

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 14Svp/1/2023  
Identifikačné číslo spisu: 9623200343  
Dátum vydania rozhodnutia: 31. januára 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan  
Funkcia: predseda senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9623200343.1

## UZNESENIE

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD., prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., JUDr. Mariána Fečíka a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M, v právnej veci žalobcu: J.. Q. H., N.. X. F. XXXX, A. M. E. X, XXX XX W., zastúpeného: JUDr. Jurajom Tibenským, advokátom so sídlom v Nitre, Štefánikova 15, proti žalovaným: 1/ Ing. Stanislav Križan, A. S. XX, XXX XX W. 2/ Miroslav Ďurica, A. W. XXX/X, XXX XX W. 3/ Andrej Ďurica, A. B. A. XX, XXX XX W. 4/ politická strana NÁRODNÁ KOALÍCIA/NEZÁVISLÍ KANDIDÁTI, s kanceláriou na adrese Račianska 1571/66, 831 02 Bratislava, 5/ politická strana KDH, so sídlom Šafárikovo nám. 4, 811 02 Bratislava, 6/ koalícia SMER-SD, SNS, so splnomocnencom na doručovanie: Ľubica Pintérová, Záhradná 17, 935 05 Pukanec, o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti volieb do obecného zastupiteľstva obce Pukanec konaných dňa 29.10.2022, takto

### r o z h o d o l :

- I. Žaloba sa o d m i e t a .
- II. Účastníci konania n e m a j ú p r á v o na náhradu trov konania.

### O d ô v o d n e n i e

#### I. Začatie konania pred Najvyšším správnym súdom

1. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej len „Najvyšší správny súd“ alebo len „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 Správneho súdneho poriadku (ďalej len „SSP“).

2. Dňa 7. novembra 2022 bolo Najvyššiemu správne mu súdu Slovenskej republiky e-mailom doručené žalobcovo podanie datované 6. novembra 2022 a označené ako „Vec: podnet na prešetrenie porušenia moratória počas volieb do samosprávnych orgánov v roku 2022 v obci Pukanec, okres Levice“, ktoré bolo doplnené listinným rovnopisom doručeným 8. novembra 2022. Na základe toho, že toto podanie bez zrozumiteľného žalobného petitu bolo urobené do desiatich dní po vyhlásení výsledkov volieb do orgánov územnej samosprávy, bolo adresované Najvyššiemu správne mu súdu a podávateľ uviedol, že získal nad 10% hlasov, súd prišiel k záveru, že žalobca mohol chcieť podať žalobu vo volebných veciach podľa § 312a a nasl. SSP, a tým vyvolať konanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy. Uvedené podanie však, okrem tvrdenia o porušení volebného moratória na internete a letákmi s údajmi, ktoré sú podľa žalobcu nepravdivé, neobsahovalo ostatné predpísané náležitosti žaloby podľa § 312f SSP. Preto bol žalobca uznesením v zmysle § 59 ods. 1 SSP vyzvaný na doplnenie podania. Dňa 05.12.2022 žalobca zastúpený advokátom doplnil svoje podanie v zmysle náležitostí správnej žaloby vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy podľa ustanovenia § 312f SSP.

3. Z obsahu podanej správnej žaloby vyplýva, že žalobca sa domáha vydania rozhodnutia o nezákonnosti volieb starostu obce Pukanec a rozhodnutia o nezákonnosti volieb poslancov do obecného zastupiteľstva obce Pukanec (ďalej aj ako „obec“), oboch konaných dňa 29. októbra 2022. Nakoľko podanou správne u žalobou napadol žalobca nezákonnosť dvoch druhov volieb konaných v obci dňa 29. októbra 2022, ktorých sa zúčastnil ako neúspešný kandidát, pričom v konaní o každom z týchto druhov volieb je iný okruh účastníkov (§ 312d písm. a/, b/ SSP), rozhodol predseda senátu primerane podľa § 66 SSP uznesením zo dňa 20.12.2022, č.k. 14Svp/1/2022-120 (právoplatným dňa 04.01.2023) o vylúčení správnej žaloby v časti o preskúmanie zákonnosti a ústavnosti volieb do obecného zastupiteľstva obce Pukanec na samostatné konanie z dôvodu vhodnosti a účelnosti. Na základe uvedeného bolo konanie vo veci preskúmania zákonnosti a ústavnosti volieb do obecného zastupiteľstva obce ďalej vedené pod samostatnou spisovou značkou č. 14Svp/1/2023.

## II. Vybrané zákonné ustanovenia, ktoré Najvyšší správny súd aplikoval

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 písm. a/ SSP: „Žalobcom je kandidát na funkciu v orgáne územnej samosprávy, ktorý nebol zvolený, ak získal aspoň 10% platných hlasov; tento žalobca môže napadnúť voľby len vo volebnom obvode, v ktorom kandidoval.“

Podľa § 312f písm. c/ SSP: „V žalobe sa musí okrem všeobecných náležitostí podania podľa § 57 uviesť údaje a dôkazy o jeho žalobnej legitimácii; to neplatí pre generálneho prokurátora.“

Podľa § 13 ods. 1 prvá veta zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“): „Zriaďuje sa Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna komisia“) ako nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí (ďalej len „politická strana“), riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb.“

Podľa § 97 SSP: „Ak tento zákon neustanovuje inak, správny súd kedykoľvek počas konania prihliada na to, či sú splnené podmienky, za ktorých môže správny súd konať a rozhodnúť (ďalej len „procesné podmienky“).“

Podľa § 98 ods. 1 písm. e/ SSP: „Správny súd uznesením odmietne žalobu, ak bola podaná zjavne neoprávnenou osobou.“

## III. Posúdenie procesných podmienok konania

4. Najvyšší správny súd najprv preveroval splnenie procesných podmienok konania v predmetnej právnej veci, osobitne podmienku aktívnej vecnej legitímácie na podanie tzv. volebnej žaloby podľa § 312c SSP, pričom vychádzal z verejne dostupných oficiálnych výsledkov volieb zverejnených na webovom sídle Štatistického úradu Slovenskej republiky. Z týchto údajov a aj z textu žaloby vyplýva, že vo voľbách do orgánov samosprávy obce Pukanec konaných dňa 29.10.2022 kandidovalo na poslancov obecného zastupiteľstva 17 kandidátov, zvolených bolo 9 kandidátov, pričom žalobca ako neúspešný kandidát získal 129 platných hlasov. Svoju aktívnu legitímáciu odvodzuje zo skutočností, že celkovo bolo vo voľbách do obecného zastupiteľstva odovzdaných 703 hlasovacích lístkov a nakoľko získal 129 platných hlasov, predstavuje to podľa jeho názoru v percentuálnom vyjadrení 18,35% odovzdaných hlasov.

5. Z uvedeného je zrejmé, že žalobca vychádzal v naznačenom smere z nesprávneho výkladu § 312c písm. a/ SSP. Rešpektujúc jazykové znenie tohto ustanovenia, podľa ktorého žalobcom je „kandidát na funkciu v orgáne územnej samosprávy, ktorý nebol zvolený, a získal aspoň 10% platných hlasov“, je výklad opierajúci sa o počet platných odovzdaných hlasovacích lístkov nesprávny. Z výslovnej dikcie § 312c písm. a/ SSP totiž vyplýva, že pre výpočet percentuálneho podielu platných hlasov sa nevychádza z počtu odovzdaných platných hlasovacích lístkov, ale z počtu odovzdaných platných hlasov, teda zo súčtu platných hlasov odovzdaných pre jednotlivých kandidátov vo voľbách vo volebnom obvode, v ktorom žalobca kandidoval.

6. V obci Pukanec bol vo voľbách poslancov obecného zastupiteľstva utvorený jeden volebný obvod, v ktorom sa volilo a bolo zvolených 9 poslancov zo 17 kandidátov, pričom podľa zverejnených výsledkov hlasovania na webovom sídle Štatistického úradu Slovenskej republiky bolo odovzdaných 4736 platných hlasov pre všetkých kandidátov na poslancov. Celkový počet platných odovzdaných hlasov je súčtom všetkých platných hlasov, ktoré vo voľbách (v danej obci s jedným volebným obvodom) získali jednotliví kandidáti (t. j. úspešní kandidáti: 462 /Križan Stanislav/ + 429 /Ďurica Miroslav/ + 429 /Nemcová Eva/ + 418 /Ďurica Andrej/ + 379 /Kürti Andrej/+ 365 /Siekela Daniel/ + 320 /Rievaj Ján/ + 255 /Slivka Miroslav/ + 238 /Pintér Július/ a neúspešní kandidáti: 228 /. V. + 225 /. R. + 210 /. W. + 205 /. F. + 166 /. V. + 141 /. T. + 137 /. R. + 129 /. Q. H..

7. Žalobca sa umiestnil na 17. mieste s počtom odovzdaných platných hlasov 129. Z celkového počtu platných odovzdaných hlasov vo voľbách do obecného zastupiteľstva obce Pukanec teda pripadlo na žalobcu 2,72 % platných hlasov (129 platných hlasov, ktoré získal žalobca, v pomere k 4736 všetkých platných hlasov odovzdaných v prospech všetkých kandidátov).

8. Platná právna úprava v § 312c písm. a/ SSP stanovuje minimálnu hranicu vo výške 10% pre získanie aktívnej vecnej legitímácie na podanie žaloby, ktorú odvodzuje od počtu platných hlasov, ktoré získal neúspešný kandidát na funkciu v orgáne územnej samosprávy, v pomere k počtu všetkých platných hlasov odovzdaných pre jednotlivých kandidátov. Ako už bolo uvedené, žalobca pri zisťovaní a preukazovaní aktívnej legitímácie v predmetnom konaní nesprávne vychádzal z počtu odovzdaných platných hlasov pre neúspešného kandidáta na poslanca v pomere k celkovému počtu platných odovzdaných hlasovacích lístkov vo voľbách do obecného zastupiteľstva v obci Pukanec.

9. Nedosiahnutie minimálneho počtu platných hlasov majúci za následok nedostatok aktívnej legitímácie na podanie žaloby vo volebných veciach je neodstrániteľnou procesnou prekážkou, ktorá neumožňuje súdu ďalej vo veci konať a vedie k odmietnutiu žaloby ako podanej zjavne neoprávnenou osobou.

#### IV. Úvahy de lege ferenda

10. Nad rámec uvedenej argumentácie (obiter dictum) považuje Najvyšší správny súd za potrebné upriamiť pozornosť aj na praktické dôsledky aplikácie platnej právnej úpravy obsiahnutej aplikovanom ustanovení §

312c písm. a/ SSP, vo svetle ktorých sa táto úprava nejaví ako vhodná, a to osobitne vo vzťahu k posudzovaniu aktívnej vecnej legitímácie nezávislých kandidátov na poslancov obecného zastupiteľstva.

11. Účelom samotného konania vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy v zmysle § 312a a nasl. SSP je rozhodnúť o zákonnosti a ústavnosti napadnutých volieb a tým zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl. Právna úprava § 312c písm. a/ až c/ SSP následne stanovuje okruh subjektov, ktoré sa takejto súdnej ochrany môžu domôcť. Ustanovenie § 312c písm. a/ SSP priznáva aktívnu legitímáciu na podanie žaloby neúspešným kandidátom na funkciu v orgánoch územnej samosprávy, pričom túto podmieňuje tým, že kandidát vo voľbách získal aspoň 10% platných hlasov. Možno konštatovať, že právna úprava § 312c písm. a/ SSP a osobitne zavedenie minimálnej hranice pre získanie aktívnej legitímácie by teda mali umožniť napadnúť voľby tým kandidátom, ktorí boli neúspešní, no ktorých volebný zisk bol zároveň relevantný a nie zanedbateľný, a to s ohľadom na to, aby iniciované súdne konanie aj mohlo mať potencionálny vplyv na platnosť volieb či volebný výsledok.

12. V predmetnej veci si voliči vo volebnom obvode obce Pukanec volili 9 poslancov do obecného zastupiteľstva. Ak by teoreticky kandidovalo len 10 kandidátov (9 úspešných kandidátov a 1 neúspešný kandidát), celkový počet platných hlasov sa percentuálne rozpočítava medzi jednotlivých 10 kandidátov. Neúspešný kandidát bude mať zákonite menej ako 10% (keďže kandidáti pred ním musia mať nutne viac percent). Nevhodnosť právnej úpravy sa teda prejavuje v tom, že vo volebných obvodoch, v ktorých sa volí 9, 10, 11 alebo 12 poslancov, je šanca neúspešného kandidáta získať 10 percentnú hranicu pre podanie žaloby o nezákonnosť volieb a priori vylúčená. Poskytnutie súdnej ochrany jednotlivým kandidátom sa tým robí závislým výlučne na počte volených mandátov v kreovaných volebných obvodoch.

13. Najvyššiemu správne súdu nedá neuviesť aj ďalší moment, a síce že vo veci volieb do obecného zastupiteľstva obce Pukanec nezískal 10 % platných hlasov vôbec žiaden kandidát, teda ani len najúspešnejší kandidát nezískal taký počet hlasov, ktorý by mu umožnil napadnúť voľby (získal 9,75% platných hlasov). Ak 10% platných hlasov nezíska ani úspešný kandidát, o to menej ich môže získať neúspešný kandidát, pre ktorého je žaloba vo veci neústavnosti a nezákonnosti komunálnych volieb ako prostriedok ochrany určená. Za použitia vzorca výpočtu, ktorý vyplýva z doslovného znenia zákona, teda účel uvedený vyššie (zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl a umožniť napadnutie volieb neúspešnými kandidátmi) môže byť len ťažko naplnený, a to osobitne v prípadoch, v ktorých sa vo volebnom obvode volí 9 až 12 poslancov.

14. Nevhodnosť právnej úpravy sa prejavuje aj v jej diskriminačnom charaktere, a to pri komparácii aktívnej legitímácie nezávislých kandidátov a aktívnej legitímácie politických strán, hnutí alebo ich koalícií. Žalobcovia podľa § 312c písm. b/ SSP (politické strany) nie sú viazaní podmienkou získania určitého percenta platných hlasov, kým kandidáti podľa § 312c písm. a/ SSP musia vždy dosiahnuť relevantný volebný zisk vo výške 10% platných hlasov. Počítanie uvedených 10 % vo vzťahu ku všetkým platným odovzdaným hlasom v zmysle platnej právnej úpravy však dopadá osobitne tvrdo na nezávislých kandidátov a nerovnaké postavenie nezávislých kandidátov a kandidátov politických strán prehlbuje. Nezávislí kandidáti majú pritom paradoxne podporu voličskej základne v podobe získania relevantného počtu podpisov voličov pripojených ku kandidátnym listinám, no z možnosti napadnúť voľby sú v mnohých prípadoch prakticky vylúčení a v prípade volebných obvodov, v ktorých sa volí 9 až 12 poslancov, sú dokonca vylúčení a priori.

15. Najvyšší správny súd napokon poukazuje i na to, že volič pri hlasovaní môže na hlasovacom lístku odovzdať jednému kandidátovi len jeden hlas a nie viac hlasov, a aj preto je získanie stropu 10% z celkového počtu všetkých platných hlasov odovzdaných vo voľbách do zastupiteľstva nesmierne prísnou požiadavkou zákonodarcu, ktorá prístup k súdnej ochrane nezávislých kandidátov do obecného zastupiteľstva robí v niektorých prípadoch až nemožným. Čím viac poslancov sa totiž vo volebnom obvode volí, tým väčší počet

hlasov voliči odovzdávajú, a tým sa relatívne znižuje percento, ktoré v pomere k týmto hlasom získava ten ktorý kandidát.

16. Ako úvaha de lege ferenda by sa preto vo vzťahu ku kandidátom do obecného zastupiteľstva javilo ako vhodné prehodnotiť znenie platnej právnej úpravy. Jedným spôsobom riešenia by bolo napríklad podmieniť ich aktívnu legitímáciu získaním 10% hlasov, avšak vo vzťahu k takému počtu hlasov, ktoré môže kandidát aj reálne získať. Keďže kandidát môže získať na jednom hlasovacom lístku len jeden hlas, môže reálne získať len toľko hlasov, koľko je vo voľbách odovzdaných platných hlasovacích lístkov. Toto číslo by malo predstavovať maximum, 100%, vo vzťahu ku ktorému by sa mohlo merať percento úspešnosti toho ktorého kandidáta. Právna úprava, ktorá by právo podať žalobu priznala neúspešnému kandidátovi, ktorý získal aspoň 10% platných hlasov z celkového počtu platných hlasovacích lístkov, by lepšie odzrkadľovala aj princíp zastupiteľskej demokracie v danej obci (celkom jednoducho, takýto vzorec by vyjadroval, že daného kandidáta si ako svojho zástupcu do obecného zastupiteľstva chcelo zvoliť viac ako 10% voličov, ktorí odovzdali platný hlasovací lístok).

17. Najvyšší správny súd teda uzatvára, že platná právna úprava aktívnej vecnej legitímácie podľa § 312c písm. a/ SSP značne sťažuje a v prípade, že vo volebnom obvode sa volí deväť a viac poslancov do obecného zastupiteľstva, prakticky vylučuje prístup neúspešných nezávislých kandidátov k súdnej ochrane. Najvyšší správny súd si je teda vedomý prísnych následkov aplikácie znenia právnej normy § 312c písm. a/ SSP aj na právnu situáciu žalobcu, ktoré spočívajú v odmietnutí žaloby bez toho, aby súd vôbec pristúpil k jej vecnému prieskumu (pozn. aj keď tento by bol totožný s vecným prieskumom v rámci správnej žaloby žalobcu vo veci preskúmania ústavnosti a zákonnosti volieb starostu obce Pukanec, sp.zn. 14Svp/1/2022). Zastáva však názor, že platná právna úprava aktívnej vecnej legitímácie na podanie žaloby je jednoznačná (hovoriť výslovne o „10% platných hlasov“). Konajúci súd reprezentuje v slovenskom právnom systéme „ústa“ zákona a právo vykladá primárne podľa jazykového znenia právnej normy. Použitým pojmom prisudzuje určitý obsah a zmysel, pričom v uvedenom prípade obsah a zmysel pojmu „hlas“ je jednoznačný a je determinovaný znením volebných právnych predpisov, najmä príslušnými ustanoveniami zákona o podmienkach výkonu volebného práva, ktorý vo svojom texte pojmy „hlas“ a „hlasovací lístok“ používa ako pojmy s rozdielnym obsahom. Nerešpektovaním jazykového znenia zákona, ktoré v uvedenom prípade pokladá za jednoznačné, hoci by sa aj javilo ako nedokonalé či nevhodné, by konajúci súd postupoval contra legem, teda v rozpore s platným právom.

## V. Záver

18. Nakoľko Najvyšší správny súd nezhliadol jazykové znenie § 312c písm. a/ SSP ako nejednoznačné či obsahujúce medzeru v práve, nevidel ani priestor pre použitie iných metód výkladu (teleologického či systematického), ktoré by mohli viesť k iným výsledkom vo výpočte percentuálnej hranice pre získanie aktívnej legitímácie žalobcu, resp. ktoré by umožnili stotožniť sa s jeho právnym výkladom. Preto svoje polemiky ohľadne vhodnosti právnej úpravy uviedol len ako úvahy de lege ferenda.

19. Na základe vyššie uvedených zistení dospel súd k záveru, že žalobca nespĺňa podmienku stanovenú pre aktívnu žalobnú legitímáciu vymedzenú v § 312c písm. a/ SSP, pretože ako kandidát na funkciu v orgáne územnej samosprávy, ktorý nebol zvolený, nezískal aspoň 10% platných hlasov.

20. Keďže nedostatok aktívnej legitímácie na podanie žaloby vo volebných veciach je neodstrániteľnou prekážkou, ktorá neumožňuje súdu ďalej vo veci konať, postupoval Najvyšší správny súd podľa § 98 ods. 1 písm. e/ SSP a žalobu odmietol ako podanú zjavne neoprávnenou osobou.

21. O náhrade trov konania bolo rozhodnuté podľa § 170 písm. a/ SSP, pretože žaloba bola odmietnutá.

22. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky v pomere hlasov 5:0.

**Poučenie :**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.