



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 13/2023-18

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a sudcov Jany Baricovej (sudkyňa spravodajkyňa), Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky**, zastúpenej advokátom JUDr. Petrom Kubinom, Bottova 2A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 8 ods. 3 a § 9 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a § 8 ods. 3 a § 8a ods. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 12. septembra 2023 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „prezidentka“ alebo „navrhovateľka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 8 ods. 3 a § 9 ods. 3 zákona Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení čl. V bodu 8 a 9 zákona č. 205/2023 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy (ďalej len „zákon o hlavnom meste Bratislave“) a § 8 ods. 3 a § 8a ods. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení čl. VI bodu 2 a 4 zákona č. 205/2023 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy (ďalej len „zákon o meste Košice“) s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 4 ústavy.

2. Navrhovateľka považuje napadnuté ustanovenia zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice za nesúladne s označenými ustanoveniami ústavy pre ich rozpor s princípmi demokratického a právneho štátu a z dôvodu ich diskriminačnej povahy. Podľa navrhovateľky napadnutá právna úprava porušuje rovnosť hlasovacieho práva v referende vo vzťahu k obyvateľom

miest Bratislava a Košice, keďže ich hlasom v referende priznáva inú váhu ako hlasom v referende obyvateľov iných miest a obcí.

3. Navrhovateľka sa domnieva, že na hlasovacie právo v referende je potrebné analogicky aplikovať rovnaké kvalitatívne požiadavky, aké sa vzťahujú na voľby v zmysle čl. 30 ods. 3 ústavy, t. j. všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajnosť. Spornej právnej úprave vyčíta, že mení kvórum, ktoré sa vyžaduje pre platnosť miestneho referenda v Bratislave a Košiciach, ako aj v jednotlivých mestských častiach týchto miest, pričom kvórum pre platnosť miestnych referend v iných mestách a obciach na Slovensku, ktoré upravuje zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov, ponecháva bezo zmeny. Zákonodarca pritom pri prijímaní spornej právnej úpravy ani neuviedol žiadny legitímny dôvod, pre ktorý by práve v Bratislave a Košiciach mala byť odôvodnená odlišná úprava kvóra pre platnosť miestneho referenda v porovnaní s ostatnými mestami a obcami na Slovensku.

4. Napadnuté ustanovenia zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice s účinnosťou od 1. augusta 2023 zavádzajú tzv. plávajúce kvórum pre platnosť miestnych referend v týchto mestách, závisiace od volebnej účasti oprávnených voličov v ostatných voľbách do orgánov samosprávy týchto miest. Samotné plávajúce kvórum prezidentka nepovažuje z ústavnoprávneho hľadiska za problematické, aj keď ho nepovažuje za správne a racionálne. Za protiústavné však považuje to, že sa uplatňuje len v prípade dvoch najväčších slovenských miest. Požiadavka rovnosti volebného, resp. hlasovacieho práva, vyplývajúca z čl. 30 ods. 3 ústavy totiž vyžaduje, aby podmienky výkonu tohto práva boli jednotné pre celé územie Slovenskej republiky, resp. rovnaké pre všetkých obyvateľov miest a obcí na Slovensku.

5. Prezidentka vo svojom návrhu poukazuje aj na zrejmy rozpor medzi deklarovaným cieľom spornej právnej úpravy a jej skutočným účinkom. Podľa odôvodnenia doplňujúceho a pozmeňujúceho poslaneckého návrhu, ktorý viedol k prijatiu napadnutej právnej úpravy, tento návrh mal: „... posilniť volebné právo občanov v samospráve... znížením referendového kvóra z terajších 50 % na taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do orgánov danej samosprávy pred vyhlásením referenda“. Deklarovaný cieľ však možno považovať za naplnený iba v prípade miest Bratislava a Košice ako celkov a niektorých ich mestských častí. V niektorých mestských častiach týchto miest účasť oprávnených voličov v ostatných voľbách do ich orgánov samosprávy (konaných 29. októbra 2022) presiahla 50 %, a preto prijatím napadnutej právnej úpravy došlo k zvýšeniu kvóra potrebného pre platnosť miestneho referenda na úrovni týchto mestských častí (napr. v mestskej časti Devín, kde bola volebná účasť 55,35 %, v mestskej časti Bratislava-Čunovo, kde bola volebná účasť 62,82 %, v mestskej časti Bratislava-Záhorská Bystrica, kde bola volebná účasť 52,67 %, alebo v mestskej časti Bratislava-Rusovce, kde bola volebná účasť 55,98 %). Rovnako tak aj v niektorých mestských častiach Košíc volebná účasť prevyšovala 50 % oprávnených voličov (napr. v mestskej časti Košice-Kavečany bola volebná účasť 59 %, v mestskej časti Košice-Lorinčík 63,3 %, v mestskej časti Košice-Myslava 53,2 %, v mestskej časti Košice-Pereš 53,5 % a v mestskej časti Košice-Poľov 75 %). V týchto prípadoch tak v dôsledku prijatia spornej právnej úpravy došlo k zvýšeniu kvóra potrebného pre platnosť miestneho referenda. Podľa navrhovateľky sú uvedené rozdiely v kvórach potrebných pre platnosť miestnych referend markantné a v demokratickej spoločnosti, v ktorej má mať hlas všetkých oprávnených voličov, resp. hlasujúcich, rovnakú váhu, neakceptovateľné.

6. Prezidentka vo svojom návrhu poukazuje aj na situácie, keď počet obyvateľov miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí, môže prudko poklesnúť v období medzi konaním volieb do orgánov územnej samosprávy a konaním miestneho referenda, v dôsledku čoho by bolo *de facto* zvýšenie kvóra potrebného pre platnosť miestneho referenda a v absurdných situáciách by dokonca mohlo dôjsť aj k jeho úplnému znefunkčneniu. Naopak, pri náraste počtu obyvateľov v uvedenom medziobdobí sa kvórum potrebné pre platnosť miestneho referenda môže stať percentuálne extrémne nízkym.

7. Navrhovateľka tiež poukazuje na situácie, keď v dôsledku uplatnenia spornej právnej úpravy môže byť konanie miestneho referenda v Bratislave a Košiciach v skutočnosti značne sťažené, v dôsledku čoho by došlo k zníženiu štandardu priamej demokracie. Napr. ostatných volieb do orgánov samosprávy v mestskej časti Košice-Luník IX sa zúčastnilo 16,1 % oprávnených voličov. Uvedené percento v zmysle napadnutej právnej úpravy predstavuje kvórum potrebné pre platnosť miestneho referenda v uvedenej mestskej časti. Zákon o meste Košice však ako podmienku, za ktorej splnenia je miestne zastupiteľstvo povinné vyhlásiť referendum mestskej časti, stanovuje prípad, ak o referendum požiada minimálne 20 % všetkých oprávnených voličov mestskej časti alebo aspoň 2 500 voličov zo všetkých oprávnených voličov mestskej časti. V tejto mestskej časti Košíc tak vzniká kuriózna situácia. Kým na samotné iniciovanie miestneho referenda sa vyžaduje petícia s podporou 20 % oprávnených voličov (keďže 2 500 oprávnených voličov predstavuje vyše 50 % všetkých oprávnených voličov), na samotné prijatie rozhodnutia v miestnom referende nahrádzajúceho rozhodnutie miestneho zastupiteľstva postačuje, ak sa referenda zúčastní iba 16,1 % oprávnených voličov, z ktorých nadpolovičná väčšina hlasuje za prijatie rozhodnutia.

8. Výsledkom uplatnenia sporných zákonných ustanovení je podľa navrhovateľky skutočnosť, že hlas rôznych oprávnených voličov v rôznych mestách a obciach na Slovensku má v prípade miestneho referenda rozdielnu váhu. Kým pri všetkých ostatných mestách a obciach (s výnimkou Bratislavy a Košíc a ich mestských častí) sa pre platnosť miestneho referenda vyžaduje stále účasť aspoň 50 % všetkých oprávnených voličov, a to bez ohľadu na ich účasť vo voľbách do orgánov územnej samosprávy, obyvatelia Bratislavy a Košíc musia pri svojom rozhodovaní o účasti na voľbách do orgánov územnej samosprávy zvažovať zvýšenie alebo zníženie kvóra potrebného pre dosiahnutie platného miestneho referenda konaného po voľbách. Spornou konštrukciou podľa navrhovateľky zákonodarca porušil princíp rovnosti volebného práva v materiálnej rovine, keďže spôsobil stav, že hlasy rôznych voličov majú vo výsledku rozdielnu váhu pri prijímaní rozhodnutí v miestnych referendách.

9. Rozpor napadnutej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1 ústavy navrhovateľka vzhláda v skutočnosti, že jej aplikácia spôsobuje značnú nerovnosť medzi obyvateľmi Bratislavy a Košíc na jednej strane a obyvateľmi iných miest a obcí na Slovensku na druhej strane, resp. aj nerovnosť medzi obyvateľmi jednotlivých mestských častí týchto dvoch miest, a to pri hlasovaní v miestnom referende. K uvedenej nerovnosti v zaobchádzaní dochádza z dôvodu, že podmienky na platnosť miestneho referenda (kvórum) a počet oprávnených voličov, ktorí musia hlasovať v prospech rozhodnutia v miestnom referende, nie sú pre všetky mestá a obce na Slovensku rovnaké. Skutočnosť, že mestá Bratislava a Košice sú predmetom úpravy osobitného zákona a že sa členia na mestské časti, nie je podľa navrhovateľky dôvodom na to, aby sa v týchto mestách uplatňovali odlišné pravidlá fungovania priamej demokracie v porovnaní s inými mestami a obcami na Slovensku a aby obyvatelia týchto miest disponovali iným rozsahom (inou kvalitou) aktívneho

volebného práva, resp. hlasovacieho práva v miestnom referende, ako obyvatelia akéhokoľvek iného mesta alebo akejkol'vek inej obce na Slovensku.

10. Namietaný rozpor napadnutých právnych noriem s čl. 12 ods. 4 ústavy prezidentka odôvodňuje tým, že pokiaľ sa obyvateľ Bratislavy alebo Košíc zúčastní volieb do orgánov územnej samosprávy, zároveň tým znáša riziko sťaženia výkonu práva na priame spravovanie vecí verejných v zmysle čl. 30 ods. 1 ústavy, keďže so zvyšujúcou sa účasťou v komunálnych voľbách sa zvyšuje kvórum potrebné pre platnosť miestneho referenda. Namietaná právna úprava tak vo svojej podstate predstavuje sankciu za účasť vo voľbách do orgánov územnej samosprávy v podobe prísnejších podmienok pri práve hlasovať v miestnom referende.

11. Nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy prezidentka namieta z dôvodu jej rozporu s princípmi materiálneho demokratického a právneho štátu, konkrétne princípmi právnej istoty a zákazu retroaktivity, keďže kvórum potrebné pre platnosť miestnych referend v mestách Bratislava a Košice a ich mestských častiach sa odvíja od volebnej účasti vo voľbách do ich orgánov samosprávy, ktoré sa realizovali pred jej prijatím. V čase konania volieb do orgánov samosprávy tak oprávnení voliči, obyvatelia Bratislavy a Košíc a ich mestských častí nemali možnosť vedieť, že ich rozhodnutie o účasti alebo neúčasti v týchto voľbách bude mať priamy vplyv na kvórum pre platnosť prípadného budúceho miestneho referenda, resp. na podmienky výkonu ich práva zúčastniť sa na správe vecí verejných priamo prostredníctvom miestneho referenda konaného po týchto voľbách. Obyvatelia Bratislavy a Košíc a ich mestských častí tak v čase konania volieb do orgánov samosprávy nemali možnosť komplexne posúdiť, aký vplyv bude mať ich účasť alebo neúčasť v týchto voľbách. Súčasťou aktívneho volebného práva má pritom byť aj ochrana legitímnych očakávaní voličov, ktoré spočívajú predovšetkým v znalosti volebných pravidiel a spôsobu tvorby demokraticky zvolených orgánov. Z tohto dôvodu prezidentka považuje napadnuté ustanovenia za porušujúce princíp právnej istoty.

12. Vzhľadom na uvedenú argumentáciu prezidentka navrhuje, aby ústavný súd po prijatí jej návrhu na ďalšie konanie vydal nález, ktorým vysloví nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 4 ústavy.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

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

14. Pri predbežnom prerokovaní návrhu na začatie konania ústavný súd zistil, že navrhovateľka podala návrh ako subjekt procesne legitimovaný podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy [pozri tiež § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde].

15. Pokiaľ ide o splnenie obsahových náležitostí návrhu na začatie konania, navrhovateľka v súlade s § 43 ods. 1 a § 76 zákona o ústavnom súde správne ako účastníka konania, proti ktorému návrh smeruje, označila národnú radu, ktorá napadnuté zákonné ustanovenia prijala.

16. Z obsahu návrhu na začatie konania ďalej vyplýva, že sú splnené všetky požiadavky ustanovené v § 39 v spojení s § 75 zákona o ústavnom súde. Navrhovateľka v návrhu presne označila jednotlivé ustanovenia právnych predpisov, ktorých nesúlada namieta, a uviedla dôvody, ktoré ju viedli k pochybnostiam o ich súlade s konkrétnymi článkami ústavy.

17. Samotné dôvody nesúlada napadnutých právnych noriem uvedené v návrhu považuje ústavný súd za vhodné podrobiť meritórnemu prieskumu.

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

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

V Košiciach 11. októbra 2023

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky