzy, ani predĺženie základnej školskej dochádzky až na 12 rokov.“

86. Podľa ústavného súdu zavedenie vzdelanostného cenzu ako podmienky pre kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) nepredstavuje nevyhnutný prostriedok pre zabezpečenie riadneho výkonu funkcie starostu obce. Spôsobilosť pre riadny výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) je možné dosiahnuť aj prostredníctvom iných opatrení ako len získaním aspoň stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona. Ústavný súd sa nestotožňuje s názorom generálneho prokurátora, že do úvahy prípadne neprichádzajú žiadne špeciálne prípravné, resp. vzdelávacie kurzy. Získanie vzdelania primeraného pre riadny výkon funkcie starostu obce napokon môže byť predmetom aj samovzdelávania. Osoby uchádzajúce sa o funkciu starostu obce (primátora mesta) si musia byť vedomé plnenia úloh, ktoré sa na výkon

funkcie starostu obce viažu. Za ich riadne plnenie a napokon aj za dodržiavanie právneho poriadku nesú zodpovednosť. V prípade, ak riadne neplnia úlohy im zverené, čl. 69 ods. 3 ústavy z dôvodov a spôsobom ustanovených zákonom pripúšťa odvolanie starostu obce pred uplynutím volebného obdobia. Podľa § 13a ods. 3 zákona o obecnom zriadení možno starostu obce odvolať, ak hrubo alebo opakovane zanedbáva povinnosti starostu, alebo porušuje ústavu, ústavné zákony a ostatné všeobecne záväzné právne predpisy. Ujma spôsobená paušálnym a automatickým obmedzením kandidatúry a výkonu práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) osobám, ktoré nezískali napadnutou právnou úpravou predpísaný formálny stupeň vzdelania, ide nad rámec toho, čo je pre dosiahnutie riadneho výkonu funkcie starostu obce (primátora mesta) potrebné (nevyhnutné).

87. Ústavný súd sa stotožňuje s názorom zástupcu skupiny poslancov predneseným na verejnom pojednávaní konanom 12. októbra 2016, podľa ktorého za alternatívny prostriedok sledujúci riadny výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) možno považovať inštitút nútenej správy. Ministerstvo financií Slovenskej republiky môže podľa § 19 zákona č. 583/2004 Z. z. o rozpočtových pravidlách územnej samosprávy a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov rozhodnúť o zavedení nútenej správy obce. Aj keď súčasná úprava uplatnenie inštitútu nútenej správy obce spája s ekonomickými ukazovateľmi a finančnou schopnosťou obce a neumožňuje jeho uplatnenie aj na prípady faktickej neschopnosti a nespôsobilosti orgánov územnej samosprávy riadne vykonávať im zverené úlohy, či už vo veciach územnej samosprávy alebo veciach preneseného výkonu štátnej správy, zákonodarca má možnosť rozšíriť možnosti uplatnenia tohto inštitútu aj na takéto prípady.

88. Na základe uvedeného ústavný súd dospel k záveru, že existujú iné rozumné prostriedky objektívne spôsobilé dosiahnuť riadny výkon funkcie starostu obce (primátora mesta), resp. riadny výkon úloh starostu obce (primátora mesta), a ktoré pritom neobmedzujú kandidatúru a výkon práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) tak ako napadnutá právna úprava. Napadnutá právna úprava ide preto nad rámec toho, čo je nevyhnutné pre dosiahnutie ňou sledovaného cieľa, v dôsledku čoho predstavuje ústavne neprípustné obmedzenie výkonu označených základných práv – práva zúčastňovať

sa na správe verejných vecí priamo a práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta).

89. Už na základe konštatovania, že napadnutá právna úprava nevyhovuje ústavnému imperatívu nevyhnutnosti (potrebnosti) pre dosiahnutie ňou sledovaného legitímneho cieľa, je daný dôvod na vyslovenie jej neústavnosti a nie je potrebné preskúmať ju ešte optikou tretieho kroku testu proporcionality, ktorým je posúdenie miery zásahov napadnutej právnej úpravy do ústavou chránených hodnôt. Keďže komplexné posúdenie okolností predstavujúcej dôvod na prijatie napadnutej právnej úpravy – neadekvátny výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) v niektorých obciach (mestách) z dôvodu jej výkonu nekvalifikovanými osobami, je možné len v kontexte aj tretieho kroku testu proporcionality, ústavný súd pristúpil aj k nemu.

#### ***K posúdeniu miery zásahov napadnutej právnej úpravy do ústavou chránených hodnôt***

90. V úvode porovnania miery zásahov do princípu všeobecnosti práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) a práva na dobrú správu vecí verejných je potrebné poznamenať, že obe ústavou chránené hodnoty je potrebné považovať za hodnoty rovnakej dôležitosti. Princíp všeobecnosti pasívneho volebného práva vymedzujúci, kto sa ako kandidát môže zúčastniť volieb a byť volený na výkon volenej funkcie, predstavuje jeden zo základných princípov demokratického fungovania spoločnosti a vo svojej podstate znamená možnosť všetkých bez rozdielu zúčastniť sa priamo na správe vecí verejných. Právo na dobrú správu vecí verejných možno rovnako považovať za nevyhnutný prvok fungovania demokratického a právneho štátu požadujúci otvorený, zodpovedný, kvalitný a efektívny výkon verejnej správy zohľadňujúci potreby miestneho obyvateľstva a poskytujúci im garancie hmotnoprávneho a procesnoprávneho charakteru pri ich kontakte s orgánmi verejnej moci.

91. Pokiaľ ide o porovnanie miery zásahov do všeobecnosti pasívneho volebného práva a práva na dobrú správu vecí verejných vyvolaných uplatnením napadnutej právnej úpravy, je potrebné uviesť, že napadnutá právna úprava tým, že z možnosti kandidovať

vo voľbách a byť volený na výkon funkcie starostu obce (primátora mesta) úplne vylučuje osoby, ktoré nezískali aspoň stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 4 školského zákona, predstavuje zásah do princípu všeobecnosti volebného práva vysokej intenzity. Ako vysoko dôležitý, samozrejme, možno rovnako hodnotiť aj zámer zabezpečiť prostredníctvom napadnutej právnej úpravy dobrú správu vecí verejných. Miera, intenzita, dosiahnutia dobrej správy vecí verejných je však v kontexte napadnutej právnej úpravy nižšia ako miera zásahu do princípu všeobecnosti pasívneho volebného práva vo voľbách na funkciu starostu obce (primátora mesta). Jednak, okruh napadnutou právnou úpravou dotknutých osôb, ktoré sú vylúčené z možnosti kandidatúry vo voľbách a výkonu funkcie starostu obce (primátora mesta) je oveľa väčší ako okruh osôb, ktoré v dôsledku nezískania minimálne stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona nemusia byť zárukou dobrej správy vecí verejných, jednak, osoby, ktoré vo voľbách uplatňujú svoje aktívne volebné právo, majú možnosť disponovať informáciami o schopnosti a predpokladoch kandidátov vo voľbách na riadnu správu vecí verejných a v prípade pochybností o tom, že budú zárukou dobrej správy vecí verejných, neodovzdať im svoj hlas, a napokon, samotná skutočnosť, že kandidát na volenú funkciu nezískal požadované minimálne vzdelanie, nemusí v prípade jeho zvolenia na volenú funkciu viesť k nezabezpečovaniu dobrej správy vecí verejných. Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava obmedzuje všeobecnosť pasívneho volebného práva vo voľbách na funkciu starostu obce (primátora mesta) vo väčšej miere, ako umožňuje dosiahnutie inej ústavou chránenej hodnoty, a to dobrej správy vecí verejných. Ak miera zásahu do pasívneho volebného práva vo voľbách na funkciu starostu obce (primátora mesta) je veľká (závažná) a ak miera dôležitosti (významu) ochrany práva na riadnu správu vecí verejných uplatnením napadnutej právnej úpravy je nízka, dôležitosť sledovania riadnej správy vecí verejných napadnutou právnou úpravou nemôže z ústavného hľadiska ospravedlniť obmedzenie práva kandidovať vo voľbách a byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta). V okolnostiach posudzovanej veci možno mieru naplnenia oboch v kolízii stojacich ústavou chránených hodnôt optimalizovať nahradením napadnutej právnej úpravy legislatívnym nástrojom, ktorý konflikt medzi ústavou chránenými hodnotami nezakladá, napr. rozšírením možnosti uplatnenia inštitútu nútenej správy.

92. Tým, že zákonodarca napadnutou právnou úpravou ústavne neprípustným spôsobom zbavil osoby, ktoré nezískali minimálne stredné vzdelanie podľa školského zákona, práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta), zasiahol tak aj do čl. 12 ods. 1 ústavy, podľa ktorého základné práva a slobody sú *inter alia* neodňateľné.

93. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenia čl. I § 165 v časti „a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie sú v súlade s čl. 12 ods. 1 a čl. 30 ods. 1 a 3 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

#### **V.4 K namietanému zásahu do práva na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy**

94. Vychádzajúc z modelu materiálneho chápania rovnosti ústavný súd považuje za potrebné zdôrazniť, že nie je dôležité, aké rozdiely medzi ľuďmi existujú, pretože ľudia majú rovnakú hodnotu, a preto zasluhujú rovnakú starostlivosť a rešpekt (čl. 12 ods. 1 ústavy). Vyplýva to zo všeobecných hodnôt ľudskej dôstojnosti, autonómnosti a rovnakej ceny každého individua, ktoré tvoria základ pre zákaz nespravodlivej diskriminácie ľudských bytostí bez ohľadu na ich postavenie v spoločnosti (PL. ÚS 8/04).

95. Podľa judikatúry ústavného súdu ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy má všeobecný, deklaratívny charakter, a nie charakter základného ľudského práva a slobody. Jeho použitia sa možno dovoľávať len v spojitosti s ochranou konkrétnych základných práv a slobôd uvedených v ústave (I. ÚS 17/99). Okrem všeobecného ustanovenia o rovnosti ústava obsahuje aj osobitné ustanovenia o rovnosti, medzi ktoré patrí aj ustanovenie čl. 30 ods. 4, ktoré požaduje, aby občania mali k voleným a iným verejným funkciám prístup

za rovnakých podmienok. V rozsahu prístupu k voleným funkciám sa ustanovením čl. 30 ods. 4 ústavy zaručuje pasívne volebné právo, možnosť byť volený za zástupcu iných občanov a v ich mene vykonávať moc, ktorá podľa čl. 2 ods. 1 ústavy pochádza od nich (II. ÚS 48/97). Podľa judikatúry ústavného súdu prístup za rovnakých podmienok znamená, že nemožno v procese tvorby či aplikácie práva preferovať alebo diskriminovať niektoré subjekty pred inými pri ich uchádzaní sa o verejné funkcie (PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 35/03). Podľa judikatúry ústavného súdu (II. ÚS 5/03, III. ÚS 561/2014) k diskriminácii dochádza vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie.

96. Podľa skupiny poslancov zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy porušil čl. 12 ods. 2 ústavy, pretože odňal právo byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) osobám, ktoré nedosiahli aspoň stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 4 školského zákona, čím ich poškodil pri výkone ich všeobecného pasívneho volebného práva, a to na základe ich iného postavenia, ktorým je nedosiahnutie požadovaného vzdelania. Skupina poslancov vidí zásah do práva na rovnaké zaobchádzanie v samotnej skutočnosti, ktorou je zavedenie vzdelanostného cenzu pre právo byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta). Okrem toho podľa skupiny poslancov odňatie práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) z dôvodu nedosiahnutia požadovaného vzdelania bolo vykonané selektívne, keďže sa týka len volieb do funkcie starostu obce a netýka sa volieb do iných volených funkcií.

97. Podľa vyjadrenia generálneho prokurátora s tvrdením skupiny poslancov, že napadnutá právna úprava zasahuje do práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok, sa nemožno stotožniť z dôvodu, „... že vzdelanostný cenzus zaviedol zákonodarca pre všetkých potenciálnych kandidátov na starostov obcí a primátorov miest, a teda neexistuje dvojkoľajnosť právnej úpravy v prístupe k volenej funkcii“. Podľa generálneho prokurátora však napadnutá právna úprava pôsobí diskriminačne, „... keďže sa vzťahuje výlučne na starostov obcí a primátorov miest a opomína predsedov vyšších územných celkov, ktorí sú výkonnými orgánmi samosprávy

*porovnateľnými so starostami a primátormi miest“.* Podľa generálneho prokurátora *„zákonodarca mal teda byť upustiť od prijatia vzdelanostného cenzu pre starostov a primátorov alebo v súlade... s princípmi právneho štátu a rovnosti, takúto podmienku ustanoviť aj pre predsedov vyšších územných celkov“.* Podľa generálneho prokurátora je nevyhnutné, aby právna úprava týkajúca sa funkcií starostu obce a predsedu vyššieho územného celku bola identická aj v podmienkach, ktoré sú kladené na kandidátov na výkon týchto funkcií. Podľa generálneho prokurátora *„Nie je totiž možné vyžadovať od starostov ukončené stredné vzdelanie vzhľadom na efektivitu výkonu verejnej správy a istú mieru predpokladov na vykonávanie zvereného mandátu a naopak, pri predsedoch VÚC, ktorí vykonávajú v rámci svojej územnej jednotky taktiež úlohy samosprávy, ako aj prenesený výkon štátnej správy (školsstvo, doprava, dane atď.), takéto vzdelanie nevyžadovať...“.*

98. Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava pôsobí diskriminačne a zasahuje do práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok, keďže zaobchádza s jednou skupinou adresátov noriem (osobami, ktoré získali aspoň stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 4 školského zákona) v porovnaní s inou skupinou (osobami, ktoré nezískali aspoň stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 4 školského zákona) inak, a to tak, že zatiaľ čo osobám patriacim do prvej skupiny priznáva právo kandidovať a byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta), osobám patriacim do druhej skupiny takéto právo nepriznáva, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, ktoré by odôvodňovali takéto nerovnaké zaobchádzanie.

99. Aj keď je princíp rovnosti v moderných demokraciách a podľa ústavy fundamentálnym princípom, napriek tomu neznamená absolútnu rovnosť, totiž absolútne rovnaké zaobchádzanie s každým a v každej situácii. Právo na rovnaké zaobchádzanie v prístupe k voleným a iným verejným funkciám je rovnako ako iné ústavou garantované práva obmedziteľné za podmienok ustanovených v čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy a vrátane rešpektovania princípu proporcionality. Pre ústavne prípustné obmedzenie základného práva sa požaduje existencia legitímneho cieľa spočívajúceho v dôležitom verejnom záujme a primeranosť prostriedku pre jeho dosiahnutie. Zásah do základného práva tak musí obstať aj z hľadiska proporcionality.

100. Ústavný súd už pri preskúmvaní súladu napadnutej právnej úpravy so základným právom zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a princípom všeobecnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy dospel k záveru, že napadnutá právna úprava ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné pre dosiahnutie ňou sledovaného cieľa. Uvedený záver je aplikovateľný aj pre posúdenie ústavnej konformity namietaného zásahu do práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a v spojitosti s ním aj do práva na rovnaké zaobchádzanie (zákazu diskriminácie) podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Keďže napadnutá právna úprava predstavuje obmedzenie práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a v spojitosti s tým aj do práva na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, pričom ide nad rámec toho, čo je nevyhnutné pre dosiahnutie ňou sledovaného cieľa, ústavný súd dospel k záveru, že napadnutá právna úprava predstavuje ústavne neprípustný zásah aj do práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a v spojitosti s tým aj do práva na rovnaké zaobchádzanie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.

101. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenia čl. I § 165 v časti „a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie sú v súlade s čl. 12 ods. 2 a čl. 30 ods. 4 v spojení s čl. 13 ods. 4 ústavy.

## **V.5 K namietanému zásahu do ústavného princípu ochrany slobodnej súťáže politických síl v demokratickej spoločnosti podľa čl. 31 ústavy**

102. Podľa judikatúry ústavného súdu čl. 31 ústavy sa zaručuje ústavný princíp tvorby a aplikácie všetkých politických práv, ktoré sa zaručujú v treťom oddiele druhej hlavy ústavy, a svojou povahou ovplyvňuje a predurčuje spôsob formovania politických síl

v demokratickej spoločnosti (PL. ÚS 64/2007). Ústavný princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl patrí k ústavným zárukám stabilizácie demokracie a právneho štátu (PL. ÚS 19/98). Článok 31 ústavy vymedzuje hranice obsahu tvorby zákonov upravujúcich politické práva a slobody. Predstavuje ústavný príkaz pre národnú radu, aby pri prijímaní zákonov, ktoré upravujú politické práva (v prípade napadnutej právnej úpravy volebné právo), bezvýhradne rešpektovala slobodnú súťaž politických síl ako základný princíp demokratickej spoločnosti. Slobodná súťaž politických síl nachádza svoje vyjadrenie predovšetkým vo voľbách a je základným predpokladom a podmienkou fungovania demokratického štátu (m. m. PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 82/07, PL. ÚS 64/2014).

103. Podľa skupiny poslancov napadnutá právna úprava je v rozpore s čl. 31 ústavy, pretože obmedzuje slobodnú súťaž politických síl, robí ju neslobodnou a deformuje ju. Podľa skupiny poslancov napadnuté ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva „... obmedzujú nielen tých, ktorí si uplatňujú svoje pasívne volebné právo, pretože je im znemožnené súťažiť, ale aj tých, ktorí si uplatňujú svoje aktívne volebné právo, pretože je im obmedzovaný výber“. Podľa skupiny poslancov „*Pokiaľ je určitá skupina osôb... z tejto súťaže vylúčená... táto súťaž už nie je slobodná. Nemôže sa v nej naplno uplatniť konkurencia politických síl, konkurencia vízií spravovania vecí verejných, konkurencia skúseností a teda konkurencia ponúk. Aj tí voliči, ktorí prídu uplatniť svoje aktívne volebné právo, sú v konečnom dôsledku obmedzení vo výbere.*“.

104. Podľa vyjadrenia generálneho prokurátora napadnutá právna úprava neporušuje čl. 31 ústavy, keďže „*minimálne dosiahnuté vzdelanie ako zákonná podmienka je určená pre potenciálnych kandidátov z celého politického spektra, platí pre všetky subjekty (či už stranické alebo nestraničné) so všetkými politickými preferenciami a zaradením rovnako...*“.

105. Podľa ústavného súdu obmedzenie kandidatúry a výkonu práva byť volený na funkciu starostu obce (primátora mesta) osobám, ktoré nezískali aspoň stredné vzdelanie podľa § 16 ods. 4 školského zákona, ktoré (ako už na to ústavný súd poukázal) predstavuje ústavne neprípustný spôsob obmedzenia práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí

a princípu všeobecnosti volieb, ako aj práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok (a v spojitosti s týmto právom aj práva na rovnaké zaobchádzanie), má vplyv na slobodnú súťaž politických síl, pretože z nej ústavne neprípustným spôsobom vylučuje osoby, ktoré napadnutou právnou úpravou požadované vzdelanie nedosiahli ,a taktiež obmedzuje vo výbere kandidátov osoby uplatňujúce svoje právo voliť.

106. Ústavný súd pripomína, že medzi možnosťami zákonodarcu zasahovať do základných práv a slobôd a možnosťami zasahovať do slobodnej súťaže politických síl je zásadný rozdiel. Podľa čl. 13 ods. 2 ústavy medze základných práv a slobôd možno upraviť za podmienok ustanovených ústavou len zákonom. Vo vzťahu k politickým právam je však potrebné rešpektovať čl. 31 ústavy, ktorý slobodnú súťaž politických síl nielenže neumožňuje zákonmi obmedzovať, ale od zákonov, a to predovšetkým volebných zákonov, požaduje, aby umožňovali a ochraňovali túto slobodnú súťaž vrátane výkladu a používania takejto zákonnej úpravy (PL. ÚS 19/98). Možno konštatovať, že ani túto ústavnú požiadavku napadnutá právna úprava nerešpektuje.

107. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenia čl. I § 165 v časti „a spĺňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie sú v súlade s čl. 31 ústavy.

## **V.6 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s princípmi demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy**

108. Z čl. 1 ods. 1 ústavy *inter alia* vyplýva povinnosť zákonodarcu pri výkone svojich právomocí rešpektovať princípy materiálneho právneho štátu, okrem iného princíp právnej istoty, spravodlivosti, proporcionality či primeranosti. Konceptia materiálneho

právneho štátu zahŕňa požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (zákonodarcom deklarovanému účelu právnej regulácie) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu (PL. ÚS 106/2011, obdobne aj napr. PL. ÚS 22/06).

109. Podľa ústavného súdu je napadnutá právna úprava v rozpore s koncepciou materiálneho právneho štátu zakotvenou v čl. 1 ods. 1 ústavy, keďže nezaistuje primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii (vzdelanostného cenzu pre právo byť volený na funkciu starostu obce/primátora mesta) vo vzťahu k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom (riadny výkon funkcie starostu obce a dodržiavanie právneho poriadku) a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami vytvárajúcimi koncept materiálneho právneho štátu, konkrétne s princípmi všeobecnosti volebného práva, zákazu diskriminácie, ochrany slobodnej súťaže politických síl a proporcionality či primeranosti.

110. Napadnutá právna úprava je rovnako v rozpore s koncepciou demokratického štátu, keďže skutočná demokracia nemôže existovať bez uznania suverenity ľudu a jeho práva zvoliť si svojich zástupcov v pravidelných a slobodných voľbách a bez uznania základných ústavných hodnôt (ako je napr. aj princíp materiálneho právneho štátu), v centre ktorých stojí ochrana základných práv a slobôd. Skutočná demokracia sa zakladá na požiadavke rešpektovania ľudskej dôstojnosti a rovnosti ľudí.

111. Napokon, podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu dovolávať sa rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy je možné v spojitosti s iným článkom ústavy, ktorý obsahuje konkrétne práva alebo slobody. Článok 1 ods. 1 ústavy vyjadruje „najvšeobecnejší princíp“, ktorý sa v Slovenskej republike uplatňuje a od ktorého sa odvíjajú jednotlivé práva a slobody, ktorých porušením automaticky dochádza aj k porušeniu toho princípu. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu princíp právneho štátu ustanovený v čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak zákonodarcia uplatní

svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy (PL. ÚS 15/98).

112. Vzhľadom na uvedené ústavný súd dospel k záveru, že napadnuté ustanovenia čl. I § 165 v časti „a splňa predpoklady na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 4 písm. a) v časti „a doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 176 ods. 7 v časti „ako aj doklad osvedčujúci splnenie predpokladu na výkon funkcie starostu podľa osobitného predpisu“, čl. I § 177 ods. 1 písm. e), čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

#### **V.7 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s princípom legality štátnej moci podľa čl. 2 ods. 2 ústavy**

113. Skupina poslancov sa v návrhu domáhala aj vyslovenia nesúladu napadnutej právnej úpravy aj s čl. 2 ods. 2 ústavy, podľa ktorého štátne orgány môžu konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.

114. Ústavný súd konštatuje, že považuje za prekonané judikatórne prístupy, ktoré uplatňoval predovšetkým v prvých rokoch svojho fungovania, keď samotný záver o nesúlade napadnutého zákona s niektorými ustanoveniami ústavou „mechanicky“ vnímal aj ako jeho nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy (pozri napr. PL. ÚS 37/95, PL. ÚS 38/95, PL. ÚS 25/00). Takýto prístup možno označiť ako tautologický. Vysloviť nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 2 ods. 2 ústavy vyjadrujúcim ústavný princíp legality štátnej moci prichádza do úvahy len v prípade, ak by došlo k extrémnemu vybočeniu z právomoci zákonodarcu (m. m. PL. ÚS 99/2011, bod 92).

115. V zmysle čl. 2 ods. 2 ústavy bez ústavou určeného zákonného základu, v jeho rozsahu a spôsobom ustanoveným zákonom žiadny štátny orgán Slovenskej republiky nemôže a nesmie konať, a ako už ústavný súd potvrdil, tento záväzok sa v plnom rozsahu vzťahuje aj na Národnú radu Slovenskej republiky a na proces prijímania zákonov

(porov. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 38/95 z 3. apríla 1996 alebo nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 30/2015 z 11. mája 2016).

116. Z dikcie čl. 2 ods. 2 ústavy vyplýva, že jeho aplikačný rozsah sa vyčerpáva konaním štátnych orgánov. Podľa názoru ústavného súdu ústava v predmetnom článku upriamuje pozornosť na kvalitu rozhodovacích procesov pri výkone verejnej moci (zákonodarný proces, súdne konanie, správne konanie a pod.). Článok 2 ods. 2 ústavy požaduje predovšetkým rešpektovanie ústavou a zákonom vymedzených právomocí orgánov verejnej moci. Ústavný súd v konaní podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje o súlade právnych predpisov a podľa čl. 125 ods. 3 ústavy disponuje právomocou vysloviť, že právny predpis nie je v súlade s iným právnym predpisom. Nemá teda právomoc vysloviť, že štátny orgán, výsledkom činnosti ktorého je právny predpis, porušil iný (zákonný) právny predpis. Ak teda národná rada ako štátny orgán so zákonodarnou právomocou prijme zákon, obsah ktorého je neskôr identifikovaný ako nesúladný s ústavou, neznamená to bez ďalšieho, že konala mimo medzí ústavy. O taký prípad by mohlo ísť v prvom rade vtedy, ak by národná rada extrémnym spôsobom nerešpektovala pravidlá zákonodarného procesu, ktorý by podstatne deformoval proces transformácie vôle priamo volených zástupcov ľudu (čl. 2 ods. 1 ústavy) do podoby všeobecne záväzných pravidiel správania. Rovnaké konzekvencie by boli namieste napr. aj v prípadoch, ak by zákonom bola jednému orgánu verejnej moci priznaná kompetencia, ktorá je ústavným poriadkom vyhradená inému orgánu verejnej moci, inými slovami a všeobecne, ak by sa zákon neprípustným spôsobom a explicitne dotkol ústavnej normy alebo ju zmenil“ (porov. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 1/2012 z 3. júla 2013 alebo nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 30/2015 z 11. mája 2016).

117. Z predložených podkladov ústavný súd zistil, že národná rada schválením napadnutých ustanovení zákona o výkone volebného práva neprekročila medze svojej ústavne zakotvenej právomoci, nenarušila systém delby moci v štáte a konala v súlade s pravidlami zákonodarného procesu. V časti namietajúcej nesúlad napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 2 ods. 2 ústavy preto ústavný súd návrhu nevyhovel.

## **V.8 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 13 ods. 3 ústavy**

118. Pokiaľ ide o napadnutou právnou úpravou namietaný nesúlad s čl. 13 ods. 3 ústavy (ustanovujúcim jednu z podmienok ústavne prípustného obmedzenia základných práv a slobôd), podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, to znamená, že zákonné obmedzenia základných práv a slobôd sa musia vzťahovať na všetkých bez rozdielu, resp. že za tých istých podmienok musia platiť pre každého rovnaké obmedzenia ustanovené zákonom, ústavný súd dospel k záveru, že napadnutá právna úprava nie je v nesúlade s uvedeným článkom ústavy, keďže zavádza rovnaké zákonné obmedzenie výkonu základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí a princípu všeobecnosti volebného práva (a obdobne aj ďalších skupinou poslancov označených základných práv) pre všetkých, ktorí nespĺňajú podmienku dosiahnutia aspoň stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona bez rozdielu. Obmedzenie príslušných základných práv ustanovené napadnutou právnou úpravou platí rovnako pre každého, t. j. za tej istej podmienky (nezískanie minimálne stredného vzdelania podľa § 16 ods. 4 školského zákona).

119. Ústavný súd preto návrhu nevyhovел ani v časti namietajúcej nesúlad napadnutých ustanovení zákona o podmienkach výkonu volebného práva s čl. 13 ods. 3 ústavy.

## **V.9 K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s čl. 69 ods. 3 ústavy**

120. Skupina poslancov vidí v napadnutej právnej úprave aj zásah do čl. 69 ods. 3 ústavy a zastáva názor, že napadnuté ustanovenia zákona o podmienkach výkonu volebného práva sú v priamom rozpore so spôsobom voľby starostu, ako ho zakotvuje čl. 69 ods. 3 prvá veta ústavy. Podľa skupiny poslancov „... čl. 69 ods. 3 ústavy priamo, bez možnosti výnimky ustanovuje spôsob, akým sa volí starosta obce. Tento je volený na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Ide o také kogentné ustanovenie ústavy, z ktorého neexistuje výnimka, resp. neexistuje iný alternatívny spôsob, ako voliť starostu obce...“.

121. S uvedeným tvrdením skupiny poslancov sa nemožno stotožniť. Článok 69 ods. 3 ústavy síce upravuje princípy volebného práva vo voľbách starostu obce, medzi ktoré patrí aj všeobecnosť (ktorej porušenie prijatím napadnutej právnej úpravy skupina poslancov namieta), avšak len v súvislosti s aktívnym volebným právom, t. j. právom obyvateľov obce voliť starostu obce. Článok 69 ods. 3 ústavy neupravuje princípy pasívneho volebného práva. Tie upravuje ustanovenie čl. 30 ods. 3 ústavy, ktoré predstavuje všeobecnú úpravu volebného práva aplikovateľnú na všetky voľby do verejných funkcií vrátane volieb starostu obce, pričom príslušné ustanovenie nerozlišuje medzi aktívnym a pasívnym volebným právom, a tak princípy volebného práva, ktoré upravuje, sa vzťahujú tak na aktívne, ako aj pasívne volebné právo. Článok 69 ods. 3 ústavy preto nie je pre posúdenie ústavnosti napadnutej právnej úpravy relevantný.

122. Vzhľadom na uvedené ústavný súd návrhu skupiny poslancov v časti namietajúcej nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 69 ods. 3 ústavy nevyhovел.

123. Vychádzajúc zo všetkých uvedených skutočností ústavný súd rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku tohto nálezu.

## VI.

124. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlad, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

125. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné. Podľa čl. 125 ods. 5 ústavy vyhlásením

tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zaniká platnosť uznesenia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 18/2014 z 10. septembra 2014 v časti týkajúcej sa rozhodnutia o pozastavení účinnosti ustanovení čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva. Vzhľadom na účinky ustanovenia čl. 125 ods. 3 ústavy sa účinnosť ustanovení čl. III a čl. IV zákona o podmienkach výkonu volebného práva neobnovuje.

126. Podľa § 32 ods. 1 zákona o ústavnom súde k bodu 1 výroku nálezu pripája odlišné stanovisko sudca Milan Ľalík.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 22. marca 2017