



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/2025-69

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku a Ľuboša Szigetiho vo veci návrhu **generálneho prokurátora** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 3 ods. 2 až 6 a § 7a ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd o vylúčení sudcu ústavného súdu Martina Vernarského takto

### r o z h o d o l :

1. Sudca Ústavného súdu Slovenskej republiky Martin Vernarský **nie je vylúčený** z konania a rozhodovania v tejto veci.
2. Toto uznesenie **n a d o b ũ d a** právoplatnosť a vykonateľnosť okamihom jeho prijatia Ústavným súdom Slovenskej republiky.

### O d ô v o d n e n i e :

#### I.

#### Návrh na začatie konania a námietka zaujatosti

1. Ústavnému súdu bol 7. februára 2025 doručený návrh generálneho prokurátora (ďalej aj „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení § 3 ods. 2 až 6 a § 7a ods. 3 písm. c) zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“ alebo „ZMK“) s čl. 30 ods. 1 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. Napadnutými ustanoveniami bolo nahradené miestne referendum o zmene počtu mestských častí rozhodnutím mestského zastupiteľstva a rady starostov.
2. Člen pléna ústavného súdu, sudca Martin Vernarský, podaním zo 4. marca 2025 oznámil podľa § 49 ods. 4 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“) predsedovi

ústavného súdu dôvody svojho vylúčenia, ktoré spočívajú v skutočnosti, že je autorom expertízy, ktorá zohrala rolu pri tvorbe preskúmaného zákona.

3. Pre rozhodnutie o vylúčení sudcu je potrebné základné oboznámenie sa s podstatou návrhu na nesúlad zákona. Mesto Košice má podľa jeho aktuálneho štatútu 22 mestských častí. V pôvodnom znení ZMK rozhodovalo o zmene počtu mestských častí mestské zastupiteľstvo, a to len so súhlasom alebo na návrh obyvateľov dotknutých mestských častí. Vzhľadom na zložitost' správy mesta s 22 mestskými časťami sa začalo hľadať rozumné, resp. praktické legislatívne riešenie prípadnej zmeny počtu mestských častí. Od novely zákonom č. 222/2006 Z. z. malo rozhodovať o zmene počtu mestských častí mestské zastupiteľstvo kvalifikovanou 3/5 väčšinou formou všeobecne záväzného nariadenia s tým, že zmena mohla byť odmietnutá miestnym referendom obyvateľov dotknutých mestských častí. Napadnutá právna úprava zmenila koncepciu zmeny mestských častí tak, že už nie je nutná účasť obyvateľov mestských častí. O zmene rozhoduje mestské zastupiteľstvo absolútnou väčšinou formou zmeny štatútu s tým, že zmena môže byť odmietnutá radou starostov, ktorá je zložená zo starostov mestských častí. Odmietnutie môže zvrátiť mestské zastupiteľstvo kvalifikovanou 3/5 väčšinou, a presadiť tak zmenu konfigurácie mestských častí.

4. Všeobecná úprava o územných zmenách v mestách, resp. obciach vyžaduje súhlas ich obyvateľov vyjadrený v miestnom referende. Podľa § 11a ods. 1 písm. a) zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce.

5. Generálny prokurátor v návrhu namieta, že obyvatelia Košíc sú bez ústavne akceptovateľných dôvodov diskriminovaní voči obyvateľom ostatných miest v Slovenskej republike vo výkone ich základného práva priamo sa zúčastňovať na správe verejných vecí, pretože len obyvatelia Košíc sa nemôžu prostredníctvom miestneho referenda vyjadriť k otázke teritoriality mesta.

6. Sudca Vernarský v návrhu na svoje vylúčenie uviedol, že v roku 2015 (teda ešte pred vznikom jeho funkcie sudcu ústavného súdu v roku 2019, pozn.) na objednávku mesta Košice za odmenu spracoval dokument pod názvom „*Analýza právnej povahy výsledkov miestneho referenda o mestských častiach na území mesta Košice*“, ktorej obsahom bolo skúmanie možností znižovania počtu mestských častí na území mesta Košice a ktorá vyústila do návrhu zodpovedajúcej novelizácie vtedy účinného zákona o meste Košice, a to v dvoch alternatívach. Jedna z nich bola následne po prerokovaní v orgánoch mesta Košice predložená koncom roka 2016 ako poslanecký návrh na rokovanie do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“), ktorá 7. februára 2017 v I. čítaní rozhodla, že nebude pokračovať v rokovaní o predmetnom návrhu.

7. Po šiestich rokoch, 13. januára 2023, skupina poslancov národnej rady predložila návrh zákona obsahujúci novelizáciu zákona o meste Košice, ktorý bol, čo sa týka obsahu i odôvodnenia, takmer úplne identický s návrhom neschváleným v roku 2017. Tento návrh národná rada 16. marca 2023 schválila a bol uverejnený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 115/2023, pričom účinnosť nadobudol 1. mája 2023.

8. Citovaná novelizácia zákona o meste Košice je podľa sudcu Vernarského po obsahovej stránke úzko spätá s analýzou, ktorú pre mesto Košice v roku 2015 vypracoval a za ktorú mu podľa zmluvy

č. 2015001934 o spracovaní analýzy uzavretej 29. októbra 2015 (uverejnená na webovej stránke mesta Košice – <https://www.zverejnenie.esluzbykosice.sk/ZmIuva/Dctail/17270700/153397>) bola vyplatená odmena. Práve uvedená novelizácia je predovšetkým v koncepcnej podstate objektom kritiky generálneho prokurátora, ktorý od ústavného súdu očakáva vyslovenie nesúladu jej ťažiskových ustanovení s ústavou.

9. Sudca Vernarský uvádza, že si uvedomuje, že podľa § 49 ods. 3 zákona o ústavnom súde sa za činnosť zakladajúcu pochybnosti o nezáujatosti sudcu ústavného súdu nepovažuje účasť na príprave a prejednávaní návrhov právnych predpisov ani vyslovenie názorov na právne otázky spojené s prejednávanou vecou v rámci vedeckej, pedagogickej alebo literárnej činnosti. V popísaných okolnostiach predmetnej veci však považuje „za reálne prekročenie normatívneho priestoru podľa § 49 ods. 3 zákona o ústavnom súde, v rámci ktorého ešte pomer sudcu ústavného súdu k veci nie je dôvodom na jeho vylúčenie z konania a rozhodovania vo veci“.

10. Sudca Vernarský je presvedčený, že jeho prípadné podieľanie sa na rozhodovaní o návrhu navrhovateľa môže vzhľadom na oznámené okolnosti vyvolávať pochybnosti o jeho nezáujatosti, a to predovšetkým v rovine *objektívneho* nazerania na požiadavku nestrannosti. Sudca Vernarský tiež považuje za nutné zdôrazniť, že autorstvo uvedenej analýzy zahŕňajúcej i návrh noviel zákona o meste Košice, z ktorých jedna sa stala normatívnou realitou, nastoľuje legitímne pochybnosti o jeho *subjektívnej* nezáujatosti vo veci. Inými slovami, dodáva sudca Vernarský, obsah spracovanej analýzy naznačuje jeho subjektívne presvedčenie o jej kvalite, a tým aj o jej ústavnej udržateľnosti.

## II.

### Posúdenie veci ústavným súdom

11. V súvislosti s ústavnoprávnou ochranou *subjektívnych* práv ústavný súd konštantne (II. ÚS 36/2012) uvádza, že požiadavka nestranného sudcu sa dotýka samej podstaty spravodlivosti a jej vnímania. Rozhodovanie sudcom, ktorý nie je nestranný, nie je len popretím rovnosti účastníkov konania, ale ide svojím spôsobom aj o rozhodovanie vo vlastnej veci (*nemo iudex in causa sua*), a je teda popretím zmyslu súdництва. Právo na nestranný súd je základnou povinnosťou súdu, je štrukturálnym prvkom súdneho systému.

12. Ustanovenie § 49 zákona o ústavnom súde znie: „(1) Sudca ústavného súdu je vylúčený z konania a rozhodovania vo veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, účastníkom konania, zúčastnenej osobe alebo ich zástupcom možno mať pochybnosti o jeho nezáujatosti. Dôvodom na vylúčenie sudcu ústavného súdu nie sú okolnosti, ktoré spočívajú v postupe sudcu ústavného súdu v konaní o prerokúvanej veci alebo v jeho rozhodovaní v iných veciach na ústavnom súde.

(2) Sudca ústavného súdu je vylúčený z konania a rozhodovania vo veci aj vtedy, ak bol v tej istej veci činný pri výkone inej funkcie alebo povolania, než je funkcia sudcu ústavného súdu.

(3) Za činnosť podľa odseku 2 sa nepovažuje účasť na príprave a prejednávaní návrhov právnych predpisov ani vyslovenie názorov na právne otázky spojené s prejednávanou vecou v rámci vedeckej, pedagogickej alebo literárnej činnosti.

(4) Dôvody vylúčenia podľa odseku 1 alebo odseku 2 oznámi sudca ústavného súdu bezodkladne predsedovi ústavného súdu.“

13. V predmetnej veci je však predmetom konania *norma*, teda objektívne právo, a tak predmet konania nemá odraz v základnom práve na nestranný súd podľa čl. 46 ods. 1 ústavy. Zákon o ústavnom súde však v § 49 ods. 3 predpokladá nestrannosť aj v konaniach o objektívne právo. Požiadavka nestrannosti tu má ústavnú oporu priamo v čl. 124 ústavy, v skutočnosti, že ústavný súd je súdnym orgánom a rozhoduje spôsobom vlastným súdnym telesám. Z tejto úvahy vychádza aj ústavná teória (Filip, J. K otázke podjatosti sudcu ústavného soudu v řízení o ústavnosti právního předpisu. In: Časopis pro právní vědu a praxi, 2/1002, s. 152 a nasl.; tiež Filip, J. Ústavní soud jako zákonný sudce a něco navíc. In Pocta Doc. JUDr. Vladimíru Mikule k 65. narozeninám. Praha : ASPI, 2002, s. 91 – 116. ISBN 80-86395-47-2).

14. Ústavný súd sa pre účely rozhodovania o oznámení sudcu oboznámil s Analýzou právnej povahy výsledkov miestneho referenda o mestských častiach na území mesta Košice (ďalej aj „analýza“), ktorej autorom je sudca Vernarský.

15. Konceptia nestrannosti sudcov v našich procesných predpisoch vrátane zákona o ústavnom súde má prazáklad (II. ÚS 36/2012) v inštitútoch *iudex inhabilis* (sudca nespôsobilý) a *iudex suspectus* (sudca podozrivý). Jedným z hlavných rozlišovacích kritérií medzi *iudex inhabilis* a *iudex suspectus* je *konkrétnosť* dôvodu vylúčenia (porov. Nemeškalová Rosinová, A. Podjatost soudců v rozhodovací praxi vrcholných soudů ČR. Vydání první. V Praze : C.H. Beck, 2021, ISBN 978-80-7400-845-0, s. 22 a nasl.). Presne určený a jednoducho zistiteľný dôvod vylúčenia je typický pre *iudex inhabilis*. Takto určené dôvody zároveň bývajú spravidla závažné a z tohto pohľadu jasne vylučujúce sudcu z rozhodovania: Podľa § 59 nášho Občianskeho sporového poriadku z roku 1911 sudca už podľa zákona nemôže vybavovať vec, v ktorej je stranou, alebo v ktorej je interesovaná jeho manželka, alebo v ktorej účinkoval ako zákonný zástupca. Obdobné dôvody sú stanovené v § 18 nemeckého zákona o ústavnom súde. V právnych poriadkoch so striktnjším rozlišovaním sudcu nespôsobilého a sudcu podozrivého súd vylúčenie sudcu nespôsobilého deklaruje, zatiaľ čo pri sudcovi podozrivom súd vylúčenie konštatuje.

16. Inštitút podozrivého sudcu je otvorenejší a umožňuje vylúčiť sudcu z akýchkoľvek dôvodov, ktoré spochybňujú jeho nestrannosť.

17. Dôvody na vylúčenie podľa § 49 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde majú z hľadiska konkrétnosti dôvodu v zásade charakter *iudex inhabilis*, aj keď vzhľadom na mieru všeobecnosti vyžaduje interpretáciu: činnosť sudcu v inej funkcii – u inej authority súvisiacej s prerokúvanou vecou ho v danom zmysle „automaticky“ vylučuje, avšak nie, ak ide o prieskum normy a sudca bol činný (i) v legislatívnom procese alebo sa (ii) vyjadroval o veci v rámci vedeckej, pedagogickej alebo literárnej činnosti. Z § 49 ods. 3 zákona o ústavnom súde zároveň vyplýva, že ak bol sudca činný v legislatívnom procese tak – rýdzo automaticky – nie je vylúčený. Avšak nie automaticky ale na základe dôvodov, ktoré pristupujú k jeho účasti v legislatívnom procese, už ako sudca podozrivý v režime § 49 ods. 1 zákona o ústavnom súde vylúčený byť môže (porov. ďalej uvedené rozhodnutie z 13. februára 2018, 2 BvR 651/16). V podstate rovnakým spôsobom odôvodňuje svoju námietku sudca Vernarský (porov. bod 9 v časti „za reálne prekročenie normatívneho priestoru podľa § 49 ods. 3 zákona o ústavnom súde“).

18. Otázka nestrannosti sudcu Vernarského z uvedených dôvodov v predmetnej veci nespadá bezprostredne do pôsobnosti § 49 ods. 2 a 3 zákona o ústavnom súde. V legislatívnom procese nevystupoval ako poslanec a ani v obdobnej pozícii. Nevystupoval tu ani striktnie ako akademik/vedec, pretože v predmetnej veci nešlo o vedeckú prácu určenú výlučne pre účel rozvoja právnej vedy a myslenia, aj keď jeho vedecká autorita bola východiskom pre predmetné expertné stanovisko.

19. Otázka nestrannosti sudcu Vernarského tak spadá do rozsahu § 49 ods. 1 zákona o ústavnom súde, teda do všeobecnejšieho režimu dôvodov na vylúčenie sudcov ústavného súdu, t. j. z pohľadu toho, či so zreteľom na jeho pomer k veci možno mať pochybnosti o jeho nezaujatosti.

20. Podstatou tvrdenia sudcu Vernarského je skutočnosť, že pre mesto Košice vypracoval analýzu, ktorej súčasťou bolo okrem právneho názoru aj legislatívne riešenie, ktoré bolo zrejmou inšpiráciou pre normu, ktorá je predmetom prieskumu ústavného súdu. Z porovnania analýzy a napadnutej normy to taktiež vyplýva.

21. Ústavný súd pripomína, že aj pri pomere sudcu voči *norme* sa aplikuje rozlišovanie na subjektívnu a objektívnu stránku zaujatosti. Ústavný súd už uviedol, že pri nestrannosti sudcov je významnou skutočnosťou, či sa ich právny názor prekrýva s ich vlastnou identitou právnika, experta a osobnosti (II. ÚS 16/2011). Sudca Vernarský v závere svojho podania (bod 10) v podstate vyjadruje, že má istý *subjektívny* vzťah k norme a nateraz ju vníma ako ústavne súladnú.

22. O vylúčení sudcu, ktorý mal *osobitný* vzťah k preskúmvanej norme a na základe v podstate zhodnej právnej úpravy v zákone o ústavnom súde rozhodoval v roku 2018 Spolkový ústavný súd v rozhodnutí 2 BvR 651/16 z 13. februára 2018. Sťažovateľ – občianske združenie navrhlo vylúčenie sudcu Müllera, ktorý ešte v pozícii krajinského premiéra vystupoval proti eutanázii a podieľal sa na legislatívnom návrhu, ktorý síce nebol schválený, avšak veľmi podobný návrh bol schválený neskôr, a ten sa stal predmetom prieskumu ústavným súdom (nemecký zákon o ústavnom súde umožňuje jednotlivcom priamo napadnúť aj právny predpis, ktorý sa neaplikuje prostredníctvom rozhodovania a opravných prostriedkov, a to do jedného roka od jeho účinnosti – § 93 ods. 3 BVerfGG).

23. Občianske združenie namietlo ústavnosť skutkovej podstaty, ktorá stanovuje trestnosť komerčného poskytovania eutanázie. V roku 2001 a 2006 Müller na cirkevnej pôde kritizoval eutanáziu. V roku 2006 podal Spolkovému snemu návrh novely Trestného zákona, ktorý nebol prijatý. Stal však vzorom pre napadnutý § 217 TZ, ktorý bol prijatý neskôr v roku 2015. Krajinský premiér Müller sa stal ústavným sudcom v roku 2011. Ústavný súd rozhodol, že formálne nejde o rovnaký predpis, aký sudca Müller predkladal v roku 2004, a preto sa neaplikuje režim *iudex inhabilis* – priame deklaratórne vylúčenie.

24. Spolkový ústavný súd v režime *iudex suspectus* vo všeobecnosti uviedol, že pochybnosti sú odôvodnené, ak je u sudcu prítomná vnútorná väzba medzi politickým presvedčením – zaväzujúco vyjadreným, a právnym názorom. Rozhodujúcim faktorom je skutočnosť, že správanie sudcu opodstatňuje záver, že sudca už nemôže byť ďalej považovaný za otvoreného a nezaujatého vo vzťahu k opačnému názoru, než je ten jeho (bod 19 uznesenia 2 BvR 651/16).

25. Aby došlo k vylúčeniu sudcu, musí v (otvorenejšom) režime *iudex suspectus* (§ 49 ods. 1 zákona o ústavnom súde) pristúpiť k samotnému vzťahu k predpisu vyplývajúceho z účasti na legislatívnom procese alebo z vedeckej činnosti osobitná skutočnosť. Medzi sudcom a preskúmaným predpisom musí byť prítomný úzky vzťah, napríklad ak sudca v pozícii politika horlivo verejne presadzoval politicky kontroverzný zákon. Vo veci eutanázie boli tieto podmienky splnené, pretože preskúmaný predpis bol veľmi podobný návrhu, ktorý namietaný sudca v minulosti predložil – dôvodová správa pôvodného návrhu argumentovala v prospech ústavnosti predpisu a napokon sudca dal pôvodnému návrhu politický impulz.

26. Z podania sudcu Vernarského možno vnímať, že svoj vzťah k veci vyjadruje veľmi autenticky a dôkladne. Z vyjadrenia vyplýva jeho rešpekt k ústavnej požiadavke nestrannosti sudcu, resp. riadne plnenie povinností podľa § 49 ods. 4 a § 50 ods. 1 zákona o ústavnom súde spočívajúcich v bezodkladnom oznámení dôvodov vylúčenia predsedovi ústavného súdu. K veci je potrebné tiež uviesť, že aj analýza je napísaná vecne, odborne a bez emočných akcentov.

27. Ústavný súd po posúdení vyjadrenia a analýzy uzatvára, že z týchto dokumentov a ani iných skutočností nevyplýva, že by u sudcu Vernarského išlo až o vec osobnej identity a angažovanosti, ktorá by prekračovala rámec profesionálnej vecnosti tak, ako to bolo napríklad v citovanej nemeckej veci 2 BvR 651/16. Uvedené vyplýva aj z povahy veci, ktorá je otázkou kompetenčnou – hodnotovo nepolarizujúcou, a v tomto zmysle technickou. Sudca Vernarský má k norme nepochybne bližší vzťah, ale daný vzťah ostáva vzťahom expertným, blížiacim sa skôr k vzťahu vedeckému podľa § 49 ods. 3 zákona o ústavnom súde než vzťahu angažovanému podľa prvého odseku tohto ustanovenia. Inak povedané, ak nie je podľa zákona dôvodom na automatické vylúčenie sudcu jeho bežná účasť na príprave a prejednávaní návrhov právnych predpisov v minulosti alebo štandardné vyslovenie názorov na vec v rámci vedeckej činnosti, rovnako nie je dôvodom na vylúčenie popísaný vecný vzťah sudcu k prerokovanej norme. Ústavný súd je tak presvedčený, že sudca Vernarský si v predmetnej veci zachováva neutrálnu expertnosť a otvorenosť myslenia a je pripravený zúčastňovať sa na výmene a precizovaní právnych názorov počas plenárnej deliberácie.

28. Uvedené skutočnosti tak nenapĺňajú dôvody vylúčenia sudcu Vernarského podľa § 49 zákona o ústavnom súde. Ústavný súd ho preto nevyhlásil z konania a rozhodovania v tejto veci, tak ako je uvedené vo výroku uznesenia.

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

**V Košiciach 11. júna 2025**

**Ivan Fiačan**  
**predseda Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**