

NEPLATNOSŤ VOLIEB V DÔSLEDKU POCHYBENIA V PRÍPRAVNEJ FÁZE VOLIEB

Po zaregistrovaní kandidáta, ktorý nespĺňa podmienky pasívneho volebného práva, nie je možné také rozhodnutie volebnej komisie o zaregistrovaní tohto kandidáta podľa účinnej právnej úpravy napadnúť na súde, prípadne na inom orgáne. Protikandidátom sa tak otvára priestor na spochybnenie procesu registrácie kandidáta, resp. splnenia podmienok pasívneho volebného práva týmto kandidátom, až v konaní pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, teda až po samotnom konaní volieb.

Takéto porušenie volebného zákona, ku ktorému došlo v prípravnej fáze volieb, s ohľadom na intenzitu jeho dopadu na samotný výsledok volieb je samo osebe dostatočné na to, aby ústavný súd vyhlásil voľby za neplatné.

(Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 1/2019 z 23. januára 2019)

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 23. januára 2019 v pléne zloženom z predsedníčky Ivetty Macejkovej a zo sudcov Jany Baricovej, Petra Brňáka, Miroslava Duriša, Ľudmily Gajdošíkovej, Sergeja Kohuta, Jany Laššákovej, Milana Ľalíka, Lajosa Mészárosa, Marianny Mochnáčovej, Ladislava Orosza a Rudolfa Tkáčika o sťažnosti politickej strany S., zastúpenej advokátom JUDr. Pavlom Nechalom, PhD., advokátska kancelária Nechala & Co. s. r. o., Panenská 23, Bratislava, za účasti J. S. a S. vo veci namietanej neústavnosti a nezákonnosti volieb a proti výsledku volieb poslancov Obecného zastupiteľstva obce Lipovec, okres Rimavská Sobota, konaných 10. novembra 2018 takto

r o z h o d o l :

Voľby poslancov Obecného zastupiteľstva obce Lipovec, okres Rimavská Sobota, konané 10. novembra 2018 vyhlasuje za n e p l a t n é .

O d ô v o d n e n i e :

I.

1. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) uznesením č. k. PL. ÚS 1/2019-13 z 9. januára 2019 prijal podľa § 25 ods. 3 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) na ďalšie konanie sťažnosť politickej strany S. (ďalej len „sťažovateľka“), za účasti J. S. a S., ktorou podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) v spojení s § 59 a nasl. zákona o ústavnom súde namieta neústavnosť a nezákonnosť volieb poslancov Obecného zastupiteľstva obce Lipovec, okres Rimavská Sobota (ďalej aj „obecné zastupiteľstvo“), konaných 10. novembra 2018.

2. Sťažovateľka namieta neústavnosť a nezákonnosť napádaných volieb, ako aj ich výsledok v rozsahu voľby poslancov Obecného zastupiteľstva obce Lipovec, konkrétne namieta zvolenie za poslanca obecného zastupiteľstva J. S. (ďalej len „odporca v 1. rade“), nominanta politickej strany S. (ďalej len „odporca v 2. rade“), ktorý podľa sťažovateľky bol miestnou volebnou komisiou zaregistrovaný ako kandidát na poslanca obecného zastupiteľstva aj napriek skutočnosti, že nespĺňa jeden zo základných zákonných predpokladov pasívneho volebného práva, t. j. práva byť volený do orgánov územnej samosprávy podľa § 6 písm. b) 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 jednou z prekážok byť volený je, ak bol kandidát právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a odsúdenie nebolo zahladené. Podľa sťažovateľky sa táto nezákonnosť v postupe miestnej volebnej komisie, ktorá takto iba na podklade čestného vyhlásenia kandidáta zaregistrovala ako kandidáta pre voľbu do orgánu územnej samosprávy, nielen odporcu v 1. rade, ale aj ďalšieho nominanta odporcu v 2. rade, a to Š. S., prejavila aj vo výsledku týchto napádaných volieb, keďže odporca v 1. rade bol ako poslanec do Obecného zastupiteľstva obce Lipovec aj zvolený.

3. V uvedených súvislostiach však sťažovateľka poukazuje aj na skutočnosť, že v zmysle § 172 v spojení s § 171 ods. 5 písm. a) volebného zákona je kandidát (či už nominant politickej strany alebo aj nezávislý kandidát, pozn.) na voľbu do orgánu územnej samosprávy povinný ku kandidátnej listine predložiť iba vlastnoručne podpísané vyhlásenie, že nemá prekážky práva byť volený v zmysle § 6 volebného zákona, podľa ktorého sú takýmito prekážkami (a) výkon trestu odňatia slobody, (b) právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené, a (c) pozbavenie spôsobilosti na právne úkony. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka tiež konštatuje, že účinná právna úprava volebného zákona neumožňuje miestnej volebnej komisii overiť pravdivosť písomného vyhlásenia kandidáta, že nemá prekážky práva byť volený v zmysle § 6 písm. b) volebného zákona, pretože „Na jej overenie by bolo potrebné získať odpis registra trestov, čo však zákon č. 330/2007 Z. z. o registri trestov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov vo vzťahu k miestnej volebnej komisii neumožňuje.“

4. Aby sťažovateľka preukázala, že jej sťažnosť nie je iba účelová z dôvodu, že všetci jej kandidáti na poslancov obecného zastupiteľstva neboli zvolení, poukazuje aj na písomnú komunikáciu realizovanú pred napádanými voľbami medzi v tom čase pôsobiacou a aj opätovne zvolenou starostkou obce Lipovec a Štátnou komisiou pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna komisia“) a s Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo“). V zmysle tejto komunikácie štátna komisia v tom čase úradujúcu starostku, ktorá mala podozrenie, že miestna volebná komisia zaregistrovala ako kandidáta na poslanca obecného zastupiteľstva osobu, u ktorej bolo podozrenie, že bola právoplatne odsúdená za úmyselný trestný čin a jej odsúdenie nebolo zahladené, s jej otázkou týkajúcou sa oprávnenia miestnej volebnej komisie preverovať pravdivosť vyhlásenia kandidáta o tom, že nemá prekážku práva byť volený v zmysle § 6 písm. b) volebného zákona preukázaním výpisu z registra trestov, ako aj s jej otázkou, kde možno napádať rozhodnutie miestnej volebnej komisie o zaregistrovaní kandidáta do obecného zastupiteľstva, odkázala na ministerstvo ako na gestora volebného zákona. Následne ministerstvo konštatovalo, že „V prípade, ak miestna volebná komisia zaregistrovala kandidáta, u ktorého existuje prekážka práva byť volený a tento kandidát bude vo voľbách zvolený, je možné takýto výsledok volieb napadnúť na Ústavnom súde sťažnosťou pre nezákonnosť volieb.“

5. V súvislosti so zvolením odporcu v 1. rade, kandidáta odporcu v 2. rade v napádaných voľbách za poslanca Obecného zastupiteľstva obce Lipovec, sťažovateľka uviedla, že existuje „... dôvodné podozrenie...“, že bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a že jeho odsúdenie nebolo zahladené, a teda že bol zvolený aj napriek tomu, že nespĺňa zákonné predpoklady pasívneho volebného práva.

6. Vzhľadom na uvedené sťažovateľka navrhuje, aby ústavný súd takto rozhodol:

„Ústavný súd Slovenskej republiky ruší rozhodnutie miestnej volebnej komisie v Lipovci o výsledku volieb poslancov obecného zastupiteľstva a volieb starostu obce, uskutočnených 10. novembra 2018, v časti o zvolení J. S. do obecného zastupiteľstva v obci Lipovec a vyhlasuje Z. K. za riadne zvoleného poslanca obecného zastupiteľstva obce Lipovec.“

alebo aby alternatívnym petitom takto rozhodol:

„Ústavný súd vyhlasuje voľby poslancov obecného zastupiteľstva obce Lipovec, okres Rimavská Sobota, uskutočnené 10. novembra 2018 za neplatné.“

7. V rámci dokazovania ústavný súd vykonal dôkaz oboznámením sa s výpisom z registra trestov odporcu v 1. rade zaslaným mu na výzvu ústavného súdu Generálnou prokuratúrou Slovenskej republiky, z ktorého vyplýva, že odporca v 1. rade bol odsúdený trestným rozkazom Okresného súdu Rimavská Sobota sp. zn. 0 T 50/2017 z 8. septembra 2017, a to za úmyselný trestný čin marenia výkonu úradného rozhodnutia podľa § 348 ods. 1 písm. d) Trestného zákona, a to na trest zákazu činnosti v trvaní 5 rokov a podmienene na trest odňatia slobody v trvaní 6 mesiacov so skúšobnou dobou v trvaní 1 roka a 6 mesiacov, s jej trvaním do 8. marca 2019.

II.

8. Podľa čl. 129 ods. 2 ústavy ústavný súd rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb... do orgánov územnej samosprávy...

9. Podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže

- a) vyhlásiť voľby za neplatné,
- b) zrušiť napadnutý výsledok volieb,
- c) zrušiť rozhodnutie volebnej komisie a vyhlásiť za zvoleného toho, kto bol riadne zvolený,
- d) sťažnosť zamietnuť.

10. Podľa § 63 ods. 2 zákona o ústavnom súde v prípadoch uvedených v odseku 1 písm. a) až c) ústavný súd rozhoduje nálezom.

11. Podľa § 176 ods. 4 písm. a) volebného zákona ku kandidátnej listine politickej strany alebo koalície musí byť pripojené vlastnoručne podpísané vyhlásenie kandidáta uvedeného na kandidátnej listine, že súhlasí so svojou kandidatúrou, nekandiduje na inej kandidátnej listine a nemá prekážky práva byť volený.

12. Podľa § 6 písm. b) volebného zákona prekážkou práva byť volený je právoplatné odsúdenie za úmyselný trestný čin, ak odsúdenie nebolo zahladené.

13. Podľa § 177 ods. 1 písm. a) a c) volebného zákona miestna volebná komisia predložené kandidátne listiny preskúma a nezaregistruje kandidáta, ktorý má prekážku práva byť volený podľa § 6..., ktorý ku kandidátnej listine nepripojil vyhlásenie podľa § 176 ods. 4 písm. a) alebo ods. 7...

14. Podľa § 177 ods. 4 a 5 volebného zákona proti rozhodnutiu miestnej volebnej komisie o nezaregistrovaní kandidáta môže dotknutá kandidujúca politická strana alebo koalícia a dotknutý nezávislý kandidát podať návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta na

správny súd. Návrh možno podať do troch dní odo dňa prevzatia rozhodnutia miestnej volebnej komisie.

Ak správny súd rozhodne o zaregistrovaní kandidáta, miestna volebná komisia vykoná rozhodnutie správneho súdu do 24 hodín od jeho doručenia vyznačením registrácie na kandidátnej listine.

15. Podľa § 17 Trestného zákona pre trestnosť činu spáchaného fyzickou osobou treba úmyselné zavinenie, ak tento zákon výslovne neustanovuje, že stačí zavinenie z nedbanlivosti.

16. Podľa § 348 ods. 1 písm. d) Trestného zákona kto marí alebo podstatne sťažuje výkon rozhodnutia súdu alebo iného orgánu verejnej moci tým, že vykonáva činnosť, na ktorú sa vzťahuje rozhodnutie súdu alebo iného štátneho orgánu o zákaze činnosti, potrestá sa odňatím slobody až na dva roky.

17. Právomoc zrušiť napadnutý výsledok volieb alebo vyhlásiť voľby za neplatné podľa § 63 ods. 1 zákona o ústavnom súde uplatní ústavný súd v súlade so svojou stabilizovanou judikatúrou len vtedy, ak k porušeniu volebného zákona dôjde spôsobom ovplyvňujúcim slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Na uplatnenie tohto oprávnenia ústavného súdu sa vyžaduje hrubé alebo závažné porušenie, prípadne opätovné porušenie zákonov upravujúcich prípravu a priebeh volieb (napr. PL. ÚS 17/94, PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 50/99).

18. Ústavný súd už vo svojich predchádzajúcich rozhodnutiach rozlišoval prípravnú fázu volieb (schvaľovanie kandidátnej listiny príslušnou volebnou komisiou, registrácia kandidáta) a fázu samotného priebehu volieb, keď sa tvorí výsledok volieb (v čase od otvorenia volebných miestností do vyhlásenia výsledkov volieb, kam patrí hlasovanie voličov a spočítavanie hlasov). Konkrétne v rozhodnutí sp. zn. PL. ÚS 50/99 ústavný súd uviedol, že „Porušenie ústavnosti a zákonnosti v prípravnej fáze volieb môže mať za následok iba vyhlásenie volieb za neplatné [§ 63 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde]. Naproti tomu vo fáze samotného priebehu volieb porušenie ústavnosti a zákonnosti môže mať za následok tak vyhlásenie volieb za neplatné, ako aj zrušenie výsledku volieb podľa § 63 ods. 1 písm. b) zákona o ústavnom súde. V prípade, keď boli zistené také závažné ústavné, resp. zákonné nedostatky, ktoré nemožno kvantifikovať z hľadiska správnosti výsledku, prichádza do úvahy záver o neplatnosti volieb. Naproti tomu základným predpokladom na zrušenie výsledku volieb je podľa názoru ústavného súdu preukázanie takých porušení zákona, ktoré odôvodňujú záver o inom výsledku volieb, ako bol vyhlásený. Preukázaný nedostatok musí byť kvantifikovateľný (napr. výsledky dokazovania nasvedčujú tomu, že zvolený bol iný kandidát, než ktorý bol vyhlásený za zvoleného; bol zistený iný počet platných hlasov než volebnou komisiou a pod.).“

19. V danom prípade malo dôjsť k neústavnosti a nezákonnosti už v rámci prípravnej fázy volebného procesu, a to pri registrovaní kandidáta do orgánu samosprávy obce, konkrétne do Obecného zastupiteľstva obce Lipovec, vykonávanom volebným zákonom splnomocneným nezávislým volebným orgánom miestnou volebnou komisiou, ktorá mala kandidáta na poslanca (odporcu v 1. rade) zaregistrovať aj napriek danosti (existencii) prekážky jeho zvoliteľnosti podľa § 6 písm. b) volebného zákona (prekážka pasívneho volebného práva, pozn.).

20. Prekážky volebného práva možno definovať ako ústavou či volebnými zákonmi ustanovené podmienky výkonu volebného práva, ktorých nenaplnenie neumožňuje fyzickým osobám, ktorým inak volebné právo patrí, jeho reálny výkon, a to až dovtedy, kým táto prekážka trvá (Orosz, L. a kol. Volebné právo. Košice : UPJŠ, 2015. s. 45).

21. Cieľom právnej úpravy, ktorá pre všetky druhy volieb zaviedla prekážku výkonu pasívneho volebného práva z dôvodu právoplatného odsúdenia za úmyselný trestný čin, ktoré ešte nebolo zahladené [§ 6 písm. b) volebného zákona], bolo zabezpečiť verejný záujem na tom, aby sa o volené funkcie uchádzali iba osoby, ktorých bezúhonnosť je nespochybniteľná. Vylučujúcou podmienkou v danom prípade je iba zahalenie odsúdenia, ktorého právnym dôsledkom je zákonná fikcia neodsúdenia.

22. Vykonaným dokazovaním ústavný súd zistil, že odporca v 1. rade v čase konania napádaných volieb konaných 10. novembra 2018, resp. v štádiu ich prípravného procesu registrácie kandidátnych listín, nespĺňal volebným zákonom ustanovené podmienky pasívneho volebného práva, pretože bol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin a jeho odsúdenie v tom čase ešte nebolo zahladené [§ 6 písm. b) volebného zákona]. Pričom podľa ústavného súdu táto skutočnosť, t. j. zaregistrovanie kandidáta (odporcu v 1. rade) na poslanca vo voľbách do obecného zastupiteľstva vo voľbách konaných 10. novembra 2018 napriek tomu, že nespĺňal zákonné podmienky pasívneho volebného práva, mala jednoznačný vplyv na výsledok týchto volieb, keďže odporca v 1. rade sa aj stal jedným z troch poslancov obecného zastupiteľstva, pričom rozloženie hlasov voličov odovzdaných tomuto kandidátovi mohlo v konečnom dôsledku ovplyvniť iný ako vyhlásený výsledok napádaných volieb.

23. Rozhodnutie voličov ako suveréna môže teda ústavný súd zmeniť len vo výnimočných prípadoch, keď vady volebného procesu spôsobili alebo mohli preukázateľne spôsobiť, že (by) voliči rozhodli inak a bol (by) zvolený iný kandidát. Ústavný súd judikoval (PL. ÚS 6/06, PL. ÚS 18/07, PL. ÚS 26/2011), že existuje verejný záujem na dodržiavaní právnej úpravy celého volebného procesu, lebo len tak sa možno priblížiť ideálu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, ktorý zahŕňa aj súťaž podľa platných pravidiel. Občan má právo, aby sa kandidáti uchádzali o jeho hlas podľa zákonných pravidiel.

24. Uvedené porušenie volebného zákona, ku ktorému došlo v prípravnej fáze napádaných volieb, s ohľadom na intenzitu jeho dopadu na samotný výsledok volieb poslancov Obecného zastupiteľstva obce Lipovec konaných 10. novembra 2018 je v zmysle judikatúry ústavného súdu (pozri bod 19) samo osebe dostatočné na to, aby ústavný súd vyhlásil tieto voľby za neplatné, tak ako to je uvedené vo výroku tohto rozhodnutia, toľž, ak v súčasnosti účinná volebná legislatíva a ani správna legislatíva nepozná postup, kedy by bolo možné napadnúť rozhodnutie miestnej volebnej komisie o zaregistrovaní kandidáta.

25. Podľa § 177 ods. 4 volebného zákona proti rozhodnutiu miestnej volebnej komisie o nezaregistrovaní kandidáta môže dotknutá kandidujúca politická strana alebo koalícia a dotknutý nezávislý kandidát podať návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta na správny súd. Návrh možno podať do troch dní odo dňa prevzatia rozhodnutia miestnej volebnej komisie.

26. Podľa § 303 ods. 1 zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov žalobca sa môže žalobou domáhať vydania rozhodnutia o zaregistrovaní kandidáta, ak miestna volebná komisia alebo mestská volebná komisia rozhodla o nezaregistrovaní kandidáta pre voľby do orgánov samosprávy obcí, miest a mestských častí podľa osobitného predpisu.

27. Vzhľadom na citovanú legislatívu je zřejmé, že sťažovateľka mohla svoju námietku spočívajúcu v nesplnení podmienok pasívneho volebného práva kandidáta (odporcu v 1. rade) uplatniť až v konaní pred ústavným súdom vo veci neústavnosti a nezákonnosti volieb podľa čl. 129 ods. 2 ústavy.

28. Podľa ústavného súdu uvedená skutočnosť odhaľuje systémový problém (pozri tiež PL. ÚS 42/2018, PL. ÚS 54/2018, kde sťažovatelia taktiež namietajú nesplnenie podmienky pasívneho volebného práva protikandidátom) spočívajúci v tom, že príslušná volebná komisia môže iba formálne preskúmať podanú kandidátnu listinu a jej prílohy, avšak nemá možnosť overiť si pravdivosť čestného vyhlásenia kandidáta o tom, že nemá prekážky práva byť volený, a to ani v prípade pochybností o pravdivosti tohto vyhlásenia už pri jeho predložení, pretože zákon kandidátovi neukladá povinnosť na preukázanie svojich tvrdení predložiť napr. výpis z registra trestov. Okrem toho následne po zaregistrovaní kandidáta, ktorý nespĺňa podmienky pasívneho volebného práva, nie je možné takéto rozhodnutie volebnej komisie o zaregistrovaní tohto kandidáta v zmysle účinnej právnej úpravy napadnúť na súde, prípadne na inom orgáne. Protikandidátom sa tak otvára priestor na spochybnenie procesu registrácie takéhoto kandidáta, resp. splnenia podmienok pasívneho volebného práva takýmto kandidátom, až v konaní pred ústavným súdom podľa čl. 129 ods. 2 ústavy, teda až po samotnom konaní volieb.

29. Ústavný súd konštatuje, že riešenie opísaného systémového problému je v kompetencii zákonodarcu, nie ústavného súdu. Na tomto mieste je však potrebné zdôrazniť, že súčasný stav nie je s ohľadom na štandardy demokratického a právneho štátu žiaduci a ani akceptovateľný. Keďže do úvahy prichádza viacero možností riešenia tohto problému (či už na úrovni volebnej komisie, alebo v rámci možného súdneho prieskumu zaregistrovania kandidáta), ústavný súd nepovažuje za potrebné upriamovať pozornosť zákonodarcu na jedno konkrétne riešenie.

30. Ústavný súd vzhľadom na uvedené uplatnil svoju právomoc vyplývajúcu z § 63 ods. 1 písm. a) zákona o ústavnom súde a vyhlásil voľby poslancov Obecného zastupiteľstva obce Lipovec konané 10. novembra 2018 za neplatné.