

Súd: Najvyšší správny súd Slovenskej republiky
Spisová značka: 14Svp/2/2023
Identifikačné číslo spisu: 9623200390
Dátum vydania rozhodnutia: 20. júna 2023
Meno a priezvisko: JUDr. Marián Trenčan
Funkcia: predseda senátu
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2023:9623200390.1

ROZSUDOK

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Trenčana a členov senátu JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M., prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD., JUDr. Petry Príbelskej, PhD. a JUDr. Mariána Fečíka v právnej veci žalobcu: F. S. X., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. F. XX, XXX XX. p. F., právne zastúpený: JUDr. Martina Gecáková, advokátka, so sídlom Třebíčska 12, pracovisko Štefánikova 18, 066 01 Humenné, proti žalovanému: Q. P., nar. XX.XX.XXXX, bytom A. F. XX, XXX XX p. F., v konaní vo veci ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy obce Nechválava Polianka - volieb starostu obce konaných dňa 25. marca 2023, takto

r o z h o d o l :

- I. Voľby starostu obce Nechválava Polianka konané dňa 25. marca 2023 sa vyhlasujú za n e p l a t n é .
- II. Žalobcovi sa p r i z n á v a voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania.

O d ô v o d n e n i e

I. Žaloba

1. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky (ďalej aj „Najvyšší správny súd“) podľa čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky rozhoduje s účinnosťou od 01.01.2021 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 aj „SSP“).
2. Žalobca podal Najvyššiemu správne mu súdu dňa 05.04.2023 tzv. volebnú žalobu, ktorou namietal nezákonnosť a neústavnosť volieb starostu obce Nechválava Polianka, ktoré sa konali dňa 25.03.2023.
3. Svoju aktívnu vecnú legitimáciu žalobca odôvodnil tým, že vo voľbách kandidoval na funkciu starostu, pričom získal 42 platných hlasov, čo predstavuje 49,41% všetkých platných hlasov

odovzdaných vo voľbách starostu obce Nechválava Polianka. Za pasívne legitimovaného označil žalovaného, ktorý získal 43 platných hlasov zodpovedajúcich 50,58%.

4. Za zásadnú námietku spôsobilú spochybnit' výsledok volieb označil žalobca účelové prihlasovanie sa voličov na trvalý pobyt v obci a teda zostavenie voličskej základne pre voľby do orgánov samosprávy obce spôsobom porušujúcim ústavné princípy.

5. Žalobca poukázal na vysoký nárast počtu voličov, a to zo 76 voličov zapísaných v zozname voličov vo voľbách konaných dňa 29.10.2022 (ďalej aj „prvé voľby“) na 98 voličov zapísaných v zozname voličov vo voľbách konaných dňa 25.03.2023 (ďalej aj „napadnuté voľby“). Napadnuté voľby boli opakovanými voľbami z dôvodu, že vo voľbách konaných dňa 29.10.2022 nebol zvolený žiaden kandidát, pričom žalobca i žalovaný získali rovnaký počet hlasov.

6. Žalobca v tejto súvislosti namietol účelové a hromadné prihlasovanie sa na trvalý pobyt v obci v období krátko pred konaním volieb, s najväčšou pravdepodobnosťou v týždni od 13.03.2023 do 17.03.2023. Skupina voličov, bez relevantnej väzby na obec, ktorá bola spôsobilá ovplyvniť výsledky volieb starostu, podľa žalobcu nemala reálny záujem stať sa trvalou súčasťou územného spoločenstva osôb, ktoré si prostredníctvom volieb do orgánov samosprávy obcí volí svojich zástupcov na ten účel, aby im zverili na obdobie štyroch rokov podstatný rozsah svojho práva na výkon územnej samosprávy. Rozdiel v počte získaných hlasov medzi neúspešným žalobcom a úspešným žalovaným bol pritom len jeden hlas.

7. Žalobca podotkol, že žalovaný začal s účelovým prihlasovaním osôb na trvalý pobyt ešte pred prvými voľbami. Prihlasovanie na trvalý pobyt bolo v jeho kompetencii ako bývalého starostu, pričom týždeň pred ich konaním zámerne čerpal dovolenku a odmietal prihlasovať na pobyt svojich „nevoličov“. Žalobca ako dôkaz predložil odpoveď Ministerstva vnútra SR na podnet podaný jeho právnou zástupkyňou. Žalobca ďalej tvrdil, že reakciou na prihlásenie týchto osôb bolo hromadné prihlásenie príbuzných žalovaného na domy so súpisnými číslami 7, 10 a 13.

8. Dom so súpisným číslom X je podľa žalobcu zhruba 30 rokov neobývanou nehnuteľnosťou bez pripojenia na elektrickú energiu, vodu a plyn a bez označenia čísla domu, ktorá je vo vlastníctve syna žalovaného. Do tohto domu boli tesne pred voľbami prihlásení traja blízki rodinní príslušníci žalovaného, ktorí nemajú na obec Nechválava Polianka žiadne väzby - P. P., brat žalovaného, F. P., synovec žalovaného, a Y. O., rod. P., sestra žalovaného.

9. Do domu so súpisným číslom XX bolo podľa žalobcu prihlásených šesť osôb - vzdialenejších príbuzných manželky žalovaného z rodiny T. a F., u ktorých tiež nemožno predpokladať ich skutočný záujem stať sa trvale súčasťou obyvateľstva obce a ovplyvňovať jej chod.

10. Do domu so súpisným číslom XX sa mala prihlásiť „kmotra“ žalovaného G. L. so svojou dcérou W.. D. W., pričom p. L. býva už tri desiatky rokov v obci S..

11. Podľa žalobcu je teda zrejmé, že o voľbe starostu v napadnutých voľbách nerozhodli občania a obyvatelia obce Nechválava Polianka trvalo sa zdržujúci a žijúci v obci, ktorých sa rozhodovanie obecných orgánov priamo dotýka, ale rodinní príslušníci doterajšieho starostu, ktorí sa prihlásili na trvalý pobyt účelovo len z dôvodu, aby mohli ovplyvniť výsledok volieb. Hlavným dôvodom uvedeného účelového prihlasovania na trvalý pobyt (zo strany žalovaného) bolo len jednorazovo zvýšiť počet oprávnených voličov, a keďže sa jednalo o rodinných príslušníkov žalovaného starostu, je zrejmé, komu títo novo - prihlásení voliči odovzdali svoj hlas.

12. Žalobca ďalej poukázal na ďalšie porušenia zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb. Pani P. W., nar. XXXX, bytom A. F. č. X, ktorá sa už dlhodobo nezdržiava v obci, mala byť žalovaným požiadaná, aby sa napadnutých volieb zúčastnila. V deň konania volieb bola dovezená priamo do domu žalovaného a bolo jej tam umožnené hlasovať do prenosnej volebnej schránky. Podľa žalobcu je otáznosť, či bola rešpektovaná tajnosť hlasovania ako aj slobodný výber kandidáta.

13. V ďalšej časti žaloby citoval žalobca príslušné ustanovenia právneho poriadku SR, a to Ústavy SR (čl. 30, 31 64, 64a, 67 ods. 1 a 69 ods. 3) a zákonov (§ 1, § 3, § 10 a § 13 zákona č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení [ďalej aj „zákon o obecnom zriadení“], § 163 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva [ďalej aj „volebný zákon“] a § 3 ods. 1 a 2 zákona č. 253/1998 Z. z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a o registri obyvateľov Slovenskej republiky [ďalej aj „zákon o hlásení pobytu občanov“]).

14. Ďalej žalobca citoval relevantnú judikatúru Ústavného súdu SR a Najvyššieho správneho súdu SR. Poukázal na judikatúrou formulovaný účel žaloby vo volebných veciach, ktorým je predovšetkým verejný záujem na tom, aby výsledok volieb odrážal skutočnú vôľu voličov, a teda bol zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu (PL. ÚS 46/2018-36). Akcentoval tiež judikatúrou vyjadrenú požiadavku, aby personálne obsadenie orgánov obce bolo výsledkom vôle fyzických osôb, ktoré majú k obci ako jednotke územnej samosprávy právne relevantný vzťah (PL. ÚS 42/2014). Poukázal aj na rozhodnutie sp. zn. PL. ÚS 110/07, v ktorom Ústavný súd SR ustálil, že na splnenie podmienok výkonu samosprávy nestačí administratívny záznam v evidencii obyvateľov, ale dôležitý je skutočný úmysel osoby trvalo sa zdržiavať na území obce a svojimi aktivitami sa podieľať na spravovaní obecných záležitostí.

15. Žalobca okrem účelovo zostavenej voličskej základne dal ďalej do pozornosti aj skutočnosť, že obsadenie volebnej komisie vrátane jej predsedu (nevesta) bolo z väčšej časti otvorene naklonené žalovanému starostovi, že viacerí členovia komisie sú v bližšom rodinnom vzťahu so žalovaným, a že delegácie od politických strán preberal rovno žalovaný. Do pozície zapisovateľa vymenoval svojho syna. Predsedníčka komisie pri sčítavaní hlasovacích lístkov dala bokom jeden hlasovací lístok, ktorý vyhodnotila ako neplatný, na čom sa hneď ústne zhodli aj ostatní členovia, avšak po sčítaní všetkých hlasov už dala verejne hlasovať o tom, či má byť sporný hlasovací lístok vyhodnotený ako platný. Členovia komisie, ktorí sa aj zúčastnili volieb, tak museli verejne prejaviť, či sa žalovaný má stať starostom.

16. Žalobca tiež dodal, že členovia komisie nedostali ani k nahliadnutiu žiadne usmernenie k voľbám. Zápisnica o výsledku volieb nebola podpísaná štyrmi členmi volebnej komisie, títo vzniesli výhrady a námietky, ktoré v celom rozsahu neboli zaprotokolované, nakoľko im už doslova trhali zápisnicu z rúk.

17. Záverom žalobca uviedol, že povaha zisteného porušenia volebného práva umožňuje v prejednávanej veci presne kvantifikovať jeho vplyv na výsledok volieb. V tejto súvislosti zdôraznil, že počet účelovo prihlásených „neoprávnených“ voličov bol najmenej 11 osôb a že voliči, ktorí boli prihlásení najmä na dom č. X vo výlučnom vlastníctve syna žalovaného, sú rodinní príslušníci žalovaného a jemu aj s istotou odovzdali svoj hlas. Vzhľadom na rozdiel dosiahnutého volebného výsledku u žalovaného a žalobcu, ktorý bol len 1 hlas, zistená volebná chyba je podľa žalobcu právne dostatočná na zrušenie napadnutého výsledku volieb, resp. na vyhlásenie volieb starostu obce za neplatné.

18. V nadväznosti na uvedené navrhol žalobca zrušiť napadnutý výsledok volieb a za zvoleného starostu obce Nechválova Polianka vyhlásiť žalobcu alebo alternatívne vyhlásiť voľby starostu obce Nechválova Polianka za neplatné. Uplatnil si tiež nárok na náhradu trov konania.

II.

Vyjadrenie žalovaného

19. Na výzvu Najvyššieho správneho súdu SR sa k žalobe vyjadril žalovaný. Žalobu považoval za nedôvodnú.

20. Zdôraznil základné atribúty volebného práva, ktorými sú všeobecnosť, rovnosť priamosť a tajnosť, pričom v súvislosti s princípom tajnosti hlasovania dal do pozornosti, že nie je možné poukázať na to, ktorý volič ktorému kandidátovi odovzdal svoj hlas.

21. Tvrdenie žalobcu o účelovej tvorbe voličskej základne v obci Nechválova Polianka považoval za „vyfabulované“. Žalovaný zdôraznil právo na slobodný výber miesta pobytu fyzickej osoby (čl. 23 ods. 1 Ústavy SR) a možnosť obmedziť slobodu pobytu len zákonom a v miere nevyhnutnej na ochranu ústavou chráneného záujmu (čl. 23 ods. 3 Ústavy SR).

22. Ďalej poukázal na právnu úpravu ohlasovania trvalého pobytu podľa zákona o hlásení pobytu občanov, podľa ktorej má ohlásenie trvalého pobytu len evidenčný charakter. Ústava SR ani zákon v smere ohlásenia trvalého pobytu v určitom mieste neobmedzujú ani občana, ktorý nemá k tomuto miestu žiadnu z väzieb. Orgán verejnej správy príslušný na vedenie evidencie pobytu občanov nemôže požadovať od občana pri ohlásení trvalého pobytu preukázanie účelu alebo úmyslu ohlásenia ani preukázanie väzieb k miestu, na ktoré si občan hlási svoj trvalý pobyt.

23. Žalovaný v nadväznosti na uvedené prezentoval názor, že prihlásenie sa na trvalý pobyt v určitej obci a uplatňovanie aktívneho volebného práva vo voľbách do samosprávy tejto obce nie je v zásade oprávnený skúmať a na tom základe zasahovať do výsledkov uskutočnených volieb ani Ústavný súd SR v konaní vo volebných veciach (z tohto prešla uvedená kompetencia na Najvyšší správny súd - pozn. Najvyššieho správneho súdu).

24. Ďalej žalovaný poukázal na fakt, že tesne pred konaním napadnutých volieb sa v obci Nechválova Polianka prihlásili na trvalý pobyt aj U. P. L., právna zástupkyňa a sestra žalobcu (06.03.2023) a G. U. L., F., švagor žalobcu (13.03.2023), ktorý sa následne odhlásil a maloleté deti na trvalý pobyt neprihlásil. Žalovaný ďalej dôvodil, že pri aplikácii právneho názoru žalobcu možno aj prihlásenie týchto osôb vyhodnotiť ako účelové.

25. Záverom žalovaný zhrnul, že prihlásenie osôb na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka označených v žalobe nemožno hodnotiť ako účelové, preto nejde o negáciu ústavnej koncepcie, podľa ktorej zloženie orgánov samosprávy obce má vyjadrovať vôľu obyvateľov obce majúciich úmysel tvoriť integrálnu súčasť personálneho substrátu územnej samosprávy. S poukazom na uvedené žiadal žalobu zamietnuť ako nedôvodnú.

III.

Skutkové zistenia súdu

26. Najvyšší správny súd na základe údajov poskytnutých Ministerstvom vnútra SR a obcou Nechválova Polianka ako aj vlastnou vyhľadávacou činnosťou v registri obyvateľov SR zistil, že v období od 01.10.2022 do 25.03.2023 (ďalej aj „rozhodný čas“) sa v obci Nechválova Polianka prihlásilo na trvalý pobyt celkovo 24 osôb.

27. Na základe žalobnej námietky, že k účelovému prihlasovaniu sa obyvateľov dochádzalo už pred prvými voľbami na starostu obce Nechválova Polianka (začiatkom októbra 2022), ako aj z dôvodu, že tieto prvé voľby skončili rovnosťou hlasov kandidátov na starostu, pre ktoré nemohli byť napadnuté volebnou žalobou a pre ktoré bolo zrejmé, že budú vyhlásené opakované voľby, ohraničil Najvyšší správny súd svoje dopyty už dátumom 01.10.2022. Aj účelové prihlásenie sa na pobyt bezprostredne pred prvými voľbami sa totiž mohlo premietnuť do zákonnosti a ústavnosti napadnutých volieb, keďže je medzi nimi časová i vecná súvislosť.

28. Z predložených údajov súd zistil, že prihlásenie sa na trvalý pobyt uvedených 24 osôb prebiehalo v rozhodnom čase chronologicky nasledovným spôsobom: 03.10.2022 - 1 osoba, 24.10.2022 - 1 osoba, 31.01.2023 - 1 osoba, 20.02.2023 - 1 osoba, 06.03.2023 - 1 osoba, 08.03.2023 - 1 osoba, 13.03.2023 - 3 osoby, 15.03.2023 - 5 osôb, 16.03.2023 - 6 osôb, 17.03.2023 - 1 osoba, 19.03.2023 - 1 osoba, 20.03.2023 - 1 osoba a 24.03.2023 - 1 osoba. Z uvedeného vyplýva, že v období 14 dní pred

napadnutými voľbami sa prihlásilo na trvalý pobyt až 18 osôb, z toho hromadne 5 osôb dňa 15.03.2023 a 6 osôb dňa 16.03.2023.

29. Najvyšší správny súd z vyššie uvedených údajov ďalej zistil, že z 24 osôb prihlásených na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka v rozhodnom čase sa 3 osoby krátko po voľbách z trvalého pobytu odhlásili, a to späť na adresu svojho predchádzajúceho trvalého pobytu. Tieto tri osoby mali trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka ohlásený len približne jeden mesiac (13.03.2023 - 15.04.2023, 19.03.2023 - 21.04.2023, 13.03.2023 - 20.04.2023).

30. Dňa 18.05.2023 sudkyňa spravodajkyňa poverená senátom Najvyššieho správneho súdu v prítomnosti právnych zástupcov žalobcu a žalovaného otvorila a oboznámila sa s obsahom volebnej dokumentácie, ktorú obec Nechválova Polianka doručila na výzvu súdu dňa 17.04.2023.

31. Z originálu zápisnice miestnej volebnej komisie o výsledku volieb v obci Nechválova Polianka vo voľbách do orgánov samosprávy obcí dňa 25.03.2023 ako aj zápisnice okrskovej volebnej komisie (počet okrskov bol len jeden) sú zrejmé tieto skutočnosti:

- počet voličov zapísaných v zoznamoch voličov: 98;
- počet voličov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní: 85;
- počet voličov, ktorí odovzdali obálku: 85;
- počet platných hlasovacích lístkov odovzdaných pre voľby starostu obce: 85;
- zvolený starosta obce: Q. P. (43 platných hlasov);
- ostatní kandidáti na starostu obce, ktorí neboli zvolení: S. X. (42 platných hlasov).

32. Zápisnice miestnej a okrskovej volebnej komisie neboli podpísané štyrmi z jej desiatich členov (Y. F., Y. P., P. L. a Q. P.). V zápisnici okrskovej volebnej komisie boli uvedené nasledovné dôvody jej nepodpísania: sporné hlasovanie pri posudzovaní hlasovacieho lístka, prihlásenie 6 osôb na nehnuteľnosť, ku ktorej nie je preukázaný vlastnícky vzťah, nezákonnosť, neústavnosť a zaujatosť volebnej komisie v prospech kandidáta, rodinní príslušníci.

33. Z dôvodu posúdenia žalobnej námietky týkajúcej sa účelového prihlasovania sa na trvalý pobyt pristúpila ďalej sudkyňa spravodajkyňa k oboznámeniu sa so zoznamom voličov. Cieľom oboznámenia bolo overiť, ktoré osoby a koľko z týchto osôb z celkového počtu 24 osôb prihlásených na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka v rozhodnom čase sa aj skutočne zúčastnilo napadnutých volieb. Zistilo sa, že napadnutých volieb sa zúčastnilo všetkých týchto 24 osôb, ktoré v zozname voličov aj pripojili svoje podpisy.

34. Sudkyňa spravodajkyňa nahliadla aj do zoznamu voličov hlasujúcich do prenosnej hlasovacej urny, pričom zistila, že takto hlasovala aj P. W., A. F. X, ktorá mala v zmysle žalobnej námietky hlasovať v dome starostu.

35. Najvyšší správny súd ďalej overoval tvrdenie žalobcu, že stavba so súpisným číslom X, na ktorú si mali trvalý pobyt prihlásiť tri osoby, je neobývaná a bez pripojenia na elektrickú energiu, vodu a plyn. Žalovaný Q. P. v odpovedi zo dňa 30.05.2023 na výzvu súdu adresovanú vlastníčkovi nehnuteľnosti Q. P. (nar. XXXX) uviedol, že nehnuteľnosť má vlastný zdroj pitnej vody a vykurovania (tuhé palivo, resp. drevo) a je pripojená na zdroj elektrickej energie. Východoslovenská energetika a.s. v odpovediach zo dňa 25.05.2023 a 01.06.2023 na výzvy súdu potvrdila, že do odberného miesta A. F. X dodáva elektrinu ku dňu odpovede bez prerušenia a predložila kópiu zmluvy o pripojení a zmluvy o združenej dodávke elektriny zo dňa 14.07.2017 uzatvorených s Q. P. (nar. XXXX). Východoslovenská vodárenská spoločnosť, a.s. v odpovedi zo dňa 29.05.2023 na výzvu súdu uviedla, že neeviduje vodovodnú prípojku na stavbu so súpisným číslom X. Súd tiež požiadal vlastníkov susediacich pozemkov o písomné vyjadrenie smerujúce k zisteniu, či stavba so súpisným číslom X bola v čase od 15.03.2023 (dátum prihlásenia sa osôb na trvalý pobyt) do dňa odpovede obývaná a kto sa v nej zdržiaval. Oslovený vlastník susediacej nehnuteľnosti P. P. v odpovedi zo dňa 02.06.2023 uviedol, že v danom období v obci A. F. nebol. F. W. v odpovedi zo dňa 31.05.2023 uviedol, že v susediacej nehnuteľnosti sa zdržiava sporadicky a v čase jeho prítomnosti zaznamenal pohyb osôb, avšak nevie

ich stotožniť, okolie stavby je stále upravené. T. Q. v odpovedi zo dňa 05.06.2023 obdobne uviedol, že nehnuteľnosť navštevuje len sporadicky a nevie stotožniť osoby, ktoré sa pohybovali na ceste pred stavbou so súpisným číslom X.

IV.

Konanie na Najvyššom správnom súde

36. Po zistení, že žaloba bola podaná žalobne aktívne legitimovaným subjektom v zmysle § 312c písm. a) SSP (žalobca získal vo voľbách 42 platných hlasov, čo predstavuje 49,41% všetkých platných hlasov odovzdaných vo voľbách starostu obce Nechválava Polianka), v zákonnej desaťdňovej lehote v zmysle § 312e SSP a obsahuje zákonom predpísané náležitosti v zmysle § 312f SSP, pristúpil Najvyšší správny súd k preskúmvaniu dôvodov, pre ktoré žalobca napadol ústavnosť a zákonnosť volieb starostu obce Nechválava Polianka.

37. Rozhodovanie Najvyššieho správneho súdu o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy vzhľadom na ekvivalentnosť právnej úpravy nadväzuje na predchádzajúcu judikatúru Ústavného súdu SR, ktorý o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy konal a rozhodoval do 31.12.2020 (čl. 129 ods. 2 Ústavy SR).

38. 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 SR sp. zn. PL. ÚS 7/2010 z 28.04.2010).

39. 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 SR sp. zn. PL. ÚS 96/07 zo 16.04.2007).

40. Predmetom dokazovania v konaní o volebnej sťažnosti je, či došlo k porušeniu ústavy a zákona, rozsah a závažnosť prípadných porušení a reálna možnosť vplyvu porušení ústavy a zákona na volebný výsledok (nález Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 6/06 zo dňa 22.08.2006).

41. Vyššie opísané východiská boli následne pretavené aj do rozhodovania Najvyššieho správneho súdu, ktorý po preskúmaní uplatnených žalobných dôvodov a dôkazov doložených k žalobe dospel jednomyselne k záveru, že žaloba je dôvodná, preto podľa § 312j ods. 2 písm. a) SSP vyhlásil napadnuté voľby starostu obce Nechválava Polianka konané dňa 25.03.2023 za neplatné.

42. Za zásadnú námietku, ktorú musel Najvyšší správny súd SR posúdiť ako prvú, je potrebné považovať tvrdenie o tom, že voličská základňa v obci Nechválava Polianka bola pre voľby do orgánov samosprávy obce vykonané dňa 25.03.2023 zostavená spôsobom porušujúcim ústavné princípy spojené s tvorbou orgánov samosprávy obce prostredníctvom volieb.

43. Otázkou zostavovania voličskej základne a vplyvu spôsobu tohto zostavovania na platnosť volieb sa Ústavný súd SR už zaoberal napríklad vo svojom uznesení sp. zn. PL. ÚS 34/2018 [kde vychádzal zo skoršej judikatúry, napr. PL. ÚS 110/07 (obec Demänovská Dolina), PL. ÚS 6/2011 (obec Vyšná Boca) či PL. ÚS 68/2014].

44. Ústavný súd SR v prvom rade poznamenal, že právo na slobodný výber miesta pobytu fyzickej osoby (sloboda pobytu) je Ústavou SR zaručené základné právo (čl. 23 ods. 1 Ústavy SR). Obmedziť túto slobodu je možné iba pri splnení podmienok limitačnej klauzuly tohto práva. Tomu zodpovedá i právna úprava ohlasovania trvalého pobytu podľa zákona o hlásení pobytu občanov. Trvalým pobytom

sa tu rozumie pobyt občana spravidla v mieste jeho bydliska. Zákon o hlásení pobytu občanov stanovuje pre občanov povinnosť splnenia iba formálnych podmienok ohlásenia trvalého pobytu. Avšak ani povinnosť občana mať formálne evidovaný svoj jeden trvalý pobyt a samotné ohlásenie trvalého pobytu v určitom mieste nelimituje občana v slobodnom výbere miesta jeho zdržiavania sa a pobytu. Ohlásenie trvalého pobytu má preto čisto evidenčný charakter.

45. Vzhľadom na komplikovaný vzťah medzi pojmami „občan - pobyt - bydlisko - obec“ a jeho mutácie (človek sa môže počas roka zdržiavať na viacerých miestach, mať k viacerým miestam rôzne ekonomické či sociálne väzby), ústavodarca spojil miesto výkonu aktívneho volebného práva vo voľbách do orgánov samosprávy obce s miestom, kde občan slobodne a na základe vlastného uváženia ohlásil trvalý pobyt, pričom sa vychádza práve z logicky najprípustnejšej právnej fikcie, že občan v mieste svojho trvalého pobytu aj reálne býva, ovplyvňuje verejné procesy a je ovplyvňovaný verejnými procesmi v samospráve (obci, na území ktorej má trvalý pobyt), tvorí občiansku komunitnú spoločnosť v danej obci.

46. Občan sa preto môže slobodne rozhodnúť, v ktorom mieste z prípadných viacerých miest svojich aktivít ohlási svoj trvalý pobyt. Jedinou podmienkou je splnenie formálnych podmienok, pričom obec, na území ktorej sa občan hlási na trvalý pobyt, nie je oprávnená skúmať iné ako formálne podmienky prihlásenia sa na trvalý pobyt (napríklad skutočný dôvod prihlásenia). Prihlásenie sa na trvalý pobyt v určitej obci a uplatnenie aktívneho volebného práva vo voľbách do orgánov samosprávy tejto obce nie je v zásade oprávnené skúmať ani volebné súdnictvo v konaní vo volebných veciach.

47. Vo vyššie uvedených východiskách je preto potrebné súhlasiť so žalovaným, ktorý v pozícii doterajšieho starostu v rámci plnenia úloh ohlasovne pobytu nemal právomoc skúmať existenciu väzieb občana k obci (okrem skúmania splnenia zákonom stanovených formálnych podmienok pre ohlásenie trvalého pobytu). Nemožno mu však prisvedčiť v tom, a naopak je potrebné dať za pravdu žalobcovi, že skúmanie existencie väzieb sa v konaní o volebnej žalobe môže stať relevantným a zistenie absencie väzieb môže viesť - za splnenia určitých podmienok - k vyhláseniu volieb za neplatné.

48. Výnimku z vyššie uvedených východísk totiž tvorí situácia, ak celý reťazec spoločenských procesov (ohlásenie trvalého pobytu, jeho okolnosti a následný výkon aktívneho volebného práva) je negáciou ústavnej koncepcie, podľa ktorej zloženie orgánov samosprávy obce má vyjadrovať vôľu obyvateľov obce majúcich úmysel tvoriť integrálnu súčasť personálneho substrátu územnej samosprávy.

49. V tomto smere Ústavný súd SR preskúmaval predovšetkým ad hoc prihlasovanie sa obyvateľov na trvalý pobyt v obci, zväčša vo väčšom rozsahu a bezprostredne pred uskutočnením volieb. Ak sa totiž preukáže, že napriek formálne legálnemu (perfektnému) prihláseniu sa na trvalý pobyt v obci „novoprihlásení“ obyvatelia obce, a to v počte, ktorý má potenciál ovplyvniť personálne zloženie orgánov samosprávy, a bezprostredne pred uskutočnením volieb, nemajú skutočný záujem podieľať sa na výkone obecnej samosprávy, potom je v základoch narušená už popísaná ústavná koncepcia, čo má za následok, že obyvatelia obce so skutočným záujmom podieľať sa na samospráve obce budú podliehať výkonu verejnej moci takými orgánmi obce, ktorých personálne obsadenie neodráža výlučne ich vôľu.

50. V takom prípade voľby do orgánov samosprávy obce neplnia jednu zo základných funkcií, a to, aby zloženie orgánov samosprávy obce vyjadrovalo vôľu obyvateľov obce majúcich úmysel tvoriť integrálnu súčasť personálneho substrátu územnej samosprávy. Takým voľbám chýba ich zmysel spočívajúci v ustanovení reprezentácie územného samosprávneho celku.

51. Opísaná situácia nastáva predovšetkým v prípade, ak dôjde v zákonne bezchybnom procese, t. j. pri neporušení zákona (i) k prihláseniu sa na trvalý pobyt značného počtu obyvateľov, (ii) u ktorých nie je preukázaná žiadna väzba na dané miesto (obec) a (iii) k prihláseniu na trvalý pobyt týchto obyvateľov dôjde bezprostredne pred uskutočnením volieb. Tieto tri podmienky musia byť splnené kumulatívne, pričom volebné súdnictvo skúma každý prípad jednotlivo.

52. Ústavný súd SR v účelovej tvorbe voličskej základne videl paralely aj v odvetví súkromného práva spočívajúce v obchádzaní zákona (napr. nález PL. ÚS 6/2011-114 z 02.03.2011). Najvyšší správny súd nadväzujúc na uvedené chápanie doplňa, že v uvedenom konaní možno badať aj prvky zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére. Zneužitie práva (abusus iuris) býva vo všeobecnosti definované ako konanie zdanlivo dovolené, ktorým má byť dosiahnutý výsledok nedovolený (napr. uznesenie Ústavného súdu ČR, IV. ÚS 4257/16 zo dňa 05.12.2017). Právnym následkom výkonu práva zneužívajúcim spôsobom v zásade je, že tento nepožíva právnu ochranu. Inštitút zneužitia práva síce nie je legislatívne upravený v príslušných volebných predpisoch, je však odvoditeľný z ústavných princípov Slovenskej republiky (článok 1 ods. 1 Ústavy SR, podľa ktorého SR je demokratický a právny štát a článok 152 ods. 4 Ústavy SR, podľa ktorého výklad a uplatňovanie ústavných zákonov, zákonov a ostatných všeobecne záväzných právnych predpisov musí byť v súlade s touto ústavou). Zneužitie práva bolo uznané súdnou praxou ako právne relevantný inštitút napríklad v oblasti práva na prístup k informáciám (napr. rozsudok Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 5Sžik/5/2020 zo dňa 31.03.2022 publikovaný v Zbierke stanovísk a rozhodnutí NSS SR č. 2/2022, ročník: I) či v odvetví daňového práva (napr. rozsudok Súdneho dvora EÚ vo veci C-255/02 Halifax zo dňa 21.02.2006). Najvyšší správny súd teda konštatuje, že vo volebných veciach má zneužívajúci charakter také prihlásenie sa osoby na trvalý pobyt, ktoré síce spĺňa všetky zákonom vyžadované formálne podmienky, avšak nie je spojené s úmyslom tejto osoby stať sa trvalou súčasťou personálneho substrátu obce, kedy jeho cieľom je ovplyvniť volebný výsledok na úkor „skutočných“ obyvateľov obce a jeho objektívnym následkom je deformácia tohto volebného výsledku. Právny následok výkonu práva na prihlásenie sa na trvalý pobyt v spojitosti s výkonom aktívneho volebného práva zneužívajúcim spôsobom môže spočívať vo vyhlásení volieb za neplatné, a to za splnenia troch podmienok analyzovaných nižšie.

Ad. I) Prihlásenie sa na trvalý pobyt značného počtu obyvateľov

53. K prvej podmienke testu, k prihláseniu sa na trvalý pobyt značného počtu obyvateľov, Ústavný súd SR uviedol, že len značný počet oprávnených voličov má potenciál ovplyvniť volebný výsledok. „Početnosť“ sa skúma vždy jednotlivo s prihliadnutím na pôvodný počet oprávnených voličov v obci pred prihlásením sa týchto „novo-prihlásených“ obyvateľov.

54. V obci Nechválava Polianka bolo v zozname voličov pre napadnuté voľby konané 25.03.2023 zapísaných 98 osôb, pričom vo voľbách konaných 29.10.2022 bolo v zozname voličov zapísaných 76 osôb, čo predstavuje nárast o 22 voličov (28,94%). Možno konštatovať, že nárast počtu voličov v obci Nechválava Polianka v rozsahu 28,94% bol značný, napríklad porovnaním s nárastom identifikovaným vo veci sp. zn. PL. ÚS 34/2018 (13,33%).

55. Z dôvodov uvedených v bode 27 však súd zisťoval nárast počtu oprávnených voličov už od 01.10.2022, pretože minimálne už od tohto dátumu možno uvažovať o účelovosti prihlásenia sa v priamej príčinnej súvislosti s napadnutými voľbami. Od 01.10.2022 do dňa konania napadnutých volieb 25.03.2023 narástol počet oprávnených voličov v obci Nechválava Polianka o 24 voličov. Súd zároveň zistil, že z týchto 24 voličov odovzdali v napadnutých voľbách svoj hlas všetci títo voliči.

56. Z vyššie uvedeného vyplýva, že z celkového počtu 85 voličov, ktorí v napadnutých voľbách odovzdali svoj hlas, sa až 24 z nich prihlásilo na trvalý pobyt v obci Nechválava Polianka krátko pred voľbami (2 voliči pred prvými voľbami, 22 voličov pred napadnutými voľbami, z nich až 18 sa prihlásilo v období maximálne 14 dní pred napadnutými voľbami). Teda až 28,23% (24 : 85), resp. 25,88% (22 : 85) odovzdaných hlasov na starostu odovzdali voliči, u ktorých možno mať vzhľadom na bezprostrednú časovú súvislosť medzi dátumom ich prihlásenia sa na trvalý pobyt a napadnutými voľbami, pochybnosti o účelovosti ich konania.

57. Pokiaľ ide o podiel takýchto voličov na počte voličov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní, vo veci sp. zn. PL. ÚS 68/2014 išlo o nárast v podobe 64%, čo predstavovalo 41,7% zúčastnených voličov. Vo veci sp. zn. PL. ÚS 110/07 išlo o nárast v podobe 49%, čo predstavovalo 54,5% zúčastnených voličov. V rozsudku Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/17/2022 bol konštatovaný nárast o 38,33% voličov, čo predstavovalo 28,57% zúčastnených voličov. Všetky uvedené počty boli pre konajúce súdy dostatočné.

58. V práve súdnej veci je podiel novo-prihlásených voličov na počte voličov, ktorí sa zúčastnili na hlasovaní, 25,88% (28,23% pri zohľadnení dvoch voličov prihlásených aj pred prvými voľbami). Ide o číslo nižšie ako v niektorých veciach posudzovaných Ústavným súdom SR. Na druhej strane je potrebné mať na pamäti, že pri volebnej žalobe sa skúma vplyv prípadnej volebnej vady na výsledok volieb (napr. sp. zn. PL. ÚS 7/07 či sp. zn. PL. ÚS 17/09). Uvedený počet novo-prihlásených voličov bol vzhľadom na rozdiel medzi úspešným žalovaným a neúspešným žalobcom len v jednom získanom hlase spôsobilý ovplyvniť výsledok volieb na starostu v obci Nechválova Polianka. Tzn. ak by uvedené osoby neboli prihlásené na trvalý pobyt, nie je vylúčené, že by žalovaný nebol zvolený a namiesto neho by bol zvolený žalobca.

59. Najvyšší správny súd preto konštatuje, že prvý krok testu je v práve súdnej veci splnený.

Ad. II) Relevantná väzba prihlasovaných na obec

60. K druhej podmienke testu, k neexistencii väzby k miestu (obci) ohlásenia trvalého pobytu Ústavný súd SR zopakoval, že pôjde o občana, ktorý nebýva na danom mieste (nemá bydlisko v obci) ani sa v ňom prechodne nezdržiava a nezdržiaval, nevykonáva napr. ekonomické, spoločenské alebo súkromné aktivity v danom mieste (obci), nemá ani iné väzby k miestu alebo obci (napr. vlastnícke vzťahy) a pod. Naopak, preukázanie takejto väzby odôvodňuje konštatovanie skutočného záujmu občana podieľať sa na výkone obecnej samosprávy. V rámci druhého kroku testu Ústavný súd SR štandardne overoval existenciu väzby obyvateľov, ktorí sa prihlásili na trvalý pobyt v období krátko pred voľbami.

61. Judikatórny posun v tomto smere prijal Najvyšší správny súd SR v rozsudku sp. zn. 12Svp/17/2022 zo dňa 30.01.2023 (Haluzice). Pre Najvyšší správny súd SR bolo v tejto veci relevantné, že 17 osôb, ktoré sa prihlásili zopár dní pred voľbami, sa vzápätí po voľbách aj odhlásili z trvalého pobytu v obci, a preto nemali vôbec seriózný zámer vytvoriť si k obci ani len formálny (evidenčný) vzťah. Všetci títo voliči sa do mesiaca a pol po voľbách prihlásili na tú istú adresu trvalého pobytu, akú mali pred prihlásením sa na trvalý pobyt do obce Haluzice. Táto skutočnosť týkajúca sa 17 voličov bola vzhľadom na rozdiel hlasov (12 hlasov v prípade starostu obce, 6 hlasov v prípade poslancov obecného zastupiteľstva) podľa súdu spôsobilá ovplyvniť výsledok volieb. Súd v podstate vyslovil, že nakoľko u týchto voličov absentuje už formálny zámer mať v obci prihlásený trvalý pobyt, neprichádza už do úvahy testovanie materiálnych väzieb k obci a overovanie súladu formálne deklarovaného zámeru s reálnym zámerom voličov.

62. Najvyšší správny súd v tejto súvislosti judikoval, že druhý krok testu účelovosti prihlásenia sa na trvalý pobyt s vplyvom na výsledok volieb, teda absencia relevantných väzieb na obec trvalého pobytu, bude naplnený aj vtedy, ak z hľadiska výsledku volieb kritická skupina voličov realizuje svoje prihlásenie na trvalý pobyt spôsobom vyhovujúcim tretiemu kroku testu, teda sa na trvalý pobyt prihlási v období krátko pred voľbami, a súčasne sa táto kritická skupina voličov v období krátko po voľbách z tohto trvalého pobytu odhlási. V takom prípade nie je potrebné overovať existenciu ešte aj iných väzieb tejto z hľadiska výsledku volieb kritickej skupiny voličov. Prihlásenie sa na trvalý pobyt takýchto voličov teda Najvyšší správny súd SR vyhodnotil ako účelové. V tejto súvislosti je vhodné dodať, že aj Ústavný súd vo veci sp. zn. PL. ÚS 6/2011 hodnotil prihlásenie sa na trvalý pobyt v období krátko pred voľbami a jeho následné odhlásenie krátko po voľbách za prihlásenie účelové (nález sp. zn. PL. ÚS 6/2011).

63. V súdnej veci Najvyšší správny súd SR zistil, že z 24 osôb prihlásených v rozhodnom čase na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka sa 3 osoby krátko po voľbách z trvalého pobytu odhlásili, a to späť na adresu svojho predchádzajúceho trvalého pobytu, menovite U. L., S. Q. a S. F.. Tieto tri osoby mali trvalý pobyt v obci A. F. ohlásený len približne jeden mesiac (13.03.2023 - 15.04.2023, 13.03.2023 - 20.04.2023 a 19.03.2023 - 21.04.2023). Prihlásenie sa na trvalý pobyt týchto voličov teda Najvyšší správny súd SR, rešpektujúc závery vyslovené v rozsudku 12Svp/17/2022 zo dňa 30.01.2023, vyhodnotil ako účelové.

64. V citovanom rozsudku sa Najvyšší správny súd SR oprel aj o argument, že novo-prihlásení voliči nepristúpili k zmene občianskeho preukazu po prihlásení sa na trvalý pobyt v obci Haluzice. Išlo však len o argument podporný, kedy kľúčovým argumentom bola skutočnosť prihlásenia sa a následného odhlásenia sa kritického počtu voličov po voľbách. Preto skutočnosť, že v prejednávanej veci k zmenám občianskych preukazov došlo, nemá na právne posúdenie veci vplyv. V citovanom rozsudku išlo ďalej o prihlásenie sa a následné odhlásenie až 17 z 22 (23) voličov, pričom v uvedenom prípade išlo o 3 z 22 (24) voličov. Skutočnosť, či je počet voličov „kritický“ však treba testovať v pomere k volebnému výsledku, teda k rozdielu hlasov medzi žalobcom a žalovaným, pretože rozhodujúce je, či kritická skupina voličov mohla ovplyvniť výsledok volieb. Vo veci 12Svp/17/2022 bol tento pomer 17 : 12 (starosta) a 17 : 6 (obecné zastupiteľstvo), kým v prejednávanej veci je tento pomer 3 : 1, čo znamená, že 3 prihlásení a vzápätí odhlásení voliči mohli ovplyvniť volebný výsledok, keďže rozdiel v počte získaných hlasov medzi žalobcom a žalovaným bol len 1 hlas.

65. Najvyšší správny súd SR v citovanom rozsudku tiež uviedol, že i keď v niektorých prípadoch zistil z registra obyvateľov existenciu istých sociálnych väzieb medzi voličom patriacim do identifikovanej skupiny 17 voličov a vlastníkom nehnuteľnosti, kde sa prihlásil na trvalý pobyt, nič to nemení na závere, že títo voliči vzhľadom na okamžité odhlásenie sa z trvalého pobytu a nevôľu podstúpiť nadväzujúce administratívne kroky, nemali skutočný zámer ani len evidenčne (formálne) byť súčasťou obyvateľov obce Haluzice. Ba dokonca by sa mohlo zdať, že si proces čisto účelového prihlásenia sa na trvalý pobyt v obci Haluzice uľahčili tým, že sa prihlásili na trvalý pobyt do nehnuteľností, kde bolo zaručené (vzhľadom na sociálne väzby), že im vlastník tejto nehnuteľnosti súhlas s prihlásením sa na trvalý pobyt dá.

66. Pozornosti Najvyššieho správneho súdu SR neušlo, že medzi uvedenými troma osobami je aj U. L., manžel P. L., sestry a právnej zástupkyne žalobcu, ktorý si prihlásil trvalý pobyt na nehnuteľnosť so súpisným číslom XX. K uvedenému však súd dodáva, že výkon volebného práva je v zmysle ústavne garantovaných princípov slobodný a tajný. Súd nepopiera, že samotná aktivita smerujúca k prihlasovaniu osôb na trvalý pobyt mohla byť iniciovaná aj samotnými kandidátmi na starostu resp. ich „tábormi“ (a to zrejme oboma, keďže prvé voľby skončili rovnosťou hlasov a napadnuté voľby skončili len s rozdielom jedného hlasu s tým, že v zozname voličov medzitým pribudlo 22 voličov). Súčasne však zdôrazňuje, že je neprípustné prezumovať a aj dokazovaním overovať, komu uvedený volič odovzdal svoj hlas vo voľbách. Ani existencia rodinných či iných väzieb medzi voličom a kandidátom nie je predpokladom toho, že volič v konečnom dôsledku odovzdal svoj hlas práve tomu kandidátovi, s ktorým je spriaznený.

67. Ďalej sa medzi uvedenými troma osobami nachádzala S. Q., ktorá si trvalý pobyt prihlásila do nehnuteľnosti so súpisným číslom XX, ktorej vlastníkom je P. X., jej matka.

68. Posledným z uvedených troch osôb je S. F., ktorý si trvalý pobyt prihlásil do nehnuteľnosti so súpisným číslom X, ktorej je spoluvlastníkom. Vo vzťahu k tomuto voličovi môže vzniknúť polemika, či bezprostredné odhlásenie sa z trvalého pobytu je vzhľadom na jeho zrejmu vlastnícku väzbu negáciou jeho úmyslu trvale sa zdržiavať v obci. V zmysle záverov Najvyššieho správneho súdu SR vyslovených v rozsudku sp. zn. 12Svp/17/2022 pri „prihlásených a odhlásených“ voličoch však nie je potrebné existenciu iných väzieb overovať a súd v tejto veci vyslovil účelovosť prihlásenia sa aj u voličov, ktorí si trvalý pobyt prihlásili do nehnuteľností, ktoré (spolu)vlastnia (rozsudok sp. zn. 12Svp/17/2022, bod 29 a 30). Vychádza sa totiž z premisy, že u týchto voličov absentuje už formálny zámer mať v obci prihlásený trvalý pobyt, a teda testovanie materiálnych väzieb k obci je už irelevantné.

69. Najvyšší správny súd SR pre úplnosť uvádza, že žalobca v podanej žalobe uplatnil námietku účelového prihlásenia sa voličov všeobecne a príkladmo konkretizoval mená voličov prihlásených do nehnuteľností so súpisnými číslami X, XX a XX, u ktorých „minimálne“ je podľa neho daná absencia väzby na obec. Súd má za to, že skúmanie a vyvodenie účelového prihlásenia sa u troch prihlásených a súčasne odhlásených osôb neprekračuje rozsah a dôvody žaloby, hoci išlo o iné než žalobcom konkretizované osoby, a to jednak z dôvodu všeobecného uplatnenia tejto námietky a jednak z

dôvodu, skutočnosť prihlásenia sa a odhlásenia sa z trvalého pobytu zistil až súd v rámci následnej vlastnej šetriacej činnosti a táto skutočnosť nemohla byť žalobcovi v čase podania žaloby známa.

70. Najvyšší správny súd ďalej identifikoval indicie o účelovosti prihlásenia sa na trvalý pobyt aj u iných voličov, než sú vyššie uvedení traja voliči prihlásení a odhlásení z trvalého pobytu bezprostredne po voľbách. Nemožno nechať bez povšimnutia, že podľa údajov z registra obyvateľov SR má 9 z 24 voličov prihlásených v rozhodnom čase maloleté deti, menovite S. Q., U. L., P. L., S. F., D. W., U. T., P. C., Y. P. a P. X. (z nich 3 sú súčasne aj „prihlásení a odhlásení“ voliči uvedení vyššie). V rozhodnom čase však nebolo na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka spolu s uvedeným voličom prihlásené ani len jedno maloleté dieťa z celkového počtu 18 maloletých detí týchto voličov. Ďalej 4 z týchto voličov, menovite S. Q., S. F., D. W. a U. T., má manžela/manželku, ktorý/ktorá sa takisto neprihlásil/neprihlásila na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka spolu s voličom v rozhodnom čase a títo partneri nemali ohlásení trvalý pobyt v obci ani predtým, keďže neboli zapísaní v zozname voličov. Možno mať preto isté pochybnosti o skutočnom úmysle týchto voličov stať sa trvalým personálnym substrátom obce Nechválova Polianka, keď ich maloleté deti a partneri, s ktorými podľa údajov z registra obyvateľov SR tvoria najužší rodinný zväzok a zrejme zakladajú aj spoločnú domácnosť, tieto osoby nenasledujú v ich trvalom pobyte.

71. Ďalšou indíciou nasvedčujúcou účelovosti tvorby voličskej základne je aj skutočnosť, že na nehnuteľnosť so súpisným číslom XX bolo dňa 16.03.2023 prihlásených až 6 osôb (P. T., P. F., G. F., X. T., U. T., U. T.), pričom vlastníkom stavby je podľa údajov geodézie, kartografie a katastra nehnuteľností SR P. O., r. C. (podľa registra obyvateľov SR bez zachytených užších rodinných väzieb na prihlásené osoby). Takéto prihlásenie objektívne vykazuje isté znaky hromadnosti a nárazovosti a vzbudzuje pochybnosti o reálnom úmysle týchto osôb založiť si v danej nehnuteľnosti v obci Nechválova Polianka trvalý pobyt.

72. Najvyšší správny súd SR však nepovažoval za potrebné a ani účelné a hospodárne preverovať existenciu väzieb aj u vyššie uvedených (a ďalších) voličov prihlásených na trvalý pobyt v rozhodnom čase výsluchmi týchto osôb či vlastníkov príslušných nehnuteľností. So zreteľom na všetky súdu známe objektívne okolnosti je totiž opodstatnený záver, že účelovo prihlásená na trvalý pobyt bola minimálne kritická skupina voličov (traja voliči, ktorí sa prihlásili a vzápätí odhlásili z trvalého pobytu), ktorá vzhľadom na rozdiel len jedného hlasu medzi žalobcom a žalovaným mohla ovplyvniť výsledok volieb.

73. Napokon žalobcovo tvrdenie, že stavba so súpisným číslom X je neobývanou a v podstate aj neobývateľnou nehnuteľnosťou a že z tohto dôvodu muselo byť prihlásenie troch osôb na túto nehnuteľnosť účelové, súd nemal z vykonaného dokazovania za preukázané (viď skutkové zistenia uvedené v bode 35 odôvodnenia tohto rozsudku). K ďalšiemu dokazovaniu súd v tomto smere nepristúpil, pretože to nepovažoval za potrebné a hospodárne.

74. Najvyšší správny súd konštatuje, že druhý krok testu je v práve súdenej veci tiež splnený.

Ad. III) Časový aspekt prihlásenia sa na trvalý pobyt

75. K tretej podmienke testu, teda k prihláseniu sa na trvalý pobyt bezprostredne pred uskutočnením volieb, Ústavný súd SR konštatoval, že len bezprostredné prihlásenie značného počtu obyvateľov, ktorí nemajú väzbu k danému miestu alebo obci, na trvalý pobyt legitimizuje zásah volebného súdnicтва do uskutočnených volieb do orgánov samosprávy obce. V prípade, že k prihláseniu dôjde v období, ktoré nie je obdobím bezprostredne predchádzajúcim uskutočneniu volieb, ale pri ktorom je možné vzhľadom na dobu medzi ohlásením trvalého pobytu a uskutočnením volieb racionálne očakávať vytvorenie určitej väzby občana k miestu (obci), nie je možné zo strany volebného súdnicтва zasahovať do uskutočnených volieb.

76. Najvyšší správny súd SR nemá pochybnosť o splnení ani tejto podmienky testu. Na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka sa prihlásili 2 voliči bezprostredne pred prvými voľbami konanými dňa 29.10.2022 a 22 voličov pred napadnutými voľbami konanými dňa 25.03.2023. Až 18 voličov sa

prítom prihlásilo na trvalý pobyt v obci v období najviac 14 dní pred napadnutými voľbami, čo možno vyhodnotiť ako prihlasovanie nárazové. Navyše je potrebné vnímať tieto počty opäť aj v relácii k výsledku volieb, podľa ktorého bol rozdiel v počte získaných hlasov medzi žalobcom a žalovaným len jeden hlas. K určení rozhodného času, ktorý Najvyšší správny súd SR definoval v súdnej veci, pozri aj bod 26, 27 a 54 odôvodnenia tohto rozsudku.

77. Pre porovnanie, vo veci sp. zn. PL. ÚS 34/2018 došlo k prihlasovaniu voličov na trvalý pobyt v obci postupne v období od februára roka 2018 do novembra roka 2018, pričom toto nehodnotil Ústavný súd SR ako nárazové. V skoršej veci sp. zn. PL. ÚS 6/2011 sa skupina voličov v počte 48 prihlásila na trvalý pobyt v obci v období jeden mesiac pred voľbami, čo bolo pre Ústavný súd SR dostatočné na vyhodnotenie ako obdobia krátko pred voľbami, a čo premietol do výroku zneplatňujúceho voľby. Obdobný záver prijal Ústavný súd SR vo veci sp. zn. PL. ÚS 110/07, kedy prihlásenie sa 177 voličov v období dva mesiace pred voľbami bolo pre Ústavný súd SR dostatočné na vyhodnotenie ako obdobia krátko pred voľbami. Vo veci vedenej Najvyšším správnym súdom SR pod sp. zn. 12Svp/17/2022 súd posudzoval obdobie pol roka pred voľbami, pričom až 22 z 23 voličov prihlásivších sa na trvalý pobyt počas tohto času tak učinilo v období maximálne 10 dní pred voľbami, čo súd vyhodnotil ako nárazové.

78. Najvyšší správny súd SR teda konštatuje, že tretí krok testu je v práve súdnej veci taktiež splnený.

79. Najvyšší správny súd SR teda vyhodnotil ako splnené všetky tri kroky testu účelovosti prihlásenia sa na trvalý pobyt s vplyvom na výsledok volieb. Z tohto dôvodu musí konštatovať, že prihlasovanie sa na trvalý pobyt určitej skupiny voličov v obci Nechválava Polianka v počte, ktorý vzhľadom na výsledok volieb do orgánov samosprávy obce Nechválava Polianka dňa 25.03.2023 mohol mať na ne vplyv, bolo realizované s cieľom negovať ústavnú koncepciu tvorby orgánov samosprávy obce tak, aby tieto reprezentovali obyvateľov obce majúcich úmysel tvoriť integrálnu súčasť personálneho substrátu tejto obce.

80. Najvyšší správny súd SR nespochybňuje ústavné právo uvedenej skupiny obyvateľov na slobodu pobytu. Následkom tohto rozsudku preto nie je zabránenie týmto obyvateľom voliť si slobodne svoj trvalý pobyt. Avšak na účely výkonu aktívneho volebného práva do orgánov samosprávy obcí Najvyšší správny súd SR upriamuje pozornosť na tú skutočnosť, že realizácia práva prihlásiť sa na trvalý pobyt kdekoľvek na území Slovenskej republiky môže za určitých podmienok viesť k vyhláseniu neplatnosti volieb.

81. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody, ktoré samy o sebe vyvolávajú potrebu vyhlásiť voľby starostu obce Nechválava Polianka konané dňa 25.03.2023 za neplatné, sa Najvyšší správny súd SR už ďalšími dôvodmi uvedenými v žalobe nezaoberal.

V. Záver

82. Z dôvodu, že voličská základňa obce Nechválava Polianka pre voľby do orgánov samosprávnych obcí uskutočnené dňa 25.03.2023 bola zostavená spôsobom, ktorý odporuje ústavným princípom tvorby orgánov samosprávy obce, Najvyšší správny súd SR vyhlásil voľby starostu obce Nechválava Polianka za neplatné a to s poukazom na ustanovenie § 312j ods. 2 písm. a) SSP. Vzhľadom na charakter volebnej vady nie je možné presne číselne vyjadriť jej vplyv na výsledok volieb (nejde o kvantifikovateľnú vadu), pretože nie je možné ustáliť, ako by voľby v obci Nechválava Polianka dopadli, nebyť volebnej vady zistenej Najvyšším správnym súdom SR. Nekvantifikovateľné vady je možné napraviť len vyhlásením volieb za neplatné (nález sp. zn. PL. ÚS 6/2011). Vzhľadom na tajnosť hlasovania nie je možné osvojiť si žalobcom prezentovaný názor, že je zrejmé, komu určití voliči odovzdali svoj hlas, a teda tento ani overovať a vyhovieť žalobnému petitu, ktorým žalobca žiadal zrušiť napadnutý výsledok volieb a za starostu vyhlásiť žalobcu.

83. O trovách konania bolo rozhodnuté podľa § 167 SSP, pretože žalobca mal vo veci plný úspech. O ich výške rozhodne samostatným uznesením podľa § 175 ods. 2 SSP asistent sudcu.

84. Toto rozhodnutie prijal senát Najvyššieho správneho súdu SR pomerom hlasov 5 : 0.

Poučenie :

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