



## MESTO NITRA

### Materiál na rokovanie Mestského zastupiteľstva v Nitre

|                            |                                                                                                                                                            |
|----------------------------|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Predkladateľ:</b>       | Marek Hattas, primátor mesta Nitra                                                                                                                         |
| <b>Číslo materiálu:</b>    | 972 / 2025                                                                                                                                                 |
| <b>Názov materiálu:</b>    | Informatívna správa – Oznámenie verejného ochrancu práv o výsledkoch prieskumu a výzva na prijatie opatrení č. 2870/2024/KVOP, 7158/2025 zo dňa 13.05.2025 |
| <b>Spracovateľ:</b>        | JUDr. Oľga Hodálová, poverená výkonom funkcie vedúca OSÚ a zástupkyňa prednostu MsÚ                                                                        |
| <b>Napísala:</b>           | JUDr. Oľga Hodálová, poverená výkonom funkcie vedúca OSÚ a zástupkyňa prednostu MsÚ                                                                        |
| <b>Prizvať:</b>            | -                                                                                                                                                          |
| <b>Dátum rokovania MZ:</b> | 26.06.2025                                                                                                                                                 |
| <b>Dátum vyhotovenia:</b>  | 11.06.2025                                                                                                                                                 |

|                              |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |
|------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Návrh na uznesenie:</b>   | <p>Mestské zastupiteľstvo v Nitre</p> <p><b>p r e r o k o v a l o</b></p> <p>Informatívnu správu – Oznámenie verejného ochrancu práv o výsledkoch prieskumu a výzva na prijatie opatrení č. 2870/2024/KVOP, 7158/2025 zo dňa 13.05.2025</p> <p><b>b e r i e   n a   v e d o m i e</b></p> <p>Oznámenie verejného ochrancu práv o výsledkoch prieskumu a výzva na prijatie opatrení č. 2870/2024/KVOP, 7158/2025 zo dňa 13.05.2025</p> <p><b>p r i j í m a   o p a t r e n i e</b></p> <p>v nasledujúcich voľbách do orgánov samosprávy mesta určiť počet a veľkosť volebných obvodov, ako aj počet poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch tak, aby na zvolenie každého voleného poslanca zastupiteľstva pripadal približne rovnaký počet obyvateľov mesta Nitra, s odchýlkami medzi volebnými obvodmi do 10% obyvateľov mesta Nitra.</p> |
| <b>Podpis predkladateľa:</b> |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                       |

**Informatívna správa – Oznámenie o výsledkoch prieskumu a výzva na prijatie opatrení**  
**č. 2870/2024/KVOP, 7158/2025 zo dňa 13.05.2025**

Dňa 13.05.2025 verejný ochranca práv vydal **Oznámenie o výsledkoch prieskumu a výzvu na prijatie opatrení č. 2870/2024/KVOP, 7158/2025** vo veci prešetrovania dodržiavania rovnosti volebného práva pri tvorbe volebných obvodov vo voľbách do mestského zastupiteľstva (ďalej len „Oznámenie“). Preskúmané boli posledné dvojce voľby do zastupiteľstva v rokoch 2018 a 2022 a to z hľadiska, či v každom obvode mali obyvatelia zachovanú približne rovnakú váhu hlasu a či každý kandidát na poslanca mal zachované približne rovnaké podmienky na prístup k volenej funkcii.

Volebné právo predstavuje základné právo garantované Ústavou SR a medzinárodnými paktami. Tak aktívne volebné právo (právo voliť) ako aj pasívne volebné právo (právo byť volený) má okrem iných kvalít (všeobecné, priame, tajné,) spĺňať aj požiadavku rovnosti - hlas každého voliča má mať rovnaký vplyv na výsledok volieb a každý kandidát má mať rovnaké šance na získanie poslaneckého mandátu.

V mestách, v ktorých je počet volených poslancov vyšší ako 12, má mesto zákonnú povinnosť rozčlenenia mesta na volebné obvody. O spôsobe určenia jednotlivých obvodov a počtov poslancov v nich volených rozhoduje mestské zastupiteľstvo. Uznesenie mestského zastupiteľstva musí zodpovedať požiadavke vyplývajúcej z § 166 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení nesk. predpisov, že **poslanci sa volia pomerne k počtu obyvateľov**. Rovnosť volebného práva môže byť porušená, ak na poslancov volených v jednotlivých volebných obvodoch prípadne výrazne odlišný počet obyvateľov. **Na poslanecké mandáty v jednotlivých volebných obvodoch má pripadať približne rovnaký počet obyvateľov**.

K prípustnej odchýlke počtu obyvateľov pripadajúcich na 1 poslanecký mandát v jednotlivých volebných obvodoch verejný ochranca práv odkázal na *Kódex dobrej praxe vo volebných veciach* vypracovaný Benátskou komisiou, ktorá je poradným orgánom Rady Európy – podľa neho by **odchýlka nemala byť väčšia ako 10% a nikdy by nemala presiahnuť 15%**. Ústavný súd SR a Výbor OSN pre ľudské práva považovali za nepripustný nepomer medzi obyvateľmi volebných obvodov pomer 5,1 : 1. Ústavný súd ČR ustálil hranicu prípustnosti rozdielov na úrovni 12%.

Verejný ochranca práv dospel k zisteniu, že vo voľbách v roku 2018 sa od celomestského priemeru výraznejšie odchýlili VO č. 1 (Dolné Krškany, Horné Krškany) a VO č. 3 (Zobor, Dražovce) a vo voľbách v roku 2022 sa od celomestského priemeru výraznejšie odchýlil VO č. 1 (Dolné Krškany, Horné Krškany) - potencialita váhy voličského hlasu v týchto obvodoch bola najnižšia. Naopak najvyššia nadreprezentácia obyvateľov bola vo VO č. 2 (Staré mesto).

Nepomer v počte obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca vo volebných obvodoch vo voľbách 2018 a 2022 presiahol prípustné odchýlky, čo malo za následok výrazne odlišnú váhu hlasov jednotlivých voličov. V dôsledku neproporčne určených obvodov bolo podľa verejného ochranca práv porušené právo na rovnosť volebného práva voličov, ale aj kandidátov na poslancov, čo sa prejavilo znevýhodnením voličov vo VO č. 1 a zvýhodnením voličov vo VO č. 2 a tiež znevýhodnením kandidátov na poslancov vo VO č. 1 a zvýhodnením kandidátov vo VO č. 2 v podmienkach na získanie poslaneckého mandátu.

V nadväznosti na vyslovený záver o porušení princípu rovnosti vo voľbách a porušení základných práv a slobôd verejný ochranca práv odporúča mestskému zastupiteľstvu prijať opatrenie, aby do budúcnosti určovalo volebné obvody a počty poslancov v nich tak, aby na

každého jedného poslanca pripadal približne rovnaký počet obyvateľov a maximálna prípustná odchýlka medzi priemerným počtom obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca medzi volebnými obvody bola maximálne 10%.

Uznesenie mestského zastupiteľstva o určení volebných obvodov a počtov poslancov v nich bude zastupiteľstvo najbližšie prijímať v lehote uvedenej v rozhodnutí predsedu NR SR o vyhlásení volieb do orgánov samosprávy obcí v roku 2026. Jeho uznesenie sa bude musieť odvíjať od v tom čase aktuálnych údajov o počte obyvateľov s trvalým pobytom na území mesta Nitry. Preto je prijatie rozhodnutia o konkrétnom novom volebnom rozdelení v tomto období ešte predčasné.

Pre vedenie predbežných úvah o vhodnom modeli volebnej geometrie uvádzame v tabuľke nižšie orientačné údaje o počte obyvateľov v jednotlivých volebných obvodoch ku dňu 4.6.2025:

| Číslo obvodu | Názov volebného obvodu                                     | Celkový počet obyv.<br>ku dňu 4.6.2025 |
|--------------|------------------------------------------------------------|----------------------------------------|
| 1            | Volebný obvod č. 1 - Dolné Krškany, Horné Krškany          | 2 775                                  |
| 2            | Volebný obvod č. 2 - Staré Mesto                           | 12 117                                 |
| 3            | Volebný obvod č. 3 - Čermáň                                | 4 406                                  |
| 4            | Volebný obvod č. 4 - Klokočina                             | 14 230                                 |
| 5            | Volebný obvod č. 5 - Diely, Kynek, Mlynárce, Párovské Háje | 8 564                                  |
| 6            | Volebný obvod č. 6 - Zobor, Dražovce                       | 7 687                                  |
| 7            | Volebný obvod č. 7 - Chrenová, Janíkovce                   | 13 895                                 |

Spolu

63 674

Počet obyvateľov pripadajúcich na 1 poslanca (pri počte 31 poslancov) -

- celomestský priemer

2 054

## **Dôvodová správa**

V roku 2024 verejný ochranca práv začal podľa § 13 ods. 1 zákona č. 564/2001 Z. z. o verejnom ochrancovi práv v znení nesk. predpisov z vlastnej iniciatívy konanie zamerané na dodržiavanie rovnosti aktívneho a pasívneho volebného práva pri tvorbe volebných obvodov vo voľbách do mestského zastupiteľstva v Nitre v rokoch 2018 a 2022. Preskúmal určenie volebných obvodov pre voľby poslancov do mestského zastupiteľstva vzhľadom k počtu obyvateľov a počtu volených poslancov v jednotlivých obvodoch a dospel k záveru, že uzneseniami mestského zastupiteľstva v Nitre o určení volebných obvodov a počtov poslancov v nich (uzn. č. 237/2018-MZ z 6.8.2018 a uzn. č. 286/2022MZ z 23.6.2022) boli porušené základné práva obyvateľov mesta Nitra, ako aj kandidátov do zastupiteľstva na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva podľa čl. 30 ods. 1, 3, 4 v spojení s čl. 69 ods. 2 a s čl. 12 ods. 2 Ústavy SR a podľa čl. 25 písm. a), b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach. Presné znenie porušených ustanovení ústavy a medzinárodného paktu je citované v prílohe materiálu – „Oznámení“ na str. 3.

Na základe uvedeného zistenia verejný ochranca práv podľa § 19 ods. 1 a 2 zákona č. 564/2001 Z.z. predkladá mestu Nitra a jeho orgánom – primátorovi a mestskému zastupiteľstvu výsledky svojich zistení a výslovne žiada oboznámiť s nimi mestské zastupiteľstvo, ktoré má k podaniu zaujať stanovisko a prijať opatrenie. Podľa zákona má tak mestské zastupiteľstvo vykonať do 20 dní od doručenia oznámenia, avšak vzhľadom na konanie zasadnutí zastupiteľstva v dlhších časových odstupoch, bude akceptované i neskoršie prijatie uznesenia. V návrhu na uznesenie sa odporúča prijatie opatrenia navrhnutého verejným ochrancom práv. Verejný ochranca práv, uvedomujúc si, že navrhnuté opatrenie bude možné implementovať až k najbližším nasledujúcim komunálnym voľbám, netrvá na implementovaní prijatého opatrenia v lehote 20 dní.

Mesto Nitra  
Marek Hattas  
primátor  
Štefánikova trieda 60  
950 06 Nitra

**Váš list číslo/zo dňa**  
79688/2024/OSPVP, -  
15.03.2024, 27.05.2024

**Naše číslo**  
2870/2024/KVOP  
7158/2025

**Vybavuje/linka**  
Mgr. Karpátiová  
02/323 63 773

**Bratislava**  
13.05.2025

## Oznámenie o výsledkoch prieskumu a výzva na prijatie opatrení

Vážený pán primátor,

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 obecných (mestských) zastupiteľstiev a miestnych zastupiteľstiev** (ďalej len „zastupiteľstvo“).

Za týmto účelom som preskúmal **uznesenia mestského zastupiteľstva v Nitre č. 237/2018-MZ zo dňa 06.08.2018** (ďalej aj „uznesenie 2018“) a **č. 286/2022-MZ zo dňa 23.06.2022** (ďalej aj „uznesenie 2022“), ktoré boli prijaté v súvislosti s voľbami do zastupiteľstva, konaných dňa 10.11.2018 (ďalej len „voľby 2018“) 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.<sup>1</sup>

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

**1. uznesením 2018 boli porušené** základné práva obyvateľov mesta Nitra, ako aj kandidátov do zastupiteľstva **na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva** podľa **čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 69 ods. 2 a s čl. 12 ods. 2** Ústavy Slovenskej republiky a podľa **čl. 25 písm. a) a b)** Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach.

---

<sup>1</sup> 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 mesta Nitra, ako aj kandidátov do zastupiteľstva **na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva** podľa **čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 69 ods. 2 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 zastupiteľstva v jednotlivých volebných obvodoch v nasledujúcich voľbách **určilo počet a veľkosti volebných obvodov, ako aj počet poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch tak, aby na zvolenie každého voleného poslanca zastupiteľstva pripadal približne rovnaký počet obyvateľov mesta Nitra, s odchýlkami medzi volebnými obvodmi do 10 % obyvateľov mesta Nitra.** Pritom je potrebné prihliadať aj zmeny počtu obyvateľov mesta a v priebehu času na tieto zmeny adekvátne reagovať.

## **Odôvodnenie**

### **I. Účel prieskumu**

Účelom konania je preskúmanie spôsobu určovania volebných obvodov vo voľbách do zastupiteľstva, pokiaľ ide o počet obyvateľov s trvalým pobytom na území jednotlivých volebných obvodov, ako aj počtu poslancov zastupiteľstva volených v jednotlivých volebných obvodoch. Preskúmané obdobie tvoria posledné dve voľby do zastupiteľstiev, a to voľby 2018 a voľby 2022.

Spôsob určovania volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov zastupiteľstva bol preskúmaný 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. Stanovisko mesta**

Na základe žiadosti o predloženie písomného stanoviska mesto Nitra poskytlo požadované informácie a údaje.

V doplnení svojho stanoviska mesto Nitra uviedlo, že celkový počet obyvateľov mesta Nitra ku dňu 06.08.2018 bol 78 737. Po sčítaní všetkých obyvateľov mesta Nitra pripadajúcich do jednotlivých volebných obvodov podľa údajov uvedených v stanovisku mesta Nitra však celkový počet obyvateľov mesta predstavuje **76 348**.

Rovnaká nezrovnalosť nastala i pri celkovom počte obyvateľov mesta Nitra pred voľbami 2022. Podľa doplňujúceho stanoviska bol ku dňu 23.06.2022 celkový počet obyvateľov mesta Nitra 76 348. Po sčítaní všetkých obyvateľov mesta Nitra pripadajúcich do

jednotlivých volebných obvodov podľa údajov uvedených v stanovisku mesta Nitra však celkový počet obyvateľov mesta Nitra predstavuje **74 025**.

Vzhľadom k značným rozdielom medzi údajmi o celkovom počte obyvateľov mesta Nitra vo voľbách 2018 a 2022 som sa pre jednotnosť a objektivitu rozhodol v rámci prieskumu dodržiavania rovnosti volebného práva pri tvorbe volebných obvodov vo voľbách do mestského zastupiteľstva v Nitre ďalej pracovať s tými údajmi o celkovom počte obyvateľov mesta Nitra vo voľbách 2018 a 2022, ktoré sú **výsledkom sčítania všetkých obyvateľov mesta Nitra pripadajúcich do jednotlivých volebných obvodov** podľa údajov uvedených v stanovisku mesta Nitra.

### III. 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. 2 ústavy „Obecné zastupiteľstvo tvoria poslanci obecného zastupiteľstva. Poslancov volia na štvorročné obdobie obyvatelia obce, ktorí majú na jej území trvalý pobyt. 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 právach<sup>2</sup> (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“.

---

<sup>2</sup> 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.

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 § 166 ods. 1 volebného zákona *„Pre voľby poslancov obecných zastupiteľstiev sa v každej obci utvoria viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci obecného zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov obce, najviac však 12 poslancov obecného zastupiteľstva v jednom volebnom obvode; v mestách, ktoré sa členia na mestské časti, možno utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec obecného zastupiteľstva.“*

Podľa § 166 ods. 2 volebného zákona *„V obci, v ktorej sa má zvoliť 12 alebo menej poslancov obecného zastupiteľstva, sa môže utvoriť jeden volebný obvod.“*

Podľa § 166 ods. 3 volebného zákona *„Volebné obvody a počet poslancov obecného zastupiteľstva v nich určí a zverejní obecné zastupiteľstvo v lehote uvedenej v rozhodnutí o vyhlásení volieb na úradnej tabuli obce a na jej webovom sídle, ak ho má zriadené.“*

### **1. Všeobecne k rovnosti volebného práva**

Volebné právo je prejavom princípov demokracie a suverenity ľudu<sup>3</sup> a predstavuje ústavou garantované základné právo. Ústava stanovuje ako základné práva dve formy volebného práva. 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). Rovnako 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. V zmysle označených noriem je volebné právo všeobecné, rovné, priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Rovnosť volebného práva vo vzťahu k voľbám do obecných (mestských) zastupiteľstiev je zakotvená aj v čl. 69 ods. 2 ústavy.

Rovnosť 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.

Uvedená rovnosť vo váhe hlasu každého voliča (rovina aktívneho volebného práva) má svoj zrkadlový odraz aj v pasívnom volebnom práve. Právo prístupu k voleným funkciám za

---

<sup>3</sup> Čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 ústavy. Podľa nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 100/07 *„Podobne, ako sú zdrojom štátnej moci občania (čl. 2 ods. 1 ústavy), obdobne zdrojom moci obecnej samosprávy sú obyvatelia obce. Obyvatelia obce ustanovujú túto obecnú samosprávnú moc prostredníctvom slobodných a demokratických volieb. Voľby sú teda prostriedkom pravidelného obnovovania verejnej moci občanmi, resp. obyvateľmi obce.“*



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.*“<sup>4</sup>

## **2. Rovnosť volebného práva a volebné obvody**

Účelom členenia územia obce na viac volebných obvodov je predovšetkým ušší vzťah reprezentácie obyvateľov volebného obvodu s poslancami zastupiteľstva, ktorí sú volení v rámci ich volebného obvodu. Vo voľbách do mestských zastupiteľstiev, v ktorých je počet volených poslancov vyšší než 12 ide o zákonnú povinnosť. Rozčlenenie územia obce na volebné obvody vyplýva z § 166 ods. 1 volebného zákona. V prípade, ak sa vo voľbách do zastupiteľstva volí 12 a menej poslancov, volebný zákon umožňuje obci na svojom území utvoriť aj jeden viacmandátový volebný obvod (§ 166 ods. 2 volebného zákona). V prípade miest, ktoré sa členia na mestské časti možno utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec zastupiteľstva.

Právomoc určovať jednotlivé volebné obvody a počet v nich volených poslancov je podľa § 166 ods. 3 volebného zákona zverená obecnému zastupiteľstvu.

Uznesenie zastupiteľstva o určení volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov zastupiteľstva môže zasiahnuť do základných práv zaručených v čl. 30 ústavy spojení s čl. 69 ods. 2 ústavy, ako aj do práv zaručených čl. 25 paktu o občianskych a politických právach,<sup>5</sup> a to napriek svojej organizačnej povahe. Takéto uznesenie má mimoriadny vplyv na výkon volebného práva, a to predovšetkým na zásadu rovnosti volebného práva, keďže ovplyvňuje váhu jednotlivých hlasov voličov. Tieto závery vyplývajú aj z aktuálnej judikatúry ústavného súdu.<sup>6</sup>

---

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

<sup>5</sup> 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.

<sup>6</sup> Nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2023, bod 49.: „*Pri materiálnom narušení princípu rovnosti volebného práva nejde o jeho narušenie výslovným určením rozdielného 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 nereflekтуje meniaci sa demografický vývoj, teda nárast alebo pokles počtu voličov.*“

Zákon o volebnom práve kladie na zastupiteľstvá pri určovaní konkrétnych volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov zastupiteľstva požiadavky, ktoré bránia zastupiteľstvu určovať volebné obvody a počty v nich volených poslancov zastupiteľstva úplne ľubovoľne.<sup>7</sup> Ust. § 166 ods. 1 volebného zákona ukladá obciam povinnosť určovať volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci obecného zastupiteľstva **pomerne** k počtu obyvateľov obce.

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 prípadne 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 obce (§ 166 ods. 1 volebného zákona), nie podľa počtu platných odovzdaných hlasov (podľa reálnej volebnej účasti).

### 3. Preskúmanie rovnosti volebného práva vo voľbách 2018 a vo voľbách 2022

#### 3.1. Prepočty pre voľby 2018

Pri posudzovaní ústavnosti a zákonnosti volebných obvodov v meste Nitra vo voľbách 2018 bolo potrebné vychádzať z celkového počtu obyvateľov mesta Nitra 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                                                     | 76 348     | 31       |
| volebný obvod č. 1                                                | 3 082      | 1        |
| volebný obvod č. 2                                                | 12 196     | 6        |
| volebný obvod č. 3                                                | 5 537      | 2        |
| volebný obvod č. 4                                                | 18 718     | 8        |
| volebný obvod č. 5                                                | 10 309     | 4        |
| volebný obvod č. 6                                                | 9 305      | 3        |

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

|                    |        |   |
|--------------------|--------|---|
| volebný obvod č. 7 | 17 201 | 7 |
|--------------------|--------|---|

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 § 166 ods. 1 volebného zákona, je potrebné určiť priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v celom meste (celomestský 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 percentuálnej odchýlky počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch od celkového priemeru:

| <b>2. Počet obyvateľov na jedného poslanca a odchýlky určenia priemerného počtu obyvateľov na jedného poslanca vo volebných obvodoch</b> |                                                |                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------|
|                                                                                                                                          | priemerný počet obyvateľov na jedného poslanca | odchýlka v percentách |
| celkom (celomestský priemer)                                                                                                             | 2 463                                          | 100 %                 |
| volebný obvod č. 1                                                                                                                       | 3 082                                          | 125,13 %              |
| volebný obvod č. 2                                                                                                                       | 2 033                                          | 82,54 %               |
| volebný obvod č. 3                                                                                                                       | 2 769                                          | 112,42 %              |
| volebný obvod č. 4                                                                                                                       | 2 340                                          | 95,01 %               |
| volebný obvod č. 5                                                                                                                       | 2 577                                          | 104,63 %              |
| volebný obvod č. 6                                                                                                                       | 3 102                                          | 125,94 %              |
| volebný obvod č. 7                                                                                                                       | 2 457                                          | 99,76 %               |

Nižšie 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 meste Nitra:

| <b>3. Vzájomné percentuálne rozdiely medzi obvodmi s odchýlkou presahujúcou 10 %<br/>(rozdiely medzi odchýlkami)</b> |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| volebné obvody č. 1 a č. 2                                                                                           | <b>42,59 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 3                                                                                           | <b>12,71 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 4                                                                                           | <b>30,13 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 5                                                                                           | <b>20,50 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 7                                                                                           | <b>25,38 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 3                                                                                           | <b>29,88 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 4                                                                                           | <b>12,46 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 5                                                                                           | <b>22,09 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 6                                                                                           | <b>43,40 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 7                                                                                           | <b>17,21 %</b> |
| volebné obvody č. 3 a č. 4                                                                                           | <b>17,42 %</b> |
| volebné obvody č. 3 a č. 6                                                                                           | <b>13,52 %</b> |
| volebné obvody č. 3 a č. 7                                                                                           | <b>12,67 %</b> |
| volebné obvody č. 4 a č. 6                                                                                           | <b>30,94 %</b> |
| volebné obvody č. 5 a č. 6                                                                                           | <b>21,32 %</b> |
| volebné obvody č. 6 a č. 7                                                                                           | <b>26,19 %</b> |

Hodnoty ukazujú **rozdiely vo váhe hlasu obyvateľov volebných obvodov. Potencialita váhy hlasov vo volebnom obvode č. 2 tak bola najsilnejšia, zatiaľ čo potencialita váhy hlasov vo volebných obvodoch č. 6 a č. 1 bola najnižšia. Medzi volebnými obvodmi s najvyššou a najnižšou váhou hlasov voličov sú zároveň najvyššie percentuálne rozdiely.**

Porovnanie pomeru obyvateľov volebných obvodov a pomeru poslancov zastupiteľstva v nich volených medzi volebnými obvodmi s najvýraznejšími rozdielmi:

**pomer medzi obvodmi č. 2 a č. 6:**

- a) obyvatelia:  $12196 : 9305 = 1,31 : 1$   
 b) poslanci:  $6 : 3 = 2 : 1$

**pomer medzi obvodmi č. 2 a č. 1:**

- a) obyvatelia:  $12196 : 3082 = 3,96 : 1$   
 b) poslanci:  $6 : 1$

**pomer medzi obvodmi č. 4 a č. 6:**

- a) obyvatelia:  $18718 : 9305 = 2,01 : 1$   
 b) poslanci:  $8 : 3 = 2,67 : 1$

**pomer medzi obvodmi č. 4 a č. 1:**

- a) obyvatelia:  $18718 : 3082 = 6,07 : 1$   
 b) poslanci:  $8 : 1$

**pomer medzi obvodmi č. 7 a č. 6:**

- a) obyvatelia:  $17201 : 9305 = 1,85 : 1$   
 b) poslanci:  $7 : 3 = 2,3 : 1$

### 3.2. Prepočty pre voľby 2022

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

| <b>1. Počty obyvateľov a poslancov (celkovo a vo volebných obvodoch)</b> |                   |                 |
|--------------------------------------------------------------------------|-------------------|-----------------|
|                                                                          | <b>obyvatelia</b> | <b>poslanci</b> |
| celkový počet                                                            | 74 025            | 31              |
| volebný obvod č. 1                                                       | 3 110             | 1               |
| volebný obvod č. 2                                                       | 11 586            | 6               |
| volebný obvod č. 3                                                       | 5 321             | 2               |
| volebný obvod č. 4                                                       | 17 695            | 7               |
| volebný obvod č. 5                                                       | 10 501            | 4               |

|                    |        |   |
|--------------------|--------|---|
| volebný obvod č. 6 | 9 207  | 4 |
| volebný obvod č. 7 | 16 605 | 7 |

Priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v celom meste Nitra (celomestský priemer) a priemerný počet obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch a percentuálne vyjadrenie odchýlky reálneho priemerného počtu obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca v jednotlivých volebných obvodoch od celomestského priemeru:

| <b>2. Počet obyvateľov na jedného poslanca a odchýlky určenia priemerného počtu obyvateľov na jedného poslanca vo volebných obvodoch</b> |                                                |                       |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|------------------------------------------------|-----------------------|
|                                                                                                                                          | priemerný počet obyvateľov na jedného poslanca | odchýlka v percentách |
| celkom (celomestský priemer)                                                                                                             | 2 388                                          | 100 %                 |
| volebný obvod č. 1                                                                                                                       | 3 110                                          | 130,23 %              |
| volebný obvod č. 2                                                                                                                       | 1 931                                          | 80,86 %               |
| volebný obvod č. 3                                                                                                                       | 2 661                                          | 111,43 %              |
| volebný obvod č. 4                                                                                                                       | 2 528                                          | 105,86 %              |
| volebný obvod č. 5                                                                                                                       | 2 625                                          | 109,92 %              |
| volebný obvod č. 6                                                                                                                       | 2 302                                          | 96,40 %               |
| volebný obvod č. 7                                                                                                                       | 2 372                                          | 99,33 %               |

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

| <b>3. Vzájomné percentuálne rozdiely medzi obvodmi s odchýlkou presahujúcou 10 %<br/>(rozdiely medzi odchýlkami)</b> |                |
|----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----------------|
| volebné obvody č. 1 a č. 2                                                                                           | <b>49,37 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 3                                                                                           | <b>18,80 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 4                                                                                           | <b>24,37 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 5                                                                                           | <b>20,31 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 6                                                                                           | <b>33,84 %</b> |
| volebné obvody č. 1 a č. 7                                                                                           | <b>30,90 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 3                                                                                           | <b>30,57 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 4                                                                                           | <b>25,00 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 5                                                                                           | <b>29,06 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 6                                                                                           | <b>15,54 %</b> |
| volebné obvody č. 2 a č. 7                                                                                           | <b>18,47 %</b> |
| volebné obvody č. 3 a č. 6                                                                                           | <b>15,03 %</b> |
| volebné obvody č. 3 a č. 7                                                                                           | <b>12,10 %</b> |
| volebné obvody č. 5 a č. 6                                                                                           | <b>13,53 %</b> |
| volebné obvody č. 5 a č. 7                                                                                           | <b>10,59 %</b> |

Hodnoty ukazujú **rozdiely vo váhe hlasu obyvateľov volebných obvodov. Potencialita váhy hlasov vo volebnom obvode č. 2 tak bola najsilnejšia, zatiaľ čo potencialita váhy hlasov vo volebnom obvode č. 1 bola najnižšia. Medzi volebnými obvodmi s najvyššou a najnižšou váhou hlasov voličov sú zároveň najvyššie percentuálne rozdiely.**

Porovnanie pomeru obyvateľov volebných obvodov a pomeru poslancov zastupiteľstva v nich volených medzi volebnými obvodmi s najvýraznejšími rozdielmi:

**pomer medzi obvodmi č. 2 a č. 1:**

- a) obyvatelia:       $11586 : 3110 = \mathbf{3,73 : 1}$   
b) poslanci:                      **6 : 1**

**pomer medzi obvodmi č. 6 a č. 1:**

a) obyvatelia: 9207 : 3110 = **2,96 : 1**  
b) poslanci: **4 : 1**

**pomer medzi obvodmi č. 7 a č. 1:**

a) obyvatelia: 16605 : 3110 = **5,34 : 1**  
b) poslanci: **7 : 1**

**pomer medzi obvodmi č. 2 a č. 3:**

a) obyvatelia: 11586 : 5321 = **2,18 : 1**  
b) poslanci: 6 : 2 = **3 : 1**

**pomer medzi obvodmi č. 2 a č. 5:**

a) obyvatelia: 11586 : 10501 = **1,1 : 1**  
b) poslanci: 6 : 4 = **1,5 : 1**

**3.3. Vyhodnotenie určených volebných obvodov vo voľbách do zastupiteľstva v rokoch 2018 a 2022**

Z číselných údajov vyplýva, že zastupiteľstvo určilo volebné obvody a počty v nich volených poslancov zastupiteľstva v rozpore s požiadavkou primeranosti podľa § 166 ods. 1 volebného zákona a v rozpore s ústavným princípom rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 3 a čl. 69 ods. 2 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 možné dosiahnuť vytvorenie presne rovnakých volebných obvodov s matematicky rovným počtom obyvateľov. Požiadavkou vyplývajúcou z ústavy, paktu o občianskych a politických právach, ako aj z volebného zákona však je, aby na poslanecké mandáty pripadajúce na jednotlivé volebné obvody pripadal *približne* rovnaký počet obyvateľov obce.<sup>8</sup>

Volebný zákon v § 166 ods. 1 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 obce s trvalým pobytom vo volebnom obvode. Táto podmienka 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.<sup>9</sup>

Existencia nepomeru medzi volebnými obvodmi môže byť v praxi spôsobovaná predovšetkým záujmom malých mestských častí mať v zastupiteľstve „svojich“ poslancov, ktorí by na pôde zastupiteľstva hájili záujmy týchto malých mestských častí.

---

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

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



Takýto záujem – záujem mestských častí na zastúpenie v mestskom zastupiteľstve je nepochybne záujmom legitímnym. Uvedený legitímny verejný záujem uznal aj ústavný súd v uzneseniach sp. zn. PL. ÚS 34/99 a IV. ÚS 96/07.

V uznesení sp. zn. IV. ÚS 96/07 však 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.“<sup>10</sup>

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.“<sup>11</sup>

Na druhej strane je však potrebné upozorniť, že ani legitímny verejný záujem mestských častí na zastúpenie v mestskom zastupiteľstve nemá ústavný rozmer, na rozdiel od princípu rovnosti volebného práva. Právo na územnú samosprávu, ktorej nositeľkou je aj obec (mesto) je ústavou v čl. 64 až čl. 71 garantované pre obec ako celok, nie pre mestskú časť, ktorá nemá postavenie obce.<sup>12</sup> 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 komunálnej úrovni bližšie k zdroju verejnej moci – teda k občanom, resp. obyvateľom obce (mesta). Územná samospráva slúži v prvom rade pre ľudí – jej obyvateľov, nie pre samotné územie. Základné právo na rovnosť aktívneho a pasívneho volebného práva, ktoré

---

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

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

<sup>12</sup> Nález 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.“

je právom voličov a kandidátov do zastupiteľstva preto musí mať prednosť pred záujmom na zastúpenie určitého územia obce v prípade ich vzájomnej kolízie.<sup>13</sup>

### **K jednomandátovým obvodom**

Mestské zastupiteľstvo interpretovalo ust. § 166 ods. 1 volebného zákona, podľa ktorého možno v mestských častiach miest utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec zastupiteľstva, ústavne nesúladným spôsobom. Pokiaľ zastupiteľstvo dospelo k záveru, že **pomer** medzi obyvateľmi mestských častí Dolné Krškany a Horné Krškany - **volebného obvodu č. 1** a ostatnými mestskými časťami/volebnými obvodmi je dostatočný na to, aby tieto mestské časti mohli byť samostatnými volebnými obvodmi a aby týmto pripadol jeden poslanec zastupiteľstva, zastupiteľstvo vôbec nesledovalo účel uvedenej normy § 166 ods. 1 volebného zákona.<sup>14</sup>

Ustanovenie § 166 ods. 1 volebného zákona v časti o utváraní jednomandátových volebných obvodov v spojení s princípom rovnosti volebného práva podľa čl. 30 ods. 1, 3 a 4 v spojení s čl. 69 ods. 2 ústavy treba interpretovať tak, že na každého poslanca toho istého mestského zastupiteľstva má pripadať **bez ohľadu na volebný obvod**, v ktorom kandidoval, **približne rovnaký počet obyvateľov**.<sup>15</sup>

**Utvoriť jednomandátový volebný obvod v mestskej časti tak možno len vtedy, ak počet obyvateľov konkrétnej mestskej časti zodpovedá zistenému priemernému počtu obyvateľov mesta na jedného poslanca podľa celomestského priemeru** (konkrétny počet uvedený v tabuľkách vyššie). Z vyššie uvedených údajov pritom vyplýva, že na jedného voleného poslanca v rámci volebného obvodu č. 1 v oboch voľbách pripadalo nepomerne viac obyvateľov v porovnaní s priemerným počtom obyvateľov mesta pripadajúcich na jedného poslanca podľa celomestského priemeru. Z uvedeného dôvodu týmto mestským častiam neprislúcha postavenie samostatného jednomandátového volebného obvodu a jeho určenie bolo v rozpore s § 166 ods. 1 volebného zákona.

### **Maximálna prípustná odchýlka vo veľkosti volebných obvodov**

K neprípustným percentuálnym, resp. pomerným odchýlkam sa vo svojej rozhodovacej činnosti vyjadrili príslušné súdy. Ústavný súd vyslovil ako neprípustný 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

---

<sup>13</sup> 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.*“

<sup>14</sup> Z čl. 152 ods. 4 ústavy vyplýva povinnosť výkladu a interpretácie zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov v súlade s ústavou. Podľa uznesenia ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 34/99, s. 10 – 11: „*Citované ustanovenie je všeobecné interpretačné pravidlo, ktoré je záväzné aj pre orgány územnej samosprávy. V okolnostiach prípadu z čl. 152 ods. 4 ústavy vyplynula povinnosť mestského zastupiteľstva vytvoriť volebné obvody v meste (...) s takým počtom obyvateľov, aby každý občan mal približne rovnakú príležitosť ovplyvniť výsledok volieb, ak uplatní svoje právo zúčastniť sa na správe vecí verejných voľbou svojich zástupcov, alebo ak uplatní ústavou zaručené právo uchádzať sa o prístup k voleným funkciám v mestskom zastupiteľstve.*“

<sup>15</sup> Uznesenie ústavného súdu sp. zn. IV. ÚS 96/07, s. 12.

za porušenie čl. 25 paktu o občianskych a politických právach aj Výbor OSN pre ľudské práva v rozhodnutí *Istvan Matyus proti Slovensku*.<sup>16</sup> Ústavný súd Českej republiky ako prijateľnú v komunálnych voľbách považoval odchýlku v počte obyvateľov vo volebných obvodoch 12 % (Pl. ÚS 52/10).

Vzhľadom k skutočnosti, že volebný zákon ani judikatúra súdov doposiaľ neurčili maximálnu prípustnú odchýlku medzi priemerným počtom obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva medzi volebnými obvodmi, je potrebné vychádzať z *Kódexu dobrej praxe vo volebných veciach*, ktorý bol vypracovaný Európskou komisiou pre demokraciu prostredníctvom práva (Benátskou komisiou), ktorá je poradným orgánom Rady Európy.<sup>17</sup> Podľa uvedeného kódexu by **odchýlka nemala byť väčšia ako 10 % a nikdy by nemala presiahnuť 15 %**.<sup>18</sup>

### Zhrnutie

Z počtu obyvateľov jednotlivých volebných obvodov vyplýva nepomer medzi obyvateľmi pripadajúcimi na jeden poslanecký mandát vo viacerých volebných obvodoch.

Spôsob akým boli uznesením 2018 určené volebné obvody vo voľbách do zastupiteľstva v roku 2018, spôsobil najvýraznejšiu podreprezentáciu obyvateľov volebných obvodov č. 6 a č. 1 a naopak, najvýraznejšiu nadreprezentáciu obyvateľov volebného obvodu č. 2.

Spôsob akým boli uznesením 2022 určené volebné obvody vo voľbách do zastupiteľstva v roku 2022, spôsobil najvýraznejšiu podreprezentáciu obyvateľov volebného obvodu č. 1 a naopak, najvýraznejšiu nadreprezentáciu obyvateľov volebného obvodu č. 2.

### 3.4. Záver

Nepomer, resp. percentuálne odchýlky v počte obyvateľov pripadajúcich na jedného poslanca zastupiteľstva vo volebných obvodoch vo voľbách 2018 aj vo voľbách 2022 vysoko presiahli maximálne prípustné odchýlky.

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 neproporčne určených volebných obvodov **mali hlasy jednotlivých voličov** vo voľbách do zastupiteľstva **výrazne odlišnú váhu**, a to predovšetkým výrazným znevýhodnením voličov vo volebných obvodoch č. 6 a č. 1 (voľby 2018) a č. 1 (voľby 2022), a naopak, výrazným a neprimeraným zvýhodnením najmä voličov vo volebnom obvode č. 2 v oboch voľbách.

---

<sup>16</sup> 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](http://www.worldcourts.com/hrc/eng/decisions/2002.07.22_Matyus_v_Slovakia.htm)

<sup>17</sup> 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)

<sup>18</sup> Tamtiež, s. 6 a 16.

Pokiaľ ide o **pasívne volebné právo kandidátov na poslancov** 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 zastupiteľstva vo voľbách 2018 aj vo voľbách 2022 boli totiž v jednotlivých volebných obvodoch výrazne odlišné.** Kandidáti na poslancov zastupiteľstva, ktorí kandidovali vo volebnom obvode č. 2 v oboch voľbách boli v podmienkach na získanie mandátu výrazne zvýhodnení v porovnaní s kandidátmi na poslancov zastupiteľstva vo volebných obvodoch č. 6 a č. 1 (voľby 2018), resp. č. 1 (voľby 2022).

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

Uznesením 2018 a uznesením 2022 tak 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. 2 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 mestské zastupiteľstvo aj § 166 ods. 1 v spojení s § 2 volebného zákona.

#### **IV. Návrhy opatrení**

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

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. Maximálna prípustná odchýlka medzi počtami obyvateľov, ktorí pripadajú na jedného poslanca zastupiteľstva, môže v zmysle judikatúry súdov a odporúčaní medzinárodných organizácií predstavovať ideálne 10 %, no maximálne 15 %.

Zastupiteľstvo môže určiť akékoľvek iné obvody. Nie je však úlohou verejného ochrancu práv, aby ako štátny orgán zasahoval do práva na územnú samosprávu miest a obcí a do výhradnej kompetencie ich zastupiteľstiev a navrhoval prijímanie konkrétnych volebných obvodov. Z uvedeného dôvodu zastupiteľstvu nenavrhujem žiadny konkrétny model volebnej geometrie na území mesta Nitra. 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 bude rešpektovať princíp rovnosti volebného práva obyvateľov, ako aj kandidátov na poslancov zastupiteľstva. Určenie volebných obvodov v podobe, v akej bolo určené vo voľbách 2018 a 2022 však nie je ústavne akceptovateľné.

Ako inšpiratívny príklad dobrej praxe Vám v prílohe tohto oznámenia prikladám volebné rozdelenie mesta Senec, ktorého určenie volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov spĺňa ústavné a zákonné kritériá. Na príklade mesta Senec je tiež možné

vidieť, ako v priebehu času upravoval hranice a počty volebných obvodov a počty v nich volených poslancov zastupiteľstva v súvislosti s demografickým vývojom počtu svojich obyvateľov.

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

Podľa § 19 ods. 2 zákona o verejnom ochrancovi práv<sup>19</sup> je 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 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 § 166 ods. 3 volebného zákona bude zastupiteľstvo svoje uznesenie o určovaní volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov prijímať až po vyhlásení ďalších volieb do orgánov samosprávy obcí. 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.

Na záver si dovoľím pozastaviť sa pri vyššie zmienených nejasnostiach pri určovaní celkového počtu obyvateľov mesta Nitra pred voľbami 2018 a 2022. Mesto, resp. mestské zastupiteľstvo si v tejto súvislosti dovoľujem vyzvať k tomu, aby pred určením volebných obvodov a počtu v nich volených poslancov pred nasledujúcimi voľbami do mestského zastupiteľstva riadne zbieralo a evidovalo údaje o celkovom počte obyvateľov mesta i počte obyvateľov v jednotlivých volebných obvodoch tak, aby tieto údaje bolo možné spätne dohľadať a jasne určiť, z akých údajov mesto Nitra vychádzalo pri určovaní volebných obvodov.

Za pochopenie a spoluprácu Vám vopred ďakujem. V prípade potreby ozrejmenia 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 meste Senec, vrátane prepočtu odchýlok a pomerov

---

<sup>19</sup> 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.“