



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

II. ÚS 257/2023-29

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Ľuboša Szigetiho, zo sudkyne Jany Laššákovej (sudkyňa spravodajkyňa) a sudcu Petra Molnára v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDACTED], zastúpeného advokátkou Mgr. Barborou Hlavatou, SNP 41, Považská Bystrica, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 13 Svp 13/2022 zo 7. februára 2023 takto

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

Ústavnú sťažnosť **o d m i e t a .**

### **O d ô v o d n e n i e :**

#### **I.**

#### **Ústavná sťažnosť sťažovateľa a skutkový stav veci**

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručenou ústavnému súdu 11. apríla 2023 domáha vyslovenia porušenia základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“), základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“) a čl. 25 písm. a) a b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach (ďalej len „pakt“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „najvyšší správny súd“) č. k. 13 Svp 13/2022 zo 7. februára 2023 (ďalej len „napadnutý rozsudok“). Sťažovateľ zároveň žiada, aby ústavný súd zrušil napadnutý rozsudok, vec vrátil najvyššiemu správne súdu na ďalšie konanie a sťažovateľovi priznal náhradu trov právneho zastúpenia.

2. Z ústavnej sťažnosti a jej príloh vyplýva, že sťažovateľ bol kandidátom na starostu obce [REDACTED] (ďalej len „obec“) vo voľbách konaných 29. októbra 2022 s poradovým číslom 3. Zo zápisnice miestnej volebnej komisie o výsledku volieb v obci (ďalej len „zápisnica“) vyplýva,

že zo 486 odovzdaných platných hlasov kandidátka s poradovým číslom 1 získala 31 hlasov, kandidát s poradovým číslom 2 [REDAKOVANÉ] (ďalej len „žalobca“) získal 224 hlasov a sťažovateľ získal 231 hlasov a bol vyhlásený za zvoleného starostu. Žalobca podal na najvyššom správnom súde žalobu vo veci ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy, ktorou sa domáhal zrušenia výsledkov volieb starostu. Svoj žalobný návrh odôvodnil tým, že podľa zápisnice rozdiel medzi žalobcom a sťažovateľom je len 7 hlasov. Namietal porušenie pravidiel volebnej kampane, prítomnosť pozorovateľov vo volebnej miestnosti a dôvody ich neprípustnosti pre rôzne rodinné prepojenia a aj iné formy nátlaku na miestnu volebnú komisiu, pričom na základe týchto udalostí mohlo dôjsť k omylu pri kontrole a sčítavaní hlasovacích lístkov. Podľa žalobcu ním namietané porušenie zákona je takej intenzity pri posudzovaní miery jeho váhy v kontexte takeého nízkeho rozdielu hlasov pri celkovom počte voličov, že bez ďalšieho reálne spochybňuje dosiahnutý výsledok volieb v obci.

3. Najvyšší správny súd napadnutým rozsudkom zrušil rozhodnutie miestnej volebnej komisie v časti, v ktorej bol za zvoleného starostu vyhlásený sťažovateľ ako kandidát pod poradovým číslom 3, a za riadne zvoleného starostu vyhlásil kandidáta s poradovým číslom 2, ktorým bol žalobca. Žalobcovi priznal úplnú náhradu trov konania.

4. Najvyšší správny súd v relevantnej časti odôvodnenia napadnutého rozsudku uviedol, že žalobca navrhol v žalobe vykonanie značného množstva dôkazov na osvedčenie ním uvádzaných tvrdení pozostávajúcich jednak z výsluchov navrhovaných svedkov, oboznámenia sa s predloženými časťami volebnej dokumentácie a predloženými čestnými vyhláseniami. Žalobca sa tiež v rámci navrhovaného dokazovania dožadoval aj prepočítania hlasov, ktorým sa malo preukázať, že namietané porušenie zákona spôsobil aj reálny nesprávny výsledok volieb (nesúlad zápisnice o výsledku volieb a skutočne prejavenej vôle voličov).

5. Najvyšší správny súd na základe opísaných okolností a priebehu volieb v obci vykonal dokazovanie oboznámením sa s obsahom súdneho spisu a predloženou kompletnou volebnou dokumentáciou vzťahujúcou sa na voľbu starostu obce, pričom zistil, že podľa zápisnice bolo pre voľbu starostu obce odovzdaných 486 platných hlasovacích lístkov voličov. Z toho pre kandidátku s poradovým číslom 1 bolo odovzdaných 31 hlasov, pre žalobcu ako kandidáta s poradovým číslom 2 bolo odovzdaných 224 hlasov a pre sťažovateľa ako kandidáta s poradovým číslom 3 bolo odovzdaných 231 hlasov.

Najvyšší správny súd následne prepočítal hlasovacie lístky pre voľby starostu obce, ktoré mu boli vo vyžiadanej volebnej dokumentácii „*doručené rozdelené na tri časti - podľa kandidátov, ktorým boli nimi hlasy udelené. Po opakovanom prepočítaní lístkov takto rozdelených po prepočítaní volebnou komisiou*“ najvyšší správny súd zistil, že

- v prospech kandidátky s poradovým číslom 1 bolo odovzdaných 31 hlasov,

- v prospech sťažovateľa ako kandidáta s poradovým číslom 3 bolo odovzdaných 225 hlasov (jeden z nich právny zástupca žalobcu prítomný na otváraní volebnej dokumentácie a prepočítavaní spochybnil ako neplatný, avšak najvyšší správny súd namietanú úpravu nepovažoval za spôsobilú spochybniť jednoznačne vyjadrený názor voliča o výbere kandidáta),

- v prospech žalobcu ako kandidáta s poradovým číslom 2 bolo odovzdaných 230 hlasov „(oproti počtu 224 skonštatovanému v zápisnici). Bolo zistené, že 6 hlasovacích lístkov jednoznačne vyplnených v prospech žalobcu bolo zaradených medzi lístkami s hlasmi udelenými [REDAKOVANÉ] a medzi jemu udelené hlasy boli započítané.“.

6. Najvyšší správny súd, odkazujúc na judikatúru ústavného súdu (PL. ÚS 22/08), uzavrel, že na základe podanej žaloby boli splnené kumulatívne predpoklady na vyhovenie žalobe vo volebnej veci, a to protizákonnosť (porušenie právnych predpisov), kauzálny nexus (príčinný vzťah medzi protizákonnosťou a neplatnosťou voľby kandidáta) a intenzita protizákonnosti, ktorá spochybnila výsledky volieb a ktorá odôvodnene vyvoláva pochybnosť, či voľby a ich výsledky boli prejavom skutočnej vôle voličov.

7. S poukazom na § 189 ods. 4 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „volebný zákon“), podľa ktorého za starostu obce je zvolený ten kandidát, ktorý získal najviac platných hlasov, najvyšší správny súd už ďalšie navrhované dokazovanie (vypočutie svedkov) nevykonal, pretože ho vzhľadom na zistené skutočnosti a podstatu žaloby nepovažoval za nevyhnutne potrebné ani účelné.

## II.

### Argumentácia sťažovateľa

8. *Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti namieta* nedostatočné odôvodnenie napadnutého rozsudku a nedostatočné vykonanie dokazovania.

Podľa názoru sťažovateľa žalobné dôvody relevantným spôsobom nespochybňovali výsledok volieb, išlo iba o subjektívne tvrdenia žalobcu. V posudzovanom prípade neboli naplnené kumulatívne predpoklady na vyhovenie žalobe vo volebnej veci. Tvrdenia žalobcu žiadnym spôsobom nepreukazovali akékoľvek porušenie volebného zákona a volebná komisia ani žiadne zistenia v tomto neuviedla do zápisnice. Najvyššiemu správne súdu sťažovateľ vytkol, že bez toho, aby vykonal dokazovanie v tomto smere, rozhodol o potrebe oboznámiť sa s volebnou dokumentáciou a následne pristúpil k prepočítaniu hlasov. Sťažovateľ zastáva názor, že týmto postupom sa najvyšší správny súd „dopustil porušenia princípu právnej istoty a predvídateľnosti súdnych rozhodnutí“. Podľa sťažovateľa práve výpovede svedkov „by mohli ozrejmiť viaceré relevantné skutočnosti.“.

Sťažovateľ tiež uviedol, že najvyšší správny súd samotné prepočítanie volebnej dokumentácie „vykonal nedôsledne, čo sa prejavilo aj v nejasnosti odôvodnenia“ napadnutého rozsudku. V tomto poukazuje na nejasnosti v zápisnici o otvorení volebnej dokumentácie (z 30. januára 2023), kde najvyšší správny súd uviedol ako počet neplatných hlasovacích lístkov 15 ks, pričom v napadnutom rozsudku uviedol 7 ks. Sťažovateľ tiež spochybňuje fotodokumentáciu z otvárania volebnej dokumentácie najvyšším správnym súdom, ktorú považuje za nedostatočnú. Sťažovateľ v ústavnej sťažnosti podrobne popisuje priebeh spočítania hlasov komisiou a považuje „za takmer nemožné,

*aby všetky tieto osoby prehliadli šesť platných hlasovacích lístkov jednoznačne odovzdaných v prospech [REDAKOVANÉ] v rámci kôpky obsahujúcej hlasy odovzdané v prospech sťažovateľa.“*

### **III.**

#### **Predbežné prerokovanie ústavnej sťažnosti**

9. Ústavný súd ústavnú sťažnosť sťažovateľa predbežne prerokoval na neverejnom zasadnutí senátu ústavného súdu podľa § 56 ods. 1 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“). Na predbežnom prerokovaní preskúmal, či ústavná sťažnosť sťažovateľa obsahuje zákonom ustanovené náležitosti a či nie sú dané dôvody na jej odmietnutie podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

10. Jadrom ústavnej sťažnosti je námietka porušenia základného práva sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu z dôvodu jeho nedostatočného odôvodnenia a nesprávneho dokazovania v súvislosti so správnym súdnym konaním o preskúmaní volieb do orgánov územnej samosprávy z hľadiska dodržiavania ústavnosti a zákonnosti a v nadväznosti na to aj námietku o porušení základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 písm. a) a b) paktu.

11. Obsahom základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru sú obdobné záruky, že vec bude spravodlivo prerokovaná nezávislým a nestranným súdom postupom ustanoveným zákonom. Z uvedeného dôvodu v týchto právach nemožno vidieť podstatnú odlišnosť (II. ÚS 27/07). Jedným z kľúčových princípov spravodlivého súdneho konania je aj právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpoveď na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, teda s uplatnením nárokov a obranou proti takému uplatneniu. Konajúci súd však nemusí dať odpoveď na všetky otázky nastolené účastníkom konania, ale len na tie, ktoré majú pre vec podstatný význam, prípadne dostatočne objasňujú skutkový a právny základ rozhodnutia bez toho, aby zachádzali do všetkých detailov sporu uvádzaných účastníkmi konania, a preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného súdu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04). Úlohou ústavného súdu nie je zastupovať všeobecné súdy, ktorým predovšetkým prislúcha interpretácia a aplikácia zákonov (II. ÚS 193/2010). Do právomoci ústavného súdu v konaní podľa čl. 127 ústavy patrí kontrola zlučiteľnosti účinkov interpretácie a aplikácie právnych noriem súdmi s ústavou, prípadne medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a základných slobodách. Skutkový stav a právne závery všeobecného súdu sú predmetom kontroly zo strany ústavného súdu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neospravedlňiteľné a neudržateľné, a zároveň by mali za následok porušenie základného práva alebo slobody (III. ÚS 119/03, I. ÚS 12/05, IV. ÚS 238/07, II. ÚS 75/2021). O arbitrárnosti (svojevôli) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento

natoľko odchyľil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (I. ÚS 115/02, I. ÚS 12/05, I. ÚS 352/06).

12. Vychádzajúc z uvedeného, úlohou ústavného súdu bolo pri predbežnom prerokovaní ústavnej sťažnosti sťažovateľa posúdiť, či odôvodnenie napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu signalizuje potenciálnu arbitrárnosť v interpretácii a aplikácii príslušných právnych noriem na vec sťažovateľa a s tým spojené možné porušenie ním označených ústavných práv alebo, naopak, či vzhľadom na odôvodnenie a právne závery najvyššieho správneho súdu v ňom uvedené je ústavná sťažnosť zjavne neopodstatnená.

13. Poukazujúc na judikatúru ústavného súdu (m. m. PL. ÚS 34/99, PL. ÚS 82/07, m. m. PL. ÚS 21/94, PL. ÚS 82/07), najvyšší správny súd pripomenul, že pod zákonnosťou volieb do územnej samosprávy treba rozumieť uskutočnenie volieb v súlade so všetkými dotknutými volebnými predpismi s právnou silou zákona, pričom podľa stabilizovanej judikatúry ústavného súdu zistená nezákonnosť volieb do orgánov územnej samosprávy musí byť v príčinnej súvislosti s takým následkom porušenia práv dotknutých osôb, ktoré je v konečnom dôsledku porušením volebného práva a jeho princípov.

14. Rovnako konajúci súd upozornil, že volebné vady sa v danom štádiu konania neposudzujú podľa zásad súdництва správneho, ale podľa zásad súdництва volebného. Volebný výsledok sa zrušuje alebo voľby sa vyhlasujú za neplatné len vtedy, ak volebná vada mohla mať vplyv na celkové rozhodnutie voličov. Dôležitým komponentom volebného súdництва je teda zisťovanie intenzity volebných vád z hľadiska ich vplyvu na výsledok volieb.

Účelom konaní vo volebných veciach je predovšetkým ochrániť verejný záujem, aby výsledok volieb odrážal skutočnú vôľu voličov a bol zachovaný základný predpoklad fungovania demokratického štátu. Najvyšší správny súd sa preto pri tomto type konaní musí dôsledne riadiť princípom materiálneho chápania ochrany ústavnosti a vyrovnáť sa tak s každým zisteným a zároveň relevantným porušením zákonnosti alebo ústavnosti volebného procesu (PL. ÚS 96/07, PL. ÚS 61/2018).

15. Najvyšší správny súd na základe žalobných dôvodov z vyžiadanej volebnej dokumentácie zistil, že volebná komisia v rozpore s volebným zákonom nesprávne vykonala spočítanie hlasovacích lístkov, keď 6 hlasov jednoznačne udelených žalobcovi pripočítala sťažovateľovi. Tento nedostatok či omyl v konečnom dôsledku viedol k víťazstvu žalobcu vo voľbách. Z tohto zistenia najvyšší správny súd vyvodil záver, že preukázané započítanie hlasovacích lístkov volebnou komisiou v prospech iného kandidáta, ako bol kandidát uvedený na hlasovacom lístku, je postup hrubo v rozpore s príslušnými ustanoveniami volebného zákona následne vedúci k skresleniu výsledkov volieb takým spôsobom, že za víťaza volieb nebol vyhlásený ten, kto bol oprávnenými voličmi riadne zvolený.

16. Na základe uvedeného najvyšší správny súd, rešpektujúc princíp materiálneho chápania ochrany ústavnosti, rozhodol tak, že zrušil rozhodnutie miestnej volebnej komisie v časti, v ktorej bol za zvoleného starostu vyhlásený sťažovateľ, a za riadne zvoleného starostu vyhlásil žalobcu.

17. Najvyšší správny súd vykonaným dokazovaním, t. j. prepočítaním hlasovacích lístkov odovzdaných v prospech jednotlivých kandidátov na voľbu starostu obce potvrdil tvrdenie žalobcu, podľa ktorého udalosti vo volebnej miestnosti pri sčítavaní hlasovacích lístkov mohli mať vplyv na celkový výsledok volieb. Prepočítanie hlasov preukázalo, že volebný výsledok nebol miestnou volebnou komisiou zistený správne. Preukázala sa tak reálna súvislosť medzi zistenými porušeniami volebného zákona a výsledkami volieb, a preto existoval dôvod zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného starostu žalobcu.

18. Vo voľbách za starostu obce voliči legitímne a legálne prejavili svoju vôľu a na jej základe zvolili za starostu obce kandidáta s najvyšším počtom hlasov, aj keď objektívna vôľa občanov obce bola zistená až na základe správnej žaloby. V týchto voľbách sa naplno uplatnil princíp demokraticky prejavenej vôle voličov (čl. 69 ods. 3 ústavy).

19. Ústavný súd po preskúmaní napadnutého rozsudku dospel k záveru, že najvyšší správny súd sa neodklonil od ustálenej rozhodovacej praxe ústavného súdu, ktorému pôvodne patrila zákonná pôsobnosť rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy. Odôvodnenie napadnutého rozsudku je presvedčivé a je dostatočným podkladom na výrok, ktorým najvyšší správny súd zrušil rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásil za zvoleného toho, kto bol riadne vo voľbách zvolený. Právne závery najvyššieho správneho súdu sú logické, rešpektujú účel aplikovaných ustanovení volebného zákona a Správneho súdneho poriadku, nie sú arbitrárne a sú tak ústavne akceptovateľné.

20. K námietke sťažovateľa o nejasnostiach v zápisnici o otvorení volebnej dokumentácie v súvislosti s počtom neplatných hlasov ústavný súd konštatuje, že v okolnostiach danej veci takéto chyby v písaní zo strany najvyššieho správneho súdu nemožno považovať za taký nedostatok, ktorý by mal prípadný vplyv na konečný volebný výsledok volieb starostu obce, teda ktorý by mohol zvrátiť, resp. ovplyvniť výsledok prepočítavania hlasov. V posudzovanej veci rozpor totiž spočíval v započítaní platných hlasov (celkom 486 hlasov) jednotlivým kandidátom.

21. V súvislosti s argumentáciou sťažovateľa o nedostatočnej fotodokumentácii z otvárania volebnej dokumentácie najvyšším správnym súdom ústavný súd poznamenáva, že sťažovateľ bol oboznámený s termínom otvárania volebnej dokumentácie a mal možnosť byť pri tom prítomný, čo však nevyužil. V posudzovanom prípade možno konštatovať, že zo strany sťažovateľa ide iba o účelové tvrdenie. Postup najvyššieho správneho súdu pri otvorení volebnej dokumentácie bol v súlade so Správnym súdnym poriadkom (§ 312h ods. 4 až 6). Sťažovateľom uvedený postup v súvislosti s vyhotovením fotodokumentácie je iba jeho názorom či odporúčaním. Takúto povinnosť pre konajúci súd totiž zákon neustanovuje.

22. Skutočnosť, že sťažovateľ sa s právnymi závermi najvyššieho správneho súdu nestotožňuje, sama osebe nepostačuje na prijatie záveru o zjavnej neodôvodnenosti alebo arbitrárnosti napadnutého rozsudku najvyššieho správneho súdu (napr. I. ÚS 204/2010, I. ÚS 191/2023). Aj stabilná rozhodovacia činnosť ústavného súdu rešpektuje názor, podľa ktorého nemožno právo na súdnu ochranu stotožňovať s procesným úspechom, z čoho vyplýva, že všeobecný súd nemusí rozhodovať v súlade so skutkovým a s právnym názorom účastníkov konania vrátane ich dôvodov a námietok.

23. Z uvedených dôvodov ústavný súd ústavnú sťažnosť v časti týkajúcej sa námietky porušenia základného práva sťažovateľa podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a jeho práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

24. Z koncepcie ústavnej sťažnosti a v nej uvedenej argumentačnej formulácie jednoznačne vyplýva, že sťažovateľ porušenie základného práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 písm. a) a b) paktu odvodzuje od porušenia svojho základného práva na súdnu ochranu a práva na spravodlivé súdne konanie najvyšším správnym súdom.

25. Keďže ústavný súd ústavnú sťažnosť v časti namietaného porušenia základného práva podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a práva podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru napadnutým rozsudkom najvyššieho správneho súdu odmietol z dôvodu zjavnej neopodstatnenosti, je odmietnutie aj tejto ďalšej časti ústavnej sťažnosti nevyhnutným dôsledkom vyplývajúcim zo vzájomnej previazanosti použitej argumentácie. Ústavný súd teda aj v časti namietaného porušenia základného práva podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a práv podľa čl. 3 dodatkového protokolu a čl. 25 písm. a) a b) paktu ústavnú sťažnosť sťažovateľa odmietol podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona o ústavnom súde ako zjavne neopodstatnenú.

26. Keďže ústavná sťažnosť bola odmietnutá ako celok, rozhodovanie o ďalších procesných návrhoch sťažovateľa v uvedenej veci stratilo opodstatnenie, a preto sa nimi ústavný súd už nezaoberal.

**P o u č e n i e :** Proti tomuto rozhodnutiu ústavného súdu nemožno podať opravný prostriedok.

**V Košiciach 24. mája 2023**

**Luboš Szigeti**  
**predseda senátu**