



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2026-56

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Miroslava Duriša, Libora Duľu, Ladislava Duditša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetihó a Roberta Šorla o **návrhu verejného ochrancu práv** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 11 ods. 2 druhej vety zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky a Medzinárodným paktom o občianskych a politických právach takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 11 ods. 2 druhá veta zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov **n i e j e** v súlade s čl. 13 ods. 4 ústavy, čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy, s čl. 69 ods. 2 ústavy a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

2. Vo zvyšnej časti návrhu verejného ochrancu práv **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 29. januára 2026 doručený návrh verejného ochrancu práv podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) na začatie konania v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy a podľa § 74 a nasl. zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) o súlade § 11 ods. 2 druhej vety (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“) zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hlavnom meste SR“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 30 ods. 1, 3 a 4 samostatne, ako aj v spojení

s čl. 12 ods. 2 a čl. 31 ústavy, čl. 69 ods. 2 ústavy a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „medzinárodný pakt“).

2. V zmysle napadnutého ustanovenia mestské zastupiteľstvo určí počet poslancov volených v jednotlivých mestských častiach podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta, pričom každá z nich má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca. Verejný ochranca práv podal návrh na začatie konania z vlastnej iniciatívy, a to z dôvodu presvedčenia o „*ohrození, resp. porušení rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva*“ podľa referenčných noriem ústavy a medzinárodného paktu. V návrhu prízvukuje, že ohrozenie „*nie je teoretické, ale... prejavuje sa v aplikačnej praxi mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy pri určovaní volebných obvodov pred voľbami do orgánov samosprávy obcí*“. Verejný ochranca práv taktiež pripomína postavenie mestského zastupiteľstva v kontexte svojej pôsobnosti zahŕňajúcej okrem iného aj konania, rozhodnutia a iné zásahy orgánov územnej samosprávy.

3. Verejný ochranca práv si v návrhu všíma, že napadnuté ustanovenie bolo už v minulosti predmetom konania o súlade právnych predpisov vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05. Ústavný súd v nej zamietol návrh na vyslovenie nesúlady, ktorý bol podaný generálnym prokurátorom Slovenskej republiky. Ústavným základom pre zamietnutie bolo znenie čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy v znení účinnom do 31. decembra 2020: „*Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.*“ Podľa verejného ochrancu práv nešlo o rozhodnutie o veci samej, a je preto vylúčené, že by uznesenie sp. zn. PL. ÚS 6/05 vytváralo prekážku veci rozhodnutej (*res iudicata*), a tým aj neprípustnosť návrhu v zmysle § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde.

4. Návrh ďalej obsahuje argumentáciu nadväzujúcu na prvú vetu z § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste SR, pevne určujúcu počet všetkých poslancov mestského zastupiteľstva na 45. Verejný ochranca práv akcentuje súvisiacu všeobecnú úpravu zo zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „volebný kódex“) a prechádza k jadrú svojej výhrady: ak napadnuté ustanovenie určuje, že každá mestská časť hlavného mesta musí mať v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca bez ohľadu na počet obyvateľov mestskej časti, potom **každá mestská časť musí predstavovať minimálne jeden samostatný volebný obvod**. Napadnuté ustanovenie tak vyzdvihuje povinné zastúpenie mestských častí, resp. ich obyvateľov, **na úkor pomeru obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta**. To podľa verejného ochrancu práv spôsobuje „*narušenie rovnosti aktívneho, ako aj pasívneho volebného práva, a to len s mimoriadne obmedzenou možnosťou mestského zastupiteľstva samostatne korigovať uvedenú nerovnosť*“.

5. Verejný ochranca práv v ďalších častiach návrhu vysvetľuje podstatu a účel volebného práva s odkazom na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu či vedeckú spisbu. Pripomína jeho základné kvality a z nich následne rovnosť volebného práva, ktorú označuje za odvodenú od širšie ponímanej rovnosti ľudí v dôstojnosti a v právach, prepájajúc túto rovnosť ľudí so zákazom diskriminácie. Poukazuje tiež na osobitné ústavné ukotvenie rovnosti volebného práva na úrovni volieb do orgánov územnej samosprávy v zmysle čl. 69 ods. 2 ústavy. Na podklade rozhodovacej činnosti ústavného súdu charakterizuje rovnosť volebného práva ako právo každého voliča „*odovzdať*“

vo voľbách jeden hlas, pričom tento hlas bude mať rovnaký vplyv na výsledok volieb, ako hlasy všetkých ostatných voličov“. Zaručuje sa ním „aj rovnaká váha hlasu – teda zachovanie rovnakého pomeru medzi jednotlivými odovzdanými hlasmi pri určovaní volebného výsledku“. Takto identifikovaná rovnosť vo váhe každého voliča má podľa verejného ochrancu práv tiež zrkadlový odraz aj v pasívnom volebnom práve. Na rovnosť volebného práva tiež poukazuje v kontexte nálezů sp. zn. PL. ÚS 19/98 a uznesenia sp. zn. IV. ÚS 96/07.

6. Napadnuté ustanovenie má podľa verejného ochrancu práv mimoriadny vplyv na rovnosť volebného práva preto, lebo ovplyvňuje váhu jednotlivých hlasov voličov, i keď s odkazom na rozhodovaciu činnosť ústavného súdu uznáva, že rovnosť volebného práva nie je absolútnym právom, pričom ústavne akceptovateľným modelom je aj utváranie volebných obvodov podľa počtu obyvateľov jednotlivých obvodov. V tejto súvislosti okrem iného odkazuje na 18. bod z uznesenia sp. zn. PL. ÚS 71/2018: „Ústavný súd v zhode so svojím uznesením sp. zn. PL. ÚS 34/99 z 12. mája 1999... konštatuje, že orgán, ktorý určuje volebné obvody pre voľby podľa volebného zákona, je povinný vytvoriť volebné obvody s takým počtom obyvateľov, aby každý občan mal približne rovnakú príležitosť ovplyvniť výsledok volieb, ak uplatní svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 alebo čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

7. Verejný ochranca práv je presvedčený o tom, že nesprávna konštrukcia volebných obvodov, v ktorých na jedného poslanca zastupiteľstva pripadajú výrazne odlišné počty obyvateľov, spôsobuje **materiálne narušenie rovnosti volebného práva**. Tento prístup nachádza aj v 49. bode odôvodnenia nálezů sp. zn. PL. ÚS 13/2023. S odkazom na právnu doktrínu tvrdí, že narušením princípu rovnosti volebného práva nastáva **malapportionment**: „nerovnomerné, nevhodné, nesprávne vymedzenie volebných obvodov, ktoré spôsobuje, že sila hlasu jednotlivých voličov sa významne odlišuje.“

8. Tento problém identifikoval verejný ochranca práv aj pri napadnutom ustanovení. Mestské zastupiteľstvo nie je oprávnené zohľadňovať počet obyvateľov pripadajúcich na každý poslancský mandát napriek zásadným rozdielom v počte obyvateľov mestských častí, keďže hranice volebných obvodov sú v hlavnom meste dané hranicami mestských častí, celkový počet poslancov mestského zastupiteľstva je stanovený pevne a zákon prikazuje zastúpenie každej mestskej časti jej „vlastným“ poslancom. Pri takto nastavenej zákonnej úprave mestské zastupiteľstvo nedokáže vychádzať ani z populačného vývoja v hlavnom meste a jeho mestských častiach. Verejný ochranca práv preto v nadväznosti na nerovnomerný populačný vývoj upozorňuje na riziko „ďalšieho prehľbovania rozdielov v rovnosti volebného práva v budúcnosti“.

9. Verejný ochranca práv v návrhu na začatie konania ďalej poukazuje na konkrétne prejavy aplikácie napadnutého ustanovenia, keď sprostredkúva dáta o počte obyvateľov a poslancov (celkovo a vo volebných obvodoch). Na podklade týchto dát určil priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v celom meste (celomestský priemer) a priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch (podiel počtu obyvateľov a počtu volených poslancov). Rozdiely medzi počtami obyvateľov na jedného poslanca prevládza na percentá, „ktoré odhalia úroveň odchýlky... Čím je hodnota odchýlky vyššia od hodnoty 100 %, tým je váha hlasov voličov nižšia. A naopak, čím je hodnota odchýlky nižšia od hodnoty 100 %, tým je váha hlasov voličov vyššia... Rozdiely v potencialite váhy hlasov obyvateľov medzi

niektorými volebnými obvodmi presiahli aj hodnoty 100 %, pričom najvyššie z nich predstavovali 146,19 % (rozdiel medzi obvodmi č. 9 a č. 14), 135,10 % (medzi obvodmi č. 9 a č. 15) a 120,23 % (medzi obvodmi č. 9 a č. 17). Extrémne rozdiely sú však aj medzi ostatnými volebnými obvodmi.“. Na to, čo verejný ochranca práv považuje za „*extrémne rozdiely vo váhe volebného práva medzi jednotlivými obvodmi*“, poukazuje aj prostredníctvom dát o počte hlasov potrebných na zvolenie za poslanca v rôznych mestských častiach. V návrhu tiež zdôrazňuje, že „*disproporcie... neboli zapríčinené len nevhodným určením volebných obvodov zo strany mestského zastupiteľstva, ale priamo aplikáciou napadnutého ustanovenia zákona o hlavnom meste*“. Keďže napadnutá úprava znemožňuje, aby na poslanecké mandáty pripadajúce na jednotlivé volebné obvody pripadal približne rovnaký počet obyvateľov obce, verejný ochranca práv ju považuje za nesúladnú s ústavným princípom rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 a čl. 69 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 25 písm. b) medzinárodného paktu.

10. Nepripustnosť identifikovaných percentuálnych (pomerných) odchýlok verejný ochranca práv vyvodzuje aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu (IV. ÚS 96/07 a nepripustnosť pomeru 10:1, taktiež sp. zn. PL. ÚS 34/99 a pomeru 5,1:1) a výkladu Výboru OSN pre ľudské práva vo veci István Matyus. Do pozornosti tiež dáva prístup Ústavného súdu Českej republiky, ktorý považoval v komunálnych voľbách za prijateľnú odchýlku 12 % (Pl. ÚS 52/10), a predovšetkým Kódex dobrej praxe vo volebných veciach vydaný Benátskou komisiou. Podľa neho by odchýlka „*nemala byť väčšia ako 10 % a nikdy by nemala presiahnuť 15 %*“. Verejný ochranca práv tiež poukazuje na rozhodnutie Štátneho súdu Dolného Saská (StGH 5/23 zo 16. decembra 2024), podľa ktorého „*princíp rovnosti volebného práva je porušený pri odchýlke väčšej ako 25 %... odchýlky v rozmedzí 15 % až 25 % sú ospravedlniteľné len vo výnimočnom prípade, pričom so stúpajúcou odchýlkou stúpa aj nárok na intenzitu odôvodnenia výnimočnosti*“. V podmienkach napadnutej právnej úpravy predstavovali „*najväčšie rozdiely v rovnosti volebného práva a vo váhe hlasov obyvateľov hodnoty presahujúce 145 %, resp. pomer 67,97:1*“.

11. V ďalšej časti návrhu na začatie konania verejný ochranca práv akceptuje záujem mestských častí na zastúpenie v mestskom zastupiteľstve ako legitímny, čo podporuje s odkazom na uznesenia sp. zn. PL. ÚS 34/99 a sp. zn. IV. ÚS 96/07. Tvrdí však, že druhé menované uznesenie uznáva tento záujem ako legitímny len podmienene, ak utvorenie samostatných volebných obvodov v mestských častiach nezasiahne do ústavného princípu rovnosti volebného práva. Z prvého menovaného uznesenia zase akcentuje časť z odôvodnenia, podľa ktorej „*veľké rozdiely v počtoch občanov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v rôznych volebných obvodoch pre voľby do toho istého zastupiteľského zboru nemôžu ospravedlniť nijaké dôvody*“. Legitímny verejný záujem mestských častí na zastúpenie v mestskom zastupiteľstve nemá podľa verejného ochrancu práv ústavný rozmer: „*Právo na územnú samosprávu, ktorej nositeľkou je aj obec (mesto), je ústavou v čl. 64 až čl. 71 vo všeobecnosti garantované pre obec ako celok, nie pre mestskú časť*“. Pri vzájomnej kolízii rovnosti volebného práva a záujmu na zastúpenie určitého územia obce uprednostňuje s rozsiahlymi odkazmi na vedeckú spisbu práve rovnosť volebného práva. Verejný ochranca práv upozorňuje, že podľa § 11 ods. 1 zákona o hlavnom meste SR je mestské zastupiteľstvo zastupiteľským zborom „*obyvateľov Bratislavy a orgánom samosprávy Bratislavy*“. Na príklade mesta Košice a zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice

v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o meste Košice“) poukazuje na to, že „*samosprávne postavenie mestských častí nie je nevyhnutným pravidlom pre určovanie volebných obvodov*“.

12. Pri napadnutej právnej úprave je v zmysle argumentácie verejného ochrancu práv prítomný tiež aspekt diskriminácie, keď „*dochádza k reálnemu vyčleneniu porovnateľnej skupiny v súvislosti s výkonom volebného práva (aktívneho a pasívneho), k tomuto vyčleneniu dochádza na základe niektorého iného postavenia (miesta trvalého pobytu, resp. volebného obvodu kandidatúry). Zároveň ide o vyčlenenie, ktoré zjavne znevýhodňuje tieto skupiny obyvateľov hlavného mesta, resp. kandidátov do mestského zastupiteľstva, pričom ide o také vyčlenenie, ktoré nemožno ospravedlniť dostatočne silným a relevantným legitímnym (verejným) záujmom.*“.

II.

Priebeh konania na ústavnom súde a stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka

13. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 8/2026-20 z 25. marca 2026 prijal návrh verejného ochrancu práv na ďalšie konanie v celom rozsahu. Návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia nevyhovelo.

II.1. Vyjadrenie Národnej rady Slovenskej republiky:

14. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) listom z 29. apríla 2026 doručil ústavnému súdu návrh zákona o hlavnom meste SR s dôvodovou správou (tlač 28, IX. volebné obdobie Slovenskej národnej rady) a prepis rozpravy (stenografickú správu) z 5. schôdze Slovenskej národnej rady z 13. septembra 1990. Súčasne oznámil, že súhlasí s upustením od ústneho pojednávania. Vyjadrenie k argumentácii verejného ochrancu práv sa v liste predsedu národnej rady nenachádza.

II.2. Vyjadrenie vlády Slovenskej republiky:

15. Vláda Slovenskej republiky ako vedľajší účastník zastúpený Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vedľajší účastník“) predložila stanovisko z 5. mája 2026, v ktorého úvode uviedla, že sa s podaným návrhom nestotožňuje a navrhuje, aby ústavný súd vo svojom náleze vyslovil, že sa návrhu nevyhovuje.

16. Vláda obhajuje napadnuté ustanovenie tým, že je súčasťou dotknutého zákona v nezmenenej podobe od jeho samotného vyhlásenia, pričom za dôvod jeho prijatia považuje spravodlivejšie zastúpenie obyvateľov Bratislavy v mestskom zastupiteľstve na účel zabezpečenia rovnosti hlasov občanov. Zákon o hlavnom meste SR od svojho prijatia vychádza z osobitného modelu dvojúrovňovej samosprávy, v ktorom majú mestské časti postavenie samosprávnych a správnych celkov s vlastnými orgánmi. Dlhodobá existencia napadnutého ustanovenia bez spochybnenia zo strany dozorných orgánov podľa vlády naznačuje, že v odbornom aj politickom prostredí bola vnímaná ako ústavne konformná. Napadnuté ustanovenie podľa vlády predstavuje racionálny a ústavne akceptovateľný model kombinujúci princíp demokratickej proporcionality a princíp územnej reprezentácie, keď každá mestská časť má v mestskom zastupiteľstve hlavného mesta Slovenskej republiky svoj hlas. Demokratická proporcionalita podľa doručeného stanoviska presnejšie odráža vôľu voličov, čo najviac zodpovedá skutočnej vôli obyvateľov jednak tej-ktorej

mestskej časti, a jednak mesta ako celku. Vláda následne poukazuje na utváranie volebných obvodov pre voľby poslancov obecných zastupiteľstiev s odkazom na § 166 ods. 1 a 3 volebného kódexu a vybrané ústavné normy. Uznáva pritom, že mestské zastupiteľstvo je v rámci volebnej geometrie povinné utvárať volebné obvody s takým počtom obyvateľov, aby každý občan mal približne rovnakú možnosť ovplyvniť výsledok volieb, ak uplatní svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 alebo 4 ústavy. Zároveň vníma požiadavku, aby na každý poslanecký mandát pripadal približne rovnaký počet obyvateľov mesta s trvalým pobytom v danom volebnom obvode. Z uvedeného dôvodu mestské zastupiteľstvo musí pri utváraní volebných obvodov v čo najvyššej miere rešpektovať rovnakú možnosť kandidátov uchádzať sa o hlasy voličov.

17. Vláda ďalej upozornila, že napadnuté ustanovenie síce pri veľmi významne odlišných počtoch obyvateľov jednotlivých mestských častí spôsobuje v niektorých prípadoch odchýlku v počte obyvateľov mestskej časti pripadajúcich na jedného poslanca mestského zastupiteľstva, no právny poriadok Slovenskej republiky podľa nej neustanovuje, aká odchýlka je v súlade so zákonom, resp. ústavou. Určitú odchýlku medzi jednotlivými mestskými časťami považuje za prijateľnú s tým, že smerodajnými v tomto prípade môžu byť medzinárodné štandardy vyjadrené v Kódexe dobrej praxe vo volebných veciach Benátskej komisie (prípustná odchýlka od normy by nemala byť väčšia ako 10 % a určite by nemala presiahnuť 15 %). Kódex podľa vlády však pripúšťa existenciu osobitných okolností, za ktorých môže byť aj vyššia odchýlka akceptovateľná a nenarúšajúca rovnosť volebného práva. Takýmito okolnosťami môžu byť napríklad ochrana koncentrovanej menšiny, riedko osídlenej administratívnej jednotky. Vláda ďalej poukazuje na ďalšie časti kódexu, napríklad čo sa týka prípustnosti zohľadňovať pri tvorbe volebných obvodov aj zohľadňovanie geografického a administratívneho kritéria, prípadne aj zohľadňovanie historických hraníc.

18. Doručené stanovisko vlády tiež zvyrazňuje, že ak by mestské zastupiteľstvo prihliadalo iba na primeranosť odchýlky v počte obyvateľov mestskej časti pripadajúcich na jedného poslanca mestského zastupiteľstva, potom by obyvatelia viacerých mestských častí v meste Bratislava fakticky nemali žiadnu šancu mať svojho zástupcu v mestskom zastupiteľstve. To vláda považuje za rozporné s princípom samosprávy ako reálneho výkonu verejnej moci na miestnej úrovni a nespravodlivé, ilustrujúc to porovnaním mestskej časti Petržalka a mestskej časti Devín.

19. Vláda nechápe čl. 30 ústavy tak, že by zakotvoval požiadavku absolútnej aritmetickej rovnosti, ale je v ňom zakotvená rovnosť relatívna, posudzovaná v kontexte konkrétnych územných a demografických podmienok. Prijatie argumentácie verejného ochrancu práv by podľa nej mohlo viesť k spochybneniu ústavnosti volebných mechanizmov vo všetkých samosprávach na území Slovenskej republiky, keďže úplná matematická rovnosť váhy hlasu nie je v komunálnych voľbách reálne dosiahnuteľná. Uvedené vláda podporuje upozornením, že váha hlasu voliča je prirodzene ovplyvnená demografickými špecifikami jednotlivých volebných obvodov, pričom v menších obciach postačuje na získanie mandátu výrazne nižší počet hlasov než vo väčších. Voľby do mestského zastupiteľstva v Bratislave nie sú podľa vlády založené na jednom celomestskom volebnom obvode, ale na princípe reprezentácie jednotlivých mestských častí.

20. Vláda ďalej zastáva názor, podľa ktorého právna úprava primeraným spôsobom reflektuje skutočnosť, že územie Bratislavy je sumárom územia mestských častí, a je zárukou toho, aby boli tieto mestské časti súčasťou rozhodovania v hlavnom meste Slovenskej republiky.

Akcentuje spravodlivosť voči voličom a zastúpenie aj menších mestských častí v mestskom zastupiteľstve, čím sa podporuje pluralita a vyváženosť rozhodovania a predchádza sa situáciám, keď by takéto menšie mestské časti boli úplne „prehlušené“ veľkými mestskými časťami, napríklad aj v otázkach rozhodovania o strategických záležitostiach hlavného mesta (územný plán), ktoré sa ich priamo dotýkajú. V nadväznosti na to vláda tvrdí, že pri jednotlivých mestských častiach je váha hlasu voliča rovnaká, keďže poslanci sú volení obyvateľmi konkrétnej mestskej časti. Stanovisko tak obhajuje napadnuté ustanovenie ako garanciu uplatňovania záujmov mestských častí s tým, že bez neho by pri zohľadnení počtov obyvateľov mestských častí došlo k vylúčeniu možnosti obyvateľov menších mestských častí zúčastňovať sa na rozhodovaní v hlavnom meste. Napadnuté ustanovenie podľa vlády nepredstavuje zásah do podstaty volebného práva, ale ide o legitímny nástroj na zabezpečenie územnej reprezentácie mestských častí v orgánoch hlavného mesta so zachovaním princípu rovnosti volebného práva v jednotlivých volebných jednotkách. Tento nástroj je založený na objektívnych kritériách, je primeraný a nevedie k svojvoľnému ani diskriminačnému odlišovaniu.

21. Vláda sa napokon v stanovisku vyjadrila aj k argumentácii verejného ochrancu práv založenej na vypustení obdobnej úpravy zo zákona o meste Košice. Absencia obdobného ustanovenia v prípade mesta Košice sama osebe podľa vlády neznamená protiústavnosť odlišného modelu pri Bratislave vzhľadom na široký priestor zákonodarcu na voľnú úvahu pri nastavovaní parametrov samosprávy za súčasného rešpektovania demokratických princípov. Mesto Bratislava má na rozdiel od mesta Košice v zmysle stanoviska vlády komplexnejšie usporiadanie správy, vyznačuje sa výraznejšími rozdielmi medzi jednotlivými mestskými časťami a zároveň aj historicky silnejším postavením mestských častí.

II.3. Replika navrhovateľa:

22. Verejný ochranca práv sa k stanovisku vlády vyjadril listom z 26. mája 2026. Prostredníctvom doručenej repliky upozorňuje v kontexte argumentu vlády o existencii dvojúrovňovej samosprávy na to, že samospráva mestských častí sa primárne vykonáva na úrovni samotných mestských častí a ich orgánov, ktoré predstavujú starosta mestskej časti a miestne zastupiteľstvo. Mestské zastupiteľstvo predstavuje v zmysle § 11 ods. 1 zákona o hlavnom meste zastupiteľský zbor všetkých obyvateľov Bratislavy ako celku, nie zastupiteľský zbor miestnych častí. Bratislava zároveň združuje osoby, ktoré majú na jej území trvalý pobyt, a nie jednotlivé mestské časti. Preto podľa neho neplatí, že Bratislava „je sumárom územia mestských častí“, ako uvádza vláda v stanovisku.

23. Čo sa týka argumentácie vlády o spravodlivejšom zastúpení obyvateľov Bratislavy v mestskom zastupiteľstve ako sledovanom celi, napadnuté ustanovenie podľa verejného ochrancu práv vyvoláva úplne opačný efekt, ktorý sa prejavuje výraznými rozdielmi vo váhe hlasov obyvateľov Bratislavy z rôznych volebných obvodov pri voľbe poslancov do rovnakého mestského zastupiteľstva. Pokiaľ aplikácia napadnutého ustanovenia zákona o hlavnom meste vyvoláva extrémne disproporcie vo váhe hlasov obyvateľov mesta v rôznych mestských častiach, ako aj rozdielny prístup kandidátov na poslancov zastupiteľstva k volenej funkcii, nemožno v zmysle doručenej repliky hovoriť ani o „presnejšom odraze vôle voličov“.

24. Verejný ochranca práv ďalej upozorňuje, že Bratislava ako hlavné mesto Slovenskej republiky nemá v ústave špecificky upravenú podobu územnej samosprávy, odlišnú od všeobecných ustanovení vzťahujúcich sa na všetky obce podľa jej štvrtej hlavy. Ústava v čl. 10 ods. 2 obsahuje splnomocnenie na vydanie zákona o Bratislave vo vzťahu k plneniu úloh hlavného mesta republiky, no nie vo vzťahu k rovnosti volebného práva, resp. k volebnému systému a volebným pravidlám do orgánov územnej samosprávy hlavného mesta. Rovnosť volebného práva sa preto ako univerzálne ústavné pravidlo v plnom rozsahu vzťahuje aj na voľby do mestského zastupiteľstva mesta Bratislava. Verejný ochranca práv s ohľadom na postavenie Bratislavy pripúšťa úvahu aj o odlišnom alebo modifikovanom systéme v porovnaní s ostatnými obcami, no takýto systém by musel mať výslovnú úpravu v ústave, prípadne v osobitnom ústavnom zákone. Len v takom prípade by podľa verejného ochrancu práv bolo možné výrazné odchýlky a disproporcie v rovnosti volebného práva medzi jednotlivými mestskými časťami (volebnými obvodmi) považovať za ústavne súladné. Pokiaľ tomu tak nie je, aj zákon o hlavnom meste SR musí byť v súlade so základným právom na rovnosť volebného práva rovnako ako v prípade ostatných obcí.

25. Verejný ochranca práv sa tiež vyjadril k argumentu územnou reprezentáciou vyžadujúcou zastúpenie každej mestskej časti v mestskom zastupiteľstve. Upozorňuje, že zákon o hlavnom meste SR takúto koncepciu mestského zastupiteľstva nezavádza. Mestské zastupiteľstvo predstavuje zastupiteľský zbor obyvateľov celého mesta (§ 1a ods. 1 a § 11 ods. 1 zákona o hlavnom meste), nie jednotlivých mestských častí alebo samotného územia mesta. Verejný ochranca práv potvrdzuje, že posilnenie hlasu mestských častí na celomestskej úrovni považuje za legitímny cieľ, no je možné ho docieľiť aj iným spôsobom, ktorý by do rovnosti volebného práva zasahoval menej invazívnym spôsobom. Ako príklad uvádza posilnenie kompetencií mestskej rady (§ 13 zákona o hlavnom meste) alebo vytvorenie orgánu obdobného rade starostov podľa zákona o meste Košice.

26. V súvislosti s argumentáciou ústavným princípom územnej samosprávy verejný ochranca práv prizvukuje, že právom na samosprávu disponuje obec (hlavné mesto) ako celok, a teda obyvatelia mesta ako celku, ktorí volia svojich zástupcov do mestského zastupiteľstva, ktoré zastupuje všetkých obyvateľov Bratislavy. Právo na samosprávu mestských častí sa realizuje vo vzťahu k miestnym orgánom, predovšetkým na úrovni miestnych zastupiteľstiev. Zastúpenie mestskej časti je záujmom legitímnym, no len za predpokladu, že nezasiahne do základného práva na rovnosť volebného práva, čo verejný ochranca práv podporuje odkazom na rozhodnutia ústavného súdu.

27. Verejný ochranca práv napriek uznaniu relatívneho charakteru rovnosti volebného práva nepovažuje za ústavne akceptovateľný akýkoľvek odklon od rovnosti volebného práva odôvodnený špecifickými geografickými a demografickými podmienkami, ako to vo svojom stanovisku naznačuje vláda. Takýto prístup by podľa neho viedol k popretiu základného práva na rovnosť volebného práva a fakticky by obsah tohto základného práva úplne zbavil zmyslu, účelu a obsahu. Práve z toho dôvodu je potrebné dodržanie rovnosti volebného práva vyhodnocovať určitou hraničnou hodnotou odchýlok v dodržaní rovnosti volebného práva medzi jednotlivými volebnými obvodmi. Hoci určité odchýlky považuje s ohľadom na potrebu zohľadnenia geografických a demografických špecifik hlavného mesta za prípustné, v prípade Bratislavy dosahujú extrémne hodnoty.

28. Verejný ochranca práv napokon spochybňuje aj argument dĺžkou času účinnosti napadnutého ustanovenia, a to prostredníctvom podstaty konania o súlade právnych predpisov a tiež s odkazom na právny názor generálneho prokurátora vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05 či právnu doktrínu.

II.4. Ústne pojednávanie:

29. Ústavný súd v súlade s § 58 ods. 3 druhou vetou zákona o ústavnom súde prejednal a rozhodol vec bez nariadenia ústneho pojednávania, keďže žiaden z účastníkov konania nepožiadaval najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci o nariadenie ústneho pojednávania, pričom na základe podaní účastníkov konania zastával názor, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci. Ústavný súd preto na základe uvedeného ustanovenia zákona o ústavnom súde upustil od ústneho pojednávania.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhu

30. Podstatou prejednávanej veci je otázka ľudskoprávnej prípustnosti zákonnej úpravy, podľa ktorej každá mestská časť hlavného mesta musí mať v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca bez ohľadu na počet jej obyvateľov, čím sa ovplyvňuje váha jednotlivých hlasov voličov. Ústavný súd je prostredníctvom konania o súlade právnych predpisov vyzvaný k vysloveniu jej protiústavnosti, a to pred blížiacimi sa voľbami do orgánov územnej samosprávy. V tomto kontexte je pochopiteľné, že prejednávaná vec je spoločensky citlivá, s tendenciou polarizovať aj právnickú sféru či verejnú diskusiu *in genere*. Ústavný súd preto musí aj v prejednávanej veci vychádzať v prvom rade zo svojej doterajšej judikatúry k rovnosti volebného práva. Používaním svojej ustálenej rozhodovacej činnosti sa snaží zachovať si nestrannosť a buduje si vlastnú inštitucionálnu legitimitu v čase ako vzácny kapitál, čím, samozrejme, neeliminuje judikatúrny vývoj, resp. eventúálny posun alebo korekciu, ak je odôvodnená vývojom spoločenských pomerov alebo podstatným prínosom nových argumentačných prvkov (tak ako pri nevyhnutnom vývoji judikatúry všeobecných súdov a nadnárodných súdov). Kladie preto dôraz na princíp právnej istoty, ktorá je vyjadrená v postuláte demokratického a právneho štátu. K tomuto princípu sa viackrát prihlásil vo svojej rozhodovacej činnosti s tým, že ho rešpektuje a je ním viazaný (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 7/2017). Prípadná bezdôvodná zmena rozhodovacej činnosti má tendenciu ničiť vybudovanú dôveru k súdu a posúva súd bližšie k politickému rozhodovaniu, na ktoré nie je ústavný súd ani inštitucionálne, ani kompetenčne vybavený (PL. ÚS 3/2024, 240. bod, PL. ÚS 9/2023, 33. bod).

31. Ústavný súd sa zameria najprv na genézu napadnutého ustanovenia prostredníctvom systematického prístupu, čo je dôležité aj v nadväznosti na argumentáciu vlády ako vedľajšieho účastníka konania, podľa ktorej *„dlhodobá existencia napadnutého ustanovenia bez spochybnenia zo strany dozorných orgánov naznačuje, že v odbornom aj politickom prostredí bola vnímaná ako ústavne konformná“*. Následne bude jeho ústavnosť posudzovaná optikou ustáleného prístupu ústavného súdu k rovnosti volebného práva, a to v záujme identifikovania judikatúrnej trajektórie.

III.1. Genéza napadnutého ustanovenia a súvisiacej zákonnej normy:

32. Slovenská národná rada schválila zákon o hlavnom meste SR 13. septembra 1990. Pôvodné znenie návrhu zákona (tlač 28) vo vzťahu k § 11 ods. 2 uvádzalo: „Mestské zastupiteľstvo má 80 poslancov volených obyvateľmi hlavného mesta v priamych voľbách. Počet poslancov volených v jednotlivých mestských častiach sa určí podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta, pričom každá z nich má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca. Pre voľby poslancov mestského zastupiteľstva možno vytvoriť volebné obvody odchyľne od ustanovení zákona Slovenskej národnej rady o voľbách do orgánov samosprávy obcí.“ Výbor Slovenskej národnej rady pre vzdelanie, vedu, kultúru a šport navrhol druhú vetu upraviť tak, aby počet poslancov volených v jednotlivých mestských častiach určilo mestské zastupiteľstvo podľa podielu obyvateľov trvalo bývajúcich v mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta, zo zachovaním garancie aspoň jedného poslanca pre každú mestskú časť v mestskom zastupiteľstve (Spoločná správa výborov Slovenskej národnej rady okrem Mandátového a imunitného výboru o výsledku prerokovania vládneho návrhu zákona, tlač 28a, 33. bod). Uvedené ustanovenie bolo aj predmetom diskusie podľa stenografickej správy o 5. schôdzi Slovenskej národnej rady z 13. septembra 1990, keď poslanec Sládek navrhoval 100-členné mestské zastupiteľstvo, tvorené poslancami miestnych zastupiteľstiev, ktorí vo voľbách získali najväčší počet hlasov. Aj tento návrh zachovával garanciu aspoň jedného poslanca každej mestskej časti v mestskom zastupiteľstve. Schválené znenie § 11 ods. 2 sa napokon priklonilo k počtu 80 poslancov volených obyvateľmi hlavného mesta v priamych voľbách, ako aj k už spomínanej garancii. Verejne prístupné dokumenty, ako ani materiály poskytnuté národnou radou k danému ustanoveniu neobsahujú dôvodovú správu.

33. Na prvý pohľad by sa mohlo javiť, že v tomto bode by sa genéza mala skončiť, lebo napadnuté ustanovenie skutočne nebolo predmetom žiadnych nasledujúcich novelizácií. Pokiaľ však vláda akcentovala *„dlhodobú existenciu napadnutého ustanovenia bez spochybnenia zo strany dozorných orgánov“*, čo podľa nej *„naznačuje, že v odbornom aj politickom prostredí bola vnímaná ako ústavne konformná“*, ústavný súd musí poukázať na niekoľko momentov, ktoré uvedené tvrdenie spochybňujú.

34. Tým prvým momentom je návrh generálneho prokurátora na začatie konania o súlade právnych predpisov, doručený ústavnému súdu 8. marca 2006. Napadnuté ustanovenie podľa neho už pri počte 80 poslancov mestského zastupiteľstva nutne vytváralo priestor na situáciu, že pre zvolenie jedného poslanca bol v rôznych mestských častiach potrebný rozdielny počet získaných voličských hlasov. Táto nerovnosť vyvolávala stav, že počet hlasov potrebných na získanie poslaneckého mandátu pre poslanca mestského zastupiteľstva v jednej mestskej časti nedostačuje na dosiahnutie toho istého cieľa v inej mestskej časti. Podľa generálneho prokurátora spočívalo riešenie buď v upustení od striktného stanovenia počtu poslancov mestského zastupiteľstva, alebo sa vzdať zásady, že každá mestská časť musí mať v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca. Za účel volieb do mestského zastupiteľstva nepovažoval umožniť mestským častiam zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ale umožniť realizáciu tohto práva občanom [sic]. Ústavný súd následne uznesením č. k. PL. ÚS 6/05-41 návrh generálneho prokurátora spojil s jeho návrhom v obdobnej veci a po nedosiahnutí nadpolovičnej väčšiny

všetkých sudcov bol v súlade s vtedajším znením čl. 131 ods. 1 ústavy návrh procesným rozhodnutím zamietnutý.

35. Druhý moment sa vzťahuje na legislatívny proces zo IV. volebného obdobia národnej rady, ktorým bola parlamentná tlač 708 (návrh skupiny poslancov na vydanie zákona, ktorým sa menil a dopĺňal zákon o hlavnom meste SR). Skupina poslancov navrhla okrem iného aj zníženie počtu poslancov mestského zastupiteľstva „*tak, aby bola proporcia s počtom poslancov podľa všeobecnej úpravy (§ 11 ods. 3 písm. j) zák. SNR č. 369/1990 Zb.) a zároveň sa zvýšila akcieschopnosť mestského zastupiteľstva a znížili náklady potrebné na jeho činnosť*“. Počet poslancov mestského zastupiteľstva sa navrhoval znížiť z dovtedajších 80 na 45. Skupina poslancov tvrdila, že vtedajší „*extrémne veľký počet poslancov v porovnaní s počtami poslancov obecných zastupiteľstiev podľa všeobecnej úpravy nepriniesol vyššiu mieru demokracie, ale zato činnosť takéhoto veľkého telesa je ťažkopádna a odčerpáva značné prostriedky z rozpočtu Bratislavy*“. Vzájomný súvis počtu poslancov mestského zastupiteľstva a napadnutého ustanovenia bol zaznamenaný aj na 28. schôdzi národnej rady v rozprave k návrhu zákona v druhom čítaní (5. a 6. november 2008), napríklad vo vystúpení poslanca P. Minárika: „*Problém 45 je v súvislosti, hlavne s tým, že tam nastane veľká disproportionálnosť medzi zastúpením malých mestských častí, ktoré zo zákona budú mať svojho poslanca, bude ich zastupovať, povedzme, na 800 voličov, a problém veľkých častí, kde jedného poslanca bude voliť rádovo viac poslancov, možno niekde až okolo 11 tisíc. To je hlavný ústredný problém takéhoto malého čísla, ktoré sa zmenšovaním čísla stále zväčšuje*.“ Poslankyňa L. Žitňanská zase za skupinu poslancov predložila pozmeňujúci návrh, ktorý napadnuté ustanovenie zo zákona vypúšťal v časti „*pričom každá v nich má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca*“, čo v rozprave zdôvodnila aj s odkazom na ústavné princípy: „*Moji predrečníci v rozprave už hovorili o tom, že je to problém proporcionality, aby každý občan Bratislavy bol v rovnakom pomere zastúpený v mestskom parlamente. Situácia, keď by na zvolenie v malej mestskej časti bolo potrebné násobne menej počet voličov ako na zvolenie do veľkej mestskej časti, nie je dobrá. Sú porušované základné demokratické pravidlá a je porušovaný princíp pomerného zastúpenia, ku ktorému sa koniec koncov zákon o hlavnom meste hlási tým, že hovorí, že volebné obvody musia byť určené tak, aby bol tento pomer zachovaný*.“ Pozmeňujúci návrh skupiny poslancov napokon schválený nebol a zníženie počtu poslancov z 80 na 45 nadobudlo na základe zákona č. 535/2008 Z. z. účinnosť dňom vyhlásenia volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2010.

36. Napokon ústavný súd poukazuje na výstupy spochybňujúce tvrdenie, že v odbornom prostredí bolo napadnuté ustanovenie vnímané ako ústavne konformné. Na problém s materiálnym narušením rovnosti volebného práva upozorňovala ešte pred voľbami do orgánov samosprávy obcí vedecká spisba (DOMIN, M. Bratislavské samosprávne voľby rovnosť volebného práva. In Justičná revue. 2019, roč. 71, č. 3, s. 223 – 236) a téma rezonovala aj v mediálnom prostredí (pozri KEREKES, D. Októbrové župné a komunálne voľby budú opäť sprevádzané rozsiahlym porušovaním rovnosti volebného práva. Najvýraznejšie v Bratislave. In Denník N, 12. júl 2022).

37. Ústavný súd dal uvedené momenty do pozornosti jednak preto, lebo vládou akcentované tvrdenie neobstojí, a súčasne aj z dôvodu, že rôzne subjekty v odlišných časových obdobiach vnímali bezprostrednú previazanosť napadnutého ustanovenia so znením § 11 ods. 2 prvej vety zákona o hlavnom meste SR.

III.2. Doterajší prístup ústavného súdu k rovnosti volebného práva v kontexte medzinárodného práva:

38. Hodnota rovnosti je ústavou chránená na viacerých miestach. V najvšeobecnejšej podobe je to prostredníctvom čl. 12 ods. 1 prvej vety, ktorou sa priznávajú rovnaké práva všetkým ľudským bytostiam (PL. ÚS 33/95). Označené ustanovenie garantuje rovnosť v jej prirodzenoprávnom poňatí, t. j. ľudia sa rodia rovní a sú rovní v zmysle svojej fyzickej existencie. Takto všeobecne ponímaná rovnosť si ale vyžaduje konkretizáciu pre jednotlivé skupiny subjektov práva, konkrétne právne prípady a právne situácie. Ústavný súd v minulosti poukázal na tri úrovne konkretizácie: a) všeobecnú konkretizáciu z hľadiska rovnosti všetkých subjektov práva pred zákonom bez ohľadu na ich postavenie (charakteristiku), b) všeobecnú konkretizáciu z hľadiska rovnosti subjektov práva pri obmedzovaní (všetkých) základných práv a slobôd, a c) špeciálnu konkretizáciu z hľadiska rovnosti dotknutých skupín subjektov práva v špeciálnych prípadoch a situáciách vo vzťahu ku konkrétnym základným právam alebo slobodám (PL. ÚS 16/08). Ústava zároveň chráni rovnosť prostredníctvom špeciálnych ustanovení, medzi ktoré patrí aj rovnosť volebného práva v zmysle čl. 30 ods. 3 ústavy, ale tiež prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. Osobitný význam rovnosti volebného práva na úrovni územnej samosprávy je podčiarknutý cez čl. 69 ods. 2 tretiu vetu ústavy.

39. Rovnosť volebného práva je iba jedným z mnohých výrazov podstatne širšie ponímanej rovnosti občanov. Vo všeobecnosti sa chápe nielen ako požiadavka, aby každý občan mal pri výkone volebného práva rovnaké postavenie, ale tiež ako požiadavka, aby každému občanovi pri rozhodovaní patril jeden hlas a tento jeho hlas mal rovnakú váhu voči hlasom ostatných voličov, aby sa každý občan mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a aby mal rovnakú šancu na získanie poslaneckého mandátu (PL. ÚS 19/98).

40. Ústavný súd sa k problematike rovnosti volebného práva v kontexte konkrétnych volebných obvodov vyjadril v tzv. rožňavskom prípade (PL. ÚS 34/99), kde boli parametre nasledujúce:

	priemerný počet voličov na jedného poslanca	odchýlka v percentách
celkom (celomestský priemer)	695	100 %
volebný obvod č. 1	892	128,35 %
volebný obvod č. 2	656	94,39 %
volebný obvod č. 3	881	126,76 %
volebný obvod č. 4	174	25,04 %
volebný obvod č. 5	172	24,75 %

41. Ústavný súd v tzv. rožňavskom prípade upozornil, že zákon ukladá vytvoriť volebné obvody aj určiť počty poslancov, ktorí v nich majú byť zvolení, podľa jediného kritéria tak, aby každému poslaneckému mandátu zodpovedal rovnaký počet obyvateľov obce s trvalým pobytom vo volebnom obvode. Zastupiteľstvo mohlo pri stanovení volebných obvodov i počtov v nich volených poslancov uplatniť iné kritériá, ak neohrozia približnú rovnakosť počtov obyvateľov pripadajúcich na každý poslanecký mandát. Preto nebolo potrebné, aby ústavný súd

skúmal dôvody, ktoré viedli Mestské zastupiteľstvo v Rožňave k určeniu volebných obvodov a počtov v nich volených poslancov, lebo také veľké rozdiely v počtoch občanov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v rôznych volebných obvodoch pre voľby do toho istého zastupiteľského zboru nemôžu ospravedlniť nijaké dôvody. Zákonná formulácia „...pomerne k počtu obyvateľov obce...“ v spojení s čl. 30 ods. 3 a 4 ústavy neznamena úplnú rovnakosť počtov obyvateľov obce pripadajúcich na každý poslanecký mandát. Išlo skôr o požiadavku, aby na každý poslanecký mandát pripadal približne rovnaký počet obyvateľov obce. Rozdiely počtov obyvateľov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát Mestského zastupiteľstva v Rožňave však túto podmienku pomernosti nespĺňali. Hoci ústavný súd nedefinoval maximálnu prípustnú odchýlku vo veľkosti volebných obvodov, rozdiely vo veci sp. zn. PL. ÚS 34/99 považoval za podstatné a ústavne neprípustné.

42. Rovnosť volebného práva bola ústredným motívom aj v senátnej veci sp. zn. IV. ÚS 96/07, na ktorú neskôr v rámci vyzdvihnutia zásady prednosti ústavne konformného výkladu odkazovalo aj plénum (uznesenie sp. zn. PLz. ÚS 1/08 alebo uznesenie sp. zn. PL. ÚS 10/2019). Jej podstatou bola námietka sťažovateľa, že nevytvorením samostatného volebného obvodu pre mestskú časť Tomčany (mesto Martin) pre voľby do mestského zastupiteľstva na volebné obdobie rokov 2006 – 2010 dochádza k vytvoreniu stavu vylučujúceho, resp. podstatne sťažujúceho možnosť, aby za poslanca mestského zastupiteľstva bol zvolený kandidát s trvalým pobytom v tejto mestskej časti. Sťažovateľ preto považoval nevytvorenie samostatného volebného obvodu za porušenie základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy. Mestská časť Tomčany bola zaradená do spoločného volebného obvodu, pretože počet jej obyvateľov (183 z toho, 147 voličov) nedosahoval počet obyvateľov pripadajúci v priemere na jeden mandát v mestskom zastupiteľstve (1881 obyvateľov z toho 1518 voličov). Ústavný súd konštatoval, že z čl. 152 ods. 4 ústavy možno vyvodit' povinnosť mestského zastupiteľstva vytvorit' volebné obvody v meste s takým počtom obyvateľov, aby každý občan mal (približne) rovnakú príležitosť ovplyvniť výsledok volieb, ak uplatní svoje právo zúčastniť sa na správe vecí verejných voľbou svojich zástupcov alebo ak uplatní ústavou zaručené právo uchádzať sa o prístup k volenej funkcii poslanca mestského zastupiteľstva, aby mal (približne) rovnakú šancu na získanie poslaneckého mandátu. Veľké rozdiely v počte občanov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v rôznych volebných obvodoch pre voľby do toho istého zastupiteľského zboru však nemohli ospravedlniť nijaké dôvody. Pokiaľ rozdiely v počte obyvateľov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v tom istom mestskom zastupiteľstve podmienku pomernosti nespĺňajú, dochádza k porušeniu rovnosti aktívneho i pasívneho volebného práva garantovanej v čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy.

43. V rovnakej veci ústavný súd zaujal konkrétne stanovisko aj k argumentácii založenej na záujme obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca. Nespochybnil, že ide o legitímny verejný záujem, no súčasne pripomenul, že pri vytváraní volebných obvodov v podmienkach konkrétneho mesta sa môže tento záujem dostať do rozporu s iným verejným záujmom, ktorým je garantovanie rovnosti volebného práva. Rovnosť volebného práva má charakter ústavného princípu, ktorý je chránený priamo ústavou, pričom vzhľadom na postavenie ústavy ako základného zákona štátu musí mať intenzita jeho ochrany prednosť pred ochranou akéhokoľvek iného verejného záujmu, ktorý nemá ústavnú relevanciu, t. j. v danom prípade záujmu obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca.

Vytvorenie samostatného volebného obvodu v mestskej časti Tomčany by v podmienkach mesta Martin znamenalo vytvorenie stavu, v rámci ktorého by na jeden poslanecký mandát v mestskom zastupiteľstve volený v takomto volebnom obvode pripadlo 183 obyvateľov oproti 1881 obyvateľom pripadajúcim na jeden volený mandát podľa celomestského priemeru. Vytvorenie samostatného volebného obvodu v mestskej časti Tomčany pre voľby do mestského zastupiteľstva na volebné obdobie 2006 – 2010 v súlade s legitímnym verejným záujmom zastúpenia malých mestských častí v mestskom zastupiteľstve by teda v podmienkach mesta Martin viedlo k protiústavným dôsledkom spočívajúcim v porušení rovnosti aktívneho i pasívneho volebného práva výslovne garantovanej v čl. 69 ods. 2 a v čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy.

44. Za dôležité možno považovať aj pripomenutie ústavného súdu, že čl. 30 ods. 1 ústavy garantuje ochranu základnému právu zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov vo vzťahu k občanom Slovenskej republiky ako jednotlivcom – fyzickým osobám. V územnej samospráve je zároveň aktívne a pasívne volebné právo priznané aj cudzincom s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky. Súčasťou tejto ochrany je aj ústavná garancia rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva. Ochrana poskytovaná rôznym skupinovým záujmom, napríklad pokiaľ ide o obyvateľov určitej mestskej časti, musí rešpektovať tieto ústavné limity, tak pokiaľ ide o legislatívou zvolený spôsob a prostriedky, ako aj pokiaľ ide o právno-aplikačnú prax kompetentných orgánov verejnej moci.

45. Z rozhodovacej činnosti nie je ústavnému súdu známy žiadny iný právny názor, ktorým by citovaná judikatúrna línia k rovnosti volebného práva prekonal, a takýto právny názor nebol ústavnému súdu sprostredkovaný ani národnou radou ako účastníkom konania, ani vládou zastúpenou ministerstvom spravodlivosti ako vedľajším účastníkom konania. Kým národná rada ústavnému súdu neposkytla žiadne právne posúdenie k napadnutému ustanoveniu, vláda tak urobila, no bez odkazu na relevantné rozhodnutie akejkoľvek súdnej authority. Za takéto prekonanie citovanej judikatúrnej línie nemožno považovať uznesenie vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05, pretože ako ústavný súd pripomenul v 21. bode z uznesenia č. k. PL. ÚS 8/2026-20 o prijatí návrhu na ďalšie konanie, zamietnutie návrhu predstavovalo len procesné rozhodnutie. Dokonca aj keby ústavný súd vo veci rozhodol meritórne a návrhu vtedajšieho generálneho prokurátora by nevyhovel, podstatnou odlišnosťou oproti prejednávanej veci bolo znenie § 11 ods. 2 prvej vety zákona o hlavnom meste SR a predpísaný počet 80 poslancov mestského zastupiteľstva.

46. Naopak, ústavný súd konštatuje, že na citovanú judikatúrna líniu nadviazal v nedávnom náleze sp. zn. PL. ÚS 13/2023. V danej veci pripomenul, že k narušeniu princípu rovnosti volebného práva môže dôjsť formálne alebo materiálne [porovnaj: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I (základné princípy a ľudské práva). Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021. s. 420.]. O formálne narušenie ide vtedy, ak právny poriadok výslovne ustanovuje, že určité kategórie voličov majú viac hlasov ako ostatní voliči, prípadne že ich hlasy majú väčšiu váhu. Rozdiely v počte hlasov v minulosti pramenili zo spoločenského postavenia voliča vyjadreného predovšetkým výškou majetku alebo úrovňou dosiahnutého vzdelania. Pri materiálnom narušení princípu rovnosti volebného práva nejde o jeho narušenie výslovným určením rozdielného počtu hlasov alebo ich váhy pre rôzne kategórie voličov, ale o narušenie spočívajúce v tom, že hlasy rôznych voličov majú pri celkovom zisťovaní výsledkov volieb rôznu váhu. Materiálne porušenie

princípu rovnosti volebného práva súvisí s konštrukciou volebných obvodov, t. j. s problémom tzv. volebnej geometrie, keď veľkosť volebných obvodov je stanovená tak, že na jeden volený mandát nepripadá približne rovnaký počet voličov a na získanie mandátu preto nestačí približne rovnaký počet hlasov. K takémuto stavu môže dôjsť buď (zámerne) nesprávnym stanovením hraníc volebných obvodov, alebo ich zakonzervovaním, ktoré nereflektuje meniaci sa demografický vývoj, teda nárast alebo pokles počtu voličov (49. bod).

47. Ústavný súd sa zaoberal eventualitou, či jeho prístup k ochrane rovnosti volebného práva korešponduje s prístupom identifikovaným v medzinárodnom práve, keďže štandardne naň pri výklade ústavy prihliada. 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 (PL. ÚS 8/2016, bod 100). Ústavný súd konštantne pripomína, že základné práva a slobody podľa ústavy je potrebné vykladať a uplatňovať v zmysle a duchu medzinárodných zmlúv o ľudských právach a základných slobodách (PL. ÚS 5/93, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 17/00, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 24/2014). Ústavný súd tak vždy, pokiaľ to ústava svojím znením nevyučovala, prihliadal pri vymedzení obsahu základných práv a slobôd ustanovených v ústave aj na znenie týchto zmlúv a príslušnú judikatúru k nim sa vzťahujúcu (II. ÚS 55/98, PL. ÚS 10/2010, PL. ÚS 24/2014). Volebné právo je na medzinárodnej úrovni najmä predmetom úpravy čl. 3 Dodatočného protokolu k dohovoru (oznámenie Federálneho ministerstva zahraničných vecí č. 209/1992 Zb.) a čl. 25 medzinárodného paktu (vyhláska ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb.).

48. Keďže verejný ochranca práv vo svojom návrhu na začatie konania čl. 3 Dodatočného protokolu k dohovoru neoznačil za referenčnú normu, ústavný súd sa jeho prípadnou aplikovateľnosťou na mestské zastupiteľstvo mesta Bratislava nezaoberal (k doktrínalným úvahám o aplikovateľnosti tohto článku na regionálne zastupiteľské zbory pozri KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J., BOBEK, M., ŠIPULOVÁ, K., HUBKOVÁ, P., KMECOVÁ, M., KOVALČÍK, M.. Evropská úmluva o lidských právech. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2025, s. 1688). Možno však poukázať na stanoviská Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva (ďalej len „Benátska komisia“), na ktoré ústavný súd vo volebných veciach s presahom do základných práv a slobôd upozorňoval už v minulosti (pozri PL. ÚS 18/2014, body 65 až 67). Napokon, materiál Benátskej komisie „Kódex dobrej praxe vo volebných veciach“ zahrnul do svojej argumentácie aj navrhovateľ. Benátska komisia pri problematike rovnakej váhy hlasu uvádza: (i) táto zásada sa musí uplatňovať prinajmenšom pri voľbách do dolných komôr parlamentu a pri regionálnych a miestnych voľbách; (ii) vyžaduje jasné a vyvážené rozdelenie mandátov medzi volebné obvody na základe jedného z nasledujúcich kritérií: počet obyvateľov, počet štátnych príslušníkov s pobytom (vrátane maloletých), počet zapísaných voličov a prípadne počet osôb, ktoré sa volieb skutočne zúčastnili. Možno uvažovať aj o primeranej kombinácii týchto kritérií; (iii) možno prihliadať na geografické kritérium a na administratívne, prípadne aj historické ohraničenie; (iv) prípustná odchýlka od normy by nemala presiahnuť 10 % a určite by nemala prekročiť 15 %, s výnimkou osobitných okolností (ochrana koncentrovanej menšiny alebo riedko osídlenej administratívnej jednotky); (v) na zabezpečenie rovnakej váhy hlasu sa rozdelenie mandátov musí prehodnocovať najmenej raz za desať rokov, prednostne mimo volebného obdobia.

Ústavný súd preto konštatuje, že jeho rozhodovacia činnosť k ochrane rovnosti volebného práva je so stanoviskami Benátskej komisie v súzvuku.

49. Čo sa týka čl. 25 medzinárodného paktu, jeho písmená a) a b) označil za referenčné normy aj verejný ochranca práv a možno prisvedčiť jeho tvrdeniu, že v zmysle Všeobecného komentára Výboru OSN pre ľudské práva musí byť akýkoľvek volebný systém fungujúci v zmluvnom štáte zlučiteľný s právami, ktoré tento článok chráni, čo zahŕňa aj rovnosť volebného práva. Podľa tohto všeobecného komentára má byť hlas jedného voliča rovný hlasu iného voliča, pričom vymedzenie hraníc volebných obvodov a spôsob pridelenia hlasov by nemali skresľovať rozdelenie voličov ani diskriminovať žiadnu skupinu a nemali by neprimerane vylučovať ani obmedzovať právo občanov slobodne si zvoliť svojich zástupcov. Ani vo vzťahu k čl. 25 medzinárodného paktu preto ústavný súd nevidí dôvod na rozdielny prístup k ochrane rovnosti volebného práva založený napríklad na tom, že rovnosť volebného práva by mala mať len proklamatívny a nezáväzný charakter.

III.3. Aplikácia doterajšieho prístupu ústavného súdu k rovnosti volebného práva na napadnuté ustanovenie:

50. Na overenie tvrdeného porušovania rovnosti volebného práva napadnutým ustanovením je nevyhnutné použiť dostupné dáta z posledných volieb do orgánov územnej samosprávy, ktoré sa uskutočnili v roku 2022. Mestské zastupiteľstvo Bratislavy podľa § 166 volebného kódexu uznesením č. 1290/2022 z 23. júna 2022 určilo, že 45 poslancov mestského zastupiteľstva bude volených v 17 volebných obvodoch, čím aplikovalo platnú a účinnú zákonnú úpravu. Po jednom poslancovi sa volilo vo volebnom obvode č. 7 (mestská časť Bratislava-Vajnory), volebnom obvode č. 8 (mestská časť Bratislava-Devín), volebnom obvode č. 9 (mestská časť Bratislava-Devínska Nová Ves), volebnom obvode č. 12 (mestská časť Bratislava-Lamač), volebnom obvode č. 13 (mestská časť Bratislava-Záhorská Bystrica), volebnom obvode č. 14 (mestská časť Bratislava-Čunovo), volebnom obvode č. 15 (mestská časť Bratislava-Jarovce) a volebnom obvode č. 17 (mestská časť Bratislava-Rusovce). Dvaja poslanci sa volili vo volebnom obvode č. 2 (mestská časť Bratislava-Podunajské Biskupice), volebnom obvode č. 4 (mestská časť Bratislava-Vrakuňa) a volebnom obvode č. 6 (mestská časť Bratislava-Rača). Traja poslanci sa volili vo volebnom obvode č. 10 (mestská časť Bratislava-Dúbravka) a volebnom obvode č. 11 (mestská časť Bratislava-Karlova Ves). Štyria poslanci sa volili vo volebnom obvode č. 1 (mestská časť Bratislava-Staré Mesto) a volebnom obvode č. 5 (mestská časť Bratislava-Nové Mesto). Vo volebnom obvode č. 3 (mestská časť Bratislava-Ružinov) sa volili siedmi poslanci a napokon desať poslancov sa volilo vo volebnom obvode č. 16 (mestská časť Bratislava-Petržalka). Kým populačne najmenším bol volebný obvod č. 14 (1 668 obyvateľov), populačne najsilnejší volebný obvod (č. 16) mal 113 377 obyvateľov, čiže takmer 68-krát viac. Priemerný počet obyvateľov na jedného poslanca predstavoval 10 568, vychádzajúc z údajov o 475 577 obyvateľoch Bratislavy.

51. Ústavný súd súhlasí s verejným ochrancom práv v tom, že ústavná prípustnosť určených volebných obvodov sa má skúmať prostredníctvom dát o počte obyvateľov na jedného poslanca a odchýlky určenia priemerného počtu obyvateľov na jedného poslanca vo volebných obvodoch.

Dáta poskytnuté verejným ochrancom práv boli ústavným súdom vyhodnotené ako korektné a v tejto súvislosti ich nespochybnil ani žiadny z účastníkov konania. Tieto dáta sú nasledujúce:

	priemerný počet obyvateľov na jedného poslanca	odchýlka v percentách
celomestský priemer	10 568	100 %
volebný obvod č. 1	11 608	109,84 %
volebný obvod č. 2	11 746	111,15 %
volebný obvod č. 3	11 564	109,42 %
volebný obvod č. 4	10 280	97,27 %
volebný obvod č. 5	11 160	105,6 %
volebný obvod č. 6	12 982	122,84 %
volebný obvod č. 7	6 092	57,65 %
volebný obvod č. 8	1 952	18,47 %
volebný obvod č. 9	17 117	161,97 %
volebný obvod č. 10	12 008	113,63 %
volebný obvod č. 11	11 807	111,72 %
volebný obvod č. 12	7 761	73,44 %
volebný obvod č. 13	6 880	65,1 %
volebný obvod č. 14	1 668	15,78 %
volebný obvod č. 15	2 840	26,87 %
volebný obvod č. 16	11 338	107,29 %
volebný obvod č. 17	4 411	41,74 %

52. Extrémna disproporcia vo váhe hlasov obyvateľov Bratislavy, ako aj v podmienkach na prístup k volenej funkcii kandidátov na poslancov mestského zastupiteľstva je z týchto dát zreteľná. Vysoko presahuje tolerančné pásmo uvádzané Benátskou komisiou a ak by ju mal ústavný súd akceptovať ako ústavne prípustnú, prelamoval by svoj vlastný judikatúrny prístup. Ďalej preto skúmal, či sa v prejednáwanej veci nenachádzajú také podstatné odlišnosti, ktoré by odlišný prístup zdôvodňovali.

53. Zákon o hlavnom meste SR vo svojom § 11 ods. 1 charakterizuje mestské zastupiteľstvo ako zastupiteľský zbor obyvateľov Bratislavy a orgán samosprávy Bratislavy, ktorý rozhoduje o najdôležitejších otázkach celomestského charakteru. Ani zákon preto nevychádza z koncepcie zastupiteľstva ako zboru mestských častí Bratislavy. Preukázaná extrémna disproporcia vo váhe hlasov obyvateľov Bratislavy spôsobuje, že zloženie zastupiteľstva nepresne reflektuje vôľu voličov, čo však spôsobil zákonodarca, a nie samotné orgány hlavného mesta. Vláda vo svojom stanovisku uznala, že v súvislosti s odchýlkou v počte obyvateľov mestskej časti pripadajúcich na jedného poslanca mestského zastupiteľstva môžu byť smerodajnými medzinárodné štandardy vyjadrené v Kódexe dobrej praxe vo volebných veciach, no aj tento dokument pripúšťa akceptovateľnosť vyššej odchýlky v prípade ochrany koncentrovanej menšiny či riedko osídlenej administratívnej jednotky.

54. V prípade mesta Bratislava o ochrane „koncentrovanej menšiny“ nemožno uvažovať, pričom ústavný súd v tejto súvislosti odkazuje aj na svoje závery vo veci sp. zn. PL. ÚS 19/98. Ústava neobsahuje ustanovenie, ktorého výkladom by bolo možné odôvodniť postup umožňujúci obmedziť alebo modifikovať základné práva občana na účel zlepšenia postavenia príslušníkov národnostných menšín alebo etnických skupín. V podmienkach Slovenskej republiky príslušnosť k akejkoľvek národnosti nie je akceptovateľným dôvodom na vytváranie kritérií na účel prístupu k verejným funkciám. Národnostné kvóty, resp. volebný kľúč boli súčasťou volebného systému pred rokom 1990. Podľa čl. 2 ústavného zákona č. 144/1968 Zb. o postavení národností v Československej socialistickej republike boli „národnosti primerane k svojej početnosti zastúpené v zastupiteľských zboroch a v iných volebných orgánoch“. V skutočnosti sú však príslušníci národnostných menšín takí istí občania v politickom zmysle ako iní občania, pričom podľa toho uplatňujú aj svoje volebné právo. Pôsobenie zástupcov (príslušníkov) národnostných menšín, resp. etnických skupín, v orgánoch samosprávy obcí by preto malo vychádzať zo všeobecných demokratických princípov. Rovnosť vo volebnom práve by sa mala viazať na voliča (aktívne volebné právo) a kandidáta (pasívne volebné právo) bez ohľadu na jeho národnostnú alebo etnickú príslušnosť.

55. Pri úvahách založených na ústavnej prípustnosti identifikovanej odchýlky z dôvodu ochrany riedko osídlenej administratívnej jednotky je potrebné vychádzať z celoslovenských dát o hustote obyvateľstva. Z verejne dostupných informácií vyplýva, že hustota obyvateľstva je 111 osôb na km². Vyššia hustota obyvateľstva na km² je v siedmich z ôsmich mestských častí, v ktorých sa v roku 2022 volilo po jednom poslancovi (mestská časť Bratislava-Vajnory, mestská časť Bratislava-Devínska Nová Ves, mestská časť Bratislava-Devín, mestská časť Bratislava-Lamač, mestská časť Bratislava-Záhorská Bystrica, mestská časť Bratislava-Jarovce a mestská časť Bratislava-Rusovce). Nižšia hustota je len v mestskej časti Bratislava-Čunovo (takmer 98 obyvateľov na km² podľa údajov Štatistického úradu), avšak napadnuté ustanovenie nie je zdôvodňované ako „lex Čunovo“. Zároveň je vhodné pripomenúť, že ak je určitá jednotka osídlená menším počtom obyvateľov než je priemerná hustota obyvateľstva, to ešte automaticky neznamena jej klasifikáciu ako riedko osídlenej. V neposlednom rade platí, že ak vláda uznáva ako relevantné medzinárodné štandardy vyjadrené v Kódexe dobrej praxe vo volebných veciach, Benátska komisia prízvukuje prehodnocovanie rozdelenia mandátov najmenej raz za desať rokov, prednostne mimo volebného obdobia. Žiadny dôkaz o prehodnocovaní rozdelenia mandátov podľa napadnutého ustanovenia nebol ústavnému súdu poskytnutý ani národnou radou, ani vládou. Identifikovaná extrémna disproporcja vo váhe hlasov zároveň nemôže byť zdôvodnená ani geografickým kritériom či administratívnym, prípadne historickým ohraňením, lebo na tieto aspekty síce možno prihliadať, no nesmú byť dôvodom na extrémnu disproporciu.

56. Vláda ako vedľajší účastník konania ďalej vzniesla argument, že bez napadnutého ustanovenia by obyvatelia viacerých mestských častí v meste Bratislava fakticky nemali žiadnu šancu mať svojho zástupcu v mestskom zastupiteľstve, čo považuje za rozporné s princípom samosprávy. Tento argument však nepodopiera žiadnym dosiaľ publikovaným právnym názorom ústavného súdu alebo aspoň prostredníctvom komparatívneho ústavného práva, a preto nie je zrejmé, prečo by napadnuté ustanovenie malo byť komponentom princípu samosprávy, ak zákonodarcia charakterizuje mestské zastupiteľstvo Bratislavy ako zastupiteľský zbor všetkých jej obyvateľov

(k postaveniu mestských častí pozri napr. nález ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/2025). Práve naopak, ústavný súd už vyslovil, že rovnosť volebného práva má charakter ústavného princípu, ktorý je chránený priamo ústavou, pričom vzhľadom na postavenie ústavy ako základného zákona štátu musí mať intenzita jeho ochrany prednosť pred ochranou akéhokoľvek iného verejného záujmu, ktorý nemá ústavnú relevanciu, t. j. v danom prípade záujmu obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca (IV. ÚS 96/07). Ústavný súd pripomína, že v zmysle § 25 ods. 1 písm. d) zákona o obecnom zriadení je povinnosťou poslanca obhajovať záujmy obce a jej obyvateľov a ani zákon o hlavnom meste SR nepredpisuje povinnosť poslanca zastupiteľstva mesta Bratislavy obhajovať záujmy iného subjektu ako mesta Bratislava a jej obyvateľov (porovnaj § 7a ods. 1 prvú vetu a ods. 3 časť pred bodkočiarkou zákona o meste Košice: „Rada starostov je spoločný orgán mestských častí zložený zo starostov mestských častí. Rada starostov zastupuje záujmy mestských častí pri rozhodovaní o otázkach, ktoré sú vyhradené mestskému zastupiteľstvu“).

57. Čo sa týka úvahy vlády o tom, že bez napadnutého ustanovenia by obyvatelia viacerých mestských častí nemali žiadnu šancu mať svojho zástupcu v mestskom zastupiteľstve, v kontexte už uvedeného ide o metaprávny argument. Napriek tomu sa dá odkázať na výsledky volieb poslancov Bratislavského samosprávneho kraja v roku 2022, keď bolo vo volebnom obvode č. XI (Čunovo, Jarovce, Petržalka, Rusovce) volených 9 poslancov (teda ešte menej než vo volebnom obvode č. 16 – mestská časť Bratislava-Petržalka vo voľbách poslancov mestského zastupiteľstva v Bratislave v roku 2022), no jedným zo zvolených poslancov bol aj starosta mestskej časti Bratislava-Jarovce. Pre voličov v populačne dominantnej mestskej časti Bratislava-Petržalka tak faktor trvalého pobytu mimo ich územia zjavne nebol kľúčový.

58. Ústavný súd sa stotožňuje s názorom vlády, že rovnosť volebného práva nemá absolútny charakter. To napokon platí aj pre ďalšie princípy, teda všeobecnosť, tajnosť či priamosť hlasovania. Práve z dôvodu geografických či populačných špecifik sa uznáva prípustnosť odchýlky v počte obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca a odmieta sa koncepcia absolútnej aritmetickej rovnosti. Tolerančné pásmo tejto odchýlky bolo pomenované s odkazom na stanovisko Benátskej komisie vyššie, a tak aj relatívny charakter rovnosti volebného práva má ústavné limity, ktoré musí rešpektovať každá jednotka územnej samosprávy.

59. Pokiaľ sa vláda vo svojom stanovisku vyjadrila aj k argumentácii verejného ochrancu práv založenej na vypustení obdobnej úpravy zo zákona o meste Košice, toto vyjadrenie akcentovalo široký priestor zákonodarcu na voľnú úvahu pri nastavovaní parametrov samosprávy za súčasného rešpektovania demokratických princípov. Po doručení stanoviska vlády bol v zbierke zákonov vyhlásený zákon č. 101/2026 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov. V danom zákone národná rada prijala totožné pravidlo, ako je napadnuté ustanovenie, a to v § 10 ods. 2 zákona o meste Košice, podľa ktorého má každá mestská časť v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca. Súčasne bol § 14 ods. 1 zákona č. 401/1990 Zb. doplnený o pravidlo, že každá miestna časť má v miestnom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca. Dňa 24. júna 2026 bol v zbierke zákonov vyhlásený zákon č. 144/2026 Z. z. (schválený národnou radou 17. júna 2026), ktorým sa mení zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení

neskorších predpisov, ktorým sa spomenuté novozavedené pravidlá zo zákonnej úpravy vypustili. Toto vypustenie je dielom schváleného pozmeňujúceho a dopĺňujúceho návrhu (dostupné na <https://www.nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=593013>), v ktorom je zdôraznené, že *„pri určovaní volebného obvodu je potrebné dodržiavať princíp rovnosti volebného práva – a preto miestne časti s veľmi malým počtom obyvateľov nebudú môcť byť samostatným volebným obvodom (čo spravidla bude platiť hlavne pre voľby do mestského zastupiteľstva)“*. Toto zdôvodnenie dáva ústavný súd do pozornosti preto, lebo podľa § 96 ods. 1 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov sa písomné odôvodnenie schválených zmien a doplnkov považuje za súčasť návrhu zákona a použije sa pri výklade a uplatňovaní zákona. Ak pri napadnutom ustanovení národná rada videla dôvody na diametrálne odlišný prístup, mala ich ako účastník konania ústavnému súdu komunikovať. Ústavný súd už v minulosti národnú radu upozornil, že konanie o súlade právnych predpisov slúži na ochranu ústavnosti odstránením s ústavou rozporného ustanovenia alebo aj celého právneho predpisu z právneho poriadku (PL. ÚS 1/2022, 210. bod). Pokiaľ je účastníkom konania v zmysle § 76 zákona o ústavnom súde aj ten orgán verejnej moci, ktorý napadnutý právny predpis vydal, je legitímne očakávať jeho procesnú aktivitu prejavujúcu sa okrem iného aj tým, že k napádanému predpisu alebo jeho časti zaujme stanovisko. Odlišný prístup normotvorcu môže ústavný súd zohľadniť, a to predovšetkým vo veciach s extenziou do princípu proporcionality, lebo procesná pasivita sa v tejto súvislosti dá chápať aj ako implicitné uznanie argumentov navrhovateľa (PL. ÚS 9/2023, bod 72).

60. Na základe už uvedeného ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie predstavuje materiálne narušenie princípu rovnosti volebného práva spočívajúce v tom, že hlasy rôznych voličov majú pri celkovom zisťovaní výsledkov volieb do zastupiteľstva mesta Bratislava rôznu váhu, pričom napadnuté ustanovenie spôsobuje extrémnu disproporciu. Tým dochádza k porušeniu rovnosti aktívneho i pasívneho volebného práva, nehládajac na ich podstatu a zmysel. Napadnuté ustanovenie preto nie je v súlade s čl. 13 ods. 4 ústavy, čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy, čl. 69 ods. 2 ústavy a s čl. 25 písm. a) a b) medzinárodného paktu.

61. S cieľom byť čo najviac nápomocný a prakticky naplniť podstatu zásady ústavnej spolupráce (porovnaj uznesenie vo veci č. k. PL. ÚS 13/2020-103, bod 112) ústavný súd dáva do pozornosti, že v pôsobnosti národnej rady sú alternatívy, ako by bolo možné zabezpečiť ciele a hodnoty deklarované vo vzťahu k mestským častiam vládou v doručenom stanovisku, pokiaľ tak uzná za vhodné. Demonštratívnym spôsobom budú tri z nich vysvetlené nižšie.

62. Ako ústavný súd ozrejmil v časti „III. 1. Genéza napadnutého ustanovenia a súvisiacej zákonnej normy“, napadnuté ustanovenie je bezprostredne previazané s počtom poslancov mestského zastupiteľstva. Zastupiteľstvo takmer polmiliónového hlavného mesta má podľa zákona 45 poslancov a ak niektoré mesto dosiahne 100 000 obyvateľov, podľa § 11 ods. 3 písm. j) zákona o obecnom zriadení môže mať jeho zastupiteľstvo 41 poslancov [porovnaj § 68 ods. 1 českého zákona č. 128/2000 Sb. o obecním zriadení: „Zastupiteľstvo obce pri stanovení počtu členů zastupitelstva obce přihlédne zejména k počtu obyvatel a velikosti územního obvodu. Počet členů stanoví tak, aby zastupitelstvo obce mělo v obci, městysu, městě, městském obvodu, městské části (...) nad 150 000 obyvatel 35 až 55 členů.“]. Zákonodarca sa nepotrebuje prinavrátiť k niekdajšiemu

modelu 80-členného bratislavského zastupiteľského zboru, no s ohľadom na nutnosť vylúčenia extrémnej disproporcie pri rovnosti volebného práva vie počet poslancov kombinovať so spájaním populačne menších mestských častí do jedného volebného obvodu.

63. Inou dostupnou alternatívou je vytvorenie osobitného orgánu zastupujúceho záujmy mestských častí. Ako už ústavný súd poukázal v predchádzajúcich častiach, zákon o meste Košice v § 7a predpokladá existenciu Rady starostov ako spoločného orgánu mestských častí. Ten je zložený zo starostov mestských častí, pričom Rada starostov sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov. Rada starostov je okrem iného oprávnená k zákonom ustanoveným rozhodnutiam mestského zastupiteľstva predložiť v lehote do 15 dní odo dňa ich vyvesenia na úradnej tabuli svoje pripomienky a požiadať mestské zastupiteľstvo o ich opätovné prerokovanie a schválenie.

64. Treťou alternatívou je posilnenie návrhových oprávnení orgánov mestskej časti, a to napríklad v správnom súdnictve. Žalobnú legitimáciu v konaní o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva podľa § 348 a nasl. Správneho súdneho poriadku má prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené, a *mutatis mutandis* je to tak aj v konaní o súlade všeobecne záväzného nariadenia mesta so zákonom, nariadením vlády a všeobecne záväznými právnymi predpismi ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy podľa § 357 a nasl. Správneho súdneho poriadku. Orgány mestskej časti by mohli získať oprávnenie napádať také akty mestského zastupiteľstva, ktoré by považovali za nezákonné, napríklad z dôvodu prekročenia právomocí orgánov mesta.

III.4. K súladu napadnutého ustanovenia so zvyšnými referenčnými normami:

65. Vzhľadom na skutočnosť, že ústavný súd dospel k záveru o (primárne určujúcej) extrémnej disproporcii v rovnosti volebného práva, ktorú napadnuté ustanovenie spôsobuje, ako aj s poukazom na zásadu zdržanlivosti a sebaobmedzenia konštatuje, že následné testovanie ústavnosti z hľadiska zákazu diskriminácie, princípu demokracie, suverenity ľudu a ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti stráca aktuálne opodstatnenie (ide v predmetnom rozsahu o derivát k podstate veci, resp. k *ratio decidendi* tohto nálezu). Tým opakuje prístup vo veci sp. zn. PL. ÚS 2/2022 (bod 71). Z uvedeného dôvodu sa označenou problematikou ďalej nezaoberal (čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy, čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1 a čl. 31 ústavy).

IV.

Účinky nálezu

66. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v zbierke zákonov. Po strate účinnosti napadnutého ustanovenia má zastupiteľstvo mesta Bratislava postupovať v súlade s § 166 ods. 1 volebného kódexu. Podľa neho sa pre voľby poslancov obecných zastupiteľstiev v každej obci utvoria viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci obecného zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov obce, najviac však 12 poslancov obecného zastupiteľstva v jednom volebnom

obvode; v mestách, ktoré sa členia na mestské časti, možno utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec obecného zastupiteľstva.

67. Podľa § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde orgán verejnej moci, ktorý má uviesť právny predpis do súladu podľa čl. 125 ods. 3 ústavy, je viazaný právnym názorom vysloveným v náleze ústavného súdu. Ak do šiestich mesiacov od vyhlásenia nálezu v zbierke zákonov neuvedie právny predpis do súladu s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, stráca právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, platnosť.

68. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripája k tomuto rozhodnutiu odlišné stanovisko sudcu Rastislav Kaššák, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia rozhodnutia.

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

V Košiciach 24. júna 2026

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky