ZBIERKA ZÁKONOV
SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Ročník 2023

Vyhlásené: 8. 7. 2023 Vyhlásená verzia v Zbierke zákonov Slovenskej republiky

Obsah dokumentu je právne záväzný.

271

NÁLEZ
Ústavného súdu Slovenskej republiky
PL. ÚS 22/2019-60
V mene Slovenskej republiky

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Libora Duľu, Jany Laššákovej, Miloša Maďara, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho, Roberta Šorla (sudca spravodajca) a Martina Vernarského o návrhu **skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpenej doc. PhDr. Martinom Klusom, PhD., MBA, poslancom Národnej rady Slovenskej republiky, na začatie konania o súlade § 6 ods. 5 písm. a) za bodkočiarkou, § 6 ods. 6 druhej vety, § 6 ods. 7 vety pred bodkočiarkou, § 8a ods. 2 a § 24 ods. 3 druhej až štvrtej vety zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ako aj § 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov s čl. 16 ods. 1, čl. 20 ods. 4 a 5, čl. 24 ods. 3, čl. 26 ods. 1 a 4, čl. 29 ods. 2 a 3 a čl. 30 Ústavy Slovenskej republiky takto

r o z h o d o l :

1. Ustanovenie § 6 ods. 5 písm. a) časť vety za bodkočiarkou zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov **nie je v súlade** s čl. 26 ods. 1 a 4 Ústavy Slovenskej republiky.
2. Vo zvyšnej časti návrhu **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.
Návrh na začatie konania o súlade právnych predpisov

1. Ústavnému súdu bol 18. februára 2019 doručený návrh skupiny 31 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade ustanovení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o politických stranách“) a zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „volebný zákon“).

2. Podľa navrhovateľov (i) § 6 ods. 5 písm. a) za bodkočiarkou zákona o politických stranách upravujúci **názov politickej strany** nie je v súlade s čl. 26 ods. 1 a 4 ústavy, (ii) § 6 ods. 6 zákona o politických stranách a § 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 volebného zákona, z ktorých vyplýva **minimálny počet členov politickej strany,** nie sú v súlade s čl. 29 ods. 2 a 3 a čl. 30 ústavy, (iii) § 6 ods. 7 za bodkočiarkou zákona o politických stranách **obmedzujúci členstvo v orgánoch politickej strany** nie je v súlade s čl. 29 ods. 2 a 3 ústavy, (iv) § 8a ods. 2 zákona o politických stranách **o oznamovaní členov politickej strany** nie je v súlade s čl. 16 ods. 1 ústavy a (v) § 24 ods. 3 druhá až štvrtá veta zákona o politických stranách **o prechode daru politickej strany na štát** nie je v súlade s čl. 20 ods. 4 a 5 ústavy.

3. **Úprava názvu politickej strany** je obsiahnutá v § 6 ods. 5 písm. a) za bodkočiarkou zákona o politických stranách, podľa ktorého *„názov strany alebo jej skratka nesmie obsahovať meno alebo priezvisko osoby, ktorá je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, alebo členom prípravného výboru strany“.*

4. Podľa navrhovateľov toto ustanovenie bez legitímneho dôvodu zasahuje do základného práva na slobodu prejavu podľa čl. 26 ods. 1 a 4 ústavy, keďže uvedenie mena alebo priezviska toho, kto je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, alebo prípravného orgánu strany, žiadnym spôsobom neohrozuje práva a slobody iných ani bezpečnosť štátu, verejného poriadku, verejného zdravia alebo mravnosť.

5. **Minimálny počet členov politickej strany** vyplýva z viacerých ustanovení. Podľa § 6 ods. 6 zákona o politických stranách *„orgánmi strany sú najmä najvyšší, výkonný, rozhodcovský a revízny orgán. Každý orgán strany okrem štatutárneho orgánu musí mať najmenej troch členov, výkonný orgán strany musí mať najmenej deväť členov a najvyšší orgán strany musí mať najmenej 27 členov“.*

6. Podľa § 50 ods. 4 písm. c) volebného zákona pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „národná rada“) a zhodne podľa § 80 ods. 4 písm. b) volebného zákona pri voľbách do Európskeho parlamentu *„ku kandidátnej listine musí byť pripojený zoznam 1. členov najvyššieho orgánu politickej strany podľa zaregistrovaných stanov podľa osobitného predpisu s uvedením poradového čísla, mena a priezviska, adresy trvalého pobytu a dátumu narodenia každého člena uvedeného v zozname v počte najmenej 5-násobku členov výkonného orgánu strany s pripojeným vlastnoručne podpísaným vyhlásením každého člena uvedeného v zozname, ktorým potvrdzuje svoje členstvo v najvyššom orgáne politickej strany podľa zaregistrovaných stanov; pravosť podpisu musí byť úradne osvedčená, a to najskôr v deň uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky, alebo 2. členov politickej strany rovnajúci sa najmenej dvojnásobku počtu kandidátov uvedených na kandidátnej listine politickej strany s uvedením poradového čísla, mena a priezviska, adresy trvalého pobytu a dátumu narodenia každého člena s pripojeným vlastnoručne podpísaným vyhlásením každého člena politickej strany uvedeného v zozname, ktorým potvrdzuje svoje členstvo v politickej strane; pravosť podpisu musí byť úradne osvedčená, a to najskôr v deň uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky“.* Podľa § 50 ods. 7 volebného zákona pri voľbách do národnej rady *„ak ide o koalíciu, každá politická strana tvoriaca koalíciu pripojí zoznam podľa odseku 4 písm. c) prvého bodu alebo druhého bodu a zhodne pri voľbách do Európskeho parlamentu podľa 80 ods. 7 volebného zákona ak ide o koalíciu, každá politická strana tvoriaca koalíciu pripojí zoznam podľa odseku 4 písm. b) prvého bodu alebo druhého bodu“.*

7. Podľa navrhovateľov stanovenie minimálneho počtu osvedčených podpisov jednotlivých členov ako prílohy kandidátnych listín je obmedzením základného práva byť volený podľa čl. 30 ods. 4 ústavy. Hoci právna úprava pôsobí neutrálne, keď zakotvuje rovnaké podmienky na všetky kandidátne listiny, v praxi pôsobí diskriminačne voči menším a začínajúcim stranám. Kombinácia psychologického tlaku odovzdávania menoslovu členov štátnej komisii v spojitosti s podmienkou prikladania zoznamu určitého počtu členov s ich osvedčenými podpismi spôsobí, že zákonnú podmienku budú spĺňať iba veľké a etablované strany a kandidátom malých strán bude odobratá možnosť uplatnenia práva byť volený. Hoci možno akceptovať argument, že štát má s voľbami finančné náklady, na ich kompenzáciu pri neuváženej kandidatúre slúži volebná kaucia, ktorú môže štát zvýšiť, a tak vytvoriť predpoklady kompenzácie výdavkov na voľby. Preto nie je dôvod brániť volebnému právu ďalšími, neľahko

splniteľnými nefinančnými podmienkami.

8. Navrhovatelia zvýrazňujú, že čl. 29 ods. 3 ústavy vymedzuje dôvody, pre ktoré možno obmedziť zakladanie politických strán. Pre dosiahnutie tohto cieľa je však počet členov irelevantný. Navrhovatelia spochybňujú účel zákona vyjadrený v dôvodovej správe, podľa ktorej treba zabrániť účasti vo voľbách subjektom, ktoré zjavne nemajú dostatočnú občiansku a členskú podporu, a teda ani reálnu šancu uspieť vo voľbách. Nedostatok tejto šance nie je prípustným dôvodom obmedzenia základného práva zakladať politické strany, združovať sa v nich a kandidovať vo voľbách. Podľa navrhovateľov zamedzenie účasti takýchto subjektov možno dosiahnuť zvýšením zákonom pomerne nízko stanovenej volebnej kaucie. Navrhovatelia ďalej namietajú zákon v časti mechanizmu pozastavenia vyplácania príspevku na činnosť politickej strane, ktorej počet členov výkonného orgánu klesne pod zákonom ustanovenú hranicu, keď zákon nepredpokladá spätné vyplatenie príspevku za obdobie pozastavenia jeho vyplácania. Zákon nezohľadnil, že určený počet členov výkonného orgánu sa môže znížiť z nepredvídateľných dôvodov.

9. **Obmedzenie členstva v orgánoch politickej strany** vyplýva z § 6 ods. 7 pred bodkočiarkou zákona o politických stranách, podľa ktorého *„členom orgánu strany môže byť iba člen strany“*. Podľa navrhovateľov je toto ustanovenie nedôvodne reštriktívne, a preto rozporné s čl. 29 ods. 2 a 3 ústavy, keď členom orgánu strany môže byť iba jej člen. Podľa nich je regulácia členstva v orgánoch strany a jeho zúženie na členov strany bez opodstatnenia, a to hlavne pri členoch revízneho orgánu. Zastávajú názor, že nie je v záujme dohľadu nad dodržiavaním právnych predpisov, aby bola v takýchto orgánoch uprednostnená straníčka, a nie odborná príslušnosť. Považujú za neprimerané, aby boli bezdôvodne obmedzovaní v možnosti zabezpečiť čo najlepšie fungovanie orgánov strany. Nemožnosť nahradenia členstva v revíznom orgáne strany odborne spôsobilou osobou znemožňuje vytváranie a etablovanie nových strán a tiež pokles schopnosti malých strán zabezpečiť svoj riadny chod.

10. **Oznamovanie členov politickej strany** je obsiahnuté v § 8a ods. 2 zákona o politických stranách, podľa ktorého *«strana je povinná predložiť Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna komisia“) na jej požiadanie evidenciu členov strany na plnenie úloh podľa tohto zákona a osobitného predpisu (podľa poznámky volebného zákona)»*. Navrhovatelia namietajú rozpor ustanovenia s čl. 16 ods. 1 ústavy, keďže hrozí negatívnym označovaním občanov a s tým spojeným zásahom do ich súkromia. Poukazujú na negatívne skúsenosti s označeniami ako ľudák či komunista.

11. Okrem toho namietajú rozpor s čl. 9 nariadenia Európskeho parlamentu Rady (EU) 2016/679 z 27. apríla 2016 o ochrane fyzických osôb pri spracúvaní osobných údajov a o voľnom pohybe takýchto údajov (ďalej len „nariadenie o ochrane údajov“), keďže jeho čl. 9 ods. 1 zakazuje spracúvanie osobných údajov, ktoré odhaľujú politické názory a nemožno aplikovať výnimky podľa čl. 9 ods. 2 písm. d) a g) nariadenia. Zvýrazňujú, že tieto ustanovenia nariadenia sú prevzaté do zákona č. 18/2018 Z. z. o ochrane osobných údajov a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o ochrane osobných údajov“), z ktorého ustanovení v § 16 ods. 1 a 2 písm. d) vyplýva, že osobitné kategórie osobných údajov o politických názoroch môžu spracúvať len politické strany. Podľa navrhovateľov zákon o politických stranách ide proti duchu a textu nariadenia, keď zavádza povinnosť odovzdávania databáz členov štátnej komisii, ktorej členovia nemajú povinnosť mlčanlivosti a, práve naopak, sú delegovaní politickými stranami, ktoré tieto údaje následne môžu zneužiť v politickom boji. Ústavnému súdu vzhľadom na priamy účinok nariadenia navrhujú obrátiť sa na Súdny dvor Európskej únie s prejudiciálnou otázkou.

12. **Prevod daru politickej strany na štát** vyplýva z § 24 ods. 3 druhej až štvrtej vety zákona o politických stranách, podľa ktorého *„ak nemožno darcovi peňažný dar vrátiť, strana je povinná túto skutočnosť bezodkladne oznámiť ministerstvu financií a peňažný dar poukázať na príjmový účet štátneho rozpočtu. Takýto peňažný dar sa považuje za príjem štátneho rozpočtu. Ministerstvo financií oznámi bezodkladne strane údaje potrebné na poukázanie peňažného daru.“*. Namietaným ustanoveniam predchádza prvá veta § 24 ods. 3 zákona o politických stranách, podľa ktorej *„ak darca poukáže strane peňažný dar inak ako prevodom z účtu, strana je povinná tento peňažný dar darcovi vrátiť v lehote do 60 dní“*.

13. Podľa navrhovateľov bez administratívneho konania a bez zabezpečenia súdnej ochrany dochádza k neprijateľnému zasahovaniu štátu do vnútorných záležitostí politickej strany a do

jej majetkových vzťahov. Táto konštrukcia je podobná trestu prepadnutia veci, prípadne spĺňa znaky vyvlastnenia zo zákona, ktorému nemožno priznať legitimitu, čo vedie k rozporu s čl. 20 ústavy. Navrhovatelia poukazujú na to, že môže dôjsť k situáciám, keď dar nebude možné vrátiť darcovi z objektívnych dôvodov.

II.
Stanoviská účastníkov konania a vedľajšieho účastníka

II.1. Stanovisko Národnej rady Slovenskej republiky

14. Národná rada **k úprave názvu politickej strany** uviedla, že ho nemožno chápať ako znemožnenie prijímania alebo rozširovania informácií alebo myšlienok, keďže informácia o členoch prípravného výboru a štatutárneho orgánu je verejne prístupná v registri politických strán a namietané ustanovenie zákona nebráni šíreniu tejto informácie. Podľa národnej rady je toto obmedzenie preventívnym opatrením ochrany fyzických osôb s rovnakým menom a slúži aj na predchádzanie nepokojom, keď by určitá osoba bola spájaná s protiprávnou činnosťou. Priama väzba názvu na jednu osobu by mohla pôsobiť zavádzajúco pri skončení jej členstva v strane.

15. Čo sa týka cieľa tohto ustanovenia, poukázala na odôvodnenie pozmeňujúceho návrhu poslanca, podľa ktorého ustanovenie má zamedziť dojmu vlastníctva politickej strany jedinou osobou a jej výnimočného postavenia oproti iným členom strany, čo môže vyvolať rozpor s demokratickými princípmi, na ktorých by mala fungovať politická strana. Okrem toho to zamedzuje ovplyvňovaniu voliča počas volebného moratória a hlasovania, keďže hlasovací lístok obsahuje označenie názvu strany podstatne väčším písmom ako označenie kandidátov, čo znevýhodňuje ostatné politické strany pri ich identifikácii voličmi a najmä znevýhodňuje ostatných kandidátov tejto strany voči osobe, ktorej meno je v názve strany. Nakoniec to zamedzuje problémom vo fungovaní strany pri zmene osoby, ktorej meno je v jej názve.

16. Podľa národnej rady absencia tohto obmedzenia môže narušať vnútornú demokraciu politických strán, keďže už oznámenie prípravného výboru strany musí obsahovať navrhovaný názov strany a skratku, pričom prípravný výbor je naďalej zložený len z troch členov, ktorí rozhodnú o názve strany a jej skratke. Ak obsahuje názov strany alebo jej skratka meno alebo priezvisko jednej z osôb, ktorá je členom prípravného výboru, bola by ďalšia zmena názvu strany ťažšia, čím sa táto osoba dostane už pri vzniku strany do nerovného postavenia oproti ostatným členom strany.

17. Čo sa týka **minimálneho počtu členov politickej strany,** národná rada uviedla, že tieto úpravy neobmedzujú princíp demokratického a slobodného vytvárania politických strán podľa čl. 29 ods. 2 ústavy ani slobodné rozhodovanie občana o tom, či využije svoje základné právo združovať sa v politických stranách. Odkázala na rozhodnutie ústavného súdu sp. zn. PL. US 6/2008, podľa ktorého podobné úpravy majú za cieľ vytvoriť mechanizmus, ktorý napomáha volebnej účasti takých politických strán, ktoré majú reálnu šancu na úspech a ktorých cieľom je získanie poslaneckých mandátov, a nie sebaprezentácia z iných než volebných dôvodov alebo oslabenie inej politickej strany. Stanovenie minimálneho počtu osvedčených podpisov jednotlivých členov ako prílohy kandidátnych listín prispieva k formovaniu zodpovedného postoja politických strán k rozhodnutiu zúčastniť sa volieb. Podľa národnej rady namietané ustanovenia nie sú spôsobilé zasiahnuť do podstaty pasívneho volebného práva, keďže nepredstavujú pre politickú stranu s nádejou na volebný úspech závažnú prekážku jej účasti vo voľbách. V tejto súvislosti poukazuje na to, že z princípu reálnosti základných práv vyplýva, že aj ich obmedzenia treba posudzovať nie abstraktne, ale v kontexte skutočných podmienok, v ktorých sa uplatňujú (PL. ÚS 8/2008).

18. Podľa národnej rady **obmedzenie členstva v orgánoch politickej strany** nijak neobmedzuje princíp demokratického a slobodného vytvárania politických strán podľa čl. 29 ods. 2 ústavy ani slobodné rozhodovanie občana využiť základné práva na združovanie v politických stranách.

19. **K oznamovaniu členov politickej strany** národná rada uviedla, že štátnu komisiu, ktorá je zriadená podľa § 13 ods. 1 volebného zákona, je potrebné považovať za prevádzkovateľa podľa

§ 5 písm. o) zákona o ochrane osobných údajov. Jedným z predpokladov spracovania osobných údajov je zákonnosť ich spracúvania, ktorá je vyjadrená v § 13 zákona o ochrane osobných údajov. Na štátnu komisiu možno aplikovať § 13 ods. 1 písm. c) a e) zákona ochrane osobných údajov, podľa ktorých je spracúvanie osobných údajov nevyhnutné podľa osobitného predpisu a na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme s tým, že štátna komisia podľa § 16 volebného zákona okrem iného kontroluje financovanie politických strán a plní ďalšie úlohy podľa volebného zákona a zákona o politických stranách. Podľa § 30 ods. 11 tohto zákona je štátna komisia povinná zisťovať počet členov výkonného orgánu. Túto právomoc môže štátna komisia plniť len na základe aktuálnej evidencie členov politickej strany, čím je daný účel spracúvania osobných údajov, ktorý vyžaduje § 5 písm. o) zákona o ochrane osobných údajov. K tomu národná rada odkázala na povinnosť mlčanlivosti podľa § 79 zákona o ochrane osobných údajov a možnú sankciu podľa § 104 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane osobných údajov.

20. K návrhu na položenie prejudiciálnej otázky národná rada poukázala na čl. 2 ods. 2 nariadenia o ochrane údajov, podľa ktorého sa nevzťahuje na spracúvanie osobných údajov v rámci činnosti, ktorá nepatrí do pôsobnosti práva Únie s tým, že z § 8a ods. 2 zákona o politických stranách vyplýva, že povinnosť predložiť evidenciu členov politickej strany štátnej komisii sa vzťahuje iba na strany registrované podľa vnútroštátneho práva, a nie aj na európske politické strany. Keďže Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie dáva kompetenciu Európskej únii iba v otázke fungovania politických strán na európskej úrovni, je zrejmé, že Európska únia v tejto otázke nemá kompetenciu. Fungovanie politických strán je preto ponechané v kompetencii Slovenskej republiky a na napadnutú právnu úpravu sa neuplatňuje nariadenie o ochrane údajov.

21. **K prevodu daru politickej strany na štát** národná rada uviedla, že ústava poskytuje ochranu majetku, len ak je nadobudnutý v súlade so zákonom. Poukazuje na čl. 20 ods. 1 ústavy, podľa ktorého majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Podľa zákona o politických stranách môže politická strana prijať peňažný dar, len ak bol poukázaný prevodom z účtu a ak z výpisu z účtu nie je preukázané, kto je darcom, strana je povinná tento peňažný dar vrátiť na účet, z ktorého bol poukázaný. Ak takého účtu niet, strana je povinná oznámiť to ministerstvu financií a peňažný dar poukázať na príjmový účet štátneho rozpočtu. Ak by tak politická strana nepostupovala, konala by v rozpore so zákonom a k prírastku na jej majetku by došlo v rozpore s právnym poriadkom. Takýto majetok však nepodlieha ochrane podľa čl. 20 ústavy. V súlade s podmienkou podľa čl. 20 ods. 5 ústavy je aj prechod daru na štát, keďže ide o nevyhnutné opatrenie vzhľadom na riziko dosahu anonymných darov na fungovanie demokratickej spoločnosti. Podľa národnej rady ani darcu nemôže ospravedlniť neznalosť zákona, keď mu musí byť zrejmé, ako má v súlade so zákonom postupovať pri dare politickej strane.

II.2. Stanovisko vlády Slovenskej republiky

22. Vláda k nesúladu **úpravy názvu politickej strany** uviedla, že zákaz uvedenia mena a priezviska člena štatutárneho orgánu alebo člena pripravného výboru v názve politickej strany posilňuje vnútornú demokraciu politických strán, a to najmä tým, že minimalizuje zvýhodňovanie jednej osoby v rámci bežného života politickej strany a počas volieb.

23. K nesúladu **obmedzenia členstva v orgánoch politickej strany** vláda uviedla, že rozhodovacia právomoc v rámci politickej strany sa sústreďuje do jej orgánov. Preto o chode politickej strany majú rozhodovať výlučne jej členovia. Zákon o politických stranách nevylučuje účasť nečlenov na zasadnutiach orgánov politických strán. Nemožno však súhlasiť s tým, že členstvo v revíznom orgáne predpokladá určité vzdelanie a prax. Podľa § 6 ods. 10 druhej vety zákona o politických stranách revízny orgán dohliada na hospodárnosť a efektívnosť vynakladania finančných prostriedkov a nakladania s majetkom. Na strane druhej je politická strana podľa § 20 ods. 6 zákona o politických stranách povinná účtovať v sústave podvojného účtovníctva. Zákon o politických stranách teda rozlišuje medzi osobou zodpovednou za riadne a správne vedenie účtovníctva a kontrolným orgánom, ktorý vykonáva iba dohľad nad využívaním finančných prostriedkov a majetku politickej strany.

24. K **minimálnemu počtu členov politickej strany** vláda uviedla, že tieto podmienky musí splniť každá politická strana, a preto nie sú diskriminačné. To sa ani nepreukázalo pri voľbách do národnej rady v roku 2020, keď všetkých 26 kandidujúcich subjektov požadované doklady

pripojilo a štátna komisia všetky kandidátne listiny zaregistrovala. Vláda uzavrela, že z týchto skutočností je zrejmé, že prístup k voleným funkciám za rovnakých podmienok majú všetky politické strany a ich kandidáti a napadnutá úprava nezaviedla žiadnu nesplniteľnú alebo diskriminačnú podmienku pre kandidatúru.

25. K nesúladu **oznamovania členov politickej strany** vláda uviedla, že povinnosť politickej strany predkladať štátnej komisii evidenciu jej členov bola zavedená v nadväznosti na úlohy štátnej komisie podľa volebného zákona. Z tohto dôvodu povinnosť podľa § 8a ods. 2 zákona o politických stranách iba reflektuje na legislatívne zmeny volebného zákona.

26. K namietanej protiústavnosti **prevodu daru politickej strany na štát** vláda uviedla, že ustanovenie reflektuje na požiadavky zavedenia transparentného financovania politických strán a zároveň im umožňuje vyhnúť sa uloženiu sankcie za prijatie daru v rozpore so zákonom, a to vrátením peňažného daru darcovi alebo jeho poukázaním na príjmový účet štátneho rozpočtu. Touto zmenou sa dosiahla vyššia miera ochrany politických strán, keďže zákon skôr stranám neumožňoval vykonať nápravu a vyhnúť sa uloženiu sankcie.

III.
Posúdenie dôvodnosti návrhu

27. Nosná časť ústavného základu regulácie politických strán je vyjadrená v čl. 29 ods. 2 ústavy. Práve združovacie právo v politických stranách predstavuje kľúčový aspekt realizácie základných princípov demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy a ďalších od nich sa odvíjajúcich princípov a základných práv vyjadrených predovšetkým v čl. 2 ods. 1, čl. 30 a čl. 31 ústavy. Realizácia práva občanov zakladať politické strany a združovať sa v nich predstavuje najdôležitejšiu úroveň politického charakteru združovacieho práva, na základe ktorého sa v právnom štáte uskutočňujú demokratické procesy (PL. ÚS 11/2010). Politické strany predstavujú v prostredí demokratického a právneho štátu, ktorý je založený na princípe reprezentatívnej demokracie, základný prvok, ktorý umožňuje občanom realizovať moc v štáte v zmysle princípu suverenity ľudu vyjadreného v čl. 2 ods. 1 ústavy (BUJŇÁK, V., DOMIN, M. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. s. XIX.). Pri voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu práve politické strany exkluzívne podávajú kandidátne listiny.

28. Činnosť politických strán spočíva v presadzovaní ich politického programu. Z toho, že politické strany sa nenahraditeľne podieľajú na demokracii, vyplýva potreba zabezpečiť ich vlastný demokratický charakter a fungovanie. Politický charakter združovacieho práva znamená ambíciu podieľať sa na formovaní a tvorbe politického systému; sloboda združovania zohráva v načrtnutom procese kľúčovú rolu. Od nej v modernom právnom štáte rozhodujúcou mierou závisí uskutočňovanie demokracie, pretože zabezpečuje premostenie pomyselnej priepasti medzi štátom a jednotlivcom (PL. ÚS 11/2010). Z tohto dôvodu je vecou pozitívneho záväzku štátu, aby pre politické strany v limitoch ústavy na zákonnej úrovni nastavil také pravidlá, ktoré by ich v dostatočnej miere formalizovali. Zákonodarca by však v tomto smere mal reagovať aj na aktuálne trendy, ktoré so sebou prináša nielen spoločenský, ale aj technologický vývoj. Z pohľadu právnej regulácie politické strany treba vnímať ako právnické osoby súkromného práva, ktoré môžu všetko, čo im zákon nezakazuje. Z toho dôvodu je právne vymedzenie ich činnosti a fungovania v demokratickej spoločnosti veľmi dôležité (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o, 2021. s. 390.).

III.1. K nesúladu úpravy názvu politickej strany podľa § 6 ods. 5 písm. a) za bodkočiarkou zákona o politických stranách s čl. 26 ods. 1 a 4 ústavy

29. V prípade vzťahu slobody prejavu a názvu politickej strany je potrebné vychádzať z toho, že sloboda prejavu a jej rozsah sú neohraničené a v absolútnej rovine môže byť každý druh prejavu predmetom ochrany, pričom túto rovinu relativizujú len obmedzenia podľa čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 Dohovoru (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021. s. 335.). Sloboda prejavu nepotrebuje konkretizáciu obyčajným zákonom. Zákony sa vyžadujú len na jej obmedzenie (PL. ÚS 2/04). Slobodu prejavu je možné členiť do viacerých kategórií, pričom

najvyšší stupeň ochrany by mali predstavovať prejavy politického charakteru. Práve zvýšená ochrana politických prejavov dáva štátu najnižšiu mieru voľnej úvahy pri ich obmedzovaní. Dôležitosť potreby silnej ochrany politických prejavov konštatoval aj Európsky súd pre ľudské práva [(ďalej aj „ESĽP“); rozsudok vo veci Feldek proti Slovenskej republike z 12. 7. 2001, č. 29032/95].

30. Z pohľadu ústavného súdu je dôležité poznamenať, že aj určenie názvu politickej strany je vecou výberu jej členov, ktorí práve názvom strany vyjadrujú určitý politický postoj. Názov strany môže určovať primárne ideologické zameranie politickej strany, prípadne má za cieľ iným spôsobom vyjadriť konkrétny politický názor, ktorý bude politická strana reprezentovať. Ak je názov politickej strany stotožnený s konkrétnym politickým smerom, niet pochýb o vyjadrení politického prejavu už v tomto názve. Bez ohľadu na to, či názvu politickej strany materiálne zodpovedajú aj jej politický program a konkrétne politické kroky, je názov strany záležitosťou slobodného výberu jej členov a predstavuje formu politického odkazu. Rovnako je trendom, že sa stále častejšie používajú názvy strán, ktoré sa samy osebe nedajú stotožniť so žiadnym ideologickým smerom. Aj v týchto prípadoch sa výber názvu strany dá stotožniť s prejavením istého politického názoru či skôr prostriedku komunikácie s voličmi.

31. Pod vyjadrenie politického názoru sa tak dá subsumovať aj pomenovanie politickej strany vložením mena a priezviska predstaviteľa politickej strany do jej názvu alebo skratky. U fyzickej osoby, ktorá je okrem toho ešte veľmi pravdepodobne politicky činná, tak je možné predpokladať, že bude spájaná aj so svojimi politickými názormi a politickou minulosťou. Preto je ťažko predstaviteľné, že voliči by si pod názvom politickej strany, ktorá vo svojom názve obsahuje aj meno a priezvisko štatutára politickej strany, nevedeli predstaviť konkrétny politický odkaz.

32. V tomto smere je možné aj pri výbere názvu politickej strany poukázať na veľmi širokú mieru voľnej úvahy, ktorou členovia politickej strany disponujú. V zmysle čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) sa sloboda prejavu vzťahuje nielen na také informácie alebo myšlienky, ktoré sú priaznivo prijímané alebo považované za neškodné či bezvýznamné, ale tiež na tie, ktoré urážajú, šokujú alebo znepokojujú štát alebo akúkoľvek skupinu obyvateľstva. Také sú požiadavky plurality, tolerancie a otvorenosti, bez ktorých neexistuje demokratická spoločnosť. To okrem iného znamená, že každá formálna požiadavka, podmienka, obmedzenie alebo sankcia uložená v tejto oblasti musí byť primeraná legitímnemu cieľu (rozsudok ESĽP *Handyside proti Spojenému kráľovstvu* zo 7. 12. 1976, č. 5493/72. Porov. BUJŇÁK, V., DOMIN, M. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár.* s. 87.).

33. V demokratickom priestore je bežné, že názov politickej strany obsahuje meno a priezvisko vedúceho člena politickej stany (*Svoboda a přímá demokracie – Tomio Okamura* v Česku, JETZT – *Liste Pilz.* v Rakúsku, *Stranka Alenke Bartušek či Lista Marjana Šarca* v Slovinsku). Pritom sa nedá nájsť ani spoločná ideologická orientácia takýchto politických strán, teda nemožno hovoriť, že strany obsahujúce meno konkrétnej osoby vo svojom názve reprezentujú rovnaké alebo podobné politické postoje (BUJŇÁK, V., DOMIN, M. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. s. 84.). Za vyjadrenie politického názoru je v tomto ohľade teda možné považovať i meno a priezvisko člena politickej strany. Dá sa predpokladať, že aj pomenovanie politickej strany podľa konkrétnej osoby odráža isté politické postoje, ktoré sa dajú s touto osobou stotožniť. Zároveň to môže slúžiť ako prostriedok zviditeľnenia politickej strany, pričom motivácie môžu mať rôzne podoby. Samotný názov politickej strany bez ohľadu na jeho formu a znenie je teda jeden z prostriedkov vyjadrenia politického prejavu, ktorý spadá pod ochranu čl. 26 ods. 1 ústavy.

34. Relatívny charakter slobody prejavu je vyjadrený v čl. 26 ods. 4 ústavy a rovnako v čl. 10 ods. 2 dohovoru, ktoré bližšie špecifikujú dôvody možného obmedzenia slobody prejavu. Ustanovenie § 6 ods. 5 písm. a) časť vety za bodkočiarkou zákona o politických stranách je preto nutné podrobiť testu proporcionality podľa čl. 13 ods. 4 ústavy. Na to, aby bolo obmedzenie slobody výberu názvu politickej strany v súlade s ústavou, je potrebné preukázať okrem obmedzenia zákonom predovšetkým vhodnosť takéhoto opatrenia, jeho legitímny cieľ a zároveň neexistenciu menej drastických metód pri jeho dosahovaní. Nosná časť testu proporcionality uskutočňovaného v rámci ústavného prieskumu napadnutej právnej úpravy je klasicky založená na troch po sebe nasledujúcich krokoch. Prvým je existencia ústavou nevylúčeného a dostatočne dôležitého cieľa a tiež test racionálnej väzby medzi napadnutou právnou úpravou a ňou sledovaným cieľom. Druhým krokom je zisťovanie kritéria

nevyhnutnosti, resp. potrebnosti či použitia najmenej drastických, resp. šetrnejších prostriedkov na dosiahnutie cieľa sledovaného napadnutou právnou úpravou. Napokon tretím krokom je hľadisko proporcionality v užšom zmysle slova, ktorého obsah tvorí porovnanie miery zásahov do ústavou chránených hodnôt vyvolané uplatnením napadnutej právnej úpravy (PL. ÚS 10/2014, PL. ÚS 20/2014).

35. Pri obmedzovaní slobody prejavu sa preto skúma, či samotný zásah sleduje legitímny cieľ. Okruh takýchto cieľov vyplýva z ústavy a dohovoru. Obmedzenia slobody prejavu možno vykonať, ak sa splnia formálne a materiálne podmienky podľa čl. 26 ods. 4 ústavy, ktoré je potrebné vykladať v spojení s čl. 13 ods. 2 až 4 ústavy (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021. s. 355.). Obmedzenie práva vyplývajúceho z čl. 26 ods. 1 ústavy je dovolené len vtedy, ak sa kumulatívne splnia jedna formálna a dve materiálne podmienky (PL. ÚS 15/98). Formálna podmienka prijatia obmedzenia zákonom je pri § 6 ods. 5 písm. a) zákona o politických strán tak, ako bol publikovaný novelizáciou pod č. 344/2018 Z. z., nepochybne splnená.

36. Prvá materiálna podmienka spočíva v alternatívnych dôvodoch podľa čl. 26 ods. 4 ústavy: (i) ochrana práv a slobôd iných; (ii) ochrana bezpečnosti štátu; (iii) ochrana verejného poriadku a (iv) ochrana verejného zdravia a mravnosti (PL. ÚS 15/98). Druhou materiálnou podmienkou je existencia nevyhnutnosti prijatia opatrení, ktoré slúžia v demokratickej spoločnosti na ústavou a dohovorom už vymedzené účely. V tomto prípade je to vylúčenie všetkých iných možných, menej invazívnych a dostupných prostriedkov riešenia, ktoré v danom momente existujú. Pri obmedzení slobody prejavu štát nemá voľnú úvahu a pristúpiť k tomu môže pri splnení prísnych kritérií. Slobodu prejavu možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných alebo na ochranu určitého kvalifikovaného verejného záujmu. Obmedzujúce ustanovenia čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru explicitne uvádzajú možné dôvody obmedzenia, ktoré musí byť v súlade s demokratickým charakterom spoločnosti. Čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 ods. 2 dohovoru nedávajú štátu neobmedzený priestor na uváženie v určení, v prospech akého štátom proklamovaného verejného záujmu štát obmedzí slobodu prejavu (II. ÚS 174/17).

37. Cieľom právnej úpravy regulujúcej názov politickej strany bolo zamedzenie vyvolávania dojmu vlastníctva politickej strany jednou osobou; zamedzenie dojmu vplyvnejšieho postavenia tejto osoby nad ostatnými členmi a zamedzenie istého ovplyvňovania voličov počas volieb. Tieto však nepredstavujú taký závažný faktor, ktorý by oprávňoval obmedzenie slobody prejavu. Názov politickej strany obsahujúci meno alebo priezvisko osoby, ktorá je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, alebo členom prípravného orgánu strany, žiadnym spôsobom neohrozuje práva a slobody iných ani bezpečnosť štátu, verejného poriadku, verejného zdravia alebo mravnosť. To sú podľa čl. 26 ods. 4 ústavy jediné dôvody, na základe ktorých je možné zákonom obmedziť slobodu prejavu.

38. Pri stručnej rekapitulácii právnej úpravy obsiahnutej v zákone o politických stranách možno identifikovať viacero nástrojov, ktoré plnia vhodnejším spôsobom preventívnu funkciu vo vzťahu k ochrane vnútrostraníckej demokracie. Na zabezpečenie vnútorných demokratických procesov v rámci politických strán v prvom rade slúžia zákonom určené pravidlá pre fungovanie politických strán a ďalej pravidlá, ktoré si politické strany zakotvia do svojich stanov. Samotný stav, v ktorom názov politickej strany nesie aj meno alebo priezvisko člena orgánu strany, žiadnym spôsobom nemení procesy dovnútra politickej strany. V § 6 ods. 5 písm. a) v časti vety za bodkočiarkou zákona o politických stranách nemožno identifikovať legitímny cieľ, ktorý by spĺňal podmienku nevyhnutnosti v demokratickej spoločnosti. Okrem toho zákon o politických stranách aj inak v istom rozsahu reguluje názvy politických strán, keď stanovuje podmienku ich odlišnosti. Takáto regulácia však sleduje legitímny cieľ, ktorý spočíva v ochrane záujmov už registrovaných politických strán. Zároveň predstavuje nevyhnutné opatrenie, ktoré zabezpečuje, aby v politickom systéme nepôsobili strany s identickými názvami.

39. Argument národnej rady týkajúci sa možnosti ovplyvňovania voliča počas volebného moratória prostredníctvom názvu politickej strany je irelevantný. Zmyslom názvu politických strán je okrem iného možnosť vyjadrenia ich politického zamerania. V tomto smere sa argumentácia národnej rady javí ako nepriliehavá, keďže akýkoľvek názov politickej strany ovplyvňuje voliča aj počas volebného moratória. Volič vie sám vyhodnotiť informácie, ktoré sú pre neho relevantné a aj názov politickej strany je informácia, ktorá predstavuje jeden z aspektov jeho

rozhodovania. Slobodné voľby sú spojené so slobodným volebným rozhodnutím každého voliča. Slobodné rozhodnutie voliča v demokratickej spoločnosti nie je zlučiteľné s opatrením verejnej moci, ktorá ho aktívne chráni pred informáciami, ktoré verejná moc vyhodnotí ako pre neho nevhodné (PL. US 118/07, PL. ÚS 26/2019).

40. Úprava názvu politickej strany obmedzujúca používanie mena a priezviska osoby, ktorá je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, alebo členom prípravného výboru strany, predstavuje nedovolený zásah do slobody prejavu, keďže nesleduje žiaden legitímny cieľ podľa čl. 26 ods. 4 ústavy. Okrem toho absentuje aj vhodnosť takéhoto opatrenia. Také obmedzenie zároveň ani nie je možné považovať za nevyhnutné. Národná rada pri schvaľovaní zákona č. 344/2018 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa zákon o politických stranách v § 6 ods. 5 písm. a) časti vety za bodkočiarkou, nenaplnila žiaden z legitímnych cieľov vyjadrených v čl. 26 ods. 4 ústavy, čo má za následok, že toto ustanovenie nie je v súlade s čl. 26 ods. 1 a 4 ústavy.

III.2. K nesúladu minimálneho počtu členov politickej strany podľa § 6 ods. 6 zákona o politických stranách a § 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7 volebného zákona s čl. 29 ods. 2 a 3 a čl. 30 ústavy

41. Základná regulácia počtu členov politickej strany vychádza z § 6 ods. 6 v spojení s § 6 ods. 7 zákona o politických stranách. Zákon o politických stranách v § 6 ods. 6 zaviedol minimálne počty členov, a to nielen vo vzťahu k obligatórne zriaďovaným kolektívnym orgánom (výkonného, rozhodcovského a revízneho orgánu strany), ale aj vo vzťahu ku každému ďalšiemu fakultatívnemu orgánu. Každý orgán strany, okrem štatutárneho, musí mať najmenej troch členov, pričom členské kvórum je zvýšené pri výkonnom orgáne na najmenej deväť členov a pri najvyššom orgáne strany na najmenej 27 členov. Ustanovenie § 6 ods. 6 spolu s § 6 ods. 7 zákona o politických stranách fakticky zakotvilo minimálny počet členov akejkoľvek politickej strany. Pri voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu je minimálny počet členov politickej strany regulovaný aj volebným zákonom, podľa ktorého politická strana ku kandidátnej listine doloží zoznam buď päťnásobku členov výkonného orgánu strany, čo predstavuje najmenej 45 členov, alebo dvojnásobku počtu kandidátov na kandidátnej listine (§ 50 ods. 4 písm. c), § 50 ods. 7, § 80 ods. 4 písm. b) a § 80 ods. 7). Zákon teda v hypotetickej rovine vyžaduje, aby politická strana mala najmenej 27 členov, pričom takáto strana by vo voľbách do národnej rady mohla kandidovať len 13 osôb. Inak by politická strana mala mať najmenej 45 členov za predpokladu, že má deväťčlenný výkonný orgán (BUJŇÁK, V., DOMIN, M. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. s. 94 – 95.).

42. Základné politické právo slobodne zakladať politické strany a slobodne sa v nich združovať vyplýva z čl. 29 ods. 2 ústavy. Právo slobodne sa združovať upravuje aj čl. 11 ods. 1 dohovoru, ktorý sa vzťahuje aj na združovanie sa v politických stranách (Zjednotená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku z 30. 1. 1998, č. 133/1996/752/951). Podľa čl. 29 ods. 3 ústavy výkon práva podľa čl. 29 ods. 2 ústavy možno obmedziť len v prípadoch ustanovených zákonom, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnuté pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných. Trochu širšie, ale v zásade obdobne, je možnosť obmedzenia združovacieho práva upravená v čl. 11 ods. 2 dohovoru, ktorý ustanovuje, že na výkon týchto práv sa nemôžu uvaliť žiadne obmedzenia okrem tých, ktoré ustanovuje zákon a sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

43. Základné právo podľa čl. 29 ods. 2 ústavy možno obmedziť iba spôsobom ustanoveným zákonom na účel dosiahnutia aspoň jedného z cieľov taxatívne ustanovených v čl. 29 ods. 3 ústavy a ak je to nevyhnutné pre dosiahnutie sledovaného cieľa, ktorého realizáciu vyžaduje naliehavá spoločenská potreba a nemožno ho uskutočniť inak (PL. ÚS 15/98, PL. ÚS 3/01). K obmedzeniu združovacieho práva možno pristúpiť iba vtedy, ak je to v demokratickej spoločnosti nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, na ochranu verejného poriadku, predchádzanie trestným činom alebo na ochranu práv a slobôd iných. Každé obmedzenie, ktorým by zákon ohraničil výkon združovacieho práva nad tento rozsah, prekračuje rámec povolený ústavou (PL. ÚS 3/01).

44. Nemožno poprieť, že zákonom predpísaný minimálny počet členov politickej strany predstavuje nie bezvýznamný vstup do ústavných práv podľa čl. 29 ods. 2 ústavy. Relatívny charakter

tohto práva však pripúšťa možnosť jeho obmedzenia za stanovených formálnych a materiálnych podmienok. V tomto smere je však potrebné zohľadniť kritérium, ktoré spočíva v intenzite zásahu do práva zakladať a združovať sa v politických stranách, keďže nejde o obmedzenie práv jednotlivca postupom podľa čl. 29 ods. 3 ústavy, ale o úpravu jeho podoby. Hoci stanovenie podmienok existencie politickej strany celkom prirodzene v istej miere ohraničuje výkon tohto práva, tak prísnosť hodnotenia ústavnosti regulácie minimálneho počtu členov politickej strany musí byť primeraná intenzite zásahu zákonodarcu.

45. Podľa ESĽP právo na slobodné voľby zakotvené v čl. 3 dodatkového protokolu k dohovoru obsahuje právo voliť, právo byť volený a inštitucionálne otázky týkajúce sa nastavenia volebného systému. Pre každý z týchto aspektov platia čiastočne iné pravidlá a iný štandard prieskumu (KMEC, J., KOSAR, D., KRATOCHVIL, J., BOBEK, M. *Evropská úmluva o lidských právech.* Praha : C. H. Beck, 2012. s. 1318.). Preto treba podmienku stanovenia minimálneho počtu členov politickej strany považovať za istú formu úpravy inštitucionálnych otázok, ktoré sa týkajú nastavenia volebného systému ako súčasti celku politického systému. Pri nastavení volebného systému zo strany štátu, teda jeho snahu legislatívne inštitucionalizovať volebný systém ako celok, ESĽP opakovane zdôraznil, že pre posúdenie, či došlo k neprijateľnému zásahu do práva na slobodné voľby, sa nepoužívajú tradičné testy nevyhnutnosti a naliehavej spoločenskej potreby, ktoré sa aplikujú pri čl. 8 až 11 dohovoru.

46. Preto je potrebné zhodnotiť, či podmienky určené zákonom neobmedzujú základné práva v miere zasahujúcej do ich podstaty a či zároveň sledujú legitímne ciele. Nakoniec treba posúdiť, či obmedzenie nie je neprimerané. Kľúčové hľadisko posúdenia ústavnosti regulácie minimálneho počtu členov politickej strany spočíva v hodnotení, či sú dostatočne legitímne dôvody, pre ktoré národná rada pristúpila k takémuto opatreniu, a zároveň či posudzovaná regulácia je primeraná v súvislosti so zachovaním ostatných ústavných princípov. Rozhodujúcim kritériom je zachovanie slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 ústavy. Slobodná súťaž politických síl je súčasťou generálneho princípu pluralizmu podľa čl. 1 ods. 1 druhej vety ústavy (GIBA, M. a kol. Ústavné právo. Bratislava : Wolters Kluwer, s. r. o., 2019. s. 142 – 143.). V širšom kontexte možno vnímať aj spojitosť čl. 31 ústavy a s princípom demokracie podľa čl. 1 ods. 1 prvej vety ústavy, keďže bez slobodnej súťaže politických síl by praktické fungovanie demokratického zriadenia nebolo možné.

47. Prvou materiálnou podmienkou, ktorá musí byť naplnená, je práve legitímnosť cieľa zákona regulovať minimálny počet členov politickej strany. Dôvodová správa návrhu zákona č. 344/2018 Z. z., ktorým bol novelizovaný zákon o politických stranách o namietané ustanovenia, vo všeobecnej časti vychádza z dôležitosti formalizovaného postavenia politických strán, ktoré sa podieľajú na výkone verejnej moci, a z potreby zabezpečenia vnútornej kontroly, pričom tieto ciele by mali byť dosahované práve stanovením minimálneho počtu ich členov. Dôvodová správa výslovne uvádza, že úprava minimálneho počtu členov strany spočíva v ochrane bezpečnosti štátu, demokratického zriadenia štátu, v ochrane verejného poriadku, ako aj v ochrane základných práv a slobôd iných.

48. Právo zakladať politické strany a združovať sa v nich nevychádza len z čl. 29 ústavy, ale nepriamo i z čl. 30 ústavy. Blanketová norma vyjadrená v čl. 30 ods. 3 ústavy predstavuje pozitívny záväzok štátu zákonom regulovať vznik a činnosť politických strán. V tomto smere je tak na jednej strane vyjadrená požiadavka na zabezpečenie politického práva zakladať politické strany a združovať sa v nich, ale na druhej strane aj verejný záujem upraviť činnosť a fungovanie politických strán. Konkrétnu podobu politických strán upravuje zákon o politických stranách. Práve tento zákon špecifikuje politickú stranu ako právnickú osobu, ktorá sa zapisuje do štátom vedeného registra politických strán. Už z toho je zjavné, že právo združovať sa v politických stranách predstavuje formalizovaný proces, ktorý je regulovaný zákonom. Politické strany ako právnické osoby na jednej strane môžu konať všetko, čo im zákon nezakazuje, ale na druhej strane je na zákone určiť také pravidlá, aby bol zabezpečený verejný záujem, ktorý je v prípade pôsobenia politických strán nezanedbateľný.

49. I podľa ESĽP sú politické strany formy združenia, ktoré sú zásadné pre fungovanie demokracie, pretože z ich úlohy vyplýva možnosť ovplyvňovania režimu krajiny ako celku (*Zjednotená komunistická strana Turecka a ostatní proti Turecku* z 30. 1. 1998, č. 19392/92, OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021. s. 390.). Snaha o formalizovanie politických strán teda predstavuje legitímny cieľ v demokratickej spoločnosti a zákon môže nastaviť pravidlá ich

fungovania, ktoré však musia sledovať konkrétny verejný záujem s prihliadnutím na intenzitu regulácie. Tento verejný záujem spočíva práve v tom, že politické strany sa významnou mierou podieľajú na výkone verejnej moci, pričom vo voľbách do národnej rady majú exkluzívne postavenie. Politické strany získavajú politickú moc. Preto je vecou ochrany verejného poriadku, aby sa do demokratickej súťaže politických síl zapájali len také strany, ktoré majú aspoň reálne vnímateľnú členskú základňu, ktorá je nástrojom ich demokratického fungovania.

50. Primárna legitimácia politických strán spočíva v ich reprezentatívnosti. Politické strany sú základným kameňom reprezentatívnej demokracie. Ich funkcia v tomto systéme je len ťažko porovnateľná s inou inštitúciou [DOMIN, M., TRELLOVÁ, L. *Volebná súťaž len pre „veľké“ politické strany?* In: VYHNÁNEK, L., VIKARSKÁ, Z., VEČEŘA, M., SMEJKALOVÁ, T., VALDHANS, J. (eds.) *Dny práva 2018. Návrat k nedemokratickým režimům ve střední Evropě?* Brno: Masarykova Univerzita, 2019. s. 92.]. Dôležitosť reprezentatívnej legitimácie politických strán, ktorá je zo strany zákonodarcu zabezpečená i reguláciou minimálneho počtu ich členov, je podčiarknutá práve parlamentnou formou vlády.

51. Ďalší z cieľov, ktoré si zákonodarca posudzovanou novelou zákona stanovil, bolo posilnenie vnútrostraníckej demokracie prostredníctvom určenia straníckych orgánov, ktoré musí každá politická strana mať, určenie ich právomocí a minimálneho počtu členov. V tomto opatrení možno identifikovať legitímny zámer, keďže takáto regulácia v určitej miere bráni koncentrácii moci v úzkom okruhu členov strany alebo dokonca jednotlivca. Podľa odporúčania Európskej komisie pre demokraciu prostredníctvom práva sú požiadavky na minimálnu podporu politickej strany legitímne, štát však musí zabezpečiť, aby boli rozumné a demokraticky zdôvodniteľné a neboli také zaťažujúce, že by obmedzovali politické aktivity malých strán alebo diskriminovali strany zastupujúce menšiny. Minimálna úroveň podpory môže byť stanovená aj na základe členstva v strane. Je však dôležité, aby minimálny počet členov potrebný na založenie politickej strany bol primeraný a nebol príliš zaťažujúci. Overenie zoznamov podpisov a podpory strán môže byť potrebné na určenie ich presnosti, ale malo by byť navrhnuté tak, aby sa zabezpečila rovnosť a spravodlivosť pri aplikácii (Európska komisia pre demokraciu prostredníctvom práva, štúdia č. 881/2017, CDL-AD(2020)032 zo 14. decembra 2020). Zákonom stanovený minimálny počet členov politickej strany sa nevymyká podmienkam obmedzenia združovacieho práva podľa čl. 29 ods. 3 ústavy.

52. Druhou materiálnou podmienkou je primeranosť regulácie. Kľúčové je posúdiť, či predpísaný minimálny počet členov politickej strany je primeraný vzhľadom na zabezpečenie slobodnej súťaže politických síl. Európsky súd pre ľudské práva takúto reguláciu považoval za odôvodnenú za predpokladu, že bez ťažkostí umožní zakladanie a fungovanie plurality politických strán zastupujúcich rôzne skupiny obyvateľstva, berúc do úvahy záujem na zabezpečení prístupu k politickej scéne pre rôzne politické strany za podmienok umožňujúcich zastupovať svojich voličov a hájiť ich záujmy (BUJŇÁK, V., DOMIN, M. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. s. 95.).

53. Predpísaný minimálny počet členov politickej strany preto musí spĺňať podmienku, ktorou je primeranosť takejto regulácie vo vzťahu k zamýšľanému cieľu. Vzhľadom na intenzitu skúmaného zásahu do práva je rozhodujúce, či je zachovaná slobodná súťaž politických síl podľa čl. 31 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 druhou vetou ústavy vo vzťahu aj k ostatným reguláciám volebného práva ako celku. Okrem toho, princíp slobodnej súťaže politických síl je tiež vyjadrením princípu demokratického a právneho štátu podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Štát má možnosť regulovať postavenie politických strán, avšak za predpokladu, že budú zachované základné princípy demokratického a právneho štátu, predovšetkým slobodná súťaž politických síl (PL. ÚS 19/98, PL. ÚS 3/01)

54. Zákonná regulácia politických strán nie je prekážkou slobodnej súťaže politických síl, ale naopak, je jednou z podmienok jej efektívneho zabezpečenia. Jednotlivé normy právnej úpravy však musia primerane zaručovať výkon základných práv a zároveň zabezpečovať politickú pluralitu. Práve princíp vyjadrený v čl. 31 ústavy nie je možné chápať absolútne. Absolútny charakter výkladu slobodnej súťaže politických síl by prakticky znemožnil všetky ostatné normy právnej regulácie volebného práva ako takého. Potom by už nešlo o slobodnú, ale skôr o živelnú súťaž politických síl bez akýchkoľvek pravidiel, čo by nebolo zlučiteľné s parametrami demokratického právneho štátu [bližšie DOMIN, M., TRELLOVÁ, L. *Volebná súťaž len pre*

„veľké“ politické strany? In: VYHNÁNEK, L., VIKARSKÁ, Z., VEČEŘA, M., SMEJKALOVÁ, T., VALDHANS, J. (eds.) *Dny práva 2018. Návrat k nedemokratickým režimům ve střední Evropě?* Brno : Masarykova Univerzita, 2019. s. 98 – 99.]. Rozhodujúce preto bolo posúdenie, či regulácia spočívajúca v stanovení minimálneho počtu členov politickej strany je primeraná v kontexte s ostatnými zložkami regulácie volebného práva.

55. Východiskom je aj neutrálnosť právnej úpravy, teda rovnaké pravidlá vzťahujúce sa na všetky politické strany. Argumentácia navrhovateľov, že táto právna úprava v praxi pôsobí diskriminačne voči menším, začínajúcim a menej etablovaným stranám, by bola relevantná, keby zákon stanovil minimálny počet členov neprimerane vysoko. Zákonom zvolený minimálny počet 27, resp. 45 členov politickej strany nepredstavuje také neprimerané kritérium, ktoré by aj menšie politické strany neboli schopné splniť, a to i v porovnaní s inými požiadavkami právnej úpravy (volebná kaucia, uzavieracia klauzula pre prístup do fázy prideľovania mandátov). V tejto súvislosti zákon stanovil možnosti pre splnenie povinnosti alternatívne. Z toho dôvodu menšie politické strany by mohli postupovať podľa § 50 ods. 4 písm. c) bodu 2 alebo § 80 ods. 4 písm. b) bodu 2 volebného zákona, keď stačí ku kandidátnej listine pripojiť zoznam členov politickej strany rovnajúci sa najmenej dvojnásobku počtu kandidátov uvedených na jej kandidátnej listine. V tomto ohľade však platí, že politická strana musí mať vždy najmenej 27 členov.

56. Tak ako všetky regulácie výkonu volebného práva, aj regulácie formalizujúce politické strany plnia svoj účel a sledujú konkrétny cieľ. V prípade uzatváracej klauzuly je cieľom zamedziť nežiaducej fragmentácii voleného orgánu a takéto opatrenie je účinným a primeraným stimulom smerom k slobodnej súťaži politických síl (PL. ÚS 6/08). V prípade volebnej kaucie možno za legitímny cieľ považovať vytvorenie mechanizmu napomáhajúceho k tomu, aby sa volieb zúčastňovali len také politické strany, ktoré v nich majú reálnu šancu na úspech (PL. ÚS 6/08). Protiústavné sú len také opatrenia, ktoré nerešpektujú slobodnú súťaž politických síl a zasahujú do samotnej podstaty volebného práva (PL. ÚS 22/00). Možno si predstaviť situáciu, keď by regulácia minimálneho počtu členov politickej strany predstavovala neprimeraný zásah do čl. 31 ústavy. Zákonom stanovené počty členov, či už na účely samotnej existencie politickej strany, alebo na účely jej účasti vo voľbách do národnej rady a Európskeho parlamentu, nepredstavujú také neprípustné obmedzenie, ktoré by v neprimeranej miere bránilo výkonu pasívneho volebného práva.

57. V konečnom dôsledku to dokazujú aj voľby do Európskeho parlamentu v roku 2019 a národnej rady v roku 2020. Pri počte strán a koalícií zúčastnených na týchto voľbách nie je možné zaznamenať úbytok, skôr naopak (volby.statistics.sk/). Tieto ľahko preveriteľné údaje posilňujú záver, že namietaným zákonom ustanovená povinnosť počtu členov politickej strany nezasahuje neprimeraným spôsobom do ústavných princípov a práv garantovaných ústavou a dohovorom.

58. Na okraj je potrebné poukázať na expanziu komunikácie na sociálnych sieťach, ktorá zásadne zmenila pomery, v ktorých dlhodobo fungovali politické strany. Napriek existencii tradičných masmédií boli politické strany v minulosti oveľa viac odkázané na bezprostrednú komunikáciu s voličom. Táto okolnosť i bez špecifickej právnej regulácie počtu členov zvyšovala personálne nároky na politickú stranu. Vo volebnej súťaži by sotva uspela strana, ktorej počet členov sa počíta v jednotkách a ktorá okrem centrály nemá reálnu personálnu základňu. Nástup sociálnych sietí priniesol v tomto smere zásadnú zmenu podmienok fungovania politickej súťaže. Dnes je možné, že uzavieraciu klauzulu prekročí aj politická strana, ktorá zásadne komunikuje iba vo virtuálnom svete a jej personálna základňa je minimálna. Nie je problém, ak strana komunikuje s voličmi cez sociálne siete, no v extrémnom prípade len formálnej členskej základne je namieste otázka, či takýto subjekt ešte spĺňa pojmové vymedzenie politickej strany tak, ako ju chápe demokratický štandard. Z tohto pohľadu môže byť zavedenie minimálneho počtu členov strany vnímané ako reakcia na vývoj, ktorý vyžaduje reguláciu aj dosiaľ prirodzene neregulovaných otázok.

59. Posudzovaná regulácia nepôsobí neprimerane ani vo vzťahu k ostatným ustanoveniam regulujúcim výkon volebného práva. Regulácia upravujúca minimálny počet členov politickej strany preto nie je ústavne neprípustným zásahom do politickej plurality. Zákonodarcom stanovený minimálny počet predstavujúci aspoň 27, resp. 45 členov politickej strany v dostatočnej miere zachováva slobodnú súťaž politických síl podľa čl. 31 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 ústavy.

60. Na tomto mieste sa treba vysporiadať aj s argumentáciou navrhovateľov, že zákon stanovil mechanizmus pozastavenia vyplácania príspevku na činnosť politickej strane, ktorej počet členov výkonného orgánu klesol pod ustanovenú hranicu z nepredvídateľných dôvodov. Tu je však dôležité poznamenať, že namietaný mechanizmus pozastavenia vyplácania príspevku na činnosť politickej strany vyplýva z § 30 ods. 11 zákona o politických stranách, a nie priamo z napadnutého § 6 ods. 6 zákona o politických stranách, ktorého nesúlad s ústavou nebol zistený. Ustanovenie § 30 ods. 11 zákona o politických stranách nebolo namietané.

III.3. K nesúladu obmedzenia členstva v orgánoch politickej strany podľa § 6 ods. 7 časti vety za bodkočiarkou zákona o politických stranách s čl. 29 ods. 2 a 3 ústavy

61. Zákonom stanovená podmienka nezlučiteľnosti členstva v obligatórne zriaďovaných orgánoch politickej strany spolu s podmienkou, že členom orgánu politickej strany nemôže byť nečlen strany, vyjadrila požiadavku minimálneho počtu členov politickej strany. Táto požiadavka však nie je v rozpore s ústavou. Preto sa treba vyjadriť len k záveru navrhovateľov, podľa ktorého takáto podmienka je v rozpore so základným právom zakladať politické strany a združovať sa v nich podľa čl. 29 ods. 2 a 3 ústavy.

62. Táto regulácia nepredstavuje takú podmienku, ktorá by obmedzovala alebo znemožňovala fungovanie politických strán. Nezasahuje ani do práva združovať sa v politických stranách podľa čl. 29 ods. 2 ústavy, do volebného práva podľa čl. 30 ústavy a ani do slobodnej súťaže politických síl podľa čl. 31 ústavy. Základom združovacieho práva podľa čl. 29 ods. 2 ústavy je aj existencia personálneho substrátu politickej strany v podobe členskej základne. Nemožno si predstaviť, že politická strana s ambíciou podieľať sa na verejnej moci, a tak sa zúčastniť riadenia štátu, by nedokázala personálne obsadiť zo svojej členskej základne ani vlastné stranícke orgány. Zákonom zvolený model naviazanosti členstva v orgáne politickej strany na členstvo je primerané opatrenie, keďže okrem zrejmého následku spočívajúceho v stanovení minimálneho počtu členov strany absentujú akékoľvek ďalšie podmienky, ktoré by mohli sťažiť výkon základného práva podľa čl. 29 ods. 2 ústavy. To, aká je kvalita tohto riešenia z pohľadu minulej úpravy, je na uvážení zákonodarcu, no nie otázkou súladu s ústavou. Navrhovateľmi deklarovaná nerozumnosť takéhoto opatrenia nie je ústavne relevantným argumentom.

III.4. K nesúladu oznamovania členov politickej strany podľa § 8a ods. 2 zákona o politických stranách s čl. 16 ods. 1 ústavy

63. Členom politickej strany sa občan stáva výlučne na základe svojho slobodného rozhodnutia, čo predstavuje prejav jeho autonómnej vôle. Osoba realizujúca svoje právo podľa čl. 29 ods. 2 ústavy si musí byť vedomá všetkých práv a povinností a možných aj mimoprávnych následkov, ktoré jej môžu vyplynúť z členstva v politickej strane. Práve dobrovoľnosť je dôležitým aspektom členstva v politickej strane, ktorý je garantovaný ústavou v rámci združovacieho práva podľa čl. 29 ústavy. Z dobrovoľnosti nevyplýva len možnosť vstúpiť do politickej strany, ale celkom prirodzene i právo z nej bez ďalšieho vystúpiť (PL. ÚS 10/08). Ak by občan z akéhokoľvek motívu dospel k rozhodnutiu svoje členstvo ukončiť, nik od neho nemôže trvanie členstva v politickej strane vynucovať. Rozhodné je však posúdiť legitímnosť a primeranosť takejto zákonnej povinnosti poskytovania evidencie členov politickej strany štátnej komisii, a to z pohľadu ústavnosti zásahu štátu do namietaného základného práva podľa čl. 16 ústavy (OROSZ, L., SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok 1.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021. s. 168.).

64. Evidencia členov politickej strany a následné predloženie zoznamu členov štátnej komisii predstavujú nástroj na zabezpečenie reálnej vynútiteľnosti ustanovení o minimálnom počte členov politickej strany podľa zákona o politických stranách a volebného zákona. Rovnako ide o nástroj kontroly dodržiavania podmienok členstva v strane a jej orgánoch (BUJŇÁK, V., DOMIN, M. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár.* s. 127.). V tomto ustanovení teda možno identifikovať legitímny cieľ zákona na zabezpečení iných, zo zákona vyplývajúcich povinností, ktoré nie sú v nesúlade s ústavou. Ide o nevyhnutný spôsob, prostredníctvom ktorého štátna komisia vykonáva svoju právomoc kontroly dodržiavania zákonom o politických stranách uložených povinností. Okrem toho je povinnosť predložiť evidenciu viazaná na požiadanie štátnej komisie. Evidencia členov tak tomuto štátnemu orgánu nie je prístupná nepretržite, čo robí celý mechanizmus šetrnejším. Zároveň treba zdôrazniť, že takáto úprava nie je ojedinelá. Aj v zahraničí je možné stretnúť sa s povinnosťou

politických strán predkladať zoznam svojich členov (Pozri BUJŇÁK, V., DOMIN, M. *Zákon o politických stranách a politických hnutiach. Komentár.* Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019. s. 127.).

65. Podľa navrhovateľov povinnosť oznamovať evidenciu členov politickej strany štátnej komisii je v rozpore s čl. 9 nariadenia o ochrane údajov a § 16 ods. 1 a § 16 ods. 2 písm. d) zákona o ochrane osobných údajov. K tomu treba uviesť, že k rozporu rôznych ustanovení zákonov a rozporu ustanovení zákona s ustanoveniami právnych aktov Únie, konkrétne nariadeniami, ktoré podľa čl. 288 Zmluvy o fungovaní Európskej únie majú všeobecnú platnosť a sú priamo uplatniteľné v členských štátoch, bez ďalšieho nemožno dospieť k záveru o nesúlade zákona s namietaným základným právom podľa čl. 16 ods. 1 ústavy.

66. Popritom podľa § 13 ods. 1 písm. e) zákona o ochrane osobných údajov je spracúvanie osobných údajov zákonné, ak sa vykonáva na právnom základe a je nevyhnutné na splnenie úlohy realizovanej vo verejnom záujme alebo pri výkone verejnej moci zverenej prevádzkovateľovi. Štátna komisia podľa § 13 ods. 1 volebného zákona predstavuje nezávislý orgán kontroly financovania politických strán, riadenia volieb a zisťovania výsledkov volieb. Podľa § 16 ods. 1 písm. o) volebného zákona do pôsobnosti štátnej komisie spadá aj plnenie úloh podľa osobitných predpisov. Teda aj podľa § 8a ods. 2 a § 30 ods. 11 zákona o politických stranách. Štátna komisia predstavuje prevádzkovateľa podľa § 5 písm. o) zákona o ochrane osobných údajov so všetkými z neho vyplývajúcimi povinnosťami vrátane zachovávania mlčanlivosti, ktorou sú podľa § 79 ods. 2 zákona o ochrane osobných údajov viazaní aj po skončení výkonu funkcie členovia štátnej komisie, ktorým v prípade porušenia podľa § 104 ods. 1 písm. a) zákona o ochrane osobných údajov hrozí pomerne vysoká sankcia. Tieto prvky sú dostatočnou zárukou ochrany základných práv členov politických strán.

67. K tomu treba uviesť, že čl. 9 ods. 1 nariadenia o ochrane údajov zakazuje spracovanie údajov, ktoré odhaľujú politické názory, no na strane druhej podľa čl. 9 ods. 2 písm. g) sa tento zákaz neuplatňuje na spracovávanie z dôvodov verejného záujmu na základe práva Únie alebo práva členského štátu, ktoré sú primerané vzhľadom na sledovaný cieľ. Ako bolo uvedené, § 8a ods. 2 zákona o politických stranách smeruje k spracovaniu údajov z dôvodu verejného záujmu Slovenskej republiky a vzhľadom na sledovaný cieľ je zjavne primeraný. To vylučuje potrebu položenia prejudiciálnej otázky Súdnemu dvoru Európskej únie.

III.5. K nesúladu prevodu daru politickej strany na štát podľa § 24 ods. 3 druhej až štvrtej vety zákona o politických stranách s čl. 20 ods. 4 a 5 ústavy

68. Z § 24 ods. 2 prvej vety a § 24 ods. 4 zákona o politických stranách s účinnosťou od 26. júna 2014 vyplýva, že politická strana peňažný dar môže prijať, len ak je poukázaný prevodom z iného účtu. Cieľom tejto úpravy bolo zabezpečiť väčšiu transparentnosť financovania politických strán, keď národná rada reagovala na podozrenia o prijímaní finančných darov od neidentifikovaných sponzorov. Na túto právnu úpravu nadväzuje napadnutý § 24 ods. 3 zákona o politických stranách, ktorý upravuje podrobnosti o mechanizme vrátenia peňažných darov, ktoré boli poukázané inak ako prevodom z účtu. Ak k poskytnutiu daru nedošlo zákonom predpokladaným spôsobom, politická strana je povinná ho do 60 dní vrátiť. Ak to nie je možné, je povinná peňažný dar poukázať na príjmový účet štátneho rozpočtu.

69. Toto ustanovenie zavedené zákonom č. 344/2018 Z. z. v zásade okrem dĺžky lehoty kopíruje postup podľa dovtedy účinného § 24 ods. 2 zákona o politických stranách a reaguje na to, že pred jeho účinnosťou nebol upravený postup v prípadoch, keď politická strana zistila prijatie peňažného daru vkladom v hotovosti na svoj účet. V § 24 ods. 4 zákona o politických stranách je ďalej upresnené, že nesplnenie povinností podľa § 24 ods. 2 a § 24 ods. 3 zákona o politických stranách sa považuje za prijatie peňažného daru v rozpore so zákonom, čo zakladá správny delikt podľa § 31 ods. 10 zákona o politických stranách.

70. Ak politická strana zväčší svoj majetok prijatím peňažného daru v rozpore so zákonom, časť takto nadobudnutého majetku nepodlieha ústavnej ochrane podľa čl. 20 ods. 1 ústavy. Vlastníkovi sa priznáva len ochrana takého majetku, ktorý nadobudol v súlade s platným právnym poriadkom (PL. ÚS 33/1995). Právo vlastniť majetok a jeho ochrana spočíva v tom, aby sa vlastníkovi poskytla a súčasne aj trvale garantovala právna istota, že vlastnícke právo, ktoré nadobudol v súlade so zákonom, nemožno obmedziť bez právneho dôvodu (III. ÚS 16/2012). V tejto úvahe je relevantný aj čl. 20 ods. 5 ústavy, ktorý zákonodarcovi k majetku

nadobudnutému nezákonným spôsobom alebo z nelegálnych zdrojov prikazuje ustanoviť osobitné opatrenia za podmienky, že je to nevyhnutné pre bezpečnosť štátu, ochranu verejného poriadku, mravnosti alebo práv a slobôd iných.

71. Pri zásahu do vlastníckeho práva je potrebné preukázať nielen verejný záujem, ale aj nevyhnutnosť a primeranosť takéhoto zásahu vo vzťahu k sledovaným cieľom (Phillips proti Spojenému kráľovstvu z 5. 7. 2001, č. 41087/98, AGOSI proti Spojenému kráľovstvu z 24. 10. 1986, č. 9118/80). Verejný záujem vychádza práve z účelu zabezpečiť transparentnosť financovania politických strán a samotná regulácia podľa § 24 ods. 3 zákona o politických stranách len upravuje mechanizmus, ako postupovať v prípade, ak politická strana nemá možnosť vrátiť peňažný dar, ktorý nadobudla spôsobom odporujúcim zákonu. Postup upravený v § 24 ods. 3 zákona o politických stranách smeruje k ochrane politickej strany, ktorá nadobudla peňažný dar nedovoleným spôsobom a dar nie je možné vrátiť. V opačnom prípade by si zväčšila svoj majetok v rozpore so zákonom a hrozil by jej postih podľa § 31 ods. 10 zákona o politických stranách. Nemožno identifikovať žiadnu inú praktickú možnosť, ako by bolo možné riešiť danú situáciu a súčasne zabezpečiť a zachovať legálnosť príjmov politickej strany.

72. Takáto regulácia zákonom je primeraná. Ide v zásade o výnimočné riešenie, ktoré nasleduje povinnosť politickej strany podľa § 22 ods. 3 zákona o politických stranách viesť osobitnú evidenciu darov vrátane identifikácie darcov. Ak by napriek tomu politická strana prijala dar v rozpore so zákonom, mala by o tom mať aj informáciu, a následne uskutočniť všetky úkony potrebné na nápravu, na ktorej vykonanie jej zákon dáva lehotu 60 dní. Keby ani napriek tomu nebolo možné nelegálne prijatý dar vrátiť, až vtedy je politická strana povinná túto skutočnosť oznámiť a peňažný dar poukázať na príjmový účet štátneho rozpočtu. Zákon postupom podľa § 24 ods. 3 zákona o politických stranách iba zaviedol mechanizmus, ako má politická strana postupovať v osobitnej situácii. Ďalšie administratívne rozhodnutie by v tomto prípade nemalo žiadne dôvodné opodstatnenie, keďže právna úprava zákona o politických stranách je dostatočne prehľadná a predvídateľná, pričom politická strana má možnosť takémuto postupu predísť. Preto § 24 ods. 3 zákona o politických stranách napĺňa požiadavku legality podľa čl. 20 ods. 5 ústavy a nie je v rozpore s ústavou. Toto potvrdzuje aj judikatúra ESĽP, podľa ktorej je kľúčové, aby zákon spĺňal požiadavky dostupnosti, predvídateľnosti a presnosti (Špaček, s. r. o. proti Českej republike z 9. 11. 1999, č. 26449/95, Sildedzis proti Poľsku z 24. 5. 2005, č. 45214/99).

73. Navrhovatelia poukázali na praktické problémy nemožnosti vrátenia daru darcovi (pobyt v zahraničí, smrť). Takéto situácie môžu výnimočne nastať, no riziko s tým spojené neprevyšuje verejný záujem vyplývajúci z transparentného financovania politických strán. Z pohľadu ústavného je podstatné, že toto riziko môže reálne nastať iba pri takých darcoch, ktorí politickej strane poskytli peňažný dar v rozpore so zákonom, a teda s vedomím rizika nevrátenia daru.

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

V Košiciach 14. júna 2023

Ivan Fiačan v. r.
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky

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.