ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2025

Vyhlásené: 18. 7. 2025 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

208

U Z N E S E N I E

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/2025-78

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana (sudca spravodajca) a sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša, Rastislava Kaššáka, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského o návrhu **generálneho prokurátora** na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovení § 3 ods. 2 až 6 a § 7a ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd takto

r o z h o d o l :

1. Návrh **p r i j í m a** na ďalšie konanie v celom rozsahu.
2. **P o z a s t a v u j e ú č i n n o s ť** ustanovení § 3 ods. 2 druhej, tretej a štvrtej vety, § 3 ods. 3 až 6 a § 7a ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov.
3. Vo zvyšnej časti návrhu na pozastavenie účinnosti **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 7. februára 2025 doručený návrh generálneho prokurátora (ďalej aj „navrhovateľ“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení § 3 ods. 2 až 6 a § 7a ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o meste Košice“ alebo „ZMK“) s čl. 30 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 ústavy a čl. 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a s čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy. Napadnutými ustanoveniami bolo pre mesto Košice nahradené miestne referendum o počte mestských častí rozhodnutím mestského zastupiteľstva a rady starostov.
2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 15/2025-69 z 11. júna 2025 nevylúčil podľa § 49 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“) sudcu ústavného súdu Martina Vernarského z konania a rozhodovania prerokúvanej veci. Sudca Vernarský navrhol svoje vylúčenie, pretože je autorom expertízy, ktorá zohrala rolu pri tvorbe preskúmavaného zákona.
3. Mesto Košice má podľa jeho aktuálneho štatútu 22 mestských častí. Súvisí to so skutočnosťou, že malo tradične osobitnú právnu úpravu správy. V súvislosti s jeho správou bolo mesto Košice výslovne zmienené v československom právnom poriadku už v roku 1922, a to v zákone č. 243/1922 Sb. *o prozatýmnej úprave sriadenia obcí na Slovensku*. V časti I tohto zákona majú výlučne mestá Bratislava a Košice upravený svoj vlastný právny režim.

4. V dobe neslobody sa prvýkrát stanovuje pre mesto Košice dvojstupňový režim správy. Podľa § 12 ods. 2 zákona č. 69/1967 Zb. o národných výboroch *mestské národné výbory v Brne, Ostrave, Plzni a v Košiciach sú riadené priamo krajským národným výborom. V obvodoch týchto miest pôsobia obvodné národné výbory.* Dvojúrovňová mestská správa mala ústavnú oporu v článku 91 Ústavy ČSSR z roku 1960. Ten stanovil, že národné výbory sú krajské, okresné a v obciach mestské alebo miestne. V Prahe je Národný výbor hlavného mesta Prahy, v mestských obvodoch Prahy *a niektorých ďalších miest sú obvodné národné výbory.* Po federalizácii Československa bola dvojúrovňovosť potvrdená na úrovni Slovenskej republiky zákonom Slovenskej národnej rady č. 29/1970 Zb. o utvorení obvodných národných výborov v meste Košiciach. Novela zákona o národných výboroch zákonom č. 139/1982 Zb. v § 11 upresnila vzťahy medzi košickými národnými výbormi: „*(1) V meste Košiciach pôsobí Národný výbor mesta Košíc riadený krajským národným výborom. (2) V obvodoch mesta Košíc pôsobia obvodné národné výbory. Vytvoriť alebo zrušiť mestský obvod alebo zmeniť jeho územie patrí Národnému výboru mesta Košíc.*“

5. Demokratická územná samospráva bola obnovená zákonom Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení na základe novely ústavy ústavným zákonom č. 294/1990 Zb. Zákon o obecnom zriadení v ustanovení § 22 (v súčasnosti § 22a) predpokladal osobitnú úpravu pre mestá s počtom obyvateľov nad 200 000. Vzápätí po prijatí zákona o obecnom zriadení prijala Slovenská národná rada zákon o meste Košice. ZMK nadviazal na dvojúrovňovú správu z doby neslobody a samosprávu ustanovil na úrovni mesta, ako aj na úrovni mestských častí. Tie boli zriadené a ustanovené v § 3 ZMK v spojení s prílohou č. 2 zákona - Mestské časti mesta Košice, v ktorých sa zriaďujú orgány samosprávy mestských častí. Dôvodová správa tento prístup vysvetlila tým, že to vyžaduje príprava prvých slobodných volieb do miestnych zastupiteľstiev.

6. Zákon o meste Košice obsahoval od svojho vzniku mechanizmus zmeny počtu mestských častí. (a) V pôvodnom znení ZMK rozhodovalo o zmene počtu mestských častí mestské zastupiteľstvo, a to len *so súhlasom* alebo na návrh obyvateľov dotknutých mestských častí. Vzhľadom na zložitosť správy mesta s 22 mestskými časťami sa začalo hľadať rozumné, resp. praktické legislatívne riešenie prípadnej zmeny počtu mestských častí. (b) Od novely zákonom č. 222/2006 Z. z. malo rozhodovať o zmene počtu mestských častí mestské zastupiteľstvo kvalifikovanou trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov formou všeobecne záväzného nariadenia s tým, že zmena mohla byť *odmietnutá* miestnym referendom obyvateľov dotknutých mestských častí. (c) Napadnutá právna úprava zmenila koncepciu zmeny mestských častí tak, že už nie je nutná účasť obyvateľov mestských častí. O zmene rozhoduje mestské zastupiteľstvo nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov formou zmeny *štatútu* s tým, že zmena môže byť *odmietnutá* radou starostov, ktorá je zložená zo starostov mestských častí. Odmietnutie môže zvrátiť mestské zastupiteľstvo kvalifikovanou trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov, a presadiť tak zmenu konfigurácie mestských častí.

7. Všeobecná úprava o územných zmenách medzi mestami, resp. obcami vyžaduje na takúto zmenu súhlas obyvateľov vyjadrený v miestnom referende. Podľa § 11a ods. 1 písm. a) zákona o obecnom zriadení obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce.

8. Generálny prokurátor namieta, že obyvatelia Košíc sú bez ústavne akceptovateľných dôvodov diskriminovaní voči obyvateľom ostatných miest v Slovenskej republike vo výkone svojho základného práva priamo sa zúčastňovať na správe verejných vecí, pretože len obyvatelia Košíc sa nemôžu prostredníctvom miestneho referenda vyjadriť k otázke teritoriality mesta.

9. Generálny prokurátor z tohto dôvodu navrhol, aby ústavný súd rozhodol vo veci nasledujúcim výrokom: „*Ustanovenia § 3 ods. 2 až 6 a § 7a ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona č. 115/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov nie sú v súlade s čl. 14 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd a s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.*“

10. Generálny prokurátor zároveň navrhol pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení.

II.

Predbežné prerokovanie návrhu na začatie konania

11. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy ústavný súd rozhoduje o súlade zákonov s ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas Národná rada Slovenskej republiky a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

12. Ústavný súd návrh navrhovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde.

13. Ústavný súd konštatuje, že nezistil žiadne dôvody, pre ktoré by bolo nutné návrh pri predbežnom prerokovaní 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 (výrok 1 uznesenia).

14. Pre úplnosť ústavný súd dodáva, že navrhovateľ navrhol dve verzie výroku podľa toho, ako ústavný súd interpretuje diskriminačné kritérium odlišovania. V prvej alternatíve argumentácie, kde je podľa navrhovateľa kritériom odlišovania (*iným postavením*) skutočnosť pobytu v meste Košice, je referenčnou normou čl. 12 ods. 2 ústavy (Základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo *iné postavenie*). V druhej alternatívne je kritérium pobytu v meste Košice označené ako súčasť všeobecného princípu zákazu diskriminácie v čl. 12 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy. Pretože ústavný súd rozhodne o tejto právnej otázke až po prijatí na ďalšie konanie, prijíma vec v rozsahu obidvoch alternatív, ktoré sú zlúčené v znení navrhovaného výroku citovaného v bode 9 tohto uznesenia.

III.

Posúdenie dôvodnosti návrhov na pozastavenie účinnosti napadnutého zákona

15. Generálny prokurátor navrhol pozastavenie účinnosti všetkých napadnutých ustanovení, pretože môžu vytvoriť v prípade svojej realizácie nezvratné skutočnosti s negatívnym dopadom na mestské časti Košíc a ich obyvateľov s trvalým pobytom v týchto mestských častiach. Môže totiž dôjsť k zrušeniu alebo zlúčeniu niektorých mestských častí mesta Košice a obyvatelia s trvalým pobytom v dotknutých mestských častiach Košíc budú, pokiaľ ide o ich právo účasti na správe vecí verejných, diskriminovaní, keďže nebudú môcť vyjadriť svoj nesúhlas v miestnom referende s takýmito zásadnými územnými zmenami.

16. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok (rovnako § 78 zákona o ústavnom súde). Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov, ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie *účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti* (čl. 124 ústavy).

17. Pri tomto type rozhodnutia je potrebné zvažovať primeranú rovnováhu (porov. uznesenie č. k. PL. ÚS 3/2024-112 – *novelizácia Trestného zákona*) medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech (i) ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy pred negatívnymi dôsledkami účinnosti právneho predpisu, ktorého ústavnosť je sporná, na jednej strane a (ii) hodnotou právnej istoty vyplývajúcej zo záväznosti platného práva, ktorého nesúlad sa namieta, princípom demokracie v čl. 1 ods. 1 ústavy (porovnaj uznesenie č. k. PL. ÚS 24/2019-26 *homeschooling*, bod 42) a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp deľby moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014-51, PL. ÚS 8/2017-11, PL. ÚS 26/2019-77).

18. Ohrozenie základných práv a slobôd znamená, že ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo jeho ustanovenia bude zúžený chránený rozsah jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude výkon týchto práv a slobôd obmedzovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami.

19. Ústavný súd musí pri úvahách o ohrození základných práv a slobôd vziať taktiež do úvahy (a) štandard práv (právnu pozíciu) jednotlivcov z obdobia pred napadnutou právnou úpravou, (b) rozsah, v akom bol daný štandard zmenený novou právnou úpravou, ako aj (c) k čomu smeruje návrh na pozastavenie účinnosti a návrh meritórneho rozhodnutia. Ďalej je dôležité prihliadať na (d) reverzibilnosť právnej pozície jednotlivcov [(ne)napraviteľnosť záťaží spôsobených napadnutou právnou úpravou] a, prirodzene, aj na (e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (porovnaj uznesenie PL. US 24/2019-26 – *homeschooling*).

20. V súvislosti s návrhom na pozastavenie označených ustanovení ústavný súd v prvom rade konštatuje, že právo na účasť na miestnom referende týkajúcom sa teritoriality mesta je súčasťou práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy, a preto možno skúmať, či je *ohrozené*. Podľa § 3 ods. 2 ZMK návrh na uznesenie podľa druhej vety nemožno predložiť na rokovanie mestského zastupiteľstva v poslednom roku riadneho volebného obdobia orgánov samosprávy mesta. Mestské zastupiteľstvo mesta Košíc tak môže rozhodovať o zmene počtu mestských častí ešte do októbra 2025, a tak je napadnutá právna úprava aktuálne aplikovateľná. Mestské zastupiteľstvo na zasadnutí 24. apríla 2024 (https://www.kosice.sk/mesto/samosprava/mestske-zastupitelstvo/2022-2026/zasadnutie/30) prerokovalo rôzne varianty počtu mestských častí. Z uvedeného vyplýva, že mestské zastupiteľstvo môže do októbra 2025 rozhodnúť o zmene počtu mestských častí a vecou sa aktuálne zaoberá.

21. Ústavný súd na účel pozastavenia účinnosti porovnal aktuálnu a predchádzajúcu právnu úpravu (porov. bod 6 a 19 uznesenia). Z porovnania vyplýva, že vzhľadom na veľmi komplexnú procedúru zmeny podľa aktuálnej, ako aj podľa predchádzajúcej právnej úpravy by bolo takmer nezvratné následne zmeniť, resp. navrátiť prípadné rozhodnutie o zmene počtu mestských častí na základe namietanej právnej úpravy. Možno preto súhlasiť so zhodnou argumentáciou navrhovateľa (bod 15). Navyše, zmena počtu mestských častí je len začiatkom ďalších právnych, administratívnych a hospodárskych zmien. Takáto reforma je v podstate unikátna. Z tohto pohľadu by po prípadnom vyhovení návrhu bolo fakticky iluzórne naplnenie základného práva zúčastňovať sa priamo na správe verejných vecí dotknutými obyvateľmi mesta Košice.

22. Z týchto dôvodov ústavný súd rozhodol, že pozastavuje účinnosť tých napadnutých ustanovení, ktoré ako celok upravujú novú koncepciu zmeny počtu mestských častí (bod 2 výroku). Ústavný súd nevyhovel návrhu na pozastavenie účinnosti v časti týkajúcej sa napadnutého § 3 ods. 2 prvej vety ZMK, keďže táto norma len upravuje členenie mesta na mestské časti, a teda sa priamo netýka novej koncepcie zmeny ich počtu (bod 3 výroku). Možno doplniť, že ústavný súd už v minulosti pozastavil účinnosť ustanovení zákona o obecnom zriadení, ktoré mohli viesť k ťažko zmeniteľným územným zmenám konkrétnych obcí, teda k inému vážnemu nenapraviteľnému následku (uznesenie PL. ÚS 16/08-9).

23. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné. Rozhodnutie o pozastavení účinnosti označených ustanovení ZMK uvedených v bode 2 výroku sa stane všeobecne záväzné (právoplatné) dňom jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

24. Podľa čl. 125 ods. 5 ústavy platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení ZMK zanikne vyhlásením rozhodnutia vo veci samej, ak toto rozhodnutie o pozastavení účinnosti ústavný súd už predtým nezruší, pretože pominuli dôvody, pre ktoré bolo prijaté.

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

V Košiciach 11. júna 2025

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.