ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2024

Vyhlásené: 25. 10. 2024 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

283

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 13/2023-58
V mene Slovenskej republiky

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 **prezidenta Slovenskej republiky** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 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 ustanovení § 8 ods. 3 a § 8a ods. 4 zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

Návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 13/2023-18 z 11. októbra 2023 prijal na ďalšie konanie v celom rozsahu návrh prezidentky Slovenskej republiky 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 bodov 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 bodov 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. Návrh bol ústavnému súdu doručený počas výkonu funkcie prezidentky Zuzany Čaputovej, ktorej funkčné obdobie skončilo 15. júna 2024 a týmto dňom zároveň začalo plynúť funkčné

obdobie novozvoleného prezidenta Petra Pellegriniho. Vzhľadom na túto personálnu zmenu bude ústavný súd pre účely tohto nálezu v ďalšom texte používať pojmy „prezident“ alebo „navrhovateľ“ ako označenie pre návrh uvedený v bode 1 nálezu.

3. Z obsahu návrhu vyplýva, že navrhovateľ považuje napadnuté ustanovenia zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice za nesúladné s označenými ustanoveniami ústavy z dôvodu ich diskriminačnej povahy a ich rozporu s princípmi demokratického a právneho štátu. Podľa navrhovateľa napadnutá legislatívna 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.

4. Navrhovateľ 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 (ďalej len „zákon o obecnom zriadení“), ponecháva bezo zmeny. Zákonodarca pritom pri prijímaní spornej právnej úpravy neuviedol žiadny legitímny dôvod, pre ktorý by práve v Bratislave a Košiciach mala byť odlišná úprava kvóra pre platnosť miestneho referenda v porovnaní s ostatnými mestami a obcami na Slovensku.

5. 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 prezident 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.

6. Prezident Slovenskej republiky vo svojom návrhu poukazuje aj na zrejmý 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 %, mestskej časti Bratislava-Čunovo, kde bola volebná účasť 62,82 %, mestskej časti Bratislava-Záhorská Bystrica, kde bola volebná účasť 52,67 %, alebo 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 %, mestskej časti Košice-Lorinčík 63,3 %, mestskej časti Košice-Myslava 53,2 %, mestskej časti Košice-Pereš 53,5 % a 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 navrhovateľa 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.

7. Podľa navrhovateľa sa môžu vyskytnúť 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, dôsledkom 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.

8. Za týchto okolností v dôsledku uplatnenia spornej zákonnej úpravy môže byť konanie miestnych referend v Bratislave a Košiciach v skutočnosti značne sťažené, v dôsledku čoho by došlo k zníženiu štandardu priamej demokracie. Napríklad 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.

9. Výsledkom uplatnenia napadnutých legislatívnych ustanovení je podľa navrhovateľa 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 na dosiahnutie platného miestneho referenda konaného po voľbách. Spornou konštrukciou podľa navrhovateľa 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.

10. Rozpor napadnutej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1 ústavy navrhovateľ vidí 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 pre 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 navrhovateľa 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 akejkoľvek inej obce na Slovensku.

11. Namietaný rozpor napadnutých právnych noriem s čl. 12 ods. 4 ústavy prezident Slovenskej republiky 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.

12. Nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 ústavy navrhovateľ namieta z dôvodu jej rozporu s princípmi materiálneho demokratického a právneho štátu, konkrétne princípmi právnej istoty a zákazu retroaktivity, pretože kvórum potrebné pre platnosť miestnych referend v mestách Bratislava a Košice a v 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 volených orgánov. Z tohto dôvodu prezident považuje napadnuté ustanovenia zákona o hlavnom meste Bratislava a zákona o meste Košice za porušujúce princíp právnej istoty.

13. Vzhľadom na uvedenú argumentáciu prezident navrhuje, aby ústavný súd vydal nález, ktorým vysloví nesúlad napadnutých ustanovení zákona o hlavnom meste Bratislava a zákona o meste Košice s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 4 ústavy.

II.
Stanoviská účastníkov konania, vedľajšieho účastníka a ďalší priebeh konania

II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:

14. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) listom zo 14. decembra 2023 oznámila ústavnému súdu, že v konaní o návrhu prezidentky Slovenskej republiky súhlasí s upustením od ústneho pojednávania a k návrhu nebude zaujímať stanovisko.

II.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:

15. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), vo svojom stanovisku z 22. decembra 2023 uviedla, že sa s návrhom prezidenta Slovenskej republiky nestotožňuje a navrhuje, aby mu ústavný súd nevyhovel.

16. Podľa vlády napadnuté zákonné ustanovenia, ktoré nadobudli účinnosť 1. augusta 2023, sú v súlade s označenými ustanoveniami ústavy. Podstatou legislatívnej zmeny podmienok pre platnosť miestnych referend v Bratislave a Košiciach a ich mestských častiach je podľa nej to, že kým v Bratislave a Košiciach sa pre platnosť miestneho referenda, t. j. rozhodnutia nahrádzajúceho rozhodnutie mestských, resp. miestnych zastupiteľstiev týchto miest, vyžaduje účasť takého počtu oprávnených voličov (hlasujúcich) ako bol ich počet vo voľbách do mestského, resp. miestneho zastupiteľstva bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda, v prípade ostatných miest a obcí na Slovensku sa pre platnosť miestneho referenda vyžaduje účasť aspoň polovice oprávnených voličov (hlasujúcich).

17. Vychádzajúc z čl. 67 ods. 1 ústavy, podľa ktorého druhej vety spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon, vláda konštatuje, že ústava nelimituje zákonodarcu, akým spôsobom v zákone upraví podrobnosti vykonania referenda, či už identickým spôsobom pre všetky mestá a obce na Slovensku, alebo odlišne pre niektoré mestá, ako to je podľa napadnutej právnej úpravy. Všeobecná úprava spôsobu vykonania miestneho referenda pre obce a mestá na Slovensku je v súčasnosti obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení a osobitná úprava pre hlavné mesto Bratislava a mesto Košice je obsiahnutá v zákone o hlavnom meste Bratislave a zákone o meste Košice. Zákon o hlavnom meste Bratislave a zákon o meste Košice sa ako osobitné zákony aplikujú, ak obsahujú odlišnú úpravu, ako je úprava obsiahnutá v zákone o obecnom zriadení. Samotná podstata osobitnej úpravy obsiahnutá v osobitných predpisoch spočíva v prijatí osobitných pravidiel odlišných od pravidiel všeobecnej úpravy, čo samo osebe ešte neznamená rozpornosť osobitnej úpravy s ústavou.

18. Ani úprava miestnych referend v Bratislave a Košiciach, ktorá platila do nadobudnutia účinnosti napadnutej zákonnej úpravy, nebola totožná s úpravou miestnych referend v iných mestách a obciach na Slovensku. Najvýraznejším rozdielom bolo a stále je to, že na vykonanie miestnych referend v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach sa vyžaduje petícia skupiny obyvateľov týchto miest v počte 20 % všetkých oprávnených voličov, resp. v prípade miestnych referend mestských častí Bratislavy a Košíc petícia skupiny obyvateľov príslušnej mestskej časti v počte 20 % všetkých oprávnených voličov príslušnej mestskej časti alebo

aspoň 5 000 oprávnených voličov mestskej časti v prípade hlavného mesta Bratislavy a v prípade mesta Košice aspoň 2 500 oprávnených voličov príslušnej mestskej časti. V prípade iných miest a obcí na Slovensku sa na vykonanie miestneho referenda pritom vyžaduje petícia skupiny obyvateľov mesta alebo obce v počte aspoň 30 % všetkých oprávnených voličov. Na vyhlásenie miestnych referend v hlavnom meste Bratislave a meste Košice, resp. v ich mestských častiach sa teda vyžaduje odlišný počet oprávnených voličov, ako to je pri iných mestách a obciach na Slovensku. Vláda nesúhlasí s názorom navrhovateľa, že podmienky pre platnosť miestneho referenda musia byť pre všetky mestá a obce na Slovensku rovnaké. Odlišne stanovené kvóra pre platnosť miestnych referend v hlavnom meste Bratislave a meste Košice, resp. mestských častiach týchto miest v porovnaní s úpravou uplatniteľnou pre iné mestá a obce na Slovensku nevedú podľa vlády k rozporu s čl. 30 ods. 3 ústavy, ktorý upravuje volebné právo, a s „rovnosťou“ hlasovacieho práva. Výsledky miestnych referend v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach, pokiaľ je v nich dosiahnutá zákonom stanovená účasť, nahrádzajú rozhodnutia mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí, a to v územnom obvode danej samosprávy, a svojimi dôsledkami nezasahujú do územného obvodu inej územnej samosprávy. V prípade miest Bratislava a Košice, ako aj v prípade iných miest a obcí na Slovensku má každý hlas voliča v tom istom územnom obvode samosprávy rovnakú váhu. Každý oprávnený volič v danom územnom obvode danej územnej samosprávy má jeden hlas s rovnakou váhou ako iný volič v tom istom územnom obvode danej územnej samosprávy. Vláda preto nesúhlasí s názorom prezidenta, že pokiaľ nie je kvórum pre platnosť miestnych referend identické pre všetky mestá a obce na Slovensku, dochádza k porušeniu rovnosti hlasovacieho práva v zmysle čl. 30 ods. 3 ústavy. Inak by v rozpore s uvedeným článkom ústavy musel byť aj odlišne stanovený počet obyvateľov na iniciovanie (vyvolanie) miestneho referenda na základe petície obyvateľov, ako to je v prípade miest Bratislava a Košice v porovnaní s inými mestami a obcami na Slovensku. Tento rozdiel však navrhovateľ vo svojom návrhu považuje za akceptovateľný. Argumentáciu prezidenta obsiahnutú v jeho návrhu preto vláda považuje za vnútorne rozpornú. Aj tento navrhovateľom „akceptovateľný rozdiel“ podľa vlády potvrdzuje, že aj podmienky pre platnosť miestneho referenda môžu byť pre rôzne mestá a obce na Slovensku stanovené rozdielne, a to bez toho, aby takáto odlišná úprava bola protiústavná.

19. Vláda zastáva názor, že napadnutá zákonná úprava je nielenže v súlade s ústavou, ale je aj vhodnejšia ako všeobecná úprava stanovená v zákone o obecnom zriadení. Účasť voličov vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy v Bratislave a Košiciach vytvára pre miestne referendá v týchto mestách, resp. ich mestských častiach v danom volebnom období kvórum, ktorého dosiahnutie je podmienkou platnosti miestnych referend v týchto mestách, resp. ich mestských častiach. Platným miestnym referendom v nich sa dosiahne nahradenie rozhodnutia ich mestských, resp. miestnych zastupiteľstiev alebo rozhodnutia o dôležitej veci záujmu mesta, resp. mestskej časti. Výsledok referenda, ktorým sa nahrádza rozhodnutie mestského, resp. miestneho zastupiteľského orgánu, je podľa vlády silným prejavom vôle voličov a priamej demokracie a jeho legitimitu zvýrazňuje skutočnosť, že sa na tomto prejave vôle zúčastní minimálne taký istý počet voličov ako v prípade samotných volieb poslancov mestského, resp. miestneho zastupiteľstva. Napadnutá zákonná úprava tak primerane zodpovedá volebnému a hlasovaciemu správaniu voličov.

20. Vo svojom stanovisku vláda tiež poukazuje na skutočnosť, že kým v prípade uplatnenia aktívneho volebného práva vo voľbách do orgánov miestnej samosprávy nie je pre platnosť volieb stanovené konkrétne kvórum (požiadavka účasti), a tak tieto voľby vedú k zvoleniu orgánov územnej samosprávy (obecných, resp. mestských zastupiteľstiev a starostov obcí, resp. primátorov miest) bez ohľadu na účasť v týchto voľbách, tak v prípade uplatnenia hlasovacieho práva tých istých voličov v danej obci alebo meste na Slovensku sa pre platnosť referenda vyžaduje dosiahnutie účasti nadpolovičnej väčšiny oprávnených voličov. Úprava obsiahnutá v napadnutých zákonných ustanoveniach vedie k tomu, že hlas voliča vo voľbách do mestského zastupiteľstva v Bratislave a Košiciach, resp. miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí má rovnakú váhu ako hlas toho istého voliča v mestskom referende týchto miest, resp. miestnom referende ich mestských častí.

21. Podľa vlády ústava nevyžaduje, aby úprava hlasovacieho práva v referende bola identická s úpravou volebného práva, ktoré je jednotné pre celé územie Slovenska. Identickú úpravu nepožaduje ani čl. 67 ods. 1 ústavy, ktorý danú otázku ponecháva na zákonnú úpravu. Úpravu obsiahnutú v napadnutých zákonných ustanoveniach vláda považuje za primeranejšiu

a vôľu voličov vyjadrenú v takýchto referendách v mestách Bratislava a Košice, resp. ich mestských častiach za legitímnejšiu, ako to je v prípade miestnych referend konaných v mestách a obciach na Slovensku podľa všeobecnej úpravy obsiahnutej v zákone o obecnom zriadení, keďže viac zodpovedá správaniu voličov na konkrétnom území daného samosprávneho celku. Každý volič má pri hlasovaní v miestnom referende vždy len jeden hlas, ktorého váha je rovnaká ako váha hlasu iného voliča na území daného samosprávneho celku, čo podľa vlády napĺňa požiadavku rovnosti vyjadrenú v čl. 30 ods. 3 ústavy, ako aj čl. 12 ods. 1 ústavy.

22. Navrhovateľom napadnuté zákonné ustanovenia podľa názoru vlády nevedú k žiadnej sankcii pre hlasujúceho v miestnom referende v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach a ani k sťaženiu jeho účasti na správe vecí verejných priamo v zmysle čl. 30 ods. 1 ústavy. Rovnako ako voľby do orgánov miestnej samosprávy aj účasť na hlasovaní v referende možno považovať za realizáciu práva na správu vecí verejných priamo. Zosúladenie kvóra pre účasť na platnom referende podľa účasti na bezprostredne predchádzajúcich voľbách do miestnych zastupiteľstiev môže viesť k dostatočnej legitimite výsledku tohto referenda a zamýšľanému výsledku, t. j. nahradeniu rozhodnutia mestského, resp. miestneho zastupiteľstva. Ak pre platnosť volieb do mestského, resp. miestneho zastupiteľstva v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach nie je stanovené žiadne kvórum a voľby sa považujú za platne uskutočnené aj pri účasti hoc len 100 voličov, tak aj pre nahradenie rozhodnutia tohto zastupiteľstva môže stačiť aj účasť rovnakého počtu hlasujúcich, t. j. 100, čo v žiadnom prípade nemožno považovať za sankciu, ale skôr za primeranejšie nastavené kvórum. Pri takejto nízkej účasti vo voľbách by bola požiadavka na účasť viac ako 50 % všetkých oprávnených hlasujúcich v referende skôr neprimerane tvrdá a neadekvátna volebnému správaniu voličov pri realizácii ich hlasovacieho práva v referende.

23. Napadnutá právna úprava podľa názoru vlády nie je v rozpore ani s princípmi právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, konkrétne princípom zákazu retroaktivity a princípom právnej istoty. Realizácia aktívneho volebného práva je výlučne spätá s voľbou/kreovaním orgánov miestnej samosprávy, t. j. obecných, mestských a miestnych zastupiteľstiev a starostov obcí, resp. mestských častí a primátorov miest. Občania sa prostredníctvom aktívneho volebného práva do uvedených orgánov miestnej samosprávy podieľajú na správe vecí verejných prostredníctvom nimi volených zástupcov (t. j. nepriamo), ktorí následne zastupujú ich záujmy. V čase rozhodovania v uvedených voľbách voliči berú do úvahy len tieto aspekty, a nie aj prípadnú zmenu v postavení orgánov územnej samosprávy, ich kompetencií a úloh, prípadne inštitútov územnej samosprávy, kam patrí aj miestne referendum. Nie je pritom vylúčené, aby aj počas volebného obdobia došlo k zmene postavenia, prípadne kompetencií orgánov územnej samosprávy, uloženiu im nových úloh, prípadne k decentralizácii štátnej správy na orgány územnej samosprávy. Ani o takýchto zmenách by občania nemohli vedieť v čase konania volieb. Takéto zmeny právnych predpisov platiace do budúcna (čo je aj prípad napadnutých zákonných ustanovení) preto podľa vlády nie je možné považovať sa rozporné s princípmi právneho štátu. Ak by k takýmto zmenám počas volebného obdobia nemohlo dôjsť, došlo by k ochromeniu činnosti tejto časti verejnej správy, ktorá však musí byť schopná rýchlo sa adaptovať na prípadné dynamické zmeny v spoločnosti či preferencii voličov. Zmyslom inštitútu referenda, ktorým sa občania zúčastňujú na správe vecí verejných priamo, je rozhodovanie o dôležitých otázkach verejného záujmu (rozvoja územia), ktoré zákon priamo nevylučuje (napr. rozpočet mesta, resp. mestskej časti), ako aj takých, pri ktorých to zákon výslovne vyžaduje a ktoré sa spravidla vyskytnú počas volebného obdobia. Žiadne z otázok, ktoré môžu byť predmetom referenda, nie je možné predpokladať už v čase konania volieb do orgánov územnej samosprávy, a preto ani nemôžu rozhodovať o účasti alebo neúčasti voličov v samotných voľbách. Vláda napokon poukazuje na rozdiel medzi miestnym referendom konaným v mestách Bratislava a Košice, resp. ich mestských častiach podľa napadnutej právnej úpravy a fakultatívnym referendom konaným podľa všeobecnej právnej úpravy obsiahnutej v zákone o obecnom zriadení v iných obciach a mestách na Slovensku (pritom tento právny stav platil aj pred nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy), a to že výsledkom platného miestneho referenda v mestách Bratislava a Košice, resp. ich mestských častiach je rozhodnutie, ktoré nahrádza rozhodnutie už zvoleného, resp. kreovaného mestského zastupiteľstva, resp. zastupiteľstva mestskej časti. V prípade platného fakultatívneho referenda konaného v inom meste alebo obci na Slovensku výsledok referenda nenahrádza rozhodnutie mestského, resp. obecného zastupiteľstva, ale má len odporúčajúci

charakter pre orgány mesta, resp. obce.

24. Samotné stanovenie tzv. plávajúceho kvóra je podľa vlády výlučne určením konkrétneho kvóra potrebného na realizáciu platného referenda a rozhodovania dôležitých otázok, pričom jeho zavedenie napadnutou legislatívnou úpravou nemá žiaden retroaktívny dopad na výkon volebného práva ani na rozhodovanie voliča o tom, či sa zúčastní alebo nezúčastní volieb, keďže ich cieľom je ustanoviť na vymedzené volebné obdobie volených zástupcov do verejných funkcií, a teda realizácia účasti na správe verejných záležitostí prostredníctvom zvolených zástupcov, t. j. nepriamo. Schválením tzv. plávajúceho kvóra týkajúceho sa referenda podľa vlády nedošlo k spochybneniu volieb konaných v roku 2022 a ani k ovplyvneniu žiadnych referend konaných pred nadobudnutím účinnosti napadnutej právnej úpravy, ktorá smeruje výučne k budúcim referendám.

25. Vláda, vychádzajúc z už uvedenej argumentácie, považuje napadnuté zákonné ustanovenia za súladné s označenými článkami ústavy, návrh prezidenta za nedôvodný, a preto navrhuje, aby mu ústavný súd nevyhovel.

II.3. Replika navrhovateľa:

26. Navrhovateľ sa vo svojom vyjadrení k stanovisku vlády z 29. januára 2024 nestotožnil s názorom vlády, že pokiaľ čl. 67 ods. 1 ústavy nelimituje zákonodarcu, akým spôsobom upraví podrobnosti o miestnom referende, zákonodarca môže stanoviť pre miestne referendum v rôznych obciach rôzne podmienky. Podľa navrhovateľa základné atribúty volebného práva sa musia vzťahovať na celoštátne voľby, voľby do orgánov samosprávy, ako aj na celoštátne a miestne referendum. Je podľa neho nemysliteľné, aby podmienky na výkon volebného práva boli rozdielne medzi jednotlivými obcami.

27. Výkladové pravidlo *lex specialis derogat legi generali*, ktoré rieši postup v prípade konfliktu medzi právnymi predpismi rovnakej právnej sily (spravidla medzi zákonmi), si podľa navrhovateľa vláda zamieňa s princípom prednosti právnej normy vyššej právnej sily pred právnou normou nižšej právnej sily *(lex superior derogat legi inferiori)*. Rozpor napadnutých zákonných ustanovení s ústavou je dôvodom na konštatovanie ich nesúladu s ústavou a stratu ich účinnosti. Skutočnosť, že úprava obsiahnutá v zákone o hlavnom meste Bratislave a zákone o meste Košice predstavuje špeciálnu právnu úpravu vo vzťahu k zákonu o obecnom zriadení, čo potvrdzuje aj § 29 zákona o hlavnom meste Bratislave a § 24 ods. 1 zákona o meste Košice odkazujúce na zákon o obecnom zriadení v prípade, ak niektoré otázky nie sú upravené osobitnými predpismi, neznamená, že predmetné osobitné predpisy nemôžu byť v rozpore s ústavou.

28. Iné rozdiely v právnej úprave miestneho referenda v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach na jednej strane a miestnym referendom podľa zákona o obecnom zriadení, na ktoré poukazuje vláda, navrhovateľ považuje za tendenčné a neakceptovateľné pre posudzovaný prípad, pretože ich ústavnosť nebola dosiaľ napadnutá kvalifikovaným subjektom a ich ústavnosti nie je v posudzovanom prípade vhodné ani žiaduce sa bližšie venovať.

29. Navrhovateľ zastáva názor, že je potrebné rozlišovať medzi ustanoveniami, ktoré v rozpore s ústavou obmedzujú základné práva a slobody, a tými, ktoré sa síce odkláňajú od všeobecnej právnej úpravy, ale občanom poskytujú vyššiu mieru práv. Ustanovenie podústavného právneho predpisu, ktoré dáva jeho adresátom väčší okruh práv, resp. vyššiu kvalitu práv ako všeobecný predpis, nemôže byť považované za protiústavné. Zníženie počtu podpisov oprávnených voličov potrebných na vyhlásenie miestneho referenda v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach je odôvodnené veľkosťou týchto miest, pričom platí, že čím väčšie mesto, tým je ťažšie vyzbierať dostatočný počet podpisov potrebných na vyhlásenie referenda. To zabezpečuje uplatniteľnosť možnosti výkonu verejnej moci prostredníctvom miestneho referenda obyvateľmi Bratislavy a Košíc a rozširuje možnosť prístupu občanov týchto miest k výkonu samosprávy priamou formou.

30. Ani s tvrdením vlády, že pokiaľ sú pravidlá pre platnosť miestneho referenda rovnaké v rámci jedného územného celku, rozdiely medzi jednotlivými územnými celkami pre platnosť miestneho referenda sú akceptovateľné, keďže výsledky miestneho referenda sú platné vždy len na konkrétnom území daného územného celku, sa navrhovateľ nestotožňuje. Podľa neho

čl. 30 ods. 3 ústavy sa nemôže v rámci jednotlivých územných celkov Slovenska uplatňovať v rôznej miere. Právna úprava, ktorá síce nerozlišuje medzi oprávnenými voličmi v rámci jednej obce, resp. mestskej časti, ale medzi jednotlivými obcami spôsobuje nerovnosť volebného práva, je podľa navrhovateľa jednoznačne protiústavná. Odkazujúc na svoj návrh na začatie konania, opätovne zdôrazňuje, že v niektorých mestských častiach Bratislavy a Košíc uplatnenie napadnutej zákonnej úpravy znamená, že kvórum požadované pre platnosť miestneho referenda sa zvýšilo. Obyvateľom predmetných mestských častí napadnutá právna úprava tak sťažuje výkon samosprávy prostredníctvom miestneho referenda, pričom obyvateľom iných mestských častí Bratislavy a Košíc ho nesťažuje. V demokratickom a právnom štáte je podľa navrhovateľa nemysliteľné, aby sa v niektorých samosprávach pre platnosť miestneho referenda požadovala účasť 50 % oprávnených voličov a v iných samosprávach sa kvórum odvíjalo od účasti v posledných komunálnych voľbách.

31. Navrhovateľ namieta aj tvrdenie vlády, že právna úprava miestneho referenda podľa zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice zavádzajúca tzv. plávajúce kvórum je vhodnejšia ako jeho úprava podľa zákona o obecnom zriadení. Protiústavnosť napadnutej legislatívnej úpravy podľa neho spočíva v neopodstatnenom rozdiele medzi úpravou miestneho referenda v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach a iných mestách a obciach na Slovensku. Plávajúce kvórum ani percentuálne stanovenie počtu oprávnených voličov, ktorí sa musia zúčastniť na miestnom referende, *a priori* samo osebe nepovažuje za protiústavné. Ak však zákonodarca považuje úpravu plávajúceho kvóra za vhodnejšiu, mal ju zaviesť do zákona o obecnom zriadení, aby sa uplatňovala aj pri miestnych referendách v iných mestách a obciach na Slovensku. Domnieva sa, že je potrebné zosúladiť právnu úpravu miestneho referenda pre všetky samosprávy, a to buď opätovným zavedením 50 % hranice pre platnosť miestneho referenda v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach, alebo zavedením plávajúceho kvóra pre všetky obce a mestá na Slovensku.

32. Podľa navrhovateľa vláda pri konštatovaní, že napadnutá právna úprava nijakým spôsobom nesankcionuje obyvateľov Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí za výkon ich aktívneho volebného práva a ani im nesťažuje účasť na správe vecí verejných priamo prostredníctvom miestneho referenda, a teda nepredstavuje porušenie čl. 12 ods. 4 ústavy, opomenula skutočnosť, že v niektorých mestských častiach Bratislavy a Košíc s ohľadom na výsledky ostatných komunálnych volieb došlo k zvýšeniu kvóra vyžadovaného pre platnosť miestneho referenda. Vláda vo svojom stanovisku opomína tie mestské časti, v ktorých účasť v komunálnych voľbách ďaleko presiahla hranicu 50 % oprávnených voličov. Práve v týchto mestských častiach (ktorých je spolu 10) sa podľa navrhovateľa z nepochopiteľných príčin sťažuje právo na priamu správu vecí verejných prostredníctvom miestneho referenda. V tomto ohľade je podľa nej jednoznačne dané, že svojou účasťou v komunálnych voľbách je obyvateľom dotknutých mestských častí spôsobená ujma na právach. Využitím svojho aktívneho volebného práva v komunálnych voľbách v roku 2022 zhoršili možnosť uplatnenia svojho práva podieľať sa na správe vecí verejných nepriamo prostredníctvom miestneho referenda (a to bez toho, aby o tom mali vopred vedomosť).

33. Navrhovateľ sa nestotožňuje ani s tvrdením vlády, podľa ktorého pri voľbách do orgánov územnej samosprávy oprávnení voliči berú do úvahy len výber volených zástupcov, a nie aj prípadné zmeny v postavení orgánov územnej samosprávy, ich kompetencií a úloh či inštitútov územnej samosprávy (kam patrí aj miestne referendum). Podľa navrhovateľa však túto paralelu nemožno akceptovať. Je rozdiel, či sa rozšíria kompetencie orgánov územnej samosprávy alebo sa zmenia pravidlá na výkon práva občanov podieľať sa na správe vecí verejných. Kým prvý uvedený prípad sa voličov dotýka v menšej miere, zmena pravidiel konania miestneho referenda sa priamo týka ich základných práv. Opätovne zdôrazňuje, že (ne)účasťou v komunálnych voľbách v roku 2022 oprávnení voliči v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach zároveň rozhodli aj o kvóre pre možné budúce miestne referendum. V čase rozhodovania, či sa daných komunálnych volieb zúčastnia, pritom nevedeli, že ich rozhodnutie bude mať vplyv aj na kvórum potrebné pre platnosť budúceho miestneho referenda. Zmena zavedená napadnutou právnou úpravou môže v niektorých mestských častiach Bratislavy a Košíc spôsobiť ochromenie inštitútu miestneho referenda, keďže dosiahnuť takú vysokú účasť pri miestnom referende, aká bola pri komunálnych voľbách, sa už s veľkou pravdepodobnosťou nemusí podariť.

34. K argumentu vlády, že ak by zákonodarca nemohol prijať zákon, ktorým sa menia kompetencie a povinnosti orgánov územnej samosprávy, došlo by k ochromeniu tejto časti verejnej správy, navrhovateľ považuje za dôležité prísne rozlišovať medzi zmenou kompetencií orgánov územnej samosprávy a zmenami v inštitúte miestneho referenda. Kým zmena kompetencií orgánov územnej samosprávy je možná aj počas volebného obdobia, obsah volebného práva, resp. skutočnosti, ktoré ovplyvňujú výkon aktívneho volebného práva, retroaktívne meniť počas volebného obdobia nie je možné. Napadnuté zákonné ustanovenia podľa nej pôsobia retroaktívne, keďže výsledkom komunálnych volieb v Bratislave a Košiciach uskutočnených 29. októbra 2022 okrem ustanovenia volených orgánov územnej samosprávy bola aj zmena kvóra potrebného pre platnosť miestneho referenda v týchto mestách, resp. ich mestských častiach.

35. Z uvedených dôvodov prezident trvá na ním podanom návrhu na začatie konania v celom rozsahu a navrhuje, aby mu ústavný súd vyhovel a v náleze vo veci samej konštatoval nesúlad napadnutých ustanovení zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice s označenými článkami ústavy.

II.4. Ústne pojednávanie:

36. Ústavný súd v súlade s § 58 ods. 3 druhou vetou 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“) prejednal a rozhodol vec bez nariadenia ústneho pojednávania, keďže žiaden z účastníkov konania nepožiadal najneskôr vo svojom prvom podaní vo veci o nariadenie ústneho pojednávania, pričom na základe podaní účastníkov konania zastával názor, že od ústneho pojednávania nemožno očakávať ďalšie objasnenie veci. Ústavný súd preto na základe uvedeného ustanovenia zákona o ústavnom súde upustil od ústneho pojednávania.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

37. V zmysle navrhovateľom napadnutej úpravy zákona o hlavnom meste Bratislave výsledok miestneho referenda Bratislavy, resp. jej mestskej časti nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva Bratislavy, resp. miestneho zastupiteľstva jej mestskej časti, ak sa ho zúčastnil taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do mestského zastupiteľstva Bratislavy, resp. príslušného miestneho zastupiteľstva jej mestskej časti bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda, a v zmysle navrhovateľom napadnutej úpravy zákona o meste Košice výsledok referenda mesta Košice, resp. referenda jeho mestskej časti nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva Košíc, resp. miestneho zastupiteľstva jeho mestskej časti, ak sa ho zúčastnil aspoň taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do mestského zastupiteľstva Košíc, resp. príslušného miestneho zastupiteľstva jeho mestskej časti bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda mesta, resp. jeho mestskej časti, a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov referenda mesta, resp. jeho mestskej časti.

38. Cieľom prijatia spornej právnej úpravy podľa zákonodarcu je posilniť volebné právo občanov v samospráve tým, že sa uľahčí a zefektívni miestne referendum v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach, a to jednak znížením počtu podpisov petície skupiny obyvateľov týchto miest, resp. ich mestských častí potrebných na vyhlásenie miestneho referenda z dovtedajšieho počtu najmenej 30 % všetkých oprávnených voličov na 20 % všetkých oprávnených voličov, resp. alternatívne na aspoň 5 000 všetkých oprávnených voličov na vyhlásenie miestneho referenda mestskej časti Bratislavy a aspoň 2 500 všetkých oprávnených voličov na vyhlásenie miestneho referenda mestskej časti Košíc a jednak znížením kvóra požadovanej účasti pre platnosť miestneho referenda v uvedených mestách, resp. ich mestských častiach z dovtedajších aspoň 50 % oprávnených voličov na taký ich počet, aký sa zúčastnil volieb do orgánov územnej samosprávy týchto miest, resp. ich mestských častí pred vyhlásením miestneho referenda.

39. Podľa navrhovateľa napadnutá zákonná úprava nie je v súlade s ústavnou požiadavkou rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy v spojení s ústavným princípom rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, ústavným zákazom spôsobenia ujmy na právach niekomu pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody podľa čl. 12 ods. 4 ústavy, a princípmi demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy, konkrétne princípmi právnej istoty a zákazu retroaktivity.

III.1. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s ústavnou požiadavkou rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy v spojení s ústavným princípom rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy:

40. Navrhovateľ považuje napadnuté ustanovenia zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice za nesúladné s označenými článkami ústavy z dôvodu ich rozporu s ústavnou požiadavkou rovnosti volebného práva zakotvenou v čl. 30 ods. 3 ústavy, ktorá sa v rovnakej miere má vzťahovať aj na právo hlasovať v referende, resp. v okolnostiach posudzovaného prípadu miestnom referende, keďže podľa nej neodôvodnene diferencujú medzi hlasmi hlasujúcich v miestnom referende v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach a hlasmi hlasujúcich v miestnom referende v iných mestách a obciach na Slovensku. Na rozdiel od miestneho referenda v iných mestách a obciach na Slovensku, ktorého výsledky sú v zmysle § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda, pre platnosť výsledku miestneho referenda v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach sa v zmysle napadnutej právnej úpravy požaduje účasť takého počtu oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do príslušného mestského, resp. miestneho zastupiteľstva bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda. V dôsledku prijatia spornej právnej úpravy tak podľa navrhovateľa dochádza k tomu, že hlasy rôznych oprávnených voličov v rôznych mestách a obciach na Slovensku majú v prípade miestneho referenda rozdielnu váhu. Na uvedenú diferenciáciu platnosti výsledkov miestnych referend v Bratislave a Košiciach, resp. ich mestských častiach a platnosti výsledkov miestnych referend v iných mestách a obciach na Slovensku podľa navrhovateľa neexistuje nijaký logický, legitímny a ústavne udržateľný dôvod. Považuje za nemysliteľné, aby sa v niektorých samosprávach na platnosť výsledkov miestneho referenda požadovala účasť aspoň 50 % oprávnených voličov a v iných samosprávach sa kvórum platnosti výsledkov miestneho referenda odvíjalo od účasti oprávnených voličov v posledných komunálnych voľbách. Podľa navrhovateľa uplatňovanie napadnutých zákonných ustanovení v prípade niektorých mestských častí Bratislavy a Košíc, a to tých, v ktorých bola volebná účasť v posledných voľbách do príslušného miestneho zastupiteľstva viac ako 50 % oprávnených voličov, nenapĺňa ciel spornej právnej úpravy, ktorým je posilniť volebné právo občanov v samospráve a uľahčiť a zefektívniť miestne referendum znížením kvóra pre platnosť miestneho referenda, keďže v týchto mestských častiach Bratislavy a Košíc došlo v dôsledku prijatia namietanej legislatívnej úpravy k zvýšeniu kvóra potrebného pre platnosť miestneho referenda.

41. V intenciách ustálenej judikatúry ústavného súdu jednotlivé ustanovenia ústavy je potrebné vykladať a aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých relevantných ústavných noriem (II. ÚS 48/97, II. ÚS 31/97, PL. ÚS 13/97, PL. ÚS 15/98, II. ÚS 10/99, I. ÚS 53/01, PL. ÚS 12/01, m. m. PL. ÚS 9/04, PL. ÚS 16/08), a preto aj všetky ustanovenia ústavy o rovnosti je potrebné vnímať, interpretovať a uplatňovať v ich vzájomnej organickej väzbe, čo zvlášť platí o tých ustanoveniach ústavy, ktoré sú formulované vo všeobecnej podobe (čl. 12 ods. 1 prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy), keďže predstavujú základné východisko uplatnenia princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. v konkrétnej situácii. Okrem uvedených všeobecných ustanovení súčasťou ústavy sú aj špeciálne ustanovenia o rovnosti, v kontexte posudzovaného prípadu rovnosti volebného práva (čl. 30 ods. 3 ústavy).

42. Judikatúra ústavného súdu sa ustálila i na názore, že čl. 12 ods. 1 ústavy má charakter všeobecného ústavného princípu. Ide o všeobecné pravidlo rovnosti, ktoré slúži na generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých subjektov práva pred zákonom, pričom v tomto zmysle je adresované všetkým orgánom verejnej moci, ktoré musia vo vzťahu k všetkým subjektom práva, ich základným právam a slobodám z hľadiska

ich uskutočňovania a uplatňovania pristupovať rovnako bez ohľadu na okolnosti predpokladané čl. 12 ods. 2 ústavy [pohlavie, rasu, farbu pleti... (m. m. PL. ÚS 16/08)]. Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nebol diskriminovaný z dôvodov v tomto ustanovení vymenovaných (III. ÚS 39/01, II. ÚS 5/03). Vychádzajúc z modelu materiálneho chápania rovnosti, ústavný súd zdôrazňuje, že nie je dôležité, aké rozdiely medzi ľuďmi existujú, pretože ľudia majú rovnakú hodnotu, a preto zasluhujú rovnakú starostlivosť a rešpekt (čl. 12 ods. 1 ústavy). Vyplýva to zo všeobecných hodnôt ľudskej dôstojnosti, autonómnosti a rovnakej ceny každého indivídua, ktoré tvoria základ pre zákaz nespravodlivej diskriminácie ľudských bytostí bez ohľadu na ich postavenie v spoločnosti (PL. ÚS 8/04, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 10/2022).

43. Za diskriminačnú úpravu, resp. úpravu porušujúcu ústavnú požiadavku rovnosti v právach v zmysle čl. 12 ods. 1 ústavy možno považovať takú právnu úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické/porovnateľné situácie rieši odchylným spôsobom, pričom takýto postup zákonodarca nemôže rozumne odôvodniť legitímnym cieľom a tým, že tento cieľ sa musí dosahovať práve zvoleným legislatívnym riešením (PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 10/2022). Tento základný princíp je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, ktoré odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie (II. ÚS 5/03, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 10/2022).

44. Národná rada je preto povinná prijímať také zákony, ktoré nikoho pri uplatňovaní základných práv a slobôd nediskriminujú, aj keď nie každý rozdiel, ktorý sa vyskytne v zákonoch upravujúcich výkon určitých základných práv a slobôd, musí byť v rozpore s čl. 12 ods. 1, resp. čl. 12 ods. 2 ústavy, pretože v určitých situáciách sa na prvý pohľad diskriminujúca úprava používa na odstránenie alebo zmiernenie faktickej nerovnosti dotknutých osôb (PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 14/2020).

45. Podľa konštantnej judikatúry ústavného súdu (napr. PL. ÚS 13/09, I. ÚS 17/99, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 10/2022) ústavný princíp rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy, resp. zákaz diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy nie sú spravidla chránené samy osebe, ale k ich porušeniu môže dôjsť v zásade len v súvislosti s porušením iného základného práva alebo slobody. To znamená, že dovolávať sa ich porušenia možno v zásade len v spojení s porušením iného konkrétneho základného práva a slobody podľa ústavy alebo ľudského práva alebo základnej slobody podľa kvalifikovanej medzinárodnej zmluvy o ľudských právach a základných slobodách (m. m. pozri napr. PL. ÚS 14/98, I. ÚS 17/99, PL. ÚS 10/04). Ústavný súd vo svojej doterajšej judikatúre (PL. ÚS 33/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 18/97, PL. ÚS 4/00, PL. ÚS 21/00, PL. ÚS 15/03, PL. ÚS 15/06, PL. ÚS 3/08, PL. ÚS 19/09, PL. ÚS 11/2011, PL. ÚS 11/2013, PL. ÚS 16/2018, PL. ÚS 10/2022) preferuje tento akcesorický prístup k preskúmavaniu namietaného porušenia ústavného princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie a ani v tejto veci nemá dôvod od neho ustúpiť.

46. Navrhovateľ namieta nesúlad spornej legislatívnej úpravy s princípom rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s ústavnou požiadavkou rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy. Je toho názoru, že napadnuté zákonné ustanovenia *„... spôsobujú značnú nerovnosť medzi obyvateľmi Bratislavy a Košíc na jednej strane a obyvateľmi iných obcí na strane druhej, resp. nerovnosť medzi obyvateľmi jednotlivých mestských častí týchto dvoch miest,“* keďže hlasom obyvateľov Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí pri realizácii miestneho referenda priznávajú inú váhu, ako je váha hlasov obyvateľov iných miest a obcí na Slovensku pri realizácii miestneho referenda podľa všeobecnej úpravy referenda obsiahnutej v zákone o obecnom zriadení. Z odôvodnenia návrhu navrhovateľa možno vyvodiť, že porušenie ústavného princípu rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a ústavnej požiadavky rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy namieta v spojení so základným právom občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy. Navrhovateľ však v petite svojho návrhu čl. 30 ods. 1 ústavy za referenčnú normu, s ktorou by podľa neho napadnutá právna úprava mala byť v nesúlade, neoznačuje.

47. Princípy volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy, a to všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajnosť hlasovania, vyjadrujúce obsahové kvality volebného práva a predstavujúce základ právnej úpravy volebného práva, ktorý ostatné podústavné normy ďalej rozvíjajú a konkretizujú, je možné reflektovať nielen v prípade volebného práva, ale aj v prípade základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom hlasovania

v referende. Aj v prípade hlasovania v referende celoštátnom alebo miestnom by totižto malo platiť, že právo hlasovať má každý, kto splní podmienky definujúce všeobecnosť volebného, resp. hlasovacieho práva, ako aj to, že každý hlasujúci by mal mať rovnaký počet hlasov s rovnakou váhou, že každý hlasujúci hlasuje priamo, tzn. že jeho vôľa prejavená v hlasovaní má priamy vplyv na výsledok hlasovania v referende a že každý hlasujúci by mal mať možnosť hlasovať tak, aby nebolo možné zistiť obsah jeho rozhodnutia [porovnaj: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, s. 412.].

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).

49. K narušeniu princípu rovnosti volebného práva môže dôjsť formálne alebo materiálne [porovnaj: OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s.r.o., 2021, s. 420.]. O formálne narušenie ide vtedy, ak právny poriadok výslovne ustanovuje, že určité kategórie voličov majú viac hlasov ako ostatní voliči, prípadne že ich hlasy majú väčšiu váhu. Rozdiely v počte hlasov v minulosti pramenili zo spoločenského postavenia voliča vyjadreného predovšetkým výškou majetku alebo úrovňou dosiahnutého vzdelania. Pri materiálnom narušení princípu rovnosti volebného práva nejde o jeho narušenie výslovným určením rozdielneho počtu hlasov alebo ich váhy pre rôzne kategórie voličov, ale o narušenie spočívajúce v tom, že hlasy rôznych voličov majú pri celkovom zisťovaní výsledkov volieb rôznu váhu. Materiálne porušenie princípu rovnosti volebného práva súvisí s konštrukciou volebných obvodov, t. j. s problémom tzv. volebnej geometrie, keď veľkosť volebných obvodov je stanovená tak, že na jeden volený mandát nepripadá približne rovnaký počet voličov a na získanie mandátu preto nestačí približne rovnaký počet hlasov. K takémuto stavu môže dôjsť buď (zámerne) nesprávnym stanovením hraníc volebných obvodov, alebo ich zakonzervovaním, ktoré nereflektuje meniaci sa demografický vývoj, teda nárast alebo pokles počtu voličov. Podľa ústavného súdu napadnutá právna úprava nenarušuje princíp rovnosti volebného práva ani formálne a ani materiálne, keďže žiadnym hlasujúcim v miestnom referende v mestách Bratislava a Košice, resp. v ich mestských častiach nepriznáva väčší počet hlasov, resp. väčšiu váhu ich hlasu ako ostatným hlasujúcim v miestnom referende v týchto mestách, resp. ich mestských častiach a jej uplatnením nedochádza ani k tomu, že hlasy rôznych hlasujúcich v miestnom referende v týchto mestách, resp. ich mestských častiach majú pri celkovom zisťovaní výsledkov miestneho referenda rôznu váhu. Váha hlasov hlasujúcich obyvateľov Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí v miestnom referende je pri celkovom zisťovaní výsledkov miestneho referenda rovnaká.

50. K diskriminačnému pôsobeniu napadnutej legislatívnej úpravy na obyvateľov Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí dochádza podľa navrhovateľa tým, že pre platnosť výsledku miestneho referenda vyhláseného mestským, resp. miestnym zastupiteľstvom mesta, resp. mestskej časti, v ktorej majú bydlisko, sa vyžaduje účasť takého počtu oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do príslušného mestského, resp. miestneho zastupiteľstva bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda, zatiaľ čo obyvatelia iných miest a obcí na Slovensku podľa všeobecnej úpravy miestneho referenda podľa zákona o obecnom zriadení majú možnosť dosiahnuť platnosť výsledkov miestneho referenda, ak sa na ňom zúčastní aspoň polovica oprávnených voličov a ak je rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.

51. Ako to už ústavný súd v predchádzajúcom texte tohto nálezu (v bode 43 odôvodnenia tohto nálezu) pripomenul, za diskriminačnú je potrebné považovať takú právnu úpravu, ktorá rovnaké alebo analogické/porovnateľné situácie rieši odchylným spôsobom, resp. úpravu, ktorá s jednou skupinou adresátov noriem v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, ktoré odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie. Za diskriminačnú teda nemožno považovať takú právnu úpravu, ktorá odlišným spôsobom rieši odlišné situácie, resp. ktorá s jednou skupinou

adresátov noriem zaobchádza odlišne v porovnaní s inou skupinou, ak medzi oboma skupinami adresátov noriem sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, ktoré odôvodňujú takéto odlišné zaobchádzanie.

52. Napadnuté zákonné ustanovenia sa na prvý pohľad môžu javiť, že pri realizácii miestneho referenda zaobchádzajú s jednou skupinou adresátov noriem, obyvateľmi miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí, odlišne v porovnaní s inou skupinou, obyvateľmi iných miest a obcí na Slovensku, pretože, vychádzajúc zo zámeru zákonodarcu, by pre obyvateľov uvedených miest, resp. ich mestských častí mali stanovovať odlišné, tzv. plávajúce kvórum pre platnosť výsledkov miestneho referenda, ako je kvórum stanovené pre obyvateľov iných miest a obcí na Slovensku všeobecnou úpravou miestneho referenda obsiahnutou v zákone o obecnom zriadení.

53. Napadnuté zákonné ustanovenia však upravujú situácie, keď výsledok miestneho referenda Bratislavy, resp. jej mestskej časti a výsledok referenda mesta Košice, resp. jeho mestskej časti nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva Bratislavy, resp. miestneho zastupiteľstva jej mestskej časti a mestského zastupiteľstva mesta Košice, resp. miestneho zastupiteľstva jeho mestskej časti. Neupravujú podmienky platnosti výsledkov miestneho referenda v uvedených mestách, resp. ich mestských častiach. Tie naďalej aj po prijatí napadnutej úpravy ostávajú predmetom všeobecnej úpravy obsiahnutej v zákone o obecnom zriadení, ktorá sa má v zmysle § 29 zákona o hlavnom meste Bratislave a § 24 zákona o meste Košice uplatniť, ak zákon o hlavnom meste Bratislave a zákon o meste Košice neupravujú inak. Podľa všeobecnej úpravy obsiahnutej v § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, ktorý je potrebné aplikovať aj na platnosť výsledkov miestnych referend v hlavnom meste Bratislave a meste Košice, resp. mestských častiach týchto miest, výsledky miestneho referenda sú platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda. Len ak výsledok miestneho referenda Bratislavy, resp. jej mestskej časti a výsledok miestneho referenda mesta Košice, resp. jeho mestskej časti je platný podľa § 11a ods. 8 zákona o obecnom zriadení, tzn. ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov jeho účastníkov, výsledok miestneho referenda Bratislavy, resp. jej mestskej časti a výsledok referenda mesta Košice, resp. jeho mestskej časti nahrádza rozhodnutie mestského zastupiteľstva Bratislavy, resp. miestneho zastupiteľstva jej mestskej časti a mestského zastupiteľstva mesta Košice, resp. miestneho zastupiteľstva jeho mestskej časti za podmienky, že sa miestneho referenda uvedených miest, resp. ich mestských častí zúčastnil (aspoň) taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda. Vzhľadom na uvedené je potrebné dospieť k záveru, že cieľ, ktorý chcel zákonodarca dosiahnuť prijatím spornej zákonnej úpravy, vyjadrený v bode 6 odôvodnenia tohto nálezu, spočívajúci v zámere 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, sa národnej rade prijatím napadnutej právnej úpravy nepodarilo dosiahnuť.

53.1. Dodatková podmienka predmetného nadštandardu nemusí byť splnená, ak sa na bezprostredne predchádzajúcich komunálnych voľbách v obvode konaného referenda zúčastnil väčší počet oprávnených voličov, než aký je potrebný na platnosť aktuálne konaného referenda, čo bude z hľadiska podmienok platnosti referenda v oboch štatutárnych mestách, nazerajúc na vec štatisticky, ojedinelou výnimkou. Referendum musí byť v takom prípade nielen platné, ale početnosť účasti na ňom musí číselne dosiahnuť alebo prevýšiť početnosť skoršej volebnej účasti.

53.2. Pri menšom počte oprávnených voličov zúčastnených na platnom referende, ako je počet oprávnených voličov zúčastnených na skorších voľbách, platné referendum rozhodnutie zastupiteľstva priamo nenahradí; všeobecný zákonný štandard platí aj pre alternatívu neplatnosti referenda (bez ohľadu na účasť v skorších voľbách).

54. V zmysle čl. 67 ods. 1 ústavy miestne referendum predstavuje uskutočňovanie územnej samosprávy, ktorej základom je obec (čl. 64 prvá veta ústavy). Pri uplatňovaní princípu rovnosti volebného práva v rámci uskutočňovania územnej samosprávy, resp. rovnosti základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom hlasovania v miestnom referende preto nemožno porovnávať právne postavenie oprávnených voličov, resp.

hlasujúcich v miestnom referende, ako ani účinky výsledkov platného miestneho referenda v rámci rôznych miest a obcí, resp. rôznych volebných obvodov, ale len právne postavenie oprávnených voličov, resp. hlasujúcich v miestnom referende v rámci toho istého volebného obvodu daného mesta alebo obce. Rovnosť volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy, resp. rovnosť základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom hlasovania v miestnom referende, t. j. splnenie požiadavky, že každý hlasujúci má rovnaký počet hlasov s rovnakou váhou, resp. že miera a význam hlasu každého hlasujúceho v miestnom referende sú rovnaké, je potrebné posudzovať len v rámci konkrétneho volebného obvodu.

55. Vychádzajúc z uvedeného, napadnuté ustanovenia zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice nepôsobia diskriminačne, a teda nepredstavujú porušenie, resp. zásah do ústavnej požiadavky rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy v spojení s ústavným princípom rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy (v zmysle petitu návrhu prezidenta), resp. porušenie/zásah do ústavného princípu rovnosti ľudí v dôstojnosti a právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy a ústavnej požiadavky rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy v spojení so základným právom zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a preto v okolnostiach posudzovanej veci v rámci preskúmania ústavnej súladnosti napadnutých legislatívnych ustanovení nebolo potrebné pristúpiť k preskúmaniu splnenia podmienok ústavne prípustného obmedzenia výkonu označených základných práv podľa čl. 13 ods. 2, 3 a 4 ústavy. Podľa uvedených ustanovení ústavy základné práva a slobody možno obmedziť len zákonom, pričom zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky, pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel a obmedzenia základných práv a slobôd možno použiť len na ustanovený cieľ. Podľa ustálenej judikatúry ústavného súdu výkon základných práv a slobôd možno obmedziť len v záujme dosiahnutia legitímneho cieľa spočívajúceho v ochrane dôležitého ústavou chráneného verejného záujmu, pričom opatrenie obmedzujúce výkon základných práv a slobôd musí byť vo vzťahu k sledovanému cieľu proporcionálne (PL. ÚS 1/2017, PL. ÚS 14/2020).

56. Na základe uvedeného ústavný súd návrhu prezidenta v časti namietaného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice s čl. 30 ods. 3 v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy nevyhovel.

III.2. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s ústavným zákazom spôsobenia ujmy na právach niekomu pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody podľa čl. 12 ods. 4 ústavy:

57. Navrhovateľ namieta rozpor napadnutých ustanovení zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice aj s čl. 12 ods. 4 ústavy, resp. s čl. 30 ods. 3 v spojení s čl. 12 ods. 4 ústavy. Podľa jeho názoru pokiaľ sa obyvateľ Bratislavy alebo Košíc, resp. ich mestských častí zúčastní volieb do orgánov územnej samosprávy, znáša tým riziko sťaženia výkonu svojho základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, keďže so zvyšujúcou sa účasťou v týchto voľbách sa zvyšuje kvórum potrebné pre platnosť výsledkov prípadného budúceho miestneho referenda v týchto mestách, resp. ich mestských častiach. Čím je účasť obyvateľov týchto miest, resp. ich mestských častí v týchto voľbách vyššia, tým viac sa pre nich sprísňujú podmienky na prijatie platného rozhodnutia v rámci ich priamej správy vecí verejných prostredníctvom miestneho referenda. Napadnutá právna úprava tak podľa navrhovateľa pre týchto obyvateľov predstavuje vo svojej podstate sankciu za zúčastnenie sa vo voľbách do orgánov samosprávy, resp. za výkon ich aktívneho volebného práva spočívajúcu v sprísnení podmienok ich práva hlasovať v miestnom referende.

58. Podľa čl. 12 ods. 4 ústavy nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody.

59. V zmysle citovaného ustanovenia ústavy uplatnenie základných práv a slobôd podľa ústavy nesmie spôsobiť ujmu na akýchkoľvek, teda nielen ústavných, ale aj všetkých ostatných právach tomu, kto ich uplatňuje (PL. ÚS 18/97).

60. Uvedené ustanovenie ústavy vo všeobecnosti vylučuje možný dôsledok (dopad) využívania základných práv alebo slobôd fyzickými osobami alebo právnickými osobami na ich ďalšie práva. Ústavná norma obsiahnutá v čl. 12 ods. 4 ústavy ukladá zákonodarcovi ústavnú povinnosť, aby pri právnej úprave akéhokoľvek práva vylúčil vznik akejkoľvek ujmy, ktorú by jeho *„nositelia“* mohli utrpieť v dôsledku toho, že si predtým uplatnili niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd. Prvá a základná požiadavka, ktorá pre zákonodarcu vyplýva z uvedeného ustanovenia ústavy, je, aby konkrétna právna úprava nejakého konkrétneho práva nespájala či dokonca nepodmieňovala jeho nadobudnutie alebo využívanie s predchádzajúcim uplatnením alebo neuplatnením niektorého základného práva alebo slobody. Len vylúčením spätosti a vzájomnej podmienenosti pri nadobúdaní alebo uplatňovaní práva s niektorým zo základných práv alebo slobôd podľa ústavy sa vylúči možnosť vzniku akejkoľvek ujmy na takomto práve (PL. ÚS 18/97).

61. Právna úprava akéhokoľvek práva by preto v zmysle čl. 12 ods. 4 ústavy mala byť charakterizovaná absenciou vzájomného prepojenia (podmienenia) pri jeho nadobúdaní, ako aj pri jeho uplatňovaní konkrétnymi subjektmi s niektorým z ich základných práv alebo slobôd podľa ústavy. Len takáto právna úprava je totiž schopná v zmysle čl. 12 ods. 4 ústavy zabezpečiť rovnaké podmienky pre všetkých „užívateľov“ (potenciálnych užívateľov) predmetného práva, a to bez ohľadu na to, či si predtým uplatnili alebo neuplatnili niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd, a tým súčasne garantovať aj rovnosť v ich právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy. A len takáto právna úprava nie je schopná spôsobiť ujmu na právach vzniknutú v dôsledku toho, že niektoré subjekty si predtým uplatnili (uplatňovali) niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd (PL. ÚS 18/97).

62. Právna úprava akéhokoľvek práva by preto v zmysle čl. 12 ods. 4 ústavy v žiadnom prípade nemala zohľadňovať: (i) skutočnosť, že si niekto uplatnil niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd podľa ústavy, (ii) túto skutočnosť premietnuť do právnej úpravy nadobúdania alebo uplatňovania konkrétneho práva, (iii) túto skutočnosť premietnuť do právnej úpravy nadobúdania alebo uplatňovania práva tak, že v dôsledku uvedeného je táto právna úprava odlišná u tých osôb, ktoré si predtým uplatnili niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd podľa ústavy, v porovnaní s tými osobami, ktoré si takéto základné právo alebo slobodu neuplatnili (PL. ÚS 18/97).

63. Pojem *„ujma na právach“* obsiahnutý v čl. 12 ods. 4 ústavy nemožno stotožňovať len s nemožnosťou uplatňovať už nadobudnuté právo. Pod týmto pojmom je potrebné chápať aj akékoľvek iné obmedzenie pri nadobúdaní práva, ktoré sa prejavilo v porušení ústavnej zásady rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ako výlučný a jediný dôsledok predošlého uplatnenia niektorého zo základných práv alebo slobôd. O ujme na práve možno hovoriť tiež vtedy, ak jediným dôvodom vylučujúcim jeho nadobudnutie bolo predošlé uplatnenie niektorého zo základných práv alebo slobôd (PL. ÚS 18/97).

64. Podľa ústavného súdu napadnuté legislatívne ustanovenia neporušujú čl. 12 ods. 4 ústavy, keďže ich uplatňovanie nespája, nevylučuje ani nijako neobmedzuje a nepodmieňuje nadobudnutie alebo uplatňovanie základného práva obyvateľov miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy prostredníctvom miestneho referenda s predchádzajúcim uplatnením alebo neuplatnením aktívneho volebného práva obyvateľov týchto miest, resp. ich mestských častí vo voľbách do mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí. Aj takí obyvatelia týchto miest, resp. ich mestských častí, ktorí si svoje aktívne volebné právo vo voľbách do mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí uplatnili, majú možnosť uplatniť si svoje základné právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy prostredníctvom miestneho referenda, a to bez akýchkoľvek obmedzení a za rovnakých podmienok ako tí obyvatelia týchto miest, resp. ich mestských častí, ktorí si svoje aktívne volebné právo v týchto voľbách neuplatnili. Vzájomnú spojitosť kvóra potrebného na dosiahnutie platnosti výsledkov referend Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí s počtom oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. príslušných miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu miestnych referend týchto miest, resp. ich mestských častí, nemožno vnímať ako sankciu uloženú obyvateľom týchto miest, resp. ich mestských častí za uplatnenie ich aktívneho volebného práva vo voľbách do mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. príslušných miestnych

zastupiteľstiev ich mestských častí, ale skôr ako snahu zákonodarcu o primeranejšie a legitímnejšie prepojenie vôle obyvateľov týchto miest, resp. ich mestských častí vyjadrenej v miestnych referendách týchto miest, resp. ich mestských častí s ich vôľou vyjadrenou vo voľbách do mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. príslušných miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí, ktorých rozhodnutia platné výsledky miestnych referend týchto miest, resp. ich mestských častí nahrádzajú.

65. Na základe uvedeného ústavný súd nevyhovel návrhu prezidenta ani v časti namietaného nesúladu napadnutých ustanovení zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice s čl. 12 ods. 4 ústavy.

III.3. K namietanému nesúladu napadnutej právnej úpravy s princípmi demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy:

66. Navrhovateľ namieta nesúlad napadnutej zákonnej úpravy aj s princípmi demokratického a právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy, konkrétne s princípmi právnej istoty a zákazu retroaktivity. Zásah do nich vidí v skutočnosti, že napadnuté zákonné ustanovenia nadobudli účinnosť 1. augusta 2023, a to bez akýchkoľvek prechodných ustanovení. Zmenené kvórum pre platnosť výsledku miestneho referenda v mestách Bratislava a Košice, resp. ich mestských častiach sa tak odvíja od volebnej účasti obyvateľov uvedených miest, resp. ich mestských častí vo voľbách do orgánov územnej samosprávy konaných 29. októbra 2022. V čase konania týchto volieb pritom oprávnení voliči, obyvatelia uvedených miest, resp. ich mestských častí, nemali vedomosť o tom, že ich rozhodnutie o (ne)účasti v uvedených voľbách priamo ovplyvní kvórum požadované pre platnosť výsledkov ich prípadného budúceho miestneho referenda. Oprávnení voliči by podľa navrhovateľa mali mať vedomosť o tom, čo ich hlas vo voľbách spôsobí, pričom túto vedomosť musia mať už v čase, keď sa rozhodujú, či sa volieb zúčastnia alebo nie. Napadnutá právna úprava tak spôsobila, že hlasy oprávnených voličov vo voľbách do orgánov územnej samosprávy Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí v roku 2022 nadobudli jej prijatím ďalší význam.

67. Podľa ústavného súdu medzi základné princípy materiálneho právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy patrí aj princíp právnej istoty (PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 7/2017, PL. ÚS 19/2018, PL. ÚS 25/2020). S uplatňovaním princípu právnej istoty sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 8/04, PL. ÚS 19/2018, PL. ÚS 26/2019, PL. ÚS 25/2020) a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 19/2018, PL. ÚS 25/2020), t. j. požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy. Požiadavka po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 25/2020). Princíp právnej istoty zahŕňa napokon aj ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní a zákaz (pravej) retroaktivity (PL. ÚS 7/2017, PL. ÚS 26/2019).

68. Podľa ústavného súdu právna norma je charakterizovaná ako retroaktívna, ak stanoví právne následky pre skutkové podmienky, ktoré nastali pred nadobudnutím účinnosti tejto normy (PL. ÚS 10/06). S inštitútom právnej istoty v právnom štáte úzko súvisí požiadavka zachovania legálne nadobudnutých práv. Vo všeobecnom vyjadrení to znamená, že nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu. Zo širšieho hľadiska túto požiadavku treba chápať tak, že je neprípustné odňať nadobudnuté práva, resp. ich obmedziť *ex tunc*, t. j. do minulosti, pred účinnosťou nového zákona. Táto požiadavka ako imanentná súčasť právnej istoty sa vzťahuje predovšetkým na základné práva a slobody, ktoré sú v zmysle čl. 12 ods. 1 ústavy neodňateľné, nescudziteľné, nepremlčateľné a nezrušiteľné (PL. ÚS 16/95).

69. V podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony, a nie subjektívne predstavy ľudí, a z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti, a nie minulosti. V prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne porušila požiadavka na ich bezrozpornosť a všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten, kto postupuje podľa práva, by nemal žiadnu

možnosť zoznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné. To by teda znamenalo, že jednotlivé subjekty práva by nemali istotu, či ich konanie podľa platného a účinného práva v dobe, keď k nemu došlo, nebude neskoršie (po prijatí nového právneho predpisu) a *ex tunc* posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti (v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou). Podľa ústavného súdu ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery v platný a účinný právny predpis, nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný (PL. ÚS 36/95).

70. Na rozdiel od pravej retroaktivity, ktorá je nezlučiteľná s obsahom princípu právneho štátu a za ktorú je potrebné považovať také konanie zákonodarcu, pri ktorom v novom zákone neuzná práva alebo povinnosti založené právnymi skutočnosťami, ktoré sa ako právne skutočnosti uznali na základe predchádzajúceho zákona, nepravá retroaktivita, ktorú je potrebné považovať za akceptovateľnú, nepripúšťa, aby neskoršia právna norma neuznala právne skutočnosti, na základe ktorých došlo k vzniku určitého právneho vzťahu podľa predchádzajúcej právnej úpravy, ale pripúšťa zmeny tých právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe skôr prijatej právnej úpravy. Za nepravú retroaktivitu je potrebné považovať také konanie zákonodarcu, pri ktorom v novom právnom predpise uzná právne skutočnosti, ktoré vznikli počas platnosti skoršieho zákona, ale zároveň prinesie určité zmeny práv alebo povinností, ktoré vznikli na základe týchto právnych skutočností alebo na ich základe zavedie nové práva alebo povinnosti. Nepravá retroaktivita umožňuje zákonodarcovi vstúpiť do právnych vzťahov, ktoré vznikli na základe skôr prijatej právnej úpravy a meniť ich režim (porovnaj: *Drgonec, J.*: Ústava Slovenskej republiky. Teória a prax. 2. prepracované a doplnené vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2019, s. 255.).

71. Inými slovami, o pravú retroaktivitu ide vtedy, ak v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo (alebo povinnosť) a zákon k tomuto minulému okamžiku toto právo (alebo povinnosť) zruší alebo zmení. Pravá retroaktivita je fikciou, pretože hoci sa vie, že v minulom okamžiku niekto mal nejaké právo, zákon finguje, že uvedený subjekt dané právo nemal alebo ho mal iné. Je preto nutné rozlišovať medzi zmenou pravidiel, ktoré pochádzajú z minulosti, a zmenou pravidiel do minulosti (PL. ÚS 6/2022).

72. Podľa ústavného súdu (PL. ÚS 1/2010) z hľadiska právnej teórie je už notorietou, že nepravá retroaktivita je v súvislosti s uplatňovaním princípu uchovávania dôvery v právny poriadok a princípu právnej istoty nielen tolerovaným, ale aj potrebným nástrojom pri vykonávaní významnejších zmien v právnom poriadku, bez ktorého by sa mohli existujúce spoločenské vzťahy ocitnúť v stave právnej bezprizornosti, resp. mohlo by dôjsť k vzniku právneho vákua. Nepravá retroaktivita, inými slovami, spočíva v tom, že právne vzťahy, ktoré vznikli za platnosti starej právnej normy, sa spravujú týmto právom až do momentu účinnosti nového práva, potom sa už však riadia novým právom.

73. Za nepravú retroaktivitu sa považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia jej účinnosti, len kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00).

74. Podľa ústavného súdu napadnuté zákonné ustanovenia neporušujú princípy právnej istoty a zákazu retroaktivity patriace medzi základné atribúty demokratického a materiálneho právneho štátu v zmysle čl. 1 ods. 1 ústavy, keďže ich uplatňovanie nespôsobuje odňatie/zrušenie, zmenu ani nijaké obmedzenie žiadnych v minulosti riadnym spôsobom nadobudnutých práv alebo povinností obyvateľov miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí vrátane ich aktívneho volebného práva vo voľbách do orgánov územnej samosprávy alebo ich základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom miestneho referenda, keďže sa týka výlučne miestnych referend týchto miest, resp. ich mestských častí realizovaných po nadobudnutí jej účinnosti. Napadnutá právna úprava nijako nespochybňuje výsledky volieb do orgánov územnej samosprávy miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí konaných v roku 2022 a ani nevyhlasuje podľa predchádzajúcej právnej úpravy platné výsledky prípadných miestnych referend miest

Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí realizovaných pred nadobudnutím jej účinnosti za neplatné, resp. za právne neúčinné. Týka sa výlučne prípadných budúcich miestnych referend miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí, a preto nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia jej účinnosti. Jej prijatím došlo len k priznaniu určitých účinkov právnym úkonom (hlasovaniu obyvateľov miest Bratislava a Košice, resp. ich mestských častí vo voľbách do mestských zastupiteľstiev týchto miest, resp. príslušných miestnych zastupiteľstiev ich mestských častí vo voľbách konaných v roku 2022), ktoré pôvodne s ich uskutočnením neboli späté, resp. ktoré s ich uskutočnením skoršia právna úprava nespájala (určenie kvóra pre platnosť výsledku miestneho referenda Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí s ohľadom na počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil týchto volieb). Tieto účinky sa však prejavujú výlučne do budúcna, t. j. týkajú sa miestnych referend týchto miest, resp. ich mestských častí vyhlásených po nadobudnutí účinnosti spornej právnej úpravy. Napadnuté zákonné ustanovenia tak zavádzajú len tzv. nepravú retroaktivitu, ktorá sa za retroaktivitu v pravom zmysle tohto pojmu nepovažuje a ktorá je zlučiteľná s princípmi demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy a v okolnostiach posudzovanej veci predstavuje potrebný nástroj na vykonanie významnejších zmien v realizácii miestnych referend Bratislavy a Košíc, resp. ich mestských častí s cieľom uľahčiť a zefektívniť ich výkon.

75. Ústavný súd preto nevyhovel návrhu prezidenta ani v časti namietajúcej nesúlad napadnutých ustanovení zákona o hlavnom meste Bratislave a zákona o meste Košice s čl. 1 ods. 1 ústavy.

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

V Košiciach 4. septembra 2024

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Ministerstvo spravodlivosti Slovenskej republiky, Račianska 71, 813 11 Bratislava,
tel.: +421 2 888 91 864, +421 2 888 91 865, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.