

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110
042 65 Košice

Bratislava 28. januára 2026
sp. zn.: 2870/2024/KVOP

**Návrh na začatie konania
o súlade právnych predpisov**

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky
a návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia právneho predpisu

Navrhovateľ:

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M.
verejný ochranca práv
Grösslingová 35, 811 09 Bratislava

Druhý účastník konania:

Národná rada Slovenskej republiky
Námestie Alexandra Dubčeka 1,
812 80 Bratislava

Napadnuté právne normy:

§ 11 ods. 2 druhej vety zákona
č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste
Slovenskej republiky Bratislave v znení
neskorších predpisov

**Referenčné normy právnych
predpisov, s ktorými je napadnutý
predpis v rozpore:**

čl. 1 ods. 1; čl. 2 ods. 1; čl. 13 ods. 4; čl. 30
ods. 1, 3 a 4 samostatne, ako aj v spojení
s čl. 12 ods. 2 a čl. 31 a s čl. 69 ods. 2 Ústavy
Slovenskej republiky;

čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu
o občianskych a politických právach

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

týmto v súlade s čl. 151a ods. 2 a čl. 130 ods. 1 písm. h) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj „ústava“) v spojení s § 21 ods. 3 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) a § 74 písm. h) 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“) podávam návrh podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy na začatie konania o súlade:

§ 11 ods. 2 druhej vety zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o hlavnom meste“) s čl. 1 ods. 1; čl. 2 ods. 1; čl. 13 ods. 4; čl. 30 ods. 1, 3 a 4 samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 2 a s čl. 31 ústavy; s čl. 69 ods. 2 ústavy; a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej aj „pakt“).

I.

Aktívna legitimácia verejného ochrancu práv

1. Podľa čl. 151a ods. 2 v spojení s čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy je verejný ochranca práv oprávnený predložiť Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) návrh na začatie konania podľa čl. 125 ústavy, ak ďalšie uplatňovanie všeobecne záväzných právnych predpisov môže ohroziť základné práva a slobody alebo ľudské práva a základné slobody vyplývajúce z príslušnej medzinárodnej zmluvy. Toto oprávnenie následne upravuje aj zákon o verejnom ochrancovi práv a zákon o ústavnom súde.

2. Návrh na začatie konania o súlade napadnutého ustanovenia zákona o hlavnom meste podávam z vlastnej iniciatívy z dôvodu, že som presvedčený o tom, že napadnuté ustanovenie ohrozuje, resp. porušuje rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy a čl. 25 písm. a) a b) paktu, ako aj ďalších súvisiacich ustanovení ústavy. Toto ohrozenie zároveň nie je teoretické, ale v zmysle napadnutého ustanovenia sa prejavuje v aplikačnej praxi mestského zastupiteľstva hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“) pri určovaní volebných obvodov pred voľbami do orgánov samosprávy obcí. Moje presvedčenie o ohrozovaní a porušovaní rovnosti volebného práva zdôvodňujem v ďalších častiach tohto návrhu. Z uvedeného dôvodu zastávam názor, že v tejto veci je daná aktívna procesná legitimácia

verejného ochrancu práv na podanie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov tak, ako to vyplýva z ústavy a z príslušnej judikatúry ústavného súdu.¹

3. Napadnuté ustanovenie zákona o hlavnom meste určuje právomoc mestského zastupiteľstva, ktoré ho aplikuje v pravidelných intervaloch pri určovaní volebných obvodov, ich veľkosti a počtu v nich volených poslancov mestského zastupiteľstva, po vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí. Mestské zastupiteľstvo je orgánom hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy (ďalej len „hlavné mesto“), teda obce ako základnej jednotky územnej samosprávy.² Konania, rozhodnutia a iné zásahy orgánov územnej samosprávy pritom spadajú do pôsobnosti verejného ochrancu práv vymedzenej v čl. 151a ods. 1 ústavy, ako aj v § 1 písm. a) a § 3 ods. 1 písm. b) zákona o verejnom ochrancovi práv. Preskúvanie podnetov namietajúcich rozhodnutia a konania orgánov územnej samosprávy predstavujú bežnú agendu verejného ochrancu práv. Preto tento návrh spĺňa aj podmienku nevybočenia z predmetu kompetencií a pôsobnosti verejného ochrancu práv.³

4. Zastávam preto názor, že v tejto veci došlo k splneniu podmienok podľa čl. 151a ods. 2 a čl. 130 ods. 1 písm. h) ústavy a na prijatie návrhu na ďalšie konanie.

II.

Konanie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05 a otázka *res iudicata*

5. Napadnuté ustanovenie zákona o hlavnom meste už v minulosti bolo predmetom konania o súlade právnych predpisov pred ústavným súdom, a to vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05. V tomto konaní podal generálny prokurátor Slovenskej republiky návrh na vyslovenie nesúlady celého ustanovenia § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 4 ústavy. Vo vzťahu k uvedeným referenčným normám teda išlo o čiastočne totožný návrh.

6. Ústavný súd uvedený návrh prijal na ďalšie konanie,⁴ avšak uznesením č. k. PL. ÚS 6/05-59 návrh zamietol, a to na základe čl. 131 ods. 1 druhej a tretej vety ústavy v znení účinnom do 31. decembra 2020. Išlo teda o tzv. procesné zamietnutie návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov z dôvodu nedosiahnutia nadpolovičnej väčšiny hlasov sudcov ústavného súdu pre konkrétne rozhodnutie.

7. Procesné zamietnutie návrhu na začatie konania podľa čl. 131 ods. 1 tretej vety ústavy, resp. § 57 zákona o ústavnom súde účinných do 31. decembra 2020, však malo výlučne procesnú povahu a nešlo o meritórne rozhodnutie ústavného súdu o veci samej.

¹ Uznesenia ústavného súdu o prijatí návrhov na ďalšie konanie č. k. PL. ÚS 4/2021-40, PL. ÚS 9/2022-18, PL. ÚS 6/2023-35, PL. ÚS 6/2025-18 alebo PL. ÚS 10/2025-31.

² Čl. 64 a čl. 69 ods. 1 písm. a) ústavy, § 1a ods. 1 a § 6 ods. 1 písm. a) zákona o hlavnom meste.

³ Uznesenie ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie sp. zn. PL. ÚS 6/2023-35, bod 25.

⁴ Uznesením č. k. PL. ÚS 5/06-8, ktorým zároveň túto vec spojil na spoločné konanie s vecou vedenou pod sp. zn. PL. ÚS 6/05.

Uznesenie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05 tak nepredstavuje prekážku veci rozhodnutej (*res iudicata*), ktorá by spôsobovala neprípustnosť návrhu podľa § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde.⁵

III.

Napadnutá právna úprava

8. Napadnutú právnu úpravu predstavuje ustanovenie § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste, ktoré ustanovuje osobitný spôsob určovania volebných obvodov, ich veľkosti a počtu v nich volených poslancov mestského zastupiteľstva vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v prípade hlavného mesta:

Podľa § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste:

„Mestské zastupiteľstvo má 45 poslancov volených obyvateľmi hlavného mesta v priamych voľbách. Počet poslancov volených v jednotlivých mestských častiach určí mestské zastupiteľstvo podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta, pričom každá z nich má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca.“

IV.

Odôvodnenie návrhu

9. Napadnuté ustanovenie stanovuje právomoc mestského zastupiteľstva pre určenie volebných obvodov, ich počtu, veľkosti, ako aj počtu v nich volených poslancov mestského zastupiteľstva, pričom prvá veta § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste určuje pevný počet všetkých poslancov mestského zastupiteľstva, a to 45 poslancov.

10. Ide o osobitnú (špeciálnu) právnu úpravu k všeobecnej úprave podľa § 166 ods. 1, 2 a 3 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 zákon“).⁶ Všeobecná úprava určovania volebných obvodov je postavená na väčšej autonómii

⁵ Rovnako MACEJKOVÁ, I., BÁRÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kol.: *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 324 vrátane poznámky pod čiarou č. 275 a s. 370.

⁶ „(1) 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.

(2) V obci, v ktorej sa má zvoliť 12 alebo menej poslancov obecného zastupiteľstva, sa môže utvoriť jeden volebný obvod.

(3) Volebné obvody a počet poslancov obecného zastupiteľstva v nich určí a zverejní obecné zastupiteľstvo v lehote uvedenej v rozhodnutí o vyhlásení volieb na úradnej tabuli obce a na jej webovom sídle, ak ho má zriadené.“

obecných a mestských zastupiteľstiev, ktoré majú relatívne voľný priestor pre určovanie počtu a hraníc volebných obvodov, ako aj počtu v nich volených poslancov. Volebný zákon určuje striktne len limit 12 poslancov zastupiteľstva pripadajúcich na jeden volebný obvod. Zároveň z § 166 ods. 1 volebného zákona vyplýva všeobecná požiadavka na určovanie veľkosti volebných obvodov takým spôsobom, aby sa poslanci zastupiteľstva volili *pomerne* k počtu obyvateľov obce. Ide o konkretizáciu princípu rovnosti volebného práva, ktoré je vyjadrené v § 2 volebného zákona, ale predovšetkým v čl. 30 ods. 3 a 4 a v čl. 69 ods. 2 ústavy a v čl. 25 písm. b) paktu.

11. Napadnuté ustanovenie zákona o hlavnom meste síce nevylučuje podmienku maximálneho počtu poslancov volených v jednom volebnom obvode hlavného mesta pre voľby do mestského zastupiteľstva, teda 12 poslancov, avšak výrazne modifikuje podmienku *pomernosti* určovania veľkosti volebných obvodov. Napadnuté ustanovenie určuje, že každá mestská časť hlavného mesta musí mať v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca, a to bez ohľadu na to, či by vzhľadom na počet obyvateľov mestskej časti na ňu vôbec pripadal aspoň jeden poslanec mestského zastupiteľstva.⁷ Napadnutá úprava tak nepriamo stanovuje, že každá mestská časť musí predstavovať minimálne jeden samostatný volebný obvod. Napadnuté ustanovenie síce nebráni určiť na území jednej mestskej časti aj viac volebných obvodov, avšak tie by nemali presahovať hranice mestskej časti, keďže mestské zastupiteľstvo je povinné celkový počet 45 mandátov rozdeliť medzi jednotlivé mestské časti podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta.

12. Napadnuté ustanovenie zákona o hlavnom meste tak uprednostňuje určovanie volebných obvodov pre voľby do mestského zastupiteľstva so zameraním **na povinné zastúpenie mestských častí, resp. ich obyvateľov, a nie na pomer obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov hlavného mesta**. Tento princíp, v spojení s nemožnosťou určovania hraníc volebných obvodov naprieč hranicami mestských častí, ako aj s kogentne určeným počtom 45 poslancov mestského zastupiteľstva⁸ spôsobuje narušenie rovnosti aktívneho, ako aj pasívneho volebného práva, a to len s mimoriadne obmedzenou možnosťou mestského zastupiteľstva samostatne korigovať uvedenú nerovnosť. Práve tieto faktory ma následne vedú k presvedčeniu o nesúlade § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste s uvedenými normami ústavy a paktu.

⁷ Naopak, všeobecná úprava podľa § 166 ods. 1 volebného zákona umožňuje určovať jednomandátové volebné obvody v mestských častiach miest len za predpokladu, že na počet obyvateľov mestskej časti pripadá aspoň jeden poslanec zastupiteľstva.

⁸ V prípade všetkých ostatných obcí a miest (s výnimkou mesta Košice) je počet poslancov zastupiteľstva určený podľa § 11 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ktorý stanovuje interval počtu poslancov v závislosti od počtu obyvateľov obce. Definitívny počet poslancov však určuje pred voľbami do obecného zastupiteľstva konkrétne obecné zastupiteľstvo.

IV.1

Všeobecne k podstate a účelu volebného práva

13. Slovenská republika je v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy demokratickým a právnym štátom. Princíp demokracie garantovaný ústavou patrí medzi základné princípy demokratického a právneho štátu.⁹ Princíp demokracie je úzko previazaný s princípom suverenity ľudu, ktorý má svoje normatívne vyjadrenie predovšetkým v čl. 2 ods. 1 ústavy, podľa ktorého všetka verejná moc pochádza od zdroja tejto moci, ktorým je ľud (občania Slovenskej republiky).

14. Podstatou princípu demokracie v spojení s princípom suverenity ľudu je uskutočňovanie všetkej verejnej moci na štátnom území občanmi štátu, a to buď priamo, alebo prostredníctvom iných osôb, ktoré však vždy pôsobia ako zástupcovia občanov (reprezentanti). Podľa subjektu vykonávajúceho verejnú moc možno hovoriť o priamej demokracii, alebo o nepriamej (reprezentatívnej, zastupiteľskej) demokracii. Aj pri uskutočňovaní zastupiteľskej demokracie však z princípu suverenity ľudu vyplýva požiadavka, aby o poverení zástupcov k výkonu verejnej moci vždy rozhodli občania. *„Suverenita ľudu spočíva v jeho výlučnom práve rozhodnúť o tom, aké pravidlá budú na ním obývanom území platiť, kto ich bude tvoriť a ako, a tiež kto a ako bude zabezpečovať ich dodržiavanie. V tomto zmysle je teda práve ľud tým pravým a pôvodným nositeľom (...) kompetenčnej kompetencie, čiže spôsobilosti priznávať a odoberať mocenské, resp. správcovské oprávnenia orgánom verejnej moci.“*¹⁰

15. V zastupiteľskej demokracii sú práve voľby mechanizmom, ktorým sa uskutočňuje prenos moci od suveréna na jeho zástupcov. *„Súhlas na vládnutie poskytujú občania v procese, ktorému hovoríme delegácia moci zo zdroja moci na jej dočasného nositeľa a ktorý spočíva v odovzdaní poverenia na výkon verejnej moci.“*¹¹ Účelom volieb je teda dočasný prenos moci, poverenie zástupcov na výkon verejnej moci. V procese volieb dochádza k legitimizovaniu výkonu verejnej moci poskytnutím súhlasu k jej výkonu.¹² Voľby zároveň slúžia ako proces, v ktorom sa každý, kto spĺňa ustanovené podmienky, môže uchádzať o udelenie súhlasu na výkon verejnej moci.

16. Uvedené závery sa vzťahujú na všetky orgány verejnej moci, vrátane orgánov územnej samosprávy. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 100/07 *„Podobne, ako sú zdrojom štátnej moci občania (čl. 2 ods. 1 ústavy), obdobne zdrojom moci obecnej samosprávy sú obyvatelia obce. Obyvatelia obce ustanovujú túto obecnú samosprávu*

⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

¹⁰ PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M.: Teória práva. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 76.

¹¹ Tamtiež, s. 79.

¹² Obdobne uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2012: *„Voľby sú všeobecne akceptovaným demokratickým prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi, resp. presnejšie voličmi, t. j. osobami oprávnenými voľiť podľa príslušných volebných predpisov.“*

moc prostredníctvom slobodných a demokratických volieb. Voľby sú teda prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi, resp. obyvateľmi obce.“¹³

IV.2

Rovnosť volebného práva

17. Volebné právo, ako prejav vyššie opísaných princípov demokracie a suverenity ľudu, tvorí ústavou garantované a chránené základné právo. Ústava vo svojej druhej hlave stanovuje ako základné práva dve formy volebného práva. Článok 30 ods. 1 ústavy garantuje občanom právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov – garantuje teda aktívne volebné právo (právo voliť). Článok 30 ods. 4 ústavy následne garantuje právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok – garantuje teda pasívne volebné právo (právo byť volený). Rovnako aktívne a pasívne volebné právo garantuje aj pakt. Ústava a pakt o občianskych a politických právach však na volebné právo kladú aj určité nároky a zakladajú jeho základné kvality. Tie sú stanovené v čl. 30 ods. 3 ústavy a v čl. 25 písm. b) paktu. V zmysle označených noriem je volebné právo všeobecné, rovné, priame a vykonáva sa tajným hlasovaním.

18. Rovnosť volebného práva je odvodená od širšie ponímanej rovnosti ľudí (a aj občanov) v dôstojnosti a v právach.¹⁴ Všeobecný princíp rovnosti je ústavným princípom vyjadreným v čl. 12 ods. 1 ústavy. Princíp rovnosti pritom treba považovať za jeden z najdôležitejších a nosných princípov ústavného poriadku, a teda určujúcej hodnoty pre Slovenskú republiku. Uvedený princíp neznamenaá absolútnu rovnosť všetkých ľudí, vyjadruje však povinnosť štátu a všetkých orgánov verejnej moci zaobchádzať so všetkými fyzickými osobami rovnako a bez neodôvodnených rozdielov. Rovnosť ľudí v právach tak znamenaá, že každá fyzická osoba, ktorá spĺňa zákonné podmienky, má mať zo strany orgánov verejnej moci zabezpečené rovnaké uplatňovanie svojich práv, osobitne základných práv garantovaných ústavou.

19. Na princíp rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy nadväzuje aj zásada zákazu diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy. Podľa tejto zásady sa základné práva zaručujú všetkým bez ohľadu na rozdiely, ktoré sú výslovne uvedené v čl. 12 ods. 2 ústavy, ako aj na ďalšie kvalifikované kritériá, pričom na základe kvalifikovaných kritérií nikoho nemožno zvýhodňovať, ani znevýhodňovať. Tieto všeobecné požiadavky platia aj

¹³ Rovnako nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 56/2011, s. 3

¹⁴ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/98, s. 15; uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 10. Obdobne uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 21/2017, s. 5.: „Princíp rovnosti volebného práva možno považovať za transformáciu princípu rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach do sféry volebného práva. Princíp rovnosti sa dotýka aktívneho aj pasívneho práva a znamenaá, že všetci sa zúčastňujú volieb za rovnakých podmienok (Orosz L. a kol. Volebné právo. Košice : Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2015, s. 57 a s. 219).“

vo vzťahu k volebnému právu podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy. Rovnosť volebného práva vo vzťahu k voľbám do orgánov územnej samosprávy je osobitne zakotvená aj v čl. 69 ods. 2 ústavy.

20. Rovnosť volebného práva znamená, že každý volič má právo odovzdať vo voľbách jeden hlas, pričom tento hlas bude **mať rovnaký vplyv na výsledok volieb, ako hlasy všetkých ostatných voličov**.¹⁵ Nezaručuje sa ním teda len čisto matematická (aritmetická) rovnosť v procese sčítavania hlasov, ale aj **rovnaká váha hlasu** – teda zachovanie rovnakého pomeru medzi jednotlivými odovzdanými hlasmi pri určovaní volebného výsledku.¹⁶

21. Uvedená rovnosť vo váhe hlasu každého voliča (rovina aktívneho volebného práva) má svoj zrkadlový odraz aj v pasívnom volebnom práve.¹⁷ Právo prístupu k voleným funkciám za rovnakých podmienok neznamena len právo na započítanie jedného hlasu od každého voliča, ktorý kandidátovi na volenú funkciu odovzdal svoj hlas, ale aj právo na to, aby mal každý hlas odovzdaný pre konkrétneho kandidáta rovnakú váhu, ako hlas odovzdaný pre každého iného kandidáta na volenú funkciu. Ústavný imperatív rovnakej váhy všetkých odovzdaných hlasov voličov sa označuje aj formuláciou „*jeden človek – jeden hlas*“ (*one man, one vote*).¹⁸

22. Ako uviedol ústavný súd, „*Rovnosť volebného práva sa všeobecne chápe nielen ako požiadavka, aby každý občan mal pri výkone volebného práva rovnaké postavenie, ale tiež ako požiadavka, aby každému voličovi pri rozhodovaní patrila jeden hlas, resp. rovnaký počet hlasov ako iným voličom a tento jeho hlas (hlasy) mal rovnakú váhu vo vzťahu k*

¹⁵ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 11/2020, bod 35: „Rovnosť volebného práva znamená zaručenie toho, aby každý z voličov i kandidátov mal rovnaké postavenie (PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 45/2014, PL. ÚS 25/2015).“

¹⁶ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2023, bod 48: „*Princíp rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy možno považovať za transformáciu všeobecného prirodzenoprávného ústavného princípu rovnosti ľudí v právach do sféry volebného práva vyjadrujúcu mieru a význam hlasu zúčastneného voliča, resp. hlasujúceho v referende. Princíp rovnosti volebného práva znamená, že každý volič, resp. hlasujúci v referende má mať rovnaké právne postavenie, tzn. má mať jeden hlas alebo rovnaký počet hlasov, a hlas každého voliča, resp. každého hlasujúceho v referende má mať rovnakú váhu, resp. hodnotu (PL. ÚS 19/98).*“ Obdobne rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 48/97, s. 13.

¹⁷ K dopadu rovnosti volebného práva na jeho aktívnu aj pasívnu stránku porovnaj tiež DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, 664 s, komentár k § 2; OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 420 alebo HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol.: *Listina základných práv a svobod. Komentár*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 687 alebo MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 483.

¹⁸ Táto formulácia sa historicky viaže k rozhodnutiu Najvyššieho súdu Spojených štátov vo veci *Gray v. Sanders*, 372 U. S. 368 (1963), v ktorom išlo rovnako o posudzovanie zachovania rovnosti volebného práva pri určovaní volebných obvodov s odlišným počtom obyvateľov.

hlasom ostatných voličov, a aby sa každý volič mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a mal rovnakú šancu na získanie poslaneckého (príp. iného) mandátu.“¹⁹

IV.3

Rovnosť volebného práva a volebné obvody

23. Účelom členenia územia obce na viac volebných obvodov je predovšetkým užíť vzťah reprezentácie obyvateľov vymedzeného menšieho územia obce jednotlivými poslancami zastupiteľstva, ktorí sú volení výlučne na území konkrétneho volebného obvodu. Vo voľbách do mestského zastupiteľstva v hlavnom meste ide o povinnosť vyplývajúcu z osobitnej úpravy § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste, pričom z neho zároveň vyplýva právomoc mestského zastupiteľstva určiť volebné obvody v lehote uvedenej v rozhodnutí o vyhlásení volieb, teda v čase pred uskutočnením volieb do zastupiteľstva.

24. Napadnuté ustanovenie § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste a naň nadväzujúce uznesenia mestského zastupiteľstva o určení volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov má primárne organizačnú povahu a netýka sa volieb v užšom zmysle (samotné konanie volieb od otvorenia volebných miestností až do uverejnenia celkových výsledkov volieb a podpísania zápisnice o výsledku volieb). Napriek tomu má mimoriadny vplyv na výkon volebného práva, a to predovšetkým na zásadu rovnosti volebného práva, keďže **ovplyvňuje váhu jednotlivých hlasov voličov**. Ustanovenie § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste je tak nutné považovať za súčasť volieb v širšom zmysle, ktoré môže zasiahnuť do základných práv zaručených v čl. 30 ústavy spojení s čl. 69 ods. 2 ústavy, ako aj do práv zaručených čl. 25 paktu. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že ochrana ústavnosti a zákonnosti volieb sa poskytuje voľbám v širšom zmysle, teda nielen v procese výkonu volieb, ale aj v procese ich prípravy.²⁰

25. Rovnosť volebného práva nie je absolútnym právom.²¹ Rovnosť volebného práva pri určovaní volebných obvodov môže byť narušená predovšetkým objektívnymi faktormi. Napríklad rozložením obyvateľstva, ktoré bráni vytvoreniu volebných obvodov, v ktorých by na každého poslanca zastupiteľstva pripadal presne rovnaký počet obyvateľov. Podstatný vplyv na faktickú rovnosť volebného práva má tiež faktor volebnej účasti. Volebná účasť, teda reálny počet obyvateľov mesta, ktorí sa v deň konania volieb rozhodnú uplatniť svoje volebné právo, je údajom, ktorý nie je možné dopredu predvídať. Volebná účasť sa teda v každých voľbách líši, pričom rozdiely vo volebnej účasti môžu byť výrazné, a to aj medzi jednotlivými volebnými obvodmi. Podstatné však je, že faktická účasť vo

¹⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/98, s. 15; uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 10.

²⁰ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 36/03, PL. ÚS 6/06, PL. ÚS 8/2012.

²¹ Napr. uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/00, s. 10 – 11.

voľbách závisí len od vôle obyvateľov mesta (voličov) a orgány verejnej moci ju nemôžu nijakým spôsobom ovplyvniť.

26. Pokiaľ teda faktickú rovnosť volebného práva naruša rôznorodá volebná účasť, takéto narušenie ústavného princípu rovnosti volebného práva je z ústavného hľadiska akceptovateľné. Ústavný princíp rovnosti podľa čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy vyžaduje, aby orgány verejnej moci zachovávali rovnosť fyzických osôb v ich právach, teda v prístupe k uplatneniu ich práv. Orgány verejnej moci sú preto svojou normotvorbou, ako aj vykonávacími rozhodnutiami povinné zabezpečovať potencialitu rovnosti, nie faktickú rovnosť vo výsledku, na ktorú nemajú dosah, pretože faktický výsledok závisí od vôle jednotlivých fyzických osôb – v danom prípade oprávnených voličov a od ich rozhodnutia o uplatnení volebného práva.²²

27. Z uvedeného dôvodu je určujúcim kritériom pre posudzovanie rovnosti volebného práva celkový počet voličov alebo celkový počet obyvateľov v jednotlivých volebných obvodoch. Pre maximalizáciu zachovania rovnosti volebného práva je síce vhodnejší model určovania volebných obvodov a v nich volených poslancov zastupiteľstva podľa počtu oprávnených voličov,²³ ale ústavne akceptovateľným modelom je aj utváranie volebných obvodov podľa počtu obyvateľov jednotlivých obvodov.²⁴ Uvedené vychádza aj z princípu, že poslanec zastupiteľstva zastupuje všetkých obyvateľov obce, resp. volebného obvodu (teda aj maloletých a cudzincov bez trvalého pobytu v obci, čiže obyvateľov obce bez aktívneho volebného práva), a nie len oprávnených voličov (čl. 64a a čl. 67 ods. 1 ústavy, § 1 ods. 2 zákona o obecnom zriadení). Určovanie volebných obvodov podľa počtu obyvateľov obce vyžaduje aj § 11 ods. 2 zákona o hlavnom meste a § 166 ods. 1 volebného zákona alebo relevantná judikatúra ústavného súdu.²⁵ Referenčným kritériom je tak počet obyvateľov pripadajúci na jeden poslanecký mandát. Ústavný súd v tejto veci tiež uviedol: „*Ústavný súd v zhode so svojím uznesením sp. zn. PL. ÚS 34/99 z 12. mája 1999 v súvislosti s posudzovaním tejto veci 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***

²² Analogicky napr. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 15/98, s. 60 – 61: „*Preto právo občana zvoliť si za svojho zástupcu toho, kto sa najviac približuje k jeho vlastným predstavám o riešení otázok verejného záujmu, je podstatnou súčasťou práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy. Formuláciou právnych noriem nemožno zaručiť, že občan toto dôležité právo naozaj uplatní, ale povinnosťou právneho štátu je vytvoriť právne predpoklady, aby ho uplatniť naozaj mohol.*“

²³ Pozri napr. uznesenie ústavného súdu, sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 11; nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 62.

²⁴ Rovnako aj uznesenia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, s. 11, sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 11, alebo nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 62.

²⁵ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, IV. ÚS 96/07, PL. ÚS 71/2018. Len pre kontext možno uviesť, že k vytváraniu volebných obvodov na základe celkového počtu obyvateľov (teda nie len na základe počtu oprávnených voličov) sa vo svojej judikatúre priklonil napr. aj Najvyšší súd Spojených štátov v rozhodnutí *Evenwel v. Abbott*, 136 S. Ct. 1120 (2016).

volieb, ak uplatní svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 alebo čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.“²⁶

IV.4

Narušenia rovnosti volebného práva vo volebných obvodoch

28. Ústavná požiadavka rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva však bráni prijatiu takej právnej úpravy, resp. vykonávacieho právneho aktu, ktorý by umožňoval, vytváranie volebných obvodov ľubovoľným spôsobom. Požiadavka rovnosti volebného práva, a osobitne zachovanie približne rovnakej váhy každého hlasu, vyžaduje také určovanie volebných obvodov, aby na každého poslanca zastupiteľstva pripadal približne rovnaký počet obyvateľov konkrétnej obce.²⁷ Určenie volebných obvodov s výraznými disproporciami v počte obyvateľov jednotlivých obvodov môže vo výsledku pri voľbách do zastupiteľstva spôsobiť výrazné rozdiely vo váhe hlasov voličov v jednotlivých volebných obvodoch.

29. Určovanie počtu a veľkosti volebných obvodov tak nie je len technickou a organizačnou otázkou volieb, ale ich konštrukcia (volebná geometria) môže viesť **k popretiu zásady rovnosti volebného práva**. „Počet a veľkosť volebných obvodov nepredstavuje len otázku organizačnú či technickú. Naopak, spôsob, akým budú volebné obvody utvorené môže výrazným spôsobom ovplyvniť výsledky volieb, dokonca môže viesť až k popretiu zásady rovnosti volebného práva.“²⁸

30. Nesprávna konštrukcia volebných obvodov, v ktorých na jedného poslanca zastupiteľstva pripadajú výrazne odlišné počty obyvateľov, spôsobuje materiálne narušenie rovnosti volebného práva. Tento stav opísal ústavný súd nasledovne: „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 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.“²⁹

²⁶ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 71/2018, bod 18.

²⁷ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, IV. ÚS 96/07, PL. ÚS 71/2018.

²⁸ DOMIN, M.: Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, 664 s., komentár k § 7. Citované podľa aspi.sk.

²⁹ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2023, bod 49. Rovnako aj OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 420 – 421.

31. Narušením princípu rovnosti volebného práva dochádza k javu nazývanému *malapportionment* – teda nerovnomernému, nevhodnému, nesprávnemu vymedzeniu volebných obvodov, ktoré spôsobuje, že **sila hlasu jednotlivých voličov sa významne odlišuje**.³⁰ Aj podľa odbornej literatúry sa táto forma materiálneho narušenia rovnosti volebného práva prejavuje najčastejšie v prípade volieb do orgánov samosprávy obcí, a to konkrétne v prípade poslancov obecných zastupiteľstiev.³¹

32. K rovnakému narušeniu rovnosti volebného práva dochádza aj napadnutým ustanovením zákona o hlavnom meste. **Zakonzervovanie hraníc volebných obvodov v hlavnom meste** hranicami jeho mestských častí, v spojení s kogentným určením počtu poslancov mestského zastupiteľstva, výraznými rozdielmi v počte obyvateľov týchto mestských častí a podmienkou zastúpenia každej mestskej časti jej „vlastným“ poslancom, v konečnom dôsledku mestskému zastupiteľstvu neumožňuje zohľadňovať počet obyvateľov pripadajúcich na každý poslanecký mandát. Takáto kombinácia faktorov síce na prvý pohľad nestanovuje rozdiel vo váhe hlasov obyvateľov (voličov), resp. kandidátov na poslancov mestského zastupiteľstva, avšak pri jej realizácii v konkrétnych podmienkach hlavného mesta k takémuto stavu reálne dochádza.

33. Napadnuté ustanovenie tiež mestskému zastupiteľstvu pri určovaní volebných obvodov **bráni zohľadňovať dynamický vývoj v počte obyvateľov hlavného mesta, ako aj jeho jednotlivých mestských častí**. Na rovnosť volebného práva pri určovaní volebných obvodov majú výrazný vplyv demografické zmeny. Kogentná a pevne určená zákonná úprava bráni reflektovať nárast počtu obyvateľov v meste, ktorý však nie je rovnomerný vo všetkých mestských častiach. Napadnuté ustanovenie tak vytvára potenciál k ďalšiemu prehĺbovaniu rozdielov v rovnosti volebného práva v budúcnosti.

IV.5

Konkrétne prejavy aplikácie napadnutého ustanovenia

34. Hoci je predmetom tohto návrhu abstraktná kontrola ústavnosti napadnutého ustanovenia, zákon o hlavnom meste je v porovnaní s inými právnymi predpismi s rovnakou právnou silou špecifický v tom, že je aplikovateľný výhradne na hlavné mesto. Z uvedeného dôvodu je pre posúdenie jeho súladnosti s namietanými referenčnými normami nevyhnutné ilustrovať, k akým dôsledkom vedie jeho aplikácia.

³⁰ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 420. *Malapportionmentom*, určovaním volebných obvodov s výrazne odlišným počtom obyvateľov porušujúcim princíp rovnosti volebného práva, sa zaoberali aj známe prípady riešené Najvyšším súdom Spojených štátov – *Gray v. Sanders*, 372 U.S. 368 (1963); *Wesberry v. Sanders*, 376 U.S. 1 (1964) a *Reynolds v. Sims*, 377 U.S. 533 (1964). K tomu pozri viac napr. v DOSTÁL, M.: *Dějiny Nejvyššího soudu Spojených států. Legendární soudci, významné případy a právní doktríny*. Praha: Ústav státu a práva AV ČR, 2020, s. 476 – 479.

³¹ DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, 664 s., komentár k § 2.

35. V rámci **prieskumu dodržiavania rovnosti volebného práva pri určovaní volebného práva vo voľbách do zastupiteľstiev miest, obcí a samosprávnych krajov**, ktorý som vykonal v priebehu roku 2025, boli na základe údajov vyžiadaných od hlavného mesta³² vo vzťahu k voľbám do mestského zastupiteľstva uskutočnených dňa 29. októbra 2022 (teda v posledných voľbách) zistené nasledujúce údaje:

Pri posudzovaní ústavnosti a zákonnosti volebných obvodov v Bratislave vo voľbách 2022 bolo potrebné vychádzať z celkového počtu obyvateľov mesta a počtu obyvateľov v jednotlivých volebných obvodoch a určeného počtu poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch:

1. Počty obyvateľov a poslancov (celkovo a vo volebných obvodoch)		
	obyvatelia	poslanci
celkový počet	475 577	45
volebný obvod č. 1	46 432	4
volebný obvod č. 2	23 491	2
volebný obvod č. 3	80 951	7
volebný obvod č. 4	20 559	2
volebný obvod č. 5	44 638	4
volebný obvod č. 6	25 964	2
volebný obvod č. 7	6 092	1
volebný obvod č. 8	1 952	1
volebný obvod č. 9	17 117	1
volebný obvod č. 10	36 024	3
volebný obvod č. 11	35 420	3
volebný obvod č. 12	7 761	1
volebný obvod č. 13	6 880	1

³² Príloha č. 1 k návrhu – Odpoveď magistrátu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy na žiadosť o predloženie písomného stanoviska, č. 128252/2024 zo dňa 13. marca 2024.

volebný obvod č. 14	1 668	1
volebný obvod č. 15	2 840	1
volebný obvod č. 16	113 377	10
volebný obvod č. 17	4 411	1

Pre určenie, či boli volebné obvody primerane veľké k počtu ich obyvateľov, resp. či došlo k určeniu počtu volených poslancov zastupiteľstva v týchto obvodoch v súlade s čl. 30 a čl. 69 ústavy, ako aj s § 166 ods. 1 volebného zákona, je potrebné určiť priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v celom meste (celomestský priemer), a priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch. Tento počet sa určí ako podiel počtu obyvateľov a počtu volených poslancov.

Pre lepšie vyjadrenie uvedených rozdielov je vhodné rozdiely medzi počtami obyvateľov na jedného poslanca previesť na percentá, ktoré odhalia úroveň odchýlky. Nižšie sú uvedené počty obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca, ako aj percentuálnej odchýlky počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch od celkového priemeru. 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.

2. Počet obyvateľov na jedného poslanca a odchýlky určenia priemerného počtu obyvateľov na jedného poslanca vo volebných obvodoch		
	priemerný počet obyvateľov na jedného poslanca	odchýlka v percentách
celkom (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 %

36. **Rozdiely v počte obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca** mestského zastupiteľstva v rôznych volebných obvodoch (mestských častiach) hlavného mesta, ako aj rozdiely vo váhe hlasov obyvateľov jednotlivých volebných obvodov **sú značné**. Rozdiely v počte obyvateľov volebných obvodov (mestských častí) č. 8 a č. 9 predstavujú až 15 165 obyvateľov a medzi volebnými obvodmi č. 9 a č. 14 až 15 449 obyvateľov. Všetky tieto obvody sú pritom v mestskom zastupiteľstve zastúpené zhodne po jednom poslancovi. 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.³³

37. Hoci je pre posúdenie rovnosti volebného práva pri určovaní volebných obvodov podľa napadnutého ustanovenia podstatný počet obyvateľov pripadajúcich na každého poslanca mestského zastupiteľstva, dôsledky aplikácie napadnutého ustanovenia sú viditeľné aj na výsledkoch volieb do mestského zastupiteľstva uskutočnených dňa 29. októbra 2022, ako vyplývajú zo zápisnice mestskej volebnej komisie o výsledku volieb v hlavnom meste.³⁴ Z výsledkov volieb z roku 2022 vyplýva, že zatiaľ čo na zvolenie za poslanca mestského zastupiteľstva v niektorých volebných obvodoch postačoval volebný zisk 1276 (obvod č. 12), 1007 (obvod č. 7), 933 (obvod č. 15), 633 (obvod č. 14), alebo dokonca len 401 (obvod č. 8) hlasov voličov, v iných volebných obvodoch nepostačoval kandidátom ani zisk 3328 a 2300 (oba obvody č. 1), 6217, 6006, 4885 (obvod č. 3), 4114 (obvod č. 5) alebo dokonca 5872 a 7821 (obvod č. 16) hlasov voličov.

38. Uvedené extrémne rozdiely vo váhe volebného práva medzi jednotlivými obvodmi sa mestskému zastupiteľstvu nepodarilo odstrániť ani čo najproporčnejším rozdelením počtu poslancov volených v jednotlivých volebných obvodoch. Napríklad v najmenej početnom volebnom obvode č. 14 (mestskej časti Čunovo) sa volil jeden poslanec, zatiaľ čo v najpočetnejšom volebnom obvode č. 16 (mestská časť Petržalka) až 10 poslancov mestského zastupiteľstva. Napriek tomu nebolo v dôsledku požiadavky napadnutého ustanovenia na zastúpenie každej mestskej časti aspoň jedným poslancom možné odstrániť extrémne materiálne narušenia rovnosti volebného práva, keď vo volebnom obvode č. 14 **stačil na zvolenie za poslanca zisk 633 hlasov voličov**, zatiaľ čo vo volebnom obvode č. 16 **nebol zvolený kandidát, ktorý dosiahol zisk 7821 hlasov voličov**.

39. Podobné rozdiely pritom vyšli najavo aj medzi volebnými obvodmi, ktoré majú v mestskom zastupiteľstve zhodný počet jedného poslanca. Zatiaľ čo vo volebnom obvode č. 8 (mestská časť Devín) s počtom obyvateľov 1952 postačoval kandidátovi na zvolenie zisk 401 hlasov voličov, vo volebnom obvode č. 9 (mestská časť Devínska Nová Ves) s počtom obyvateľov 17 117 nepostačoval jednému z kandidátov na zvolenie ani zisk 996 hlasov voličov.

40. Uvedené disproporcie teda neboli zapríčinené len nevhodným určením volebných obvodov zo strany mestského zastupiteľstva, ale **priamo aplikáciou napadnutého ustanovenia zákona o hlavnom meste**. Na takéto následky aplikácie napadnutého

³³ Kompletne porovnanie rozdielov medzi všetkými volebnými obvodmi navzájom obsahuje príloha k návrhu č. 2 – oznámenie o výsledkoch prieskumu verejného ochrancu práv, č. 2870/2024/KVOP zo dňa 29. mája 2025 na str. 14 – 15, ktoré prikladám k tomuto návrhu.

³⁴ Príloha č. 3 k návrhu – zápisnica mestskej volebnej komisie o výsledku volieb v meste Bratislava zo dňa 30. októbra 2022. Dostupné tiež na: <https://bratislava.sk/mesto-bratislava/sprava-mesta/volene-organy/komunalne-volby>

ustanovenia pritom už poukazovala aj odborná literatúra,³⁵ ako aj články v periodickej tlači³⁶ a napokon aj generálny prokurátor Slovenskej republiky v konaní ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/05. Ako istá forma protiargumentu podporujúceho jednotu hraníc volebných obvodov s mestskými časťami by sa mohla javiť možnosť mestského zastupiteľstva pristúpiť k úprave hraníc mestských častí, prípadne k racionalizácii ich počtu (§ 3 ods. 3 zákona o hlavnom meste). Takýto spôsob odstránenia neprípustných rozdielov rovnosti volebného práva však nepovažujem za šetrnejší čo do zachovania súčasnej úrovne ochrany základných práv a slobôd. Hranice mestských častí prirodzene kopírujú určité historické a prirodzené hranice územných častí hlavného mesta. Význam mestských častí je do veľkej miery územný, zatiaľ čo v prípade volebných obvodov ide o kombináciu zastúpenia územia s požiadavkou rovnosti volebného práva do mestského zastupiteľstva ako celomestského orgánu hlavného mesta. Navyše, v prípade mestských častí ako samosprávnych celkov, sa právo na územnú samosprávu realizuje primárne vo vzťahu k miestnym orgánom, predovšetkým miestnym zastupiteľstvám. Rozdielna veľkosť mestských častí tak nedopadá na rovnosť volebného práva v prípade volieb do miestnych zastupiteľstiev mestských častí. Úpravu hraníc, prípadne počtu mestských častí preto nevnímam ako potenciálne riešenie porušovania rovnosti volebného práva vo voľbách do mestského zastupiteľstva, pri ktorom by nebola potrebná derogácia napadnutého ustanovenia zákona o hlavnom meste.

41. Z uvedených údajov a výsledkov volieb vyplýva, že volebné obvody a počty v nich volených poslancov zastupiteľstva boli **v hlavnom meste určené v rozpore s ústavným princípom rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 a 4 a čl. 69 ods. 2 ústavy, ako aj v rozpore s čl. 25 písm. b) paktu o občianskych a politických právach**. Na jednej strane je zrejmé, že pri určovaní volebných obvodov nie je nikdy možné dosiahnuť vytvorenie presne rovnakých volebných obvodov s matematicky rovným počtom obyvateľov. Požiadavkou vyplývajúcou z ústavy a z paktu však je, aby na poslanecké mandáty pripadajúce na jednotlivé volebné obvody **pripadal približne rovnaký počet obyvateľov obce**.³⁷

IV.6

Maximálna prípustná odchýlka vo veľkosti volebných obvodov

42. K neprípustným percentuálnym, resp. pomerným odchýlkam sa vo svojej rozhodovacej činnosti vyjadrili príslušné súdy. Ústavný súd vyslovil ako neprípustný

³⁵ Napr. DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, 664 s, komentár k § 166 ods. 3 alebo DOMIN, M.: Bratislavské samosprávne voľby a rovnosť volebného práva. In: *Justičná revue*. 2019, roč. 71, č. 3, s. 223 – 236. Dostupné na: <https://www.epi.sk/odborny-clanok/Bratislavske-samospravne-volby-a-rovnost-volebneho-prava.htm>

³⁶ KEREKES, D.: Októbrové župné a komunálne voľby budú opäť sprevádzané rozsiahlym porušovaním rovnosti volebného práva. Najvýraznejšie v Bratislave. In: *Denník N*, 12. júla 2022. Dostupné na: <https://dennikn.sk/2927584/volebne-obvody-v-7-z-8-krajov-odporuju-zakonu-aj-ustave-este-horsie-je-to-s-obvodmi-pre-komunalne-volby-v-bratislave/>

³⁷ Rovnako uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07.

nepomer medzi obyvateľmi volebných obvodov v pomere 10 : 1 (IV. ÚS 96/07) alebo 5,1 násobok voličov – pomer 5,1 : 1 (PL. ÚS 34/99). Rovnaký nepomer (5,1 : 1) medzi volebnými obvodmi považoval za porušenie čl. 25 paktu aj Výbor OSN pre ľudské práva v rozhodnutí *Istvan Matyus proti Slovensku*.³⁸ Ústavný súd Českej republiky ako prijateľnú v komunálnych voľbách považoval odchýlku v počte obyvateľov vo volebných obvodoch 12 % (Pl. ÚS 52/10).

43. Vzhľadom k skutočnosti, že zákon o hlavnom meste, volebný zákon, ani judikatúra súdov doposiaľ neurčili maximálnu prípustnú odchýlku medzi priemerným počtom obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva medzi volebnými obvodmi, je potrebné vychádzať z *Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach*, ktorý bol vypracovaný Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátskou komisiou).³⁹ Podľa uvedeného kódexu by odchýlka nemala byť väčšia ako 10 % a nikdy by **nemala presiahnuť 15 %**.⁴⁰ Z komparatistického hľadiska možno poukázať napríklad na rozhodnutie Štátneho súdu Dolného Saska (*Staatsgerichtshof Niedersachsen*)⁴¹ podľa ktorého princíp rovnosti volebného práva (*Grundsatz der Wahlgleichheit*) je porušený pri odchýlke väčšej ako 25 %. Podľa súdu však odchýlky v rozmedzí 15 % až 25 % sú ospravedlniteľné len vo výnimočnom prípade, pričom so stúpajúcou odchýlkou stúpa aj nárok na intenzitu odôvodnenia výnimočnosti.

44. Zistené percentuálne rozdiely a nepomery medzi volebnými obvodmi v hlavnom dosiahli skutočne extrémne hodnoty, ktoré boli v rámci mnou vykonaného prieskumu dodržiavania rovnosti volebného práva pri určovaní volebných obvodov vo voľbách do zastupiteľstiev miest a obcí najvyššie v Slovenskej republike.⁴² Najväčšie rozdiely v rovnosti volebného práva a vo váhe hlasov obyvateľov predstavovali hodnoty **presahujúce 145 %, resp. pomer 67,97 : 1**, čo predstavuje niekoľkonásobok hodnôt, pri ktorých ústavný súd a Výbor OSN pre ľudské práva konštatovali porušenie relevantných ustanovení ústavy a paktu v iných prípadoch. Aj toto vyčnievanie hlavného mesta spomedzi všetkých ostatných miest preukazuje, že napadnuté ustanovenie, ktoré sa dotýka len mestského zastupiteľstva hlavného mesta, signalizuje znaky porušovania rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva.

³⁸ *Matyus v. Slovakia*, Comm. 923/2000, U.N. Doc. A/57/40, Vol. II, at 257 (HRC 2002). Dostupné na internete: http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2002.07.22_Matyus_v_Slovakia.htm

³⁹ *Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report* - Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002). CDL-AD(2002)023rev2-cor-e. Dostupné na: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

⁴⁰ Tamtiež, s. 6 a 16.

⁴¹ Rozhodnutie sp. zn. StGH 5/23 zo dňa 16. decembra 2024. Dostupné na: <https://voris.wolterskluwer-online.de/browse/document/eded1c05-dc7c-49f8-99ca-320ce17a8eb0>

⁴² V rámci prieskumu som preskúmal utváranie volebných obvodov celkovo v 39 mestách zo všetkých krajov a s rôznym počtom obyvateľov, vrátane všetkých krajských miest.

IV.7

K cieľu sledovaného napadnutým ustanovením

45. Z uvedených údajov ako aj z príloh tohto návrhu tak jasne vyplýva, že volebné rozdelenie hlavného mesta, vyvolávajúce porušenie rovnosti volebného práva, bolo vyvolané predovšetkým platnou právnou úpravou zákona o hlavnom meste. Ustanovenie § 11 ods. 2 druhej vety tohto zákona totiž zastupiteľstvo obmedzuje pri tvorbe volebných obvodov takým spôsobom, že pre každú mestskú časť je potrebné vytvoriť minimálne jeden samostatný volebný obvod, z dôvodu zastúpenia každej mestskej časti v zastupiteľstve aspoň jedným poslancom. Popri zastúpení samotných obyvateľov hlavného mesta tak zákon o hlavnom meste sleduje aj ďalší cieľ, ktorým je zastúpenie samotných mestských častí, resp. ich obyvateľov v mestskom zastupiteľstve.

46. Takýto záujem – záujem mestských častí na zastúpenie v mestskom zastupiteľstve – je **nepochybné záujmom legitímnym**. Uvedený legitímny verejný záujem uznal aj ústavný súd v uzneseniach sp. zn. PL. ÚS 34/99 a IV. ÚS 96/07. Uvedené závery platia obzvlášť v prípade hlavného mesta, v ktorom majú mestské časti postavenie samostatných samosprávnych celkov v rámci dvojitej štruktúry orgánov územnej samosprávy.

47. V uznesení sp. zn. IV. ÚS 96/07 však tento legitímny dôvod pri určovaní volebných obvodov ústavný súd uznal **len pod podmienkou**, že utvorenie samostatných volebných obvodov v mestských častiach **nezasiahne do ústavného** princípu rovnosti volebného práva: „Ústavný súd nespochybňuje, že záujem obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca (poslanca nimi zvoleného) má charakter legitímneho verejného záujmu. Zároveň ale pripomína, 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.“⁴³

48. V uznesení sp. zn. PL. ÚS 34/99 ústavný súd uviedol: „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. Obecné zastupiteľstvo môže pri stanovení volebných obvodov i počtov v nich volených poslancov uplatniť iné kritériá, ak neohrozia približnú rovnakosť počtov obyvateľov pripadajúcich na každý poslanecký mandát.“ (...) „veľké rozdiely v počtoch občanov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v rôznych

⁴³ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 12.

volebných obvodoch pre voľby do toho istého zastupiteľského zboru nemôžu ospravedlniť nijaké dôvody.“⁴⁴

49. Podobne Všeobecný komentár Výboru OSN pre ľudské práva k čl. 25 paktu vo svojom bode 21 určuje, že „Hoci pakt nepredpisuje žiadny konkrétny volebný systém, akýkoľvek systém fungujúci v zmluvnom štáte musí byť zlučiteľný s právami chránenými čl. 25 a musí zaručovať a umožňovať slobodné vyjadrenie vôle voličov. Musí platiť zásada „jeden človek, jeden hlas“ a v rámci volebného systému každého štátu by mal byť hlas jedného voliča rovný hlasu iného voliča. 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.“⁴⁵

50. Legitímny verejný záujem mestských častí na zastúpenie v mestskom **zastupiteľstve však nemá ústavný rozmer**, na rozdiel od princípu rovnosti volebného práva, ktoré je súčasťou základného práva obyvateľov mesta, resp. práva kandidátov do zastupiteľstva na prístup k volenej funkcii za rovnakých podmienok v celom meste, bez ohľadu na volebný obvod. Právo na územnú samosprávu,⁴⁶ 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**. Vo vzťahu k hlavnému mestu je potrebné prihliadnuť na osobitnú povahu jeho mestských častí, ktoré majú postavenie samosprávnych a správnych celkov s obmedzeným postavením obce (§ 1a ods. 2 zákona o hlavnom meste) a s vlastnými orgánmi. V tomto prípade sa však právo na samosprávu mestských častí primárne realizuje vo vzťahu k miestnym orgánom (primárne k miestnym zastupiteľstvám), nie vo vzťahu k mestským orgánom, ktorým je aj mestské zastupiteľstvo. Ani takáto forma istej pozitívnej diskriminácie v prospech zastúpenia mestských častí v mestskom zastupiteľstve tak nemôže ospravedlniť neprimerané rozdiely vo váhe hlasov voličov, resp. v práve kandidátov do mestského zastupiteľstva na prístup k volenej funkcii za rovnakých podmienok.⁴⁷

⁴⁴ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, s. 12.

⁴⁵ General Comment adopted by the Human Rights Committee under Article 40, Paragraph 4, of the International Covenant on Civil and Political Rights. General Comment No. 25 (57). CCPR/C/21/Rev.1/Add.7. 27 August 1996. Dostupné na: <https://digitallibrary.un.org/record/221930?v=pdf>

⁴⁶ K tomu bližšie nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2020, bod 31.

⁴⁷ MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 489: „Nezabúdajme tiež, že stanovenie nerovnakých volebných obvodov a z toho vyplývajúca rozdielna váha hlasov v rôznych obvodoch môže byť potenciálne za hranou požiadavky rovnosti aj vtedy, keď je jej zmyslom pozitívna diskriminácia niektorých oblastí [...]. Sarah Joseph a spoluautori pripomínajú, že rovnosť volebného práva zakotvená v čl. 25 MPOPP [paktu] nedáva mnoho priestoru ani pre takúto pozitívnu diskrimináciu [JOSEPH, S., SCHULTZ, J., CASTAN, M. *The International Covenant on Civil and Political Rights – Cases, Materials and Commentary*. Oxford: Oxford University Press, 2004, s. 663].“

51. Navyše, podstatou územnej samosprávy je v prvom rade **priblíženie výkonu verejnej moci na komunálnej úrovni** (resp. jej konkrétnom stupni) **bližšie k zdroju verejnej moci** – teda k občanom, resp. obyvateľom obce (mesta). Územná samospráva slúži v prvom rade pre ľudí – jej obyvateľov, nie pre samotné územie. Základné právo na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva, ktoré je právom voličov a kandidátov do zastupiteľstva preto **musí mať prednosť pred záujmom na zastúpenie určitého územia obce v prípade ich vzájomnej kolízie.**⁴⁸

52. Mestské zastupiteľstvo navyše ani samotný zákon o hlavnom meste nezriaďuje ako určitý typ „federálneho“ zastupiteľstva, ktoré by zastupovalo samotné mestské časti hlavného mesta. Ustanovenie § 11 ods. 1 zákona o hlavnom meste jednoznačne definuje mestské zastupiteľstvo ako zastupiteľský zbor *obyvateľov celej Bratislavy*, **nie ako zastupiteľský zbor mestských častí, alebo obyvateľov mestských častí**. Za orgán zastupujúci na celomestskej úrovni aj záujmy mestských častí možno do istej miery považovať mestskú radu, ktorej členmi sú aj starostovia mestských častí (§ 13 ods. 2 zákona o hlavnom meste), no nie mestské zastupiteľstvo. Pre porovnanie možno uviesť, že v meste Košice, v ktorom majú mestské časti rovnaké právne postavenie ako v hlavnom meste, plní funkciu zastupovania mestských častí na celomestskej úrovni osobitný orgán, ktorým je Rada starostov [§ 7a zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o Košiciach“)]. Tak výrazné porušenie rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva, aké vyvoláva aplikácia napadnutého ustanovenia, tak **nie je možné ospravedlniť ani osobitným postavením mestských častí podľa zákona o hlavnom meste.**

53. Vo vzťahu k mestu Košice je potrebné poznamenať, že aj zákon o Košiciach v minulosti obsahoval obdobnú úpravu určovania volebných obvodov vo vzťahu k ich mestským častiam,⁴⁹ ako napadnuté ustanovenie zákona o hlavnom meste. Mestské časti Košíc majú rovnako postavenie samosprávnych celkov s obmedzeným postavením obcí (§ 2 ods. 2 zákona o Košiciach). S účinnosťou od 2. decembra 2006 však § 10 ods. 2 zákona o Košiciach určuje len počet poslancov mestského zastupiteľstva, pričom pri použití ďalších volebných pravidiel, vrátane určovania volebných obvodov, odkazuje na všeobecnú úpravu podľa volebného zákona.⁵⁰ **Zákon o Košiciach** tak pri určovaní

⁴⁸ V tomto kontexte možno poukázať na príliehavý výrok predsedu Najvyššieho súdu Spojených štátov Earla Warrena z rozhodnutia tohto súdu týkajúceho sa disproporcii vo volebných obvodoch vo veci *Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 533 (1964), že volení zástupcovia „*reprezentujú ľudí, nie históriu, ekonomické záujmy, pozemky či stromy.*“

⁴⁹ § 10 ods. 2 zákona o Košiciach v znení účinnom do 1.12.2006: „*Mestské zastupiteľstvo má 80 poslancov volených obyvateľmi mesta v priamych voľbách. Počet poslancov volených v jednotlivých mestských častiach určí mestské zastupiteľstvo podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti na celkovom počte obyvateľov mesta, pričom každá z nich má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca.*“

⁵⁰ § 10 ods. 2 zákona o Košiciach: „*Mestské zastupiteľstvo má 41 poslancov volených obyvateľmi mesta v priamych voľbách. Volebné pravidlá upravuje osobitný zákon. Funkčné obdobie mestského zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného mestského zastupiteľstva na štyri roky.*“

volebných obvodov **upustil od totožnej špeciálnej úpravy**, ako v prípade napadnutého ustanovenia, pričom mestské zastupiteľstvo mesta Košice nie je pri určovaní volebných obvodov striktne viazané na určovanie obvodov v hraniciach mestských častí mesta Košice. Aj príklad mesta Košice ukazuje, že samosprávne postavenie mestských častí nie je nevyhnutným pravidlom pre určovanie volebných obvodov. Všeobecná úprava určovania volebných obvodov podľa § 166 volebného zákona umožňuje viac zohľadňovať zachovanie rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva a umožňuje mestskému zastupiteľstvu mesta Košice pružnejšie reagovať na demografické pohyby v rámci jednotlivých mestských častí.

54. Z uvedených dôvodov považujem ustanovenie § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste za nesúladné s ústavnou požiadavkou rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 a 4 a čl. 69 ods. 2 ústavy a čl. 25 psím. b) paktu. Napadnuté ustanovenie považujem za nesúladné s referenčnými normami ústavy a paktu preto že, mestskému zastupiteľstvu neumožňuje veľké faktické rozdiely vo veľkosti volebných obvodov naprávať, eliminovať a vyrovnávať.

55. Volebné právo totiž nie je výlučne negatívnym subjektívnym právom (vyžadujúcim nezasahovanie orgánov verejnej moci do jeho realizácie), ale obsahuje výraznú požiadavku pozitívnych záväzkov, umožňujúcich jeho realizáciu, vrátane rešpektovania rovnosti volebného práva.⁵¹ V dynamických podmienkach demografických zmien volebného územia hlavného mesta tak musí zákonná úprava mestskému zastupiteľstvu umožňovať **pružne reagovať** na tieto zmeny, s cieľom dodržania rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva a jeho prípadného skĺbenia s inými legitímnymi verejnými záujmami ústavno-konformným spôsobom. Napadnuté ustanovenie síce sleduje legitímny verejný záujem na zastúpení obyvateľov mestských častí v mestskom zastupiteľstve prostredníctvom „ich vlastných“ poslancov, no zároveň spôsobuje faktické protiústavné účinky parametrov volebného systému spočívajúce v neprimeranej nerovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva.⁵² Za takýchto okolností teda nemôže prevážiť verejný záujem zastúpenia (prevažne menších) mestských častí v mestskom zastupiteľstve prostredníctvom „ich vlastných“ poslancov, ktorý – na rozdiel od rovnosti volebného práva – nemá ústavnoprávne ukotvenie. V tejto súvislosti niektorí autori správne zdôrazňujú, že pre posúdenie dodržania rovnosti volebného práva nie je ani tak dôležitý samotný cieľ

⁵¹ K negatívnym a pozitívnym záväzkom k volebnému právu napr. uznesenie Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. II. ÚS 540/02 alebo HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKES, M., KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 673.

⁵² Napr. podľa Ústavného súdu Českej republiky ani racionálne dôvody rozdelenia volebného územia na jednotlivé volebné obvody, ktoré narušujú rovnosť volebného práva, nemôžu obstáť v rámci ústavného prieskumu, pokiaľ objektívne spôsobujú faktické protiústavné účinky, napr. vo forme neprimeranej nerovnosti hlasov – nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 53.

sledovaný orgánom verejnej moci (zákonodarcom), ale **faktické nastavenie volebných obvodov, resp. reálne dôsledky pre prípadnú odlišnú váhu každého hlasu.**⁵³

IV.8

Zhrnutie dôvodov nesúlady napadnutého ustanovenia

56. Na tomto mieste teda možno dospieť k záveru, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s referenčnými normami ústavy a paktu, pričom porušuje predovšetkým aktívne aj pasívne volebné právo, konkrétne požiadavku rovnosti (rovnakej váhy hlasov voličov) podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy, v spojení so zákazom diskriminácie z dôvodu iného postavenia podľa čl. 12 ods. 2 ústavy a ako aj s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 13 ods. 4 a čl. 31 ústavy a s čl. 69 ods. 2 ústavy. Napadnuté ustanovenie nie je podľa môjho presvedčenia ani v súlade s čl. 25 písm. a) a b) paktu.

57. Aktívne volebné právo voličov je napadnutým ustanovením porušované tým, že v dôsledku výrazne odlišných volebných obvodov zapríčinených napadnutým ustanovením, čo do počtu obyvateľov, majú hlasy jednotlivých voličov vo voľbách do mestského zastupiteľstva výrazne odlišnú váhu (a teda aj potenciál ovplyvniť výsledok volieb), a to predovšetkým výrazným znevýhodnením voličov v početnejších volebných obvodoch, a naopak, výrazným a neprimeraným zvýhodnením voličov v malých volebných obvodoch hlavného mesta.

58. Pokiaľ ide o pasívne volebné právo kandidátov na poslancov mestského zastupiteľstva, výrazne odlišná váha hlasov voličov vo volebných obvodoch v hlavnom meste vo výsledku porušuje aj ich základné právo na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok. Podmienky na zvolenie za poslanca vo voľbách do mestského zastupiteľstva sú totiž v jednotlivých volebných obvodoch výrazne odlišné. Kandidáti na poslancov zastupiteľstva, **ktorí kandidujú v menších volebných obvodoch** sú v podmienkach na získanie mandátu **výrazne zvýhodnení** v porovnaní s kandidátmi na poslancov zastupiteľstva vo veľkých volebných obvodoch.

59. Takýmto odlišným zaobchádzaním bez relevantného, ústavou aprobovaného dôvodu dochádza aj **k diskriminácii obyvateľov** mesta z rôznych volebných obvodov a kandidátov na poslancov zastupiteľstva kandidujúcich v rôznych volebných obvodoch hlavného mesta. Ustanovením § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste totiž 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.

⁵³ Pozri HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKES, M., KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 686.

kandidátov do mestského zastupiteľstva, pričom ide o také vyčlenenie, ktoré nemožno ospravedlniť dostatočne silným a relevantným legitímnym (verejným) záujmom.⁵⁴

60. V dôsledku úpravy určovania volebných obvodov, teda podmienok pre vykonanie aktívneho aj pasívneho volebného práva, dochádza aj porušovaniu čl. 31 ústavy, podľa ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. ustanovenie Právna úprava, ktorá – hoci nepriamo – zvyhodňuje, resp. znevýhodňuje rôzne skupiny voličov a kandidátov na poslancov toho istého mestského zastupiteľstva, narušuje slobodnú súťaž politických síl vo voľbách do mestského zastupiteľstva.⁵⁵

V.

Návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia

61. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 zákona o ústavnom súde môže ústavný súd po prijatí návrhu na ďalšie konanie pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení, pokiaľ ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok. Ústavnému súdu preto v zmysle uvedených ustanovení navrhujem, aby rozhodol aj o pozastavení účinnosti § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste.

62. Som totiž presvedčený, že v prípade napadnutého ustanovenia došlo k naplneniu dvoch podmienok pre pozastavenie jeho účinnosti. V prvom rade **vnímam hrozbu ohrozenia aktívneho volebného práva obyvateľov** (oprávnených voličov) hlavného mesta, ako aj pasívneho volebného práva kandidátov do mestského zastupiteľstva podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy v spojení s čl. čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 12 ods. 2, čl. 13 ods. 4 a čl. 31 ústavy a čl. 25 písm. a) a b) paktu. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutých ustanovení dôjde k zúženiu chráneného rozsahu základných práv a slobôd.

63. Ako som uviedol v predchádzajúcich častiach tohto návrhu, týkajúcich sa meritórneho posúdenia ústavnosti, napadnuté ustanovenie porušuje rovnosť aktívneho volebného práva obyvateľov hlavného mesta, keďže núti mestské zastupiteľstvo k určovaniu volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov spôsobom, ktorý sa v dôsledkoch prejavuje výrazne odlišnou váhou hlasov voličov odovzdaných v jednotlivých volebných obvodoch. Takéto určenie volebných obvodov má následne zrkadlový odraz aj na rovnosť pasívneho volebného práva kandidátov na poslancov mestského zastupiteľstva. Prístup k volenej funkcii poslanca mestského zastupiteľstva za rovnakých podmienok totiž nie je zachovaný, pokiaľ napadnuté ustanovenie spôsobuje výrazne odlišnú potencialitu kandidátov na zvolenie za poslancov. Táto nerovnosť pritom

⁵⁴ Porovnateľne nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/2025, bod 69.

⁵⁵ Slobodná súťaž politických síl podľa čl. 31 ústavy pritom nachádza svoje vyjadrenie predovšetkým vo voľbách – napr. uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 61/2018, bod 26.

nevyplýva z politickej príslušnosti, navrhovaného programu alebo schopnosti týchto kandidátov osloviť voličov, ale **len v závislosti od volebného obvodu**, v ktorom sa títo kandidáti rozhodnú kandidovať. Všetky tieto aspekty ma v konečnom dôsledku vedú k záveru, že aplikáciou napadnutého ustanovenia by po vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí, ktoré by sa mali uskutočniť už v novembri 2026 došlo **k ohrozeniu, resp. porušeniu rovnosti volebného práva, v spojení so zákazom diskriminácie**.

64. **Uvedomujem si, že napadnuté ustanovenie nie je novým ustanovením**, ale zákon o hlavnom meste ho obsahuje od svojho prijatia a k jeho aplikácii preto dochádzalo vo všetkých voľbách do mestského zastupiteľstva, ktoré sa od nadobudnutia jeho účinnosti konali. Na druhej strane je však potrebné upozorniť aj na špecifickú povahu napadnutého ustanovenia. Ide totiž o normu, ktorú mestské zastupiteľstvo aplikuje len jedenkrát za štyri roky, a to vždy po vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí. Zároveň som pri zvažovaní návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia vzal do úvahy skutočnosť, že nasledujúce voľby do mestského zastupiteľstva by sa mali uskutočniť v novembri tohto roku. Vzhľadom na zákonné lehoty vyhlasovania volieb a na nadväzujúcich termínov pri organizácii volieb možno predpokladať, **že mestské zastupiteľstvo bude napadnuté ustanovenie aplikovať v priebehu júna 2026** pri prijímaní uznesenia k určeniu volebných obvodov v hlavnom meste. Pritom nemožno rozumne očakávať, že ústavný súd by vo veci samej rozhodol do júna 2026.

65. V prípade, že by ústavný súd nevyhovел návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia a následne by v čase po uskutočnení volieb do mestského zastupiteľstva na jeseň 2026 rozhodol o nesúlade napadnutého ustanovenia s označenými referenčnými normami, nielenže by došlo k porušeniu uvedených základných práv voličov a kandidátov, ale účinky takéhoto nálezu by sa prejavili až vo voľbách do mestského zastupiteľstva, ktoré budú nasledovať po tohtoročných voľbách. **Následky vyhovujúceho nálezu ústavného súdu by tak nastali zrejme v roku 2030.** Som presvedčený, že takéto ohrozenie volebného práva je dostatočne reálne, konkretizované a bezprostredné (priame).⁵⁶

66. Druhým dôvodom na pozastavenie účinnosti, ktorý je v prípade napadnutého ustanovenia podľa môjho názoru naplnený, je **hrozba vzniku vážneho nenapraviteľného následku** v prípade jeho aplikácie v blížiacich sa voľbách do mestského zastupiteľstva na jeseň 2026. V prípade, ak by ústavný súd nepozastavil účinnosť napadnutého ustanovenia a mestské zastupiteľstvo by ho aplikovalo pri určovaní volebných obvodov pre blížiace sa voľby, po prijatí prípadného vyhovujúceho nálezu ústavného súdu by došlo k narušeniu integrity volieb, a to s nezvratnými účinkami. Nálezy ústavného súdu o nesúlade právnych predpisov totiž vyvolávajú účinky *ex nunc*.⁵⁷ Ani po prípadnom vydaní vyhovujúceho nálezu ústavného súdu by tak **neprichádzala do úvahy reparácia následkov** spôsobených

⁵⁶ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 26/2019-77, bod 31.

⁵⁷ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 4/2021, body 192. a 193. Rovnako napr. aj rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 24/2020, PL. ÚS 16/2021, PL. ÚS 3/2022 alebo PL. ÚS 7/2022.

aplikáciou napadnutého ustanovenia zákona o hlavnom meste. Takýto stav by mohol **spochybňovať legitimitu** mestského zastupiteľstva zvoleného v roku 2026.

67. Keďže by sa po prípadnom pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia pre určovanie volebných obvodov pre voľby do mestského zastupiteľstva aplikovala všeobecná úprava podľa § 166 ods. 1 volebného zákona, pozastavením účinnosti napadnutého ustanovenia nedôjde ku kolízii s ústavnou požiadavkou zaistenia integrity a nerušeného priebehu volebného procesu.⁵⁸ Nedošlo by tak ani k vzniku právneho vákua, počas ktorého by neboli účinné žiadne pravidlá pre určovanie volebných obvodov. Takáto situácia by si tiež nevyžadovala mimoriadnu a výnimočnú aktivitu zákonodarcu vo forme urýchlenej potreby prijatia novej právnej úpravy.

68. Som si vedomý skutočnosti, že ústavný súd preferuje pri rozhodovaní o pozastavení účinnosti zdržanlivý postoj, a to obzvlášť v prípade právnych predpisov upravujúcich prípravu a priebeh volieb.⁵⁹ V minulosti však už 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).⁶⁰

69. Návrh na začatie konania o súlade napadnutého ustanovenia však podávam **v dobe pred vydaním rozhodnutia o vyhlásení volieb**. Preto by pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia nemalo zásah ani do organizačnej a technickej povahy volieb do mestského zastupiteľstva, ani do procesu podávania kandidátnych listín a registrácie kandidátov, keďže tieto úkony sa vykonávajú až po vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí. Som preto presvedčený, že aj vo vzťahu k testu dôsledkov pozastavenia účinnosti⁶¹ by menej závažné dôsledky vo vzťahu ku garantovaniu rovnosti volebného práva a k ochrane integrity volieb do mestského zastupiteľstva v nadchádzajúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí vyvolalo pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia spolu s prípadným neskorším nevyhovením návrhu v merite vecí.

70. Z uvedených dôvodov som presvedčený, že v tomto prípade sú dané dôvody na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia, a to z dôvodu ohrozenia volebného práva, ako aj hrozby vzniku nenapraviteľných následkov aplikáciou napadnutého ustanovenia zákona o hlavnom meste. **Pozastavením účinnosti napadnutého ustanovenia 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.

⁵⁸ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2016-17, bod 40.

⁵⁹ Napr. uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2016-17.

⁶⁰ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 18/2014-37, bod 40.

⁶¹ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 3/2024-112, body 119. a nasl.

VI. Návrhy výrokov

71. Na základe uvedených skutočností tak navrhujem, aby ústavný súd tento návrh podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 a § 78 predmetného zákona vydal nasledujúce

uznesenie:

1. Návrh **prijíma** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. **Pozastavuje účinnosť** § 11 ods. 2 druhej vety zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov.

a následne tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledujúci

nález:

Ustanovenie § 11 ods. 2 druhej vety zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov **nie je** v súlade s čl. 1 ods. 1; čl. 2 ods. 1; čl. 13 ods. 4; čl. 30 ods. 1, 3 a 4 samostatne, ako aj v spojení s čl. 12 ods. 2 a s čl. 31; a s čl. 69 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky; a s čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

S úctou,

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)
verejný ochranca práv

Prílohy:

1. Odpoveď magistrátu hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy na žiadosť o predloženie písomného stanoviska, č. 128252/2024 zo dňa 13. marca 2024;
2. Oznámenie o výsledkoch prieskumu verejného ochranca práv, č. 2870/2024/KVOP zo dňa 29. mája 2025;
3. Zápisnica mestskej volebnej komisie o výsledku volieb v meste Bratislava zo dňa 30. októbra 2022.