

Bod č.

Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja

Materiál na rokovanie Zastupiteľstva
Bratislavského samosprávneho kraja

26. septembra 2025

Návrh

**na schválenie stanoviska k Oznámeniu o výsledkoch prieskumu a výzve na
prijatie opatrení verejného ochrancu práv**

Materiál predkladá:

Mgr. Juraj Droba, MBA, MA
predseda
Bratislavského samosprávneho kraja

Materiál obsahuje:

1. Návrh uznesenia
2. Dôvodovú správu
3. Stanoviská komisií

Zodpovední:

Ing. Patrícia Mešťan, MA
riaditeľka
Úradu Bratislavského samosprávneho kraja

JUDr. Matúš Šaray
vedúci právneho oddelenia
Úradu Bratislavského samosprávneho kraja

Spracovatelia:

Mgr. Gabriela Korčáková
referentka právneho oddelenia

JUDr. Matúš Šaray
vedúci právneho oddelenia

Bratislava
september 2025

N á v r h u z n e s e n i a

UZNESENIE č./2025
zo dňa 26. 09. 2025

Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja po prerokovaní materiálu

A b e r i e n a v e d o m i e

Oznámenie o výsledkoch prieskumu a výzvu na prijatie opatrení zaslané verejným ochrancom práv k tvorbe volebných obvodov

B p r i j í m a

Stanovisko k Oznámeniu o výsledkoch prieskumu a výzvu na prijatie opatrení zaslanému verejným ochrancom práv k tvorbe volebných obvodov

Dôvodová správa

Listom zo dňa 2.6.2025 doručil Verejný ochranca práv (ďalej len: „VOP“) Bratislavskému samosprávnemu kraju „Oznámenie o výsledkoch prieskumu a výzvu na prijatie opatrení“, týkajúce dodržiavania rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva pri tvorbe volebných obvodov vo voľbách do zastupiteľstiev samosprávnych krajov.

V oznámení VOP konštatoval **porušenie rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva** podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s Čl. 69 ods. 5 a s Čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a Čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach pri tvorbe volebných obvodov v roku 2017 a 2022.

VOP skúmal počet obyvateľov s trvalým pobytom pripadajúcich na jednotlivé volebné obvody, ako aj počet poslancov volených v jednotlivých volebných obvodoch z pohľadu ústavnej požiadavky rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva. Výsledkom prieskumu VOP je posúdenie, či obyvatelia každého volebného obvodu vo voľbách do Z BSK mali zachovanú **približnú** rovnosť ich volebného práva, ako aj posúdenie, či každý kandidát na poslanca mal rovnaké podmienky na prístup k volenej funkcii.

Podľa Čl. 30 ods. 3 prvej vety ústavy „Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“

Podľa Čl. 30 ods. 4 ústavy „Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“

Podľa Čl. 69 ods. 5 ústavy „Zastupiteľstvo vyššieho územného celku tvoria poslanci zastupiteľstva vyššieho územného celku Poslancov volia obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na štvorročné obdobie. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.“

Podľa Čl. 25 písm. b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach „Každý občan má právo sa možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení:

- a) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania“:

V zmysle Čl. 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach sa každý štát paktu zaväzuje rešpektovať a zabezpečiť práva všetkých jednotlivcov bez rozlišovania rasy, farby, pohlavia, náboženstva politického a iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Podmienky výkonu volebného práva a organizáciu volieb do orgánov územnej samosprávy upravuje zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“).

Podľa § 134 zákona sa v samosprávnom kraji utvoria pre voľby poslancov zastupiteľstva **jednomandátové alebo viacmandátové volebné obvody**, v ktorých sa volia poslanci zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov samosprávneho kraja. Volebné obvody, počet poslancov zastupiteľstva v nich a sídla obvodných volebných komisií určí a zverejní zastupiteľstvo v lehote uvedenej v rozhodnutí o vyhlásení volieb.

V zmysle § 11 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o samosprávnych krajoch“) **zastupiteľstvo určí počet poslancov na celé volebné obdobie v pomere 12 000 až 15 000 obyvateľov na jedného poslanca a určí volebné obvody**. Zákon o samosprávnych krajoch ani iný všeobecne záväzný právny predpis nešpecifikuje bližšie zdroj, z ktorého sú samosprávne kraje pre účely vytvorenia volebných obvodov povinné čerpať údaje o počte obyvateľov.

VOP v oznámení konštatuje, že je zrejmé, že pri určovaní volebných obvodov nie je nikdy reálne možné dosiahnuť vytvorenie presne rovnakých volebných obvodov s matematicky rovným počtom hlasov. Existencia nepomeru medzi volebnými obvodmi môže byť v praxi spôsobovaná záujmom niektorých častí samosprávneho kraja mať v krajskom zastupiteľstve svojich poslancov, ktorí by na pôde zastupiteľstva hájili záujmy týchto územných častí, pričom takýto záujem územných častí alebo regiónov na zastúpenie v krajskom zastupiteľstve je nepochybne legitímny. Uznal ho aj ústavný súd v uzneseniach sp. zn. PL ÚS 34/99 a IV. ÚS 96/07. Predmetné uznesenia sa síce týkali menších mestských častí vo voľbách do mestských zastupiteľstiev, no uvedené závery platia rovnako pre regionálne zastúpenie v krajských zastupiteľstvách: *„Ústavný súd nespochybňuje, že záujem obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca (poslanca nimi zvoleného) má charakter legitímneho verejného záujmu. Zároveň ale pripomína, že pri vytváraní volebných obvodov v podmienkach konkrétného mesta sa môže tento záujem dostať do rozporu s iným verejným záujmom, ktorým je garantovanie rovnosti volebného práva. Rovnosť volebného práva má charakter ústavného princípu, ktorá je chránená priamo ústavou, pričom vzhľadom na postavenie ústavy ako základného zákona štátu musí mať intenzita jeho ochrany prednosť pred ochranou akéhokoľvek iného verejného záujmu, ktorý nemá ústavnú relevanciu, t.j. v danom prípade záujmu obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho poslanca“*. Preto VOP nespochybňuje záujem menších územných častí alebo regiónov, resp. obyvateľov kraja, ktorí v nich majú trvalý pobyt, mať svoje zastúpenie v krajskom zastupiteľstve, na druhej strane však upozorňuje, že ani legitímny verejný záujem menších územných častí a regiónov na zastúpenie v krajskom zastupiteľstve nemá ústavný rozmer, na rozdiel od princípu rovnosti volebného práva.

Na základe vyššie uvedeného považuje VOP za maximálnu prípustnú odchýlku priemerného počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca vo výške 25%, pričom podľa Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach vypracovaného Benátskou komisiou, ktorá je poradným orgánom Rady Európy by odchýlka nemala byť väčšia ako 10% a nikdy by nemala presiahnuť 15%.

Súčasne VOP navrhol prijatie opatrení na odstránenie stavu porušujúceho základné právo na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva a to konkrétne, aby Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja pri určovaní počtu a veľkosti volebných obvodov a pri určovaní počtu volených poslancov krajského zastupiteľstva v jednotlivých volebných obvodoch v nasledujúcich voľbách do krajského zastupiteľstva určilo počet a veľkosti volebných obvodov, ako aj počet poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch tak, aby na každého voleného poslanca krajského zastupiteľstva pripadal **približne rovnaký** počet obyvateľov, s odchýlkami medzi volebnými obvodmi do 25% obyvateľov samosprávneho kraja. Zastupiteľstvu však odporúča, aby sa snažilo dodržať odchýlku do 15%.

Jednotlivé volebné obvody boli v rokoch 2017 a 2022 vytvorené v súlade s § 11 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z.z. tak, aby nepresahovali hranice jednotlivých okresov s výnimkou obcí Igram a Kaplna, ktoré historicky a územne tvoria ucelený celok a okrem iného tvoria aj spoločný školský obvod, pričom v nich boli spájané obce, ktoré sú vzájomne vzdialenostne dostupné. Súčasne bola pri tvorbe volebných obvodov snaha o vytvorenie čo najväčšieho počtu jednomandátových volebných obvodov, aby sa zabezpečilo aj zastúpenie malých obcí v krajskom zastupiteľstve, nakoľko je zrejmé, že v prípade vytvorenia viacmandátových obvodov, ktorých súčasťou sú veľké alebo väčšie mestá, je pravdepodobnosť zvolenia

kandidátov z menších obcí, a aj pravdepodobnosť ich zastúpenia v krajskom zastupiteľstve, mizivá.

VOP vo svojom oznámení odkazuje na Nález ústavného súdu sp zn. PL. ÚS 19/98, v ktorom ústavný súd uvádza, že „Rovnosť volebného práva sa všeobecne chápe nielen ako požiadavka, aby každý občan mal pri výkone volebného práva rovnaké postavenie, ale tiež ako požiadavka, aby každému voličovi pri rozhodovaní patrila jeden hlas, resp. rovnaký počet hlasov ako iným voličom a tento jeho hlas, resp. rovnaký počet hlasov ako iným voličom a tento jeho hlas (hlasy) mal rovnakú váhu vo vzťahu k hlasom ostatných voličov, a aby sa každý volič mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a mal rovnakú šancu na získanie poslaneckého (príp. iného) mandátu.“

Tento nálež ústavný súd vydal v konaní o súlade právnych predpisov s ústavou, keď tiež konštatoval: „... pri posudzovaní obsahu ustanovení novoformulovaného § 9 zákona č. 233/1998 Z. z. nemožno však nevidieť, že ústavne deklarovaný princíp rovnosti občanov (v tomto prípade voličov i kandidátov na poslanecké funkcie v obecných zastupiteľstvách) bol prelomený rozdeľovaním počtu poslaneckých miest, ktoré sa majú voľbou v jednomandátových volebných obvodoch **obsadiť podľa pomeru Slovákov a jednotlivých národnostných menšín alebo etnických skupín** v obci na základe výsledkov ostatného sčítania ľudu, domov a bytov. Rovnosť volebného práva sa všeobecne chápe nielen ako požiadavka, aby **každý občan mal pri výkone volebného práva rovnaké postavenie**, ale tiež ako požiadavka, aby každému občanovi pri rozhodovaní **patril jeden hlas a tento jeho hlas mal rovnakú váhu voči hlasom ostatných voličov** a aby sa každý občan mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a aby mal rovnakú šancu na získanie poslaneckého mandátu. **Rovnosť volebného práva je pritom nepochybne iba jedným z mnohých výrazov podstatne širšie ponímanej rovnosti občanov.**“

Na to poukazuje aj VOP s odkazom na uznesenie sp. zn. IV. ÚS 96/07 Ústavného súdu, ktorý uznal legitímny dôvod zastúpenia menších mestských častí vo voľbách do mestských zastupiteľstiev **len ak nezasiahne do ústavného princípu rovnosti volebného práva**: „Ústavný súd nespochybňuje, že záujem obyvateľom mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca (poslanca nimi zvoleného) má charakter legitímneho verejného záujmu. Zároveň ale pripomína, že pri vytváraní volebných obvodov v podmienkach konkrétneho mesta sa môže tento záujem dostať do rozporu s iným verejným záujmom, ktorým je garantovanie rovnosti volebného práva. Rovnosť volebného práva má charakter ústavného princípu, ktorý je chránený priamo ústavou, pričom vzhľadom na postavenie ústavy ako základného zákona štátu musí mať intenzita jeho ochrany prednosť pre ochranu akéhokoľvek iného verejného záujmu, ktorý nemá ústavnú relevanciu, t.j. v danom prípade záujmu obyvateľom mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca“.

Vyššie uvedené uznesenie je však tiež potrebné vnímať v kontexte ním prerokovávanej a zamietnutej sťažnosti pre porušenie základného práva fyzickej osoby zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Sťažovateľ je obyvateľom mestskej časti Martin - Tomčany. Tvrdí, že mestská časť nemá „svojho poslanca v mestskom zastupiteľstve“, čím dochádza k porušovaniu čl. 30 ústavy a § 9 ods. 4 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí v znení neskorších predpisov. Mestská časť Tomčany bola zaradená do volebného obvodu č. 1 Martin - Ľadoveň - Jahodníky - Tomčany a to z dôvodu, že časť Tomčany nespĺňala podmienku počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca. Mesto Martin k termínu 30. 6. 2006 malo 58.311 obyvateľov, z toho 47.068 voličov. Pri schválenom počte poslancov 31 pripadalo na jedného poslanca 1 881 obyvateľov, z toho 1 518 voličov. Mestská časť Tomčany mala k uvedenému termínu 183 obyvateľov, z toho 147 voličov. Jednomandátový volebný obvod v mestskej časti možno utvoriť iba v tom prípade ak počet obyvateľov konkrétnej mestskej časti zodpovedá zistenému počtu obyvateľov na jedného poslanca. Ak je počet obyvateľov mestskej časti

menší, volebný obvod vytvoriť nemožno, pretože by došlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti.

V tomto uznesení Ústavný súd konštatuje, že: **„Jednomandátový volebný obvod v mestskej časti možno utvoriť iba v tom prípade ak počet obyvateľov konkrétnej mestskej časti zodpovedá zistenému počtu obyvateľov na jedného poslanca. Ak je počet obyvateľov mestskej časti menší, volebný obvod vytvoriť nemožno, pretože by došlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti.“**

S poukazom na vyššie uvedené možno pojem „rovnosť“ chápať aj ako právo obyvateľa menšej obce na zastúpenie a obhajobu záujmov obyvateľov menších obcí, resp. samospráv v zastupiteľstve samosprávneho kraja v prípade, ak kritériá aktívneho aj pasívneho práva zostávajú približne rovnaké.

Približnú rovnakosť zákon nijako nedefinuje, je však možné ju určiť z ustanovenia § 11 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z.z. podľa ktorého **zastupiteľstvo určí počet poslancov na celé volebné obdobie v pomere 12 000 až 15 000 obyvateľov na jedného poslanca a určí volebné obvody**. Pričom je možné vyvodiť, že priamo zákonodarca ustanovil, že rozdiel v rozmedzí 25% v počte obyvateľov (nie voličov) na jedného poslanca, je ústavne súladné.

Pritom platí, že rozpätie 12 – 15 tis. obyvateľov na jedného poslanca je určujúce pri **stanovení celkového počtu poslancov v pomere k celkovému počtu obyvateľov** v samosprávnom kraji, teda pri prvom kroku, v ktorom zastupiteľstvo určí koľko poslancov sa vo voľbách do zastupiteľstva bude voliť.

Je zrejmé, že v ďalších krokoch prepočtu jednotlivých mandátov v jednotlivých volebných obvodoch nie je možné dosiahnuť absolútnu rovnosť počtu obyvateľov resp. voličov na jeden poslanecký mandát. Pri posudzovaní rovnosti váhy hlasov, vyplývajúcej z tejto „nerovnosti“ totiž vstupujú do procesu viaceré faktory, ktoré ju ovplyvňujú, a to:

- počet voličov z počtu obyvateľov zaradených do volebného obvodu,
- počet voličov, ktorí reálne prídu voliť,
- a matematický zostatok pri prerozdeľovaní mandátov.

Posúdenie čisto matematickej odchýlky od tzv. smerného čísla – teda priemerného počtu voličov na jeden poslanecký mandát, určeného v rozmedzí 12 -15 tis. obyvateľov na jeden poslanecký mandát, je skresľujúce. K odchýlke príde pri viacmandátových volebných obvodoch **vždy**, jej výška závisí od zostatku za desatinnou čiarkou pri priradovaní mandátov v druhom kole, ak sa v prvom kole nepriradil plný počet mandátov. Najväčší rozdiel vzniká medzi volebným obvodom, ktorému sa vzhľadom na zostatok za desatinnou čiarkou ako poslednému priradil v druhom kole mandát a volebným obvodom, ktorému sa vzhľadom na zostatok za desatinnou čiarkou už mandát nepriradil. Z tohto dôvodu sa javí ako nezmyselné vzájomné porovnávanie odchýlok medzi jednotlivými volebnými obvodmi, teda nie porovnanie odchýlky proti smernému číslu.

Ako uvádza aj VOP Ústavný súd vylovil ako neprípustný a nesúladný s ústavou nepomer medzi obyvateľmi volebných obvodov nasledovne (ÚS 96/07): *„Vytvorenie samostatného volebného obvodu v mestskej časti Tomčany by v podmienkach Mesta Martin znamenalo vytvorenie stavu, v rámci ktorého by na jeden poslanecký mandát v mestskom zastupiteľstve volený v takomto volebnom obvode pripadlo 183 obyvateľov oproti 1881 obyvateľom pripadajúcim na jeden volený mandát podľa celomestského priemeru. Tento nepomer (1/10) by sa ešte zväčšil v prípade zriadenia viacmandátového samostatného volebného obvodu v tejto mestskej časti. Vytvorenie samostatného volebného obvodu v mestskej časti Tomčany pre voľby do mestského zastupiteľstva na volebné obdobie 2006 - 2010 v súlade s legitímnym verejným záujmom zastúpenia malých mestských častí v mestskom zastupiteľstve, by teda v podmienkach Mesta Martin viedlo k protiústavným dôsledkom spočívajúcim v porušení*

rovnosti aktívneho i pasívneho volebného práva výslovne garantovanej v čl. 69 ods. 2 a v čl. 30 ods. 1, 3 a 4 ústavy“ alebo (ÚS 34/99)

Pri tvorbe volebných obvodov prišlo k nepomeru 1/10 len v prípade porovnania s volebným obvodom VO11 Petržalka, Jarovce, Rusovce, Čuňovo, nakoľko mestskú časť nie je možné rozdeliť v zmysle volebného zákona do viacerých volebných obvodov a samotná mestská časť Petržalka mala v čase tvorby volebných obvodov 113 377 obyvateľov.

VOP zastupiteľstvu navrhuje, aby v nasledujúcich voľbách zastupiteľstvo rešpektovalo ústavné normy a ústavný princíp rovnosti volebného práva tak, aby na každého jedného poslanca zastupiteľstva, bez ohľadu na volebný obvod v ktorom kandiduje, pripadal približne rovnaký počet obyvateľov samosprávneho kraja. Zastupiteľstvo môže určiť akékoľvek iné obvody, ako inšpiratívny príklad dobrej praxe VOP odporúča zohľadniť volebné rozdelenie obvodov Nitrianskeho samosprávneho kraja, ktorý určil volebné obvody podľa okresov s výnimkou okresu Nové Zámky, ktorý rozdelil na dva volebné obvody.

Pre porovnanie sú pripravené 4 verzie vytvorenia volebných obvodov a to: 8 VO, 11 VO, 18 VO a 24 VO. Platí, že čím viac volebných obvodov je vytvorených, tým sa zvyšuje pravdepodobnosť vyššej odchýlky.

V súlade s § 19 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv je orgán verejnej správy povinný do 20 dní odo dňa doručenia výzvy na prijatie **opatrení oznámiť verejnému ochrancovi práv svoje stanovisko** k výsledkom vybavenia podnetu a prijaté opatrenia. Ak verejný ochranca práv nesúhlasí so stanoviskom orgánu verejnej moci alebo ak prijaté opatrenia považuje za nedostatočné, vyrozumie o tom orgán nadriadený orgánu verejnej moci, proti ktorému podnet smeruje, a ak takého orgánu niet, vládu SR. Nadriadený orgán verejnej moci, proti ktorému podnet smeruje, ak takého orgánu niet, vláda SR sú povinní oznámiť verejnému ochrancovi práv do 20 dní odo dňa doručenia jeho vyrozumienia opatrenia, ktoré vo veci prijali. Ak verejný ochranca práv považuje opatrenia vykonané podľa odseku 4 za nedostatočné, oznámi túto skutočnosť národnej rade alebo ňou poverenému orgánu.

Príloha: Oznámenie o výsledkoch prieskumu a výzva na prijatie opatrení
 Stanovisko k oznámeniu

Stanovisko Zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja
k
Oznámeniu o výsledkoch prieskumu a výzve na prijatie opatrení verejného ochrancu práv
(ďalej len: Oznámenie)

Oznámením zo dňa 2.6.2025 Verejný ochranca práv konštatoval **porušenie rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva** podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s Čl. 69 ods. 5 a s Čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a Čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach pri tvorbe volebných obvodov v Bratislavskom samosprávnom kraji v roku 2017 a 2022, pričom skúmal počet obyvateľov s trvalým pobytom pripadajúcich na jednotlivé volebné obvody, ako aj počet poslancov volených v jednotlivých volebných obvodoch z pohľadu ústavnej požiadavky rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva, a súčasne posudzoval, či obyvatelia každého volebného obvodu vo voľbách do zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja mali zachovanú približnú rovnosť ich volebného práva, a či každý kandidát na poslanca mal rovnaké podmienky na prístup k volenej funkcii. Porušenie rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva vyvodil z nepomeru medzi veľkosťou jednotlivých volebných obvodov, pričom konštatoval, že aktívne volebné právo voličov bolo porušené tým, že v dôsledku výrazne odlišne početných volebných obvodov mali hlasy jednotlivých voličov vo voľbách do krajského zastupiteľstva výrazne odlišnú váhu a pasívne volebné právo kandidátov na poslancov porušila výrazne odlišná váha hlasov vo volebných obvodoch, ktorá vo výsledku porušila aj ich základné právo na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok. Súčasne Verejný ochranca práv navrhol prijatie opatrení na odstránenie stavu porušujúceho základné právo na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva a to konkrétne, aby Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja pri určovaní počtu a veľkosti volebných obvodov a pri určovaní počtu volených poslancov krajského zastupiteľstva v jednotlivých volebných obvodoch v nasledujúcich voľbách do krajského zastupiteľstva **určilo počet a veľkosti volebných obvodov, ako aj počet poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch tak, aby na každého voleného poslanca krajského zastupiteľstva pripadal približne rovnaký** počet obyvateľov, s odchýlkami medzi volebnými obvodmi do 25% obyvateľov samosprávneho kraja. Zastupiteľstvu však odporúča, aby sa snažilo dodržať odchýlku do 15%.

Podľa Čl. 30 ods. 3 prvej vety ústavy „Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.“

Podľa Čl. 30 ods. 4 ústavy „Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“

Podľa Čl. 69 ods. 5 ústavy „Zastupiteľstvo vyššieho územného celku tvoria poslanci zastupiteľstva vyššieho územného celku Poslancov volia obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na štvorročné obdobie. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.“

Podľa Čl. 25 písm. b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach „Každý občan má právo sa možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení:

- a) voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania“:

V zmysle Čl. 2 Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach sa každý štát paktu zaväzuje rešpektovať a zabezpečiť práva všetkých jednotlivcov bez rozlišovania rasy, farby, pohlavia, náboženstva politického a iného zmýšľania, národnostného alebo sociálneho pôvodu, majetku, rodu alebo iného postavenia.

Rovnosť volieb je teda garantovaná Ústavou SR a volebným kódexom. V zmysle Čl. 30 a Čl. 71 Ústavy SR znamená, že každý hlas má rovnakú hodnotu, t.j. jeden hlas = jeden volič, alebo aj právo rovnakého hlasu každého voliča bez ohľadu na pohlavie, vek, sociálne postavenie, vzdelanie, náboženstvo, politické presvedčenie, či majetkové pomery, ako aj právo každého kandidáta na rovnakú šancu byť zvolený.

Tomuto právu zodpovedá aj právo kandidáta z menšej obce, bez ohľadu na jeho rasu, farbu, pohlavie, náboženstvo, politické a iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, majetok, rod alebo iné postavenie, na zastúpenie a obhajobu záujmov obyvateľov tejto obce, resp. samosprávy v zastupiteľstve samosprávneho kraja v prípade, ak zákonné kritériá aktívneho aj pasívneho práva zostávajú **približne** rovnaké.

Posudzovanie rovnosti pri tvorbe volebných obvodov výlučne z pohľadu výsledku matematického vzorca pri prerozdelení mandátov medzi jednotlivými volebnými obvodmi (pri zachovaní zákonných podmienok 12 -15 tis. obyvateľov na jeden poslanecký mandát) je nelogické a nesprávne, nakoľko sa ním úplne popiera princíp fungovania územnej samosprávy krajov.

Rozpätie 12 – 15 tis. obyvateľov na jedného poslanca, teda rozpätie 25% je určujúce len pri **stanovení celkového počtu poslaneckých mandátov podľa celkového počtu obyvateľov v danom kraji**. Žiadnou analógiou nie je možné prísť k záveru, že viacmandátové volebné obvody nemôžu byť tvorené tak, že rozdiel medzi počtom obyvateľov v jednotlivých volebných obvodoch nesmie byť vyšší ako 25%, nakoľko samotné novelizované znenie zákona hovorí o určení jednomandátových a viacmandátových volebných obvodov. Z tohto dôvodu sa javí ako nadbytočné a nelogické vzájomné porovnávanie odchýlok v počte obyvateľov medzi jednotlivými volebnými obvodmi

Akceptujúc výlučne matematické posudzovanie rovnosti by z pohľadu Verejného ochrancu práv bolo ústavne konformné vytvorenie jednomandátových volebných obvodov z malých obcí nachádzajúcich sa na opačnom konci samosprávneho kraja, alebo jedného viacmandátového obvodu, pozostávajúceho z hl. mesta Bratislavy a okolitých okresov samosprávneho kraja, kde by bolo vopred zrejmé, že kandidáti z menších územných jednotiek by nemali takmer žiadnu šancu na získanie poslaneckého mandátu, čo aj vzhľadom na novelu z roku 2017 nebolo zámerom zákonodarcu.

Podľa § 11 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) (ďalej len: „Zákon č. 302/2001 Z. z.“) **zastupiteľstvo určí počet poslancov na celé volebné obdobie v pomere 12 000 až 15 000 obyvateľov na jedného poslanca a určí volebné obvody**.

Z tohto ustanovenia vyplýva povinnosť zastupiteľstva určiť celkový počet poslancov na príslušné volebné obdobie tak, aby pomer obyvateľstva v čase určenia volebných obvodov zodpovedal 12-tim až 15-tim tisícom obyvateľov na jedného poslanca, t. z. toto ustanovenie obmedzuje zastupiteľstvo v určení príliš vysokého alebo príliš nízkeho počtu poslancov, vzhľadom na počet obyvateľov kraja, pričom rozdiel medzi najvyšším a najnižším možným počtom poslancov vo vzťahu k celkovému počtu obyvateľov v samosprávnom kraji predstavuje 25%. Stanovený počet obyvateľov, pripadajúcich na jeden poslanecký mandát tak predstavuje **tzv. smerné číslo**.

Podľa § 134 zákona 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.“) pre voľby poslancov zastupiteľstiev sa v každom samosprávnom kraji utvoria jednomandátové volebné obvody alebo viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov samosprávneho kraja.

Spojka „alebo“ v ustanovení § 134 zákona č. 180/2014 z. z. nemá vylučovací charakter, ale má zlučovací charakter vo význame spojky „a“, čo vyplýva aj z dôvodovej správy k zákonu. Novelou zákona č. 180/2014 Z. z. z roku 2017 sa do zákona doplnila možnosť resp. povinnosť vytvárať okrem viacmandátových volebných obvodov aj jednomandátové volebné obvody. Je teda legitímne a možné vytvárať pre voľby do zastupiteľstiev samosprávnych krajov jednomandátové aj viacmandátové volebné obvody – na rozdiel od prípadu volieb do obecného zastupiteľstva, kde sú volebné obvody povinne tvorené ako viacmandátové, pričom možnosť vytvoriť jednomandátové volebné obvody je daná len v mestských častiach miest, v ktorých na počet obyvateľov pripadá jeden poslanec.

Zákonná úprava tak umožňuje relatívne široké rozpätie pri utváraní volebných obvodov. Výsledkom môže byť rozdelenie volebného územia na toľko jednomandátových volebných obvodov, koľko sa volí poslancov, alebo na menší počet viacmandátových volebných obvodov. Pre stanovenie jednomandátového volebného obvodu a pri prepočte mandátov vo viacmandátových volebných obvodov, ktorých veľkosť zákonodarca žiadnym spôsobom neobmedzil je určujúce smerné číslo, teda počet obyvateľov na jeden poslanecký mandát.

V podmienkach Bratislavského samosprávneho kraja však nie je možné rozdelenie volebných obvodov len na jednomandátové volebné obvody, keďže zo zákona nie je možné deliť obce ani mestské časti (napr. Petržalka, Ružinov) do viacerých volebných obvodov.

Určenie počtu volebných obvodov, v zmysle vyššie uvedeného, závisí teda od počtu obyvateľov dotknutého samosprávneho kraja a rozhodnutia zastupiteľstva samosprávneho kraja, pridelenie poslaneckých mandátov je následne výsledkom matematického prepočtu, spočívajúceho v podiele počtu obyvateľov a smerného čísla. V prípade, ak výsledkom podielu nie je celé číslo, zostávajúce mandáty sa prerozdeľujú podľa najvyššieho zostatku v nasledujúcom kole.

K odchýlke medzi počtom hlasov na jeden poslanecký mandát príde **vždy**, jej výška závisí od zostatku za desatinnou čiarkou pri priradovaní mandátov v nasledujúcom kole, ak sa v prvom kole nepriradil plný počet poslaneckých mandátov. Najväčší rozdiel pritom logicky vzniká medzi volebným obvodom, ktorému sa vzhľadom na zostatok za desatinnou čiarkou ako poslednému priradil v druhom kole mandát a nasledujúcim volebným obvodom, ktorému sa vzhľadom na zostatok za desatinnou čiarkou už mandát nepriradil (pri tvorbe volebných obvodov v roku 2022 rozhodla o pridelení resp. nepridelení mandátu až tisícina za desatinnou čiarkou.)

Pri prepočte jednotlivých mandátov v jednotlivých volebných obvodov teda nie je možné dosiahnuť absolútnu rovnosť počtu hlasov na jeden poslanecký mandát, nakoľko do tohto procesu následne vstupujú ďalšie faktory, ktoré ju ovplyvňujú, a to:

- počet voličov z počtu obyvateľov zaradených do volebného obvodu,
- počet voličov, ktorí reálne prídu voliť.

Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja plne rešpektuje a stotožňuje sa s rozhodnutiami Ústavného súdu, ktoré Verejný ochranca práv predložil na podporu svojich záverov, avšak upozorňuje na to, že nález Ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/98 rieši prelomenie princípu rovnosti volebného princípu na národnostnom alebo etnickom princípe –

čo je v rozpore s ústavným princípom rovnosti, avšak nie je prípadom tvorby volebných obvodov v Bratislavskom samosprávnom kraji.

Uznesenie Ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07 rieši umelo vytvorený volebný obvod s desaťnásobne nižším počtom obyvateľov oproti smernému číslu, čo rovnako nie je prípadom tvorby volebných obvodov v Bratislavskom samosprávnom kraji.

Pri tvorbe volebných obvodov prišlo k výraznejšiemu nepomeru obyvateľov vo volebných obvodoch len v prípade porovnania jednomandátových volebných obvodov s volebným obvodom VO11 Petržalka, Jarovce, Rusovce, Čuňovo, nakoľko mestskú časť nie je možné rozdeliť v zmysle volebného zákona do viacerých volebných obvodov a samotná mestská časť Petržalka mala v čase tvorby volebných obvodov 113 377 obyvateľov, pričom tento volebný obvod je vzhľadom na počet obyvateľov viacmandátový, pričom sa mu počet mandátov priradil podľa podielu počtu obyvateľov so smerným číslom.

Jednotlivé volebné obvody boli v rokoch 2017 a 2022 vytvorené tak, aby nepresahovali hranice jednotlivých okresov s výnimkou obcí Igram a Kaplna, ktoré historicky a územne tvoria ucelený celok a okrem iného tvoria aj spoločný školský obvod, pričom v nich boli spájané obce, ktoré sú vzájomne vzdialenostne dostupné. Súčasne bola pri tvorbe volebných obvodov snaha o vytvorenie čo najväčšieho počtu jednomandátových volebných obvodov, v záujme zabezpečenia zastúpenia malých obcí v krajskom zastupiteľstve, nakoľko je zrejmé, že v prípade vytvorenia viacmandátových obvodov, ktorých súčasťou sú veľké alebo väčšie mestá, je pravdepodobnosť zvolenia kandidátov z menších obcí, a aj pravdepodobnosť ich zastúpenia v krajskom zastupiteľstve, mizivá.

Na základe vyššie uvedeného sa Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja nestotožňuje s konštatovaním Verejného ochrancu práv o porušení dodržiavania rovnosti aktívneho aj pasívneho volebného práva pri tvorbe volebných obvodov vo voľbách do zastupiteľstiev Bratislavského samosprávneho kraja k voľbách v rokoch 2017 a 2022.

Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja má za to, že počet poslancov pre voľby v rokoch 2017 a 2022 bol vytvorený a volebné obvody pre voľby do zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja boli určené v súlade s Ústavou SR a s ustanovením § 11 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z..



Bratislavský samosprávny kraj
Mgr. Juraj Droba, MBA, MA
predseda samosprávneho kraja
Sabinovská 16
820 05 Bratislava

Váš list číslo/zo dňa
7016/2024/PRA-2
14.3.2024

Naše číslo
2870/2024/KVOP
8488/2025

Vybavuje/linka
Mgr. Gubo
02/323 63 725

Bratislava
02.06.2025

Oznámenie o výsledkoch prieskumu a výzva na prijatie opatrení

Vážený pán predseda,

dňa 05.02.2024 som na základe § 13 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv (ďalej len „zákon o verejnom ochrancovi práv“) začal konanie z vlastnej iniciatívy. Toto konanie je zamerané na **dodržiavanie rovnosti volebného práva pri tvorbe volebných obvodov vo voľbách do zastupiteľstiev samosprávnych krajov** (ďalej len „zastupiteľstvo“).

Za týmto účelom som preskúmal **uznesenia zastupiteľstva Bratislavského samosprávneho kraja č. 84/2017 zo dňa 26.06.2017** (ďalej aj „uznesenie 2017“) a **č. 497/2022 zo dňa 24.06.2022** (ďalej aj „uznesenie 2022“), ktoré boli prijaté v súvislosti s voľbami do krajského zastupiteľstva, konaných dňa 04.11.2017 (ďalej len „voľby 2017“) a dňa 29.10.2022 (ďalej len „voľby 2022“).

Verejný ochranca práv ako nezávislý orgán Slovenskej republiky chráni základné práva a slobody fyzických a právnických osôb v konaní pred orgánmi verejnej správy, ak je ich konanie, rozhodovanie alebo nečinnosť v rozpore s právnym poriadkom alebo princípmi demokratického a právneho štátu.¹

Týmto Vám v zmysle § 19 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv **oznamujem výsledky prieskumu:**

1. uznesením 2017 boli porušené základné práva obyvateľov samosprávneho kraja, ako aj kandidátov do krajského zastupiteľstva **na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 69 ods. 5 a s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.**

¹ Čl. 151a ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky; § 1 písm. a), § 3 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv.

2. uznesením 2022 boli porušené základné práva obyvateľov samosprávneho kraja, ako aj kandidátov do krajského zastupiteľstva **na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva** podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 69 ods. 5 a s čl. 12 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a podľa čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

3. Zastupiteľstvu preto podľa ust. § 19 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv **navrhujem prijatie opatrení** na odstránenie stavu porušujúceho základné právo na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva, a to konkrétne aby:

pri určovaní počtu a veľkosti volebných obvodov a pri určovaní počtu volených poslancov krajského zastupiteľstva v jednotlivých volebných obvodoch v nasledujúcich voľbách do krajského zastupiteľstva **určilo počet a veľkosti volebných obvodov, ako aj počet poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch tak, aby na každého voleného poslanca krajského zastupiteľstva pripadal približne rovnaký počet obyvateľov, s odchýlkami medzi volebnými obvodmi do 25 % obyvateľov samosprávneho kraja.** Pritom je potrebné prihliadať aj na zmeny počtu obyvateľov samosprávneho kraja a v priebehu času ich pri tvorbe volebných obvodov adekvátne reflektovať.

Odôvodnenie

I. Účel prieskumu

Predmetom prieskumu je spôsob určovania volebných obvodov vo voľbách do krajského zastupiteľstva. Konkrétne som skúmal počet obyvateľov s trvalým pobytom, pripadajúcich na jednotlivé volebné obvody, ako aj počet poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch. Preskúmané obdobie tvoria posledné dvoje voľby do zastupiteľstiev, a to voľby 2017 a voľby 2022.

Spôsob určovania volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov zastupiteľstva som preskúmal z pohľadu ústavnej požiadavky rovnosti aktívneho, ako aj pasívneho volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 a 4 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“). Výsledkom prieskumu je posúdenie, či obyvatelia každého volebného obvodu vo voľbách do zastupiteľstva mali zachovanú približnú rovnosť ich volebného práva (približná rovnosť váhy každého hlasu), ako aj posúdenie, či každý kandidát na poslanca zastupiteľstva mal rovnaké podmienky na prístup k volenej funkcii.

II. Právne posúdenie

Podľa čl. 30 ods. 1 prvej vety ústavy „*Občania majú právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov.*“

Podľa čl. 30 ods. 3 ústavy „*Volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon.*“

Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy „*Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.*“

Podľa čl. 69 ods. 5 ústavy „Zastupiteľstvo vyššieho územného celku tvoria poslanci zastupiteľstva vyššieho územného celku. Poslancov volia obyvatelia, ktorí majú trvalý pobyt v územnom obvode vyššieho územného celku, na štvorročné obdobie. Voľby poslancov sa uskutočňujú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.“

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, zvyhodňovať alebo znevýhodňovať.“

Podľa čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach² (ďalej len „pakt o občianskych a politických právach“) „Každý občan má právo a možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 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“.

Podľa § 11 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z. z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch) „Zastupiteľstvo je zbor zložený z poslancov samosprávneho kraja zvolených v priamych voľbách. Spôsob voľby poslancov zastupiteľstva ustanovuje osobitný zákon. Zastupiteľstvo určí počet poslancov na celé volebné obdobie v pomere 12 000 až 15 000 obyvateľov na jedného poslanca a určí volebné obvody podľa osobitného zákona. Funkčné obdobie zastupiteľstva sa skončí zložením sľubu poslancov novozvoleného zastupiteľstva.“

Podľa § 2 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „volebný zákon“) „Voľby sa konajú na základe všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním.“

Podľa § 134 ods. 1 volebného zákona „Pre voľby poslancov zastupiteľstiev sa v každom samosprávnom kraji utvoria jednomandátové volebné obvody alebo viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov samosprávneho kraja.“

Podľa § 134 ods. 2 volebného zákona „Volebné obvody, počet poslancov zastupiteľstva v nich a sídla obvodných volebných komisií určí a zverejní zastupiteľstvo v lehote uvedenej v rozhodnutí o vyhlásení volieb na úradnej tabuli samosprávneho kraja a na jeho webovom sídle.“

² V zbierke zákonov uverejnený vyhláškou ministra zahraničných vecí č. 120/1976 Zb. o Medzinárodnom pakte o občianskych a politických právach a Medzinárodnom pakte o hospodárskych, sociálnych a kultúrnych právach.

1. Všeobecne k rovnosti volebného práva

Volebné právo je prejavom princípov demokracie a suverenity ľudu³ a predstavuje ústavou garantované základné právo. Volebné právo ako základné právo má dve formy. Článok 30 ods. 1 ústavy garantuje občanom právo zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo, alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov – garantuje teda aktívne volebné právo (právo voliť). Článok 30 ods. 4 ústavy následne garantuje právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok – garantuje teda pasívne volebné právo (právo byť volený). Aktívne a pasívne volebné právo garantuje aj pakt o občianskych a politických právach.

Ústava a pakt o občianskych a politických právach však na volebné právo kladú aj určité nároky a zakladajú jeho základné kvality. Tie sú stanovené v čl. 30 ods. 3 ústavy a v čl. 25 písm. b) paktu o občianskych a politických právach. Podľa nich je volebné právo všeobecné, rovné, priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Rovnosť volebného práva vo vzťahu k voľbám do zastupiteľstiev samosprávnych krajov je zakotvená aj v čl. 69 ods. 5 ústavy.

Rovnosť aktívneho volebného práva znamená, že každý volič má právo odovzdať vo voľbách jeden hlas, pričom tento hlas bude mať rovnaký vplyv na výsledok volieb, ako hlasy všetkých ostatných voličov. Nezaručuje sa ním teda len čisto matematická (aritmetická) rovnosť v procese sčítavania hlasov, ale aj rovnaká váha hlasu – teda zachovanie rovnakého pomeru medzi jednotlivými odovzdanými hlasmi pri určovaní volebného výsledku.

Rovnosť vo váhe hlasu každého voliča má svoj zrkadlový odraz aj v pasívnom volebnom práve. Právo prístupu k voleným funkciám za rovnakých podmienok neznamena len právo na započítanie jedného hlasu od každého voliča, ktorý kandidátovi na volenú funkciu odovzdal svoj hlas, ale aj právo na to, aby mal každý hlas odovzdaný pre konkrétneho kandidáta rovnakú váhu, ako hlas odovzdaný pre každého iného kandidáta na rovnakú volenú funkciu.

Ako uviedol Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“), „Rovnosť volebného práva sa všeobecne chápe nielen ako požiadavka, aby každý občan mal pri výkone volebného práva rovnaké postavenie, ale tiež ako požiadavka, aby každému voličovi pri rozhodovaní patril jeden hlas, resp. rovnaký počet hlasov ako iným voličom a tento jeho hlas (hlasy) mal rovnakú váhu vo vzťahu k hlasom ostatných voličov, a aby sa každý volič mohol za rovnakých podmienok uchádzať o zvolenie a mal rovnakú šancu na získanie poslaneckého (príp. iného) mandátu.“⁴

2. Rovnosť volebného práva a volebné obvody

Účelom členenia územia samosprávneho kraja na viac volebných obvodov je predovšetkým ušší vzťah reprezentácie obyvateľov obvodu s poslancami zastupiteľstva, ktorí sú v ňom volení. Vo voľbách do krajských zastupiteľstiev zastupiteľstvo utvára viacmandátové alebo jednomandátové volebné obvody takým spôsobom, aby na každého

³ Čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy.

⁴ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/98, s. 15; uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 10.

poslanca zastupiteľstva pripadalo približne 12 000 až 15 000 obyvateľov (§ 11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch a § 134 ods. 2 volebného zákona).

Uznesenie zastupiteľstva o určení volebných obvodov a v nich volených poslancov zastupiteľstva je nutné považovať za súčasť volieb v širšom zmysle, ktoré môže zasiahnuť do základných práv zaručených v čl. 30 ústavy v spojení s čl. 69 ods. 5 ústavy, ako aj do práv zaručených čl. 25 paktu o občianskych a politických právach,⁵ a to napriek organizačnej povahe tohto uznesenia. Takéto uznesenie má mimoriadny vplyv na zásadu rovnosti volebného práva, keďže ovplyvňuje váhu jednotlivých hlasov voličov. Tieto závery vyplývajú aj z aktuálnej judikatúry ústavného súdu.⁶

Zákon o volebnom práve však kladie na krajské zastupiteľstvá pri určovaní konkrétnych volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov požiadavky, ktoré bránia zastupiteľstvu určovať volebné obvody a počty v nich volených poslancov zastupiteľstva úplne ľubovoľne.⁷ Ust. § 134 ods. 1 volebného zákona ukladá samosprávnym krajom povinnosť určovať volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci krajského zastupiteľstva **pomerne** k počtu obyvateľov kraja.

Uvedená požiadavka je prejavom ústavou garantovanej rovnosti volebného práva na úrovni volebného zákona. **Rovnosť volebného práva totiž môže byť pri vytváraní volebných obvodov porušená tým, že na poslancov volených v rôznych obvodoch pripadne výrazne odlišný počet obyvateľov.** Ak sú volebné obvody určené s výrazne odlišným počtom obyvateľov v pomere k voleným poslancom, môže to viesť k tomu, že hlasy voličov v rôznych obvodoch budú mať rozdielnu váhu.

Zachovanie rovnosti volebného práva pri určovaní volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov zastupiteľstva sa určuje podľa celkového počtu všetkých obyvateľov samosprávneho kraja (§ 134 ods. 1 volebného zákona), nie podľa počtu platných odovzdaných hlasov (podľa reálnej volebnej účasti).

⁵ Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti uviedol, že ochrana ústavnosti a zákonnosti volieb sa poskytuje voľbám v širšom zmysle, teda nielen v procese výkonu volieb, ale aj v procese ich prípravy. K tomu rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 36/03, PL. ÚS 6/06, PL. ÚS 8/2012.

⁶ Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2023, bod 49. Ústavný súd sa síce vyjadril k volebným obvodom miest a obcí, no tieto závery sú rovnako platné v podmienkach samosprávnych krajov: „Pri materiálnom narušení princípu rovnosti volebného práva nejde o jeho narušenie výslovným určením rozdielneho počtu hlasov alebo ich váhy pre rôzne kategórie voličov, ale o narušenie spočívajúce v tom, že hlasy rôznych voličov majú pri celkovom zisťovaní výsledkov volieb rôznu váhu. Materiálne porušenie princípu rovnosti volebného práva súvisí s konštrukciou volebných obvodov, t. j. s problémom tzv. volebnej geometrie, keď veľkosť volebných obvodov je stanovená tak, že na jeden volený mandát neprípadá približne rovnaký počet voličov a na získanie mandátu preto nestačí približne rovnaký počet hlasov. K takémuto stavu môže dôjsť buď (zámerne) nesprávnym stanovením hraníc volebných obvodov, alebo ich zakonzervovaním, ktoré nereflektuje meniaci sa demografický vývoj, teda nárast alebo pokles počtu voličov.“

⁷ Napr. aj nález Ústavného súdu Českej republiky sp. zn. Pl. ÚS 52/10, bod 53.

3. Preskúmanie rovnosti volebného práva vo voľbách 2017 a vo voľbách 2022

3.1. Prepočty pre voľby 2017

Pri posudzovaní ústavnosti a zákonnosti volebných obvodov v Bratislavskom samosprávnom kraji vo voľbách 2017 bolo potrebné vychádzať z celkového počtu obyvateľov kraja a počtu obyvateľov v jednotlivých volebných obvodoch a určeného počtu poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch:

1. Počty obyvateľov a poslancov (celkové a vo volebných obvodoch)		
	obyvatelia	poslanci
celkový počet	685 824	50
volebný obvod č. 1	45 953	3
volebný obvod č. 2	79 082	6
volebný obvod č. 3	20 640	1
volebný obvod č. 4	22 973	2
volebný obvod č. 5	42 824	3
volebný obvod č. 6	28 136	2
volebný obvod č. 7	36 154	3
volebný obvod č. 8	18 845	1
volebný obvod č. 9	35 515	3
volebný obvod č. 10	12 635	1
volebný obvod č. 11	121 062	9
volebný obvod č. 12	23 398	2
volebný obvod č. 13	12 078	1
volebný obvod č. 14	11 435	1
volebný obvod č. 15	13 461	1
volebný obvod č. 16	14 071	1
volebný obvod č. 17	24 208	2

volebný obvod č. 18	13 484	1
volebný obvod č. 19	15 427	1
volebný obvod č. 20	13 231	1
volebný obvod č. 21	18 825	1
volebný obvod č. 22	16 212	1
volebný obvod č. 23	21 176	1
volebný obvod č. 24	24 999	2

Pre určenie, či boli volebné obvody primerane veľké k počtu ich obyvateľov, resp. či došlo k určeniu počtu volených poslancov zastupiteľstva v týchto obvodoch v súlade s čl. 30 a čl. 69 ústavy, ako aj s § 134 ods. 1 volebného zákona a § 11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch, je potrebné určiť priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v celom samosprávnom kraji (krajský priemer), a priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch. Tento počet sa určí ako podiel počtu obyvateľov a počtu volených poslancov.

Pre lepšie vyjadrenie uvedených rozdielov je vhodné rozdiely medzi počtami obyvateľov na jedného poslanca previesť na percentá, ktoré odhalia úroveň odchýlky. Nižšie sú uvedené počty obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca, ako aj odchýlky od krajského priemeru, ktorý predstavuje úroveň 100 %:

2. Počet obyvateľov na jedného poslanca a odchýlky určenia priemerného počtu obyvateľov na jedného poslanca vo volebných obvodoch		
	priemerný počet obyvateľov na jedného poslanca	odchýlka v percentách
celkom (krajský priemer)	13 716	100 %
volebný obvod č. 1	15 318	111,68 %
volebný obvod č. 2	13 180	96,09 %
volebný obvod č. 3	20 640	150,48 %
volebný obvod č. 4	11 487	83,75 %

volebný obvod č. 5	14 275	104,08 %
volebný obvod č. 6	14 068	102,57 %
volebný obvod č. 7	12 051	87,86 %
volebný obvod č. 8	18 845	137,39 %
volebný obvod č. 9	11 838	86,31 %
volebný obvod č. 10	12 635	92,12 %
volebný obvod č. 11	13 451	98,07 %
volebný obvod č. 12	11 699	85,29 %
volebný obvod č. 13	12 078	88,06 %
volebný obvod č. 14	11 435	83,37 %
volebný obvod č. 15	13 461	98,14 %
volebný obvod č. 16	14 071	102,59 %
volebný obvod č. 17	12 104	88,25 %
volebný obvod č. 18	13 484	98,31 %
volebný obvod č. 19	15 427	112,47 %
volebný obvod č. 20	13 231	96,46 %
volebný obvod č. 21	18 825	137,25 %

volebný obvod č. 22	16 212	118,2 %
volebný obvod č. 23	21 176	154,39 %
volebný obvod č. 24	12 500	91,13 %

Nížšie sú uvedené celkové percentuálne rozdiely medzi jednotlivými obvodmi, teda reálne rozdiely v priemernom počte obyvateľov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v jednotlivých volebných obvodoch v samosprávnom kraji:

3. Vzájomné percentuálne rozdiely medzi obvodmi (rozdiely medzi odchýlkami)

	Obvod 1	Obvod 2	Obvod 3	Obvod 4	Obvod 5	Obvod 6	Obvod 7	Obvod 8	Obvod 9
Obvod 1		15,59%	38,80%	27,93%	7,60%	9,11%	23,82%	25,71%	25,37%
Obvod 2			54,39%	12,34%	7,98%	6,47%	8,23%	41,30%	9,78%
Obvod 3				66,73%	46,41%	47,91%	62,62%	13,09%	64,17%
Obvod 4					20,33%	18,82%	4,11%	53,65%	2,56%
Obvod 5						1,51%	16,21%	33,32%	17,77%
Obvod 6							14,71%	34,83%	16,26%
Obvod 7								49,53%	1,55%
Obvod 8									51,09%
Obvod 9									

	Obvod 10	Obvod 11	Obvod 12	Obvod 13	Obvod 14	Obvod 15	Obvod 16	Obvod 17	Obvod 18
Obvod 1	19,56%	13,61%	26,39%	23,62%	28,31%	13,54%	9,09%	23,43%	13,37%
Obvod 2	3,97%	1,98%	10,80%	8,03%	12,72%	2,05%	6,50%	7,84%	2,22%
Obvod 3	58,36%	52,41%	65,19%	62,42%	67,11%	52,34%	47,89%	62,23%	52,17%
Obvod 4	8,37%	14,32%	1,55%	4,31%	0,38%	14,39%	18,84%	4,50%	14,56%
Obvod 5	11,96%	6,01%	18,78%	16,02%	20,71%	5,93%	1,49%	15,83%	5,77%
Obvod 6	10,45%	4,50%	17,27%	14,51%	19,20%	4,43%	0,02%	14,32%	4,26%
Obvod 7	4,26%	10,21%	2,57%	0,20%	4,49%	10,28%	14,73%	0,39%	10,45%
Obvod 8	45,28%	39,33%	52,10%	49,34%	54,02%	39,25%	34,81%	49,15%	39,09%
Obvod 9	5,81%	11,76%	1,01%	1,75%	2,94%	11,83%	16,28%	1,94%	12,00%
Obvod 10		5,95%	6,82%	4,06%	8,75%	6,02%	10,47%	3,87%	6,19%
Obvod 11			12,77%	10,01%	14,70%	0,07%	4,52%	9,82%	0,24%
Obvod 12				2,76%	1,92%	12,85%	17,29%	2,95%	13,01%
Obvod 13					4,69%	10,08%	14,53%	0,19%	10,25%
Obvod 14						14,77%	19,22%	4,88%	14,94%
Obvod 15							4,45%	9,89%	0,17%
Obvod 16								14,34%	4,28%
Obvod 17									0,10

	Obvod 19	Obvod 20	Obvod 21	Obvod 22	Obvod 23	Obvod 24
Obvod 1	0,79%	15,22%	25,57%	6,52%	42,71%	20,55%
Obvod 2	16,38%	0,37%	41,16%	22,11%	58,30%	4,96%
Obvod 3	38,01%	54,02%	13,23%	32,28%	3,91%	59,35%
Obvod 4	28,73%	12,72%	53,50%	34,45%	70,64%	7,39%
Obvod 5	8,40%	7,61%	33,17%	14,12%	50,31%	12,94%
Obvod 6	9,91%	6,10%	34,68%	15,63%	51,82%	11,43%
Obvod 7	24,61%	8,60%	49,39%	30,34%	66,53%	3,27%
Obvod 8	24,92%	40,93%	0,15%	19,20%	16,99%	46,26%
Obvod 9	26,17%	10,16%	50,94%	31,89%	68,08%	4,83%
Obvod 10	20,36%	4,35%	45,13%	26,08%	62,27%	0,98%
Obvod 11	14,41%	1,60%	39,18%	20,13%	56,32%	6,93%
Obvod 12	27,18%	11,17%	51,95%	32,90%	69,09%	5,84%
Obvod 13	24,42%	8,41%	49,19%	30,14%	66,33%	3,08%
Obvod 14	29,10%	13,09%	53,88%	34,83%	71,02%	7,76%
Obvod 15	14,33%	1,68%	39,11%	20,06%	56,25%	7,01%
Obvod 16	9,89%	6,12%	34,66%	15,61%	51,80%	11,45%
Obvod 17	24,23%	8,22%	49,00%	29,95%	66,14%	2,89%
Obvod 18	14,17%	1,84%	38,94%	19,89%	56,08%	7,17%
Obvod 19		16,01%	24,77%	5,72%	41,91%	21,34%
Obvod 20			40,78%	21,73%	57,93%	5,33%
Obvod 21				19,05%	17,14%	46,11%
Obvod 22					36,19%	27,06%
Obvod 23						63,25%
Obvod 24						

Vysvetlenie:

Žlté polia: rozdiely na úrovni 10 % - 15 %

Oranžové polia: rozdiely na úrovni 15 % - 25 %

Červené polia: rozdiely na úrovni nad 25 %

Hodnoty ukazujú rozdiely vo váhe hlasu obyvateľov volebných obvodov. Potencialita váhy hlasov vo volebných obvodoch č. 4, 12 a 14 tak bola najsilnejšia, zatiaľ čo potencialita váhy hlasov vo volebných obvodoch č. 3, 8, 21 a 23 bola najnižšia. Medzi volebnými obvodmi s najvyššou a najnižšou váhou hlasov voličov sú zároveň najvyššie percentuálne rozdiely vyjadrujúce porušenie rovnosti volebného práva.

3.2. Prepočty pre voľby 2022

Rovnakým spôsobom možno dospieť k údajom vzťahujúcim sa k voľbám do krajského zastupiteľstva v roku 2022.

1. Počty obyvateľov a poslancov (celkovo a vo volebných obvodoch)		
	obyvatelia	poslanci
celkový počet	723 714	53
volebný obvod č. 1	46 432	3
volebný obvod č. 2	80 951	6
volebný obvod č. 3	20 559	2
volebný obvod č. 4	23 491	2
volebný obvod č. 5	44 638	3
volebný obvod č. 6	32 056	2
volebný obvod č. 7	35 420	3
volebný obvod č. 8	19 069	1
volebný obvod č. 9	36 024	3
volebný obvod č. 10	14 641	1
volebný obvod č. 11	122 296	9
volebný obvod č. 12	23 756	2
volebný obvod č. 13	13 035	1
volebný obvod č. 14	12 271	1
volebný obvod č. 15	13 930	1
volebný obvod č. 16	15 817	1
volebný obvod č. 17	24 838	2
volebný obvod č. 18	16 539	1
volebný obvod č. 19	16 122	1

volebný obvod č. 20	13 643	1
volebný obvod č. 21	20 131	2
volebný obvod č. 22	19 097	1
volebný obvod č. 23	25 565	2
volebný obvod č. 24	33 393	2

Nižšie je uvedený priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v celom samosprávnom kraji (krajský priemer) a priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch a percentuálne vyjadrenie odchýlky počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch od krajského priemeru:

2. Počet obyvateľov na jedného poslanca a odchýlky určenia priemerného počtu obyvateľov na jedného poslanca vo volebných obvodoch		
	priemerný počet obyvateľov na jedného poslanca	odchýlka v percentách
celkom (krajský priemer)	13 655	100 %
volebný obvod č. 1	15 477	113,34 %
volebný obvod č. 2	13 492	98,81 %
volebný obvod č. 3	10 280	75,28 %
volebný obvod č. 4	11 746	86,02 %
volebný obvod č. 5	14 879	108,96 %
volebný obvod č. 6	16 028	117,38 %
volebný obvod č. 7	11 807	86,47 %

volebný obvod č. 8	19 069	139,65 %
volebný obvod č. 9	12 008	87,94 %
volebný obvod č. 10	14 641	107,22 %
volebný obvod č. 11	13 588	99,51 %
volebný obvod č. 12	11 878	86,99 %
volebný obvod č. 13	13 035	95,46 %
volebný obvod č. 14	12 271	89,86 %
volebný obvod č. 15	13 930	102,01 %
volebný obvod č. 16	15 817	115,83 %
volebný obvod č. 17	12 419	90,95 %
volebný obvod č. 18	16 539	121,12 %
volebný obvod č. 19	16 122	118,07 %
volebný obvod č. 20	13 643	99,91 %
volebný obvod č. 21	10 066	73,72 %
volebný obvod č. 22	19 097	139,85 %
volebný obvod č. 23	12 783	93,61 %
volebný obvod č. 24	16 697	122,28 %

Celkové percentuálne rozdiely medzi jednotlivými obvodmi, teda reálne rozdiely v priemernom počte obyvateľov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v jednotlivých volebných obvodoch v samosprávnom kraji:

3. Vzájomné percentuálne rozdiely medzi obvodmi (rozdiely medzi odchýlkami)

	Obvod 1	Obvod 2	Obvod 3	Obvod 4	Obvod 5	Obvod 6	Obvod 7	Obvod 8	Obvod 9
Obvod 1		14,54%	38,06%	27,32%	4,38%	4,04%	26,88%	26,31%	25,40%
Obvod 2			23,52%	12,79%	10,16%	18,57%	12,34%	40,84%	10,87%
Obvod 3				10,74%	33,68%	42,09%	11,18%	64,36%	12,65%
Obvod 4					22,94%	31,36%	0,45%	53,63%	1,92%
Obvod 5						8,41%	22,50%	30,68%	21,03%
Obvod 6							30,91%	22,27%	29,44%
Obvod 7								53,18%	1,47%
Obvod 8									51,71%

	Obvod 10	Obvod 11	Obvod 12	Obvod 13	Obvod 14	Obvod 15	Obvod 16	Obvod 17	Obvod 18
Obvod 1	6,12%	13,83%	26,36%	17,88%	23,48%	11,33%	2,49%	22,39%	7,78%
Obvod 2	8,41%	0,70%	11,82%	3,35%	8,94%	3,21%	17,03%	7,86%	22,31%
Obvod 3	31,94%	24,23%	11,70%	20,18%	14,58%	26,73%	40,55%	15,66%	45,84%
Obvod 4	21,20%	13,49%	0,97%	9,44%	3,84%	15,99%	29,81%	4,93%	35,10%
Obvod 5	1,74%	9,45%	21,98%	13,50%	19,10%	6,95%	6,87%	18,02%	12,16%
Obvod 6	10,16%	17,87%	30,39%	21,92%	27,51%	15,36%	1,55%	26,43%	3,74%
Obvod 7	20,75%	13,04%	0,52%	8,99%	3,40%	15,55%	29,37%	4,48%	34,65%
Obvod 8	32,43%	40,14%	52,66%	44,19%	49,78%	37,63%	23,82%	48,70%	18,53%
Obvod 9	19,28%	11,57%	0,95%	7,52%	1,93%	14,08%	27,89%	3,01%	33,18%
Obvod 10		7,71%	20,23%	11,76%	17,36%	5,21%	8,61%	16,27%	13,90%
Obvod 11			12,52%	4,05%	9,64%	2,50%	16,32%	8,56%	21,61%
Obvod 12				8,47%	2,88%	15,03%	28,85%	3,96%	34,13%
Obvod 13					5,60%	6,55%	20,37%	4,51%	25,66%
Obvod 14						12,15%	25,97%	1,08%	31,26%
Obvod 15							13,82%	11,07%	19,11%
Obvod 16								24,88%	5,29%
Obvod 17									30,17%

	Obvod 19	Obvod 20	Obvod 21	Obvod 22	Obvod 23	Obvod 24
Obvod 1	4,72%	13,43%	39,63%	26,51%	19,73%	8,93%
Obvod 2	19,26%	1,11%	25,09%	41,05%	5,19%	23,47%
Obvod 3	42,78%	24,63%	1,57%	64,57%	18,33%	46,99%
Obvod 4	32,05%	13,89%	12,30%	53,83%	7,59%	36,26%
Obvod 5	9,10%	9,05%	35,25%	30,89%	15,35%	13,31%
Obvod 6	0,69%	17,47%	43,66%	22,48%	23,76%	4,90%
Obvod 7	31,60%	13,45%	12,75%	53,39%	7,15%	35,81%
Obvod 8	21,58%	39,74%	65,93%	0,21%	46,03%	17,37%
Obvod 9	30,13%	11,97%	14,22%	51,92%	5,68%	34,34%
Obvod 10	10,85%	7,31%	33,50%	32,63%	13,61%	15,06%
Obvod 11	18,56%	0,40%	25,79%	40,34%	5,90%	22,77%
Obvod 12	31,08%	12,93%	13,27%	52,87%	6,63%	35,29%
Obvod 13	22,61%	4,45%	21,74%	44,39%	1,85%	26,82%
Obvod 14	28,20%	10,05%	16,15%	49,99%	3,75%	32,41%
Obvod 15	16,05%	2,10%	28,30%	37,84%	8,40%	20,26%
Obvod 16	2,23%	15,92%	42,12%	24,02%	22,22%	6,44%
Obvod 17	27,12%	8,96%	17,23%	48,91%	2,67%	31,33%
Obvod 18	3,05%	21,21%	47,40%	18,73%	27,51%	1,16%
Obvod 19		18,15%	44,35%	21,79%	24,45%	4,21%
Obvod 20			26,20%	39,94%	6,30%	22,37%
Obvod 21				66,14%	19,90%	48,56%
Obvod 22					46,24%	17,58%
Obvod 23						28,66%
Obvod 24						

Vysvetlenie:

Žlté polia: rozdiely na úrovni 10 % - 15 %

Oranžové polia: rozdiely na úrovni 15 % - 25 %

Červené polia: rozdiely na úrovni nad 25 %

Hodnoty ukazujú rozdiely vo váhe hlasu obyvateľov volebných obvodov. Potencialita váhy hlasov vo volebných obvodoch č. 3 a 21 tak bola najsilnejšia, zatiaľ čo potencialita váhy hlasov vo volebných obvodoch č. 8 a 22 bola najnižšia. Medzi volebnými obvodmi s najvyššou a najnižšou váhou hlasov voličov sú zároveň najvyššie percentuálne rozdiely vyjadrujúce porušenie rovnosti volebného práva.

3.3. Vyhodnotenie určených volebných obvodov v samosprávnom kraji vo voľbách do krajského zastupiteľstva v rokoch 2017 a 2022

Z uvedených číselných údajov vyplýva, že krajské zastupiteľstvo určilo volebné obvody a počty v nich volených poslancov zastupiteľstva v rozpore s požiadavkou

primeranosti podľa § 134 ods. 1 volebného zákona a § 11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch a v rozpore s ústavným princípom rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 a čl. 69 ods. 5 ústavy, ako aj v rozpore s čl. 25 písm. b) paktu o občianskych a politických právach.

Na jednej strane je zrejmé, že pri určovaní volebných obvodov nie je nikdy reálne možné dosiahnuť vytvorenie presne rovnakých volebných obvodov s matematicky rovným počtom obyvateľov. Túto skutočnosť zohľadňuje aj § 11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch.

Ustanovenie § 134 ods. 1 volebného zákona ukladá ako jedinú podmienku pri vytváraní volebných obvodov a určovaní počtu poslancov, ktorí v nich majú byť zvolení, tak, aby každému poslaneckému mandátu zodpovedal približne rovnaký počet obyvateľov kraja⁸ s trvalým pobytom vo volebnom obvode. Ustanovenie § 11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch túto podmienku dopĺňa tak, že na jedného poslanca zastupiteľstva má pripadať 12 000 až 15 000 obyvateľov. Podmienka primeraného a približne rovnakého počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného voleného poslanca zastupiteľstva vyplýva zastupiteľstvu aj z ústavy, ktorá má povahu bezprostredného prameňa práva a zastupiteľstvo je povinné na ňu prihliadať a postupovať v súlade s jej normami.⁹

Existencia nepomeru medzi volebnými obvodmi môže byť v praxi spôsobovaná záujmom niektorých častí samosprávneho kraja mať v krajskom zastupiteľstve „svojich“ poslancov, ktorí by na pôde zastupiteľstva hájili záujmy týchto územných častí.

Takýto záujem územných častí alebo regiónov na zastúpenie v krajskom zastupiteľstve je nepochybne legitímny. Uznal ho aj ústavný súd v uzneseniach sp. zn. PL. ÚS 34/99 a IV. ÚS 96/07. Predmetné uznesenia sa síce týkali menších mestských častí vo voľbách do mestských zastupiteľstiev, no uvedené závery platia rovnako pre regionálne zastúpenie v krajských zastupiteľstvách.

V uznesení sp. zn. IV. ÚS 96/07 však ústavný súd tento legitímny dôvod pri určovaní volebných obvodov uznal len pod podmienkou, že utvorenie samostatných volebných obvodov v malých mestských častiach nezasiahne do ústavného princípu rovnosti volebného práva: *„Ústavný súd nespochybňuje, že záujem obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca (poslanca nimi zvoleného) má charakter legitímneho verejného záujmu. Zároveň ale pripomína, že pri vytváraní volebných obvodov v podmienkach konkrétneho mesta sa môže tento záujem dostať do rozporu s iným verejným záujmom, ktorým je garantovanie rovnosti volebného práva. Rovnosť volebného práva má charakter ústavného princípu, ktorý je chránený priamo ústavou, pričom vzhľadom na postavenie ústavy ako základného zákona štátu musí mať intenzita jeho ochrany prednosť pred ochranou akéhokoľvek iného verejného záujmu, ktorý nemá ústavnú relevanciu, t. j. v danom prípade záujmu obyvateľov mestskej časti mať v mestskom zastupiteľstve „svojho“ poslanca.“*¹⁰

⁸ Rovnako uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07.

⁹ Nálezy ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 32/95, III. ÚS 305/08, I. ÚS 106/2016.

¹⁰ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 12.

V uznesení sp. zn. PL. ÚS 34/99 ústavný súd uviedol: „Zákon ukladá vytvoriť volebné obvody aj určiť počty poslancov, ktorí v nich majú byť zvolení, podľa jediného kritéria tak, aby každému poslaneckému mandátu zodpovedal rovnaký počet obyvateľov obce s trvalým pobytom vo volebnom obvode. Obecné zastupiteľstvo môže pri stanovení volebných obvodov i počtov v nich volených poslancov uplatniť iné kritériá, ak neohrozia približnú rovnakosť počtov obyvateľov pripadajúcich na každý poslanecký mandát.“ (...) „veľké rozdiely v počtoch občanov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v rôznych volebných obvodoch pre voľby do toho istého zastupiteľského zboru nemôžu ospravedlniť nijaké dôvody.“¹¹

Preto nespochybňujem záujem menších územných častí alebo regiónov, resp. obyvateľov kraja, ktorí v nich majú trvalý pobyt, mať svoje zastúpenie v krajskom zastupiteľstve.

Na druhej strane je však potrebné upozorniť, že ani legitímny verejný záujem menších územných častí a regiónov na zastúpenie v krajskom zastupiteľstve nemá ústavný rozmer, na rozdiel od princípu rovnosti volebného práva. Právo na územnú samosprávu, ktorej nositeľom je aj samosprávny kraj, je ústavou garantované pre samosprávny kraj ako celok, nie pre jeho časti alebo regióny, ktoré nemajú postavenie vyššieho územného celku.¹² Nepomer medzi počtom obyvateľov jednotlivých volebných obvodov pripadajúcich na jeden poslanecký mandát v zastupiteľstve tak nie je možné ospravedlniť ani poukazom na ústavou garantovaný princíp územnej samosprávy.

Navyše, podstatou územnej samosprávy je v prvom rade priblíženie výkonu verejnej moci na regionálnej úrovni bližšie k zdroju verejnej moci – teda k občanom, resp. obyvateľom kraja. Územná samospráva slúži v prvom rade pre ľudí – jej obyvateľov, nie pre samotné územie. Základné právo na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva je subjektívnym právom voličov a kandidátov do zastupiteľstva. Preto musí mať prednosť pred záujmom na zastúpenie určitého územia kraja alebo regiónu v prípade ich vzájomnej kolízie.¹³

Maximálna prípustná odchýlka vo veľkosti volebných obvodov

K neprípustným percentuálnym, resp. pomerným odchýlkam sa vo svojej rozhodovacej činnosti vyjadrili aj súdy. Ústavný súd vyslovil ako neprípustný a nesúladný s čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 69 ústavy nepomer medzi obyvateľmi volebných obvodov v pomere 10 : 1 (IV. ÚS 96/07) alebo 5,1 násobok voličov – pomer 5,1 : 1 (PL. ÚS 34/99). Rovnaký nepomer (5,1 : 1) medzi volebnými obvodmi považoval za porušenie čl. 25 paktu o občianskych a politických právach aj Výbor OSN pre ľudské práva v rozhodnutí

¹¹ Uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, s. 12.

¹² Obdobne vo vzťahu k obciam nálež ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 8/2020, bod 35.: (...) „právo na územnú samosprávu má podobu kolektívneho práva prináležiaceho miestnemu spoločenstvu, ktorým je obec ako právnická osoba, a nie jej časť.“

¹³ V tomto kontexte možno poukázať na priliehavý výrok predsedu Najvyššieho súdu Spojených štátov Earla Warrena z rozhodnutia tohto súdu týkajúceho sa disproporcii vo volebných obvodoch vo veci *Reynolds v. Sims*, 377 U. S. 533 (1964), že volení zástupcovia „reprezentujú ľudí, nie históriu, ekonomické záujmy, pozemky či stromy.“

Istvan Matyus proti Slovensku.¹⁴ Ústavný súd Českej republiky ako prijateľnú v komunálnych voľbách považoval odchýlku v počte obyvateľov vo volebných obvodoch 12 % (Pl. ÚS 52/10).

Zákon o samosprávnych krajoch v ust. § 11 ods. 1 stanovuje pri počte obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva rozmedzie 12 000 až 15 000 obyvateľov kraja. Uvedené rozmedzie v percentuálnom vyjadrení predstavuje hodnotu **25 %, ktorú je nutné považovať za maximálnu prípustnú odchýlku** priemerného počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva medzi volebnými obvody v rámci samosprávneho kraja.

Podľa *Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach* vypracovaného Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátskou komisiou), ktorá je poradným orgánom Rady Európy,¹⁵ by však odchýlka nemala byť väčšia ako 10 % a nikdy by nemala presiahnuť 15 %.¹⁶ Z uvedeného dôvodu zastupiteľstvu odporúčam riadiť sa skôr uvedenými nižšími percentuálnymi odchýlkami, než maximálnou prípustnou odchýlkou 25 % vyplývajúcou zo zákona o samosprávnych krajoch. Nad rámec tohto oznámenia uvádzam, že za týmto účelom oslovím Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky s podnetom na zmenu § 11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch za účelom zníženia rozmedzia počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva.

Zhrnutie

Z počtu obyvateľov jednotlivých volebných obvodov vyplýva nepomer medzi obyvateľmi pripadajúcimi na jeden poslanecký mandát vo viacerých volebných obvodoch. Tento nepomer dosiahol intenzitu porušenia ústavného práva predovšetkým vo volebných obvodoch č. 3, 4, 8, 12, 14, 21 a 23 v roku 2017 a vo volebných obvodoch 3, 8, 21, a 22 v roku 2022. Takýto nepomer nemožno ani pri najväčšej zhovievavosti k tradícii určovania volebných obvodov v Bratislavskom samosprávnom kraji považovať za ústavne akceptovateľný.

Spôsob akým boli uznesením 2017 určené volebné obvody vo voľbách do zastupiteľstva v roku 2017, spôsobil najvýraznejšiu podreprezentáciu obyvateľov volebných obvodov č. 3, 8, 21 a 23 a naopak, nadreprezentáciu obyvateľov volebných obvodov č. 4, 12 a 14.

Spôsob akým boli uznesením 2022 určené volebné obvody vo voľbách do zastupiteľstva v roku 2022, spôsobil najvýraznejšiu podreprezentáciu obyvateľov volebných obvodov č. 8 a 22 a naopak, nadreprezentáciu obyvateľov volebných obvodov č. 3 a 21.

¹⁴ Matyus v. Slovakia, Comm. 923/2000, U.N. Doc. A/57/40, Vol. II, at 257 (HRC 2002). Dostupné na internete: http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2002.07.22_Matyus_v_Slovakia.htm

¹⁵ Code of Good Practice in Electoral Matters: Guidelines and Explanatory Report - Adopted by the Venice Commission at its 51st and 52nd sessions (Venice, 5-6 July and 18-19 October 2002). CDL-AD(2002)023rev2-cor-e. Dostupné na internete: [https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD\(2002\)023rev2-cor-e](https://www.venice.coe.int/webforms/documents/?pdf=CDL-AD(2002)023rev2-cor-e)

¹⁶ Tamtiež, s. 6 a 16.

3.4. Záver

Nepomer, resp. percentuálne odchýlky v počte obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva vo volebných obvodoch samosprávneho kraja vo voľbách 2017 aj vo voľbách 2022 vysoko presiahli uvedené maximálne prípustné odchýlky a nepomery.

Takýto nepomer medzi veľkosťou volebných obvodov predstavuje porušenie rovnosti volebného práva voličov, ako aj kandidátov na poslancov zastupiteľstva. **Aktívne volebné právo voličov bolo porušené** tým, že v dôsledku výrazne odlišne početných volebných obvodov **mali hlasy jednotlivých voličov** vo voľbách do krajského zastupiteľstva **výrazne odlišnú váhu (a teda aj potenciál ovplyvniť výsledok volieb)**, a to predovšetkým výrazným znevýhodnením voličov vo volebných obvodoch č. 3, 8, 21 a 23 v roku 2017 a č. 8 a 22 v roku 2022, a naopak, výrazným a neprimeraným zvýhodnením voličov vo volebných obvodoch č. 4, 12 a 14 v roku 2017 a č. 3 a 21 v roku 2022.

Pokiaľ ide o **pasívne volebné právo kandidátov na poslancov** krajského zastupiteľstva, výrazne odlišná váha hlasov vo volebných obvodoch vo výsledku **porušila aj ich základné právo na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok. Podmienky na zvolenie za poslanca krajského zastupiteľstva vo voľbách 2017 aj vo voľbách 2022 boli totiž v jednotlivých volebných obvodoch výrazne odlišné.** Kandidáti na poslancov zastupiteľstva, ktorí kandidovali vo volebných obvodoch č. 4, 12 a 14 v roku 2017 a č. 3 a 21 v roku 2022 boli v podmienkach na získanie mandátu výrazne zvýhodnení v porovnaní s kandidátmi na poslancov zastupiteľstva vo volebných obvodoch č. 3, 8, 21 a 23 v roku 2017 a č. 8 a 22 v roku 2022.

Takýmto odlišným zaobchádzaním bez relevantného, ústavou aprobovaného dôvodu došlo aj k diskriminácii obyvateľov kraja a kandidátov na poslancov zastupiteľstva.

Uznesením 2017 a uznesením 2022 tak krajské zastupiteľstvo určením volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov zastupiteľstva porušilo princíp rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 a čl. 69 ods. 5 ústavy a čl. 25 písm. a) a b) paktu o občianskych a politických právach v spojení so zákazom diskriminácie podľa čl. 12 ods. 2 ústavy.

Okrem toho pri určovaní volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov porušilo krajské zastupiteľstvo aj § 134 ods. 1 v spojení s § 2 volebného zákona.

Navyše je potrebné uviesť, že zastupiteľstvo pri určovaní volebných obvodov porušilo aj rozmedzie počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva podľa § 11 ods. 1 zákona o samosprávnych krajoch (12 000 – 15 000 obyvateľov). Vo volebných obvodoch č. 1, 3, 4, 8, 9, 12, 14, 19, 21, 22 a 23 v roku 2017 a č. 1, 3, 4, 6, 7, 8, 12, 16, 18, 19, 21, 22 a 24 v roku 2022 došlo k nedodržaniu tohto rozmedzia.

III. Návrhy opatrení

Vzhľadom na vyslovené závery o porušení základných práv a slobôd navrhujem krajskému zastupiteľstvu podľa § 19 ods. 1 zákona o verejnom ochrancovi práv prijatie nasledovných opatrení:

Krajskému zastupiteľstvu v prvom rade navrhujem, aby v nasledujúcich voľbách do zastupiteľstva rešpektovalo ústavné normy a ústavný princíp rovnosti volebného práva. V praxi je potrebné určovať volebné obvody tak, aby na každého jedného poslanca zastupiteľstva, bez ohľadu na volebný obvod, v ktorom kandiduje, pripadal približne rovnaký počet obyvateľov samosprávneho kraja. Maximálna prípustná odchýlka medzi počtami obyvateľov, ktorí pripadajú na jedného poslanca zastupiteľstva, môže v zmysle aktuálne účinného znenia zákona o samosprávnych krajoch predstavovať maximálne 25 %. Zastupiteľstvu však odporúčam, aby sa snažilo dodržať odchýlky do 15 %.

Krajské zastupiteľstvo môže určiť akékoľvek iné obvody. Nie je však úlohou verejného ochrancu práv, aby ako štátny orgán zasahoval do práva na územnú samosprávu samosprávnych krajov a do výhradnej kompetencie ich zastupiteľstiev a navrhoval prijímanie konkrétnych volebných obvodov. Z uvedeného dôvodu krajskému zastupiteľstvu nenavrhujem žiadny konkrétny model volebnej geometrie na území samosprávneho kraja. Ako verejný ochranca práv, ktorý je ústavou povolaný k ochrane základných práv a slobôd fyzických a právnických osôb, však budem pozorne sledovať, či prípadné nové volebné rozdelenie samosprávneho kraja bude rešpektovať volebné právo obyvateľov kraja, ako aj kandidátov na poslancov zastupiteľstva. Určenie volebných obvodov v podobe, v akej bolo určené vo voľbách 2017 a 2022 však nie je ústavne akceptovateľné.

Ako inšpiratívny príklad dobrej praxe Vám v prílohe tohto oznámenia prikladám volebné rozdelenie Nitrianskeho samosprávneho kraja, ktorého určenie volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov spĺňa ústavné a zákonné kritériá.

Keďže orgánom verejnej moci, ktorý v tomto prípade porušil vyššie uvedené základné práva a slobody, je krajské zastupiteľstvo, chcem Vás požiadať, aby ste s týmto oznámením o výsledkoch vybavenia podnetu a výzvou na prijatie opatrení oboznámili všetkých poslancov zastupiteľstva samosprávneho kraja.

Podľa § 19 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv¹⁷ je krajské zastupiteľstvo **povinné** oznámiť verejnému ochrancovi práv stanovisko k výsledkom vybavenia podnetu a prijaté opatrenia **v lehote 20 dní odo dňa doručenia tohto oznámenia**. Zároveň však uvádzam, že zohľadňujem skutočnosť, že zasadnutia krajského zastupiteľstva sa môžu konať v dlhších časových rozstupoch. Preto budem akceptovať doručenie stanoviska zastupiteľstva po jeho najbližšom zasadnutí konanom po doručení tohto oznámenia.

Zároveň som si vedomý, že podľa § 134 ods. 2 volebného zákona bude zastupiteľstvo svoje uznesenie o určovaní volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov prijímať až po vyhlásení ďalších volieb do orgánov samosprávnych krajov. Preto netrvám na implementácii navrhovaných opatrení v lehote 20 dní od prijatia tohto oznámenia. Očakávam však, že pri prijímaní predmetného uznesenia zastupiteľstva budú tieto závery zohľadnené, čo budem sledovať a následne vyhodnocovať.

¹⁷ Podľa § 19 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv „Orgán verejnej správy je povinný do 20 dní odo dňa doručenia výzvy na prijatie opatrení oznámiť verejnému ochrancovi práv svoje stanovisko k výsledkom vybavenia podnetu a prijaté opatrenia.“

Za pochopenie a spoluprácu Vám vopred ďakujem. V prípade potreby ozrejmienia navrhnutých opatrení sa neváhajte obrátiť na Kanceláriu verejného ochrancu práv.

S pozdravom

JUDr. Róbert Dobrovodský, PhD., LL.M. (Tübingen)
verejný ochranca práv

Prílohy: Určenie volebných obvodov v Nitrianskom samosprávnom kraji, vrátane prepočtu odchýlok a pomerov