



Maroš Žilinka
generálny prokurátor Slovenskej republiky

Bratislava 06.februára 2025
1 GÚp 36/23/1000-10

N á v r h

**na začatie konania o súlade právnych predpisov
podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky**

Navrhovateľ:

generálny prokurátor Slovenskej republiky
Dr. h. c. JUDr. Maroš Žilinka, PhD.

**Účastník konania,
proti ktorému návrh smeruje:**

Národná rada Slovenskej republiky

Vedľajší účastník konania:

vláda Slovenskej republiky

Napadnutý právny predpis:

1. **§ 3 ods. 2 až 6** zákona Slovenskej národnej rady
č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona
č. 115/2023 Z. z.
2. **§ 7a ods. 3 písm. c)** zákona Slovenskej národnej rady
č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení zákona
č. 115/2023 Z. z.

**Ustanovenia
referenčných predpisov,
s ktorými je napadnutý
právny predpis v rozpore:**

čl. 14 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv
a slobôd a čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 13
ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky eventuálne
čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

Podané v štyroch vyhotoveniach (1 originál a 3 kópie)

Vážený Ústavný súd Slovenskej republiky,

1. ako procesne legitimovaný navrhovateľ podľa čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „**ústava**“) a § 74 písm. e) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „**zákon č. 314/2008 Z. z.**“) podávam

podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy **návrh na začatie konania o súlade ustanovenia § 3 ods. 2 až 6 a ustanovenia § 7a ods. 3 písm. c) zákona Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov** (ďalej len „**zákon č. 401/1990 Zb.**“) s čl. 14 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd (ďalej len „**dohovor**“) a čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy eventuálne s čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 ústavy.

ODÔVODNENIE

A.

Namietaná právna úprava mesta Košice

2. Postavenie a samosprávu mesta Košice (ďalej aj ako „**mesto**“), ako aj postavenie jeho orgánov, štatút a symboly mesta a jeho mestských častí upravuje zákon č. 401/1990 Zb.
3. Z § 24 ods. 1 zákona č. 401/1990 Zb. vyplýva, že tento zákon predstavuje vo vzťahu k zákonu Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon č. 369/1990 Zb.**“) špeciálnu právnu úpravu (lex specialis).
4. Legislatívny základ pre existenciu samostatného zákona o meste Košice predstavuje ustanovenie § 22a ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., podľa ktorého právne postavenie, územné usporiadanie a orgány samosprávy miest s počtom obyvateľov nad 200 000 upravuje osobitný zákon. Na základe tejto blanketovej normy má osobitnú právnu úpravu s ohľadom na ustanovenú podmienku počtu obyvateľov len mesto Košice.
5. Pre úplnosť uvádzam, že vyššie uvedený **cenzus obyvateľov** spĺňa aj hlavné mesto Slovenskej republiky Bratislava (ďalej len „**hlavné mesto**“ alebo „**Bratislava**“). Osobitné postavenie hlavného mesta, štruktúru a postavenie jeho orgánov upravuje zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon č. 377/1990 Zb.**“), ktorý však nebol vydaný na základe § 22a ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb., ale na základe čl. 10 ods. 2 ústavy v spojení s § 22a ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb.
6. Územná samospráva v meste Košice je dvojúrovňová, a to na úrovni mesta ako celku a na úrovni mestských častí. Mesto Košice je rozdelené na 22 mestských častí.
7. Namietaná právna úprava mesta Košice sa týka postupu pri vytváraní, zrušovaní, zlučovaní alebo rozdeľovaní mestských častí v meste Košice. Ide o právnu úpravu zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 115/2023 Z. z. Zákon 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 (ďalej len „**zákon č. 115/2023 Z. z.**“) bol v Národnej rade

Slovenskej republiky schválený 16. marca 2023, v Zbierke zákonov bol vyhlásený 12. apríla 2023, účinnosť nadobudol 1. mája 2023. Išlo o poslanecký návrh zákona (návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Petra Libu, Vojtecha Tótha, Erika Ňarjaša a Jaroslava Karahuta).

8. Podľa § 3 ods. 2 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 115/2023 Z. z. mesto sa člení na mestské časti. Mestské časti vytvára, zrušuje, zlučuje alebo rozdeľuje mesto štatútom. Na prijatie uznesenia podľa predchádzajúcej vety je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov mestského zastupiteľstva (§ 18 ods. 2). Návrh na uznesenie podľa druhej vety nemožno predložiť na rokovanie mestského zastupiteľstva v poslednom roku riadneho volebného obdobia orgánov samosprávy mesta.
9. Podľa § 3 ods. 3 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 115/2023 Z. z. uznesenie podľa odseku 2 nadobudne účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí, ak sa Rada starostov do 60 dní odo dňa jeho schválenia neuznesie na jeho odmietnutí.
10. Podľa § 3 ods. 4 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 115/2023 Z. z. ak Rada starostov uznesenie podľa odseku 2 odmietne, môže ho mestské zastupiteľstvo opätovne prerokovať a trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov mestského zastupiteľstva prijať. V takom prípade uznesenie podľa odseku 2 nadobudne účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí aj napriek jeho odmietnutiu Radou starostov. Opätovne prijaté uznesenie podľa odseku 2 Rada starostov nemôže odmietnuť.
11. Podľa § 3 ods. 5 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 115/2023 Z. z. ak mestské zastupiteľstvo uznesenie podľa odseku 2 do 60 dní od jeho odmietnutia Radou starostov opätovne neprijme, môže byť rovnaký návrh uznesenia predložený na rokovanie mestského zastupiteľstva najskôr v ďalšom volebnom období orgánov samosprávy obcí.
12. Podľa § 3 ods. 6 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 115/2023 Z. z. podrobné vymedzenie územia mestských častí ustanoví štatút. Zmeny hraníc mestských častí iné ako podľa odseku 2 schvaľuje mestské zastupiteľstvo uznesením, ktoré nadobudne účinnosť, ak ho schvália miestne zastupiteľstvá všetkých územne dotknutých mestských častí trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov.
13. Podľa § 7a ods. 3 písm. c) zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 115/2023 Z. z. Rada starostov zastupuje záujmy mestských častí pri rozhodovaní o otázkach, ktoré sú vyhradené mestskému zastupiteľstvu (§ 10 ods. 3); na ten účel môže odmietnuť uznesenie mestského zastupiteľstva prijaté podľa § 3 ods. 2.
14. V nadväznosti na vyššie uvedenú zmenu zákona č. 401/1990 Zb. zákonom č. 115/2023 Z. z. bolo zároveň
 - z ustanovenia § 8a ods. 1 vypustené písmeno b), ktoré upravovalo za splnenia zákonných podmienok obligatórnu povinnosť miestneho zastupiteľstva vyhlásiť referendum mestskej časti o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mesta o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti,
 - nahradené znenie § 8a ods. 2 novým znením, ktoré už neumožňovalo miestnemu zastupiteľstvu vyhlásiť referendum mestskej časti o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mesta o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti.

15. Zhrnutie:

Z vyššie uvedenej právnej úpravy vyplýva, že s účinnosťou od 1. mája 2023 v meste Košice rozhoduje o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí mestské zastupiteľstvo štatútom mesta Košice s tým, že na prijatie takého uznesenia je potrebný súhlas nadpolovičnej väčšiny všetkých poslancov mestského zastupiteľstva. Takéto uznesenie nadobudne účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí, ibaže by sa Rada starostov do 60 dní odo dňa jeho schválenia uzniesla na jeho odmietnutí. V prípade, ak by Rada starostov uznesenie odmietla, mestské zastupiteľstvo by ho mohlo opätovne prerokovať a prijať, a to trojpätinovou väčšinou všetkých poslancov mestského zastupiteľstva.

B.

Vývoj namietanej právnej úpravy týkajúcej sa mesta Košice

16. Do prijatia namietanej právnej úpravy zákonom č. 115/2023 Z. z. bol vývoj právnej úpravy týkajúcej sa postupu pri vytváraní, zrušovaní, zlučovaní alebo rozdeľovaní mestských častí v meste Košice nasledovný:

B1) Právna úprava ustanovená zákonom č. 401/1990 Zb. účinná od 1. októbra 1990 do 1. decembra 2006

17. Podľa § 3 ods. 1 zákona č. 401/1990 Zb. v znení účinnom od 1. októbra 1990, t. j. od nadobudnutia účinnosti zákona č. 401/1990 Zb. do 1. decembra 2006, t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 222/2006 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon č. 222/2006 Z. z.**“), ktorý nadobudol účinnosť 2. decembra 2006, územie mesta tvorili katastrálne územia uvedené v prílohe č. 1 tohto zákona.
18. Mesto sa členilo na mestské časti uvedené v prílohe č. 2 tohto zákona. Podrobné vymedzenie územia mestských častí ustanovilo mestské zastupiteľstvo (§ 3 ods. 2).
19. Vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti alebo vykonať iné zmeny ich hraníc mohlo mestské zastupiteľstvo len so súhlasom alebo na návrh obyvateľov (s odkazom v poznámkach pod čiarou na zákon č. 85/1990 Zb. o petičnom práve) dotknutých mestských častí (§ 3 ods. 3).
20. Miestne zastupiteľstvo bolo povinné vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mestskej časti, ak išlo o zlúčenie mestskej časti s inou mestskou časťou, rozdelenie mestskej časti alebo zmenu jej hranice [§ 8 ods. 3 písm. a)].
21. Výsledok hlasovania obyvateľov mestskej časti, na ktorom sa zúčastnilo viac ako 50 % oprávnených voličov, nahrádzal rozhodnutie miestneho zastupiteľstva (§ 8 ods. 6).
22. Právo voliť do orgánov samosprávy obcí mali obyvatelia Slovenskej republiky, ktorí mali v obci, v mestskej časti hlavného mesta alebo v mestskej časti mesta Košice trvalý pobyt a najneskôr v deň volieb dovŕšili 18 rokov veku [§ 2 ods. 1 už zrušeného zákona Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov; tento zákon bol s účinnosťou od 1. júla 2015 zrušený zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon č. 180/2014 Z. z.**“)].

Podľa § 163 zákona č. 180/2014 Z. z. právo voliť do orgánov samosprávy obce má obyvateľ obce, ktorý má trvalý pobyt v obci.

23. Zhrnutie:

Podľa právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 401/1990 Zb. účinný od 1. októbra 1990 do 1. decembra 2006 o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí alebo o vykonaní iných zmien ich hraníc rozhodovalo mestské zastupiteľstvo, a to na základe súhlasu dotknutých mestských častí vyjadrenom v miestnom referende ich obyvateľov alebo na základe návrhu dotknutých mestských častí predloženého formou petície. To znamená, že bez súhlasu dotknutých mestských častí mestské zastupiteľstvo nemohlo rozhodnúť o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení dotknutých mestských častí alebo o vykonaní iných zmien ich hraníc.

24. Pre úplnosť uvádzam, že zákon č. 401/1990 Zb. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 222/2006 Z. z. nebol terminologicky zosúladený s ústavou, keďže v § 5 písm. c) a d) používal slovné spojenie hlasovanie obyvateľov mesta a hlasovanie obyvateľov mestskej časti. Ústava v čl. 67 ods. 1 ustanovuje ako jeden zo spôsobov uskutočňovania samosprávy obce miestne referendum a referendum na území vyššieho územného celku. S účinnosťou od 2. decembra 2006 (kedy nadobudol účinnosť zákon č. 222/2006 Z. z.) bolo znenie § 5 písm. c) a d) zákona č. 401/1990 Zb. zmenené tak, že bolo z neho zrejmé, že v prípade hlasovania obyvateľov mesta ide o mestské referendum a v prípade hlasovania obyvateľov mestskej časti o miestne referendum. Hlasovanie obyvateľov mesta (mestské referendum) bolo v § 5 písm. c) definitívne nahradené referendom mesta a hlasovanie obyvateľov mestskej časti bolo v § 5 písm. d) definitívne nahradené referendom mestskej časti od 1. januára 2013, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 354/2012 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 401/1990 Zb. o meste Košice v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon č. 354/2012 Z. z.**“).

B2) Právna úprava ustanovená zákonom č. 401/1990 Zb. v znení neskorších predpisov účinná od 2. decembra 2006 do 31. decembra 2012

25. Znenia § 3 ods. 1 a 2 a § 8 ods. 6 zákona č. 401/1990 Zb. v znení neskorších predpisov účinnom od 2. decembra 2006, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 222/2006 Z. z., do 31. decembra 2012, t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 354/2012 Z. z., zostali totožné s vyššie uvedeným znením § 3 ods. 1 a 2 (body 17. a 18. tohto návrhu) a § 8 ods. 6 (bod 21. tohto návrhu) zákona č. 401/1990 Zb. v znení účinnom od 1. októbra 1990 do 1. decembra 2006.
26. Zákom č. 222/2006 Z. z. sa s účinnosťou od 2. decembra 2006 zmenilo znenie § 3 ods. 3 zákona č. 401/1990 Z. z. a ustanovenie § 3 sa súčasne doplnilo odsekmi 4 až 6.
27. Vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti alebo vykonať iné zmeny ich hraníc mohlo mestské zastupiteľstvo všeobecne záväzným nariadením; na prijatie tohto všeobecne záväzného nariadenia bol potrebný súhlas trojpätinovej väčšiny všetkých poslancov. Návrh na vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestských častí nebolo možné predložiť na rokovanie mestského zastupiteľstva v poslednom roku riadneho volebného obdobia orgánov samosprávy mesta (§ 3 ods. 3 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 222/2006 Z. z.).
28. Všeobecne záväzné nariadenie mestského zastupiteľstva podľa odseku 3, ktorým sa vytvárali, zrušovali, zlučovali alebo rozdeľovali mestské časti, mohli obyvatelia územia

dotknutých mestských častí odmietnuť hlasovaním v miestnom referende [§ 5 písm. d)] do 120 dní odo dňa jeho platnosti; ak obyvatelia žiadnej z územne dotknutých mestských častí v miestnom referende všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 3 v tejto lehote neodmietli, nadobudlo účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy obcí. Ak obyvatelia aspoň jednej územne dotknutejestskej časti všeobecne záväzné nariadenie podľa odseku 3 v miestnom referende odmietli, mohol byť predložený na rokovanie mestského zastupiteľstva návrh všeobecne záväzného nariadenia podľa odseku 3 dotýkajúci sa tejto mestskej časti najskôr v ďalšom volebnom období orgánov samosprávy mesta a mestských častí (§ 3 ods. 4 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 222/2006 Z. z.).

29. Všeobecne záväzné nariadenie mestského zastupiteľstva podľa odseku 3, ktorým sa rozhodlo o iných zmenách hraníc mestských častí, nadobudlo účinnosť, ak ho schválili miestne zastupiteľstvá všetkých územne dotknutých mestských častí trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov (§ 3 ods. 5 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 222/2006 Z. z.).
30. Ak všeobecne záväzné nariadenie prijaté podľa odseku 3 vyžadovalo zmenu v prílohe č. 2 tohto zákona, oznámil to primátor mesta do desiatich dní odo dňa uplynutia lehoty podľa odseku 4 vláde Slovenskej republiky; vláda bez zbytočného odkladu odo dňa doručenia tohto oznámenia bola povinná predložiť Národnej rade Slovenskej republiky návrh zákona o zmenách v prílohe č. 2 tohto zákona (§ 3 ods. 6 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 222/2006 Z. z.).
31. Zákomom č. 222/2006 Z. z. bol zároveň v ustanovení § 8 zákona č. 401/1990 Zb. za odsek 3 vložený nový odsek 4, z ktorého vyplývalo, že miestne zastupiteľstvo fakultatívne mohlo vyhlásiť hlasovanie obyvateľov mestskej časti o odmietnutí všeobecne záväzného nariadenia mestského zastupiteľstva podľa § 3 ods. 3, ak sa ho územne dotýkalo. Toto hlasovanie však miestne zastupiteľstvo muselo vyhlásiť obligatórne v prípade, ak o to požiadala petíciou skupina obyvateľov mestskej časti v počte najmenej 20 % všetkých oprávnených voličov. V nadväznosti na túto zmenu sa zákonom č. 222/2006 Z. z. zmenilo aj znenie § 8 ods. 3 písm. a) zákona č. 401/1990 Zb., z ktorého bola vypustená časť týkajúca sa zlúčenia s inou mestskou časťou, rozdelenia mestskej časti alebo zmeny jej hranice.
32. Zhrnutie:
Podľa právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 222/2006 Z. z. o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí alebo o vykonaní iných zmien ich hraníc naďalej rozhodovalo mestské zastupiteľstvo, avšak na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy všeobecne záväzným nariadením. Na jeho schválenie bol potrebný súhlas trojpäťtinovej väčšiny všetkých poslancov. Schválené všeobecne záväzné nariadenie o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti nadobudlo účinnosť ku dňu konania všeobecných volieb do orgánov samosprávy len vtedy, ak ho obyvatelia žiadnej z dotknutých mestských častí v miestnom referende neodmietli. Obyvatelia územne dotknutých mestských častí ho mohli odmietnuť v miestnom referende v zákonom ustanovenej lehote, ktorá bola 120 dní odo dňa platnosti uvedeného všeobecne záväzného nariadenia. Aby však miestne zastupiteľstvo bolo obligatórne povinné takéto miestne referendum vyhlásiť, musela o to petíciou požiadať skupina obyvateľov dotknutejestskej časti v počte najmenej 20 % všetkých oprávnených voličov. Pokiaľ ide o schválené všeobecne záväzné nariadenie, ktorým sa rozhodlo o iných zmenách hraníc mestských častí, toto nadobudlo účinnosť, len ak ho schválili

miestne zastupiteľstvá všetkých územne dotknutých mestských častí, a to trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov.

33. Zákomom č. 222/2006 Z. z. bol do zákona č. 401/1990 Zb. doplnený právny mechanizmus zabezpečujúci zosúladienie prílohy č. 2 tohto zákona obsahujúcej výpočet mestských častí mesta Košice s aktuálnym právnym stavom (bod 30. tohto návrhu).
34. Podľa právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 222/2006 Z. z., na rozdiel od predchádzajúcej právnej úpravy uvedenej pod bodom B1) tohto návrhu, na vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestskej časti už nebolo potrebné miestne referendum alebo predloženie petície. Mestské zastupiteľstvo bolo bez ďalšieho oprávnené v tejto veci prijať rozhodnutie, pričom obyvatelia územne dotknutých mestských častí mali následne možnosť v miestnom referende takéto rozhodnutie mestského zastupiteľstva odmietnuť, pričom postačovalo, ak ho v miestnom referende odmietli obyvatelia aspoň jednej územne dotknutej mestskej časti.

B3) Právna úprava ustanovená zákonom č. 401/1990 Zb. v znení neskorších predpisov účinná od 1. januára 2013 do 30. apríla 2023

35. Právna úprava zákona č. 401/1990 Zb. v znení účinnom od 1. januára 2013, kedy nadobudol účinnosť zákon č. 354/2012 Z. z., do 30. apríla 2023, t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona č. 115/2023 Z. z., zostala, pokiaľ ide o vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestských častí mesta Košice alebo o vykonanie iných zmien ich hraníc v zásade rovnaká, ako predchádzajúca právna úprava ustanovená zákonom č. 401/1990 Zb. v znení zákona 222/2006 Zb. [uvedená pod bodom B2) tohto návrhu].
36. Zákomom č. 354/2012 Z. z. sa zmenilo znenie § 3 ods. 1 zákona č. 401/1990 Zb. tak, že s účinnosťou od 1. januára 2013 podrobné vymedzenie územia mestských častí už nebolo uvedené v prílohe č. 1 tohto zákona, ale v štatúte mesta Košice s tým, že príloha č. 1 sa vypustila a súčasne sa zrušilo číslovanie prílohy č. 2. Príloha (pôvodne príloha č. 2) zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 354/2012 Z. z. teda obsahovala mestské časti, na ktoré sa mesto Košice členilo.
37. Od 1. januára 2013 bolo referendum mestskej časti upravené v samostatnom § 8a zákona č. 409/1990 Zb. v znení zákona č. 354/2012 Z. z.
38. Miestne zastupiteľstvo bolo obligatórne povinné vyhlásiť referendum mestskej časti, ak išlo o odmietnutie všeobecne záväzného nariadenia mesta o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti v prípade, ak sa jej územne dotýkalo, a ak o to požiadala petíciou skupina obyvateľov v dotknutej mestskej časti [§ 8a ods. 1 písm. b)].
39. Bez petície skupiny obyvateľov dotknutej mestskej časti mohlo miestne zastupiteľstvo vyhlásiť referendum mestskej časti, ak išlo o odmietnutie všeobecne záväzného nariadenia mesta o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti, ak sa jej územne dotýkalo, len fakultatívne [§ 8a ods. 2 písm. a)]; v tomto prípade o vyhlásení referenda muselo byť rozhodnuté trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov miestneho zastupiteľstva.

40. Zhrnutie:

Podľa právnej úpravy zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 354/2012 Z. z. v prípade vytvorenia, zrušenia, zlúčenia alebo rozdelenia mestských častí obyvateľom územne dotknutých mestských častí v meste Košice zostala možnosť odmietnuť prijaté rozhodnutie mestského zastupiteľstva v tejto veci v miestnom referende, pričom rovnako postačovalo odmietnutie tohto rozhodnutia aspoň jednou územne dotknutou mestskou časťou.

C.

Právna úprava územných zmien obce ustanovená zákonom č. 369/1990 Zb.

41. Podľa § 2 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb. obec zriaďuje, zrušuje, rozdeľuje alebo obce zlučuje vládou nariadením. Rozhodnúť o tom možno iba so súhlasom obce a na základe stanoviska okresného úradu v sídle kraja, v ktorého územnom obvode sa obec nachádza.
42. Mechanizmus realizácie najdôležitejších územných zmien obce, a to zlučovanie a rozdelenie obce ustanovuje § 2a zákona č. 369/1990 Zb. Táto právna úprava bola do zákona č. 369/1990 Zb. doplnená s účinnosťou od 1. januára 2002 zákonom č. 453/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú sa niektoré ďalšie zákony. Dovtedy bola táto právna úprava súčasťou zákona č. 221/1996 Z. z. o územnom a správnom usporiadaní Slovenskej republiky v znení zákona č. 389/1999 Z. z.
43. Právna úprava zlučovania a rozdelenia obce pritom súvisí aj so zvyšnými dvomi najdôležitejšími zmenami obce vymedzenými v § 2 ods. 3 zákona č. 369/1990 Zb., a to so vznikom a zrušením obce. Z ustanovenia § 2a ods. 1 druhá veta zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že zlúčením (fúziou) obcí zanikajú zlučované obce a vzniká nová obec a rozdelením obce zaniká rozdeľovaná obec a vznikajú nové obce.
44. Z § 2a ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. vyplývajú podmienky, ktoré musia byť splnené pre účinné zlúčenie obcí. Medzi tieto podmienky patrí návrh na zlúčenie obcí, ktorého prílohou musí byť dohoda o zlúčení obcí s taxatívne stanovenými náležitosťami a údaje o výsledkoch miestneho referenda zlučovaných obcí.
45. Obec sa môže rozdeliť, ak nové obce budú mať katastrálne územie alebo súbor katastrálnych území tvoriaci súvislý územný celok, najmenej 3 000 obyvateľov, ak urbanisticky nesplynuli s ostatnými časťami obce. Obec nemožno rozdeliť, ak do rozvoja odčleňovanej časti obce boli vložené investície, od ktorých je závislá celá obec (§ 2a ods. 5 zákona č. 369/1990 Zb.).
46. Dohodu o rozdelení obce a ďalšie dokumenty podpisuje starosta obce a splnomocnenec petičného výboru alebo osoba určená v petícii. Na rozdelenie obce sa primerane vzťahujú odseky 2 až 4 (§ 2a ods. 6 zákona č. 369/1990 Zb.).
47. Obecné zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum, ak ide o zlúčenie obcí, rozdelenie alebo zrušenie obce, ako aj zmenu názvu obce [§ 11a ods. 1 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.]. Miestne referendum o rozdelení obce podľa § 11a ods. 1 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb. obecné zastupiteľstvo vyhlási, ak sú splnené podmienky rozdelenia uvedené v tomto zákone.

48. V nadväznosti na uvedené poukazujem na odbornú literatúru, v ktorej sa uvádza: „*Zákon o obecnom zriadení predpisuje vykonanie miestneho referenda v situáciách, keď sa má rozhodnúť o komunálnych záležitostiach takej dôležitosti, že zákonodarca považoval za nevyhnutné vyňať rozhodovanie o nich z kompetencie reprezentatívnej demokracie a zveriť ho do kompetencie demokracie bezprostrednej, t. j. priamo komunite obyvateľov obce. Najdôležitejšie komunálne záležitosti predstavujú pojmové znaky konkrétnej obecnej samosprávy, medzi ktoré možno subsumovať aj územný základ obce. Rozhodovanie v týchto veciach presahuje legitimitu orgánov obce.*” (TEKELI, J. – HOFFMANN, M. – TOMAŠ, L. 2021. Zákon o obecnom zriadení. Komentár. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021 , s. 476).
49. Zhrnutie:
Podľa platnej právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 369/1990 Zb. je zlúčenie obcí, rozdelenie a zrušenie obce založené na dobrovoľnosti. Z toho dôvodu musia obyvatelia obcí, ktoré sa zlučujú a obyvatelia obce, ktorá sa rozdeľuje alebo ruší, vysloviť súhlas s takouto zmenou v miestnom referende. Ide pritom o obligatórne referendum, ktoré je obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť. Taxatívny výpočet prípadov, v ktorých je obecné zastupiteľstvo povinné vyhlásiť miestne referendum, je uvedený v § 11a ods. 1 písm. a) až e) zákona č. 369/1990 Zb. Pokiaľ ide o územné zmeny obce, zákonodarca podmieňuje kladným výsledkom referenda „len“ tie najzásadnejšie územné zmeny. V prípade menej zásadných územných zmien obce, takzvaných iných územných zmien vymedzených v § 2 ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. (zmena hraníc územia obce v súvislosti so zmenou priebehu štátnej hranice alebo iná zmena hraníc územia obce ako zmena hraníc územia obce v súvislosti so zmenou priebehu štátnej hranice a tiež zriadenie, zrušenie, rozdelenie alebo zlúčenie častí obce) a v prípade pričlenenia nefunkčnej obce k susediacej obci (§ 2aa zákona č. 369/1990 Zb.) sa uskutočnenie obligatórneho referenda nevyžaduje.

D.

Právna úprava územných zmien mestských častí v hlavnom meste

50. Pokiaľ ide o Bratislavu, zákonodarca rovnako ako v prípade mesta Košice osobitne neupravuje zlučovanie a rozdelenie Bratislavy ako celku, ale upravuje vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestských častí, resp. vykonanie iných zmien ich hraníc, z ktorých sa hlavné mesto skladá. Podrobné vymedzenie územia mestských častí pritom ustanoví mestské zastupiteľstvo všeobecne záväzným nariadením hlavného mesta (§ 3 ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb.).
51. Podľa § 3 ods. 3 zákona č. 377/1990 Zb. vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti alebo vykonať iné zmeny ich hraníc môže mestské zastupiteľstvo len so súhlasom alebo na návrh obyvateľov dotknutých mestských častí; ich názor sa zisťuje hlasovaním podľa osobitných predpisov s odkazom v poznámkach pod čiarou na § 11 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb.
52. Podľa § 9 ods. 1 písm. a) zákona č. 377/1990 Zb. miestne zastupiteľstvo vyhlási miestne referendum mestskej časti, ak ide o návrh na zmenu názvu mestskej časti, jej zlúčenie s inou mestskou časťou, rozdelenie mestskej časti alebo zmenu jej hranice.
53. V nadväznosti na uvedenú právnu úpravu považujem za potrebné poukázať na § 11 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. v znení platnom v čase prijatia zákona č. 377/1990 Zb. (pozn. tento zákon bol prijatý 13. septembra 1990), podľa ktorého hlasovanie obyvateľov obce je platné, ak sa ho zúčastní nadpolovičná väčšina obyvateľov obce oprávnených

voliť podľa osobitných predpisov. Rozhodnutie obyvateľov obce je prijaté vtedy, ak dostalo nadpolovičnú väčšinu platných hlasov.

54. Pre úplnosť uvádzam, že v prípade hlasovania obyvateľov obce išlo o pôvodné označenie miestneho referenda, ktoré bolo v zákone č. 369/1990 Zb. upravené v dobe od 6. septembra 1990 do 30. júna 1992 [t. j. do nadobudnutia účinnosti zákona Slovenskej národnej rady č. 295/1992 Zb. o niektorých opatreniach v miestnej samospráve a v štátnej správe, ktorý nadobudol účinnosť 1. júla 1992] v ustanovení § 11 upravujúcom obecné zastupiteľstvo. Od 1. júla 1992 je problematika hlasovania obyvateľov obce, t. j. miestneho referenda, upravená v samostatnom ustanovení § 11a zákona č. 369/1990 Zb. Vzhľadom na to bolo vyššie uvedené pôvodné znenie § 11 ods. 7 zákona č. 369/1990 Zb. presunutú do ustanovenia § 11a zákona č. 369/1990 Zb. a následne zákonom č. 6/2001 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov sa s účinnosťou od 1. februára 2001 k tomuto zneniu na konci pripojila veta: Obecné zastupiteľstvo vyhlási výsledok hlasovania obyvateľov obce do troch dní po jeho zistení. V takomto nezmenenom znení je platnosť miestneho referenda v súčasnosti predmetom úpravy § 11a ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb.
55. Zhrnutie:
Podľa platnej právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 377/1990 Zb. je v hlavnom meste vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestskej časti alebo vykonanie iných jej územných zmien v pôsobnosti mestského zastupiteľstva. Mestské zastupiteľstvo tak však môže urobiť len so súhlasom dotknutých mestských častí vyjadrenom v miestnom referende. V prípade zlúčenia mestskej časti s inou mestskou časťou a v prípade rozdelenia mestskej časti alebo zmeny jej hranice ide o obligatórne referendum, ktoré je povinné vyhlásiť miestne zastupiteľstvo. Podľa § 11a ods. 8 zákona č. 369/1990 Zb. v spojení s § 29 zákona č. 377/1990 Zb. [z ktorého vyplýva, že zákon č. 377/1990 Zb. je špeciálnym (lex specialis) zákonom vo vzťahu k zákonu č. 369/1990 Zb., ktorý je zákonom všeobecným (lex generalis), a teda platí zásada lex specialis, derogat lex generalis] sú výsledky vyššie uvedeného obligatórneho miestneho referenda platné, ak sa na ňom zúčastnila aspoň polovica oprávnených voličov a ak bolo rozhodnutie prijaté nadpolovičnou väčšinou platných hlasov účastníkov miestneho referenda.
56. Zákon č. 377/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z. s účinnosťou od 1. augusta 2023 ustanovuje v § 9 ods. 3 „len“ osobitnú právnu úpravu podmienok, kedy výsledok miestneho referenda mestskej časti nahrádza rozhodnutie miestneho zastupiteľstva. Musí sa ho zúčastniť taký počet oprávnených voličov, aký sa zúčastnil volieb do príslušného miestneho zastupiteľstva bezprostredne predchádzajúcich vyhláseniu referenda.

E.

Stručné porovnanie s právnou úpravou platnou v Českej republike

57. Z dôvodu blízkosti českej a slovenskej právnej úpravy vychádzajúcej zo spoločného historického vývoja sa v tejto časti pre porovnanie zaoberám právnou úpravou územných zmien obcí, mestských obvodov a mestských častí platnou v Českej republike.
58. V Českej republike platí zákon č. 128/2000 Sb. o obciach (obecné zriadenie) v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon č. 128/2000 Sb.**“). Zákon č. 128/2000 Sb. obsahuje aj taxatívny výpočet štatutárnych miest (§ 4 ods. 1). Hlavné mesto Českej

republiky Praha je upravené samostatným zákonom č. 131/2000 Sb. o hlavnom meste Prahe v znení neskorších predpisov (ďalej len „**zákon č. 131/2000 Sb.**“).

59. Štatutárnym mestom sa v zmysle českej právnej úpravy rozumie mesto, ktoré má právo členiť svoje územie na mestské časti alebo mestské obvody, ktoré majú svoju dielčiu samosprávu. Obe tieto označenia územného členenia sú z hľadiska zákona rovnocenné a zastupiteľstvo štatutárneho mesta môže zvoliť ktorékoľvek z nich. Oprávnenie rozdeliť svoje územie na mestské časti, resp. mestské obvody využilo z celkového počtu 26 štatutárnych miest v Českej republike sedem, a to Brno (29 mestských častí), Opava (8 mestských častí), Ostrava (23 mestských obvodov), Pardubice (8 mestských obvodov), Plzeň (10 mestských obvodov), Ústí nad Labem (4 mestské obvody) a Liberec (1 mestský obvod). Hlavné mesto Praha sa podľa zákona povinne člení na mestské časti (§ 3 ods. 1 zákona č. 131/2000 Sb.), pričom v súčasnosti má Praha 57 mestských častí.
60. Vymedzenie území mestských obvodov alebo mestských častí štatutárnych miest a mestských častí hlavného mesta Prahy je záležitosťou štatútov miest, ktoré sú vydávané formou všeobecne záväzných vyhlášok.
61. Podľa právnej úpravy platnej v Českej republike obec sa môže zlúčiť s inou obcou, resp. obcami, pripojiť k inej obci a tiež je možné oddelenie časti obce. Na základe dohody sa môžu zlúčiť dve alebo viac obcí, ktoré spolu susedia. Na základe dohody sa môže obec pripojiť k inej obci, s ktorou susedí. Za splnenia zákonom ustanovených podmienok je prípustné tiež oddelenie časti obce.
62. Dohodu o zlúčení obcí alebo o pripojení obce je možné uzavrieť na základe rozhodnutia zastupiteľstiev dotknutých obcí, ak do 30 dní od zverejnenia tohto rozhodnutia nie je podaný návrh na konanie miestneho referenda o tejto veci. Ak je podaný takýto návrh, je k uzavretiu dohody o zlúčení obcí alebo o pripojení obce nutné súhlasné rozhodnutie miestneho referenda konaného v obci, v ktorej bol podaný návrh na jeho konanie. Dotknuté obce oznámia krajskému úradu rozhodnutie svojich zastupiteľstiev, na základe ktorých má byť uzavretá dohoda o zlúčení obcí alebo o pripojení obce. Ak sa koná miestne referendum o zlúčení obcí alebo o pripojení obce, oznámia dotknuté obce aj rozhodnutie prijaté v miestnom referende (§ 19 ods. 4 zákon č. 128/2000 Sb.).
63. O oddelení časti obce rozhoduje krajský úrad v prenesenej pôsobnosti na návrh obce, ktorý podá obec na základe kladného výsledku miestneho referenda konaného v tej časti obce, ktorá sa chce oddeliť. Ak nepodá obec návrh do 30 dní odo dňa vyhlásenia výsledkov miestneho referenda, alebo ak v návrhu na oddelenie časti obce vykoná zmeny, ktoré sú v rozpore s rozhodnutím prijatým v miestnom referende, môže tak urobiť ktorýkoľvek občan obce (§ 22 ods. 1 zákona č. 128/2000 Sb.).
64. Uskutočnenie miestneho referenda upravuje osobitný zákon č. 22/2004 Sb. o miestnom referende a o zmene niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.
65. Pokiaľ ide o mestské obvody alebo mestské časti tieto možno v štatutárnom meste za splnenia zákonom ustanovených podmienok zriadiť, zrušiť (§ 20 ods. 1 zákona č. 128/2000 Sb.) alebo pripojiť k inému mestskému obvodu alebo mestskej časti (§ 20 ods. 3 zákona č. 128/2000 Sb.).
66. Mestský obvod alebo mestskú časť je možné v štatutárnom meste zriadiť alebo zrušiť na základe rozhodnutia zastupiteľstva mesta, pokiaľ do 30 dní od zverejnenia tohto rozhodnutia nie je podaný návrh na konanie miestneho referenda o tejto veci. Ak je

podaný takýto návrh, mestský obvod alebo mestskú časť je možné zriadiť alebo zrušiť len na základe súhlasného rozhodnutia miestneho referenda konaného na území, na ktorom sa navrhuje zriadenie alebo zrušenie mestského obvodu alebo mestskej časti (§ 20 ods. 1 zákon č. 128/2000 Sb.).

67. Mestský obvod alebo mestskú časť je možné v štatutárnych mestách tiež pripojiť k inému mestskému obvodu alebo mestskej časti, a to za tých istých podmienok, aké sú ustanovené zákonom č. 128/2000 Sb. na zriadenie alebo zrušenie mestského obvodu alebo mestskej časti (§ 20 ods. 3 zákon č. 128/2000 Sb.).
68. V prípade mestských častí hlavného mesta Prahy je možné zlúčenie dvoch alebo viacerých mestských častí, ktoré spolu susedia, a to na základe vzájomnej dohody a so súhlasom zastupiteľstva hlavného mesta Prahy. Mestská časť sa môže na základe dohody a so súhlasom zastupiteľstva hlavného mesta Prahy pripojiť k inej mestskej časti, s ktorou susedí (§ 11 ods. 4 zákona č. 131/2000 Sb.). Oddelenie mestskej časti, ktorá územne susedí s inou obcou, od hlavného mesta Prahy je možné vykonať len zákonom (§ 12 ods. 1 zákona č. 131/2000 Sb.).
69. Dohodu o zlúčení mestských častí alebo o pripojení mestskej časti v meste Praha je možné uzavrieť na základe rozhodnutia zastupiteľstva dotknutých mestských častí, pokiaľ do 30 dní od zverejnenia tohto rozhodnutia nie je podaný návrh na konanie miestneho referenda o tejto veci. Ak je podaný takýto návrh, je na uzavretie dohody o zlúčení mestských častí alebo o pripojení mestskej časti nutné súhlasné rozhodnutie miestneho referenda konaného v mestskej časti, v ktorej bol podaný návrh na jeho konanie (§ 11 ods. 5 zákona č. 131/2000 Sb.).
70. V prípade oddelenia mestskej časti od hlavného mesta Prahy je zastupiteľstvo hlavného mesta Prahy povinné podať poslaneckej snemovni návrh zákona o zmene územia hlavného mesta Prahy, a to v lehote 90 dní odo dňa konania miestneho referenda, v ktorom občania mestskej časti, ktorá má aspoň 500 obyvateľov a územne susedí s inou obcou, vyslovilo súhlas s týmto oddelením mestskej časti.
71. Zhrnutie:
Právna úprava platná v Českej republike
 - a) v prípade obcí ustanovuje, že ak je v zákonom ustanovenej lehote po zverejnení rozhodnutia zastupiteľstiev dotknutých obcí o zlúčení obcí alebo o pripojení obce podaný návrh na konanie miestneho referenda o tejto veci aspoň v jednej z dotknutých obcí, podmienkou zlúčenia obcí alebo pripojenia obce je súhlasné rozhodnutie prijaté v miestnom referende konanom v tej obci, v ktorej bol návrh na jeho konanie podaný. Pokiaľ ide o oddelenie časti obce, predpokladom kladného rozhodnutia krajského úradu o tomto oddelení je kladný výsledok miestneho referenda v tej časti obce, ktorá sa chce oddeliť;
 - b) v prípade štatutárnych miest členených na mestské obvody alebo mestské časti ustanovuje, že ak zastupiteľstvo mesta rozhodne o ich zriadení, zrušení alebo pripojení, je možné v lehote 30 dní od zverejnenia tohto rozhodnutia podať na území, na ktorom sa tieto zmeny navrhujú, návrh na konanie miestneho referenda o tejto veci. V takom prípade je zriadenie, zrušenie alebo pripojenie mestského obvodu alebo mestskej časti možné, len ak v referende bolo prijaté súhlasné rozhodnutie;

- c) v prípade hlavného mesta Praha ustanovuje, že ak zastupiteľstvo dotknutých mestských častí rozhodne o zlúčení alebo pripojení mestskej časti, je možné v lehote 30 dní od zverejnenia tohto rozhodnutia podať návrh na konanie miestneho referenda o tejto veci. V takom prípade je zlúčenie alebo pripojenie mestskej časti možné, len ak v referende bolo prijaté súhlasné rozhodnutie. V prípade oddelenia mestskej časti, ktorá má aspoň 500 obyvateľov a územne susedí s inou obcou a v ktorej bolo v referende prijaté súhlasné rozhodnutie o tejto zmene, je zastupiteľstvo hlavného mesta Prahy povinné v ustanovenej lehote podať poslaneckej snemovni návrh zákona o zmene územia hlavného mesta Prahy.

F.

Závery vyplývajúce z analýzy uvedených právnych úprav a vývoja namietanej právnej úpravy

72. Z vývoja namietanej právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 401/1990 Zb. v spojení so všeobecnou právnou úpravou ustanovenou zákonom č. 369/1990 Zb. a tiež z osobitnej právnej úpravy ustanovenej zákonom č. 377/1990 Zb. možno ich porovnaním a tiež porovnaním s právnou úpravou platnou v Českej republike konštatovať nasledovné:
- v prípade všetkých obcí a všetkých miest (nečleniacich sa na mestské časti) nachádzajúcich sa na území Slovenskej republiky obyvatelia s trvalým pobytom na ich území musia v prípade takých dôležitých územných zmien obce alebo mesta, akými sú zlúčenie obcí (miest), rozdelenie alebo zrušenie obce (mesta) vyjadriť v miestnom referende s týmito zmenami súhlas; v opačnom prípade nie je možné tieto územné zmeny vykonať;
 - v prípade hlavného mesta je rozhodnutie o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti alebo o vykonaní iných jej územných zmien v pôsobnosti mestského zastupiteľstva, ktoré však tak môže urobiť len so súhlasom obyvateľov s trvalým pobytom na území dotknutých mestských častí vyjadrenom v miestnom referende;
 - v prípade mesta Košice je rozhodnutie o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti alebo o vykonaní iných jej územných zmien v pôsobnosti mestského zastupiteľstva s tým, že do 1. decembra 2006 tak mohlo rozhodnúť len so súhlasom obyvateľov s trvalým pobytom na území dotknutých mestských častí vyjadrenom v miestnom referende. Následne v dobe od 2. decembra 2006 do 30. apríla 2023 mohlo mestské zastupiteľstvo prijať rozhodnutie o takýchto územných zmenách aj bez uvedeného súhlasu, avšak s tým, že obyvatelia s trvalým pobytom na území dotknutých mestských častí mali v prípade tak závažných územných zmien mestských častí, akými sú vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestských častí možnosť následne v miestnom referende odmietnuť rozhodnutie mestského zastupiteľstva prijaté v tejto veci;
 - aj právna úprava platná v Českej republike umožňuje obyvateľom dotknutých území vyjadriť v obligatórnom miestnom referende súhlas alebo nesúhlas so zmenou hraníc ich územnej jednotky (v prípade obcí: zlúčenie obcí, pripojenie obce a oddelenie časti obce, v prípade štatutárnych miest: zriadenie, zrušenie alebo pripojenie mestského obvodu alebo mestskej časti a v prípade hlavného mesta Praha: zlúčenie, pripojenie mestskej časti alebo jej oddelenie). Rozhodnutie v miestnom referende je pre zastupiteľstvo obce, zastupiteľstvo štatutárneho mesta a orgány obce a štatutárneho mesta záväzné (§ 49 zákona č. 22/2004 Sb. v poznámkach pod čiarou

odkazuje nielen na zákon č. 128/2000 Sb., ale aj na zákon č. 131/2000 Sb.). Ide o miestne referendum, ktoré predstavuje priamu účasť obyvateľstva na rozhodovaní o územných zmenách, pričom výsledok referenda je pre príslušné samosprávne orgány záväzný. Podľa českej právnej úpravy nie sú obyvatelia žiadnej z vyššie uvedených existujúcich územných jednotiek vylúčení z možnosti využiť tento inštitút priamej demokracie na vyjadrenie súhlasu alebo nesúhlasu so zamýšľanou územnou zmenou ich územia;

- s účinnosťou od 1. mája 2023 bola obyvateľom mestských častí v Košiciach odňatá možnosť zúčastňovať sa na rozhodovaní o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí v Košiciach prostredníctvom miestneho referenda ako nástroja priamej demokracie. Obyvateľom všetkých ostatných obcí a miest na území Slovenskej republiky vrátane mestských častí hlavného mesta zostala táto možnosť zachovaná.

73. Keďže len v prípade mestských častí mesta Košice nemajú obyvatelia týchto mestských častí právo hlasovať v miestnom referende o otázke vzniku, zrušenia, zlúčenia alebo rozdelenia mestskej časti, kým v prípade všetkých ostatných miest a obcí, ako aj mestských častí v hlavnom meste obyvatelia toto právo majú, pričom zákonodarcu nemal pre takú rozdielnu úpravu práva na hlasovanie v miestnom referende legitímny dôvod, som názoru, že napadnutými ustanoveniami bol porušený čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 ústavy eventuálne čl. 14 dohovoru a čl. 12 ods. 2 ústavy v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 a 4 ústavy.

G.

Zmeny zákona č. 401/1990 Zb. vykonané po účinnosti namietanej právnej úpravy

74. Zákon č. 401/1990 Z. z. bol s účinnosťou od 1. júla 2023 zmenený zákonom č. 195/2023 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 50/1976 Zb. o územnom plánovaní a stavebnom poriadku (stavebný zákon) v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „**zákon č. 195/2023 Z. z.**“). Konkrétne v čl. IV v § 10 ods. 3 zákona č. 195/2023 Z. z. bolo doplnené písmenom p) a súčasne § 10 bol doplnený odsekom 6. Tieto zmeny sa týkali právomoci mestského zastupiteľstva v Košiciach, ako aj právomoci miestnych zastupiteľstiev jeho mestských častí schvaľovať podnety na obstaranie územnoplánovacej dokumentácie a podnety na jej aktualizáciu. Uvedená novelizácia zákona č. 401/1990 Zb. vykonaná zákonom č. 195/2023 Z. z. sa netýka namietanej právnej úpravy.
75. Zákon č. 401/1990 Z. z. bol s účinnosťou od 1. augusta 2023 zmenený aj zákonom č. 205/2023 Z. z. o zmene a doplnení niektorých zákonov v súvislosti s reformou stavebnej legislatívy (ďalej len „**zákon č. 205/2023 Z. z.**“). Konkrétne bolo, okrem iného, doplnené ustanovenie § 8 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z. novým odsekom 3 a ustanovenie § 8a odsekom 4 (pozn. zákon č. 205/2023 Z. z. v čl. IV bod 4. ustanovuje, že § 8a sa dopĺňa odsekmi 4 a 5, avšak následne ich znenie nesprávne označuje odsekmi 3 a 4). Týmito ustanoveniami zákonodarcu zaviedol takzvané „plávajúce kvórum“, ktoré sa vyžaduje pre to, aby výsledok referenda mesta nahradil rozhodnutie mestského zastupiteľstva a výsledok referenda mestskej časti nahradil rozhodnutie miestneho zastupiteľstva. Rovnakú právnu úpravu pritom zákonodarcu zvolil aj v prípade mestského referenda v hlavnom meste a miestneho referenda v jeho mestských častiach. Zákom č. 205/2023 Z. z. sa totiž s účinnosťou od 1. augusta 2023 zmenilo aj znenie § 8 ods. 3 a § 9 ods. 3 zákona č. 377/1990 Zb.

76. Ústavnosť § 8 ods. 3 a § 8a ods. 4 zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z., ako aj § 8 ods. 3 a § 9 ods. 3 zákona č. 377/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z. napadla na Ústavnom súde Slovenskej republiky (ďalej len „**Ústavný súd**“) prezidentka Slovenskej republiky (ďalej len „**prezidentka**“) návrhom na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy z 8. septembra 2023 (ďalej len „**návrh z 8. septembra 2023**“), ktorý bol Ústavnému súdu doručený 12. septembra 2023.
77. Návrhom z 8. septembra 2023 prezidentka namietala nesúlad napadnutých ustanovení zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z. a zákona č. 377/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z. s čl. 1 ods. 1 a čl. 30 ods. 3 v spojení s čl. 12 ods. 1 a 4 ústavy pre ich rozpor s princípmi demokratického a právneho štátu a z dôvodu ich diskriminačnej povahy. Podľa prezidentky napadnutá právna úprava porušuje rovnosť hlasovacieho práva v referende vo vzťahu k obyvateľom miest Bratislava a Košice, keďže ich hlasom v referende priznáva inú váhu, ako hlasom v referende obyvateľov iných miest a obcí.
78. O návrhu z 8. septembra 2023 rozhodol Ústavný súd nálezom PL. ÚS 13/2023-58 zo 4. septembra 2024 tak, že mu nevyhovel (ďalej len „**nález zo 4. septembra 2024**“).
79. Ústavný súd vo vzťahu 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 v náleze zo 4. septembra 2024, okrem iného, uviedol: „*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.*“ Prezidentka návrhom z 8. septembra 2023 namietala ustanovenia zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z. a ustanovenia zákona č. 377/1990 Zb. v znení zákona č. 205/2023 Z. z., ktorými zákonodarca ustanovil takzvané „plávajúce kvórum“, pričom ako referenčnú normu neuviedla čl. 30 ods. 1 ústavy (bližšie bod 75. až 77. tohto návrhu).

H.

Dôvodová správa k zákonu č. 115/2023 Z. z. a posúdenie cieľa sledovaného namietanou právnou úpravou ustanovenou týmto zákonom

80. Vo všeobecnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 115/2023 Z. z. sa uvádza: „*Hlavným nositeľom samosprávy na území mesta Košice je Mesto Košice; mestské časti majú de facto len odvodenú samosprávu (podľa § 2 ods. 2 druhá veta zákona o meste Košice mestské časti vykonávajú samosprávu v rozsahu zverenom týmto zákonom a štatútom).*“

Podľa prílohy zákona o meste Košice tvorí mesto Košice 22 mestských častí. Cieľom navrhovanej zmeny zákona o meste Košice je úprava a zjednodušenie procesu, ktorým môže dôjsť k budúcej zmene v usporiadaní mestských častí v Košiciach.“. V uvedenej časti dôvodovej správy sa následne po opise právneho rámca vytvorenia, zrušenia, zlúčenia alebo rozdelenia mestskej časti (alebo vykonania iných zmien ich hraníc) podľa právnej úpravy zákona č. 401/1990 Zb. účinnej do prijatia zákona č. 115/2023 Z. z. uvádza: „Možnosť mestskej časti odmietnuť zmenu územného usporiadania (v podstate ide o právo veta) v praxi predstavuje s veľmi vysokou pravdepodobnosťou nerealizovateľný spôsob zníženia počtu mestských častí.“.

81. *V dôvodovej správe k zákonu č. 115/2023 Z. z. sa tiež uvádza: „Podľa navrhovanej zmeny by o štruktúre mestských častí rozhodovalo MZ v rámci štatútu mesta, pričom do rozhodovacieho procesu sa zaraďuje aj Rada starostov (ako kolektívny orgán zástupcov všetkých mestských častí), ktorému umožňuje využiť právo veta (odmietnuť) voči príslušnému uzneseniu mestského zastupiteľstva. MZ je však oprávnené „prelomiť“ zamietavé stanovisko Rady starostov, avšak vyššou (kvalifikovanou) väčšinou - 3/5 väčšinou všetkých poslancov. Použitie kvalifikovanej väčšiny MZ pri rozhodovaní o danej problematike by malo predstavovať garanciu určitej stability (nového) usporiadania MČ aj v ďalšom období.“.*
82. *Podľa dôvodovej správy k zákonu č. 115/2023 Z. z.: „Účelom zmeny zákona je presunutie samotného rozhodovania o samosprávnom usporiadaní v meste Košice (čo sa týka mestských častí) z celoštátnej úrovne (Národná rada Slovenskej republiky ako hlavný a jediný orgán oprávnený schvaľovať zákony) na hlavného nositeľa samosprávy v meste Košice (resp. na jeho orgány).“.*
83. *V osobitnej časti dôvodovej správy k zákonu č. 115/2023 Z. z. sa uvádza: „Podstatou novelizácie zákona o meste Košice je zmena postupu pri vytváraní, zrušovaní, zlučovaní alebo rozdeľovaní mestských častí v meste Košice. Táto kompetencia sa navrhuje presunúť na mestské zastupiteľstvo, ktoré o danej problematike bude rozhodovať štatútom. Následne má Rada starostov možnosť v lehote 60 dní odmietnuť príslušné rozhodnutie MZ. V takom prípade však MZ môže (taktiež v lehote 60 dní) opätovne prerokovať príslušnú vec a tzv. veto Rady starostov prelomiť kvalifikovanou väčšinou (trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov MZ).“.* Z tohto dôvodu sa spomedzi dôvodov organizácie referenda mestskej časti „vypúšťa možnosť vyhlásiť referendum mestskej časti o odmietnutí VZN mesta Košice, ktorým sa mení usporiadanie mestských častí. Kompetencia rozhodovať o týchto záležitostiach sa presúva výlučne na mestské zastupiteľstvo a na Radu starostov“ a tiež sa „vypúšťa príloha č. 1 zákona (ktorá doteraz vymenúvala mestské časti).“.
84. *Pre úplnosť uvádzam, že Rada starostov bola zriadená ustanovením § 7a zákona č. 401/1990 Zb. v znení zákona č. 222/2006 Z. z. Rada starostov je spoločný orgán mestských častí zložený zo starostov mestských častí. Starostu mestskej časti počas jeho neprítomnosti zastupuje v Rade starostov zástupca starostu príslušnej mestskej časti. Rada starostov sa uznáva nadpolovičnou väčšinou všetkých svojich členov (§ 7a ods. 1 zákona č. 401/1990 Zb.).*
85. Zhrnutie:
S poukazom na dôvodovú správu k zákonu č. 115/2023 Z. z. konštatujem, že zákonodarca prijal namietanú právnu úpravu s cieľom

- a) zjednodušiť proces, ktorým môže dôjsť k budúcej zmene v usporiadaní mestských častí v Košiciach, keďže dovtedajšia možnosť mestskej časti odmietnuť zmenu územného usporiadania v praxi predstavovala podľa zákonodarcu s veľmi vysokou pravdepodobnosťou nerealizovateľný spôsob zníženia počtu mestských častí;
- b) presunúť samotné rozhodovanie o samosprávnom usporiadaní v meste Košice, pokiaľ ide o mestské časti, z celoštátnej úrovne (t. j. z Národnej rady Slovenskej republiky, ktorá je jediný zákonodarný orgán) na hlavného nositeľa samosprávy v meste Košice (resp. na jeho orgány).

86. Uvedené ciele namietanej právnej úpravy vyplývajúce z dôvodovej správy (bod 85. tohto návrhu) nemožno považovať za legitímne a z ústavného hľadiska za aprobovateľné, a to z týchto dôvodov:

Ad a) Zjednodušenie procesu zmien v usporiadaní mestských častí v Košiciach ako legitímny dôvod

87. Podľa údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky týkajúcich sa sčítania obyvateľov, domov a bytov 2021 k 1. januáru 2021 bolo na Slovensku 2890 miest a obcí (vrátane mesta Bratislavy a mesta Košice ako celku, avšak bez ich mestských častí). Podľa týchto štatistických údajov v roku 2021 malo 50 najmenších vidieckych obcí na území Slovenskej republiky menej ako 57 obyvateľov, napríklad obec Prikra (v okrese Svidník) mala 12 obyvateľov, obce Ondavka (okres Bardejov) a Havranec (okres Svidník) mali po 15 obyvateľov a obec Šarbov (okres Svidník) mala 17 obyvateľov. Podľa údajov z webovej stránky <https://statdat.statistics.sk> malo z existujúcich obcí k 31. decembru 2023 až 2 634 obcí menej ako 3 000 obyvateľov a z týchto obcí malo k uvedenému dátumu až 1 855 obcí menej ako 1 000 obyvateľov.
88. Na problém veľkého počtu obcí v podmienkach Slovenskej republiky s ohľadom na jej celkový počet obyvateľov je dlhodobo upozorňované zo strany právnych odborníkov (napríklad Jesenko, M. Právo obce na samosprávu a normotvorba obcí. 1. vydanie. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2017), ale aj analytikov z Inštitútu finančnej politiky, ktorý je analytickým orgánom Ministerstva financií Slovenskej republiky. Podľa analytikov z Inštitútu finančnej politiky *„Rozdrobenosť samospráv vedie k neefektívnemu vykonávaniu správy (k vysokému podielu výdavkov na samotný výkon správy - časť administratívnych nákladov). Obce do 250 obyvateľov minú viac ako polovicu všetkých výdavkov na výkon správy, teda na úkor rozvoja obce a kvalitného poskytovania služieb. Naopak, obce s počtom obyvateľov 20-tisíc až 50-tisíc minú na výkon správy len 10 % svojich výdavkov.“* (Inštitút finančnej politiky Ministerstvo financií Slovenskej republiky a Katedra verejnej správy a regionálneho rozvoja Národohospodárska fakulta Ekonomickej univerzity v Bratislave. Skrytý poklad v samospráve. Alternatívne možnosti sústredenia výkonu správy v samosprávach. Jún 2017).
89. Každá obec, ako aj každé mesto, resp. každá mestská časť Bratislavy a Košíc má svoje samosprávne orgány. V prípade obce je to starosta a obecné zastupiteľstvo, v prípade mesta je to primátor a mestské zastupiteľstvo a v prípade mestských častí hlavného mesta a mesta Košice je to starosta a miestne zastupiteľstvo. S ohľadom na celkový počet obcí ide nesporne o rozkošatený a rozdrobený systém miestnych samospráv, ktorý si vyžaduje nielen jednorazové finančné prostriedky spojené s organizáciou a realizáciou komunálnych volieb, ale aj pravidelné finančné výdavky na chod miestnych samospráv.

90. Podľa zhodnotenia analytikov z Inštitútu finančnej politiky súčasné nastavenie fungovania samospráv vytvára pre mnohé samosprávy nesplniteľné úlohy. Kompetencie a povinnosti každej obce a mesta sú pritom bez ohľadu na ich veľkosť rovnaké. To znamená, že aj obec s 15 obyvateľmi má poskytovať občanom rovnaké služby, ako okresné mesto alebo krajské mesto.
91. Podľa platnej právnej úpravy územná samospráva má svoj základ v štvrtej hlave ústavy a v na ňu nadväzujúcej zákonnej úprave. Z ústavy vyplýva princíp, podľa ktorého štát môže zasahovať do činnosti územnej samosprávy len spôsobom ustanoveným zákonom (čl. 67 ods. 3 ústavy). Povinnosti a obmedzenia pri výkone územnej samosprávy možno obci a vyššiemu územnému celku ukladať len zákonom alebo na základe medzinárodnej zmluvy podľa čl. 7 ods. 5 ústavy (čl. 67 ods. 2 ústavy). Zákon zasahujúci do postavenia územnej samosprávy však musí byť ústavne obhájitelný.
92. Vzhľadom na vyššie uvedené sa dlhodobo diskutuje o potrebe komunálnej reformy v Slovenskej republike spočívajúcej vo vyriešení problému malých obcí, a to aj cestou zníženia ich počtu. Rovnako sa diskutuje o potrebe zmeny usporiadania samosprávy hlavného mesta a mesta Košice, konkrétne o znížení počtu ich mestských častí. V prípade mestských častí boli predmetom diskusie rôzne modely, napríklad premena existujúcich mestských častí na súčasné okresy alebo prechod hlavného mesta a mesta Košice na jednúrovnú samosprávu. Za najdôležitejšie dôvody redukcie počtu ich mestských častí je uvádzané zníženie nákladov na chod samosprávy, najmä úspora mzdových nákladov na platy, odvody a iné režijné náklady starostov, zástupcov starostov, kontrolórov mestských častí a poslancov, prípadne zamestnancov mestských častí.
93. V nadväznosti na uvedené považujem za potrebné tiež uviesť, že podľa dostupných informácií Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, ktoré je vecným gestom zákona č. 401/1990 Zb., sa vo svojej predkladacej správe týkajúcej sa poslaneckého návrhu zákona č. 115/2015 Z. z. (číslo parlamentnej tlače 1395) vyjadrilo nesúhlasne k vhodnosti inej zákonnej úpravy možného uplatnenia priamej demokracie miestnym referendom v prípade vytvárania, zrušovania, zlučovania alebo rozdeľovania mestských častí v Košiciach. V tejto súvislosti je potrebné dodať, že cieľom uvedenej predkladacej správy nebolo posúdenie toho, či ústava vyžaduje v tejto otázke jednotnú úpravu aplikácie inštitútu priamej demokracie – miestneho referenda, ale skôr posúdenie vhodnosti predloženej právnej úpravy, t. j., aby aj obyvatelia mesta Košice mali právo o tejto otázke rozhodovať. Kým v prípade obcí na Slovensku, rovnako aj mestských častí v Bratislave je súčasťou týchto zmien aj vyjadrenie názoru obyvateľov prostredníctvom miestneho referenda, uvedené sa už netýka mestských častí v Košiciach, ktorým bolo toto právo odňaté.
94. Zhrnutie:
Možno konštatovať, že dlhodobo diskutovaná potreba komunálnej reformy v Slovenskej republike spočívajúca aj v znížení počtu samosprávnych územných jednotiek sa týka všetkých obcí, resp. miest vrátane všetkých mestských častí s vlastnou samosprávou. Podľa právnej úpravy účinnej do 30. apríla 2023 platilo pre všetky obce, mestá a mestské časti s vlastnou samosprávou v Slovenskej republike, že v prípade takých dôležitých ich územných zmien akými sú vytvorenie mestskej časti, zlúčenie obcí (miest, mestskej časti), rozdelenie alebo zrušenie obce (mesta, mestskej časti) mali možnosť ich obyvatelia prostredníctvom obligatorného miestneho referenda ovplyvniť uskutočnenie týchto územných zmien. S poukazom na to, tvrdenie zákonodarcu v dôvodovej správe k zákonu č. 115/1990 Zb. ohľadom toho, že možnosť mestskej časti mesta Košice odmietnuť

zmenu územného usporiadania v miestnom referende v praxi predstavuje s veľmi vysokou pravdepodobnosťou nerealizovateľný spôsob zníženia počtu mestských častí (bod 80. tohto návrhu), je použiteľné aj na všetky ostatné mestá, obce a mestské časti mesta Bratislava. Zákonodarca namiesto koncepčného riešenia prijal právnu úpravu len vo vzťahu k mestským častiam v Košiciach, a to bez racionálneho zdôvodnenia, prečo si zvolil práve mesto Košice. Vzhľadom na to nemožno tento dôvod použitý len vo vzťahu k mestským častiam mesta Košice považovať za racionálny a legitímny.

Ad b) Presunutie rozhodovania o samosprávnom usporiadaní v meste Košice z celoštátnej úrovne na mesto Košice ako legitímny dôvod

95. Rozhodovanie o samosprávnom usporiadaní mesta Košice, resp. o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí alebo o vykonaní iných zmien ich hraníc bolo aj v čase do 30. apríla 2023, t. j. do nadobudnutia účinnosti namietanej právnej úpravy, v pôsobnosti mestského zastupiteľstva. Rozdiel zjednodušene spočíval v tom, že v čase od 1. októbra 1990 do 1. decembra 2006 mestské zastupiteľstvo nemohlo o týchto územných zmenách rozhodnúť bez súhlasu dotknutých mestských častí. V čase od 2. decembra 2006 do 30. apríla 2023 tak mestské zastupiteľstvo rozhodnúť mohlo, a to všeobecne záväzným nariadením, avšak v prípade rozhodnutia o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí mohli obyvatelia územne dotknutých mestských častí prijaté všeobecne záväzné nariadenie odmietnuť hlasovaním v miestnom referende; v prípade všeobecne záväzného nariadenia o inej územnej zmene sa pre jeho účinnosť vyžadovalo jeho schválenie miestnymi zastupiteľstvami všetkých územne dotknutých mestských častí. Do 31. decembra 2012 boli mestské časti, na ktoré sa mesto Košice členilo, uvedené v prílohe č. 2 zákona č. 401/1990 Zb. a v čase od 1. januára 2013 do 30. apríla 2023 boli uvedené v prílohe zákona č. 401/1990 Zb. (bod 36. tohto návrhu). Pokiaľ teda mestské zastupiteľstvo prijalo také rozhodnutie o územných zmenách, ktoré si po nadobudnutí jeho účinnosti vyžiadalo zmenu v prílohe č. 2, resp. neskôr v prílohe zákona č. 401/1990 Zb., primátor mesta Košice bol povinný to v ustanovenej lehote oznámiť vláde Slovenskej republiky. Následne bola vláda povinná bez zbytočného odkladu predložiť Národnej rade Slovenskej republiky návrh zákona o zmenách v prílohe.
96. Podľa platnej právnej úpravy týkajúcej sa hlavného mesta územie Bratislavy tvoria katastrálne územia jej mestských častí uvedené v prílohe zákona č. 377/1990 Zb. (§ 3 ods. 1). Príloha zákona č. 377/1990 Zb. obsahuje zoznam mestských častí a ich katastrálnych území. Vytvoriť, zrušiť, zlúčiť alebo rozdeliť mestské časti alebo vykonať iné zmeny ich hraníc môže mestské zastupiteľstvo len so súhlasom alebo na návrh obyvateľov dotknutých mestských častí; ich názor sa zisťuje hlasovaním podľa osobitných predpisov (§ 3 ods. 3). Táto právna úprava vzťahujúca sa na hlavné mesto, na rozdiel od právnej úpravy vzťahujúcej sa na mesto Košice, zostala zo strany zákonodarcu nedotknutá, a to napriek tomu, že aj v prípade Bratislavy je po zrealizovanom znížení počtu mestských častí potrebné následne vykonať zmenu v prílohe zákona.
97. Zhrnutie:
Keďže aj v prípade, ak mestské zastupiteľstvo hlavného mesta so súhlasom dotknutých mestských častí vyjadrenom v miestnom referende rozhodne o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti alebo o vykonaní iných zmien jej hraníc, je následne potrebné vykonať zmeny v prílohe zákona č. 377/1990 Zb., je prijatie namietanej právnej úpravy len vo vzťahu k mestu Košice a nie aj vo vzťahu k hlavnému mestu neracionálne. V tomto kontexte nemožno považovať účel namietanej právnej úpravy spočívajúci

v presunutí samotného rozhodovania o samosprávnom usporiadaní v meste Košice (čo sa týka mestských častí) z celoštátnej úrovne na hlavného nositeľa samosprávy v meste Košice, resp. na jeho orgány (bod 82.) za racionálny a legitímny.

I.

Územná samospráva, postavenie mestských častí a právo účasti na správe vecí verejných

I1) Územná samospráva

98. Ústava a ani zákonná právna úprava neobsahuje legálne vymedzenie pojmu územná samospráva. Možno konštatovať, že ani v odbornej literatúre neexistuje jednotná a všeobecne akceptovaná definícia tohto pojmu.
99. Podľa ústavy základom územnej samosprávy je obec (čl. 64 prvá veta ústavy). Územnú samosprávu tvorí obec a vyšší územný celok (čl. 64 druhá veta ústavy).
100. Obec a vyšší územný celok sú samostatné územné samosprávne a správne celky Slovenskej republiky združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt. Podrobnosti ustanoví zákon (čl. 64a ústavy).
101. Územná samospráva sa uskutočňuje na zhromaždeniach obyvateľov obce, miestnym referendom, referendom na území vyššieho územného celku, orgánmi obce alebo orgánmi vyššieho územného celku. Spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon (čl. 67 ods. 1 ústavy).
102. Ústava ponecháva na zákon ustanovenie predpokladov a spôsobu vyhlásenia obce za mesto a úpravu názvov orgánov mesta (čl. 70 ústavy).
103. Čl. 3 Európskej charty miestnej samosprávy (oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 336/2000 Z. z.) (ďalej len „*charta miestnej samosprávy*“) obsahuje vymedzenie miestnej samosprávy. Podľa tohto článku miestna samospráva označuje právo a spôsobilosť miestnych orgánov v medziach zákona spravovať a riadiť podstatnú časť verejných záležitostí v rámci ich kompetencií a v záujme miestneho obyvateľstva. Postavením charty miestnej samosprávy v rámci právneho poriadku Slovenskej republiky sa vo svojej rozhodovacej praxi zaoberal Ústavný súd, ktorý dospel k záveru, že charta miestnej samosprávy predstavuje medzinárodnú zmluvu v zmysle čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy, avšak výklad jej ustanovení je nevyhnutne potrebné vykonať v ich vzájomných súvislostiach. Aj interpretácia pojmov použitých v normatívnom texte charty miestnej samosprávy si vyžaduje vziať do úvahy fakt, že podoby miestnej samosprávy v podmienkach európskych štátov sú rozmanité (PL. ÚS 4/2016).¹⁾

¹⁾ V náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2016-125 z 10. mája 2017 sa Ústavný súd Slovenskej republiky stotožnil s právnymi závermi Ústavného súdu Českej republiky uvedenými v jeho náleze sp. zn. Pl. ÚS 34/02 z 5. februára 2003, v ktorom je uvedené, že „*charta není klasickou smlouvou o lidských právech, netýká se jednotlivců, nýbrž společenství občanů, zakládá kolektivní práva. Z toho vyplývají zvláštnosti jejího výkladu a aplikace. Pravidla ji vyjádřená, která tvoří evropský standard místní samosprávy, jsou stěží přímo uplatnitelná (self-executing). Evropský standard územní samosprávy je vyjádřen vlastnostmi, které má samospráva smluvní strany vykazovat, resp. práv, jež má požívat. Smluvní strany mají povinnost zaručit své územní samosprávě určitý počet takových práv určených Chartou. Práva zaručená Chartou územní samosprávě smluvních stran jsou rámcová. Charta sama v řadě ustanovení počítá s podrobnou vnitrostátní právní úpravou, která zajistí představuje meze, ve kterých se územní samospráva bude pohybovat. Rozhodně nezaručuje úplnou svobodu územní samosprávy. Ta není evropskou tradicí. Zákony, popř. další předpisy podle volby a tradice smluvních*

104. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že samospráva vznikla v dôsledku toho, že štát na ústavnej alebo zákonnej úrovni vytvoril samosprávne jednotky, ktorým na základe vlastného rozhodnutia prenechal časť svojej štátnej moci. Územná samospráva je teda forma verejnej správy, na výkon ktorej má ústavou alebo zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia). Územná samospráva je tak súčasťou širšieho pojmu verejnej správy. V odbornej literatúre sa uvádza, že samospráva je popri štátnej správe druhou najdôležitejšou oblasťou verejnej správy ako súčasť verejnej moci (FILIP, J., SVATONĚ J., ZIMEK, J.: Základy státovědy, Brno: Masarykova univerzita, 2006, s. 242-246).
105. Napokon, aj Ústavný súd uviedol: „V právnej doktríne sa samospráva obvykle charakterizuje ako forma verejnej správy, na ktorej výkon má ústavou alebo (aspoň) zákonom zaručené právo určité územné alebo inak organizované spoločenstvo ľudí (korporácia). V rámci výkonu samosprávy si toto spoločenstvo samostatne, t. j. nezávisle od štátu spravuje svoje záležitosti. Štát disponuje len právnym dozorom nad výkonom samosprávy uskutočňovaným spôsobom, ktorý ustanoví zákon (pozri HENDRYCH, D. a kol. Právníkový slovník. Praha : C. H. Beck 2001, s. 801, tiež ČÍČ, M. a kol. Komentár k Ústave Slovenskej republiky. Bratislava : EUROKÓDEX 2012, s. 405 — 407). Územnú samosprávu potom možno charakterizovať ako ústavou (príp. zákonom) zaručené právo územného samosprávneho celku ako územného spoločenstva ľudí rozhodovať samostatne v rámci ústavou a zákonmi vymedzeného autonómneho priestoru o svojich záležitostiach (porovnaj napríklad FILIP, J. Ústavní právo I. Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Brno : MU 1999, s. 454). Územné samosprávne celky sú nositeľmi (subjektmi) územnej samosprávy.“ (PL. ÚS 5/2012).
106. Pokiaľ ide o prvky charakterizujúce samosprávu, v odbornej literatúre sa uvádza, že k nim patrí územie, na ktorom sa samospráva uskutočňuje, obyvateľstvo podriadené samospráve, existencia samosprávy ako právnickej osoby verejného práva, ktorá má sústavu samosprávnych orgánov, vlastné hospodárenie a financie v podobe samostatného samosprávneho rozpočtu (TRELLOVÁ, L. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 27).
107. Ústavný súd sa zaoberal aj otázkou, čo patrí do vecí „územnej samosprávy“, pričom uviedol: „Nemožnosť spolaľhivo sa oprieť o súčasnú zákonnú úpravu pri vymedzení pojmu, čo patrí do vecí „územnej samosprávy“, vyplýva z viacerých skutočností. Predovšetkým je to dané tým, že ústavná definícia obsahu tohto pojmu nemôže byť závislá len od zákonnej úpravy, pretože v konečnom dôsledku by to mohlo viesť k ľubovôli zákonodarcu a k narušeniu samotnej podstaty princípu „územnej samosprávy“, ktorý je jedným zo základných demokratických hodnôt každého „demokratického a právneho štátu“ (čl. 1 ústavy) a ktorý preto ako ústavný princíp musí požívať ústavnú ochranu nezávisle od zákonnej úpravy.“ (I. ÚS 55/00).
108. Vo svojej rozhodovacej činnosti sa Ústavný súd zaoberal tiež právom na samosprávu. Ide o právo, ktoré z ústavy výslovne nevyplýva, ale ktoré sa dá z jej obsahu vyvodiť. V právnej teórii, a to najmä v zahraničí, keďže právo na samosprávu je v moderných

stran môžu podrobne vymezovať okruh záležitostí spravovaných územní samosprávou včetně těch, které má samospráva za povinnost sledovat, její organizaci včetně podoby a postavení jednotlivých orgánů, určovat rámec pro hospodaření, přiznávat majetek a její finanční zdroje. Už vůbec Charta nečiní z územní samosprávy svrchovaná tělesa blížící se státům.“

demokraciách súčasťou ústavných dokumentov, sa vedú diskusie ohľadom subjektu tohto práva, a to, či je ním obec, jej obyvatelia alebo nimi zvolení zástupcovia alebo jednotliví obyvatelia obce. Ústavný súd toto právo priznal obci s tým, že obyvatelia majúci na jej území trvalý pobyt sa na výkone tohto práva spolupodieľajú, keďže sa zúčastňujú na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy).

109. Z práva na samosprávu tak, ako ho vymedzil vo svojej rozhodovacej praxi Ústavný súd, možno v konečnom dôsledku odvodiť aj prvky charakterizujúce samosprávu (bod 107. tohto návrhu). Konkrétne v náleze sp. zn. PL. ÚS 4/2016-125 z 10. mája 2017 Ústavný súd po tom, ako poukázal na ústavné dokumenty iných európskych krajín (čl. 28 ods. 2 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko, čl. 100 ods. 1 prvej vety Ústavy Českej republiky a čl. 119 ods. 1 Ústavy Republiky Litva) uviedol: *„Právo na samosprávu ústava na rozdiel od ako príklad citovaných ústavných noriem iných európskych krajín výslovne neformuluje, podľa názoru ústavného súdu je však z čl. 64 a čl. 64a („samostatný... samosprávny“) ústavy v spojení s demokratickým charakterom Slovenskej republiky plynúcim z čl. 1 ods. 1 ústavy vyvoditeľné. Právo na samosprávu prináleží ako kolektívne právo miestnemu spoločenstvu (čl. 64a ústavy – „združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“), obci a vyššiemu územnému celku, ktorým ústavodarca priznáva právnu subjektivitu (čl. 65 ods. 1 ústavy). Neoddeliteľnou črtou práva na samosprávu prináležiaceho obci ako subjektu právne inštitucionalizovanému do podoby právnickej osoby verejného práva je výkon jej vlastných (pôvodných) kompetencií, ktoré sa formujú decentralizáciou štátnej moci. Obec ich realizuje v záležitostiach obecného (miestneho) významu na báze relatívnej nezávislosti od štátu. Vlastné kompetencie vykonávajú volené orgány obce v mene a na zodpovednosť obce. Tento výkon je v regulačnej materii podľa čl. 64a ústavy dotvorený personálnym základom („združujúce osoby, ktoré majú na ich území trvalý pobyt“) a základom územným („sú... územné... celky“), ktoré právo obce na samosprávu realizačne rámujú.“*
110. Ústavný súd skonštatoval, že právo na územnú samosprávu je reálnym ústavným právom obce porovnateľným so základnými právami a slobodami upravenými v druhej hlave ústavy, a to napriek tomu, že ho ústava explicitne neartikuluje (PL. ÚS 4/2016).
111. Z čl. 64 ústavy vyplýva, že v podmienkach Slovenskej republiky je územná samospráva reprezentovaná na dvoch úrovniach, a to miestnej a regionálnej. Obec reprezentuje územnú samosprávu na miestnej úrovni. Zákon č. 369/1990 Zb. na základe čl. 70 ústavy ustanovil, za splnenia akých podmienok a akým spôsobom možno vyhlásiť obec za mesto.
112. Z odborných komentárov k čl. 64 ústavy v spojení s ďalšími jej článkami vyplýva, že *„ústavodarca vo vzťahu k obciam uplatňuje princíp rovnosti. Inými slovami, z ústavy nevyplýva žiadna kategorizácia obcí. Obec, ktorá splňa podmienky ustanovené zákonom, môže byť vyhlásená za mesto...“* (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok II.* Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022, 19 s.).
113. *„Rozlišovanie na obce a mestá podľa platnej právnej úpravy má v zásade (až na drobné výnimky) len formálny význam. Legislatíva v oblasti územnej samosprávy, pokiaľ ide o zverenie jednotlivých kompetencií tak v oblasti územnej samosprávy, ako aj v oblasti preneseného výkonu štátnej správy, nerozlišuje medzi obcami a mestami. Obce aj mestá majú teda v podmienkach SR rovnaké práva a povinnosti. Určitou historickou remiscenciou je priznanie možnosti mestám používať mestské symboly.“* (TEKELI, J. –

I2) Postavenie mestských častí

114. V texte ústavy sa pojem „mestská časť“ nenachádza, a teda jej ústavnoprávne vymedzenie neexistuje. Zákon č. 369/1990 Zb. pojmy „mestská časť“, „časť obce“ a „miestna časť“ používa, avšak ich nevymedzuje, t. j. neobsahuje ich legálnu definíciu.
115. Pojem miestna časť je v zákone č. 369/1990 Zb. použitý len na jednom mieste, a to v § 1a ods. 3, ktorý ustanovuje, že názov novej obce a jej časti sa môže určiť aj podľa názvu miestnej časti. Miestna časť je teda pojmom používaným len vo význame všeobecného pomenovania sídelnej lokality, ktorá má svoj vžitý názov.
116. Právny poriadok Slovenskej republiky rozlišuje medzi dvomi skupinami častí obcí. Prvú skupinu tvoria všetky tie časti obcí podľa § 2 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb., ktoré nevykonávajú vlastnú územnú samosprávu, a to bez ohľadu na to, či ide o časť obce alebo o časť mesta, resp. mestskú časť. Z § 2 ods. 2 zákona č. 369/1990 Zb. vyplýva, že podmienkou pre územné členenie obce alebo mesta na takéto jeho časti je, aby tieto časti mali vlastný názov. Takto vzniknuté časti obce alebo mesta nemajú postavenie právnických osôb a nie sú ani samosprávnymi a správnymi celkami, a teda nemajú ani status obce a ani nevykonávajú jej pôsobnosť. Napríklad mestská časť Majer v Banskej Bystrici alebo mestská časť Šalgovník v Prešove.
117. Do druhej skupiny patria tie časti obce, ktoré majú právo na vlastnú samosprávu. Na území Slovenskej republiky majú právo na vlastnú samosprávu len mestské časti dvoch miest, a to hlavného mesta a mesta Košice. Zo zákona č. 377/1990 Zb., ako aj zákona č. 401/1990 Zb. vyplýva, že členenie mesta Bratislava a mesta Košice na mestské časti nie je fakultatívne, ale obligatórne. Zákonodarcu k takémuto riešeniu pristúpil zrejme aj s ohľadom na počet obyvateľov týchto dvoch najväčších miest Slovenska.²⁾
118. Mestské časti mesta Košice sú v zákone č. 401/1990 Zb. v jeho aktuálnom znení vymedzené ako právnické osoby, ktoré za podmienok ustanovených zákonom a štatútom mesta (ďalej len „*štatút mesta Košice*“) hospodária so zvereným a vlastným majetkom a so zverenými a vlastnými finančnými príjmami. Mestské časti vykonávajú samosprávu v rozsahu zverenom týmto zákonom a štatútom mesta Košice; vo zverenom rozsahu majú mestské časti postavenie obce. Mestské časti vykonávajú prenesený výkon štátnej správy v rozsahu vymedzenom zákonom; v tomto rozsahu majú mestské časti postavenie obce (§ 2 ods. 2).
119. Mestská časť Bratislavy je v zákone č. 377/1990 Zb. v jeho aktuálnom znení vymedzená ako územný samosprávny a správny celok Bratislavy; združuje obyvateľov, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. Mestská časť vykonáva samosprávu Bratislavy a prenesenú pôsobnosť v rozsahu vymedzenom zákonom a štatútom Bratislavy (ďalej len „*štatút*

²⁾ Z údajov Štatistického úradu Slovenskej republiky vyplýva, že podľa posledného sčítania obyvateľov

- v Bratislave k 31. decembru 2020 žilo 475 503 obyvateľov, pričom Bratislava má 17 mestských častí;
- v Košiciach k 31. decembru 2020 žilo 229 040 obyvateľov, pričom Košice majú 22 mestských častí.

Bratislavy"); v tomto rozsahu má postavenie obce (§ 1a ods. 2). Z § 2 ods. 2 zákona č. 377/1990 Zb. tiež vyplýva, že mestské časti sú právnickými osobami.

120. V dôvodovej správe k zákonu č. 535/2008 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 377/1990 Zb. o hlavnom meste Slovenskej republiky Bratislave v znení neskorších predpisov a menia a dopĺňajú niektoré zákony a ktorým sa s účinnosťou od 1. januára 2009 za § 1 zákona č. 377/1990 Zb. vložil § 1a, vyplýva, že základným obsahom označeného zákona je, okrem iného
 - výslovne deklarovať, že obcou je Bratislava ako celok a že samosprávu obce vykonávajú obe úrovne samosprávy - tak mestské orgány, ako aj miestne orgány v mestských častiach v takom rozsahu, v akom plnia úlohy samosprávy obce a vykonávajú prenesenú pôsobnosť štátnej správy;
 - úlohy Bratislavy ako samosprávneho celku i ako právnickej osoby, na ktorú preniesol štát výkon úloh štátu, návrh rozčleňuje na tri skupiny - na úlohy vyhradené mestským orgánom, na úlohy vyhradené miestnym orgánom v mestských častiach a na ostatné úlohy, ktoré sú spoločné a ich rozdelenie medzi obe úrovne samosprávy zveruje naďalej štatútu Bratislavy.
121. Z uvedenej dôvodovej správy k novo navrhnutému § 1a zákona č. 377/1990 Zb. v znení zákona č. 535/2008 Z. z. tiež vyplýva, že novým ustanovením sa upresňuje postavenie Bratislavy v súlade s ústavou a zákonom č. 369/1990 Zb. Základom úpravy je skutočnosť, že Bratislava je jeden funkčný celok s dvomi úrovňami orgánov, z ktorých každá úroveň vystupuje ako obec v rozsahu ustanovenom zákonom a štatútom Bratislavy. Dve úrovne sa týkajú tak samosprávnych funkcií, ako aj prenesených kompetencií.
122. Zo zákona č. 401/1990 Zb. výslovne nevyplýva vymedzenie mestskej časti ako územného a správneho celku mesta Košice. Samospráva mesta Košice je tiež dvojúrovňová, t. j. je vykonávaná na úrovni mesta Košice a na úrovni jeho mestských častí. Mestské časti mesta Košice je na základe ich zákonného vymedzenia možné definovať ako samostatné územné a správne celky združujúce osoby s trvalým pobytom na ich území. Na rozdiel od hlavného mesta nie je mesto Košice oprávnené štatútom mesta Košice preniesť na mestské časti výkon štátnej správy, ktorý bol zákonom prenesený na mesto (§ 25 posledná veta zákona č. 401/1990 Zb.).
123. Bratislava (na rozdiel od Košíc) plní okrem úloh samosprávy celomestského charakteru a vykonávania prenesenej pôsobnosti aj úlohy vyplývajúce z jej postavenia ako hlavného mesta Slovenskej republiky a politického, kultúrneho, obchodného a spoločenského centra Slovenska.
124. Samosprávu Bratislavy vykonávajú obyvatelia orgánmi Bratislavy (ďalej len „mestské orgány“), orgánmi mestských častí (ďalej len „miestne orgány“), hlasovaním obyvateľov Bratislavy alebo mestskej časti, zhromaždením obyvateľov Bratislavy alebo mestskej časti (§ 5 zákona č. 377/1990 Zb.)
125. Samosprávu mesta Košice uskutočňujú obyvatelia mesta orgánmi mesta, orgánmi mestských častí, referendum mesta, referendum mestskej časti, zhromaždením obyvateľov mesta a zhromaždením obyvateľov mestskej časti (§ 5 zákona č. 401/1990 Zb.).
126. Mestské časti hlavného mesta, ako aj mestské časti mesta Košice majú charakteristické prvky samosprávy. Konkrétne, majú územie, na ktorom sa samospráva uskutočňuje, majú

obyvateľstvo podriadené tejto samospráve, majú postavenie právnickej osoby verejného práva, ktorá má vlastnú sústavu samosprávnych orgánov, majú vlastné miestne referendum a zhromaždenie obyvateľov mestskej časti, majú tiež vlastné hospodárenie a financie v podobe vlastného rozpočtu. Dokonca majú aj normotvornú právomoc, t. j. oprávnenie prijímať všeobecne záväzné nariadenia mestskej časti. Aj keď existencia mestských častí nepredstavuje v Slovenskej republike samostatný stupeň územnej samosprávy a mestské časti sa „iba“ podieľajú na samospráve mesta, ich právo na územnú samosprávu je vyvoditeľné zo samosprávy mesta.

127. K samospráve mestských častí sa v rámci svojej rozhodovacej činnosti vyjadril aj Ústavný súd (PL. ÚS 8/2020), ktorý uviedol, že podľa aktuálne platnej zákonnej úpravy časti slovenských obcí (miest) nemajú priznané právo na samosprávu. Zákon im nepriznáva oprávnenie vykonávať vlastnú územnú samosprávu, čo znamená, že si nevytvárajú vlastné orgány obce, resp. mesta a ani nenapĺňajú iné definičné prvky práva na samosprávu. Iným prípadom sú časti obce, ktoré majú zákonodarcom priznané právo na samosprávu, ktorými sú výlučne mestské časti hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a mesta Košice (pozri k tomu TRELLOVÁ, L. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 74 – 75).
128. Zhrnutie:
Mestským častiam oboch miest je priznané postavenie právnickej osoby. V prípade hlavného mesta samostatným územným samosprávnym a správnym celkom Slovenskej republiky je Bratislava (§ 1a ods. 1 zákona č. 377/1990 Zb.) a mestským častiam je výslovne priznané postavenie územných samosprávnych a správnych celkov Bratislavy.
129. V hlavnom meste a v meste Košice je teda výkon samosprávy rozčlenený, a to na orgány mesta a orgány mestských častí, na referendum mesta a referendum jednotlivých mestských častí a na zhromaždenie obyvateľov mesta a zhromaždenie obyvateľov jednotlivých mestských častí. Ide o dvojúrovňový výkon samosprávy, v ktorom nižšiu úroveň samosprávy predstavuje samospráva mestských častí, ktorá je odvodená od samosprávy mesta. V tomto systéme má primárne postavenie obce mesto. Postavenie obce majú však aj mestské časti, a to pri výkone zverenej samosprávy a zvereného preneseného výkonu štátnej správy.
130. Z čl. 64 a z nadväzujúcich článkov ústavy vyplýva, že samospráva mestských častí nemá oporu v ústave, z čoho však samozrejme nemožno dospieť k záveru, že je protiústavná. Je upravená zákonom, pričom táto zákonná úprava nemôže narušať a ani nenaruša postavenie hlavného mesta a mesta Košice ako originálneho nositeľa územnej samosprávy. V odbornej literatúre sa ohľadom práva na samosprávu mestských častí (hlavného mesta a mesta Košíc) uvádza: „*Ústavná úprava opomína úpravu postavenia mestských častí ako nižších jednotiek územnej samosprávy. Situácia (absencia výslovnej úpravy) sa dá interpretačne preklenúť tak, že vychádzame z predpokladu, že právo na územnú samosprávu mestských častí je vyvoditeľné zo samosprávy mesta, ktoré má podľa ústavnej regulácie postavenie mesta.*“ TRELLOVÁ, L. Ústavnoprávne aspekty územnej samosprávy. Bratislava : Wolters Kluwer, 2018. s. 76).
131. Pokiaľ teda mestské časti hlavného mesta a mesta Košice majú zákonodarcom priznané právo na samosprávu (odvodené od samosprávy mesta), obyvatelia majúci na území týchto mestských častí trvalý pobyt sa na výkone tohto práva spolupodieľajú, a to prostredníctvom ich účasti na správe vecí verejných (čl. 30 ods. 1 ústavy).

I3) Právo účasti na správe vecí verejných

132. Podľa čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávy vyšších územných celkov.
133. Právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných patrí v demokratickej spoločnosti k základným politickým právam občanov. Ide o najdôležitejšie ústavou garantované politické právo, keďže právo podieľať sa na správe vecí verejných je úzko spojené s ústavným princípom právneho a demokratického štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy) a ústavným princípom suverenity ľudu vyplývajúcim z čl. 2 ods. 1 ústavy. Právo podieľať sa na správe vecí verejných je v podstate potvrdením práva vyplývajúceho z uvedených dvoch ústavných princípov.
134. Pre stanovenie jeho rozsahu je kľúčové vysvetlenie pojmu „správa vecí verejných“. Ide o neurčitý pojem, ktorý je potrebné vykladať extenzívne. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej praxi dospel k záveru, že termín „verejné veci“ obsiahnutý v čl. 30 ods. 1 ústavy je potrebné chápať tak, že zahŕňa veci verejného záujmu, na správe ktorých sa môžu občania podieľať ústavou určenými spôsobmi. Veci verejného záujmu sú tiež predmetom výkonu územnej samosprávy podľa čl. 67 ústavy a obyvatelia obcí sa na ich správe podieľajú buď na zhromaždeniach obyvateľov obcí, miestnym referendom alebo prostredníctvom orgánov obcí. Vychádzajúc z čl. 30 ods. 1 ústavy občania majú právo zúčastňovať sa priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov na správe vecí verejných. Uplatňovanie, t. j. napĺňanie tohto ústavného práva umožňuje taká organizácia a právne usporiadanie územnej samosprávy, ktorá vytvára predpoklady pre všetkých obyvateľov obce zúčastňovať sa na jej správe a bezprostredne rozhodovať o verejných záležitostiach obecného významu, a to na základe priameho a konkrétneho prejavu vôle všetkých obyvateľov alebo určitej skupiny obyvateľov obce. Toto právo má obligatórny charakter, pretože podľa čl. 12 ods. 1 ústavy sa základné práva a slobody zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým. Ústavný súd ďalej uviedol, že formu realizácie ústavného práva účasti obyvateľov obce na správe vecí verejných ustanovuje zákon č. 369/1990 Zb. Nesplnením povinnosti orgánom územnej samosprávy umožniť účasť obyvateľov obce na hlasovaní dochádza k znemožneniu uplatnenia ústavného práva zúčastniť sa na správe vecí verejných (čl. 12 ods. 1 v nadväznosti na čl. 30 ods. 1 ústavy). Čl. 30 ods. 1 ústavy nepredpokladá žiadne zákonné obmedzenia tohto ústavného práva. Čl. 30 ods. 1 ústavy Slovenskej republiky upravuje formy účasti na správe verejných vecí, a to buď priamo alebo prostredníctvom slobodnej voľby zvolených zástupcov (I. ÚS 76/93).
135. Správu vecí verejných Ústavný súd vymedzil ako účasť občana na politickom živote štátu, správe štátu a na správe verejných záležitostí v obciach (II. ÚS 9/00).
136. Keďže nositeľmi práva na územnú samosprávu vo formálnom rámci základného práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy sú obyvatelia obce, potom ich subjektívne práva inkorporované v katalógu základných práv vyjadrujúcich priamu účasť na správe vecí verejných musia byť uplatniteľné aj pri napĺňaní obsahu územnej samosprávy ako „samospravovacej“ aktivity (PL. ÚS 4/2016).
137. Pojem „správa vecí verejných“ teda subsumuje výkon verejnej moci, t. j. štátnej moci a samosprávy, ale aj ďalšie formy politickej participácie.

138. Vo svojej doterajšej judikatúre sa Ústavný súd opakovane vyjadril k obsahu tohto základného práva. Podľa judikatúry Ústavného súdu základné právo občana zúčastňovať sa na správe vecí verejných je vnímané ako právo spočívajúce vo využívaní nástrojov priamej alebo zastupiteľskej demokracie. Spočíva v aktívnom výkone volebného práva v rámci jednotlivých typov volieb na miestnej i celoštátnej úrovni, v rámci ktorého občan odovzdá hlas „svojmu“ kandidátovi na vybraté miesto alebo v aktívnom výkone hlasovacieho práva v referende (napríklad II. ÚS 105/03, PL. ÚS 6/08, I. ÚS 288/09). Z uvedeného vyplýva, že Ústavný súd obsah základného práva zaručeného v čl. 30 ods. 1 ústavy vymedzuje ako aktívne volebné právo vo vzťahu ku všetkým typom volieb a tiež ako právo zúčastniť sa (hlasovať) referenda, a to tak celoštátneho referenda, ako aj miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku.
139. Ústavné právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných je, aj keď je vykonávané v určitom čase a na určitom území spoločne viacerými osobami, individuálnym základným politickým právom. Ide o právo garantované ústavou a vyjadrené aj v čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (vyhláška ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach).³⁾
140. Vo všeobecnej ústavnej teórii je sporným, či je vhodnejšia priama demokracia alebo demokracia reprezentatívna, resp. v akej miere má byť reprezentatívna demokracia doplnená o prvky priamej demokracie.
141. Vo vzťahu k územnej samospráve v podmienkach Slovenskej republiky Ústavný súd dospel k záveru, že *„vnútorná štruktúra čl. 67 ods. 1 ústavy napovedá, že ústavodarca prioritizuje formy priamej demokracie (zhromaždenia obyvateľov obce, miestne referendum) pred formami demokracie reprezentatívnej (orgány obce). Na úrovni lokálnej samosprávy je možné takúto interpretáciu bez pochybností pripustiť práve kvôli prirodzenej blízkosti vykonávateľov samosprávnej moci a tých, voči ktorým sa táto časť verejnej moci vykonáva.“* (PL. ÚS 4/2016).
142. Právo obyvateľa obce (mesta) a obyvateľa mestskej časti v prípade hlavného mesta a mesta Košice podieľať sa na samospráve obce (mesta) a mestskej časti prostredníctvom jeho účasti na miestnom (mestskom) referende a referende mestských častí je realizáciou jeho základného politického práva podieľať sa na správe vecí verejných.
143. Z čl. 66 ods. 2 ústavy vyplýva, že zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce upraví zákon. Ide o takzvanú blanketovú normu, ktorou je zákonodarca splnomocnený a súčasne zaviazaný na prijatie zákona, ktorým sa upraví zlúčenie, rozdelenie alebo zrušenie obce. Ústavná úprava územnej samosprávy neustanovuje pre tieto územné zmeny obcí žiadne osobitné podmienky okrem výhrady zákona.

³⁾ Podľa čl. 25 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v čl. 2 a bez neodôvodnených obmedzení:

- a) zúčastňovať sa na vedení verejných záležitostí priamo alebo prostredníctvom slobodne volených zástupcov;
- b) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania;
- c) vstúpiť za rovnakých podmienok do verejných služieb svojej krajiny.

144. Miestne referendum predstavuje priamu formu realizácie územnej samosprávy. Z čl. 67 ústavy vyplýva, že spôsob vykonania miestneho referenda a referenda na území vyššieho územného celku ustanoví zákon. Všeobecná zákonná úprava spôsobu vykonania miestneho referenda je obsiahnutá v zákone č. 369/1990 Zb. (§ 11a). V § 11a ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. sú taxatívne ustanovené prípady, kedy je obecné zastupiteľstvo povinné obligatórne vyhlásiť miestne referendum. Medzi týmito prípadmi je aj zlúčenie obcí, rozdelenie obce (ak sú splnené ďalšie zákonné podmienky rozdelenia obce) alebo zrušenie obce [§ 11a ods. 1 písm. a) zákona č. 369/1990 Zb.].
145. Osobitnú právnu úpravu obligatórne vyhlasovaného referenda upravuje zákon č. 377/1990 Zb. a zákon č. 401/1990 Zb. Vzhľadom na dvojstupňovú miestnu samosprávu v hlavnom meste a meste Košice zákonná úprava v týchto mestách rozlišuje medzi mestským referendom a referendom mestskej časti. **S účinnosťou od 1. mája 2023 bola obyvateľom mestských častí v Košiciach práve napadnutou právnou úpravou odňatá možnosť zúčastňovať sa na rozhodovaní o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí v Košiciach prostredníctvom dovtedy obligatórneho miestneho referenda ako nástroja priamej demokracie. Obyvateľom všetkých ostatných obcí a miest na území Slovenskej republiky vrátane mestských častí hlavného mesta zostala táto možnosť zachovaná.**
146. Z odbornej literatúry (bližšie bod 48. tohto návrhu) vyplýva, že keďže územný základ obce patrí medzi najdôležitejšie komunálne záležitosti a rozhodovanie v týchto veciach presahuje legitimitu orgánov obce, o týchto otázkach rozhodujú obyvatelia obce v obligatórne vyhlásenom miestnom referende. V prípade hlavného mesta ide tiež o rozhodovanie o územnom základe mestských častí, a to v obligatórnom referende mestských častí. Tento záver je odôvodnený tým, že hlavné mesto je zložené z mestských častí s vlastnou samosprávou, a teda aj s právom na samosprávu (odvođeným od samosprávy mesta) a s tým spojeným právom obyvateľov mestských častí (s trvalým pobytom v týchto mestských častiach) podieľať sa na správe vecí verejných.
147. Pokiaľ ide o mestské časti Košíc, napadnutou právnou úpravou na jednej strane došlo k vylúčeniu možnosti obyvateľov týchto mestských častí zúčastniť sa na rozhodovaní o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí prostredníctvom obligatórneho miestneho referenda ako nástroja priamej demokracie. Súčasne na druhej strane došlo k posilneniu Rady starostov, ktorej členmi sú aj starostovia dotknutých mestských častí. Rada starostov môže podľa napadnutej právnej úpravy svojím tzv. suspenzívnym vetom odmietnuť prijaté uznesenie mestského zastupiteľstva o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí. Napadnutou právnou úpravou tiež došlo k posilneniu postavenia poslancov mestského zastupiteľstva v Košiciach, ktorým bolo priznané právo rozhodnúť s konečnou platnosťou o územnosprávnom usporiadaní mesta Košíc v prípade, ak Rada starostov uvedené uznesenie odmietne. Na prvý pohľad sa teda javí, že napadnutou právnou úpravou došlo „len“ v zásade k posilneniu nepriamej demokracie na úkor demokracie priamej.
148. Inak povedané sa javí, že v prípade napadnutých ustanovení ostáva obyvateľom územnou zmenou dotknutých mestských častí v Košiciach právo nepriamej účasti na tejto zmene prostredníctvom nimi volených zástupcov, keďže poslanci mestského zastupiteľstva sú volení obyvateľmi všetkých mestských častí. V tejto súvislosti však považujem za potrebné poukázať na to, že mestské zastupiteľstvo v Košiciach má 41 poslancov volených obyvateľmi mesta v priamych voľbách (§ 10 ods. 1 zákona č. 401/1990 Zb.). Mestské zastupiteľstvo v Bratislave má 45 poslancov volených obyvateľmi Bratislavy

v priamych voľbách. V hlavnom meste má na základe ostatných komunálnych volieb (konaných 29. októbra 2022) každá mestská časť minimálne jedného poslanca v mestskom zastupiteľstve. Podľa uznesenia Mestského zastupiteľstva hlavného mesta Bratislavy č. 1290/2022 z 23. júna 2022 (prijatého podľa § 166 ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z.) Bratislava má totiž 17 mestských častí a rovnako aj 17 volebných obvodov.

149. Podľa uznesenia mestského zastupiteľstva v Košiciach č. 1037 zo 16. júna 2022 prijatého pre voľby poslancov mestského zastupiteľstva vo voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2022 podľa § 166 ods. 3 zákona č. 180/2014 Z. z. má mesto Košice síce 22 mestských častí, ale len 14 volebných obvodov. To znamená, že ani nie je možné, aby mala každá mestská časť len svoje vlastné zastúpenie v mestskom zastupiteľstve. Konkrétne, ani teoreticky nie je možné, aby v mestskom zastupiteľstve Košíc mali súčasne zastúpenie mestské časti
- Košická Nová Ves a Vyšné Opátske, keďže tvoria jeden spoločný volebný obvod č. 14, z ktorého sa dostane do mestského zastupiteľstva iba jeden poslanec;
 - Barca, Šebastovce a Poľov, keďže tvoria jeden spoločný volebný obvod č. 5, z ktorého sa dostane do mestského zastupiteľstva iba jeden poslanec;
 - Lorinčík, Pereš a Myslava, keďže tvoria jeden spoločný volebný obvod č. 6, z ktorého sa dostane do mestského zastupiteľstva iba jeden poslanec.
150. Aktuálne všetci zvolení mestskí poslanci v Košiciach pochádzajú zo 14 mestských častí. To znamená, že 8 mestských častí nemá výhradne svoje vlastné zastúpenie v mestskom zastupiteľstve. Mestské zastupiteľstvo je pritom ten samosprávny orgán v meste Košice, ktorý prijíma uznesenie o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestských častí, a to nadpolovičnou väčšinou všetkých poslancov mestského zastupiteľstva a v prípade odmietnutia tohto uznesenia Radou starostov, trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov. To v konečnom dôsledku znamená, že obyvatelia mestských častí v Košiciach nielenže bez legitímneho a racionálneho dôvodu nemôžu na rozdiel od zvyšných samosprávnych jednotiek na Slovensku rozhodovať o tak dôležitej komunálnej záležitosti, akým je vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestských častí v obligatórne vyhlásenom miestnom referende, ale časť z nich tak nemôže rozhodnúť ani prostredníctvom vlastného zástupcu výhradne len ich mestskej časti v mestskom zastupiteľstve.
151. Zhrnutie:
Namietaná právna úprava je v rozpore s ústavou, keďže nerešpektuje ústavné princípy, osobitne princíp demokratického a právneho štátu a s ním spojený princíp rovnosti a všeobecné ústavné princípy obmedzenia základných práv (bližšie bod J. tohto návrhu).

J.

Ústavný princíp rovnosti

152. Princíp rovnosti je vyjadrený v čl. 12 ods. 1 prvej vety a v čl. 12 ods. 2 ústavy.
153. Podľa čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy ľudia sú slobodní a rovní v dôstojnosti i v právach.
154. Podľa 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. Nikoho nemožno z týchto dôvodov poškodzovať, zvýhodňovať alebo znevýhodňovať.

155. Podľa čl. 13 ods. 3 ústavy zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky. Citované ustanovenie ústavy určuje rovnosť pri obmedzovaní základných práv a slobôd, avšak sa ním nepriznáva nijaké samostatné základné právo.⁴⁾
156. Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.
157. Vyššie uvedené články boli do ústavy prevzaté z Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb., ktorým sa uádza LISTINA ZÁKLADNÝCH PRÁV A SLOBÔD ako ústavny zákon Federálneho zhromaždenia Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky). Konkrétne z Listiny základných práv a slobôd (ďalej len „*Listina*“) bol prevzatý čl. 1 prvá veta (čl. 12 ods. 1 prvá veta ústavy), čl. 3 ods. 1 (čl. 12 ods. 2 ústavy), čl. 4 ods. 3 (čl. 13 ods. 3 ústavy) a čl. 4 ods. 4 (čl. 13 ods. 4 ústavy).
158. Ústava a rovnako aj Listina obsahuje dva základné články, ktoré deklarujú ústavny princíp rovnosti. Čl. 12 ods. 1 prvá veta ústavy zakotvuje rovnosť všetkých ľudí „v dôstojnosti a v právach“ (tzv. všeobecný princíp rovnosti) a čl. 12 ods. 2 ústavy ustanovuje, že základné práva a slobody sa zaručujú všetkým bez rozdielu, a to s ohľadom na zakázané kvalifikované kritériá (tzv. zákaz diskriminácie).
159. Interpretáciou čl. 12 ods. 1 prvá veta a čl. 12 ods. 2 ústavy sa Ústavný súd zaoberal aj v náleze zo 4. septembra 2024 (čl. 79 tohto návrhu). Konkrétne v bode 41. tohto nálezu uviedol: „*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.*“.
160. V náleze zo 4. septembra 2024 Ústavný súd v bode 42. uviedol, že judikatúra Ústavného súdu sa ustálila 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

⁴⁾ Ustanoveniami čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky sa nepriznáva nijaké samostatné základné právo. Ustanovenia čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky majú všeobecnú povahu, určujú sa nimi podmienky vymedzovania a obmedzovania základných práv a slobôd, ako aj pravidlá určovania povinností zasahujúcich do základných práv a slobôd. Podmienky obmedzovania základných práv a slobôd nemajú význam samy osebe, vytrhnuté z ústavného kontextu, ale iba v spojení so základným právom alebo slobodou (napríklad I. ÚS 518/2013, PL. ÚS 14/2014).

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 individua, 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).

161. Podľa Ústavného súdu (bod 43. nálezu zo 4. septembra 2024) 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, resp. 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).
162. Podľa Ústavného súdu (bod 44. nálezu zo 4. septembra 2024) Národná rada Slovenskej republiky je 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).
163. Podľa konštantnej judikatúry Ústavného súdu (napríklad 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 dovoľávať 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 napríklad 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 preskúmvaniu namietaného porušenia ústavného princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie (bod 45. nálezu zo 4. septembra 2024).
164. Ústavný súd vo svojej judikatúre, na ktorú odkazuje aj v náleze zo 4. septembra 2024 (PL. ÚS 16/08) dospel tiež k záveru, že čl. 12 ods. 1 prvú vetu ústavy nemožno interpretovať a uplatniť izolovane, t. j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktoré je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz (zákaz diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 druhá veta ústavy).
165. Konkrétne Ústavný súd vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 16/08-8 zo 7. mája 2008 uviedol, že „čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy predstavuje vyjadrenie ústavného princípu

rovnosti v najvšeobecnejšej podobe...Takto všeobecne ponímaná rovnosť si ale vyžaduje konkretizáciu pre jednotlivé skupiny subjektov práva, konkrétne právne prípady a právne situácie. V zásade môžeme hovoriť o troch úrovniach konkretizácie:

- a) všeobecnej konkretizácii z hľadiska rovnosti všetkých subjektov práva pred zákonom bez ohľadu na ich postavenie (charakteristiku) [čl. 12 ods. 1 prvá veta v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy],*
- b) všeobecnej konkretizácii z hľadiska rovnosti subjektov práva pri obmedzovaní (všetkých) základných práv a slobôd [čl. 12 ods. 1 prvá veta a čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 12 ods. 2 ústavy],*
- c) špeciálnej konkretizácii z hľadiska rovnosti dotknutých skupín subjektov práva v špeciálnych prípadoch a situáciách vo vzťahu ku konkrétnym základným právam alebo slobodám [čl. 12 ods. 1 prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 v spojení so špeciálnymi ustanoveniami ústavy o rovnosti]“.*

166. Napriek záverom vyplývajúcim z uznesenia Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/08-8 zo 7. mája 2008 (bod 165. tohto návrhu) Ústavný súd vo svojej ďalšej rozhodovacej činnosti, napríklad

- v nálezoch sp. zn. PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 21/00 alebo PL. ÚS 1/2017 vyslovil nesúlad posudzovaných ustanovení právnych predpisov „len“ s čl. 12 ods. 2 ústavy bez jeho spojenia s čl. 12 ods. 1 prvá veta ústavy, avšak samozrejme v spojení s inými článkami ústavy (čl. 35 ods. 1 a čl. 13 ods. 4 ústavy, s čl. 20 ods. 1 a 2 ústavy alebo s čl. 46 ústavy), keďže zo znenia čl. 12 ods. 2 ústavy nesporne vyplýva jeho akcesorický charakter, t. j. že zákaz diskriminácie možno uplatňovať len v spojení s iným ústavným základným právom alebo slobodou;
- v náleze sp. zn. PL. ÚS. 1/2012-82 z 3. júla 2013 vyslovil nesúlad posudzovaných ustanovení právnych predpisov „len“ s čl. 12 ods. 1 ústavy bez jeho spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ale len v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

167. Aj keď Ústavný súd preferuje akcesorický prístup k preskúvaniu porušenia ústavného princípu rovnosti, resp. zákazu diskriminácie, v rámci svojej judikatúry pristúpil aj k preskúvaniu skutočnosti, či nedošlo k porušeniu rovnosti bez vzťahu ku konkrétnemu základnému právu alebo skôr v širšom vecnom rámci základného práva. Tento test Ústavný súd vo svojej judikatúre označil ako sprísnený test diskriminácie. Je však potrebné tiež dodať, že takéto preskúvanie Ústavný súd v niektorých prípadoch vykonal v rámci skúmania namietaného nesúladu s čl. 12 ods. 2 ústavy a nie čl. 12 ods. 1 ústavy, ktorý ako referenčnú normu navrhovateľ ani neuviedol (napríklad PL. 10/2004 alebo PL. ÚS 13/2012). Konkrétnejšie po tom, ako Ústavný súd vykonal „klasický“ test diskriminácie v rámci čl. 12 ods. 2 ústavy, ktorého porušenie bolo navrhovateľom namietané, posúdil neakcesorickú rovnosť ako „*prieskum odôvodnenosti, takmer koncepcionisti posudzovanej právnej úpravy, v kontexte princípu rovnosti*“.

168. V rámci svojej rozhodovacej praxe Ústavný súd tiež uviedol, že čl. 12 ods. 1 ústavy zakotvuje požiadavku všeobecnej rovnosti pred zákonom, pričom v uvedenom ústavnom článku formulovaná zásada rovnosti znamená, že právne rozlišovanie medzi subjektmi v prístupe k určitým právam nesmie byť prejavom ľubovôle (PL. ÚS 1/2012, ktorý odkazuje na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/03⁵⁾). Ústavný súd

⁵⁾ Z nálezu Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. PL. ÚS 42/03 vyplýva, že vo svojej judikatúre Ústavný súd Českej republiky zastáva jednak koncepciu rovnosti akcesorickej, tzn. rovnosti vo vzťahu k inému základnému právu alebo slobode, jednak koncepciu rovnosti neakcesorickej, t. j. všeobecnej rovnosti pred zákonom. Prítom chápe rovnosť nie absolútne, ale relatívne: zásade rovnosti v právach je potrebné rozumieť tak, že právne rozlišovanie medzi subjektmi v prístupe k určitým právam nesmie byť prejavom ľubovôle. Totožne chápal

sa hlási k judikovanému názoru Ústavného súdu Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 22/92, podľa ktorého ak bolo z rovnosti učinené právo, je každý jednotlivec oprávnený, aby štát v medziach svojich možností odstránil všetky faktické nerovnosti. Táto konštrukcia však platí len vtedy, ak uvažujeme o rovnosti ako o absolútnej. Rovnosť relatívna, ako ju majú na mysli všetky moderné ústavy, požaduje iba odstránenie neodôvodnených rozdielov. Je vecou štátu, aby v záujme zabezpečenia svojich funkcií rozhodol, že určitej skupine poskytne menej výhod než inej. Ani tu však nesmie postupovať celkom ľubovoľne. Musí preukázať, že tak činí vo verejnom záujme a pre verejné blaho. Kritériá, podľa ktorých takéto rozhodnutie prijme, pritom musia byť objektívne, a to práve pre danú oblasť.

169. Ústavný súd vo svojej judikatúre tiež poukázal na to, že Spolkový ústavný súd vo vzťahu k čl. 3 ods. 1 Základného zákona (všetci ľudia sú si pred zákonom rovní) stabilne konštatuje, že všeobecná zásada rovnosti zakazuje zákonodarcovi zaobchádzať s rozdielnymi skupinami osôb rozdielne, ak medzi nimi niet rozdielov takého druhu a takého významu, ktoré by nerovné zaobchádzanie odôvodňovali (napríklad rozhodnutie zo 7. októbra 1980 vo veciach 1 BvL 50, 89/79, 1 BvR 240/79). V uvedenej stabilizovanej judikatúre sa podľa názoru Ústavného súdu odzrkadľuje aj bytostný vzťah všeobecnej zásady rovnosti v právach k myšlienke právneho štátu vyjadrenej v čl. 1 ods. 1 ústavy. Všeobecná zásada rovnosti totiž bola vždy úzko spätá s princípom právneho štátu. Rovnosť v právach pritom nemožno vnímať len ako požiadavku zabezpečenia rovnakých účinkov zákona (rovnosť pred zákonom), ale aj zaistenie rovnosti jednotlivca v zákone (Pöschl, M. Gleichheit vor dem Gesetz. Wien: Springer – Verlag, 2008, s. 133 a s. 739), čo je nepochybne úloha zákonodarcu. Spoločným menovateľom všetkých citovaných názorov súdnych orgánov ochrany ústavnosti je zákaz ľubovôle zákonodarcu pri rozlišovaní skupín subjektov a ich práv. Základnou črtou ľubovôle (svojevôle) je absencia racionálneho odôvodnenia pri zavedení určitého regulatívneho nástroja, čo má význam pre požiadavku rovnosti v právach, ale súčasne aj pre kvalitu právneho štátu. Zásada rovnosti je v takom prípade bytostne spätá s myšlienkou právneho štátu, čo umožňuje skúmanie napadnutého ustanovenia z hľadiska jeho súladu s čl. 1 ods. 1 ústavy v spojení s čl. 12 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti je však potrebné dodať, že Ústavný súd vo svojej rozhodovacej praxi vyslovil nesúlad namietanej právnej úpravy s čl. 12 ods. 1 ústavy aj bez toho, aby posudzoval legitímny, resp. racionálny dôvod tejto právnej úpravy (PL. ÚS 14/98).
170. Princíp rovnosti sa uplatňuje nielen pri výklade a aplikácii právnych noriem, ale aj pri ich tvorbe. Podľa právnej teórie je princíp rovnosti úzko spojený aj s kategóriou racionality. Aplikáciou princípu rovnosti sa totiž právny poriadok stáva racionálny, ktorým sa má vylúčiť svojevôľa a iracionalita. Pokiaľ totiž pre právnu úpravu, z ktorej vyplýva rozdielne zaobchádzanie s osobami v rovnakých situáciách neexistuje racionálne odôvodnenie, ide o právnu úpravu, ktorá svojoľne, resp. neodôvodnene porušuje princíp rovnosti. Inak povedané, ak neexistuje racionálny dôvod na odlišné zaobchádzanie, potom sa vyžaduje

princíp rovnosti aj Ústavný súd Českej a Slovenskej federatívnej republiky vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 22/92 (Zbierka uznesení a nálezov Ústavného súdu ČSFR, nález č. 11, str. 37), ktorý citoval monografiu J. Pražáka, Rakouské právo ústavní, Praha 1902, str. 42 – 43, ktorý dospel k záveru, že výrazom „všichni občané jsou si před zákonem rovni“ nie je stanovené, že by všetkým občanom prislúchali rovnaké práva, ale stanovuje sa tu len direktíva, že jednak spôsob, ktorým sa práva už nadobudnuté realizujú a jednak podmienky nadobúdania jednotlivých práv, musia byť pre všetkých občanov rovnaké.

zaobchádzanie rovnaké a ak existuje racionálny dôvod na odlišné zaobchádzanie, potom sa vyžaduje nerovnaké zaobchádzanie.

171. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej praxi obsah čl. 1 ods. 1 ústavy identifikoval aj tak, že v právnom štáte je okrem iného zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc (napríklad PL. ÚS 16/06, PL. ÚS 12/05). Každý zákon by mal spĺňať požiadavky, ktoré sú vo všeobecnosti kladené na akúkoľvek zákonnú úpravu v právnom štáte a ktoré možno odvodiť z čl. 1 ods. 1 ústavy. S uplatňovaním princípu právnej istoty v právnom štáte sa spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem; medzi ústavné princípy vlastné právnomu štátu patrí aj zákaz svojvôle v činnosti štátnych orgánov, ako aj zásada primeranosti, resp. proporcionality (m. m. PL. ÚS 11/04, PL. ÚS 106/11).
172. Pre porovnanie uvádzam, že v Českej republike nebol obsah Listiny prevzatý do vlastného textu Ústavy Českej republiky (ďalej len „*ústava ČR*“), ale podľa čl. 3 a čl. 112 ods. 1 ústavy ČR Listina je súčasťou ústavného poriadku Českej republiky. Novšia judikatúra Ústavného súdu Českej republiky jednoznačne vníma rozdiel medzi čl. 1 a čl. 3 ods. 1 Listiny tak, že čl. 3 ods. 1 Listiny zakotvuje akcesorickú rovnosť a čl. 1 Listiny rovnosť neakcesorickú, teda rovnosť bez vzťahu k niektorému zo základných práv. K takémuto záveru sa približuje rozhodnutie Ústavného súdu uvedené v bode 166. tohto návrhu.
173. V českej odbornej literatúre sa ako ďalší a pre prax podstatnejší rozdiel medzi čl. 1 a čl. 3 ods. 1 Listiny uvádza, že kým čl. 3 ods. 1 Listiny sa vzťahuje k tam uvedenému demonštratívne výpočtu základných diskriminačných dôvodov, čl. 1 Listiny sa vzťahuje na odlišné zaobchádzanie na základe iných dôvodov, ako tých, ktoré sú vymedzené v čl. 3 ods. 1 Listiny (Kühn, Z., Kratochvíl, J., Kmec, J., Kosář, D. a kolektív: Listina základních práv a svobod. Velký komentář. Praha: Leges, 2022, s. 310). K takémuto záveru sa približujú rozhodnutia Ústavného súdu uvedené v bode 166. tohto návrhu.
174. Ústavný súd aplikuje klasický test diskriminácie, na základe ktorého sa posudzuje zákaz diskriminácie podľa čl. 14 dohovoru a ktorý vo svojej rozhodovacej praxi ustálil Európsky súd pre ľudské práva (ďalej len „*ESLP*“). Podľa čl. 14 dohovoru užívanie práva a slobôd priznaných týmto dohovorom musí byť zabezpečené bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie.
175. Klasický test diskriminácie obsahuje štyri otázky, s ktorými by sa mali sudy pri vyhodnocovaní porušenia zákazu diskriminácie v oblasti výkonu základných práv a slobôd vysporiadať, a to
 - či došlo k menej priaznivému zaobchádzaniu porovnateľného jednotlivca alebo skupiny osôb vo väzbe alebo v spojitosti s výkonom základných práv a slobôd, a to na základe kvalifikovaného kritéria alebo podobného neospravedlňujúceho dôvodu,
 - či bolo samotné menej priaznivé zaobchádzanie jednotlivcovi alebo skupine osôb na príťaž,
 - či možno menej priaznivé zaobchádzanie ospravedlniť, a to z toho dôvodu, že absentuje dôvod ospravedlnenia (verejný, legitímny záujem),
 - či ide o primeraný alebo proporcionálny zásah.

176. Ústavný súd však vo svojich rozhodnutiach tiež konštatoval, že prezentovaný test je istým ideálom, ktorý ani ESLP v každom jednotlivom prípade v predstavenej podobe nesleduje (Bobek, M. In: Kmec, J. – Kosař, D. – Kratochvíl, J. – Bobek, M. Evropská úmluva o lidských právech. Komentář. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1214), preto Ústavný súd pri niektorých analýzách namietaných ustanovení z formulovaného testu vychádza, no s výhradou systematického (krokovitého) postupu, skôr uprednostňujúc voľný priebeh testu rešpektujúci však prísne jeho vecné zameranie (PL. ÚS 1/2012).
177. Účelom čl. 12 ods. 2 ústavy je ochrana pred diskrimináciou. Diskriminácia nie je hodnotenie ľudí podľa ich individuálnych vlastností, ale hodnotenie podľa príslušnosti k určitej spoločenskej skupine. Prvou vetou čl. 12 ods. 2 ústavy sa určujú dôvody, pre ktoré nemožno diskriminovať (pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, viera a náboženstvo, politické či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie). Ide v podstate o jasné, presne vymedziteľné dôvody, avšak zároveň treba dodať, že taxatívny výpočet prvej vety čl. 12 ods. 2 ústavy sa premieňa na demonštratívny výpočet *de facto*, a to z dôvodu abstraktnosti zákazu diskriminácie pre „iné zmýšľanie“ a pre „iné postavenie“. Jednotlivé skutočnosti, ktoré môžu byť dôvodom prirodzenej nerovnosti ľudí a na ktoré sa viaže zákaz diskriminácie, sú tak upravené napríklad v ústave a dávajú priestor na to, aby nikto nemohol byť z týchto dôvodov poškodzovaný, zvýhodňovaný alebo znevýhodňovaný (porovnaj PL. ÚS 37/95).
178. Podľa rozhodovacej činnosti Ústavného súdu bez ohľadu na uvedený relatívne široký výklad diferenciačných kritérií, na ktoré sa viaže zákaz diskriminácie, aj „iné zmýšľanie“ či „iné postavenie“ musí byť za každých okolností späté s ľudskou jedinečnosťou, čo znamená, že musia byť vopred dané také vlastnosti, ktoré sú imanentne dané človeku ako ľudskej bytosti a ktoré ho odlišujú od iných ľudí. To však neznamená, že ochrana poskytovaná týmto ustanovením sa obmedzuje na odlišné zaobchádzanie založené na vlastnostiach, ktoré sú osobné v tom zmysle, že by boli vrodené alebo nemenné, môže ísť aj o dôvody spočívajúce na osobných voľbách odrážajúcich osobnostné rysy (PL. ÚS 1/2012 a tam citovaná judikatúra). Inými slovami, uvedené slovné spojenie, ktorým čl. 12 ods. 2 ústavy nadobúda demonštratívny charakter, treba vykladať ako „iné postavenie“ obdobné charakteristikám pred ním menovaným, nie ako „iné postavenie“ v zmysle postavenia svojou podstatou odlišného od ostatných explicitne menovaných zakázaných dôvodov. Nevyhnutné je preto skúmanie, či uvažovaný diskriminačný dôvod má svojou povahou priamy vzťah k niektorému z vypočítaných dôvodov podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.
179. Ústavný súd zdôraznil (PL. ÚS 8/2014), že ústavou predpokladané odlišné kritérium, a to sa vzťahuje aj na kritérium „iné postavenie“, musí byť vždy aspoň latentne známe vopred a musí byť jednou z príčin alebo dôvodov nerovnakého zaobchádzania. Zákaz diskriminácie má v sebe už z povahy veci zakomponovaný určitý aspekt porovnávania a v najvšeobecnejšej rovine ho možno vymedziť ako zákaz neospravedliteľného rozličného zaobchádzania na základe určitého kritéria, ktoré nesmie byť na ujmu. Ak by absentoval diskriminačný dôvod, nemožno hovoriť o porušení zákazu diskriminácie (čo však nemusí vylučovať porušenie iných základných práv a slobôd). Pre úplnosť Ústavný súd dodáva, že za istých okolností možno hovoriť o zákaze diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy aj vo vzťahu k právnickým osobám (najmä vo vzťahu k diskriminačnému dôvodu majetku), avšak aj pre tento prípad platí, že uvedené diskriminačné kritérium musí byť dané vopred a musí byť príčinou či dôvodom nerovnakého zaobchádzania.

180. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti dospel k záveru, že pod pojem „iné postavenie“ na účely čl. 12 ods. 2 ústavy nemožno subsumovať napríklad prístup k vzdelaniu (PL. ÚS 11/2013) alebo povolanie (PL. ÚS 1/2012). Na druhej strane podľa Ústavného súdu pod tento pojem však možno subsumovať postavenie cirkevného duchovného (III. ÚS 64/00) alebo postavenie sudcov všeobecných súdov alebo sudcov Špeciálneho súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 17/2008).
181. V zásade možno konštatovať, že ani ESLP nemá ustálený teoretický koncept pri interpretácii a aplikácii pojmu „iné postavenie“. Posudzovanie rozlišovacieho kritéria teda závisí od konkrétnych okolností prípadu. Podľa judikatúry ESLP možno však konštatovať, že v porovnaní s Ústavným súdom má ESLP extenzívnejší prístup k interpretácii „iné postavenia“. ESLP pripustil, že diskriminačné dôvody subsumovateľné pod dôvod iného postavenia môžu, ale nemusia, byť nevyhnutne založené na vrodených vlastnostiach alebo vlastnostiach spojených s ľudskou identitou. V Rozhodnutí o sťažnosti č. 21990/08 zo 4. mája 2010 vo veci Peterka proti Českej republike ESLP uviedol, že obsah pojmu iné postavenie determinuje charakteristika ostatných diskriminačných dôvodov. Ďalej uviedol, že osobnostné vlastnosti môžu byť vnímané ako také, o ktorých jednotlivец rozhoduje (náboženstvo, politický názor, sexuálna orientácia a identita) alebo také, ktoré nezávisia od jeho voľby (pohlavie, rasa, zdravotné postihnutie alebo vek). ESLP pod pojem „iné postavenie“ subsumoval napríklad aj také dôvody diskriminácie, akými sú členstvo v organizácii [ESLP, Danilenkov a ostatní proti Rusku (č. 67336/01) z 30. júla 2009 (odborový zväz), ESLP, Grande Oriente d'Italia di Palazzo Giustiniani proti Taliansku (č. 26740/02) z 31. mája 2007 (slobodomurári)], vojenské hodnosti [ESLP, Engel a ostatní proti Holandsku (č. 5100/71, č. 5101/71, č. 5102/71, č. 5354/72 a č. 5370/72) z 8. júna 1976], ako aj miesto bydliska [ESLP, Carson a ostatní proti Spojenému kráľovstvu (č. 42184/05) zo 16. marca 2010].
182. Pokiaľ ide o miesto bydliska ako „iné postavenie“, ESLP vo svojom vyššie uvedenom rozhodnutí o sťažnosti č. 42184/05 zo 16. marca 2010 vo veci Carson a ostatní proti Spojenému kráľovstvu dospel k záveru, že miesto pobytu je možné interpretovať na účely čl. 14 dohovoru ako aspekt osobného statusu, a teda ho možno subsumovať pod chránený dôvod „iné postavenie“. Tento záver ESLP bol potvrdený aj v jeho ďalších rozhodnutiach (sťažnosť č. 2700/10 z 10. marca 2011 vo veci Kiyutin proti Rusku a sťažnosť č. 7205/07 z 13. júla 2010 vo veci Clift proti Spojenému kráľovstvu), z ktorých vyplýva, že interpretácia dôvodu „iné postavenie“ nie je obmedzená len na súbor určitých osobných charakteristík, ktoré sú vrodené alebo zdedené.
183. Ústavný súd Českej republiky vo veci sp. zn. Pl. ÚS 10/22 posudzoval ústavnosť právnej úpravy, podľa ktorej bol inštitút trvalého pobytu občanov Českej republiky rozhodným kritériom pre priznanie nároku, resp. pre naplnenie legálnej definície oprávnenej osoby na jednorazové odškodnenie v súvislosti s mimoriadnou udalosťou v areáli muničných skladov Vlachovice-Vrbětice. V náleze sp. zn. Pl. ÚS 10/22 zo 14. júna 2022 Ústavný súd Českej republiky, okrem iného uviedol, že absencia priameho dotyku iného základného práva alebo slobody a priori nebráni záveru o porušení princípu rovnosti, a to rovnosti neakcesorickej podľa čl. 1 Listiny. Takzvaným „iným postavením“ v zmysle čl. 3 ods. 1 in fine Listiny a čl. 14 in fine dohovoru, ako fakticky diskriminačného kritéria, môže byť v niektorých prípadoch rovnako kritérium miesta trvalého pobytu. V tejto súvislosti ďalej odkázal na rozsudky ESLP (bod 183. tohto návrhu) a tiež na nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 9/15 (N 138/86 SbNU 333; č. 338/2017

Sb.) z 8. augusta 2017, ktorým posúdil ako fakticky diskriminačné (na prvý pohľad neutrálne) kritérium trvalého pobytu v súvislosti s poplatkami za prevádzku systému zhromažďovania odpadu, kedy jediným kritériom určujúcim osobu poplatníka bol práve trvalý pobyt bez zohľadnenia ďalších kritérií. Ústavný súd Českej republiky vo veci sp. zn. Pl. ÚS 10/22 dospel k záveru, že aj keď je kritérium trvalého pobytu používané vo viacerých právnych predpisoch, samé o sebe nie je kritériom a priori zakázaným, môže byť v niektorých prípadoch subsumovateľné pod pojem „iné postavenie“ podľa čl. 3 ods. 1 Listiny a čl. 14 dohovoru, čo platilo aj v namietanom prípade a z toho dôvodu návrhu vyhovel.

184. Zhrnutie:

Z čl. 12 ods. 2 ústavy vyplýva subjektívne právo každého, aby nemohol byť diskriminovaný z dôvodov v tomto ustanovení vymenovaných. Medzi týmito chránenými dôvodmi je aj iné postavenie. Aj s poukazom na rozhodovaciu prax EŠLP a Ústavného súdu Českej republiky zastávam názor, že v posudzovanom prípade je pod pojem „iné postavenie“ subsumovateľné aj miesto trvalého pobytu ako aspekt osobného statusu.

185. **Zákonodarca napadnutou právnou úpravou odňal obyvateľom mestských častí Košíc právo rozhodovať o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti v obligatórnom referende. Keďže v miestnom referende mestskej časti hlasujú obyvatelia, ktorí majú v tejto mestskej časti trvalý pobyt, zákonodarca odňal právo rozhodovať o vytvorení, zrušení, zlúčení alebo rozdelení mestskej časti v obligatórnom referende len tým obyvateľom, ktorí majú trvalý pobyt na území mestských častí Košíc. Všetci ostatní obyvatelia s trvalým pobytom na území Slovenska majú možnosť rozhodnúť v obligatórnom miestnom referende o tak závažných územných zmenách, ako je zlúčenie obcí alebo miest, rozdelenie obce alebo miest (ak sú splnené ďalšie zákonné podmienky rozdelenia obce) alebo zrušenie obce alebo mesta a tiež o tak závažných zmenách, ako je vytvorenie, zrušenie, zlúčenie alebo rozdelenie mestských častí v mestách s dvojúrovňovou samosprávou. Všetci ostatní obyvatelia s trvalým pobytom na území Slovenska majú teda právo účasti na samospráve tej územnej jednotky, v ktorej majú trvalý pobyt, v týchto otázkach formou priamej demokracie. Ak zohľadním to, že v prípade mestských častí v hlavnom meste a v meste Košice ide, na rozdiel od samosprávy obcí a samosprávy ostatných miest, o samosprávu nižšieho stupňa, potom sú obyvatelia s trvalým pobytom v mestských častiach v Košiciach diskriminovaní v porovnaní s obyvateľmi s trvalým pobytom v mestských častiach hlavného mesta pri výkone svojho práva na správu vecí verejných.**

186. Pre uvedené menej priaznivé zaobchádzanie pritom absentuje legitímny a racionálny dôvod. Tento má totiž podľa zákonodarcu spočívať v tom, že zníženie počtu mestských častí v Košiciach je s veľmi vysokou pravdepodobnosťou nerealizovateľné, a to z dôvodu, že mestské časti mali do prijatia namietanej právnej úpravy v tejto otázke právo veta. Je zrejmé, že takéto odôvodnenie je iracionálne, keďže je použiteľné v prípade zníženia, či už počtu obcí alebo počtu miest na Slovensku alebo počtu mestských častí hlavného mesta, pričom z akého dôvodu si zákonodarca zvolil výhradne mestské časti v Košiciach, žiadnym spôsobom neodôvodnil. V tejto súvislosti uvádzam, že pokiaľ dôvod namietanej právnej úpravy mal spočívať v tom, že znížením počtu mestských častí v Košiciach sa zefektívni samospráva mesta Košice, okrem toho, že tento dôvod zákonodarca neuvádza, je rovnako použiteľný aj na iné obce, mestá a mestské časti hlavného mesta. To znamená, že opäť nie je odôvodnené, prečo zákonodarca prijal namietanú právnú úpravu len vo vzťahu k mestským častiam v Košiciach.

187. Pre prijatie namietanej právnej úpravy len vo vzťahu k mestským častiam v Košiciach neexistuje žiadny legitímny dôvod. Pokiaľ neexistuje legitímny dôvod, potom nemôže existovať ani ospravedlniteľný dôvod, pre ktorý sa s obyvateľmi s trvalým pobytom v mestských častiach Košice, pokiaľ ide o ich právo účasti na správe vecí verejných zaobchádza inak, ako s obyvateľmi mestských častí v hlavnom meste. V dôsledku namietanej právnej úpravy obyvatelia s trvalým pobytom v mestských častiach Košíc teda nemôžu o najdôležitejších komunálnych záležitostiach, o ktorých rozhodovanie presahuje legitimitu orgánov obce, miest alebo mestských častí, rozhodnúť v obligatórne vyhlásenom miestnom referende.
188. Z vyššie uvedených dôvodov je namietaná právna úprava v rozpore s čl. 14 dohovoru a čl. 12 ods. 2 v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 ústavy. Pokiaľ by sa Ústavný súd nestotožnil s vyššie uvedenou argumentáciou, zastávam názor, že namietaná právna úprava neprejde ani tzv. sprísneným testom (z pohľadu nárokov na zákonodarcu) rovnosti, a to z dôvodu, že rozdielna právna úprava pre mestské časti Košice nie je dôvodná a z hľadiska zámeru jeho tvorca vyvoláva vážne pochybnosti o jej racionalite. Ústavná neakceptovateľnosť napadnutej právnej úpravy sa premieta v jej rozpore s myšlienkou právneho štátu práve cez prizmu nedôvodného až iracionálneho rozdielného zaobchádzania s dvoma skupinami obyvateľov s trvalým pobytom v mestských častiach, a to v mestských častiach Bratislavy a v mestských častiach v Košiciach. To znamená, že namietanou právnou úpravou je porušený všeobecný princíp rovnosti, keďže s jednou skupinou adresátov noriem sa v porovnaní s inou skupinou zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú takéto nerovnaké zaobchádzanie, pričom takýto postup zákonodarca nemôže rozumne odôvodniť legitímnym cieľom. Namietaná právna úprava je teda v rozpore s čl. 12 ods. 1 v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.
189. Vo vzťahu k záverom Ústavného súdu uvedeným v náleze zo 4. septembra 2024 (bod 79. tohto návrhu) uvádzam, že tieto závery boli aplikovateľné pri posudzovaní prezidentkou namietaného porušenia princípu rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 ústavy, resp. princípu rovnosti základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo prostredníctvom hlasovania v miestnom referende tým, že hlasy rôznych oprávnených voličov v rôznych mestách a obciach na Slovensku mali mať v prípade miestneho referenda rôznu váhu. V tej súvislosti Ústavný súd konštatoval, že 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, sa posudzuje len v rámci konkrétneho volebného obvodu. V posudzovanom prípade na rozdiel od návrhu z 8. septembra 2023 je však namietané porušenie princípu rovnosti tým, že obyvatelia s trvalým pobytom v mestských častiach Košíc ako jediní nemajú vôbec možnosť rozhodovať o najdôležitejších územných zmenách v obligatórne vyhlásenom miestnom referende.

K.

Pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

190. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy (a rovnako aj podľa § 78 zákona č. 314/2018 Z. z.) 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.

191. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), 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) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).
192. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti (napríklad uznesenie sp. zn. PL. ÚS 3/2024-112 z 28. februára 2024) zdôrazňuje, že jeho právomoc pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu v nadväznosti na predbežné prerokovanie a prijatie návrhu na ďalšie konanie v rámci konania o prieskume ústavnosti právnych predpisov je upravená priamo v texte ústavy a má ústavnú právnu silu (čl. 125 ods. 2 ústavy). Dôvodom, prečo sa tak ústavodarca rozhodol, je skutočnosť, že pozastavenie účinnosti do istej miery konkuruje zákonodarnej právomoci národnej rady. Uvedomujúc si túto skutočnosť, Ústavný súd štandardne uvádza (napríklad PL. ÚS 12/2021-79), že pozastavenie účinnosti zákona je vážnym zásahom do právomoci zákonodarného orgánu, a preto k nemu pristupuje veľmi obozretne.
193. Článok 125 ods. 2 ústavy viaže oprávnenie Ústavného súdu rozhodnúť o pozastavení účinnosti právneho predpisu na existenciu jedného z troch alternatívnych predpokladov: (i) ohrozenie základných práv a slobôd, (ii) hrozba značnej hospodárskej škody alebo (iii) iný vážny nenapraviteľný následok, a to za predpokladu takých dôvodov, ktoré zakladajú záver o reálnom, bezprostrednom, konkrétnom a dostatočne intenzívnom ohrození ústavným poriadkom chránených záujmov. Zároveň je zrejmé, že každý z týchto predpokladov je iný a iné musia byť aj podmienky ich aplikácie.
194. Ústavný súd musí pri úvahách o ohrození základných práv a slobôd vziať taktiež do úvahy (a) štandard práv (právnú 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 záťaž spôsobených napadnutou právnou úpravou] a, prirodzene, aj na (e) charakter základného práva, o ohrozenie ktorého ide (porovnaj uznesenie PL. ÚS 24/2019-26).
195. Napadnuté ustanovenia zákona č. 401/1990 Zb. môžu vytvoriť v prípade svojej realizácie nezvratné skutočnosti s negatívnym dopadom pre 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, pričom obyvatelia s trvalým pobytom v dotknutých mestských častiach Košice 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. Vzhľadom na to navrhujem súčasne pozastaviť účinnosť napadnutých ustanovení zákona č. 401/1990 Zb.

L.

Návrh na rozhodnutie Ústavného súdu (petit)

196. Na základe vyššie uvedených dôvodov navrhujem, aby Ústavný súd
- a) návrh podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 a § 78 zákona č. 314/2018 Z. z. vydal nasledovné

u z n e s e n i e :

„Návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.

Pozastavuje účinnosť § 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.“,

b) vyhovel návrhu vo veci samej a vydal nasledovný

n á l e z :

„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 čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky v spojení s čl. 30 ods. 1 a čl. 13 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.“

Eventuálne (pre prípad, ak sa Ústavný súd nestotožní s argumentáciou navrhovateľa, že miesto trvalého pobytu je subsumovateľné pod zakázané kvalifikované kritérium „iné postavenia“ podľa čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky):

„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 čl. 1 ods. 1 a čl. 12 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“

S úctou



Dr. h. c. JUDr. Maroš Žilinka, PhD.
generálny prokurátor Slovenskej republiky

