



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 8/2026-20

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej, Miroslava Duriša, Libora Duřu, Ladislava Duditša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara (sudca spravodajca), Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského 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. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. Návrhu na pozastavenie účinnosti **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 Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) 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 čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

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 o občianskych a politických právach. 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 rozhodovacia 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 nálezu sp. zn. PL. ÚS 19/96 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 rozhodovacia 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 nálezu sp. zn. PL. ÚS 13/2023: „*K narušeniu princípu rovnosti volebného práva môže dôjsť formálne alebo materiálne... Pri materiálnom narušení princípu rovnosti volebného práva nejde o jeho narušenie výslovným určením rozdielneho 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 neprichádzajú 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.*“ 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 poslancový 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 „*d’alšieho prehlbovania 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 prevádza 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. 3 a 4 a čl. 69 ods. 2 ústavy, ako aj s čl. 25 písm. b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

10. Neprípustnosť identifikovaných percentuálnych (pomerných) odchýlok vyvodzuje verejný ochranca práv aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu (IV. ÚS 96/07 a neprípustnosť pomeru 10:1, taktiež sp. zn. PL. ÚS 34/99 a pomer 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 Saska (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 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.*“.

13. Ústavnému súdu preto verejný ochranca práv navrhol prijať návrh na ďalšie konanie v celom rozsahu. Vo veci samej žiada vysloviť jeho nesúlad 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, čl. 31 a čl. 69 ods. 2 ústavy, ako aj čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

II.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia

14. Verejný ochranca práv súčasne navrhol pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia, čo zdôvodňuje „*ohrozením aktívneho volebného práva obyvateľov (oprávnených voličov) hlavného mesta, ako aj pasívneho volebného práva kandidátov do mestského zastupiteľstva*“, a tiež „*ohrozením, resp. porušením rovnosti volebného práva, v spojení so zákazom diskriminácie*“. Pri podávaní návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia verejný ochranca práv zohľadnil, že „*mestské zastupiteľstvo bude napadnuté ustanovenie aplikovať v priebehu júna 2026 pri prijímaní uznesenia k určaniu volebných obvodov v hlavnom meste. Pritom nemožno rozumne očakávať, že ústavný súd by vo veci samej rozhodol do júna 2026.*“. Pokiaľ by ústavný súd návrhu na pozastavenie účinnosti nevyhovel, ale vyhovel by návrhu vo veci samej, potom by „*následky vyhovujúceho nálezu... nastali zrejme v roku 2030*“. Ohrozenie volebného práva považuje verejný ochranca práv za dostatočne reálne, konkretizované a bezprostredné (priame).

15. Druhým predloženým dôvodom na pozastavenie účinnosti je „*hrozba vzniku vážneho nenapraviteľného následku v prípade jeho aplikácie v blížiacich sa voľbách do mestského zastupiteľstva na jeseň 2026*“. Verejný ochranca práv sa domnieva, že bez pozastavenia účinnosti napadnutého ustanovenia by po eventuálnom vyhovení návrhu vo veci samej došlo k „*narušeniu integrity volieb, a to s nezvratnými účinkami*“, pričom náprava by už nebola možná. Spochybniteľná by tiež mohla byť „*legitimita mestského zastupiteľstva, zvoleného v roku 2026*“.

16. Verejný ochranca práv zdôrazňuje, že ak by bolo návrhu na pozastavenie účinnosti vyhovené, pre určovanie volebných obvodov pre voľby do mestského zastupiteľstva by sa použila všeobecná úprava podľa § 166 ods. 1 volebného zákona, a teda by „*nedošlo... ani k vzniku právneho vákua, počas ktorého by neboli účinné žiadne pravidlá pre určovanie volebných obvodov*“. Argumentáciu v prospech pozastavenia účinnosti napadnutého ustanovenia možno zhrnúť tak, že „*mestské*

zastupiteľstvo získa možnosť určenia volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov ústavne-konformným spôsobom. Zároveň neexistujú žiadne dôvody, pre ktoré by pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení malo vyvolávať negatívne dôsledky.“

III.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

17. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti, ktorý rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom [čl. 124 a čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy], pristúpil na neverejnom zasadnutí pléna k predbežnému prerokovaniu návrhu na začatie konania, a to v súlade s čl. 131 ods. 1 ústavy, ako aj s § 7 ods. 1 písm. a) a § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde. Účelom predbežného prerokovania návrhu je zistenie, či a v akom rozsahu možno návrh prijať na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde).

18. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že verejný ochranca práv podal návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy [pozri tiež § 74 písm. h) zákona o ústavnom súde]. Ústavný súd na tomto mieste konštatuje, že pri svojej rozhodovacej činnosti nemôže opomínať ústavnú formuláciu oprávnenia verejného ochrancu práv iniciovať konanie o súlade právnych predpisov. Dikcia čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy nepochybne vyjadruje zámer ústavodarného orgánu zúžiť prístup verejného ochrancu práv k abstraktnej kontrole ústavnosti v porovnaní s navrhovateľmi podľa čl. 130 ods. 1 písm. a) až c) či f) ústavy. Viazanosť ústavným textom preto zakladá povinnosť ústavného súdu skúmať, či verejným ochrancom práv podaný návrh na začatie konania vecne vychádza z ohrozenia základných práv a slobôd vyvolaného napadnutým právnym predpisom. Podľa ústavného súdu návrh verejného ochrancu práv súvisí so základnou ústavnou právomocou verejného ochrancu práv ochraňovať základné práva a slobody fyzických osôb a právnických osôb, nijako nevybočuje z kompetenčných medzí vyplývajúcich z čl. 151a ods. 1 ústavy a taktiež dokumentuje reálnosť hrozby základným právam a slobodám, tak ako to vyžaduje čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy [PL. ÚS 9/2022, PL. ÚS 10/2025, PL. ÚS 18/2025 – pri odôvodnení prítomnom v posledných dvoch veciach je odkaz na čl. 130 ods. 1 písm. g) ústavy a § 74 písm. g) zákona o ústavnom súde chybou v písaní].

19. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľ v zmysle § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označil Národnú radu Slovenskej republiky. Na jednej strane je pravdou, že napadnuté ustanovenie je v právnom poriadku prítomné od 20. septembra 1990, keď bol vyhlásený zákon o hlavnom meste SR. Podľa § 6 ods. 1 ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa uvádza Listina základných práv a slobôd ako ústavný zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky, platí, že *„zákony a iné právne predpisy musia byť uvedené do súladu s Listinou základných práv a slobôd najneskôr do 31. decembra 1991. Týmto dňom strácajú účinnosť ustanovenia, ktoré nie sú v súlade s Listinou základných práv a slobôd.“* Ústavodarca preto v čl. 152 vytvoril základ pre konanie o neplatnosti právnych predpisov, ktoré je z viacerých dôvodov problematické (pozri 29. až 31. bod odôvodnenia uznesenia PL. ÚS 6/2023). Ako však ústavný súd uviedol v 33. bode identického uznesenia, návrh na začatie konania o súlade

právných predpisov nie je ani ústavou, ani zákonom o ústavnom súde obmedzený tým, že by jeho predmetom musel byť len právny predpis prijatý po prijatí ústavy (na rozdiel od konania o neplatnosti právnych predpisov, pri ktorom to platí obrátene). Ústavný súd v tejto súvislosti pripomenul konanie vedené pod sp. zn. PL. ÚS 12/01, v rámci ktorého bol na ďalšie konanie prijatý návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 ústavy týkajúci sa zákona Slovenskej národnej rady č. 73/1986 Zb. o umelom prerušení tehotenstva a vykonávajúcej vyhlášky Ministerstva zdravotníctva Slovenskej socialistickej republiky č. 74/1986 Zb. (pozri uznesenie č. k. PL. ÚS 12/01 z 30. mája 2001). Ani v tomto konaní ústavný súd nespochybnil možnosť prieskumu právneho predpisu prijatého pred prijatím ústavy v rámci konania o súlade právnych predpisov, resp. netrval na tom, aby sa prieskum takéhoto predpisu uskutočnil v rámci konania o neplatnosti právnych predpisov. Aj v nadväznosti na čl. 154 ods. 1 ústavy preto bol za účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označený správne.

20. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľ v návrhu presne označil ustanovenie právneho predpisu, ktorého nesúlad namieta, a uviedol dôvody, ktoré ho viedli k pochybnostiam o jeho súlade s konkrétnymi článkami ústavy a označenou medzinárodnou zmluvou.

21. Ústavný súd sa však musí podrobnejšie vyjadriť k otázke, či pri návrhu nie je prítomná prekážka veci rozhodnutej (*res iudicata*). Podľa § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde je totiž návrh na začatie konania neprípustný, ak sa týka veci, o ktorej ústavný súd už rozhodol, okrem prípadov, v ktorých sa rozhodovalo len o podmienkach konania, ak v ďalšom návrhu už podmienky konania boli splnené. Ako si všimol aj verejný ochranca práv, vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05 napadol generálny prokurátor aj ustanovenie § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste SR, a to pre tvrdený nesúlad s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 4 ústavy. Generálny prokurátor v danej veci zdôvodnil svoje tvrdenie o nesúlade okrem iného aj § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste SR tým, že „nezaručuje zachovanie zásady rovnakých podmienok prístupu k voleným funkciám, lebo stanovenie pevného počtu poslancov mestských zastupiteľstiev (80 v Bratislave) a súčasné zakotvenie zastúpenia každej mestskej časti aspoň jedným poslancom vyvoláva situáciu,... že pre zvolenie jedného poslanca je v rôznych mestských častiach potrebný rozdielny počet získaných voličských hlasov... Účelom volieb do mestského zastupiteľstva totiž nie je umožniť mestským častiam zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ale umožniť realizáciu tohto práva ich občanom.“. Návrh generálneho prokurátora bol zamietnutý na základe vtedajšieho znenia čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy: „Plénum ústavného súdu sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých sudcov. Ak sa táto väčšina nedosiahne, návrh sa zamietne.“ Tento inštitút bol z ústavného textu vypustený s účinnosťou od 1. januára 2021 na základe novelizačného ústavného zákona č. 422/2020 Z. z. Ústavný súd konštatuje, že pri rozhodovaní o merite veci predstavovalo zamietnutie návrhu len procesné rozhodnutie. Z veci sp. zn. PL. ÚS 6/05 preto prekážka *res iudicata* nemohla vzniknúť.

22. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo možné návrh pri predbežnom prerokovaní čo i len v časti odmietnuť (§ 56 ods. 2 v spojení s § 55 zákona o ústavnom súde), a preto bol návrh v súlade s § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde prijatý na ďalšie konanie v celom rozsahu (bod 1 výroku tohto uznesenia).

IV.

Posúdenie dôvodnosti návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia

23. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde).

24. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

25. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie č. k. PL. ÚS 24/2019-26, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp del'by moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014-51, PL. ÚS 8/2017-11, PL. ÚS 26/2019-77, PL. ÚS 3/2024-112, PL. ÚS 19/2025-48).

26. Ústava pripúšťa možnosť aplikácie čl. 125 ods. 2 vtedy, keď je splnený aspoň jeden z troch predpokladov: (i) ohrozenie základných práv a slobôd, (ii) hrozba značnej hospodárskej škody alebo (iii) iný vážny nenapraviteľný následok. Verejný ochranca práv sa domnieva, že je splnený prvý aj tretí predpoklad. Ohrozenie základných práv a slobôd alebo hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutého ustanovenia sú v zmysle rozhodovacej činnosti ústavného súdu (napríklad PL. ÚS 9/2016-27) dostatočne odôvodnené vtedy, ak je ohrozenie (hrozba) reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétosti ohrozenia). Ústavný súd musí pri úvahách o využití čl. 125 ods. 2 ústavy vziať taktiež do úvahy (a) štandard práv (právnú pozíciu) jednotlivcov pred napadnutou právnou úpravou, (b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, (c) k čomu smeruje návrh na pozastavenie a návrh meritórneho rozhodnutia, (d) reverzibilnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť zát'aží spôsobených napadnutou právnou úpravou] a, prirodzene, tiež (e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (napríklad PL. ÚS 24/2019-26).

27. Ústavný súd konštatuje, že napadnuté ustanovenie je v právnom poriadku účinné od 24. novembra 1990, avšak v záujme korektnosti je nevyhnutné poukázať aj na v tom čase platné a účinné znenie § 11 ods. 2 prvej vety zákona č. 377/1990 Zb., ktoré upravovalo, že mestské zastupiteľstvo má mať 80 poslancov volených obyvateľmi hlavného mesta v priamych voľbách. Zákon č. 535/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb.

o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú niektoré zákony, cez svoj 21. novelizačný bod však znížil počet poslancov mestského zastupiteľstva na 45, a to s účinnosťou odo dňa vyhlásenia volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2010. Verejným ochrancom práv napadnuté ustanovenie sa tak v spojení s identickým znením § 11 ods. 2 prvej vety zákona o hlavnom meste SR uplatnilo vo voľbách do bratislavského mestského zastupiteľstva v rokoch 2010, 2014, 2018 a 2022. Právna pozícia jednotlivcov je tak dlhodobo rovnaká. Napadnuté ustanovenie preto nepredstavuje novú právnu úpravu, ktorá by bola výsledkom účinnosti nového zákona alebo novelizácie. Nie je preto možné uvažovať v rovine zmeny predchádzajúceho štandardu.

28. Verejný ochranca práv pri argumentácii v prospech vyhovenia návrhu na pozastavenie účinnosti poukázal na to, že *„ústavný súd pozastavil napadnuté ustanovenie volebného zákona, ktoré sa malo aplikovať vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, ktoré už dokonca boli vyhlásené. Urobil tak z dôvodu existencie rizika ohrozenia základných práv a slobôd (volebného práva), ako aj z dôvodu hroziaceho iného vážneho nenapraviteľného následku (spochybnenie legitimacy volieb a ich výsledkov).“*. Možno potvrdiť, že ústavný súd tak učinil v uznesení č. k. PL. ÚS 18/2014-37 (vzdelanostný cenzus starostov). Súbežne však netreba opomínať podstatný rozdiel oproti aktuálne prejednávanej veci, keďže čl. III a čl. IV. zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, ktoré ústavný súd v tom čase pozastavil, nadobudli účinnosť 1. júla 2014 a boli aplikovateľné aj na voľby do orgánov samosprávy obcí, ktoré boli vyhlásené rozhodnutím predsedu národnej rady publikovaným pod č. 191/2014 Z. z. na 15. november 2014. Vzdelanostný cenzus starostov tak nebol inštitútom, ktorý by v právnom poriadku v nezmenenej podobe existoval viac než pätnásť rokov.

29. V súvislosti s cieľom návrhu na pozastavenie a návrhu meritórneho rozhodnutia a tiež reverzibilnosťou právnej pozície jednotlivcov sa ústavný súd stotožňuje s verejným ochrancom práv, že pokiaľ by účinnosť napadnutého ustanovenia pozastavil, potom by sa pre určovanie volebných obvodov použila všeobecná úprava podľa § 166 ods. 1 volebného kódexu: *„Pre voľby poslancov obecných zastupiteľstiev sa 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.“* Ústavný súd však nesúhlasí so simplicistickým záverom, že *„neexistujú žiadne dôvody, pre ktoré by pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení malo vyvolávať negatívne dôsledky“*. Už v tejto fáze konania pred ústavným súdom je totiž zrejmé, že kľúčovou pri posudzovaní ústavnej súladnosti napadnutého ustanovenia bude otázka ústavnej legitímnosti záujmu populačne malých mestských častí (a tiež ich obyvateľov) v kontexte požiadavky na rovnosť volebného práva, berúc do úvahy ústavný imperatív vyvažovania vzájomne kolidujúcich legitímnych záujmov pri zohľadňovaní konkrétnych parametrov právnej úpravy. Pokiaľ by ústavný súd návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia vyhovel, po utvorení volebných obvodov na základe aplikácie § 166 ods. 1 volebného kódexu a následných voľbách do mestského zastupiteľstva by populačne malé mestské časti a ich obyvatelia nemali garanciu, že v mestskom zastupiteľstve bude pôsobiť tamojší poslanec. Pozastavenie účinnosti napadnutého predpisu

alebo jeho časti pritom neznamená, že ústavný súd musí vysloviť jeho nesúlad aj vo veci samej (pozri PL. ÚS 95/2011 týkajúcu sa zmeny volebných pravidiel pri voľbách uskutočňovaných národnou radou). Ak by k vysloveniu nesúladu napadnutého ustanovenia nedošlo, no ústavný súd by jeho účinnosť predtým pozastavil, najbližšia možnosť nápravy by sa vytvorila pri nezmenenej ústavnej úprave dĺžky volebného obdobia orgánov územnej samosprávy až v roku 2030 a pri jej eventuálnej novelizácii ešte neskôr.

30. Ústavný súd pri úvahe o aplikácii čl. 125 ods. 2 ústavy nemôže opomínať charakter volebného práva. Pri pravidlách vzťahujúcich sa na voľby v užšom, ale aj širšom zmysle sa totiž v kontexte 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.“) ešte viac než zvyčajne dostáva do popredia hodnota predvídateľnosti, aby sa jednotliví aktéri volebnej súťaže mohli vopred pripraviť na jej férový priebeh za dostatočne vopred známymi podmienkami. Uvedené neznamená, že tieto pravidlá nesmú byť novelizované. Čím bližšie je však volebná kampaň a termín uskutočnenia volieb, tým viac musia dbať na zdržanlivosť aj orgány disponujúce normotvornou právomocou.

31. Formulovaná ústavná požiadavka bola zvýraznená už v predchádzajúcej rozhodovacej činnosti ústavného súdu, v ktorej artikuloval potrebu dodržiavania istej miery zdržanlivosti v čase volebnej kampane od každého štátneho orgánu. Štátnym orgánom je aj národná rada, pričom jej postavenie je výnimočné v tom, že je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Jej schopnosť zasiahnuť do ústavných a zákonných pravidiel v Slovenskej republike je výnimočná a výlučná. Rubom tejto výnimočnej a výlučnej právomoci je však aj rovnako intenzívna zodpovednosť národnej rady za stav právneho poriadku. Práve národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky má v prvom rade dbať na zachovávanie ústavy a zákonov a k výkonu svojej ústavodarnej a zákonodarnej právomoci pristupovať citlivo a zodpovedne. To za žiadnych okolností nevyklučuje a ani neznižuje jej právomoc svojou zákonodarnou činnosťou zmeniť existujúce zákonné pravidlá volebnej kampane alebo ich nahradiť pravidlami úplne novými. Túto právomoc by však mala využiť v dostatočnom časovom predstihu pred prvým použitím zmenených alebo úplne nových pravidiel, aby sa všetci aktéri a adresáti prijatých zmien vedeli na zmenené alebo nové pravidlá pripraviť (PL. ÚS 26/2019-77).

32. Pri úvahe o aplikácii čl. 125 ods. 2 ústavy sa uvedené východisko prejavuje v tom, že aj ústavný súd by mal byť zdržanlivý pri pozastavení účinnosti takých pravidiel volieb, ktoré sú v právnom poriadku aplikované dlhé časové obdobie, osobitne pokiaľ je k pozastaveniu účinnosti vyzvaný niekoľko mesiacov pred ich uskutočnením. Náhla a potenciálne závažná zmena volebných pravidiel krátko pred začatím volebnej kampane, resp. termínom uskutočnenia volieb, naopak, obdobné „deferenčné okno“ pri aplikácii čl. 125 ods. 2 ústavy nevytvára. Uvedené nebráni alternatíve, aby ústavný súd napokon vyhovel návrhu na vyslovenie nesúladu napadnutého ustanovenia. Nesmie sa však strácať zo zreteľa, že čím bližšie by bolo uskutočnenie volieb, tým náročnejšie (a to aj v zmysle rešpektovania princípov demokratického a právneho štátu) by mohlo byť pretavenie požiadaviek vyplývajúcich z rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej do reálneho života (pozri nález PL. ÚS 19/98 z 15. októbra 1998 a ústavný zákon zo 4. novembra 1998 č. 332/1998 Z. z. o predĺžení volebného obdobia orgánov samosprávy obcí zvolených vo voľbách v roku 1994).

33. Vychádzajúc z uvedeného, dospel ústavný súd k záveru, že nie sú splnené podmienky na požadované pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia, a preto tejto časti návrhu verejného ochrancu práv nevyhovelo (bod 2 výroku tohto uznesenia).

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

V Košiciach 25. marca 2026

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky