ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2021

Vyhlásené: 15. 07. 2021 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

281

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 26/2019-134

V mene Slovenskej republiky

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

r o z h o d o l :

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

Odôvodnenie:

I.

Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

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

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

3. Navrhovateľka vo svojom návrhu napáda ustanovenie § 17 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov spočívajúce v predĺžení času zákazu zverejňovať výsledky volebných prieskumov z pôvodných 14 dní predo dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania na 50 dní predo 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 či 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 dezinformácii 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 dovolím 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 „ESĽP“), podľa ktorých pojem „nevyhnutný“ nemá takú flexibilitu, aby obsahoval význam výrazov „užitočný“, „primeraný“ alebo „žiadúci“ ale „vzťahuje sa len na existenciu naliehavej spoločenskej potreby vykonať daný zásah“. Pritom obmedzenie práva priznaného dohovorom nemožno pokladať za nevyhnutné v demokratickej spoločnosti, ak nie je primerané sledovanému legitímnemu cieľu; pri určovaní rozsahu obmedzenia nie je dôležitý iba cieľ sledovaný obmedzením, ale aj podstata práva, ktoré sa má obmedziť.

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

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

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

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

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

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

56. Keďže realizácia volebných prieskumov zostáva aj počas moratória na zverejňovanie prieskumov povolená a tieto ostanú k dispozícii kandidujúcim subjektom, tak jedna skupina účastníkov politickej súťaže (politické strany a ich kandidáti, prípadne aj členovia volebných štábov a členovia politických strán s prístupom k výsledkom prieskumov) prístup k týmto informáciám mať bude, zatiaľ čo druhej skupine účastníkov tej istej politickej súťaže (verejnosť, voliči) zákonodarca bez splnenia ústavných podmienok prístup k týmto informáciám odoprel. Kým teda prvá skupina účastníkov politickej súťaže má zabezpečenú úplnú realizáciu jej základných informačných práv, druhá skupina účastníkov tej istej politickej súťaže je na jej základných informačných právach (týkajúcich sa tých istých skutočností) bezdôvodne a 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 prispôsobovať 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 najúčinnejšie 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 náležíte 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 udiať 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 predo 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 predo 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 údaja 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 súčasti 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 sebe 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 cielenými 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 tlače 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 odvodenosťou 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 vyjadrujúcim 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, majúc 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 nesúladu 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 nesúladu s právom slobodne vyhľadávať, 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 demokratického a právneho štátu regulovať objektívnu 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 doplňujúceho 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 cielenými 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 predo 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 predo 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 zákazu 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 možnej 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. Ovplyvňovanie verejnej mienky je vskutku 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 neutrálne (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 voliť.

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 spochybniť 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 Kanaďania 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 vyvodiť 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 Kanaďanov 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. Súdy 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 predo 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 Teleradiodifusoras 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 predo 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 zamlčať 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 preskúmavať.

106. Účel napadnutého ustanovenia je podľa odôvodnenia pozmeňujúceho a doplňujúceho 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 cielenými 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 dovtedy 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 preskúmavaný 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 predo dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania na 50 dní predo 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 predo 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 predo 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 predo 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 prejaviť, 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 práva 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 predo dňom konania volieb. Voľby do národnej rady vyhlasuje jej predseda najneskôr 110 dní predo dňom ich konania. Pri vyhlásení volieb do národnej rady 110 dní predo 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 predo 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 predo 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 začiernia. Aj tu je teda určitá predbežnosť vzťahujúca sa na publikáciu už vyhotoveného obsahu.“ (KLÍMA, K. a kol. *Encyklopedie ústavního práva.* Praha : ASPI, 2007, s. 29.).

129. Cenzúra predstavuje absolútny, resp. konečný zásah do slobody prejavu a práva na informácie. Informácie, ktoré sú cenzúrové, 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 cenzúrová, 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 zákazu 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 ujmou 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 Vertrauenschutz), 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 zákazu 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 vznikať, a preto návrhu na neobnovenie platnosti skoršieho právneho predpisu v znení platnom pred zmenou napadnutým ustanovením nevyhovel.

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 nesúlad, 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 nesúlad 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 vyhoveniu navrhovateľke došlo vyslovením nesúladu právnych predpisov (výrokom v bode 1 tohto nálezu) len v časti napadnutého ustanovenia (teda vo vzťahu k ustanoveniu chápanému ako akejkoľvek 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 predo 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 predo 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 nevylučuje, 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 v. r.
predseda pléna Ústavného súdu
Slovenskej republiky

Odlišné stanovisko sudcu Rastislava Kaššáka k nálezu č. k. PL. ÚS 26/2019-134 z 26. mája 2021

„Prvoradou povinnosťou človeka je myslieť sám za seba.“

(José Martí)

1. V zmysle § 67 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“) pripájam toto odlišné stanovisko k bodu 3 výrokovej časti a k celému odôvodneniu nálezu Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) č. k. PL. ÚS 26/2019-134 z 26. mája 2021 (ďalej aj len „nález“ alebo „väčšinový nález“), ktorým ústavný súd rozhodoval o podmienkach legislatívneho procesu vo vzťahu k tzv. „prílepkom“ a o ústavnosti moratória na volebné prieskumy.

2. V úvode chcem uviesť, že si vážim prácu sudcu spravodajcu na návrhu väčšinového rozhodnutia, pretože aj naše dlhé diskusie k právnym aspektom tejto veci vo mne posilnili presvedčenie, že za daným návrhom je množstvo práce.

3. Zároveň považujem za nutné zdôrazniť, že si uvedomujem potrebu uplatňovania odlišných stanovísk s rozvahou, pretože aj jednohlasnosť v rozhodovaní prispieva k budovaniu dôvery v súdny systém. V tomto prípade sa však domnievam, že v stávke je príliš veľa.

4. Po zvážení všetkých okolností tejto veci som dospel k záveru, že väčšinový nález, aj keď v prevažnej časti smeruje k správnym záverom (výrokom), má potenciál napáchať v našom ústavnom systéme porovnateľné škody, aké by bol napáchal prípadný nevyhovujúci nález. Ani na konci dňa nemám pocit, že sloboda prejavu a osobná autonómia jednotlivca dnes zvíťazili na svojvôľou moci, resp. že autonómia parlamentu ustála útok svojvôle ústavného súdu. Naopak, zostáva vo mne dojem, že ak dnes skutočne zvíťazili, tak ide len o Pyrrhovo víťazstvo.

5. Svoje odlišné stanovisko rozdelím, podobne ako väčšinový nález, na tri hlavné časti, a to otázku nedostatkov legislatívneho procesu, otázku ústavnosti 50-dňového moratória na volebné prieskumy a napokon otázku ústavnosti 14-dňového moratória na tieto prieskumy. V nich bližšie vysvetlím svoj nesúhlas s odôvodnením vo vzťahu k prvým dvom otázkam a s výrokom a odôvodnením vo vzťahu k tretej otázke, teda ústavnosti 14-dňového moratória.

I. K namietaným nedostatkom legislatívneho procesu

6. Predmetom rozhodovania ústavného súdu v tejto časti bolo posúdenie ústavnosti napadnutej právnej úpravy novelizujúcej § 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 len „zákon č. 181/2014 Z. z.“) (nahradenie čísla 14 číslom 50, teda predĺženie volebného moratória na volebné prieskumy na 50 dní) ako súčasti 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, a to aj z pohľadu procesných štandardov jej prijatia.

7. Ústavný súd vo väčšinovom náleze zaviedol do nášho právneho systému a judikatúry test tzv. „úzkeho vzťahu“ medzi prerokúvaným návrhom zákona a návrhom na zmenu alebo doplnenie iného zákona. Domnievam sa, na rozdiel od väčšiny, že takýto test nemá oporu v texte 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“), a okrem toho ani v doterajšej judikatúre ústavného súdu.

8. Samotná navrhovateľka pred ústavným súdom namietala, že v danom prípade ide o tzv. prílepok, ktorý *obsahovo nesúvisí* s predmetom úpravy (bod 44 väčšinového nálezu).

9. V zmysle § 94 ods. 3 Rokovacieho poriadku pri prerokúvaní návrhu zákona nemožno podať návrh, ktorým sa mení alebo dopĺňa iný zákon, ktorý *obsahovo nesúvisí* s prerokúvaným návrhom zákona.

10. Ústavný súd vo väčšinovom náleze priamo s odkazom na citované ustanovenie a v rozpore s jeho textom v bode 47 zavádza pravidlo „úzkeho vzťahu“[1] a hneď v bode 48 uzatvára, že „musí byť ... zachovaná požiadavka úzkeho vzťahu“. Vytvorenie takéhoto nového testu, ktorým neargumentovala ani navrhovateľka, nemá žiaden relevantný právny základ v Rokovacom poriadku (ako to tvrdí väčšina), ale ani

[1] Je možné viesť diskusiu o zavedení požiadavky „úzkeho vzťahu“ Ústavným súdom Českej republiky jeho nálezom Pl. ÚS 77/06 v tamojších podmienkach, avšak izolované prebratie jeho záverov (navyše bez akéhokoľvek odkazu priamo na tento zdroj a ďalšie v ňom rozvedené právne úvahy vo väčšinovom náleze) považujem za prílišné zjednodušenie. Nie je mi zrejmé, ako sa uvedený judikát priamo dotýka našej právnej úpravy (či už ústavy, alebo Rokovacieho poriadku). Už vôbec si neviem vysvetliť, prečo sa aj na náš legislatívny proces má vzťahovať „germaneness“ pravidlo (v preklade pravidlo „úzkeho vzťahu“, ktoré je priamo citované a prebraté v označenom náleze Ústavného súdu Českej republiky), ktoré je vlastné americkému Kongresu a je výslovne zakotvené v jeho rokovacom poriadku už od roku 1789 („No motion or proposition on a subject different from that under consideration shall be admitted under color of amendment“).

v judikatúre ústavného súdu, a s jeho zavedením, obzvlášť takýmto spôsobom, som preto nemohol súhlasiť.

11. Som presvedčený, že východiskom pre ústavný súd má byť v tejto situácii, teda pri absencii relevantného ustanovenia o legislatívnom procese v ústave, samotné znenie právneho predpisu (§ 94 ods. 3 Rokovacieho poriadku) a tiež jeho vlastná judikatúra v tejto oblasti.

12. Opakom „obsahového nesúvisu" totiž nie je „úzky súvis", ale iba „obyčajný súvis". Ak Rokovací poriadok vylučuje podanie návrhu, ktorý *obsahovo nesúvisí* s prerokúvaným návrhom zákona, tak postačuje, ak tento nový návrh s prerokúvaným návrhom zákona *obsahovo súvisí*[2]. „Úzkosť" tohto vzťahu z textu označeného ustanovenia a ani z našej judikatúry, podľa môjho názoru, nemožno vyvodiť. V konečnom dôsledku to priznáva aj väčšina v náleze, keď priamo k testu „úzkeho vzťahu" neodkazuje ani na jediný vlastný judikát[3] a ani na žiadne konkrétne ustanovenie ústavy, z ktorého by takýto „úzky vzťah" mal vyplývať.

13. Väčšina ústavného súdu síce tvrdí, že rešpektuje parlamentnú autonómiu (bod 57) a trojdelenie štátnej moci (bod 54), no zavedením prísneho testu „úzkeho vzťahu", domnievam sa, hranice v rámci tohto trojdelenia sama prekračuje.

14. Dôkazom o tom nech je samotný bod 52 nálezu, podľa ktorého 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"[4]. Ako som už uviedol, obyčajný obsahový súvis nemožno zameniť za požiadavku „úzkeho vzťahu", a to už vôbec nie na základe textu ustanovenia zákona, ktoré je, podľa môjho názoru, dostatočne jasné.

15. Ústavný súd po vyhodnotení testu „úzkeho vzťahu" dospel k záveru, že napadnuté ustanovenie týmto testom neprešlo (bod 52) a zároveň, že to samo o sebe neznamená

[2] Porov. tiež rozhodnutia Ústavnej rady (Francúzska) vo vzťahu k legislatívnemu procesu a v nich spomínanú aspoň „nepriamu súvislosť" (*un lien, même indirect*) vo vzťahu k čl. 45 tamojšej ústavy (85-198 DC, 2008-564 DC) a teóriu tzv. pravidla lieviku (*la règle de l'entonnoir*) končiaceho pri „priamej súvislosti" (86-221 DC a 2018-771 DC, taktiež Jean MAÏA. « Le contrôle des cavaliers législatifs, entre continuité et innovations», Titre VII [en ligne], avril 2020, n° 4). Podobne rozsudok Ústavného súdu Španielska 136/2011 z 13. septembra 2011 o pozmeňovacích návrhoch „nesúvisiacich" s obsahom návrhu zákona. To všetko, samozrejme, pri zohľadnení kontextu absencie následnej abstraktnej kontroly ústavnosti zákonov vo Francúzsku a pri zohľadnení prítomnosti úpravy časti legislatívneho procesu priamo v Španielskej ústave.

[3] Nálezy vo veciach PL. ÚS 17/2014 a PL.ÚS 6/2017 „úzky vzťah" nepoznajú.

[4] Základom existencie pravidla „úzkeho vzťahu" tak má byť samotné zákonné znenie Rokovacieho poriadku, nie niektorý z článkov ústavy či princípov v nej obsiahnutých, z ktorého by sa tento „úzky vzťah" vyvodil, čo osobne považujem za ešte problematickejšie.

porušenie čl. 2 ods. 2 ústavy (bod 59)[5]. A následne ústavný súd prechádza v podstate k spochybňovaniu vlastných záverov, keď konštatuje, že tento jeho prístup sa v budúcnosti môže meniť (bod 60).

16. Som presvedčený, že základom rozhodnutí ústavného súdu majú byť vopred čitateľné (právne) pravidlá, obzvlášť pri takto citlivej téme. Náznaky budúcej zmeny právnych názorov ústavného súdu bez zmeny právnej úpravy považujem za zbytočné spochybňovanie terajších záverov (s ktorými nesúhlasím) a zbytočné podkopávanie princípu právnej istoty.

17. Zhrnuté, ústavný súd v rozpore s textom Rokovacieho poriadku a bez opory v ústave a vo vlastnej judikatúre vytvoril nový test „úzkeho vzťahu“ ako podmienky ústavnosti postupu zákonodarcu pri prijímaní právnych predpisov, pričom tento test vyvodil priamo iba z textu Rokovacieho poriadku, následne dospel k záveru, že napadnutá úprava týmto testom neprešla, napriek tomu rozhodol, že návrhu nemožno vyhovieť, a nezabudol doplniť, že v budúcnosti môže v obdobnej situácii rozhodnúť aj inak.

18. Ako člen pléna som svojim kolegom navrhoval vypustiť (nezavádzať) tento test „úzkeho vzťahu“ a pridržiavať sa testu obsahového nesúvisu, teda podmienky „obyčajného“ obsahového súvisu, ako to vyplýva priamo z Rokovacieho poriadku. Takúto podmienku, podľa môjho názoru, napadnutý návrh spĺňa (obsahový súvis medzi úpravou volebnej kampane a úpravou volieb), teda v tejto veci nedošlo ani len k porušeniu Rokovacieho poriadku. Uvedená úvaha, bez potreby ďalšieho skúmania prípadného dopadu porušenia zákona na ústavnosť legislatívneho procesu, by v okolnostiach tejto veci predstavovala dostatočný základ na nevyhovenie tejto časti návrhu.

19. V dôsledku už uvedených úvah som svoje odlišné stanovisko smeroval k odôvodneniu tejto časti návrhu, i keď s výrokom ústavného súdu v tomto bode súhlasím.

II. K 50-dňovému moratóriu na volebné prieskumy

20. V úvode je potrebné vysvetliť prapodstatu právnej otázky, na ktorú mám s väčšinou pléna odlišný právny názor.

[5] Otázka dopadu samotného porušenia pravidiel legislatívneho procesu, ktoré sú obsiahnuté iba v Rokovacom poriadku (teda nie porušením ustanovení ústavy upravujúcich legislatívny proces, prípadne princípov v nej zakotvených), na *ústavnosť* napadnutej právnej úpravy z procesného hľadiska však nebola dostatočným spôsobom v tejto veci rozvedená (porov. okrem už uvedených úvah k Ústavnej rade aj nález Ústavného súdu Českej republiky Pl. ÚS 55/10). Myslím, že aj z tohto pohľadu ide o premárnenú príležitosť.

21. Zákonodarca pri prijímaní napadnutej právnej úpravy pracoval s tézou, že zasahuje do slobody prejavu s cieľom ochrany voliča pred „dezinformáciami“. Podľa dôvodovej správy do práva na informácie nezasahoval, ale, naopak, ho chránil. Inak povedané, právo na informácie má podľa predkladateľov napadnutej právnej úpravy zahŕňať aj právo na ochranu pred „dezinformáciou“. Účelom prijatia napadnutej právnej úpravy bola podľa predkladateľov samotná ochrana voliča „pred cielenými informáciami zameranými na jeho ovplyvnenie v prospech určitej politickej strany“ a umožnenie voličovi samotnému „urobiť si úsudok podľa programu a činnosti vybranej politickej strany, ktorú sa rozhodne voliť“.

22. Väčšina v náleze tvrdí, že ide o zásah do slobody prejavu a zároveň do práva na informácie na účel zabezpečenia volieb a riadneho výkonu volebného práva (bod 68) a volebného ticha (bod 102), resp. nelegitímneho cieľa ochrany pred „dezinformáciami“ (bod 110).

23. Môj názor, ktorý som sa kolegom na pléne snažil čo najlepšie vysvetliť, je taký, že v tejto veci sme mali vychádzať zo zásahu do slobody prejavu[6], a to na základe nesprávne identifikovaného, neprípustného cieľa ochrany pred „dezinformáciami“. Cieľom, ktorý by mohol byť sledovaný, avšak nebol, je, podľa môjho názoru, ochrana slobodnej súťaže politických síl[7].

24. Pokiaľ ide o už uvedené východiská, domnievam sa, že právo prijímať informácie, do ktorého malo byť podľa väčšiny zasiahnuté, nepripúšťa bez ďalšieho zásah či obmedzenie. Uvedené vyplýva predovšetkým zo samotného čl. 26 ústavy, ktorý vo svojom ods. 2 garantuje právo prijímať informácie, avšak v ods. 4 už o možnosti jeho obmedzenia nehovorí. Možnosť obmedziť právo prijímať informácie, najmä v situácii, keď nebolo zo strany ústavného súdu v tejto veci ani jednoznačne ustálené, či (a) ide o informácie tvoriace penzum základných informácií potrebných na kvalifikované či informované rozhodnutie voličov vo voľbách, alebo (b) ide v podstate o doplnkové informácie k voľbám, je tak podľa môjho názoru sporná. O to viac v prípade, ak ide o informácie faktické, čo vysvetlím ďalej v texte. Ak by sme ako ústavný súd chceli pracovať aj s priamym zásahom do práva prijímať informácie, bolo vhodné najskôr vyriešiť tieto otázky či aspekty prípadu[8].

---

[6] K tomuto pozri tiež PL. ÚS 5/03 spoločne s odlišným stanoviskom sudcu Baránya.

[7] Uvedené je naznačené aj v dôvodovej správe, podľa ktorej „návrh zmeny zákona má ambíciu chrániť voliča pred cielenými informáciami na jeho *ovplyvnenie v prospech určitej politickej strany*...“. Cieľ ochrany voliča znie navonok určite lepšie než cieľ ochrany politických subjektov, ktorým by bola manipulácia voličmi na škodu v ich volebnom výsledku. Domnievam sa, že v konečnom dôsledku pôjde o ochranu slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti, a že naznačené delenie či stupňovanie nie je také dôležité.

[8] Dobrý východiskový bod by bol nález vo veci PL. ÚS 15/98.

25. Pri posúdení ústavnej súladnosti napadnutej právnej úpravy bolo podľa môjho názoru potrebné vychádzať z toho, že ide o zásah do slobody prejavu predovšetkým slobodných médií, že tento zásah nebol nijakým relevantným spôsobom odôvodnený, resp. nebol uvedený žiaden z prípustných cieľov, ktorý sa pri prijatí napadnutej právnej úpravy mohol sledovať, a že o to menej bola preukázaná nevyhnutnosť obmedzenia práv pri sledovaní konkrétneho a prípustného legitímneho cieľa. Už uvedené podľa môjho názoru predstavovalo dostatočný základ na rozhodnutie o nesúlade napadnutej právnej úpravy s ústavou.

26. Z práva na informácie a ani žiadneho iného práva podľa ústavy, domnievam sa, nevyplýva právo na ochranu pred „dezinformáciami“. Ústavný súd stabilne judikuje, že voliča netreba podceňovať a že 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, ako to správne vo východiskách uvádza aj väčšinový nález (pozri bod 66 a tam citovanú judikatúru).

27. Pokiaľ v súvislosti s voľbami prichádza do hry právo na informácie, je to predovšetkým vo vzťahu k základným informáciám o činnosti štátnych orgánov a politických subjektov, ktoré sa uchádzajú o hlasy voličov (podrobnejšie pozri PL. ÚS 15/98). Samotný volebný prieskum však nepatrí do penza základných informácií, ktoré sú nevyhnutné na slobodné a informované rozhodnutie voliča. Ak by tomu tak bolo, akékoľvek voľby, v ktorých by voliči nemali prístup k volebnému prieskumu, by boli porušením ich práva na informácie a vo výsledku by boli v rozpore s ústavou, čo je už na prvý pohľad absurdný záver.

28. Ústavný súd v rámci testu legality dospel k záveru, že napadnutý zásah má zákonný základ, s čím treba súhlasiť. Jednoducho povedané, tento zásah je priamo vyjadrený v zákone, resp. napadnutej právnej úprave.

29. Zákonodarca prijatie napadnutej právnej úpravy odôvodnil potrebou ochrany voličov pred „dezinformáciami“[9], čo, ako som už uviedol, nemá žiaden základ v čl. 26 ústavy[10]. Pokiaľ chce zákonodarca voliča chrániť pred cielenými informáciami

[9] Ak by z práva na informácie vyplývalo aj právo na ochranu pred „dezinformáciami“, tak (1.) nevidím dôvod, prečo by sa takéto právo malo uplatňovať iba výlučne pred voľbami a iba vo vzťahu k voličom a (2.) prečo by sa malo uplatňovať len vo vzťahu k volebným prieskumom, a nie aj vo vzťahu ku všetkým a napr. aj vo vzťahu k „dezinformačným“ médiám, „dezinformačným“ príspevkom na sociálnych sieťach či „dezinformáciám“ od známych či rodinných príslušníkov vo všeobecnosti. A na takúto ochranu občanov (nie výlučne len voličov, pretože právo na informácie má každý) v každodennom živote by v potrebnom rozsahu skutočne postačoval len štátny monopol na informácie zabezpečený napr. prostredníctvom ministerstva pravdy.

[10] Pozri okrem iného nález vo veci II. ÚS 307/2014, podľa ktorého zákonné obmedzenie slobody prejavu médií požiadavkou na objektívne a nestranné informovanie v rámci spravodajských programov a politicko-

zameranými na jeho ovplyvnenie v prospech určitej politickej strany vo forme volebných prieskumov a nechať ho samého urobiť si úsudok podľa programu a činnosti vybranej politickej strany, ktorú sa rozhodne voliť (bod 71), odpoveďou je už citovaná stabilizovaná judikatúra ústavného súdu o nepodceňovaní voliča a o tom, že voličove vlastné vnútorné procesy pri vyhodnocovaní toho, komu odovzdá svoj hlas, sú jeho vlastné a štát ako moc ich nemá nijako regulovať a ani len vyhodnocovať či preskúmavať. Už vôbec nie je zrejmé, prečo by sa mal volič pri svojom rozhodovaní riadiť výlučne či prednostne programom a činnosťou politickej strany, a prečo by sa nemohol – ak to sám uzná za vhodné – riadiť aj emóciami, náladou či vnútornou potrebou rebelovať proti všetkým politickým subjektom odovzdaním neplatného hlasovacieho lístka. Volič je zdrojom moci, ktorý vyjadrí svoj vlastný názor, akýkoľvek je, akýmkoľvek jemu blízkym spôsobom. A moc má jedinú povinnosť, toto jeho rozhodnutie zohľadniť a rešpektovať.

30. Ústavný súd následne prichádza so skutočne prekvapujúcou úvahou o tom, že volebný prieskum voličov ovplyvňuje, pretože inak by nemalo zmysel jeho zverejňovanie a význam jeho právna regulácia (bod 71.2)[11]. Teda namiesto toho, aby zákonodarca preukázal, že prijatím napadnutej právnej úpravy sledoval prípustný legitímny cieľ, že existoval dôvod na prijatie tejto právnej úpravy a že zásah do základného práva na slobodu prejavu bol v demokratickej spoločnosti nevyhnutný, dostáva od ústavného súdu odpoveď, že ak to on ako zákonodarca právne reguloval, asi na to má relevantný dôvod. Test sme tak obrátili naruby, zákonodarca už nepreukazuje potrebu a nevyhnutnosť zásahu do základného práva, ale táto potreba sa prezumuje, kým ústavný súd nerozhodne inak. Rešpektujúc uvedené východiská a s istou mierou zveličenia by v prípade prijatia zákonného ustanovenia o zákaze vchádzať do volebnej miestnosti v bielej košeli alebo v červených dámskych topánkach musel ústavný súd v budúcnosti taktiež dospieť k absurdnému záveru, že ak to zákonodarca reguloval, asi to nejaký zmysel a význam má.

31. V tomto bode považujem za dôležité upozorniť, že zákonodarca nepoukázal na žiadne sociologické štúdie či iné dôkazy o tom, že by slovenskí voliči boli zraniteľní voči prieskumom, alebo že by niekedy takto manipulovaní aj skutočne

---

publicistických programov a s tým spojenou právomocou Rady pre vysielanie a retransmisiu ukladať sankcie za porušenie tohto ustanovenia nie je možné vyvodiť z ústavného práva jednotlivcov na prijímanie informácií v zmysle čl. 26 ods. 2 ústavy, keďže právo prijímať informácie zahŕňa právo prijímať informácie tak pravdivé, overiteľné a neutrálne, ako aj fiktívne, neoveriteľné, nepravdivé alebo pravdu skresľujúce či prezentujúce určitý svetonázor.

[11] K významu samotných volebných prieskumov pozri Tom W. G. van der Meer, Armen Hakhverdian, Loes Aaldering, Off the Fence, Onto the Bandwagon? A Large-Scale Survey Experiment on Effect of Real-Life Poll Outcomes on Subsequent Vote Intentions, International Journal of Public Opinion Research, Volume 28, Issue 1, Spring 2016, 46–72, https://doi.org/10.1093/ijpor/edu041. Podľa tejto štúdie samotné zverejnenie číselnej podpory kandidátov nemalo na rozhodnutie voličov (viac ako 23 000 testovaných) štatisticky relevantný vplyv.

boli[12]. Ba čo viac, zákonodarca nepoukázal konkrétne ani na jeden jediný „zmanipulovaný“ prieskum, len občana-voliča v podstate straší špekulatívnym nebezpečenstvom, že takéto prieskumy tu dlhodobo sú a že sú nejakým spôsobom na jeho vlastnú (voličovu) škodu[13]. A, pokračujúc v tejto konšpirácii, že ho pred nimi zo strany štátu treba chrániť, pretože sa volič sám ochrániť nedokáže. Zákonodarca týmto, domnievam sa, stavia voliča do pozície nesvojprávneho jedinca, neschopného utvoriť si vlastný názor, resp. náchylného tento svoj názor meniť v dôsledku jediného prieskumu, a preto považuje za potrebné ho chrániť v takto absurdnom rozsahu. Tu považujem za nevyhnutné opätovne zdôrazniť, že volebné rozhodnutie je 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 preskúmavať.

32. Ústavný súd v náleze už vôbec nereaguje na preukázanie potreby a nevyhnutnosti zásahu do práva na slobodu prejavu, ktoré predstavuje základ, resp. jeden z pilierov demokratickej spoločnosti[14]. Navyše, v tejto veci ide o obdobie pred voľbami, keď sa zvýrazňuje úloha slobodných médií v demokratickej spoločnosti[15]. Zákonodarca medzi riadkami v podstate argumentuje tak, že pravdepodobne existuje istá skupina voličov, ktorí by mohli byť ovplyvnení „dezinformačným“ prieskumom, a preto je potrebné zakázať všetky volebné prieskumy. Ako to povedal už Mark Twain, cenzúra je povedať človeku, že si nemôže dať steak, pretože dieťa by ho nevedelo požuť. Ešte raz a zdôraznené, samotné podozrenie, že niektoré volebné prieskumy môžu byť sporné, nie je dôvodom na zákaz všetkých volebných prieskumov. A rovnako samotná špekulácia, že niektorí voliči by mohli byť ovplyvnení „dezinformačným“ prieskumom, nie je relevantným dôvodom na úplný zákaz zverejňovania prieskumov. O to menej v situácii, keď ani jeden takýto sporný („dezinformačný“ či „nepravdivý“) prieskum nebol zákonodarcom identifikovaný a, logicky, nebol vyhodnotený ani jeho prípadný dosah a dopad na výsledok volieb.

---

[12] V tomto smere je relevantnejšie preukázaný vplyv počasia (pozri Bassi, Anna: Weather, Risk, and Voting: An Experimental Analysis of the Effect of Weather on Vote Choice; Journal of Experimental Political Science, Volume 6 , Issue 1 , Spring 2019 , pp. 17 - 32), prípadne dokonca nálady voličov na ich rozhodnutie a výsledok volieb (pozri Winkielman, Piotr; Knutson, Brian; Paulus, Martin; Trujillo, Jennifer L.: Affective influence on judgments and decisions: moving towards core mechanisms, https://doi.org/10.1037/1089-2680.11.2.179).

[13] Porov. výsledky štúdie Willa Jenningsa a Christophera Wleziena s názvom Election polling errors across time and space publikovanej v roku 2018 (DOI:10.1038/s41562-018-0315-6), ktorí skúmali viac ako 26 000 volebných prieskumov za obdobie viac ako 70 rokov v 45 krajinách a došli, celkom pochopiteľne, k opačnému záveru ako predkladatelia napadnutej právnej úpravy.

[14] Napr. rozsudok vo veci Handyside proti Spojenému kráľovstvu zo 7. 12. 1976, sťažnosť č. 5493/72, bod 49; pozri tiež II. ÚS 152/08 , II. ÚS 326/09, II. ÚS 655/2017.

[15] Napr. rozsudok vo veci Bowman proti Spojenému kráľovstvu z 19. 2. 1998, sťažnosť č. 24839/94, bod 42.

33. Taktiež považujem za nutné zdôrazniť, že pri volebných prieskumoch treba mať na pamäti, čo je ich obsahom. Ústavný súd sa v náleze k miestu volebného prieskumu v rámci hierarchie informácií priamo nevyjadruje, ale v podstate počíta s tým, že volebný prieskum je formou politického prejavu, ktorému sa poskytuje zvýšená ochrana. Ja sa domnievam, a nie som v tomto osamotený[16], že volebný prieskum v zmysle, v akom je chápaný a praktizovaný u nás, presahuje hranice politického prejavu a blíži sa k faktickej informácii[17], obmedzenie šírenia ktorej možno v demokratickej spoločnosti odôvodniť len vo veľmi špecifických situáciách.

34. Sledovanie legitímneho cieľa prijatím napadnutej právnej úpravy ústavný súd v tejto veci odvádza aj od toho, že moratórium bolo v našich podmienkach prítomné od vzniku Slovenskej republiky a nikdy nebolo na ústavnom súde napadnuté (bod 101). Nie je mi zrejmé, prečo by právna úprava, ktorá bola súčasťou právneho poriadku a nebola na ústavnom súde napadnutá, musela nevyhnutne sledovať legitímny cieľ – to je predsa predmetom prieskumu ústavného súdu v konaní o súlade právnych predpisov, ktorý dosiaľ nemal možnosť sa k tejto právnej úprave vrátane prípadného sledovania legitímneho cieľa vyjadriť. Ak právna úprava ešte nebola napadnutá pred ústavným súdom, ústavný súd sledovanie legitímneho cieľa ani nemohol preskúmať. Odhliadnuc už od toho, že test legitimity ústavný súd v podstate preskakuje a smeruje rovno k testu racionality – vhodnosti (body 98 a 99), pri ktorom je takýto argument ešte nepochopiteľnejší.

35. Väčšina následne v bode 102 označuje ako cieľ prijatia napadnutej právnej úpravy zabezpečenie tzv. volebného ticha, ktorého účel ústavný súd už skôr definoval ako relatívne upokojenie vyhrotenej atmosféry pred voľbami a zabránenie šíreniu zvlášť takých náhlych informácií o kandidátoch, na ktoré už nemožno riadne reagovať v kampani (PL. ÚS 13/2011). Ústavný súd však k volebnému tichu nejudikoval, že by jeho základ predstavovalo aktívne volebné právo podľa čl. 30 ods. 3 ústavy, ako to bude tvrdené v náleze neskôr, ale zdôraznil význam slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti podľa čl. 31 ústavy.

36. Bolo by určite zaujímavé viesť diskusiu o tom, prečo by práve volebné ticho na volebné prieskumy – na v podstate faktické informácie, pri ktorých nebol preukázaný ich relevantný dopad na volebné výsledky u nás – malo zabezpečovať

[16] Porov. rozhodnutie Najvyššieho súdu Kanady citované v bode 81 nálezu.

[17] Pozri tiež Odporúčanie č. R (99) 15 Výboru ministrov Rady Európy členským štátom o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní (prijaté Výborom ministrov dňa 9. septembra 1999 na 678. zasadnutí zástupcov ministrov), v zmysle ktorého sa nahliada osobitne na komunikáciu v záujme kandidátov (rozširovanie volebných správ) a osobitne na volebné prieskumy [bližšie aj rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska 1/2013 (I. 7.)].

slobodné rozhodnutie voliča o tom, komu odovzdá svoj hlas[18]. Domnievam sa, že rozhodnutie voliča je slobodné, pretože si ho volič utvorí sám, nie preto, že nebol vystavený „dezinformačnému“ prieskumu.

37. V bode 103 ústavný súd následne bez akéhokoľvek sociologického či faktického základu uvažuje o hypotetickej situácii, že volič – ktorého, mimochodom, nemáme podceňovať – riadiaci sa pri volebnom rozhodovaní pravidlom, aby jeho hlas neprepadol, by na základe jedného volebného prieskumu, ktorého výsledky by sa ukázali ako nepravdivé, náhle zmenil svoje volebné rozhodnutie a jeho hlas by prepadol.

38. Po prvé, zo strany ústavného súdu ide iba o špekulácie bez akéhokoľvek faktického základu. Po druhé, ak by aj volič zmenil svoje rozhodnutie, ide o jeho slobodnú voľbu zmeniť ho podľa ním samotným stanoveného kľúča bez vonkajšieho nátlaku – volič by mohol takýto prieskum aj ignorovať alebo ho vyhodnotiť v kontexte ďalších dostupných prieskumov. Navyše, ak si volič určí pravidlo, že sa riadi úplne a výlučne iba prieskumami verejnej mienky[19], rovnako si môže sám pre seba určiť pravidlo, že sa bude riadiť výlučne napr. voľbou členov svojej rodiny alebo náhodným výberom priamo vo volebnej miestnosti. Stále ide o jeho slobodné rozhodnutie rozhodovať sa na základe takéhoto kľúča a o jeho slobodné rozhodnutie takýto hlas skutočne aj odovzdať. Po tretie a predovšetkým, ako môže hlas voliča vo voľbách „prepadnúť“? Téza „prepadnutia“[20] volebného hlasu voliča v dôsledku jeho vlastného

[18] Možno by ako dobrý základ na diskusiu slúžila komparácia krajín, z ktorých niektoré volebné ticho rešpektujú, ale zároveň doň neponímajú aj volebné prieskumy. To znamená, že na samotnú volebnú politickú kampaň sa vzťahuje volebné ticho, pričom na zverejňovanie volebných prieskumov ako faktických informácií sa nevzťahuje, prípadne nevzťahuje v takom rozsahu.

[19] V tejto súvislosti je vhodné poukázať na body 112 a 113 rozhodnutia Najvyššieho súdu Kanady vo veci Thomson Newspapers Co. v. Canada (Attorney General), 1998 CanLII 829 (SCC), [1998] 1 SCR 877, podľa ktorého je východiskom pre tamojší súd téza, že kanadský volič je racionálny, dokáže sa poučiť z vlastnej skúsenosti a urobiť nezávislé rozhodnutie o hodnote konkrétnych zdrojov volebných informácií (v tomto prípade volebných prieskumov). Skutočnosť, že súčasne vykonávané volebné prieskumy prinášajú odlišné výsledky, alebo tiež skutočnosť, že výsledky prieskumov môžu v čase dramaticky kolísať, naznačujú, že *voliči majú skúsenosti s nedostatkami niektorých prieskumov*… Voliči sú počas volieb neustále vystavovaní výsledkom prieskumov a *jeden nepresný prieskum bude veľmi pravdepodobne odhalený a volič na tento prieskum primerane nebude prihliadať*.

[20] Európsky súd pre ľudské práva vo veciach Mathieu-Mohin a Clerfayt proti Belgicku z 2. 3. 1987, sťažnosť č. 9267/81, bod 51, a Partija "Jaunie Demokrāti" a Partija "Mūsu Zeme" proti Lotyšsku z 29. 11. 2007, sťažnosti č. 10547/07 a č. 34049/07 konštatoval, že „prepadnuté“ hlasy („wasted“ votes) nepredstavujú porušenie čl. 3 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dodatkový protokol“). Dôležité je to, aby hlas každého voliča mal možnosť ovplyvniť zloženie zákonodarného orgánu, pretože inak by volebné právo, volebný proces a v konečnom dôsledku aj samotný demokratický poriadok boli

slobodného rozhodnutia považovaná za relevantný dôvod na plošné obmedzenie slobody prejavu slobodných médií – strážnych psov demokracie – pri šírení faktických informácií priamo v náleze ústavného súdu je, nemôžem si pomôcť, šokujúca. Ešte raz, občan-volič sa sám rozhodne pre voľbu inej politickej strany a jeho hlas „prepadne“. A toto „prepadnutie“ by bolo v konečnom dôsledku, ako bude ďalej v náleze vysvetlené, zásahom do jeho aktívneho volebného práva.

39. A to všetko odhliadnuc od skutočnosti, že väčšina ústavného súdu pracuje pri svojich úvahách s „nepravdivým“ volebným prieskumom a vôbec nepočíta napr. so štatistickou odchýlkou, ktorá by „nepravdivosť“ prieskumu mohla vysvetľovať, prípadne so skutočnosťou, že voliči môžu v prieskumoch verenej mienky skrývať svoju skutočnú voľbu[21]. Navyše, podľa väčšiny v podstate platí, že ak sa volebný prieskum nezhoduje s reálnymi výsledkami volieb, tak ide o „nepravdivý“ prieskum[2223].

40. K uvedenému sa žiada opätovne zdôrazniť to, že v zmysle ustálenej judikatúry ústavného súdu štát nemôže zaručovať právo jednotlivca na informácie vytvorením štátneho orgánu s právomocou rozhodovať o pravdivosti informácie, ktorá sa môže prijať, vyhľadať alebo rozšíriť. Ústava v čl. 26 ods. 2 zaručuje právo prijať akúkoľvek informáciu, pravdivú i nepravdivú, a ponecháva na oprávnenej osobe, aby si sama vyhodnotila prijatú informáciu.

---

zbavené obsahu (rozsudok vo veci Riza a ďalší proti Bulharsku z 13. 10. 2015, sťažnosti č. 48555/10 a 48377/10, bod 148).

[21] Ako v prípade volebných prieskumov pred prezidentskými voľbami v Spojených štátoch amerických v roku 2016, keď bol zvolený prezident Donald J. Trump, ktorý bol vo volebných prieskumoch podhodnotený o 6,9 %, čo nebolo možné vysvetliť ani štatistickou odchýlkou. Bližšie pozri Nelson, M. (2019) Opinion Polls and Statistics Conflict—Time for a Change?. Open Journal of Political Science, 9, 652-668, doi: 10.4236/ojps.2019.94040. Samozrejme, uvedené nepredstavuje dôkaz o plošnej manipulácii volebných prieskumov na objednávku, ako je to vysvetlené aj v samotnom článku.

[22] Medzi ďalšie faktory ovplyvňujúce výsledky volebného prieskumu patria aj systematické zavádzanie o plánovanej voľbe zo strany samotných respondentov, neskoršie zmeny v ich názore, rôznosť preferencií medzi tými, ktorí ešte nevedia, za koho budú hlasovať, rozdielna volebná účasť voličov rôznych strán, podhodnocovanie nevoličov a iné. Podrobnejšie pozri napr. Jonathan Mellon, Christopher Prosser, Missing Nonvoters and Misweighted Samples: Explaining the 2015 Great British Polling Miss, Public Opinion Quarterly, Volume 81, Issue 3, Fall 2017, Pages 661–687, https://doi.org/10.1093/poq/nfx015.

[23] Volebné prieskumy v našich podmienkach predstavujú odhad aktuálnej miery podpory pre politické subjekty a podľa môjho názoru, možno s výnimkou posledného prieskumu, ktorý bezprostredne predchádza samotným voľbám, ich nemožno považovať za *predpoveď* volebného výsledku, ale iba za odhad aktuálnej podpory rôznych politických subjektov.

41. V bode 104 ústavný súd konštatuje, že legitímnym cieľom zákazu zverejňovania volebných prieskumov je ochrana volebného práva voličov, teda ochrana aktívneho volebného práva, pričom odkazuje na dôležitý nález ústavného súdu vo veci PL. ÚS 15/98, ktorý sa týkal zákazu volebnej kampane v súkromných médiách. Zaujímavosťou však je, že v označenom náleze bol cieľ tam napadnutej úpravy identifikovaný okrem iného ako ochrana slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 ústavy, nie ako ochrana aktívneho volebného práva[24].

42. Navyše, ústavný súd v bode 104 v podstate konštatuje, že medzi základné informácie o politickom subjekte, na ktoré má volič právo, je potrebné zahrnúť aj informáciu o jeho volebných preferenciách, s čím nemôžem súhlasiť[25]. Hneď v ďalšej vete ústavný súd dopĺňa, že zákaz zverejňovania takýchto výsledkov nechráni samotných kandidátov (teda pasívne volebné právo), pretože to nemá oporu v doterajšej volebnej judikatúre, nekorešponduje to ani s dostupnou literatúrou k tomuto prvku a tiež s dôvodovou správou k uvedenému zákonu.

43. Začneme od konca, a síce, že takýto cieľ nekorešponduje s dôvodovou správou. S dôvodovou správou k napadnutej právnej úprave nekorešponduje ani cieľ ochrany aktívneho volebného práva. S dôvodovou správou v tejto veci korešponduje cieľ ochrany pred „dezinformáciami“. Skutočnou otázkou je, či to vypovedá viac o možnosti sledovania konkrétneho cieľa (ochrany pasívneho volebného práva v rámci slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti), alebo o predkladateľoch napadnutej právnej úpravy.

44. Pokiaľ ide o to, že ochrana pasívneho volebného práva nemá oporu v judikatúre či literatúre, taktiež nemôžem súhlasiť. Už len s odkazom na bod 84 nálezu, kde sa výslovne takýto cieľ uvádza v rámci prehľadu judikatúry iných vnútroštátnych súdov.

---

[24] Navyše, viem si predstaviť argumentáciu, že (aj nezmanipulovaný) volebný prieskum môže vplývať na samotné rozhodnutie voliča zúčastniť sa volieb, teda na celkovú volebnú účasť a v konečnom dôsledku na legitimitu zvoleného parlamentu. Alebo napr. aj takú argumentáciu, aká bola prezentovaná v diskusii o predvolebných prieskumoch v Španielsku, že ich zverejňovanie by mohlo odvádzať pozornosť občianskej spoločnosti od samotnej politickej debaty. Neobmedzoval by som teda možný cieľ na samotnú ochranu aktívneho (a ani pasívneho) volebného práva, ale sústredil sa v širšom na ochranu slobody volieb – slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti. Pretože plošná ochrana voličov, tak ako aj kandidujúcich subjektov, v konečnom dôsledku smeruje práve k naplneniu tohto cieľa.

[25] Aj Európsky súd pre ľudské práva v rozhodnutí Dimitras a ďalší proti Grécku zo 4. 7. 2017, sťažnosti č. 59573/09 a č. 65211/09, dospel k záveru, že nemožnosť oboznámiť sa s výsledkami prieskumov verejnej mienky počas 15 dní pred voľbami neovplyvňuje voličov dostatočne „priamo“ na to, aby mohli tvrdiť, že sú obeťami porušenia čl. 3 dodatkového protokolu. Tieto volebné prieskumy teda nespadajú do penza základných informácií, ktorými by volič nevyhnutne musel v čase pred voľbami disponovať.

45. Ak už musíme v tejto veci pracovať so špekuláciami, a nie faktami (bod 103 nálezu a bod 38 a nasl. tohto odlišného stanoviska), skúsme si teraz v praxi predstaviť podobnú situáciu, v ktorej by došlo k manipulácii voličov „nepravdivým“ prieskumom, „náhlej“[26] zmene volebného rozhodnutia a „prepadnutia“ hlasu voliča. Vo výsledku by to napr. mohlo znamenať tiež to, že dotknutý politický subjekt, ktorý by vo voľbách za iných okolností dosiahol viac ako 5 % odovzdaných platných hlasov, by ich dosiahol menej a do parlamentu by sa nedostal[27]. Ak by sa ukazovala plošná manipulácia s hlasmi voličov na škodu tohto politického subjektu, tento politický subjekt by mohol iniciovať konanie pred ústavným súdom podľa čl. 129 ods. 2 ústavy v spojení s § 157 ods. 2 zákona o ústavnom súde. Návrh na začatie konania podľa čl. 129 ods. 2 ústavy o ústavnosti a zákonnosti volieb do národnej rady a do Európskeho parlamentu *môže podať politická strana alebo politické hnutie alebo ich koalícia*, ktoré podali platnú kandidátnu listinu podľa osobitných predpisov, pričom v zmysle § 156 zákona o ústavnom súde účelom konania vo volebných veciach je napraviť prípadnú neústavnosť alebo nezákonnosť napadnutých volieb, a tým *zabezpečiť slobodnú súťaž politických síl*.

46. Ak sa politickej strane, politickému hnutiu, alebo ich koalícii priznáva právo brániť sa v prípade manipulácie „dezinformáciami“ či „nepravdivými“ informáciami, je dôvodné predpokladať, že nejaké ich právo tu v hre bude (alebo bude v hre minimálne slobodná súťaž politických síl). A naopak, ak sa „dezinformovanému“ voličovi nepriznáva právo iniciovať akékoľvek konanie v dôsledku „náhlej“ zmeny jeho volebného rozhodnutia či „prepadnutia“ jeho volebného hlasu, je dôvodné predpokladať, že jeho subjektívne právo tu v hre nie je.

47. Vzhľadom na uvedené sa domnievam, že je to opačne, a síce, že je to práve zásah moratória na volebné prieskumy do aktívneho volebného práva, ktorý nemá v našej judikatúre a v našich podmienkach (v spôsobe vykonávania volebných prieskumov) oporu. Aktívne volebné právo podľa čl. 30 ods. 3 ústavy je všeobecné, rovné a priame a vykonáva sa tajným hlasovaním. Z textu predmetného ustanovenia ústavy a ani z judikatúry ústavného súdu nevyplýva, že je aj pokojné, chránené pred náhlou

[26] Mimochodom, k „náhlej“ zmene názoru voliča a jej základu je vhodné poukázať na rozhodnutie Najvyššieho súdu Spojených štátov amerických vo veci Burson v. Freeman, 504 U.S. 191 (1992) vo vzťahu k Prvému dodatku (okrem iného sloboda prejavu), v ktorom konštatoval, že zákaz kampane sa môže vzťahovať na priestor cca 30 metrov (100 stôp) od hlasovacieho miesta. Americký volič je pred skutočnou volebnou kampaňou (a náhlou zmenou jeho názoru v jej dôsledku) chránený v bezprostrednej blízkosti hlasovacieho miesta v čase bezprostredne pred volebným aktom, pričom slovenský volič má byť chránený dni či až týždne (podľa predkladateľov takmer 2 mesiace) pred faktickou informáciou.

[27] Voliči by „náhle“ zmenili rozhodnutie voliť tento subjekt, čím by výsledný počet hlasov odovzdaných danému subjektu klesol pod 5 % platných odovzdaných hlasov.

zmenou, „prepadnutím“ hlasu, zabezpečené pred potenciálnym dopadom (faktických) informácií, a podobne[28].

48. Hneď v bode 105 ústavný súd zdôrazní, že v demokratickej spoločnosti postavenej okrem iného 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 je oprávnený, s výnimkou prípadov volebnej korupcie, jeho volebné rozhodnutie a dôvody k nemu vedúce preskúmavať. Ako už uvedené podporuje úvahu o „náhlej“ zmene rozhodnutia voliča v dôsledku „nepravdivého“ volebného prieskumu a „prepadnutí“ jeho hlasu v rámci ochrany výkonu jeho aktívneho práva, pre mňa osobne zostáva záhadou.

49. V kontraste s tým už ústavný súd v bode 108, s ktorým sa stotožňujem, konštatuje, že zo strany ústavného súdu by bolo nesprávne ponechať bez adekvátnej odozvy (prípadne ju mlčky akceptovať) argumentáciu zákonodarcu účelom 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. A následne v bode 109, s ktorým sa taktiež stotožňujem, ústavný súd zdôrazňuje, že voliča je potrebné nepodceňovať (PL. ÚS 118/07), a dopĺňa, že 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 k 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.

50. V bode 110 ústavný súd dospel k záveru, že zákonodarcom identifikovaný cieľ nie je legitímny, s čím súhlasím (tento cieľ nie je ani povolený, resp. cieľ možný, pozn.). No a po tom, čo ústavný súd dospel k tomuto záveru, pokračuje ďalej v teste proporcionality s novým cieľom, tento raz cieľom ochrany aktívneho volebného práva. Hneď v bode 111 konštatuje, že napadnuté ustanovenie nevyhovuje požiadavke vhodnosti pri dosahovaní cieľa spočívajúceho v ochrane voliča pred dezinformáciami (!), pretože preskúmavaný zásah zverejňovania nebráni iným spôsobom (nikomu)

[28] Pozri tiež už citovaný Dimitras a ďalší, podľa ktorého sťažovateľom nebolo zabránené hlasovanie vo voľbách, pričom mali – teoreticky i prakticky – možnosť vyjadriť svoj názor vo volebnej urne, čo Európsky súd pre ľudské práva považoval za dostatočné na ochranu ich práv ako voličov.

rozširovať či distribuovať prieskumy.[29] A následne to zavŕši konštatovaním, že cieľ ochrany voliča pred dezinformáciami je potrebné preskúmať ešte v teste nevyhnutnosti. Napriek úprimnej snahe tomuto postupu nerozumiem, a to ani v kontexte už uvedených právnych úvah, s ktorými nesúhlasím[30].

51. V bode 114 sa ústavný súd znova vracia k testu legitimity, keď konštatuje, že mu 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 pre 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. Ja so súhlasom dodávam, že ani v dĺžke trvania 14 dní a ani v kratšom trvaní.

52. V bode 115 ústavný súd konštatuje, že volič by v prípade moratória na volebné prieskumy v dĺžke 50 dní nedisponoval „potrebnými“ aktuálnymi informáciami, ktoré by pre svoje „kvalifikované“ volebné rozhodnutie potreboval. Z uvedeného opäť s najväčšou pravdepodobnosťou vyplýva, že na zabezpečenie kvalifikovaného volebného rozhodnutia (a pravdepodobne na ochranu aktívneho volebného práva) volič nevyhnutne potrebuje volebný prieskum, pretože bez neho jeho rozhodnutie nebude kvalifikované. S uvedeným nemôžem s odkazom na už citovanú judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, ale ani s ohľadom na práva a povinnosti

[29] I keď myšlienku, že nie je možné zamedziť zverejňovaniu volebných prieskumov napr. v zahraničných médiách, ku ktorým existuje v dobe internetu a sociálnych sietí úplne jednoduchý prístup, považujem pri vyhodnocovaní nevyhnutnosti zásahu do práva na slobodu prejavu za relevantnú. Myslím, že naše praktické skúsenosti už uvedené potvrdzujú.

[30] Domnievam sa, že uvedené nepresnosti vychádzajú priamo z podstaty tejto veci. Ak zameníme ochranu pred „dezinformáciami“ na ochranu pred „nepravdivými“ volebnými prieskumami a stále ako objekt ochrany sledujeme konkrétneho individuálneho voliča, tak okrem formálneho vyjadrenia sa obsahovo mení naozaj minimum. Ak by sme v našom uvažovaní pracovali s ochranou slobodnej súťaže politických síl a zabezpečením rovnakých pravidiel a možností pre kandidujúce subjekty, nebolo by nevyhnutné schádzať na úroveň konkrétneho voliča, ale bolo by potrebné skúmať slobodu volieb ako takých, predovšetkým skutočnosť, či došlo k *plošnej* manipulácii s hlasmi na prospech, resp. na škodu niektorého z kandidujúcich subjektov. Presne tak, ako to vyplýva aj z právomoci ústavného súdu podľa čl. 129 ods. 2 ústavy v spojení s § 157 ods. 2 zákona o ústavnom súde (porov. rozsudok vo veci Kerimova proti Azerbajdžanu z 30. 9. 2010, sťažnosť č. 20799/06, kde došlo k svojvoľnému zrušeniu volebného výsledku v situácii, keď síce bola preukázaná volebná manipulácia, avšak nie v takom rozsahu, aby to mohlo ovplyvniť celkový výsledok volieb, čo malo za následok neprípustný zásah do práva víťaznej kandidátky podľa čl. 3 dodatkového protokolu). Iná právna otázka už vyvstáva v situácii, keď sa konkrétne hlasy voličov vôbec nezapočítajú, čo predstavuje neprípustný zásah aj do aktívneho volebného práva (napr. už citovaný rozsudok Riza, keď došlo k zrušeniu volebných výsledkov v niektorých volebných obvodoch bez možnosti opätovného hlasovania, čo už, podľa môjho názoru, možno nazvať skutočným „prepadnutím“ hlasov).

podľa ústavy súhlasiť. Nad rámec uvedeného ústavný súd v tomto bode poukazuje na „prekvapenie“ či „rozčarovanie“ voliča z výsledku volieb, ako keby ústava voliča chránila či mala chrániť pred jeho vlastnými náladami a pocitmi.

53. Zhrnuté, v zmiešanom teste proporcionality neprešiel zákonodarcom uvedený cieľ ochrany pred dezinformáciami, pričom bolo potrebné preskúmať aj cieľ ochrany aktívneho volebného práva voličov, ktorý má taktiež minimálne sporný základ. V tomto ďalšom teste sa však ústavný súd znova vracia k pôvodnému nelegitímnemu a neracionálnemu cieľu ochrany pred „dezinformáciami“, ktorý následne podrobí testu nevyhnutnosti. A celé to ústavný súd uzavrel tým, že testom nevyhnutnosti neprešiel ten druhý cieľ.

54. Ústavný súd ďalej konštatuje, že sloboda prejavu nemôže byť vyvažovaná slobodnou súťažou politických síl, pretože v jeho prípade ide o princíp, nie o právo. Domnievam sa, že sloboda prejavu podľa čl. 26 ústavy môže byť vyvažovaná vnútornými ustanoveniami ústavy a princípmi v nich obsiahnutými (porov. PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 5/03, vo vzťahu k vysielateľom porov. II. ÚS 307/2014; rovnako to platí aj v iných krajinách, pozri už citované rozhodnutie Ústavného súdu Slovinskej republiky odkazujúce aj na ich ďalšie rozhodnutie No. U-I-172/94; a platí to aj pre Európsky súd pre ľudské práva, pozri už citovaný Bowman, bod 43, a naň odkazujúci rozsudok vo veci TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti proti Nórsku z 11. decembra 2008, sťažnosť č. 21132/05, bod 61, tiež Ždanoka proti Lotyšsku zo 16. 3. 2006, sťažnosť č. 58278/00, bod 115)[31]. Mimochodom, obmedzenie práva na slobodu prejavu, ako už bolo opakovane konštatované, je možné nielen na ochranu práv a slobôd iných, ale aj v záujme bezpečnosti štátu, ochrany verejného poriadku, verejného zdravia a mravnosti (čl. 26 ods. 4 ústavy).

55. Ústavný súd v bode 158 ďalej uvádza, že volebný prieskum nie je vlastná volebná kampaň, teda informácia voličovi v snahe získať jeho hlas alebo ho od hlasovania odradiť, ale ide o informácie o aktuálnej miere podpory kandidujúcej politickej strany, resp. kandidáta. S uvedeným v zásade súhlasím a len dopĺňam to, kam vlastne už smeruje aj väčšina v tomto bode a čo je podľa môjho názoru jeden z rozhodujúcich faktorov v tomto prípade, a to, že volebný prieskum nie je klasickým politickým prejavom, ale svojou povahou sa blíži k faktickej informácii, pri ktorej je priestor na obmedzenie jej šírenia minimálny. Navyše, ako už uznáva aj väčšina, cieľom

[31] Aj Európsky súd pre ľudské práva pracoval v tejto oblasti so „zabezpečením slobodného vyjadrenia názorov ľudu pri výbere zákonodarného zboru“ podľa čl. 3 dodatkového protokolu (pozri tiež už citovaný rozsudok vo veci Mathieu-Mohin a Clerfayt, bod 54), čo sa však nerovná „aktívnemu volebnému právu“. Naopak, ide o záväzok Vysokej zmluvnej strany, z ktorého v rámci prípravných prác a výkladu tohto článku v kontexte dohovoru ako celku vyplývajú aj individuálne práva, a to aktívne a pasívne volebné právo (už citovaný rozsudok Ždanoka, bod 102).

volebného prieskumu nie je ovplyvňovanie voliča v snahe získať jeho hlas, alebo ho od hlasovania odradiť.

56. V bode 161 sa ústavný súd – v rozpore s vlastnými skôr uvedenými právnymi východiskami (pozri okrem iných body 104 a 115) – už prikláňa k záveru, že zverejňovanie volebných prieskumov nie je povinné, a dokonca ani ich vyhotovovanie. Tu, prirodzene, už súhlasím a prehodnotenie pôvodného postoja schvaľujem.

57. Ústavný súd ďalej konštatuje, že volebné prieskumy poskytujú spätnú väzbu voličovi a môžu spoluformovať jeho volebné rozhodnutie (bod 163). Spoločenskú reakciu na aktérov slobodnej súťaže politických síl pred voľbami už podľa väčšiny nie je možné redukovať iba na volebné prieskumy, s čím sa stotožňujem. O to menej však rozumiem skoršiemu východisku o voličovi, ktorý sa rozhoduje iba na základe „nepravdivého“ prieskumu, „náhle“ mení svoje rozhodnutie a jeho hlas na jeho vlastnú škodu „prepadáva“ (pozri bod 37 a nasl. tohto odlišného stanoviska a bod 103 nálezu).

58. Vzhľadom na všetko už uvedené som nemohol s odôvodnením nálezu v tejto časti súhlasiť, a preto som k nemu pripojil odlišné stanovisko.

59. Riešenie, ktoré som kolegom ponúkal, spočívalo v týchto základných bodoch. (1) Zákonodarca obmedzuje slobodu prejavu médií, (2) navyše slobodu prejavu šíriť v podstate faktické informácie. (3) Pri takomto zásahu do jedného z pilierov demokratickej spoločnosti (slobody prejavu) neuviedol žiaden ústavne akceptovateľný cieľ, vo svetle ktorého by ústavný súd mohol napadnutú právnu úpravu preskúmať. Zákonodarca zároveň (4) neuviedol žiadne relevantné skutočnosti (napr. identifikácia konkrétnych „dezinformačných“ prieskumov, ich reálny dopad na konkrétne voľby, prípadne relevantné sociologické a politologické štúdie) pre sledovanie prípustného cieľa, ktorým môže byť ochrana slobodnej súťaže politických síl. (5) Na dosiahnutie tohto cieľa by postačila povinnosť zverejňovania informácie o tom, kto, kedy, na akej vzorke a ako daný prieskum vykonal[32] [33], teda nie je nevyhnutné samotné moratórium

[32] Pozri v náleze citované rozhodnutia Najvyššieho súdu Kanady, Ústavného súdu Slovinskej republiky, ale aj rozhodnutie Ústavného súdu Maďarska 1/2013 (I. 7.), ktorého právne východiská a z nich vyvodené závery sa popri rôznych rozhodnutiach súdov z Južnej Ameriky do časti analytického prehľadu v tomto náleze, bohužiaľ, nedostali. Pozri tiež už citované Odporúčanie č. R (99) 15 Výboru ministrov členským štátom o opatreniach týkajúcich sa mediálneho pokrytia volebných kampaní, podľa ktorého regulačný alebo samoregulačný rámec zabezpečí, že médiá pri šírení výsledkov prieskumov verejnej mienky poskytnú verejnosti informácie dostatočné na vytvorenie si úsudku o hodnote prieskumov. Takéto informácie budú predovšetkým:

- menovať politickú stranu alebo inú organizáciu alebo osobu, ktorá prieskum verejnej mienky objednala alebo zaplatila zaň,

(zákaz zverejňovania) na volebné prieskumy, ako je to napokon aj vo väčšine európskych krajín[34]. Na základe uvedených dôvodov napadnutá právna úprava nie je, ani podľa môjho názoru, v súlade s ústavou.

60. Domnievam sa, že pri uvedenom právnom riešení sme sa ako ústavný súd mohli vyvarovať argumentov „práva“ na ochranu pred „nepravdivými“ volebnými prieskumami, ochrany pred „náhlou“ zmenou slobodného rozhodnutia voliča či „prepadnutím“ jeho hlasu vo voľbách, ponižovaniu voliča na úroveň nesvojprávneho subjektu, resp. objektu volebného prieskumu či napĺňaniu obsahu aktívneho volebného práva o aspekty a práva, ktoré nemajú oporu v texte ústavy a ani judikatúre ústavného súdu.

61. Je mi úprimne ľúto, že sa to nestalo.

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

62. Ústavný súd dospel k záveru, že 50-dňové moratórium na volebné prieskumy nie je v súlade s viacerými článkami ústavy a dohovoru. Následne, v súlade s návrhom navrhovateľky, bolo potrebné rozhodnúť podľa § 91 ods. 3 zákona o ústavnom súde o tom, či sa obnoví pôvodný stav, teda platnosť 14-dňového moratória na volebné prieskumy, alebo ústavný súd využije svoju právomoc a v podstate zruší (neobnoví) 14-dňové moratórium (vo výsledku by tak už neexistovalo žiadne moratórium na volebné prieskumy).

63. Podľa názoru ústavného súdu právna úprava dĺžky moratória na volebné prieskumy by mala vznikať v parlamente, pretože je to „najlepší a najobjektívnejší“ spôsob jej vzniku. Domnievam sa, že zo strany ústavného súdu ide v tomto prípade len o snahu navodiť dojem istého odstupu a zdržanlivosti. Väčšina totiž hľadá odpoveď na nesprávne položenú otázku.

- identifikovať organizáciu realizujúcu prieskum verejnej mienky a použitú metodológiu,
- uvádzať vzorku a hranicu chyby prieskumu verejnej mienky,
- uvádzať termín a/alebo obdobie realizácie prieskumu verejnej mienky.

[33] K tomuto pozri aj podnetný komentár Jozefa Majchráka s názvom *Čo sa stráca pri lamentovaní nad moratóriom na prieskumy,* v ktorom je naznačený aj problém „nepravdivosti“ *konkrétnych* volebných prieskumov u nás, dostupný na <https://www.postoj.sk/48642/co-sa-straca-pri-lamentovani-nad-moratoriom-na-prieskumy>.

[34] Tu len okrajovo považujem za potrebné doplniť, že by z pohľadu ústavnoprávnej udržateľnosti bolo vhodné rozdeliť volebné prieskumy na volebné prieskumy a tzv. exit polls, ktoré prebiehajú už priamo v deň volieb na voličoch, ktorí sa volieb skutočne zúčastnili, pričom publikovanie výsledkov tzv. exit polls v deň volieb je v niektorých krajinách zakázané (napr. Nemecko a Spojené kráľovstvo).

64. Otázka pre parlament ako zástupcu ľudu je, aké – ak vôbec nejaké – moratórium na volebné prieskumy by malo najväčšiu politickú podporu, kým otázka pre ústavný súd ako nezávislý súdny orgán ochrany ústavnosti (čl. 124 ústavy) je, či moratórium v trvaní 14 dní je v súlade s ústavou. Ústavný súd nemá riešiť a vyhľadávať najlepšiu či najobjektívnejšiu právnu úpravu, ústavný súd má – ak je na to v danej veci povolaný – stanoviť hranice, v rámci ktorých zákonodarca môže uplatňovať mieru svojej voľnej úvahy. Ústavný súd v takomto prípade určuje rozsah, v rámci ktorého môže zákonodarca „najlepšie a najobjektívnejšie“ riešenie hľadať a stanoviť.

65. Predmetom konania v tejto časti bolo preskúmanie hraníc moratória na volebné prieskumy, resp. posúdenie, či 14-dňové moratórium na zverejňovanie volebných prieskumov je v súlade s ústavou, pričom už len z rozsiahlej komparácie (pozri zhrnutie v bode 74 nálezu) vyplýva, že 14 dní (rovnako ako 20, 50 či 100 dní) je úplne a zjavne mimo priestor, ktorý je zákonodarcovi v tomto smere na jeho voľnú úvahu dostupný, a preto je celkom zjavne v rozpore s ústavou.

66. A tak na úplne jednoduchú otázku v rámci právomoci ústavného súdu, a síce, či moratórium na volebné prieskumy v trvaní 14 dní ústavnoprávne obstojí, odpovedal ústavný súd tak, že to nechá na posúdení zákonodarcu (mimochodom, presne toho, ktorý moratórium na volebné prieskumy v trvaní 14 dní *predĺžil* na 50 dní). A aby toho nebolo málo, ústavný súd zákonodarcovi naznačí, že v zákaze[35] zverejňovania výsledkov volebných prieskumov vidí „istý“ význam.

67. Možno tento „istý“ význam v moratóriu (zákaze) na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov súvisí s nedostatočnou samostatnosťou a úrovňou kritického myslenia slovenských voličov, prípadne špeciálnou utajenou plošnou dezinformačnou kampaňou, ktorá tu podľa predkladateľov napadnutej právnej úpravy dlhodobo prebieha, prípadne so špeciálnym obsahom aktívneho voleného práva podľa našej ústavy. V tejto otázke, žiaľ, nie som o nič múdrejší ako ktorýkoľvek iný čitateľ tohto nálezu.

68. Napokon k tomuto bodu považujem za vhodné opätovne zdôrazniť skutočnosť, rovnako ako väčšina v bode 74 nálezu, že väčšina európskych štátov nemá žiadne moratórium na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov, a tiež poukázať na to, že 14-dňové moratórium bolo opakovane podrobené odbornej kritike[36].

[35] Teda nie v stanovení podmienok zverejňovania volebných prieskumov, ale priamo v zákaze ich zverejňovania, v samotnom moratóriu.

[36] Pozri napr. Domin, M.: Zákon o volebnej kampani, Komentár, Wolters Kluwer, 2019; tiež OROSZ, L., MOLEK, P., SVÁK, J., ŠIMÍČEK, V. Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike. Bratislava: C. H. Beck, 2016, s. 317.

69. V nadväznosti na všetko už uvedené som navrhoval, aby ústavný súd neobnovil platnosť právneho predpisu v znení platnom pred zmenou napadnutým ustanovením, teda 14-dňového moratória na volebné prieskumy, ktoré je v nadväznosti na právnu komparáciu i na východiská ústavného súdu (či už väčšinové, alebo tie moje) celkom zjavne v rozpore s ústavou.

IV. Záver

70. Ako som v úvode naznačil, dnešný nález nemožno v rámci všetkého už uvedeného vnímať ako víťazstvo slobody prejavu a rešpektu k autonómii slovenského voliča nad svojvôľou moci (časti II a III tohto odlišného stanoviska). A bohužiaľ, ani ako víťazstvo zdržanlivého prístupu ústavného súdu, ktorý rešpektovanie hraníc trojdelenia moci nielen káže, ale aj sám skutočne praktizuje (časť I. tohto odlišného stanoviska).

71. Na záver sa žiada dodať, že mne, rovnako ako celej občianskej spoločnosti, v tejto situácii neostáva nič iné než dúfať, že dnešný väčšinový nález postihne rovnaký osud, aký by postihol toľko spomínaný „dezinformačný“ („nepravdivý“) volebný prieskum – že tento prieskum bude spoločnosťou ako takou i jej členmi odhalený a kriticky vyhodnotený, že jeho závery budú vyvrátené mnohými ďalšími „nedezinformačnými“ prieskumami a že o pár dní si naň už vlastne ani nikto nespomenie.

72. Pretože, ako som už uviedol, v stávke je príliš veľa.

V Košiciach 26. mája 2021

Rastislav Kaššák
sudca

Odlišné stanovisko sudcu Petra Straku vo veci
sp. zn. PL. ÚS 26/2019

ABSTRAKT

Tak, ako k politickým otázkam (political questions) by sa mal ústavný súd správať zdržanlivo a prenechať ich riešenie zástupcom ľudu, sú aj iné spoločenské vzťahy a otázky, pri ktorých by ústavný súd mal byť zdržanlivý. Tu radím otázky spojené s pokusmi zmeniť zaužívané ústavné zvyklosti, akým je aj moratórium na volebné prieskumy.
Ak je demokracia diskusia, ako povedal Masaryk, tak k nej prirodzene patria aj nepravdy či dezinterpretácie. Volebné moratórium však na prieskumy neefektívne rieši problematiku negatívneho ovplyvňovania elektorátu.
Obavy predkladateľov preskúmavaného právneho predpisu sú riešiteľné inými proporcionálnejšími mechanizmami, najmä indikovaním takýchto nežiaducich zistení a promptným vyvodzovaním dôsledkov v konkurenčnom prostredí prieskumných agentúr.

1. V súlade s § 67 ods. 1 zákona o ústavnom súde pripájam k uzneseniu ústavného súdu č. k. PL. ÚS 26/2019 z 26. mája 2021 odlišné stanovisko, ktoré má prevažne povahu doplňujúceho stanoviska (*concurring opinion*).

2. Dôvodom priloženia tohto odlišného stanoviska je snaha o vedenie ústavného diskurzu v širších súvislostiach, ktoré by mohli byť pre účely väčšinového rozhodnutia pléna považované za „odbiehanie od témy".

3. Volebné moratórium na prieskumy je od porevolučných čias roka 1989 tradične implementovaným inštitútom (k tomu bod 73 nálezu), pričom v behu času bola jeho dĺžka rôzna (7 – 50 dní). Z môjho pohľadu ide o ústavnú zvyklosť, a to preto, že spĺňa oba požadované atribúty, konkrétne *usus longaevus* (dlhodobé užívanie) aj *opinio necessitatis* (všeobecné uznanie). Považujem teda za otázne, či a kedy môže 13 sudcov ústavného súdu vstúpiť tak invazívne do zavedenej ústavnej zvyklosti. Ako správnejšie považujem prenechať otázku budúcnosti tohto inštitútu zástupcom ľudu.

4. V súvislosti s novou zavedenou doktrínou úzkeho vzťahu uvádzam, že nie som zástancom legislatívnej extenzie, resp. legislatívneho optimizmu, keďže každý jeden zákon, aj ten najúprimnejšie myslený, rozširuje penzum právnych predpisov, ktoré musíme poznať a ich neznalosť nás neospravedlňuje. Aby ale nedošlo k interpretačnému nedorozumeniu, podporujem každú dobrú novelizáciu alebo nevyhnutnú kreáciu právnej úpravy, no záleží mi na prehľadnosti právneho poriadku. Pokiaľ je možné zavádzať prehľadnú vnútornú systematiku právnych predpisov, nie je nutné k parciálnym otázkam vytvárať stále nové a „samostatne stojace" právne predpisy. Doktrína úzkeho vzťahu môže byť do budúcna príliš obmedzujúca, v konečnom dôsledku zneprehľadní právny poriadok, čo je paradoxné, keďže kritika legislatívnych prílepkov je v najväčšej miere postavená na tom, že ho zneprehľadňujú.

5. Čo sa týka samotného nálezu, oceňujem jeho spracovanie a *inter alia* spracovanie nadnárodnej komparácie, ktorá má pri rozhodnutí tohto typu bezpochyby svoj význam. Na druhej strane si myslím, že väčšia váha mala byť v danej veci daná férovosti volebnej súťaže, ktorej súčasťou môže byť nanajvýš krátke prieskumové moratórium v záujme možnosti reagovať na záverečné prieskumy namiesto úvah o regulácii nedôveryhodných prieskumov.

6. Na tejto platforme by som chcel uviesť, že neevidujem problém v ústavnej diskonformite ani v prípade zavedenia úpravy, podľa ktorej by došlo k úplnému vypusteniu predvolebného moratória na volebné prieskumy z vôle zákonodarcu. V tejto súvislosti som zaevidoval aktuálnu poslaneckú iniciatívu, pričom ako zásadný zástanca slobody jedinca takúto eventuálnu zmenu legislatívy vnímam ako prirodzený posun v rámci demokratického právneho štátu. Ako som už naznačil, súhlasil som s výrokom nálezu ústavného súdu, keďže som nepovažoval za vhodné, aby k totálnemu zrušeniu moratória na volebné prieskumy pristúpilo plénum ústavného súdu. Považoval som to za *forum internum* zákonodarcu.

7. Súčasťou volebných úvah, formovania volebných názorov, sú volebné prieskumy. Z hľadiska politickej vedy možno upresniť, že volebné prieskumy podľa našej tradície sú v podstate prieskumy verejnej mienky. Pre vec to má ten význam, že naše agentúry len informujú o tom, čo zistili od ľudí. To sa viac blíži faktom. Agentúry neovplyvňujú voličov svojimi názormi, len sprostredkúvajú ich zistenia, preto je už akokoľvek sporný argument o ovplyvňovaní voličov ešte viac oslabený.

8. Zákonodarca zakázal zverejňovať prieskumy pôvodne na 14 dní, neskôr až 50 dní. Zákaz volebnej kampane a zákaz zverejňovania prieskumov sú súčasťou tzv. volebného ticha (*electoral silence, electoral blackout*), ktorého účelom je upokojenie spoločenskej atmosféry pred voľbami. Účelom (klasického) volebného moratória je podľa volebného nálezu ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 13/2011 v zásade relatívne upokojenie vyhrotenej atmosféry pred voľbami a zabránenie šíreniu zvlášť takých náhlych informácií o kandidátoch, na ktoré už nemožno riadne reagovať v kampani. S tým súvisí aj zákaz šírenia týchto informácií v bezprostrednej blízkosti volebných miestností, kde je už volič bezprostredne pred samotnou voľbou a uvažuje nad kandidátom, ktorého si vyberie.

9. Ústavný súd dôležitým nálezom sp. zn. PL. ÚS 15/98 zrušil právnu úpravu, ktorá obmedzovala slobodu prejavu v období volebnej kampane tým, že zakazovala kampaň v súkromných televíziách a rozhlasoch. V náleze akcentoval práve výmenu informácií počas kampane: *„Obdobie volebnej kampane je obdobím zvýšeného záujmu obyvateľstva štátu o verejné veci aj obdobím zvýšeného významu informácií o verejných záležitostiach... Informácie o okolnostiach, podľa ktorých občania uplatnia svoje právo podľa čl. 30 ods. 1, majú väčší význam pred uplatnením aktívneho volebného práva ako v ďalších fázach volebného obdobia. Preto štát nemôže zaručovať právo jednotlivca na informácie vytvorením štátneho orgánu s právomocou rozhodovať o pravdivosti informácie, ktorá sa môže prijať, vyhľadať alebo rozšíriť. Ústava v čl. 26 ods. 2 zaručuje právo prijať akúkoľvek informáciu, pravdivú i nepravdivú, a ponecháva na oprávnenej osobe, aby si sama vyhodnotila prijatú informáciu."* V náleze sp. zn. PL. ÚS 118/07 ústavný súd v súvislosti s volebným moratóriom pripomenul, že pri posudzovaní volebných nedostatkov je potrebné nepodceňovať voliča, jeho schopnosť sa rozhodovať.

10. V aktuálnej veci bolo z hľadiska testu proporcionality vyplývajúceho z čl. 13 a čl. 26 ústavy nesporné, že zákaz prieskumov (i) spadá pod ochranu slobody prejavu, (ii) má riadny zákonný základ a (iii) už z pojmu „zakazuje zverejňovať" vyplýva, že pri preskúmavanej norme ide o obmedzenie slobody tlače, televízie a rozhlasu a obdobných entít vrátane prieskumných agentúr zverejňovať prieskumy. Zásah bol umocnený jeho dĺžkou, ktorá bola 50 dní.

11. Sloboda prejavu a slobodné voľby sú základom demokracie, obidve sa podporujú, ale v určitých právnych situáciách je na mieste vzájomné vyvažovanie (PL. ÚS 5/03, PL. ÚS 15/98, TV Vest As & Rogaland Pensjonistparti proti Nórsku, § 61; Bowman proti Spojenému kráľovstvu, rozsudok veľkého senátu, § 42 – § 43). Sloboda prejavu môže byť vyvažovaná vnútornými ustanoveniami ústavy, akým je čl. 31 ústavy, prípadne čl. 1 ods. 1 ústavy – princípom demokracie.

12. Zákon o volebnej kampani zaviedol 14-dňové moratórium, hoci vo vládnom návrhu bola pôvodne navrhovaná dĺžka 21 dní. Dôvodová správa uvádza nasledujúce dôvody: *„Zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov sa stále častejšie objavuje v prostriedkoch masovej komunikácie. Tejto činnosti sa venujú najmä renomované inštitúcie vykonávajúce túto činnosť na všeobecne uznávaných princípoch. Vo verejnosti však rezonuje, že za prieskumami verejnej mienky sú neraz ťažko identifikovateľné subjekty a médiá vyjadrujú prostredníctvom odborníkov rôzne názory na ich objektivitu. Často sa hovorí v tomto smere aj o účelových objednávkach. Keďže ide o jeden z významných spôsobov ovplyvňovania voličov, ktorý nadobúda význam najmä v čase približujúcich sa volieb, ustanovuje sa moratórium aj na túto činnosť.“*

13. Podľa môjho názoru samotná skutočnosť, že niektoré prieskumy môžu byť sporné, nie je dôvodom na zákaz všetkých prieskumov. Takýto cieľ nie je z hľadiska ústavnosti presvedčivý. Tento problém je riešiteľný ústavne menej invazívnymi spôsobmi. Zákon o volebnej kampani už stanovuje v § 15, že každý, kto vedie volebnú kampaň, podľa tohto zákona je povinný zabezpečiť, aby odvysielaná politická reklama, zverejnená platená inzercia, zverejnené volebné plagáty a všetky ďalšie spôsoby vedenia volebnej kampane obsahovali údaje o objednávateľovi a dodávateľovi v rozsahu meno, priezvisko a obec trvalého pobytu, ak ide o fyzickú osobu, a názov a sídlo a identifikačné číslo organizácie, ak ide o právnickú osobu; to isté sa vzťahuje aj na prezentáciu predvolebných prieskumov a volebných prieskumov verejnej mienky. Podľa môjho názoru je na zváženie stanoviť povinnosť, aby boli navyše zverejňované metodiky prieskumu a iné sociologicky relevantné parametre. Tým sa môže stať diskusia o parametroch prieskumu vecnejšia, podporujúcejšia férovú politickú súťaž. Navyše, zákaz zverejňovania nezabraňuje iným spôsobom distribúcii prieskumov, čo ešte oslabuje zmysel zákazu.

14. Rozumiem obavám zákonodarcu, ktorého zámerom bolo predísť skresľujúcim prieskumom z hľadiska proporcionálnejšeho riešenia, ak by prieskumná agentúra začala používať metódy, ktoré by skresľovali samotné výsledky práce. Tu je úloha štátu vytvoriť kontrolné mechanizmy s cieľom indikovania týchto rizík. Takáto indikácia musí mať jednoznačne vplyv na reputáciu takejto prieskumnej agentúry s tým, že logickým dôsledkom by malo byť využívanie iných agentúr, keďže aj realizácia prieskumu sa vykonáva v konkurenčnom prostredí.

15. Žijeme vo svete, kde majú veľkú moc okrem politikov aj samotné médiá. Keď sa predvolebný prieskum verejnej mienky realizuje, bez jeho prezentácie v masovokomunikačných prostriedkoch by strácal svoj zmysel a účel. Realizuje sa totiž najmä preto, aby elektorát vedel, ako to „predbežne vyzerá“. Aby to ale čitateľ nepochopil zle, som veľkým zástancom slobody médií a osobitne akcentujem, že práve vďaka tejto slobode boli odhalené kľúčové spoločenské problémy. Inak povedané, sloboda médií je slobodou nezastupiteľnou a je potrebné ju ochraňovať.

16. Na druhej strane, ako to už býva, s veľkou mocou ide ruka v ruke aj veľká zodpovednosť. Rozumiem obave z možného *last minute* ovplyvnenia elektorátu. Platí však, že taktika voliča musí mať taktiež svoje miesto vo volebnom procese, a teda nie je ju možné považovať za niečo neprípustné ergo ústavne neakceptovateľné. Preferencie a inklinácie voličov sú rôzne, pričom ak od nich očakávame racionálne rozhodnutie, práve zamlčanie prieskumov spôsobuje presný opak. Čo je teda lepšie, keď do volebného rozhodovania vstúpia alebo nevstúpia relevantné informácie (hoci na poslednú chvíľu)? Ak informácie a relevantné dáta do verejného priestoru nevstúpia, konšpirácie majú a budú mať navrch. Ak korektné prieskumy k dispozícii budú, konšpirácie ťahajú za kratší koniec.

17. Preskúmavaná norma v časti 50-dňového moratória volebné prieskumy prakticky vylučovala. Ide o polovicu volebnej kampane a o tú časť, kde sa kumuluje súťaž politických síl. Nemohla tak rozumne naplniť iný rozumný cieľ, ktorý by mal ústavnú oporu. Medzi testovanou normou a prípadným cieľom tak chýbala racionálna väzba.

18. Aj napriek tomu, že volebné moratórium na prieskumy má povahu ústavnej zvyklosti, spoločenský posun môže spôsobiť, že dôjde rozhodnutím ústavodarcu k jeho úprave. Nevidím v tom žiaden ústavnoprávny problém, práve naopak, pôjde o reakciu, ktorá bude prejavom modernity slovenskej konštitucionalistiky, čo je potrebné v každom prípade oceniť. A keď sa k tomu dopracuje myšlienka o nedeli a čaru jej ticha, môže to mať svoju hodnotu.

V Košiciach 26. mája 2021

Peter Straka
sudca

Vydavateľ Zbierky zákonov Slovenskej republiky, správca obsahu a prevádzkovateľ právneho a informačného portálu Slov-Lex dostupného na webovom sídle www.slov-lex.sk je
Úrad vlády Slovenskej republiky, Námestie slobody 1, 813 70 Bratislava,
tel.: 02 888 91 131, e-mail: helpdesk@slov-lex.sk.