

ZBIERKA ZÁKONOV SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 15. 07. 2021

Časová verzia predpisu účinná od: 15. 07. 2021

Obsah dokumentu je právne záväzný.

281

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 26/2019-134

V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša (sudca spravodajca), Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Roberta Šorla, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského o návrhu **prezidentky Slovenskej republiky**, zastúpenej JUDr. Petrom Kubinom, poradcom prezidentky Slovenskej republiky pre oblasť práva a spravodlivosti a advokátom, Štefánikova 15, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade ustanovenia § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 10 a 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd za účasti vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka konania takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v **číslovke „50“**, teda v časti zmeny tohto ustanovenia vykonanej čl. IV bodom 1 zákona č. 413/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony, na základe ktorého «v § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“», **nie je v súlade** s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.
2. Vo zvyšnej časti návrhu **n e v y h o v u j e**.
3. Odo dňa vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zaniká pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu v rozsahu a s účinkami vyvolanými uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 26/2019-77 z 18. decembra 2019 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 501/2019 Z. z. dňa 31. decembra 2019. Zároveň sa obnovuje platnosť a účinnosť § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v znení platnom a účinnom do 3. decembra 2019.

Odôvodnenie:**I.****Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov**

1. Ústavnému súdu bol 5. decembra 2019 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľka“ alebo „prezidentka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 31 ústavy a čl. 10 a 18 (správne 14, pozn.) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).
2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 26/2019-77 z 18. decembra 2019 prijal na ďalšie konanie návrh navrhovateľky v celom rozsahu. Zároveň tým istým uznesením pozastavil účinnosť § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 181/2014 Z. z.“), a to v časti jeho zmeny vykonanej čl. IV bodom 1 zákona č. 413/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony (ďalej aj „zákon č. 413/2019 Z. z.“), na základe ktorého «v § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“». Uznesenie ústavného súdu o pozastavení účinnosti bolo vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 501/2019 Z. z. z 31. decembra 2019.
3. Navrhovateľka vo svojom návrhu napáda ustanovenie § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov spočívajúce v predĺžení času zákazu zverejňovať výsledky volebných prieskumov z pôvodných 14 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania na 50 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania.
4. Námietky navrhovateľky k spornému právnomu predpisu možno rozdeliť do nasledujúcich oblastí:

I.1. Nedostatky legislatívneho procesu:

5. Pokiaľ ide o tvrdený nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 2 ods. 2 ústavy, navrhovateľka argumentuje tým, že *«... napadnuté ustanovenie bolo v zákonodarnom procese schválené formou tzv. „prílepku“, kedy jedným právnym predpisom, ktorým sa novelizoval zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“), bol novelizovaný formou pozmeňujúceho a dopĺňajúceho návrhu aj zákon o volebnej kampani, ktorým bolo zmenené práve napadnuté ustanovenie. Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v § 6 ods. 2 ustanovuje, že „jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca“. V tomto prípade je obsahová súvislosť novelizácií týchto dvoch právnych predpisov prinajmenšom diskutabilná. Novela zákona o podmienkach výkonu volebného práva sa týka úpravy údajov uvádzaných na kandidátnych listinách, pričom novela zákona o volebnej kampani (vo forme prílepku) sa týka sprísnenia moratória na zverejňovanie prieskumov. Aj keď spoločnou množinou týchto dvoch právnych predpisov je tematika volieb, predmet novelizácie týchto právnych predpisov je obsahovo rozdielny a týka sa právnej úpravy rozdielnych oblastí volebného práva. V súvislosti s uvedeným poukazujem aj na nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. PL. ÚS 77/06, ktorým bola zrušená časť zákona prijatého parlamentom iba preto, že išlo o prílepky prijaté v rozpore so zákonnými pravidlami legislatívneho procesu...»*.
6. Navrhovateľka preto uzavrela, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy. Na základe uvedeného navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s príslušnou referenčnou normou.

I.2. Namietaný nesúlad s právom slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie

a nesplnenie stanovených podmienok na obmedzenie týchto práv:

7. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúladiť napadnutého ustanovenia s čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 10 dohovoru.
8. Navrhovateľka o. i. argumentuje tým, že „20. Predĺženie moratória na zverejňovanie prieskumov z aktuálnych 14 na 50 dní by znamenalo, že takmer polovicu obdobia volebnej kampane je obmedzované právo voličov na prístup k informáciám z volebných prieskumov. Ústavný súd sa už v minulosti vyjadril, že „obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci, aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach“ pričom „Informácie o okolnostiach, podľa ktorých občania uplatnia svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 majú väčší význam pred uplatnením aktívneho volebného práva ako v ďalších fázach volebného obdobia“. O to dôslednejšia musí byť potom činnosť zákonodarcu a dôvody, pre ktoré chce obmedziť informačné základné práva v čase, kedy je jeho význam väčší ako inokedy. Nemožno preto legitimizovať obmedzenie informačných základných práv odôvodnením, že ide o „snahu chrániť voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“...

23. Vzhľadom na to je bez rozumných pochybností zrejmé, že zákonodarca pri obmedzení informačných základných práv napadnutým ustanovením zanedbal účel a podstatu týchto práv. Účelom a podstatou týchto práv je v súlade s ústavnou požiadavkou slobody volieb zabezpečiť informovanosť občanov v čo najvyššej možnej miere a bez zbytočných a neodôvodnených informačných bariér. Cieľom je zabezpečenie možnosti kvalifikovaného volebného rozhodovania voličov. Napadnuté ustanovenie však spôsobuje pravý opak, čím podstatu a zmysel týchto práv popiera.

24. Napadnuté ustanovenie nespĺňa ani osobitné podmienky vyžadované podľa čl. 26 ods. 4 ústavy, resp. čl. 10 ods. 2 dohovoru pre obmedzenie informačných základných práv...

26. Druhou, v tomto prípade už materiálnou podmienkou obmedzenia informačných základných práv, je legitímnosť sledovaného cieľa, pre ktorý dochádza k takémuto obmedzeniu. Podľa zverejneného odôvodnenia napadnutého ustanovenia cieľom napadnutého ustanovenia má byť „ochrana voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“, ktoré majú podľa názoru zákonodarcu zrejme spočívať v neodborne vykonaných alebo priamo zmanipulovaných prieskumoch. Odhliadnuc od toho, že zákonodarca zvolil veľmi selektívny a úzkoprofilový prístup k vymedzeniu okruhu dezinformácií a účelových informácií, pred ktorými pocítil potrebu voliča chrániť, pričom ponechal bez povšimnutia oveľa širší a v zásade neobmedzený okruh dezinformácií a účelových informácií, pred ktorými už rovnakú alebo podobnú potrebu chrániť voliča necítil (konšpiračné a dezinformačné médiá, fake news, šírenie hoaxov a podobné), hoci sú spôsobilé ovplyvniť jeho volebné správanie prinajmenšom rovnako, ak nie ešte viac, ako volebné prieskumy, v teste legitímnosti sledovaného cieľa neobstojí ani takto úzko a špecificky zákonodarcom vymedzený cieľ.

27. K cieľu napadnutého ustanovenia, tak ako ho formuloval zákonodarca, považujem za potrebné uviesť, že volič nežije vo vzduchoprázdne, ale je pri svojom rozhodovaní ovplyvňovaný širokou paletou najrôznejších okolností. Ako príklady takýchto okolností, ktoré môžu voliča ovplyvniť v jeho volebnom rozhodovaní, si dovoľm uviesť tieto: počasie, zdravotný stav, požívanie alkoholických nápojov, cestovanie, rozchod so životným partnerom, úmrtie blízkeho človeka. Toto všetko (a ešte mnoho iných faktorov) môže mať vplyv na rozhodovanie voliča vo voľbách a najmä na zásadnú časť tohto rozhodovania - či sa volieb vôbec zúčastní. Vplyv takýchto okolností môže byť dokonca omnoho významnejší ako vplyv zverejneného volebného prieskumu. To isté je možné povedať aj o rôznych falošných správach (fake news) a hoaxoch šíriacich strach, nenávisť či myšlienkach smerujúcich priamo proti demokratickému ústavnému zriadeniu...

29. Čl. 26 ods. 4 ústavy a obdobne tak čl. 10 ods. 2 dohovoru taxatívne vymedzuje dôvody, pre ktoré môžu byť informačné základné práva obmedzené. Týmito dôvodmi sú: ochrana práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochrana verejného zdravia a mravnosť (podľa ústavy) a národná bezpečnosť, územná celistvosť, verejná bezpečnosť, predchádzanie nepokojom alebo zločinom, ochrana zdravia alebo morálky, zabránenie úniku dôverných informácií a nestrannosť súdnej moci (podľa dohovoru). Z iných ako práve z týchto dôvodov informačné základné práva obmedzené byť nemôžu. Je zjavné, že napadnuté ustanovenie spočívajúce v predĺžení moratória na zverejňovanie prieskumov túto podmienku nespĺňa. Dôvod

prijatia napadnutého ustanovenia spočívajúci v „ochrane voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“, tak ako bol formulovaný zákonodarcom, nespadá ani pod jeden z vyššie uvedených taxatívne vymedzených dôvodov, pre ktoré ústava a dohovor umožňujú obmedziť informačné základné práva.

30. Ústava ani dohovor nepoznajú právo na „ochranu pred dezinformáciami a účelovými informáciami“. Okrem toho, nie je možné obmedziť jedno základné ľudské právo alebo skupinu základných ľudských práv určitej skupiny osôb z dôvodu ochrany tej istej skupiny osôb pred realizáciou toho istého základného ľudského práva alebo skupiny základných ľudských práv. Preto zastávam názor, že napadnuté ustanovenie nespĺňa ani podmienku legitimitnosti sledovaného cieľa podľa čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru.

31. „Opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné“ predstavuje tretiu, opäť materiálnu, podmienku nevyhnutnosti, ktorú musí zákonodarca splniť, ak ním ustanovené obmedzenie informačných základných práv má byť v súlade s ústavou a dohovorom. Pri určení nevyhnutnosti obmedzenia základného ľudského práva je potrebné zohľadniť rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESLP“), podľa ktorých pojem „nevyhnutný“ nemá takú flexibilitu, aby obsahoval význam výrazov „užitočný“, „primeraný“ alebo „žiadúci“ ale „vzťahuje sa len na existenciu naliehavej spoločenskej potreby vykonať daný zásah“. Pritom obmedzenie práva priznaného dohovorom nemožno pokladať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ak nie je primerané sledovanému legitímnemu cieľu; pri určovaní rozsahu obmedzenia nie je dôležitý iba cieľ sledovaný obmedzením, ale aj podstata práva, ktoré sa má obmedziť.

32. Z uvedeného vyplýva, že obmedzenia informačných základných práv je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné v prípade naliehavej spoločenskej potreby, kedy cieľ obmedzenia nie je možné dosiahnuť inak.

33. Napadnuté ustanovenie nespĺňa ani túto tretiu podmienku nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Pri ustanovení obmedzenia základného ľudského práva treba vždy dôkladne zvážiť, či neexistujú aj iné prostriedky na dosiahnutie deklarovaného legitímneho cieľa za použitia menej invazívnych prostriedkov, t. j. takých, ktoré nebudú vôbec alebo v menšej miere zasahovať do predmetného základného ľudského práva. V tomto prípade zákonodarca pre dosiahnutie ním deklarovaného cieľa ochrany pred dezinformáciami a účelovými informáciami zvolil prostriedok, ktorý závažným spôsobom zasahuje do informačných základných práv a priamo ich obmedzuje, pričom sa ani len nepokúsil nájsť iné, menej obmedzujúce riešenie (prostriedok), ktorým by tento cieľ mohol dosiahnuť.

9. Navrhovateľka preto uzavrela, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 10 dohovoru. Na základe uvedeného navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s príslušnými referenčnými normami.

I.3. Namietaný nesúlad s princípom rovnosti a ústavným zákazom postihu za uplatňovanie základných práv a slobôd:

10. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 14 dohovoru.
11. Navrhovateľka o. i. argumentuje tým, že „55. Vyššie opísaná realita však znamená, že aplikáciou napadnutého ustanovenia vznikne nerovnosť (v podobe informačnej asymetrie a nerovnakého prístupu k informačným základným právam) medzi dvomi skupinami účastníkov politickej súťaže a aj medzi dvomi skupinami voličov.

56. Keďže realizácia volebných prieskumov zostáva aj počas moratória na zverejňovanie prieskumov povolená a tieto ostanú k dispozícii kandidujúcim subjektom, tak jedna skupina účastníkov politickej súťaže (politické strany a ich kandidáti, prípadne aj členovia volebných štábov a členovia politických strán s prístupom k výsledkom prieskumov) prístup k týmto informáciám mať bude, zatiaľ čo druhej skupine účastníkov tej istej politickej súťaže (verejnosť, voliči) zákonodarca bez splnenia ústavných podmienok prístup k týmto informáciám odoprel. Kým teda prvá skupina účastníkov politickej súťaže má zabezpečenú úplnú realizáciu jej základných informačných práv, druhá skupina účastníkov tej istej politickej súťaže je na jej základných informačných právach (týkajúcich sa tých istých skutočností) bezdôvodne a protiústavne ukrátená...

60. Okrem toho, porušenie zákazu zverejňovania volebných prieskumov je správnym deliktom. Za spáchanie tohto správneho deliktu hrozia príslušným osobám administratívnoprávne sankcie (pokuty). To znamená, že takýmto osobám hrozí za realizovanie ich základných informačných práv ujma, čo je v rozpore aj s ústavným zákazom postihu za uplatňovanie základných práv a slobôd podľa čl. 12 ods. 4 ústavy.“.

12. Navrhovateľka preto uzavrela, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 14 dohovoru. Na základe uvedeného navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s príslušnými referenčnými normami.

I.4. Namietaný nesúlad s princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti:

13. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 31 ústavy.
14. Navrhovateľka o. i. argumentuje tým, že „64. Ochrana slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti v zmysle čl. 31 ústavy sa týka normotvornej a aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci (štátnych orgánov) ako aj činnosti politických strán, resp. nezávislých kandidátov v súvislosti s voľbami. Tieto orgány môžu porušiť právo na rovnosť šancí tým, že v rámci volebnej kampane nezákonným alebo neústavným spôsobom pôsobia v prospech alebo neprospech jednej politickej sily...“

66. Miera prístupu všetkých účastníkov politickej súťaže k informačným základným právam a k možnosti ich v čo najširšej miere realizovať má priamy dopad na mieru slobody súťaže politických síl, pričom ide doslova o „spojené nádoby“. Možno to pozorovať na príkladoch krajín, v ktorých je demokratická a slobodná súťaž politických síl potláčaná alebo neexistuje, čoho sprievodným javom je cenzúra a obmedzovanie verejnosti na ich informačných základných právach (ako tomu bolo aj v Československu pred rokom 1989).“.

15. Navrhovateľka preto uzavrela, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s čl. 31 ústavy. Na základe uvedeného navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s príslušnou referenčnou normou.

I.5. Namietaný nesúlad s princípom právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní:

16. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy.
17. Navrhovateľka o. i. argumentuje tým, že „70. Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní. Legislatívnym zásahom, ktorý možno považovať za náhlu, resp. neočakávanú zmenu pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, môže štát porušiť princíp právneho štátu a to aj vtedy, ak nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv.“

71. V súlade s princípom právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní by mal zákonodarca v procese prijímania zákonov a obzvlášť pri ich novelizácii zohľadňovať doterajší právny stav a zmeny realizovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie legitímneho cieľa v kontexte s legitímnym verejným záujmom. Zákonodarca by mal pri zmene právnej úpravy voliť také spôsoby, ktoré budú v čo najväčšej možnej miere zohľadňovať fakt, že adresáti týchto právnych noriem dosiaľ museli prispôbovať svoje správanie existujúcej právnej úprave. Účelom legitímneho očakávania by teda mala byť najmä ochrana adresátov pred nepredvídateľnými mocenskými zásahmi do právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Tieto princípy teda chránia adresátov právnych noriem pred zmenou pravidiel hry „počas hry“. Opäť je možné odkázať aj na nález ústavného súdu citovaný v bode 65 ohľadne potrebnej miery zdržanlivosti štátnych orgánov počas volebnej kampane.“.

18. Navrhovateľka preto uzavrela, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s čl. 1 ods. 1 ústavy. Na základe uvedeného navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s príslušnou referenčnou normou.