

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 13Svp/11/2022  
Identifikačné číslo spisu: 9622200260  
Dátum vydania rozhodnutia: 18. januára 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Michal Matulník  
Funkcia: predseda senátu, sudca spravodajca  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9622200260.2

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v právnej veci žalobcu: J. P., O. Č.. XX, XXX XX O.Ý. V., proti žalovanej: Margaréta Bogárová, B. XX. B. XXXX, O. Č.. XX, XXX XX O. V., vo veci ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy obce Turá (okres Levice), konaných dňa 29. októbra 2022, takto

### rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky žalobu o d m i e t a.

Žiaden z účastníkov nemá právo na náhradu trov konania.

### Odôvodnenie

#### I. Žaloba

1. Žalobca žalobou zo dňa 3. novembra 2022 doručenu Najvyššiemu správne mu súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) dňa 9. novembra 2022 označenou ako „Podnet na preskúmanie podozrenia z nezákonnosti a neústavnosti Komunálnych volieb 2022“ (ďalej len „žaloba“) žiadal najvyšší správny súd „...aby dodatočne anuloval volebný výsledok“. Žalobca žalobu odôvodnil tým, že žalovaná - starostka obce Turá pani Margaréta Bogárová (ďalej taktiež „starostka“) bola dňa 15. júna 2022 právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin. Dôvodil, že podľa § 13a zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 369/1990 Zb.“) žalovanej zanikol mandát starostu. Namietal, že starostka napriek tejto skutočnosti naďalej vykonávala mandát starostu, konala za obec, narábala s majetkom a peniazmi obce, riadila obec, vykonávala pôsobnosť v pracovnoprávných vzťahoch, v prenesenom výkone štátnej správy a všetkých originálnych kompetencií obce. V súvislosti s voľbami do orgánov územnej samosprávy obce namietal, že starostka vymenovala členov volebnej komisie pre spojené komunálne voľby a voľby do samosprávnych krajov. Uviedol, že podľa jeho názoru ide o postup nezákonný, keďže tento úkon mal vykonať jej zástupca.

2. Nad rámec dôvodov uvedených v predchádzajúcom bode žalobca bližšie opísal trestnú činnosť, za ktorú mala byť starostka právoplatne odsúdená. Uviedol, že „Zahladzuje dlhy svojho manžela z majetku obce, zamestnáva svojho manžela. Z obecnej pokladnice si robí takpovediac rodinnú za podpory poslancov, ktorí spriaznene tolerujú protiprávny stav a konanie starostky.“.

3. V závere žaloby žalobca uviedol, že „Vzhľadom na minulosť manželov X. a opakovanú trestnú činnosť mám za to, že budú túto trestnú činnosť páchať i naďalej a verejné financie budú rozkrádané, zákon porušovaný. Z uvedeného dôvodu považujem za spoločensky neprípustné, aby takáto kandidátka, ktorá svojim konaním podviedla verejnosť a občanov obce Turá, ktorí si ju opätovne zvolili za starostku s vedomím, že je bezúhonná a nikdy nespáchala žiadny úmyselný trestný čin.“.

4. Uznesením tunajšieho súdu z 30. novembra 2022, sp. zn. 13Svp/11/2022, ktoré bolo žalobcovi doručené dňa 7. decembra 2022 (ďalej len „výzva“), vyzval najvyšší správny súd žalobcu na doplnenie vo výzve označených chýbajúcich všeobecných (svoje identifikačné údaje - dátum narodenia) a osobitných náležitostí žaloby. Konkrétne najvyšší správny súd vyzval žalobcu na (i) označenie druhu žaloby; (ii) presné označenie žalovaného; (iii) vyjadrenie, či napáda voľby ako celok alebo len v určitom volebnom obvode; (iv) predloženie údajov a dôkazov preukazujúcich jeho žalobnú legitimitáciu; (v) vyjadrenie, či napáda neústavnosť volieb alebo nezákonnosť volieb s uvedením právnych predpisov a ich ustanovení, ktoré boli podľa neho porušené; (vi) vymedzenie žalobného návrhu (teda čoho konkrétne sa žalobca žalobou domáha) a (vii) označenie dôkazov na preukázanie žalobných tvrdení.

5. Po doručení výzvy žalobca adresoval tunajšiemu súdu dve podania. V prvom, označenom ako „Doplnenie podnetu zo dňa 03.11.2022, 13Svp/11/2022-17 vo veci žaloby vo volebných veciach podľa § 312a a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správneho poriadku v znení neskorších predpisov“ zo dňa 16. decembra 2022, v podstatnom uviedol (a sčasti zopakoval) nasledovné tri dôvody, z ktorých vychádzal pri konštatovaní nezákonnosti, resp. neústavnosti volieb: (i) skutočnosť, že starostka bola dňa 15. júna 2022 právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin (z ktorého dôvodu jej zanikol mandát podľa § 13a zákona č. 369/1990 Zb.), tvrdiac, že starostka v rozpore s ustanovením § 13a ods. 4 zákona č. 369/1990 Zb. túto skutočnosť obci bezodkladne neoznámila; (ii) nezákonné vymenovanie členov volebnej komisie (ktorú nezákonnosť žalobca videl v tom, že v čase menovania členov volebnej komisie už starostke zanikol mandát) a (iii) ovplyvňovanie voličov - v tejto súvislosti žalobca uviedol, že „...počas volieb sa zdržovala na obecnom úrade Turá spolu aj so svojim manželom Y. X.. Voličov si volali do kancelárie a až následne potom išli vykonať svoje volebné právo.“. V druhom podaní, označenom ako „Doplnenie podania zo dňa 03.11.2022 - sp. zn. 13Svp/11/2022“ zo dňa 27. decembra 2022, žalobca upravil svoj žalobný návrh nasledovne: „žiadam ako protikandidát starostky o anulovanie - vyhlásenie volieb zo zákona za neplatné“. K tomuto podaniu žalobca pripojil taktiež list Okresnej prokuratúry Levice, číslo Pd 160/22/4402-12 z 19. decembra 2022, ktorý podľa žalobcu potvrdzuje, že starostka „...stratila mandát a od dátumu 15.06.2022 do 29.10.2022 nebola starostkou obce Turá, čím nemohla ani organizovať prípravu a priebeh volieb a ani podpisovať žiadne úradné dokumenty obce.“.

## II.

### Posúdenie veci správnym súdom

6. Najvyšší správny súd ako súd vecne príslušný [§ 11 písm. f) zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej len „SSP“)] skúmal, či nie sú dané dôvody na odmietnutie žaloby.

7. Podľa § 312h ods. 2 SSP v znení účinnom od 18. novembra 2022 (porovnaj § 493d SSP) 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 tak 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. Z ustanovenia § 312h ods. 2 SSP tak a contrario vyplýva, že ak by prípadná (v konaní

dokázaná) pravdivosť tvrdení uvedených v § 312f písm. e) SSP umožňovala žalobe vyhovieť, nemožno ju odmietnuť podľa citovaného ustanovenia, ale je nevyhnutné ju vecne prejednať. 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. 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 najvyššieho 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. 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. Už Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vo svojej judikatúre vo volebných veciach podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky zdôrazňoval, že volebné súdnictvo je založené na príčinnej súvislosti medzi volebnou vadou a zložením zastupiteľského zboru a zároveň na vyvrátiteľnej domnienke, podľa ktorej volebný výsledok zodpovedá vôli voličov (porovnaj napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 2/2019 a tam citovanú prejudikáciu). 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 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 (porovnaj 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 (porovnaj uznesenia sp. zn. PL. ÚS 3/2010, PL. ÚS 22/2015, PL. ÚS 13/2019).

10. 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 (porovnaj 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 pozri uznesenie ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 85/07 alebo PL. ÚS 13/2019). Preto zásadne platí, že len

domnienka nesprávnosti výsledku volieb ako takého nemôže byť dôvodom zrušenia ich výsledkov (porovnaj uznesenia sp. zn. PL. ÚS 39/95, PL. ÚS 32/03, resp. už cit. PL. ÚS 85/07).

11. Optikou vyššie uvedených prístupov posudzoval najvyšší správny súd aj dôvody, ktoré žalobca v žalobe uviedol. Najvyšší správny súd sa v prvom rade zaoberal tvrdením žalobcu o právoplatnom odsúdení žalovanej za úmyselný trestný čin a jeho prípadnému zahladeniu, keďže táto skutočnosť (v prípade, ak by k zahladeniu nedošlo) predstavuje podľa § 6 písm. b) zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 180/2014 Z. z.“) prekážku práva byť volený. Skutočnosti uvádzané žalobcom v žalobe najvyšší správny súd verifikoval formou dopytu na Register trestov Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky. Z odpisu registra trestov žalovanej vyhotoveného dňa 9. januára 2023 vyplýva, že žalovaná v skutočnosti bola rozsudkom Okresného súdu sp. zn. 1T 41/2019 z 15. júna 2022, ktorý sa stal právoplatným dňa 15. júna 2022, odsúdená za úmyselný trestný čin, pričom jej bol uložený súhrnný peňažný trest vo výške 2.000,- Eur. Žalovaná peňažný trest dňa 20. júna 2022 zaplatila. Podľa § 92 ods. 2 zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon v znení neskorších predpisov (ďalej taktiež „TZ“), k zahladeniu odsúdenia za tresty uvedené v § 32 písm. b) až l) TZ (pozn. teda aj peňažného trestu podľa § 32 písm. d) TZ) dochádza ich vykonaním. Najvyšší správny súd teda v prípade žalovanej neidentifikoval žalobcom „naznačenú“ prekážku práva byť volený.

12. Následne sa najvyšší správny súd zaoberal druhým dôvodom, ktorý žalobca vo svojom podaní zo 16. decembra 2022 vymedzil slovami „nezákonné vymenovanie členov volebnej komisie“. Keďže žalobca nad rámec tvrdeného porušenia ustanovenia § 13a zákona č. 369/1990 Zb. neuvádzal žiadne ďalšie skutočnosti, ktoré by mali indikovať aspoň možný vplyv porušenia tohto ustanovenia zákona na zákonnosť, resp. ústavnosť volieb konaných dňa 29. októbra 2022 a ich výsledok, najvyšší správny súd, vychádzajúc z judikatúry ústavného súdu (napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 2/2019 a tam citovanú prejudikatúru; vid bod 9 vyššie) túto časť žaloby posúdil tak, že neidentifikoval príčinnú súvislosť medzi tvrdenou volebnou vadou a výsledkom volieb. Navyiac, podľa § 170 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z. majú na tvorbe resp. zložení okrskovej volebnej komisie prioritnú a dominantnú rolu politické strany, resp. koalície podávajúce kandidátnu listinu, pričom rola starostu je v tomto procese (podľa § 170 ods. 4 zákona č. 180/2014 Z. z.) sekundárnou, keď tento „nastupuje“ až v prípade ak okrsková volebná komisia nie je utvorená spôsobom ustanoveným v § 170 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z. z. alebo ak sa počet jej členov zníži pod zákonom stanovenú hranicu. Táto skutočnosť len umocňuje záver najvyššieho správneho súdu (o nepreukázaní príčinnej súvislosti medzi tvrdenou volebnou vadou a výsledkom volieb) vyjadrený v tomto bode vyššie.

13. Nakoniec najvyšší správny súd posúdil aj tretí dôvod, ktorý žalobca vo svojom podaní zo 16. decembra 2022 vymedzil slovami „Ovplyvňovanie voličov“. Konkrétne žalobca uviedol, že „...počas volieb sa zdržovala na obecnom úrade Turá spolu aj so svojim manželom Y. X.. Voličov si volali do kancelárie a až následne potom išli vykonať svoje volebné právo. Svedkom tejto udalosti bol Z. Z., J. XX/XX, O.É. I., ktorý bol pozorovateľom. Ten na túto protizákonnosť upozornil a privolať policajnú hliadku.“ Najvyšší správny súd v tejto súvislosti opäť poukazuje na rozhodovaciu prax ústavného súdu (napr. uznesenie sp. zn. PL. ÚS 66/2011 alebo PL.ÚS 118/07), v zmysle ktorej súd v konaní vo volebných veciach nie je „vyšetrovacím orgánom“; naopak je na žalobcovi, aby uviedol konkrétne skutkové okolnosti, ktoré spochybňujú výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvolávajú pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú (boli) prejavom skutočnej vôle voličov. Samotná skutočnosť, že sa žalovaná počas volieb zdržovala na obecnom úrade (z tvrdenia žalobcu možno vyvodíť, že tým nemal na mysli vo volebnej miestnosti nad rámec samotnej voľby) nemôže viesť bez ďalšieho k záveru o porušení zákona; rovnako tak ako skutočnosť, že na obecnom úrade sa žalovaná zdržiavala spolu so svojim manželom. Hoci žalobca poukazuje na skutočnosť, že sa žalovaná mala na obecnom úrade stretnúť/stretávať s inými osobami, ani v náznaku však žalobca neuvádza, čo malo byť predmetom ich vzájomnej komunikácie. Túto relevantnú skutočnosť neobjasňuje ani poukaz na „svedka tejto udalosti“, o ktorom ani žalobca netvrdí, že obsah predmetnej komunikácie poznal. Parafrázujúc vyššie uvedené najvyšší správny súd uvádza, že v rámci konania o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy podľa § 312a a nasl. SSP je úlohou žalobcu (a teda nie súdu) identifikovať dôvody neústavnosti, resp. nezákonnosti volieb. Hodnovernosť a preukázateľnosť tvrdení sťažovateľa

má súd posudzovať a nie tieto tvrdenia nahrádzať prípadne formou „vyšetrovania“ dopĺňať. Nad rámec vyššie uvedeného (teda nad rámec všetkých skutočností uvádzaných najvyšším správnym súdom v odôvodnení tohto rozhodnutia vyššie) najvyšší správny súd poukazuje aj na samotný volebný výsledok, keď žalobca, ako neúspešný kandidát získal 33 platných hlasov (23,91 %) a žalovaná 105 platných hlasov (76,08 %), ktorý pomer len akcentuje vyššie uvedené závery.

### III.

#### Záver

14. Podľa § 98 ods. 1 písm. h) SSP správny súd odmietne žalobu, ak tak ustanovuje samotný Správny súdny poriadok v inom ustanovení. Zo všetkých uvedených dôvodov je zrejmé, že žalobe žalobcu o zrušenie výsledku volieb starostu obce Turá zo dňa 29. októbra 2022 by nebolo možné vyhovieť, ani keby obsah jeho žalobných tvrdení bol pravdivý. Preto správny súd jeho žalobu odmietol podľa § 312h ods. 2 SSP v citovanom znení v spojení s § 98 ods. 1 písm. h) SSP.

15. O trovách bolo rozhodnuté podľa § 170 písm. a) SSP, podľa ktorého žiaden z účastníkov konania nemá právo na náhradu trov konania, ak a) žaloba bola odmietnutá. Postup podľa § 171 ods. 1 SSP neprichádzal do úvahy, keďže žalovanej vzhľadom na jej praktickú neúčast' na konaní žiadne trovy nevznikli.

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

#### **Poučenie :**

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.