



ROZSUDOK

V MENE SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Najvyšší správny súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedu senátu JUDr. Mariána Fečíka a členov senátu JUDr. Mariána Trenčana, JUDr. Petry Príbelskej, PhD., prof. JUDr. PhDr. Petra Potáscha, PhD. a JUDr. Kataríny Cangárovej, PhD., LL.M, v právnej veci žalobcu: M. V., narodený XX. P. XXXX, bytom N. W. XX, XXX XX W. W., právne zastúpený: JUDr. Peter Franko, advokátska kancelária s.r.o., Popradská 82, 04011 Košice, proti žalovanému: W.. C. B., narodený X. Q. XXXX, bytom N. W. XX, XXX XX W. W., právne zastúpený: JUDr. Martina Gecáková, advokátka, so sídlom Třebíčska 12, pracovisko Štefánikova 18, 066 01 Humenné, v konaní vo veci ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy obce Nechválava Polianka - volieb starostu obce konaných dňa 10. februára 2024, takto

rozhodol:

- I.** Voľby starostu obce Nechválava Polianka konané dňa 10. februára 2024 sa vyhlasujú za **neplatné**.
- II.** Žalobcovi sa **priznáva** voči žalovanému právo na úplnú náhradu trov konania.

Odôvodnenie

I. Volebná 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 1. januára 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 súdu dňa 21. februára 2024, teda v zákonnej

10-dňovej lehote podľa § 312e SSP tzv. volebnú žalobu, ktorou namietal nezákonnosť a neústavnosť volieb starostu obce Nechválova Polianka, ktoré sa konali dňa 10. februára 2024 a ktorých výsledky boli vyhlásené 11. februára 2024.

3. Svoju aktívnu vecnú legitimáciu žalobca odôvodnil tým, že vo voľbách kandidoval na funkciu starostu, pričom získal 48 platných hlasov, čo predstavuje 47,52% všetkých platných hlasov odovzdaných vo voľbách starostu obce Nechválova Polianka. Za pasívne legitimovaného označil žalovaného, ktorý získal 53 platných hlasov zodpovedajúcich 52,48%.

4. Za zásadnú námietku spôsobilú spochybniť výsledok volieb označil žalobca účelové prihlásenie sa 13 voličov na trvalý pobyt v obci v období tesne pred voľbami od 1. februára 2024 do 9. februára 2024 a teda zostavenie voličskej základne pre voľby do orgánov samosprávy obce spôsobom porušujúcim ústavné princípy.

5. Žalobca v tejto súvislosti uviedol, že celkový počet osôb zapísaných v zozname voličov v obci Nechválova Polianka bol 111, pričom vo voľbách starostu obce odovzdalo platný hlas 101 voličov. Rozdiel v počte hlasov medzi žalobcom a žalovaným ako víťazom volieb bol 5 hlasov. Prihlásená skupina voličov, bez relevantnej väzby na obec, bola preto spôsobilá ovplyvniť výsledky volieb starostu obce.

6. Žalobca zdôraznil, že vo voľbách hlasovali občania, ktorí síce formálne splnili podmienku trvalého pobytu, v skutočnosti ale nejde o osoby, ktoré majú k obci väzbu, záujem v obci pôsobiť, a ktoré boli účelovo prihlasované k trvalému pobytu za účelom zmeny počtu voličov a získania hlasov pre žalovaného. Podľa žalobcu sekundárne je dôvodom volebnej žaloby aj poskytovanie/prislúbenie určitej protihodnoty za to, že sa občania v obci prihlásia na trvalý pobyt v čase pred voľbami za účelom výkonu volebného práva do orgánov samosprávy obce.

7. Žalobca následne v žalobe konkretizoval osoby prihlásené na trvalý pobyt tesne pred voľbami a dôvody, ktoré podľa jeho názoru spochybňujú väzbu týchto osôb k obci a súčasne preukazujú účelovosť prihlásenia na trvalý pobyt. Žalobca namietal účelovosť prihlásenia na trvalý pobyt u týchto 13 osôb:

- X) M. K. prihlásená 1. februára 2024
- X) Q. Ž. prihlásený 6. februára 2024
- X) V. W. prihlásený 7. februára 2024
- X) V. Ž. prihlásená 7. februára 2024
- X) W. Ž. prihlásený 7. februára 2024
- X) C. Š. prihlásená 7. februára 2024
- X) Ľ. W. prihlásený 8. februára 2024
- X) V. M. prihlásený 8. februára 2024
- X) P. V. prihlásená 8. februára 2024
- XX) Q. K. prihlásená 8. februára 2024
- XX) A. W. prihlásená 8. februára 2024
- XX) M. M. prihlásený 8. februára 2024
- XX) Q. X. prihlásený 9. februára 2024

8. K uvedeným osobám žalobca následne uviedol nasledovné skutočnosti:

- k osobe M. K. uviedol, že bola prihlásená na trvalý pobyt u Z. B. vlastníka nehnuteľnosti N. W. Č.. X, pričom dovtedy mala trvalý pobyt v B.. K prihláseniu malo dôjsť z dôvodu aktivity na strane žalovaného a za protihodnotu, čo má dosvedčovať doložené rukou písané vyhlásenie Z. B. s jeho notársky osvedčeným podpisom,
- k osobe Q. Ž. uviedol, že sa jedná o strýka žalovaného,
- k osobe V. W. uviedol, že mal doteraz trvalý pobyt v obci Ruský potok,

- k osobe V. Ž. uviedol, že je tetou žalovaného, cestuje za prácou do Rakúska a žije v S.,
- k osobe W. Ž. uviedol, že je bratrancom žalovaného, pracuje ako člen obecnej polície v Liptovskej Porúbke vzdialenej od obce Nechválova Polianka 218 km, čo je 2 hod. 41 min. cesty autom,
- k osobe C. Š. uviedol, že sa pred voľbami v roku 2023 prihlásila na trvalý pobyt a následne sa odhlásila. Naposledy sa prihlásila bez manžela a detí, pričom žije a pracuje v S. a v obci Nechválova Polianka je susedou žalovaného,
- k osobe Ľ. W. uviedol, že sa pred voľbami v roku 2023 prihlásil na trvalý pobyt a následne sa odhlásil. Naposledy sa prihlásil bez manželky a detí, pričom žije a pracuje v Ľ. vzdialených 92,8 km od obce Nechválova Polianka, čo je 1 hod. a 25 min cesty autom,
- k osobe V. M. uviedol, že žije s matkou v obci W.,
- k osobe P. V. uviedol, že je vlastníčkou bytu v Prešove, kde pracuje aj ako učiteľka v materskej škôlke. Vzdialenosť Prešova a Nechválovej Polianky je 94,4 km, čo predstavuje 1 hod. 22 min. cesty autom. Podľa profilu na sociálnej sieti je medzi priateľmi žalovaného, ktorého brat je krstným otcom jej syna,
- k osobe Q. K. uviedol, že pracuje ako učiteľka v Humennom a prihlásila sa na trvalý pobyt bez manžela a detí,
- k osobe A. W. uviedol, že pracuje ako učiteľka v obci Vinné, ktorej vzdialenosť je od Nechválovej Polianky 56,4 km, čo je 55 min. cesty autom,
- k osobe M. M. uviedol, že je dôchodcom žijúcim v S.,
- k osobe Q. X. uviedol, že sa pred voľbami v roku 2023 prihlásil na trvalý pobyt a následne sa odhlásil, pričom ide o švagra žalovaného a manžela jeho právnej zástupkyne žijúceho v S..

9. Žalobca následne poukázal na volebnú judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 42/2014, PL. ÚS 110/07, PL. ÚS 6/06) a Najvyššieho správneho súdu (14Svp/2/2023), pričom zdôraznil bezprostrednosť prihlásenia na trvalý pobyt v období tesne pred voľbami osobami, ktoré nemajú v obci vytvorenú väzbu a v počte, ktorý mohol reálne ovplyvniť výsledok volieb.

10. Absenciu väzby prihlásených osôb na trvalý pobyt žalobca akcentoval odkazom na nasledovné kritériá:

- opätovné prihlásenie troch osôb, u ktorých bolo v rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 14Svp/2/2023 z 20. júna 2023 konštatované účelové prihlásenie (Q. X., C. Š., Ľ. W.), teda osôb, ktoré sa prihlásili na trvalý pobyt a následne odhlásili a opäť prihlásili,
- neúmerná vzdialenosť medzi výkonom povolania a nahlásením trvalým pobytom (W. Ž. - R. W., Ľ. W. - Ľ., P. V. - W., A. W. - M.),
- nenahlásenie ostatných členov rodiny ako manžela/partnera alebo deti (Q. X., C. Š., Ľ. W., W. Ž., Q. K., P. V.),
- existencia skutočného bydliska resp. vlastníctvo bytu/domu v inej obci (Q. Ž., V. Ž., Q. X., Q. K., M. M., W. Ž., Ľ. T. W., P. V., A. W., V. M., V. W., M. K.),
- nahlásenie do nehnuteľnosti inej osoby (Q. X. u žalovaného, C. Š. u matky, P. V. u matky).

11. Žalobca zároveň opätovne dal do pozornosti skutočnosť, že M. K. mala byť za prihlásenie na trvalý pobyt, resp. hlasovanie prisľúbená, resp. poskytnutá protihodnota.

12. Žalobca tiež uviedol, že z dôvodu účelového prihlásenia osôb bez skutočnej väzby k obci a ich hlasovaniu vo voľbách zápisnicu volebnej komisie nepodpísali 5 jej členovia.

13. Záverom žalobca navrhol, aby jeho žalobe bol v zmysle § 184 SSP priznaný odkladný účinok a vo veci samej navrhol, aby podľa § 312j ods. 2 písm. a/ SSP boli voľby starostu obce Nechválova Polianka konané dňa 10. februára 2024 vyhlásené za neplatné, eventuálne, aby súd

vyhlásil žalobcu za riadne zvoleného starostu obce Nechválova Polianka. Súčasne si žalobca uplatnil nárok na náhradu trov konania.

II. Vyjadrenie žalovaného

14. Na výzvu Najvyššieho správneho súdu sa k žalobe vyjadril žalovaný prostredníctvom svojej právnej zástupkyne. Žalobu považoval za nedôvodnú a navrhol ju zamietnuť, pričom si uplatnil nárok na náhradu trov konania.

15. V úvode svojho vyjadrenia žalovaný poukázal na rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 14Svp/2/2023 z 20. júna 2023 a následne podal chronologický prehľad o prihlasovaní sa osôb na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka, ktorý sa sčasti týkal aj iných než skúmaných volieb, resp. iných osôb, než ktorých nahlásenie na trvalý pobyt namietal žalobca.

16. V bodoch IV. a V. vyjadrenia sa žalovaný bližšie vyjadril k prihláseniu žalobcom namietaných 13 osôb na trvalý pobyt v období od 1. februára do 9. februára 2024, pričom uviedol nasledovné skutočnosti:

- k osobe V. W. uviedol, že tento bol osobne prihlásený žalobcom, aby mu odovzdal svoj hlas, čo potvrdzuje aj správanie sa žalobcu, ktorý ho ako zapisovateľ okrskovej volebnej komisie ako jediný poznal ako voliča, hoci ostatní členovia ho nepoznali.

- podľa žalovaného „relevantným argumentom, že V. W. bol prihlásený, aby svoj hlas odovzdal práve žalobcovi, je tá skutočnosť, že ostatné osoby, ktoré sa na trvalý pobyt v obci prihlasovali, prihlasovali sa elektronicky a takticky na poslednú chvíľu, aby žalobca už nemohol prihlásiť svojich „fiktívnych“ voličov.“

- k osobe Q. Ž. uviedol, že sa narodil a vyrastal v Nechválovej Polianke, odkiaľ má aj manželku, je zakladajúcim členom Pozemkového spoločenstva Nechválova Polianka a tiež členom Poľovníckeho združenia Sokol Pichné, ktorého poľovný revír je aj v Nechválovej Polianke. Je vlastníkom domu č. XX, za ktorým má včelnicu,

- k osobe W. Ž. uviedol, že nevlastní na Liptove žiadnu nehnuteľnosť a predchádzajúci trvalý pobyt mal nahlásený v S., pričom je členom Pozemkového spoločenstva Nechválova Polianka

- k osobe V. Ž. uviedol, že je zapísaná ako (spolu)vlastníčka na 14 listoch vlastníctva v katastrálnom území N. W.,

- k osobe M. M. uviedol, že je polovičným spoluvlastníkom domu č. XX a členom Pozemkového spoločenstva Nechválova Polianka. V obci sa zdržiava, čo možno preukázať spotrebou elektrickej energie v danom dome ako aj fotogalériou na webovej stránke obce z oslavy 20. výročia vysvätenia kostola a stretnutia rodákov v skanzene v Humennom,

- k osobe V. M. uviedol, že je prihlásený v dome svojho otca a predtým bol formálne prihlásený v obci Papín, v dome, ktorého spoluvlastníčkou bola jeho matka. V obci Nechválova Polianka sa zdržiava cez víkendy, pretože študuje na vysokej škole v Bratislave,

- k osobe Q. X. žalovaný uviedol, že nespochybňuje, že ide o švagra žalovaného. Q. X. je vlastníkom domu č. XX v obci T., kde mal aj trvalý pobyt a okrem toho je vlastníkom dvoch bytov v Humennom. Podľa žalovaného „nie je namieste spochybňovať právo na slobodný výber miesta trvalého pobytu. Ak by sa J.. Q. X., W.. opätovne neprihlásil na trvalý pobyt do N. W., žalobca by spochybňoval prihlásenie Q.. V. X., že je prihlásená bez manžela. Trvalý pobyt maloleté deti narodením nadobudli podľa matky, teda obe deti preukázateľne mali trvalý pobyt v obci N. W..“

- k osobe E. W. uviedol, že tento je prihlásený v dome č. X, ktorého je spoluvlastníkom, pričom je spoluvlastníkom aj domov č. XX, XX, XX a (spolu)vlastníkom aj ďalších nehnuteľností,

- k osobe C. Š. uviedol, že trvalý pobyt si prihlásila do domu svojej matky č. XX, kde sa „dlhodobo zdržiava aj so svojou rodinou, obhospodarujú záhradku, kosia ich pozemky, v lete majú napustený veľký bazén, prerobili altánok“,
- k osobe P. V. uviedol, že je prihlásená vo svojom dome č. XX, kde už bola prihlásená aj predtým po svadbe. Bola tiež členkou volebnej komisie v posledných troch voľbách starostu obce. V obci sa stará o svoju chorú matku. Ďalej žalovaný uviedol, že menovaná „pôsobí ako špeciálny pedagóg - logopéd na Spojenej škole P. Sabadoša internátnej v Prešove, Duklianska 2. Uvádzané nesprávne informácie vychádzajú iba z použitia publikačnej činnosti a neviažu sa na miesto pôsobenia, čo žalobca nedomyslel. Menovaná je externým lektorom na Nivam a svoje skúsenosti z logopédie a špeciálnej pedagogiky odovzdáva v rámci celoslovenskej pôsobnosti aj v rámci okresu Humenné a Snina prezenčne i dštančne.“
- k osobe Q. K. uviedol, že je spoluvlastníčkou domu č. XX ako aj d'alších nehnuteľností v obci,
- k osobe A. W. uviedol, že je spoluvlastníčkou domu č. XX ako aj d'alších nehnuteľností v obci.

17. Žalovaný následne skonštatoval, že žalobcom namietaná vzdialenosť medzi výkonom povolania a nahláseným trvalým pobytom nemôže byť relevantná, pretože by inak nik v obci okrem starostu nemohol mať aktívne volebné právo. Všetci prihlásení v obci aj prespávajú a majú nehnuteľnosti zariadené na bývanie, reálne tam aj bývajú. Všetci „nevoliči“ žalobcu využili elektronickú službu prihlásenia na trvalý pobyt prostredníctvom portálu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, kde podstúpili proces výmeny občianskeho preukazu. Podľa žalovaného „U namietaných voličov, ide v tomto prípade o voličov, ktorých úmyslom a skutočným záujmom je trvalo sa zdržiavať na území obce, a tým aj podliehať verejnomocenskému pôsobeniu zvolených orgánov územnej samosprávy v obci, tvoria občiansku komunitnú spoločnosť v danej obci, majú ekonomické a sociálne väzby“.

18. Žalovaný tiež spochybnil prehlásenie Z. B. týkajúce sa M. K., pretože ide o voličku prihlásenú za účelom voľby žalobcu. Žalovaný vyslovene uviedol, že „Práve Z. B. povedal, že za ním bol Q. R. V., syn žalobcu s požiadavkou, aby prihlásil na svoj dom aj jeho terajšiu priateľku a nejakých ostatných rómskych členov jej rodiny, za čo mu zaplatia. K prihláseniu ostatných rómskych členov z rodiny M. K. nedošlo len z dôvodu, že žalobca nemal vedomosť o tom, že na poslednú chvíľu sa elektronicky prihlásia jeho nevoliči. Ak by o niekom vedel (okrem J. Q. X., W., nakoľko M. V. z polície dňa 09.02.2024 volali, či je ochotný ho prihlásiť na trvalý pobyt, pracovníčka oddelenia dokladov túto otázku zopakovala viackrát, kde jej len oznámil, že zavolá média a zložil telefón) nahlásil by určite o polovicu viac.“ K tomu žalovaný d'alaj dodal, že „V čestnom vyhlásení zo dňa 19.02.2023, teda práve v deň keď žalobca čerpal dovolenku uvádza, že mu C. B., kandidát na starostu doniesol finančnú odmenu, nešpecifikuje však jej výšku. Ak by tomu tak bolo, uviedol by presnú výšku finančnej odmeny a konkrétne dni, kedy mu ju mal doniesť.“

19. Žalovaný tiež poukázal na nemožnosť elektronického prihlásenia detí na trvalý pobyt a na rozdiel prihlasovania osôb na trvalý pobyt k príbuzným a k iným osobám. Následne dal do pozornosti judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky (PL. ÚS 42/2014, PL. ÚS 110/07, PL. ÚS 34/2018) a Najvyššieho správneho súdu (13Svp/4/2023, 12Svp/17/2022). Záverom žalovaný spochybnil možnosť priznania odkladného účinku žalobe.

III. Replika a duplika

20. Žalobca vo svojej replike k vyjadreniu žalovaného spochybnil tvrdenia žalovaného o tom,

že pri osobách prihlásených na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka vo februári 2024 bola preukázaná väzba na túto obec, resp. s tým súvisiace okolnosti týkajúce sa okrem iného nevyznačenia zmeny trvalého pobytu v obchodnom a živnostenskom registri.

21. Žalovaný vo svojej duplike namietal tvrdenia žalobcu o absencii väzby osôb prihlásených na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka vo februári 2024 a to najmä s poukazom na voľnočasové aktivity týchto osôb, resp. doloženú fotodokumentáciu.

IV. Procesné podmienky

22. Najvyšší správny súd v súlade s procesnou logikou a chronológiou postupu najprv zistil, že žalobca bol na podanie volebnej žaloby aktívne legitimovaný v zmysle § 312c písm. a/ SSP, pretože získal 47,52% platných hlasov, teda viac než 10% platných hlasov vyžadovaných daným zákonným ustanovením.

23. Žalobca súčasne podal žalobu včas, teda v zákonnej 10 dňovej lehote odo dňa zverejnenia celkových výsledkov volieb danej § 312e SSP, pretože výsledok volieb bol zverejnený 11. februára 2024 a žaloba bola podaná 21. februára 2024.

V. Úkony a skutkové zistenia súdu

24. Najvyšší správny súd po preskúmaní veci zistil, že preskúmané voľby starostu obce Nechválova Polianka sú v podstate už tretími voľbami v relatívne krátkom čase.

25. V prvých voľbách konaných 29. októbra 2022 nebol starosta zvolený, pretože z počtu 76 zapísaných voličov, pri 64 odovzdaných a platných hlasovacích lístkoch, získali žalobca a žalovaný po 32 hlasoch.

26. V druhých voľbách starostu obce Nechválova Polianka konaných 25. marca 2023 bol za starostu obce zvolený žalobca, ktorý z počtu 98 zapísaných voličov, pri 85 odovzdaných a platných hlasovacích lístkoch, získal 43 hlasov, zatiaľ čo žalovaný 42 hlasov. Rozsudkom Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 14Svp/2/2023 z 20. júna 2023 boli voľby starostu v obci Nechválova Polianka konané dňa 25. marca 2023 vyhlásené za neplatné a to z dôvodu účelového prihlásenia 18 osôb na trvalý pobyt v obci v období 14 dní pred voľbami.

27. Dňa 18. marca 2024 sudca spravodajca poverený senátom Najvyššieho správneho súdu v prítomnosti žalobcu a právnych zástupcov žalobcu a žalovaného otvoril a oboznámil sa s obsahom volebnej dokumentácie, ktorú obec Nechválova Polianka doručila na výzvu súdu dňa 5. marca 2024.

28. Z originálu zápisnice miestnej volebnej komisie o výsledku volieb starostu v obci Nechválova Polianka ako aj zápisnice okrskovej volebnej komisie (počet okrskov bol len jeden) vyplýva, že v tretích voľbách starostu obce Nechválova Polianka konaných 10. februára 2024 bol za starostu obce zvolený žalovaný, ktorý z počtu 111 zapísaných voličov, pri 101 odovzdaných a platných hlasovacích lístkoch, získal 53 hlasov, zatiaľ čo žalobca 48 hlasov. Zápisnicu pritom nepodpísalo 5 členov miestnej volebnej komisie.

29. Zo zoznamu voličov, ktorí sa zúčastnili volieb starostu obce Nechválova Polianka 10. februára 2024 vyplynulo, že všetkých 13 žalobcom namietaných osôb (bod 7 odôvodnenia) sa zúčastnilo volieb a odovzdalo platný hlasovací lístok.

30. Na podklade výzvy Najvyššieho správneho súdu obec Nechválova Polianka listom z 6. marca 2024 oznámila zoznam osôb a dátum ich prihlásenia na trvalý pobyt v období

od 1. decembra 2023 do 6. marca 2024. Z tohto zoznamu je zrejmé, že žalobca správne uviedol zoznam osôb a dátum ich prihlásenia na trvalý pobyt, tak ako je to uvedené v bode 7 odôvodnenia. Rovnaký záver v časti uvedenia osôb prihlásených na trvalý pobyt vyplýva aj z listu Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, sekcie verejnej správy, odboru osobných evidencií a registrov z 12. marca 2024.

31. Najvyšší správny súd vykonal lustrácie v Registri obyvateľov a zistil nasledovné skutočnosti týkajúce sa prihlásenia na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka:

- Q. X. sa prihlásil bez svojich dvoch maloletých detí, ktoré zostali prihlásené na mieste pôvodného trvalého pobytu v Humennom, hoci ich obaja rodičia majú prihlásený trvalý pobyt v obci N. W.,
- C. Š. sa prihlásila na trvalý pobyt bez manžela a dvoch maloletých detí,
- E. W. sa prihlásil na trvalý pobyt bez manželky a dvoch maloletých detí,
- W. Ž. sa prihlásil na trvalý pobyt, hoci má prechodný pobyt v R. V.,
- Q. K. sa prihlásila na trvalý pobyt bez manžela a dvoch maloletých detí,
- P. V. sa prihlásila na trvalý pobyt bez manžela a bez maloletého dieťaťa.

32. Z katastra nehnuteľností mal Najvyšší správny súd za preukázané, že:

- Q. X. sa prihlásil na trvalý pobyt v cudzej nehnuteľnosti patriacej žalovanému,
- C. Š. sa prihlásila na trvalý pobyt v cudzej nehnuteľnosti patriacej jej matke,
- W. Ž. sa prihlásil na trvalý pobyt v cudzej nehnuteľnosti patriacej jeho otcovi,
- M. K. sa nahlásila na trvalý pobyt v cudzej nehnuteľnosti patriacej Z. B.,
- P. V. sa prihlásila na trvalý pobyt v cudzej nehnuteľnosti patriacej jej matke.

33. Okresné riaditeľstvo Policajného zboru v Humennom, odbor poriadkovej polície, oddelenie dokladov listom z 20. marca 2024 na základe výzvy Najvyššieho správneho súdu oznámilo, že všetky osoby prihlásené na trvalý pobyt následne do 10. februára 2024 súčasne požiadali o vydanie nových občianskych preukazov.

34. Vyššie opísané skutkové zistenia nakoniec ani neboli medzi účastníkmi konania sporné, sporným bolo ich vyhodnotenie vo vzťahu k otázke účelovosti prihlásenia osôb na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka vo februári 2024.

VI. Právne východiská

35. Napriek tomu, že právomoc Najvyššieho správneho súdu konať a rozhodovať o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy je nová, rozhodovanie v týchto veciach vzhľadom na ekvivalentnosť právnej úpravy nadväzuje na predchádzajúcu judikatúru Ústavného súdu Slovenskej republiky, ktorý o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy konal a rozhodoval do 31. decembra 2020 (čl. 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky). V tomto smere možno preto poukázať na judikatórne i doktrínálne východiská rozhodovania. Súčasne a predovšetkým možno poukázať aj na fundamentálne rozhodnutia Najvyššieho správneho súdu týkajúce sa rozhodovania o neplatnosti volieb z dôvodu účelového prihlasovania osôb na trvalý pobyt.

36. V konaní o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy sa neuplatňuje teória tzv. „absolútnych vád“ volebného procesu, t. j. takých porušení volebného zákona, ktoré by mali za následok automatické zrušenie volieb (volieb kandidáta alebo výsledku hlasovania). Vzhľadom na túto skutočnosť treba považovať všetky možné pochybenia a vady volebného procesu za relatívne a zvažovať, resp. zohľadňovať ich význam podľa ich vplyvu na výsledok volieb do zastupiteľského orgánu alebo na výsledok voľby konkrétneho kandidáta (porovnaj

uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 7/2010 z 28. apríla 2010).

37. Neplatnosť volieb alebo voľby kandidáta môže spôsobiť len také porušenie zákona, ktoré už samo osebe spochybňuje výsledky volieb a ktoré odôvodnene vyvoláva pochybnosť o tom, či voľby a ich výsledky sú prejavom skutočnej vôle voličov (napr. nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 96/07 zo 16. apríla 2007).

38. 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).

39. Vyššie opísané východiská boli následne pretavené aj do rozhodovania Najvyššieho správneho súdu, ktorý za zásadnú námietku, ktorú musel posúdiť ako prvú, považoval tvrdenie o tom, že voličská základňa v obci Nechválava Polianka bola pre voľby starostu uskutočnené dňa 10. februára 2024 zostavená spôsobom porušujúcim ústavné princípy spojené s tvorbou orgánov samosprávy obce prostredníctvom volieb.

40. Otázkou zostavovania voličskej základne a vplyvu spôsobu tohto zostavovania na platnosť volieb sa Ústavný súd Slovenskej republiky 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 (obec Kvakovce)].

41. Ústavný súd Slovenskej republiky v prvom rade poznamenal, že právo na slobodný výber miesta pobytu fyzickej osoby (sloboda pobytu) je Ústavou Slovenskej republiky zaručené základné právo (čl. 23 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky). 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.

42. 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.

43. 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.

44. Výnimku z vyššie uvedených východísk však 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.

45. V tomto smere Ústavný súd Slovenskej republiky 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 „novo-prihlásení“ 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.

46. 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.

47. 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.

48. Ústavný súd Slovenskej republiky v účelovej tvorbe voličskej základne videl paralely aj v odvetví súkromného práva spočívajúce v obchádzaní zákona (napr. nález PL. ÚS 6/2011-114 z 2. marca 2011). Najvyšší správny súd nadväzujúc na uvedené chápanie dopĺňa, že v uvedenom konaní možno badať aj prvky zneužitia práva vo verejnoprávnej sfére.

49. Vo vzťahu k relevantnej judikatúre Najvyššieho správneho súdu je namieste poukázať predovšetkým na rozsudok sp. zn. 12Svp/17/2022 z 30. januára 2022, ktorý bol následne prijatý na publikovanie aj v Zbierke stanovísk a rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu pod č. NSS 24/2023 (ďalej len „rozsudok NSS 24/2023“) s nasledujúcimi právnymi vetami: „I. Neplatnosť volieb zapríčinená prihlasovaním sa na trvalý pobyt sa overuje testom účelovosti prihlasovania sa na trvalý pobyt s vplyvom na výsledok volieb. Tento test pozostáva z troch krokov. Volebný senát môže pristúpiť k vyhláseniu volieb za neplatné, ak dôjde v zákonne bezchybnom (t.j. pri neporušení zákona) procese (i) k prihláseniu sa na trvalý pobyt rozhodujúceho 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 3 podmienky musia byť splnené kumulatívne. II. 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.“

50. V rozsudku týkajúcom práve neplatnosti (druhých) volieb starostu obce Nechválova Polianka sp. zn. 14Svp/2/2023 z 20. júna 2023 Najvyšší správny súd okrem iného aj skonštatoval, že „Nemožno nechať bez povšimnutia, že podľa údajov z registra obyvateľov SR má 9 z 24 voličov prihlásených v rozhodnom čase maloleté deti, menovite C. Š., Q. X., V. X., L. W., R. A., Q. F., V. Č., P. V. P. V. B. (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 C. Š., L. W., R. A. P. Q. F., 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.“

VII. Vybrané zákonné ustanovenia

51. Podľa § 131 zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, právo voliť do orgánov samosprávnych krajov má občan Slovenskej republiky a cudzinec, ktorý má trvalý pobyt v obci, ktorá patrí do územia samosprávneho kraja, alebo má trvalý pobyt vo vojenskom obvode, ktorý patrí na účely volieb do orgánov samosprávneho kraja do jeho územia (ďalej len „obyvateľ samosprávneho kraja“).

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

53. Podľa § 312j ods. 1 SSP ak správny súd po preskúmaní zistí dôvodnosť žaloby, rozsudkom

- a) vyhlási voľby za neplatné,
- b) zruší napadnutý výsledok volieb, alebo
- c) zruší rozhodnutie volebnej komisie a vyhlási za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený.

VIII. Posúdenie veci súdom

54. V rámci právneho posúdenia veci sa Najvyšší správny súd sústredil na vyhodnotenie testu účelnosti prihlásenia žalobcom namietaných 13 osôb na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka vo februári 2024.

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

55. K prvému kritériu testu, k prihláseniu sa na trvalý pobyt značného počtu osôb, Ústavný súd Slovenskej republiky 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 spreď prihlásenia sa týchto „novo-prihlásených“ obyvateľov.

56. Najvyšší správny súd k tomuto kritériu dodáva, že relevantnosť značného počtu osôb prihlásených na trvalý pobyt je potrebné pri voľbách starostu obce posudzovať aj vo vzťahu k dosiahnutému volebnému výsledku s akcentom na rozdiel platných hlasov medzi žalobcom a žalovaným. Logicky nemôže totiž výsledok volieb spochybniť namietanie menšieho počtu údajne účelových prihlásení na trvalý pobyt, než bol rozdiel v počte získaných platných hlasov medzi žalovaným ako zvoleným starostom a žalobcom ako neúspešným kandidátom.

57. V obci Nechválova Polianka bolo v zozname voličov pre napadnuté voľby konané 10. februára 2024 zapísaných 111 osôb. V predchádzajúcich voľbách konaných 25. marca 2023 bolo v zozname voličov zapísaných 98 osôb, čo pri osobách prihlásených v období od 1. februára 2024 do 9. februára 2024 predstavuje zvýšenie počtu o 13 voličov. Uvedené predstavuje nárast o 13,26% a zodpovedá to v ústavnej judikatúre vnímanému značnému nárastu počtu voličov (viď 13,33% vo veci sp. zn. PL. ÚS 34/2018).

58. Najvyšší správny súd súčasne zdôrazňuje, že pri volebnom výsledku bol rozdiel medzi počtom platne získaných hlasov u žalobcu a žalovaného 5 hlasov. Všetky osoby, ktoré sa prihlásili na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka pred voľbami starostu obce vo februári 2024 sa pritom volieb zúčastnili a odovzdali platný hlasovací lístok. To znamená, že uvedené novo-prihlásené osoby mohli relevantne ovplyvniť výsledok volieb starostu obce. Inak povedané, ak by vo februári 2024 nedošlo k opísanému značnému a vzhľadom na krátke obdobie aj nárazovému a hromadnému prihláseniu 13 osôb na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka, nie je vylúčené, že by pri dvoch kandidátoch nebol zvolený za starostu obce žalovaný, ale miesto neho by bol zvolený žalobca, podobne, ako tomu nakoniec bolo aj v predchádzajúcich voľbách konaných 25. marca 2023.

59. Najvyšší správny súd preto konštatuje, že prvý krok testu účelnosti prihlásenia na trvalý pobyt považuje za splnený.

Ad. II) Relevantná väzba prihlasovaných na obec

60. K druhej podmienke testu, k neexistencii väzby k miestu (obci) ohlásenia trvalého pobytu Ústavný súd Slovenskej republiky 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 Slovenskej republiky 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 v už citovanom rozsudku NSS 24/2023 (bod 47 odôvodnenia). Podľa Najvyššieho správneho súdu bolo v danej veci relevantné, ak sa kritická skupina voličov prihlásila na trvalý pobyt v období krátko pred voľbami a súčasne sa krátko po voľbách odhlásila. Na tieto závery ako i obdobné závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 14Svp/2/2023 z 20. júna 2023 mieni Najvyšší správny súd nadviazať a súčasne ich aj ďalej rozpracovať s poukazom na osobitosti súdnej veci.

62. Predovšetkým Najvyšší správny súd poukazuje na to, že 3 osoby, ktoré sa tesne pred voľbami starostu konanými 10. februára 2024 prihlásili na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka sú súčasne osobami, ktoré sa prihlásili na trvalý pobyt v danej obci aj tesne pred voľbami starostu obce konanými 25. marca 2023 a následne sa v krátkej dobe po týchto voľbách spätne prihlásili na pôvodné miesto trvalého pobytu. Konkrétne ide o Q. X., ktorý sa na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka prihlásil 13. marca 2023, odhlásil 14. apríla 2023 a opäť prihlásil 9. februára 2024, C. Š., ktorá sa na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka prihlásila 13. marca 2023, odhlásila 20. apríla 2023 a opäť prihlásila 7. februára 2024 a L. W., ktorý sa na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka prihlásil 19. marca 2023, odhlásil 21. apríla 2023 a opäť prihlásil 8. februára 2024.

63. Podľa názoru Najvyššieho správneho súdu ekvivalentnú povahu vo vzťahu k

vyhodnocovaníu relevantnej väzby prihlasovaných na obec, ako má odhlásenie trvalého pobytu tesne po voľbách, má aj opätovné prihlásenie na trvalý pobyt tesne pred nasledujúcimi voľbami starostu. Dokonca by sa dalo tvrdiť, že tento prípad je ešte preukázateľnejší, pretože obsahuje ešte jeden účelový krok navyše (opätovné prihlásenie). Zatiaľ čo odhlásenie niektorých osôb z trvalého pobytu v krátkej dobe po voľbách by po dohode s neúspešným kandidátom na starostu mohlo byť teoreticky práve týmto neúspešným kandidátom zneužitá na „zneplatnenie“ volieb starostu, opätovné prihlásenie tých istých osôb na trvalý pobyt tesne pred voľbami starostu takúto možnosť v sebe nenesie, pretože účelom takéhoto prihlásenia je naopak dosiahnuť i keď non lege artis volebné víťazstvo a nie vyslovenie neplatnosti volieb. V tomto smere preto závery Najvyššieho správneho súdu v súdnej veci dopĺňajú doterajšiu judikatúru reprezentovanú predovšetkým rozsudkom NSS 24/2023.

64. Už len táto „prihlasovacia recidíva“ spojená s termínmi volieb by sama o sebe mohla postačovať na záver o účelovosti ostatného prihlásenia na trvalý pobyt. Nad rámec uvedeného pritom Najvyšší správny súd poukazuje na to, že u všetkých 3 osôb neboli preukázané žiadne také zásadné zmeny (napr. kúpa alebo iné nadobudnutie domu v obci), od momentu odhlásenia v apríli 2023 do momentu prihlásenia vo februári 2024, ktoré by objektívne mohli viesť k záveru o tom, že prihlásenie na trvalý pobyt bolo motivované s akcentom na relevantnú väzbu s obcou a nie účelovo v nadväznosti na voľby starostu obce. Uvedený záver nakoniec potvrdzujú aj ďalšie skutočnosti, ako je pri Q.N. X. rodinný vzťah s žalovaným (švagor), prihlásenie na trvalý pobyt do domu žalovaného a prihlásenie bez jeho dvoch maloletých detí. C. Š. sa prihlásila na trvalý pobyt v dome svojej matky, bez manžela a dvoch maloletých detí a Ľ. W. sa rovnako prihlásil na trvalý pobyt bez manželky a ich dvoch maloletých detí.

65. Absenciu relevantnej väzby prihlasovanej osoby na obec Nechválova Polianka ustálil Najvyšší správny súd aj u M. K., ktorá sa prihlásila na trvalý pobyt v dome patriacom Z. B., ktorý vo svojom rukou písanom čestnom vyhlásení s notársky osvedčeným podpisom uviedol, že „pred voľbami na starostu obce za mnou prišiel C. B., kandidat na starostu obce, aby som svoju priateľku M. K., prihlasil na trvalý pobyt, aby mu pri voľbach za starostu obce odovzdala svoj hlas. Zato, že ho bude moja priateľka voliť doniesol mi finančnú odmenu. A ešte mi doniesol dvakrát po taške zemiakov, mäso, kap. zaváraniny, jablká, med, cesnak. A zopakoval to v priebehu týždňa ešte raz.“

66. Ďalšou osobou, pri ktorej Najvyšší správny súd dospel k záveru o účelovosti prihlásenia na trvalý pobyt, bol W. Ž.. Tento pôsobí vo funkcii príslušníka obecnej polície v Liptovskej Porúbke, relatívne ďaleko vzdalenej od obce Nechválova Porúbka. Výkon funkcie obecného policajta mu logicky znemožňuje navštevovať obec Nechválova Polianka inak než cez víkendy, či voľné dni. Tomu zodpovedá aj skutočnosť, že W. Ž. je prihlásený na prechodný pobyt v Liptovskom Mikuláši, z čoho je zrejmé, že sa tam aj relevantne zdržiava. Menovaný je v rodinnom vzťahu so žalovaným (bratranec) a trvalý pobyt si v obci Nechválova Polianka nahlásil v rodičovskom dome.

67. U vyššie uvedených piatich osôb, t. j. Q. X., C. Š., Ľ. W., M. K. a W. Ž. teda dospel Najvyšší správny súd k záveru, že na základe opísaných skutočností sa musí objektívnemu recipientovi javiť, že primárnym motívom prihlásenia na trvalý pobyt vo väzbe aj na čas tohto prihlásenia bola možnosť účasti na voľbách starostu obce Nechválova Polianka dňa 10. februára 2024 a nie prihlásením proklamovaná relevantná väzba na danú obec. Tomuto záveru napovedá aj právna úprava prihlasovania na trvalý pobyt upravená v § 3 ods. 8 písm. d/ zákone č. 253/1998 Z.z. o hlásení pobytu občanov Slovenskej republiky a registri obyvateľov Slovenskej republiky, v zmysle ktorého podmienkou prihlásenia je vždy súhlas

vlastníka alebo spoluvlastníkov budovy. Z uvedeného je potom zrejmá zjavná kooperácia medzi prihlasovanými osobami a vlastníkmi domov implicitne spojená s voľbami starostu obce.

68. Vzhľadom na rozdiel 5 hlasov medzi žalobcom a žalovaným sa preto javí vyššie uvedené spochybnenie relevantnej väzby 5 novo-prihlásených obyvateľov a voličov za dostatočné pre naplnenie druhého kroku testu účelnosti prihlásenia na trvalý pobyt.

69. Napriek tomu možno poukázať aj na skutočnosti nasvedčujúce o možnosti účelového prihlásenia aj zo strany ďalších novo-prihlásených voličov, ktorí sa prihlasovali na trvalý pobyt do domov, ktoré im vlastnícky nepatria, pri vykonávaní práce v značnej vzdialenosti od obce Nechválava Polianka, resp. bez členov svojej rodiny. Pokiaľ žalovaný namietal nemožnosť elektronického prihlásenia maloletých detí novo-prihlásených osôb na trvalý pobyt, tak Najvyšší správny súd vyhodnotil túto námietku ako právne irelevantnú. Jednak novo-prihlásené osoby mali možnosť prihlásiť svoje deti na trvalý pobyt iným spôsobom, pričom z vykonaného dokazovania vyplýva, že ku dňu 1. marca 2024, kedy boli zabezpečené lustrácie z Registra obyvateľov, k tomu v ani jenom prípade nedošlo.

70. Nakoniec je potrebné zdôrazniť, že zrejme neúmyselne účelovosť prihlasovania na trvalý pobyt z dôvodu účasti na voľbách starostu priznal aj žalovaný vo svojom vyjadrení k žalobe, keď uviedol, že „relevantným argumentom, že V. W. bol prihlásený, aby svoj hlas odovzdal práve žalobcovi je tá skutočnosť, že ostatné osoby, ktoré sa na trvalý pobyt v obci prihlasovali, prihlasovali sa elektronicky a takticky na poslednú chvíľu, aby žalobca už nemohol prihlásiť svojich „fiktívnych“ voličov.“ Z uvedeného je totiž zrejmá nielen zjavná účelovosť elektronicky na trvalý pobyt prihlásených osôb ale aj zjavná „súťaž“ pri prihlasovaní osôb na trvalý pobyt zo strany priaznivcov žalovaného i žalobcu. Z 13 osôb prihlásených na trvalý pobyt vo februári 2024 ich pritom bolo elektronicky prihlásených 10.

71. Najvyšší správny súd preto obdobne ako v rozsudku sp. zn. 14Svp/2/2023 z 20. júna 2023 uvádza, že vo volebných veciach má zneužívajúci charakter také prihlásenie sa osoby na trvalý pobyt, ktoré síce spĺňa všetky zákonom vyžadované formálne podmienky, avšak jeho primárnym cieľom je ovplyvniť volebný výsledok na úkor „skutočných“ obyvateľov obce a jeho objektívnym následkom je deformácia tohto volebného výsledku. Najvyšší správny súd nespochybňuje určitú väzbu všetkých 13, vo februári 2024 prihlásených osôb na obec Nechválava Polianka, avšak primárne u 5 z týchto osôb (Q. X., C. Š., L. W., M. K., W. Ž.), tvoriacich kritickú skupinu voličov, dospel k záveru o absencii jej zjavnej relevantnosti. Z tohto dôvodu už nebolo potrebné bližšie skúmať existenciu relevantných väzieb na obec aj u zostávajúcich novo-prihlásených voličov.

Ad. III) Časový aspekt prihlásenia sa na trvalý pobyt

72. K tretej podmienke testu, teda k prihláseniu sa na trvalý pobyt bezprostredne pred uskutočnením volieb, Ústavný súd Slovenskej republiky skonštatoval, že len bezprostredné prihlásenie značného počtu obyvateľov, ktorí nemajú väzbu k danému miestu alebo obci, na trvalý pobyt legitimizuje zásah volebného súdnictva do uskutočnených volieb do orgánov samosprávy obce.

73. 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 súdnictva zasahovať do uskutočnených volieb.

74. V rozhodovanej veci bolo jednoznačne preukázané, že žalobcom 13 namietaných osôb sa prihlásilo na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka v období od 1. februára do 9. februára 2024, pričom voľby starostu obce sa konali dňa 10. februára 2024, čo možno vyhodnotiť aj ako prihlasovanie bezprostredné, nárazové a hromadné. Najvyšším správnym súdom identifikovaná kritická skupina 5 voličov sa prihlásila na trvalý pobyt nasledovne: Q. X. dňa 9. februára 2024, C. Š.Á. dňa 7. februára 2024, L. W. dňa 8. februára 2024, M. K. dňa 1. februára 2024 a W. Ž. dňa 7. februára 2024.

75. Uvedené prihlásenie doslova pár dní pred voľbami možno preto jednoznačne subsumovať pod pojem „bezprostredného prihlásenia“ v zmysle tretej podmienky testu účelovosti prihlásenia na trvalý pobyt v obci. Najvyšší správny súd preto nemá pochybnosť o splnení ani tejto podmienky testu. Opätovne v tomto smere možno poukázať aj na „doznanie“ žalovaného v jeho vyjadrení k žalobe o taktickom elektronickom prihlasovaní voličov na poslednú chvíľu.

76. Práve jednoznačná bezprostrednosť prihlasovania na trvalý pobyt, spojená so žalovaným ani neskrývaným účelom dosiahnutia taktickej výhody v počte prihlásených osôb a teda získaných voličov, svojim charakterom prežaruje aj do druhého kroku testu účelovosti. Hoci u každého z novo-prihlásených voličov možno identifikovať nejaký vzťah k obci Nechválova Polianka, relevancia tohto vzťahu bola negovaná jednoznačnou účelovosťou prihlásenia na trvalý pobyt spojenou so snahou ovplyvniť volebný výsledok volieb starostu obce.

77. Pre porovnanie možno poukázať na to, že na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka sa pred voľbami starostu konanými dňa 25. marca 2023 nárazovo prihlásilo na trvalý pobyt 18 voličov v období najviac 14 dní pred voľbami.

78. Z doterajšej judikatúry vyplýva, že 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 Slovenskej republiky ako nárazové. V skoršej veci sp. zn. PL. ÚS 6/2011 sa skupina voličov v počte 48 prihlásila na trvalý pobyt v obci jeden mesiac pred voľbami, čo Ústavný súd Slovenskej republiky vyhodnotil ako obdobie krátko pred voľbami a premietol do výroku zneplatňujúceho voľby. Obdobný záver prijal Ústavný súd Slovenskej republiky vo veci sp. zn. PL. ÚS 110/07, kedy došlo k prihláseniu sa 177 voličov v období dva mesiace pred voľbami. V rozsudku NSS 24/2023 Najvyšší správny 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.

IX. Záverečné zhodnotenie

79. Najvyšší správny súd nespochybňuje ústavné právo skupiny 13 osôb prihlásených na trvalý pobyt v obci Nechválova Polianka vo februári 2024, t. j. tesne pred voľbami starostu konanými 10. februára 2024, na slobodu pobytu. Najvyšší správny súd v žiadnom prípade nemieni brániť týmto osobám v práve slobodne si zvoliť miesto pobytu vrátane práva administratívne si ho nahlásiť. Na druhej strane Najvyšší správny súd akcentuje, že prihlásenie na trvalý pobyt nemôže byť zneužívané na marenie volebného práva do orgánov samosprávy obcí.

80. Slovenská republika je demokratický a právny štát, pričom štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú priamo alebo prostredníctvom svojich slobodne volených zástupcov pri realizácii všeobecného, rovného a priameho volebného práva tajným hlasovaním. Tento ústavný (čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 1, čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky) ale i morálny

imperatív všetkých zaväzuje k takému výkonu aktívneho volebného práva, ktoré by reprezentovalo skutočnú vôľu voličov. Pri voľbách do orgánov územnej samosprávy obcí je uvedené neoddeliteľne spojené s vymedzením okruhu voličov, teda osôb s aktívnym volebným právom. Predpokladom vzniku aktívneho volebného práva je prihlásenie sa na trvalý pobyt v obci. I keď má prihlásenie len evidenčnú - administratívnu povahu, nie je automaticky nárokovateľné a je podmienené vlastníctvom budovy v obci, v ktorej sa trvalý pobyt nahlasuje, resp. súhlasom vlastníka budovy s takýmto prihlásením. Napriek formálnemu splneniu podmienky prihlásenia na trvalý pobyt, môže účelové prihlasovanie kritického počtu osôb, bez relevantnej väzby k obci bezprostredne pred voľbami negovať skutočnú vôľu obyvateľov obce zvoliť si svojich zástupcov od orgánov samosprávy. Uvedené je významné predovšetkým pri malých obciach, kde na ovplyvnenie volebného výsledku postačuje účelové prihlásenie relatívne malého počtu osôb.

81. Najvyšší správny súd na základe vykonaného dokazovania ustálil, že objektívne sa javiac minimálne v kritickom množstve 5 osôb došlo preukázateľne k účelovému prihláseniu trvalého pobytu v obci Nechválova Polianka tesne pred voľbami starostu vo februári 2024, pričom aj u niektorých ďalších, v tomto období na trvalý pobyt prihlásených osôb, nieslo ich prihlásenie jasné črty účelovosti.

82. Najvyšší správny súd preto vyhodnotil ako splnené všetky tri kroky testu účelovosti prihlásenia sa na trvalý pobyt s vplyvom na výsledok volieb. Z tohto dôvodu musí konštatovať, že účelové prihlasovanie sa na trvalý pobyt 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.

83. Z dôvodu, že voličská základňa obce Nechválova Polianka pre voľby starostu uskutočnené dňa 10. februára 2024 bola zostavená spôsobom, ktorý odporuje ústavným princípom tvorby orgánov samosprávy obce, Najvyšší správny súd vyhlásil voľby starostu obce Nechválova 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 starostu v obci Nechválova Polianka dopadli, nebyť volebnej vady zistenej Najvyšším správnym súdom. 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 (alternatívne) žalobnému petitu, ktorým žalobca žiadal zrušiť napadnutý výsledok volieb a za starostu vyhlásiť žalobcu.

84. Najvyšší správny súd nepovažoval za potrebné a ani účelné, resp. hospodárne preverovať bližšiu existenciu väzieb na obec Nechválova Polianka u voličov prihlásených na trvalý pobyt vo februári 2024 výsluchmi týchto osôb, hoci to účastníci konania navrhovali. So zreteľom na všetky súdu známe a objektívne sa javiace skutočnosti je totiž opodstatnený záver, že účelovo prihlásená na trvalý pobyt bola minimálne kritická skupina 5 osôb, ktorá vzhľadom na rozdiel 5 hlasov medzi žalobcom a žalovaným mohla ovplyvniť výsledok volieb. Nakoniec z dôvodu obdobných objektívne sa javiacich skutočností nebol výsluch na trvalý pobyt prihlásených osôb vykonaný Najvyšším správnym súdom ani pri jeho predchádzajúcom rozhodovaní vo veciach sp. zn. 14Svp/13/2023 a NSS 24/2023.

85. Závery vyplývajúce z rozsudku Najvyššieho správneho súdu sp. zn. 13Svp/4/2023 z 13. decembra 2023 neboli na súdenú vec použiteľné a to predovšetkým z dôvodu, že sa v danom prípade nejednalo o nárazové a hromadné prihlasovanie sa osôb na trvalý pobyt v obci

bezprostredne pred voľbami (pozri bod 127 odôvodnenia).

86. Vzhľadom na vyššie uvedené dôvody, ktoré samy o sebe vyvolávajú potrebu vyhlásiť voľby starostu obce Nechválava Polianka konané dňa 10. februára 2024 za neplatné, sa Najvyšší správny súd už ďalšími dôvodmi uvedenými v žalobe bližšie nezaoberal. Pokiaľ žalobca formálne v žalobe navrhol uskutočniť aj prepočítanie hlasov, Najvyšší správny súd k uvedenému nepristúpil, pretože žalobca neuviedol žiadnu skutočnosť, ktorou by namietal správnosť, či zákonnosť spočítania volebných lístkov. Najvyšší správny súd rovnako nepovažoval za potrebné zaoberať sa osobami, ktorých výkon volebného práva vo svojom vyjadrení k žalobe namietal žalovaný. Jednak v správnom súdnom konaní nie je možné podať tzv. protinávrh, a tiež na účel žalovaným navrhovaného zamietnutia žaloby uvedené nebolo potrebné.

87. Podľa názoru Najvyššieho správneho súdu by voľby do orgánov územnej samosprávy obcí mali byť na Slovensku oslavou demokracie v tej najrýdzejšej podobe. Prejavom toho je aj skutočnosť, že volebné právo nie je spojené so štátnym občianstvom ale príslušenstvom k obecnej komunite. „Nešvár“ účelového sa prihlasovania osôb na trvalý pobyt tesne pred voľbami však vo všeobecnosti viac než demokratické voľby v členskej krajine Európskej únie v 21. storočí pripomína známu scénu z filmu „Zemianska česť“ inšpirovaného Kalinčiakovou „Reštauráciou“, v ktorej sú za voličov „vicišpána“ vydávaní do zemanských odevov oblečení príslušníci pospolitého ľudu. V záujme vyhnutia sa takýmto asociáciám preto Najvyšší správny súd dôrazne apeluje na účastníkov konania, aby svoj prípadný ďalší politický súboj o miesto starostu obce Nechválava Polianka už zviadli striktne v rámci zákonných pravidiel.

88. Najvyšší správny súd záverom dodáva, že jeho pozornosti neunikla ani možnosť vyvedenia trestnoprávnej zodpovednosti za trestný čin volebnej korupcie podľa § 336a Trestného zákona najmä v súvislosti s osobou M. K., v dôsledku čoho bude tento rozsudok zaslaný na prípadný ďalší postup v tomto smere, resp. vo vzťahu nasledujúcim voľbám starostu obce Nechválava Polianka aj Generálnej prokuratúre Slovenskej republiky.

89. 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.

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

Poučenie: Proti tomuto rozsudku opravný prostriedok **nie je** prípustný.

V Bratislave dňa 13. mája 2024