

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

Bratislava 1. júna 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:

§ 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety, § 14 ods. 1 tretej vety a § 27f ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona č. 101/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov

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:

§ 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety, § 14 ods. 1 tretej vety a § 27f ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona č. 101/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o meste Košice“) 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 legitímácia 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 napadnutých ustanovení zákona o meste Košice podávam z vlastnej iniciatívy z dôvodu, že som presvedčený o tom, že napadnuté ustanovenia ohrozujú, resp. porušujú 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 napadnutých ustanovení sa prejaví v aplikačnej praxi mestského zastupiteľstva mesta Košice (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“) a miestnych zastupiteľstiev mestských častí v meste Košice (ďalej len „miestne zastupiteľstvá“) 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 legitímácia

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 ustanovenia zákona o meste Košice určujú právomoc mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev, ktoré ich budú aplikovať v pravidelných intervaloch pri určovaní volebných obvodov, ich veľkosti a počtu v nich volených poslancov mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev, po vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí. Mestské zastupiteľstvo je orgánom mesta Košice, teda obce ako základnej jednotky územnej samosprávy.² Miestne zastupiteľstvá sú orgány mestských častí,³ ktoré vo vymedzenom rozsahu vykonávajú samosprávu na ich území a vo vymedzenom rozsahu majú postavenie obcí.⁴ 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.⁵

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 § 10 ods. 2 zákona o meste Košice v obdobnom znení 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 § 10 ods. 2 zákona o meste Košice s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 4 ústavy. V tom čase účinné ustanovenie § 10 ods. 2 zákona o meste Košice (účinné do 1. decembra 2006) rovnako určovalo obligatórne zastúpenie každej mestskej časti v mestskom zastupiteľstve aspoň jedným poslancom. Vo vzťahu k uvedeným referenčným normám teda išlo o čiastočne totožný návrh.

6. Ústavný súd uvedený návrh prijal na ďalšie konanie,⁶ 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.

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, § 6 ods. 1 písm. a) zákona o meste Košice.

³ § 7 ods. 1 písm. a) zákona o meste Košice.

⁴ § 2 ods. 2 v spojení s § 5 písm. b) zákona o meste Košice.

⁵ Uznesenie ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie sp. zn. PL. ÚS 6/2023-35, bod 25.

⁶ 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.

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. Uznesenie ústavného súdu vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/05 tak nepredstavuje prekážku veci rozhodnutej (*res iudicata*), ktorá by spôsobovala neprípustnosť návrhu v dotknutej časti podľa § 55 písm. a) zákona o ústavnom súde.⁷ K rovnakému záveru dospel ústavný súd aj v konaní o mojom návrhu vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/2026 v analogickej veci určovania volebných obvodov v hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave.⁸

III.

Napadnutá právna úprava

8. Napadnutú právnu úpravu predstavujú tri ustanovenia zákona o meste Košice - § 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety (účinných od 1. júna 2026), § 14 ods. 1 tretej vety (účinného dňom konania volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2026) a § 27f ods. 1 (účinného od 1. júna 2026). Tieto ustanovenia ustanovujú osobitný spôsob určovania volebných obvodov, ich veľkosti a počtu v nich volených poslancov mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v prípade mesta Košice:

Podľa **§ 10 ods. 2 zákona o meste Košice** (v znení účinnom od 1. júna 2026):

„Mestské zastupiteľstvo má 41 poslancov volených obyvateľmi mesta v priamych voľbách. Volebné pravidlá upravuje osobitný zákon. Každá mestská časť má v mestskom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca. Na účely určovania volebných obvodov vo voľbách do mestského zastupiteľstva sa na miestnu časť hľadí ako na mestskú časť. Funkčné obdobie mestského zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného mestského zastupiteľstva na štyri roky.“

S účinnosťou odo dňa konania volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2026 sa zároveň zvyšuje počet poslancov mestského zastupiteľstva zo 41 na 51.⁹

Podľa **§ 14 ods. 1 zákona o meste Košice** (v znení účinnom odo dňa konania volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2026):

„Miestne zastupiteľstvo je zastupiteľský zbor obyvateľov mestskej časti zložený z poslancov volených v priamych voľbách obyvateľmi mestskej časti. Volebné pravidlá upravuje osobitný predpis. Každá miestna časť má v miestnom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca. Funkčné obdobie miestneho zastupiteľstva sa končí zložením sľubu poslancov novozvoleného

⁷ 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.

⁸ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2026-20, bod 21.

⁹ V zmysle čl. I, novelizačného bodu č. 2. v spojení s čl. II zákona č. 101/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

miestneho zastupiteľstva na štyri roky. Veci týkajúce sa postavenia a pôsobnosti miestneho zastupiteľstva neupravené týmto zákonom sa primerane riadia osobitným zákonom.“

Podľa § 27f ods. 1 zákona o meste Košice (v znení účinnom od 1. júna 2026):

„Ustanovenia § 10 ods. 2 štvrtej vety a § 14 ods. 1 tretej vety sa použijú najskôr pri určovaní volebných obvodov vo voľbách do orgánov samosprávy obcí nasledujúcich po voľbách do orgánov samosprávy obcí konaných v roku 2026 (ďalej len „nasledujúce voľby po roku 2026“); na tento účel sa miestnou časťou rozumie miestna časť podľa tohto zákona účinného od konania nasledujúcich volieb po roku 2026.“

IV.

Odôvodnenie návrhu

9. Napadnuté ustanovenia boli do zákona o meste Košice vložené zákonom č. 101/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „novela zákona o meste Košice“). Táto novela s účinnosťou od dňa konania volieb do orgánov samosprávy obcí nasledujúcich po voľbách do orgánov samosprávy obcí konaných v roku 2026 (teda pravdepodobne dňom konania volieb v roku 2030) zavádza novú štruktúru územného členenia mesta Košice. Jej podstatou je zníženie počtu mestských častí zo súčasných 22 menších na štyri veľké mestské časti.¹⁰ Súčasné mestské časti sa zároveň transformujú na miestne časti, ktoré nebudú vykonávať vo vymedzenom rozsahu samosprávu a nebudú mať vo vymedzenom rozsahu postavenie obcí¹¹ – pôjde o časti obcí v zmysle § 2 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“). Novela zákona o meste Košice tak zavádza trojúrovňovú štruktúru územného členenia mesta.

10. Do nadobudnutia platnosti novely zákona o meste Košice bol zákonom o meste Košice predpísaný len celkový počet poslancov mestského zastupiteľstva (41 poslancov), pričom určovanie volebných obvodov, ich veľkosti (z pohľadu počtu obyvateľov), ako aj počtu v nich volených poslancov upravoval výlučne osobitný zákon - zákon 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“).¹²

11. V prípade miestnych zastupiteľstiev zákon o meste Košice upravoval len rozmedzie celkového počtu poslancov miestnych zastupiteľstiev, ktoré miestne zastupiteľstvá určujú v závislosti od počtu obyvateľov danej mestskej časti.¹³ Určovanie volebných obvodov aj v prípade miestnych zastupiteľstiev určoval výlučne volebný zákon.¹⁴

¹⁰ § 27f zákona o meste Košice a príloha k zákonu o meste Košice v znení novely zákona o meste Košice.

¹¹ § 3 ods. 1 zákona o meste Košice s účinnosťou odo dňa konania volieb do orgánov samosprávy obcí nasledujúcich po voľbách do orgánov samosprávy obcí konaných v roku 2026 (pravdepodobne v roku 2030).

¹² § 10 ods. 2 druhej vety zákona o meste Košice.

¹³ § 14 ods. 2 zákona o meste Košice.

¹⁴ § 14 ods. 1 druhej vety zákona o meste Košice.

12. Novela zákona o meste Košice však obnovuje pravidlo, ktoré bolo účinné do 1. decembra 2006, aby každá z 22 mestských častí bola v mestskom zastupiteľstve zastúpená aspoň jedným poslancom (§ 10 ods. 2 tretej vety zákona o meste Košice). Toto pravidlo navyše nadobúda účinnosť už 1. júna 2026, pričom je plne použiteľné už pre voľby do orgánov samosprávy obcí, ktoré sa budú konať v októbri 2026, resp. pri prijímaní uznesenia mestského zastupiteľstva o určení volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov, ktoré prebehne pravdepodobne v priebehu júna 2026.

13. Po zmene štruktúry územného členenia mesta a redukcii počtu mestských častí na štyri nebudú v mestskom zastupiteľstve obligatórne zastúpené novozriadené mestské časti (ako celky s čiastočnou samosprávou a čiastočným postavením obce), ale súčasných 22 mestských častí transformovaných na miestne časti, avšak už bez výkonu samosprávy a bez postavenia obcí v obmedzenom rozsahu (§ 10 ods. 2 štvrtej vety v spojení s § 27f ods. 1 zákona o meste Košice). Výsledkom novely zákona o meste Košice teda je, že **každá súčasná mestská časť bude mať v mestskom zastupiteľstve obligatórne zastúpenie aspoň jedným poslancom**, a to aj po transformácií na miestne časti, pričom nebude záležať na tom, či daná mestská časť (resp. neskôr miestna časť) má taký počet obyvateľov, aby bola v mestskom zastupiteľstve zastúpená aspoň jedným poslancom.

14. Rovnaké pravidlo pri určovaní volebných obvodov zaviedla novela zákona o meste Košice aj pre nižšiu úroveň mestskej samosprávy, a to pre voľby do miestnych zastupiteľstiev. Každá miestna časť, ktorá sa bude nachádzať na území novozriadených mestských častí, bude mať obligatórne zastúpenie aspoň jedným poslancom v miestnom zastupiteľstve (§ 14 ods. 1 tretej vety v spojení s § 27f ods. 1 zákona o meste Košice), a to opätovne **bez ohľadu na počet jej obyvateľov a pomer k počtu obyvateľov ostatných miestnych častí** tvoriacich danú mestskú časť.

15. V prípade napadnutých ustanovení § 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety a § 14 ods. 1 tretej vety zákona o meste Košice ide o osobitnú (špeciálnu) právnu úpravu k všeobecnej úprave podľa § 166 ods. 1, 2 a 3 volebného zákona.¹⁵ Všeobecná úprava určovania volebných obvodov je postavená na väčšej autonómii 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

¹⁵ „(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.“

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.

16. Napadnuté ustanovenia zákona o meste Košice síce nevylučuje podmienku maximálneho počtu poslancov volených v jednom volebnom obvode pre voľby do mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev, teda 12 poslancov, avšak výrazne modifikujú podmienku *pomernosti* určovania veľkosti volebných obvodov. Napadnuté ustanovenia určujú, že každá mestská časť, resp. neskôr miestna časť mesta Košice musí mať v mestskom zastupiteľstve a v miestnom zastupiteľstve aspoň jedného poslanca, a to bez ohľadu na to, či by vzhľadom na počet obyvateľov mestskej časti (neskôr miestnej časti) na ňu vôbec pripadal aspoň jeden poslanec mestského zastupiteľstva a miestneho zastupiteľstva¹⁶ Napadnutá úprava tak nepriamo stanovuje, že každá mestská časť (miestna časť) musí predstavovať minimálne jeden samostatný volebný obvod. Napadnuté ustanovenia síce nebránia určiť na území jednej mestskej alebo miestnej časti aj viac volebných obvodov, avšak tie by nemali presahovať hranice mestskej časti (miestnej časti), keďže mestské zastupiteľstvo je povinné celkový počet 41 mandátov (neskôr 51 mandátov) rozdeliť medzi jednotlivé mestské časti (miestne časti) podľa podielu počtu obyvateľov mestskej časti (miestnej časti) na celkovom počte obyvateľov mesta Košice. Rovnakým spôsobom by malo dochádzať aj k určovaniu volebných obvodov miestnych zastupiteľstiev, kedy by miestne zastupiteľstvá mali vytvoriť minimálne jeden samostatný volebný obvod v rámci každej miestnej časti danej novozriadenej mestskej časti.

17. Napadnuté ustanovenia zákona o meste Košice tak uprednostňujú určovanie volebných obvodov pre voľby do mestského zastupiteľstva a do miestnych zastupiteľstiev so zameraním **na povinné zastúpenie mestských častí a neskôr miestnych častí, resp. ich obyvateľov, a nie na pomer obyvateľov mestskej časti a miestnej časti na celkovom počte obyvateľov mesta a mestskej časti**. Tento princíp, v spojení s nemožnosťou určovania hraníc volebných obvodov naprieč hranicami mestských a miestnych častí, ako aj s kogentne určeným počtom 41 (51) poslancov v prípade mestského zastupiteľstva,¹⁷ spôsobuje narušenie rovnosti aktívneho, ako aj pasívneho volebného práva, a to len s mimoriadne obmedzenou možnosťou mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev samostatne korigovať uvedenú nerovnosť. Práve tieto faktory ma následne vedú k presvedčeniu o nesúlade § 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety a § 14 ods. 1 tretej vety zákona o meste Košice v znení novely zákona o meste Košice s uvedenými normami ústavy a paktu.

18. Pokiaľ ide o ustanovenie § 27f ods. 1 zákona o meste Košice, toto ustanovenie samo osebe nevyvoláva mnou namietané účinky narušenia rovnosti volebného práva. Ide však o prechodné ustanovenie upravujúce aplikovateľnosť ostatných napadnutých ustanovení zákona o meste

¹⁶ 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.

¹⁷ V prípade všetkých ostatných obcí a miest (s výnimkou mesta Bratislava) je počet poslancov zastupiteľstva určený podľa § 11 ods. 3 zákona 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. Rovnakým spôsobom dochádza aj k určovaniu celkového počtu poslancov miestnych zastupiteľstiev v meste Košice.

Košice. Navyše, po prípadnej derogácii ostatných napadnutých ustanovení ústavným súdom by toto ustanovenie mohlo vyvolávať aplikačné problémy, pretože by poukazovalo na iné vety ustanovení § 10 ods. 2 a § 14 ods. 1 zákona o meste Košice, než pre ktoré bolo pôvodne prijaté. Keďže ide o ustanovenie legislatívno-technického charakteru, ktoré je zviazané výlučne s ostatnými napadnutými ustanoveniami zákona o meste Košice, navrhujem, aby ústavný súd vyslovil aj nesúlad ustanovenia § 27f ods. 1 zákona o meste Košice.

IV.1

Všeobecne k podstate a účelu volebného práva

19. 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.¹⁸ 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).

20. 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.“*¹⁹

21. 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.“*²⁰ 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.²¹ Voľby zároveň slúžia ako proces, v ktorom sa každý, kto spĺňa ustanovené podmienky, môže uchádzať o udelenie súhlasu na výkon verejnej moci.

¹⁸ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 7/2017.

¹⁹ PROCHÁZKA, R. – KÁČER, M.: Teória práva. 1. vyd. Bratislava: C. H. Beck, 2013, s. 76.

²⁰ Tamtiež, s. 79.

²¹ 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 voliť podľa príslušných volebných predpisov.“*

22. 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 samosprávnú moc prostredníctvom slobodných a demokratických volieb. Volby sú teda prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi, resp. obyvateľmi obce.*“²²

IV.2 Rovnosť volebného práva

23. 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.

24. Rovnosť volebného práva je odvodená od širšie ponímanej rovnosti ľudí (a aj občanov) v dôstojnosti a v právach.²³ 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 znamená, 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.

25. 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 vo vzťahu k volebnému

²² Rovnako nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 56/2011, s. 3

²³ 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 znamená, 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).*“

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.

26. Rovnosť volebného práva znamená, že každý volič má právo odovzdať vo voľbách jeden hlas alebo rovnaký počet hlasov, pričom tento hlas bude **mať rovnaký vplyv na výsledok volieb, ako hlasy všetkých ostatných voličov**.²⁴ 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.²⁵

27. Uvedená rovnosť vo váhe hlasu každého voliča (rovina aktívneho volebného práva) má svoj zrkadlový odraz aj v pasívnom volebnom práve.²⁶ 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 rovnej váhy všetkých odovzdaných hlasov voličov sa označuje aj formuláciou „*jeden človek – jeden hlas*“ (*one man, one vote*).²⁷

28. 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 patril jeden hlas, resp. rovnaký počet hlasov ako iným voličom a tento jeho hlas (hlasy) mal rovnakú váhu vo vzťahu k 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.*“²⁸

IV.3

Rovnosť volebného práva a volebné obvody

29. Účelom členenia územia obce na viac volebných obvodov je predovšetkým ušší vzťah reprezentácie obyvateľov vymedzeného menšieho územia obce jednotlivými poslancami

²⁴ 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).“

²⁵ 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 prirodzenoprávneho 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.

²⁶ 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.

²⁷ 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.

²⁸ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/98, s. 15; uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 10.

zastupiteľstva, ktorí sú volení výlučne na území konkrétneho volebného obvodu. Vo voľbách do mestského zastupiteľstva v meste Košice ide o povinnosť vyplývajúcu z osobitnej úpravy § 10 ods. 2 zákona o meste Košice, 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. Nadobudnutím účinnosti § 14 ods. 1 tretej vety v znení novely zákona o meste Košice sa bude rovnaká povinnosť vzťahovať aj na jednotlivé miestne zastupiteľstvá v meste Košice.

30. Napadnuté ustanovenia § 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety a § 14 ods. 1 tretej vety zákona o meste Košice a naň nadväzujúce uznesenia mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev o určení volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov budú mať primárne organizačnú povahu a nebudú sa týkať 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 budú mať mimoriadny vplyv na výkon volebného práva, a to predovšetkým na zásadu rovnosti volebného práva, keďže budú **ovplyvňovať váhu jednotlivých hlasov voličov**. Napadnuté ustanovenia je tak nutné považovať za súčasť volieb v širšom zmysle, ktoré môžu zasiahnuť do základných práv zaručených v čl. 30 ústavy v 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.²⁹

31. Rovnosť volebného práva nie je absolútnym právom.³⁰ Rovnosť volebného práva pri určovaní volebných obvodov môže byť narušená predovšetkým objektívnymi faktormi. Takýmto faktorom býva predovšetkým rozloženie 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 voľbách závisí len od vôle obyvateľov mesta (voličov) a orgány verejnej moci ju nemôžu nijakým spôsobom ovplyvniť.

32. Pokiaľ teda faktickú rovnosť volebného práva narúša 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,

²⁹ 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.

³⁰ Napr. uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 22/00, s. 10 – 11.

pretože faktický výsledok závisí od vôle jednotlivých fyzických osôb – v danom prípade oprávnených voličov a od ich rozhodnutia o uplatnení volebného práva.³¹

33. 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,³² ale ústavne akceptovateľným modelom je aj utváranie volebných obvodov podľa počtu obyvateľov jednotlivých obvodov.³³ 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 § 166 ods. 1 volebného zákona, na ktorého subsidiárne použitie odkazujú napadnuté ustanovenia, alebo relevantná judikatúra ústavného súdu.³⁴ 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 volieb, ak uplatní svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 alebo čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.*“³⁵

IV.4

Narušenia rovnosti volebného práva vo volebných obvodoch

34. Ústavná požiadavka rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva však bráni prijatiu takej právnej úpravy, resp. vykonávacieho právneho aktu, ktorá by umožňovala 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.³⁶ Určenie volebných obvodov s výraznými disproporciami v počte obyvateľov jednotlivých

³¹ 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.*“

³² 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.

³³ 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.

³⁴ 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).

³⁵ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 71/2018, bod 18.

³⁶ Rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, IV. ÚS 96/07, PL. ÚS 71/2018.

obvodov môže vo výsledku pri voľbách do zastupiteľstva spôsobiť výrazné rozdiely vo váhe hlasov voličov v jednotlivých volebných obvodoch.

35. 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.“³⁷

36. Nesprávna konštrukcia volebných obvodov, v ktorých na každého poslanca toho istého 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 neprípadá 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.“³⁸

37. 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**.³⁹ 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.⁴⁰

38. K rovnakému narušeniu rovnosti volebného práva bude dochádzať aj napadnutými ustanoveniami zákona o meste Košice. Zakonzervovanie hraníc volebných obvodov v meste Košice hranicami jeho mestských častí (a neskôr miestnych častí), v spojení s kogentným určením počtu poslancov mestského zastupiteľstva, výraznými rozdielmi v počte obyvateľov

³⁷ 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.

³⁸ 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.

³⁹ OROSZ, L., SVÁK, J. a kol.: *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I*. Bratislava: Wolters Kluwer SR, 2021, s. 420. *Malapportionmentom*, určením 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.

⁴⁰ DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2023, 664 s., komentár k § 2.

mestských častí a podmienkou zastúpenia každej mestskej časti, resp. miestnej časti jej „vlastným“ poslancom, v konečnom dôsledku mestskému zastupiteľstvu a miestnym zastupiteľstvám neumožní zohľadňovať počet obyvateľov pripadajúcich na každý poslancový mandát. Takáto kombinácia faktorov síce na prvý pohľad nestanovuje rozdiel vo váhe hlasov obyvateľov (voličov), resp. kandidátov na poslancov zastupiteľstiev, avšak pri jej realizácii v konkrétnych podmienkach mesta Košice k takémuto stavu bude reálne dochádzať.

39. Napadnuté ustanovenia tiež budú mestskému zastupiteľstvu a miestnym zastupiteľstvám pri určovaní volebných obvodov **brániť zohľadňovať dynamický vývoj v počte obyvateľov mesta, ako aj jeho jednotlivých mestských a miestnych 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 ustanovenia tak vytvárajú potenciál k ďalšiemu prehĺbovaniu rozdielov v rovnosti volebného práva v budúcnosti.

IV.5

Konkrétne riziká aplikácie napadnutých ustanovení

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

41. V obsahu môjho návrhu na začatie konania v analogickej veci sp. zn. PL. ÚS 8/2026 [určovanie volebných obvodov podľa zákona č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o hlavnom meste“)] som ústavnému súdu uviedol aj podrobné prepočty preukazujúce porušovanie rovnosti volebného práva, ku ktorým dochádza aplikáciou rovnakého pravidla o obligatórnom zastúpení každej mestskej časti aspoň jedným poslancom mestského zastupiteľstva v podmienkach hlavného mesta Bratislavy.⁴¹

42. 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, som preskúmaval aj dodržanie rovnosti volebného práva pri určení volebných obvodov v ostatných voľbách do mestského zastupiteľstva mesta Košice, ktoré sa uskutočnili v roku 2022. V týchto voľbách však zákon o meste Košice neobsahoval podmienku obligatórneho zastúpenia každej mestskej časti, a hranice volebných obvodov v meste Košice nekopírovali hranice mestských častí. Hoci je na území mesta celkovo 22 mestských častí, vo voľbách v roku 2022 mestské zastupiteľstvo určilo 14 volebných obvodov, pričom viaceré mestské časti boli zlúčené v spoločných volebných obvodoch. Niekoľko volebných obvodov pozostávalo dokonca až z troch mestských častí. Preto na údajoch z môjho prieskumu nie je

⁴¹ Návrh verejného ochrancu práv na začatie konania vo veci sp. zn. PL. ÚS 8/2026 z 28. januára 2026, s. 13 – 16.

možné ilustrovať výsledky aplikácie napadnutých ustanovení, ktoré boli do zákona o Košiciach vložené až novelou zákona o meste Košice z roku 2026.

43. Mesto Košice mi však poskytlo podrobný prehľad počtu obyvateľov v jednotlivých volebných obvodoch, ako aj v jednotlivých mestských častiach pred voľbami do orgánov samosprávy obcí uskutočnenými v roku 2022, ktoré prikladám ako prílohu tohto návrhu.⁴² Tieto údaje obsahujú aj celomestský priemer počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca mestského zastupiteľstva, vrátane priemeru vyjadrujúceho ideálny počet poslancov pripadajúcich k obyvateľom každej mestskej časti. Niektoré z kľúčových údajov pre posúdenie návrhu uvádzam aj na tomto mieste:

| 1. Počty obyvateľov mestských častí a priemerný počet poslancov pripadajúcich na jednotlivé mestské časti – rok 2022 | | |
|---|--------------------------------------|---|
| mestská časť | počet obyvateľov (k 1.1.2022) | ideálny počet poslancov v mestskej časti |
| Košice - Sever | 19 763 | 3,49 |
| Košice - Kavečany | 1 344 | 0,24 |
| Košice - Džungľa | 762 | 0,13 |
| Košice - Ťahanovce | 2 242 | 0,40 |
| Košice - Sídliisko Ťahanovce | 21 178 | 3,74 |
| Košice - Šaca | 5 768 | 1,02 |
| Košice - Luník IX | 7 376 | 1,30 |
| Košice - Barca | 3 687 | 0,65 |
| Košice - Šebastovce | 784 | 0,14 |
| Košice - Poľov | 1 175 | 0,21 |
| Košice - Lorinčík | 981 | 0,17 |
| Košice - Pereš | 2 130 | 0,38 |
| Košice - Myslava | 2 611 | 0,46 |

⁴² Príloha č. 1 k návrhu - Materiál na zasadnutie Mestského zastupiteľstva v Košiciach, Určenie volebných obvodov v meste Košice pre voľby poslancov mestského zastupiteľstva v komunálnych voľbách v roku 2022, č. MK/A/2022/09004 zo dňa 16. júna 2022.

| | | |
|------------------------------|----------------|--------------|
| Košice - Západ | 37 694 | 6,65 |
| Košice - Juh | 21 309 | 3,76 |
| Košice - Krásna | 6 222 | 1,10 |
| Košice - Staré Mesto | 20 173 | 3,56 |
| Košice - Nad jazerom | 23 131 | 4,08 |
| Košice - Dargovských hrdinov | 26 035 | 4,59 |
| Košice - Sídliisko KVP | 22 408 | 3,95 |
| Košice - Košická Nová Ves | 2 922 | 0,52 |
| Košice - Vyšné Opátske | 2 660 | 0,47 |
| spoločne | 232 355 | 41,00 |

44. Už z uvedených údajov vyplýva, že **až v prípade 11 mestských častí** (ktoré majú byť transformované na miestne časti) na počet obyvateľov týchto častí nepripadal ani jeden poslanec mestského zastupiteľstva **podľa celomestského priemeru**, ktorý podľa poskytnutých údajov predstavoval hodnotu **5 667 obyvateľov na jedného poslanca mestského zastupiteľstva**.

45. Ako som už uviedol, svoj prieskum dodržiavania rovnosti volebného práva pri určovaní volebných obvodov v meste Košice vo voľbách konaných v roku 2022 bol realizovaný podľa znenia zákona o meste Košice účinného pred jeho ostatnou novelizáciou z roku 2026. Avšak považujem za užitočné poukázať na fakt, že už pri zlučovaní viacerých mestských častí do spoločných volebných obvodov pred voľbami v roku 2022 došlo k takému určeniu volebných obvodov, kde **v niektorých prípadoch predstavovali jeden volebný obvod aj tri mestské časti, a napriek tomu im vzhľadom na súčet počtu obyvateľov týchto mestských častí pripadal len jeden poslanec mestského zastupiteľstva za daný volebný obvod**. Takáto situácia nastala napr. v prípade volebného obvodu č. 5 (mestské časti Barca, Šebastovce a Poľov) alebo volebnom obvode č. 6 (mestské časti Lorinčík, Pereš a Myslava).

46. Pokiaľ bolo na dosiahnutie hodnoty celomestského priemeru obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v niektorých prípadoch potrebné zlúčiť až tri mestské časti, aby tento volebný obvod spĺňal podmienku na zastúpenie aspoň jedným poslancom v mestskom zastupiteľstve, nemožno hovoriť o dodržaní rovnej váhy hlasov medzi obyvateľmi mesta Košice, pokiaľ obyvatelia mestských častí s obligatónym zastúpením podľa napadnutých ustanovení budú disponovať niekoľkonásobne silnejšou váhou hlasov, než obyvatelia najväčších volebných obvodov. Len na zvýraznenie týchto následkov poukazujem, že zo záverov môjho prieskumu vyplynulo, že aj v prípade, kedy mestské zastupiteľstvo nebolo povinné zriadiť volebné obvody

s obligatónym zastúpením každej mestskej časti v zastupiteľstve, dochádzalo k výraznejším disproporciám vo váhe hlasov obyvateľov jednotlivých mestských častí, a to až na úrovni 38,27 % v porovnaní medzi volebnými obvodmi č. 4 a č. 12, 36,16 % medzi obvodmi č. 4 a č. 8, alebo 35,13 % medzi volebnými obvodmi č. 4 a č. 7.⁴³

47. V prípade aplikácie napadnutých ustanovení, a teda zvýšenia počtu volebných obvodov v podobe mestských (miestnych) častí s povinným zastúpením aspoň jedným poslancom, sa rozdiely vo váhe hlasov medzi obyvateľmi týchto častí ešte znásobia, a to nielen vo voľbách do mestského zastupiteľstva, ale aj do jednotlivých miestnych zastupiteľstiev. V prípade mestského zastupiteľstva bude tento efekt znásobovať aj kogentne určený počet 41 (51) poslancov mestského zastupiteľstva, čo mestskému zastupiteľstvu výrazne znemožní vyvažovať rozdiely v počte obyvateľov jednotlivých mestských (miestnych) častí prerozdeľovaním počtu mandátov pripadajúcich na jednotlivé volebné obvody.

48. Uvedené tvrdenia sú navyše podporené aj aktuálnymi predbežnými údajmi samotného mesta Košice. Súčasťou programu zasadnutia mestského zastupiteľstva zo dňa 12. mája 2026 bol aj bod č. 13, a to „*Určenie volebných obvodov pre voľby poslancov Mestského zastupiteľstva v Košiciach v roku 2026*“. Tento návrh bodu programu bol síce na začiatku zasadnutia vypustený (a teda k určeniu volebných obvodov do mestského zastupiteľstva pre voľby v roku 2026 doposiaľ nedošlo), avšak pracovný materiál vypracovaný mestom Košice⁴⁴ obsahuje aj podrobný prepočet volebných obvodov určených podľa jednotlivých mestských častí pre stav so zvýšeným počtom poslancov zastupiteľstva na 51, s uvedením aktuálneho počtu ich obyvateľov, ideálneho počtu poslancov zastupiteľstva pripadajúcich na jednotlivé mestské časti, ako aj s percentuálnym vyjadrením odchýlky jednotlivých obvodov v porovnaní s celomestským priemerom:

| 2. Počty obyvateľov mestských častí, priemerný počet poslancov pripadajúcich na jednotlivé mestské časti, navrhované počty poslancov v obvodoch, počet obyvateľov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát a miera odchýlky – rok 2026 | | | | | |
|---|--------------------------------------|---|-----------------------------------|---|---|
| mestská časť | počet obyvateľov (k 1.3.2026) | ideálny počet poslancov mestskej časti | navrhovaný počet poslancov | priemerný počet obyvateľov na jeden mandát | odchýlka oproti celomestskému priemeru |
| Košice - Sever | 18 233 | 4,08 | 4 | 4 558 | + 2,11 % |
| Košice - Kavečany | 1 386 | 0,31 | 1 | 1 386 | - 68,95 % |
| Košice - Džungľa | 802 | 0,18 | 1 | 802 | - 82,03 % |
| Košice - Ťahanovce | 2 181 | 0,49 | 1 | 2 181 | - 51,14 % |

⁴³ Príloha č. 2 k návrhu – Oznámenie o výsledkoch prieskumu verejného ochrancu práv v meste Košice, č. 2870/2024/KVOP zo dňa 29. mája 2025, s. 13 – 14.

⁴⁴ Príloha č. 3 k návrhu - Materiál na zasadnutie Mestského zastupiteľstva v Košiciach, Určenie volebných obvodov pre voľby poslancov Mestského zastupiteľstva v Košiciach v roku 2026, č. MK/A/2026/09092 zo dňa 12. mája 2026. Dostupné aj na: <https://www.kosice.sk/mesto/samosprava/mestske-zastupitelstvo/2022-2026/zasadnutie/36>

| | | | | | |
|------------------------------|----------------|-----------|-----------|-----------------|-----------|
| Košice - Sídliisko Ťahanovce | 19 971 | 4,47 | 4 | 4 993 | + 11,84 % |
| Košice - Šaca | 5 741 | 1,29 | 1 | 5 741 | + 28,61 % |
| Košice - Luník IX | 7 370 | 1,65 | 2 | 3 685 | - 17,45 % |
| Košice - Barca | 3 651 | 0,82 | 1 | 3 651 | - 18,21 % |
| Košice - Šebastovce | 804 | 0,18 | 1 | 804 | - 81,99 % |
| Košice - Poľov | 1 193 | 0,27 | 1 | 1 193 | - 73,28 % |
| Košice - Lorinčik | 1 303 | 0,29 | 1 | 1 303 | - 70,81 % |
| Košice - Pereš | 2 222 | 0,50 | 1 | 2 222 | - 50,22 % |
| Košice - Myslava | 2 675 | 0,60 | 1 | 2 675 | - 40,08 % |
| Košice - Západ | 35 963 | 8,06 | 6 | 5 994 | + 34,27 % |
| Košice - Juh | 21 352 | 4,78 | 4 | 5 338 | + 19,58 % |
| Košice - Krásna | 6 429 | 1,44 | 2 | 3 215 | - 27,99 % |
| Košice - Staré Mesto | 21 296 | 4,77 | 4 | 5 324 | + 19,26 % |
| Košice - Nad jazerom | 22 078 | 4,95 | 4 | 5 520 | + 23,64 % |
| Košice - Dargovských hrdinov | 24 802 | 5,56 | 5 | 4 960 | + 11,12 % |
| Košice - Sídliisko KVP | 22 196 | 4,97 | 4 | 5 549 | + 24,30 % |
| Košice - Košická Nová Ves | 3 135 | 0,70 | 1 | 3 135 | - 29,77 % |
| Košice - Vyšné Opátske | 2 883 | 0,65 | 1 | 2 883 | - 35,42 % |
| spoločne | 227 666 | 51 | 51 | 4 464,04 | - |

49. Z údajov podľa tabuľky 2 vyplýva, že **až v prípade 11 mestských častí** (ktoré majú byť transformované na miestne časti) na počet obyvateľov týchto častí neprichádza ani jeden poslanec mestského zastupiteľstva **podľa celomestského priemeru**, ktorý podľa poskytnutých údajov predstavuje hodnotu **4 464 obyvateľov na jedného poslanca mestského zastupiteľstva**. Ustanovenie § 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety zákona o meste Košice tak rozhodne neumožní určiť počet volebných obvodov, ich veľkosť a počet v nich volených poslancov tak, aby došlo k pomernému zastúpeniu mestských (resp. miestnych) častí, v súlade s § 166 ods. 1 volebného

zákona, ale predovšetkým v súlade s rovnosťou volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 a 4 a čl. 69 ods. 2 ústavy. Rovnaký výsledok nastane v dôsledku aplikácie § 14 ods. 1 tretej vety zákona o meste Košice aj v jednotlivých novovzniknutých mestských častiach, po transformácii súčasných mestských častí na miestne časti s povinným zastúpením každej z nich v miestnych zastupiteľstvách.

50. **Rozdiely vo váhe hlasov obyvateľov jednotlivých volebných obvodov tak budú značné**, a to v dôsledku povinného zastúpenia všetkých mestských (miestnych) častí v mestskom zastupiteľstve, ako aj v miestnych zastupiteľstvách. Napríklad rozdiely v počte obyvateľov mestských častí Košice – Džungľa a Košice – Barca predstavujú až 3 651 obyvateľov a medzi mestskými časťami Košice – Šebastovce a Košice – Košická Nová Ves až 2 331 obyvateľov. Pritom v zmysle napadnutých ustanovení zákona o meste Košice v spojení s údajmi mesta Košice majú byť všetky tieto mestské časti (volebné obvody) v mestskom zastupiteľstve zastúpené zhodne po jednom poslancovi. Rozdiely v potencialite váhy hlasov obyvateľov medzi niektorými mestskými časťami (volebnými obvodmi) presahujú aj hodnoty 100 %, pričom najvyššie z nich predstavujú **116,3 %** (rozdiel medzi mestskými časťami Džungľa a Západ), **110,6 %** (medzi mestskými časťami Šebastovce a Šaca) alebo **97,58 %** (medzi mestskými časťami Poľov a Sídliisko KVP). Extrémne rozdiely sú však aj medzi ostatnými volebnými obvodmi.

51. Uvedené disproporcie teda nebudú zapríčinené len prípadným nevhodným určením volebných obvodov zo strany mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev, ale **priamo aplikáciou napadnutých ustanovení** zákona o meste Košice. Na takéto následky aplikácie analogického ustanovenia pritom už v prípade hlavného mesta Bratislavy (s rovnakým princípom zastúpenia všetkých mestských častí) poukazovala aj odborná literatúra,⁴⁵ ako aj články v periodickej tlači.⁴⁶ V prípade mesta Košice – v čase účinnosti analogickej úpravy účinnej do 1. decembra 2006 – na takéto následky poukazoval aj generálny prokurátor Slovenskej republiky v konaní ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/05.

52. Z uvedených údajov vyplýva, že pri aplikácii napadnutých ustanovení bude k určovaniu volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov mestské zastupiteľstvo a miestnych zastupiteľstiev **v meste Košice nevyhnutne dochádzať k ich určeniu 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

⁴⁵ 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>

⁴⁶ 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/>

vyplývajúcou z ústavy a z paktu však je, aby na poslanceké mandáty pripadajúce na jednotlivé volebné obvody **pripadal približne rovnaký** počet obyvateľov obce.⁴⁷

IV.6

Maximálna prípustná odchýlka vo veľkosti volebných obvodov

53. K neprípustným percentuálnym, resp. pomerným odchýlkam sa vo svojej rozhodovacej činnosti vyjadrili príslušné súdy. Ústavný súd vyslovil ako neprípustný 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*.⁴⁸ Ústavný súd Českej republiky ako prijateľnú v komunálnych voľbách považoval odchýlku v počte obyvateľov vo volebných obvodoch 12 % (Pl. ÚS 52/10).

54. Vzhľadom k skutočnosti, že zákon o meste Košice, 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).⁴⁹ Podľa uvedeného kódexu by odchýlka nemala byť väčšia ako 10 % a **nikdy by nemala presiahnuť 15 %**.⁵⁰ Z komparatistického hľadiska možno poukázať napríklad na rozhodnutie Štátneho súdu Dolného Saska (*Staatsgerichtshof Niedersachsen*)⁵¹ 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.

55. Z údajov mesta Košice uvedených v prílohe č. 3 tohto návrhu vyplýva, že najväčší rozdiel v rovnosti volebného práva a vo váhe hlasov obyvateľov by predstavovali hodnoty **116,3 %**, **110,6 %** a **97,58 %**. Maximálne hodnoty **pomeru obyvateľov medzi volebnými obvodmi** (mestskými, resp. miestnymi časťami) by predstavoval **44,84 : 1** (mestské časti Západ a Džungľa), **30,85 : 1** (mestské časti Dargovských hrdinov a Šebastovce) a **18,61 : 1** (mestské časti Sídlisko KVP a Poľov), zatiaľ čo **hodnoty pomeru poslancov mestského zastupiteľstva** medzi rovnakými mestskými časťami by predstavovali hodnoty 6 : 1, 5 : 1 a 4 : 1, čo nezodpovedá veľkosti pomerov medzi obyvateľmi.

⁴⁷ Rovnako uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07.

⁴⁸ *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

⁴⁹ *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)

⁵⁰ Tamtiež, s. 6 a 16.

⁵¹ 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>

56. Takéto hodnoty predstavujú **násobky hodnôt, pri ktorých ústavný súd a Výbor OSN pre ľudské práva konštatovali porušenie relevantných ustanovení ústavy a paktu v iných prípadoch**. Aj toto porovnanie preukazuje, že napadnuté ustanovenia signalizujú znaky porušovania rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva.

IV.7

K cieľu sledovaného napadnutým ustanovením

57. Z uvedených údajov tak jasne vyplýva, že napadnuté ustanovenia modifikujúce všeobecnú úpravu volebného rozdelenia mesta Košice budú spôsobovať porušenie rovnosti volebného práva. Napadnuté ustanovenia zákona o meste Košice totiž mestské zastupiteľstvo aj miestne zastupiteľstvá obmedzuje pri určovaní volebných obvodov takým spôsobom, že pre každú mestskú (miestnu) časť je potrebné vytvoriť minimálne jeden samostatný volebný obvod, z dôvodu zastúpenia každej mestskej časti v zastupiteľstve aspoň jedným poslancom. Popri zastúpení samotných obyvateľov mesta tak zákon o meste Košice sleduje aj ďalší cieľ, ktorým je zastúpenie samotných mestských (miestnych) častí, resp. ich obyvateľov v mestskom zastupiteľstve a v miestnych zastupiteľstvách.

58. Takýto záujem – záujem mestských častí a miestnych častí na zastúpenie v mestskom zastupiteľstve a v miestnom zastupiteľstve – je nepochybne 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 mesta Košice, v ktorom majú mestské časti postavenie samostatných samosprávnych celkov v rámci dvojitej štruktúry orgánov územnej samosprávy. Tento záver sa však týka len určovania volebných obvodov pre voľby do orgánov samosprávy obcí, ktoré sa uskutočnia v októbri 2026. Pre všetky nasledujúce voľby do mestského zastupiteľstva, ale aj do miestnych zastupiteľstiev novozriadených mestských častí, vyžadujú napadnuté ustanovenia povinné zastúpenie miestnych častí (transformovaných pôvodných mestských častí). **Miestne časti však už v zmysle zákona o meste Košice nebudú mať samosprávne postavenie obcí vo vymedzenom rozsahu. Novela zákona o meste Košice tak síce posilnila povinné zastúpenie mestských častí, no ich transformáciou na miestne časti – paradoxne – oslabila legitímny verejný záujem na ich povinné zastúpenie v mestskom zastupiteľstve a v miestnych zastupiteľstvách.**

59. 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.“⁵²

60. 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 poslancovému 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 poslancov mandát.“ (...) „veľké rozdiely v počtoch občanov pripadajúcich na jeden poslancov mandát v rôznych volebných obvodoch pre voľby do toho istého zastupiteľského zboru nemôžu ospravedlniť nijaké dôvody.“⁵³

61. 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.“⁵⁴

62. 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, resp. v celej mestskej časti, bez ohľadu na volebný obvod. Právo na územnú samosprávu,⁵⁵ 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, ani miestnu časť obce**.

63. Vo vzťahu k mestskému zastupiteľstvu mesta Košice je potrebné prihliadnuť na osobitnú povahu jeho mestských častí, ktoré majú postavenie samosprávnych a správnych celkov s obmedzeným postavením obce (§ 2 ods. 2 zákona o meste Košice) 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

⁵² Uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 12.

⁵³ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, s. 12.

⁵⁴ *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>

⁵⁵ K tomu bližšie nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2020, bod 31.

neprimerané rozdiely vo váhe hlasov voličov, resp. v práve kandidátov do mestského zastupiteľstva na prístup k volenej funkcii za rovnakých podmienok.⁵⁶

64. Po transformácii súčasných mestských častí na miestne časti však už nebude možné uvažovať ani o pozitívnej diskriminácii mestských častí (ako samosprávnych jednotiek) vo vzťahu k ich zastúpeniu v mestskom zastupiteľstve, pretože **miestne časti nebudú disponovať takýmto právnym postavením. Rovnaký záver bude platiť o povinnom zastúpení miestnych častí v miestnych zastupiteľstvách** mestských častí. Ani v tomto prípade nepôjde o záujem na istom zastúpení samosprávnych jednotiek v jednotlivých miestnych zastupiteľstvách.

65. 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.**⁵⁷

66. Mestské zastupiteľstvo navyše ani samotný zákon o meste Košice – a to ani v znení jeho ostatnej novely – nezriaďuje ako určitý typ „federálneho“ zastupiteľstva, ktoré by zastupovalo samotné mestské časti mesta Košice. Ustanovenie § 10 ods. 1 zákona o meste Košice jednoznačne definuje mestské zastupiteľstvo ako **zastupiteľský zbor obyvateľov mesta**, nie ako zastupiteľský zbor mestských častí, alebo obyvateľov mestských častí. Funkciu zastupovania mestských častí a ich záujmov na celomestskej úrovni plní osobitný orgán, ktorým je Rada starostov, s relatívne silnými oprávneniami voči mestskému zastupiteľstvu, vrátane práva predkladať materiály na ich prerokovanie alebo práva veta voči vymedzeným rozhodnutiam zastupiteľstva (§ 7a zákona o meste Košice). Tak výrazné porušenie rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva, aké vyvolá aplikácia napadnutých ustanovení, tak **nie je možné ospravedlniť ani osobitným postavením mestských častí podľa zákona o meste Košice.**

67. Taktiež miestne zastupiteľstvá mestských častí definuje § 14 ods. 1 zákona o meste Košice ako **zastupiteľský zbor obyvateľov mestskej časti**, nie zastupiteľský zbor miestnych častí. Aj v prípade napadnutého ustanovenia § 14 ods. 1 tretej vety zákona o meste Košice teda nie je možné uvažovať o miestnych zastupiteľstvách ako o zboroch zastupujúcich nižšiu územnú

⁵⁶ 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].“

⁵⁷ V tomto kontexte možno poukázať na priliehavý 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.*“

úroveň, a to ani v zmysle transformácie územného členenia mesta Košice v zmysle novely zákona o meste Košice a zavedenia trojúrovňového členenia územia mesta.

68. Zákon o meste Košice navyše od 2. decembra 2006 do nadobudnutia účinnosti novely zákona o meste Košice neobsahoval ustanovenia o povinnom zastúpení každej mestskej (miestnej) časti aspoň jedným poslancom mestského zastupiteľstva a takáto právna úprava nebola nikdy v minulosti účinná ani pre určovanie volebných obvodov pre voľby do miestnych zastupiteľstiev. Táto skutočnosť poukazuje na to, že ani 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 (ako aj miestnym zastupiteľstvám) pružnejšie reagovať na demografické pohyby v rámci jednotlivých mestských častí.

69. Z uvedených dôvodov považujem ustanovenia § 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety a § 14 ods. 1 tretej vety zákona o meste Košice 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 ustanovenia považujem za nesúladné s referenčnými normami ústavy a paktu preto že, mestskému zastupiteľstvu a miestnym zastupiteľstvám neumožní veľké faktické rozdiely vo veľkosti volebných obvodov naprávať, eliminovať a vyrovnávať.

70. 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.⁵⁸ V dynamických podmienkach demografických zmien volebného územia mesta Košice tak musí zákonná úprava mestskému zastupiteľstvu, ako aj miestnym zastupiteľstvám, umožňovať pružne reagovať na tieto zmeny, s cieľom dodržania rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva a jeho prípadného skĺbenia s inými legitímnymi verejnými záujmami ústavnokonformným spôsobom. Napadnuté ustanovenia síce do určitej miery sledujú legitímny verejný záujem na zastúpení obyvateľov mestských častí, resp. s oslabeným účinkom aj miestnych častí v mestskom zastupiteľstve a miestnych zastupiteľstvách prostredníctvom „ich vlastných“ poslancov, no zároveň spôsobujú faktické protiústavné účinky parametrov volebného systému spočívajúce v neprimeranej nerovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva.⁵⁹ Za takýchto okolností teda nemôže prevážiť verejný záujem zastúpenia (prevažne menších) mestských (miestnych) častí v mestskom zastupiteľstve a v miestnych zastupiteľstvách prostredníctvom „ich vlastných“ poslancov, ktorý – na rozdiel od rovnosti volebného práva – nemá

⁵⁸ 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., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 673.

⁵⁹ 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.

ústavnoprávne ukotvenie. V tejto súvislosti niektorí autori správne zdôrazňujú, že pre posúdenie dodržania rovnosti volebného práva nie je ani tak dôležitý samotný cieľ sledovaný orgánom verejnej moci (zákonodarcom), ale **faktické nastavenie volebných obvodov, resp. reálne dôsledky pre prípadnú odlišnú váhu každého hlasu.**⁶⁰

IV.8

Zhrnutie dôvodov nesúladu napadnutých ustanovení

71. Na tomto mieste teda možno dospieť k záveru, že napadnuté ustanovenia nie sú v súlade s referenčnými normami ústavy a paktu, pričom porušujú 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 ustanovenia nie sú podľa môjho presvedčenia ani v súlade s čl. 25 písm. a) a b) paktu.

72. Aktívne volebné právo voličov je napadnutými ustanoveniami porušované tým, že v dôsledku výrazne odlišných volebných obvodov zapríčinených napadnutými ustanoveniami, čo do počtu obyvateľov, budú mať hlasy jednotlivých voličov vo voľbách do mestského zastupiteľstva a do miestnych zastupiteľstiev 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 mesta Košice.

73. Pokiaľ ide o pasívne volebné právo kandidátov na poslancov mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev, výrazne odlišná váha hlasov voličov vo volebných obvodoch vo výsledku vyvolá porušenie aj ich základného práva na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok. Podmienky na zvolenie za poslanca vo voľbách do mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev totiž budú v jednotlivých volebných obvodoch výrazne odlišné. Kandidáti na poslancov zastupiteľstva, **ktorí budú kandidovať v menších volebných obvodoch** budú v podmienkach na získanie mandátu **výrazne zvýhodnení** v porovnaní s kandidátmi na poslancov zastupiteľstva vo veľkých volebných obvodoch.

74. Takýmto odlišným zaobchádzaním bez relevantného, ústavou aprobovaného dôvodu bude dochádzať aj **k diskriminácii obyvateľov** mesta z rôznych volebných obvodov a kandidátov na poslancov zastupiteľstiev kandidujúcich v rôznych volebných obvodoch mesta. Napadnutými ustanoveniami zákona o meste Košice 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 mesta, resp. kandidátov do mestského zastupiteľstva a miestnych zastupiteľstiev,

⁶⁰ Pozri HUSSEINI, F., BARTOŇ, M., KOKEŠ, M., KOPA, M. a kol.: *Listina základních práv a svobod. Komentář*. 1. vyd. Praha: C. H. Beck, 2021, s. 686.

pričom ide o také vyčlenenie, ktoré nemožno ospravedlniť dostatočne silným a relevantným legitímnym (verejným) záujmom.⁶¹

75. 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. Právna úprava, ktorá – hoci nepriamo – zvyhodňuje, resp. znevýhodňuje rôzne skupiny voličov a kandidátov na poslancov toho istého mestského zastupiteľstva alebo miestneho zastupiteľstva, narušuje slobodnú súťaž politických síl vo voľbách do týchto zastupiteľstiev.⁶²

V.

Návrh na pozastavenie účinnosti § 10 ods. 2 tretej vety zákona o meste Košice

76. 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 § 10 ods. 2 tretej vety zákona o meste Košice.

77. 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) 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.

78. Ako som uviedol v predchádzajúcich častiach tohto návrhu, týkajúcich sa meritórneho posúdenia ústavnosti, napadnuté ustanovenie porušuje rovnosť aktívneho volebného práva obyvateľov mesta, keďže núti mestské zastupiteľstvo k určovaniu volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov spôsobom, ktorý sa v dôsledkoch prejaví 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 nebude zachovaný, pokiaľ napadnuté ustanovenie vyvolá výrazne odlišnú potencialitu kandidátov na zvolenie za poslancov. Táto nerovnosť pritom 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

⁶¹ Porovnateľne nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 6/2025, bod 69.

⁶² 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.

uskutočniť už v októbri 2026, došlo **k ohrozeniu, resp. porušeniu rovnosti volebného práva, v spojení so zákazom diskriminácie.**

79. Na rozdiel od § 11 ods. 2 druhej vety zákona o hlavnom meste, pri ktorom ústavný súd môjmu návrhu na pozastavenie jeho účinnosti v konaní sp. zn. PL. ÚS 8/2026 nevyhovel, ide v prípade § 10 ods. 2 tretej vety zákona o meste Košice o **nové ustanovenie, ktoré nadobudne účinnosť 1. júna 2026**, pričom pravidlo obligatórneho zastúpenia každej mestskej časti pri určovaní volebných obvodov vo voľbách do mestského zastupiteľstva bolo na území mesta účinné naposledy pred takmer 20 rokmi (do 1. decembra 2006). Ide teda o zásadnú zmenu volebných pravidiel, a to krátko pred konaním volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2026.

80. Zároveň som pri zvažovaní návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia vzal do úvahy skutočnosť, že vzhľadom na zákonné lehoty vyhlasovania volieb a na nadväzujúcich termínoch pri organizácii volieb možno predpokladať, **že mestské zastupiteľstvo bude napadnuté ustanovenie aplikovať v priebehu júna 2026** pri prijímaní uznesenia k určeniu volebných obvodov v meste Košice, teda len **tesne po nadobudnutí účinnosti napadnutého ustanovenia**. V prípade ostatných napadnutých ustanovení (§ 10 ods. 2 štvrtej vety, § 14 ods. 1 tretej vety a § 27f ods. 1 zákona o meste Košice) ústavný súd nežiadam o pozastavenie ich účinnosti, nakoľko k ich aplikácii by malo dôjsť až vo voľbách do orgánov územnej samosprávy nasledujúcich po voľbách v roku 2026.

81. V prípade, že by ústavný súd nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia a následne by v čase po uskutočnení volieb do mestského zastupiteľstva v októbri 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 až v roku 2030** a v prípade predĺženia volebného obdobia orgánov územnej samosprávy ešte neskôr. Som presvedčený, že takéto ohrozenie volebného práva je dostatočne reálne, konkretizované a bezprostredné (priame).⁶³

82. 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 v októbri 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*.⁶⁴ Ani po prípadnom vydaní vyhovujúceho nálezu ústavného súdu by tak **neprichádzala do úvahy reparácia následkov** spôsobených aplikáciou napadnutého

⁶³ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 26/2019-77, bod 31.

⁶⁴ 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.

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

83. 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.⁶⁵ 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. Mestské zastupiteľstvo by v takom prípade pri určovaní volebných obvodov postupovalo rovnakým spôsobom, ako pri všetkých voľbách uskutočnených po 2. decembri 2006 – teda vo voľbách konaných v rokoch 2010, 2014, 2018 a 2022.

84. Ako som už uviedol, v prípade § 10 ods. 2 tretej vety zákona o meste Košice ide o nové ustanovenie, ktorým dochádza k **zmene volebných pravidiel a predchádzajúceho štandardu len tesne pred určením volebných obvodov** pre blížiacu sa voľbu do mestského zastupiteľstva. Aj v zmysle uznesenia ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2026-20 (volebné obvody v Bratislave)⁶⁶ takáto náhla zmena tesne pred konaním volieb **predstavuje zmenu predchádzajúceho štandardu v už prebiehajúcej slobodnej súťaži politických síl v demokratickej spoločnosti**. Preto je potrebné osobitne prihliadnuť aj na ústavné pravidlo podľa čl. 31 ústavy, pretože pri zmenách volebných pravidiel sa *„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.“*⁶⁷ Ústavný súd v tejto súvislosti tiež uviedol podstatný prejav čl. 31 ústavy vo vzťahu k zmenám volebných pravidiel, podľa ktorého **„Čím bližšie je však volebná kampaň a termín uskutočnenia volieb, tým viac musia dbať na zdržanlivosť aj orgány disponujúce normotvornou právomocou.“**⁶⁸ Rovnako ako ústavný súd pritom nespochybňujem výlučnú právomoc Národnej rady Slovenskej republiky k zmene existujúcich zákonných volebných pravidiel a pravidiel volebnej kampane, avšak táto právomoc by mala byť využitá *„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).⁶⁹

85. 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.⁷⁰ V minulosti však už ústavný súd pozastavil napadnuté ustanovenie volebného zákona, ktoré bolo prijaté tesne pred uskutočnením už vyhlásených volieb do orgánov samosprávy obcí. Urobil tak z dôvodu existencie rizika ohrozenia základných práv a slobôd (volebného práva), ako aj z dôvodu hroziaceho iného vážneho nenapraviteľného následku

⁶⁵ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2016-17, bod 40.

⁶⁶ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2026-20, body 27 a 28.

⁶⁷ Tamtiež, bod 30.

⁶⁸ Tamtiež.

⁶⁹ Tamtiež, bod 31.

⁷⁰ Napr. uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/2016-17.

(spochybnenie legitimacy volieb a ich výsledkov).⁷¹ Podľa ústavného súdu **práve v prípadoch náhlych a potenciálne závažných zmien volebných pravidiel krátko pred začatím volebnej kampane**, resp. termínom uskutočnenia volieb, prichádza do úvahy jeho oprávnenie k pozastaveniu účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí alebo ustanovení.⁷²

86. Návrh na začatie konania o súlade napadnutého ustanovenia zároveň podávam v dobe pred vydaním rozhodnutia o vyhlásení volieb. Preto by pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia nemalo zasah do organizačnej a technickej stránky prípravy 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 účinnosti⁷³ 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 pozastavenia účinnosti napadnutého ustanovenia spolu s prípadným neskorším nevyhovením návrhu v merite veci.

87. 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 meste Košice. **Pozastavením účinnosti napadnutého ustanovenia bude mestské zastupiteľstvo pri určovaní volebných obvodov postupovať dlhodobou aplikovaným spôsobom a v neposlednom rade získa možnosť určenia volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov ústavne-konformným spôsobom.**

VI. Návrhy výrokov

88. 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** § 10 ods. 2 tretej vety zákona č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona č. 101/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.

a následne tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledujúci

nález:

⁷¹ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 18/2014-37, bod 40.

⁷² Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 8/2026-20, bod 32.

⁷³ Uznesenie ústavného súdu č. k. PL. ÚS 3/2024-112, body 119. a nasl.

*Ustanovenia § 10 ods. 2 tretej a štvrtej vety, § 14 ods. 1 tretej vety a § 27f ods. 1 zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona č. 101/2026 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov **nie sú** 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. Materiál na zasadnutie Mestského zastupiteľstva v Košiciach, Určenie volebných obvodov v meste Košice pre voľby poslancov mestského zastupiteľstva v komunálnych voľbách v roku 2022, č. MK/A/2022/09004 zo dňa 16. júna 2022.
2. Oznámenie o výsledkoch prieskumu verejného ochranca práv v meste Košice, č. 2870/2024/KVOP zo dňa 29. mája 2025.
3. Materiál na zasadnutie Mestského zastupiteľstva v Košiciach, Určenie volebných obvodov pre voľby poslancov Mestského zastupiteľstva v Košiciach v roku 2026, č. MK/A/2026/09092 zo dňa 12. mája 2026.