

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 14Svp/20/2022
Identifikačné číslo spisu: 9622200298
Dátum vydania rozhodnutia: 20. januára 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9622200298.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky, v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Petry Príbelskej, PhD., JUDr. Mariána Fečíka, prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD. a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M., v právnej veci žalobcu: V. F., T., XX.XX.XXXX, U. H. XXX XX K. S. XXX, právne zastúpeného: JUDr. Michal Treščák, ml., advokát, so sídlom Thurzova 6, 040 01 Košice, proti žalovanému: Ondrej Borbáš, nar. XX.XX.XXXX, U. H. XXX XX K. S. X, o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti volieb starostu obce Gemerské Dechtáre konaných dňa 29.10.2022, takto

rozhodol:

I. Žaloba sa z a m i e t a .

II. Účastníkom sa právo na náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

I. Volebná žaloba

1. Dňa 9. novembra 2022 bolo Najvyššiemu správne mu súdu Slovenskej republiky (ďalej „Najvyšší správny súd“ alebo len „súd“) doručená žaloba zo dňa 8. novembra 2022 vo veci ústavnosti a zákonnosti voľby starostu obce Gemerské Dechtáre (ďalej „obec“) podľa § 312a a nasl. zákona č. 162/2015 Správny súdny poriadok v účinnom znení (ďalej len „SSP“).

2. Zo žaloby vyplýva, že vo voľbách do orgánov samosprávy obce konaných dňa 29.10.2022 kandidovali na starostu obce iba žalobca a žalovaný, žalobca ako neúspešný kandidát získal 13,5% hlasov. Žalobca v žalobe tvrdil, že sa sprostredkovane od desiatok obyvateľov obce dozvedel, že približne 5 dní pred moratóriom, dňa 21.10.2022, neznáma osoba podala na pobočke Slovenskej pošty v obci Jesenské 100 až 150 obálok, pričom v každej z nich sa nachádzal anonymný list napísaný v maďarskom jazyku s textom kritizujúcim nakladanie žalobcu s prostriedkami obce ešte v čase, keď bol starostom obce, pričom v liste sa uvádza, že žalobca ako starosta mal v tom čase na obecnom úrade zamestnávať svoju manželku a syna. Na uvedené žalobca reagoval dňa 26.10.2022 podaním trestného oznámenia.

3. Žalobca mal za to, že táto neznáma osoba, neoprávnená na akúkoľvek formu politickej kampane podľa § 2 ods. 3 zákona č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v účinnom znení (ďalej aj ako „zákon o volebnej kampani“), svojím konaním prekročila medze zákonnosti volieb a Trestného zákona, pretože v rozoslanom liste vedome a úmyselne uviedla nepravdivé a žalobcu poškodzujúce tvrdenia za účelom jeho politickej diskreditácie.

4. Podľa názoru žalobcu výsledok volieb nemôže byť považovaný za legitímny, ak bola na žalobcovi ako jedinom protikandidátovi zvoleného starostu spáchaná tak hrubá nezákonnosť formou klamlivého anonymného listu, ktorá je predmetom trestného konania. Podľa žalobcu uvedené konanie vážne a bezprecedentne zasiahlo do jeho vážnosti u spoluobčanov, tak osobnej ako aj politickej. Bola mu spôsobená závažná ujma, čoho dôkazom je podľa jeho názoru aj mimoriadne nízky počet hlasov, ktoré vo voľbách získal, oproti počtu hlasov žalovaného (205:32). Poukázal na to, že v predchádzajúcich voľbách do orgánov samosprávy obcí v roku 2018 ako kandidát na starostu získal ako druhý v poradí iba o 14 hlasov menej ako žalovaný (115:101). Intenzita a okolnosti zásahu do práv žalobcu mohli podľa jeho mienky ovplyvniť rozhodovanie voličov a výsledok volieb, čím došlo k porušeniu článku 31 Ústavy SR, § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani a § 373 Trestného zákona. Preto žalobca navrhol, aby Najvyšší správny súd rozsudkom napadnutý výsledok volieb zrušil.

5. Žalovaný sa na výzvu súdu k volebnej žalobe písomne nevyjadril.

II. Vybrané zákonné ustanovenia, ktoré Najvyšší správny súd aplikoval

Podľa § 11 písm. f) SSP najvyšší správny súd rozhoduje v konaní vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy.

Podľa § 134 ods. 1 SSP správny súd je viazaný rozsahom a dôvodmi žaloby, ak nie je ďalej ustanovené inak.

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

Podľa § 312j ods. 1 SSP ak správny súd po preskúmaní zistí, že žaloba nie je dôvodná, zamietne ju.

Podľa § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani volebná kampaň na účely tohto zákona je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety. Podľa ods. 2 volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „vyhlásenie volieb“) a končí 48 hodín pred dňom konania volieb. Podľa ods. 3 činnosť iných subjektov ako ustanovených v odseku 1 na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov sa v čase ustanovenom na volebnú kampaň zakazuje.

III. Právne posúdenie veci

6. Rozhodovanie Najvyššieho správneho súdu o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy nadväzuje na predchádzajúcu judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy konal a rozhodoval do 31. decembra 2020 (čl. 129 ods. 2 ústavy). V tomto smere možno preto poukázať na judikátorne i doktrínálne východiská rozhodovania.

7. Podstatou ochrany ústavnosti volieb je ochrana základných práv zaručených v čl. 30 ústavy a to predovšetkým aktívneho a pasívneho volebného práva. Garantuje sa pritom všeobecnosť, rovnosť a priamosť volebného práva, ako aj jeho vykonanie tajným hlasovaním. Pod zákonnosťou volieb treba rozumieť uskutočnenie volieb v súlade so všetkými dotknutými volebnými predpismi s právnou silou

zákona (napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 2/2018 z 6. februára 2019 a tiež porovnaj Macejková, I., Bárány, E., Baricová, J., Fiačan, I., Holländer, P., Svák, J. a kolektív: Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár. 1. vydanie. Bratislava: C. H. Beck, 2020, s. 1166). Povahu volebných zákonov majú predovšetkým zákon č. 180/2014 Z.z. a zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach, pričom právne normy týkajúce sa volieb môžu byť obsiahnuté aj v iných zákonoch [napr. § 11 ods. 1 zákona č. 302/2001 Z.z. o samospráve vyšších územných celkov (zákon o samosprávnych krajoch)].

8. V konaní o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy 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 (porovnaj uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 7/2010 z 28. apríla 2010).

9. Vo vzťahu k nezákonnosti volieb sa však na to vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 82/07 z 31. októbra 2007). Inými slovami, nie každé porušenie noriem volebného práva vyvoláva nevyhnutne neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta. Každý prípad je potrebné posudzovať materiálne, prihliadať tak na účel a zmysel príslušných právnych noriem ako aj na princípy uznávané demokratickými štátmi. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také porušenie zákona, ktoré už samo osebe spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 96/07 z 16. apríla 2007).

10. Predpokladom vyhovenia žalobe je zväčša splnenie troch predpokladov a to (1) nezákonnosť spočívajúca v porušení zákonov týkajúcich sa volieb, (2) vzťah medzi touto nezákonnosťou a neplatnosťou volieb alebo voľby kandidáta a (3) intenzita protizákonnosti, ktorá už spochybňuje výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (napr. uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp.zn. PL. ÚS 7/07 z 2. júla 2008).

11. Vyššie opísané východiská vzal Najvyšší správny súd do úvahy pri rozhodovaní o volebnej žalobe v prejednávanej veci a po preskúmaní uplatnených žalobných dôvodov dospel jednomyselne k záveru, že volebnej žalobe žalobcu nebolo možné vyhovieť.

12. V súvislosti s namietaným porušením článku 31 Ústavy SR, § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani a § 373 Trestného zákona Najvyšší správny súd najprv poukazuje na § 131 veta tretia a § 132 ods. 2 S.s.p., v zmysle ktorých je správny súd viazaný rozhodnutím príslušných orgánov o tom, že bol spáchaný trestný čin a kto ho spáchal, o týchto otázkach si nemôže urobiť ani prejudiciálny záver. Preto Najvyšší správny súd nemôže v konaní o volebnej žalobe posudzovať, či konaním opísaným v podanej žalobe došlo k naplneniu skutkovej podstaty podľa § 373 Trestného zákona. Vyhodnotenie naplnenia skutkovej podstaty tohto trestného činu a prípadné vyvodenie zodpovednosti zaň patrí do právomoci orgánov činných v trestnom konaní, resp. súdov konajúcich a rozhodujúcich v trestnom konaní.

13. Volebná kampaň politických subjektov a nezávislých kandidátov kandidujúcich vo voľbách do orgánov samosprávy obcí 2022 sa podľa zákona o volebnej kampani mala skončiť dňa 27.10.2022 o 7.00 hod. Dovtedy mohli kandidujúce subjekty vyvíjať propagačnú činnosť vo svoj prospech, ale aj v neprospech iných kandidátov, za účelom získania volenej funkcie. To v prejednanom prípade znamená, že ak by namietaný list autorizoval žalobcov protikandidát (žalovaný), s ohľadom na dátum podania listov na poštovú prepravu (21.10.2022) a predpokladaný najneskorší dátum ich doručenia do poštových schránok obyvateľov v obci (25.10.2022), by bolo možné konštatovať, že toto konanie by

nepredstavovalo porušenie volebného moratória, pretože žalobca by do začatia volieb mal istý časový priestor na prípadnú reakciu. To je ale samozrejme len hypotetická situácia.

14. Keďže list nesúci prvky volebnej kampane v neprospech žalobcu rozoslala obyvateľom obce dosiaľ nezistená osoba, mohlo dôjsť týmto konaním k porušeniu všeobecného zákazu vedenia volebnej kampane tretími osobami, teda osobami odlišnými od politických subjektov a nezávislých kandidátov kandidujúcich vo voľbách. Takéto konanie môže byť bezpochyby hodnotené ako priestupok v zmysle § 20 ods. 1 písm. b/ zákona o volebnej kampani, avšak ani zistenie jeho spáchania bez ďalšieho nezakladá dôvod na vyhlásenie volieb za neplatné, pretože pre takýto záver musí byť splnená aj podmienka takej intenzity uvedeného porušenia práva, ktorá hodnoverne spochybňuje výsledky volieb.

15. Argumentáciu žalobcu o zásadnom vplyve tejto negatívnej kampane na jeho osobnú i politickú vážnosť u spoluobčanov a tým aj na volebný výsledok posudzoval súd do istej miery zdržanlivo. Predovšetkým považuje za potrebné zdôrazniť, že nepatrí do právomoci volebného súdu hodnotiť pravdivosť informácií týkajúcich sa minulého pôsobenia žalobcu vo funkcii starostu obce. Treba povedať, že žalobca pravdivosť obsahu predmetného listu popiera. Najvyšší správny súd pri posudzovaní jeho vplyvu na hlasovanie voličov vychádzal z predpokladu, že v obci, ktorá má 349 oprávnených voličov a v ktorej sa väčšina obyvateľov osobne navzájom pozná a vie o všetkom podstatnom, čo sa v obci deje, má písomnosť s podobne negatívnym obsahom voči jednému z kandidátov vo voľbách starostu obce veľmi obmedzenú spôsobilosť priamo a bezprostredne ovplyvniť rozhodovanie voličov. Informácie o tom, ako kandidát v minulosti hospodáril ako starosta obce, ako obec zadlžil a či zamestnával svojich rodinných príslušníkov alebo nie, obyvatelia obce istotne vedia a sami sú schopní vyhodnotiť ich pravdivosť. Povaha zverejnených informácií nijako nevybočila z bežne používaných prostriedkov v rámci volebnej kampane.

16. Férovosť použitých prostriedkov tu nie je možné posudzovať z hľadiska všeobecnej morálky, pretože ide o špecifické obdobie volebnej kampane poznamenané uchádzaním sa o priazeň voličov pozitívnou ale i negatívnou kampaňou. Vo všeobecnosti je účelom volebnej kampane viesť diskusiu o veciach verejných v súvislosti s programom politických strán alebo jednotlivých kandidátov uchádzajúcich sa vo voľbách o voličské hlasy, v rámci ktorej možno prirodzene očakávať aj konfrontačný spôsob prezentácie. Je vecou každého subjektu zúčastňujúceho sa volieb, aby v rámci svojho priestoru, ktorý mu volebná kampaň poskytuje, ponúkol voličovi dostatok informácií aj adekvátnu odpoveď na argumentáciu súpera, pokiaľ ju považuje za skreslenú, zavádzajúcu alebo nesprávnu. Kandidát zúčastňujúci sa volieb si musí byť zároveň vedomý, že v priebehu predvolebného boja bude vo zvýšenej miere vystavený pozornosti verejnosti, pokiaľ ide o prejavy sympatií svojich priaznivcov, ale aj pokiaľ ide o kritiku zo strany oponentov (m. m. uznesenie sp.zn. PL. ÚS 105/07 z 27. júna 2007).

17. Vo vzťahu k možnosti ovplyvnenia voličov Najvyšší správny súd dodáva, že len veľmi agresívny a ofenzívny tlak na voliča spôsobilý ovplyvniť tvorbu jeho slobodnej vôle je volebným nedostatkom, ktorého dôsledkom môže byť zrušenie výsledku volieb (m.m. PL. ÚS 118/07, PL. ÚS 78/2011, PL. ÚS 35/2014). Je tiež vecou občanov, aby svojim hlasovaním sami vyvodili dôsledky aj z neférovej vedenej volebnej kampane, keďže sloboda volieb znamená aj slobodu rozhodovania každého voliča. Táto sloboda je zachovaná aj v prípade, ak je volič konfrontovaný s negatívnou, dokonca i klamlivou alebo ostro vedenou volebnou kampaňou. Nie každá neférovosť pri vedení volebnej kampane však musí vyvolať právne dôsledky vo forme rozhodnutia volebného súdu, po ktorom musí nasledovať opakovanie volieb (PL. ÚS 64/2014).

18. S poukazom na vyššie uvedené Najvyšší správny súd dospel k záveru, že za daných okolností niet rozumného dôvodu pripísať namietanému konaniu neznámej osoby taký zásadný význam pri ovplyvňovaní rozhodovania voličov, ako ho interpretuje žalobca. Ide o domnienku, ktorá je aj s ohľadom mimoriadne výrazný rozdiel v počte získaných hlasov medzi žalobcom a žalovaným nedostatočne podložená a nepreukázaná. Poukazovanie na z pohľadu žalobcu priaznivejší volebných výsledok - menší odstup žalobcu za žalovaným - v predchádzajúcich voľbách z roku 2018 v danej

obci, nemá z hľadiska dôvodnosti tejto žaloby s ohľadom na odstup času a zmenené okolnosti prakticky žiadnu výpovednú hodnotu.

19. Na základe uvedených zistení a úvah Najvyšší správny súd rozhodol podľa § 312j ods. 1 SSP o zamietnutí volebnej žaloby ako nedôvodnej.

20. O trovách konania o volebnej žalobe rozhodol Najvyšší správny súd tak, že účastníkom nepriznal právo na ich náhradu, pretože žalobca vo veci nemal úspech (§ 167 ods. 1 SSP) a úspešnému žalovanému (§ 168 SSP) podľa obsahu spisu žiadne trovy v konaní nevznikli.

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

Poučenie :

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