



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 26/2019-77

Ústavný súd Slovenskej republiky na neverejnom zasadnutí 18. decembra 2019 v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša (sudcu spravodajcu), Rastislava Kaššáka, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Mojmíra Mamojku, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernanského predbežne prerokoval návrh 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 § 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 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a návrh prezidentky Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu a takto

r o z h o d o l :

1. Návrh prezidentky Slovenskej republiky p r i j í m a na ďalšie konanie.
2. P o z a s t a v u j e 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, 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, na základe ktorého «v § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“».

O d ô v o d n e n i e :

I.

Návrh prezidentky Slovenskej republiky a jej argumentácia

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 5. decembra 2019 doručený návrh prezidentky Slovenskej republiky (ďalej aj „navrhovateľka“ alebo „prezidentka“) na začatie konania o súlade § 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 Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 10 a 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

2. Znenie napadnutého ustanovenia predstavuje zmenu pôvodného znenia § 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 spočívajúcu 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.

3. Navrhovateľka namieta nesúlad napadnutého ustanovenia 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 „zákon o volebnej kampani“) s čl. 26 ods. 1, 2, 3 a 4 a čl. 13 ods. 4 ústavy a čl. 10 dohovoru, pretože napadnuté ustanovenie neprípustným spôsobom obmedzuje právo každého slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie bez cenzúry a nespĺňa ústavou a dohovorom stanovené podmienky pre obmedzenie týchto práv. Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov je jednou z foriem realizácie informačných základných práv, konkrétne práva na rozširovanie informácií (tými, ktorí ich produkujú alebo zverejňujú) a na vyhľadávanie a prijímanie informácií (tými, ktorí sa o tento typ informácií zaujímajú a prípadne na základe nich postupujú v politickej súťaži, t. j. politickými stranami, kandidátmi, voličmi, ale aj médiami či politickými analytikmi). Článok 26 ods. 4 ústavy a obdobne tak čl. 10 ods. 2 dohovoru taxatívne vymedzujú 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 mravnosti (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 a podľa navrhovateľky 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“, ako bol formulovaný zákonodarcom, nespadá ani pod jeden z už uvedených taxatívne vymedzených dôvodov, pre ktoré ústava a dohovor umožňujú obmedziť informačné základné práva.

4. Navrhovateľka ďalej namieta nesúladsť napadnutého ustanovenia zákona o volebnej kampani s čl. 12 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 14 dohovoru, lebo napadnuté ustanovenie porušuje aj princíp rovnosti a ústavný zákaz postihu za uplatňovanie základných práv a slobôd. Navrhovateľka uvádza, že napadnuté ustanovenie zakazuje volebné prieskumy počas moratória na zverejňovanie prieskumov zverejňovať. Nie je však zakázané počas tohto obdobia takéto prieskumy realizovať. Navrhovateľka poukazuje na to, že kandidáti a politické strany práve počas volebnej kampane v zvýšenej miere monitorujú vývoj svojich politických preferencií a podľa tohto vývoja prispôbujú svoju stratégiu a postup

v kampani. Podľa navrhovateľky tak 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. 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 prvá skupina účastníkov politickej súťaže má zabezpečenú úplnú realizáciu základných informačných práv, druhá skupina účastníkov tej istej politickej súťaže je na základných informačných právach bezdôvodne a protiústavne ukrátená. Navrhovateľka poukázala aj na to, že akákoľvek fyzická osoba alebo právnická osoba, ktorá si to môže finančne dovoliť, si môže aj počas trvania moratória na zverejňovanie prieskumov vykonanie takéhoto prieskumu objednať pre vlastné potreby a pre potreby okruhu ňou určených ďalších osôb. Na druhej strane zvyšku verejnosti, ktorý si nemôže dovoliť financovať vlastný prieskum volebných preferencií a je odkázaný na zverejňované prieskumy, bude prístup k rovnakému druhu informácií na základe napadnutého ustanovenia odopretý. Takýmto postupom teda rovnako môže dôjsť k situácii, že určitý okruh voličov bude bezdôvodne zvýhodnený pred zvyšnou časťou voličov len na základe majetnosti.

5. Podľa navrhovateľky napadnuté ustanovenie zákona o volebnej kampani neprípustným spôsobom oslabuje slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Navrhovateľka tvrdí, že miera slobody demokratickej súťaže politických síl je tým väčšia, čím väčší priestor majú garantovaný všetci účastníci tejto súťaže (kandidáti aj voliči) na realizáciu informačných základných práv. A naopak, každé zúženie či zákaz realizácie týchto informačných základných práv slobodu demokratickej súťaže politických síl oslabuje a znemožňuje. Ak sa tak deje bez splnenia podmienok pre takéto zúženie či zákaz vyžadovaných ústavou a dohovorom, potom takéto opatrenie podľa navrhovateľky nevyhnutne porušuje aj čl. 31 ústavy.

6. Navrhovateľka tiež tvrdí, že napadnuté ustanovenie zákona o volebnej kampani porušuje princíp právnej istoty a ochrany legitímnych očakávaní tým, že mení pravidlá vedenia volebnej kampane v priebehu volebnej kampane, čoho dôsledkom je aj nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy. Navrhovateľka poukazuje na to, že napadnuté ustanovenie zákona o volebnej kampani nekorešponduje ani s medzinárodnými štandardmi pre obmedzovanie zverejňovania volebných prieskumov v období pred voľbami a pre zmeny volebnej legislatívy [odporúčanie č. R(99)15 Rady ministrov členských štátov Rady Európy o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrývania volebných kampaní z roku 1999, odporúčanie č. CM/Rec(2007)15 Rady ministrov členských štátov Rady Európy o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrývania volebných kampaní z roku 2007, stanovisko Benátskej komisie č. CDL- AD(2009)028-e z 15. júna 2009].

7. Napokon navrhovateľka uvádza, že napadnuté ustanovenie bolo prijaté v rozpore s právnymi predpismi upravujúcimi proces prijímania zákonov, a preto je podľa jej názoru aj v rozpore s čl. 2 ods. 2 ústavy. Navrhovateľka poukázala na to, že *„prijatie tak závažného zásahu do informačných základných práv v čase prebiehajúcej volebnej kampane a bezprostredne pred parlamentnými voľbami prostredníctvom pozmeňujúceho a doplňujúceho návrhu poslancov národnej rady, a teda bez predchádzajúcej odbornej diskusie, viedlo k tomu, že znenie napadnutého ustanovenia je v rozpore s vyššie citovanými ustanoveniami ústavy a dohovoru. Ak by návrh prešiel úplným legislatívnym procesom, týmto nedostatkom by sa (aspoň teoreticky) bolo možné vyhnúť.“*

8. Navrhovateľka navrhuje, aby ústavný súd

«(a) tento návrh podľa § 56 ods. 1 ZoUS predbežne prerokoval a podľa § 56 ods. 5 vydal nasledovné

u z n e s e n i e :

„Návrh prezidentky Slovenskej republiky prijíma na ďalšie konanie.“ ;

(b) súčasne s uznesením podľa odseku (a) vyššie návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia podľa čl. 125 ods. 2 ústavy a § 78 a nasl. ZoUS vyhovel a vydal nasledovné

u z n e s e n i e :

„Pozastavuje 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 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.“;

(c) vo veci samej tomuto návrhu vyhovel a vydal nasledovný

n á l e z :

„I. 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 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 nie je v súlade 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. čl. 31 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 a 18 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

II. Stratou účinnosti § 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 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 na základe tohto nálezu sa neobnovuje platnosť § 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.“.».

I.1 Stanovisko verejnej ochrankyne práv k návrhu prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov

9. K návrhu prezidentky sa podaním č. 4258/2019/VOP zo 16. decembra 2019 doručeným ústavnému súdu (e-mailom) 16. decembra 2019 vyjadrila bez výzvy ústavného súdu aj 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 (ďalej len „zákon o ústavnom súde“) „*Stanovisko verejnej ochrankyne práv k návrhu prezidentky Slovenskej republiky na začatie konania o súlade právnych predpisov (amicus curiae)*“ (ďalej len „stanovisko“), v ktorom sa plne stotožnila s návrhom prezidentky s odôvodnením, že ako verejná ochrankyňa práv má „... ústavou uloženú povinnosť spolupodieľať sa na ochrane základných práv a slobôd fyzických osôb a právnických osôb. Mám za to, že napadnuté ustanovenie bezprecedentne zasahuje do niektorých základných práv a slobôd fyzických osôb (predovšetkým voličov) a do samotnej podstaty demokratického charakteru Slovenskej republiky.“ a v takejto situácii musí „zaujať stanovisko, pretože ide o podstatu Slovenskej republiky ako demokratického a právneho štátu v jeho materiálnom chápaní.“.

V ďalšom sa verejná ochrankyňa práv vzhľadom na podrobnosť a komplexnosť návrhu prezidentky vo svojom stanovisku obmedzila len na určité aspekty napadnutého ustanovenia s podrobným odôvodnením svojich východísk smerujúcich k podpore návrhu prezidentky.

9.1 K petitu návrhu prezidentky verejná ochrankyňa práv uviedla:

„Záverom uvádzam, že sa plne stotožňujem s navrhovaným petitom prezidentky, aby ústavný súd prijal návrh na ďalšie konanie a nálezom vo veci samej vyslovil nesúlad napadnutého ustanovenia s prezidentkou uvedenými ustanoveniami ústavy a dohovoru. Zároveň sa stotožňujem i s návrhom prezidentky, aby ústavný súd vo výroku nálezu vo veci samej určil, že stratou účinnosti § 17 zákona o volebnej kampani sa neobnovuje platnosť § 17 zákona o volebnej kampani v znení platnom a účinnom do 3. decembra 2019.“

9.2 K návrhu prezidentky na dočasné pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia verejná ochrankyňa práv konštatovala: „Svoje stanovisko k návrhu prezidentky predkladám v čase pred rozhodnutím ústavného súdu o prijatí návrhu na ďalšie konanie predovšetkým z dôvodu naliehavej potreby na dočasnom pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia. Je totiž zrejmé, že ústavný súd z objektívnych príčin nemôže rozhodnúť vo veci samej pred konaním volieb do národnej rady dňa 29. februára 2020. V zmysle napadnutého ustanovenia však moratórium na volebné prieskumy začne už dňa 10. januára 2020. Ako

som uviedla vyššie a ako uvádza vo svojom návrhu aj prezidentka, napadnuté ustanovenie je v rozpore s viacerými článkami ústavy a dohovoru a porušuje viaceré základné práva fyzických osôb - voličov. Preto je tu dôvod na dočasné pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia, konkrétne z dôvodu, že ďalšie uplatňovanie napadnutého ustanovenia môže ohroziť základné práva a slobody (§ 78 zákona o ústavnom súde).

K tomuto dôvodu sa pridáva i druhý dôvod na dočasné pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia podľa § 78 zákona o ústavnom súde, a to hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku. Týmto následkom by bolo s ústavou a dohovorom nesúladne obmedzenie základných informačných práv voličov pred voľbami do národnej rady vo februári 2020. Takéto obmedzenie základných informačných práv voličov pritom má potenciál ovplyvniť výsledky blížiacich sa volieb do národnej rady. Ak by ústavný súd po uskutočnení volieb do národnej rady, ktoré sa uskutočnia vo februári 2020, rozhodol vo veci samej tak, že by návrhu prezidentky vyhovel, následok, ktorý by napadnuté ustanovenie spôsobilo na priebehu volieb do národnej rady konaných dňa 29. februára 2020 by už bol nenapraviteľný. Preto zastávam názor, že ústavný súd by mal z uvedených dôvodov po prijatí návrhu prezidentky na ďalšie konanie dočasne pozastaviť účinnosť napadnutého ustanovenia.“

9.3 Ústavný súd konštatuje, že k podrobným vyjadreniam a argumentácii verejnej ochrankyne práv obsiahnutým v jej rozsiahlom stanovisku sa v tomto štádiu konania nepovažuje za potrebné podrobnejšie zmieňovať, preto z jeho obsahu vybral tú najpodstatnejšiu argumentáciu smerujúcu k podpore návrhu prezidentky, na ktorú prihladol (§ 86 ods. 4 veta za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde).

II.

Predbežné prerokovanie návrhu prezidentky

10. Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy rozhoduje ústavný súd o súlade zákonov s ústavou, s ústavnými zákonmi a s medzinárodnými zmluvami, s ktorými vyslovila súhlas

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“) a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom.

11. Podľa čl. 130 ods. 1 písm. b) ústavy ústavný súd začne konanie, ak podá návrh prezident Slovenskej republiky.

12. Podľa § 74 písm. b) zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 ústavy o súlade právnych predpisov nižšej právnej sily s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou, s ktorou vyslovila súhlas národná rada a ktorá bola ratifikovaná a vyhlásená spôsobom ustanoveným zákonom, môže podať prezident Slovenskej republiky.

13. Podľa § 35 ods. 1 zákona o ústavnom súde orgán verejnej moci ako účastníka konania zastupuje osoba oprávnená konať v jeho mene alebo ňou poverený zástupca, ktorý musí mať vysokoškolské právnické vzdelanie druhého stupňa. Orgán verejnej moci sa môže v konaní nechať zastúpiť advokátom.

14. Podľa § 75 zákona o ústavnom súde návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov okrem všeobecných náležitostí podľa § 43 musí obsahovať

a) označenie právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ktorého nesúlad s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou navrhovateľ namieta,

b) dôvody, ktoré vedú navrhovateľa k pochybnostiam o súlade napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia s právnym predpisom vyššej právnej sily alebo medzinárodnou zmluvou,

c) označenie predpisu vyššej právnej sily, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia alebo medzinárodnej zmluvy, jej časti alebo niektorého jej ustanovenia, s ktorým napadnutý právny predpis podľa navrhovateľa nie je v súlade.

15. Podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd návrh na začatie konania predbežne prerokuje na neverejnom zasadnutí bez prítomnosti navrhovateľa, ak tento zákon v § 9 neustanovuje inak.

16. Podľa § 56 ods. 2 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže na predbežnom prerokovaní bez ústneho pojednávania uznesením odmietnuť návrh na začatie konania,

- a) na prerokovanie ktorého nemá ústavný súd právomoc,
- b) ktorý je podaný navrhovateľom bez zastúpenia podľa § 34 alebo § 35 a ústavný súd nevyhovел žiadosti navrhovateľa o ustanovenie právneho zástupcu podľa § 37,
- c) ktorý nemá náležitosti ustanovené zákonom,
- d) ktorý je neprípustný,
- e) ktorý je podaný zjavne neoprávnenou osobou,
- f) ktorý je podaný oneskorene,
- g) ktorý je zjavne neopodstatnený.

17. Podľa § 56 ods. 5 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd pri predbežnom prerokovaní návrh na začatie konania neodmietne alebo ho nezamietne podľa § 57, prijme ho na ďalšie konanie v rozsahu, ktorý sa vymedzí vo výroku uznesenia o prijatí návrhu.

18. Ústavný súd podľa § 56 ods. 1 zákona o ústavnom súde predbežne prerokoval návrh navrhovateľky a dospel k názoru, že návrh spĺňa zákonom ustanovené náležitosti návrhu na začatie konania o súlade právnych predpisov, ako aj procesné podmienky, za ktorých ústavný súd môže vec prerokovať a rozhodnúť o nej. Na základe týchto skutočností ústavný súd rozhodol o prijatí návrhu na ďalšie konanie (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.

K návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia

19. Navrhovateľka navrhla, aby ústavný súd do rozhodnutia vo veci samej podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pozastavil aj účinnosť napadnutého ustanovenia. Návrh

na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia navrhovateľka odôvodnila aj tým, že „Uplatňovanie napadnutého ustanovenia môže ohroziť informačné základné práva všetkých oprávnených voličov v súvislosti s voľbami do národnej rady vyhlásenými na termín 29. februára 2020. Táto hrozba je navyše bezprostredná, nakoľko práve prebieha volebná kampaň k týmto voľbám, a napadnuté ustanovenie zasahuje do jej priebehu. V prípade nepozastavenie účinnosti napadnuté ustanovenie nevyhnutne a nenapraviteľne zasiahne do priebehu volieb a prebiehajúcej volebnej kampane, pričom môže zásadným spôsobom ovplyvniť ich výsledky.“.

20. Uplatňovanie napadnutého ustanovenia môže podľa navrhovateľky „... zároveň spôsobiť vážny nenapraviteľný následok spočívajúci v tom, že ak by sa napadnuté ustanovenie malo uplatniť už vo vzťahu k prebiehajúcej volebnej kampani k voľbám do národnej rady vo februári 2020

(a) voliči by sa v týchto voľbách rozhodovali bez toho, aby im boli prístupné podstatné informácie pre toto rozhodovanie; a

(b) došlo by k oslabeniu slobodnej súťaže politických síl už v týchto voľbách, pričom ak by následne ústavný súd tomuto návrhu vo veci samej po voľbách vyhovel, vyššie uvedené následky v podobe informačnej asymetrie u voličov a oslabenie slobodnej súťaže politických síl by už boli nezvratné a nebolo by ich možné nijako napraviť.“.

21. Navrhovateľka dodáva, že „Vzhľadom k tomu, že uvedené následky sa priamo týkajú základných práv, ktorých garancia je pre riadne fungovanie demokracie najpodstatnejšia (informačné základné práva, volebné právo), týkajú sa veľkého počtu osôb (všetkých oprávnených voličov) a sú spôsobilé ovplyvniť voličské správanie a výsledok volieb (oproti stavu, keď bude zachovaný status quo), možno tieto následky bez rozumných pochybností kvalifikovať ako vážne.“ (bod 94 návrhu).

22. Podľa čl. 125 ods. 2 ústavy ak ústavný súd prijme návrh na konanie podľa odseku 1, môže pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

23. Podľa § 78 zákona o ústavnom súde ak ústavný súd prijme návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov na ďalšie konanie (§ 56 ods. 5), môže aj bez návrhu pozastaviť účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, ak hrozí značná hospodárska škoda alebo iný vážny nenapraviteľný následok.

24. Podľa § 79 zákona o ústavnom súde v návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia musí byť uvedené, ktoré základné práva a slobody môžu byť ohrozené a z akých dôvodov, aká značná hospodárska škoda hrozí a z akých dôvodov alebo aký iný vážny nenapraviteľný následok hrozí a z akých dôvodov pri ďalšom uplatňovaní napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia.

25. Účelom inštitútu pozastavenia účinnosti právnych predpisov (alebo ich jednotlivých ustanovení), ktorých súlad s ústavou alebo kvalifikovanou medzinárodnou zmluvou má byť predmetom posúdenia v konaní podľa čl. 125 ústavy, je zaistenie účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) v súlade so zásadami vyplývajúcimi z princípu právneho štátu (čl. 1 ods. 1 ústavy).

26. V záujme rešpektovania požiadaviek obsiahnutých v princípe právneho štátu je pri tomto type rozhodnutia potrebné zachovať primeranú rovnováhu medzi požiadavkou účinného a neodkladného opatrenia v prospech ochrany základných práv a slobôd alebo ochrany iného verejného záujmu vymedzeného v čl. 125 ods. 2 ústavy relevantného z hľadiska ochrany ústavnosti na jednej strane a požiadavkou rešpektovania zákonodarnej moci (vzhľadom na ústavný princíp delby moci) a s ňou súvisiacej prezumpcie ústavnosti právnych predpisov na strane druhej (PL. ÚS 17/2014, PL. ÚS 8/2017).

27. Ústavný súd k uplatneniu svojej právomoci podľa čl. 125 ods. 2 ústavy pristupuje vo svojej doterajšej judikatúre len celkom výnimočne, t. j. keď sú spôsob ohrozenia označených základných práv a slobôd, resp. hrozba hospodárskej škody alebo iného nenapraviteľného následku v návrhu dostatočne konkretizované a z okolností daného

prípade vyplýva, že ide o tvrdenia navrhovateľov, ktoré možno považovať za zjavne dôvodné (napríklad PL. ÚS 13/09, PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 18/2014).

28. Ústava a zákon o ústavnom súde podmieňujú rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení existenciou aspoň jedného z troch alternatívnych predpokladov:

- a) ohrozenie základných práv a slobôd,
- b) hrozba značnej hospodárskej škody,
- c) hrozba iného vážneho nenapraviteľného následku.

29. V rozhodovanej veci ide o návrh na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia na základe predpokladu ohrozenia základných práv a slobôd. Z bodov 92, 93 a 94 návrhu možno vyvodiť, že ide o právo na informácie, volebné právo a slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Z návrhu nevyplýva, že by navrhovateľka pozastavenie účinnosti odôvodňovala aj zvyšnými predpokladmi.

30. Ústavný súd v doterajšej judikatúre ozrejmil, ako chápe predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd (PL. ÚS 9/2016, PL. ÚS 8/2017). Predpoklad pozastavenia účinnosti spočívajúci v ohrození základných práv a slobôd znamená situáciu, v ktorej bude ďalším uplatňovaním napadnutého právneho predpisu zúžený rozsah chráneného priestoru jednotlivých základných práv a slobôd alebo bude ich výkon podmieňovaný (sťažovaný) neprimeranými podmienkami či prekážkami (PL. ÚS 1/02).

31. Pozastaviť účinnosť napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení, ak ich ďalšie uplatňovanie môže ohroziť základné práva a slobody, možno len na základe takých dôvodov, ktoré zakladajú „záver o bezprostrednom ohrození základných práv a slobôd“ (PL. ÚS 47/03). Ohrozenie základných práv alebo slobôd v prípade ďalšieho uplatňovania napadnutých ustanovení je dostatočne odôvodnené vtedy, ak ohrozenie (hrozba) je reálne (atribút reálnosti ohrozenia), priame (atribút bezprostrednosti ohrozenia) a možno konkretizovať spôsob ohrozenia (atribút konkrétnosti

ohrozenia). Je dôležité, aby atribúty reálnosti, bezprostrednosti a konkrétosti ohrozenia základných práv alebo slobôd nadobudli takú intenzitu a závažnosť, ktorá v konkrétnom posudzovanom prípade odôvodní vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti právneho predpisu ešte pred samotným meritórnym preskúmaním jeho súladu s ústavným poriadkom, a to v záujme zaistenia účinnej a efektívnej ochrany ústavnosti.

32. Napadnuté ustanovenie je súčasťou 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. Tento zákon s účinnosťou od 1. júla 2015 upravuje podmienky vedenia a financovania volebnej kampane pre voľby konané podľa zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov.

33. Volebná kampaň je podľa § 2 ods. 1 tohto zákona akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety. Volebná kampaň podľa § 2 ods. 2 tohto zákona začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb.

34. Predseda národnej rady vyhlásil rozhodnutím č. 351/2019 Z. z. o vyhlásení volieb do Národnej rady Slovenskej republiky voľby do národnej rady a určil deň ich konania na sobotu 29. februára 2020. Toto rozhodnutie predsedu národnej rady bolo v Zbierke zákonov Slovenskej republiky uverejnené 5. novembra 2019. Podľa § 2 ods. 2 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 týmto dňom (5. novembra 2019) začala volebná kampaň pre voľby do národnej rady, ktoré sa budú konať 29. februára 2020.

35. Novela 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, súčasťou ktorej bola aj zmena § 17, bola národnou radou schválená 28. októbra 2019 ako čl. IV 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 ktorým sa menia niektoré zákony (číslo parlamentnej tlačky 1579). Zmena v § 17 mala nadobudnúť účinnosť dňom vyhlásenia.

36. 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. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov vypustiť.

37. Národná rada 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. V čl. IV zmenila § 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 spôsobom, ktorý je uvedený v bode 2 doslovne tak, že «v § 17 sa číslovka „14“ nahrádza číslovkou „50“». Táto zmena nadobudla účinnosť dňom vyhlásenia, čo bolo 4. decembra 2019 pod č. 413/2019 Z. z. Po uvedenej zmene § 17 prvá veta zákona o volebnej kampani v súčasnosti znie: „V čase 50 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania je zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov.“

38. Národná rada teda schválila zmenu v právnej úprave, ktorá je súčasťou pravidiel volebnej kampane, v čase, keď volebná kampaň pre voľby do národnej rady konané 29. februára 2020 už začala a prebiehala.

39. Ústavný súd mal už niekoľkokrát možnosť vyjadriť sa k volebnej kampani. „Obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach.“ (PL. ÚS 15/98). Informácie o verejných záležitostiach majú význam pre formovanie volebného rozhodnutia voliča. Počas volebnej kampane dochádza k informovaniu voličov práve so špeciálnym zameraním na ovplyvnenie ich volebného rozhodnutia, teda najmä ich rozhodnutia volieb sa zúčastniť a v prípade volieb do národnej rady ich následného rozhodnutia odovzdať hlas konkrétnej kandidujúcej politickej strane, či dokonca využiť prednostné hlasy v prospech konkrétneho kandidáta.

40. Práve pre význam času volebnej kampane pre formovanie volebného rozhodnutia voliča ústavný súd už v minulosti vyslovil, že niet pochyb o tom, že v čase volebnej kampane sa vyžaduje od štátnych orgánov istá miera zdržanlivosti v záujme ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (m. m. PL ÚS 8/2012).

41. Istú mieru zdržanlivosti v čase volebnej kampane je potrebné vyžadovať od každého štátneho orgánu. Štátnym orgánom je aj národná rada. Jej postavenie medzi štátnymi orgánmi je výnimočné v tom, že je jediným ústavodarným a zákonodarným orgánom Slovenskej republiky. Jej schopnosť zasiahnuť do ústavných a zákonných pravidiel v Slovenskej republike je výnimočná a výlučná. Rubom tejto výnimočnej a výlučnej právomoci je však aj rovnako intenzívna zodpovednosť národnej rady za stav právneho poriadku. Práve národná rada ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky má v prvom rade dbať na zachovávanie ústavy a zákonov a k výkonu svojej ústavodarnej a zákonodarnej právomoci pristupovať citlivo a zodpovedne.

42. To za žiadnych okolností nevyklučuje a ani neznižuje právomoc národnej rady svojou zákonodarnou činnosťou zmeniť existujúce zákonné pravidlá volebnej kampane alebo ich nahradiť pravidlami úplne novými. Túto právomoc by však mala národná rada využiť v dostatočnom časovom predstihu pred prvým použitím zmenených alebo úplne nových pravidiel, aby sa všetci aktéri a adresáti prijatých zmien vedeli na zmenené alebo nové pravidlá pripraviť.

43. Národná rada ale v prípade schválenia zmeny napadnutého ustanovenia v tomto prípade zrejme nekonala s takou mierou zdržanlivosti, akú by bolo potrebné očakávať vzhľadom na čas, v ktorom túto zmenu prijala, keďže takpovediac „*zmenila pravidlá hry počas hry*“. Časové súvislosti uplatnenia prezidentského veta na tejto okolnosti nič nemenia a bolo potrebné s nimi počítať.

44. Účinky zákazu zverejňovať výsledky volebných prieskumov podľa § 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. by nastali 10. januára 2020. Zákaz by mal platiť *erga omnes*, teda nielen proti tým, ktorí by výsledky volebných prieskumov zverejňovali, ale aj proti tým, ktorí by ich prijímali, a to v čase prebiehajúcej kampane.

45. Napadnuté ustanovenie v porovnaní s právnou úpravou platnou a účinnou pred zmenou vykonanou zákonom č. 413/2019 Z. z. sprísňuje (predlžuje) zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov počas volebnej kampane. Vo svojej podstate by preto mohlo predstavovať rozšírenie doterajšieho zákonného obmedzenia základných práv a slobôd týkajúcich sa prijímania a rozširovania informácií (čl. 26 ústavy a čl. 10 dohovoru) s priamym dopadom na ústavný princíp ochrany slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti (čl. 31 ústavy), čo však bude predmetom prieskumu ústavného súdu a jeho rozhodnutia v merite veci. Uplatnenie týchto základných práv a ústavného princípu je v kontexte prebiehajúcej volebnej kampane pre riadne fungovanie demokracie kľúčové. Vzhľadom na uvedené skutočnosti dospel ústavný súd k záveru, že zásah do základných práv a slobôd a ústavného princípu ochrany slobodnej

súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti počas prebiehajúcej volebnej kampane nadobudol takú intenzitu a závažnosť, ktorá v danom prípade odôvodňuje vstup ústavného súdu do sféry pôsobnosti zákonodarcu pozastavením účinnosti napadnutého ustanovenia. Ústavný súd v tomto štádiu konania pokladal za vhodnejšie riešenie ponechať v platnosti doterajšiu právnu úpravu § 17 (v znení pred zmenou zákonom č. 413/2019 Z. z.), ktorá bola súčasťou 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 od jeho prijatia v roku 2014 a bola bez napadnutia na ústavnom súde účinná od 1. júla 2015. Ústavný súd preto o návrhu navrhovateľky na pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia rozhodol tak, ako to je uvedené v bode 2 výroku tohto uznesenia.

46. Podľa § 81 zákona o ústavnom súde pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia ústavný súd zruší aj bez návrhu, ak pominuli dôvody na pozastavenie účinnosti. Inak platnosť rozhodnutia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia zaniká právoplatnosťou rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej alebo rozhodnutia o zastavení konania.

47. Podľa § 82 zákona o ústavnom súde výroková časť a poučenie o právnych účinkoch uznesenia ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, uznesenia o zrušení pozastavenia účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a uznesenia o zastavení konania, v ktorom bola pozastavená účinnosť napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, sa spolu s informáciou o pripojenom odlišnom stanovisku vyhlasujú v zbierke zákonov.

48. Ustanovenie § 84 ods. 1 zákona o ústavnom súde predpokladá pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia, keď sa v prípade zrušenia predpisu neobnoví platnosť právnych predpisov ním zrušených, ibaže by ústavný súd rozhodol inak, alebo ak prijatou novelizáciou dôjde len k zmene

právneho predpisu, platí a je účinný skorší právny predpis v znení, ktoré platilo pred vykonanou zmenou, ibaže by ústavný súd rozhodol inak.

49. Ústavný súd mal možnosť v prípade rozhodnutia o pozastavení účinnosti právneho predpisu, ktorým sa zmenil alebo doplnil skorší právny predpis výslovne tiež rozhodnúť o tom, že sa platnosť skoršieho právneho predpisu v znení platnom pred zmenou alebo doplnením neobnoví. Keďže napadnutá časť ustanovenia je súčasťou zmeny skoršieho právneho predpisu, na účinky pozastavenia účinnosti sa preto vzťahuje § 84 ods. 1 časť znenia za bodkočiarkou zákona o ústavnom súde, a preto „... platí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou“. Navyše ani samotná navrhovateľka takého „iné“ rozhodnutie ústavného súdu nepožadovala a tiež samotný ústavný súd možnosť „rozhodnúť inak“ nepovažoval za potrebné v tomto štádiu konania využiť.

50. Pozastavenie účinnosti napadnutého ustanovenia, ktoré je zmenou skoršieho právneho predpisu, bez ďalšieho znamená, že nastane účinok *ex lege*, teda obnovenie platnosti a účinnosti skoršieho právneho predpisu v znení platnom pred touto zmenou. V posudzovanom prípade to bude 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 pred zmenou vykonanou zákonom č. 413/2019 Z. z., t. j. v znení „V čase 14 dní pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania je zakázané zverejňovať výsledky volebných prieskumov.“.

51. Podľa čl. 125 ods. 5 ústavy platnosť rozhodnutia o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení zaniká vyhlásením rozhodnutia ústavného súdu vo veci samej, ak rozhodnutie o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu ústavný súd už predtým nezrušil, pretože pominuli dôvody, pre ktoré bolo prijaté.

52. Podľa § 80 zákona o ústavnom súde o návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia rozhodne ústavný súd bezodkladne.

53. Pri prerokovaní návrhov na začatie konania sa ústavný súd nemusí riadiť poradím, v akom mu boli doručené, ak vec, ktorej sa niektorý návrh na začatie konania týka, považuje za nalievavú (§ 54 ods. 1 zákona o ústavnom súde). Vzhľadom na samotný predmet návrhu, vyhlásený termín parlamentných volieb na 29. február 2020 a s tým súvisiacu potrebu riešenia spoločensky pertraktovaných problémov súvisiacich s volebným moratóriom ústavný súd považuje túto vec za nalievavú, a preto neodkladne rozhodol o prijatí veci na ďalšie konanie, pozastavení účinnosti napadnutého ustanovenia a obnovení jeho platnosti a účinnosti v znení pred prijatou zmenou.

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

Podľa čl. 125 ods. 6 ústavy sa rozhodnutie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutých právnych predpisov, ich častí, prípadne niektorých ich ustanovení vyhlasuje spôsobom ustanoveným na vyhlasovanie zákonov. Právoplatné rozhodnutie ústavného súdu je všeobecne záväzné.

Podľa § 83 zákona o ústavnom súde uznesenie ústavného súdu o pozastavení účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia a uznesenie o zrušení pozastavenia účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia je právoplatné a všeobecne záväzné odo dňa jeho vyhlásenia v zbierke zákonov.

Podľa § 84 ods. 1 zákona o ústavnom súde pozastavením účinnosti napadnutého právneho predpisu, jeho časti alebo niektorého jeho ustanovenia sa neobnovuje platnosť právnych predpisov ním

zrušených, ak ústavný súd nerozhodne inak; ak však išlo len o ich zmenu alebo doplnenie, platí skorší právny predpis v znení platnom pred touto zmenou alebo doplnením, ak ústavný súd nerozhodne inak. Dňom uverejnenia tohto rozhodnutia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky 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.

V Košiciach 18. decembra 2019

Ivan Fiačan
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky