



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

III. ÚS 263/2023-27

Ústavný súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu Roberta Šorla (sudca spravodajca) a sudcov Petra Straku a Martina Vernarského v konaní podľa čl. 127 Ústavy Slovenskej republiky o ústavnej sťažnosti sťažovateľa [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], [REDAKOVANÉ], zastúpeného JUDr. Štefanom Kseňákom, PhD., advokátom, Park Angelinum 4, Košice, proti rozsudku Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky č. k. 14 Svp/6/2022 z 3. 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.

1. Sťažovateľ sa ústavnou sťažnosťou doručенou ústavnému súdu 3. apríla 2023 domáha vyslovenia porušenia základných práv na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“), rovnosť účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy a prístup k voleným a iným verejným funkciám podľa čl. 30 ods. 4 ústavy a práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) rozsudkom Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky (ďalej len „NSS“) o ústavnosti a zákonnosti volieb starostu, ktorý navrhuje zrušiť a vec vrátiť NSS na ďalšie konanie.

II.

2. Sťažovateľ bol vo voľbách do orgánov územnej samosprávy konaných 29. októbra 2022 s počtom hlasov 133 zvolený za starostu obce [REDAKOVANÉ]. Druhý kandidát, ktorý získal 129 hlasov, sa žalobou na NSS o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti volieb domáhal vyhlásenia volieb starostu za neplatné.

3. Žalobca poukázal na to, že určenie predsedníčky miestnej volebnej komisie (ďalej len „komisia“ alebo „volebná komisia“) žrebom prebehlo v rozpore s § 18 ods. 5 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „volebný zákon“), pretože ho vykonal sťažovateľ, ktorý bol v tom čase starostom obce a nebol členom volebnej komisie. Žalobca poukázal na to, že šesť z celkom jedenástich členov

volebnej komisie tvorili zamestnanci obecného úradu alebo rodinní príslušníci sťažovateľa, ktorí tak mali osobný záujem na jeho opätovnom zvolení. O vyslaní členov volebnej komisie s prenosnou volebnou schránkou rozhodla sama predsedníčka, pričom vyslala seba a ďalšiu členku komisie, ktorá je manželkou syna sťažovateľa a žije s ním v spoločnej domácnosti. Ďalšia argumentácia žalobcu sa vzťahovala na neplatné hlasovacie lístky pre voľby starostu, pričom volebná komisia niekoľkokrát prepočítavala hlasovacie lístky a vždy zistila iný počet neplatných hlasovacích lístkov, čo považoval žalobca za účelové konanie s cieľom zistiť taký počet neplatných hlasovacích lístkov, ktorý by zabezpečil víťazstvo sťažovateľa vo voľbách. Percentuálny podiel neplatných alebo neodovzdaných hlasovacích lístkov pre voľby starostu v obci [REDAKOVANÉ] bol 7,61 %, pričom v okolitých obciach s podobnou štruktúrou obyvateľstva iba 2,93 %. To podporuje dôvodné pochybnosti o zákonnosti postupu volebnej komisie pri sčítavaní hlasov.

4. O žalobe rozhodol NSS ústavnou sťažnosťou napadnutým rozsudkom tak, že vyhlásil voľby starostu za neplatné. K námietke o účasti sťažovateľa pri žrebovaní predsedníčky volebnej komisie uviedol, že z § 169 ods. 5 volebného zákona vyplýva, že zákon nepredpokladá prítomnosť starostu obce na ustanovujúcom zasadnutí volebnej komisie a ani jeho účasť pri žrebovaní predsedu a podpredsedu volebnej komisie. Uvedené porušenie zákona však nemožno považovať za vadu volebného procesu s následkom ovplyvnenia celkového výsledku volieb starostu.

5. NSS osobitne posúdil otázku počtu a vymenovania troch členov volebnej komisie sťažovateľom, pretože išlo o spojené komunálne voľby do orgánov samosprávy obcí a do orgánov samosprávneho kraja. Zákon však nestanovil požiadavku duplicitného zloženia komisie z dôvodu spojenia dvoch volieb, ako tvrdil sťažovateľ. Preto ak do miestnej volebnej komisie bolo politickými stranami a politickými hnutiami delegovaných osem členov, vymenovanie ďalších troch členov volebnej komisie sťažovateľom bolo nadbytočné, pretože starosta mohol vymenovať zvyšných členov komisie iba v prípade, ak by členov delegovaných politickými stranami a hnutiami nebolo päť. Tvrdenie žalobcu o nezákonnom vymenovaní týchto troch členov volebnej komisie sťažovateľom bolo v zásade správnym, avšak nebolo uplatnené v samotnej žalobe, ktorou je súd viazaný. Nešlo pritom o skutočnosť, o ktorej sa žalobca nemohol objektívne dozvedieť skôr ako z volebnej dokumentácie predloženej súdu, pretože sťažovateľ týchto členov miestnej volebnej vymenoval už 31. augusta 2022. Rozpor so zákonom o voľbách preto súd nevyhodnotil ako vadu, ktorá by sama osebe zakladala dôvod na vyhlásenie volieb starostu za neplatné.

6. Ako dôvodnú NSS posúdil námietku súvisiacu s hlasovaním do prenosnej volebnej schránky, keď predsedníčka volebnej komisie bez zreteľa na vôľu či záujem ostatných členov komisie rozhodla o vyslaní seba a manželky syna sťažovateľa, ktorá bola jednou z troch sťažovateľom navyše nominovaných členov komisie. Tým, že sa blízka rodinná príslušníčka sťažovateľa stala členkou volebnej komisie bez zákonného dôvodu, došlo pri tomto hlasovaní k porušeniu zákona, ktoré v okolnostiach prípadu mohlo ohroziť volebný výsledok, pretože vyslaní členovia komisie mali prístup k odovzdaným hlasovacím lístkom a teoreticky do nich mohli zasiahnuť.

7. Za hlavný dôvod označil NSS záver o manipulácii s hlasovacími lístkami. V tejto súvislosti za rozhodujúce považoval voľným okom viditeľné použitie dvoch rôznych pier na viacerých hlasovacích lístkoch, na ktorých bolo zakrúžkované poradové číslo žalobcu a zároveň ďalšieho kandidáta či kandidátov. Počet takto dokrúžkovaných hlasovacích lístkov pritom prevyšuje rozdiel vo volebnom výsledku medzi žalobcom a sťažovateľom. Za ďalšie okolnosti, ktoré súd v tejto

súvislosti hodnotil, bolo vymenovanie troch členov volebnej komisie sťažovateľom nad rámec zákona o voľbách, v dôsledku čoho dvaja rodinní príslušníci sťažovateľa a jedna zamestnankyňa obce získali prístup k hlasovacím lístkami, ako aj to, že pri hlasovaní do prenosnej volebnej schránky bola prítomná iba predsedníčka volebnej komisie a členka volebnej komisie vymenovaná sťažovateľom nad rámec zákona. Pri hlasovaní do prenosnej schránky bol priestor pre manipuláciu s hlasovacími lístkami, pretože boli mimo kontroly členov volebnej komisie. Najvyšší súd preto uzavrel, že v čase medzi odovzdaním hlasovacích lístkov vo voľbách starostu a ich spočítaním a vyhotovením zápisnice o výsledku volieb, teda po dobu, keď mali členovia volebnej komisie úplnú kontrolu nad odovzdanými hlasovacími lístkami, došlo k manipulácii volebných výsledkov zneplatnením hlasovacích lístkov v neprospech žalobcu.

III.

8. Sťažovateľ nesúhlasí s argumentom, že vymenovanie troch členov volebnej komisie sťažovateľom bolo v rozpore s § 169 ods. 4 volebného zákona, keďže v obci šesť členov komisie delegovali politické strany a hnutia pre účely volieb do orgánov samosprávnych krajov, avšak pre účely volieb do orgánov obce kandidujúce politické strany a hnutia delegovali len dvoch členov. Preto sťažovateľ ako starosta delegoval zvyšných troch členov komisie do dosiahnutia zákonného minimálneho počtu piatich členov miestnej volebnej komisie. Volebný zákon nikde neuvádza, že by členovia volebnej komisie pre voľby do orgánov samosprávnych krajov mali zároveň plniť úlohy členov komisie pre voľby do orgánov obcí. Hoci túto okolnosť žalobca v žalobe neuplatnil a NSS ju nevyhodnotil ako volebnú vadu s následkom neplatnosti volieb, vzal ju do úvahy pri závere o údajnej manipulácii s hlasovacími lístkami.

9. Sťažovateľ namieta, že podľa doložky právoplatnosti bol rozsudok, ktorý bol vyhlásený až na pojednávaní 3. februára 2023, vydaný (alebo aspoň jeho časť) už 30. januára 2023. Preto NSS dospel k úsudku o nezákonnosti volieb ešte pred pojednávaním 3. februára 2023. Tomu nasvedčuje rýchlosť vedeného pojednávania, čo vyplýva aj zo zápisnice z pojednávania, ktorá ani neobsahuje argumentáciu advokátov strán. Pojednávanie preto bolo formálnym úkonom. NSS si vytvoril chybný úsudok vyplývajúci z nesprávnej interpretácie volebného zákona o nezákonnosti vymenovania troch členov volebnej komisie a na tom postavil svoj záver o tom, že hlasovacie lístky neboli nepretržite pod kontrolou členov volebnej komisie. Tieto nedostatky majú za následok porušenie základných práv na súdnu ochranu a rovnosť účastníkov konania a práva na spravodlivé súdne konanie. Sťažovateľovi bolo nesprávne pričítané, že s prenosnou volebnou urnou išla predsedníčka volebnej komisie a členka komisie, manželka jeho syna, hoci šlo o rozhodnutie volebnej komisie, na ktoré nemal žiaden vplyv. Sťažovateľovi je tiež na ťarchu to, že kandidoval ako starosta. Podľa sťažovateľa NSS tak vytvoril nesprávnu doktrínu absolútnych volebných väd. Tým došlo aj k porušeniu jeho základného práva na prístup k voleným a iným verejným funkciám.

10. Sťažovateľ nesúhlasí s tým, že bol zaviazaný na náhradu trov konania v plnom rozsahu, keďže žalobca žiadal vysloviť aj neplatnosť volieb poslancov obecného zastupiteľstva a žalobu v tejto časti vzal späť až na pojednávaní 3. februára 2023, čo viedlo k zastaveniu konania v tejto časti.

IV.

11. Ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti nie je opravnou inštanciou všeobecných súdov (I. ÚS 311/05). Skutkový stav a právne závery všeobecného sudu sú predmetom kontroly zo strany ústavného sudu len vtedy, ak by prijaté právne závery boli so zreteľom na skutkový stav arbitrárne, a tak z ústavného hľadiska neudržateľné (IV. US 43/04). O svojvôli (arbitrárnosti) pri výklade a aplikácii zákonného predpisu všeobecným súdom by bolo možné uvažovať len v prípade, ak by sa tento natoľko odchýlil od znenia príslušných ustanovení, že by zásadne poprel ich účel a význam (III. ÚS 264/05).

12. Obsah základného práva na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, ako aj práva na spravodlivé súdne konanie nespočíva iba v oprávnení každého domáhať sa ochrany svojich práv na súde. Zahŕňa taktiež právo na určitú kvalitu súdneho konania definovanú procesnými garanciami spravodlivého súdneho konania, ako je napr. právo účastníka konania na také odôvodnenie súdneho rozhodnutia, ktoré jasne a zrozumiteľne dáva odpovede na všetky právne a skutkovo relevantné otázky súvisiace s predmetom súdnej ochrany, ktorá má byť v konkrétnom prípade poskytnutá. Zásada spravodlivosti obsiahnutá v práve na spravodlivé súdne konanie totiž vyžaduje, aby súdy založili svoje rozhodnutia na dostatočných a právne relevantných dôvodoch zodpovedajúcich konkrétnym okolnostiam prerokúvanej veci (III. ÚS 305/08). Všeobecný súd 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. Preto odôvodnenie rozhodnutia všeobecného sudu, ktoré stručne a jasne objasní skutkový a právny základ rozhodnutia, postačuje na záver o tom, že z tohto aspektu je plne realizované základné právo účastníka na spravodlivý proces (IV. ÚS 115/03, III. ÚS 209/04, II. ÚS 531/2020, I. ÚS 380/2021, rozsudok EŠLP vo veci Ruiz Torija a Hiro Balani v. Španielsko z 9. 12. 1994, sťažnosť č. 18390/91).

13. Preto bolo potrebné posúdiť, či odôvodnenie rozsudku NSS 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 sudu v ňom uvedené je ústavná sťažnosť neopodstatnená. Dôvodom vyhlásenia volieb starostu za neplatné bol pochybnosti vzbudzujúci spôsob úpravy hlasovacích lístkov, konkrétne použitie dvoch rôznych pier na dvadsiatich hlasovacích lístkoch, na ktorých bolo zakrúžkované poradové číslo žalobcu a zároveň ďalšieho kandidáta alebo kandidátov. Takto upravené hlasovacie lístky museli byť uznané za neplatné. Toto zistenie dal NSS do súvisu s tým, že traja členovia volebnej komisie boli podľa sudu vymenovaní mimo rámca volebného zákona. Z týchto sťažovateľom vymenovaných troch členov komisie boli dvaja jeho rodinní príslušníci a jedna zamestnankyňa obce. Títo členovia volebnej komisie mali prístup k volebným lístkom a sčítaniu volebných lístkov a jedna členka komisie bola prítomná pri hlasovaní do volebnej schránky, pri ktorej bol priestor pre narábanie s hlasovacími lístkami mimo kontroly volebnej komisie.

14. Z § 195b ods. 1 a 2 a § 170 ods. 1, 4 a 9 volebného zákona je zrejmé, že miestna volebná komisia vytvorená pre voľby do orgánov samosprávy obcí plní úlohy a zabezpečuje aj voľby do orgánov samosprávnych krajov. Táto miestna volebná komisia musí mať minimálne piatich členov. Voľby 29. októbra 2022 boli aj voľbami do samosprávnych krajov, preto politické strany

a politické hnutia, ktoré predložili kandidátov iba do zastupiteľstva samosprávneho kraja, mali tiež právo delegovať do miestnej volebnej komisie svojich zástupcov. Táto zákonom o voľbách predvídaná situácia aj nastala, pretože šiestich členov volebnej komisie delegovali politické strany a politické hnutia kandidujúce vo voľbách do samosprávneho kraja. Títo členovia volebnej komisie sa však nezapočítali do zákonom požadovaného minimálneho počtu piatich členov miestnej volebnej komisie. Politické strany a politické hnutia kandidujúce do orgánov samosprávy obcí delegovali do miestnej volebnej komisie v obci Vojany iba dvoch členov, sťažovateľ ako starosta bol oprávnený vymenovať zvyšných troch členov do volebnej komisie. Postup sťažovateľa bol v súlade so zákonom o voľbách. Právny záver najvyššieho správneho súdu, že traja sťažovateľom vymenovaní členovia volebnej komisie boli vymenovaní mimo rámca zákona, je preto nesprávny. Pochybenie najvyššieho správneho súdu pri výklade zákona o voľbách však nemalo zásadný vplyv na jeho rozhodnutie. Nie každé porušenie zákona zo strany orgánu verejnej moci má automaticky za následok porušenie ústavou garantovaného základného práva (IV. ÚS 104/2012, I. ÚS 9/2013).

15. Z argumentácie napadnutého rozsudku je zrejmé, že rozhodujúcim dôvodom vyhlásenia volieb za neplatné bolo voľným okom viditeľné použitie dvoch rôznych pier na viacerých hlasovacích lístkoch, na ktorých bolo zakrúžkované poradové číslo žalobcu a ďalšieho kandidáta alebo kandidátov. Z týchto 20 neplatných hlasovacích lístkov so zakrúžkovaným poradovým číslom žalobcu bolo 9 takých, na ktorých bolo poradové číslo ďalšieho kandidáta zakrúžkované najprv tenko písucim perom a následne tento tenký krúžok bol prekrúžkovaný hrubším perom, pričom tento tenký krúžok spod hrubšieho presvitá alebo z neho na niektorých miestach prečnieva. Na ďalších štyroch hlasovacích lístkoch je krúžok na poradovom čísle žalobcu urobený hrubšie písucim perom a poradové číslo ďalšieho kandidáta je zakrúžkované tenkým, vo všetkých prípadoch rovnakým perom a podobným ťahom ruky. Poradové číslo žalobcu bolo zakrúžkované jedným typom hrubšie písuceho pera, ktoré sa zrejme nachádzalo v priestoroch určených na úpravu hlasovacích lístkov, pretože sa pravidelne opakuje aj na ostatných platných hlasovacích lístkoch. Najvyšší správny súd vyjadril záver, že neexistuje racionálne vysvetlenie, prečo by volič zakrúžkoval jedného kandidáta jedným perom a následne by použil druhé pero a napriek poučeniu volebnej komisie o maximálnom počte krúžkovaných kandidátov by zakrúžkoval na hlasovacom lístku aj ďalšieho kandidáta alebo kandidátov.

16. Záver NSS, že prekrúžkovanie dodatočného tenkého krúžku hrubšie písucim perom nedáva iný logický zmysel ako úmysel hlasovacie lístky zneplatniť, nemožno hodnotiť ako arbitráry. Dôležitými faktmi bolo tiež to, že (i) počet takto neplatných hlasovacích lístkov niekoľkokrát prekročil priemer neplatných hlasov odovzdaných vo voľbách starostu v okolitých obciach, (ii) rozdiel štyroch odovzdaných hlasov medzi sťažovateľom a žalobcom, (iii) skutočnosť, že počet takto dokrúžkovaných hlasovacích lístkov výrazne prevyšuje rozdiel vo volebnom výsledku medzi sťažovateľom a žalobcom. V tomto kontexte je záver NSS, že došlo k zneplatneniu relevantného počtu hlasovacích lístkov v neprospech žalobcu, čo mohlo ovplyvniť výsledok volieb logickým vyústením posúdenia konkrétnych skutkových okolností. Uvedené posúdenie malo za následok korektný záver súdu o nutnosti zopakovať voľby starostu obce.

17. Sťažovateľ tiež namieta, že pojednávanie 3. februára 2023 bolo iba formálnym úkonom, pretože (i) trvalo pomerne iba hodinu a desať minút a (ii) podľa údajov na doložke právoplatnosti a vykonateľnosti bol napadnutý rozsudok vydaný už 30. januára 2023. NSS už pred pojednávaním vykonal niekoľko úkonov. Sudca spravodajca sa už 19. decembra 2022 za prítomnosti oboch

účastníkov oboznámil s volebnou dokumentáciou a 26. januára 2023 za prítomnosti advokátky žalobcu, sťažovateľa a jeho advokáta boli vypočutí niektorí svedkovia. Dňa 30. januára 2023 bolo súdu doručené vyjadrenie žalobcu a 1. februára 2023 vyjadrenie sťažovateľa. Nemožno opomenúť, že podľa § 312h ods. 3 Správneho súdneho poriadku správny súd rozhoduje o žalobe vo veci ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy spravidla bez pojednávania; pojednávanie môže nariadiť, ak to považuje za potrebné. Súd tak pred pojednávaním disponoval dostatkom informácií vo veci a na pojednávaní bolo umožnené právnym zástupcom účastníkov predniesť vyjadrenia. Pojednávanie preto nemožno hodnotiť ako formálne. Skutočnosť, že na doložke právoplatnosti a vykonateľnosti je vyznačený ako dátum vydania rozsudku 30. január 2023, svedčí s prihliadnutím na uvedené okolnosti postupu súdu skôr administratívnej chybe ako úmyslu neprihliadnuť na argumentáciu sťažovateľa.

18. K námietkam sťažovateľa o tom, že NSS pri rozhodovaní o náhrade trov konania nezobral do úvahy pôvodný rozsah žaloby, treba uviesť, že ústavný súd je zdržanlivý k výkladu zákonného práva o náhrade trov konania, keďže táto problematika má akcesorickú povahu. K zrušeniu výroku o trovách konania sa treba uchýľovať iba výnimočne pri zistení extrémnemu zásahu do základného práva (II. ÚS 78/03, II. ÚS 31/04, IV. ÚS 45/06, I. ÚS 156/2010, IV. ÚS 40/2011). Ak NSS rozhodol o vyhlásení volieb za neplatné a tým vyhovel žalobe, pričom konanie sčasti o preskúmanie volieb poslancov obecného zastupiteľstva zastavil, je záver o tom, že žalobca má právo na náhradu trov konania v plnom rozsahu, ústavne akceptovateľný.

19. Ústavná sťažnosť je zjavne neopodstatnená a ako taká bola podľa § 56 ods. 2 písm. g) zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov odmietnutá. Nie je možné dospieť k záveru o porušení základných práv sťažovateľa na súdnu ochranu podľa čl. 46 ods. 1 ústavy a rovnosť účastníkov konania podľa čl. 47 ods. 3 ústavy. Z koncepcie textom nezmyselne hypertrofickej ústavnej sťažnosti vyplýva, že sťažovateľ porušenie základného práva na prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy odvodzuje od porušenia svojich základných práv na súdnu ochranu a rovnosť účastníkov konania. Porušenie týchto základných práv nebolo zistené, čo pri argumentačnej previazanosti či skôr nedostatočnej diferenciacii obsahu ústavných práv vedie aj k záveru o tom, že nedošlo k porušeniu základného práva sťažovateľa podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. K námietke porušenia práva na spravodlivé súdne konanie podľa čl. 6 ods. 1 dohovoru treba uviesť, že toto právo sa nevzťahuje na veci, ktoré vyplývajú z podstaty verejného práva, čo vylučuje jeho aplikáciu na volebné veci (KARPENSTEIN, U., MAYER, F. Konvention zum Schutz der Menschenrechte und Grundfreiheiten. Kommentar. C. H. Beck, München 2015, s. 162, 17, Ferrazzini v. Taliansko, č. 44759/98, rozsudok Veľkej komory EŠLP z 12. 7. 2001, body 24 – 31).

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

V Košiciach 11. mája 2023

Robert Šorl
predseda senátu