

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 12Svp/5/2022
Identifikačné číslo spisu: 9622200237
Dátum vydania rozhodnutia: 19. decembra 2022
Meno a priezvisko: JUDr. Juraj Vališ
Funkcia: predseda senátu, sudca spravodajca
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:9622200237.1

UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: W.. E. Y., nar. XX. S. XXXX, D. č. XXX, K. B., proti žalovanej: Mgr. C. C., nar. XX. I. XXXX, D. č. XXX, K. B., o žalobe vo veci ústavnosti a zákonnosti volieb starostu obce Slopná konaných 29. októbra 2022, takto

r o z h o d o l :

- 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

1. Najvyššiemu správne mu súdu Slovenskej republiky (ďalej aj len „Najvyšší správny súd“) bola dňa 08. novembra 2022 doručená žaloba vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy (ďalej aj len „volebná žaloba“) v zmysle § 312a SSP zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej aj len „SSP“), ktorou sa žalobca domáhal súdneho prieskumu ústavnosti a zákonnosti volieb starostu obce Slopná konaných 29. októbra 2022 (ďalej aj len „voľby“). Žalobca sa domáhal preverenia správnosti sčítaných hlasov na funkciu starostu a kontroly výsledkov volieb v súlade so zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj len „zákon č. 180/2014 Z. z.“).

2. Nezákonnosť volieb odôvodňoval poukazom na to, že žalovaná (zvolená starostka) vyhrala s rozdielom 3 hlasov a tým, že má podozrenie, že hlasy neboli správne spočítané volebnou komisiou, pričom mohlo dôjsť aj k nedopatreniu pri sčítavaní počtu platných odovzdaných hlasov pre jednotlivých kandidátov na funkciu starostu, keďže predpokladá, že členovia komisie sa pri mimoriadne náročnej práci počas volieb mohli nedopatrením pomýliť. Ďalej uviedol, že má podozrenie aj z úmyselného nesprávneho sčítania hlasov, pretože niektorí členovia volebnej komisie mu funkciu nepriali, o čom sa vyjadrovali aj verejne.

3. Neústavnosť volieb namietal s odôvodnením, že žalovaná svoj volebný program postavila na kresťanskom cítení v obci, pričom jej volebná kampaň bola založená na klamstve, ktorú viedli členovia cirkevnej rady obce, ktorí sa snažia od r. 2017 delimitovať Základnú školu Slopná (ktorá bola

v roku 1939 cirkevnou školou) na Rímsko-katolícku cirkev Slopná, čo bol aj ich presvedčovací úmysel v tejto kampani. K tomu ďalej uviedol, že príslubom bolo navrátenie Základnej školy Slopná na cirkev, pričom nemali záujem počas klamlivej kampane občanov oboznámiť s povinnosťami a oprávneniami podľa zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení a zákona Slovenskej národnej rady č. 138/1991 Zb. o majetku obcí. Ďalej dôvodil, že v tejto záležitosti sa protikampaňou angažoval člen cirkevnej rady, ktorý získaval voličov nielen pre žalovanú, ale aj pre seba ako kandidáta na poslanca obecného zastupiteľstva, pričom takto si obaja zabezpečili vysokú zvoliteľnosť, pretože v obci je viac ako 90% kresťanov-katolíkov. Podľa žalobcu ich príslubom bolo budúce porušenie zákonov v dôsledku nevedomosti alebo úmyslu získať voličov a v tom vidí porušenie ústavnosti volieb.

4. Navrhol, aby Najvyšší správny súd po zistení dôvodnosti žaloby vyhlásil voľby za neplatné, zrušil napadnutý výsledok volieb, alebo zrušil rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásil za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený.

5. Po oboznámení sa s volebnou žalobou Najvyšší správny súd konštatuje, že žalobca sa výslovne nevyjadril, či napáda voľby ako celok, alebo len v určitom volebnom obvode [§312f písm. b) SSP], avšak z obsahu je zrejmé, že napáda voľby na funkciu starostu obce Slopná, pričom táto tvorí jeden volebný obvod. Žalobca taktiež neuviedol právne predpisy a ich ustanovenia, ktoré boli podľa neho porušené [§ 312f písm. d) SSP] a neoznačil dôkazy [§ 312f písm. e) SSP], avšak uviedol dôvody, pre ktoré napáda ústavnosť a zákonnosť volieb a preto Najvyšší správny súd z dôvodu procesnej ekonomie resp. s prihliadnutím na zásadu hospodárnosti konania ešte pred pristúpením k postupu podľa § 59 ods. 1 SSP, kedy je potrebné vyzvať podávateľa na doplnenie podania, pristúpil k predbežnému posúdeniu žalobcom uvedených dôvodov a to takým spôsobom, aby bolo dostatočne zrejmé, či by tieto v prípade preukázania ich pravdivosti boli spôsobilé mať vplyv na ústavnosť a zákonnosť volieb starostu v obci Slopná. V tejto súvislosti Najvyšší správny súd ešte pred realizovaním procesných úkonov preskúmaval, či v danej veci neexistujú dôvody pre jej odmietnutie.

Podľa § 312h ods. 2 SSP, v znení účinnom od 18. novembra 2022, 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 jednomyselne.

6. Vyššie citované ustanovenie predstavuje nástroj na odmietnutie takých žalôb vo volebných veciach, ktoré skutkovo a právne nemajú šancu na úspech za žiadnych okolností, pričom samotný zákonodarcia predpokladá, že pokiaľ ide o aplikovateľný právny štandard potrebný pre odmietnutie veci pre zjavnú neopodstatnenosť, Najvyšší správny súd bude celkom pochopiteľne vychádzať z ustálenej rozhodovacej praxe Ústavného súdu Slovenskej republiky v týchto veciach, ako aj z vlastnej rozhodovacej praxe, ktorá sa aktuálne formuje. Ustanovenie § 312h ods. 2 SSP je potrebné vnímať v súvislosti s § 312f písm. e) SSP, podľa ktorého sa v žalobe musia okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 SSP uviesť dôvody, pre ktoré žalobca napáda neústavnosť alebo nezákonnosť volieb, spolu s označením dôkazov na podporu žalobcom namietanej neústavnosti a nezákonnosti.

7. Najvyšší správny súd poukazuje na uznesenie Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 11Svk/12/2022 z 28. novembra 2022, podľa ktorého „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“.

8. V tejto súvislosti má Najvyšší správny súd za to, že dôvody ako jedna z náležitostí volebnej žaloby [§ 312f písm. e) SSP] sú kľúčovým determinantom pre posúdenie prípustnosti dokazovania a preto tieto musia byť dostatočne konkrétne skutkovo vymedzené tak, aby bolo zrejmé, pravdivosť akej konkrétnej skutočnosti sa má dokazovaním preverovať. Najvyšší správny súd v tomto smere opätovne poukazuje na uznesenie Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 11Svk/12/2022 z 28. novembra 2022,

podľa ktorého „Len všeobecné tvrdenie o tom, že vo voľbách došlo k nezákonnosti alebo ich výsledok je nesprávny, nie je totiž prístupné žiadnemu konkrétnemu dokazovaniu. Takéto tvrdenie by bolo možné dokazovať len tak, že by najvyšší správny súd v podstate zopakoval celý volebný proces. Taký výklad by viedol aj k hodnotovému rozporu pri posudzovaní žalôb: žalobca, ktorý by opísal konkrétne, časovo a priestorovo ohraničené nedostatky volebného procesu, ktorých eventuálnu nepravdivosť možno zistiť už na základe samotnej žaloby a k nej pripojených dôkazov, by sa ocital v nevýhodnejšej pozícii než žalobca, ktorý by do svojej žaloby poňal len najvšeobecnejšie tvrdenia o neústavnostiach a nezákonnostiach, ktoré by bolo potrebné zisťovať len obsiahlou vyšetrovacou činnosťou správneho súdu.“.

9. Pokiaľ ide o namietanú nezákonnosť volieb starostu v obci Slopná, Najvyšší správny súd konštatuje, že žalobca síce všeobecne namietal nesprávne sčítanie hlasov, toto však uviedol len v rovine podozrenia a uvedené nepodporil žiadnou konkretizáciou dôvodov nesprávneho sčítania hlasov a ani žiadnym dôkazom. Uvedené má za následok, že ide iba o všeobecné tvrdenie, o ktorého pravdivosti nie je ani sám žalobca presvedčený, keďže ho sám označuje iba ako podozrenie. Vzhľadom na skutočnosť, že uvedené nepodporil ani konkretizáciou dôvodov nesprávneho sčítania hlasov a ani dôkazmi, Najvyšší správny súd vo vzťahu k namietanej nezákonnosti z dôvodu nesprávneho sčítania hlasov nezistil z obsahu žaloby ani žiadnu indíciu, ktorá by mohla nasvedčovať tomu, že k chybnému sčítaniu hlasov prišlo, resp. indíciu, na podklade ktorej by bolo možné bližšie vymedziť inak všeobecný dôvod.

10. 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 (napr. uznesenia sp. zn. PL. ÚS 3/2010, PL. ÚS 23/2017). Súd totiž v konaní vo volebných veciach nie je „vyšetrovacím orgánom“; jeho úlohou je zvážiť 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 (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 (uznesenia sp. zn. PL. ÚS 3/2010, PL. ÚS 22/2015, PL. ÚS 13/2019). Len domnienka nesprávneho výsledku volieb ako takého nemôže byť dôvodom zrušenia ich výsledkov (uznesenia sp. zn. PL. ÚS 39/95, PL. ÚS 32/03, resp. už cit. PL. ÚS 85/07).

11. Najvyšší správny súd v nadväznosti na vyššie uvedené konštatuje, že pokiaľ žalobca nezákonnosť volieb odôvodňoval výlučne podozrením, že mohlo dôjsť k nesprávne sčítaniu hlasov, pričom k uvedenému podozreniu nepredložil ani žiadne dôkazy, ktoré by mohli byť indíciou spôsobilou pre vznik takého podozrenia, uvedené v podstate ani nemôže byť vnímané ako dôvod spôsobilý spochybniť zákonnosť volieb. Iná situácia by nastala napr. v prípade ak by žalobca poukázal na nezrovnalosti v zápisniciach, alebo poukázal na iné skutočnosti, ktoré by mohli objektívne vyvolávať pochybnosti ohľadom sčítania hlasov, či už priamo vo vzťahu ku konečnému výsledku, alebo postupu pri sčítaní. Konkretizáciu týchto dôvodov pritom žalobca mohol realizovať len v lehote podľa § 312e SSP.

12. Skutočnosť, že žalobca bol neúspešný o tri hlasy, sama osebe nepredstavuje žiadnu konkrétnu, dokazovaním overiteľnú neústavnosť alebo nezákonnosť volebného procesu. Takéto všeobecné tvrdenie by bolo verifikovateľné len tým, že by Najvyšší správny súd v celom rozsahu nahradil svojou činnosťou na to povolané volebné orgány. To však nie je úlohou volebného súdnictva, pretože by sa tým zásadným spôsobom spochybňovali voľby ako prostriedok zastupiteľskej demokracie. Takto všeobecne formulovaný dôvod nemôže byť sám osebe predmetom ďalšej verifikácie v konaní o vyslovení neústavnosti a nezákonnosti volieb. Aj keby teda toto všeobecné tvrdenie bolo pravdivé, nebolo by ho možné v ďalšom konaní takýmto postupom preveriť a tak by nebolo možné žalobe

žalobcu vyhovieť. Za týchto okolností tak je daný dôvod odmietnutia žaloby podľa § 312h ods. 2 SSP v znení účinnom od 18. novembra 2022.

13. Pokiaľ ide o namietanú neústavnosť volieb zo žalobcom tvrdeného dôvodu, že žalovaná viedla klamlivú resp. zavádzajúcu volebnú kampaň, Najvyšší správny súd uvádza, že okrem skutočnosti, že žalobca k uvedenému nepredložil žiadny dôkaz na podporu týchto tvrdení, tak uvedené tvrdenie, hoci by aj bolo pravdivým tvrdením, nemá vplyv na ústavnosť volieb. Podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana základných práv zaručených v čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj len „Ústava“), t. j. predovšetkým aktívneho a pasívneho volebného práva. Ústava garantuje všetkým oprávneným voličom právo voliť svojich zástupcov do voľbami kreovaných orgánov verejnej moci (aktívne volebné právo), t. j. rozhodovať o personálnom, resp. politickom zložení nimi volených orgánov verejnej moci (čl. 30 ods. 1 Ústavy), pričom garantuje tiež všeobecnosť, rovnosť a priamosť volebného práva, ako aj jeho vykonanie tajným hlasovaním (čl. 30 ods. 3 Ústavy). Zároveň Ústava garantuje predovšetkým prostredníctvom čl. 30 ods. 4 možnosť (právo) občanov, a vo vzťahu k voľbám orgánov územnej samosprávy aj cudzincov s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (čl. 30 ods. 1 druhá veta Ústavy), uchádzať sa o zvolenie do funkcie starostu obce alebo funkcie poslanca obecného zastupiteľstva za rovnakých podmienok [pasívne volebné právo (PL. ÚS 18/07)].

14. V súvislosti s argumentáciou žalobcu Najvyšší správny súd poukazuje na judikatúru Ústavného súdu SR, z ktorej vyplávajú závery týkajúce sa volebnej kampane aplikovateľné aj pre prejednávanú vec, kedy hlavnou podstatou námietky žalobcu bolo, že išlo o zavádzajúcu volebnú kampaň. Je vecou každého subjektu zúčastňujúceho sa volieb (či už jednotlivého kandidáta, alebo politickej strany), aby v rámci svojho priestoru, ktorý mu predvolebná kampaň poskytuje, ponúkol voličovi adekvátnu odpoveď na argumentáciu súpera, pokiaľ ju považuje za skreslenú, zavádzajúcu alebo nesprávnu. (PL. ÚS 105/07 z 27. júna 2007). Vo vzťahu k možnosti ovplyvnenia voličov vo voľbách v súvislosti s volebnou kampaňou Ústavný súd SR už v judikatúre taktiež uviedol, že pri posudzovaní volebných väd je potrebné nepodceňovať voliča. Len intenzívnejší tlak na voliča spôsobilý ovplyvniť tvorbu jeho slobodnej vôle je volebnou vadou, ktorej dôsledkom môže byť zrušenie výsledku volieb (PL. ÚS 118/07). Sloboda volieb totiž znamená slobodu rozhodovania každého jednotlivého voliča (PL. ÚS 87/2011). Voľby sú vecou všeobecného (nie súkromného) záujmu, z čoho vyplýva povinnosť ich uskutočnenia inter alia slobodnou voľbou na základe rovného volebného práva, pričom prístup k verejným funkciám majú mať občania za rovnakých podmienok (čl. 30 ods. 1, 3 a 4 Ústavy).

15. Posudzovanie iba férovosti volebnej kampane podľa doterajšej rozhodovacej praxe Ústavného súdu SR nemalo spravidla dosah na vyhlásenie volieb za neplatné, resp. na ich zrušenie. Je vecou slobodnej súťaže a občanov, aby sami a slobodne vyvodzovali dôsledky, hoci aj z neférovu vedenej volebnej kampane. Podľa názoru Ústavného súdu SR, s ktorým sa najvyšší správny súd stotožňuje, je potrebné princíp slobodných volieb radiť na rovnakú úroveň s princípmi všeobecnosti, rovnosti a priamosti volieb s tajným hlasovaním. Zároveň ale platí, že bez uplatnenia tohto princípu aj to najdokonalejšie uplatnenie ostatných princípov stráca svoj zmysel. Sloboda volieb znamená aj slobodu rozhodovania každého voliča. Táto sloboda je zachovaná aj v prípade, ak je volič konfrontovaný s negatívnou, klamlivou, resp. ostro vedenou volebnou kampaňou. (PL. ÚS 44/2018).

16. Vzhľadom na vyššie uvedené Najvyšší správny súd konštatuje, že pokiaľ by sa aj preukázala pravdivosť tvrdenia žalobcu, že žalovaná viedla volebnú kampaň zavádzajúcu, na základe tohto tvrdenia by samo o sebe nebolo možné konštatovať neústavnosť volieb. Za týchto okolností tak je preto rovnako daný dôvod odmietnutia žaloby podľa § 312h ods. 2 SSP v znení účinnom od 18. novembra 2022.

17. Vzhľadom na vyššie uvedené Najvyšší správny súd konštatuje, že aj keby všeobecné a domnelé tvrdenie ohľadom chybného sčítania hlasov (teoreticky) bolo pravdivé, nebolo by ho možné v ďalšom konaní preveriť vzhľadom na to, že volebná žaloba neobsahovala žiadne indície (konkretizáciu dôvodov), ktoré by determinovali možný rozsah ich preverenia a tak by z tohto dôvodu nebolo možné volebnej žalobe v tejto časti vyhovieť. Rovnako ani pokiaľ by bolo pravdou, že žalovaná viedla žalobcom tvrdenú klamlivú kampaň, uvedené samo o sebe aj vzhľadom na skutkové tvrdenia žalobcu

nie je takou volebnou vadou, ktorá by mala za následok žalobcom uvedené spochybnenie ústavnosti volieb. Za týchto okolností tak bol daný dôvod odmietnutia žaloby podľa § 312h ods. 2 SSP v znení účinnom od 18. novembra 2022.

Podľa § 170 písm. a) SSP, žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, ak žaloba bola odmietnutá.

18. O trovách konania správny súd rozhodol podľa § 170 písm. a) SSP tak, že žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania, pretože správna žaloba bola odmietnutá.

19. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 5 : 0, teda jednomyselne tak, ako to požaduje § 312h ods. 2 SSP.

Poučenie :

Proti tomuto rozhodnutiu n i e j e prípustný opravný prostriedok.