Zastupiteľstvo Bratislavského samosprávneho kraja

UZNESENIE

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

---

UZNESENIE č. 103/2025
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

Hlasovanie:	ZA: 40 PROTI: 0 ZDRŽAL SA: 0 NEHLASOVAL: 0 PRÍTOMNÝCH: 40 CELKOVÝ POČET POSLANCOV: 53
Podpisy overovateľov:	Mgr. Tünde Neszméri, v. r. Mgr. et Mgr. Peter Švaral v. r. Bc. Jozef Tittel, v. r.
Podpis predsedu:	Mgr. Juraj Droba, MBA, MA, v. r.
Dátum podpisu predsedu:	03. 10. 2025
Dátum zverejnenia:	03. 10. 2025

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 priraďovaní 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..