

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 12Svp/2/2022  
Identifikačné číslo spisu: 9622200221  
Dátum vydania rozhodnutia: 7. decembra 2022  
Meno a priezvisko: JUDr. Monika Valašiková  
Funkcia: predsedníčka senátu, sudkyňa spravodajkyňa  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:9622200221.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: B.. D. B., narodený dňa XX.XX.XXXX, trvale bytom E. XXXX/XX, XXX XX A. proti žalovanému: Hnutie SME RODINA, so sídlom Leškova 5, 811 04 Bratislava, vo veci ústavnosti a nezákonnosti volieb poslancov do mestského zastupiteľstva mesta Ružomberok vo volebnom období č. 1 - Biely Potok, konaných 29. októbra 2022 takto

### rozhodol:

- I. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky žalobu o d m i e t a .
- II. Žiaden z účastníkov konania n e m á p r á v o na náhradu trov konania.

### O d ô v o d n e n i e

#### I. Žaloba a vyjadrenia

1. Dňa 7. novembra 2022 bolo Najvyššiemu správne mu súdu Slovenskej republiky (ďalej ako „správny súd“) doručená „Žaloba o určenie neplatnosti komunálnych volieb“, ktorou sa žalobca domáhal podľa ust. 312a zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej ako „SSP“) preskúmania zákonnosti volieb do funkcie poslanca mestského zastupiteľstva mesta Ružomberok za volebný obvod číslo 1 - mestská časť Biely Potok (ďalej len „mestské zastupiteľstvo“), konaných dňa 29. októbra 2022.
2. Žalobca ako nezávislý kandidát na funkciu poslanca mestského zastupiteľstva získal 257 platných hlasov z celkového počtu 632 odovzdaných platných hlasovacích lístkov, t. j. viac ako 10% hlasov oprávnených voličov, čím splnil požiadavku ustanovenia § 312c SSP o žalobnej legitimácii. Správny súd tiež zistil, že žaloba vo veci zákonnosti volieb poslancov mestského zastupiteľstva bola podaná v lehote podľa ustanovenia § 312e odo dňa vyhlásenia výsledkov volieb.
3. Nezákonnosť volieb do funkcie poslanca mestského zastupiteľstva videl v tom, že dňa 27.10.2022, teda v čase začiatku volebného moratória došlo k distribúcii neurčitého množstva listov s názvom „Milí spoluobčania!“, čím podľa neho bolo porušené ust. § 2 ods. 2 v spojení s § 14 ods. 1 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických

stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej ako „zákon o volebnej kampani“). Žalobca má za to, že porušením volebného moratória „došlo k skresleniu výsledku volieb, keďže už nemohol reagovať na klamstvá a zavádzajúce informácie“. Poukázal na skutočnosť, že autorom uvedeného „pamfletu“ je žalovaný, ktorý bol jeho jediným protikandidátom, a ktorý získal vo voľbách 375 platných hlasov. Podľa názoru žalobcu „samotný pamflet, ktorý bol zaslaný počas moratória tak mohol rozhodnúť o tom, že časť voličov sa na základe tohto listu otočila ku mne chrbtom a podporili môjho protikandidáta, čo znamenalo zvrat v týchto voľbách a moju prehru nezákonným spôsobom. Keďže sme boli iba dvaja kandidáti, bol som týmto konaním absolútne poškodený a okradnutý o hlasy mojich voličov.“

4. Žalobca ako dôkaz predložil predmetný list a uviedol, že v uvedenej veci podal aj trestné oznámenie na Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Ružomberku kvôli možnému spáchaniu trestného činu ohovárania a poškodzovania dobrého mena. Obsah tejto tlačoviny, podľa priloženého trestného oznámenia, žalobca považuje za poškodenie dobrého mena, nakoľko sa informácie v ňom nezakladajú na pravde a sú v ňom uvedené lži a nepravdivé informácie o jeho osobe s cieľom poškodiť jeho meno a podnikateľské aktivity.

5. Z obsahu predmetného listu vyplýva, že autor najskôr všeobecne opisuje smerovanie a fungovanie mestských častí mesta Ružomberok spolu s opisom svojich aktivít. Následne žalobcu obviňuje z klamstiev, poukazuje na skutočnosť, že napriek opakovaným pokusom nebol zvolený ako poslanec do mestského zastupiteľstva a opisuje jeho podnikateľské aktivity spojené najmä s „Detským centrom Filipko“, ktoré bolo po pár mesiacoch zatvorené. Autor k osobe žalobcu tiež uvádza: „Bývalá mestská budova, ktorú kúpil za veľkej pomoci jeho krstného otca a oklamaním poslancov svojimi plánmi detského centra, predaná s nemalým ziskom do vrecka koho?“ Na záver autor listu vyzýva k voľbe JUDr. Ľubomíra Kubáňa ako primátora mesta Ružomberok, k voľbe „len morálne zdatných ľudí so skúsenosťami a výsledkami ich práce a spôsobu života“ a zároveň aby sa zástupcom v mestskom zastupiteľstve „nestal nejaký okoloidúci“, ktorý s nimi má spoločný len „vlastný BIZNIS“. Neznáme osoby mali tento list s uvedením mena žalovaného umiestňovať do schránok občanov v mestskej časti Biely Potok, mesto Ružomberok.

6. V petite žaloby žalobca žiadal, aby správny súd vyhlásil voľby vo volebnom obvode číslo 1 - Biely Potok v Meste Ružomberok za neplatné.

## II.

Súvisiaca právna úprava, posúdenie veci správnym súdom

7. Podľa § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb.

8. Podľa § 14 ods. 1 zákona o volebnej kampani zverejňovať informácie o kandidujúcich politických stranách, kandidujúcich koalíciách politických strán, kandidátoch na prezidenta a kandidátoch na funkcie do orgánov územnej samosprávy v ich prospech alebo neprospech v rozhlasovom vysielaní, v televíznom vysielaní, v rámci audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, v periodických publikáciách, neperiodických publikáciách a v agentúrnom spravodajstve je 48 hodín pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania zakázané.

9. Podľa § 312a SSP sa žalobca môže žalobou domáhať vydania rozhodnutia o neústavnosti alebo nezákonnosti napadnutých volieb, a tým zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl.

10. Podľa § 312h SSP správny súd môže žalobu odmietnuť aj vtedy, ak je zrejmé, že aj keby dôvody uvedené v žalobe podľa § 312f písm. e) boli pravdivé, nebolo by možné žalobe vyhovieť; prijať rozhodnutie o odmietnutí žaloby z tohto dôvodu možno len jednomyseľne. Ak správny súd žalobu neodmietol alebo nezastavil konanie, doručí žalobu žalovaným a vyzve ich na vyjadrenie k nej; súčasne si vyžiada všetky volebné dokumenty, a ak je to potrebné, vypočuje svedkov a zadováži potrebné vysvetlenia a správy.

11. Správny súd ako súd vecne príslušný [§ 11 písm. f) SSP] skúmal, či nie sú dané dôvody na odmietnutie žaloby.

12. Podľa § 312h ods. 2 SSP v znení účinnom od 18. novembra 2022 môže správny súd žalobu odmietnuť aj vtedy, ak je zrejmé, že aj keby dôvody uvedené v žalobe podľa § 312f písm. e) boli pravdivé, nebolo by možné žalobe vyhovieť. Toto ustanovenie nadväzuje na § 312f písm. e) SSP,

podľa ktorého sa v žalobe musia okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť dôvody, pre ktoré žalobca napáda neústavnosť alebo nezákonnosť volieb s označením dôkazov. V zmysle dôvodovej správy k novele Správneho súdneho poriadku ustanovenia § 312a až § 312k neobsahujú osobitné pravidlá o odmietaní žaloby, preto je potrebné použiť všeobecnú úpravu uvedenú v § 59 ods. 3 a § 98 Správneho súdneho poriadku, ktorá však ako dôvod odmietnutia nepozná dôvod obdobný zjavnej neopodstatnenosti.

13. V prípade odmietnutia z dôvodu formulovaného ako „aj keby dôvody uvedené v žalobe podľa § 312f písm. e) boli pravdivé, nebolo by možné žalobe vyhovieť“ pôjde o použitie nástroja na odmietnutie takých žalôb vo volebných veciach, ktoré skutkovo a právne nemajú šancu na úspech za žiadnych okolností. Pokiaľ ide o aplikovateľný právny štandard potrebný pre odmietnutie veci pre zjavnú neopodstatnenosť bude celkom pochopiteľne Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vychádzať z ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky v týchto veciach.

14. Pri postupe podľa § 312h ods. 2 SSP tak správny súd skúma, aký výhľad na úspech žaloby dávajú dôvody, ktoré žalobca v žalobe predniesol. Skúma teda, či uvedené dôvody sú prístupné dokazovaniu (teda či ich je možné verifikovať dokazovaním), či by toto dokazovanie mohlo viesť k záveru, že tvrdené dôvody spôsobujú nezákonnosť volieb, a či by táto nezákonnosť umožňovala vyhovieť žalobe, teda rozhodnúť niektorým zo spôsobov, ktoré sú predpokladané v § 312j ods. 2 SSP.

15. Z uvedeného výkladu je zrejmé, že kľúčovú úlohu pri rozhodovaní podľa § 312h ods. 2 SSP hrajú práve dôvody, ktoré žalobca uvedie v žalobe ako dôvody nezákonnosti a neústavnosti napadnutých volieb. Ak žalobcom uvedené dôvody sú také, že je vylúčené, aby mohli zakladať „neústavnosť alebo nezákonnosť volieb“, alebo je vylúčené, aby na základe takéhoto dôvodu mohol správny súd rozhodnúť podľa § 312j ods. 2 SSP, potom sú splnené podmienky na odmietnutie takejto žaloby podľa § 312h ods. 2 SSP. Z účelu citovaného ustanovenia potom podľa správneho súdu vyplýva, že dôvody neústavnosti a nezákonnosti uvedené v § 312f písm. e) SSP t. j. povinnosť „tvrdenia“ musia byť dostatočne konkrétne skutkovo vymedzené tak, aby bolo zrejmé, pravdivosť akej konkrétnej skutočnosti sa má v následnom konaní dokazovaním preverovať.

16. Správny súd poukazuje na konštantnú judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky týkajúcu sa porušenia zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb, z ktorej vyplýva, že len ich hrubé alebo závažné porušenie alebo opätovné porušovanie by umožňovalo správne mu súdu rozhodnúť podľa § 312j ods. 2 SSP. Namietané protiústavné alebo nezákonné konanie musí mať totiž priamy vplyv na dosiahnutý výsledok volieb. Túto skutočnosť musí sťažovateľ nielen namietat, ale aj doložiť exaktnými dôkazmi. Nestačí samotné označenie dôkazov (PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 5/03 a PL. ÚS 35/03, PL. ÚS 3/2010). Vzhľadom na význam volieb v demokratickej spoločnosti a z neho vyplývajúcu prezumpciu ich ústavnosti a zákonnosti je na žalobcovi, aby kvalifikovaným spôsobom označil skutočnosti, ktoré sú spôsobilé preukázať také intenzívne porušenie volebných zákonov, ktoré by odôvodňovalo záver o inom legitímnom výsledku volieb, než aký bol uverejnený (v podobnom zmysle napr. uznesenia sp. zn. PL. ÚS 3/2010, PL. ÚS 23/2017).

Súd v konaní vo volebných veciach nie je „vyšetrovacím orgánom“; jeho úlohou je zväžiť hodnovernosť a preukázateľnosť tvrdení sťažovateľa v kontexte s ďalšími okolnosťami a na tom základe rozhodnúť, či vykoná vo veci dokazovanie, alebo vyvodí právne závery len na základe tvrdení účastníka (porov. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 66/2011). Funkcia súdu v rámci prieskumu ústavnosti a zákonnosti volieb nemôže byť vykladaná tak extenzívne, že by v konečnom dôsledku jeho činnosť mala nahrádzať, prípadne dopĺňať činnosť na to povolaných volebných či iných orgánov, a to dokonca v tom smere, že iba na základe špekulatívne formulovaných námietok bude súd podrobne rekonštruovať celý volebný proces (porov. uznesenia sp. zn. PL. ÚS 3/2010, PL. ÚS 22/2015, PL. ÚS 13/2019).

17. Z ustanovenia § 312a SSP vyplýva, že zmyslom a účelom konania o žalobe o neústavnosť a nezákonnosť volieb je zabezpečenie slobodnej súťaže politických síl. Táto súťaž sa však sama osebe nerealizuje v pojednávacích miestnostiach či kanceláriách súdu, ale nachádza svoj výraz predovšetkým vo voľbách (porov. nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/98). Ak by sa nespokojnosť politických strán a hnutí, resp. nezávislých kandidátov zúčastnených na voľbách s volebnými výsledkami prejavila vždy po voľbách iniciovaním konania pred súdom, môže to viesť k spochybnovaniu zastupiteľskej demokracie a inštitútu volieb (v tomto zmysle uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 85/07 alebo PL. ÚS 13/2019). Preto zásadne platí, že len domnienka nesprávneho výsledku volieb ako takého nemôže byť dôvodom zrušenia ich výsledkov

(porov. uznesenia sp. zn. PL. ÚS 39/95, PL. ÚS 32/03, resp. už cit. PL. ÚS 85/07). K uvedeným zaužívaným záverom správny súd v neposlednom rade uvádza, že prezumpcia ústavnosti a zákonnosti volieb vyžaduje od správneho súdu okrem iného tiež rozumnú zdržanlivosť. Inak povedané, nie každé porušenie volebného zákona vyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta.

18. Na rozdiel od žalobcu, ktorý porušenie volebného moratória považuje za dôvod na vyslovenie neplatnosti volieb do funkcie poslanca mestského zastupiteľstva, správny súd nepovažoval zistené porušenie zákona o voľbách za také, ktoré malo priamy vplyv na dosiahnutý výsledok volieb. Žalobca v tomto ohľade neunesol bremeno tvrdenia.

19. Neplatnosť volieb do funkcie poslancov mestského zastupiteľstva by v okolnostiach posudzovanej veci mohlo spôsobiť len také závažné porušenie zákona o voľbách, ktoré odôvodnene - teda nie abstraktne a potencionálne - vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov.

20. Uvedený názor si správny súd osvojil najmä z dôvodu, že žalobca nijakým spôsobom správne mu súdu nepreukázal, že ak by namietaný list, ktorý bol doručený neurčitému počtu osôb v čase volebného moratória nevznikol, bol by potom dosiahnutý kvalitatívne iný volebný výsledok volieb do funkcie poslancov mestského zastupiteľstva.

21. Zákaz volebnej kampane v čase štyridsaťosem hodín pred začatím volebnej kampane a v deň volieb aj obmedzenie zverejňovania informácií o kandidátoch v periodických aj neperiodických publikáciách ustanovené § 14 ods. 1 zákona o volebnej kampani predstavuje zásah zákonodarcu do slobody prejavu 10 a práva na informácie (čl. 26 ods. 1 ústavy). Ustanovením uvedeného zákazu sa nastolila rovnováha záujmov medzi osobami uplatňujúcimi práva zaručené čl. 30 ods. 4 a subjektmi práv zaručených čl. 26 ústavy. Uchádzač o verejnú funkciu pri uplatnení práva podľa čl. 30 ods. 4 ústavy musí počítať s tým, že vo volebnej kampani dôjde k uplatneniu slobody prejavu a práva rozširovať informácie tak, že rozširované informácie a prejavy nebudú iba v prospech kandidáta na volenú funkciu, ale že budú aj kritické alebo negatívne. Vnímanie a hodnotenie takých informácií kandidátom nie je samo osebe dôkazom o nezákonnosti alebo neústavnosti prípravy alebo priebehu volieb. Je dôležité zdôrazniť, že predmetný zákaz je potrebné vnímať reštriktívne v súvislosti s vyššie uvedenými závermi a teda, že porušenie volebnej kampane, ktoré možno považovať za protiústavné a protizákonné, musí dosiahnuť určitú závažnosť a intenzitu. Takéto závažné porušenia v posudzovanej veci zistené neboli.

22. K uvedenej veci správny súd tiež poukazuje na rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky, v ktorom uvádza, že nie každá neférovosť pri vedení volebnej kampane a nie každé porušenie volebného moratória musí vyvolať právne dôsledky (PL. ÚS 64/2014). Vo vzťahu k rozširovaniu volebných letákov alebo listov v čase moratória v konkretizácii na vec žalobcu, je dôležité posudzovať vec s primeranou mierou zdržanlivosti a zohľadňovať všetky okolnosti. Nakoľko list, ktorý je predmetom posúdenia žaloby podanej žalobcom bol rozposlaný alebo umiestnený do schránok neurčitému počtu obyvateľov danej mestskej časti, ktorá má 1240 oprávnených voličov, a v ktorej sa množstvo obyvateľov navzájom pozná, správny súd konštatuje, že spravidla sám osebe takýto list alebo leták nie je spôsobilý bezprostredne a priamo ovplyvniť rozhodovanie voličov. Aj keby tvrdenie žalobcu o porušení volebného moratória bolo pravdivé, nebolo by možné preveriť, či sa časť voličov práve na základe tohto listu „otočila k nemu chrbtom“ ako tvrdí žalobca a či by inak získal dostatočný počet platných hlasov na získanie mandátu.

23. Ústavný súd Slovenskej republiky v tejto súvislosti vo svojej judikatúre v obdobných veciach viackrát zdôraznil, že nemožno podceňovať voliča. Len intenzívnejší tlak na voliča prostredníctvom neférových praktík, by mohol byť spôsobilý ovplyvniť tvorbu jeho slobodnej vôle a zakladať tak volebnú vadu, ktorej dôsledkom by mohlo byť aj zrušenie výsledku volieb (m. m. PL. ÚS 78/2011). Zároveň správny súd poukazuje na skutočnosť, že zo 632 odovzdaných platných hlasovacích lístkov, rozdiel medzi platnými hlasmi získanými úspešným kandidátom a žalobcom nebol nepatrný. Správny súd nemá za preukázané, že v prípade, ak by predmetný list neexistoval, žalobca by dostal potrebný počet platných hlasov na zvolenie do funkcie poslanca mestského zastupiteľstva. Preto nie je možné predpokladať, že by predmetný list mal závažný vplyv na slobodnú vôľu občanov a tým aj zákonnosť volieb. V závere možno tvrdiť, že námietky žalobcu spočívajú len v špekulatívnych tvrdeniach, ktoré, ako už bolo viackrát ozrejmene, samo o sebe nemôžu zakladať dôvod vyhlásenia volieb za neplatné. Vyhlásenie volieb za neplatné, resp. zrušenie ich výsledku z dôvodu nepatrného porušenia ustanovení zákona o voľbách totiž vytvára možnosti pre vedomú manipuláciu s voľbami (obdobne PL. ÚS 19/94).

24. Správny súd uzatvára, že ak žalobcom uvedené dôvody sú také, že je vylúčené, aby mohli naplniť pojem „neústavnosť alebo nezákonnosť volieb“, alebo je vylúčené, aby na základe takéhoto dôvodu mohol správny súd rozhodnúť podľa § 312j ods.2 SSP, potom sú splnené podmienky na odmietnutie takejto žaloby podľa § 312h ods. 2 SSP. Vychádzajúc z vyššie uvedeného, správny súd sumarizujúc svoje závery konštatuje, že nezistil také nedostatky, ktoré by svojou intenzitou mohli spochybníť výsledky volieb poslancov mestského zastupiteľstva. Preto vyhodnotil žalobu žalobcu o určenie neplatnosti volieb do mestského zastupiteľstva tak, že žalobe by nebolo možné vyhovieť ani keby obsah žalobných tvrdení bol pravdivý. Za týchto okolností tak je daný dôvod odmietnutia žaloby podľa § 312h ods. 2 SSP v znení účinnom od 18. novembra 2022.

25. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP.

26. Toto uznesenie bolo prijaté pomerom hlasov 5 : 0 (jednomyseľne).

### **P o u č e n i e :**

Proti tomuto uzneseniu n i e j e p r í p u s t n ý opravný prostriedok.