

Súd: Najvyšší správny súd SR
Spisová značka: 13SžNSS/1/2022
Identifikačné číslo súdneho spisu: 9622200172
Dátum vydania rozhodnutia: 08. 11. 2022
Meno a priezvisko sudcu, VSÚ: JUDr. Katarína Benczová
ECLI: ECLI:SK:NSSSR:2022:9622200172.1

Uznesenie

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vo veci žalobcu: H.. A.. K. F., nar. XX. E. XXXX, bytom J. XX, R., proti žalovanému: Mesto Senec, so sídlom Mierové nám. 8, Senec, za účasti ďalších účastníkov: 1/ A.. E.X. J., nar. XX. E. XXXX, bytom G. XX, R., 2/ J. F., nar. XX. R. XXXX, bytom P. X, R., o žalobe proti inému zásahu orgánu verejnej správy, takto

rozhodol:

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky vec postupuje Krajskému súdu v Bratislave ako súdu vecne a miestne príslušnému.

odôvodnenie:

I.
Podaný návrh a relevantná právna úprava

1. Najvyššiemu správneému súdu Slovenskej republiky bolo dňa 22. septembra 2022 doručené podanie žalobcu s prílohami, označené ako „Žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok rozhodnutím orgánu verejnej správy nezákonnosťou uznesenia Mestského zastupiteľstva v Senci č. 51/2022 o určení počtu poslancov a určení volebných obvodov na volebné obdobie 2022-2026“. Žalobca sa domáhal ochrany proti inému zásahu orgánu verejnej správy (žalovaného), ktorého sa mal dopustiť na zasadnutí Mestského zastupiteľstva dňa 11. mája 2022 prijatím uznesenia č. 51/2022, ktorým došlo k schváleniu nového návrhu na určenie volebných obvodov pre voľby do orgánov samosprávy obcí 29.10.2022.

2. V odôvodnení svojho návrhu žalobca namietal, že zákon č. 188/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj len „volebný zákon“), ukladá obecnému zastupiteľstvu v zmysle § 166 ods. 3 určovať volebné obvody a počet poslancov obecného zastupiteľstva v nich. Nedal však obecnému, resp. mestskému zastupiteľstvu právomoc, aby určovali volebné obvody bez prihliadnutia na prirodzené územné hranice, škálu spoločných záujmov obyvateľov a ich oblasť prirodzeného ekonomického a sociálneho záujmu. Napadnuté rozdelenie volebných obvodov žalobca označil za klasický prípad tzv. volebnej geometrie, ktorej cieľom je zámerné manipulovanie s pravidlami určenia volebných obvodov tak, aby bol politický názor určitej voličskej skupiny oslabený, marginalizovaný. V tomto prípade ide o potlačenie politického vplyvu a volebných preferencií čerstvých prisťahovalcov v meste Senec, obývajúcich primárne oblasti vystavané v ostatných rokoch, ktorí na základe určeného obvodu č. 3 majú možnosť zvoliť do MsZ iba štyroch poslancov.

3. Poukázal na skutočnosť, že p. E. J. bol daný podnet na preskúmanie zákonnosti predmetného uznesenia č. 51/2022 Mestského zastupiteľstva v Senci na miestne príslušnú Okresnú prokuratúru Bratislava III, ktorá podnet odložila s poukazom na rozhodovaciu právomoc Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (list. č. Pd 129/22/1103-6 zo dňa 22.8.2022). Z toho dôvodu sa žalobca v tomto

konaní domáhal, aby NSS SR uznesením zrušil napadnuté uznesenie MsZ Senec a nariadil zjednať zákonnú nápravu.

4. Najvyšší správny súd, na ktorý bola žaloba podaná v rámci skúmania splnenia procesných podmienok pre ďalší postup v konaní v prvom rade riešil otázku právomoci a príslušnosti na prejednanie podanej žaloby.

5. Podľa čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky v znení platnom a účinnom od 1.1.2021, NSS SR rozhoduje aj o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy.

6. Podľa § 1 SSP

Tento zákon upravuje

- a) právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho a rozhodujúceho v správnom súdnictve,
- b) konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.

7. Podľa § 2 SSP

(1) V správnom súdnictve poskytuje správny súd ochranu právam alebo právom chráneným záujmom fyzickej osoby a právnickej osoby v oblasti verejnej správy a rozhoduje v ďalších veciach ustanovených týmto zákonom.

(2) Každý, kto tvrdí, že jeho práva alebo právom chránené záujmy boli porušené alebo priamo dotknuté rozhodnutím orgánu verejnej správy, opatrením orgánu verejnej správy, nečinnosťou orgánu verejnej správy alebo iným zásahom orgánu verejnej správy, sa môže za podmienok ustanovených týmto zákonom domáhať ochrany na správnom súde.

8. Podľa § 3 ods. 1 písm. e) SSP, na účely tohto zákona sa rozumie iným zásahom orgánu verejnej správy faktický postup vykonaný pri plnení úloh v oblasti verejnej správy, ktorým sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté; iným zásahom je aj postup orgánu verejnej správy pri výkone kontroly alebo inšpekcie podľa osobitného predpisu, ak ním sú alebo môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzickej osoby a právnickej osoby priamo dotknuté.

9. Podľa § 252 SSP

(1) Žalobca sa môže žalobou domáhať ochrany pred iným zásahom orgánu verejnej správy, ak takýto zásah alebo jeho následky trvajú alebo ak hrozí jeho opakovanie.

(2) Žalobca sa môže žalobou domáhať aj určenia nezákonnosti už skončeného iného zásahu orgánu verejnej správy, ak počas jeho trvania nebolo možné podať žalobu podľa odseku 1 a rozhodnutie správneho súdu je dôležité na náhradu škody alebo inú ochranu práv žalobcu.

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

11. § 348 - § 351 SSP žalobca sa môže žalobou domáhať zrušenia uznesenia zastupiteľstva, ak jeho obsahom alebo postupom pri jeho prijatí bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis. Účastníkmi konania sú žalobca a žalovaný. Žalobcom je prokurátor, ktorého protestu proti uzneseniu zastupiteľstva nebolo vyhovené. Pod nevyhovením protestu prokurátora sa rozumie nezrušenie uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti, prípadne nevykonanie zmeny uznesenia zastupiteľstva alebo jeho napadnutej časti v lehote podľa osobitného predpisu. Žalovaným je obec, mesto, mestská časť alebo samosprávny kraj, ktorého zastupiteľstvo prijalo napadnuté uznesenie.

12. Podľa § 10 SSP na konanie a rozhodovanie v správnom súdnictve sú vecne príslušné krajské sudy, ak tento zákon neustanovuje inak.

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

II.

Právne posúdenie

14. Treba zdôrazniť, že v § 11 SSP je vecná príslušnosť NSS SR stanovená na konanie o kasačných sťažnostiach, kompetenčných žalobách a na konanie o osobitných druhoch návrhov (§11 písm. a) - e) SSP), vrátane konania vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy v zmysle § 312a - § 312k SSP. Z obsahu podanej žaloby je však zrejmé, že sa nejedná (a logicky ani nemôže jednať) o žalobu podľa § 312a SSP, pre ktorú zákon, pripúšťajúci možnosť súdneho prieskumu výsledku volieb, stanovuje osobitné podmienky. Je tomu tak jednak preto, že žaloba bola podaná pred samotným uskutočnením volieb v meste Senec (§ 312e žaloba musí byť podaná v lehote desiatich dní odo dňa vyhlásenia výsledku volieb), ako aj preto, že žalobca sa ňou ani nedomáha spochybnenia a nápravy výsledkov uskutočnených volieb v meste Senec (a contrario § 312a a § 312j ods. 2 SSP).

15. Najvyšší správny súd po tom, čo dospel k jednoznačnému záveru, že sa nejedná o osobitný druh návrhu na prejednanie ktorého je vecne príslušný, ďalej skúmal procesné podmienky rozhodujúce pre ďalší postup v konaní.

16. Žalobca sa jednoznačne domáha súdneho prieskumu uznesenia mestského zastupiteľstva o určení volebných obvodov podľa § 166 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov a ďalších predpisov (volebný zákon), ktorý ako osobitná právna úprava neupravuje súdny prieskum takéhoto rozhodnutia súdom.

17. V prvom rade treba uviesť, že zodpovedá právnej úprave aj ustálenej rozhodovacej praxi (§ 20 zákona č. 151/2003 Z. z. o prokuratúre v spojení s § 348 a nasl. SSP), ak sa osoby, ktoré sa cítili dotknuté na svojich právach uznesením mestského zastupiteľstva, obrátili na prokuratúru. Totiž len prokurátor, nie však fyzická alebo právnická osoba, je oprávnený iniciovať konanie o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva (§ 350 SSP).

18. V predmetnom prípade z odpovede okresnej prokurátorky vyplynulo, že dôvodom odloženia podnetu bol právny názor, že vzhľadom na možnosť širšieho chápania pojmu „volby“ v judikatúre Ústavného súdu SR, ktorý zahŕňa aj prípravu volieb, možno preskúmanie zákonnosti procesu prípravy volieb (vrátane vytvárania volebných obvodov) zahrnúť do výlučnej kompetencie NSS SR.

19. NSS SR považuje v prvom rade za potrebné uviesť, že s ohľadom na žalobcom vymedzený predmet správneho prieskumu, nie je jeho úlohou preskúmať zákonnosť záverov okresnej prokuratúry. Tomuto sa ani nevenoval. Keďže však NSS SR zistil nedostatok svojej vecnej príslušnosti (bod 14 a 15 tohto rozhodnutia), musel sa bližšie zaoberať aj otázkou vzťahu konaní o preskúmanie zákonnosti uznesenia zastupiteľstva podľa § 348 a nasl. SSP a konania o preskúmaní ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy podľa § 312a a nasl. SSP, aby mohol určiť príslušný súd, ktorý sa má žalobou zaoberať.

20. NSS SR nespochybnuje, že podľa čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy. Táto ústavná úprava je bližšie konkretizovaná v SSP formou úpravy osobitného konania podľa § 312a a nasl. SSP. Z tejto právnej úpravy je pritom zrejmé, že ide o konanie prieskumu výsledku volieb do územných samospráv, teda také konanie, ktoré nasleduje ex post po uskutočnení volieb do územnej samosprávy (§ 312e SSP) a ktorého cieľom a účelom je spochybnenie ústavnosti a zákonnosti výsledkov napadnutých volieb (§ 312a SSP) s cieľom uskutočniť nápravu výsledku volieb (§ 312j ods. 2 SSP).

21. Z právnej úpravy konania vo volebných veciach obsiahnutej v SSP vyplýva, že predpokladom podania žaloby je uskutočnenie volieb. Nejde teda o osobitný typ konania, ktorý by bol zameraný na prieskum akýchkoľvek väd v procese prípravy volieb pred ich uskutočnením a bez ohľadu na výsledok volieb, resp. vplyvu zistených nezákonností na výsledok volieb. Proces prípravy volieb sa v rámci konania podľa § 312a a nasl. SSP sa stáva predmetom záujmu NSS SR len a iba vtedy, ak je dôvodom spochybnenia zákonnosti výsledku volieb. Inými slovami vtedy, ak prípadné vady v procese prípravy volieb mohli spôsobiť nezákonnosť napadnutých výsledkov volieb do územnej samosprávy. Proces prípravy volieb sa však aj v takomto prípade nestáva predmetom prieskumu NSS SR, ale len dôvodom/argumentom pre spochybnenie výsledku volieb, pričom práve výsledok volieb a jeho zákonnosť je predmetom prieskumu NSS SR v danom type konania. NSS SR preto v konaní podľa § 312a a nasl.

SSP nie je oprávnený zrušiť či vyhlásiť žiadne uznesenie obecného zastupiteľstva za nezákonné (vo výroku svojho rozhodnutia), môže posudzovať len jeho dopady na zákonnosť výsledku volieb.

22. Tento záver korešponduje aj s rozhodovacou činnosťou Ústavného súdu Slovenskej republiky podľa predchádzajúcej právnej úpravy prieskumu volieb do orgánov územnej samosprávy, platnej a účinnej do 31.12.2020, postupom podľa § 129 ods. 2 Ústavy. Práve v tomto kontexte Ústavný súd Slovenskej republiky v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 34/99 zo dňa 10. februára 1999 uviedol: „Ústavný súd vo svojich predchádzajúcich rozhodnutiach vyslovil, že voľby podľa volebného zákona možno chápať v užšom a širšom zmysle, pričom voľby v širšom zmysle zahŕňajú aj prípravu na voľby (PL. ÚS 17/94 a PL. ÚS 15/94). Za prípravu na voľby možno bez pochybností označiť tvorbu volebných obvodov a volebných okrskov, v rámci ktorých sa uskutočnia voľby do orgánov územnej samosprávy.“ Následne sa Ústavný súd už zaoberal otázkou stanovovania počtu volebných obvodov a poslancových mandátov v nich vo vzťahu k počtu obyvateľov (IV. ÚS 96/07, II. ÚS 67/2011, PL. ÚS 34/99) a skonštatoval, že výrazný nepomer počtu obyvateľov k priemernému počtu obyvateľov na jeden poslancový mandát vedie k protiústavným dôsledkom spočívajúcim v porušení rovnosti aktívneho i pasívneho volebného práva výslovne garantovanej v čl. 69 ods. 2 a čl. 30 ods. 1, 3 a 4 Ústavy.

23. Pri výklade a chápaní uvedených názorov a záverov Ústavného súdu Slovenskej republiky je však potrebné brať do úvahy aj skutkové a právne reálie, ktoré viedli k ich prijatiu. Ústavný súd svoje závery formuloval s cieľom zabezpečiť efektívnu ochranu aktívneho a pasívneho volebného práva dotknutých kandidátov v čase, keď v právnej úprave absentovala možnosť napadnúť (prokurátorom) zákonnosť akéhokoľvek uznesenia mestského/obecného zastupiteľstva prostredníctvom všeobecného súdu - § 248 ods. 1 zákona č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok (ďalej len „OSP“) v znení účinnom do 31. augusta 2003. Až s účinnosťou od 1. septembra 2003 bolo do OSP vložené ustanovenie § 250z upravujúce prokurátorskú žalobu na preskúmanie zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva.

24. V tej súvislosti treba zdôrazniť, že podľa platnej právnej úpravy (§ 348 a nasl. SSP) je predmetom konania o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva, začatého na základe rozhodnutia príslušného prokurátora je vždy len samotné uznesenie zastupiteľstva. Nikdy sa ním nestáva výsledok volieb a neskúma sa v ňom ani dopad prípadných väd uznesenia zastupiteľstva na záver o zákonnosti volieb. Týmto konaním sa realizuje základné poslanie prokuratúry - ochrana zákonnosti aj v takých situáciách, kedy nie je umožnené sa domáhať jej odstránenia bežným fyzickým a právnickým osobám. Predmet a úprava konania o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva koreluje aj s kompetenciou, ktorú v rámci tohto konania správny súd má - právomoc zrušiť uznesenie zastupiteľstva na základe žaloby prokurátora v konaní podľa § 348 a nasl. SSP podanej v rámci kompetencií vymedzených zákonom o prokuratúre. To platí aj v prípade, ak sa uznesenie zastupiteľstva týka procesu prípravy volieb.

25. Z vyššie uvedených úvah je zrejmé, že konanie vo veciach ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy podľa § 312a nasl. SSP a konanie o preskúmaní zákonnosti zastupiteľstva podľa § 348 a nasl. SSP sú úplne odlišnými a samostatnými konaniami, medzi ktorými nie je vzťah subsidiarity a ani špeciality. Vzájomné vylučovanie a ani podmieňovanie predmetných konaní nevyplýva ani z rozhodovacej činnosti NSS SR, Ústavného súdu Slovenskej republiky a najmä ani zo samotnej právnej úpravy.

26. Vzťah týchto dvoch konaní (ich úplnú samostatnosť), možno pripodobniť vzťahu konania o súlade všeobecne záväzných právnych predpisov podľa čl. 125 ods. 1 Ústavy a konania o ústavnosti a zákonnosti volieb podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy v znení účinnom do 31. decembra 2020. Prípadné vady v procese prípravy volieb môžu vzniknúť aj v dôsledku potenciálnej neústavnosti predpisov upravujúcich prípravu a priebeh volieb, (takýmto predpisom je aj samotný zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Napriek tomu Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojej rozhodovacej činnosti nikdy nekonštatoval, že konanie podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy v znení účinnom do 31. decembra 2020, smerujúce proti výsledku volieb, by mohlo byť zákonnou či ústavnou prekážkou pre spochybnenie zákonnosti a ústavnosti pravidiel priebehu a prípravy volieb v osobitných typoch konaní. Za všetky v tomto smere možno poukázať napr. na ostatné rozhodnutie Ústavného súdu Slovenskej republiky týkajúce sa pravidiel prípravy a priebehu volieb tesne pred uskutočnením volieb vo veci moratória - sp. zn. PL. ÚS 26/2019 zo dňa 26. mája 2021, publikované v ZNaUÚS pod č. 1/2021.

III.

Záver

27. Vychádzajúc z obsahu žaloby žalobcu (§ 55 ods. 3 SSP), v ktorej žiada zrušenie uznesenia mestského zastupiteľstva v Senci č. 51/2022 o určení počtu poslancov a určení volebných obvodov na volebné obdobie 2022-2026, uvedené skutočnosti vedú NSS SR k predpokladu, že napriek jej názvu by sa teoreticky mohlo jednať o návrh na začatie konania o preskúmaní zákonnosti uznesenia zastupiteľstva podľa § 348 a nasl. SSP, bez ohľadu na evidentný nedostatok žalobnej legitímácie.

28. Žalobca však svoju žalobu výslovne označil ako „Žaloba proti inému zásahu orgánu verejnej správy podľa § 252 a nasl. Zákona č. 162/2015 Z.z.“, pričom na konanie o tomto druhu žaloby je v zmysle § 10 SSP vecne príslušný krajský súd a v zmysle § 13 SSP miestne príslušný Krajský súd v Bratislave. Treba podotknúť, že Krajský súd v Bratislave je súdom vecne a miestne príslušným aj v prípade podania žaloby na preskúmanie zákonnosti uznesenia obecného zastupiteľstva.

29. Najvyšší správny súd Slovenskej republiky preto rozhodol o postúpení veci Krajskému súdu v Bratislave ako súdu vecne a miestne príslušnému. Príslušný správny súd bude v prvom rade povinný vyhodnotiť splnenie základných hmotnoprávných a procesnoprávných podmienok pre ďalšie konanie vo veci podanej žaloby a na základe záverov o týchto otázkach vo veci rozhodnúť

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

Poučenie:

Proti tomuto uzneseniu nie je prípustný opravný prostriedok.