



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

## NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 26/2019-134

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

### **r o z h o d o l :**

1. Ustanovenie § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov **v číslovke „50“**, teda v časti zmeny tohto ustanovenia vykonanej čl. IV bodom 1 zákona č. 413/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony, na základe ktorého «v § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“», **n i e j e v s ú l a d e** s čl. 1 ods. 1, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2 a 4 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

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

3. Odo dňa vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky zaniká pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu v rozsahu a s účinkami vyvolanými uznesením Ústavného súdu Slovenskej republiky č. k. PL. ÚS 26/2019-77 z 18. decembra 2019 uverejneným v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 501/2019 Z. z. dňa 31. decembra 2019. Zároveň sa obnovuje platnosť a účinnosť § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene

a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v znení platnom a účinnom do 3. decembra 2019.

## **O d ô v o d n e n i e :**

### **I.**

#### **Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov**

1. Ústavnému súdu bol 5. decembra 2019 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľka“ alebo „prezidentka“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovenia § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. (ďalej aj „napadnuté ustanovenie“) s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2 a 4, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 31 ústavy a čl. 10 a 18 (správne 14, pozn.) Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

2. Ústavný súd uznesením č. k. PL. ÚS 26/2019-77 z 18. decembra 2019 prijal na ďalšie konanie návrh navrhovateľky v celom rozsahu. Zároveň tým istým uznesením pozastavil účinnosť § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 181/2014 Z. z.“), a to v časti jeho zmeny vykonanej čl. IV bodom 1 zákona č. 413/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony (ďalej aj „zákon č. 413/2019 Z. z.“), na základe ktorého «v § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“». Uznesenie ústavného súdu o pozastavení účinnosti bolo vyhlásené v Zbierke zákonov Slovenskej republiky pod č. 501/2019 Z. z. z 31. decembra 2019.

3. Navrhovateľka vo svojom návrhu napáda ustanovenie § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov spočívajúce v predĺžení času zákazu zverejňovať výsledky volebných prieskumov z pôvodných 14 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania na 50 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania.

4. Námietky navrhovateľky k spornému právnemu predpisu možno rozdeliť do nasledujúcich oblastí:

#### **I.1. Nedostatky legislatívneho procesu:**

5. Pokiaľ ide o tvrdený nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 2 ods. 2 ústavy, navrhovateľka argumentuje tým, že «... *napadnuté ustanovenie bolo v zákonodarnom procese schválené formou tzv. „prílepku“, kedy jedným právnym predpisom, ktorým sa novelizoval zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“), bol novelizovaný formou pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu aj zákon o volebnej kampani, ktorým*

*bolo zmenené práve napadnuté ustanovenie. Zákon č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v § 6 ods. 2 ustanovuje, že „jedným právnym predpisom možno priamo novelizovať viac právnych predpisov, len ak je novelizácia týchto právnych predpisov vzájomne obsahovo súvisiaca“. V tomto prípade je obsahová súvislosť novelizácií týchto dvoch právnych predpisov prinajmenšom diskutabilná. Novela zákona o podmienkach výkonu volebného práva sa týka úpravy údajov uvádzaných na kandidátnych listinách, pričom novela zákona o volebnej kampani (vo forme prílepku) sa týka sprísnenia moratória na zverejňovanie prieskumov. Aj keď spoločnou množinou týchto dvoch právnych predpisov je tematika volieb, predmet novelizácie týchto právnych predpisov je obsahovo rozdielny a týka sa právnej úpravy rozdielnych oblastí volebného práva. V súvislosti s uvedeným poukazujem aj na nález Ústavného súdu Českej republiky, sp. zn. Pl. ÚS 77/06, ktorým bola zrušená časť zákona prijatého parlamentom iba preto, že išlo o prílepky prijaté v rozpore so zákonnými pravidlami legislatívneho procesu...».*

6. Navrhovateľka preto uzavrela, že napadnuté ustanovenie je v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy. Na základe uvedeného navrhla, aby ústavný súd rozhodol, že napadnuté ustanovenie nie je v súlade s príslušnou referenčnou normou.

## **I.2. Namietaný nesúlad s právom slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a nesplnenie stanovených podmienok na obmedzenie týchto práv:**

7. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 10 dohovoru.

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

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

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

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

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

29. Čl. 26 ods. 4 ústavy a obdobne tak čl. 10 ods. 2 dohovoru taxatívne vymedzuje dôvody, pre ktoré môžu byť informačné základné práva obmedzené. Týmito dôvodmi sú: ochrana práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochrana verejného zdravia a mravnosť (podľa ústavy) a národná bezpečnosť, územná celistvosť, verejná bezpečnosť, predchádzanie nepokojom alebo zločinnosti, ochrana zdravia alebo morálky, zabránenie úniku dôverných informácií a nestrannosť súdnej moci (podľa dohovoru). Z iných ako práve z týchto dôvodov informačné základné práva obmedzené byť nemôžu. Je zjavné, že napadnuté ustanovenie spočívajúce v predĺžení moratória na zverejňovanie prieskumov túto podmienku nespĺňa. Dôvod prijatia napadnutého ustanovenia spočívajúci v „ochrane voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“, tak ako bol formulovaný zákonodarcom, nespadá ani pod jeden z vyššie uvedených taxatívne vymedzených dôvodov, pre ktoré ústava a dohovor umožňujú obmedziť informačné základné práva.

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

31. „Opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné“ predstavuje tretiu, opäť materiálnu, podmienku nevyhnutnosti, ktorú musí zákonodarca splniť, ak ním ustanovené obmedzenie informačných základných práv má byť v súlade s ústavou a dohovorom. Pri určení nevyhnutnosti obmedzenia základného ľudského práva je potrebné zohľadniť rozhodnutia Európskeho súdu pre

*ľudské práva (ďalej len „ESLP“), podľa ktorých pojem „nevyhnutný“ nemá takú flexibilitu, aby obsahoval význam výrazov „užitočný“, „primeraný“ alebo „žiadúci“ ale „vzťahuje sa len na existenciu naliehavej spoločenskej potreby vykonať daný zásah“. Pritom obmedzenie práva priznaného dohovorom nemožno pokladať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ak nie je primerané sledovanému legitímnemu cieľu; pri určovaní rozsahu obmedzenia nie je dôležitý iba cieľ sledovaný obmedzením, ale aj podstata práva, ktoré sa má obmedziť.*

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

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

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

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

10. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 14 dohovoru.

11. Navrhovateľka o. i. argumentuje tým, že „55. Vyššie opísaná realita však znamená, že aplikáciou napadnutého ustanovenia vznikne nerovnosť (v podobe informačnej asymetrie a nerovnakého prístupu k informačným základným právam) medzi dvomi skupinami účastníkov politickej súťaže a aj medzi dvomi skupinami voličov.

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

60. Okrem toho, porušenie zákazu zverejňovania volebných prieskumov je správnym deliktom. Za spáchanie tohto správneho deliktu hrozia príslušným osobám administratívnoprávne sankcie (pokuty). To znamená, že takýmto osobám hrozí za realizovanie ich základných informačných práv

*ujma, čo je v rozpore aj s ústavným zákazom postihu za uplatňovanie základných práv a slobôd podľa čl. 12 ods. 4 ústavy.“.*

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

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

13. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 31 ústavy.

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

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

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

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

16. V tejto časti návrhu navrhovateľka napáda nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy.

17. Navrhovateľka o. i. argumentuje tým, že *„70. Jedným z princípov právneho štátu je aj princíp právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní. Legislatívnym zásahom, ktorý možno považovať za náhlu, resp. neočakávanú zmenu pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, môže štát porušiť princíp právneho štátu a to aj vtedy, ak nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv.*

*71. V súlade s princípom právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní by mal zákonodarca v procese prijímania zákonov a obzvlášť pri ich novelizácii zohľadňovať doterajší právny stav a zmeny realizovať len v miere nevyhnutnej na dosiahnutie legitímneho cieľa v kontexte s legitímnym verejným záujmom. Zákonodarca by mal pri zmene právnej úpravy voliť také spôsoby, ktoré budú v čo najväčšej možnej miere zohľadňovať fakt, že adresáti týchto právnych noriem dosiaľ museli prispôbovať svoje správanie existujúcej právnej úprave. Účelom legitímneho očakávania by teda mala byť najmä ochrana adresátov pred nepredvídateľnými mocenskými zásahmi do právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Tieto princípy*

*teda chránia adresátov právnych noriem pred zmenou pravidiel hry „počas hry“. Opäť je možné odkázať aj na nález ústavného súdu citovaný v bode 65 ohľadne potrebnej miery zdržanlivosti štátnych orgánov počas volebnej kampane.“*

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

## **II.**

### **Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka konania a ďalší priebeh konania**

#### **II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky:**

19. Národná rada Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) listom jej predsedu č. PREDS-12/2020 z 13. júla 2020, doručeným ústavnému súdu 14. júla 2020, oznámila, že nebude zaujímať stanovisko k predmetnej veci.

#### **II.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky:**

20. Vláda Slovenskej republiky, zastúpená Ministerstvom spravodlivosti Slovenskej republiky, listom č. 03206/2020/100 z 19. februára 2020, doručeným ústavnému súdu 25. februára 2020, oznámila, že sa nebude k návrhu vyjadrovať.

#### **II.3. Stanovisko verejnej ochrankyne práv:**

21. K návrhu sa podaním č. 4258/2019/VOP zo 16. decembra 2019, doručeným ústavnému súdu 16. decembra 2019, vyjadrila verejná ochrankyňa práv, ktorá predložila podľa § 86 ods. 4 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) „*Stanovisko verejnej ochrankyne práv k návrhu prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov (amicus curiae)*“, v ktorom sa plne stotožnila s návrhom prezidentky.

#### **II.4. Stanovisko Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky:**

22. Generálna prokuratúra Slovenskej republiky listom č. k. 1 GÚp 5/20/1000-3 z 20. februára 2020, doručeným ústavnému súdu 26. februára 2020, vo svojom stanovisku uviedla, že *«V prípade prieskumov verejnej mienky spočívajúcej v predvolebných prieskumoch je však cieľom skôr snaha o eliminovanie voličského taktizovania, pod ktorým si možno predstaviť výkon aktívneho volebného práva, ktorý je ovplyvnený snahou voliča maximalizovať vplyv a význam svojho hlasu. V pomernom volebnom systéme súvisí volebné taktizovanie najmä s uzatváracou klauzulou, ktorá je opatrením proti veľkej roztrieštenosti odovzdaných hlasov. V prípade, že sa kandidujúci subjekt v prieskumoch verejnej mienky nachádza v štatistickej odchýlke uzatváracej klauzuly (pri samostatnej kandidujúcej strane ide o hranicu 5%), má volič tendenciu zvažovať voľbu iného politického subjektu, ktorý má jeho prvotne zamýšľaný politický subjekt najväčší názorový a hodnotový prienik. Cieľom voliča je v tomto prípade maximalizácia sily jeho hlasu*

a snaha o to, aby neprepadol, resp. aby sa pomerne nerozdelil medzi ostatné politické subjekty, ktoré volič nepodporuje.

2. K 50-dňovému zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov konkrétne...

Za úskalie prieskumov verejnej mienky sa považuje pochybné pozadie niektorých subjektov, ktoré ich vykonávajú. Práve týmto argumentom dôvodil zákonodarca pri prijímaní zákona o volebnej kampani. V procese prijímania zákona o volebnej kampani bol pôvodne navrhovaný 21-dňový zákaz zverejňovania volebných prieskumov. Od tejto hranice zákonodarca ustúpil a pristúpil k miernejšiemu, 14-dňovému zákazu, ktorý bol však prekvapivo zákonom č. 413/2019 Z. z. ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony zmenený na 50 dní.

Keďže dôvodová správa k predmetnému zákonu sa uvedenej novelizácii nevenuje, nie je možné skúmať, čo viedlo zákonodarcu k takejto zásadnej zmene, ktorá sa vymyká doterajšej slovenskej volebnej tradícii, ako aj trendom volebných pravidiel okolitých štátov. Relatívne dlho trvajúci zákaz zverejňovania volebných prieskumov teda nie je na území Slovenskej republiky historicky daný, ani podmienený lokálnymi špecifikami, ktoré by odôvodňovali špecifickú právnu úpravu predvolebnej kampane. Aj predchádzajúca právna úprava obsiahnutá v § 23 ods. 5 zákona č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady dovoľovala zverejňovať výsledky predvolebných prieskumov verejnej mienky najviac do štrnásteho dňa pred dňom volieb...

3. Zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov v medziach slobody prejavu

Sloboda prejavu je základným inštrumentom demokratického právneho štátu, pričom sa zvykne radiť na čelo politických práv. Možnosti obmedzenia slobody prejavu sú obsiahnuté v čl. 10 ods. 2 „Dohovoru“ a čl. 26 ods. 4 „Ústavy“. V zmysle oboch základných ústavnoprávnych dokumentov je jedinou formálnou podmienkou skutočnosť, že zásah do slobody prejavu musí byť vykonaný zákonom. Uvedená podmienka je bezpochyby splnená.

Pokiaľ ide o materiálne podmienky možnosti obmedzenia slobody prejavu, tieto sú dve. Prvou je, že zásah do slobody prejavu musí byť v demokratickej spoločnosti nevyhnutný a druhou, že musí vystúpiť na ochranu taxatívne vymedzených verejných záujmov. K uvedeným podmienkam ústavný súd vytvoril rozsiahlu judikatúru, pričom tento test bude musieť podstúpiť aj § 17 zákona o volebnej kampani.

Pokiaľ ide o skutočnosť, či zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov sleduje legitímny cieľ, tu je potrebné zopakovať, že zákaz má slúžiť na čo najúčinnnejšie zamedzenie fenoménu voličského taktizovania. Taktizovanie spôsobuje, že výsledky volieb nemusia reflektovať skutočné hodnotové a politické rozvrstvenie v spoločnosti, čím dochádza k negovaniu významu a účelu volieb. Pokiaľ ústavný súd prijme tézu, že voľby majú čo najvierohodnejšie odrážať hodnotovú vôľu voličov, tak opatrením spôsobilým chrániť volebné právo je aj zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov v období bezprostredne pred voľbami.

Aplikácia testu nevyhnutnosti však v uvedenom prípade nebude jednoduchá. Sloboda prejavu sa môže dostať do kolízie s iným právom alebo slobodou zaručenou v „Dohovore“, napr. so subjektívnym volebným právom podľa čl. 3 Dodatkového protokolu, aj napriek tomu, že ide o práva silne prepojené. V otázke nevyhnutnosti je potrebné sa zamyslieť nad následkom prípadného voličského taktizovania, ku ktorému môže neexistencia zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov viesť.

*V prvom rade sa môže volič (napr. v prípade volieb do Národnej rady Slovenskej republiky) prikloniť na stranu subjektu, ktorý atakuje hranicu zvoliteľnosti, aby jej pomohol. Naopak, ako už bolo spomenuté, môže zmeniť názor a rozhodnúť sa uvedený subjekt nevoliť, aby jeho hlas neprepadol. Okrem toho môžu výsledky zverejnených volebných prieskumov voliča motivovať ísť voliť (aj keď voliť ísť nechcel), ale aj demotivovať ísť voliť (ak mal v pláne ísť k voľbám). Volič sa pod vplyvom zverejneného predvolebného prieskumu môže rozhodnúť ísť voliť aj s cieľom zvrátiť zverejnené informácie v snahe dokázať, že sa prieskum mýlil. Z uvedeného je zrejmé, že samotné volebné taktizovanie môže meniť názor niektorého typu voliča. Rozhodovanie voliča a menenie jeho preferencií aj v relatívne krátkom čase pred konaním volieb je však jeho legitímnou možnosťou a predstavuje realizáciu aktívneho volebného práva...*

*Ak teda zákonodarca predpokladá neobjektívnosť prieskumu, možno takýto teoretický negatívny dôsledok odstrániť menej závažným zásahom do slobody prejavu a práva na informácie, ale upraviť podmienky vykonávania predvolebných prieskumov tak, aby zásah do základných práv nebol taký závažný.*

#### **4. Záver**

*Vzhľadom na vyššie uvedené zastávam názor, že ustanovenie § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov v znení zákona č. 413/2019 Z. z. nie je v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 12 ods. 1, 2, čl. 13 ods. 4, čl. 26 ods. 1, 2, a 4, čl. 31 „Ústavy“ a čl. 10, čl. 18 „Dohovoru“.*

### **II.5. Stanovisko Najvyššieho súdu Slovenskej republiky:**

23. Najvyšší súd Slovenskej republiky v liste č. k. KP 3/2020-25 z 20. februára 2020, doručenom ústavnému súdu 2. marca 2020, uviedol: „*V plnom rozsahu sa stotožňujem s dôvodmi ústavnej sťažnosti uvedenými v návrhu prezidentky republiky a nepovažujem za účelné tam uvedené kvalifikované dôvody opakovať. Dovoľujem si preto len niekoľko stručných poznámok...*

*Samotný proces prijatia zákona, na ktorý prezidentka republiky rovnako poukázala, je možné považovať za príčinu toho, že sa náležite nepreskúmali všetky potencionálne negatívne dôsledky prijatej zákonnej úpravy o predĺžení moratória na publikovanie volebných prieskumov. V tejto súvislosti považujem za osobitne závažné dôvody uvedené v bodoch 80, 84 a nasl. návrhu prezidentky republiky...*

*Prezidentka republiky pre prípad vyhovenia návrhu vo veci samej požiadala, aby ústavný súd rozhodol, že stratou účinnosti napadnutého ustanovenia sa neobnovuje platnosť predchádzajúceho znenia § 17 zákona o volebnej kampani a navrhované riešenie je efektívne. I keď možno súhlasiť s argumentáciou, že dôvody vyslovenia neústavnosti sa môžu vzťahovať rovnako aj na 14 dňové moratórium zverejňovania prieskumov, som toho názoru, že zmena by sa mala udiť v riadnom legislatívnom procese, po náležitej diskusii v zákonodarnom zbore (či vôbec je potrebné moratórium a v akom trvaní). K takej diskusii by malo inšpirovať zákonodarcu práve odôvodnenie ústavného súdu.“*

## **II.6. Replika navrhovateľky:**

24. Navrhovateľka vo svojej replike z 10. septembra 2020 uviedla:

*„1. Keďže doručené stanoviská účastníka konania a iných oslovených orgánov Slovenskej republiky sa buď priamo stotožňujú s návrhom na začatie konania (GP SR, NS SR) alebo sa k nemu nevyjadrujú (NR SR, vláda SR), nepovažujeme za potrebné sa k nim ďalej vyjadrovať.*

*2. Napriek tomu navrhujeme vykonať verejné ústne pojednávanie o návrhu na začatie konania, na ktorom bude priestor (a) zodpovedať prípadné otázky členov pléna Ústavného súdu a (b) prerokovať otázky (ne)obnovenia platnosti a účinnosti právnej úpravy novelizovanej napadnutým právnym predpisom a dopadov návrhu na začatie konania a rozhodnutia o ňom na moratórium na zverejňovanie volebných prieskumov pred druhým kolom volieb prezidenta Slovenskej republiky (druhá veta § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani).“*

Následne navrhovateľka 30. marca 2021 oznámila, že na ústnom pojednávaní netrvá.

## **III.**

### **Posúdenie dôvodnosti návrhu**

25. Ústavný súd po oboznámení sa s návrhom navrhovateľky, so stanoviskami národnej rady a vedľajšieho účastníka a so stanoviskami verejnej ochrankyne práv, Generálnej prokuratúry Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky dospel k nasledujúcim záverom:

#### **III.1. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu:**

26. Ústavný súd sa zaoberal procesom prijatia napadnutého ustanovenia. V tomto procese vidí navrhovateľka nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 2 ods. 2 ústavy.

Napadnuté ustanovenie v § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov číslovku 14 nahradilo číslovkou 50, a tým vytvorilo znenie „V čase 50 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania je zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov. Ak sa koná druhé kolo volieb prezidenta, výsledky volebných prieskumov je zakázané zverejňovať v čase sedem dní pred dňom konania druhého kola volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania.“.

27. Napadnuté ustanovenie sa do právneho poriadku dostalo ako súčasť čl. IV zákona č. 413/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony.

Zákon č. 413/2019 Z. z., ktorý je z formálneho hľadiska novelizujúcim zákonom, má spolu šesť článkov, ktorými dochádza k novelizácii piatich zákonov, a to:

1. Čl. I – novelizácia zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon č. 180/2014 Z. z.“),
2. Čl. II – novelizácia zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení zákona č. 88/2017 Z. z. a zákona č. 344/2018 Z. z.,
3. Čl. III – novelizácia zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,
4. Čl. IV – novelizácia zákona č. 181/2014 Z. z. a

5. Čl. V – novelizácia zákona o ústavnom súde.

V čl. VI je ustanovenie o účinnosti zákona.

28. Zákon č. 413/2019 Z. z. bol výsledkom zákonodarného procesu, ktorý začal podaním návrhu poslancov národnej rady Mariána Kéryho a Martina Nemkyho na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, a to v VII. volebnom období národnej rady pod číslom parlamentnej tlače 1579 (ďalej len „návrh zákona“).

29. Návrh zákona bol podľa všeobecnej časti dôvodovej správy odôvodnený najmä, ale nielen tým, že «V posledných rokoch so stúpajúcou aktivizáciou občanov v rôznych občianskych združeniach, aktivitách proti nežiaducim spoločenským javom sa stalo určitou „módou“ túto angažovanosť propagovať nielen v rámci volebnej kampane, ale uvádzať ju aj na kandidátnej listine s cieľom, aby sa tieto údaje dostali na hlasovací lístok a ovplyvňovali voliča aj v období, keď už je vedenie volebnej kampane zakázané. Zároveň tým dochádzalo k propagácii konkrétnych občianskych združení, ktoré zároveň verejne propagovali svoje sympatie k programom politických strán. Cieľom poslaneckého návrhu zákona je zabezpečiť, aby údaje o zamestnaní kandidátov na kandidátnej listine, ako aj na hlasovacom lístku boli skutočne údajmi o ich zamestnaní a aby sa tento priestor nezneužíval na propagáciu občianskych združení, prípadne iných právnických osôb, resp. aby tento údaj nebol používaný na identifikáciu príslušnosti kandidáta k hnutiu, ku konkrétnej občianskej iniciatíve, k združeniu a podobne. Kandidát má samozrejme právo hlásiť sa k rôznym občianskym aktivitám, vyjadriť svoju náklonnosť k hnutiu, avšak to všetko v rámci volebnej kampane a v rámci vysvetľovania svojich vlastných programov a cieľov.».

30. Vytýčený cieľ návrhu zákona sa premietol do jeho štruktúry a obsahu. Návrh zákona obsahoval v čl. I novelizáciu zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a menil tie jeho ustanovenia, ktoré sa týkajú náležitostí zoznamu kandidátov, resp. kandidátnych listín pre jednotlivé voľby konané na území Slovenskej republiky, a to tak, že obsahovo upravoval časť týkajúcu sa údajov o zamestnaní, ktoré kandidát vykonáva v čase podania kandidátnej listiny. Táto úprava predstavovala vecný obsah, resp. predmet úpravy návrhu zákona.

31. Návrh zákona tak, ako bol podaný, neobsahoval okrem čl. I novelizáciu žiadneho ďalšieho zákona a v čl. II bolo ustanovenie o účinnosti zákona.

32. Návrh zákona bol v prvom čítaní prerokovaný na 49. schôdzi národnej rady 18. septembra 2019 a táto uznesením č. 2044 rozhodla o jeho prerokovaní v druhom čítaní. Národná rada týmto uznesením rozhodla o výboroch, ktoré prerokujú návrh zákona, a to Ústavnoprávny výbor Národnej rady Slovenskej republiky a Výbor Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj, s lehotou na prerokovanie do 14. októbra 2019. Národná rada týmto uznesením tiež rozhodla o gestorskom výbore, a to Výbore Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj, s lehotou na prerokovanie návrhu zákona do 15. októbra 2019.

33. Počas rokovania národnej rady v druhom čítaní majú poslanci národnej rady právo podávať pozmeňujúce a doplňujúce návrhy. Toto právo môžu uplatniť vo výbore, ako aj na schôdzi národnej rady. Formálne požiadavky na pozmeňujúci a doplňujúci návrh podaný vo výbore alebo na schôdzi národnej rady sú rovnaké, a to písomná forma a odôvodnenie.

33.1. Najviac známy rozdiel predstavuje potreba podpory pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu podaného na schôdzi národnej rady aspoň 15 poslancami národnej rady, čo sa pri pozmeňujúcom a doplňujúcom návrhu podanom vo výbore nevyžaduje. Už menej známou skutočnosťou je, že okrem požiadavky aspoň 15 podpisov poslancov národnej rady sa pozmeňujúci a doplňujúci návrh podaný na schôdzi národnej rady povinne zverejňuje na webovom sídle národnej rady, a to nezávisle od toho, či bol alebo nebol národnou radou schválený [§ 82 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 350/1996 Z. z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „rokovací poriadok“)]. Je tým naplnený princíp transparentnosti legislatívneho procesu v národnej rade. Súčasne je možné zistiť, ktorý poslanec pozmeňujúci a doplňujúci návrh podal.

33.2. Takáto požiadavka sa ale nevzťahuje na pozmeňujúce a doplňujúce návrhy podané vo výboroch. Ak je takýto pozmeňujúci a doplňujúci návrh podaný vo výbore a je schválený, je súčasťou prílohy k uzneseniu výboru, ktoré sa povinne zverejňuje na webovom sídle národnej rady, a následne je podľa § 79 ods. 4 písm. d) rokovacieho poriadku súčasťou spoločnej správy výborov. Tá sa tiež povinne zverejňuje na webovom sídle národnej rady. Je preto možné identifikovať, na ktorom výbore bol podaný a schválený príslušný pozmeňujúci a doplňujúci návrh, nie je ale možné identifikovať, ktorý poslanec ho podal.

33.3. Relatívne jednoduchšie podanie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu vo výbore je vyvážené tým, že v prípade jeho schválenia (a zverejnenia ako súčasť spoločnej správy výborov) môže byť predmetom rozpravy na schôdzi národnej rady, výsledkom ktorej môže byť aj to, že nebude schválený. Takáto rozprava je formálne zachovaná aj v prípade predloženia pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu na schôdzi národnej rady, ale fakticky môže byť limitovaná tým, že pozmeňujúci a doplňujúci návrh bude (takticky) podaný posledným rečníkom v rozprave, čím rozprava k nemu bude fakticky obmedzená na faktické poznámky k vystúpeniu rečníka.

34. Vo vzťahu k návrhu zákona možno konštatovať, že na rokovaní Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj 10. októbra 2019 bol podaný a uznesením tohto výboru č. 257 schválený pozmeňujúci a doplňujúci návrh, podľa ktorého «Za čl. I sa vkladá nový článok II, ktorý znie:

#### Čl. II

Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení zákona 181/2014 Z. z., zákona č. 125/2016 Z. z., zákona č. 69/2017 Z. z., zákona č. 73/2017 Z. z., zákona č. 344/2018 Z. z. a zákona č. 208/2019 Z. z. sa mení takto:

V § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“.

Doterajší čl. II sa označuje ako čl. III.

V nadväznosti na doplnenie nového čl. II sa vykoná úprava názvu zákona.

Nový navrhnutý článok II nadobudne účinnosť dňom vyhlásenia v zbierke zákonov, čo sa premietne do článku upravujúceho účinnosť zákona.».

35. Tento pozmeňujúci a doplňujúci návrh bol odôvodnený takto:

„Ide o úpravu, ktorú si vyžiadala aplikačná prax. Prieskumy verejnej mienky aj z vyjadrenia niektorých agentúr podliehajú vplyvom politických strán, ktoré sa snažia prieskumami verejnej mienky ovplyvňovať mienku voličov. Dôkazom toho sú prieskumy verejnej mienky nasledujúce

po seba v krátkom časovom období, ktoré sa výrazne od seba líšia. Dôsledkom takého tzv. informovania voličov je, že volič je zmätený a je iba na ňom, ktorému prieskumu sa rozhodne dôverovať a na základe ktorého prieskumu si utvára názor na prípadnú úspešnosť politickej strany vo voľbách. Sme toho názoru, že v tomto prípade sa zákonom neobmedzuje právo voliča na informácie, ale, naopak, je snaha chrániť voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami. Je potrebné priznať, že samy politické strany nemajú dôveru v uverejňované prieskumy verejnej mienky a na vlastné náklady si zabezpečujú prieskumy, ktoré používajú pre seba na účely lepšieho manažovania volebnej kampane a politickej reklamy. Tým vlastne potvrdzujeme, že voličove právo na informácie už dnes je porušované prinajmenšom v tom, že volič má iné informácie ako politická strana. Táto téma dlhodobo rezonuje v spoločnosti a viackrát sa nielen voliči, ale aj politické strany o podobných manipuláciách presvedčili. Je potrebné vysloviť súhlas s hlasmi, ktoré tvrdia, že volič má právo na informácie, zároveň však dodávame, že volič má zároveň právo na ochranu pred dezinformáciami. Návrh zmeny zákona má ambíciu chrániť voliča pred cíelenými informáciami zameranými na jeho ovplyvnenie v prospech určitej politickej strany a nechať ho samého urobiť si úsudok podľa programu a činnosti vybranej politickej strany, ktorú sa rozhodne voliť.

Účinnosť tohto článku sa navrhuje tak, aby sa vzťahoval pre voľby do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2020.“

36. Tento pozmeňujúci a doplňujúci návrh bol spolu s ďalšími tromi, ktoré mali ale iba legislatívno-technický charakter, súčasťou spoločnej správy výborov schválenej Výborom Národnej rady Slovenskej republiky pre verejnú správu a regionálny rozvoj uznesením č. 265 z 15. októbra 2019.

37. Počas rokovania o návrhu zákona v druhom čítaní na schôdzi národnej rady 28. októbra 2019 bolo podaných spolu päť pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov. Národná rada hlasovala o štyroch (hlasovanie o jednom bolo vylúčené schválenou spoločnou správou) a schválené boli dva.

38. Obsahom oboch schválených pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov bolo nahradenie slov „nezávislý kandidát“ slovami „kandidát bez politickej príslušnosti“ v právnom poriadku Slovenskej republiky, čo si vyžiadalo aj rozšírenie návrhu zákona o novelizáciu

- zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov,
- zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení zákona č. 88/2017 Z. z. a zákona č. 344/2018 Z. z.,
- zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov,
- zákona č. 181/2014 Z. z. a
- zákona o ústavnom súde.

39. Návrh zákona bol schválený na schôdzi národnej rady 28. októbra 2019 uznesením národnej rady č. 2235. Po schválení pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zo spoločnej správy výborov a dvoch pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov zo schôdze národnej rady bol návrh zákona schválený v znení, ktoré okrem pôvodnej úpravy týkajúcej sa zamestnania kandidátov v pôvodnom čl. I, ktorým bol zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov, obsahoval aj nahradenie slov „nezávislý kandidát“ slovami „kandidát bez politickej príslušnosti“ v tomto zákone a ďalej

obsahoval v nových článkoch chronologicky usporiadanú (i) novelizáciu zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení zákona č. 88/2017 Z. z. a zákona č. 344/2018 Z. z. v čl. II týkajúcu sa úpravy nezávislých kandidátov, (ii) novelizáciu zákona Slovenskej národnej rady č. 369/1990 Zb. o obecnom zriadení v znení neskorších predpisov v čl. III týkajúcu sa úpravy nezávislých kandidátov, (iii) novelizáciu zákona č. 181/2014 Z. z. v čl. IV obsahujúcu v bode 1 napadnuté ustanovenie a v bode 2 týkajúcu sa nezávislých kandidátov a (IV) novelizáciu zákona o ústavnom súde v čl. V týkajúcu sa nezávislých kandidátov. V čl. VI bolo ustanovenie o účinnosti zákona.

40. Navrhovateľka, disponujúc oprávnením podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy, vrátila 6. novembra 2019 zákon z 28. októbra 2019, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony, na opätovné prerokovanie národnou radou. V časti III rozhodnutia č. 4833-2019-KPSR, ktorým využila svoje ústavné oprávnenie podľa čl. 102 ods. 1 písm. o) ústavy, navrhla zmenu v § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. vypustiť.

41. Národná rada v VII. volebnom období pod číslom parlamentnej tlačie 1764 prerokovala a podľa čl. 84 ods. 3 ústavy schválila 26. novembra 2019 zákon, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony, vrátený prezidentkou na opätovné prerokovanie. Národná rada neschválila pripomienky prezidentky a schválila zákon v pôvodnom znení.

42. Zákon bol vyhlásený v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 4. decembra 2019 pod číslom 413/2019 Z. z. Zákon bol vyhlásený bez podpisu prezidentky, ktorá využila svoje ústavné oprávnenie podľa čl. 87 ods. 3 ústavy a zákon nepodpísala. Zákon č. 413/2019 Z. z. nadobudol účinnosť dňom vyhlásenia okrem čl. I až III, čl. IV bodu 2 a čl. V, ktoré nadobudli účinnosť 1. mája 2020.

43. V spôsobe prijatia napadnutého ustanovenia vidí navrhovateľka nesúlad s čl. 2 ods. 2 ústavy, a to konaním národnej rady, ktorá napadnuté ustanovenie schválila ako pozmeňujúci a doplňujúci návrh, ktorý je podľa navrhovateľky problematický z obsahového hľadiska, ako aj z procesného hľadiska.

44. Obsahový problém vidí navrhovateľka vo vzťahu k návrhu zákona, ku ktorému bolo napadnuté ustanovenie schválené ako pozmeňujúci a doplňujúci návrh. Navrhovateľka v tom vidí prílepok, ktorý obsahovo nesúvisí s predmetom úpravy návrhu zákona.

45. Ústavný súd v súvislosti s argumentáciou navrhovateľky dáva do pozornosti, že návrh zákona bol predložený ako poslanecký návrh zákona. To formálne vylučuje argumentáciu navrhovateľky zákonom č. 400/2015 Z. z. o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 400/2015 Z. z.“). Podľa § 1 ods. 2 tohto zákona sa § 2 až § 10 nevzťahujú na návrh ústavy, ústavného zákona a zákona, ktorý podáva výbor Národnej rady Slovenskej republiky alebo poslanec Národnej rady Slovenskej republiky. Na návrh zákona sa preto formálne nevzťahuje ani požiadavka podľa § 6 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z., ktorým navrhovateľka opiera svoju argumentáciu o prílepku.

46. Aj keď sa zákon č. 400/2015 Z. z. formálne na poslanecké návrhy zákonov nevzťahuje, požiadavka obsahovej súvislosti pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu k návrhu zákona, ku ktorému je podaný, sa vzťahuje aj na poslanecké návrhy zákonov, a to na základe § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku, podľa ktorého „Pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý obsahovo nesúvisí s prerokúvaným návrhom zákona.“. Aj napriek mierne odlišnému slovnému vyjadreniu sleduje § 6 ods. 3 zákona č. 400/2015 Z. z. a § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku rovnaký cieľ, a to znemožnenie novelizácie iného zákona prostredníctvom takého návrhu zákona, medzi ktorými nie je obsahová súvislosť.

47. Požiadavka obsahovej súvislosti prekonáva formálne chápanie tvorby práva v tom, že jedným právnym predpisom možno novelizovať akýkoľvek iný právny predpis rovnakej právnej sily. Ide o vyjadrenie pravidla úzkeho vzťahu: „Pravidlo úzkeho vzťahu ustanovuje, že žiaden návrh zákona týkajúci sa predmetu odlišného od predmetu novelizovaného návrhu zákona nemôže byť súčasťou takéhoto návrhu. Vyžaduje sa teda obsahová akcesorita medzi návrhom zákona a k nemu pripojeným návrhom priamych noviel ostatných (iných) zákonov. Z tejto akcesority vyplýva, že návrh zákona, ktorý je súčasťou návrhu novely, čo sa týka jeho obsahovej a vecnej stránky, má byť viazaný a závislý od návrhu zákona, ktorého sa týka a ktorý sa navrhuje pozmeniť alebo doplniť, a tento návrh novely iného zákona nesmie byť mimo obsahového a vecného rámca návrhu zákona.

Rozhodujúcimi kritériami pre uplatnenie tohto pravidla sú:

- návrh novely iného zákona musí mať obsahový vzťah k predmetu návrhu zákona,
- fundamentálny účel návrhu novely iného zákona musí mať úzky vzťah k fundamentálnemu účelu návrhu zákona.“ (SVÁK, J. – SURMAJOVÁ, Ž. – BALOG, B. *Zákon o tvorbe právnych predpisov a o Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2017. s. 76 – 77.).

48. Vo vzťahu k požiadavke § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku je možné doplniť, že «Pozmeňujúci a doplňujúci návrh ako taký predstavuje právo poslanca reagovať na podaný návrh zákona a predložiť k nemu svoju legislatívnu predstavu riešenia predloženého návrhu regulácie príslušných spoločenských vzťahov. Takto chápaný pozmeňujúci a doplňujúci návrh nemá negatívne konotácie a predstavuje realizovanie poslaneckého mandátu. Poslanec jednoducho navrhuje iné riešenie, a to je jeho ústavné právo. V tomto rozsahu ide o návrh, ktorý je „pozmeňujúci“, teda meniaci predložený návrh zákona, meniaci predložené legislatívne vyjadrenia riešenia nejakého spoločenského problému. „Doplňujúci“ rozmer návrhu je v tom, že predložený návrh zákona rozširuje.» (BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. s. 59 – 60.). Musí byť ale zachovaná požiadavka úzkeho vzťahu.

49. Skutočnosť, že na určitej úrovni existuje vzťah, resp. obsahová súvislosť medzi dvoma zákonmi, čo by sa dalo povedať o zákone č. 180/2014 Z. z. a zákone č. 181/2014 Z. z. ako takých (zákon č. 181/2014 Z. z. v § 1 upravujúcom predmet jeho úpravy priamo odkazuje na zákon č. 180/2014 Z. z.), ale nepostačuje na to, aby bolo možné pokladať túto požiadavku za splnenú aj pri každej ich novelizácii. Každá novela zákona predstavuje formálne samostatný zákon, ktorý má svoj predmet úpravy a tento predmet úpravy vytvára referenčný základ pre posudzovanie toho, či je predmet úpravy pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu v úzkom vzťahu k nemu alebo nie.

50. Vo vzťahu k napadnutému ustanoveniu je možné nájsť návod na posúdenie jeho vzťahu k zvyšku zákona č. 413/2019 Z. z. v čl. VI tohto zákona upravujúcom účinnosť. Zákon

č. 413/2019 Z. z. má delenú účinnosť a túto nadobudol v dvoch momentoch. Bolo to dňom vyhlásenia a vo vzťahu k čl. I, čl. II, čl. III, čl. IV bodu 2 a čl. V to bolo 1. mája 2020. Celý predmet úpravy zákona č. 413/2019 Z. z. bol rozdelený do dvoch častí, a to na tie ustanovenia, ktoré nadobúdali účinnosť už dňom vyhlásenia, čo bolo 4. decembra 2019, a na tie ustanovenia, ktoré nadobúdali účinnosť 1. mája 2020. Pri využití legislatívnej techniky delenej účinnosti sa k jednému dňu účinnosti viažu všetky ustanovenia zákona (a to v prípade zákona, ktorý upravuje spoločenské vzťahy prvýkrát, ako aj v prípade novelizačného zákona), ktoré spolu vecne súvisia, aj keď sú v prípade novelizačného zákona v jeho rôznych článkoch.

51. Takto, hodnotiac účinnosť zákona č. 413/2020 Z. z., možno konštatovať, že v rámci delenej účinnosti tohto zákona nadobudlo dňom vyhlásenia účinnosť iba napadnuté ustanovenie a žiadne iné. Všetky ostatné ustanovenia nadobudli účinnosť 1. mája 2020. Z hľadiska účinnosti sa zdá, že nič iné s napadnutým ustanovením nesúviselo a ono s ničím iným v zákone č. 413/2019 Z. z. nesúviselo.

52. Ustanovenie § 94 ods. 3 rokovacieho poriadku vytvára právnu bariéru spájania obsahovo nesúvisiacej agendy do jedného zákona, resp. vyjadruje požiadavku úzkeho vzťahu medzi návrhom zákona a pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom. Existenciu úzkeho vzťahu je možné overiť testom podľa kritérií uvedených v bode 47. Napadnuté ustanovenie testom úzkeho vzťahu neprešlo (body 50 a 51). Táto skutočnosť sama osebe ale nezakladá nesúlad napadnutého ustanovenia s ústavou.

53. Pre výrok ústavného súdu o nesúlade zákona s ústavou kvôli porušeniu pravidiel zákonodarného procesu musí nastať situácia, že už samotné porušenie legislatívnej procedúry má priamy vplyv na ústavnosť prijatého zákona, a to najmä ako dôsledok hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného procesu národnou radou.

54. Ústavný súd rešpektuje systém trojdelenia štátnej moci, a preto je racionálne zdržanlivý pri svojich zásahoch do činnosti národnej rady. Táto má výsadné postavenie voči ostatným najvyšším orgánom dané predovšetkým jej odvedenosťou od kreačného aktu ľudu, ktorý reprezentuje, čím predstavuje orgán s najsilnejšou demokratickou legitimitou (sp. zn. I. ÚS 76/2011).

55. Ústavný súd pripomína, že národná rada je ústavným orgánom, ktorý je pri výkone svojich právomocí viazaný ústavou a ďalšími zákonmi, a teda môže postupovať len na ich základe a v nimi stanovených medziach. Z princípov právneho štátu je viazaná o. i. aj princípom legality vyjadrujúcou požiadavku, aby aj zákonodarná moc bola viazaná požiadavkou konania na základe zákona a dodržiavania jeho požiadaviek, osobitne vtedy, ak si ich stanovila sama. Zákonodarná moc má špecifické postavenie v tom, že požiadavky a pravidlá zákonodarného procesu stanovuje sama a v podmienkach Slovenskej republiky ich vyjadruje v zákone o rokovacom poriadku, ktorý môže kedykoľvek zmeniť či dokonca zrušiť, ale kým tak neurobí, je aj ona viazaná ňou samou stanovenými pravidlami.

56. Ústavný súd na základe svojej doterajšej judikatúry volí triezvy prístup k posudzovaniu legislatívneho procesu, majúci na mysli minimalizáciu zásahov do právomoci národnej rady. Pri posudzovaní ústavnosti právnej úpravy z dôvodu namietaných nedostatkov legislatívneho procesu postupuje ústavný súd vo všeobecnosti zdržanlivo a rešpektuje, že do oblasti parlamentnej autonómie patrí aj kontrola národnej rady nad priebehom prijímania zákonov a jej primárna

zodpovednosť zaň. Jej súčasťou je aj miera, v akej národná rada schvaľovaním alebo neschvaľovaním podaných pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov vyjadruje svoju mieru akceptácie a tolerancie ich používania v zákonodarnom procese (pozri bod 52).

57. K pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom ústavný súd v prvom rade poukazuje na parlamentnú autonómiu (sp. zn. PL. ÚS 6/2017), súčasťou ktorej je aj úprava formálnych a obsahových náležitostí pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov a procesného postupu národnej rady pri rokovaní o návrhu zákona vrátane podávania, zverejňovania a schvaľovania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov v rokovacom poriadku, ale tiež praktický prístup národnej rady k tomuto inštitútu a jej miera a ochota tolerovania jeho využívania. O spôsobe, forme, obsahu, čase a mieste používania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov možno viesť polemiku (k tomu napr. BALOG, B. *Umenie tvoriť zákony. Schvaľovanie zákonov v Slovenskej republike*. Bratislava : Wolters Kluwer, 2019. s. 61 – 62.), ale ich úprava patrí do pôsobnosti národnej rady.

58. V náleze sp. zn. PL. ÚS 17/2014 ústavný súd (bod 17.3) zdôraznil princíp pluralizmu, podľa ktorého všetky strany zúčastnené na parlamentnej procedúre majú dostať príležitosť sa s prerokúvanou vecou oboznámiť a zároveň sa k nej vyjadriť. S tým zároveň súvisí a plynule na to nadväzuje zabezpečenie otvorenej diskusie zástancov konkurenčného názoru, ochrana práva parlamentnej menšiny (parlamentnej opozície) na prezentovanie názoru a kontrolu vládnucej väčšiny.

Ústavný súd berie do úvahy skutočnosť, že pozmeňujúci a doplňujúci návrh obsahujúci napadnuté ustanovenie bol podaný počas rokovania výboru, bol súčasťou zverejnenej spoločnej správy výborov, a to pred rokovaním národnej rady o návrhu zákona v druhom čítaní na jej schôdzi. Bola preto vytvorená možnosť jeho posúdenia v rozprave na schôdzi národnej rady o návrhu zákona a táto bola aj reálne zo strany poslancov využitá.

59. Použitie pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu s napadnutým ustanovením nepredstavuje takú mieru hrubého a svojvoľného nerešpektovania pravidiel zákonodarného procesu národnou radou, ktoré by v posudzovanej veci postačovalo na vyslovenie nesúlady napadnutého ustanovenia s čl. 2 ods. 2 ústavy, preto tejto časti návrhu ústavný súd nevyhovel.

60. Ústavný súd ale dodáva, že jeho zdržanlivý prístup k pozmeňujúcim a doplňujúcim návrhom sa vzhľadom na konkrétny prístup zákonodarcu môže zmeniť. Miera zdržanlivého prístupu ústavného súdu k posudzovaniu používania pozmeňujúcich a doplňujúcich návrhov je totiž nevyhnutne priamo úmerná prístupu samotnej národnej rady k tomuto inštitútu a jej tolerancie jeho využívania v procese prijímania zákonov.

### **III.2. K namietanému nesúlady s právom slobodne vyhl'adávať, prijímať a rozširovať informácie a nesplnenie stanovených podmienok na obmedzenie týchto práv:**

61. Napadnuté ustanovenie je v zákone č. 181/2014 Z. z., ktorý upravuje podmienky vedenia a financovania volebnej kampane pre voľby podľa osobitného predpisu. Tým je zákon č. 180/2014 Z. z., ktorý upravuje podmienky výkonu volebného práva a organizáciu volieb do národnej rady, volieb do Európskeho parlamentu, volieb prezidenta, ľudového hlasovania o odvolaní prezidenta, volieb do orgánov územnej samosprávy a spôsob vykonania referenda vyhláseného podľa čl. 93 až 99 ústavy.

62. Napadnuté ustanovenie je tak potrebné skúmať v kontexte slobodných volieb, volebnej kampane a významu informácií pre volebné rozhodnutie. Ústavný súd mal už opakovane možnosť vyjadriť sa k významu a miestu slobodných volieb a s nimi spojenej volebnej kampane v demokratickom a právnom štáte, ale aj k významu informácií pre volebné rozhodnutie (PL. ÚS 19/94, PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 18/98, PL. ÚS 100/07, PL. ÚS 118/07, PL. ÚS 87/2011, PL. ÚS 8/2012).

63. Ústavný súd pripomína, že pojem slobody volieb treba vykladať materiálne, a nie iba formálne. O slobodné voľby ide vtedy, ak je právne garantovaný a prakticky realizovaný princíp politickej plurality, keď na voličov nie je vytvorený žiadny nátlak nútiaci ich hlasovať za niektorý zo subjektov a nie je ani odrádzajúci od hlasovania za niektoré subjekty; keď majú možnosť prístupu k relevantným informáciám a sú tak dané základné predpoklady na ich kvalifikované volebné rozhodovanie. Voliči musia mať slobodu už pri vytváraní svojich postojov nezávisle, bez použitia násilia či hrozby násilia, donútenia, navádzania či manipulatívneho ovplyvňovania akéhokoľvek druhu (PL. ÚS 100/07).

Slovenská republika si od roku 1993 vytvorila vďaka slobodným voľbám veľmi silnú tradíciu volebnej dôvery, ktorá znamená, že voľby sú spoločnosťou všeobecne akceptované napriek nedokonalostiam a odrážajú skutočnú vôľu voličov (porovnaj záverečnú správu OBSE/ODIHR z 19. júla 2019, časť I). Volebná dôvera je preto pre ústavný systém mimoriadne cenná.

64. Súčasťou princípu slobody volieb je aj možnosť voličov mať prístup k relevantným informáciám, čo je základným predpokladom pre kvalifikované volebné rozhodovanie. Princíp slobody volieb je tak úzko spätý s realizáciou práva na informácie garantovaného čl. 26 ústavy, ktoré spolu s volebným právom predstavuje dôležitý fundament politických práv jednotlivca (sp. zn. PL. ÚS 8/2012).

65. Sloboda prejavu a právo na informácie sa v súvislosti s voľbami najintenzívnejšie prejavuje práve počas volebnej kampane. Volebná kampaň má význam z hľadiska informovania voličov o kandidujúcich politických stranách a jednotlivých kandidátoch a tiež o tom, v akom stave je krajina po príslušnom volebnom období, a to z pohľadu vlády, ako aj z pohľadu opozície a ostatných kandidujúcich politických strán či jednotlivých kandidátov. Počas volebnej kampane je volič konfrontovaný s množstvom informácií v prospech, ale aj v neprospech kandidujúcich politických strán alebo jednotlivých kandidátov. Tieto informácie môžu mať rôzny charakter, obsah, kvalitu a validitu a na voličov môžu zapôsobiť dvojako – môžu podnietiť ich záujem o verejné veci a o spoločenskú diskusiu, ale môžu zapôsobiť aj opačne – môžu vyvolať stav apatie a bezmocnosti. To závisí nielen od subjektívneho prístupu voliča k informáciám, ktoré počas volebnej kampane dostáva, ale v objektívnej rovine aj od toho, ako sú informácie vo volebnej kampani podávané, či sú úplné alebo neúplné, objektívne alebo tendenčné, skreslené alebo neskreslené.

66. Úlohou demokratického a právneho štátu nie je regulovať vzťah voliča k informáciám vo volebnej kampani a jeho vlastné, vnútorné závery, ktoré si na ich základe urobí, a mieru ich vplyvu na jeho volebné rozhodnutie. Ústavný súd tu pripomína svoj názor, že „je potrebné nepodceňovať voliča“ (PL. ÚS 118/07, PL. ÚS 14/2011, PL. ÚS 34/2018).

67. Na druhej strane je v schopnostiach demokratickeho a pravneho statu regulovat' objektivnu stránku volebnej kampane, čo môže zahŕňať napríklad:

- jej legálnu definíciu,
- časový moment jej začiatku a jej ukončenia,
- financovanie volebnej kampane,
- kontrolu volebnej kampane,
- vysielanie počas volebnej kampane,
- zverejňovanie informácií o kandidujúcich subjektoch,
- transparentnosť volebnej kampane,
- umiestňovanie volebných plagátov,
- volebné prieskumy.

68. Takáto regulácia prináša aj obmedzenia či dokonca zákazy. Osobitne citlivo je potrebné pristupovať k regulácii tých zákazov, ktoré zasahujú do ústavných práv a slobôd. Ak demokratický a právny štát stanovením zákazu vo volebnej kampani sleduje legitímny cieľ, ktorým je zabezpečenie volieb a riadneho výkonu volebného práva, a dostáva sa tým do konfliktu s iným legitímnym cieľom, a to zabezpečením slobody prejavu a práva na informácie, môže jednému z nich v konkrétnej situácii priznať prednosť obmedzením toho druhého iba za podmienky prísnej primeranosti (proporcionality) takéhoto zásahu a pri maximálnej ochrane toho práva, ktorému nebola daná prednosť.

69. Vecná podstata napadnutého ustanovenia je zákaz, a to vo vzťahu k zverejňovaniu výsledkov volebných prieskumov. Zákon č. 181/2014 Z. z., ale ani iný právny predpis volebný prieskum, resp. výsledok volebného prieskumu nedefinujú. Keďže ide o ustanovenie, ktoré je súčasťou zákona upravujúceho volebnú kampaň, pôjde pri volebnom prieskume o činnosť počas volebnej kampane, predmetom ktorej bude zisťovanie podpory kandidujúcich politických strán, koalícií politických strán a kandidátov v čase ustanovenom na volebnú kampaň. Toto zisťovanie sa deje formou prieskumu. Zákon č. 181/2014 Z. z., ale ani iný právny predpis neustanovujú, kto, za akých podmienok, akou metódou či metodikou, v akom časovom a kvantitatívnom rozsahu môže takýto volebný prieskum vykonávať a akými metódami má hodnotiť a interpretovať svoje zistenia, teda výsledky volebného prieskumu.

70. Volebný prieskum v Slovenskej republike nevykonáva žiadna štátna, resp. verejná inštitúcia. Vykonávanie volebného prieskumu je spravidla predmetom podnikateľskej činnosti obchodných spoločností, ktoré volebné prieskumy vykonávajú ako svoju podnikateľskú činnosť na objednávku a za odplatu.

71. Ústavný súd nemal doteraz možnosť vyjadriť sa k zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov.

V odôvodnení pozmeňujúceho a dopĺňujúceho návrhu, ktorý obsahoval napadnuté ustanovenie, je takýto zákaz odôvodnený tým, že „Je potrebné vysloviť súhlas s hlasmi, ktoré tvrdia, že volič má právo na informácie, zároveň však dodávame, že volič má zároveň právo na ochranu pred dezinformáciami. Návrh zmeny zákona má ambíciu chrániť voliča pred cíelenými informáciami zameranými na jeho ovplyvnenie v prospech určitej politickej strany a nechať ho samého urobiť si úsudok podľa programu a činnosti vybranej politickej strany, ktorú sa rozhodne voliť.“.

71.1. Generálna prokuratúra Slovenskej republiky k zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov uviedla, že „V prípade prieskumov verejnej mienky spočívajúcej v predvolebných prieskumoch je však cieľom skôr snaha o eliminovanie voličského taktizovania, pod ktorým si možno predstaviť výkon aktívneho volebného práva, ktorý je ovplyvnený snahou voliča maximalizovať vplyv a význam svojho hlasu. V pomernom volebnom systéme súvisí volebné taktizovanie najmä s uzatváracou klauzulou, ktorá je opatrením proti veľkej roztrieštenosti odovzdaných hlasov. V prípade, že sa kandidujúci subjekt v prieskumoch verejnej mienky nachádza v štatistickej odchýlke uzatváracej klauzuly (pri samostatnej kandidujúcej strane ide o hranicu 5 %), má volič tendenciu zvažovať voľbu iného politického subjektu, ktorý má jeho prvotne zamýšľaný politický subjekt najväčší názorový a hodnotový prienik. Cieľom voliča je v tomto prípade maximalizácia sily jeho hlasu a snaha o to, aby neprepadol, resp. aby sa pomerne nerozdelil medzi ostatné politické subjekty, ktoré volič nepodporuje.“.

71.2. Volebný prieskum, resp. jeho výsledok volebné rozhodovanie voličov ovplyvňujú. Ak by to tak nebolo, nemalo by zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov význam, a tým by nemala význam ani právna regulácia jeho zákazu. Vplyv výsledku volebného prieskumu na volebné rozhodnutie voliča je rozdielny v závislosti od miery subjektívneho zakomponovania takéhoto výsledku do formovania volebného rozhodnutia konkrétneho voliča. Volič, ktorý je adresátom zverejneného výsledku volebného prieskumu, nemá možnosť porovnania alebo vyhodnotenia výsledkov podľa objektívne (právom) stanovených kritérií. Volebný prieskum bez objektívne stanovených pravidiel získavania, vyhodnotenia a zverejnenia výsledkov môže ovplyvniť volebné rozhodnutie voliča aj pre neho napokon neželaným spôsobom.

Nie je v moci ústavného súdu stanoviť parametre volebných prieskumov v záujme poskytovania objektívnych, neskreslených, verných a netendenčných výsledkov volebných prieskumov. Takou mocou disponuje iba zákonodarca. V jeho moci je nastaviť vyvážené pravidlá volebných prieskumov tak, aby pri ochrane a zabezpečení slobody prejavu a práva na informácie došlo tiež k ochrane volebného práva.

72. V rámci všeobecných východísk pre svoje rozhodnutie sa ústavný súd tiež oboznámil s právnou úpravou vecne zodpovedajúcou napadnutému ustanoveniu v zákonoch upravujúcich volebnú kampaň pred účinnosťou zákona č. 181/2014 Z. z.

Zákon č. 180/2014 Z. z. zrušil o. i. zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov. Tento zákon v § 24 ods. 14 pre voľby do národnej rady s účinnosťou od 1. októbra 2004 ustanovoval, že „V deň volieb je až do skončenia hlasovania zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov.“.

73. Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov nebol prvý, ktorý poznal zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov. Zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady v schválenom znení v § 23 ods. 4 ustanovoval, že „Uverejňovať výsledky predvolebného prieskumu verejnej mienky možno najneskoršie 7 dní pred dňom konania volieb.“. K zmene tejto úpravy došlo zákonom 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 v znení neskorších predpisov, ktorým bolo o. i. upravené znenie § 23 ods. 5 tak, že „Zverejňovať výsledky predvolebných prieskumov verejnej mienky je dovolené najviac do štrnásteho dňa pred dňom volieb.“. Táto zmena bola účinná od 18. júna 1998.

74. Ústavný súd sa oboznámil s úpravou zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov v iných štátoch. Väčšina európskych štátov nemá žiadne moratórium na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov (Írsko, Spojené kráľovstvo, Belgicko, Holandsko, Švajčiarsko, Rakúsko, Dánsko, Švédsko, Litva, Maďarsko, Fínsko, Estónsko). Niektoré štáty zakazujú uverejňovanie prieskumov iba v deň volieb (Lotyšsko, Nórsko). Vo viacerých štátoch začína moratórium na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov deň pred voľbami (Francúzsko, Portugalsko, Chorvátsko, Slovinsko, Bulharsko, Poľsko), vo viacerých dva dni pred voľbami (Ukrajina, Srbsko, Rumunsko, Bosna a Hercegovina), v jednom štáte tri dni pred voľbami (Česká republika) a v niektorých štátoch päť dní pred voľbami (Španielsko, Severné Macedónsko, Albánsko, Bielorusko, Rusko, Moldavsko). Najdlhšie moratórium na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov majú Taliansko a Čierna Hora a začína 15 dní pred voľbami.

75. Z ostatných štátov, ktoré majú moratórium na výsledky volebných prieskumov, je najextrémnejším prípadom Honduras s 30-dňovým moratóriom. Moratórium v rozsahu 50 dní či viac nebolo identifikované v žiadnom štáte sveta.

76. Predmetom záujmu ústavného súdu sú aj prípadné rozhodnutia najvyšších súdnych orgánov, ktoré sa moratória na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov týkali.

77. Podľa rozsudku trestnej sekcie Kasačného súdu Francúzska zo 4. septembra 2001 (Cass. Crim. 4 septembre 2001, n° 00-85.329) takýto zákaz porušuje čl. 10 dohovoru. Podľa tohto kasačného súdu „zákazom akýmikoľvek prostriedkami uverejňovať, šíriť či komentovať prieskumy verejnej mienky v zmysle čl. 1 zákona z 19. júla 1977 zavádzajú príslušné ustanovenia, na ktorých sa zakladá trestné stíhanie, obmedzenie práva slobodne prijímať a rozširovať informácie, ktoré nie je nevyhnutné pre ochranu legitímnych záujmov uvedených v čl. 10 ods. 2 dohovoru. Vzhľadom na to, že sú v rozpore s ustanoveniami dohovoru, nemôže na ich základe dôjsť k odsúdeniu“.

78. V Španielsku je zakázané uverejňovanie, rozširovanie a reprodukcia predvolebných prieskumov päť dní pred konaním volieb do parlamentu, orgánov miestnej samosprávy a Európskeho parlamentu. Tento zákaz ustanovuje čl. 69 ods. 7 organického zákona č. 5/1985 o všeobecnej úprave volieb, pričom predmetné ustanovenie od roku 1985 neprešlo zmenami, pokiaľ ide o počet dní, jedine v roku 2011 bol doplnený zákaz prieskumy aj reprodukovať k pôvodnému zakazu ich uverejňovania a šírenia. Najvyšší súd Španielska [vo veci STS 1421/2018 (18/04/2018), ECLI: ES:TS:2018:1421] naznačil, že by bolo vhodné tento zákaz z organického zákona vypustiť: „Treba však napokon zdôrazniť, že ústredná volebná komisia si je vedomá toho, že by možno bolo vhodné zrušiť zákaz uverejňovať prieskumy a ankety v dňoch pred voľbami, ako naznačuje v uznesení sa nachádzajúce posúdenie de lege ferenda, čo vysvetľuje, prečo v rozmedzí 3 000 eur až 30 000 eur bola uložená pokuta v minimálnej novej výške, teda 3 000 eur.“

79. V Slovinsku je zakázané uverejňovať predvolebné prieskumy jeden deň pred voľbami a v deň volieb až do uzavretia volebných miestností. Tento zákaz upravuje čl. 5 ods. 2 zákona o volebnej a referendovej kampani z 11. mája 2007 v znení neskorších predpisov. Pôvodné znenie tohto ustanovenia zakazovalo uverejňovať predvolebné prieskumy sedem dní pred voľbami.

Článok 5 ods. 2 zákona z 11. mája 2007 bol napadnutý na Ústavnom súde Slovinskej republiky, ktorý rozhodnutím z 24. marca 2011 rozhodol, že napadnuté sedemdňové moratórium na prieskumy je v rozpore so slovinskou ústavou. Ústavný súd Slovinskej republiky v odôvodnení vyjadril tento názor: „Zákaz uverejňovať určité informácie, aby sa médiám zabránilo vplývať na formovanie či

zmenu verejnej mienky, predstavuje zásah do samotnej podstaty roly médií v demokratickej spoločnosti. Oplyvňovanie verejnej mienky je v skutku v povahe médií; médiá v prvom rade (ak si odmyslíme ekonomické záujmy) konajú s cieľom informovať verejnosť, čím nevyhnutne ovplyvňujú verejnú mienku. Zvlášť pred voľbami, pokiaľ ide o priame vyjadrenie politickej vôle voličov, je slobodné fungovanie médií ešte dôležitejšie.

Hoci zákonodarca tým, že chcel pred voľbami zakázať neprípustný vplyv médií na voliča, sledoval ústavne udržateľný cieľ, mal však pred zakázaním prieskumov verejnej mienky najprv zvážiť prijatie takej právnej úpravy, ktorá by obmedzovala konanie médií spôsobom zohľadňujúcim záujem médií publikovať prieskumy verejnej mienky, ako aj záujem voličov byť s týmito informáciami oboznámení. Podrobnejšia úprava uskutočňovania prieskumov verejnej mienky v čase pred voľbami (napr. prikazujúca uviesť deň konania prieskumu, jeho objednávateľa a platiteľa, dodávateľa, použitú metodológiu, vzorku, odchýlku a pod.) by znížila riziko neprípustného ovplyvňovania voliča, a tak prispela k naplneniu účelu takýchto prieskumov, ktorým je profesionálne a objektívne informovanie o pohybe verejnej mienky.

Samozrejme profesionalita a objektivita neznamenajú, že medzi prieskumami nie sú rozdiely alebo že médiá sú pri uskutočňovaní týchto prieskumov a ich uverejňovaní úplne neutrálné (zvlášť ak ich sprevádza komentár). Avšak v demokratickej spoločnosti je kľúčové, aby bola ponuka médií pluralitná a volič mal možnosť utvárať si svoju mienku na základe rôznych prieskumov verejnej mienky.“

80. V Bulharsku platil podľa čl. 60 ods. 1 zákona o voľbách zástupcov ľudu, obecných radcov a starostov z 22. augusta 1991 zákaz uverejňovania predvolebných prieskumov počas 14 dní pred voľbami a v deň volieb. Tento zákaz sa v zmysle § 2 záverečných ustanovení zákona o voľbách prezidenta a viceprezidenta republiky vzťahoval aj na tieto voľby. Podobne čl. 66 ods. 3 zákona o miestnych voľbách z 25. júla 1995 zakazoval uverejňovanie predvolebných prieskumov počas 7 dní pred voľbami a v deň volieb.

Ústavný súd Bulharska svojím rozhodnutím z 11. februára 1997 na návrh generálneho prokurátora vyhlásil obe napadnuté ustanovenia za protiústavné a pritom uviedol: „Výsledky predvolebných prieskumov verejnej mienky môžu byť v období pred voľbami predmetom veľkého záujmu zo strany verejnosti a každého občana. Poskytujú informácie o tom, ako je verejná mienka distribuovaná vo volebnom politickom priestore a aké sú tendencie orientácie voličov a preferencie politických síl a jednotlivých politikov, ktorí sa zúčastnia volieb. Zverejňovanie výsledkov predvolebných prieskumov môže zohrávať určitú motivujúcu úlohu pri formovaní osobného rozhodnutia voliča, či sa volieb zúčastní a koho bude voľiť.

Obmedzením práva na prijímanie a šírenie informácií zverejňovaním výsledkov predvolebných prieskumov počas 14, resp. 7 dní pred voľbami dochádza k porušeniu ústavného princípu spravodlivého vyvažovania ústavných práv.

Nie je v rozpore s ústavou zakazovať takéto publikovanie v deň volieb.“

81. Najvyšší súd Kanady v rozhodnutí Thomson Newspapers Co. v. Canada z roku 1998 [Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), 1998 CanLII 829 (SCC), [1998] 1 SCR 877] vyhlásil za protiústavné ustanovenie čl. 322.1 kanadského volebného zákona z roku 1985, ktorý ustanovoval zákaz uverejňovať predvolebné prieskumy od polnoci v piatok pred volebným dňom až do uzatvorenia volebných miestností, čo bolo nasledujúci pondelok.

Najvyšší súd Kanady svoje rozhodnutie odôvodnil o. i aj tým, že «Trojdenné moratórium na uverejňovanie prieskumov do istej miery slúži účelu, ktorým je predchádzanie používania nepresných prieskumov voličmi tým, že sa kritikom umožní preskúmať metodologické informácie poskytnuté prieskumnou agentúrou a spochybníť takto hodnovernosť prieskumu. Do tejto miery predmetný zákaz má racionálnu súvislosť s účelom zákona. Avšak vzhľadom na to, že článok 322.1 nevyžaduje uverejnenie metodologických informácií, moratóriom by sa dosiahlo maximálne to, že v prípade, že je prieskum uverejnený bez tejto informácie, by mohla byť jeho hodnovernosť spochybnená poukazom na to, že informácie o metodológii neboli uverejnené.

Článok 322.1 nezasahuje do slobody prejavu iba v minimálnej možnej miere, ide o veľmi hrubý nástroj štátu na dosiahnutie predmetného účelu. Neexistuje sociologický dôkaz, že by kanadskí voliči boli zraniteľní voči prieskumným agentúram a médiám, ktoré uverejňujú prieskumy. Malo by sa skôr predpokladať, že kanadskí voliči sú racionálni a že sa dokážu poučiť zo skúseností a nezávisle posúdiť hodnovernosť jednotlivých zdrojov volebných informácií. Hoci niektorí voliči zjavne pripisujú prieskumom určitú hodnotu pri rozhodovaní sa, neboli predložené žiadne dôkazy, že by u voličov v minulosti dochádzalo k nedorozumeniam týkajúcim sa presnosti ktoréhokoľvek prieskumu. Voliči sú počas predvolebného obdobia neustále bombardovaní prieskumami, a teda ojedinelý nepresný prieskum pravdepodobne odhalia a nebudú brať do úvahy. V tomto prípade nie je vhodné, aby štát reagoval na nedostatok dôkazov uplatnením kritéria „odôvodnenej obavy z ujmy“. Po prvé, tvrdenia o existencii rozsiahlej alebo značnej ujmy založené na logických úsudkoch vychádzajúcich z kontextuálnych faktorov nie sú presvedčivé v kontexte faktorov, ktoré takéto logické úsudky vyvracajú, ako to je v tomto prípade. Po druhé, nejde tu o zraniteľnú skupinu, ktorej hrozí, že bude manipulovaná alebo zneužívaná prieskumnými agentúrami alebo médiami, a to z dôvodu existencie protichodných záujmov alebo pre povahu predmetného prejavu. Nemožno ani povedať, že by Kanadania vo všeobecnosti zastávali názor, že by ich jeden nepresný prieskum mohol pomýliť v akejkoľvek neprípustnej miere.

Ak kontextuálne faktory vedú k záveru, že zákonodarca si neoveril, či ujma, ktorej sa snaží predísť, je častá alebo významná, potom nie je namieste sudcovská zdržanlivosť vo vzťahu k zákonodarcom zvolenému spôsobu realizácie účelu zákona. V tomto prípade článok 322.1 nie je úzko zameraný na dosiahnutie sledovaného cieľa. Tento zákaz je prehnaný, pretože zakazuje v posledných troch dňoch volebnej kampane uverejňovať a používať aj všetky tie prieskumy, ktoré spĺňajú zvyčajné štandardy presnosti. Zároveň je táto úprava nedostatočná v tom, že nemôže ochrániť voličov pred mylnými závermi utvorenými na základe prieskumu, pri ktorom neboli zverejnené informácie o metodológii. Zjavnou alternatívou by bolo povinné uverejňovanie informácií o metodológii bez zavádzania moratória. Hoci takáto úprava by stále ponechávala otvorené dvere uverejňovaniu nepresných prieskumov tesne pred voľbami, čo by mohlo mať určitý vplyv na voličov, toto riziko by bolo výrazne zredukované jednak tým, že čitatelia by mali prístup k metodologickým údajom, a tiež tým, že dotknutým stranám by sa takto umožnilo promptne na tieto nepresné prieskumy reagovať. Ústavná udržateľnosť článku 322.1 je vážne spochybnená tým, že zákonodarca vôbec neuviedol dôvody, pre ktoré zavrhol menej invazívne opatrenia, ktoré sa javia pritom rovnako účinné. Napokon z medzinárodných skúseností nemožno vyvodit' žiaden záver.

Škodlivé účinky moratória prevažujú nad jeho neistými výhodami. Článok 322.1 má výrazný dopad na slobodu prejavu. Tento článok ustanovuje úplný zákaz vzťahujúci sa na politické informácie v kľúčovom období volebného procesu. Zákazom sa zasahuje do práv voličov, ktorí chcú mať k dispozícii informácie o najnovších prieskumoch, a do práv médií a prieskumných agentúr, ktoré

tieto informácie chcú poskytovať. Hoci si možno predstaviť, že určitý počet voličov nedokáže odhaliť nepresný prieskum a že títo voliči sa môžu vo významnej miere na tento chybný výsledok spoliehať, čím by bola narušená integrita ich voľby, štát nemôže za kritérium posudzovania ústavnosti považovať práve tých najhoršie informovaných a najnaivnejších voličov. Nemožno akceptovať opatrenia, podľa ktorých informácie vyžadované voličmi, ktoré drvivá väčšina voličov dokáže racionálne a správne posúdiť, je potrebné zadržiavať iba kvôli obavám, že zopár málo voličov môže byť takých zmätených, že by hodili hlas kandidátovi, ktorého by inak neuprednostnili. Vzhľadom na vykonané dokazovanie v tejto veci možno usúdiť, že k takejto ujme dôjde iba zriedka. Výhody moratória sú preto marginálne. Jeho negatívny dopad je však výrazný. Predmetný zákaz totiž vysiela správu, že médiá môže štát obmedzovať v publikovaní faktických informácií. Okrem toho sa týmto zasahuje do spravodajskej funkcie médií vo vzťahu k voľbám. Navyše tým, že sa upiera prístup k volebným informáciám, ktoré niektorí voliči môžu považovať za užitočné, tento zákaz porušuje nielen ich slobodu prejavu, ale tiež má negatívny dopad na ich vnímanie slobody a platnosti ich hlasu vo voľbách. Možno zhrnúť, že tento veľmi vážny zásah do slobody prejavu všetkých Kanadčanov nie je vyvážený špekulatívnymi a marginálnymi výhodami, ktoré uvádza štát.».

Kanadský najvyšší súd a slovinský ústavný súd naznačujú vhodnosť publikovať spolu s prieskumami ich základné parametre.

82. Z ďalších štátov Ameriky je možné spomenúť rozhodnutia ústavných súdov, resp. najvyšších súdov, ktoré judikovali nesúlad zákonnej úpravy moratória na volebné prieskumy s ústavou, ako aj tie, ktoré nesúlad nevyslovili. Súdny ústavného typu pri rozhodovaní vyvažovali medzi slobodou prejavu a hodnotou férových volieb s akcentom na slobodu prejavu.

83. K tým prvým patrí rozhodnutie Ústavného súdu Guatemaly z 23. apríla 2019, ktorým tento uznal, že predĺženie moratória z 36 hodín pred voľbami na 15 dní pred dňom volieb sleduje legitímny cieľ, avšak nie je proporcionálne. Zákonodarcovi vyčítal, že neprebehla žiadna diskusia a ani sociologická štúdia o nevyhnutnosti zavedenia takého opatrenia.

Ďalej je to rozhodnutie Federálneho najvyššieho súdu Brazílie zo 6. septembra 2006, ktorým vyhlásil za protiústavný zákaz uverejňovať predvolebné prieskumy od 15. dňa pred voľbami až do 18.00 h volebného dňa pre jeho rozpor s právom na informácie a slobodou prejavu.

Napokon je to rozhodnutie Ústavného súdu Kolumbie z 28. októbra 1993, ktorým vyhlásil za protiústavný čl. 23 ods. 2 kolumbijského zákona č. 58/1985 o postavení politických strán a financovaní volebnej kampane, ktorý ustanovoval zákaz uverejňovať predvolebné prieskumy 30 dní pred voľbami. Podľa Ústavného súdu Kolumbie výsledky predvolebných prieskumov predstavujú záležitosť verejného záujmu a ich uverejnením nedochádza k porušovaniu verejného poriadku, súkromia či všeobecného blaha. Takéto dlhé moratórium už napĺňa znaky cenzúry a zasahuje do samotného jadra práva na informácie a slobody prejavu.

84. K tým druhým patrí napríklad Paraguaj, kde je zakázané uverejňovať predvolebné prieskumy 15 dní pred voľbami. Tento zákaz upravuje čl. 305 zákona č. 834/96, ktorým sa zavádza Volebný kódex Paraguaja. Ústavná komora sa ústavnosťou čl. 305 predmetného zákona zaoberala viackrát, jej judikatúra je však v tejto veci nejednotná. V rozhodnutí o námietke protiústavnosti č. 232 z 10. apríla 2002 ústavná komora vyhlásila čl. 305 za protiústavný, pretože nedovoleným spôsobom zasahuje do samotnej podstaty ústavou garantovanej slobody prejavu a práva na informácie, odvolávajúc sa aj na judikatúru kolumbijského ústavného súdu.

V ďalšom rozhodnutí o návrhu na vyslovenie protiústavnosti č. 1287 z 3. decembra 2007 ústavná komora návrhu nevyhovela. Tentokrát ústavná komora rozhodla, že ide o primeraný zásah do slobody prejavu, keďže sleduje legitímny cieľ, je v medziach diskrečnej právomoci zákonodarcu a z komparatívneho hľadiska v rámci okolitých štátov tento zákaz nijako výrazne nevybočuje.

Ďalej je možné spomenúť Federálny najvyšší súd Argentíny, ktorý vo svojom rozhodnutí zo 7. júna 2005 vo veci Asociación de Teleriodifusoras Argentina y otro c/ Gobierno de la Ciudad de Buenos Aires uviedol dva argumenty, pre ktoré považoval moratórium začínajúce 48 hodín pred voľbami za súladné s ústavou. Po prvé, toto moratórium sledovalo legitímny cieľ, ktorým bolo dať voličom tesne pred voľbami priestor v pokoji si rozmyslieť, koho budú voliť. Po druhé, predmetné obmedzenie bolo proporcionálne, pretože trvalo iba krátky čas, pričom celé mesiace pred voľbami a počas celej volebnej kampane mali voliči k prieskumom prístup.

Napokon v Čile je možné rozširovať predvolebné prieskumy iba do 15. dňa pred dňom volieb. Tento zákaz ustanovuje čl. 32ter organického zákona č. 18.700 zo 6. mája 1988 o ľudových hlasovaniach a skrutíniách, ktorý bol do organického zákona doplnený zákonom č. 20.900 zo 14. apríla 2016.

Keďže ide o zmenu organického zákona, čilská ústava v tomto prípade vyžaduje predbežnú kontrolu ústavnosti Ústavným súdom Čile. Ten rozhodol rozsudkom z 31. marca 2016, že takéto prieskumové moratórium nie je v rozpore s ústavou.

Ústavný súd Čile udržateľnosť tohto zásahu do slobody prejavu odôvodňoval na jednej strane princípom *par conditio* vyplývajúcim z čl. 18 ods. 1 ústavy, podľa ktorého má organický zákonodarca povinnosť zabezpečiť rovnaké postavenie všetkých vo voľbách kandidujúcich subjektov, na druhej strane tým, že predmetným obmedzením sa nezasahuje do podstaty slobody prejavu a sleduje sa legitímny cieľ, ktorým je okrem spomínaného zabezpečenia rovnosti kandidátov aj predchádzanie manipuláciám. Ústavný súd Čile považoval v tomto ohľade za rozhodujúcu skutočnosť, že neexistuje žiadna právna úprava kontroly serióznosti predvolebných prieskumov a upravujúca základné požiadavky, ktoré musia spĺňať. V odôvodnení sa uvádza: „Práve preto je predmetné obmedzenie v súlade s ústavou.“ Ústavný súd Čile sa obmedzil na skúmanie toho, či napadnuté ustanovenie obmedzujúce slobodu prejavu a právo na informácie sleduje legitímny cieľ, a ten podľa jeho názoru sleduje (rovnosť zbraní vo volebnej súťaži, predchádzanie manipuláciám vyvolaným nekvalitnými prieskumami). Pokiaľ ide o otázku proporcionality zásahu voči sledovanému cieľu, Ústavný súd Čile sa obmedzil na konštatovanie, že predmetné obmedzenie nezasahuje do samotného jadra spomínaných ústavných práv.

85. Sloboda prejavu a právo na informácie predstavujú vstup do politických práv. Ich zaradenie v úvode tretieho oddielu druhej hlavy ústavy nie je náhodné, pretože práve sloboda prejavu a právo na informácie umožňujú realizáciu aj ostatných politických práv. Ich uplatňovanie v demokratickej spoločnosti slobodu prejavu a právo na informácie nielen predpokladá, ale v mnohých prípadoch v sebe prirodzene obsahuje. Napríklad pri práve pokojne sa zhromažďovať je predpokladom jeho realizácie možnosť vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie o mieste a čase konania zhromaždenia a pri účasti na ňom prejavovať svoj názor.

86. Ústavný súd chápe slobodu prejavu a právo na informácie ako základné politické práva. Sloboda prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa zaručuje každému jednotlivcovi ako jeho základné politické právo. Slobodou prejavu sa človeku umožňuje vysloviť alebo zmlčať svoje city, myšlienky a názory. Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať

a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu, získať informáciu do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných, keďže v súlade s ústavou k nemu patrí aj právo informáciu ďalej rozširovať (sp. zn. II.ÚS 28/96).

87. Právo na informácie zaručené v čl. 26 ústavy má tri zložky, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií, pričom pod vyhľadávaním informácií sa rozumie vlastné zisťovanie, či v oblasti záujmu toho, kto informácie vyhľadáva, informácie vôbec existujú, aké a kde sa nachádzajú, a pod prijímaním informácií sa zase rozumie získanie informácie do vlastnej dispozičnej sféry tak, aby mohla byť subjektom pre vlastnú potrebu, ako aj pre potrebu iných spracovaná. 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.

88. Napadnuté ustanovenie je súčasťou zákona č. 181/2014 Z. z., ktorý upravuje volebnú kampaň ako konanie v čase predchádzajúcom voľbám. Napadnuté ustanovenie sa vlastnej volebnej kampane, teda činnosti politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúcej k propagácii ich činnosti, cieľov a programu na účely získania funkcie volenej podľa zákona č. 180/2014 Z. z., síce priamo netýka, ale predstavuje reguláciu, ktorá sa časovo vzťahuje na volebnú kampaň, preto nie je možné napadnuté ustanovenie preskúmať bez kontextu volebnej kampane a miesta a významu slobody prejavu a práva na informácie v nej.

89. Počas volebnej kampane dochádza k informovaniu voličov práve so špeciálnym zameraním na ovplyvnenie ich volebného rozhodnutia, teda rozhodnutia volieb sa zúčastniť a následne rozhodnutia odovzdať hlas konkrétnej kandidujúcej politickej strane či dokonca využiť prednostné hlasy v prospech konkrétneho kandidáta.

90. Volebná kampaň bez slobody prejavu a práva na informácie nie je v demokratickej spoločnosti možná, pretože súčasťou volebnej kampane je z jej podstaty aj súťaž politických názorov, programov a predstáv. Volebná kampaň bez slobody prejavu a bez práva na informácie by predstavovala štátnu propagandu nezlučiteľnú s demokratickým štátom. Ústavný súd je preto tradične podozrievavý voči zásahom do slobody prejavu (porov. PL. ÚS 5/2017), zvlášť ak ide o slobodu prejavu počas volebnej kampane.

91. Sloboda prejavu a právo na informácie nie sú práva absolútne. Okrem všeobecných podmienok, ktoré sa pri obmedzovaní všetkých základných práv a slobôd musia dodržať podľa čl. 13 ods. 4 ústavy, slobodu prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať informácie možno obmedziť, ak sa splnia osobitné podmienky podľa čl. 26 ods. 4 ústavy. Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno v súlade s ústavou obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu taxatívne vymenovaných záujmov, t. j. na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosti štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Práva na vyhľadávanie, rozširovanie a prijímanie informácií tvoria nevyhnutne pre svoju vzájomnú súvislosť spojené nádoby, pretože ak je napr. obmedzené právo rozširovať informácie, nemožno potom tieto informácie následne ani vyhľadať a ani nikým prijímať.

92. Formálnou podmienkou je obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie zákonom. Formálna podmienka je v prípade napadnutého ustanovenia splnená.

93. Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu niektorého z legitímnych cieľov stanovených ústavou. Ak by východiskový stav spoločnosti, v ktorom by došlo k obmedzeniu slobody prejavu a práva na informácie bol iný ako demokratický, o obmedzení nie je možné hovoriť, a to z dôvodu, že v inom ako demokratickom režime by sloboda prejavu a právo na informácie skutočne neexistovali. Tento na prvý pohľad jednoduchý záver súčasne napovedá, aký má byť nielen východiskový, ale aj výsledný stav spoločnosti po uplatnení obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie. Tento stav musí byť stále stavom demokratickej spoločnosti. Ani ochrana legitímneho cieľa nemôže znamenať, že dôjde k takému zásahu do slobody prejavu a práva na informácie, ktoré síce ochráni tento cieľ, ale zmení charakter spoločnosti na iný ako demokratický.

94. S demokratickou spoločnosťou je spojená aj skutočná a otvorená volebná kampaň, v ktorej volič získava informácie, ktoré ovplyvňujú jeho volebné rozhodnutie. Informáciou je nepochybne aj výsledok volebného prieskumu. Takáto informácia tiež ovplyvňuje volebné rozhodnutie voliča. Ak ide o informáciu, ktorá je zverejnená, má volič možnosť sa s touto informáciou oboznámiť a rovnako tak aj takúto informáciu ignorovať. V demokratickej spoločnosti to predstavuje jeho slobodnú voľbu. Napadnuté ustanovenie jeho slobodnú voľbu o naložení s informáciou o výsledku volebného prieskumu na dlhú dobu pred voľbami vylučuje. V rozsahu intenzity napadnutého ustanovenia štát slobodnú voľbu voliča nahradil zákazom.

95. Každé nahradenie slobodnej voľby občana štátnym dirigizmom je zásah do demokratického charakteru spoločnosti. Takýto zásah musí predstavovať opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné. Podmienka nevyhnutnosti je materiálna podmienka, ktorú zákonodarca musí splniť, aby ním ustanovené obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie bolo v súlade s ústavou (sp. zn. PL. ÚS 15/98).

96. Obmedzenie práv a slobôd je nevyhnutné, keď cieľ obmedzenia inak dosiahnuť nemožno. Obmedzenie základného práva alebo slobody nie je nevyhnutné, ak účel obmedzenia zavedeného v záujme nastolenia spravodlivej rovnováhy medzi základnými právami a slobodami, ktoré sa dostanú do vzájomného konfliktu, možno dosiahnuť iným spôsobom, pri ktorom by sa dalo vyhnúť zavedeniu obmedzenia.

97. Nevyhnutnosť obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie ako opatrenia nevyhnutného v demokratickej spoločnosti je možné pomeriavať jeho proporcionalitou k cieľu chránenému obmedzením. Dodržanie princípu proporcionality je možné preskúmať v teste proporcionality. Vo vzťahu k slobode prejavu a právu na informácie ako politickým právam je potrebné aplikovať prísny test proporcionality.

98. Jeho prvým subtestom je test legality, teda či ide o obmedzenie na základe zákona. Tento test je v prípade napadnutého ustanovenia splnený.

99. Ďalším subtestom prísneho testu proporcionality je test vhodnosti. Týmto testom sa testuje naplnenie ústavou aprobovaného cieľa obmedzenia základného práva alebo slobody a racionálne prepojenie medzi takýmto cieľom a obmedzením základného práva alebo slobody.

100. Ústavne aprobovaný legitímny cieľ predstavuje materiálnu podmienku obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie. Materiálnou podmienkou je, aby obmedzenie slúžilo na ochranu

práv a slobôd iných alebo sa ním musí chrániť bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť. Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie na iný cieľ ako stanovený v čl. 26 ods. 4 ústavy alebo bez cieľa nie je prípustné.

101. Moratórium na výsledky volebných prieskumov (vo vzťahu k voľbám do národnej rady, ktorých sa týka aj napadnuté ustanovenie) bolo a je v právnom poriadku Slovenskej republiky prítomné od vzniku Slovenskej republiky. Jednotlivé zákony upravujúce voľby do národnej rady alebo im predchádzajúcu volebnú kampaň v rôznej časovej intenzite zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov zakazovali. Táto právna úprava nebola od vzniku Slovenskej republiky napadnutá.

102. Zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov v čase pred voľbami má svoj účel. Tým je vytvorenie časového priestoru pred voľbami alebo aspoň v deň konania volieb pre slobodné rozhodnutie voliča o tom, komu odovzdá svoj hlas, bez ovplyvňovania informáciami, ktoré by ho mohli viesť k prípadnej náhlej zmene jeho volebného rozhodnutia na základe informácie, ktorá by sa mohla ukázať ako nepravdivá. Výsledkom by mohlo byť volebné rozhodnutie voliča, ktoré by nezodpovedalo jeho pôvodným predstavám a ktoré by nedosiahlo ani ním zamýšľaný výsledok.

103. Takáto situácia by mohla nastať, ak by napríklad dostal volič pred voľbami z výsledku volebného prieskumu informáciu o tom, že kandidujúca politická strana, ktorá dlhodobo nedosahovala výsledok pre postup do národnej rady, by zrazu takýto postupujúci výsledok dosiahla. Volič, ktorý sa pri volebnom rozhodovaní riadi pravidlom, aby jeho hlas neprepadol, by na základe takéhoto výsledku zmenil svoje volebné rozhodnutie v prospech takejto politickej strany, pričom v konečnom dôsledku by sa ukázalo, že výsledok volebného prieskumu nebol pravdivý a hlas voliča by napokon prepadol.

104. Legitímnym cieľom takto chápaného zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov je ochrana volebného práva voličov. Už vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 ústavný súd konštatoval, existenciu zásadného významu informácií o politickej strane, jej programe, zámeroch a názoroch jej predstaviteľov pre uplatnenie práva zaručeného čl. 30 ústavy. Niet žiadneho dôvodu z okruhu takýchto informácií vylučovať tie, ktoré sú získané zo zverejnených výsledkov volebných prieskumov. Zákaz zverejňovania takýchto výsledkov nechráni samotných kandidátov a navyše nemá oporu ani v doterajšej volebnej judikatúre, nekorešponduje ani s dostupnou literatúrou k tomuto prvku a tiež s dôvodovou správou k uvedenému zákonu, pretože „Volebné moratórium je zavedené... ako nástroj na vytvorenie časového priestoru, v rámci ktorého sa má volič slobodne rozhodnúť, komu odovzdá svoj hlas, bez ovplyvňovania inými subjektami, ktoré sa podieľajú na vedení volebnej kampane alebo ktoré sú nosičmi informácií o kandidátoch.“ (z dôvodovej správy k § 2 ods. 2, pozn.).

105. Súčasne je potrebné dodať, že v demokratickej spoločnosti postavenej o. i. na rovnom volebnom práve je volebné rozhodnutie výsledkom výlučného rozhodnutia voliča a jeho taktizovanie so svojím hlasom je úplne legitímne a štát, resp. verejná moc nie sú oprávnené s výnimkou prípadov volebnej korupcie jeho volebné rozhodnutie a dôvody k nemu vedúce preskúmať.

106. Účel napadnutého ustanovenia je podľa odôvodnenia pozmeňujúceho a dopĺňujúceho návrhu „chrániť voliča pred dezinformáciami a účelovými informáciami“, pretože „volič má zároveň právo

na ochranu pred dezinformáciami. Návrh zmeny zákona má ambíciu chrániť voliča pred cieľnými informáciami zameranými na jeho ovplyvnenie v prospech určitej politickej strany a nechať ho samého urobiť si úsudok podľa programu a činnosti vybranej politickej strany, ktorú sa rozhodne voliť.“.

107. Ak by ústavný súd pri identifikácii cieľa napadnutej právnej úpravy vychádzal výlučne z odôvodnenia citovaného v predchádzajúcom odseku, potom konštatuje, že takýto účel napadnutého ustanovenia mení vzťah voliča a štátu, resp. verejnej moci v oblasti informácií. Kým v prípade situácie uvedenej v bode 102 sa vytvára priestor pre voliča, aby si sám urobil úsudok pred voľbami a svoje volebné rozhodnutie sformoval na základe vlastného vyhodnotenia všetkých dovedy mu dostupných informácií, v prípade napadnutého ustanovenia nastupuje aktivizmus verejnej moci, ktorá chce/mala by voliča aktívne chrániť, a to pred dezinformáciami (mimochodom, bez legálnej definície, čo je možné za dezinformáciu považovať), ale dokonca aj pred informáciami.

108. Zo strany ústavného súdu by bolo nesprávne ponechať bez adekvátnej odozvy (prípadne ju mlčky akceptovať) argumentáciu zákonodarcu týkajúcu sa ochrany občanov pred dezinformáciami a účelovými informáciami. Žiadne takéto právo ústava ani dohovor neobsahujú. Občan na základe ústavy a ani dohovoru nemá právo na ochranu pred dezinformáciami a účelovými informáciami z dôvodu, že to neumožňuje sloboda prejavu a sloboda prijímať informácie. Už vôbec neexistuje pozitívna povinnosť štátu chrániť občanov či voličov pred dezinformáciami a účelovými informáciami.

109. Ústavný súd už niekoľkokrát zopakoval svoj názor, že voliča je potrebné nepodceňovať (sp. zn. PL. ÚS 118/07). Slobodné voľby sú spojené iba so slobodným volebným rozhodnutím každého voliča. Slobodné volebné rozhodnutie voliča v demokratickej spoločnosti nie je zlučiteľné s konaním verejnej moci, ktorá ho aktívne chráni pred informáciami, ktoré sama vyhodnotí ako pre voliča nevhodné. Ak verejná moc pristupuje k voličom či občanom ako k niekomu, kto má také malé, obmedzené alebo podpriemerné znalosti o spoločenskom a osobitne politickom dianí, že nedokáže sám vyhodnotiť zverejňované informácie a je odkázaný na ochranu pred nimi zo strany verejnej moci, je to poručnícky prístup verejnej moci. Takýto prístup verejnej moci nie je zlučiteľný so skutočne demokratickou spoločnosťou.

110. Cieľ ktorý vytýčil navrhovateľ napadnutého ustanovenia (bod 106) teda nie je legitímny. Ústavný súd však neopomína, že napadnuté ustanovenie plní aj cieľ identifikovaný v bode 104 odôvodnenia, ktorý ale legitímnym je, a preto je potrebné v teste proporcionality pokračovať ďalej (test vhodnosti).

111. Napadnuté ustanovenie nevyhovuje požiadavke vhodnosti pri dosahovaní cieľa spočívajúceho v ochrane voliča pred dezinformáciami, pretože preskúmaný zásah zverejňovania nebráni iným spôsobom (nikomu) rozširovať či distribuovať prieskumy. Ústavný súd považoval za potrebné podrobiť toto ustanovenie aj testu nevyhnutnosti z pohľadu, či obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v intenzite napadnutého ustanovenia nie je väčšie, ako je potrebné na dosiahnutie účelu obmedzenia.

112. Napadnuté ustanovenie zmenilo dĺžku trvania zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov v § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. vo vzťahu k voľbám do národnej rady tak, že tento zákaz predĺžilo zo 14 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia

hlasovania na 50 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania. Došlo tak k predĺženiu trvania obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie tri a pol násobne. Takéto predĺženie, resp. rozšírenie časových účinkov zákazu zverejňovať výsledky volebných prieskumov nebolo nijako odôvodnené, a to ani z pohľadu jeho vzťahu/pomeru k pôvodnej úprave (tri a pol násobné predĺženie) a ani z pohľadu jeho konečného číselného vyjadrenia (50 dní).

113. Ani z právnej úpravy zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov na území Slovenska od roku 1990 a ani z vykonanej komparácie nie je možné identifikovať zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov, ktorý by dosahoval intenzitu 50 dní pred dňom konania volieb.

114. Ústavnému súdu nie je známy žiaden dôvod vychádzajúci napríklad z nejakej politologickej alebo sociologickej štúdie, ktorý by opodstatňoval, že pre kvalifikované volebné rozhodnutie voliča a vytvorenie priestoru na jeho slobodné rozhodnutie je potrebné obmedziť mu zákazom prístup k informáciám o výsledku volebných prieskumov v dĺžke trvania až 50 dní pred dňom konania volieb.

115. V skutočnosti takýto dlhý zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov spôsobí, že volič nebude disponovať potrebnými aktuálnymi informáciami, ktoré by pre svoje kvalifikované volebné rozhodnutie potreboval alebo požadoval, a tým napokon jeho prekvapenie či až rozčarovanie z výsledku volieb môže byť väčšie, a tým jeho ochota ich akceptovať a stotožniť sa s nimi nižšia.

116. Aj pri rešpektovaní legitímneho cieľa zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov (bod 104) nie je možné jeho stanovenie v dĺžke 50 dní pred dňom konania volieb považovať za opatrenie, ktoré je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na dosiahnutie tohto legitímneho cieľa.

117. Napadnuté ustanovenie preto testom nevyhnutnosti neprešlo.

118. Napokon je napadnuté ustanovenie potrebné podrobiť aj testu proporcionality v užšom zmysle.

119. V prípade každého zákona obmedzujúceho základné práva a slobody musia byť zohľadnené požiadavky a limity čl. 13 ods. 4 ústavy. Požiadavka čl. 13 ods. 4 ústavy predstavuje základné ústavné interpretačné pravidlo pre konanie zákonodarcu pri prijímaní takých zákonov, ktorými by obmedzoval základné práva a slobody. Táto požiadavka preto musí platiť aj v prípade obmedzenia slobody prejavu a práva na informácie zákazom zverejňovania výsledkov volebných prieskumov podľa napadnutého ustanovenia.

120. Podstatou základného práva podľa čl. 13 ods. 4 ústavy je to, na čom je založené. Jeho zmyslom je potom to, na čo slúži. Sloboda prejavu je založená na možnosti každého slobodne sa prejavovať, vyjadriť svoje názory, myšlienky a city. Sloboda prejavu slúži na vyslovenie, ale aj na zamlčanie svojich citov, myšlienok a názorov. Právo na informácie je založené na možnosti každého slobodne sa dozvedieť informáciu, získať informáciu do svojej dispozičnej sféry, spracovať pre svoju potrebu takto slobodne získanú informáciu a podľa uváženia ju aj ďalej rozširovať. Právo na informácie slúži na vyhľadávanie, prijímanie a aj rozširovanie názorov, myšlienok a informácií.

121. Obmedzenie základného práv a slobody sa môže použiť len na stanovený legitímny cieľ. Z ústavnej požiadavky dbať na podstatu a zmysel základných práv a slobôd pri ich obmedzení a toto obmedzenie použiť len na ustanovený cieľ vyplýva povinnosť zákonodarcu zachovať princíp proporcionality medzi cieľom, ktorý sleduje zavedením a právnou úpravou určitého právneho inštitútu, a charakterom a intenzitou tohto inštitútu. Prekročenie princípu proporcionality zakladá nielen porušenie čl. 13 ods. 4 ústavy, ale zasahuje aj do materiálne chápaného právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy.

122. Zisťovanie a zverejňovanie výsledkov podpory verejnosti pre politické strany alebo pre konkrétnych politikov nie je v Slovenskej republike právne regulované a je ho možné uskutočňovať v zásade kedykoľvek. Takéto konanie ale nie je volebným prieskumom, pretože takéto prieskumy sa od volebných prieskumov odlišujú tým, že sa netýkajú politických strán alebo kandidátov kandidujúcich v konkrétnych vyhlásených voľbách. Volebný prieskum je také zisťovanie podpory verejnosti pre politické strany alebo pre kandidátov, ktoré sa realizuje v čase volebnej kampane pred konkrétnymi voľbami.

123. Pre posúdenie toho, či napadnuté ustanovenie dbá na podstatu a zmysel slobody prejavu a práva na informácie, je relevantné iba jeho posúdenie v kontexte volebnej kampane, a nie mimo nej. Volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb. Voľby do národnej rady vyhlasuje jej predseda najneskôr 110 dní pred dňom ich konania. Pri vyhlásení volieb do národnej rady 110 dní pred dňom ich konania môže volebná kampaň trvať 107 celých dní a prvých sedem hodín 108. dňa od ich vyhlásenia. V tomto čase je možné zverejňovať výsledky volebných prieskumov, ak to nie je zakázané. Inak povedané, v tomto čase, ak to nie je zakázané, môže ten, kto takýmto výsledkom disponuje, ho slobodne zverejniť a každý má právo takýto výsledok slobodne získať podľa svojho záujmu do svojej dispozičnej sféry alebo ho odmietnuť, vyhodnotiť ho, spracovať ho a použiť alebo nepoužiť pri formovaní svojho volebného rozhodnutia a ponechať si ho alebo ho ďalej rozširovať.

124. Napadnuté ustanovenie zakazuje zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov 50 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania. Vo vzťahu k voľbám do národnej rady a im predchádzajúcej kampani to z hľadiska pomeru dĺžky trvania volebnej kampane a dĺžky trvania zákazu podľa napadnutého ustanovenia počas volebnej kampane (zákaz sa čiastočne prekrýva aj so zákazom volebnej kampane ako takej) predstavuje 45 %. Zákaz zverejňovať výsledky volebných prieskumov 50 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania tak zasahuje do dĺžky trvania volebnej kampane v rozsahu skoro jej polovice.

125. Pri takejto intenzite zásahu do slobody prejavu a práva na informácie v čase, keď sú informácie podstatou činnosti všetkých aktérov volebnej kampane, je možné iba ťažko uveriť, že zákonodarca pri prijímaní napadnutého ustanovenia dbal na podstatu a zmysel slobody prejavu a práva na informácie. Navyše, napadnuté ustanovenie nesleduje žiaden legitímny cieľ.

126. Ústavný súd preto vo vzťahu k čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy, čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 10 dohovoru návrhu vyhovel a rozhodol tak, ako to je uvedené vo výroku.

127. Podľa navrhovateľky porušuje napadnuté ustanovenie aj zákaz cenzúry podľa čl. 26 ods. 3 ústavy.

128. V právnom poriadku Slovenskej republiky nie je definícia cenzúry. Podľa akademického vymedzenia „Cenzúru možno rozdeliť na predbežnú a následnú. Za predbežnú (preventívnu) cenzúru sa považuje inštitucionálne znemožnenie určitý text, dielo, časť diela vyhotoviť alebo preniesť určitý prejav, za následnú úradná kontrola publikácie po jej vyhotovení, pričom než začne publikácia byť šírená, neprípustné pasáže sa napr. dodatočne začernia. Aj tu je teda určitá predbežnosť vzťahujúca sa na publikáciu už vyhotoveného obsahu.“ (KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavného práva*. Praha : ASPI, 2007, s. 29.).

129. Cenzúra predstavuje absolútny, resp. konečný zásah do slobody prejavu a práva na informácie. Informácie, ktoré sú cenzúrované, by sa nemali ani vyhotovovať a ak boli vyhotovené, nemali by sa predniesť, pričom tento zákaz platí bez časového a personálneho obmedzenia.

130. Napadnuté ustanovenie zasahuje do slobody prejavu a práva na informácie spôsobom, ktorý síce vzhľadom na miesto, čas a trvanie zásahu porušuje tieto práva v ich podstate, ale nie absolútnym spôsobom. Napadnuté ustanovenie nevytvára inštitucionálny systém, ktorý by zakazoval vyhotovovanie volebných prieskumov. Ktokoľvek ich môže vyhotovovať, a to aj v čase, keď je zakázané ich zverejňovanie. Ak je volebný prieskum vyhotovený, je jeho zverejnenie možné mimo času zákazu. Tento platí personálne *erga omnes*, ale nemá neobmedzené časové účinky.

131. Ak je informácia cenzúrovaná, nie je ju možné zverejniť vôbec. Pred začatím moratória na výsledky volebných prieskumov je ich možné zverejňovať. Ich nezverejňovanie preto nie je absolútne.

132. Návrhu v časti na vyslovenie nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 26 ods. 3 ústavy preto ústavný súd nevyhovel.

### **III.3. K namietanému nesúladu s princípom rovnosti a ústavným zákazom postihu za uplatňovanie základných práv a slobôd:**

133. Pred vlastným prieskumom napadnutého ustanovenia z pohľadu zásahu do ústavného princípu rovnosti upozorňuje ústavný súd, že navrhovateľka na s. 2, 3 a 25 návrhu uvádza ako referenčnú normu čl. 18 dohovoru, kým na s. 14 a 15 v časti V návrhu, ktorá sa konkrétne venuje porušeniu princípu rovnosti navrhovateľka argumentuje čl. 14 dohovoru. Ústavný súd posudzuje návrh z obsahového hľadiska a z obsahu a argumentácie v časti V návrhu vyvodzuje, že navrhovateľka namieta nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 14 dohovoru.

134. Navrhovateľka namieta, že napadnuté ustanovenie zakladá nerovnosť medzi dvomi skupinami účastníkov politickej súťaže a aj medzi dvomi skupinami voličov, a to tým, že zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov sa netýka ich uskutočňovania, čo v konečnom dôsledku povedie k tomu, že časť účastníkov politickej súťaže a časť voličov bude disponovať výsledkami uskutočnených a nezverejnených volebných prieskumov a iná časť nie.

135. Rovnosť patrí medzi princípy materiálneho právneho štátu (sp. zn. PL. ÚS 7/2017). Rovnosť je v ústave vyjadrená ako rovnosť v dôstojnosti a rovnosť v právach. Konkretizácia rovnosti v dôstojnosti a rovnosti v právach je vyjadrená v čl. 12 ods. 2 ústavy. Realizáciou obsahu čl. 12

ods. 2 ústavy sa uplatňuje zásada, aby rovné bolo chápané (uskutočňované) rovno, kým nerovné má byť chápané (uskutočňované) s prihliadnutím na svoju rozdielnosť.

136. Zákaz v § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. je rámcovaný časom trvania zákazu, zakazovanou činnosťou a zakázanou informáciou. Tento zákaz nemá osobitný personálny rozmer. Z hľadiska adresátov ide o zákaz všeobecný, pôsobiaci *erga omnes*. Každému, kto výsledkom volebného prieskumu disponuje, pričom zákon č. 181/2014 Z. z. nerieši, ako sa do jeho moci dostal, sa zakazuje jeho zverejnenie. Z tohto zákazu nie je v čase trvania zákazu výnimka, a to ani priamo zo zákona, ani na základe rozhodnutia nejakého orgánu verejnej moci. O takúto výnimku nie je možné žiadať a žiaden orgán verejnej moci ju nie je oprávnený udeliť.

137. Zákaz sa vzťahuje na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov. Napadnuté ustanovenie iný zákaz neobsahuje, resp. sa iného zákazu netýka. Ústavný súd skúma napadnuté ustanovenie. Ústavný súd neskúma a neposudzuje konštrukcie, ktoré by mohli z napadnutého ustanovenia vyplývať. Ústavný súd preto neposudzuje to, či zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov obsahuje aj iný zákaz ako tento alebo nie, resp. či tento výslovný zákaz má automaticky viesť aj k nejakým iným zákazom. To nie je predmetom konania.

138. Vo vzťahu k zakazu platí najvšeobecnejšia úprava v čl. 2 ods. 2 a 3 ústavy v závislosti od postavenia dotknutého subjektu. V Slovenskej republike neexistuje monopol verejnej moci na uskutočňovanie volebných prieskumov. Súčasne ani neexistuje ich obmedzenie na aktérov slobodnej súťaže politických síl, napríklad politické strany či kandidátov. Volebný prieskum môže vykonať každý, pričom motivácia preň nie je predmetom skúmania ústavným súdom.

139. Predmetom zákazu je zverejňovať výsledky volebných prieskumov. Zákon č. 181/2014 Z. z. legálnu definíciu toho, čo je zverejňovanie, neobsahuje, aj keď s týmto pojmom pracuje aj na iných miestach (§ 14).

Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov by malo umožňovať hromadný prístup verejnosti k ich obsahu tak, aby mohol výsledky volebného prieskumu ktokoľvek získať. Opakom je potom zákaz, teda neumožnenie hromadného prístupu verejnosti k obsahu výsledkov volebných prieskumov, ktorý platí pre každého bez výnimky a pôsobí proti každému bez výnimky.

140. Každý účastník slobodnej súťaže politických síl a tiež každý volič má prirodzene rozdielnu či nerovnú mieru informácií, ktoré ovplyvňujú ich konanie v politickej súťaži a ktoré v prípade voličov ovplyvňujú ich volebné rozhodnutie. Štát iste nemá informačnú nerovnosť podporovať, ale súčasne v slobodnej, otvorenej spoločnosti ani nedosiahne úplnú informačnú rovnosť všetkých aktérov slobodnej súťaže politických síl a všetkých voličov.

141. Článok 12 ods. 2 ústavy vymedzuje priamu diskrimináciu, ktorá je založená na rozdielnom zaobchádzaní s osobami nachádzajúcimi sa v porovnateľnej situácii. Nepriama diskriminácia (je potrebné ju odlišovať od pozitívnej diskriminácie, aj keď práve nepriama diskriminácia môže byť príčinou pozitívnej diskriminácie) je založená na rovnakom zaobchádzaní s osobami nachádzajúcimi sa vo výrazne odlišnom postavení. Článok 14 dohovoru zaručuje užívanie práv a slobôd priznaných dohovorom bez diskriminácie založenej na akomkoľvek dôvode, ako je pohlavie, rasa, farba pleti, jazyk, náboženstvo, politické alebo iné zmýšľanie, národnostný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnostnej menšine, majetok, rod alebo iné postavenie, a tým chráni jednotlivcov pred rozdielnym zaobchádzaním v porovnateľnej situácii.

142. Všeobecný a bezvýnimočný zákaz v § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. nezakladá rozdielne zaobchádzanie s osobami v porovnateľnej situácii. K takej situácii by došlo, ak by bol zákaz porušený. Ústavný súd v konaní o súlade právnych predpisov vychádza z prezumpcie ústavnosti právnych predpisov a abstraktne preskúmava súlad napadnutého ustanovenia s referenčnými článkami ústavy a dohovoru. Ústavný súd neskúma súlad situácie navodenej porušením zákona s ústavou alebo dohovorom a neposkytuje ochranu ústavnosti v stave porušenia zákona. Porušenie zákazu podľa § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. je správnym deliktom, za ktorý Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán ukladá sankciu vo forme pokuty. Pokuta je zárukou toho, že zákaz bude pôsobiť voči každému rovnako a na každého rovnako.

143. Článok 12 ods. 4 ústavy chráni každého pred ujmom na právach pre to, lebo uplatňuje svoje základné práva a slobody.

144. Ujma na právach ako dôsledok uplatnenia svojho základného práva a slobody by nastala, ak by právna úprava obmedzovala alebo dokonca vylučovala nadobudnutie alebo uplatňovanie niektorého zo základných práv a slobôd na základe skutočnosti, že si niekto uplatnil niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd a táto skutočnosť by sa premietla do právnej úpravy nadobúdania alebo uplatňovania konkrétneho práva tak, že v dôsledku uvedeného by bola táto právna úprava odlišná u tých osôb, ktoré si predtým uplatnili niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd, v porovnaní s tými osobami, ktoré si takéto základné právo alebo slobodu neuplatnili.

145. Podľa ústavného súdu «Pod termínom „ujma na právach“ je potrebné chápať aj akékoľvek iné obmedzenie pri nadobúdaní práva, ktoré sa prejavilo v porušení ústavnej zásady rovnosti v právach podľa čl. 12 ods. 1 ústavy ako výlučný a jediný dôsledok predošlého uplatnenia niektorého zo základných práv alebo slobôd. O ujme na práve možno teda hovoriť vtedy, ak jediným dôvodom vylučujúcim jeho nadobudnutie je predošlé uplatnenie niektorého zo základných práv alebo slobôd. Takýmto výkladom termínu „ujma na právach“ sa súčasne vylučuje možnosť, aby v dôsledku nenadobudnutia práva si oprávnený subjekt nemohol uplatniť ani niektoré zo svojich základných práv alebo slobôd (v tom prípade, ak nadobudnutie konkrétneho práva je nevyhnutnou podmienkou pre uplatnenie niektorého zo základných práv alebo slobôd).» (sp. zn. PL. ÚS 18/97).

146. Pokuta je sankcia za správny delikt spočívajúci v porušení zákona. Pokuta nepredstavuje ujmu na právach spočívajúcu v nenadobudnutí alebo obmedzení nadobudnutia základného práva alebo slobody. Konanie porušujúce zákon nie je uplatnením základného práva alebo slobody.

147. Ústavný súd preto návrhu v časti vyslovenia nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 14 dohovoru nevyhovel.

#### **III.4. K namietanému nesúladu s princípom ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti:**

148. Navrhovateľka vidí nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 31 ústavy z dvoch dôvodov. V prvom rade je to časový moment schválenia napadnutého ustanovenia krátko pred voľbami do národnej rady konanými 29. februára 2020 a tiež spojenie miery prístupu všetkých účastníkov politickej súťaže k informačným základným právam s mierou slobody súťaže politických síl.

149. Moment schválenia napadnutého ustanovenia vo vzťahu k voľbám do národnej rady konaným 29. februára 2020, jeho účinnosť počas prebiehajúcej volebnej kampane a prekročenie potrebnej

miery zdržanlivosti národnej rady v tom čase tvorili základ argumentácie ústavného súdu v uznesení č. k. PL. ÚS 26/2019-77 z 18. decembra 2020, ktorým ústavný súd práve z týchto dôvodov rozhodol o. i. o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia.

150. Článok 31 ústavy ustanovuje všeobecnú požiadavku adresovanú predovšetkým zákonodarcovi prijímať iba také zákony, ktoré umožnia a ochránia slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.

151. Článok 31 ústavy je tak základným interpretačným pravidlom pre zákony, ktoré bližšie upravujú výkon politických práv. Toto ustanovenie ústavy má priamu spojitosť so všetkými politickými právami vyjadrenými v ústave a svojou povahou ovplyvňuje formovanie politických síl v demokratickej spoločnosti (PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 100/07). Slobodná súťaž politických síl nachádza výraz predovšetkým v slobodných voľbách (PL. ÚS 51/2018).

152. Z čl. 31 ústavy vyplýva, že nielen zákonná úprava a jej výklad, ale aj používanie iných politických práv vrátane slobody prejavu a práva na informácie a ich obmedzenie, ktoré je tiež určitou formou používania týchto politických práv, musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Súčasťou slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti je aj možnosť súťažiacich politických síl prezentovať svoj program, svoje názory, a to v snahe získať pre ne medzi občanmi a voličmi podporu.

153. Ochrana slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti v zmysle čl. 31 ústavy sa týka normotvornej a aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci (štátnych orgánov), ako aj činnosti politických strán, resp. nezávislých kandidátov v súvislosti s voľbami. Tieto orgány môžu porušiť právo na rovnosť šancí tým, že v rámci volebnej kampane nezákonným alebo neústavným spôsobom pôsobia v prospech alebo neprospech jednej politickej sily (PL. ÚS 35/03, PL. ÚS 51/2018). Ochrana slobodnej súťaže politických síl nemôže byť legitímnym cieľom moratória (§ 17), pretože znenie čl. 31 ústavy ako všeobecný ústavný princíp svojou povahou ovplyvňuje formovanie politických síl a má nepochybný vplyv na všetky politické práva uvedené v ústave, samo osebe však právom nie je, a preto nemôže legitimizovať zásah do čl. 26 ústavy.

154. Slobodná súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti a jej ochrana sa vzťahuje na politické sily. Slobodná súťaž politických síl sa neobmedzuje len na voľby. V demokratickej spoločnosti predstavuje slobodná súťaž akékoľvek slobodné súperenie politických síl, napríklad aj vo vnútri politickej strany alebo v parlamente. Táto nemusí byť formalizovaná iba v politickej strane, ale politickou silou je potrebné materiálne chápať stranu, hnutie, iniciatívu alebo aktivitu, ktorá v demokratickej spoločnosti slobodne presadzuje svoj politický program, svoje politické názory a predstavy v snahe získať pre ne podporu verejnosti.

155. Napadnuté ustanovenie je súčasťou zákona č. 181/2014 Z. z. upravujúceho volebnú kampaň, ktorá je spojená s voľbami. Vo voľbách politické strany, resp. kandidáti súťažia o hlasy voličov a sú priamymi aktérmi slobodnej súťaže politických síl. V rozsahu jej ochrany do nej tiež vstupujú orgány verejnej moci, ktoré svojou normotvornou činnosťou vytvárajú jej pravidlá alebo ich aplikujú.

156. Nepriamo sa na slobodnej súťaži politických síl v demokratickej spoločnosti môžu podieľať aj iné subjekty ako tie, ktoré sú jej priamymi aktérmi. Môže ísť o rôzne subjekty, ktoré najmä poskytujú svoje služby aktérom slobodnej súťaže politických síl, a to či už na dobrovoľnej, alebo

na komerčnej báze. Pravidlá slobodnej súťaže politických síl a ich zmena sa ich postavenia dotýkajú, aj keď iba nepriamo.

157. Pravidlá slobodnej súťaže politických síl a ich zmena sa postavenia voliča dotýkajú v rozsahu zásahu do všeobecného, rovného, priameho volebného práva s tajným hlasovaním.

158. Napadnuté ustanovenie sa týka špeciálneho prvku volebnej kampane, a to výsledkov volebných prieskumov. Aktéri slobodnej súťaže politických síl sú spravidla predmetom či objektom volebného prieskumu, nie jeho subjektom. Inak povedané, pri volebnom prieskume a jeho výsledku nejde o vlastnú volebnú kampaň, teda o informácie podávané politickou stranou alebo kandidátom voličovi v snahe získať jeho hlas alebo ho od nejakého hlasovania odradiť, ale ide o informácie o aktuálnej miere podpory kandidujúcej politickej strany, resp. kandidáta. Súčasťou volebného prieskumu nie je aktívna výzva na hlasovanie v prospech alebo v neprospech subjektu, ktorého sa volebný prieskum týka.

159. Ustanovenie § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. v subjekte zákazu mlčí. Najvšeobecnejšie je možné povedať, že sa týka každého, resp. pôsobí *erga omnes*, a to obojsmerne. Každému sa zakazuje zverejňovať výsledky volebných prieskumov a zákaz pôsobí voči každému, teda každému sa zakazuje poskytnúť zverejnením výsledky volebných prieskumov.

160. Volebný prieskum môže uskutočniť v podstate ktokoľvek. Spravidla ale volebný prieskum uskutočňuje nejaká agentúra ako svoju podnikateľskú činnosť. Táto agentúra nie je politický subjekt a nie je aktívnym účastníkom slobodnej súťaže politických síl. Výsledky prieskumu odovzdáva tomu, kto si jeho vyhotovenie objednal. Tento subjekt môže, ale nemusí byť účastníkom slobodnej súťaže politických síl. Napríklad ak je to nejaké médium, tak toto tiež politicky nesúťaží. Ten, kto si volebný prieskum objednal, ho môže zverejniť, ale volebný prieskum môže mať aj súkromný charakter v tom, že jeho výsledky nezverejní, ale slúžia iba na jeho vnútornú potrebu. A ani v tomto prípade nemusí ísť o aktívneho účastníka slobodnej súťaže politických síl.

161. Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov nie je povinné, v Slovenskej republike dokonca ani neplatí povinnosť v súvislosti s volebnou kampaňou volebné prieskumy vôbec vyhotovovať. Ide o fakultatívnu činnosť. Jej politický, politologický, marketingový a informačný význam si ústavný súd uvedomuje, ale nič to nemení na tom, že nejde o povinnú súčasť slobodnej súťaže politických síl všeobecne a ani pred voľbami konkrétne.

162. Ústavný súd rešpektuje voľbu argumentačných metód navrhovateľky. Vo vzťahu k namietanému nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 31 ústavy argumentuje *ad absurdum* v tom, že volebný prieskum poskytuje voličovi „spätnú väzbu spoločnosti na pôsobenie jednotlivých politických síl“ a ak takáto spätná väzba nie je, „môže to viesť až k jeho apatii či rezignácii a neúčasti vo voľbách, a tým k strate podstaty a zmyslu inštitútu volieb, volebného práva a v konečnom dôsledku i demokracie“.

163. Volebné prieskumy takúto spätnú väzbu voličovi poskytujú a môžu spoluformovať jeho volebné rozhodnutie. Na druhej strane nie je možné spoločenskú reakciu na aktérov slobodnej súťaže politických síl pred voľbami redukovať iba na volebné prieskumy. Spätná väzba spoločnosti sa prejavuje aj využívaním iných politických práv (právo pokojne sa zhromažďovať, petičné právo) alebo prostredníctvom sociálnych sietí, ktoré v súčasnej bode umožňujú prezentovanie (pozitívnej a negatívnej) spätnej väzby spoločnosti na pôsobenie jednotlivých politických síl.

164. Úloha orgánov verejnej moci pri ochrane slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti je túto súťaž chrániť o. i. aj tým, že ak je/bol by nejaký komponent pre túto súťaž nevyhnutný, bolo by povinnosťou ho do pravidiel slobodnej súťaže politických síl zakomponovať a jeho dodržiavanie vynucovať. Taký charakter majú zákonné pravidlá volebnej kampane zahŕňajúce najmä (ale nielen) určenie momentu jej začiatku, ukončenia, subjektov, ktoré sa na nej podieľajú, či najvyššej prípustnej výšky použitých finančných prostriedkov. Stanovenie týchto pravidiel rovnako pre všetkých a ich vynucovanie vytvára predpoklad slobodnej súťaže politických síl, ale tiež informovanosť voličov o jej aktéroch.

165. Pravidlá zverejňovania výsledkov volebných prieskumov sú súčasťou pravidiel volebnej kampane na princípe rovnosti a rovnocennosti jej aktérov.

166. Napadnuté ustanovenie do postavenia aktérov slobodnej súťaže politických síl priamo nezasahuje. Pôsobí voči nim v rozsahu fakultatívneho komponentu volebnej kampane rovnako a žiadneho z nich nezvýhodňuje ani neznevýhodňuje.

Ústavný súd preto návrhu v časti namietaného nesúladu napadnutého ustanovenia s čl. 31 ústavy nevyhovel.

### **III.5. K namietanému nesúladu s princípom právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní:**

167. Navrhovateľka namieta tiež nesúlad napadnutého ustanovenia s čl. 1 ods. 1 ústavy, a to v rozsahu zásahu napadnutého ustanovenia do princípu právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní. Navrhovateľka zásah do nich vidí najmä v prijatí napadnutého ustanovenia počas volebnej kampane pred voľbami do národnej rady konanými 29. februára 2020.

168. K princípu právnej istoty sa ústavný súd vyjadril už nespočetnekrát (II. ÚS 48/97, PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 52/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 25/00, PL. ÚS 1/04, PL. ÚS 6/04, PL. ÚS 12/05, PL. ÚS 17/2014). Princíp právnej istoty zahŕňajúci aj ochranu legálne nadobudnutých práv a legitímnych očakávaní a zákaz (pravej) retroaktivity patrí medzi princípy demokratického a právneho štátu (sp. zn. PL. ÚS 7/2017).

169. S uplatňovaním princípu právnej istoty sa z pohľadu zákonodarcu spája požiadavka všeobecnosti, platnosti, trvácnosti, stability, racionálnosti a spravodlivého obsahu právnych noriem, zákaz svojvôle, ako aj uplatňovanie zásady primeranosti [proporcionality (PL. ÚS 12/05)].

170. Princíp právnej istoty z pohľadu občanov chráni a posilňuje ich dôveru v právny poriadok. Spoľahlivý právny poriadok umožňuje občanom usporiadať si svoj život podľa vlastných predstáv, čo je vyjadrením ich slobody.

171. K ochrane legitímnych očakávaní ústavný súd vyslovil, že „v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legitímne očakávanie (legitimate expectation, der Vertrauensschutz), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom.“ (sp. zn. PL. ÚS 12/05).

172. Zákonodarca prijatím napadnutého ustanovenia nesledoval legitímny cieľ, porušil zásadu primeranosti v intenzite, pri ktorej nedbal na podstatu a zmysel slobody prejavu a práva na informácie. Vertikálnym mocenským zásahom zasiahol v exponovanej dobe do slobody tých, ktorí volebné prieskumy vykonávali, a tých, ktorým boli ich výsledky určené, teda potenciálne všetkých voličov, a neočakávane zmenil pravidlá zverejňovania výsledkov volebných prieskumov.

173. Zákonodarca nekonal s ohľadom na princíp právnej istoty a legitímne očakávania a prijal napadnuté ustanovenie v rozpore s nimi, čím sa v tomto rozsahu napadnuté ustanovenie dostalo aj do rozporu s čl. 1 ods. 1 ústavy.

#### IV.

#### **K platnosti predchádzajúceho znenia § 17 zákona č. 181/2014 Z. z.**

174. Navrhovateľka žiada, aby ústavný súd podľa § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde rozhodol o tom, že stratou účinnosti napadnutého ustanovenia na základe rozhodnutia o jeho nesúlade sa neobnoví platnosť skoršieho právneho predpisu v znení platnom pred zmenou napadnutým ustanovením.

175. Ústavný súd sa k zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov ako takému, resp. k § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. už na niekoľkých miestach odôvodnenia vyjadril. Ústavný súd poukázal na to, že právna úprava zákazu zverejňovania výsledkov volebných prieskumov bola a je s rozličnou mierou intenzity súčasťou právnej úpravy volebnej kampane a že takýto zákaz sleduje legitímny cieľ (bod 104).

176. Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov je súčasťou volebnej kampane. Tá je zase súčasťou slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Slobodná súťaž politických síl prebieha aj v samotnej národnej rade, a to medzi jej poslancami, medzi politickými stranami, ktoré sú v nej zastúpené, a najmä medzi vládou a parlamentnou opozíciou.

177. Ústavný súd zastáva názor, že právna úprava týkajúca sa slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti by sama v takejto slobodnej parlamentnej politickej súťaži mala vznikáť, a preto návrhu na neobnovenie platnosti skoršieho právneho predpisu v znení platnom pred zmenou napadnutým ustanovením nevyhovela.

177.1. Zdržanlivosť postoja ústavného súdu k tejto veci vyplýva (aj) z toho, že ide o vec, ktorá nemá binárny, čiernobiely charakter. V zákaze zverejňovania výsledkov volebných prieskumov vidí ústavný súd istý význam, a to aspoň dovtedy, kým zákonodarca neprijme právnu úpravu, ktorá bude objektivizovať zverejňované výsledky týchto prieskumov. Samotné rozhodnutie o existencii zákazu zverejňovať výsledky volebných prieskumov či o vhodnosti jeho dĺžky je skutočne citlivou záležitosťou vyžadujúcou také riešenie, ktoré objektívnym spôsobom zohľadní nielen domáce tradície tohto inštitútu, jeho patričnú komparáciu, ale tiež proporcionalitu takéhoto zákazu a ochranu volebného práva. Uvedené najlepšie a najobjektívnejšie dokáže skutočne vykonať len zákonodarca, a to v riadnom, otvorenom a deliberatívnom legislatívnom procese.

## V.

### **Zánik platnosti rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia**

178. Platnosť rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia uznesením č. k. PL. ÚS 26/2019-77 z 18. decembra 2019 zaniká právoplatnosťou tohto rozhodnutia ústavného súdu, teda odo dňa jeho vyhlásenia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky.

## VI.

### **Účinky nálezu**

179. Podľa čl. 125 ods. 3 ústavy ak ústavný súd svojím rozhodnutím vysloví, že medzi právnymi predpismi uvedenými v odseku 1 je nesúlady, strácajú príslušné predpisy, ich časti, prípadne niektoré ich ustanovenia účinnosť. Orgány, ktoré tieto právne predpisy vydali, sú povinné do šiestich mesiacov od vyhlásenia rozhodnutia ústavného súdu uviesť ich do súladu s ústavou, ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami vyhlásenými spôsobom ustanoveným zákonom. Ak tak neurobia, také predpisy, ich časti alebo ustanovenia strácajú platnosť po šiestich mesiacoch od vyhlásenia rozhodnutia.

180. Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy rozhodnutie ústavného súdu vydané podľa odsekov 1, 2 a 5 sa vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

181. Podľa § 68 ods. 2 zákona o ústavnom súde rozhodnutia ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, v konaní o súlade medzinárodných zmlúv, v konaní o súlade predmetu referenda, v konaní o výklade ústavy a ústavných zákonov, v konaní o sťažnosti proti výsledku referenda, v konaní o sťažnosti proti výsledku ľudového hlasovania, v konaní o uvoľnení funkcie prezidenta a v konaní o neplatnosti právnych predpisov sa vyhlasujú v Zbierke zákonov Slovenskej republiky v rozsahu ustanovenom týmto zákonom.

182. Podľa § 91 ods. 1 zákona o ústavnom súde právny predpis, jeho časť alebo jeho ustanovenie, ktorých nesúlady s právnym predpisom vyššej právnej sily ústavný súd vyslovil, strácajú účinnosť dňom vyhlásenia nálezu ústavného súdu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a platnosť za podmienok ustanovených v § 91 ods. 2 zákona o ústavnom súde.

183. Z hľadiska obsahu napadnutého ustanovenia zaniká odo dňa vyhlásenia tohto nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, teda jeho právoplatnosťou, platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia v tejto veci tak, ako to v súlade s § 81 a § 90 ods. 3 zákona o ústavnom súde deklaruje výrok tohto nálezu (prvá veta bodu 3 výroku tohto nálezu). Tým zároveň pominula náhrada číslovky „50“ číslovkou „14“ v platnom a účinnom znení zákona.

184. Zároveň sa však tým istým momentom v súlade s § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde časť vety za bodkočiarkou (ako je uvedené v druhej vete bodu 3 výroku tohto nálezu) obnovuje platnosť a účinnosť § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení platnom a účinnom do 3. decembra 2019. Je to tak preto, že ústavný súd vyhovel návrhu navrhovateľky len čiastočne (čiastočne mu nevyhovel výrokom tohto nálezu v bode 2). K vyhovaniu navrhovateľke došlo vyslovením nesúlady právnych predpisov (výrokom v bode 1 tohto nálezu) len v časti napadnutého

ustanovenia (teda vo vzťahu k ustanoveniu chápanému ako akejkol'vek časti textu právneho predpisu, ktorá má normatívny význam), a to pokiaľ ide o slovo označujúce číslovku „50“. Tá sa však stala súčasťou napadnutého ustanovenia len ako výsledok jeho zmeny vykonanej čl. IV bodom 1 zákona č. 413/2019 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a ktorým sa menia niektoré zákony, na základe ktorého «v § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“». Ide teda o situáciu predpokladanú § 91 ods. 3 časťou vety za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde, ktorej deklaratórne zodpovedá druhá veta bodu 3 výroku tohto nálezu, keďže ústavný súd nerozhodol podľa naostatok označeného ustanovenia „inak“ (čo by znamenalo absenciu určenia počtu dní zákazu zverejňovania volebných prieskumov pred dňom konania volieb v napadnutom ustanovení).

185. Platné a účinné znenie napadnutého ustanovenia (na základe právneho mechanizmu vysvetleného v predchádzajúcom bode) teda ostáva rovnaké ako v čase do 3. decembra 2019, resp. rovnaké ako v čase pozastavenia účinnosti v rozsahu určenom ústavným súdom (jeho skorším uznesením v rámci tohto konania). To platí bez ohľadu na plynutie lehoty podľa čl. 125 ods. 3 druhej vety ústavy, resp. § 91 ods. 2 druhej vety zákona o ústavnom súde vyvolané vyhlásením tohto (derogačného) nálezu v Zbierke zákonov Slovenskej republiky. Uvedená lehota znamená, že ak by národná rada pristúpila k zmene napadnutého ustanovenia počas jej plynutia, menila by jeho text z číslovky „50“, ktorý je v dotknutom smere (v smere platnosti pretrvávajúcej na účel zmeny zákona) relevantný, aj keď nezodpovedajúci účinnému zneniu napadnutého ustanovenia. Po márnom uplynutí uvedenej lehoty by mohlo dôjsť k zmene napadnutého ustanovenia už zo znenia, ktoré zodpovedá jeho aktuálnej „náhradnej“ platnosti a jeho účinnosti (oboje v zmysle § 91 ods. 3 časti vety za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde), ktoré (platnosť aj účinnosť) sa takým uplynutím stanú časovo neobmedzenými. K zmene by teda došlo z číslovky „14“. V dôsledku uvedeného ak by zákonodarca nemienil lehotu štrnástich dní meniť, k legislatívnej zmene nepristúpi, keďže popísaný normatívny stav je už vyvolaný účinkami tohto nálezu.

186. Ak by však národná rada uznala za potrebné zákaz zverejňovania volebných prieskumov pred dňom konania volieb (ktorý je obsahom napadnutého ustanovenia) úplne zrušiť, právny názor ústavného súdu jej v tom nebráni, pretože, ako z obsahu tohto odôvodnenia vyplýva, ústavný súd (z hľadiska kritérií svojho rozhodovania) taký zákaz nevyklučuje, ale ani nepožaduje.

187. Podľa § 67 zákona o ústavnom súde pripájajú k tomuto rozhodnutiu odlišné stanoviská sudca Rastislav Kaššák, ktoré sa týka výroku a odôvodnenia rozhodnutia, a sudca Peter Straka, ktoré sa týka odôvodnenia rozhodnutia.

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

**V Košiciach 26. mája 2021**

**Ivan Fiačan**  
**predseda pléna Ústavného súdu**  
**Slovenskej republiky**