

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 11Svp/19/2022
Identifikačné číslo spisu: 9622200293
Dátum vydania rozhodnutia: 8. februára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Pavol Naď
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9622200293.2

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Pavla Naďa (sudca spravodajca) a členov senátu JUDr. Jany Hatalovej, PhD., JUDr. Zdenky Reisenauerovej, Mgr. Michala Novotného a JUDr. Juraja Vališa, LL.M., v právnej veci žalobcu: SZÖVETSÉG - Magyarok. Nemzetiségek. Régiók. | ALIANCIA - Mad'ari. Nérodnosti. Régióny, so sídlom Čajakova 4048/8, 811 05 Bratislava, IČO: 52 695 514, zast.: Mgr. Eva Gulyášová - Advokátska kancelária, s.r.o., so sídlom Alžbetínske nám. 328, 929 01 Dunajská Streda, IČO: 47 251 166, proti žalovaným: 1/ PhDr. Csaba Penczinger, G. Z.. X.Ö. XXXX/X, XXX XX O. N., 2/ Mgr. Andrea Herceg, G. W. M. XXXX/XX, XXX XX O. N., 3/ Ladislav Bachman, G. J.. N. XXX/XX, XXX XX O. N., 4/ Tünde Brunczviková, G. S. W. XXXX/XXA, XXX XX O. N., v konaní vo veci preskúmania ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky žalobu zameia.

Žalovaným 1/ až 4/ priznáva voči žalobcovi nárok na úplnú náhradu trov konania.

Odôvodnenie

I. Žaloba

1. Žalobou z 8. novembra 2022 podľa § 312a a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“) sa žalobca domáhal zrušenia rozhodnutia mestskej volebnej komisie v zápisnici o voľbách do orgánov územnej samosprávy mesta Dunajská Streda z 29. októbra 2022 v časti zvolených poslancov vo volebnom obvode č. 1 a vyhlásenia za zvoleného poslanca toho, kto bol riadne zvolený.

2. V rámci žalobných bodov v podstate uviedol, že okrskové volebné komisie v danom volebnom obvode posudzovali platnosť hlasovacích lístkov v rozpore so zákonom č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách“), pretože za platné považovali len tie hlasovacie lístky, na ktorých bolo zakrúžkované výlučne poradové číslo kandidáta. Hlasovací lístok, na ktorom bolo zakrúžkované aj meno a priezvisko kandidáta a iné údaje, považovali za neplatný.

3. V kontexte uvedených skutkových tvrdení žalobca tvrdil, že jeho kandidát získal o jeden hlas menej ako kandidát, ktorý bol zvolený za poslanca mestského zastupiteľstva.

II.

Vyjadrenie k žalobe

4. K žalobe sa vyjadril 1/ žalovaný podaním z 23.12.2022, v ktorom žiadal, aby Najvyšší správny súd preskúmal splnenie vecnej legitímácie a včasnosť podania žaloby. Ku skutkovým okolnostiam prezentovaných žalobcom uviedol, že nemá vedomosť o žiadnych námietkach členov okrskových komisií a preto žalobu považuje za účelovú.

III.

Posúdenie veci správnym súdom

5. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“) podľa čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“) rozhoduje s účinnosťou od 1. januára 2021 aj o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy. Konanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy je upravené v § 312a až § 312k SSP.

6. Podľa § 312h ods. 2 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 toho 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.

7. Podľa § 312h ods. 4 SSP, ak je na rozhodnutie o žalobe potrebné oboznámiť sa s volebnou dokumentáciou, môže ju otvoriť a jej správnosť skontrolovať člen senátu poverený senátom. Účastníkom konania sa umožní, aby boli prítomní pri jej otvorení.

8. V rámci konania o volebných sťažnostiach (agendy volebného súdnicstva aj vo vzťahu ku konaniam o týchto veciach) sa neuplatňuje teória tzv. „absolútnych vád“ volebného procesu, t.j. takých porušení volebného zákona, ktoré by mali za následok automatické zrušenie volieb (volieb kandidáta alebo výsledku hlasovania). Vzhľadom na túto skutočnosť treba považovať všetky možné pochybenia a vady volebného procesu za relatívne a zvažovať, resp. zohľadňovať ich význam podľa ich vplyvu na výsledok volieb do zastupiteľského orgánu alebo na výsledok voľby konkrétneho kandidáta. Overovanie volieb je založené na predpoklade objektívnej súvislosti medzi volebnou vadou a obsadením funkcie alebo minimálne takej novej príčinnej súvislosti (princíp potenciálnej kauzality, PL. ÚS7/2010, PL. ÚS3/2018).

9. S ohľadom na uvedené možno uviesť, že vo všeobecnosti musia byť splnené tri predpoklady, aby bolo možné vyhovieť volebnej sťažnosti:

a. protizákonnosť, (porušenie právnych predpisov);

b. kauzálny nexus (príčinný vzťah medzi protizákonnosťou a neplatnosťou volieb alebo voľby kandidáta),

c. intenzita protizákonnosti, ktorá spochybňuje výsledky volieb, a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (PL.ÚS 22/08).

10. Senát Najvyššieho správneho súdu uvádza, že volebné vady sa neposudzujú podľa zásad správneho súdnictva, ale podľa zásad volebného súdnictva. Totiž, volebný výsledok sa zrušuje len vtedy, ak namietaná vada mohla mať vplyv na celkové rozhodnutie voličov. Dôležitým komponentom volebného súdnictva je teda zisťovanie intenzity volebných nedostatkov z hľadiska ich vplyvu na rozhodovanie voličov a najmä na výsledok volieb (PL.ÚS 8/2011). Preto namietané protiústavné alebo nezákonné konanie musí mať priamy vplyv na výsledok volieb.

11. Podľa ustálenej judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky k danej právnej problematike v rámci konania o volebných sťažnostiach (agendy volebného súdnictva aj vo vzťahu ku konaniam ústavného súdu o týchto veciach) sa neuplatňuje teória tzv. absolútnych väd volebného procesu, t. j. takých porušení volebného zákona, ktoré by mali za následok automatické zrušenie volieb (volieb kandidáta alebo výsledku hlasovania). Len hrubé alebo závažné porušenie, alebo opätovné porušovanie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb môže byť príčinou na zrušenie výsledku volieb alebo vyhlásenia volieb za neplatné. Namietané protiústavné alebo nezákonné konanie musí mať priamy vplyv na dosiahnutý výsledok volieb.

12. Vzhľadom na uvedenú skutočnosť treba považovať všetky možné pochybenia a vady volebného procesu za relatívne a zvažovať, resp. zohľadňovať ich význam podľa vplyvu na výsledok volieb do zastupiteľského orgánu alebo na výsledok voľby konkrétneho kandidáta. Overovanie volieb je založené na predpoklade objektívnej súvislosti medzi volebnou vadou a obsadením funkcie starostu, alebo minimálne takej novej príčinnej súvislosti [princíp potenciálnej kauzality (m. m. PL.ÚS 7/2010)].

13. Vady volebného procesu žalobca vzhliadol v podstate v tom, že mal informácie ohľadne nesprávneho vyhodnocovania neplatných volebných lístkov do zastupiteľstva mesta Dunajská Streda, keďže podľa jeho informácií volebná komisia vyhodnocovala ako neplatné aj tie hlasovacie lístky, na ktorých bolo označené meno, priezvisko a iné údaje kandidátov a za platné hlasovacie lístky uznávala len tie, na ktorých bolo označené poradové číslo kandidáta zakrúžkovaním.

14. Tieto skutkové okolnosti dal žalobca do kontextu výsledku volieb do zastupiteľského orgánu územnej samosprávy mesta Dunajská Streda, v ktorých posledný zvolený kandidát na poslanca zastupiteľstva „zvítazil“ o jeden hlas pred žalobcom. Žalobca navrhoval zabezpečiť a preskúmať uvedené hlasovacie lístky a vypočítať predsedov volebných komisií vo volebnom obvode č. 1.

15. Čo sa týka návrhu žalobcu na vypočutie predsedov okrskových volebných komisií volebného obvodu č. 1, Najvyšší správny súd vykonanie týchto dôkazných prostriedkov nepovažoval za potrebné, keďže dospel k záveru, že efektívnejším prostriedkom bude vyžiadanie a preskúmanie volebnej dokumentácie volebného obvodu č. 1 mesta Dunajská Streda.

16. Vzhľadom na uvedené skutočnosti Najvyšší správny súd vyžiadal volebnú dokumentáciu, ktorú poverený člen senátu otvoril 27. januára 2023 (oznámenie z 9. januára 2023, č. 1. 53 súdneho spisu) za účasti žalobcu a 1/ žalovaného .

17. Najvyšší správny súd preskúmal volebnú dokumentáciu v takom rozsahu, v ktorom bola napádaná žalobnými bodmi a v rozsahu volebného obvodu, v ktorom mohlo dôjsť k zmene právneho postavenia žalobcu a žalovaných vo voľbách do orgánov územnej samosprávy. Svoju pozornosť preto zamerl na prieskum neplatných volebných lístkov vo volebnom obvode č. 1.

18. Zo zápisnice o otvorení zapečatenej volebnej dokumentácie z 27. januára 2023 vyplýva, že volebná dokumentácia pozostávala z 8 krabíc (4 biele a 4 hnedé). Najvyšší správny súd po otvorení

volebnej dokumentácie zistil, že neplatné hlasovanie lístky za všetky okrsky prvého volebného obvodu sa nachádzajú v štyroch bielych krabiciach. Zo zápisnice vyplýva, že poverený člen senátu po rozpečatí volebnej dokumentácie v časti neplatných hlasovacích lístkov, tieto označoval číslom v pravom hornom rohu každého neplatného hlasovacieho lístka.

19. Volebná dokumentácia označená pod sp. zn. OKVK č. 1 obsahovala desať neplatných hlasovacích lístkov, z ktorých je:

- neplatný hlasovací lístok č. 1: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 2: jednotliví kandidáti sú prečiarknutí,
- neplatný hlasovací lístok č. 3: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 4: zakrúžkované poradové číslo všetkých kandidátov,
- neplatný hlasovací lístok č. 5: zakrúžkované poradové číslo šiestich kandidátov,
- neplatný hlasovací lístok č. 6: preškrtnuté obidva stĺpce kandidátov,
- neplatný hlasovací lístok č. 7: zakrúžkované poradové číslo ôsmich kandidátov,
- neplatný hlasovací lístok č. 8: označené poradové číslo a meno a priezvisko zakrúžkovaním pri piatich kandidátoch,
- neplatný hlasovací lístok č. 9: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 10: označené poradové číslo šiestich kandidátov zakrúžkovaním.

20. Volebná dokumentácia označená pod sp. zn. OKVK č. 2 obsahovala 27 neplatných hlasovacích lístkov, z ktorých:

- neplatný hlasovací lístok č. 1: neoznačený hlasovací lístok pre voľby do zastupiteľstva Trnavského samosprávneho kraja,
- neplatný hlasovací lístok č. 2: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 3: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 4: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 5: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 6: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 7: označené poradové číslo siedmich kandidátov zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 8: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 9: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 10: neoznačený
- neplatný hlasovací lístok č. 11: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 12: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 13: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 14: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 15: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 16: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 17: označené poradové číslo ôsmich kandidátov zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 18: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 19: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 20: kandidát s poradovým č. 1 podčiarknutý s označením krížika pri poradovom čísle kandidát a pri poradovom č. 2 prečiarknutý symbol, ostatní kandidáti neoznačení,
- neplatný hlasovací lístok č. 21: označené poradové číslo 8 kandidátov zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 22: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 23: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 24: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 25: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 26: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 27: neoznačený.

21. Volebná dokumentácia označená pod sp. zn. OKVK č. 3 obsahovala 26 neplatných hlasovacích lístkov, z ktorých:

- neplatný hlasovací lístok č. 1: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 2: neoznačený,

- neplatný hlasovací lístok č. 3: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 4: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 5: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 6: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 7: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 8: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 9: neoznačený, mierne natrhnutý,
- neplatný hlasovací lístok č. 10: neoznačený
- neplatný hlasovací lístok č. 11: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 12: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 13: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 14: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 15: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 16: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 17: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 18: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 19: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 20: neoznačený s nápisom červeným písmom neplatné,
- neplatný hlasovací lístok č. 21: označené poradové číslo šiestich kandidátov zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 22: označené poradové číslo šiestich kandidátov zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 23: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 24: hlasovací lístok pre voľby do zastupiteľstva Trnavského samosprávneho kraja, označené poradové číslo piatich kandidátov zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 25: hlasovací lístok pre voľby do zastupiteľstva Trnavského samosprávneho kraja, označené poradové číslo šiestich kandidátov zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 26: neoznačený hlasovací lístok pre voľby do zastupiteľstva Trnavského samosprávneho kraja.

22. Volebná dokumentácia označená pod sp. zn. OKVK č. 4 obsahovala 10 neplatných hlasovacích lístkov, z ktorých:

- neplatný hlasovací lístok č. 1: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 2: označené meno a priezvisko kandidáta s poradovým č. 4 zakrúžkovaním, inak neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 3: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 4: preškrtnutý, inak neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 5: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 6: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 7: neoznačený,
- neplatný hlasovací lístok č. 8: označené poradové číslo pri šiestich kandidátoch zakrúžkovaním,
- neplatný hlasovací lístok č. 9: označené poradové číslo šiestich kandidátov zakrúžkovaním, ručne dopísané poradové číslo 19 s názvom „Pikachu“, poradové číslo „Pikachu“ zakrúžkované,
- neplatný hlasovací lístok č. 10: pozostáva z modrej obálky (označená č. 10), hlasovacieho lístka pre voľby do zastupiteľstva Trnavského samosprávneho kraja (označený 10a), označené poradové číslo 4 kandidátov zakrúžkovaním, hlasovací lístok pre voľby predsedu Trnavského samosprávneho kraja (označený 10b), zakrúžkované poradové číslo dva.

23. Podľa § 182 ods. 4 zákona o voľbách volič vkladá v osobitnom priestore na úpravu hlasovacích lístkov do obálky jeden hlasovací lístok pre voľby do obecného zastupiteľstva a jeden hlasovací lístok pre voľby starostu obce. Na hlasovacom lístku pre voľby do obecného zastupiteľstva zakrúžkovaním poradových čísiel označí kandidátov, pre ktorých hlasuje. Zakrúžkovať môže najviac taký počet kandidátov, aký má byť v príslušnom volebnom obvode zvolený počet poslancov obecného zastupiteľstva. Na hlasovacom lístku pre voľby starostu obce zakrúžkovaním poradového čísla označí jedného kandidáta, pre ktorého hlasuje.

24. Podľa § 184 ods. 1 zákona o voľbách, ak volič neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta alebo ak označil zakrúžkovaním viac kandidátov, než má byť vo volebnom obvode zvolených poslancov obecného zastupiteľstva, alebo neoznačil zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce, alebo ak zakrúžkovaním označil viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce, je hlasovací lístok neplatný.

25. Zo zistených skutočností je z pohľadu vyhodnotenia právnej otázky, či okrskové volebné komisie považovali za neplatné aj inak platné hlasovacie lístky, relevantný:

- neplatný hlasovací lístok č. 8 vo volebnej dokumentácii sp. zn. OKVK č. 1: označené poradové číslo a meno a priezvisko zakrúžkovaním pri piatich kandidátoch,
- neplatný hlasovací lístok č. 20 vo volebnej dokumentácii sp. zn. OKVK č. 2: kandidát s poradovým č. 1 podčiarknutý s označením krížika pri poradovom čísle kandidát a pri poradovom č. 2 prečiarknutý symbol, ostatní kandidáti neoznačení,
- neplatný hlasovací lístok č. 2 vo volebnej dokumentácii sp. zn. OKVK č. 4: označené meno a priezvisko kandidáta s poradovým č. 4 zakrúžkovaním, inak neoznačený.

26. Senát Najvyššieho správneho súdu bol toho názoru, že ostatné neplatné hlasovacie lístky je v zmysle § 184 ods. 1 zákona o voľbách možné vylúčiť, keďže už na prvý pohľad nespĺňajú zákonné podmienky na to, aby ich bolo možné vyhodnotiť za platné, resp. išlo o hlasovacie lístky do orgánov územnej samosprávy Trnavského samosprávneho kraja vhozené do nesprávnej volebnej urny.

27. Z označenia hlasovacieho lístku č. 20 vo volebnej dokumentácii sp. zn. OKVK č. 2 a označenia hlasovacieho lístku č. 2 vo volebnej dokumentácii sp. zn. OKVK č. 4 by podľa názoru Najvyššieho správneho súdu bolo možné viesť právnu polemiku ohľadne platnosti úpravy hlasovacieho lístka z pohľadu zákonných nárokov (§ 184 ods. 1 zákona o voľbách), avšak tieto hlasy boli odovzdané kandidátom vo voľbách, ktorí sa neobrátili na Najvyšší správny súd so žalobou na preskúmanie ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy (Á. O. M. X. G.). V tomto kontexte bol preto senát Najvyššieho správneho súdu tej mienky, že ich preskúmanie nemôže byť relevantné z pohľadu prejednávanej veci.

28. Z hlasovacieho lístka č. 8, ktorý sa nachádzal vo volebnej dokumentácii sp. zn. OKVK č. 1 vyplýva, že oprávnený volič označil poradové číslo a meno a priezvisko zakrúžkovaním piatich kandidátov. Z preskúmaného volebného lístka vyplýva aj tá skutočnosť, že z uvedených piatich hlasov oprávnený volič odovzdal platný hlas žalobcovi a aj 1/ žalovanému.

29. Keďže z preskúmaného hlasovacieho lístka bezpochyby vyplýva, že oprávnený volič zakrúžkoval popri poradovom čísle kandidátov aj meno a priezvisko, Najvyšší správny súd dospel k záveru, že uvedený hlasovací lístok je potrebné považovať za platný.

30. Totiž, dôvody neplatnosti hlasovacieho lístka upravuje § 184 zákon o voľbách. Tieto dôvody spočívajú v neoznačení zakrúžkovaním ani jedného kandidáta alebo označení zakrúžkovaním viac kandidátov, než má byť vo volebnom obvode zvolených poslancov obecného zastupiteľstva, alebo neoznačení zakrúžkovaním ani jedného kandidáta pre voľby starostu obce, alebo zakrúžkovaní viac ako jedného kandidáta pre voľby starostu obce. Zároveň, ak sa v obálke nachádza niekoľko hlasovacích lístkov pre voľby do obecného zastupiteľstva alebo starostu, sú všetky tieto hlasovacie lístky neplatné a neplatné sú aj hlasovacie lístky, ktoré nie sú na predpísanom tlačive.

31. Skutočnosť, že oprávnený volič popri zakrúžkovaní poradového čísla (§ 182 ods. 4 zákona o voľbách), čo z predmetného preskúmaného lístka jednoznačne vyplýva, aj iné údaje kandidáta, preto podľa názoru Najvyššieho správneho súdu v zmysle zákonných podmienok nespôsobuje neplatnosť hlasovacieho lístka.

32. Žalobca preto správne namietal, že došlo k „zneplatneniu“ hlasovacieho lístka, ktorý by bol inak platný. Predmetné platne odovzdané hlasy preto mali byť pripočítané žalobcovi a aj 1/ žalovanému. Na základe týchto skutočností by 1/ žalovaný získal 272 hlasov a žalobca 271 hlasov.

33. Ako vyplýva aj z načrtnutých počtov hlasov oboch účastníkov konania, Najvyšší správny súd konštatuje, že vadu posudzovania odovzdaných hlasovacích lístkov na poslancov zastupiteľstva mesta Dunajská Streda zistil iba pri jednom hlasovacom lístku, a preto Najvyšší správny súd dospel k záveru, že nejde o tak závažné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb, ktoré by bolo príčinou na zrušenie výsledku volieb alebo vyhlásenia volieb za neplatné, keďže predmetná skutočnosť nemala vplyv na zmenu poradia jednotlivých kandidátov na poslancov mestského zastupiteľstva Dunajskej Stredy.

34. Najvyšší správny súd na základe predostretých úvah dospel k záveru, že na základe preskúmania volebnej dokumentácie volebného obvodu č. 1 Dunajskej Stredy, posúdenie platnosti predmetného hlasovacieho lístka nebolo spôsobilé ovplyvniť výsledok volieb do zastupiteľského orgánu mesta Dunajská Streda, a preto žalobu v súlade s § 312j ods. 1 SSP zamietol.

IV.

Náhrada trov súdneho konania

35. O nároku na náhradu trov konania rozhodol Najvyšší správny súd podľa § 168 SSP tak, že vzhľadom na úspech žalovaných vo veci im priznal úplnú náhradu dôvodne vynaložených trov v tomto konaní. Súd konštatuje, že toto ustanovenie je primárne určené pre správne súdnictvo, kde je žalovaný orgán, ktorého rozhodnutie sa preskúmava, a preto zakotvuje zásadu, že mu náhradu trov možno priznať len ak to možno spravodlivo požadovať, resp. náhradu trov právneho zastúpenia možno priznať len výnimočne. V tomto prípade sú žalovanými úspešní kandidáti nie ako správny orgán, ale ako súkromná osoba a preto trovy konania znášajú samostatne. Súd preto dospel k záveru, že je dôvodné priznať žalovaným 1/ až 4/ voči žalobcovi náhradu dôvodne vynaložených trov konania v plnom rozsahu. O výške náhrady trov rozhodne osobitným uznesením asistent sudcu Najvyššieho správneho súdu v zmysle §175 ods. 2 SSP.

36. Výrok o zamietnutí žaloby prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 5:0. Enunciát o nároku na náhradu trov konania prijal senát Najvyššieho správneho súdu v pomere hlasov 4:1.

Poučenie :

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

ODLIŠNÉ STANOVISKO

predsedu senátu JUDr. Pavla Naďa k rozhodnutiu senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 11Svp/19/2022 zo 8. februára 2023 vo veci žaloby na preskúmanie ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy mesta Dunajská Streda.

Senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky 8. februára 2023 vo veci preskúmania volieb do zastupiteľstva mesta Dunajská Streda zamietol žalobu podľa § 312j ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“), ktorou sa žalobca domáhal preskúmania volieb do orgánov územnej samosprávy mesta Dunajská Streda, keďže podľa informácií, ktorými disponoval, miestna volebná komisia nezákonným spôsobom vyhodnocovala neplatnosť volebných lístkov. Dodávam, že žalobca nezískal mandát poslanca mestského zastupiteľstva o jeden hlas pred žalovaným v prvom rade. Senát v prejednávanej veci dospel k jednomyseľnému záveru, že aj keď sa potvrdilo skutkové tvrdenie žalobu, že volebná komisia nesprávnym spôsobom vyhodnotila hlasovací lístok, zistená vada nebola spôsobilá ovplyvniť konečný stav sčítania hlasov.

Na uvedenom základe následne senát skonštatoval, že vo vzťahu k nároku na náhradu trov konania žalovaných sa uplatňuje zásada úspechu vo veci (§ 168 SSP), ale uvedené ustanovenie je primárne určené pre správne súdnictvo, kde je žalovaným orgán, ktorého rozhodnutie sa preskúmava a zakotvuje zásadu, že mu náhradu trov možno priznať len ak to možno spravodlivo požadovať. Podľa väčšinového názoru senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky žalovaný, ako úspešný kandidát vo volebných veciach, nemá postavenie správneho orgánu ale súkromnej osoby, a preto musí znášať trovy konania úspešných účastníkov konania.

S rozhodnutím väčšiny senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sa nestotožňujem a mám zato, že senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky porušil zákon, ak pri posudzovaní nároku na náhradu trov konania nezohľadnil aj okolnosti, týkajúce sa spravodlivého usporiadania právnych vzťahov vyplývajúcich z nárokov na náhradu trov konania medzi žalobcom a žalovanými (§168 SSP prvá veta) a (ne)aplikáciu uvedenej zásady zdôvodnil len s poukazom na ich „súkromnoprávne“ postavenie.

Relevantná právna úprava

Podľa § 163 SSP trovy konania sú všetky preukázané, odôvodnené a účelne vynaložené výdavky, ktoré vzniknú v súvislosti s uplatňovaním a bránením práva na správnom súde.

Podľa § 164 SSP každý platí výdavky, ktoré mu v konaní vzniknú.

Podľa § 168 SSP žalovanému prizná správny súd podľa pomeru jeho úspechu vo veci voči žalobcovi právo na náhradu dôvodne vynaložených trov konania iba, ak to možno spravodlivo požadovať. Orgánu štátnej správy však náhradu trov právneho zastúpenia možno priznať len výnimočne.

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

Podľa § 312c SSP písm. b/ SSP žalobcom je politická strana alebo politické hnutie alebo ich koalícia, ktorá podala platnú kandidátnu listinu podľa osobitného predpisu.

Podľa § 312d písm. a/ SSP žalovaným je každá politická strana, každé politické hnutie alebo každá ich koalícia, ktorá získala v napadnutých voľbách zastúpenie v obecnom zastupiteľstve, miestnom zastupiteľstve, mestskom zastupiteľstve alebo v zastupiteľstve samosprávneho kraja, alebo každý zvolený nezávislý kandidát, ak sa konanie týka volieb do obecného zastupiteľstva, miestneho zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva, alebo zastupiteľstva samosprávneho kraja.

Aplikácia ustanovení SSP o nároku na náhradu trov konania vo volebných veciach

Konanie vo veciach preskúmania ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy je upravené v šiestom diele tretej hlavy štvrtej časti SSP.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v kontexte prieskumu ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy v podstate nadväzuje na rozhodovaciu prax Ústavného súdu Slovenskej republiky, keď vo svojej rozhodovacej praxi bez výhrad uvádza, že podstatou ochrany ústavnosti vo volebných veciach je ochrana základných práv zaručených v čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky, predovšetkým aktívneho a pasívneho volebného práva a pod zákonnosťou do volieb územnej samosprávy treba rozumieť uskutočnenie volieb v súlade so všetkými dotknutými volebnými predpismi s právnou silou zákona, pričom podľa stabilizovanej judikatúry zistená nezákonnosť volieb do orgánov územnej samosprávy musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv dotknutých osôb, ktoré je v konečnom dôsledku porušením volebného práva a jeho princípov (napr. PL. ÚS 20/2011, PL. ÚS18/07, PL. ÚS34/99, PL. ÚS82/07, PL. ÚS21/94, PL. ÚS82/09).

Vo vzťahu k rozhodovaniu o nároku na náhradu trov konania v tzv. volebných veciach, ustanovenia šiesteho dielu tretej hlavy štvrtej časti SSP neponúkajú odlišnú právnu úpravu náhrady trov konania, a preto je Najvyšší správny súd Slovenskej republiky povinný postupovať podľa všeobecnej právnej úpravy vyplývajúcej z piatej hlavy druhej časti SSP.

Z predmetnej právnej úpravy vyplýva, že vo vzťahu k žalobcovi, správny súd prizná nárok na náhradu trov konania podľa zásady úspechu vo veci; správny súd môže na základe existencie dôvodov hodných osobitného zreteľa dospieť aj k záveru, že žalobcovi nárok na náhradu trov konania neprizná. Žalovanému správny súd prizná nárok na náhradu trov konania podľa pomeru úspechu vo veci len v prípade, ak to možno spravodlivo požadovať.

Pokiaľ ide o posúdenie otázky, či bolo možné spravodlivo požadovať, aby žalobca znášal trovy konania žalovaných, sa väčšina senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v prvom rade mala dôsledne zaoberať otázkou použitia atribútu „spravodlivosti“ priznávania nároku na náhradu trov konania žalovaných a následne aj otázkou, či skutkové okolnosti prejednávanej veci umožňovali od žalobcu spravodlivo požadovať, aby znášal trovy konania žalovaných.

K otázke postavenia žalovaného

Väčšina senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky k otázke posudzovania náhrady trov konania pristúpila rýdzo „civilistickým“ prístupom, keď axiómu úspechu vo veci povýšila na hlavnú a jedinú zásadu rozhodovania o náhrade trov konania, a to v podstate bez ohľadu na skutkové okolnosti prejednávaneho prípadu. Totiž, väčšina senátu Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky obsahom rozhodnutia o trovách konania konštatuje, že časť tykajúca sa spravodlivého požadovania náhrady trov konania sa na volebné veci nevzťahuje, keďže žalovaný nie je správnym orgánom a v konaní vystupuje v podstate ako „súkromná osoba“. Po vzore civilistického princípu sa

potom jedinou zásadou na priznávanie náhrady trov konania stáva zásada úspechu vo veci, a to bez ohľadu na ďalšie zákonné podmienky.

V kontexte tejto argumentácie som hlboko presvedčený, že žalovaný, či už starosta obce alebo poslanec obecného zastupiteľstva, v konaní podľa šiesteho dielu tretej hlavy štvrtej časti SSP, nevystupuje ako súkromná osoba, ale ako reprezentant orgánu verejnej moci, keďže kandidát s najvyšším počtom hlasov sa stáva starostom obce, resp. kandidáti s najvyšším počtom hlasov sa stávajú poslancami obecného zastupiteľstva [§ 189 ods. 1 a 4 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o voľbách“) v spojení s § 11 ods. 1 a § 13 ods. 1 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o obecnom zriadení“)].

Poslanci obecného zastupiteľstva ako členovia zastupiteľského zboru obce rozhodujú o základných otázkach života obce (§11 ods. 1 a 4 zákona o obecnom zriadení), preto sa jednoznačne podieľajú na výkone verejnej moci v obci. Skutočnosť, že výkon funkcie starostu je výkonom verejnej funkcie vyplýva priamo z právnej úpravy (§ 13 ods. 1 zákona o obecnom zriadení).

V tomto smere podľa môjho názoru rezonuje aj otázka týkajúca sa potencionálnej možnosti poslanca obecného zastupiteľstva, resp. aj starostu obce náhrady nákladov spojených so súdnym konaním z rozpočtových možností obce.

Z uvedených dôvodov sa preto domnievam, že žalovaný v predmetnom konaní nevystupuje ako súkromná osoba a nebráni prioritne svoj súkromný záujem vykonávať verejnú funkciu, ale do postavenia žalovaného sa dostáva „nútene“, z titulu výkonu funkcie poslanca/resp. poslancom sa stal z titulu zvolenia a zloženia sľubu. Je tomu tak bez ohľadu na to, či sa stotožňuje s argumentáciou žalobcu, či má súkromný záujem na výsledku volieb, alebo či vníma akékoľvek vady volebného procesu.

V tomto smere je potrebné poukázať na účel volebného súdnictva, ktorým nie je sankcionovať kandidátov uchádzajúci sa o verejnú funkciu vo voľbách za porušovanie všeobecne záväzných právnych predpisov (či už nimi alebo tretími osobami v ich prospech) a ani zisťovať akékoľvek vady volebného procesu. Účelom volebného súdnictva je verejný záujem na ochrane volebného procesu slobodného rozhodovania voličov o otázke, kto ich má v rámci verejnej funkcie reprezentovať, resp. kto má v ich mene a s ich poverením vykonávať verejnú moc. Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky o neplatnosti volieb je tak v prvom rade prostriedkom zaistenia legitimacy zvoleného orgánu, ktorá je celkom zrejme povýšená nad záujmy jednotlivých kandidátov vo voľbách. Z tohto dôvodu v rámci volebného súdnictva nemusí byť relevantné správanie úspešného kandidáta, ale aj správanie iných subjektov participujúcich na volebnom procese, pokiaľ má za následok narušenie legitimacy volieb orgánu (podobne rozhodnutia Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 78/2011 z 23. februára 2011, sp. zn. PL. ÚS 52/2018 z 19. decembra 2018). Dôvod zrušenia výsledku volieb tak môže byť úplne autonómny od vôle či správania žalovaného (rozsudok Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 13Svp/5/2022 zo 14. januára 2023).

Keďže volebné súdnictvo v zásade nereflektuje na súkromný spor dvoch osôb o prístup k verejnej funkcii, ale jeho podstatou je preskúmanie ústavnosti a zákonnosti volebného procesu a jeho výsledku, žalovaný nie je v postavení súkromnej osoby, ale v postavení buď priamo orgánu verejnej moci (starosta obce) alebo člena orgánu verejnej moci (poslanec obecného zastupiteľstva). Predmetom súdneho rozhodovania sa nestáva individuálne právo alebo oprávnenie žalobcu či žalovaného, ale *de*

facto zákonnosť postupu a rozhodnutia miestnej volebnej komisie, ktorá zabezpečuje správny priebeh volieb, sčítava hlasy, či vyhotovuje zápisnicu o priebehu a výsledku volieb. Práve tieto verejnomocenské prvky v konečnom dôsledku odôvodňujú zaradenie právnej úpravy volebného súdnicstva do rozhodovania podľa zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov, a nie do civilnej časti súdnej moci upravenej zákonom č. 160/2015 Z. z. Civilný sporový poriadok v znení neskorších predpisov.

Skutočnosť, že predmetom súdneho prieskumu ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy nie je sledovanie súkromných záležitostí dvoch subjektov, ktoré by medzi sebou súperili o volenú funkciu, ale záujem na posúdení zákonného priebehu volieb, resp. preskúmanie procesu sčítania hlasov a výsledku volieb, podľa môjho názoru vyplýva aj z okruhu subjektov aktívne vecne legitimovaných na podanie žaloby podľa § 312a SSP. Totiž, prieskum ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy právna úprava umožňuje aj 10% oprávnených voličov príslušného volebného obvodu.

Uvedený okruh oprávnených voličov podľa môjho názoru prioritne nemá záujem na „výhre“ jedného konkrétneho kandidáta, keďže ide o pomerne rozsiahly počet fyzických osôb (viac ako 390 oprávnených voličov volebného obvodu č. 1 mesta Dunajskej Stredy), pri ktorom zákonodarca nepožaduje preukázanie podpory akéhokoľvek kandidáta. Tento typ žalobcu práve naopak sleduje zvýšenie legitimacy volených orgánov územnej samosprávy v prípade, ak sa vo voľbách do orgánov územnej samosprávy vyskytnú tak závažné excesy, ktoré mohli byť príčinou zrušenia, resp. zmeny výsledku volieb alebo vyhlásenia volieb za neplatné. Pričom v zásade operuje s bezprostrednými informáciami týkajúcimi sa priebehu volieb, resp. súvisiacou činnosťou a rozhodovaním volebnej komisie z ich volebného obvodu. Uvedené penzum oprávnených voličov a ich názorov sa len zaťažko zhodne na jednom kandidátovi, ale bezpochyby sa môže zjednotiť v otázke vyššieho princípu, ktorým je v tomto prípade zákonnosť priebehu a výsledku volieb ako takých.

K otázke spravodlivosti priznávania trov konania žalovanému

V prejednávanej veci sa žalobca so žalobou obrátil na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky na základe informácií, že volebná komisia nezákonným spôsobom vyhodnocovala neplatné volebné lístky, keď za takéto považovala aj tie, ktoré obsahovali nielen označenie poradového čísla, ale aj označenie mena, priezviska a iných údajov kandidáta. Keďže žalobca „prehral“ o jeden hlas oproti 1/ žalovanému (271:270 v prospech 1/ žalovaného) domnieval sa, že pri tak tesnom výsledku volieb do zastupiteľstva mesta Dunajská Streda uvedená skutočnosť, ktorá spočívala v právnej úvahe príslušnej volebnej komisie, môže mať zásadný vplyv na výsledok volieb.

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky preto na základe relevantného substancovania skutkových tvrdení a aj s prihliadnutím na veľmi tesný výsledok volieb pristúpil k otvoreniu a preskúmaniu volebnej dokumentácie, z ktorej zistil, že príslušná volebná komisia skutočne zlyhávala v smere, ktorý načrtnul žalobca vo svojej žalobe z 8. novembra 2022. Nezákonné vyhodnocovanie volebných lístkov sa potvrdilo v troch prípadoch, z ktorých jeden sa týkal žalobcu a 1/ žalovaného. Nebyť skutočnosti, že na hlasovacom lístku bol platne odovzdaný hlas oprávneného voliča žalobcovi a aj 1/ žalovanému, celkom zjavne by uvedená vec vyústila do diametrálne odlišného záveru z pohľadu enunciatu tohto rozhodnutia.

Zo skutkových okolností prípadu je potom zrejmé, že žalobca v procese priebehu volieb neporušil žiadnu povinnosť vyplývajúcu z právnej úpravy volieb, ktorú by mu bolo možné pričítať, ale „osud“

výsledku volieb závisel na správnom právnom závere tej volebnej komisie, ktorá posudzovala platnosť volebných hlasov a sčítavala platne odovzdané voličské hlasy. Do uvedeného konania bol preto podľa môjho názoru žalobca vtiahnutý v dôsledku rozhodnutia o nezákonom posudzovaní platnosti hlasovacích lístkov príslušnej miestnej volebnej komisie.

Na základe uvedených skutkových okolností sa preto domnievam, že v prejednávanej veci nie je spravodlivé od žalobcu požadovať, aby znášal trovy konania žalovaných, keďže vada volebného procesu, ktorú v žalobe správne vytýkal, nebola zapríčinená jeho konaním alebo správaním v rámci priebehu a výsledku volieb.

Totíž, posudzovanie platnosti a neplatnosti hlasovacích lístkov je v rámci právnej úpravy zverené príslušnej volebnej komisii. Volebná komisia predstavuje štátny orgán *sui generis*, ktorý vzniká a zaniká len v dôsledku volieb konajúcich sa do orgánov územnej samosprávy a v rámci konania o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy nedisponuje ani procesnou spôsobilosťou ani procesnou subjektivitou. Rozhodnutia (ako je napríklad aj to o posudzovaní platnosti a neplatnosti hlasovacích lístkov) miestnej volebnej komisie však nepochybne ovplyvňujú sféru práv účastníkov konania.

Hoci má právna úvaha tohto štátneho orgánu *sui generis* priamy vplyv na posudzovanie výsledkov volieb, žalobca na jej rozhodnutie nemá žiadny vplyv. V tomto zmysle je preto v podstate odkázaný na „prevzatie rizika“ preskúmania záverov prijatých miestnou volebnou komisiou v konaní pred súdom. Keďže v systéme volebného súdnictva neexistuje žiadna iná právna možnosť, ako docieľiť nápravu rozhodnutí miestnej volebnej komisie, jediná možnosť, ako dosiahnuť nápravu týchto väd, ktoré jednoznačne neboli zapríčinené účastníkmi konania, (ako je tomu v prejednávanej veci) je obrátiť sa so žalobou na Najvyšší správny súd Slovenskej republiky. Navyše, ako to vyplýva z odôvodnenia tohto rozhodnutia, pri posudzovaní neplatnosti hlasovacieho lístka miestnou volebnou komisiou došlo k vade, ktorú žalobca namietal v rámci žalobných bodov, a preto som toho názoru, že by nebolo spravodlivé od žalobcu požadovať, aby znášal dôsledky pochybenia miestnej volebnej komisie prostredníctvom náhrady trov konania. Na základe týchto dôvodov som preto toho názoru, že senát Najvyššieho správneho súdu mal tieto skutočnosti vziať do úvahy a rozhodnúť tak, že by žiadnemu z účastníkov konania nárok na náhradu trov konania nepriznal.

Na základe predostretých argumentov som preto presvedčený, že právna úprava prostredníctvom neurčitých pojmov „spravodlivé požadovať“ (§ 168 SSP) a dôvodov hodných osobitného zreteľa (167 ods. 2 SSP) umožňuje Najvyššiemu správne súdu Slovenskej republiky rozhodovať na základe zohľadnenia skutkových okolností každého prejednávaného prípadu, a to najmä v prípade skutkových eventualít, kedy sa vady v procese volieb vyskytujú nie na strane účastníkov konania, ale na strane štátnych orgánov, ktoré majú zásadný decízny vplyv v procese volieb do orgánov územnej samosprávy. Je preto úlohou Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky sa s uvedenými okolnosťami vysporiadať a uvedené okolnosti zohľadňovať pri rozhodovaní o trovách konania. Len takýto prístup Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky je podľa môjho názoru v súlade so zmyslom, predmetom a účelom súdneho prieskumu vo volebných veciach.

Právne pohľady na daný východiskový skutkový a právny stav týkajúci sa náhrady trov konania považujem za závažnú právnu otázku majúcu dopad na budúcu rozhodovaciu činnosť Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky. Vážnosť danej problematiky je zvýraznená za situácie, ak by v budúcnosti nedošlo k špeciálnej právnej úprave náhrady trov konania v správnom súdnictve vo volebných veciach. Som toho názoru, že aj súčasná procesnoprávna úprava náhrady trov konania

disponuje procesnoprávnymi nástrojmi umožňujúcimi správne súdu diferencovať a nenásilne rozhodovať o trovách konania podľa skutkových a právnych okolností každej preskúmvanej veci.

JUDr. Pavol Nad'
predseda senátu