



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 15/98

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu JUDr. Milana Čiča a sudcov JUDr. Júliusa Černáka, JUDr. Anny Danielčákovej, JUDr. Ľubomíra Dobríka, JUDr. Jána Drgonca, JUDr. Jána Klučku, JUDr. Štefana Ogurčáka, JUDr. Richarda Rapanta a JUDr. Tibora Šafárika na neverejnom zasadnutí 11. marca 1999 prerokoval návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, zastúpenej poslancom JUDr. Ing. I. Š., proti Národnej rade Slovenskej republiky o vyslovenie nesúladu čl. I § 16 ods. 3, § 17 ods. 2 druhá veta, § 19 ods. 4, § 23 ods. 1 tretia, štvrtá a piata veta, § 23 ods. 3, § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov, čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení neskorších predpisov a čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení neskorších predpisov s čl. 26 ods. 1, 2 a 4, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 46 ods. 2, čl. 48 ods. 2, čl. 142 ods. 1 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 6 ods. 1 a čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie čl. I § 23 ods. 1 tretia, štvrtá a piata veta zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov **n i e j e** v súlade s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Ustanovenie čl. I § 23 ods. 3 prvá veta zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov **n i e j e** v súlade s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

3. Ustanovenie čl. I § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov **n i e j e** v súlade s čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

4. Ustanovenie čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov **n i e j e** v súlade s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

5. Ustanovenie čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov **n i e j e** v súlade s čl. 13 ods. 1 v spojení s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

6. Vo zvyšnej časti návrhu **n e v y h o v u j e**.

O d ô v o d n e n i e :

Ústavnému súdu Slovenskej republiky bol 30. júna 1998 doručený návrh skupiny 35 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „skupina poslancov“ alebo „navrhovateľ“) na začatie konania o súlade právnych predpisov podľa čl. 125 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a podľa § 37 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 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 293/1995 Z. z. (ďalej len „zákon č. 38/1993 Z. z. v platnom znení“).

Skupina poslancov navrhla začať konanie o nesúlade čl. I § 23 ods. 1 tretej, štvrtej a piatej vety, § 23 ods. 3, § 16 ods. 3, § 17 ods. 2 druhej vety, § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov (ďalej len „zákon č. 187/1998 Z. z.“) s čl. 1, čl. 26 ods. 1 a 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 48 ods. 2, ako aj s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

I.

NÁVRH SKUPINY POSLANCOV A ÚKONY ÚSTAVNÉHO SÚDU

Skupina poslancov navrhla, aby Ústavný súd Slovenskej republiky prijal nález, v ktorom uvedie:

„1. Ustanovenie Čl. I bodu 20 § 23 odsek 1 tretia, štvrtá, a piata veta a § 23 odsek 3 zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov nie je v súlade s čl. 1, s čl. 26 ods. 1 a s čl. 26 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Ustanovenie Čl. I bodu 14 § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej

národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov nie je v súlade s čl. 30 ods. 4 a čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.

3. Ustanovenie Čl. I bodu 14 § 16 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov nie je v súlade s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky.

4. Ustanovenia Čl. I bodu 14 § 19 ods. 4 a Čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov nie je v súlade s čl. 142 ods. 1 a s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.“

Tento návrh skupina poslancov odôvodnila nasledovne:

«1. Text tretej, štvrtej a piatej vety § 23 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. ustanovuje, že v čase volebnej kampane (vymedzenom v prvej vete toho istého odseku) „volebnú kampaň prostredníctvom rozhlasového alebo televízneho vysielania môžu kandidujúce politické strany viesť len v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii. Volebná kampaň držiteľov licencií je zakázaná. Na volebnú kampaň nemožno využívať s výnimkou oznamovania konania volebných zhromaždení miestny rozhlas.“ Zároveň sa v odseku 3 tohože paragrafu ustanovuje, že „v čase volebnej kampane je zakázané vysielat' volebné prejavy a volebné programy a uverejňovať akékoľvek vonkajšie prejavy, ktorými sa propagujú kandidujúce politické strany, okrem vysielacieho času vyhradeného kandidujúcim politickým stranám podľa odseku 2...“ Podľa názoru navrhovateľov ide o úpravu, ktorá môže byť zásahom do slobody prejavu a práva na informácie, ktoré zaručuje čl. 26 ods. 1 ústavy. Osobitné postavenie Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie ustanovené v citovaných ustanoveniach je podľa názoru navrhovateľov i v rozpore s článkom 26 ods. 2, ktorý síce viaže podnikanie v odbore rozhlasu a televízie na podmienky ustanovené zákonom, avšak tieto podmienky sa majú vzťahovať na povolenie štátu pre udelenie licencie. Zákaz volebnej kampane pre časť prevádzkovateľov v odbore rozhlasu a televízie nemá oporu v ústave. Podľa názoru navrhovateľov obmedzenie slobody prejavu a

práva na informácie absolútnym zákazom volebnej kampane v časti médií (a pritom nie je rozhodujúce, či vo všetkých, alebo len v súkromných elektronických) nemožno zdôvodniť odkazom na „opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných“ podľa čl. 26 ods. 4 ústavy, pretože takáto prax podľa vedomostí navrhovateľov vo väčšine demokratických štátoch obvyklá nie je. Svedčia o tom napokon i oficiálne stanoviská predstaviteľov Európskej únie a USA k prijatej novele volebného zákona.

Obmedzenie vysielania volebných prejavov a volebných programov a uverejňovania akýchkoľvek vonkajších prejavov, ktorými sa propagujú kandidujúce politické strany počas volebnej kampane v súvislosti s novelizáciou zákona č. 81/1966 o periodickej tlači a ostatných hromadných informačných prostriedkoch v znení neskorších predpisov v Čl. IV zákona č. 187/1998 Z. z., môže viesť k výkladu, že ustanovenie § 23 ods. 3 sa vzťahuje aj na tlač. Tým sa utvorila zjavná interpretačná neistota, ktorá je v rozpore s definíciou Slovenskej republiky ako právneho štátu, zakotvenou v čl. 1 ústavy. Jedným z definičných princípov právneho štátu je právna istota. Nejasnosť a vágnosť ustanovenia § 23 ods. 3 v spojení so sankciami podľa tlačového zákona v Čl. IV vytvára stav právnej neistoty, čím sa dostáva do rozporu s čl. 1 ústavy.

2. Druhá veta § 17 ods. 2 ustanovuje, že „člen jednej politickej strany nemôže byť na kandidátnej listine inej politickej strany ani v rámci koalície medzi kandidátmi inej koaličnej strany.“ Toto ustanovenie v spojení s pravidlami, ktoré vymedzujú účasť politickej strany vo voľbách (odseky 3, 4, 5 § 17), a s pravidlom pre pridelovanie mandátov (§ 41) utvára situáciu, v ktorej sú občania, členovia menších politických strán, zákonom vylúčení zo súťaže politických síl. Títo občania nemajú rovnaký prístup k voleným funkciám (ako to vyžaduje čl. 30 ods. 4 ústavy) ako iní občania, pretože ak sa chcú stať kandidátmi na poslancov do Národnej rady Slovenskej republiky, musia zo svojich politických strán vystúpiť. Doterajšia právna úprava umožňovala účasť členov politických strán i na kandidátnych listinách iných politických strán v predchádzajúcom znení § 17 ods. 5 zákona o voľbách. Zrušenie tejto možnosti podľa mienky navrhovateľov nie je v súlade s čl. 30 ods. 4, ako ani s čl. 31 ústavy vytváraním nerovnakých podmienok pre prístup občanov k voleným funkciám a zásahom do slobody súťaže politických síl.

3. Podľa § 16 ods. 3 v prípade, ak okrsková volebná komisia nemá stanovený počet členov (t. j. päť), pretože politické strany nevyužili možnosť delegovať do nej svojho člena (odsek 1), tak o doplnení tejto komisie rozhoduje prednosta okresného úradu. Keďže ide o predstaviteľa štátnej správy menovaného vládou Slovenskej republiky, je takáto úprava podľa názoru navrhovateľov zásahom do ochrany slobodnej súťaže politických síl. Podľa doterajšej úpravy túto činnosť vykonávali starostovia či primátori obcí, ktorí sú volení občanmi, a preto ich nemôže za ich rozhodnutia nikto odvolať či inak na nich vyvíjať nátlak. Prednosta okresného úradu je štátnym úradníkom, a ako taký nie je a ani nemá byť nezávislý. Plní úlohy štátnej správy na základe rozhodnutí a v línii politiky nadriadených orgánov. Nič na tom nemení ani povinnosť prednostu okresného úradu poradiť sa pred vymenovaním zostávajúcich členov okrskovej volebnej komisie so splnomocnencami kandidujúcich strán, pretože rozhodnutie prednostu sa nemusí riadiť názorom splnomocnencov. Navyše zákon ustanovuje splnomocnencov kandidujúcich strán len na ústrednej úrovni, takže pri jestvovaní asi 5 000 okrskov je konzultácia s prednostami niekoľkých desiatok okresných prednostov prakticky i fyzicky nemožná. Pripomíname, že po likvidácii demokratických pomerov v bývalom Česko - Slovensku v roku 1948 sa vtedy v novom volebnom zákone zriadil mechanizmus menovania členov volebných orgánov predsedami okresných národných výborov (§ 6 ods. 3 zákona č. 75/1948 Zb. o voľbách do Národného zhromaždenia).

Z týchto dôvodov dospeli navrhovatelia k názoru, že pravidlo, podľa ktorého za istých podmienok menuje členov okrskových volebných komisií štátny úradník, teda nie nezávislý verejný orgán, je v rozpore s čl. 31 ústavy.

4. Podľa ustanovenia § 19 ods. 4 má každá kandidujúca politická strana právo podať opravný prostriedok na Najvyšší súd Slovenskej republiky proti rozhodnutiu Ústrednej volebnej komisie o

- a) registrácii kandidátnej listiny,
- b) registrácii kandidátnej listiny s úpravami alebo o
- c) odmietnutí registrácie kandidátnej listiny.

Konanie na Najvyššom súde upravuje zákon č. 187/1998 Z. z. v Čl. II nepriamou novelizáciou Občianskeho súdneho poriadku. Aj keď zákon č. 187/1998 Z. z. v Čl. I ako aktívne legitimovaný subjekt označuje kandidujúcu politickú stranu, formulácia § 200g Občianskeho súdneho poriadku v Čl. II pripúšťa, aby návrh na začatie konania podala akákoľvek politická strana, teda aj subjekt, ktorý sa nezúčastňuje parlamentných volieb. Výkladom je však nevyhnutné dôjsť k záveru, že aktívnu procesnú legitimáciu má iba kandidujúca politická strana, keďže iba tento subjekt je účastníkom hmotnoprávneho vzťahu - volieb do Národnej rady SR.

Právomoc Najvyššieho súdu SR rozhodovať o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu Ústrednej volebnej komisie je v zjavnom rozpore s čl. 142 ods. 1 ústavy. Právomoc všeobecného súdnictva upravuje ústava tak, že všeobecné súdy (vrátane Najvyššieho súdu) „...rozhodujú v občianskoprávných a trestnoprávných veciach; súdy preskúmavajú aj zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov.“ Ústrednú volebnú komisiu pritom nie je možné kvalifikovať ako správny orgán. Správne orgány sú iba orgány, ktoré participujú na výkone verejnej správy. Verejná správa je vykonávaním zákonov (alebo inou činnosťou vo verejnom záujme) osobami, ktoré nie sú nezávislé. Je činnosťou nepretržitou. Volebné komisie sú síce subjektmi verejného práva, avšak nedisponujú žiadnou právomocou v oblasti verejnej správy. Sú v nich osoby, ktoré nie sú právne závislé. Sú spoločensko-politickými orgánmi sui generis.

Priznanie právomoci Najvyššiemu súdu rozhodovať o opravnom prostriedku proti rozhodnutiu volebnej komisie je preto podľa názoru navrhovateľov v rozpore s čl. 142 ods. 1 ústavy. Zákonodarca nemôže priznávať ústavným orgánom ďalšie zákonné právomoci, ak tieto nemajú oporu v texte ústavy. Podľa mienky navrhovateľov by takúto právomoc mohol zákon zveriť Ústavnému súdu SR, pretože ten podľa čl. 129 ods. 2 rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb do Národnej rady Slovenskej republiky, nie však Najvyššiemu súdu.

Úprava § 200g v Čl. II v spojitosti s § 19 ods. 4 v Čl. I zákona č. 187/1998 Z. z. však predstavuje i závažný zásah aj do ústavou garantovaného práva obsiahnutého v čl. 48 ods. 2 ústavy. Každý, teda aj právnická osoba, má podľa ústavy právo, aby sa jeho vec prerokovala

v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonávaným dôkazom. Zákon č. 187/1998 Z. z. však v Čl. II § 200g ods. 2 vymedzuje ako účastníkov konania pred Najvyšším súdom politickú stranu, ktorá podala návrh na začatie konania (teda akákoľvek politická strana, resp. v spojitosti s čl. I § 19 ods. 4 akákoľvek „kandidujúca politická strana“), a Ústrednú volebnú komisiu. Účastníkom konania teda nie je zo zákona politická strana, ktorej sa návrh dotýka. To považujú navrhovatelia bez akejkoľvek pochybnosti za rozpor s čl. 48 ods. 2 ústavy, ako i s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane základných ľudských práv a slobôd. Nepriзнание statusu procesnej strany subjektu, o ktorého právach sa rozhoduje, je podľa názoru navrhovateľov zásadným zásahom do základných práv a slobôd garantovaných Ústavou SR.

Z týchto dôvodov dospeli navrhovatelia k právnemu názoru, že Čl. I bod 20 § 23 ods. 1 tretia, štvrtá a piata veta a § 23 ods. 3, Čl. I bod 14 § 17 ods. 2 druhá veta, Čl. I bod 14 § 16 ods. 3, Čl. I bod 14 § 19 ods. 4 a Čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov nie sú v súlade s čl. 1, čl. 26 ods. 1, čl. 26 ods. 2, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 48 ods. 2 a s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky.»

Ústavný súd Slovenskej republiky uznesením z 8. júla 1998 rozhodol o prijatí návrhu skupiny poslancov na ďalšie konanie. Listom z toho istého dňa oznámil predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) prijatie návrhu na ďalšie konanie a požiadal o zaslanie stanoviska národnej rady k návrhu skupiny poslancov v lehote do 30. júla 1998. Súčasne požiadal predsedu národnej rady o oznámenie, či v konaní o súlade zákona č. 187/1998 Z. z. s ústavou trvá na ústnom pojednávaní, a o poverenie splnomocneného zástupcu pre konanie.

Predseda národnej rady listom č. 1283/1998 dňa 23. júla 1998 predložil stanovisko národnej rady k návrhu skupiny poslancov. Zároveň oznámil, že trvá na ústnom pojednávaní o návrhu a národnú radu bude zastupovať poslanec JUDr. J. C.

Národná rada v stanovisku k návrhu skupiny poslancov uviedla:

«K bodu 1:

Podľa čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky volebné právo je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon. Podľa čl. 30 ods. 4 ústavy občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám. Toto právo platí aj pre občanov, ktorí sú kandidátmi politických subjektov a sú uvedení na ich kandidátnych listinách. Vytvorenie rovnakých podmienok platí pre týchto kandidátov aj v možnosti prezentácie svojho politického programu voči občanom-voličom prostredníctvom rozhlasového a televízneho vysielania.

Vzhľadom na to právna úprava, ktorá upravuje podmienky výkonu volebného práva, musí čo najoptimálnejšie, pri plnom rešpektovaní rovnosti, zabezpečiť prístup politických strán a politických hnutí aj občanov - kandidátov k rozhlasovému a televíznemu vysielaniu. Z týchto dôvodov napadnuté ustanovenie obmedzilo v súlade s čl. 26 ods. 4 ústavy slobodu prejavu v rozsahu nevyhnutnom na ochranu vyššie uvedených práv občanov v rozhlasovom a televíznom vysielaní držiteľov licencií. Rovnosť v prístupe politických strán a politických hnutí k rozhlasovému a televíznemu vysielaniu je daná i tým, že všetky politické strany a politické hnutia majú rovnako zabezpečenú bezplatnosť za odvysielané príspevky, a tak nemôže prísť k ich vzájomnému znevýhodneniu.

K § 23 ods. 3 volebného zákona uvádzame, že z dikcie celého tohto ustanovenia vyplýva, že sa vzťahuje iba na rozhlasové a televízne vysielanie (slová „okrem vysielacieho času“).

K bodu 2:

Volebný zákon je založený na prezentácii politických programov politických strán a politických hnutí, a nie jednotlivcov. Zároveň umožňuje každej politickej strane alebo politickému hnutiu účasť na voľbách. Z tohto pohľadu § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov, občanom nesťahuje prístup k voleným funkciám, ani sa neznemožňuje slobodná súťaž politických síl.

K bodu 3:

Podľa čl. 30 ods. 3 Ústavy Slovenskej republiky podmienky výkonu volebného práva ustanoví zákon. V rámci tejto úpravy sa ustanovuje aj kreácia volebných orgánov, a to tak, že zákon zveruje vytvorenie komisií kandidujúcim politickým stranám, politickým hnutiam, resp. koalíciám. V prípade, že tieto subjekty svoju možnosť nevyužijú, je potrebné ustanoviť spôsob náhradnej kreácie okresných volebných komisií. Vzhľadom na to, že organizačno-technické zabezpečenie volieb je vecou štátnej správy, nepovažujeme napadnuté ustanovenie volebného zákona za rozporné s článkom 31 Ústavy Slovenskej republiky.

K bodu 4:

Čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky nie je možno vysvetľovať tak zúžene, ako je to uvedené v návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky, ale jeho znenie je potrebné chápať aj v súlade s § 7 Občianskeho súdneho poriadku. Podľa § 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku iné veci prejednávajú a rozhodujú sudy v občianskom súdnom konaní, len ak to ustanovuje zákon. Tak tomu je aj v prípade preskúmania rozhodnutí Ústrednej volebnej komisie súvisiacich s registráciou kandidátnych listín politických strán, politických hnutí a koalícií politických strán a politických hnutí.

Ústredná volebná komisia ako subjekt verejného práva sui generis rozhoduje o pasívnom volebnom práve, t. j. práve byť volený do Národnej rady Slovenskej republiky. Vzhľadom na to, ako aj na vyššie uvedené znenie § 7 Občianskeho súdneho poriadku považujeme za správne, že rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie v súvislosti s uplatnením pasívneho volebného práva sú preskúmateľné súdom a nejde o rozpor s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky. V podstate, až na vecnú príslušnosť súdu, ide o obdobný prípad ako pri preskúmaní rozhodnutí súvisiacich s uplatnením aktívneho volebného práva (§ 8 volebného zákona a § 200f Občianskeho súdneho poriadku).

V súvislosti so znením § 200g ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku je potrebné rozumieť politickú stranu alebo politické hnutie, resp. koalíciu, ktorej kandidátnej listiny sa

rozhodnutie dotýka, a v prípade, že návrh podala iná politická strana, politické hnutie, resp. koalícia, aj túto politickú stranu, politické hnutie, resp. koalíciu.

Čo sa týka pôsobnosti Ústavného súdu Slovenskej republiky (namiesto Najvyššieho súdu Slovenskej republiky), z čl. 129 ods. 1 a 2 Ústavy Slovenskej republiky, ako aj z piateho oddielu zákona NR SR č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov vyplýva, že pôsobnosť Ústavného súdu Slovenskej republiky v konaní vo volebných veciach sa vzťahuje na obdobie po vykonaní volieb.»

Navrhovateľ po prijatí návrhu plénom ústavného súdu na ďalšie konanie svoj pôvodný návrh dva razy doplnil. V prvom doplnení návrhu z 8. júla 1998 uviedol:

«Návrh na začatie konania podľa ustanovenia čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade niektorých ustanovení zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov s ústavou zo dňa 30. 5. 1998 (správne: 30. 6. 1998) doplníme v súlade s ustanovením § 31a ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona č. 293/1995 Z. z. nasledovne:

Zákon č. 187/1998 Z. z. významným spôsobom zmenil spôsob nastupovania náhradníkov za poslancov. Podľa ustanovenia § 48 ods. 2 zákona č. 80/1990 Zb. v znení do prijatia novely č. 187/1998 Z. z., ak sa uprázdnil poslanecký mandát v priebehu volebného obdobia po ustanovujúcej schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „NR SR“), nastupoval náhradník tej istej politickej strany, ktorý vo voľbách získal potrebný počet prednostných hlasov. Ak taký náhradník nebol, určila náhradníka politická strana z kandidovaných poslancov uvedených na jej kandidátnej listine v tom istom volebnom kraji s prihliadnutím na odbornosť poslanca, ktorého mandát sa uprázdnil.

Zákon č. 187/1998 Z. z. vypustil § 48 ods. 2 a zaviedol jednotný režim (pred aj po ustanovujúcej schôdzi NR SR) nastupovania náhradníkov na uprázdnený poslanecký

mandát. Tento právny režim je vyjadrený v § 48 ods. 1 zákona č. 80/1990 Zb. v platnom znení, ktorý znie:

„Ak sa uprázdni mandát počas volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, nastupuje náhradník tej istej politickej strany, pričom náhradníka určí politická strana.“

Čl. 30 ods. 4 ústavy znie:

„Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.“

V konaní o podnete J. S. rozhodol Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) v náleze pod sp. zn. II. ÚS 48/97 o porušení ústavného práva predkladateľa podnetu na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok zaručeného v čl. 30 ods. 4 ústavy. K porušeniu práva predkladateľa podnetu prišlo prijatím uznesenia NR SR č. 530 z 5. februára 1997, ktorým zákonodarný zbor zobral na vedomie zánik mandátu B. K. a tiež to, že nastupujúcim náhradníkom je L. H. Uznesenie NR SR bolo schválené napriek skutočnosti, že predkladateľ podnetu získal ako kandidát SNS vo Východoslovenskom kraji viac ako 10 % prednostných hlasov a z tohto titulu sa umiestnil vo svojom volebnom kraji na 2. mieste za B. K.

V odôvodnení citovaného rozhodnutia ÚS SR uviedol:

„Prelomiť vôľu občanov vyjadrenú vo využití prednostného hlasovania môže politická strana len... v prípade, že voliči neodovzdali žiadnemu z kandidátov (náhradníkov) tejto politickej strany v príslušnom volebnom kraji relevantný počet prednostných hlasov (najmenej 10 %)..." (s. 15 - 16).

ÚS SR v tomto rozhodnutí poukázal aj na podobné rozhodnutia Ústavného súdu SRN a prišiel k záveru, že rešpektovanie vôle voličov, vyjadrenej inter alia aj uplatnením preferenčných hlasov, predstavuje: „jedine možnú a demokratickú kombináciu výberu osobností s výberom kandidátnych listín politických strán v proporcionálnom volebnom systéme“ (s. 16).

Napriek tomu, že citovaným uznesením NR SR konala aj v rozpore s vtedy platným ustanovením § 48 ods. 2 zákona č. 80/1990 Zb., ÚS SR nerozhodoval a ani nemal právomoc

rozhodovať o porušení zákona zo strany zákonodarného orgánu, ale rozhodoval o porušení ústavného práva zakotveného v čl. 30 ods. 4 ústavy. V tejto súvislosti konštatoval:

„Nerešpektovanie tohto zákonného pravidla spočívajúceho v uprednostnení náhradníka, ktorý získal dostatočný počet prednostných hlasov, je porušením zákona, ktorého úlohou bolo naplniť ústavnú požiadavku ustanoviť rovnaké podmienky na prístup k voleným a iným verejným funkciám“ (s. 18).

Z citovaných častí nálezu ÚS SR, ako aj z dikcie čl. 30 ods. 4 ústavy vyplýva, že pokiaľ zákonodarca priznal určitému počtu prednostných hlasov (10 %) právny význam v tom zmysle, že pri pridelovaní mandátov dostane najskôr mandát ten z kandidátov, ktorý získal relevantný počet preferenčných hlasov (§ 42 ods. 5 zákona č. 80/1990 Zb.), bolo by v rozpore s „rovnakými podmienkami“ podľa čl. 30 ods. 4 ústavy, ak by tieto právne významné prednostné hlasy boli vo fáze nastupovania náhradníkov na uprázdnené mandáty ignorované.

Týmto konaním by prišlo k porušeniu ústavného práva občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok.

Zákon č. 187/1998 Z. z. novelizoval aj zákon č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení neskorších predpisov. Citovaný zákon zakotvil v ustanovení § 20a zákona č. 468/1991 Zb. právomoc Rady SR pre rozhlasové a televízne vysielanie (ďalej len „rada“) pozastaviť až na jeden mesiac reláciu prevádzkovateľa vysielania, v ktorej došlo k porušeniu zákona, alebo uložiť mu povinnosť odvysielat' oznam o zistenom porušení zákona v určenom rozsahu, forme a vysielacom čase.

Podľa § 21 zákona č. 468/1991 Zb. sa pri rozhodovaní podľa tohto zákona použijú všeobecné predpisy o správnom konaní (zákon č. 71/1967 Zb. správny poriadok) s výnimkou § 49 (lehota pre rozhodnutie) a § 53 až 69 (preskúmanie rozhodnutí, teda opravné prostriedky). Keďže správne konanie pred radou je jednoinštančné, priznáva citované ustanovenie Najvyššiemu súdu SR vecnú príslušnosť rozhodovať o opravnom prostriedku proti tým rozhodnutiam rady, ktorými sa rozhoduje o právach alebo povinnostiach prevádzkovateľov vysielania (ich taxatívny výpočet obsahuje § 21).

Zákon č. 187/1998 Z. z. však nedoplnil ustanovenie § 21 zákona č. 468/1991 Zb., a tak právomoc Najvyššieho súdu (alebo iného všeobecného súdu) rozhodovať o opravnom

prostriedku proti rozhodnutiu rady podľa § 20a nie je založená týmto hmotnoprávnym predpisom. Právomoc všeobecného súdu je pravdepodobne založená procesnoprávnymi predpismi, a to ustanovením § 244 ods. 2, ods. 3 Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov, ďalej len „OSP“), resp. a contrario ustanovením § 248 OSP. Uvedená interpretácia by mohla mať svoj základ aj v čl. 46 ods. 2 Ústavy SR (ďalej len „ústava“), podľa ktorého je a priori daná právomoc všeobecných súdov preskúmať zákonnosť rozhodnutí orgánov verejnej správy, pokiaľ zákon neustanoví inak.

Na druhej strane je možné zámer zákonodarcu taxatívne vymenovať rozhodnutia rady, proti ktorým je prípustný opravný prostriedok na Najvyšší súd (§ 21), interpretovať ako vylúčenie tejto možnosti pri všetkých ostatných rozhodnutiach tohto orgánu, teda aj pri rozhodnutiach podľa § 20a zákona č. 468/1991 Zb. Ustanovenie § 20a zaviedlo do zákona č. 468/1991 Zb. okrem uloženia pokuty (§ 20) a odňatí licencie (§ 15) aj ďalšie druhy sankcií. Pri ostatných druhoch sankcií pritom zákon v § 21 *expressis verbis* zakotvuje ich súdnu preskúmateľnosť, čím napĺňa obsah čl. 46 ods. 2 ústavy. Ak by sme pripustili súdnu preskúmateľnosť rozhodnutia rady aj podľa § 20a, bolo by ustanovenie § 21 redundantné. Preto sa prikláňame k interpretácii, že úmyslom zákonodarcu bolo vylúčiť súdne preskúmanie rozhodnutí rady podľa § 20a zákona č. 468/1991 Zb. Uloženie sankcie podľa § 20a je obmedzením (aj keď vecne alebo časovo limitovaným) práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Keďže podľa druhej vety čl. 46 ods. 2 ústavy nesmie byť z právomoci súdu vylúčené preskúmanie rozhodnutí týkajúcich sa základných práv a slobôd, je podľa názoru navrhovateľov ustanovenie § 20a v spojitosti s § 21 zákona č. 468/1991 Zb. v rozpore s čl. 46 ods. 2 ústavy.

Uvedená právna situácia je navyše komplikovaná aj skutočnosťou, že § 21 zákona č. 468/1991 zakladá vecnú príslušnosť Najvyššieho súdu rozhodovať o „opravnom prostriedku“ proti rozhodnutiu rady. Podľa § 250l OSP rozhodujú sudy o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov na základe výslovného splnomocnenia zákona. Podmienka zákonného splnomocnenia je síce v danom prípade splnená, avšak súd tu rozhoduje o opravnom prostriedku proti právoplatnému rozhodnutiu rady. Podľa § 52 ods. 1 správneho poriadku je každé rozhodnutie, proti ktorému sa nemožno odvolať, právoplatné. Inštitút odvolania, v rámci správneho konania, je

na základe § 21 zákona č. 468/1991 Zb. v konaní pred radou nepoužiteľný (§ 52 až 61 správneho poriadku). Z uvedeného dôvodu je rozhodnutie rady v prvej inštancii *ex lege* právoplatné. Dotknuté ustanovenie § 21 zákona č. 468/1991 Zb. preto nie je v súlade s rozdelením typov konania správneho súdnictva na rozhodovanie o žalobách proti právoplatným rozhodnutiam (druhá hlava V. časti OSP) a rozhodovanie o opravných prostriedkoch proti neprávoplatným rozhodnutiam správnych orgánov (tretia hlava V. časti OSP).

V zmysle interpretácie, ktorá priznáva možnosť súdneho preskúmania rozhodnutí rady podľa § 20a zákona č. 468/1991 Zb., by vecne príslušnými na preskúmanie týchto rozhodnutí boli podľa § 246 ods. 1 OSP krajské sudy. Preskúmanie rozhodnutia, ktoré ukladá menej závažnú sankciu (pokutu), súdom vyššej inštancie, ako je tomu pri uložení závažnejšej sankcie (pozastavenie relácie), je zjavným logickým nezmyslom.

Je preto možné konštatovať, že ustanovenie § 20a v spojitosti s § 21 zákona č. 468/1991 Zb. spôsobuje aplikačnú a interpretačnú neistotu. Jedným z definičných princípov právneho štátu je právna istota. Požiadavkou právnej istoty je, aby zákony v právnom štáte boli pochopené dostatočne a aby umožňovali ich adresátom urobiť si aspoň predstavu o svojej právnej situácii. Ustanovenie § 20a v spojitosti s § 21 zákona č. 468/1991 Zb. však vytvára stav právnej neistoty prevádzkovateľov televízneho a rozhlasového vysielania, ktorí nemôžu predvídať svoje právo podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu rady podľa § 20a cit. zákona, čím sa uvedené zákonné normy dostávajú do rozporu s čl. 1 ústavy.

Na základe horeuvedeného skutkového a právneho stavu dopĺňujeme pôvodný návrh na vyslovenie nesúladu niektorých ustanovení zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov s ústavou takto:

1. Ustanovenie § 48 ods. 1 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov *n i e* je v súlade s čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

2. Ustanovenie § 20a v spojitosti s § 21 zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov *n i e* je v súlade s čl. 46 ods. 2 a čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.

V ostatnom sa pridriavame pôvodného návrhu.»

Druhý doplnok návrhu urobil navrhovateľ 17. júla 1998. V ňom uviedol:

«Návrh na začatie konania podľa ustanovenia čl. 125 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade niektorých ustanovení zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov s ústavou zo dňa 30. 5. 1998 (správne: 30. 6. 1998) doplníme v súlade s ustanovením § 31a ods. 2 zákona č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení zákona č. 293/1995 Z. z. nasledovne:

Ustanovenie § 23 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. zakazuje volebnú kampaň držiteľov licencií a povoľuje viesť volebnú kampaň iba prostredníctvom rozhlasového alebo televízneho vysielania v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii.

Ustanovenie § 23 ods. 3 cit. zákona zakazuje v čase volebnej kampane vysielat' volebné prejavy a volebné programy a uverejňovat' akékoľvek vonkajšie prejavy, ktorými sa propagujú politické strany.

Článok 26 ods. 4 Ústavy SR znie:

„Slobodu prejavu a právo vyhľadávat' a šírit' informácie možno obmedzit' zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.“

Ústava SR teda obmedzenie slobody prejavu viaže na splnenie dvoch podmienok - formálnej a materiálnej. Formálnou podmienkou je obmedzenie slobody prejavu právnym predpisom s právnou silou zákona a materiálnoú podmienkou sú taxatívne uvedené opatrenia, ktoré však musia vykazovat' znak nevyhnutnosti. Európsky súd pre ľudské práva podáva výklad podmienky nevyhnutnosti vo svetle potrieb demokratickej spoločnosti, kde jej podstatu tvoria pluralizmus a tolerancia. Formulácii „nevyhnutné“ je potom potrebné rozumieť v tom zmysle, že existuje naliehavá spoločenská potreba zásahu z dôvodu ochrany jedného z uvedených cieľov.

Obmedzenie volebnej kampane v súkromných médiách nie je možné zdôvodniť poukazom na žiadne z opatrení vymenovaných v čl. 26 ods. 4 ústavy. Jediným *prima facie*

dôvodom by mohla byť „ochrana práv a slobôd iných“. Ústava SR však nezakotvuje žiadne negatívne právo fyzickej alebo právnickej osoby na nevyjadrovanie názorov iných subjektov.

Z uvedených dôvodov je ustanovenie § 23 ods. 1 a 3 zákona č. 187/1998 Z. z. v rozpore s čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

Ďalej sa domnievame, že toto ustanovenie je z obdobných príčin v rozpore aj s čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (č. 209/1992 Zb., ďalej aj „Dohovor“). Výkon práva na slobodu prejavu môže podľa čl. 10 ods. 2 Dohovoru podliehať iba takým obmedzeniam, ktoré „ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.“

Zásahy do práva na slobodu prejavu sú v súlade s týmto článkom, iba ak sú:

- stanovené zákonom,
- nevyhnutné v demokratickej spoločnosti a
- v záujme taxatívne určených zvláštnych cieľov.

Dohovor vyžaduje kumulatívne splnenie týchto podmienok, pričom chráni nielen samotnú podstatu myšlienok a informácií, ale tiež spôsob, ktorým sú vyjadrené (rozsudok vo veci *Oberschlick*). Judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „Európsky súd“) pritom jednoznačne zdôrazňuje, že dôvody pre obmedzenie slobody slova je nevyhnutné interpretovať prísne reštriktívne, a to najmä vo vzťahu k médiám. Sloboda tlače totiž poskytuje verejnosti jeden z najdôležitejších prostriedkov získavania a vytvárania názorov na myšlienky a prístupy politických predstaviteľov. Európsky súd taktiež zdôrazňuje, že sloboda politickej diskusie stojí v samotnom ohnisku pojmu demokratickej spoločnosti.

V rozhodnutí vo veci *Informationsverein Lentia* prišiel Európsky súd k záveru, že podobnú úlohu - šíriť informácie a myšlienky - majú aj audiovizuálne médiá, pričom tieto nemôžu svoju úlohu plniť v prípade, ak základom spoločnosti nie je pluralistický princíp.

Európsky súd takisto zdôrazňuje, že obmedzenie slobody prejavu musí byť predvídané zákonom. Z výrazu „predvídané zákonom“ vyplývajú dve podmienky: dostatočná prístupnosť a predvídateľnosť zákona, aby bolo subjektu obmedzenia umožnené

upraviť svoje správanie vo svetle predvídateľných dôsledkov určitého aktu (rozsudok vo veci Sunday Times).

Ako sme už poukázali v našom návrhu zo dňa 30. júna 1998, nejasnosť a vágnosť ustanovenia § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. vyvoláva zjavnú interpretačnú neistotu, keďže nie je zrejmé, či sa vzťahuje aj na tlačené médiá. Zároveň vágna formulácia v § 23 ods. 3, prostredníctvom ktorej sa zakazuje „vysielat' volebné prejavy... a uverejňovat' akékoľvek volebné prejavy, ktorými sa propagujú kandidujúce politické strany“, vyvolala už v krátkej dobe diametrálne odlišné interpretácie. Z uvedených dôvodov sa domnievame, že citovaná zákonná norma nestanovuje predvídateľný spôsob správania sa povinných subjektov v zmysle judikatúry Európskeho súdu, čím sa dostáva do rozporu s čl. 10 ods. 1, ods. 2 Dohovoru.

Zákon č. 187/1998 Z. z. nepriamo novelizoval aj Občiansky súdny poriadok (zákon č. 99/1963 Zb., ďalej len „OSP“). V § 200g OSP zaviedol osobitný druh konania vo veciach registrácie kandidátnych listín. V našom návrhu zo dňa 30. júna 1998 sme namietli rozpor citovanej zákonnej normy s čl. 142 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 Ústavy SR.

Podľa § 200g ods. 2 OSP sú účastníkmi konania vo veciach registrácie kandidátnych listín politická strana, ktorá podala návrh na začatie konania, a Ústredná volebná komisia. Účastníkom konania teda nie je politická strana, ktorej sa návrh dotýka.

Čl. 6 ods. 1 veta prvá Dohovoru znie:

„Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia voči nemu.“

Interpretácia pojmu „občianske práva alebo záväzky“ v judikatúre Európskeho súdu podstatne presahuje hranice jeho významu zvyčajné vo vnútroštátnych právnych poriadkoch. Nepridržiava sa tradičného rozlišovania verejného a súkromného práva a zahŕňa aj široký okruh práv, ktoré majú svoj základ vo verejnom práve (rozsudok Európskeho súdu vo veci Koenig).

Vo veci Fredin Európska komisia pre ľudské práva konštatovala, že prišlo k porušeniu čl. 6 ods. 1 Dohovoru tým, že sťažovateľovi nebolo umožnené verejne

vypovedať pred správnym súdom. V rozsudku vo veci *Dombo Beher* vyslovil Európsky súd právny názor, že princíp „rovnosti zbraní“ zahŕňa aj požiadavku, aby každá strana mala primeranú príležitosť prezentovať svoj prípad vrátane potrebných dôkazov za podmienok, ktoré ju nepostavia do podstatne nevýhodnej situácie voči protistrane. Práve princíp „rovnosti zbraní“ pojmovo predpokladá, že každá strana v procese musí mať možnosť obhajovať svoje záujmy a žiadna nesmie mať podstatnú výhodu voči protistrane.

Ustanovenie § 200g OSP nielenže znevýhodňuje politickú stranu, o ktorej registrácii sa koná, ale nepriznáva tejto politickej strane ani status procesnej strany. Judikatúra justičných orgánov Rady Európy veľmi citlivo posudzuje jednotlivé prípady možného porušenia princípu rovnosti procesných strán v rámci občianskeho alebo trestného konania. A fortiori to musí platiť v prípade, kedy sa dotknutý subjekt nemôže, ako účastník konania, procesu vôbec zúčastniť.

Ústavný súd Českej republiky prišiel v tejto súvislosti k záveru, že odňatie postavenia procesnej strany poslancovi obecného zastupiteľstva, v konaní o sťažnosti proti vydaniu osvedčenia o jeho zvolení, je v rozpore s čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd (ústavný zákon č. 23/1991 Zb.). Ústavný súd ČR v tejto kauze uviedol: „Výraz „jeho vec“ v čl. 38 ods. 2 Listiny základných práv a slobôd je nevyhnutné vykladať tak, že každý, o koho právach a povinnostiach sa má konať, má mať možnosť sa tohto konania zúčastniť a vyjadriť sa ku všetkým vykonávaným dôkazom.“ (nález ÚS ČR sp. zn. Pl. ÚS 30/95, publikovaný v Sbírcе zákonů pod č. 31/1996). Okrem rozporu s Listinou základných práv a slobôd Ústavný súd ČR konštatoval aj nesúlad dotknutého ustanovenia OSP s čl. 6 ods. 1 Dohovoru.

Na základe horeuvedeného skutkového a právneho stavu dopĺňujeme pôvodný návrh na vyslovenie nesúladu niektorých ustanovení zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov s Ústavou SR takto:

1. Ustanovenia § 23 ods. 1 tretia, štvrtá a piata veta a § 23 ods. 3 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov n i e s ú v súlade s čl. 26 ods. 4 Ústavy SR a s čl. 10 ods. 1, ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

2. Ustanovenie § 200g ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku (zákon č. 99/1963 Zb. v znení neskorších predpisov) nie je v súlade s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

V ostatnom sa pridriavame pôvodného návrhu.»

Ústavný súd Slovenskej republiky listom z 28. júla 1998 zaslal predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky obidve doplnenia k návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky s výzvou, aby sa k nim vyjadril v lehote do 15. augusta 1998. Predseda Národnej rady Slovenskej republiky zaslal ústavnému súdu 13. augusta 1998 stanoviská k doplneniu návrhu skupiny poslancov z 8. júla 1998 a 17. júla 1998.

V stanovisku národnej rady k doplneniu návrhu skupiny poslancov z 8. júla 1998 sa uvádza:

„K bodom I a II:

Navrhovateľ v časti I a II doplnenia návrhu namieta nesúlad ustanovenia § 48 ods. 1 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov s ustanovením čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

Navrhovateľ poukazuje na to, že zákonom č. 187/1998 Z. z. sa vypustil § 48 ods. 2 pôvodného volebného zákona a nová úprava nerešpektuje preferenčné hlasy, a to tak pred, ako aj po ustanovujúcej schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky. Takýto názor neobstojí, nakoľko § 42 ods. 5 zákona právo prednostného hlasu pri ustanovujúcej schôdzi Národnej rady Slovenskej republiky rešpektuje. Pokiaľ ide o nastupovanie náhradníkov počas volebného obdobia, bol zákonodarca toho názoru, že treba politickým stranám zastúpeným v Národnej rade Slovenskej republiky poskytnúť dostatočný priestor na výber vhodného náhradníka na uprázdnený mandát vzhľadom na jeho odbornosť.

Možno konštatovať, že ustanovenie § 48 ods. 1 volebného zákona nie je v rozpore s článkom 30 ods. 4 ústavy a neporušuje rovnaké podmienky v prístupe k zvoleným alebo iným verejným funkciám už i z toho dôvodu, že podmienky nastupovania náhradníkov sú občanom, ako aj kandidátom na funkciu poslancov v čase volieb známe.

Pokiaľ ide o argumentáciu opierajúcu sa o nález ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 48/97, možno konštatovať, že v tomto prípade išlo o riešenie ústavnej sťažnosti, ktorá bola riešená

za platnosti predchádzajúcej právnej úpravy. Z uvedeného dôvodu názor predkladateľa neobstojí.

K bodom III a IV:

Neobstojí argumentácia uvedená v časti III návrhu, podľa ktorej bolo zámerom zákonodarcu vylúčiť súdne preskúmavanie rozhodnutí vydaných podľa § 20a zákona č. 468/1991 Zb. Je faktom, že zákonodarca upravil dvojaký režim preskúmavania rozhodnutí Rady pre rozhlasové a televízne vysielanie tým, že pre sankcie uložené podľa § 20a založil podľa § 246 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku príslušnosť krajského súdu. Toto riešenie však nemožno považovať za nesúlady s ustanovením čl. 46 ods. 2 a čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky. S takýmto riešením napokon počíta aj § 244 Občianskeho súdneho poriadku.

K bodu V:

Vzhľadom na dôvody uvedené v tomto stanovisku odporúča sa návrhu vznesenému v časti V doplnenia nevyhovieť.“

V stanovisku k doplneniu návrhu II skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zo 17. júla 1998 národná rada uviedla:

«K bodu I:

Navrhovateľ v časti I namieta nesúlady § 23 ods. 1, tretia, štvrtá a piata veta a § 23 ods. 3 zákona č. 80/1990 Zb. s čl. 24 ods. 4, čl. 26 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky a čl. 10 ods. 1 a 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (č. 209/1992 Zb.).

Podľa nášho názoru súlad s Ústavou Slovenskej republiky v danom prípade treba skúmať podľa čl. 31 ústavy, podľa ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musí umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Zákonodarca je toho názoru, že je správne, ak sa volebná kampaň prostredníctvom rozhlasu a televízie dovoľuje realizovať iba v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii, a nie v médiách držiteľov licencií, vzhľadom na to, že v

týchto médiách nie je zaručená ochrana rovnosti súťaže politických síl. Je tomu tak najmä z toho dôvodu, že vo verejnoprávnych médiách je zaručená bezodplatnosť, ako aj preto, že držitelia licencií nepokrývajú mediálne celé územie Slovenskej republiky, a tým nezabezpečujú rovnosť občanom z hľadiska ich informovanosti podľa čl. 26 ústavy.

K bodu II:

Navrhovateľ namieta v bode I, že podľa novelizácie Občianskeho súdneho poriadku vylučuje § 200g obsiahnutý v zákone č. 187/1998 Z. z. ako účastníka konania na Najvyššom súde Slovenskej republiky politickú stranu, ktorej sa návrh dotýka.

Podľa nášho názoru argumentácia navrhovateľa neobstojí, vzhľadom na to, že z dikcie § 200g nevyplýva, že účastníkom konania nie je politická strana, ktorej sa návrh dotýka.

Z § 200g ods. 2 použitím dikcie „politická strana“ v singuláre má zákonodarca na mysli každú politickú stranu, ktorá sa domnieva, že je vo svojich právach dotknutá, pričom z legislatívnych pravidiel tvorby zákonov (č. 19/1997 Z. z., príloha č. 2 bod 3) jednoznačne vyplýva, že ide o každú politickú stranu, ktorá sa môže dostať do sporu pri registrácii kandidátnych listín. V tomto smere treba vychádzať z § 19, ako aj § 90 Občianskeho súdneho poriadku. V tejto súvislosti poukazujeme na odbornú literatúru (Občianske procesné právo v teórii a praxi - Vilém Steiner), podľa ktorej sa „spôsobilosť byť účastníkom konania priznáva zásadne každému, kto má spôsobilosť mať práva a povinnosti a výnimočne aj tomu, komu spôsobilosť byť účastníkom konania z osobitných dôvodov sám priznáva, lebo každý má právo dovolávať sa na súde procesnej ochrany práv, ktorou boli ohrozené alebo porušené“ a ďalej, že „účastníkom konania sa podľa zákona stáva každý, o ktorého tvrdených právach a povinnostiach sa v konaní pred súdom koná a rozhoduje, (strana 154). Z toho istého dôvodu nie je § 200g Občianskeho súdneho poriadku v rozpore s ustanovením čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

K bodu III

Na základe uvedeného odporúčame návrhu skupiny poslancov nevyhovieť.»

Ústavný súd Slovenskej republiky na svojom neverejnom zasadnutí obidve doplnenia návrhu skupiny poslancov Národnej rady Slovenskej republiky prerokoval a zistil, že nejde o rozšírenie argumentácie k pôvodnému návrhu, ale o rozšírenie vecného obsahu pôvodného návrhu na začatie konania. Ústavný súd preto vyzval zástupcu skupiny poslancov národnej rady listom z 29. júla 1998, aby obidva doplnky návrhu doplnil o podpisy poslancov, ktorí podporili pôvodný návrh na začatie konania. Pôvodný návrh na začatie konania predložila na ústavný súd skupina 35 poslancov. K listu zo 7. augusta 1998 bolo pripojených 38 podpisov poslancov, pričom v 30 prípadoch išlo o podpisy totožné s podpismi pripojenými k pôvodnému návrhu, 5 podpisov z pôvodného návrhu chýbalo a v 8 prípadoch išlo o poslancov, ktorí pôvodný návrh vôbec nepodpísali.

Vo vzťahu k tej časti konania, ktorá súvisí s uplatnením práva na informácie podľa čl. 26 ústavy, vyzval ústavný súd listom z 13. júla 1998 Národné centrum mediálnej komunikácie v Bratislave, aby súdu predložilo prehľady sledovanosti spravodajských relácií v Slovenskej republike za obdobie rokov 1996 až 1998. Z materiálov, ktoré ústavnému súdu centrum zaslalo 27. júla 1998, vyplynuli štatistické informácie o sledovanosti spravodajských relácií vo verejnoprávnych a súkromných elektronických médiách.

Ústavný súd zároveň vyzval Radu Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie (ďalej len „Rada“), aby súdu oznámila, ako sú rozdelené prenosové cesty a siete vysielateľov medzi prevádzkovateľov rozhlasových a televíznych programov na území Slovenskej republiky u prevádzkovateľov zo zákona i na základe udelených licencií. Ústavný súd dostal vyžiadaný materiál 30. júla 1998 a 13. augusta 1998.

Dňa 3. augusta 1998 požiadal ústavný súd predsedníčku Ústrednej volebnej komisie o oznámenie, ako je zabezpečená spolupráca Ústrednej volebnej komisie s orgánmi štátnej správy a osôb, ktoré v mene štátnych orgánov v rámci odborno- administratívneho útvaru zabezpečujú pomoc pri plnení úloh Ústrednej volebnej komisie podľa zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a zároveň o predloženie Rokovacieho poriadku Ústrednej volebnej komisie. Odpoveď Ústrednej

volebnej komisie spolu s rokovacím poriadkom bola doručená ústavnému súdu 18. augusta 1998.

Ústavný súd zaslal 24. augusta 1998 poslancovi JUDr. Ing. Ivanovi Šimkovi, zástupcovi skupiny poslancov národnej rady, stanovisko národnej rady k doplneniam návrhu.

Dňa 28. septembra 1998 požiadal ústavný súd Radu Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie o oznámenie počtu sťažností na porušenie pravidiel o vedení volebnej kampane, ktoré obdržala, a aké opatrenia, príp. sankcie v konkrétnych prípadoch uložila podľa zákona č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania. Odpoveď Rady dostal ústavný súd 11. novembra 1998 a následne 18. novembra 1998 a 11. decembra 1998 boli súdu zaslané všetky rozhodnutia Rady, ktorými rozhodla vo veciach porušenia pravidiel o vedení volebnej kampane podľa § 23 ods. 3 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.

Listom z 30. septembra 1998 v uvedenej veci oznámil zástupca skupiny poslancov národnej rady JUDr. Ing. Ivan Šimko, že vzhľadom na to, že vec nebola prerokovaná do termínu konania volieb (25. – 26. september 1998), nie je možné ju aj naďalej považovať za naliehavú, a preto netrávajú na prednostnom prerokovaní návrhu.

Dňa 13. októbra 1998 požiadal ústavný súd predsedníčku Ústrednej volebnej komisie o oznámenie výsledkov volieb do národnej rady. Kompletný materiál Štatistického úradu Slovenskej republiky Výsledky hlasovania vo voľbách do Národnej rady SR 25. – 26. september 1998 zaslalo ústavnému súdu 20. októbra 1998 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky – Sekcia verejnej správy.

Podpredseda v. z. predsedu Národnej rady Slovenskej republiky listom č. 2050/1998 z 25. januára 1999 oznámil, že vo veci berie späť stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky č. 1283/1998 z 20. júla 1998 a 7. augusta 1998, vrátane určenia zástupcu Národnej rady Slovenskej republiky pre toto konanie. Zároveň ústavnému súdu oznámil, že

netrvá na verejnom pojednávaní veci. Ústavný súd zobral tieto skutočnosti na vedomie. Predseda ústavného súdu požiadal zástupcu skupiny poslancov národnej rady o oznámenie, či trvá na ústnom pojednávaní. Poslanec Ivan Šimko listom oznámil, že na verejnom pojednávaní o veci netrvá.

Ústavný súd vec prerokoval na neverejnom zasadnutí pléna 11. marca 1999.

II.

PREDMET KONANIA

Predmetom konania pred ústavným súdom bol súlad viacerých ustanovení zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení neskorších predpisov a o zmene a doplnení ďalších zákonov s navrhovateľom namietnutými ustanoveniami ústavy a Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zákon č. 187/1998 Z. z. je usporiadaný do šiestich častí, ktoré sú označené ako články.

Článkom I národná rada novelizovala zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení zákona Slovenskej národnej rady č. 8/1992 Zb., zákona Slovenskej národnej rady č. 104/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 518/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 157/1994 Z. z. a zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 81/1995 Z. z. Novela zákonom č. 187/1998 Z. z. bola v poradí šiestou novelizáciou zákona č. 80/1990 Zb.

Článkom II zákona č. 187/1998 Z. z. sa nepriamo novelizoval zákon č. 99/1963 Zb. Občiansky súdny poriadok v znení zákona č. 36/1967 Zb., zákona č. 158/1969 Zb., zákona č. 49/1973 Zb., zákona č. 20/1975 Zb., zákona č. 133/1982 Zb., zákona č. 180/1990 Zb., zákona č. 328/1991 Zb., zákona č. 519/1991 Zb., zákona č. 263/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 5/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 46/1994 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 190/1995 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 232/1995 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej

republiky č. 233/1995 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 22/1996 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 58/1996 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 281/1996 Z. z., zákona č. 211/1997 Z. z., nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky č. 359/1997 Z. z., zákona č. 124/1998 Z. z., zákona č. 144/1998 Z. z. a zákona č. 169/1998 Z. z. Novela zákonom č. 187/1998 Z. z. bola dvadsiatou prvou novelizáciou Občianskeho súdneho poriadku.

Článkom III zákona č. 187/1998 Z. z. sa nepriamo novelizoval zákon č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení zákona č. 597/1992 Zb., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 166/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 325/1993 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 212/1995 Z. z., zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 220/1996 Z. z., zákona č. 160/1997 Z. z. a zákona č. 283/1997 Z. z. Novela zákonom č. 187/1998 Z. z. bola ôsmou novelizáciou zákona o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania.

Článkom IV zákona č. 187/1998 Z. z. sa nepriamo novelizoval zákon č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch v znení zákona č. 84/1968 Zb., zákona č. 127/1968 Zb., zákona č. 99/1969 Zb., zákona č. 131/1970 Zb., zákona č. 86/1990 Zb. a zákona č. 186/1997 Z. z. Novela zákonom č. 187/1998 Z. z. bola siedmou novelizáciou Tlačového zákona.

Navrhovateľ navrhol, aby ústavný súd preskúmal súlad právnych noriem obsiahnutých v článku I, II, III a IV s ústavou a Dohovorom. Ústavný súd konanie o návrhu usporiadal podľa súvislosti spoločenských vzťahov upravených zákonom č. 187/1998 Z. z. s namietanými ústavnými právami. V takomto zoradení navrhovateľove námietky sa týkali uplatnenia práva na informácie vo volebnej kampani a sankcií za porušenie zákonom ustanovených obmedzení práva na informácie, ďalej uplatnenia volebného práva počas prípravy volieb a po ich uskutočnení a napokon súdnej ochrany uplatnenia volebného práva.

III.

NAMIETANÝ NESÚLAD

Navrhovateľ v časti návrhu namietol porušenie práva podľa čl. 26 ústavy na ujmu právnických osôb. Pre konanie o tejto časti návrhu sa právne významnou stala otázka, či sa čl. 26 zaručuje aj ochrana právnických osôb.

Ústavný súd vyslovil právny názor, že ústava zaručuje právnickým osobám len tie práva, ktoré im výslovne priznáva. Právnickým osobám poskytuje okrem toho nepriamu ochranu cez ústavné princípy a ústavou určené povinnosti štátnych orgánov, ktoré tieto musia plniť aj voči právnickým osobám (PL. ÚS 13/97).

Dokumenty Rady Európy iba ojedinele zaručujú ľudské práva a základné slobody výslovne aj právnickým osobám. Takú ochranu ustanovuje napríklad Dodatokový protokol č. 1 k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: „*Každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok*“ (čl. 1 prvá veta). V praxi uplatňovania Dohovoru je napriek tomu obvyklé konanie o sťažnostiach, ktorými právnické osoby vo svojom mene namietli porušenie jednotlivých ustanovení Dohovoru. Európsky súd pre ľudské práva vyslovil, že práva zaručené čl. 10 Dohovoru rakúsky štát porušil právnickým osobám Informationsverein Lentia, Arbeitsgemeinschaft Offenes Radio a Radio Melody GmbH (Case of Informationsverein Lentia and others). Porušenie čl. 10 Dohovoru voči právnickej osobe vyslovil tento orgán vo veci The Sunday Times Case roku 1979, ako aj vo veci Observer a Guardian proti Spojenému kráľovstvu (A, 216, 1991) alebo Case of the Sunday Times (no. 2) v. the United Kingdom (A, 217, 1991). Pre konanie o návrhu z toho možno odvodiť, že aj slovenské právnické osoby majú zaručené právo na slobodu prejavu v celom rozsahu čl. 10 Dohovoru. V okolnostiach prípadu navrhovateľ neuviedol porušenie čl. 10 ako podporný argument, ale výslovne namietol nesúlad medzi právnou ochranou zaručenou ústavou a medzinárodným dohovorom spĺňajúcim podmienky čl. 11 ústavy.

Ústavný súd uviedol: „Podľa čl. 11 ústavy sa medzinárodným zmluvám o ľudských právach a základných slobodách priznáva prednosť pred zákonmi Slovenskej republiky, ale nie pred ústavou. Práva a slobody zaručené medzinárodnými zmluvami o ľudských právach a

základných slobodách vo vzťahu k ústave majú podporný význam predovšetkým pri podávaní výkladu ústavy. Ústavu nemožno vysvetľovať spôsobom zakladajúcim porušenie medzinárodnej zmluvy o ľudských právach, ak je Slovenská republika účastníkom takejto zmluvy“ (II. ÚS 48/97).

Právnickým osobám nemôžu patriť tie základné práva a slobody, ktoré sú svojou podstatou späté výlučne s ľudskými bytosťami (napr. právo na život podľa čl. 15 ústavy alebo právo na ochranu pred mučením – čl. 16 ods. 2). Nárok právnických osôb na ďalšie práva zaručené ústavou treba hodnotiť podľa podstaty namietnutého práva. Sloboda prejavu a právo na informácie sa zaručujú ako základné práva nevyhnutné pre riadne fungovanie demokratickej spoločnosti. Nielen z čl. 10 Dohovoru, ale aj z čl. 1 ústavy možno odvodiť, že v Slovenskej republike, ktorá je demokratickým a právnym štátom, sa ochrana podľa čl. 26 ústavy zaručuje fyzickým aj právnickým osobám.

UPLATNENIE PRÁVA NA INFORMÁCIE VO VOLEBNEJ KAMPANI

Namietaný nesúlad čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ namietol nesúlad čl. I § 23 odsek 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. s ústavou. V namietnutých ustanoveniach zákonodarca určil: „*Volebnú kampaň prostredníctvom rozhlasového alebo televízneho vysielať môžu kandidujúce politické strany viest' len v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii. Volebná kampaň v rozhlasovom vysielať a televíznom vysielať držiteľov licencií je zakázaná. Na volebnú kampaň nemožno využívať s výnimkou oznamovania konania volebných zhromaždení miestny rozhlas.*“

Navrhovateľ namietol nesúlad týchto ustanovení zákona s ústavou s odôvodnením, že ide o obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie zaručeného čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy, pričom toto obmedzenie nie je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti.

Podľa čl. 26 ods. 1 ústavy: „*Sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.*“

„*Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povolovaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon*“ (čl. 26 ods. 2).

Poslednú vetu čl. 26 ods. 2 ústavy „*Podmienky ustanoví zákon.*“ možno uplatňovať iba v nadväznosti na predchádzajúcu vetu: „*Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu.*“ Obe citované vety čl. 26 ods. 2 ústavy nemožno vysvetľovať a uplatňovať ako generálne splnomocnenie pre zákonodarcu, aby v zákone ustanovil podmienky pre uplatnenie slobody prejavu alebo práva vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie (II. ÚS 28/96). Ústavodarca splnomocnil zákonodarcu jedine na to, aby ustanovil podmienky, ktoré sa musia splniť pre udelenie licencie na podnikanie v odbore rozhlasu a televízie. Zákaz vedenia volebnej kampane ustanovený čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. nemožno odvodiť od čl. 26 ods. 2 ústavy. Pre rozhodnutie o súlade tohto ustanovenia s čl. 26 ústavy je právne rozhodujúci vzťah čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 26 ods. 4 ústavy: „*Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.*“

Zákon zriaďuje verejnoprávne médiá ako právnické osoby. Držiteľom licencie prevádzkovateľa vysielania môžu byť právnické osoby (§ 3 ods. 2 zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov) aj fyzické osoby (§ 3 ods. 3 citovaného zákona), ale v praxi rozhlasové aj televízne vysielanie prevádzkujú právnické osoby. Masmédiá sú sprostredkovateľom prenosu informácií v čase a priestore. Účelom práva na informácie je zaručiť šírenie informácií medzi ľuďmi. Vo vzťahu slúžiacom na prenos informácie sa zaručuje právo informáciu rozšíriť, ako aj právo informáciu dostať. Pomocou masmédií niektoré osoby majú možnosť rozšíriť informáciu, iné osoby majú možnosť informáciu prijať. Namietnuté ustanovenie čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z.

má povahu zásahu do právneho vzťahu, ktorý je predmetom ochrany zaručenej čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy.

Ústava podľa čl. 26 zaručuje osobitnú ochranu slobody prejavu aj práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie. Okrem všeobecných podmienok, ktoré sa pri obmedzovaní všetkých základných práv a slobôd musia dodržať podľa čl. 13 ústavy, sloboda prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa môže obmedziť, iba ak sa splnia osobitné podmienky podľa čl. 26 ods. 4 ústavy. Obmedzenie práva na informácie v súlade s ústavou je dovolené len vtedy, ak sa splní formálna podmienka zákona a dve kumulatívne materiálne podmienky. Ústava za nijakých okolností nedovoľuje upustiť od splnenia všetkých troch podmienok obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie.

Formálna podmienka znamená, že obmedzenie prijme národná rada v právnom predpise so silou zákona. Termínom "zákon" sa neoznačuje jeden všeobecne záväzný právny predpis so silou zákona, ale neurčitý počet všeobecne záväzných právnych predpisov s definovaným stupňom právnej sily (II. ÚS 28/96). V konaní o návrhu odporca splnil formálnu podmienku čl. 26 ods. 4 ústavy. Obmedzenie práva na informácie ustanovil v zákone.

Prvou materiálnou podmienkou je požiadavka, aby obmedzenie slúžilo na ochranu práv a slobôd iných, alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť. Na splnenie prvej materiálnej podmienky stačí preukázanie existencie jedného z citovaných záujmov. Druhou materiálnou podmienkou je podmienka nevyhnutnosti prijatia obmedzenia.

Odporca uviedol, že obmedzenie rozhlasového a televízneho vysielania držiteľov licencií slúži na ochranu tých občanov, ktorí sú kandidátmi politických subjektov a sú uvedení na ich kandidátnych listinách. Rovnosť v prístupe politických strán a politických hnutí k rozhlasovému a televíznemu vysielaniu je daná i tým, že všetky politické strany a

politické hnutia majú rovnako zabezpečenú bezplatnosť za odvysielané príspevky, a tak nemôže dôjsť k ich vzájomnému znevýhodneniu.

Obsah vyjadrenia odporcu možno hodnotiť ako kumuláciu odôvodnenia nevyhnutnosti prijatia obmedzujúceho opatrenia (aby nedošlo k znevýhodneniu politických strán a politických hnutí vo volebnej kampani) s uvedením dôvodu obmedzenia (za účelom ochrany práv iných, ktorí uplatňujú svoje pasívne volebné právo).

Odporca ďalej namietol, že súlad s ústavou v danom prípade treba skúmať podľa čl. 31 ústavy, podľa ktorého zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musí umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Zákonodarca je toho názoru, že je správne, ak sa volebná kampaň prostredníctvom rozhlasu a televízie dovoľuje realizovať iba v Slovenskom rozhlase a v Slovenskej televízii, a nie v médiách držiteľov licencií, vzhľadom na to, že v týchto médiách nie je zaručená ochrana rovnosti súťaže politických síl. Je tomu tak najmä z toho dôvodu, že vo verejnoprávnych médiách je zaručená bezodplatnosť, ako aj preto, že držiteľia licencií nepokrývajú mediálne celé územie Slovenskej republiky, a tým nezabezpečujú rovnosť občanom z hľadiska ich informovanosti podľa čl. 26 ústavy.

Demokracia nie je formou vlády iba pre politické strany a politické hnutia. Popretie základných práv a slobôd občanov v mene záujmov politických strán a hnutí je zároveň popretím demokracie. Preto ústavný princíp slobodnej súťaže politických síl nemožno uplatniť spôsobom, pri ktorom sa mimo rámca ustanoveného ústavou zasiahne do základných práv a slobôd. V demokratickej spoločnosti štát prijíma právne normy na zabezpečenie rovnakých podmienok na ochranu politických subjektov pred znevýhodnením vo volebnej kampani. Na tento účel slúžia predovšetkým právne úpravy limitujúce množstvo finančných prostriedkov, ktoré možno vynaložiť vo volebnej kampani, a ustanovujúce mechanizmy dôslednej spoločenskej kontroly nad tým, aby účastníci volebnej kampane nespotrebovali viac, ako zákon dovoľuje. V demokratickej spoločnosti v dôsledku toho nie je nevyhnutné zabezpečiť rovnosť postavenia účastníkov volebnej kampane na úkor práv osôb, ktoré sa volieb zúčastnia ako voliči.

Prameňom práva pre naznačené vzťahy v Slovenskej republike je zákon č. 239/1994 Z. z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky. Tento predpis v § 3 upravuje prípustnú výšku výdavkov: *„Politické strany môžu na svoju propagáciu uvedenú v predchádzajúcich ustanoveniach vynaložiť najviac celkovo 12 miliónov Sk vrátane dane z pridanej hodnoty. Do tejto sumy sa započítajú čiastky, ktoré politická strana uhradila alebo má uhradiť, vrátane čiastok, ktoré uhradili alebo sa zaviazali za politickú stranu uhradiť tretie osoby. Ak sa reklama, inzerát alebo sponzorovaná relácia zverejnili alebo odvysielali bezplatne alebo za zníženú cenu, započítava sa do uvedenej sumy ich obvyklá cena“*. V Slovenskej republike neexistuje zákonná úprava zabezpečujúca v dostatočnej miere prehľadnosť finančných tokov politických strán a vyžadujúca ich presné vyúčtovanie vrátane sankcií za porušenie ustanovení slúžiacich na vytvorenie rovnakých podmienok pre všetkých účastníkov volebnej kampane. Touto okolnosťou v skutočnosti odporca odôvodnil ustanovenie monopolu verejnoprávnych elektronických médií, pretože v nich subjekty uplatňujúce pasívne volebné právo za odvysielanie svojich volebných programov neplatia.

V tejto časti argumentácie odporca prehliadol, že prevádzkovateľom miestnych rozhlasov sú obce. Ich lokálne rozhlasy nepôsobia na komerčnej báze. A predsa sa aj na ne vzťahuje zákaz ustanovený v piatej vete čl. I § 23 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. Proti nevyhnutnosti prijatia namietnutej právnej úpravy za účelom vytvorenia rovnakých podmienok politických strán a politických hnutí pri financovaní mediálnej časti volebnej kampane svedčia aj konkrétne historické podmienky, v ktorých zákonodarca prijal sporné obmedzenie. Zákaz vysielania volebnej kampane v iných ako verejnoprávnych elektronických médiách zákon ustanovil niekoľko mesiacov pred riadnymi parlamentnými voľbami. Termín riadnych parlamentných volieb nie je nepredvídanou a nepredvídateľnou udalosťou zbavujúcou zákonodarcu možnosti pripraviť včas právnu úpravu nastoľujúcu rovnováhu medzi právne významnými záujmami pre uplatnenie volebného práva. Rovnosť podmienok ustanovených pre politické strany a politické hnutia pri financovaní volebných programov v hromadných informačných prostriedkoch mohol zákonodarca vytvoriť aj bez obmedzenia základných práv a slobôd iných osôb. Okolnosti, za ktorých národná rada

prijala zákon č. 187/1998 Z. z., nemožno hodnotiť ako naliehavú spoločenskú potrebu, v ktorých sa v demokratickej spoločnosti nedal iným spôsobom ochrániť spoločenský záujem vyjadrený v čl. 31 ústavy.

Sloboda prejavu zaručuje možnosť vyjadriť navonok myšlienky a názory všetkými ľudskými zmyslami. Formy uplatnenia slobody prejavu a práva na informácie ani zďaleka nie sú rovnako účinné, pokiaľ ide o množstvo oslovených ľudí, rýchlosť šírenia informácií a iné faktory slúžiace na prospech uplatnenia slobody prejavu alebo práva na informácie. V modernej spoločnosti, ktorá využíva hromadné informačné prostriedky, sloboda prejavu a právo na informácie sa najúčinnnejšie uplatnia prostredníctvom masmédií. Pritom vzájomná rovnocennosť a zameniteľnosť hromadných informačných prostriedkov tiež nie je homogénna. Televíznym vysielaním okrem bežnej populácie možno aspoň čiastočne osloviť časť populácie so zmyslovými chybami (hluchí, ktorí nemajú možnosť prijímať a vyhľadávať informácie sluchom, ich môžu získať prostredníctvom televízneho vysielania alebo tlače). Iná časť populácie s chybami zraku nemôže prijímať a vyhľadávať informácie prostredníctvom zraku z tlače a televízneho vysielania, ale môže ich získať prostredníctvom sluchu z rozhlasového vysielania.

Tlač, rozhlas, televízia a ďalšie médiá uvedené v § 3 ods. 2 zákona č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch spoluvytvárajú hromadné informačné prostriedky. Masové médiá na Slovensku, rovnako ako všade na svete, vyhľadáujú a rozširujú informácie, ktoré sú úplne pravdivé, čiastočne pravdivé alebo celkom nepravdivé. Kritériá pre určenie pravdivosti informácie sú neraz subjektívne. Preto štát nemôže zaručovať právo jednotlivca na informácie vytvorením štátneho orgánu s právomocou rozhodovať o pravdivosti informácie, ktorá sa môže prijať, vyhľadať alebo rozšíriť. Ústava v čl. 26 ods. 2 zaručuje právo prijať akúkoľvek informáciu, pravdivú i nepravdivú, a ponecháva na oprávnenej osobe, aby si sama vyhodnotila prijatú informáciu. V záujme zvýšenia pravdepodobnosti, že oprávnená osoba dostane pravdivú informáciu, sa od štátu vyžaduje ochrana pred tvorbou monopolu na informácie. Preto elektronické médiá, ktoré sa v modernej spoločnosti pokladajú za najúčinnnejšie prostriedky rozširovania informácií, sa organizujú v duálnom systéme. Časť elektronických médií ovláda štát, ďalšia

časť je vo vlastníctve súkromných osôb. Rozdielnosť subjektov vlastníctva nemožno stotožniť s účelom duálneho vysielania. Tým je zabezpečenie rôznosti (rozmanitosti) informácií šírených masmédiami, prostredníctvom ktorých sa spoluvytvára verejná mienka.

Duálnosť vysielania je aj základom organizácie vysielania elektronických médií v Slovenskej republike.

Prevádzkovateľom televízneho a rozhlasového vysielania môže byť ten, kto získal oprávnenie na vysielanie na základe zákona alebo udelením licencie (§ 3 ods. 1 zákona č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení neskorších predpisov). Prevádzkovateľom televízneho vysielania zo zákona je Slovenská televízia, ktorú zákon č. 254/1991 Zb. o Slovenskej televízii ustanovil ako verejnoprávnu inštitúciu. Prevádzkovateľom rozhlasového vysielania zo zákona je Slovenský rozhlas, ktorý je verejnoprávnou inštitúciou podľa zákona č. 255/1991 Zb. o Slovenskom rozhlase.

Z hľadiska uplatnenia práva na informácie súkromné médiá majú právo úvahy, či určitú informáciu, ktorá má povahu informácie vo verejnom záujme, sprostredkujú osobám oprávneným prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie. Na rozdiel od súkromných médií v duálnom systéme organizácie elektronických médií verejnoprávne médiá majú povinnosť zabezpečiť šírenie niektorých informácií verejného záujmu. Na splnenie tejto úlohy štát prostredníctvom zákonov ukladá verejnoprávnym médiám povinnosť zabezpečiť šírenie ustanovených informácií. Zákon č. 254/1991 Zb. o Slovenskej televízii ukladá takú povinnosť Slovenskej televízii na odvysielanie výziev v krízových situáciách a pre iné dôležité oznámenia určené verejnosti (§ 4 ods. 2). Rovnakú povinnosť ukladá Slovenskému rozhlasu zákon č. 255/1991 Zb. o Slovenskom rozhlase v § 5 ods. 4.

Zvýšená ochrana, ktorá sa v Slovenskej republike zaručuje ústavným režimom čl. 26 pre úpravu uplatnenia slobody prejavu a práva na informácie, je vyjadrená aj sprísnením podmienok dostupnosti niektorých informácií, ktoré sú predmetom verejného záujmu. Ak sa také sprísnené podmienky splnia, povinnosť sprostredkovať šírenie informácií nemajú iba verejnoprávne, ale všetky hromadné informačné prostriedky, vrátane súkromných.

Prameňom právnej úpravy pre elektronické médiá je zákon č. 468/1991 Zb. o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania v znení neskorších predpisov: *„Prevádzkovateľ prostriedku masovej komunikácie je povinný poskytnúť štátnym orgánom a orgánom územnej samosprávy vysielací čas alebo uverejniť ich neodkladné oznámenia vo verejnom záujme, a to v čase, ktorý nebezpečenstvo z omeškania zníži na minimum. Je oprávnený uviesť, že sa tak stalo na žiadosť štátneho orgánu alebo orgánu územnej samosprávy a požadovať za poskytnutý priestor alebo vysielací čas náhradu“* [§ 5 písm. d)].

Vo vzťahu k všetkým hromadným informačným prostriedkom, vrátane tlače, zákonodarca ustanovil osobitnú informačnú povinnosť za účelom ochrany spotrebiteľa. Podľa zákona č. 632/1992 Zb. o ochrane spotrebiteľa orgány štátnej správy, orgány územnej samosprávy a ostatné orgány verejnej správy majú povinnosť *„všetkými dostupnými prostriedkami informovať spotrebiteľskú verejnosť o nebezpečných výrobkoch. Robia tak najmä prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov, ktoré sú povinné tieto informácie bez meškania zverejniť“* (§ 21).

V oblasti informácií je úlohou štátu prijať právne predpisy, ktorými sa zabezpečí verejný záujem tak, že sa určia právne povinnosti rozširovať niektoré informácie, ak sa splnia zákonom ustanovené podmienky. Uloženie zákazu rozširovať v súkromných médiách informácie, ktoré sú predmetom verejného záujmu, nie je súčasťou povinnosti štátu v tvorbe pravidiel zabezpečujúcich osobám dostupnosť informácií, na ktoré sa im zaručuje právo čl. 26 ústavy.

Navrhovateľ namietol nesúladiť čl. I § 23 zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy z dôvodu, že týmto ustanovením sa občanom upiera právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať informácie zo súkromných elektronických médií v období volebnej kampane.

Namietnutým ustanovením zákona č. 187/1998 Z. z. sa zakázala volebná kampaň v rozhlasovom vysielaní a televíznom vysielaní držiteľov licencií, ako aj volebná kampaň v miestnom rozhlase. Ide o opatrenie, ktorým sa zasahuje do rozširovania informácií v

elektronických, teda najúčinnejších médiách súčasnosti. Zásahom sa obmedzujú príležitosti občanov prijímať a rozširovať informácie, ktoré sú predmetom volebnej kampane. Toto opatrenie bez pochybností má povahu obmedzenia ústavou zaručeného práva slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie. Odporca ho odôvodnil tak, že držiteľia licencií mediálne nepokrývajú celé územie Slovenskej republiky a v dôsledku toho nezabezpečujú občanom rovnaký prístup k informáciám.

Rada Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie v Bratislave zaslala ústavnému súdu prehľady pokrytia územia rozhlasovým a televíznym signálom.

Z materiálov, ktoré Rada ústavnému súdu zaslala 30. júla 1998 a 13. augusta 1998, vyplynulo, že vysielaním verejnoprávneho rozhlasu je pokryté celé územie Slovenskej republiky. U televízneho vysielania je televíznym okruhom STV 1 pokryté asi 97,3 % a STV 2 takmer 89,4 % územia. V Slovenskej republike tak existujú časti územia, ktoré sú pokryté výlučne signálom STV 1, STV 2, a sú aj časti, v ktorých vysielanie verejnoprávnej televízie nie je možné sledovať. Z prehľadu ďalej vyplynulo, že vysielanie televízie držiteľov licencií pokrýva aj časť územia Slovenskej republiky, kde nie je možné zachytiť vysielanie verejnoprávnej televízie. Napriek tomu však existujú na území Slovenskej republiky oblasti, v ktorých nie je možné televízne vysielanie vôbec sledovať. Informovanosť občanov v uvedených častiach je zabezpečená rozhlasovým vysielaním.

Právo na informácie, ktoré sa jednotlivcovi zaručuje ústavou, nie je v Slovenskej republike možné zabezpečiť z technických príčin, keď prostriedkom uplatnenia tohto práva je televízny signál. Počet osôb, ktorým nemožno zabezpečiť uplatnenie práva na informácie, sa znižuje v podmienkach duálneho vysielania. Časť obyvateľstva Slovenskej republiky má možnosť prijímať informácie len z verejnoprávnych elektronických médií, iná časť obyvateľstva má možnosť uplatniť svoje ústavné právo len prostredníctvom elektronických médií, ktoré sú držiteľom licencie pre prevádzkovateľa rozhlasového alebo televízneho vysielania. Technické príčiny v Slovenskej republike neopodstatňujú obmedzovanie rozhlasového a televízneho vysielania držiteľov licencií o veciach verejného záujmu,

pretože obmedzením ich činnosti sa zvyšuje počet osôb, pre ktoré sa stáva prakticky nedostupné právo na informácie zaručené ústavou.

Voľby sú prostriedkom znovuobnovovania verejnej moci v spoločnosti. Obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach. „Volebný zákon predmet volebnej kampane výslovne nedefinuje, ale z ustanovenia § 23 ods. 6 možno odvodiť, že predmetom volebnej kampane je vyjadrovanie názorov v prospech alebo neprospech politickej strany alebo kandidáta“ (PL. ÚS 19/94). V demokratickej spoločnosti počas volebnej kampane občania hodnotia stav spoločnosti zaznamenaný v predchádzajúcom volebnom období a uvažujú o ďalšom smerovaní štátu. Na základe prijatých informácií rozhodujú o tom, koho vo voľbách splnomocnia na výkon od nich pochádzajúcej moci v nasledujúcom volebnom období. Informácie o politickej strane, jej programe, zámeroch a názoroch jej predstaviteľov majú zásadný význam pre uplatnenie práva, ktoré sa zaručuje čl. 30 ods. 1 ústavy. 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. Preto obmedzenie práva na informácie ustanovené čl. I § 23 odsek 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. nemožno legitimizovať odôvodnením, že ide o krátkodobé obmedzenie v trvaní 28 dní. Ústava nedovoľuje obmedziť slobodu prejavu a právo na informácie dočasne alebo krátkodobo. Okrem toho obmedzenie, ktoré je predmetom konania, nie je dočasné alebo krátkodobé. Ustanovil sa ním osobitný zákaz trvajúci počas celej volebnej kampane.

Úlohou štátu pri príprave volieb a počas ich konania je zabezpečiť občanom príležitosť pre uplatnenie všetkých ústavou zaručených práv a slobôd, ktoré sú predpokladom riadneho uplatnenia práva zúčastňovať sa na správe verejných vecí priamo alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov. Zákaz rozširovať informácie, ktoré sú predmetom verejného záujmu vo vzťahu k volebnej kampani, nie je súčasťou povinností štátu pri tvorbe pravidiel zaručujúcich osobám dostupnosť informácií dôležitých pre volebnú kampaň. Z hľadiska porovnávacieho ústavného práva je skôr obvyklá taká právna úprava, ktorou štát zabezpečuje uplatnenie práva na informácie, ktoré sú predmetom

volebnej kampane, aj prostredníctvom súkromných rozhlasových a televíznych staníc. Napríklad podľa Ústavy Španielskeho kráľovstva tento vzťah nie je predmetom osobitnej úpravy, ale podlieha všeobecnej úprave čl. 20 ods. 1 písm. d), ktorým sa zaručuje právo na slobodné a pravdivé spravodajstvo a na jeho sledovanie pomocou ľubovoľného oznamovacieho prostriedku. Ústava Republiky Portugalsko obsahuje osobitné ustanovenie v čl. 40 ods. 3: „Vo volebnom boji majú uchádzači podľa zákona právo na pravidelné a primerané vysielacie časy v rozhlasových a televíznych staniciach s celoštátnym a regionálnym dosahom.“

V ďalších krajinách sa porovnateľný právny stav neupravil ústavou, ale ustanovil ho zákon. Napríklad v NSR počas účasti na voľbách do Spolkového snemu a do Európskeho parlamentu musia politické strany dostať k dispozícii primeraný vysielací čas pre účely volebnej reklamy. Zákony o verejnoprávnych médiách nepredpokladajú náhradu výdavkov s ňou spojených, v súkromných médiách strany znášajú náklady svojej volebnej reklamy. V Taliansku zákon č. 515/1993 verejnoprávnej televízii určil povinnosť dať politickým stranám k dispozícii vysielacie časy pre ich volebnú kampaň. Súkromné televízne stanice, ak majú záujem podieľať sa na kampani, to musia oznámiť 30 dní pred voľbami, aby sa všetkým kandidátom zaručil rovnaký prístup a rovnaké podmienky.

Tretí model, ktorý sa uplatňuje v európskych krajinách, výslovne nedovoľuje, ale ani nezakazuje využitie súkromných elektronických médií vo volebnej kampani. Napríklad podľa § 16 ods. 3 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky a o zmene a doplnení niektorých ďalších zákonů „pre voľby do Poslaneckej snemovne majú v čase začínajúcom 16 dní a končiacom 48 hodín pred začatím volieb kandidujúce politické strany a koalície vyhradené v Českom rozhlase celkom 14 hodín a v Českej televízii celkom 14 hodín v rámci ich vysielacích okruhov bezplatne poskytnutého vysielacieho času, ktorý sa rozdelí kandidujúcim politickým stranám a koalíciám rovným dielom“. Toto ustanovenie neustanovuje pravidlá volebnej kampane tak, že výslovne vylučuje volebnú kampaň v rozhlasovom a televíznom vysielaní držiteľov licencií.

Väčšinu základných práv a slobôd zaručených druhou hlavou ústavy možno obmedziť v akomkoľvek verejnom záujme. Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie sa môže prijať len za účelom zlučiteľným s čl. 26 ods. 4 ústavy. Pre rozhodnutie v okolnostiach prípadu je významné, či rozsah obmedzenia ustanoveného čl. I § 23 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. je primeraný čl. 26 ods. 4 a čl. 31 ústavy.

Zákonodarca sa vôbec nepokúsil formulovať podmienky, za ktorých oprávnený subjekt môže svoje ústavné právo na informácie uplatniť prostredníctvom súkromných elektronických médií. Prijatie zákazu odôvodnil existenciou verejného záujmu na vytvorení rovnakých podmienok pre uplatnenie práva zaručeného čl. 30 ods. 4 a čl. 31 ústavy. Zákonodarca síce vytvoril rovnaké podmienky pre uplatnenie ustanovení čl. 30 ods. 4 a čl. 31 v elektronických verejnoprávnych médiách, ale zároveň neprijal právnu úpravu na vytvorenie rovnakých podmienok v ostatných masmédiách. Preto tvrdenie, že zákon plní účel ochrany práv iných, nie je opodstatnené. Ústava prijím, vyhľadávanie a rozširovanie informácií v záujme ochrany práv a slobôd iných nedovoľuje obmedziť v závislosti od formy vlastníctva alebo druhu médií použitých na šírenie informácií. Zákaz ustanovený čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. neslúži na účel, na ktorý sa podľa názoru odporcu ustanovil. Prvá materiálna podmienka ustanovená čl. 26 ods. 4 pri prijatí citovaného ustanovenia zákona splnená nebola.

Podmienka nevyhnutnosti prijatia obmedzenia v takej spoločnosti, ktorá je demokratická, je druhou materiálnou podmienkou, ktorú zákonodarca musí splniť, aby ním ustanovené obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie bolo v súlade s ústavou.

Podľa rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva termín nevyhnutný "nemá takú flexibilitu, aby obsahoval význam výrazov užitočný, primeraný alebo žiaduci. Vztahuje sa len na existenciu naliehavej spoločenskej potreby vykonať daný zásah" (Handyside case. Séria A, č. 24, s. 23). 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 (Gillow case. Séria A, č. 109, s. 22). V súlade s

medzinárodným štandardom termín „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“ možno vysvetliť ako naliehavú spoločenskú potrebu prijať obmedzenie základného práva alebo slobody. Obmedzenie práv a slobôd je nevyhnutné, keď možno konštatovať, že cieľ obmedzenia inak dosiahnuť nemožno. Predpokladom teda je, že obmedzenie je nutné aj v demokratickej spoločnosti. Zákon obmedzujúci slobodu prejavu alebo právo na informácie z iného dôvodu ako ustanovuje druhá materiálna podmienka čl. 26 ods. 4 ústavy a nad mieru nevyhnutnosti alebo bez toho, aby nevyhnutnosť existovala, treba pokladať za protiústavný.

V demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné, aby štát vylúčil uplatnenie duálneho vysielania tak, aby verejnoprávne masmédiá boli jediným sprostredkovateľom prenosu informácií, ktoré sú predmetom volebnej kampane.

Obmedzenie ustanovené čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. malo slúžiť na ochranu práv iných. V demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné obmedziť právo jedného, ak sa uplatnenie práva alebo slobody zaručenej takej osobe môže dosiahnuť bez prijatia obmedzenia. Ochrana pasívneho volebného práva nemôže byť na ujmu práv osôb, ktorým sa zaručuje právo prijímať a rozširovať informácie, ak právo zaručené čl. 30 ods. 4 možno zabezpečiť bez obmedzenia práva podľa čl. 26 ods. 4 ústavy. Zámer sledovaný v prospech ochrany práva podľa čl. 30 ods. 4 mohol zákonodarca dosiahnuť bez prijatia zákazu vysielania volebnej kampane v súkromných elektronických médiách, napríklad ustanovením podmienok, ktoré sa musia splniť pri vysielaní informácií volebnej kampane v súkromných elektronických médiách. Preto ani druhá materiálna podmienka ustanovená čl. 26 ods. 4 ústavy pri prijatí čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. splnená nebola.

Právo zaručené čl. 26 ods. 1 ústava dovoľuje obmedziť jedine vtedy, keď sa splnia obidve materiálne podmienky čl. 26 ods. 4.

Zákaz volebnej kampane v elektronických médiách držiteľov licencií nemá právny základ v čl. 26 ods. 4 ústavy. Vecne s ním nesúvisí. Predstavuje obmedzenie práva na informácie zaručeného čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy nad rámec ústavy a proti účelu tohto základného práva.

Zákonodarca okrem nerešpektovania práva fyzických osôb na informácie porušil práva ďalšej skupiny osôb, pretože právnické osoby, ktoré sú držiteľom licencie, obmedzil v ich práve informácie šíriť.

***Namietaný nesúlad čl. 1 § 23 ods. 1 tretia až piata veta
zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd***

Podľa čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd:

„1. Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.

2. Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré stanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti alebo verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných osôb, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.“

Európsky súd pre ľudské práva k tomu uviedol: „Princípy slobody prejavu majú osobitný význam pre tlač, najmä vzhľadom na výnimočnú úlohu tlače v právnom štáte“ (Case of Castells v. Spain. 1992, č. 236, s. 29 – 30, §59). „Aj keď tlač nesmie prekročiť určené medze, jej úlohou je rozširovať informácie a myšlienky o politických otázkach rovnako ako o ostatných oblastiach verejného záujmu. Ba čo viac, nielenže tlač má za úlohu rozširovať také informácie a myšlienky, ale verejnosť má právo ich prijímať“ (Lingens case. 1986, č. 103, s. 27, § 41). „Hoci sa princípy slobody prejavu formulovali najmä so zreteľom

na tlačeneé masmédiá, vzťahujú sa nepochybne aj na audio-vizuálne médiá. Audio-vizuálne médiá majú prostriedky rozširovania predstáv, ktoré tlačeneé médiá nemôžu sprostredkovať.“ (Case of Jersild v. Denmark. 1994, č. 298, s. 20, § 31).

„Sloboda tlače vytvára pre verejnosť jeden z najlepších prostriedkov na odhalenie a formovanie názoru na myšlienky a postoje politických lídrov. Všeobecne vzaté, sloboda politickej diskusie je samotnou podstatou koncepcie demokratickej spoločnosti, ktorá prevláda v celom Dohovore.“ [Lingens case. A, 1986, č. 103, s. 26, § 42. Tento názor Európsky súd pre ľudské práva potvrdil vo veci Oberschlick (Case of Oberschlick v. Austria. 1990, č. 204, s. 26, § 59)].

Európsky súd pre ľudské práva k možnosti obmedzenia slobody prejavu podľa čl. 10 ods. 2 uviedol: „Sloboda prejavu, ako ju ustanovuje čl. 10, je predmetom početných výnimiek, ktoré sa musia úzkostlivo interpretovať a nevyhnutnosť každého obmedzenia sa musí presvedčivo zistiť.“ (Case of The Observer and Guardian v. The United Kingdom. 1991, č. 216, s. 29 - 30, § 59).

Do okruhu obmedzení slobody prejavu z dôvodu ochrany práv iných sa v rozhodnutiach Európskeho súdu pre ľudské práva zaradili aj otázky späté s ochranou volebného práva.

„Slobodné voľby a sloboda prejavu, najmä sloboda politickej diskusie spoločne vytvárajú základ každého demokratického systému“ (Case of Mathieu-Mohin and Clerfayt v. Belgium. Series A, 1987, č. 113, s. 22, § 47). „Obe práva sú vzájomne prepojené a pôsobia tak, aby sa navzájom posilňovali: napríklad ako v minulosti Súd konštatoval, sloboda prejavu je jednou z „podmienok“ nevyhnutných pre „zabezpečenie slobody prejavu názoru ľudu pri voľbe zákonodarcov“. Za týmto účelom je osobitne dôležité v období predchádzajúcom voľbám, aby názory a informácie všetkých druhov mohli voľne obiehať.“ Napriek tomu za určitých okolností sa tieto práva môžu dostať do konfliktu a môže vzniknúť nevyhnutnosť v období predchádzajúcom voľbám obmedziť slobodu prejavu spôsobom, ktorý by inak nebol prijateľný, aby sa zabezpečila sloboda prejavu názoru ľudu

pri voľbe zákonodarcov [Case of Bowman v. The United Kingdom (141/1996/762/959), s. 16, § 42].

Parlamentné voľby nesporne predstavujú takú oblasť verejného záujmu, o ktorej masmédiá majú informovať. Zákonodarca prijatím čl. I § 23 odsek 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. zasiahol do práva na slobodu prejavu zaručenú čl. 10 ods. 1 Dohovoru. Tento zásah by bol v súlade s Dohovorom jedine vtedy, ak by sa splnili podmienky čl. 10 ods. 2 Dohovoru. Zákonodarca nepreukázal nevyhnutnosť prijatia úpravy čl. I § 23 odsek 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. vo vzťahu k čl. 26 ods. 4 ústavy. Pretože táto podmienka je zhodná s podmienkou „nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti“ ustanovenou čl. 10 ods. 2 Dohovoru, čl. I § 23 odsek 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. nemožno hodnotiť ako právnu normu, ktorú zákonodarca prijal v súlade so všetkými podmienkami čl. 10 ods. 2 Dohovoru.

Prijatím čl. I § 23 odsek 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. zákonodarca obmedzil právo na informácie zaručené čl. 10 ods. 1 Dohovoru bez toho, aby rešpektoval podmienky čl. 10 ods. 2 Dohovoru.

*Namietaný nesúlad čl. I § 23 odsek 3 zákona č. 187/1998 Z. z.
s čl. 26 odsek 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru
o ochrane ľudských práv a základných slobôd*

Navrhovateľ zároveň s čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. namietol aj nesúlad čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy.

„V čase volebnej kampane je zakázané vysielat' volebné prejavy a volebné programy a uverejňovať akékoľvek vonkajšie prejavy, ktorými sa propagujú kandidujúce politické strany, okrem vysielacieho času vyhradeného kandidujúcim politickým stranám podľa odseku 2. Taktiež je zakázané vysielat' volebnú kampaň v čase, ktorý je v rozhlasovom a televíznom vysielaní vyhradený reklame, alebo využívať rozhlasovú a televíznu reklamu na volebnú kampaň“ (čl. I § 23 ods. 3).

Takto namietnutý nesúlاد podľa navrhovateľom uvedených príčin možno rozdeliť na dve časti.

Prvá časť námietky sa zhoduje so znením prvej vety čl. I § 23 ods. 3 zákona. Podľa navrhovateľovho tvrdenia: „Obmedzenie vysielania volebných prejavov a volebných programov a uverejňovania akýchkoľvek vonkajších prejavov, ktorými sa propagujú kandidujúce politické strany počas volebnej kampane v súvislosti s novelizáciou zákona č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a ostatných hromadných informačných prostriedkoch v znení neskorších predpisov v čl. IV zákona č. 187/1998 Z. z., môže viesť k výkladu, že ustanovenie § 23 ods. 3 sa vzťahuje aj na tlač.“

Oporca tento názor odmietol s odôvodnením, že „z dikcie celého tohto ustanovenia vyplýva, že sa vzťahuje iba na rozhlasové a televízne vysielanie (slová „vysielacieho času“).“

V prvej vete čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. zákonodarca rozlíšil dva termíny - vysielanie volebných prejavov a volebných programov a uverejňovanie vonkajších prejavov. V platnom právnom poriadku existuje definícia vysielania. Podľa § 2 ods. 1 písm. a) zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov *„rozhlasovým a televíznym vysielaním (ďalej len „vysielanie“) sa rozumie šírenie programov alebo obrazových a zvukových informácií prostredníctvom vysieláčov, káblových rozvodov, družíc a iných prostriedkov určených na príjem verejnosťou“*. V zásade zhodne sa tento pojem vymedzuje aj zákonom č. 383/1997 Z. z. Autorský zákon a zákon, ktorým sa mení a dopĺňa Colný zákon v znení neskorších predpisov: *„Vysielaním je prenos diela alebo predmetu príbuzných práv rozhlasovým vysielateľom alebo televíznym vysielateľom prostredníctvom drôtového alebo bezdrôtového šírenia vrátane prenosu satelitmi“* (čl. I § 5 ods. 13). Pojem „vysielanie“ v platnom právnom poriadku Slovenskej republiky sa vymedzuje aj čl. 2 písm. a) Európskeho dohovoru o cezhraničnej televízii (Oznámenie Ministerstva zahraničných vecí Slovenskej republiky č. 168/1998 Z. z.).

Termín „uverejňovanie“ zákon nedefinuje. V dôsledku toho sa vytvorila príležitosť pre protikladný výklad. Jedným z predstaviteľných výkladov tohto termínu možno citované ustanovenie uplatniť aj voči tlači ako zákaz uverejňovania vonkajších prejavov, ktorými sa propagujú politické strany. V zdanlivej nadväznosti na taký výklad je ustanovenie čl. IV § 9a ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z.: *„Vydavateľ periodickej tlače je povinný zabezpečiť, aby periodická tlač neobsahovala informácie, ktoré sú v rozpore s pravidlami volebnej kampane do Národnej rady Slovenskej republiky a orgánov územnej samosprávy...“*.

Rozširujúcim výkladom práva vzťahujúcim právne účinky zákazu ustanoveného čl. I § 23 ods. 3 aj na tlač by sa ústavou zaručené právo jednotlivca na informácie ešte viac obmedzilo. Rovnako by sa obmedzilo aj právo na slobodu prejavu zaručené čl. 10 Dohovoru. Protikladným výkladom práva, pri ktorom sa zákaz podľa čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. nevzťahuje na vydávanie tlače, sa práva zaručené čl. 26 ústavy a čl. 10 Dohovoru neobmedzia.

Ak zákonodarca prijme právnu normu, ktorej formulácia nie je jednoznačná, nastoľuje stav právnej neistoty. Miera právnej neistoty je rozdielna. Niekedy ju možno odstrániť výkladom práva podľa všeobecného princípu výkladu a uplatňovania práva ustanoveného čl. 152 ods. 4 ústavy. Inokedy právnu neistotu ohľadne správania ustanoveného právnu normou nemožno odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy.

V situácii, keď právnu normu možno vysvetľovať dvoma spôsobmi, pričom jeden výklad je v súlade s ústavou a medzinárodnými dohovormi podľa čl. 11 ústavy a druhý výklad je s nimi v nesúlade, nejestvuje ústavný dôvod na zrušenie takej právnej normy. Všetky štátne orgány majú vtedy ústavou určenú povinnosť uplatňovať právnu normu v súlade s ústavou (čl. 152 ods. 4).

Zákaz podľa čl. I § 23 ods. 3 prvá veta zákona č. 187/1998 Z. z. sa vzťahuje len na rozhlasové a televízne vysielanie, prípadne ďalšie činnosti, ktoré v prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania majú zákonodarcom bližšie nešpecifikovanú povahu

uverejňovania. Povinnosť vydavateľa periodickej tlače (čl. IV § 9a ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. a nasledujúca sankcia podľa čl. IV § 9a ods. 2 tohto predpisu) sa nevzťahuje na dodržiavanie všetkých ustanovení § 23 volebného zákona. Právne významná je len v rozsahu tých ustanovení, ktoré rozumne možno vzťahnúť na činnosť tlače.

Sloboda prejavu zaručuje možnosť vyjadriť navonok myšlienky a názory všetkými ľudskými zmyslami. Ustanovením čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. sa elektronickým médiám uložil zákaz uverejňovať akékoľvek vonkajšie prejavy, ktorými sa propagujú kandidujúce politické strany. Rozsah zákazu postihol nielen elektronické médiá, ale aj všetky ďalšie osoby, ktorým sa uprela sloboda prejavu slovom, ako aj každým iným symbolickým prejavom. **Tak široko formulovaný zákaz nemožno hodnotiť ako obmedzenie slobody prejavu vykonané v súlade s oboma materiálnymi podmienkami čl. 26 ods. 4 ústavy ani s čl. 10 ods. 2 Dohovoru.**

V ďalšej časti námietky o nesúlade čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 26 ústavy navrhovateľ uviedol neústavnosť zákazu vysielania volebnej kampane v čase, ktorý je v rozhlasovom a televíznom vysielaní vyhradený reklame, ako aj neústavnosť zákazu využívania rozhlasovej a televíznej reklamy na volebnú kampaň. Navrhovateľ namietol nesúlad čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. aj s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Odporca sa k tejto námietke vôbec nevyjadril.

Ústavný súd v konaní o uvedenej námietke najskôr konštatoval, že na rozdiel od ustanovenia čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. citovaným ustanovením sa nevytvára rozdielne právne postavenie verejnoprávnych a súkromných médií. Verejnoprávny aj súkromnoprávny médiám sa čl. I § 23 ods. 3 zakazuje počas volebnej kampane vysielat' volebné prejavy a volebné programy, ako aj všetky vonkajšie prejavy propagujúce kandidujúce politické strany v inom čase, ako je čas vyhradený na volebnú kampaň v Slovenskom rozhlase a Slovenskej televízii. Podľa § 23 ods. 3 sa

zároveň všetkým elektronickým médiám zakazuje vysielat' volebnú kampaň v čase vyhradenom reklame alebo využívať reklamu na volebnú kampaň.

Rovnosť verejnoprávnych a súkromných médií nie je podstatná pre rozhodnutie o súlade zákazu ustanoveného čl. I § 23 ods. 3 zákona s čl. 26 ods. 1 a 2 ústavy.

Článkom I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. sa vytvorila ochrana proti obchádzaniu zákazu ustanoveného v čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta toho istého zákona.

Európsky súd pre ľudské práva uplatňuje čl. 10 Dohovoru voči reklamným činnostiam tak, že reklamu dovoľuje obmedziť, ak je nekalá, nie je pravdivá, alebo ak sa týka niektorých povolání a obchodných činností. Podmienky takých obmedzení ustanovuje čl. 10 ods. 2 Dohovoru. Európska komisia pre ľudské práva v konaní o zákone, ktorý v Spojenom kráľovstve zakázal súkromným televíziám prijímať na vysielanie reklamu s politickým zameraním, odkázala na formuláciu čl. 10 ods. 1: „Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam“. Podľa názoru Komisie toto ustanovenie implikuje, že pri udeľovaní licencie štát môže podrobiť rozhlasové a televízne vysielanie určitým obmedzeniam. V tejto súvislosti treba prihliadnuť na prax rozdielnych krajín Rady Európy. Niektoré členské štáty vôbec nedovoľujú reklamu v rozhlase alebo televízii, iné členské štáty reklamu dovoľujú, ale zároveň určujú podmienky. Za takých okolností Komisia dospela k záveru, že ustanovenie čl. 10 ods. 1 by sa malo vysvetľovať ako oprávnenie pre štát, aby v licenčnom konaní vylúčil niektoré osobitné kategórie reklamy (X. and the Association of Z. against the United Kingdom. Yearbook XIV, s. 546).

Ústavnú ochranu z dôvodu slobody prejavu reklame výslovne odmieta Ústava Kráľovstva Holandsko, ktorá ustanovuje v čl. 7 ods. 4, že záruky poskytnuté tlači, rozhlasovému a televíznemu vysielaniu sa nevzťahujú na komerčnú reklamu.

V právnom poriadku Slovenskej republiky platia dve zákonné definície ustanovujúce protikladnú koncepciu reklamy.

Pre účely zákona o rozhlasovom a televíznom vysielaní sa reklamou rozumie „akékoľvek verejné oznámenie určené na podporu podnikania alebo na dosiahnutie iného účinku sledovaného zadávateľom reklamy, ktorému sa vysielací čas poskytol za odplatu alebo za inú protihodnotu“ (§ 2 ods. 1 písm. e) zákona č. 468/1991 Zb.). Citované vymedzenie nadväzuje na čl. 2 písm. f) Európskeho dohovoru o cezhraničnej televízii: „Na účely tohto dohovoru „reklama“ znamená každý verejný oznam určený na podporu predaja, nákupu alebo prenájmu výrobku alebo služby, na propagáciu veci alebo myšlienky alebo na vyvolanie iného účinku sledovaného zadávateľom reklamy, na ktorý sa zadávateľovi reklamy za odplatu alebo za podobnú protihodnotu poskytol vysielací čas.“ Toto vymedzenie sa nevzťahuje iba na reklamu slúžiacu na podporu podnikania. Každá informácia, ktorá sa za odplatu šíri vo vysielacom čase, môže mať povahu reklamy, ak slúži na dosiahnutie účinku sledovaného zadávateľom reklamy. Aj volebná kampaň môže mať povahu reklamy podľa definície zákona o rozhlasovom a televíznom vysielaní.

Druhú koncepciu reklamy ustanovuje zákon č. 220/1996 Z. z. o reklame. Tento zákon určuje, že reklamou sa rozumie verejná informácia uskutočňovaná prostredníctvom nosičov informácií, ktorej účelom je informovať spotrebiteľa o produktoch, presvedčať a získať ho na ich užívanie alebo inak ovplyvňovať jeho rozhodovanie pri výbere produktov [§ 2 ods. 1 písm. a)].

Zákaz ustanovený čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. sa nevzťahuje na informácie adresované spotrebiteľom. Tiež sa nevzťahuje na informácie slúžiace na výber a užívanie výrobkov, tovarov, služieb alebo výkonov komerčného určenia. Zákon č. 220/1996 Z. z. nemožno vysvetľovať natoľko extenzívne, aby sa pod pojmom „spotrebiteľ“ rozumel aj volič. Predmetom zákazu určeného v čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. sú informácie, ktoré nie sú určené na reklamu podľa zákona o reklame.

Volebná reklama uskutočnená spôsobom ustanoveným podľa čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. predstavuje formu obchádzania zákona v kvalite porovnateľnej s obchádzaním zákona, ktoré Európsky súd pre ľudské práva vo veci Groppera Radio AG (A, č. 173) označil za porušenie čl. 10 Dohovoru.

Účelom § 23 ods. 1 tretia až piata veta zákona č. 187/1998 Z. z. je určiť čas vyjadrený počtom hodín, ktorý v období volebnej kampane slúži na propagáciu politických strán a osôb uchádzajúcich sa o zvolenie. Podstatou tohto opatrenia nie je iba vytvorenie rovnakých podmienok v prístupe do elektronických médií v záujme zabezpečenia slobodnej súťaže politických síl. Určením času, ktorý sa podľa zákona môže venovať volebnej kampani, sa vytvorili právne predpoklady pre zabezpečenie proporcionality v prístupe verejnosti k informáciám o veciach verejného záujmu tak, aby oprávnené osoby prostredníctvom médií prijímali aj iné informácie ako iba propagáciu programov a príslubov kandidátov vo voľbách. Rozširovanie informácií, ktoré sú predmetom volebnej kampane, nad rámec času vyhradeného pre volebnú kampaň, napríklad v rámci reklamy alebo namiesto reklamy, obmedzuje verejný záujem na zachovaní informovanosti o veciach významných pre voľby a o ostatných veciach verejného záujmu. Zákonodarca ustanovením obmedzenia čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. vo verejnom záujme riešil konflikt práv zaručených rôznym osobám podľa čl. 26 ods. 2 ústavy. **Prijaté opatrenie možno hodnotiť ako opatrenie, ktoré je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti. Pretože čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. zákonodarca prijal v súlade s formálnou podmienkou a oboma materiálnymi podmienkami článku 26 ods. 1, ústavný súd nevyhovел návrhu na vyslovenie nesúladu tejto vety zákona s čl. 26 ústavy a čl. 10 Dohovoru.**

Namietaný nesúlad čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta a § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ v časti návrhu namietol nesúlad čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta a § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 26 ods. 1 a 2 a zároveň aj s čl. 1 ústavy. Podľa neho: „*Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.*“

Ústavný súd v predchádzajúcich konaniach o súlade zákona alebo jeho časti s ústavou viackrát rozhodol, že prijatím zákona porušujúceho ustanovenie ústavy národná

rada konala v nesúlade s čl. 1 (PL. ÚS 32/95; PL. ÚS 36/95; PL. ÚS 37/95; PL. ÚS 42/95; PL. ÚS 43/95; PL. ÚS 11/96; PL. ÚS 17/96; PL. ÚS 4/97).

V právnom štáte má ústava povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy.

Národná rada Slovenskej republiky je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou.

Princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1. Ak navrhovateľ nerešpektovanie princípu právneho štátu v návrhu namietne, ústavný súd o ňom rozhodne v rozsahu označenom navrhovateľom. Preto ústavný súd vyslovil nesúlad čl. I § 23 ods. 1 tretia až piata veta a § 23 ods. 3 prvá veta s čl. 1 ústavy.

*Namietaný nesúlad čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z.
s čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky*

Z dôvodu spôsobenia aplikačnej a interpretačnej neistoty navrhovateľ namietol ďalší nesúlad ustanovení zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 1 ústavy. Predmetom námietky bol čl. III zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa novelizoval zákon č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov. Podľa v ňom zavedenom § 20a: „*Ak prevádzkovateľ porušil povinnosti ustanovené týmto zákonom alebo podmienky udelenej licencie, rada najviac na jeden mesiac pozastaví reláciu, v ktorej došlo k porušeniu zákona, alebo uloží prevádzkovateľovi povinnosť odvysielať oznam o zistenom porušení zákona v rozsahu, forme a vysielačom*

čase, ktorý určí rada. Ustanovenia § 20 tým nie sú dotknuté.“ Podstatou námietky bolo tvrdenie, že § 20a v spojení s § 21 zákona č. 468/1991 Zb. vytvára stav právnej neistoty prevádzkovateľov televízneho a rozhlasového vysielania, ktorí nemôžu predvídať svoje právo podať opravný prostriedok proti rozhodnutiu Rady Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie podľa § 20a citovaného zákona.

Novozavedený § 20a popri už existujúcich sankciách, ktoré sú upravené v § 20, zaviedol nové druhy sankcií, a to pozastavenie relácie na jeden mesiac a povinnosť odvysielat' oznam o zistenom porušení v rozsahu, forme a vysielacom čase, ktorý určí Rada. V zmysle takého chápania by bolo možné voči uloženým sankciám uplatniť opravný prostriedok podľa § 21 zákona.

Ustanovenie § 20a zákonodarca prijal ako nepriamu novelu zákona o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania, a nie ako súčasť zákona o voľbách do Slovenskej národnej rady. Dokazuje to aj zákon č. 237/1998 Z. z., ktorým predseda Národnej rady Slovenskej republiky vyhlasuje úplné znenie zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov. Sankcia ustanovená § 20a zákona č. 187/1998 Z. z. sa vzťahuje na porušenie povinností ustanovených „týmto zákonom“. Právna neistota vzniká ohľadne identifikácie zákona, ktorý sa rozumie pod slovom „týmto“, a v nadväznosti na to aj ohľadne povinností, ktorých nesplnenie možno postihnúť podľa § 20a zákona č. 187/1998 Z. z.

Doslovným výkladom možno so slovom „týmto“ stotožniť zákon o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania, nakoľko článok III zákona č. 187/1998 Z. z. je novelou zákona č. 468/1991 Zb. a v systematike tohto právneho predpisu sa § 20a prijatý zákonom č. 187/1998 Z. z. dostal medzi § 20 a § 21. V tomto prípade sa sankcia podľa § 20a zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, ku ktorým patrí aj zákon č. 187/1998 Z. z., môže uložiť za porušenie povinností prevádzkovateľov určené § 5 zákona o prevádzkovaní rozhlasového a televízneho vysielania, ďalej za porušenie povinností prevádzkovateľov pri vysielaní reklám (§ 6), za porušenie povinností prevádzkovateľov pri vysielaní sponzorovaných programov (§ 8) alebo za porušenie osobitných povinností prevádzkovateľov zo zákona (§ 9).

Vylúčiť nemožno ani iný výklad čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z. Predmetom novelizácie nebolo celé rozhlasové a televízne vysielanie, ale iba tá jeho časť, ktorá sa týka volebnej kampane. Napriek zaradeniu § 20a do zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, účelom úpravy je ustanoviť sankciu iba za porušenie ustanovení čl. I § 23 ods. 1 a § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. Preto pod slovom „týmto“ treba rozumieť zákon č. 187/1998 Z. z. a sankciu ustanovenú § 20a zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov treba ukladať za porušenie povinností, ktoré sú určené v novele zákona o voľbách do Slovenskej národnej rady.

Nejednoznačnosť v určení, za porušenia ktorého zákona možno ukladať sankcie podľa § 20a zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov, dokumentuje činnosť Rady Slovenskej republiky pre rozhlasové a televízne vysielanie, ktorá v období predvolebnej kampane, moratória a počas volieb v období od 26. 8. do 25. 9. 1998 uskutočnila 22 správnych konaní, v ktorých uložila sankcie za porušenie zákona o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky. Sankcie podľa § 20a uložila v niektorých prípadoch samostatne, ale aj v spojení s inými druhmi sankcií podľa § 20 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov.

Právne relevantné formy správania podľa citovanej právnej normy sú „volebné prejavy“, „volebné programy“ a „akékoľvek vonkajšie prejavy, ktorými sa propagujú kandidujúce politické strany“. Tieto právne termíny nie sú zákonom definované. Všeobecné interpretačné pravidlo čl. 152 ods. 4 ústavy nevytvára jednoznačný rámec pre vytvorenie právnej istoty na strane adresátov citovanej právnej normy o správaní, ktorým neporušia zákaz určený prvou vetou čl. I § 23 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z.

Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť

právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy).

Požiadavka po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou.

Zákonodarca vytvoril stav právnej neistoty, ktorý spočíva v možnosti určiť rozdielny zákon za prameň právnej povinnosti, nesplnenie ktorej možno sankcionovať podľa čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z. Pomocou všeobecného interpretačného pravidla čl. 152 ods. 4 ústavy túto neistotu nemožno odstrániť. Miera právnej neistoty v tomto prípade je natoľko závažná, že jej odstránenie nemožno ponechať na výklad práva. Čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z. nesplnil požiadavky, ktoré sú obsahom princípu právneho štátu výslovne ustanoveného čl. 1 ústavy.

*Namietaný nesúlad čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z.
s čl. 46 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*

Navrhovateľ namietol nesúlad čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z., ktorým sa nepriamo novelizoval zákon č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov aj s čl. 46 ods. 2 ústavy.

Navrhovateľ tento svoj názor odôvodnil tak, že uloženie sankcie podľa § 20a je obmedzením (aj keď vecne alebo časovo limitovaným) práva na podnikanie podľa čl. 35 ods. 1 ústavy. Nakoľko podľa druhej vety čl. 46 ods. 2 ústavy nesmie byť z právomoci súdu vylúčené preskúmanie rozhodnutí orgánov verejnej správy týkajúcich sa základných práv a slobôd, navrhovateľ uviedol, že podľa jeho názoru ustanovenie § 20a v spojení s § 21 zákona č. 468/1991 Zb. v znení neskorších predpisov nie je v súlade s čl. 46 ods. 2 ústavy.

Navrhovateľova námietka vo svojej podstate súvisí s prístupom k súdu, ktorý sa zaručuje čl. 46 ods. 1 ústavy (II. ÚS 71/97) aj čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských

práv a základných slobôd. „V občianskych veciach si sotva možno predstaviť právny štát bez možnosti mať prístup k súdu“ (Golder case. Series A, 1975, č. 18, s. 16-17, § 34), uviedol Európsky súd pre ľudské práva. „Či sa právo podľa Dohovoru má pokladať za občianske alebo nie, to sa musí určiť podľa individuálneho obsahu a účinkov práva, a nie podľa jeho právnej klasifikácie“ (König case, Series A, 1978, č. 27, s. 30), vyslovil Súd pre ľudské práva. K tomu pridal: „Nie je podstatné, či podľa vnútroštátneho práva ide o práva a záväzky občianskoprávneho charakteru, ale o to, či výsledok konania má byť rozhodujúci pre súkromné práva a záväzky.“ (König case, s. 30).

Navrhovateľ namietol, že uložením sankcie podľa čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z. sa obmedzuje sloboda podnikania zaručená čl. 35 ods. 1 ústavy: „Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.“

Citované ustanovenie nemožno interpretovať a aplikovať nezávisle od čl. 35 ods. 2 ústavy: „Zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolání alebo činností.“

Podnikanie sa môže uskutočňovať len v súlade s podmienkami ustanovenými zákonom. Porušenie zákonom ustanovených podmienok je formou zneužitia slobody podnikania, na ktorú sa ústavou zaručená ochrana nevzťahuje.

Navrhovateľova námietka o vecne a časovo limitovanom obmedzení slobody podnikania v dôsledku uplatnenia zodpovednosti podľa čl. III § 20a zákona č. 187/1998 Z. z. nie je opodstatnená.

UPLATNENIE VOLEBNÉHO PRÁVA

Namietaný nesúlad čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ namietol nesúladi čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 30 ods. 4 ústavy, ktorý ustanovuje: „*Občania majú za rovnakých podmienok prístup k voleným a iným verejným funkciám.*“

Podľa čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z.: „*Člen jednej politickej strany nemôže byť na kandidátnej listine inej politickej strany ani v rámci koalície medzi kandidátmi inej koaličnej politickej strany.*“

Pri uplatňovaní ustanovení čl. 30 v predchádzajúcom konaní ústavný súd vyslovil právny názor: „Slobodnou voľbou svojich zástupcov môže občan uplatniť aktívne volebné právo zaručené čl. 30 ods. 1 ústavy. Článkom 30 ods. 4 ústavy sa občanom Slovenskej republiky zaručuje prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. V rozsahu prístupu k voleným funkciám sa týmto ustanovením ústavy zaručuje pasívne volebné právo, možnosť byť zvolený za zástupcu iných občanov a v ich mene vykonávať moc, ktorá podľa čl. 2 ods. 1 ústavy pochádza od nich“ (II. ÚS 48/97).

Aktívne aj pasívne volebné právo sa nezaručuje iba ústavou v čl. 30. Prameňom práva v Slovenskej republike podľa čl. 11 ústavy je aj čl. 25 písm. b) Medzinárodného paktu o občianskych a politických právach, ktorý určuje, že každý občan má právo na možnosť bez akýchkoľvek rozdielov uvedených v článku 2 a bez neodôvodnených obmedzení voliť a byť volený v pravidelných voľbách, ktoré sa budú konať na základe všeobecného a rovného hlasovacieho práva, tajným hlasovaním zabezpečujúcim slobodu hlasovania.

Navrhovateľ namietol, že ustanovením čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z. sa narušilo pasívne volebné právo, pretože sa narušil prístup občanov k funkcii poslanca národnej rady určením nerovnakých podmienok prístupu k tejto funkcii v neprospech občanov, ktorí sú členmi menších politických strán.

Odporca túto námietku odmietol s odôvodnením, že volebný zákon je založený na prezentácii politických programov politických strán a politických hnutí, a nie jednotlivcov. Zároveň umožňuje každej politickej strane alebo politickému hnutiu účasť na voľbách. Z

tohto pohľadu sa podľa názoru odporcu občanom nestážil prístup k voleným funkciám ani sa neznemožnila slobodná súťaž politických síl.

V ústavnom práve jestvujú dva modely postavenia politických strán. Prvý model sa uplatňuje napríklad vo Fínsku, Francúzsku, Grécku, NSR, Portugalsku, Taliansku, Španielsku alebo Švédsku. Ústavy týchto krajín výslovne upravujú právne postavenie politických strán. Popri všeobecných úpravách, akou je čl. 6 španielskej ústavy, podľa ktorého: „Politické strany sú prejavom politického pluralizmu, spolupôsobia pri tvorbe a vyjadrení vôle ľudu a sú hlavnými nástrojmi politickej účasti. Ich zakladanie a výkon činnosti sú v medziach ústavy a zákonov slobodné. Ich vnútorná štruktúra a spôsoby činnosti musia byť demokratické“, možno v porovnávacom ústavnom práve nájsť aj množstvo detailných noriem: „Politické strany majú právo podľa zákona na vysielacie časy vo verejnom rozhlase a televízii podľa kritérií zodpovedajúcej sile ich zastúpenia a určených zákonom“ (čl. 40 ods. 1 portugalskej ústavy); „politické strany zastúpené v Zhromaždení republiky, ktoré sa nezúčastňujú na vláde, majú najmä právo byť pravidelne a bezprostredne vládou informované o priebehu závažných záležitostí verejného záujmu“ (čl. 117 ods. 3 portugalskej ústavy) a podobne. V druhom ústavnom modeli sa neupravuje postavenie politických strán.

Ústava Slovenskej republiky určuje v čl. 29 ods. 4: „*Politické strany a politické hnutia, ako aj spolky, spoločnosti alebo iné združenia sú oddelené od štátu.*“ Toto ustanovenie nemožno hodnotiť ako ústavnú normu, ktorá výslovne vymedzuje práva a povinnosti politických strán a politických hnutí. Uvedený význam nemožno pripísať ani čl. 31: „*Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.*“ Ústava Slovenskej republiky sa zaraďuje k ústavám, ktoré neupravujú práva a povinnosti politických strán. Prípadne ju možno označiť za medzičlánok prvého a druhého modelu.

Ústava Slovenskej republiky, ktorá výslovne nevymedzuje práva a povinnosti politických strán a politických hnutí, upravuje politické práva občanov vrátane ich

volebného práva. Zákonom nemožno toto právo občanov potlačiť do úzadia takým spôsobom a v takej miere, ako odporca uviedol vo svojom vyjadrení.

Funkcia poslanca národnej rady je volenou verejnou funkciou. Článkom 30 ods. 4 sa neumožňuje narušiť rovnosť prístupu k takým funkciám za nijakých podmienok. To znamená, že ani zákonodarca nesmie prijať zákon, ktorým vytvorí nerovnaké možnosti pre prístup k voleným a iným verejným funkciám.

Právo uchádzať sa za rovnakých podmienok o prístup k voleným a iným verejným funkciám sa nepriznáva každému. Článkom 52 ods. 1: „*Kde sa v prvej a druhej hlave tejto ústavy používa pojem „občan“, rozumie sa tým štátny občan Slovenskej republiky*“ sa toto právo obmedzuje iba v prospech občanov Slovenskej republiky, pretože volebné právo sa podľa čl. 30 ods. 1 zaručuje len občanom.

Každý občan Slovenskej republiky má ústavou zaručené právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám. Ústava na rozdiel od čl. 4 ústavného zákona č. 100/1960 Zb. Ústava Československej socialistickej republiky neustanovuje vedúcu úlohu jednej politickej strany. Na rozdiel od § 61 ods. 1 ústavného zákona č. 185/1939 Zb. o Ústave Slovenskej republiky tiež neurčuje, že verejnú funkciu môže mať len organizovaný príslušník politickej strany, ktorou sa podľa § 58 ods. 1 tohto ústavného zákona rozumela Hlinkova slovenská ľudová strana. Ústava uplatňovanie verejnej moci v spoločnosti ani neformuje do podoby „straníckeho štátu“, aký sa v NSR odvodzuje od čl. 21 ods. 2 Základného zákona Spolkovej republiky Nemecko. Ústava Slovenskej republiky v čl. 2 ods. 1 zachováva princíp občianskej spoločnosti v tom zmysle, že dovoľuje občanom, aby štátnu moc vykonávali prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. V prípade volenej funkcie sa každému občanovi Slovenskej republiky ústavou zaručuje právo uchádzať sa o hlasy voličov v slobodných demokratických voľbách konaných podľa čl. 30 ods. 2 a 3. Ústava nevyklučuje možnosť uplatnenia tohto práva občanov, ktorí nie sú organizovaní v politickej strane alebo politickom hnutí. V praxi uplatňovania práva zaručeného čl. 30 ods. 4 sa vyvinula obyčaj, podľa ktorej sa občan uchádza o zvolenie do

volenej funkcie prostredníctvom politickej strany alebo hnutia, a to aj vtedy, keď nie je členom nijakej politickej strany.

Ústavný princíp ustanovený čl. 31, podľa ktorého zákonná úprava práv ustanovených čl. 30 musí umožňovať a napomáhať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti, sa nevzťahuje iba na slobodnú súťaž medzi politickými stranami a hnutiami. Slobodná súťaž politických síl sa zaručuje aj vo vnútri jednotlivých politických strán a hnutí, medzi všetkými občanmi, ktorí uplatňujú ústavné právo na prístup k volenej funkcii.

Navrhovateľ ako príčinu nesúladu právneho režimu ustanoveného čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 30 ods. 4 ústavy ďalej uviedol, že pravidlo pre pridelovanie mandátov (§ 41) utvára situáciu, v ktorej sú občania, členovia menších politických strán, vylúčení zo súťaže politických síl.

Zákon č. 187/1998 Z. z. nezakazuje koalícnej strane, aby na kandidátnej listine koalície uprednostnila občanov, ktorí do koalícnej politickej strany vstúpili z menšej politickej strany alebo hnutia. Zákon neukladá povinnosť vstupu do koalícnej politickej strany. Umiestnenie na kandidátnej listine tiež nie je zárukou zvolenia do volenej funkcie, pretože kandidátna listina je len ponukou pre občanov uplatňujúcich aktívne volebné právo. Až prejav vôle občanov, ktorí majú zákonom neobmedzenú možnosť rozhodnúť o tom, ktorý z kandidátov politickej alebo koalícnej politickej strany ich bude zastupovať výkonom volenej funkcie, má za následok zvolenie jedného zo zákonom neobmedzeného počtu uchádzačov o volenú funkciu.

Na základe uvedeného možno vysloviť právny názor, že napadnutá druhá veta § 17 ods. 2 zákona nie je v rozpore s článkom 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

*Namietaný nesúlad čl. I § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z.
s čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky*

Navrhovateľ namietol porušenie čl. 30 ods. 4 ústavy aj prijatím § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z.: „ *Ak sa uprázdni mandát počas volebného obdobia Národnej rady Slovenskej republiky, nastupuje náhradník tej istej politickej strany, pričom náhradníka určí politická strana.*“ Navrhovateľ namietol, že zbavením právnej významnosti preferenčných hlasov vo fáze nastupovania náhradníkov na uprázdnené mandáty zákonodarca porušil ústavou zaručené právo občanov na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok.

Odporca návrh odmietol s odôvodnením, že zákonodarca bol toho názoru, že treba politickým stranám zastúpeným v Národnej rade Slovenskej republiky poskytnúť dostatočný priestor na výber vhodného náhradníka na uprázdnený mandát vzhľadom na jeho odbornosť.

Podľa ďalšieho tvrdenia odporcu ustanovenie § 48 ods. 1 volebného zákona nie je v rozpore s čl. 30 ods. 4 ústavy, pretože neporušuje rovnaké podmienky v prístupe k voleným alebo iným verejným funkciám už i z toho dôvodu, že podmienky nastupovania náhradníkov sú občanom, ako aj kandidátom na funkciu poslancov v čase volieb známe.

Odporcove tvrdenia ústavný súd hodnotil ako zjednodušené. V konaní o súlade zákona s ústavou nie je dostatočným právnym argumentom odkaz na skutočnosť, že zákonodarca ustanovil pravidlo správania v zákone, ktorý je predmetom konania. V okolnostiach prípadu znalosť podmienok ustanovených zákonom pre nastupovanie náhradníkov na uprázdnený poslanecký mandát nemožno stotožniť s rovnosťou podmienok, za ktorých ústava v čl. 30 ods. 4 zaručuje občanom prístup k voleným funkciám.

Odporca ďalej odmietol navrhovateľov názor, podľa ktorého zákonodarca prijatím § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. nerešpektoval právny názor ústavného súdu o obsahu čl. 30 ods. 4 ústavy z hľadiska nastupovania náhradníka na uprázdnený poslanecký mandát. Odporca svoj názor odôvodnil tak, že ústavný súd nálezom rozhodol v konaní o ústavnej sťažnosti, ktorú riešil za platnosti predchádzajúcej právnej úpravy.

Odporca sa v tomto svojom vyjadrení dopustil dvoch nepresností. Ústavný súd nevyslovil právny názor citovaný navrhovateľom v konaní o ústavnej sťažnosti. Ústavný súd tento právny názor vyslovil vo veci II. ÚS 48/97, ktorá bola konaním o podnete. Závažnejšou nepresnosťou odporcu bolo tvrdenie o právnej nevýznamnosti právneho názoru ústavného súdu, pretože sa týkal predchádzajúcej právnej úpravy.

Ústavný súd vyslovil právny názor, ktorý sa v prvom rade týka obsahu a účelu čl. 30 ods. 4 ústavy a iba druhotne zákona, ktorý odporca pomenoval slovami „predchádzajúca právna úprava“.

Právny režim ustanovený § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. je odpoveďou zákonodarcu na právny názor ústavného súdu. Zmena zákona sa uskutočnila bez zmeny ústavy. V dôsledku prijatia § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. by sa nemohlo uskutočniť konanie o podnete analogické konaniu vo veci II. ÚS 48/97, ale novelizácia zákona zostala bez právneho účinku na právomoc ústavného súdu preskúmať, či § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. bol prijatý v súlade s čl. 30 ods. 4 ústavy.

Uplatnenie volebného práva, aktívneho aj pasívneho, je spolu s hlasovaním v referende najvýznamnejším právnym prostriedkom prevedenia štátnej moci z občana na mechanizmus verejnej moci. Vzťah medzi občanom ako zdrojom všetkej moci v štáte a verejnou mocou v demokratickej forme vlády nemožno zredukovať na odovzdanie hlasu občana vo všeobecnom, rovnom a tajnom hlasovaní v pravidelne konaných voľbách.

Článkom 30 sa v spojení s čl. 2 ods. 1 ústavy zaručuje občanovi nielen možnosť odovzdať svoj hlas v prospech kandidáta na volené miesto alebo možnosť dostať hlas od iných občanov. Občan vo voľbách rozhoduje o vlastnej budúcnosti v štáte, v ktorom žije. Predstavy o budúcej orientácii štátu a spoločnosti sa rôznia medzi jednotlivými občanmi nielen v závislosti od politických sympatií. Aj vo vnútri politických strán a politických hnutí existujú rozdielne predstavy o budúcom smerovaní vecí verejného záujmu. Preto právo občana zvoliť si za svojho zástupcu toho, kto sa najviac približuje k jeho vlastným predstavám o riešení otázok verejného záujmu, je podstatnou súčasťou práva zaručeného čl. 30 ods. 1 ústavy.

Formuláciou právnych noriem nemožno zaručiť, že občan toto dôležité právo naozaj uplatní, ale povinnosťou právneho štátu je vytvoriť právne predpoklady, aby ho uplatniť naozaj mohol. Občania hlasujúci vo voľbách hlasujú pomocou hlasovacích lístkov, ktoré musia mať zákonom ustanovené náležitosti. K nim patrí aj poradie kandidátov, ktoré na hlasovacom lístku musí byť zhodné s poradím kandidátov na hlasovacej listine (§ 22 ods. 2 volebného zákona). Každý občan vie, ktorými osobami sa nechá zastupovať, keď uplatní svoje právo zúčastniť sa na správe verejných vecí slobodnou voľbou svojich zástupcov. Ak volič nie je spokojný s poradím kandidátov na hlasovacom lístku, ktorý podľa § 28 ods. 6 volebného zákona vloží do volebnej schránky, má možnosť najviac štyrom kandidátom udeliť prednostný hlas (§ 28 ods. 4 volebného zákona), ktorý je právne relevantný, ak sa najmenej 10 % oprávnených voličov zhodne v názore na osobu, ktorá sa má v ich mene a záujme podieľať na uplatňovaní verejnej moci v štáte (II. ÚS 48/97).

Zloženie národnej rady neurčuje vôľa jej poslancov alebo politických strán zastúpených v národnej rade, ale vôľa občanov, od ktorých pochádza moc v štáte a ktorí poverujú spoluobčanov, aby v ich mene uplatňovali verejnú moc. Táto zásada platí rovnakou mierou počas celého volebného obdobia. Vzťahuje sa aj na ustanovenie náhradníka za poslanca, pretože aj náhradník je zástupcom občanov a zároveň aj náhradníkovi sa ústavou zaručuje právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok. Občan má v rámci volebného obvodu možnosť vybrať si skupinu osôb, ktoré ho budú zastupovať v parlamente. Občania pri uplatnení aktívneho volebného práva nerozhodujú len o tom, kto z kandidátov na poslanca sa stane poslancom a kto sa stane náhradníkom. Občania vo voľbách majú priznané aj právo určiť poradie všetkých kandidátov. Ústava neobsahuje ustanovenie o zbavení právnych účinkov preferenčných hlasov voličov v období po vykonaní volieb. Ak občan uplatní svoje právo podľa čl. 30 ods. 1 ústavy s tým, že využije aj právo udeliť prednostný hlas kandidátovi na poslanca, právne účinky uplatnenia práva sa zachovávajú počas celého volebného obdobia. V súlade s týmto oprávnením občana, ktorý uplatnil aktívne volebné právo, je oprávnenie občana, ktorý uplatnil pasívne volebné právo zaručené čl. 30 ods. 4 ústavy. Právo nadobudnúť poslanecký mandát po splnení podmienok ustanovených pre prístup k volenej funkcii sa zaručuje s rovnakou intenzitou počas celého volebného obdobia. Článkom 30 ods. 4 sa zaručuje

právo na zachovanie právneho stavu určenému prednostnými hlasmi voličov aj v období po vykonaní volieb.

Právny režim ustanovený podľa čl. I § 48 ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z. nie je v súlade s čl. 30 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky.

*Namietaný nesúlad čl. I § 17 ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z.
s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky*

Navrhovateľ namietol nesúlad vyššie citovaného čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z. aj s čl. 31 ústavy: „*Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti*“.

Článkom 31 ústavy sa určuje ústavný princíp tvorby a aplikácie všetkých politických práv, ktoré sa zaručujú v treťom oddiele druhej hlavy. Ide o všeobecný princíp, ktorý má širší obsah ako ustanovenie čl. 49 Ústavy Talianskej republiky: „Všetci občania majú právo organizovať sa slobodne v stranách, aby demokratickou metódou súťažili za účelom určenia národnej politiky“ alebo čl. 10 ods. 2 Ústavy Republiky Portugalsko: „Politické strany súťažia s úctou k zásadám národnej nezávislosti a politickej demokracie cestou organizácie a vyjadrenia vôle ľudu“. Pretože ustanovenie čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky je v ústavnom práve ojedinelé, pre jeho výklad a uplatňovanie nie je právne významné uplatnenie porovnávacej metódy.

Ústava Slovenskej republiky je základným zákonom štátu prechádzajúceho od totalitnej formy vlády k demokratickej forme vlády. Za účelom stabilizácie demokracie a právnosti štátu ústava obsahuje ustanovenia, ktoré implikovane zahŕňajú zámer ústavodarcu zaručiť zvýšenú ochranu zvlášť dôležitým spoločenským vzťahom (PL. ÚS 7/96). K ústavným zárukám stabilizácie demokracie a právnosti štátu patrí aj princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v tvorbe a uplatňovaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody.

Ústavný súd o tomto princípe vyslovil, že nemá povahu ústavného práva alebo slobody zaručenej jednotlivcovi. Jeho obsahom je záväzok Národnej rady Slovenskej republiky pri prijímaní zákonov upravujúcich politické práva a slobody schváliť iba také zákony, ktorými sa umožní a ochráni slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Obsahom princípu ustanoveného čl. 31 ústavy je zároveň aj záväzok ostatných orgánov verejnej moci uplatňovať zákony upravujúce politické práva a slobody jedine spôsobom, ktorý umožní a ochráni slobodnú súťaž politických síl (PL. ÚS 19/98).

Navrhovateľ nenamietol nesúlad čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 31 nezávisle na inom ustanovení ústavy. Navrhovateľ namietol nesúlad tohto ustanovenia s čl. 31 v spojení s čl. 30 ods. 4 ústavy. **Pretože Ústavný súd Slovenskej republiky rozhodol, že zákonodarca prijatím čl. I § 17 ods. 2 druhá veta zákona č. 187/1998 Z. z. neporušil čl. 30 ods. 4 ústavy, jeho postup bol aj v súlade s čl. 31 ústavy.**

*Namietaný nesúlad čl. I § 16 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z.
s čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky*

Z dôvodu nesúladu s čl. 31 navrhovateľ namietol aj čl. I § 16 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z.

Zákonodarca v tomto ustanovení určil: „*Ak okrsková volebná komisia nie je v určenom počte vytvorená spôsobom uvedeným v odseku 1, starosta obce túto skutočnosť bezodkladne oznámi prednostovi okresného úradu, ktorý po porade so splnomocnencami kandidujúcich politických strán vymenuje zostávajúcich členov z osôb, ktoré nie sú členmi nijakej politickej strany alebo koalície.*“

Ustanovenie § 16 ods. 3 novely volebného zákona ustanovuje v nadväznosti na § 16 ods. 1 pravidlo doplnenia členov okrskovej volebnej komisie v prípade, keď svoje

oprávnenie delegovať jedného člena a jedného náhradníka nevyužije v zákonnej lehote každá politická strana alebo koalícia, ktorej kandidátna listina bola zaregistrovaná.

Zmena zavedená citovaným ustanovením spočíva v tom, že dotvorenie okrskovej volebnej komisie tak, aby každá komisia mala najmenej 5 členov, sa zveruje do právomoci prednostu okresného úradu, teda menovanému funkcionárovi miestnej štátnej správy, a nie starostovi, teda jednému z dvoch orgánov samosprávy obce, ako tomu bolo do prijatia novely volebného zákona.

Na rozdiel od predchádzajúcej úpravy sa v tejto súvislosti ustanovili aj dve požiadavky, ktoré prednosta okresného úradu musí splniť na to, aby mohol vymenovať zostávajúcich členov okrskovej volebnej komisie: musí sa poradiť so splnomocnencami kandidujúcich politických strán a zároveň musí dodržať princíp nestrannosti osôb, ktoré hodlá vymenovať. Starosta obce podľa predchádzajúcej právnej úpravy nebol vo svojej vymenúvacej právomoci nijako právne limitovaný.

Ustanovenie čl. 31 ústavy sa vzťahuje na všetky politické práva a slobody vyjadrené v ústave. Ustanovuje všeobecné požiadavky predovšetkým pre zákonodarstvo podmieňujúce existenciu demokratickej spoločnosti. Teda aj volebný zákon, v nastolenom prípade ustanovenie § 16 ods. 3 druhá veta novely volebného zákona, sa musí konfrontovať s požiadavkou, či umožňuje a ochraňuje slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Svojou povahou čl. 31 ústavy má vplyv na formovanie politických síl v štáte. V rozpore s týmto ustanovením by bola akákoľvek diskriminácia niektorých politických síl vo voľbách, konkrétne pri zložení členov okrskovej volebnej komisie.

Z ustanovenia § 16 ods. 1 však vyplýva, že do okrskovej volebnej komisie môže delegovať každá politická strana alebo koalícia, ktorej kandidátna listina bola zaregistrovaná, najneskôr do 30 dní pred dňom volieb jedného člena a jedného náhradníka. Volebný zákon zároveň ustanovuje najväčší možný počet členov okrskovej volebnej komisie (§ 16 ods. 2). Slobodná súťaž politických síl sa v tomto prípade realizuje vytvorením možnosti pre každú politickú stranu ustanoviť si svojho zástupcu do okrskovej

volebnej komisie. Právomoc prednostu okresného úradu doplniť (vymenovať) zostávajúcich členov uvedených volebných komisií sa môže subsidiárne realizovať iba v prípade, ak príslušné kandidujúce politické strany svojím vlastným pričinením nevyužijú delegačné oprávnenie priznané im zákonom. Ústavný súd v konaní o súlade zákona č. 233/1998 Z. z. túto okolnosť označil za prejav (formu) slobodnej súťaže politických síl v spoločnosti (PL. ÚS 19/98). Rovnakú úlohu má aj ustanovenie čl. I § 16 ods. 3 zákona č. 187/1998 Z. z. Tým, že prednosta okresného úradu môže svoju právomoc uplatniť len vo vzťahu k osobám, ktoré nie sú členmi žiadnej politickej strany alebo koalície, sa poskytuje zákonná záruka nezneužiť vymenúvaciú právomoc vo vzťahu k akejkoľvek politickej strane alebo koalícii. **Preto ústavný súd tejto námietke nevyhovel.**

SÚDNA OCHRANA UPLATNENIA VOLEBNÉHO PRÁVA

Namietaný nesúlad čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 142 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky

Navrhovateľ namietol neústavnosť čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z.: „*Proti rozhodnutiu Ústrednej volebnej komisie o registrácii kandidátnej listiny, o registrácii kandidátnej listiny s úpravami podľa § 18 ods. 2 a proti rozhodnutiu o odmietnutí registrácie kandidátnej listiny môžu kandidujúce politické strany podať návrh na vydanie rozhodnutia o zrušení registrácie alebo návrh na vydanie rozhodnutia o ponechaní kandidáta na kandidátnej listine, alebo návrh na vydanie rozhodnutia o zaregistrovaní kandidátnej listiny na Najvyšší súd Slovenskej republiky. Návrh treba podať do troch dní odo dňa rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie. Proti rozhodnutiu Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa nemožno odvolať. Najvyšší súd Slovenskej republiky je povinný rozhodnúť do piatich dní“ (čl. I § 19 ods. 4). „*Konanie vo veciach registrácie kandidátnych listín“ (čl. II § 200g). V odôvodnení tejto časti návrhu vyslovil navrhovateľ domnienku, že právomoc vymedzenú v citovaných ustanoveniach mohol zákonodarca zveriť Ústavnému súdu Slovenskej republiky, pretože ten podľa čl. 129 ods. 2 ústavy rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb do Národnej rady Slovenskej republiky.**

Odporca najskôr namietol, že čl. 142 ods. 1 ústavy nemožno vysvetľovať natoľko zúžene, ako to urobil navrhovateľ, ale že toto ustanovenie treba „chápať v súlade s § 7 Občianskeho súdneho poriadku“. Z ustanovení § 7 Občianskeho súdneho poriadku odporca odvodil právomoc všeobecného súdnictva preskúmať rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie.

Súdy v občianskom súdnom konaní prejednávajú a rozhodujú veci, ktoré vyplývajú z občianskoprávných, pracovných, rodinných, družstevných, ako aj z obchodných vzťahov (včítane podnikateľských a hospodárskych vzťahov), pokiaľ ich podľa zákona neprejednávajú a nerozhodujú o nich iné orgány (§ 7 ods. 1).

Súdy v občianskom súdnom konaní prejednávajú a rozhodujú aj o ďalších veciach za predpokladu, že to ustanovuje zákon (§ 7 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku).

Vzájomné vzťahy medzi prameňmi práva sú hierarchické a všeobecne známe. Ústava nevykonáva zákon, ale zákony vykonávajú ústavu. Preto ústavný súd neprijal uvedený názor odporcu. Ústavnú právomoc všeobecného súdnictva nemožno vysvetľovať na základe ustanovení zákona. Zákonom možno špecifikovať len takú právomoc všeobecných súdov, ktorou sa neprekročí rámec ústavy. Pre hodnotenie ústavnosti pôsobnosti Najvyššieho súdu Slovenskej republiky určenej čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. nie je právne významné, či je táto pôsobnosť v súlade s § 7 Občianskeho súdneho poriadku. Jedine ak vyplýva z ústavy, navrhovateľova námietka nie je opodstatnená.

Právomoc všeobecného súdnictva podľa čl. 142 ods. 1 ústavy sa týka troch rozsiahlych okruhov právnych vzťahov. Okrem preskúmania zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov môžu súdy rozhodovať o občianskoprávných a trestnoprávných veciach. V okolnostiach prípadu možno vylúčiť právomoc všeobecných súdov v trestnoprávných veciach.

V ústave použitý termín „občianskoprávne veci“ nemožno identifikovať so vzťahmi upravenými Občianskym zákonníkom. Navrhovateľ v Doplnení návrhu II. upozornil na

judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ktorá v interpretácii pojmu „občianske práva alebo záväzky“ podstatne presahuje hranice jeho významu zvyčajné vo vnútroštátnych právnych poriadkoch. Nepridržiava sa tradičného rozlišovania verejného a súkromného práva a zahŕňa aj široký okruh práv, ktoré majú svoj základ vo verejnom práve (napr. König case, 1978, A-27, § 90).

Európsky súd pre ľudské práva odmietol kvalifikovať stratu poslaneckého mandátu ako vec týkajúcu sa občianskych práv. Vyslovil, že právo uchádzať sa o zvolenie do Národného zhromaždenia a právo byť poslancom je politickým právom, a nie občianskym v zmysle čl. 6 ods. 1 Dohovoru, takže spory týkajúce sa uplatnenia tohto práva sa nachádzajú mimo rámca tohto ustanovenia [Case of Pierre-Bloch v. France (120/1996/732/938)].

Právomoc najvyššieho súdu podľa zákona č. 187/1998 Z. z. sa vzťahuje na veci súvisiace s uplatnením volebného práva. Volebné právo je verejnoprávnym inštitútom. V medzinárodnom štandarde uplatnenia tohto práva nejestvujú ani náznaky kvalifikácie volebného práva ako práva, ktorého charakter s prihliadnutím na jeho obsah a účinky umožňuje jeho zaradenie medzi občianske práva alebo záväzky. Ani v domácom právnom poriadku, jeho teórii alebo histórii neexistujú príčiny opodstatňujúce hodnotenie volebného práva ako občianskoprávnej veci podľa čl. 142 ods. 1 ústavy.

Preskúmanie rozhodnutí Ústrednej volebnej komisie Najvyšším súdom Slovenskej republiky môže byť v súlade s čl. 142 ods. 1 ústavy iba za predpokladu, že sa ním realizuje právomoc všeobecného súdnictva preskúmať rozhodnutia správnych orgánov.

Preskúmateľnosť zákonnosti rozhodnutí správnych orgánov na základe žaloby alebo opravného prostriedku sa v Občianskom súdnom poriadku upravuje v piatej časti, § 244 až § 250s. Namietnuté ustanovenie čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. v systematike Občianskeho súdneho poriadku nepatrí do piatej časti. To zdanlivo umožňuje tvrdiť, že preskúmanie rozhodnutí Ústrednej volebnej komisie najvyšším súdom nie je súčasťou správneho súdnictva, ale osobitného zákonného režimu.

Platný právny poriadok Slovenskej republiky nevytvoril volebné súdnictvo, aké sa v Československej republike zriadilo zákonom č. 125/1920 Zb. o volebnom súde v znení zákona č. 145/1924 Zb. Pôsobnosť najvyššieho súdu pri preskúmaní rozhodnutí Ústrednej volebnej komisie nemožno hodnotiť ako súčasť volebného súdnictva len z dôvodu, že čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. zákonodarca nepodriadil systematike správneho súdnictva. Tak ako pre hodnotenie ústavnosti právomoci najvyššieho súdu podľa čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. nie je právne významné, či je táto právomoc v súlade s § 7 Občianskeho súdneho poriadku, právny význam nemá ani súlad so systematickým usporiadaním piatej časti Občianskeho súdneho poriadku. Iba ustanovením pôsobnosti zlučiteľnej s ústavnou pôsobnosťou vymedzenou v čl. 142 ods. 1 mohol zákonodarca konať v súlade s ústavou, keď prijal čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z.

Právomoc všeobecného súdnictva konať vo volebných veciach vznikla prijatím zákona č. 80/1990 Zb. Zápis do zoznamu voličov je zákonom ustanovenou podmienkou uplatnenia aktívneho volebného práva občana. Rozhodovanie o návrhu o vykonaní opravy alebo o doplnení zoznamu voličov v konaní pred okresným súdom je zákonom zabezpečeným spôsobom ochrany ústavného práva občana na preskúmanie zákonnosti rozhodnutia orgánu verejnej správy súdom, ktoré nesmie byť vylúčené z právomoci súdu, keď sa rozhodnutie týka základných práv a slobôd (čl. 46 ods. 2 druhá veta).

Preskúmanie rozhodnutia volebnej komisie v konaní vo veciach registrácie kandidátnych listín podľa čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. sa priamo netýka uplatnenia základného práva alebo slobody. Až sprostredkovane cez právne účinky registrácie kandidátnej listiny môže mať vplyv na uplatnenie pasívneho volebného práva občana. Odporca nesprávne zjednodušil tento právny vzťah, keď ho stotožnil s konaním podľa § 8 volebného zákona a § 200f Občianskeho súdneho poriadku.

V konaní podľa čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. sa nezabezpečuje uplatnenie základného práva občana zaručeného čl. 46 ods. 2 ústavy. Orgány všeobecného súdnictva

podľa čl. 142 ods. 1 nepreskúmajú iba zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov, ak sa týkajú základných práv alebo slobôd.

Podľa čl. 142 ods. 1 ústavy súdy preskúmajú zákonnosť rozhodnutí správnych orgánov. Pojem „rozhodnutie orgánu verejnej správy“ uvedený v čl. 46 ods. 2 ústavný súd hodnotil ako synonymný s termínom „rozhodnutia správnych orgánov“, ktorý sa uvádza v čl. 142 ods. 1. V právnom poriadku Slovenskej republiky toto synonymum použil aj zákonodarca, keď v § 244 ods. 2 Občianskeho súdneho poriadku ustanovil: *„V správnom súdnictve preskúmajú súdy zákonnosť rozhodnutí orgánov štátnej správy, orgánov územnej samosprávy, ako aj orgánov záujmovej samosprávy a ďalších právnických osôb, pokiaľ im zákon zveruje rozhodovanie o právach a povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb v oblasti verejnej správy (ďalej len „rozhodnutie správneho orgánu“)“*.

Ústavný súd k čl. 142 ods. 1 a čl. 46 ods. 2 uviedol: „Pojem verejnej správy je termínom, ktorý sa do právnej teórie i praxe zaviedol v 90. rokoch namiesto pojmu „štátna správa“. Vyjadruje sa ním zmenená skutočnosť, podľa ktorej správu verejných vecí môžu vykonávať aj neštátne subjekty. Pojem verejnej správy sa odvodil od pojmu správy ako vedomej činnosti slúžiacej na dosiahnutie určitého cieľa (účelu). Podľa toho, či ide o činnosť sledujúcu súkromné alebo verejné ciele, sa rozlišuje medzi správou súkromnou a verejnou. Verejnú správu charakterizuje to, že sa vykonáva vo verejnom záujme. Pojem verejná správa označuje buď činnosť alebo inštitúcie, ktoré správu vykonávajú“ (PL. ÚS 19/98). V okolnostiach prípadu Ústredná volebná komisia je inštitúciou verejnej správy za predpokladu, že činnosť, ktorú vykonáva, je správnu činnosťou vykonávanou vo verejnom záujme.

Verejný záujem treba vymedzovať podľa okolností prípadu. V okolnostiach prípadu, ktorý je predmetom konania pred ústavným súdom, je právne významné rozhodnutie o tom, či pri príprave a zabezpečovaní volieb je vo verejnom záujme vytvoriť orgán verejnej moci a či je takým orgánom Ústredná volebná komisia.

Navrhovateľ namietol, že volebné komisie sú spoločensko-politickými orgánmi sui generis. Nedisponujú právomocou v oblasti verejnej správy. Nakoľko Ústrednú volebnú komisiu nemožno kvalifikovať ako správny orgán, zákonodarca rozšíril právomoc Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nad rámec právomoci všeobecného súdnictva, keď tomuto štátnemu orgánu zveril konanie o opravných prostriedkoch proti rozhodnutiam Ústrednej volebnej komisie.

Odporca označil Ústrednú volebnú komisiu za subjekt verejného práva sui generis. Rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie v súvislosti s uplatnením pasívneho volebného práva sú podľa odporcovho názoru preskúmateľné súdom bez rozporu s čl. 142 ods. 1 ústavy.

V ustanovení § 11 ods. 1 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov je upravené zriaďovanie volebných komisií, v odseku 2 členstvo vo volebnej komisii a v ods. 3 tohto ustanovenia utváranie volebných komisií zo zástupcov politických strán a hnutí alebo ich koalícií.

Účasť štátnych orgánov na organizácii volieb vymedzuje zákon č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov v § 11 ods. 7, § 13 ods. 4, § 19 ods. 5, § 22 ods. 2 až 4, § 24 ods. 1 a 2, § 47, § 53 ods. 3, § 54, ako aj v návrhu namietnutým § 19 ods. 4 zákona č. 80/1990 Zb. v znení zákona č. 187/1998 Z. z. Zákonom sa taxatívne ustanovuje účasť Štatistického úradu Slovenskej republiky (§ 11 ods. 7), Ministerstva vnútra Slovenskej republiky (§ 13 ods. 4, § 19 ods. 5, § 22 ods. 2 až 4, § 54), predsedu Národnej rady Slovenskej republiky (§ 24 ods. 1 a 2 aj § 47) pri vyhlásení volieb a spolupôsobení pri organizácii volieb. Po overení volieb poslancov Národnej rady Slovenskej republiky zákon ustanovuje oznamovaciu povinnosť voči ďalšiemu štátnemu orgánu, ktorým je Ministerstvo financií Slovenskej republiky (§ 53 ods. 3). V neposlednom rade zákon ustanovuje právomoc všeobecného súdnictva v ustanovení, ktorého nesúladi s ústavou navrhovateľ namietol.

Zákon neustanovuje, že volebné komisie sú samostatným štátnym orgánom.

Iné štátne orgány poskytujú Ústrednej volebnej komisii súčinnosť v zákonom ustanovených medziach. Napr. podľa § 13 ods. 4 zák. č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov: „*Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky vytvára na pomoc pri plnení úloh Ústrednej volebnej komisie odbornou-administratívny útvar.*“ Z ustanovení zákona však nemožno odvodiť, že poskytovaním súčinnosti zo strany štátneho orgánu sa Ústredná volebná komisia stáva dočasným organizačným útvarom takéhoto štátneho orgánu. Zákon neumožňuje odvodiť ani záver, že odbornou-administratívny útvar vytvorený Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky na pomoc Ústrednej volebnej komisii sa stáva súčasťou Ústrednej volebnej komisie a vykonáva časť právomocí tohto orgánu. Ústredná volebná komisia teda nekoná ako orgán štátnej správy a orgány štátnej správy sa nepodieľajú na uplatnení právomocí Ústrednej volebnej komisie.

Ústredná volebná komisia koná o veciach a spôsobom ustanoveným § 13 ods. 3 zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov. Podľa tohto ustanovenia: „*Ústredná volebná komisia*

- a) preskúmava kandidátne listiny a rozhoduje o ich registrácii alebo o odmietnutí registrácie,*
- b) dohliada na pripravenosť volebných komisií nižších stupňov zabezpečovať úlohy podľa tohto zákona,*
- c) prerokúva informácie Ministerstva vnútra Slovenskej republiky o organizačnej a technickej príprave volieb a odporúča návrhy na vykonanie opatrení,*
- d) prerokúva informácie Štatistického úradu Slovenskej republiky o príprave projektu technického spracovania výsledkov volieb v okresoch a v Slovenskej republike,*
- e) prerokúva informácie o zabezpečení rovnosti pridelenia vysielacích časov v televíznom a rozhlasovom vysielaní počas volebnej kampane,*
- f) zisťuje a uverejňuje výsledky volieb,*
- g) vyhotoví zápisnicu o výsledkoch volieb a odovzdá ju predsedovi Národnej rady Slovenskej republiky,*
- h) vydáva zvoleným kandidátom osvedčenia o zvolení,*
- i) odovzdá volebné dokumenty do úschovy Ministerstvu vnútra Slovenskej republiky“.*

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní vymedzil správne orgány v § 1 ods. 1 a 2, podľa ktorého ide o miestne a ústredné orgány štátnej správy alebo orgány štátnych organizácií, ak rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach občanov a organizácií. Predmetom konania nemôže byť akýkoľvek záujem fyzickej, resp. právnickej osoby, ale iba taký záujem, ktorému právne predpisy poskytujú osobitnú ochranu.

Platná právna úprava vytvorila Ústrednú volebnú komisiu s právomocami, ktorých uplatnenie je vo verejnom záujme.

Napriek skutočnosti, že Ústredná volebná komisia je špeciálnym orgánom, existuje viac znakov, ktoré odôvodňujú považovať ju za orgán verejnej správy. Volebné komisie sú orgánmi verejnej moci v oblasti verejnej správy, pričom povaha a činnosť Ústrednej volebnej komisie má verejno-mocenský, resp. verejno-správny charakter. Ústredná volebná komisia je zriaďovaná na základe zákona a jej činnosť, napriek istým špecifikám, možno charakterizovať ako pravidelnú, uskutočňovanú raz za štyri roky. Za predpokladu, že nastanú podmienky pre vyhlásenie mimoriadnych volieb aj mimo tohto obdobia. Ústredná volebná komisia disponuje celým radom právomocí, ktoré vyplývajú zo zákona, a záväzne rozhoduje o právach a povinnostiach subjektov práva. Je charakterizovaná aj vlastným personálnym substrátom (podľa zákona č. 80/1990 Zb. v znení neskorších predpisov si vytvára odbornú-administratívny útvar). Vo svojej činnosti nevystupuje priamo v mene štátu, ale zabezpečením úloh a vydávaním rozhodnutí ovplyvňuje jeho fungovanie, čo znamená, že ako subjekt verejnej správy zakladá, mení a zrušuje vzťahy vznikajúce vo verejnej správe. Činnosť Ústrednej volebnej komisie je administratívny proces, ktorý vyúsťuje do rozhodovacej činnosti. Rozhodnutia možno charakterizovať ako neformalizované.

Podľa právneho názoru ústavného súdu orgánom verejnej správy môže byť iba taký orgán, ktorý má právomoci v oblasti správy verejných vecí. Zákon určil Ústrednej volebnej komisii rozhodovacie právomoci. Napríklad podľa čl. 13 ods. 3 písm. a) Ústredná volebná

komisia rozhoduje o registrácii kandidátnych listín alebo o odmietnutí ich registrácie. Zákonom ustanovenú právomoc Ústredná volebná komisia nemôže vykonávať pri správe súkromných vecí. Uplatnenie volebného práva vo voľbách je spôsobom realizácie základného práva občana, ktoré sa ako politické právo zaručuje ústavou. Toto právo sa uplatňuje vo vzťahu medzi občanom a štátom, ktorý patrí k najvýznamnejším verejnoprávnym vzťahom.

Ústredná volebná komisia nie je orgánom štátnej správy, ale je orgánom verejnej správy. Čl. 142 ods. 1 ústavy sa súdom zveruje právomoc preskúmať rozhodnutia správnych orgánov. V tejto formulácii ústava neurčuje iba právomoc všeobecného súdnictva preskúmať rozhodnutia štátnej správy, ale aj ďalších orgánov verejnej správy. Čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. v súlade s čl. 142 ods. 1 ústavy určil, že rozhodnutia Ústrednej volebnej komisie ako orgánu verejnej správy je príslušný preskúmať Najvyšší súd Slovenskej republiky. Čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. je v súlade s čl. 142 ods. 1 ústavy.

*Namietaný nesúlad čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z.
s čl. 48 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky*

Navrhovateľ namietol, že čl. I § 19 ods. 4 a čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. nie je v súlade ani s čl. 48 ods. 2 ústavy, presnejšie s tou jeho časťou, ktorou sa účastníkovi konania zaručuje prerokovanie veci v jeho prítomnosti a aby sa mohol vyjadriť ku všetkým vykonaným dôkazom.

Práva zaručené čl. 48 ods. 2 ústavy sú súčasťou siedmeho oddielu druhej hlavy ústavy nazvanej Právo na súdnu a inú právnu ochranu. Ústavný súd v konaniach na ochranu ústavnosti opakovane vyslovil, že uplatnenie ústavy v okolnostiach konkrétneho spoločenského vzťahu si obvykle vyžaduje uplatnenie všetkých navzájom súvisiacich noriem ústavy (II. ÚS 71/97; II. ÚS 128/95). Uplatnenie práv zaručených čl. 48 ods. 2 je v príčinnej súvislosti s ochranou podľa čl. 46 ods. 1 ústavy, v ktorom sa zaručuje právo na prístup k súdu (II. ÚS 71/97).

Článok 46 ods. 1 upravuje prístup k súdu ako možnosť predložiť súdu na rozhodnutie spor o tie práva, ktoré sa podľa rozhodnutia zákonodarcu môžu predkladať súdu. Článkom 46 ods. 1 ústavy sa teda zaručuje právo stať sa účastníkom súdneho konania z vlastnej iniciatívy. Od tohto práva treba odlíšiť právo byť účastníkom súdneho konania vždy, ak zákon dovoľuje súdu rozhodovať o práve osoby. Právo byť účastníkom konania pred súdom konajúcim vo svojej veci sa zaručuje prostredníctvom čl. 48 ods. 2 ústavy. Navrhovateľ namietol, že toto právo sa porušuje politickým stranám, ak rozhodnutie Ústrednej volebnej komisie o registrácii politickej strany predloží na súdne preskúmanie iná politická strana.

Ústavný súd vyslovil právny názor, podľa ktorého v právnom štáte musí existovať „možnosť spoliehať sa na to, že štát poskytne občanom efektívnu ochranu ich práv v súlade s platnou právnou úpravou“ (PL. ÚS 16/95). Právnické osoby sú popri fyzických osobách jednou z dvoch existujúcich skupín subjektov práva. Z podstaty právneho štátu, ktorá okrem iného spočíva v efektívnej ochrane práv fyzických osôb, možno odvodiť aj požiadavku efektívnej ochrany práv právnických osôb. Preto nárok právnických osôb na právnu ochranu vyplýva z princípu čl. 1 ústavy. Aj čl. 6 ods. 1 Dohovoru orgány Rady Európy uplatňujú ako právo, ktoré sa zaručuje fyzickým aj právnickým osobám. Preto právo politickej strany na prístup k súdu zákonodarca v zásade mohol porušiť.

Zároveň s námietkou nesúladiu čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. s čl. 142 ods. 1 a čl. 48 ods. 2 ústavy navrhovateľ namietol aj nesúlad čl. II § 200g ods. 2 uvedeného zákona s čl. 6 ods. 1 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd: *„Každý má právo na to, aby jeho záležitosť bola spravodlivo, verejne a v primeranej lehote prejednaná nezávislým a nestranným súdom zriadeným zákonom, ktorý rozhodne o jeho občianskych právach alebo záväzkoch alebo o oprávnenosti akéhokoľvek trestného obvinenia proti nemu. Rozsudok musí byť vyhlásený verejne, ale tlač a verejnosť môžu byť vylúčené buď po dobu celého, alebo časti procesu v záujme mravnosti, verejného poriadku alebo národnej bezpečnosti v demokratickej spoločnosti, alebo keď to vyžadujú záujmy maloletých alebo ochrana súkromného života účastníkov alebo, v rozsahu považovanom súdom za úplne*

nevyhnutný, pokiaľ by, vzhľadom na osobitné okolnosti, verejnosť konania mohla byť na ujmu záujmom spravodlivosti“.

Navrhovateľ svoju námietku nesúladu čl. 6 ods. 1 Dohovoru odôvodnil tak, že ustanovenie čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. nielenže znevýhodňuje politickú stranu, o ktorej registrácii sa koná, ale nepriznáva tejto politickej strane ani status procesnej strany. Tento právny stav navrhovateľ porovnal s právnym názorom Európskej komisie pre ľudské práva, ktorá vo veci Fredin proti Švédsku vyslovila porušenie čl. 6 ods. 1 Dohovoru z dôvodu, že sťažovateľ nemal možnosť verejne vypovedať pred správnym súdom. Navrhovateľ namietol nesúlad čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z. aj s poukazom na rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci Dombo Beheer proti Holandsku (1994, A-274).

Odporca návrh odmietol s odôvodnením, že použitím dikcie „politická strana“ mal zákonodarca na mysli každú politickú stranu, ktorá sa môže dostať do sporu pri registrácii kandidátnych listín. Svoj názor odporca doplnil odkazom na teóriu občianskeho procesného práva: „spôsobilosť byť účastníkom konania priznáva zásadne každému, kto má spôsobilosť mať práva a povinnosti, a výnimočne aj tomu, komu spôsobilosť byť účastníkom konania z osobitných dôvodov sám priznáva, lebo každý má právo dovolávať sa na súde procesnej ochrany práv, ktorou boli ohrozené alebo porušené“.

Spôsobilosť byť účastníkom konania, tak ako ju vymedzuje citovaný doktrinálny názor, predstavuje všeobecnú vlastnosť každej osoby byť subjektom procesných práv. Táto možnosť nie je absolútna, ale vymedzuje a zaručuje sa zákonom. Ak by platil opak, nemalo by právny význam ustanovenie čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z., pretože v ňom uvedení účastníci konania tiež majú spôsobilosť byť účastníkom konania. Predmetom konania pred ústavným súdom v rozsahu tejto časti návrhu bolo rozhodnutie, či politická strana so spôsobilosťou byť účastníkom konania má zaručené také právne postavenie, ktoré jej dovoľuje uplatniť práva účastníka v konaní podľa čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z.

Navrhovateľ v podstate namietol nesúladi čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z. s prvou vetou čl. 6 ods. 1 Dohovoru, a to vo vzťahu k právu na prístup k súdu a na spravodlivé a verejné prerokovanie záležitosti účastníka konania. Pre takto vymedzený predmet sporu má právny význam už citovaný názor Európskeho súdu pre ľudské práva o tom, že spory týkajúce sa uplatnenia volebného práva sa nachádzajú mimo rámca čl. 6 ods. 1 Dohovoru [Case of Pierre-Bloch v. France (120/1996/732/938)]. Navrhovateľ teda namietol nesúladi čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z. s prvou vetou čl. 6 ods. 1 Dohovoru neopodstatnene. Iný význam má námietka nesúladi citovaného ustanovenia zákona s čl. 48 ods. 2 ústavy.

Politická strana, ktorej kandidátna listina je predmetom konania podľa čl. II § 200g ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z., nie je v čl. II § 200g ods. 2 citovaného zákona výslovne ustanovená za účastníka konania vtedy, ak návrh na začatie konania podá iná politická strana. Národná rada prijala zákon, ktorým výslovne ustanovila, že súd sa bude záležitosťou zaoberať. Národná rada ustanovila aj príslušnosť orgánu súdnej moci. Za účastníka konania však výslovne neurčila právnickú osobu - politickú stranu, o práve ktorej sa má konať.

Tento nedostatok právnej úpravy nemožno odstrániť pomocou ustanovení Občianskeho súdneho poriadku o vedľajšom účastníkovi.

„Ako vedľajší účastník môže sa popri navrhovateľovi alebo odporcovi zúčastniť konania ten, kto má právny záujem na jeho výsledku, ...“ (§ 93 ods. 1 Občianskeho súdneho poriadku).

„Do konania vstúpi buď z vlastného podnetu, alebo na výzvu niektorého z účastníkov urobenú prostredníctvom súdu. O prípustnosti vedľajšieho účasti súd rozhodne len na návrh“ (čl. 93 ods. 2 OSP).

„V konaní má vedľajší účastník rovnaké práva a povinnosti ako účastník. Koná však iba sám za seba. Ak jeho úkony odporujú úkonom účastníka, ktorého v konaní podporuje, posúdi ich súd po uvážení všetkých okolností“ (§ 93 ods. 3 OSP).

Vedľajší účastník môže vystupovať iba v sporovom konaní. Predpokladom jeho účasti je existencia právneho záujmu na výsledku konania, teda že jeho právne postavenie bude výsledkom sporu ovplyvnené. Tento predpoklad sa zdanlivo spľňa v prípade konania o registrácii politickej strany podľa čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z.

Právne postavenie politickej strany, o ktorej registrácii má konať najvyšší súd, bude ovplyvnené rozhodnutím najvyššieho súdu. Konanie podľa čl. II § 200g zákona č. 187/1998 Z. z. predstavuje osobitné konanie nielen z formálneho hľadiska. V skutočnosti vedľajším účastníkom konania o registrácii inej politickej strany je tá politická strana alebo politické hnutie, ktorá na najvyšší súd podala návrh podľa čl. II § 200g ods. 1 zákona č. 187/1998 Z. z., pretože táto strana má právny záujem na výsledku konania. Predmetom konania však nie sú práva navrhovateľa, ale tretej osoby. Tá by mala mať právne postavenie účastníka konania. V rozpore s faktickým stavom zákon predkladateľa návrhu s právnym záujmom na výsledku konania výslovne určil za účastníka konania. Právnická osoba, o ktorej právach sa má konať, také právne postavenie nemá. Súd jej môže priznať iba právne postavenie vedľajšieho účastníka konania. Nadobudnutie tohto právneho postavenia zákon ponecháva na úvahu súdu. Politická strana alebo politické hnutie nemá vytvorenú právnu istotu, že dostane primeranú príležitosť prezentovať svoju záležitosť pred súdom za podmienok, ktoré ju podstatným spôsobom neznevýhodnia pred účastníkmi konania. **Namietnuté ustanovenie čl. II § 200g ods. 2 zákona č. 187/1998 Z. z. nie je v súlade s čl. 48 ods. 2 ústavy.**

Ustanovenie čl. I § 19 ods. 4 zákona č. 187/1998 Z. z. nie je v príčinnej súvislosti s ochranou zaručenou čl. 48 ods. 2 ústavy a čl. 6 ods. 1 Dohovorom.

IV.

Podľa čl. 132 ústavy strácajú ustanovenia, u ktorých ústavný súd vyslovil nesúlad podľa čl. 125 ústavy účinnosť. Ak Národná rada Slovenskej republiky neuvedie označené ustanovenia zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v znení

neskorších predpisov do súladu s Ústavou Slovenskej republiky a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd, strácajú po šiestich mesiacoch od vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky platnosť.

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

Nález vyhlásený v Košiciach 18. marca 1999

JUDr. Milan Čič
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky