

Súd: Najvyšší správny súd SR  
Spisová značka: 14Svp/14/2022  
Identifikačné číslo spisu: 9622200273  
Dátum vydania rozhodnutia: 20. januára 2023  
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan  
Funkcia: predseda senátu  
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9622200273.1

## 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. (sudca spravodajca), v právnej veci žalobcov: 1. C. J., L.. XX.XX.XXXX, J. E. Č.. XXX, XXX XX E., 2. O. Y., L.. XX.XX.XXXX, J. E. Č.. XX, XXX XX E.rník, 3. I. T., L.. XX.XX.XXXX, J. E. Č.. XXX, XXX XX E., 4. J. P. J., L.. XX.XX.XXXX, J. E. Č.. XXX, XXX XX E., 5. C. T. Y., L.. XX.XX.XXXX, J. E. Č.. XX, XXX XX E., 6. P. D., L.. XX.XX.XXXX, J. E. Č.. XXX, XXX XX E., všetci žalobcovia právne zastúpení: Advokátska kancelária Hudzík & Partners s.r.o., so sídlom Mnoheľova 830/15, 058 01 Poprad, IČO: 47 251 654, proti žalovaným: 1. PRINCÍP, so sídlom Masarykova 1667/2, 040 01 Košice, IČO: 42 182 549, 2. SPOLU - občianska demokracia, so sídlom Miletičova 559/21, 821 08 Bratislava, IČO: 51 313 901, 3. Magyar fórum - Maďarské fórum, so sídlom Padarovce 82, 980 23 Padarovce, IČO: 52 211 479, 4. Kresťanskodemokratické hnutie, so sídlom Šafárikovo námestie 77/4, 811 02 Bratislava, IČO: 00 586 846, v konaní o žalobe o neústavnosti a nezákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy - voľby poslancov obecného zastupiteľstva obce Vydrník, takto

### rozhodol:

Žaloba sa o d m i e t a .

Účastníci konania n e m a j ú p r á v o n a náhradu trov konania.

### O d ô v o d n e n i e

1. Žalobou zo dňa 08.11.2022 (ďalej aj „žaloba“), doručenou Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky (ďalej aj „najvyšší správny súd“) dňa 09.11.2022, sa žalobcovia v 1. až 6. rade (ďalej aj „žalobcovia“) domáhali vydania rozhodnutia o neústavnosti a nezákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy obce Vydrník - volieb poslancov obecného zastupiteľstva podľa § 312a zákona č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej aj „SSP“). Žalobným návrhom sa

domáhali, aby najvyšší správny súd (i) vyhlásil komunálne voľby na poslancov obecného zastupiteľstva obce Vydrník, konaných dňa 29.10.2022, za neplatné, (ii) zrušil napadnutý výsledok volieb a (iii) uložil žalovaným povinnosť spoločne a nerozdielne nahradiť žalobcom náhradu trov konania v plnom rozsahu.

2. Žalobcovia úvodom žaloby uviedli, že v zmysle § 312c písm. a/ SSP preukazujú svoju aktívnu legitimáciu pre predmetné súdne konanie zoznamom zaregistrovaných kandidátov, zápisnicami okrskovej a miestnej volebnej komisie a tiež oznámením o výsledku odovzdaných platných hlasov zverejnených na web sídla štatistického úradu Slovenskej republiky. Žalobcovia zastávali názor, že v napadnutých voľbách poslancov obecného zastupiteľstva obce Vydrník získali najmenej 10% z počtu platných hlasovacích lístkov (hlasov) na poslanca obecného zastupiteľstva obce Vydrník, odovzdaných v komunálnych voľbách dňa 29.10.2022. V tejto súvislosti argumentovali aj tým, že počet platných hlasovacích lístkov odovzdaných voličmi pre voľby poslancov obecného zastupiteľstva obce Vydrník bol 505.

3. Žalobcovia žalobou napadli ústavnosť a zákonnosť volieb poslancov obecného zastupiteľstva obce Vydrník konaných dňa 29.10.2022, ako celok, s poukazom na tú skutočnosť, že v dotknutej obci bol iba jeden volebný obvod. Ako dôvod neústavnosti a nezákonnosti volieb uviedli najmä (údajne) protiprávne a nezákonné postupy viacerých členov okrskovej volebnej komisie a náznaky manipulácie volieb v obci. Na základe skutočností bližšie špecifikovaných v žalobe mali žalobcovia pochybnosti o objektívnosti, ústavnosti a zákonnosti volieb poslancov obecného zastupiteľstva obce Vydrník, a to aj s poukazom na príslušné zákonné ustanovenia a relevantnú judikatúru Ústavného súdu SR týkajúcu sa volebných vecí, ktorých obsah bol podľa názoru žalobcov porušený.

4. Žalovaní v 1. až 3. rade sa k žalobe žalobcov nevyjadrili. Žalovaný v 4. rade vo vyjadrení zo dňa 16.12.2022 k žalobe žalobcov uviedol, že nenavrhuje výsluch svedkov a k žalobe neuvádza žiadne nové skutočnosti.

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

6. 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.“

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

8. 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.“

9. Podľa § 16 ods. 1 písm. h) zákona o podmienkach výkonu volebného práva: „Štátna komisia zisťuje a zverejňuje priebežné a celkové výsledky volieb.“

10. Podľa § 16 ods. 2 zákona o podmienkach výkonu volebného práva: „Štátna komisia pri plnení úloh podľa tohto zákona a osobitných predpisov spolupracuje s ministerstvom vnútra a štatistickým úradom.“

11. Podľa § 217 ods. 2 zákona o podmienkach výkonu volebného práva: „Štatistický úrad po dohode s ministerstvom vnútra vydá metodiku spracovania výsledkov hlasovania.“

12. Podľa časti VIII bodu 3. Metodického pokynu Štatistického úradu Slovenskej republiky na prípravu spracovania a na spracovanie výsledkov hlasovania vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov a vo voľbách do orgánov samosprávy obcí, po podpísaní zápisnice zverejní štátna komisia celkové výsledky volieb prostredníctvom odborného sumarizačného útvaru na webovom sídle štatistického úradu.

13. Podľa § 166 ods. 1 zákona o podmienkach výkonu volebného práva: „Pre voľby poslancov obecných zastupiteľstiev sa v každej obci utvoria viacmandátové volebné obvody, v ktorých sa volia poslanci obecného zastupiteľstva pomerne k počtu obyvateľov obce, najviac však 12 poslancov obecného zastupiteľstva v jednom volebnom obvode; v mestách, ktoré sa členia na mestské časti, možno utvoriť aj jednomandátové volebné obvody, ak na počet obyvateľov mestskej časti pripadá iba jeden poslanec obecného zastupiteľstva.“

14. Podľa § 166 ods. 2 zákona o podmienkach výkonu volebného práva: „V obci, v ktorej sa má zvoliť 12 alebo menej poslancov obecného zastupiteľstva, sa môže utvoriť jeden volebný obvod.“

15. Primárne najvyšší správny súd skúmal splnenie procesných podmienok konania v predmetnej právnej veci, pričom skúmal splnenie procesnej podmienky aktívnej legitímácie na podanie žaloby podľa § 312c SSP, vychádzajúc z oficiálnych výsledkov volieb zverejnených na webovom sídle Štatistického úradu Slovenskej republiky, ktoré sú verejne dostupné a ktoré boli zo strany žalobcov i pripojené k žalobe.

16. Z obsahu podanej žaloby je zrejmé, že žalobcovia - neúspešní kandidáti na poslancov obecného zastupiteľstva podľa § 312c písm. a) SSP odvodzovali svoju aktívnu legitímáciu z nesprávneho výkladu tohto zákonného ustanovenia. Rešpektujúc jazykové znenie § 312c písm. a) SSP, 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, prezentovaný žalobcami (viď bod 2 odôvodnenia tohto uznesenia) 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.

17. Platná právna úprava teda v § 312c písm. a) SSP stanovuje percentuálny strop vo výške 10% pre získanie aktívnej vecnej legitímácie na podanie žaloby, ktorý 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. Žalobcovia pri zisťovaní a preukazovaní aktívnej legitímácie v predmetnom konaní nesprávne vychádzali 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 Vydrník.

18. V tejto súvislosti považuje najvyšší správny súd za potrebné uviesť, že nedostatok aktívnej legitímácie na podanie žaloby vo volebných veciach je neodstrániteľnou procesnou prekážkou, ktorá neumožňuje súdu ďalej vo veci konať a má za následok odmietnutie žaloby ako podanej zjavne neoprávnenou osobou.

19. V obci Vydrník bol vo voľbách poslancov obecného zastupiteľstva utvorený jeden volebný obvod, v ktorom sa volilo a bolo zvolených 9 poslancov. Zo zverejnených výsledkov hlasovania v obci Vydrník na webovom sídle Štatistického úradu Slovenskej republiky vyplýva, že žalobcovia kandidovali v obci Vydrník na poslancov obecného zastupiteľstva. Celkovo bolo v obci Vydrník, ktorá utvorila jeden volebný obvod, odovzdaných 3294 platných hlasov pre kandidátov na poslancov do obecného zastupiteľstva. 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: 211 / Žiga Daniel/ + 205 /Žiga Marián/ + 196 /Žiga Miroslav/ + 184 /Stančák/ + 178 /Žiga Dušan/ + 173 /Kroščen Maroš/ + 172 / Kroščen Stanislav/ + 170 /Žiga Peter/ + 168 /Dická/ a neúspešní kandidáti: XXX /. + XXX /. + XXX /.Š. I. + XXX



28. V predmetnej veci si voliči vo volebnom obvode obce Vydrník 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 zákonite 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 percentný strop 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.

29. Najvyššiemu správne súdu nedá neuviesť aj ďalší moment, a síce že vo veci volieb do obecného zastupiteľstva obce Vydrník nezískal 10 % platných hlasov vôbec žiaden kandidát, teda ani len najúspešnejší kandidát nezískal taký počet hlasov, ktorý by mu umožnil napadnúť voľby (získal len 6,4 % 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.

30. Nevhodnosť právnej úpravy sa prejavuje aj v jej diskriminačnom charaktere, a to pri komparácii aktívnej legitimácie nezávislých kandidátov a aktívnej legitimácie politických strán, hnutí alebo ich koalícii. 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 prehľbuje. 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.

31. Platná právna úprava sa javí ako nelogická aj vzhľadom na komparáciu s právnou úpravou aktívnej vecnej legitimácie tretej kategórie žalobcov podľa § 312c písm. c/ SSP. Podľa tohto ustanovenia môže žalobu podať aj 10% voličov príslušného volebného obvodu. Paradoxne, v uvedenom prípade získali žalobcovia viac ako 20% podporu voličov, ktorí vo voľbách do obecného zastupiteľstva obce Vydrník odovzdali platný hlasovací lístok (J. 29,7%, Y. 22,77%, T. 21,38%, J. 20,99%, Y., 20,19% a D. 19,6%). Napriek tomu aktívnu legitimáciu na podanie žaloby podľa platnej úpravy nemajú, hoci vôľu zvoliť si ich do obecného zastupiteľstva vyjadrilo okolo 20% voličov, ktorí odovzdali platný hlasovací lístok.

32. 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 prísnu 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.

33. 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 legitimáciu získaním stropu 10% 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). Takáto právna úprava by tiež nerobila aktívnu legitimáciu závislou od počtu mandátov volených v danom volebnom obvode, pretože by zohľadňovala skutočnosť, že sa počet platných hlasov kandidáta nebude relatívne znižovať úmerne tomu, ako rastie počet mandátov a tým i platných hlasov odovzdaných vo volebnom obvode, vo vzťahu ku ktorému sa počet získaných platných hlasov daného kandidáta posudzuje.

34. Najvyšší správny súd teda uzatvára, že platná právna úprava aktívnej vecnej legitimácie 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 jazykového znenia právnej normy § 312c písm. a/ SSP aj na právnu situáciu žalobcov, ktoré spočívajú v odmietnutí žaloby bez toho, aby súd vôbec pristúpil k jej vecnému prieskumu a mohol tak poskytnúť materiálnu súdnu ochranu ich právam garantovaným čl. 30 Ústavy SR. Zastáva však názor, že platná právna úprava aktívnej vecnej legitimácie na podanie žaloby je jednoznačná (hovorí 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. Nakoľko najvyšší správny súd nevhľadol 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 percentuálneho stropu pre získanie aktívnej legitimácie žalobcov, resp. ktoré by umožnili stotožniť sa s ich právnym výkladom. Preto svoje polemiky ohľadne vhodnosti právnej úpravy uviedol len ako úvahy de lege ferenda.

35. Najvyšší správny súd na základe vyššie uvedených zistení preto dospel k záveru, že žalobcovia nespĺňajú podmienku stanovenú pre aktívnu žalobnú legitimáciu vymedzenú v § 312c písm. a/ SSP a ako kandidáti na funkciu v orgáne územnej samosprávy, ktorí neboli zvolení, nezískali aspoň 10% platných hlasov.

36. 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“).“

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

38. Najvyšší správny súd konštatuje, že nedostatok aktívnej legitimácie na podanie žaloby vo volebných veciach je neodstrániteľnou prekážkou, ktorá neumožňuje súdu ďalej vo veci konať, a preto postupoval podľa § 98 ods. 1 písm. e/ SSP a žalobu žalobcov odmietol ako podanú zjavne neoprávnenými osobami.

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

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

**Poučenie :**

Proti tomuto rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok.