

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Právnická fakulta

Katedra ústavného práva a správneho práva



**Právna regulácia volebnej kampane a jej uplatňovanie vo
volebnej praxi v Slovenskej republike a vo vybraných štátoch
Rady Európy**

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Veľká Tíňa 15. – 16. máj 2025

Ladislav Orosz – Martina Makaturová (eds.)

Košice 2025

Ladislav Orosz – Martina Makaturová (eds.): *Právna regulácia volebnej kampane a jej uplatňovanie vo volebnej praxi v Slovenskej republike a vo vybraných štátoch Rady Európy. Zborník príspevkov z vedeckej konferencie. Veľká Tŕňa 15. – 16. mája 2025*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach – ŠafárikPress, 2025, s. 318.

Zborník vznikol v rámci riešenia grantového projektu VEGA č. 1/0474/24: **Audit slovenskej volebnej a referendumovej legislatívy**

Právna regulácia volebnej kampane a jej uplatňovanie vo volebnej praxi v Slovenskej republike a vo vybraných štátoch Rady Európy

Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Zostavovatelia zborníka:

prof. JUDr. Ladislav OROSZ, CSc.

Mgr. Martina Makaturová

Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach

Recenzenti:

prof. JUDr. Gabriela Dobrovičová, CSc.

Ústav teórie práva Gustava Radbrucha, Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

doc. JUDr. Peter Kresák, CSc.

ústavný právnik, emeritný sudca Ústavného súdu ČSFR

prof. JUDr. Marián Giba, PhD.

Katedra ústavného práva, Právnická fakulta UK



CC BY NC SA Creative Commons Attribution - NonCommercial-ShareAlike 4.0

Za odbornú a jazykovú stránku zborníka zodpovedajú autori jednotlivých príspevkov. Rukopis neprešiel redakčnou ani jazykovou úpravou.

Dostupné od: 30. 10. 2025

Umiestnenie: <http://unibook.upjs.sk>

DOI: <https://doi.org/10.33542/PRV-0441-5>

ISBN 978-80-574-0440-8 (tlačená publikácia)

ISBN 978-80-574-0441-5 (e-publikácia)

Obsah

Predslov	5
 I. časť: VOLEBNÁ KAMPAŇ V SLOVENSKEJ REUBLIKE	
Volebná kampaň v postmodernej realite a jej dopady na právnu reguláciu prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.	6
Subjekty oprávnené viesť volebnú kampaň – vylúčenie tzv. tretích strán JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.	35
Volebná kampaň v online priestore: medzi reguláciou a anarchiou Mgr. Viktória Adamov Kráľová, PhD. – Mgr. Frederika Fogašová	48
Bude netransparentná a neférová kampaň novým normálom? Mgr. Art. Michal Piško	59
Rozhodovacia prax Rady pre mediálne služby SR a Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán vo vzťahu k médiám pre voľby prezidenta 2024 a voľby do Európskeho parlamentu v roku 2024 JUDr. Andrej Krajňák	74
Kampaň tretích strán. Volebné podnety bez konca? Mgr. Ivan Godársky	87
Niekoľko kritických normatívnych poznámok k súčasnej právnej úprave volebnej kampane a otázkam predreferendovej kampane na Slovensku Mgr. Ján Ruman, PhD.....	107
O volebnej kampani vo voľbách do orgánov územnej samosprávy vo svetle rozhodovacej činnosti Najvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD. – JUDr. Lukáš Tomáš, PhD.	120
Špecifiká sankčných prostriedkov pri porušení zákona o volebnej kampani doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.	135
Jedno zhromaždenie, viacero otázok: povolebný míting a právna úprava volebnej kampane JUDr. Diana Repiščáková, PhD.	154
Neplatnosť a nulita volebnej kampane JUDr. Miroslava Franc Kupcová	165
Vývoj právnej úpravy volebnej kampane v Slovenskej republike od roku 1990 do roku 2014	

Mgr. Martina Makaturová	182
 II. časť: VOLEBNÁ KAMPAŇ VO VYBRANÝCH ŠTÁTOCH RADY EURÓPY	
Registrace "třetích" osob a jejich účast ve volební kampani	
doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.	196
Právní regulace financování politických stran a volební kampaně v ČR – nenaplněná očekávání ?	
JUDr. Marian Kokeš, Ph.D.	211
Niekoľko kritických poznámok k poľskej právnej úprave volieb	
prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki	225
Lesk a bieda volebnej legislatívy v Maďarsku	
prof. Ivan Halász, Ph.D.	236
Právní úprava volebních kampaní v SRN a její uplatnění při volbách spolkového sněmu v roce 2025	
JUDr. Věra Jirásková, Ph.D.	253
Parlamentné voľby a volebná kampaň v Spojenom kráľovstve Veľkej Británie a Severného Írska	
JUDr. Simona Farkašová, PhD.	265
Volebná kampaň v Španielsku: právna úprava a jej praktické uplatňovanie	
doc. JUDr. Marek Domin, PhD.	275
Právna úprava volebnej kampane v Rakúskej republike	
doc. JUDr. Marta Breichová Lapčáková, PhD.	291
Exkurz k právnej úprave volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach	
JUDr. Lukáš Jančát, PhD.	300

Predslov

Katedra ústavného práva a správneho práva Právnickej fakulty UPJŠ v Košiciach, ktorá je materským pracoviskom podstatnej časti členov riešiteľského kolektívu grantového projektu VEGA č. 1/0474/24 Audit slovenskej volebnej a referendumovej legislatívy, zorganizovala uprostred mája 2025 v atraktívnom prostredí tokajskej vinárskej oblasti medzinárodnú vedeckú konferenciu tematicky zameranú na právnu reguláciu volebnej kampane a jej uplatňovaniu vo volebnej praxi. Volebná kampaň tvorí pre voličov javovo najviac sledovateľné a zrejme aj najviac prítlačivé a pritom mimoriadne dôležité štádium volebného procesu, v rámci ktorého sa formuje podstatná časť finálnych volebných rozhodnutí voličov. Preto je volebná kampaň celkom prirodzene predmetom sústredeného záujmu tak mediálnej obce a politických komentátorov, ale aj volebných stratégov, politických marketérov, či samotných priamych aktérov volebnej kampane – politických strán a kandidátov na volené funkcie. Nemožno opomenúť tiež odborných zamestnancov príslušných orgánov verejnej správy, vrátane zástupcov volebných orgánov (volebných komisií), ktorých náplň práce tvorí organizačné zabezpečenie prípravy a priebehu volieb a tiež kontrola a dozor nad regulárnym priebehom volebnej kampane a ostatných štádií volebného procesu. Monitoringu volieb a zvlášť volebnej kampane sa špeciálne venuje viacero mimovládnych organizácií doma i v zahraničí a prirodzene aj odborná verejnosť nielen z radov právnej (ústavnej) doktríny, ale aj politológov, či sociológov, keďže voľby a volebná kampaň sú a musia byť predmetom interdisciplinárneho vedeckého výskumu.

Záujem organizátorov umožniť v akademickom prostredí vedeckej konferencie artikuláciu mnohotvárných prístupov k sledovaniu volebnej kampane a rôznorodých názorov na jej hodnotenie sa stelesnil vo výbere účastníkov konferencie, medzi ktorými sa popri zástupcoch vedeckej obce nielen zo Slovenskej republiky, ale aj zo zahraničia, ocitli zástupcovia Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán a Ministerstva vnútra Slovenskej republiky, tiež zástupcovia mimovládnych organizácií, bývalí parlamentní poslanci, či sudcovia ústavných súdov. Chcem na tomto mieste v mene organizátorov vysloviť poďakovanie a potešenie nad tým, že väčšina oslovených osôb prijala naše pozvanie a prispela svojou aktívnou účasťou k veľmi zaujímavej a z môjho pohľadu aj mimoriadne hodnotnej odbornej diskusii na tomto akademickom fóre. Väčšinu príspevkov, ktoré zazneli na našej vedeckej konferencii, sa nám podarilo zhmotniť v tomto vedeckom zborníku. Budeme radi ak sa stane predmetom záujmu aj širšej čitateľskej verejnosti.

Ladislav Orosz

I. časť: VOLEBNÁ KAMPAŇ V SLOVENSKEJ REUBLIKE

VOLEBNÁ KAMPAŇ V POSTMODERNEJ REALITE A JEJ DOPADY NA PRÁVNÚ REGULÁCIU V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

*The Election Campaign in Postmodern Reality and Its Impact on Legal Regulation in the
Context of the Slovak Republic*

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt: Autor analyzuje nové formy vedenia volebnej kampane rozširujúce sa v ostatných desaťročiach a načrtáva potrebu modernizovať právnu reguláciu volebnej kampane v Slovenskej republike s osobitným zreteľom na zákon o volebnej kampani.

Abstract: The author analyzes new forms of conducting election campaigns that have emerged in recent decades and outlines the need to modernize the legal regulation of election campaigns in the Slovak Republic, with particular regard to the law on election campaigns.

Kľúčové slová: volebná kampaň, zákon o volebnej kampani, volebná prax, transparentnosť a férovosť volebnej súťaže.

Keywords: Election campaign, Election Campaign Act, Electoral practice, Transparency, and fairness of the electoral competition.

ÚVODNÉ POZNÁMKY

Od schválenia platných volebných zákonov (29. mája 2014) – zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva (ďalej len „zákon o podmienkach výkonu volebného práva“) a 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 (ďalej len „zákon o volebnej kampani“) - uplynie v čase konania tejto konferencie už takmer 11 rokov. Toto obdobie v čase dynamických premien spoločensko-politických procesov ovplyvňujúcich priebeh volieb vytvára **dostatočný časový priestor ku komplexnému zhodnoteniu kvality a funkčnosti platných volebných zákonov, ako aj formulovanie námetov smerujúcich k ich skvalitneniu.** Tento zámer predstavuje hlavný výskumný cieľ grantového projektu VEGA č. 1/0474/24 „*Audit slovenskej*

volebnej a referendumovej legislatívy“, v rámci riešenia ktorého sa uskutočňuje táto vedecká konferencia.

Z názvu spomenutého grantového projektu vyplýva, že predmetom záujmu riešiteľského kolektívu je zhodnotenie kvality a funkčnosti oboch platných volebných zákonov ako celku. **V prvom roku riešenia predmetného grantu sme sa rozhodli sústrediť naše výskumné aktivity na komplexnú analýzu uplatňovania zákona o volebnej kampani vo volebnej praxi**, keďže považujeme volebnú kampaň za najdynamickejšie sa rozvíjajúce štádium volebného procesu. V uplynulých decéniách sme svedkami toho, že v zásade vo všetkých recentných štátoch dochádza k zásadným zmenám v metódach a formách vedenia volebnej kampane, ako aj v spôsoboch komunikácie politických strán a iných kandidujúcich subjektov s voličmi. Nemožno prehliadnuť, že vďaka novým (efektívnejším) formám vedenia volebnej kampane a komunikácie s voličmi sa zvyšujú dopady volebnej agitácie na finálne rozhodovanie podstatnej časti voličov. To vyvoláva potrebu prehodnotiť funkčnosť doterajšej právnej regulácie volebnej kampane a primerane reagovať na spoločenské výzvy, ktoré prináša postmoderná realita a to aj námetmi smerujúcimi k modernizácii a sfunkčneniu volebnej legislatívy v záujme vytvorenia podmienok pre férovú a transparentnú volebnú súťaž rešpektujúcu všeobecne demokratické princípy volebného práva.

Cieľom môjho príspevku je pokus o náčrt hlavných problémov, ktoré vnáša do volebnej súťaže postmoderná realita a náčrt možných a žiadúcich prístupov k ich legislatívnemu riešeniu a to najmä v kontexte so signálmi, ktoré ponúka v ostatných rokoch slovenská volebná prax.

I. FAKTORY OVPLYVNÚJÚCE PRIEBEH VOLEBNEJ KAMPANE V POSTMODERNEJ REALITE

Novembrové udalosti v roku 1989 naštartovali sformovanie novej demokratickej volebnej legislatívy vo vtedajšej spoločnej československej federálnej štátnosti, ku ktorej prvému uplatneniu došlo slobodných a demokratických voľbách konaných v dňoch 8 - 9. júna 1990. **Obsahová analýza prvých volebných zákonov prijatých v ČSFR začiatkom roka 1990¹ ukazuje, že právna regulácia pravidiel volebnej kampane v nich bola zastúpená len marginálne.** Obmedzovala sa na vymedzenie času volebnej kampane a volebného moratória, časového obdobia na zverejňovanie volebných prieskumov a garantovanie rovnosti prístupu k televíznemu a rozhlasovému vysielaniu a iným hromadným informačným prostriedkom a tiež k plochám na vylepovanie volebných plagátov. Táto právna regulácia zodpovedala vtedajšej

¹ Zákon č. 47/1990 Z.z. o voľbách do Federálneho zhromaždenia ČSFR, zákon č. 80/1990 Zb. o voľbách do SNR a zákon č. 349/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí.

spoločenskej realite. Pamätníci tejto doby môžu potvrdiť, že **v období po novembri 1989 boli hlavnými prostriedkami volebnej agitácie predvolebné zhromaždenia a predvolebné diskusie kandidujúcich subjektov v rozhlasovom a televíznom vysielaní**, v menšom rozsahu aj volebná inzercia a agitácia prostredníctvom volebných letákov a iných nosičov volebných informácií.

Ponovembrová volebná realita a v rámci nej sa uplatňujúce formy politickej komunikácie medzi politickými stranami a ďalšími subjektami uchádzajúcimi sa o volené funkcie s potenciálnymi voličmi sa však v pomerne krátkom čase začali významným spôsobom meniť. Zmeny spôsobov komunikácie kandidujúcich subjektov s voličmi majú v podmienkach každej demokratickej štátnosti svoje špecifické črty, ale z veľkej miery ide o nové javy v predvolebných aktivitách politických strán a iných vo voľbách kandidujúcich subjektov, ktoré majú globálny charakter.. Za hlavné faktory, ktoré podmienili a podmieňujú zásadnú zmenu prístupu kandidujúcich subjektov k formám a metódam vedenia volebnej kampane v postmodernej realite možno považovať najmä:

1. Významné zvýšenie počtu a významu súkromných informačných prostriedkov a s tým spojená komercializácia médií a konkurenčný zápas medzi nimi, ktorý zásadným spôsobom mení aj charakter politického spravodajstva a iných spôsobov informovania o predvolebných aktivitách kandidujúcich subjektov. Súkromné médiá sa usilujú priblížiť divákovi a poslucháčovi volebný proces ako atraktívnu politickú show, vďaka čomu sa vecný obsah volebnej kampane dostáva do úzadia. Súkromné médiá však pritom predstavujú pre politických aktérov volieb jeden z kľúčových prostriedkov komunikácie s potenciálnymi voličmi;

2. Mohutný rozvoj elektronických a digitálnych foriem komunikácie, vďaka ktorému sa ťažisko komunikácie medzi kandidujúcimi subjektami a potenciálnymi voličmi presúva do sféry počítačových sietí, internetu a zvlášť na sociálne siete, pričom v ostatnom období sa na účely volebnej kampane vo zvýšenej miere využívajú aj nástroje umelej inteligencie (deepfaky)², čo významne sťažuje efektívnosť kontroly dodržiavania pravidiel volebnej kampane;

3. Výrazný nárast počtu alternatívnych médií, ktorých mediálne výstupy sú nie zriedka tvorené dezinformáciami, informáciami konšpiratívneho charakteru a hoaxami, ktoré dezinformačne pôsobia na voličov, pričom ich verejná kontrola sa javí ako neefektívna;

² Pozri k tomu napr. GREGOR, M.: *AI a Deepfake. Prečo nebudeme veriť vlastným očiam ani ušiam*. In. HANKER, F. – TRANGEL, J. - ŽOFČIN, M.: *Umelá inteligencia. Pripravte sa na budúcnosť*. Bratislava: Ringier Slovakia Media, s.r.o., 2025, s. 141 – 154.

4. Šírenie informácií ovplyvňujúcich rozhodovanie voličov vďaka moderným spôsobom elektronickej a digitálnej komunikácie zjavne presahuje územné priestory štátov tvorené ich štátnymi hranicami. Nositeľmi informácií šírených zo zahraničia sú nie zriedka orgány a inštitúcie cudzích štátov, ako aj rôznych nadnárodných finančných, obchodných, či mocenských zoskupení;

5. Záujem uspieť vo volebnej súťaži v postmodernej realite núti politické strany a iné kandidujúce subjekty modernizovať a profesionalizovať vedenie volebných kampaní. Určovanie foriem, a metód komunikácie s voličmi kandidujúce subjekty zverujú spravidla do rúk profesionálnych volebných agentúr, politických a mediálnych poradcov (tzv. *spin doctors*), ktorí preferujú oslovovanie voličov prostredníctvom prípravy atraktívnych mediálnych vystúpení kandidátov, šírených aj a hlavne prostredníctvom internetu a sociálnych sietí. V dôsledku toho významne narastá **personifikácia volieb preferujúca kandidátov ako politických šoumenov a potláča sa vecná predvolebná diskusia o programových otázkach.** Volebná kampaň tak nadobúda charakter finančne nákladného politického marketingu. **V predvolebnom slovníku väčšiny volebných lídrov narastá,** popri šírení populisticky ladených a pritom zjavne nereálnych očakávaní, **radikalizmus a negatívna kampaň³ založená na dehonestujúcej kritike politických oponentov, ako aj prejavoch vyvolávajúcich prehlbovanie politickej polarizácie spoločnosti;**

6. Nevyhnutným dôsledkom modernizácie a profesionalizácie volebných kampaní je neobyčajne vysoký nárast finančných prostriedkov vynakladaných kandidujúcimi subjektami na financovanie volebnej agitácie a komercializácia volebných kampaní, ktorá je v podmienkach Slovenskej republiky vyvolaná jednak pomerne štedrým a podľa môjho názoru nie celkom domysleným financovaním parlamentných politických strán z verejných rozpočtov, ale predovšetkým vstupom oligarchických zoskupení a iných záujmových skupín do financovania volebnej kampane, a to nie zriedka formou „čiernych“ (nezákonných) finančných operácií.

Uvedené skutočnosti vyvolávajú v demokraticky zmýšľajúcej časti občianskej verejnosti **zvýšenie očakávaní a tlak na riešenie načrtnutých problémov aj skvalitnením a modernizáciou volebnej legislatívy v záujme zachovania férovosti volebnej súťaže, transparentnosti a spravodlivého priebehu volieb.**

³ Z množstva vedeckých publikačných výstupov venovaných problematike negatívnej volebnej kampani pozri napr. LEBEDOVÁ, E.: *Voliči, strany a negatívni kampaň. Politická komunikace v České republice.* Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013, s. 23 a nasl.

Pozitívne kvalitatívne hodnotenie volebnej legislatívy je nerozlučne spojené s jej efektívnosťou (funkčnosťou). Vo všeobecnosti (zjednodušene) platí, že zákonodarca by sa mal usilovať len o ustanovenie takých pravidiel volebnej kampane, ktorých dodržiavanie je spôsobilý prostredníctvom kontrolných a sankčných mocenských mechanizmov aj reálne zabezpečiť. Načrtnutý postulát vytvára **viacero vnútorných dilem pre zákonodarcu pri koncipovaní nových legislatívnych riešení. Ich spoločným menovateľom je zodpovedanie otázky, či uprednostniť pokus o podrobnejšiu, rigoróznejšiu a sankčne posilnenú právnu reguláciu** smerujúcu aj do sfér, ktoré sa (doposiaľ) vymykajú efektívnej kontrole, alebo naopak v záujme zachovania funkčnosti volebnej legislatívy rezignovať na ťažko uchopiteľné oblasti právnej regulácie volebnej kampane. K dilemám, s ktorými sa bude musieť zákonodarca v krátkodobom časovom horizonte vysporiadať možno aktuálne zaradiť najmä

a) problémy súvisiace s možnosťami efektívnej kontroly a sankcionovania volebnej agitácie šírenej prostredníctvom internetu a sociálnych sietí,

b) zachovanie a zrealizovanie finančných limitov na volebnú kampaň a vytvorenie podmienok na efektívnu kontrolu ich dodržiavania,

c) otázka prípadného zrušenia, či naopak zachovania inštitútu volebného moratória, vrátane racionálneho vymedzenia jeho vecného a príp. aj územného záberu (rozsahu),

d) spôsoby (formy) a miera mocenských zásahov do agitačných prejavov volebných lídrov v záujme obmedzenia šírenia nenávistných, vulgárnych, či nepravdivých informácií.

V súvislosti s formulovaním námetov na skvalitnenie a modernizáciu volebnej legislatívy zo strany právnej doktríny, či iných spoločenských vied, ako aj občianskych združení a iných mimovládnych organizácií treba brať na zreteľ, že **neexistuje ideálny zákonodarca. Naopak práve vo sfére volebnej legislatívy je už z povahy veci zákonodarca (politicky) zaujatý, a teda málo objektívny a navyše spravidla aj vedome nedôsledný, pri odhaľovaní a riešení reálnych problémov.** Sprísnením pravidiel volebnej legislatívy si aktéri volebnej súťaže totiž „pletú bič“ primárne na seba. Navyše dosiahnuť žiaduci parlamentný konsenzus v politicky citlivých a výbušných témach je neobyčajne náročné a pri aktuálnej polarizácii domáceho politického spektra prakticky nemožné.

Šance na presadenie žiadúcich zmien vo volebnej legislatíve sa môžu významne zvýšiť vtedy, ak sa podarí vytvoriť silný tlak aktívnej časti občianskej verejnosti na ich realizáciu, ktorého nositeľmi sú v súčasnosti primárne mimovládne organizácie. To platí o to viac, že na Slovensku pôsobí viacero mimovládnych organizácií, ktoré monitoring volebných aktivít považujú za jednu zo svojich kľúčových aktivít (MEMO 98. Transparency International Slovensko, VIA IURIS, Nadácia Zastavme korupciu). Domnievam sa, že **aktivity**

mimovládnych organizácií, ktorých obsahovú náplň tvorí monitoring volebných aktivít kľúčových aktérov volebnej súťaže treba oceniť o to viac, že v mnohých prípadoch alternujú (nahrádzajú) kontrolnú činnosť orgánov verejnej moci, ktorým kontrolu volieb a volebnej kampane zákon explicitne zveruje. Prirodzene aktéri volebnej súťaže, ktorí nemajú primeranú úctu k rešpektovaniu základných pravidiel volebnej súťaže, prijímajú negatívne vyznievajúce výsledky monitorovania volebných kampaní s nevôľou a usilujú o ich spochybňovanie, ktoré je spojené s obviňovaním mimovládnych organizácií z neobjektívnosti a zaujatosti. V konečnom dôsledku sme v súčasnosti svedkami úsilia aktuálnych nositeľov verejnej moci vytláčať mimovládne organizácie z verejného života a to aj prostredníctvom nedomyslených a neodôvodnených (politicky motivovaných) legislatívnych zmien. Z môjho pohľadu sú v záujme posilnenia férovosti volebnej súťaže a zvýšenia jej transparentnosti **žiadúce práve opačné legislatívne zmeny, ktoré by posilnili postavenie mimovládnych organizácií pri prieskume volebných kampaní,** napr. posilnením ich právneho postavenia pri preskúmvaní ich podnetov, ktorými poukazujú na závažné porušovanie pravidiel volebnej súťaže.

II. ZÁKON O VOLEBNEJ KAMPANI AKO OSOBITNÁ SÚČASŤ SLOVENSKEJ VOLEBNEJ LEGISLATÍVY

Ako už bolo uvedené, zákonnú reguláciu platnej volebnej legislatívy v Slovenskej republike tvorí zákon o podmienkach výkonu volebného práva a zákon o volebnej kampani účinný od 1. januára 2015. Politické východisko pre prípravu platných volebných zákonov vytvorilo Programové vyhlásenie vlády Slovenskej republiky na obdobie rokov 2012 – 2016, v ktorom bol proklamovaný zámer vlády *„...iniciovat' diskusiu o potrebe zmeny volebného systému pre jednotlivé druhy volieb a v prípade dohody relevantných politických síl navrhne aj ich úpravu.“* Tento legislatívny zámer sa v poradí tretej Ficovej vláde podarilo zrealizovať raketovým tempom, v rámci ktorého predstavitelia odbornej verejnosti ani nestihli zaregistrovať, že proklamovaná diskusia o zmenách volebnej legislatívy sa už skončila (skôr, ako vôbec začala). Vládne návrhy nových volebných predpisov zákonov boli totiž do Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „Národná rada“) predložené už 16. augusta 2013 a 10. septembra 2013 už aj prerokované v I. čítaní a postúpené do ďalšieho legislatívneho konania. Prerokovanie oboch návrhov zákonov v II. čítaní sa následne niekoľkokrát na žiadosť vlády ako navrhovateľa odložilo s poukazom na potrebu hľadať politickú dohodu na ich obsahu, ktorá v konečnom dôsledku do určitej miery prispela ku skvalitneniu zákonných predlôh. Legislatívny proces vyústil na 35. schôdzi Národnej rady, na ktorej parlament 26. júna 2014

požadovanou väčšinou hlasov zákon o podmienkach výkonu volebného práva a zákon o volebnej kampani schválil.⁴

Odpoveď prečo vláda významným spôsobom urýchl'ovala priebeh legislatívneho procesu o nových volebných zákonoch (bez uskutočnenia proklamovanej odbornej diskusie) treba hľadať zrejme predovšetkým v tom, že začiatkom minulého decénia sa protikorupčná legislatíva a právna regulácia financovania politických strán a volebných kampaní v Slovenskej republike stala predmetom kritiky zo strany protikorupčného orgánu Rady Európy GRECO (Skupina štátov proti korupcii),⁵ ktorý v rámci 3. kola hodnotení formuloval viacero odporúčaní pre Slovenskú republiku, pričom ich implementácia bola podrobená monitorovaniu. V krátkom čase po schválení zákona o podmienkach výkonu volebného práva a zákona o volebnej kampani, ktorého súčasťou bola aj významná novelizácia zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach (ďalej len „zákon o politických stranách“) zameraná primárne na precizovanie pravidiel financovania politických strán a zvýšenie efektívnosti kontroly ich dodržiavania, vyslovilo GRECO spokojnosť s prijatými legislatívnymi opatreniami a ukončilo monitorovací proces.⁶

II.1 Zákon o volebnej kampani - všeobecná charakteristika a všeobecné hodnotiace poznámky k jeho normatívneho obsahu

Zámery sledované prijatím zákona o volebnej kampani boli zrozumiteľným spôsobom artikulované vo všeobecnej časti dôvodovej správy k vládnomu návrhu zákona, v ktorej sa okrem iného uvádza, že *„Jeho cieľom, je komplexne upraviť problematiku volebnej kampane v jednom zákone, ustanoviť pravidlá správania sa všetkých subjektov ovplyvňujúcich voľby (politických strán, kandidátov), upraviť pôsobnosť a úlohy štátnych orgánov pri kontrole správania sa pri vedení volebnej kampane, dodržiavania zákonných podmienok, ako aj vyvodzovanie sankcií voči porušovateľom. ... Zákon zjednocuje základné pravidlá vedenia volebnej kampane, zavádza jednotnú terminológiu, pretože doterajšie zákony upravovali rovnaké pravidlá rozdielnym vyjadrením, čo v praxi vyvolávalo neustálu diskusiu a prinášalo rôzne aplikačné problémy.“* Vláda v dôvodovej správe zároveň vo vzťahu k dovtedajšej právnej

⁴ Podrobnejšie o procese prípravy a schvaľovania nových volebných predpisov pozri OROSZ, L. *Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca.* In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony.* Košice: UPJŠ, 2015, s. 6 – 8.

⁵ Protikorupčný orgán Rady Európy GRECO (Skupina štátov proti korupcii) vznikol v roku 1999, ako orgán pre dohľad nad dodržiavaním protikorupčných štandardov ustanovených Radou Európy jej členskými štátmi. Slovenská republika bola jedným zo zakladajúcich členov GRECO. Viac k tomu pozri na internete: <https://www.bojprotikorupcii.gov.sk/greco/>

⁶ K tomu pozri aj OROSZ, L.: *Kontrola financovania politických strán a volebných kampaní v Slovenskej republike.* In. ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Financovanie politického života.* Brno: Masarykova univerzita, 2015, s. 76.

úprave kriticky konštatovala, že jej podstatným nedostatkom „... sa javí najmä nedostatočná kontrola a vyvodzovanie sankcií za porušenie pravidiel vedenia volebnej kampane.“⁷

V čase keď prebiehala príprava a schvaľovanie novej volebnej legislatívy začal zhodou okolností riešiteľský kolektív pod mojim vedením riešiť grantový projekt VEGA č. 1/0965/13 „Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike – doterajší vývoj, aktuálny stav, perspektívy“ Aj keď sme, vzhľadom na raketové tempo prípravných prác na novej volebnej legislatíve a za zatvorenými dverami prebiehajúcu politickú diskusiu o vládnych návrhoch zákonoch, nemali reálnu možnosť vstúpiť so svojimi námetmi do legislatívneho procesu, naskytla sa nám unikátna možnosť uskutočniť **v zásade prvé komplexné zhodnotenie nových volebných zákonov**. Toto hodnotenie však mohlo byť založené len na zhodnotení ich normatívneho obsahu, teda bez skúseností z aplikácie nových volebných pravidiel vo volebnej praxi. Naše hodnotiace závery boli aj z toho dôvodu nanajvýš zdržanlivé. Na jednej strane sme ocenili, že vláde sa podarilo naplniť jeden z kľúčových cieľov deklarovaných v jej programovom vyhlásení, ktorý sledoval „...zjednotenie základných inštitútov volebných predpisov a zavedenie jednotnej terminológie“, keďže oba zákony majú charakter kódexov. Na druhej strane sme v tejto súvislosti formulovali výhradu k tomu, že „zákonodarca rozdelil volebnú materiu do dvoch a nie jedného zákona kódexového typu“, k čomu podľa nášho názoru neexistovali dostatočné argumenty, pričom navyše išlo o legislatívne riešenie, ktoré nemalo dostatočnú „oporu ani z hľadiska medzinárodnej komparácie.“⁸

Vo vzťahu k samotnému zákonu o volebnej kampani treba (popri jeho už spomenutom pozitívnom hodnotení zo strany protikorupčného orgánu Rady Európy GRECO) vyzdvihnúť skutočnosť, že Slovenská republika do jeho obsahu implementovala aj celý rad odporúčaní obsiahnutých v dokumentoch Benátskej komisie pre demokraciu a právo týkajúcich sa financovania politických strán.⁹ Aj preto sme v rámci riešenia spomenutého grantového projektu pozitívne zhodnotili, že v porovnaní z predchádzajúcou právnou úpravou je „nová právna regulácia volebnej kampane nepochybne ďaleko podrobnejšia a prináša aj viacero nových prvkov, ktoré svojou podstatou nepochybne smerujú k napĺňaniu cieľov artikulovaných vo vládnom programe.“ Zároveň sme v rámci všeobecného pozitívneho hodnotenia zdôraznili, že nová zákonná úprava volebnej kampane sleduje „...v zásade legitímne verejnoprospešné ciele

⁷ Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=241226>.

⁸ Pozri OROSZ, L. *Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca* OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony. Košice: UPJŠ, 2015, s. 9 – 11.

⁹ Išlo najmä o odporúčania obsiahnuté v dokumente Benátskej komisie z roku 2000 „Guidelines and Report on the Financing of Political Parties.“ Dostupné na internete: <http://venice.coe.int/>.

a to predovšetkým férovosť volebnej súťaže a rovnosť šancí kandidujúcich subjektov.“ Na druhej strane sme však už vtedy upozornili na potrebu zamyslieť sa nad otázkou, či **„kontrolný a sankčný mechanizmus obsiahnutý v novom zákone o volebnej kampani je spôsobilý aj reálne zabezpečiť dodržiavanie nie zriedka veľmi rigorózne ustanovených pravidiel, t.j. či bude nová právna úprava efektívna.“**¹⁰ Navyše treba uviesť, že v jednotlivostiach bola v citovanom zborníku nová právna regulácia volebnej kampane podrobená tvrdej kritike zo strany jedného z členov riešiteľského kolektívu Tomáša Majerčáka.¹¹ Už na tomto mieste sa žiada podčiarknuť, že naše obavy plynúce z príliš ambiciózne, ale skôr deklaratórnej a hlavne nedostatočne domyslenej a málo precizovanej novej právnej regulácie volebnej kampane, doterajšia volebná prax do značnej miery potvrdila.

II.2 Zákon o volebnej kampani v doterajšej volebnej praxi

V druhej časti môjho príspevku sa pokúsím tak na základe vyššie načrtnutých výziev vyplývajúcich z aktuálnej postmodernej reality, ako aj na základe skúseností z uplatňovania zákona o volebnej kampani vo volebnej praxi v uplynulom decéniu, **pomenovať hlavné problémy, ktorými sa v dohľadnej dobe budú musieť zaoberať príslušné orgány verejnej moci, osobitne Národná rada**, ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky. Pôjde pritom ale prirodzene len o náčrt kľúčových problémov platnej právnej regulácie volebnej kampane v Slovenskej republike, ktorého neskromnou ambíciou je sformulovať základné tézy pre konštruktívny verejný diskurz o zákonných pravidlách volebnej kampane, ku ktorému môžu nemalou mierou prispieť aj myšlienky a postoje, ktoré zaznejú na tejto vedeckej konferencii.

Vychádzajúc z vnútornej štruktúry zákona o volebnej kampani, ktorú podľa môjho názoru nie je potrebné zásadným spôsobom meniť, sa domnievam, že v súvislosti s úsilím smerujúcim ku skvalitneniu právnej regulácie volebnej kampane v Slovenskej republike sa žiada iniciovať a viesť odbornú diskusiu najmä o nasledovných problémoch:

1. O koncepte uzavretej volebnej kampane umožňujúcej viesť volebnú kampaň len obmedzenému okruhu subjektov;
2. O vylúčení tzv. tretích strán z vedenia volebnej kampane;

¹⁰ OROSZ, L. *Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca* OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony. Košice: UPJŠ, 2015, s.25 a 27.

¹¹ Pozri MAJERČÁK, T.: *Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)*. In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony. Košice: UPJŠ, 2015, s. 77 – 94.

3. O volebnom moratóriu, resp. o neprimerane širokom vymedzení zakázaných foriem volebnej agitácie počas volebného moratória a efektívnosti kontroly jeho dodržiavania;
4. O potrebe viac koordinovať právnu úpravu viackoľajového konania a rozhodovania o porušení zákonom ustanovených pravidiel vedenia volebnej kampane;
5. O zákonom ustanovených pravidlách financovania volebnej kampane a vytvorení podmienok pre efektívnu kontrolu ich dodržiavania;
6. O skutkových podstatách správnych deliktov a priestupkov upravených v zákone o volebnej kampani a procesných pravidlách upravujúcich rozhodovanie o nich;
7. O štruktúre orgánov verejnej správy kontrolujúcich dodržiavanie zákona o volebnej kampani a vzájomných vzťahoch medzi nimi.

Ad 1. Uzavretosť volebnej kampane ako ústavný problém

Legálna definícia volebnej kampane vymedzená v § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani vychádza z konceptu tzv. uzavretej volebnej kampane, ktorej podstata spočíva v tom, že činnosť na podporu alebo v neprospech kandidujúcich subjektov počas volebnej kampane je vyhradená taxatívne určenému okruhu subjektov, konkrétne politickým stranám a kandidátom na volené funkcie. **Koncept uzavretej volebnej kampane bol predmetom kritiky z hľadiska pochybností o jej ústavnej konformite už v priebehu legislatívneho procesu o návrhu zákona o volebnej kampani** v Národnej rade a to tak zo strany opozičných poslancov, ako aj ústavnej doktríny.¹² Výhrady voči vládou navrhovanej úprave boli čiastočne zmiernené vďaka tomu, že na základe pozmeňujúceho návrhu bol okruh subjektov oprávnených viesť volebnú kampaň v priebehu legislatívneho procesu v parlamente rozšírený o tzv. tretie strany.¹³ Napriek tomu sa však v právnej doktríne ústavné výhrady k schválenej úprave objavili v zásade bezprostredne po nadobudnutí jej účinnosti a to predovšetkým z hľadiska jej napätia s ústavnými garanciami slobody prejavu.¹⁴

Na podporu názoru o neústavnosti konceptu uzavretej volebnej kampane možno argumentovať predovšetkým poukazom na dikciu § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani (*„Činnosť iných subjektov ako ustanovených v odseku 1 na podporu alebo v neprospech*

¹² Pozri najmä GIBA, M.: *K niektorým problémom právnej úpravy volebnej kampane na Slovensku*. In. OROSZ L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2013, s. 194 – 202.

¹³ Tretie strany však boli po novelizácii zákona o volebnej kampani uskutočnenej zákonom č. 208/2019 Z.z. z 27. júna 2019 z textu čl. 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani vypustené.

¹⁴ Pozri najmä MAJERČÁK, T.: *Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani*. In. MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. Ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2016, s. 124 – 130, tiež v tom istom zborníku OROSZ, L.: *Sloboda prejavu vo volebnej kampani*, s. 105 – 107.

politických strán, koalícií politických strán a kandidátov sa v čase ustanovenom na volebnú kampaň zakazuje“) v spojení s ustanoveniami § 19 ods. 10 zákona o volebnej kampani, ktoré vymedzujú skutkovú podstatu správneho deliktu za porušenie zákazu uvedenému v § 2 ods. 3 fyzickou osobou - podnikateľom alebo právnickou osobou (sankcionovateľného pokutou od 3000 do 100 000 Eur) a § 20 ods. 1 písm. b) tohto zákona, ktoré vymedzuje skutkovú podstatu priestupku za porušenie zákazu podľa § 2 ods. 3 fyzickou osobou (sankcionovateľného pokutou od 300 do 30 000 Eur). Neobyčajne široké vymedzenie zákazu uvedeného v § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani navyše opodstatnene zakladá otázku, či možno tento zákon v načrtnutej časti reálne považovať za kontrolovateľný a vymožiteľný.

Podľa môjho názoru je legislatívny zásah do konceptu uzavretej volebnej kampane v záujme ochrany ústavnosti nevyhnutný. Zákonodarcovi možno ponúknuť viacero riešení, v rozmedzí od „návratu“ k pôvodne schválenej dikcii § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani, cez rozšírenie zákona o inštitút volebnej agitácie v spojení so zreteľným rozlíšením legálnej definície volebnej kampane od legálnej definície volebnej agitácie, až po zavedenie konceptu otvorenej volebnej kampane. Inou možnosťou je iniciovať prostredníctvom podnetu adresovanému generálnemu prokurátorovi alebo verejnému ochrancovi práv pred Ústavným súdom Slovenskej republiky (ďalej len „Ústavný súd“) konanie o súlade § 2 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 3 a § 19 ods. 10 a § 20 ods. 1 písm. b) zákona o volebnej kampani s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“).

Ad 2. Vylúčenie tzv. tretích strán z okruhu subjektov oprávnených viesť volebnú kampaň

S vyššie načrtnutými úvahami o nezlučiteľnosti konceptu uzavretej volebnej kampane s Ústavou úzko súvisí aj novelizácia zákona o volebnej kampani uskutočnená zákonom č. 208/2019 Z.z. z 27. júna 2019, ktorou sa zo zákona o volebnej kampani vypustil inštitút tzv. tretích strán. Inštitút tretích strán bol podrobnejšie upravený v pôvodnom § 8 zákona o volebnej kampani, v zmysle ktorého boli tretie strany po zaregistrovaní Štátnou komisiou pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „Štátna komisia“), popri politických stranách a kandidátoch, taktiež oprávnené viesť volebnú kampaň.¹⁵

Bez ohľadu na argumentáciu obsiahnutú v Dôvodovej správe k poslaneckému návrhu dotknutej novelizácie zákona o volebnej kampani, ktorá mala čiastočne aj racionálne jadro,¹⁶ je

¹⁵ Podrobne o pôvodnej zákonnej úprave tzv. tretích strán v zákone o volebnej kampani pozri DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 112 – 129.

¹⁶ V Dôvodovej správe k spomenutej novelizácii zákona o volebnej kampani (VII. volebné obdobie, ptč. 1559) sa okrem iného uvádza: „*Inštitút tretích strán ustanovený v zákone o volebnej kampani sa minul svojho účinku a neplní tie ciele a úlohy, pre ktoré bol do slovenského právneho poriadku zriadený. Po vykonaní viacerých volieb*

podľa môjho názoru nespochybniteľné, že prostredníctvom tejto novelizácie došlo k prehĺbeniu výhrad k neústavnosti § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani, ktorý ustanovuje koncept uzavretej volebnej kampane.¹⁷

Nemožno prehliadnuť ani zreteľnú politickú účelovosť predmetného poslaneckého návrhu zákona predloženého do legislatívneho procesu z iniciatívy SNS poslancami vtedajšej vládnej koalície (SMER – SD, SNS, Most – Híd) už aj z toho hľadiska, že bola do legislatívneho procesu predložená v čase blížiacoho sa ukončenia 7. volebného obdobia Národnej rady a schválená po napätej a kontroverznej diskusii¹⁸ v skrátenom legislatívnom konaní.¹⁹ Súčasťou tejto novelizácie zákona o volebnej kampani bolo aj významné zvýšenie pokút za porušenie zákazu viesť volebnú kampaň tretími subjektami. Aj preto možno usudzovať, že predkladatelia tejto novelizácie zákona o volebnej kampani prostredníctvom svojej legislatívnej iniciatívy usilovali aj o to, aby boli z účasti na volebnej kampani pod hrozbou vysokých finančných pokút vylúčené subjekty kriticky vystupujúce proti v tom čase vládnucim politickým stranám (vrátane celého radu občianskych združení).

Ad. 3 Volebné moratórium

Tradičnou súčasťou volebných zákonov prijímaných na Slovensku po novembri 1989 bol inštitút volebného moratória. Od tejto praxe ale zákonodarca (v zásade) upustil vo volebných zákonoch prijímaných na začiatku tohto tisícročia, konkrétne v zákone č. 331/2003 Z.z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a v zákone č. 333/2004 Z.z. o voľbách do Európskeho parlamentu, keďže sa v nich zachoval len zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov v deň volieb. To vyvolalo v odbornej verejnosti, ale dokonca aj v judikatúre Ústavného súdu opodstatnené očakávanie, že inštitút volebného moratória prestane

sa dokonca javí, že tento inštitút môže narušať aj rovnaké súťažné podmienky politických strán, keďže (1) jedny politické strany môžu byť podporené neobmedzeným počtom tretích strán a teda aj ich v súčte ničím neobmedzeným limitom finančných prostriedkov, (2) iné politické strany nie sú podporené žiadnymi tretími stranami a musia dodržať limit ustanovený pre politické strany v sume 3 000 000 eur a (3) niektoré politické strany dokonca môžu byť činnosťou tretích strán vedúcich voči nim negatívnu „volebnú“ kampaň výrazne poškodené...“. Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Document?documentId=271317>.

¹⁷ Podrobnejšie k problematike tretích strán pozri v tomto zborníku tiež príspevok Tomáša Majerčáka (Subjekty oprávnené viesť volebnú kampaň – vylúčenie tzv. tretích strán), ako aj príspevok Vojtecha Šimíčka (Registrácia "tretích" osôb a jejich účasť vo volebnej kampani) približujúci riešenie problému postavenia tretích strán vo volebnej kampani v Českej republike.

¹⁸ Žiada sa pripomenúť, že zákonom č. 208/2019 Z.z. došlo aj k diskutabilnej novelizácii zákona o politických stranách (v rozprave ho opoziční poslanci označili aj ako „lex Kiska“) zreteľne súvisiacej s v tom čase vznikajúcou politickou stranou „Za ľudí“ v čele s vtedajším prezidentom A. Kiskom, pozn.). Jej súčasťou bolo okrem iného obmedzenie výšky členského príspevku za kalendárny rok sumou 10 000 Eur a obmedzenie výšky príjmov politickej strany za celé volebné obdobie sumou 35 mil. Sk a to pod hrozbou likvidácie dotknutej politickej strany (pozri ustanovenia § 22 ods. 4 a 8 zákona o politických stranách).

¹⁹ Pozri autorizovaný prepis rozpravy na 46. schôdzi Národnej rady.

Dostupné na internete: <https://www.nrsr.sk/dl/Browser/Default?legId=13&termNr=7>

byť v dohľadnej dobe súčasťou slovenskej volebnej legislatívy. O to väčšie bolo prekvapenie, keď zákon o volebnej kampani ustanovil volebné moratórium pre všetky typy volieb.

Inštitút volebného moratória má v domácej ústavnej doktríne už dlhodobo celý rad odporcov, ktorí spochybňujú jeho ústavnú konformitu argumentujúc predovšetkým jeho neprípustným zásahom do slobody prejavu a práva na informácie a to v čase, ktorý je rozhodujúci pre formovanie finálneho rozhodnutia voličov. Ďalší vážny argument proti volebnému moratóriu vychádza zo skutočnosti, že v ostatných rokoch sa volebná kampaň stále viac presúva do sféry internetu a najmä sociálnych sietí, čo spôsobuje, že štát „*nedokáže ústavne konformným spôsobom tieto aktivity regulovať, resp. im zabrániť v snahe naplniť požiadavku volebného moratória ... internet a sociálne siete sú v dnešnom globalizovanom, otvorenom svete silnejšie ako regulačná moc konkrétneho štátu.*“²⁰

Treba uznať, že argumentácia odporcov volebného moratória je presvedčivá a preto aj ťažko spochybniteľná. Napriek tomu nevidím dostatok dôvodov k tomu, aby som korigoval môj už dávnejšie vyslovený právny názor, podľa ktorého by zrušenie volebného moratória „*de facto znamenalo rezignáciu zákonodarcu na ochranu rovnosti subjektov kandidujúcich vo voľbách a ochranu regulárnej politickej súťaže v rozhodujúcom štádiu volebnej kampane, keďže práve v čase bezprostredne pred voľbami môže dôjsť k zásadnému ovplyvneniu rozhodnutia voličov na základe prísunu informácií, ktoré sa neskôr ukážu ako nepravdivé, či zmanipulované ...*“.²¹

Základný problém súvisiaci so zahrnutím inštitútu volebného moratória do platnej volebnej legislatívy spočíva v jeho efektívnosti, t.j. v tom, či je možné zo strany štátu garantovať dodržiavanie zakázaných foriem volebnej agitácie v čase moratória. To úzko súvisí jednak s administratívnymi kapacitami, ktoré na kontrolu dodržiavania volebného moratória štát vyčlení (k tomu viac nižšie), ako aj to (a hlavne), ktoré formy volebnej agitácie zákonodarca v čase moratória zakáže. V tejto súvislosti treba pripomenúť, že na rozdiel do predchádzajúcej úpravy, ktorá obsahovala v zásade taxatívny výpočet zakázaných foriem volebnej agitácie,²²

²⁰ BALOG, B.: *Volebné moratórium a sloboda prejavu*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.), *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: UPJŠ, 2014, s. 262.

²¹ OROSZ, L.: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (II)*. Justičná revue, 63, 2011, č. 11, s. 1429

²² Pozri napr. § 30 ods. 11 zákona č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí alebo § 15 ods. 12 a 13 zákona č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov, z ktorých vyplývalo, že v čase volebného moratória je zakázané vysielat' alebo zverejňovať informácie o politických stranách a nezávislých kandidátoch v ich prospech alebo v ich neprospech slovom, písmom, zvukom alebo obrazom v rozhlasovom a televíznom vysielaní, v hromadných informačných prostriedkoch, v budovách, kde sídlia okrskové volebné komisie.

zákon o volebnej kampani zaviedol počas moratória všeobecný zákaz volebnej kampane (všetkých foriem volebnej agitácie), pričom zároveň ustanovil prísne sankcie za jeho porušovanie v podobe vysokých finančných pokút, ktoré možno uložiť kandidujúcim politickým stranám, kandidátom, ako aj iným fyzickým osobám a právnickým osobám.²³ Vychádzajúc z uvedeného stojí zákonodarca aj vo vzťahu k volebnému moratóriu pred dilemou, ako k tomuto inštitútu pristúpiť. K dispozícii má v podstate tri alternatívy:

- a) inštitút volebného moratória z platnej volebnej legislatívy vypustiť,
- b) zachovať platnú právnu úpravu založenú na všeobecnom zákaze všetkých foriem volebnej agitácie počas volebného moratória,
- c) ustanoviť taxatívny výpočet zakázaných foriem volebnej agitácie počas volebného moratória, ktorý by korešpondoval reálnym možnostiam štátu zabezpečiť efektívnu kontrolu ich dodržiavania.

Osobne preferujem tretiu z uvedených alternatív. Uvedomujem si však pritom skutočnosť, že z hľadiska možností zabezpečiť efektívnu kontrolu dodržiavania zákazu volebnej agitácie stojí najväčší otáznik nad volebnou agitáciou uskutočňovanej na sociálnych sieťach, kde sa v poslednom období presúva ťažisko volebnej agitácie.

Ad 4. Viackoľajové rozhodovane o porušení zákonom ustanovených pravidiel vedenia volebnej kampane a potreba ich koordinácie

V právnej doktríne nebola ešte zásadnejším spôsobom podrobená odbornému diskurzu skutočnosť, že ku kontrole (prešetrovaniu) dodržiavania a sankcionovaniu porušenia zákonom ustanovených pravidiel vedenia volebnej kampane v Slovenskej republike dochádza (môže dôjsť) v troch navzájom samostatných typoch konania:

- a) v konaní o ústavnosti a zákonnosti volieb do Národnej rady, volieb prezidenta a volieb do Európskeho parlamentu uskutočňovanom Ústavným súdom podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy a Najvyšším správny súdom podľa čl. 142 ods. 2 písm. a) Ústavy pokiaľ ide o konanie o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy,²⁴
- b) v správnom konaní o správnych deliktoch a priestupkoch ustanovených v § 19 a § 20 zákona o volebnej kampani,

²³ Pozri skutkové podstaty správnych deliktov a priestupkov upravené v § 19 ods. 1, 2, 4, 6 a 10 a § 20 ods. 1 zákona o volebnej kampani.

²⁴ Podrobná úprava rozhodovania o volebných sťažnostiach podľa čl. 129 ods. 2 Ústavy je upravená v § 156 až 163 zákona č. 314/2018 Z.z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov a úprava rozhodovania Najvyššieho správneho súdu o ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy v §312a až 312k zákona č. 162/2015 Z.z. o Správnom súdnom poriadku.

c) v trestnom konaní o trestných činoch vo volebných veciach (o trestnom čine volebnej korupcie podľa § 336a Trestného zákona a trestnom čine marenia prípravy a priebehu volieb podľa § 351 Trestného zákona).

Nie je potrebné osobitne zdôrazňovať, že ide o rozdielne typy konaní, v rámci ktorých konajú a rozhodujú rozdielne typy štátnych orgánov (súdne orgány a orgány verejnej správy), podľa rozdielnych procesných právnych predpisov [zákona o Ústavnom súde a Správneho súdneho poriadku pri rozhodovaní o volebných sťažnostiach, všeobecného predpisu o správnom konaní - zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) pri rozhodovaní o správnych deliktoch upravených v zákone o volebnej kampani, zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch pri rozhodovaní o priestupkoch vo volebných veciach upravených v zákone o volebnej kampani a Trestného poriadku pri rozhodovaní o trestných činoch vo volebných veciach], v ktorých sú rozdielne upravené najmä

- a) lehoty na podanie kvalifikovaného návrhu na začatie konania v spojení s rozdielne ustanovenými premlčacími lehotami, resp. lehotami na meritórne uzavretie konania,
- b) okruh účastníkov konania (vrátane rozdielov v ich právnom postavení),
- c) sankcie za porušenie zákonom ustanovených pravidiel volebnej kampane a podmienky ich ukladania,

O rozdieloch možno hovoriť aj z hľadiska účelov, ktoré sa primárne sledujú v jednotlivých typoch konania. Na druhej strane z vecného hľadiska tvoria predmet uvedených typov konania (v zásade) skutkovo obdobné veci. Ide však pritom o konania, ktoré nie sú z legislatívneho hľadiska takmer vôbec koordinované. Uvedené skutočnosti môžu založiť celý rad závažných problémov, vrátane potenciálne rozdielnych výsledkov dokazovania, ktoré zakladajú rozdielne poklady pre meritórne rozhodnutie, až po prekážku napraviť tento stav vzhľadom na uplatnenie zásady *ne bis in idem*. Aj pri rešpektovaní skutočnosti, že v súvislosti s preskúmvaním skutkového stavu je z právneho, ako i faktického hľadiska mimoriadne zložitá zabezpečiť súčinnosť príslušných orgánov verejnej moci, ktoré v rozdielnych typoch konania preskúmvajú a sankcionujú porušenie pravidiel volebnej kampane, sa javí *pro futuro* žiaduce dôkladne preskúmať a zhodnotiť možnosti koordinácie právnej úpravy uvedených typov konania a pokúsiť sa ich premietnuť do legislatívnej podoby.

Ad 5. Pravidlá financovania volebnej kampane a efektívnosť kontroly ich dodržiavania

V porovnaní z predchádzajúcou právnou úpravou možno za zrejme najvýznamnejší prínos zákona o volebnej kampani považovať ustanovenie pravidiel financovania

volebnej kampane²⁵, ktoré na prvý pohľad vyznievajú mimoriadne pozitívne.²⁶ V tejto súvislosti sa žiada oceniť, že zákonodarca sa pokúsil ustanoviť pravidlá financovania volebnej kampane komplexným spôsobom. Ich súčasť tvorí najmä:

a) taxatívny výpočet subjektov, od ktorých politické strany a ďalšie kandidujúce subjekty môžu (resp. nemôžu) prijať dary alebo iné bezodplatné plnenia na volebnú kampaň,²⁷

b) povinnosť politických strán a kandidátov na volené funkcie zriadiť si na účely financovania volebnej kampane osobitný platobný účet, na ktorom musia mať vedené všetky finančné prostriedky na úhradu nákladov volebnej kampane, pričom údaje na ňom musia byť bezplatne, diaľkovo a nepretržite prístupné tretím osobám a musia zobrazovať prehľad platobných transakcií,

c) ustanovenie finančných limitov na volebnú kampaň vedenú politickými stranami (pri voľbách do Národnej rady, voľbách do Európskeho parlamentu a voľbách do orgánov územnej samosprávy), kandidátmi na prezidenta a kandidátmi na funkcie predsedov samosprávnych krajov, primátorov miest, starostov obcí (tiež starostov mestských častí v hlavnom meste Bratislave a Košiciach),

d) povinnosť politických strán a kandidujúcich subjektov viesť evidenciu o použití prostriedkov na volebnú kampaň v členení ustanovenom zákonom a predložiť ju v zákonom ustanovenej lehote na kontrolu príslušnému orgánu verejnej správy.

Bez ambície komplexnejšie hodnotiť uvedené pravidlá financovania volebných kampaní si dovoľm aj na základe doterajších poznatkov z ich uplatňovania vo volebnej praxi formulovať k nim niekoľko kritických poznámok.

Zrejme najmenej výhrad možno formulovať k výpočtu subjektov, od ktorých kandidujúce subjekty môžu, resp. nemôžu prijať dary alebo iné bezodplatné plnenia na volebnú kampaň. Pre politické strany sú pravidlá prijímania darov a iných bezodplatných plnení a výpočet subjektov od ktorých ich môžu, resp. nemôžu prijať, upravené v § 23 a § 24

²⁵ Pred schválením zákona o volebnej kampani upravoval pravidlá financovania volebnej kampane v zásade len zákon č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a doplnení niektorých zákonov a čiastočne aj zákon č. 239/1994 Z.z. o obmedzení výdavkov politických strán a hnutí na propagáciu pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky, ktorý však bol bez prijateľného odôvodnenia zrušený v roku 2005 zákonom o politických stranách.

²⁶ To zrejme významne prispelo k tomu, že bezprostredne po schválení nových volebných zákonov bola Slovenská republika vyradená zo skupiny štátov monitorovaných GRECO za neplnenie povinností v oblasti transparentnosti financovania politických strán. Nemožno vylúčiť, že práve úsilie vyvolať pozitívny ohlas v orgánoch Rady Európy a príp. aj v inštitúciách Európskej únie bolo pre zákonodarcu, resp. navrhovateľa nových volebných predpisov kľúčovým dôvodom na vyčlenenie právnej regulácie volebnej kampane zo zákona o podmienkach výkonu volebného práva - volebného kódexu.

²⁷ Pre kandidujúce politické strany je výpočet subjektov, od ktorých nemôžu prijať dary a ani iné bezodplatné plnenia obsiahnutý v zákone o politických stranách (§ 24).

zákona o politických stranách. Pravidlá prijímania darov a iných bezodplatných plnení ďalšími kandidujúcimi subjektami sú upravené v zákone o volebnej kampani, konkrétne pre kandidátov na funkciu prezidenta v § 5 ods. 3 a 4 a pre nezávislých kandidátov na funkcie v územnej samospráve v § 6 ods. 6 a 7.²⁸ Na základe poznatkov z volebnej praxe možno poukázať na potrebu prehodnotenia z právnej úpravy vyplývajúceho zákazu prijímať dary a iné bezodplatné plnenia od občanov, ktorí nemajú trvalý pobyt v Slovenskej republike. Zároveň by bolo vhodné umožniť občanom, ktorí nemajú trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, resp. sa v čase volebnej kampane nachádzajú v zahraničí poskytnúť peňažné dary aj prostredníctvom bánk, resp. iných finančných ústavov so sídlom v zahraničí.

Rovnako (aspoň na prvý pohľad) sa javí vyhovujúca právna úprava povinnosti kandidujúcich subjektov viesť financovanie svojej volebnej kampane na osobitnom platobnom účte, ktorá nepochybne prispieva k transparentnosti a verejnej kontrole financovania volieb. Zvlášť poznatky občianskych združení, ktoré sa zameriavajú na pravidelný monitoring financovania volebných kampaní však naznačujú, že predovšetkým politické strany ale aj iné kandidujúce subjekty obchádzajú účel tejto právnej úpravy tak, že priznávajú prijatie darov, resp. iných bezodplatných plnení spravidla len od jedného, príp. malého počtu darcov (spravidla subjektov, ktoré im vedú volebnú kampaň) a skutočné pozadie financovania volebných kampaní zostáva takto neodkryté, resp. zahmlené. Odkryť tento spôsob vykazovania darov a iných bezodplatných plnení na vedenie volebnej kampane môže pri dostatku politickej vôle len zákonodarca podrobnejšou a premyslenejšou právnou úpravou, ktorá by efektívne bránila doterajším praktikám.

Zákon o volebnej kampani ustanovil finančné limity na volebnú kampaň pre kandidujúce subjekty pri všetkých typoch volieb. Výnimku predstavujú len nezávislí kandidáti uchádzajúci sa pri voľbách do orgánov územnej samosprávy o funkcie poslancov obecných (mestských) zastupiteľstiev, zastupiteľstiev mestských častí v mestách Bratislava a Košice a zastupiteľstiev samosprávnych krajov, kde to zrejme zákonodarca nepovažoval za nevyhnutné. **Účel ustanovenia finančných limitov na volebnú kampaň treba hľadať vo vyrovnávaní šancí kandidujúcich subjektov uchádzajúcich sa o volenú funkciu.** Jeho uplatnenie prospieva primárne kandidátom, ktorí nemajú dostatočné finančné zázemie [tvorené vlastnými, ako aj cudzími (sponzorskými), zdrojmi] a tiež mimoparlamentným politickým

²⁸ Navyše zákon o volebnej kampani v § 7 ustanovuje pravidlá financovania volebnej kampane do orgánov územnej samosprávy politickou stranou, ktorá vedie v týchto voľbách volebnú kampaň, t.j. vtedy, ak predloží návrhy svojich kandidátov na funkcie volené vo voľbách do orgánov územnej samosprávy.

stranám, ktoré nezískali nárok na príspevky zo štátneho rozpočtu na základe výsledkov posledných parlamentných volieb, vrátane novozaložených politických strán.

K otázke či má zákonodarca ustanoviť finančné limity na volebnú kampaň možno viesť z úrovne právnej doktríny zmysluplnú diskusiu a to aj na základe komparatívnych poznatkov, z ktorých vyplýva, že vo viacerých štátoch zákonodarca neupravuje finančné limity na volebnú kampaň a sústreďuje sa skôr na ustanovenie kontrolných mechanizmov umožňujúcich zistenie, či volebná kampaň je (bola) financovaná z legálnych zdrojov. Možno súhlasiť s tým, že podstatnejšou otázkou než kontrola dodržiavania finančných limitov na volebnú kampaň²⁹ je kontrola toho, či finančné prostriedky na volebnú kampaň pochádzajú z legálnych zdrojov. To platí o to viac, že je v zásade všade vo svete verejným tajomstvom, že financovanie volieb vo väčšom, či menšom rozsahu pochádza z čiernych peňazí – nelegálnych zdrojov. Napriek tomu si myslím, že **v podmienkach Slovenskej republiky by sa mali finančné limity na volebnú kampaň zachovať a to aj z dôvodu ekonomického prostredia, v ktorom sa volebná kampaň uskutočňuje. Dôležité je však to, aby neboli finančné limity na volebnú kampaň ustanovené arbitrárne**, keďže to vedie kandidujúce subjekty disponujúce silným ekonomickým zázemím k obchádzaniu pravidiel financovania volebnej kampane spojeného s navyšovaním nákladov na volebnú kampaň, ktoré prevyšujú zákonom ustanovený finančný limit. Skutočnosť, že finančné limity na volebnú kampaň sú ustanovené arbitrárne nepriamo potvrdzuje aj skutočnosť, že od nadobudnutia účinnosti zákona o volebnej kampani, t.j. za viac ako 10 rokov neboli navýšené napriek rastu inflácie a s tým spojeným výrazným zvyšovaním, priemernej mzdy v národnom hospodárstve. V tejto súvislosti Štátna komisia na svojom ostatnom zasadnutí v minulom volebnom období navrhla celý rad odporúčaní na zmeny v platnej volebnej legislatíve, ktorých súčasťou bol i námet ustanoviť valorizačný mechanizmus pre určovanie finančných limitov na volebnú kampaň v nadväznosti na infláciu a rast priemernej mzdy v národnom hospodárstve. Tieto odporúčania Štátna komisia (zatiaľ bez akejkoľvek odozvy) doručila všetkým poslaneckým klubom v Národnej rade a sú aj v súčasnosti dostupné na jej webovom portáli.³⁰

Zákon o volebnej kampani ustanovuje pri všetkých typoch volieb povinnosť politických strán a ďalších kandidujúcich subjektov viesť osobitnú evidenciu o použití prostriedkov na volebnú kampaň v členení ustanovenom zákonom a po ukončení volieb

²⁹ V extrémnom prípade by v praxi mohla nastať aj situácia, keď by politické strany, resp. ďalšie kandidujúce subjekty vyčerpali svoj finančný limit na volebnú kampaň ešte pred samotným vyhlásením volieb (!).

³⁰ Príloha k uzneseniu č. 44.5.1 z 15.novembra 2023. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/statna_komisia_pre_volby/20_uznesenia/skp_viii/uzn_2023_44.pdf

v zákonom ustanovenej lehote zverejniť Záverečnú správu (správu, resp. informáciu)³¹ o nákladoch na volebnú kampaň na svojom webovom sídle. Následne sú politické strany a ďalšie kandidujúce subjekty povinné predložiť svoje Záverečné správy najneskôr do 30 dní od vykonania volieb ministerstvu vnútra, ktoré ich zverejní na svojom webovom sídle do 30 dní od ich doručenia v listinnej podobe a sú prístupné verejnosti na päť rokov. Ministerstvo vnútra následne preskúma úplnosť Záverečnej správy a zisťuje, či politická strana, resp. iný kandidujúci subjekt dodržali zákonom ustanovený finančný limit nákladov na kampaň a v prípade prekročenia tohto limitu uloží politickej strane, resp. inému kandidujúcemu subjektu pokutu vo výške dvojnásobku sumy, o ktorú prekročili prípustnú sumu nákladov na kampaň. Povinnosť kandidujúceho subjektu zverejniť Záverečnú správu o svojich nákladoch na volebnú kampaň predstavuje významný príspevok k transparentnosti volebnej kampane, pričom právomoc ministerstva vnútra sankcionovať pokutou prekročenie finančného limitu na kampaň napĺňa zmysel a účel ustanovenia finančných limitov na vedenie volebnej kampane jednotlivých kandidujúcich subjektov.

Do Záverečnej správy **sú politické strany a ďalšie kandidujúce subjekty povinné zahrnúť** nielen náklady na svoju propagáciu vynaložené počas volebnej kampane, ale **aj náklady na svoju propagáciu vynaložené v čase začínajúcim 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb.** Takto koncipovaná povinnosť zvyšuje administratívne nároky na kandidujúce subjekty a zároveň sťažuje aj efektívnu kontrolu obsahu Záverečných správ (osobitne kontroly dodržania finančných limitov na volebnú kampaň) ministerstvom vnútra. V prvom rade treba vziať na zreteľ, že politické strany a ďalšie kandidujúce subjekty sú povinné viesť financovanie volebnej kampane na osobitnom platobnom účte len v období od vyhlásenia volieb, nie však v období 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb.³² Navyše treba vziať do úvahy, že v prípade ak dôjde k vyhláseniu predčasných volieb, alebo k vyhláseniu nových volieb (napr. z dôvodu predčasného uvoľnenia volenej funkcie, resp. rozhodnutia Ústavného súdu, alebo Najvyššieho správneho súdu o neplatnosti volieb) nemajú kandidujúce subjekty reálnu

³¹ Zákon o volebnej kampani pomenúva dokument obsahujúci údaje o nákladoch kandidujúcich subjektov na volebnú kampaň ako „Záverečná správa“ len pri voľbách do Národnej rady a Európskeho parlamentu. Domnievam sa, že by *pro futuro* bolo vhodné používať tento pojem pre všetky typy volieb a zároveň zjednotiť aj obsahové požiadavky na Záverečné správy predkladané kandidujúcimi subjektami pre všetky typy volieb.

³² V súvislosti s načrtnutým problémom Štátna komisia na konci svojho predchádzajúceho funkčného obdobia vo vyššie už spomenutom dokumente (Príloha k uzneseniu č. 44.5.1 z 15.novembra 2023) formulovala legislatívny námet, v zmysle ktorého by v záujme efektívnej kontroly „...bolo možné zriadiť osobitný volebný účet politickej strany len v štátnej pokladnici s osobitnými podúčtami na volebnú kampaň pre jednotlivé druhy volieb a ustanoviť povinnosť viesť na osobitnom účte aj náklady na propagáciu politickej strany“, t.j. aj náklady v čase mimo obdobia volebnej kampane.

Dostupné na internete:

https://www.minv.sk/swift_data/source/statna_komisia_pre_volby/20_uznesenia/skpv_viii/uzn_2023_44.pdf

možnosť predpokladať, kedy budú vyhlásené voľby a teda ani termín, od ktorého začne plynúť spomínaná 180 dňová lehota pred dňom vyhlásenia volieb. Táto skutočnosť predstavuje významný zásah do právnej istoty kandidujúcich subjektov.

V súvislosti s dodržiavaním finančných limitov na volebnú kampaň a ich kontrolou príslušným správnym orgánom (ministerstvom vnútra) treba ďalej vziať na zreteľ, že **politické strany a ďalšie kandidujúce subjekty sú povinné započítať do nákladov na volebnú kampaň aj rozdiel medzi cenou daru alebo iného bezodplatného plnenia uvedenou v zmluve a cenou obvyklou**. Aj táto povinnosť nepochybne zvyšuje administratívnu záťaž kandidujúcich subjektov a zároveň zvyšuje požiadavky na kontrolu údajov uvedených v Záverečnej správe, vrátane vysokých nárokov na odbornú kvalifikáciu zamestnancov ministerstva vnútra, ktorí sú poverení kontrolou Záverečných správ. Z právnej úpravy totiž vyplýva, že ministerstvo vnútra, resp. jeho zamestnanci musia v záujme hodnovernosti a objektivity svojich kontrolných záverov **zistiť relevantné informácie o obvyklých cenách daru alebo iného bezodplatného plnenia, ktoré zohľadňujú aj miesto a čas ich poskytnutia**³³ Niet pochybností o tom, že ide o mimoriadne zložitú úlohu, ku ktorej splneniu musí kontrolný orgán disponovať primeranými personálnymi kapacitami s odbornými znalosťami z oblasti cenotvorby. O tom, či ministerstvo vnútra aj reálne disponuje dostatočným počtom odborných zamestnancov s takýmito odbornými znalosťami možno pochybovať. Nepriamo to potvrdzuje aj neprimerane dlhý čas, v rámci ktorého ministerstvo vnútra rozhoduje o podnetoch poukazujúcich na to, že kandidáti na volené funkcie prekročili zákonom ustanovené limity nákladov na svoju volebnú kampaň.³⁴ V tejto súvislosti nemožno nechať bez povšimnutia, že pred schválením zákona o volebnej kampani patrila kompetencia rozhodovať o prekročení prípustných nákladov na volebnú kampaň ministerstvo financií, u ktorého

³³Pozri k tomu najmä ustanovenia § 3 ods. 1, § 5 ods. 1 a 9, ako aj § 6 ods. 11 zákona o volebnej kampani.

³⁴Tento záver možno ilustrovať na rozhodovaní ministerstva vnútra o podnete Transparency International Slovensko vo veci možného porušenia § 5 ods. 1 zákona o volebnej kampani, ktorého sa mal dopustiť kandidát na prezidenta P. Pellegrini pri voľbách prezidenta v roku 2024 prekročením limitu nákladov na volebnú kampaň (podľa odhadu TIS o 250 000 Eur) v rámci billboardovej kampane. Ministerstvo vnútra o tomto podnete rozhodlo až v apríli 2025, t.j. s odstupom viac ako jedného roka od uskutočnenia druhého kola prezidentských volieb. Ministerstvo vnútra vo svojom rozhodnutí uložilo prezidentovi pokutu vo výške 10 000 Eur z dôvodu, že mu v rozpore so zákonom politická strana HLAS – SD zaslala na transparentný účet sumu 250 000 Eur v čase volebného moratória, t.j. vtedy, keď už mal byť jeho účet zablokovaný. Argumentáciou Transparency International Slovensko o prekročení finančného limitu na kampaň sa však ministerstvo vnútra v tomto rozhodnutí podrobnejšie nezaoberalo. K tomu pozri príspevky dostupné na internete:

<https://spravy.pravda.sk/domace/clanok/748890-financny-preslap-v-kampani-pellegrini-dostal-pokutu-za-porusenie-zakona-zaplatil-10-tisic-eur/>.

<https://www.noviny.sk/slovensko/1050073-prezident-peter-pellegrini-porusil-zakon-o-volebnej-kampani-zaplatil-pokutu-10-000-eur-n.>

<https://transparency.sk/sk/pellegrini-dostal-pokutu-za-preslap-jeho-kampan-mala-aj-vaznejsie-problemy/>.

zamestnancov sa požadovaná odbornosť v oblasti cenotvorby dá skôr predpokladať. Aj preto je možno namieste uvažovať o navrátení kompetencie preskúmať Záverečné správy kandidujúcich subjektov o nákladoch vynaložených na volebnú kampaň do pôsobnosti ministerstva financií, príp. ju zveriť do pôsobnosti Najvyššieho kontrolného úradu. Ďalšou možnosťou, ktorá sa ponúka je ponechať preskúmavanie Záverečných správ naďalej v kompetencii ministerstva vnútra ale v spojení s jeho oprávnením požiadať o záväzné stanovisko Najvyšší kontrolný úrad, príp. nezávislých audítorov, ktorí už aj v súčasnosti overujú pre potreby preskúmavania výročných finančných správ politických strán Štátnou komisiou súlad výročných finančných správ s účtovnou závierkou.

Na základe doposiaľ uvedeného možno konštatovať, že niektoré ustanovenia zákona o pravidlách financovania volebnej kampane sú mimoriadne ambiciózne. Základným predpokladom ich pozitívneho hodnotenia je však zodpovedanie otázky, či sa aj reálne dodržiavajú vo volebnej praxi. Právna úprava, ktorej významné časti zostávajú len na papieri a v praxi sa neuplatňujú (nedodržiavajú), resp. uplatňujú len formálne **je totiž nefunkčná a vo svojej podstate znižuje autoritu práva a dôveru verejnosti v právny poriadok**, ako aj k orgánom verejnej moci, ktorým je zverená kontrola dodržiavania predmetnej právnej úpravy v praxi.

Efektívnosť právnej úpravy pravidiel financovania volebnej kampane a vôbec pravidiel vedenia volebnej kampane je v mnohom závislá najmä od procesných pravidiel, na základe ktorých dochádza ku kontrole ich dodržiavania a sankcionovania, charakteru (prísnosti) sankcií za ich porušenie, ako aj štruktúry a vzájomných vzťahov orgánov verejnej moci, ktorým zákonodarca zveril kontrolu dodržiavania a sankcionovanie porušenia pravidiel volebnej kampane (vrátane pravidiel jej financovania) a v neposlednom rade aj od personálneho zloženia ich odborného aparátu, ktorý by mal byť dostatočne početný, odborne kvalifikovaný a (aj reálne) nezávislý. Týmto problémom sa chcem stručne venovať v záverečných častiach tohto príspevku.

Ad 6. Skutkové podstaty správnych deliktov a priestupkov upravené v zákone o volebnej kampani a procesné pravidlá upravujúce rozhodovanie o nich;

Skutkové podstaty správnych deliktov a priestupkov za porušenie pravidiel vedenia a financovania volebnej kampane a procesné pravidlá rozhodovania o nich sú upravené v § 19 (správne delikty) a § 20 (priestupky) zákona o volebnej kampani. Možno konštatovať, že tam uvedené **skutkové podstaty správnych deliktov a priestupkov pokrývajú v zásade všetky zákazy a príkazy obsiahnuté v platnom znení zákona o volebnej kampani**. Inou otázkou je,

že vzhľadom na vyššie načrtnuté nové formy predvolebnej komunikácie, ktoré sa stále viac presúvajú do on-line priestoru,³⁵ zvlášť sociálne siete, ako aj predpokladané rozširovanie použitia nástrojov umelej inteligencie vo volebnej kampani už v súčasnosti **vyvolávajú potrebu zamyslieť sa nad rozšírením a precizovaním pravidiel vedenia volebnej kampane, ktoré by mali vyústiť aj do postupného dopĺňania skutkových podstat správnych deliktov a priestupkov za porušenie pravidiel vedenia volebnej kampane.**

Zákon o volebnej kampane zveruje rozhodovanie o správnych deliktoch a priestupkoch viacerým orgánom verejnej správy, konkrétne Štátnej komisii, ministerstvu vnútra, ministerstvu kultúry a okresným úradom. Rozdelenie kompetencií medzi uvedené orgány verejnej správy je na prvý pohľad pomerne komplikované, aj keď má vnútornú logiku. Štátnej komisii zákon zveruje len rozhodovanie o porušení zákazu viesť volebnú kampaň a zverejňovať výskumy verejnej mienky v čase volebného moratória politickými stranami a ďalšími kandidujúcimi subjektami. Proti týmto rozhodnutiam Štátnej komisie nemožno podať odvolanie, sú však preskúmateľné správnym súdom. **Najväčšiu záťaž pri rozhodovaní o správnych deliktoch zákon o volebnej kampani zveruje ministerstvu vnútra,** ktoré popri rozhodovaní o porušení zákazu viesť volebnú kampaň a porušení volebného moratória právnickými osobami a fyzickými osobami – podnikateľmi, **rozhoduje o porušení pravidiel financovania volebnej kampane kandidujúcimi subjektami pri všetkých typoch volieb.** Rozhodovacia činnosť ministerstva vnútra v tejto sfére čiastočne (ale len marginálne) odbremeňujú okresné úrady, ktoré môžu ukladať kandidujúcim subjektom pokuty za neposkytnutie súčinnosti pri kontrole dodržiavania zákona, resp. nedoručení dokladov, informácií, či vysvetlení. Na rozhodovanie ministerstva vnútra a okresných úradov o pokutách za správne delikty sa použije všeobecný predpis o správnom konaní, ak zákon o volebnej kampani neustanovuje inak. O odvolaní proti rozhodnutiu ministerstva vnútra rozhoduje Štátna komisia a o odvolaniach proti rozhodnutiam okresným úradom ministerstvo vnútra. Rozhodovacia agenda ministerstva kultúry o správnych deliktoch je len marginálna – zákon o volebnej kampani mu zveruje rozhodovanie o porušení volebného moratória a zákaze zverejňovať výskumy verejnej mienky v čase moratória vydavateľom periodickej alebo neperiodickej publikácie alebo tlačovou agentúrou. Rozhodovanie o priestupkoch zákon o volebnej kampani zveruje okresným úradom, na ktorých prejednanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.

³⁵ K tejto problematike pozri bližšie v tomto zborníku publikovaný príspevok dvojice autoriek ADAMOV KRÁČOVÁ, V. - FOGAŠOVÁ, F.: *Volebná kampaň v on-line priestore: medzi reguláciou a anarchiou.*

Porušenie povinností ustanovených v skutkových podstatách správnych deliktov a priestupkov je sankcionované pomerne vysokými finančnými pokutami.³⁶ Účel, ktorý tým zákonodarca zrejme sledoval (sleduje) spočíva v preventívnom („odstrašujúcom“) pôsobení potenciálnych sankcií na politické strany a ďalšie kandidujúce subjekty, ako aj iné právnické a fyzické osoby. Je nepochybné, že výška hroziacich finančných pokút napĺňa tento účel a to zvlášť vo vzťahu k nemajetným kandidujúcim subjektom, ktorých volebná kampaň nie je financovaná primárne zo sponzorských darov. Je však diskutabilné, či takúto odstrašujúcu funkciu hroziace sankcie plnia vo vzťahu k etablovaným politickým stranám. Tieto sú totiž spôsobilé hravo uhradiť aj vysokú pokutu zo štátnych príspevkov, ktorých suma ustanovená v zákone o politických stranách je aj v medzinárodnom porovnaní podľa môjho názoru neprimerane vysoká. V načrtnutých súvislostiach sa možno žiada zamyslieť aj nad otázkou, že **ani mimoriadne závažné porušenie pravidiel vedenia a financovania volebnej kampane** v prospech niektorého z kandidujúcich subjektov, ku ktorému dospel príslušný správny orgán v konaní o správnych deliktoch a priestupkoch podľa zákona o volebnej kampani, **nie je spôsobilé konvalidovať výsledok volieb.**

Na druhej strane sa **zdá vhodné zamyslieť nad pomerne vysokou dolnou hranicou pokút za porušenie pravidiel vedenia volebnej kampane, ktorej zmiernenie príp. odpustenie v mimoriadnych prípadoch platná právna úprava nepripúšťa.** Na podporu tohto námetu možno poukázať najmä na skúsenosti Štátnej komisie z rozhodovania o správnych deliktoch podľa § 19 ods. 6 zákona o volebnej kampani (porušenie volebného moratória kandidátmi na volené funkcie v orgánoch územnej samosprávy), ktorej zákon ukladá uložiť pokutu minimálne vo výške 1000 eur aj za niekoľkokondové porušenie času vyhradeného na volebnú kampaň, ktoré bolo spôsobené vysielaním platenej volebnej reklamy na internete, resp. sociálnych sieťach. Uloženie pokuty aj vo výške zodpovedajúcej dolnej hranici zákonom ustanovenej výšky pokuty delikventi pociťujú ako nespravodlivé, pričom táto skutočnosť ich *pro futuro* odrádza od angažovania sa vo veciach verejného záujmu.

Ad 7. Štruktúra orgánov verejnej správy kontrolujúcich dodržiavanie zákona o volebnej kampani a vzájomné vzťahy medzi nimi.

Zákon o volebnej kampani zveruje kontrolu volebnej kampane do pôsobnosti ministerstva vnútra a okresných úradov (§ 9 ods. 1), ktorým je každý povinný poskytnúť *„...súčinnosť pri kontrole dodržiavania povinností ustanovených týmto zákonom a za tým*

³⁶ Napr. za porušenie volebného moratória kandidujúcou politickou stranou jej môže Štátna komisia uložiť pokutu vo výške od 30 000 do 300 000 Eur (§ 19 ods. 1 zákona o volebnej kampani).

účelom na požiadanie ministerstva vnútra a okresného úradu a v ním určenej lehote doručiť doklady, podať informáciu, vysvetlenie alebo poskytnúť iný údaj.“ (§ 9 ods. 2). Je pozoruhodné, že zákon o volebnej kampani výslovne nezveruje kontrolnú pôsobnosť aj Štátnej komisii a to napriek tomu, že zákon o podmienkach výkonu volebného práva ju definuje v § 13 ods. 1 ako „... *nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb.*“ Navyše v § 16 ods. 1 písm. e) tohto zákona sa výslovne uvádza, že „*Štátna komisia ...e) kontroluje financovanie vedenia volebnej kampane.*“

Z citovanej legálnej definície volebnej kampane vyplýva, že **Štátna komisia je vrcholným orgánom na riadenie volieb, vrátane riadenia volebnej kampane** ako integrálnej súčasti volebného procesu. Z citovaného ustanovenia § 16 ods. 1 písm. e) volebného zákona explicitne vyplýva, že **súčasťou kompetencií Štátnej komisie je aj kontrola volebnej kampane, pričom z jej riadiaceho postavenia zároveň možno vyvodit' aj povinnosť ministerstva vnútra a okresných úradov poskytnúť jej všetky svoje kontrolné zistenia.** Rovnako sa domnievam, že z riadiaceho postavenia Štátnej komisie vo vzťahu k všetkým štádiám volieb implicitne vyplýva **postavenie orgánu, ktorému patrí legálna interpretácia volebných zákonov.**³⁷

Ak na tomto mieste zvýrazňujem uvedené skutočnosti, tak je to predovšetkým preto, že vzťah medzi Štátnou komisiou a ministerstvom vnútra je spôsobilý (aj podľa záverov medzinárodných pozorovateľských misií) vyvolávať vo volebnej praxi celý rad interpretačných a aplikačných problémov. Ešte pred konkretizáciou týchto problémov sa žiada zvýrazniť, že zriadenie Štátnej komisie ako vrcholného orgánu pre riadenie volieb, bolo jednou z najviac pozitívne hodnotených súčastí novej zákonnej úpravy volieb schválenej v roku 2014, vzhľadom na jej zákonom deklarované nezávislé postavenie, ako aj spôsob jej kreovania a zloženia.³⁸ Bezprostredne po schválení zákona o podmienkach výkonu volebného práva som v tejto súvislosti sám uviedol, že „*Štátna komisia sa spôsobom svojej kreácie, zložením a právnym postavením priblížila k štandardom a odporúčaniam vyvoditeľným z relevantných*

³⁷ Volebný zákon výslovne priznáva Štátnej komisii záväznú interpretáciu volebných predpisov len vo vzťahu k pravidlám financovania politických strán a k pravidlám financovania volebnej kampane. Vyplýva to z § 16 ods. 4 volebného zákona, podľa ktorého „*Štátna komisia poskytne politickej strane na jej žiadosť stanovisko k pravidlám financovania politických strán a k pravidlám financovania volebnej kampane. Štátna komisia poskytne kandidátovi na jeho žiadosť stanovisko k pravidlám financovania volebnej kampane. Stanovisko k žiadosti podľa prvej vety alebo stanovisko k žiadosti podľa druhej vety zašle štátna komisia do 30 dní a v čase volebnej kampane do 15 dní od doručenia žiadosti; stanovisko zverejní zároveň na webovom sídle ministerstva vnútra.*“

³⁸ Štátna komisia má 14 členov, z ktorých piatich delegujú koalície politické strany podľa pomeru získaných poslaneckých mandátov vo voľbách do Národnej rady, päť členov delegujú opozičné politické strany (taktiež podľa pomeru získaných poslaneckých mandátov) a zvyšných štyroch delegujú predseda Ústavného súdu, predseda Najvyššieho správneho súdu, generálny prokurátor a predseda Najvyššieho kontrolného úradu.

dokumentov Benátskej komisie pre demokraciu a právo“³⁹ Zároveň som však upozornil na možné riziká súvisiace s rigorózne ustanoveným spôsobom uznávania sa Štátnej komisie zvlášť v politicky exponovaných veciach.⁴⁰ Platná úprava totiž „môže viesť k jej absolútnej nefunkčnosti (neschopnosti prijímať akékoľvek rozhodnutia), resp. prepolitizovaniu činnosti“,⁴¹ k čomu v zásade postačuje, aby účasť na zasadnutí Štátnej komisie, resp. hlasovanie o určitej veci bojkotovali členovia delegovaní opozičnými politickými stranami alebo naopak členovia delegovaní vládnyimi politickými stranami. K tomu treba navyše poukázať na ustanovenie § 13 ods. 6 písm. e) zákona o podmienkach výkonu volebného práva, podľa ktorého funkcia člena Štátnej komisie zaniká aj „...e) na základe rozhodnutia toho, kto ho delegoval,“ ktoré významne spochybňuje postavenie Štátnej komisie ako nezávislého orgánu.

Rovnako som už po schválení nových volebných predpisov vyslovil obavy z mimoriadne širokého okruhu (rozmanitých) kompetencií zverených Štátnej komisii zákonom o podmienkach výkonu volebného práva a zákonom o volebnej kampani. Aj na základe doterajších skúseností si dovoľím konštatovať, že **tieto obavy sú relevantné zvlášť v takom prípade, ak Štátna komisia pristúpi k výkonu svojich kompetencií s ambíciou vytvoriť si (aj) vlastnou aktivitou nezávislé podklady pre rozhodovanie a nie len mechanickým preberaním a schvaľovaním podkladov pripravených ministerstvom vnútra, príp. iným orgánom štátnej správy.** K autonómnemu spracúvaniu podkladov pre výkon svojich kompetencií je nevyhnutné, aby Štátna komisia disponovala primeraným počtom odborných zamestnancov, ktorých právne postavenie im garantuje nezávislosť od ministerstva vnútra, príp. iného orgánu verejnej moci. Toto základné východisko významným spôsobom spochybňuje zákonom o podmienkach výkonu volebného práva upravený vzťah medzi Štátnou komisiou a ministerstvom vnútra, ktorý je podrobnejšie upravený v ustanoveniach § 15 ods. 4 a 7 tohto zákona.⁴² Z ich textu vyplýva finančná závislosť činnosti Štátnej komisie na výške

³⁹ Mal som na mysli predovšetkým Kódex dobrej praxe vo volebných veciach, schválený na 52. plenárnom zhromaždení Benátskej komisie 19. októbra 2002 [CDL-AD(2002)23rev)] – najmä body 68 a nasl.. Pozri OROSZ, L.: *Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca*. In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 20.

⁴⁰ Podľa § 15 ods. 2 volebného kódexu „Štátna komisia rozhoduje v zbore. Štátna komisia je uznávaniaschopná, ak sú na zasadnutí prítomné aspoň tri štvrtiny jej členov. Na platnosť rozhodnutia je potrebná nadpolovičná väčšina hlasov všetkých členov. Ak štátna komisia hlasuje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, či bolo porušené moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky, o registrácii kandidátnej listiny alebo o vyčiarknutí kandidáta z kandidátnej listiny, sú potrebné na schválenie uznesenia tri štvrtiny hlasov všetkých členov štátnej komisie.“

⁴¹ OROSZ, L.: *Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca*. In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015, s. 23.

⁴² Podľa § 15 ods. 4 až 7 volebného kódexu:

„(4) Na ministerstve vnútra sa zriaďuje Úrad štátnej komisie (ďalej len "úrad") ako osobitný organizačný útvar. Vedúci úradu sa zúčastňuje zasadnutí štátnej komisie bez práva hlasovať.“

rozpočtových prostriedkov vyčlenených pre jej potreby v rozpočtovej kapitole ministerstva vnútra a tým nepriamo aj významnú závislosť činnosti Štátnej komisie od odbornej pomoci príslušných útvarov ministerstva vnútra. Nie je zanedbateľná ani skutočnosť, že Štátna komisia má minimálny dosah na personálne zloženie a počet zamestnancov Úradu Štátnej komisie (pozri v poznámke pod čiarou citované ustanovenia § 15 ods. 5 a 6 zákona o podmienkach výkonu volebného práva), čo má priamy vplyv na funkčnosť a kvalitu činnosti Štátnej komisie.

Na základe mojich skúseností z pôsobenia vo funkcii predsedu Štátnej komisie si dovoľím konštatovať, že v minulom funkčnom období (2020 – 2023) boli vzťahy medzi ministerstvom vnútra a Štátnou komisiou veľmi korektné a ústretové, čo ale pro *futuro* neznižuje potenciálne riziká, zvlášť v prípadoch, ak dôjde k neprimeranej politizácii činnosti ministerstva, resp. ministra vnútra, ktoré sú objektívnym dôsledkom politickej polarizácie spoločnosti, ktorej svedkami sme žiaľ práve v súčasnosti. **Riziká spojené s nadmernou politizáciou vedenia ministerstva vnútra treba hľadať aj v jeho negatívnom pôsobení na objektivitu rozhodovacej činnosti odborných útvarov ministerstva vnútra a jemu podriadených orgánov (okresných úradov)** a to vzhľadom na implicitne požadovanú politickú lojalitu odborných zamestnancov ministerstva vnútra a okresných úradov, ktorej nerešpektovanie by mohlo (objektívne) ohrozovať aj ich existenčné istoty. Navyše Štátna komisia nemá možnosť korigovať neobjektívne rozhodnutia ministerstva vnútra o správnych deliktach spáchaných delikventami, ktorí sú politicky spriaznení s politickým vedením ministerstva vnútra. Takéto rozhodnutia by totiž Štátna komisia mohla zmeniť alebo zrušiť len vtedy, ak by delikvent podal odvolanie voči správne rozhodnutiu, ktoré je voči nemu priaznivé (!).⁴³

(5) Ministerstvo vnútra určuje štruktúru úradu po prerokovaní so štátnou komisiou. Skončenie alebo zmenu štátnozamestnaneckého pomeru štátneho zamestnanca úradu a skončenie alebo zmenu pracovného pomeru zamestnanca pri výkone práce vo verejnom záujme ministerstvo vnútra vopred prerokuje s predsedom štátnej komisie.

(6) Výdavky na činnosť štátnej komisie a úradu sa uhrádzajú z rozpočtu ministerstva vnútra. Rozpočet finančných prostriedkov na činnosť štátnej komisie a úradu prerokuje ministerstvo vnútra so štátnou komisiou. Ministerstvo vnútra zabezpečuje organizačné, materiálno-technické a personálne podmienky pre činnosť štátnej komisie a úradu.

(7) Ministerstvo vnútra

a) plní úlohy odborného a administratívneho útvaru štátnej komisie vo volebných veciach“

⁴³V poslednom období si kritické reakcie zaslúžilo najmä rozhodnutie Okresného úradu Bratislava z 28. augusta 2024 vydané v konaní o obvinení Mgr. Matúša Šutaja Eštoka (ministra vnútra) z podozrenia zo spáchania priestupku spôsobeného opakovaným uverejňovaním platených príspevkov na sociálnej sieti Facebook v období kampane pred voľbami prezidenta, ktoré podľa ich obsahu niesli znaky negatívnej volebnej kampane smerujúcej proti kandidátovi na prezidenta Ivanovi Korčokovi. Bratislavský okresný úrad konanie v tejto veci zastavil s odôvodnením, že „skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom“. Podrobne o doterajšom priebehu toho konania pozri príspevok GODÁRSKY, I.: *Kampaň tretích strán. Volebné podnety bez konca*, publikovaný v tomto zborníku.

Na načrtnuté problémy vzťahov Štátnej komisie k ministerstvu vnútra pravidelne poukazujú vo svojich hodnotiacich správach pozorovateľské misie Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE). Aktuálne možno poukázať na Záverečnú správu ODIHR k predčasným parlamentným voľbám uskutočneným 30. septembra 2023 (ďalej len „Záverečná správa ODIHR“), v ktorej sa uvádza, že „...*Rozsiahle zapojenie ministerstva vnútra takmer vo všetkých fázach volebného procesu však môže v praxi oslabiť schopnosť Štátnej komisie naplňovať svoj mandát nezávislého orgánu konajúceho zo zákona*“.⁴⁴ Aj v nadväznosti na tento záver sa v tejto Záverečnej správe ODIHR medzi prioritnými odporúčaniami pre Slovenskú republiku na prvom mieste nachádza odporúčanie v tomto znení: „**Kompetencie a činnosti ministerstva vnútra a Štátnej komisie by mali byť jasne definované a vymedzené spôsobom, ktorý umožní Štátnej komisii fungovať inštitucionálne a funkčne nezávislým spôsobom.**“

Dovedúc do dôsledkov vyššie uvedené výhrady k zákonom upravenému vzťahu medzi Štátnou komisiou a ministerstvom vnútra tlmočené aj pozorovateľskými misiami ODIHR by podľa môjho názoru bolo vhodné *pro futuro* uvažovať o koncipovaní Štátnej komisie ako samostatného orgánu verejnej moci na riadenie volieb, ktorý by mal samostatnú rozpočtovú kapitolu a disponoval dostatkom finančných prostriedkov na formovanie svojho odborného útvaru (Úradu Štátnej komisie) podľa objektívnych potrieb zodpovedajúcich jej kompetenciám, ktoré by sa navyše žiadalo v načrtnutom smere precizovať a prípadne aj doplniť. Rovnako by sa žiadalo aj posilniť nezávislé postavenie členov Štátnej komisie a mechanizmy jej rozhodovania.

ZÁVER

Už v úvodnej časti tohto príspevku som formuloval zámer načrtnúť v ňom kľúčové problémy, ktoré sa vyskytli pri uplatňovaní zákona o volebnej kampani vo volebnej praxi a premietnuť ich do legislatívnych námetov zohľadňujúc pritom nové a rozvíjajúce sa formy a metódy vedenia volebnej kampane, ktoré sú späté s postmodernou realitou. Súzvuk mojich námetov s autormi ďalších príspevkov publikovaných v tomto konferenčnom zborníku naznačuje, že ide o námety, ktoré bude vhodné podrobiť hlbšej odbornej diskusii a následne ich tlmočiť kompetentným ústavným orgánom.

⁴⁴ V tejto súvislosti sa v Záverečnej správe ODIHR z roku 2023 upozorňuje na bod 76 Kódexu dobrej volebnej praxe, v ktorom sa uvádza, že „...*spolupráca medzi ústrednou volebnou komisiou a ministerstvom vnútra je možná len s praktických dôvodov, napr. prevoz a skladovanie hlasovacích lístkov a iného zariadenia.*“

Zoznam použitej literatúry

- BALOG, B.: *Volebné moratórium a sloboda prejavu*. In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.). *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Košice: UPJŠ, 2014.
- DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
- DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.
- GREGOR, M.: *AI a Deepfake. Prečo nebudeme veriť vlastným očiam ani ušiam ?* In. HANKER, F. – TRANGEL, J. - ŽOFČIN, M.: *Umelá inteligencia. Pripravte sa na budúcnosť*. Bratislava: Ringier Slovakia Media, s.r.o., 2025.
- GIBA, M.: *K niektorým problémom právnej úpravy volebnej kampane na Slovensku*. In. OROSZ L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. Ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2013.
- LEBEDOVÁ, E.: *Voliči, strany a negatívni kampaň. Politická komunikace v České republice*. Praha: Sociologické nakladatelství (SLON), 2013.
- MAJERČÁK, T.: *Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)*. In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015.
- MAJERČÁK, T.: *Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani*. In. MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity. – IV. Ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2016.
- OROSZ, L.: *Rekodifikácia volebného zákonodarstva a súdny prieskum volieb (II)*. *Justičná revue*, 63, 2011, č. 11.
- OROSZ, L.: *Nové volebné zákony na Slovensku – kvalitatívny skok, evolučný krok, či premárnená šanca*. In. OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (eds.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: UPJŠ, 2015.
- OROSZ, L.: *Kontrola financovania politických strán a volebných kampaní v Slovenskej republike*. In. ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Financování politického života*. Brno: Masarykova univerzita, 2015.
- OROSZ, L.: *Sloboda prejavu vo volebnej kampani*. In. MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity. – IV. Ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2016.

Kontaktné údaje:

prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.

ladislav.orosz@upjs.sk

Katedra ústavného práva a správneho práva
Právnická fakulta Univerzity P. J. Šafárika v Košiciach
Kováčska 26
040 75 Košice
Slovenská republika

SUBJEKTY OPRAVNENÉ VIESŤ VOLEBNÚ KAMPAŇ – VYLÚČENIE TZV. TRETÍCH STRÁN

Entities authorized to conduct election campaigns – exclusion of so-called third parties

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt: V príspevku analyzujem právnu úpravu dotýkajúcu sa vedenia volebnej kampane inými subjektmi než kandidujúcimi politickými stranami a samotnými kandidátmi. V roku 2014 ak chceli viesť volebnú kampaň „tretie strany“, tak sa museli zaregistrovať u Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán. V roku 2019 došlo vypusteniu ustanovení o „tretej strane“, a tým došlo k absolútnemu zákazu viesť volebnú kampaň iným subjektom než sú politické strany, politické hnutia a kandidáti. V príspevku analyzujem príslušné ustanovenia zákona, či takáto právna úprava je ústavne udržateľná. Ak nie, tak prečo?

Abstract: In this article, I analyze the legal regulation concerning the conduct of election campaigns by entities other than the political parties and candidates themselves. In 2014, if "third parties" wanted to conduct an election campaign, the financiers of political parties had to register with the State Election and Control Commission. In 2019, the provisions on "third parties" were deleted, and thus there was an absolute ban on conducting election campaigns by entities other than political parties, political movements and candidates. In this article, I analyze the relevant provisions of the law to determine whether such a legal regulation is constitutionally sustainable. If not, why?

Kľúčové slová: volebná kampaň, tretie strany, subjekty volebnej kampane, sloboda prejavu.

Keywords: election campaign, third parties, election campaign entities, freedom of expression.

Úvod

V súlade s názvom príspevku a jeho cieľom v prvej časti príspevku vymedzím legálny pojem volebná kampaň. Vymedzenie tohto pojmu je dôležité pre pochopenie tohto inštitútu, aby bolo zrejmé čo sa obmedzuje, či takéto obmedzenie je v demokratickej spoločnosti nevyhnutné a čo sa tým obmedzením sleduje. Následne budem analyzovať, ktoré subjekty sú oprávnené viesť volebnú kampaň, kto volebnú kampaň nemôže viesť. Prečo došlo k vylúčeniu „tretích strán“ z volebnej kampane v roku 2019, teda akýchkoľvek iných subjektov okrem politických strán, politických hnutí a kandidátov z volebnej kampane. Či vylúčenie „tretích strán“ má opodstatnenie v ústave alebo je to iba politické rozhodnutie bez akejkoľvek opory

v Ústave SR. Či je ústavne konformné zakázať „tretím stranám“ viesť volebnú kampaň. Pod pojmom „tretia strana“ je potrebné v príspevku chápať subjekt, ktorý sa neuchádza o politickú funkciu o volenú funkciu teda všetky iné subjekty okrem kandidujúcich politických strán a kandidátov.

I. Pojem „volebná kampaň“

Volebná kampaň má legálnu definíciu v zákone 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 len „zákon o volebnej kampani“). Volebná kampaň podľa zákonnej definície, je *akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu*⁴⁵. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety. Podstatnými znakmi tejto definície sú:

a) akákoľvek činnosť

Pod pojmom „akákoľvek činnosť“ , je potrebné chápať činnosť, ktorá je prejavovaná navonok, ako napr. volebné plagáty, billboardy, volebná reklama, reklamné materiály do schránok, platená inzercia v masovokomunikačných prostriedkoch, písanie blogu, článkov v masovokomunikačných prostriedkoch, spravodajstvo preferujúce kandidáta, PS, teda čokoľvek, ak sú splnené ale ďalšie znaky.

b) určený subjekt

Túto „akúkoľvek činnosť“ môže vykonávať iba politická strana, politické hnutie, koalície politických strán a politických hnutí a kandidáti. Nikto iný. Do novely č. 208/2019 Z.z. mohli viesť volebnú kampaň aj „tretie strany“, ktoré sa registrovali⁴⁶. Samotná zákonná definícia vnáša viacero pochybností. Môže napr. viesť volebnú kampaň politická strana alebo politické hnutie, ktoré nepodali kandidátnu listinu vo voľbách? Zákon hovorí iba o tom, že volebnú kampaň môžu viesť politické strany. Nehovorí, že iba tie politické strany, ktoré predložili kandidátne listiny, a ktorých kandidátne listiny boli zaregistrované. Mohla by viesť politická strana propagáciu v prospech inej politickej strany, ktorá vo voľbách podáva kandidátnu listinu? Zákon to explicitne nevylučuje. Tieto otázky smerujú k tomu, či každá politická strana, alebo každé politické hnutie môže viesť volebnú kampaň bezohľadnú na to či sa zúčastní politickej súťaže o moc, predložením kandidátnej listiny, alebo nie? V §3 ods. 1 sa uvádza, že politická

⁴⁵ §1 zákona o volebnej kampani

⁴⁶ Pozri §8 v znení do 15.7.2019.

strana môže „na svoju kampaň“- Z toho by sme mohli usúdiť, že politická strana môže viesť kampaň iba v prospech seba, a na túto kampaň v prospech seba môže použiť maximálny finančný limit výdavkov. Ad absurdum, čo by nebolo v rozpore so zákonom mohli by sme to vyložiť aj tak, že ak politická strana nekandidujúca vo voľbách bude viesť volebnú kampaň v prospech inej politickej strany, tak nie je viazaná žiadnym finančným limitom, lebo nevynakladá finančné prostriedky v prospech seba, svojej propagácie.

c) „Akákoľvek činnosť“ za ktorú sa obvyklé platí úhrada

Za volebnú kampaň sa považuje iba taká činnosť za ktorú sa obvykle platí úhrada, ak sa za činnosť obvykle úhrada neplatí, nie je možné takúto činnosť považovať za volebnú kampaň. Je niekedy veľmi ťažké posúdiť ktorá činnosť je taká za ktorú sa obvyklé úhrada platí? Činnosti za ktoré sa obvyklé úhrada platí v súvislosti s volebnou kampaňou sú napr. zabezpečenie a vylepšovanie volebných plagátov, billboardov, volebná reklama, výroba a distribúcia reklamných materiálov do schránok, platená inzercia v masovokomunikačných prostriedkoch, výkon volebných prieskumov na základe objednávky. Činnosť za ktorú sa možno zvyčajne úhrada neplatí je napísanie blogu, písanie článkov v masovokomunikačných prostriedkoch, oznámenia na sociálnych sieťach koho budem voliť, spravodajstvo. Hneď je ale potrebné dodať, že aj tieto činnosti sa môžu vykonávať odplatne na základe ústnej objednávky.

d) „Akákoľvek činnosť“ odplatná činnosť musí smerovať k propagácii činnosti PS, propagácii cieľov a propagácii programu PS, alebo kandidáta

Propagácia činnosť politickej strany alebo kandidáta. Pod činnosťou môžeme chápať napr. čo politická strana alebo kandidát urobili pre spoločnosť, čo zmenili, akú právnu úpravu navrhovali, čo vylepšila. Politické strany poukazujú na to čo urobili pre rodiny, čo zlepšili v zdravotníctve, školstve. Propagácia cieľov politickej strany. Každá politická strana si volí taký názov, aby bolo zrejme aké ciele má (napr. KDH ochrana kresťanských hodnôt, Smer SD – sociálne istoty, PS – liberálny štát, ale cieľ je vyjadrený aj v stanovách politickej strany⁴⁷. Určite nejde iba o propagáciu cieľa uvedeného v stanovách politickej strany. Propagácia programu politickej strany. Program politickej strany má byť uvedený v stanovách politickej strany. Volebný program politickej strany si strana stanovuje pred každými voľbami. Volebný program si určuje tak, aby oslovila čo najviac voličov, aby obsiahla tie problémy, ktoré sú aktuálne a rezonujú celou spoločnosťou, samozrejme ak chce vo voľbách uspieť, to je volebný marketing. Preto pod propagáciou programu politickej strany je potrebné chápať nie len propagáciu programu uvedeného v stanovách ale predovšetkým volebného programu politickej strany. Ide

⁴⁷ Pozri §6 ods. 5 zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách.

aj o propagáciu činnosti, cieľov a programu nezávislých kandidátov, alebo aj kandidátov na kandidátnych listinách politických strán.

- d) **Cieľom „akejkoľvek činnosti“ je získanie volenej funkcie.** Propagácia činnosti, cieľov a programu politickej strany musí byť s cieľom uspieť vo voľbách. Tento cieľ sa podľa môjho názoru nemusí preukazovať. Ak politická strana v čase určenom na volebnú kampaň robí propagáciu svojej činnosti, cieľov a programu robí to s cieľom uspieť vo voľbách, samozrejme ak podala kandidátnu listinu vo voľbách. Pokiaľ politická strana nekandiduje vo voľbách, teda nepredkladá kandidátnu listinu, nemôže byť jej cieľom, aby ona získala mandát, alebo mandáty. Z uvedeného by vyplývalo, že volebnú kampaň nemôže viesť vo svoj prospech politická strana, ktorá nepredložila kandidátnu listinu, lebo cieľom jej činnosti nemôže byť získanie volenej funkcie, ale aby túto funkciu alebo mandát získal kandidujúci subjekt.

II. Subjekty oprávnené viesť volebnú kampaň

Ako to vyplýva z definície volebnej kampane volebnú kampaň môžu v súčasnosti viesť **iba politické strany, politické hnutia a samotní kandidáti na kandidátnych listinách politických strán, alebo nezávislí kandidáti.** Je potrebné analyzovať každé voľby zvlášť.

Viesť volebnú kampaň pre voľby do Národnej rady SR a Európskeho parlamentu môže, aj keď v zákone nie je to explicitne uvedené, iba tá politická strana, **ktorá predkladá kandidátnu listinu**, a kandidát uvedený na kandidátnej listine. Ak si ale pozorne rozanalyzujeme §3 zákona o volebnej kampani, tak zistíme, že limit výdavkov na volebnú kampaň má iba politická strana a politické hnutie, ale nie samotný kandidát na kandidátnej listine. Volebnú kampaň ale viesť môže viesť aj kandidát na kandidátnej listine, čo vyplýva z §2 zákona o volebnej kampani. Samotná politická súťaž je aj medzi samotnými kandidátmi na tej istej kandidátnej listine nakoľko voliči im môžu dať preferenčné hlasy, a tak ich posunúť na zvoliteľné miesto na kandidátke. Ak by samotní kandidáti nemohli viesť volebnú kampaň, tak by im bolo upreté samotné právo garantované v čl. 30 Ústavy SR a v čl. 26 Ústavy SR. **Nakoľko zákon o výdavkov samotných kandidátov mlčí, tak ich výdavky sú neobmedzené.** Zákon ani nič nehovorí o tom, že ich výdavky sa započítavajú do výdavkoch politickej strany, čo nebolo ani správne. Zákon upravuje iba financovanie volebnej kampane politickej strany ale nie samotných kandidátov na kandidátnych listinách pre tieto voľby. Politická strana nesie zodpovednosť iba za volebnú kampaň kandidáta v čase volebného

moratória⁴⁸, ale nenesie zodpovednosť za jeho výdavky. Výdavky konkrétneho kandidáta nie sú ani kontrolovateľné, nemá povinnosti, ktoré má politická strana. V konečnom dôsledku kandidát môže na svoju kampaň v týchto voľbách vynaložiť akúkoľvek sumu.

Viesť volebnú kampaň pre prezidentské voľby môžu viesť iba samotní kandidáti na prezidenta⁴⁹. Ak by som vychádzal z §1 ods. 1 zákona, tak logický mi z toho vyplýva, že volebnú kampaň by mala a mohla viesť aj politická strana, nakoľko zákon o výkone volebnej kampani v §2 nevymedzuje osobitne subjekty, ktoré môžu viesť volebnú kampaň pre jednotlivé druhy volieb. On hovorí iba všeobecne o subjektoch, ktoré môžu viesť volebnú kampaň. Je logické, že aj politické strany majú mať právo viesť volebnú kampaň pred prezidentskými voľbami, predovšetkým ak kandidát na rezidenta je ich kandidátom. Ak návrh kandidáta na prezidenta predložilo 15 poslancov Národnej rady SR z konkrétnej politickej strany⁵⁰. **Zákon nič nehovorí, že volebnú kampaň v prezidentských voľbách môžu viesť iba kandidáti na prezidenta.** Prax toto právo „iba kandidátov“ vyvodila z §5 zákona, ktorý upravuje financovanie volebnej kampane pre voľby prezidenta Slovenskej republiky. V minulosti, ak sa politické strany chceli podieľať na volebnej kampani kandidáta na prezidenta, tak sa evidovali ako „tretie strany“. V súčasnosti evidovať sa ako „tretie strany“ takú možnosť nemajú. **Ak by politická strana viedla volebnú kampaň na prezidenta vychádzajúc z §2 zákona, tak by sa, podľa môjho názoru, nedopustila žiadneho správneho deliktu podľa §19, ale ani priestupku podľa §20 zákona o volebnej kampani, nakoľko politická strana podľa §2 ods. 1 zákona o volebnej kampani je oprávneným subjektom viesť volebnú kampaň. Stanovenie finančných limitov pre samotných kandidátov, nemôže spôsobiť vylúčenie politických strán z volebnej kampane. V prípade prezidentskej volebnej kampane politická strana nemá žiadne finančné limity.**

Viesť volebnú kampaň pre voľby do orgánov územnej samosprávy môžu politické strany, politické hnutia i samotní kandidáti, bez ohľadu na to či ide o kandidáta politickej strany alebo nezávislého kandidáta.

⁴⁸ Pozri §3 ods. 10 zákona č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Zároveň za takéto porušenie zákona je sankcia uvedená v §19 ods. 1 a 2 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani.

⁴⁹ Pozri §2 ods. 1 zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani.

⁵⁰ Aj keď kandidáta na prezidenta nepredkladá politická strana, predsa je to kandidát tejto politickej strany, tak tomu bolo aj pri posledných voľbách prezidenta v roku 2024. Reálne majú možnosť navrhnúť kandidáta na prezidenta tie politické strany, ktoré majú minimálne 15 poslancov v Národnej rade Slovenskej republiky. Vidím za tým snahu zákonodarcu obmedziť to právo pre iné politické strany, aby nebolo kandidátov príliš veľa, nakoľko aj nezávislý kandidát musí byť podporený minimálne 15.000 voličmi, ktorí sa podpíšu pod petíciu, teda podporu jeho kandidátky.

III. Vylúčenie tretích strán

Činnosť iných subjektov ako ustanovených v odseku 1 na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov sa v čase ustanovenom na volebnú kampaň zakazuje.

Aká činnosť sa zakazuje? Akákoľvek činnosť, v prospech alebo v neprospech politickej strany alebo kandidáta? Tento odsek musím vykladať v spojení s ods. 1, teda iba taká činnosť by mala byť zakázaná za ktorú sa zvyčajne platí odplata, nie akákoľvek. Ak by sme ho vykladali veľmi rigidne, tak ani s manželkou by som sa nemohol rozprávať o tom, koho budem voliť, a prečo. V prospech alebo v neprospech kandidáta, politickej strany môže byť blog, vecná kritika na sociálnych sieťach za ktorú sa ale odplata zvyčajne neplatí. Prof. Orosz napísal“ v tejto súvislosti sa žiada poznamenať, že pri rigidnom výklade a aplikácii príslušných ustanovení zákona o volebnej kampani by mohla reálne hroziť sankcia napr. každému, kto za prítomnosti viac ako dvoch osôb prejaví počas volebnej kampane sympatie niektorému z kandidujúcich subjektov.“⁵¹

Do novely č. 208/2019 Z.z. volebnú kampaň mohli viesť „tretie strany“, ktoré požiadali o zaevidovanie Štátnu komisiu pre voľby a kontrolu financovania politických strán. Novelou účinnou od 16.07.2019 takáto možnosť „tretích strán“ viesť volebnú kampaň bola vylúčená. Je takéto vylúčenie tretích strán, alebo zákaz iným subjektom viesť volebnú kampaň ústavne konformné?

Ústavným základom **volebnej kampane je sloboda prejavu⁵² a právo na informácie⁵³**. Každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhl'adávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu⁵⁴. Priamo z Ústavy SR vyplýva, že každý má právo vyjadrovať svoj názor slovom, písmom, ale aj iným spôsobom (napr. vyvesením plagátu, distribúciou letákov“) vyjadriť svoj názor na politikov, politické strany ich program, ciele ale aj kandidátov. Toto právo nemôže byť upreté predovšetkým počas volebnej kampane, teda v čase keď sa blížila voľby. Práve v tomto čase to právo by malo byť nedotknuteľné, lebo chcem ovplyvniť verejnú mienku, aby zvolili toho kandidáta ktorého považujem za najlepšieho.

⁵¹ OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani, In.: MAJERČÁK, T. (ed.): Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni. Košice UPJŠ 2016, s. 107.

⁵² Pozri DOMIN, M.: *Inštitút tretej strany volebnej kampane na Slovensku. Právna úprava a jej praktické uplatňovanie*, In.: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. Tomus XXXIX, 1/2020, s. 41

⁵³ Viac pozri BALOG, B.: Právo na informácie vo volebnej kampani, In.: MAJERČÁK, T. (ed.): Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni. Košice UPJŠ 2016, s. 111-121..

⁵⁴ Prvá veta čl. 26 ods. 2 Ústavy SR.

Ak občan sa má slobodne rozhodnúť koho bude voliť⁵⁵, tak musí mať aj slobodný prístup k informáciám, a musí mať aj slobodu povedať, koho považuje za najlepšieho a prečo. A ak niekoho považuje za najlepšieho, tak mu nemožno brániť, aby o ňom rozprával prečo ho chce voliť, aby hovoril o jeho programe, celi.

V rámci slobodnej voľby svojich zástupcov, mám právo slobodne sa vyjadrovať, koho chcem voliť a prečo. Mám právo vyvíjať činnosť na podporu svojho kandidáta, PS a to z rôznych dôvod. Ak je niekto presvedčený o kvalitách kandidáta, politickej strany o jeho nazeraní na riešenie určitých problémov, o hodovom rebríčku, preto lebo pozná jeho smerovanie, skutky a názory na riešenie problémov, alebo preto lebo zastáva tie isté hodnoty ako politická strana, alebo kandidát, tak nemôžeme mu brániť v jeho propagácii tohto kandidáta, alebo politickej strany, lebo tým zasahujeme do jeho dôstojnosti, do jeho prirodzeného práva slobodne vyjadriť svoj názor.

Nemožno povedať, že umožnenie viesť volebnú kampaň „tretím stranám“ je porušenie rovnosti, lebo takúto možnosť má každý kandidát, každá politická strana, aby ktokoľvek v ich prospech vykonával volebnú kampaň. Skôr sa takejto propagácie boja parlamentné politické strany, boja sa svojich pozícií. Parlamentné politické strany majú priestor v spravodajstve, v diskusných reláciách počas celého funkčného obdobia. Kampaň im robia médiá počas celého funkčného obdobia, preto je oveľa ťažšie uspieť mimoparlamentným politickým stranám alebo kandidátom. Vylúčením „tretích strán“ z volebnej kampane si parlamentné strany strážia iba svoju pozíciu a takýmto spôsobom bránia iným uspieť vo voľbách.

Ak politické strany, alebo kandidáti, ktorí sú vo funkciách budú robiť správnu politiku, budú robiť v prospech ľudí, tak sa nemusia báť žiadnej volebnej kampane „tretích strán“. Ak neplnia to čo sľúbil, ak ich cieľom je niečo iné než spoločné dobro, tak sa oprávnene boja a hľadajú spôsoby, ako zabrániť iným subjektom politickým stranám alebo kandidátom uspieť vo voľbách, aby ich pozícia nebola ohrozená. Takýmto prostriedkom je aj vylúčenie „tretích strán“ z volebnej kampane.

Vylúčenie „tretích strán“ a iných osôb z volebnej kampane z historického pohľadu u nás. V minulosti zákonodarca umožňoval viesť volebnú kampaň iným osobám než kandidátom a PS. Po roku 1989 to bral každý ako samozrejmý, lebo každé obmedzenie bolo negatívne vnímané vzhľadom na obdobie rokov 1948-1989.

Prvé obmedzenie prišlo so zákonom č. 46/1999 Z.z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých

⁵⁵ Čl. 30 ods. 1 Ústavy SR

d'alších zákonov, kde sa stanovil maximálny limit výdavkov 4000000,- Sk na volebnú kampaň prezidenta aj s inými subjektmi. Nedošlo k obmedzeniu čo do subjektov, ktoré môžu viesť volebnú kampaň.

Od roku 1989 do roku **2014 žiaden volebný zákon nezakazoval vykonávať činnosť** v prospech alebo neprospech PS alebo kandidátov, vykonávať činnosť propagujúci činnosť PS, ciele, program PS alebo kandidáta. **Každý subjekt mohol viesť volebnú kampaň, teda akákoľvek „tretia strana“.**

V roku 2014 bol zakotvený inštitút „tretích strán“, touto právnou úpravou **prvý krát došlo k obmedzeniu subjektov, ktoré mohli viesť volebnú kampaň.** Jedinou podmienkou bolo, aby sa takýto tretí subjekt okrem politických strán, politických hnutí a kandidátov zaregistroval. Ak sa nezaregistroval, tak nemohol viesť volebnú kampaň. Táto právna úprava bola iba krok od úplného zákazu viesť volebnú kampaň iným subjektom než politickým stranám a kandidátom. **Je na zamyslenie, prečo prišlo takéto obmedzenie po 25 rokoch od nežnej revolúcie?** Ľudská pamäť je krátkodobá a zabudli sme na nedemokratické obdobie? Už si to mohli politické strany dovoliť? Sú to postupné kroky k nedemokratickému systému a obmedzovaniu slobody.

Novelou č. 208/2019 Z. z. inštitút „tretích strán“ bol zo zákona vypustený **a ostal iba výslovný zákon viesť volebnú kampaň iným osobám než kandidáti a PS.** Tento zákaz vyplýva §2 ods. 3 „teda vykonávať činnosť v prospech alebo neprospech PS a kandidátov“. Úplný zákaz viesť volebnú kampaň iným subjektom „tretím stranám“ bol urobený veľmi jednoducho, a občania si ani neuvedomili, čo sa stalo.

Navrhovateľ zákona krásnymi slovami o rovnosti si odôvodnil zmenu. V dôvodovej správe uviedol, že *„Cieľom tejto právnej úpravy je vytvoriť rovnaké súťažné podmienky pre politické strany a politické hnutia (ďalej len "politické strany") súperiace vo voľbách o hlasy voličov. Vo voľbách by sa mali politické strany uchádzať o dôveru voličov predovšetkým svojim programom, politickou činnosťou a cieľmi tejto činnosti; nie len vynakladaním finančných prostriedkov na volebnú kampaň využívaním moderných marketingových nástrojov a obchádzaním ustanoveného limitu na volebnú kampaň prostredníctvom tzv. tretích strán“*⁵⁶.

Odôvodniť sa dá všetko, len je to pravda? Aj odôvodnenie v dôvodovej správe znie veľmi dobré, len za baránkom hľadá vlka. Uvažujúci človek po podrobnej analýze dôvodovej správy zistí, že nie je pravdivá. Zistí, že za vznešenými slovami o rovnosti a skrýva niečo celkom iné. Ak sa vypustil inštitút „tretích strán“, tak sa mal zrušiť aj §2 ods. 3 zákona

⁵⁶ Dôvodová správa k zákonu č. 208/2019 Z.z. nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=468757

o volebnej kampani a na neho nadväzujúce sankcie, teda malo sa naspäť vrátiť právna úprava z pred roka 2014.

Politici zistili, že ak niečo sľubujú a nesplnia to čo sľúbili, odklonili sa od hodnôt, ktoré garantovali, tak voliči ich voliť nebudú. A je to veľmi ťažké počúvať počas volebnej kampane, blížiacich sa volieb. Zistili, že je ťažké udržať moc v svojich rukách, ak neplnia sľuby, ak neprijímajú spravodlivú právnu úpravu, ak ľudia cítia sa oklamaní⁵⁷. Aby si moc udržali, tak prispôsobujú tomu právnu úpravu. Právnu úpravu odôvodnia vznešenými frázami o rovnosti, aj keď pozorný čitateľ si všimne, že cieľom je niečo iné.

Navrhovateľ zákona uviedol: *„Inštitút tretích strán ustanovený v zákone o volebnej kampani sa minul svojho účinku a neplní tie ciele a úlohy, pre ktoré bol do slovenského právneho poriadku zriadený. Po vykonaní viacerých volieb sa dokonca **javí, že tento inštitút môže narušať aj rovnaké súťažné podmienky politických strán, keďže (1) jedny politické strany môžu byť podporené neobmedzeným počtom tretích strán a teda aj ich v súčte ničím neobmedzeným limitom finančných prostriedkov, (2) iné politické strany nie sú podporené žiadnymi tretími stranami a musia dodržať limit ustanovený pre politické strany v sume 3 000 000 eur a (3) niektoré politické strany dokonca môžu byť činnosťou tretích strán vedúcich voči nim negatívnu "volebnú" kampaň výrazne poškodené.**“* Ak navrhovateľ takéto niečo tvrdí, tak sa mal vrátiť k právnej úprave z pred roka 2014. **Nemôže dôjsť k porušeniu princípu rovnosti, a to preto lebo možnosť má každá politická strana, každý kandidát. Ide o rovnosť v možnostiach a nie v reálnej podpore.** Tak ako nemožno prinútiť voliča, aby volil konkrétnu politickú stranu, tak nemožno prinútiť „tretiu stranu“ aby viedla volebnú kampaň. Ak kandidát alebo politická strana bude dobrá, tak môže čakať z podporou, ak nie tak s podporou nemôže rátať. Pre parlamentné politické strany je to nevýhodné, ale iba vtedy, ak neplnia sľuby, ak nekonajú spravodlivo, zodpovedne. Taktiež môže povedať, že zvýhodnené sú politické strany, ktoré sú v parlamente, lebo majú také príjmy od štátu, že tie 3.mil. eur na volebnú kampaň budú mať. Neparlamentné politické strany v tomto smere majú ťažšie postavenie.

Navrhovateľ zákona uviedol *„zároveň je inštitút tretej strany vo volebnej kampani často využívaný najmä samotnými kandidátmi, pričom úlohu tretích strán plnia predovšetkým ich priamy príbuzní. Finančne zabezpečený kandidát môže "disponovať" aj niekoľkými tretími stranami a svojou vlastnou masívnou mediálnou volebnou kampaňou tak presiahnuť protikandidátov (a to aj v rámci jednej politickej strany za účelom zisku vyššieho počtu prednostných hlasov) vo voľbách, čím sa stáva úsilie o získanie voliča aj medzi samotnými*

⁵⁷ V tomto smere je veľmi dobrý príklad politická strana OĽANO, ktorá vo voľbách v roku 2020 získala 25,02% a vo voľbách v roku 2024 už iba 8,89% hlasov.

kandidátmi jednej politickej strany nerovnoprávnym a neprímerane závislým od finančných prostriedkov. Dôsledkom tejto skutočnosti môže byť aj zásah do práva byť volený (pasívneho volebného práva) v zmysle čl. 12 ods. 1 Ústavy SR a práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných v zmysle čl. 30 Ústavy SR.“ K tomu je potrebné uviesť, že tvrdenie navrhovateľa zákona nie je pravdivé, ide predsa o rovnosť možností. Každý z kandidátov má príbuzných, do akej miery ich bude angažovať je len na ňom, a do akej miery ho budú podporovať je len na nich. To nie je dôvod, na to, aby sa obmedzila sloboda prejavu počas volebnej kampane. Úvahy o finančne zabezpečenom kandidátovi sú taktiež zavádzajúce. Mohol by som poukázať na financovanie politických strán a príspevky od štátu, nejde v tomto prípade o zvýhodnenie parlamentných politických strán?

Pri tejto analýze nepreferujem žiadnu politickú stranu. Je si len potrebné uvedomiť, že politické strany, politické hnutia a kandidáti sú v pozícii, že dnes im môže právna úprava vyhovovať ale o rok už nie, ale platí to aj opačne.

Otázkou je, či je možné právo viesť volebnú kampaň, teda slobodu prejavu počas volebnej kampane obmedziť? Podľa Ústavy SR, „*Slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti*“⁵⁸. Z uvedeného možno vyvodíť, aby mohlo dôjsť k obmedzeniu musia byť splnené kumulatívne nasledujúce podmienky:

1. Je možno obmedziť iba zákonom, nie podzákonným právnym predpisom

Môže dôjsť k obmedzeniu slobody prejavu, teda aj viesť volebnú kampaň, ale iba zákonom. Zákon zakázal viesť volebnú kampaň, zakázal vykonávať akúkoľvek činnosť v prospech alebo neprospech PS, kandidáta a stanovil za to sankciu od 10.000 do 100.000 EUR. Teda formálna podmienka zákonnosti splnená je.

2. Druhou podmienkou je, že musí ísť o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné

Nevyhnutnosť takéhoto opatrenia v demokratickej spoločnosti. Pokiaľ takéto opatrenie v demokratickej spoločnosti nie je nevyhnutné, tak nemôže k nemu dôjsť. Zákaz viesť volebnú kampaň pre iné subjekt než politické strany a kandidátov je to opatrenie nevyhnutné v demokratickej spoločnosti? Princípom demokratickej spoločnosti je práve slobodná súťaž politických strán, kandidátov⁵⁹. Základom demokratickej spoločnosti sú slobodné voľby,

⁵⁸ Čl. 26 ods. 4 Ústavy SR.

⁵⁹ Porovnaj napr. KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011, s. 154 alebo OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011, s. 294.

slobodná podpora kandidáta, slobodné vyjadrovanie názorov na politické dianie, a slobodná voľba zástupcov. Obsahom slobodnej voľby zástupcov v širšom zmysle je aj vyjadrenie názoru, vyjadrenie podpory v prospech kandidáta alebo neprospech kandidáta. Vyjadrenie podpory konkrétnej politickej strane, kandidátovi je základom demokracie, je základom slobody. Zákaz vyjadrovania podpory tým, že propagujem program politickej strany alebo kandidáta, ich ciele alebo činnosť, alebo výzva, aby volili konkrétneho kandidáta je v rozpore so slobodou, je v rozpore s demokraciou a slobodou prejavu.

Navrhovateľ zákona žiadnym spôsobom neodôvodnil, že zákaz volebnej kampane tretími stranami je opatrením nevyhnutným v demokratickej spoločnosti. Ani to odôvodniť nevie, nedá sa. Navrhovateľ uviedol, že „*Cieľom tejto právnej úpravy je vytvoriť rovnaké súťažné podmienky pre politické strany a politické hnutia (ďalej len "politické strany") súperiace vo voľbách o hlasy voličov*⁶⁰. K tomu je potrebné uviesť, že rovnaké súťažné podmienky nie sú vytvorené tým, že zakážem iným subjektom viesť volebnú kampaň. Lebo zákaz sa „tretích strán“, nie politických strán, politických hnutí alebo kandidátov. Stanovenie rovnakých podmienok znamená určiť politickým stranám, politickým hnutiam a kandidátom rovnaké povinnosti a obmedzenia, princíp rovnosti volebného práva neznamená, že zakážem „tretím stranám“ podporovať kandidáta vykonávaním volebnej kampane. Vylúčenie iných subjektov z volebnej kampane, nie je stanovením rovnakých podmienok pre politické strany, politické hnutia a kandidátov.

Je už celkom nepochopiteľné, ak politické strany sú vylúčené z volebnej kampane pri prezidentských voľbách. Politická strana prostredníctvom 15 poslancov vie predložiť kandidáta na prezidenta, ale podľa zaužívanej praxe, ktorá bola pri posledných prezidentských voľbách nemôže viesť volebnú kampaň. S tým sa absolútne nedá stotožniť, došlo k popretiu zmyslu existencie politických strán. Úplne absentuje nevyhnutnosť, takéhoto opatrenia v demokratickej spoločnosti.

3. Aby takéto opatrenie mohlo byť zakotvené, tak **musí ísť o ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.**

V dôvodovej správe úplne absentuje ochrana akých práv alebo slobôd sa sleduje právnou úpravou. Taktiež úplne absentuje či aktuálnou právnou úpravou, teda do novely, bola ohrozená bezpečnosť štátu, verejného poriadku, verejného zdravia alebo mravnosti. Ak ide obmedzenie slobody prejavu počas volebnej kampane navrhovateľ musí odôvodniť nevyhnutnosť právnej úpravy aj to či takýmto nevyhnutným opatrením sa chránia práva

⁶⁰ Dôvodová správa k zákonu č. 208/2019 Z.z. nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=468757

a slobody iných osôb, a aké práva, alebo či je to na ochranu bezpečnosti, verejného poriadku, verejného zdravia alebo mravnosti. Ak to nie je uvedené v dôvodovej správe, tak ani nemôžeme uvažovať o ústavnosti takejto právnej úpravy. Takáto právna úprava je iba politickým rozhodnutím, ktorou sa sledujú záujmy politických strán zastúpených v Národnej rade SR, alebo samotného predkladateľa. Nie je mojím cieľom špekulovať, aké politické úvahy boli najprv za obmedzením tretích strán vo volebnej kampani zavedením registračného princípu a následne úplným zákazom tretích strán vo volebnej kampani. Ale takouto právnou úpravou sa naspäť približujeme pred rok 1989, do demokratického a právneho štátu vnášame prvky nedemokratické, a odporujúce slobode, slobodnému vyjadrovaniu názorov, myšlienok alebo verejnej podpory kandidátov, politických strán.

Za účelom ochrany bezpečnosti štátu vedel by som si predstaviť obmedzenie viesť volebnú kampaň pre zahraničné subjekty (právnické osoby so sídlom mimo územia SR alebo FO, ktoré nie sú občanmi SR) alebo aj zákaz financovania volebnej kampane pre subjekty, ktoré získavajú finančné prostriedky od zahraničných agentúr, teda iných štátov, bez ohľadu na to či je to USA, Rusko, Čína alebo akýkoľvek iný štát, ktoré financovaním obmedzuje našu slobodu, slobodu pri rozhodovaní.

Záver

Zavedením inštitút tretích strán do zákona, ktoré sa museli registrovať, aby mohli viesť volebnú kampaň došlo prvý krát k obmedzeniu slobody prejavu vo volebnej kampani, pre iné subjekty než sú politické strany, politické hnutia alebo kandidáti. Vypustením inštitútu „tretích strán“ z volebnej kampane v roku 2019, došlo k absolútnemu zákazu viesť volebnú kampaň pre iné subjekty než politické strany, politické hnutia a kandidáti. Ak prof. Orosz, hovoril, že vedenie tretích strán je na hrane ústavnosti⁶¹, tak teraz možno s absolútnou istotou povedať, že súčasná právna úprava a predovšetkým §2 ods. 3 zákona o volebnej kampani je v rozpore s čl. 1 ods. 1, čl. 26 ods. 1 a 4 a čl.30 ods. 1 a 3 Ústavy SR. Je potrebné vypustiť §2 ods. 3 zo zákona o volebnej kampani a na neho nadväzujúce sankcie.

Právnou úpravou je potrebné regulovať práva a povinnosti kandidujúcich politických strán, politických hnutí a kandidátov, ale nie iných subjektov.

Sloboda prejavu musí byť chránená. Každý musí mať garantované, že nebude sankcionovaný za to, ak povie koho chce voliť, prečo ho chce voliť, ak bude presviedčať iných, aby volili jeho kandidáta, jeho politickú stranu. Sloboda prejavu určite má hranice nemôže

⁶¹ OROSZ,L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani, In.: MAJERČÁK, T. (ed.): Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni. Košice UPJŠ 2016, s. 107.

podnecovať k nenávisti, násilnostiam, lebo tu je ochrana života a zdraviach iných osôb. Zákon o volebnej kampani, aby spĺňal ústavné limity musí byť prepracovaný.

Zoznam použitej literatúry

BALOG, B.: Právo na informácie vo volebnej kampani, In.: MAJERČÁK, T. (ed.): Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni. Košice UPJŠ 2016, s. 111-121

DOMIN, M.: *Inštitút tretej strany volebnej kampane na Slovensku. Právna úprava a jej praktické uplatňovanie*, In.: ACTA FACULTATIS IURIDICAE UNIVERSITATIS COMENIANAE. Tomus XXXIX, 1/2020, s.39-71

KLÍMA, K. a kol.: *Státověda*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2011

OROSZ, L. – SVÁK, J. – BALOG, B.: *Základy teórie konštitucionalizmu*. Bratislava : Eurokódex, 2011

OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani, In.: MAJERČÁK, T. (ed.): Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni. Košice UPJŠ 2016

Dôvodová správa k zákonu č. 208/2019 Z.z. nrsr.sk/web/Dynamic/DocumentPreview.aspx?DocID=468757

Kontaktné údaje:

JUDr. JCLic. Tomáš Majerčák, PhD.

tomas.majercak@upjs.sk

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Katedra ústavného práva správneho práva

Kováčska 26, 04001 Košice

VOLEBNÁ KAMPAŇ V ONLINE PRIESTORE: MEDZI REGULÁCIOU A ANARCHIOU

Election campaign in the online space: Between regulation and anarchy

Mgr. Viktória Adamov Kráľová, PhD., Mgr. Frederika Fogašová

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

Abstrakt: Dynamický rozvoj online prostredia výrazne ovplyvnil spôsoby, akými politické subjekty realizujú svoje volebné kampane. V príspevku sa autorky zameriavajú na procesy prebiehajúce v digitálnej sfére, pričom skúmajú mieru právnej regulácie tohto prostredia a identifikujú oblasti, kde prevláda informačná anarchia. Autorky skúmajú existujúce legislatívne rámce týkajúce sa politickej reklamy na sociálnych sieťach v Slovenskej republike v spojení so skúsenosťami iných krajín v tejto oblasti. Cieľom príspevku je identifikovať kľúčové právne a praktické problémy spojené s realizáciou online volebných kampaní a poukázať na potrebu takej regulácie, ktorá prispeje k vyváženému vzťahu medzi ochranou slobody prejavu a zabezpečením spravodlivej a transparentnej politickej súťaže v digitálnom prostredí.

Abstract: The dynamic development of the online environment has significantly influenced the ways in which political entities conduct their election campaigns. The authors focus on the processes taking place in the digital sphere, examining the extent of legal regulation in this area and identifying areas where informational anarchy prevails. They analyse existing legislative frameworks related to political advertising on social networks in the Slovak Republic, while also considering the experiences of other countries in this field. The aim of the paper is to identify the key legal and practical issues related to the conduct of online electoral campaigns and to highlight the need for regulation that contributes to a balanced relationship between protecting freedom of expression and ensuring fair and transparent political competition in the digital environment.

Kľúčové slová: volebná kampaň, online priestor, právna regulácia, sociálne siete.

Keywords: election campaign, online space, legal regulation, social networks.

ÚVOD

Právna regulácia volebnej kampane predstavuje stabilnú súčasť volebného zákonodarstva v Slovenskej republike, súčasne ju však možno považovať za jednu z najviac sporných a diskutovaných oblastí volebného práva. K problematickým aspektom volebnej kampane patrí okrem iného aj skutočnosť, že platná legislatíva nedokáže držať krok s

dynamicky sa meniacimi formami jej praktickej realizácie, najmä v oblasti online priestoru,⁶² ktorý sa v posledných rokoch stáva kľúčovou platformou pre realizáciu volebnej kampane. Tradičné formy vedenia volebnej kampane sú spochybňované novými formami komunikačných kanálov, ktoré pomáhajú šíreniu správ za nízke náklady a využívajú rôzne marketingové techniky, ktoré na konkrétnu skupinu voličov pôsobia priaznivejšie.⁶³

Autorky sa v príspevku zameriavajú na aktuálne výzvy spojené s reguláciou volebnej kampane v digitálnom prostredí, pričom dôraz kladú predovšetkým na nedostatky v právnej úprave politickej reklamy na sociálnych sieťach. Cieľom je poukázať na potrebu vyváženého prístupu, ktorý by rešpektoval slobodu prejavu, no zároveň reagoval na nové formy ovplyvňovania voličov.

I. PRÁVNA REGULÁCIA ONLINE VOLEBNEJ KAMPANE V PODMIENKACH SLOVENSKEJ REPUBLIKY

Digitálne technológie v súčasnosti výrazne menia charakter volebných kampaní v demokratických štátoch, no slovenský právny poriadok zatiaľ nereflektuje špecifiká online priestoru. Vnímate za potrebné zdôrazniť, že **zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani v znení neskorších predpisov** (ďalej len „zákon o volebnej kampani“) neustanovuje osobitnú právnu úpravu pre vedenie volebnej kampane prostredníctvom internetu či digitálnych platforiem.

Hoci zákon o volebnej kampani výslovne neobsahuje osobitnú právnu úpravu pre online prostredie, činnosti realizované na internete môžu napĺňať znaky volebnej kampane podľa § 2 uvedeného zákona, ak smerujú k podpore kandidáta alebo politického subjektu za účelom jeho zvolenia a ide o činnosť, za ktorú sa obvykle poskytuje úhrada. Typickými príkladmi online aktivít, ktoré možno považovať za volebnú kampaň, sú **sponzorované príspevky, reklamné bannery, videá či iné formy reklamy na sociálnych sieťach alebo internetových stránkach, ktorých cieľom je politická propagácia.**⁶⁴

Tento výklad potvrdila aj Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán, ktorá vo svojom uznesení č. 12/3/3 z 26. februára 2016 konštatovala, že sponzorovaný príspevok či status na sociálnej sieti (akou je napr. Facebook), je potrebné považovať za činnosť

⁶² OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani. In: MAJERČÁK, T. (ed.) Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2016, s. 101 – 112.

⁶³ *Spoločná správa Benátskej komisie a Riaditeľstva pre informovanú spoločnosť a boj proti kriminalite a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI) o digitálnych technológiách a voľbách.* [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <https://www.ustavnysud.sk/documents/20121/71358/2021-07-sprava_benatskej_komisie.pdf/05878946-17b2-98b3-6047-2e2f2af3c001>.

⁶⁴ DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 444 s.

naplňajúcu znaky volebnej kampane. Naopak, **nesponzorovaný obsah**, ktorý nie je finančne podporený (napr. bežný status kandidáta), sa **nepovažuje za volebnú kampaň** v zmysle zákona o volebnej kampani.⁶⁵

Osobitnú pozornosť si vyžaduje § 14 zákona o volebnej kampani, ktorý v odseku 1 zakazuje zverejňovanie informácií o kandidátoch 48 hodín pred voľbami prostredníctvom hromadných informačných prostriedkov. **Odsek 2 uvedeného paragrafu** však stanovuje, že tento zákaz sa **nevzťahuje na vysielanie prostredníctvom internetu**. Hoci by sa mohlo zdať, že internet je z tejto povinnosti vyňatý, výnimka sa týka len online vysielania v užšom slova zmysle, t. j. internetového prenosu televízneho či rozhlasového vysielania. **Iné formy internetovej komunikácie, ktoré naplňajú znaky volebnej kampane, sú naďalej predmetom zákonnej regulácie.**⁶⁶

Na základe uvedeného zastávame názor, že súčasná právna úprava volebnej kampane v Slovenskej republike nedostatočne reaguje na špecifiká digitálneho priestoru. Absentujú osobitné pravidlá pre realizáciu volebnej kampane v online priestore, čo vytvára právnu neistotu a umožňuje obchádzanie zákona, a to napr. v súvislosti s moratóriom podľa § 14 zákona o volebnej kampani.

II. PROBLÉMOVÉ OBLASTI ONLINE VOLEBNEJ KAMPANE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE

Vzťah medzi demokraciou a digitálnymi technológiami je komplexný. Internet a sociálne siete sa v niektorých demokraciách stali dominantnou platformou pre politickú interakciu, používanie týchto nástrojov posilnilo kritický prístup občanov voči vláde a užšiu interakciu medzi občanmi a politickými stranami.⁶⁷ Na druhej strane však nielen slovenská spoločnosť čelí v posledných rokoch rastúcej nerovnováhe vo volebnej súťaži v dôsledku slabo regulovaného využívania digitálnych platforiem v priebehu volebnej kampane. Nedostatočná právna regulácia volebnej kampane realizovanej v online priestore vytvára priestor pre sporné situácie, ktoré narúšajú transparentnosť, spravodlivosť volebného procesu a oslabujú princíp rovnej politickej súťaže v období pred voľbami.

⁶⁵ Bližšie pozri Uznesenie Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán z 8. novembra 2018, č. 38/5/26.

⁶⁶ DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, 228 s.

⁶⁷ *Spoločná správa Benátskej komisie a Riaditeľstva pre informovanú spoločnosť a boj proti kriminalite a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI) o digitálnych technológiách a voľbách*. [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <https://www.ustavnysud.sk/documents/20121/71358/2021-07-sprava_benatskej_komisie.pdf/05878946-17b2-98b3-6047-2e2f2af3c001>.

Jednou z problémových oblastí súvisiacich s vedením online volebnej kampane je **neoznačovanie platenej politickej inzercie**. V zmysle § 15 zákona o volebnej kampani musí všetka platená politická inzercia obsahovať údaje o objednávateľovi a dodávateľovi v rozsahu meno, priezvisko a obec trvalého pobytu, ak ide o fyzickú osobu, a názov, sídlo a identifikačné číslo organizácie, ak ide o právnickú osobu. Je však opakovanou praxou,⁶⁸ že kandidáti a subjekty kandidujúce vo voľbách tieto pravidlá obchádzajú a predmetný obsah neoznačujú v zmysle zákonných požiadaviek.

Právna regulácia volebnej kampane sa okrem iného zameriava aj na účastníkov volebnej kampane, teda subjekty, ktoré môžu volebnú kampaň viesť.⁶⁹ V zmysle § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani je volebná kampaň akákoľvek činnosť realizovaná politickou stranou, politickým hnutím, koalíciou politických strán, politických hnutí a kandidátov. V nadväznosti na taxatívny výpočet subjektov priamo vedúcich volebnú kampaň predmetný zákon v § 2 ods. 3 vymedzuje, že *„činnosť iných subjektov ako ustanovených v odseku 1 na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov sa v čase ustanovenom na volebnú kampaň zakazuje.“* Novela zákona o volebnej kampani zavádzajúca zákaz účasti tzv. *tretích strán* bola prijatá v roku 2019, pričom jej predkladatelia argumentovali ohrozením slobodnej súťaže politických síl v dôsledku prekročenia zákonných limitov financovania volebnej kampane. Napriek tomu, že právny rámec obmedzuje zapojenie týchto subjektov do volebnej kampane, prax ukazuje, že **tretie strany** často **zverejňujú platené príspevky v prospech či neprospech kandidujúcich subjektov**.

V súvislosti so zverejňovaním platených príspevkov na sociálnych sieťach je dôležité tiež poukázať na **nižšiu mieru transparentnosti financovania** takto vedenej volebnej kampane. Na úhradu nákladov na volebnú kampaň môže politická strana (vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a vo voľbách do Európskeho parlamentu), resp. kandidát (vo voľbách prezidenta Slovenskej republiky) použiť len finančné prostriedky vedené na osobitnom platobnom účte.⁷⁰ V praxi sa však stáva,⁷¹ že online reklama počas volebnej kampane (napr. pri voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky) prebieha paralelne

⁶⁸ *Politické online kampane v Strednej Európe: Divoké a čakajúce na reguláciu (SK report)*. [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://transparency.sk/sk/politicke-online-kampane-v-strednej-europe-divoke-a-cakajuca-na-regulaciju/>>.

⁶⁹ DOMIN, M.: *Inštitút tretej strany volebnej kampane na Slovensku. Právna úprava a jej praktické uplatňovanie*. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. Vol: 39, No.1, s. 39-71. [online], [cit. 26/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/639>>.

⁷⁰ Pri voľbách do orgánov územnej samosprávy sa pravidlá líšia v závislosti od veľkosti samosprávy a subjektu, ktorý vedie volebnú kampaň.

⁷¹ *Politické online kampane v Strednej Európe: Divoké a čakajúce na reguláciu (SK report)*. [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://transparency.sk/sk/politicke-online-kampane-v-strednej-europe-divoke-a-cakajuca-na-regulaciju/>>.

prostredníctvom stránických profilov, ako aj účtov ich populárnych politikov, ktorí však **úhradu nákladov nevykonávajú z osobitného účtu politickej strany**. Absenciu transparentnosti financovania volebnej kampane tiež možno konštatovať v prípadoch, keď v prospech kandidujúceho subjektu zverejňuje platenú reklamu (napriek zákonne vymedzenému zákazu) tretia strana, resp. anonymný účet, pričom náklady na úhradu v týchto prípadoch nie sú vedené na dotknutom osobitnom účte v dôsledku čoho dochádza k prekračovaniu zákonom stanovených výdavkových limitov.

Napriek tomu, že **cielenie politického obsahu** patrí medzi kľúčové stratégie volebných kampaní realizovaných v online priestore, relevantná právna úprava v tejto oblasti doposiaľ absentuje. Cielená politická reklama umožňuje zobrazovať konkrétny obsah rôznym skupinám voličov, čo vedie k informačnej asymetrii, oslabeniu kontroly nad obsahom a pravdivosťou obsahu a v konečnom dôsledku znižuje celkovú transparentnosť volebnej kampane. *„Nízka transparentnosť dát o cieleňí posilňuje riziko uzatvárania užívateľov do názorových bublín, čo môže podnecovať polarizáciu a fragmentáciu spoločnosti. Toto riziko ešte zvyšuje rastúca popularita strán a politikov s extrémistickými prejavmi, ktorá je do veľkej miery založená práve na úspešných organických, ale aj platených a cieleňých kampaniach na sociálnych sieťach.“*⁷²

V súvislosti s realizáciou volebnej kampane v online priestore možno ako vysoko rizikový označiť fenomén **falošných správ** (tzv. *fake news*), pričom ide o zámerne nepravdivé, zavádzajúce a škodlivé informácie, ktoré sa s cieľom ovplyvniť verejnú mienku či dosiahnuť politický cieľ, šíria prostredníctvom sociálnych sietí. Sociálne médiá predstavujú prevládajúce fórum pre politickú diskusiu a ako také sa stávajú zdrojom politických informácií, pričom čoraz častejšie sa stávajú priestorom, v rámci ktorého sa šíria nepravdivé informácie za účelom ovplyvnenia výsledkov volieb. **Absentujúca právna úprava v kombinácii s obmedzenými technickými kapacitami a zložitým vyšetrovaním** sťažuje identifikáciu a zastavenie šírenia falošných správ, ktoré ovplyvňujú voličov a v konečnom dôsledku zvyšujú spoločenskú polarizáciu. V súvislosti s uvedeným je dôležité podotknúť, že nielen sociálne médiá, ale aj vyhľadávače môžu manipulovať informáciami, či už úmyselne alebo neúmyselne, a tak skresľovať výsledky volieb v prospech konkrétneho politického názoru.⁷³

⁷² *Politické online kampane v Strednej Európe: Divoké a čakajúce na reguláciu (SK report)*. [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://transparency.sk/sk/politicke-online-kampane-v-strednej-europe-divoke-a-cakajuce-na-regulaciju/>>.

⁷³ *Spoločná správa Benátskej komisie a Riaditeľstva pre informovanú spoločnosť a boj proti kriminalite a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI) o digitálnych technológiách a voľbách*. [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <https://www.ustavnysud.sk/documents/20121/71358/2021-07-sprava_benatskej_komisie.pdf/05878946-17b2-98b3-6047-2e2f2af3c001>.

III. REGULÁCIA ONLINE VOLEBNEJ KAMPANE V MEDZINÁRODNOM KONTEXTE

Regulačné opatrenia zamerané na posilnenie transparentnosti online kampaní zohrávajú zásadnú úlohu pri podpore činnosti dohliadajúcich orgánov v presadzovaní zodpovednosti za politickú reklamu na internete. V rámci tejto kapitoly pristupujeme k vymedzeniu príkladov existujúcich alebo pripravovaných právnych úprav v medzinárodnom kontexte, analýze kľúčových prvkov a k úvahe o tom, akým spôsobom môžu etické kódexy prispieť k účinnosti týchto regulačných mechanizmov.

Nové právne predpisy zamerané na zabezpečenie transparentnosti volebnej kampane v online prostredí v medzinárodnom kontexte kladú dôraz predovšetkým na samotné online platformy, nie na politické strany či kandidátov, ktorí už podliehajú tradičnej regulácii volebnej kampane. Vzhľadom na to, že online platformy sa stali hlavnými sprostredkovateľmi volebnej komunikácie, nové pravidlá by mali reagovať na výraznú informačnú nerovnováhu medzi nimi a kontrolnými orgánmi, keďže len online platformy disponujú technickými údajmi nevyhnutnými na monitorovanie jeho obsahu a financovania.⁷⁴

Niektoré štáty vo svetovom meradle zaznamenali výrazný pokrok v regulácii online politickej inzercie, najmä v porovnaní s relatívne nízkou úrovňou špecifickej regulácie v Európe.⁷⁵

Jedným z príkladov pokročilejšej právnej úpravy je kanadský *Zákon o modernizácii volieb (Elections Modernization Act)* z roku 2018, ktorý stanovil pravidlá na zvýšenie transparentnosti online politickej reklamy počas stanovených volebných období. Okrem iného zaviedol povinnosť prevádzkovať tzv. „knížnice politickej inzercie/reklamy“ a zbierať údaje o zadávateľoch inzercie/reklamy. Uvedený zákon zároveň spresnil sankcie za šírenie určitých druhov nepravdivých informácií.⁷⁶

Podobný prístup zvolilo aj Írsko prostredníctvom *Zákona o reforme volieb (Electoral Reform Act)* z roku 2022. Ten zveril dohľad nad online politickou inzerciou a celkovým volebným procesom novozriadenej volebnej komisii. Súčasťou úpravy sú aj pravidlá týkajúce

⁷⁴ HEINMAA, T.: *Winning Elections the Right Way. Online Political Advertising Rules in Europe and Selected Countries Globally*. Stockholm: International IDEA, 2023, 86 s. [online], [cit. 8/6/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.idea.int/publications/catalogue/winning-elections-right-way-online-political-advertising-rules-europe-and>>.

⁷⁵ *Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report; Accompanying the Document; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council 76 WINNING ELECTIONS THE RIGHT WAY on the Transparency and Targeting of Political Advertising, SWD(2021) 355 final, 25 November 2021*, [online], [cit. 24/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0355>>.

⁷⁶ *Government of Canada, Elections Modernization Act, S.C. 2018, c. 31, 2018*, [online], [cit. 20/06/2025]. Dostupné na internete: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annualstatutes/2018_31/FullText.html>.

sa online volebných informácií a opatrenia proti manipulatívne mu či neautentickému správaniu v online prostredí.⁷⁷

V rámci snáh o reguláciu volebnej kampane v online prostredí na úrovni Európskej únie predstavuje významný *krok prijatie nariadenia Európskeho parlamentu a Rady Európskej únie 2024/900 z 13.marca 2024 o transparentnosti a cílení politickej reklamy*. Kompromisný text nariadenia bol podpísaný 13. marca 2024 a zverejnený v Úradnom vestníku Európskej únie 20. marca 2024. Nariadenie nadobudlo platnosť začiatkom apríla 2024, pričom väčšina jeho ustanovení začne platiť od októbra 2025.⁷⁸

Ako súčasť úsilia o obmedzenie manipulácie s informáciami a zásahov zo zahraničia do volebných procesov predstavuje nové nariadenie o transparentnosti a cílení politickej reklamy dôležitý krok v oblasti regulácie online volebných kampaní na úrovni Európskej únie. Jeho hlavným cieľom je umožniť občanom jednoduchšie identifikovať politickú reklamu, získať prehľad o jej pôvode a zistiť, či bola zacielená priamo na nich. Takýmto spôsobom sa má posilniť ich schopnosť robiť informované rozhodnutia, a to pri súčasnom rešpektovaní práva na súkromie, slobody prejavu a slobody presvedčenia. Nariadenie sa vzťahuje na politickú reklamu spojenú s voľbami, referendumami a legislatívnymi procesmi na úrovni Európskej únie aj jednotlivých členských štátov, no nijako neovplyvňuje samotný obsah reklám, osobné vyjadrenia ani oblasť redakčnej zodpovednosti.⁷⁹

Nariadenie o transparentnosti a cílení politickej reklamy zároveň stanovuje viacero ďalších kľúčových požiadaviek. Osobné údaje v rámci online politickej reklamy bude možné spracúvať len vtedy, ak dotknutá osoba udelí výslovný a samostatný súhlas s ich použitím na politické účely. Používanie citlivých údajov, ako sú informácie o politických názoroch či etnickom pôvode, bude pritom výslovne zakázané. S cieľom predísť zahraničnému zasahovaniu do demokratických procesov bude zároveň zakázané poskytovanie reklamných služieb sponzorom z tretích krajín v období troch mesiacov pred konaním volieb alebo referenda.⁸⁰

⁷⁷ *Electoral Reform Act 2022, Houses of the Oireachtas, accessed 11 November 2022*, [online], [cit. 22/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2022/37/>>.

⁷⁸ *Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising, 2024*, [online], [cit. 21/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-on-the-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>>.

⁷⁹ Rada Európskej únie: *EÚ zavádza nové pravidlá týkajúce sa transparentnosti a cílenia politickej reklamy*. Rada EÚ a Európska rada. 2024, [online], [cit. 24/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>>.

⁸⁰ *Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising, 2024*, [online], [cit. 21/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-on-the-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>>.

Spoločnosť Google oznámila, že pred nadobudnutím účinnosti nariadenia v októbri 2025 prestane v celej Európskej únii zobrazovať politickú reklamu, vrátane online platformy YouTube. Dôvodom sú podľa nej vážne prevádzkové výzvy a právne neistoty, ktoré spomínané nariadenie prináša. Google upozorňuje, že široká definícia politickej reklamy v nariadení môže viesť k nejasnému zaradovaniu spoločenských tém, ktoré bude náročné jednotne identifikovať v celej Európskej únii. Zároveň chýbajú spoľahlivé údaje o miestnych a regionálnych voľbách a technické usmernenia, čo podľa Google sťažuje prípravu na splnenie požiadaviek nariadenia. Spoločnosť Google zároveň konštatuje, že nariadenie neposkytlo dostatočnú právnu jasnosť a konkrétnosť, ktoré by umožnili splnenie nových povinností. Podobné rozhodnutia už Google prijal v iných krajinách, napríklad vo Francúzsku, Kanade či Brazílii, kde sa taktiež stretol s náročnými regulačnými požiadavkami.⁸¹

Na základe uvedeného sa domnievame, že vymedzenie politickej reklamy a určenie rozsahu pravidiel transparentnosti a overovania v online prostredí si vyžaduje mimoriadnu opatrnosť. Ak by boli tieto pravidlá formulované príliš široko alebo naopak príliš úzko, mohlo by to viesť k neželaným dôsledkom, napríklad k obmedzovaniu verejnej diskusie, prípadne k presunu politickej komunikácie do menej viditeľných súkromných kanálov, ktoré by mohli byť pre dohliadajúce orgány ťažko kontrolovateľné.

Zároveň zastávame názor, že je nevyhnutné zabezpečiť rovnováhu medzi administratívnou náročnosťou pravidiel a reálnymi možnosťami jednotlivých aktérov tieto pravidlá plniť, aby mali rovnakú príležitosť aktívne sa podieľať na demokratickej diskusii, najmä v súvislosti s vedením volebnej kampane v online priestore.

ZÁVER

Sloboda prejavu je jedným zo základných pilierov demokratickej spoločnosti a v kontexte realizácie volebnej kampane je nevyhnutným predpokladom politickej súťaže. Internet na jednej strane rozšíril možnosti demokratickej participácie a komunikácie, na strane druhej však otvoril priestor pre zneužívanie slobody prejavu. V súvislosti s rozvojom digitálnych platforiem a sociálnych sietí sa volebná kampaň presúva do nového prostredia, pričom je možné konštatovať, že zákonodarca v Slovenskej republike na túto skutočnosť

⁸¹ KROEBER-RIEL, A.: *An update on political advertising in the European Union*. Google in Europe. 2024, [online], [cit. 24/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://blog.google/around-the-globe/google-europe/political-advertising-in-eu/>>.

reflektuje len vo veľmi obmedzenej miere, čo vytvára priestor pre nerovnosť postavenia jednotlivých kandidátov, zavádzanie či dokonca klamanie voličov.

Napriek tomu, že je sloboda prejavu zaručená Ústavou SR, nie je absolútna a je možné ju zákonne obmedziť ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. V kontexte volebnej kampane je potrebné zabezpečiť, aby sloboda prejavu nebola zneužívaná na ovplyvňovanie výsledkov volieb spôsobom, ktorý obchádza jeden z nosných princípov volebného práva, t.j. princíp rovnosti. Aj na základe skúseností z medzinárodného prostredia je vhodné uvažovať o zavedení zákonnej regulácie vo vzťahu k novým spôsobom vedenia volebnej kampane tak, aby sa zabezpečila rovnosť medzi kandidátmi, férovosť kampane a zároveň ostala zachovaná podstata slobody prejavu. Dôležité postavenie ako regulátora na nadnárodnej úrovni tiež zohráva Európska únia, ktorá v rámci legislatívneho procesu reaguje na hrozby, ktorým v kontexte volieb čelia všetky členské štáty a pri ktorých je regulácia zo strany únie nevyhnutná. Zároveň sa ako významná otázka do budúcnosti javí samoregulácia digitálnych platforiem, ktorá by mohla dopĺňať legislatívne opatrenia a efektívnejšie prispievať k ochrane transparentnosti a férovosti volebných kampaní v online priestore.

Zoznam použitej literatúry

Commission Staff Working Document: Impact Assessment Report; Accompanying the Document; Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council 76 WINNING ELECTIONS THE RIGHT WAY on the Transparency and Targeting of Political Advertising, SWD(2021) 355 final, 25 November 2021, [online], [cit. 24/06/2025]. Dostupné na internete: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0355>.

DOMIN, M.: *Inštitút tretej strany volebnej kampane na Slovensku. Právna úprava a jej praktické uplatňovanie*. In: *Acta Facultatis Iuridicae Universitatis Comenianae*. Vol: 39, No.1, s. 39-71. [online], [cit. 26/06/2025]. Dostupné na internete: <https://afi.flaw.uniba.sk/index.php/AFI/article/view/639>.

DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 444 s.

DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, 228 s.

Electoral Reform Act 2022, Houses of the Oireachtas, accessed 11 November 2022, [online], [cit. 22/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.oireachtas.ie/en/bills/bill/2022/37/>>.

Government of Canada, Elections Modernization Act, S.C. 2018, c. 31, 2018, [online], [cit. 20/06/2025]. Dostupné na internete: <https://laws-lois.justice.gc.ca/eng/annualstatutes/2018_31/FullText.html>.

HEINMAA, T.: *Winning Elections the Right Way. Online Political Advertising Rules in Europe and Selected Countries Globally*. Stockholm: International IDEA, 2023, 86 s. [online], [cit. 8/6/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.idea.int/publications/catalogue/winning-elections-right-way-online-political-advertising-rules-europe-and>>.

KROEBER-RIEL, A.: *An update on political advertising in the European Union*. Google in Europe. 2024, [online], [cit. 24/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://blog.google/around-the-globe/google-europe/political-advertising-in-eu/>>.

OROSZ, L.: Sloboda prejavu vo volebnej kampani. In: MAJERČÁK, T. (ed.) *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: UPJŠ v Košiciach, 2016, s. 101 – 112.

Politické online kampane v Strednej Európe: Divoké a čakajúce na reguláciu (SK report). [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://transparency.sk/sk/politicke-online-kampane-v-strednej-europe-divoke-a-cakajuce-na-regulaciu/>>.

Rada Európskej únie: *EÚ zavádza nové pravidlá týkajúce sa transparentnosti a cielenia politickej reklamy*. Rada EÚ a Európska rada. 2024, [online], [cit. 24/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.consilium.europa.eu/sk/press/press-releases/2024/03/11/eu-introduces-new-rules-on-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>>.

Regulation (EU) 2024/900 on the transparency and targeting of political advertising, 2024, [online], [cit. 21/06/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.europeansources.info/record/proposal-for-a-regulation-on-the-transparency-and-targeting-of-political-advertising/>>.

Spoločná správa Benátskej komisie a Riaditeľstva pre informovanú spoločnosť a boj proti kriminalite a Generálneho riaditeľstva pre ľudské práva a právny štát (DGI) o digitálnych technológiách a voľbách. [online], [cit. 25/06/2025]. Dostupné na internete: <https://www.ustavnysud.sk/documents/20121/71358/2021-07-sprava_benatskej_komisie.pdf/05878946-17b2-98b3-6047-2e2f2af3c001>.

Uznesenie Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán z 26. februára 2016, č. 12/3/3.

Uznesenie Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán z 8. novembra 2018, č. 38/5/26.

Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani v znení neskorších predpisov.

Kontaktné údaje:

Mgr. Viktória Adamov Kráľová, PhD.

viktoria.kralova@upjs.sk

Katedra verejnoprávných disciplín, FVS UPJŠ v Košiciach

adresa: 040 11 Košice, Popradská 66, Slovensko

Mgr. Frederika Fogašová

frederika.fogasova@student.upjs.sk

Katedra verejnoprávných disciplín, FVS UPJŠ v Košiciach

adresa: 040 11 Košice, Popradská 66, Slovensko

BUDE NETRANSARENTNÁ A NEFÉROVÁ KAMPAŇ NOVÝM NORMÁLOM?

Will Unfair and Non-Transparent Campaigns Become the New Normal?

Mgr. art. Michal Piško

Transparency International Slovensko

Abstrakt: Transparency International Slovensko monitorovala niekoľko posledných volebných kampaní na Slovensku poznačených neférovými praktikami, obchádzaním zákona, netransparentnosťou financovania, dezinformáciami a antikampaňami. Čo sa verejnosť z kampaní naučila a ako sa neférovosti brániť?

Abstract: Transparency International Slovakia has monitored several recent election campaigns in Slovakia marked by unfair practices, circumvention of the law, non-transparent financing, disinformation, and smear tactics. What has the public learned from these campaigns, and how can we defend against such unfairness?

Kľúčové slová: monitoring volebných kampaní, transparentnosť volebnej kampane, férovosť volebnej kampane.

Keywords: monitoring of election campaigns, transparency of the election campaign, fairness of the election campaign.

I. MILIÓNY HLAVOU AJ Z IGELITKY

Nekalé praktiky a vážne podozrenia z nezákonného financovania politických kampaní patria dlhodobo na Slovensku k istotám, ktoré sprevádzajú voľby prakticky od vzniku samostatného štátu. Stačí spomenúť zopár najznámejších príkladov: megalomanské kampane HZDS z roku 1998 s hviezdami svetového showbiznisu či Smeru o štyri roky neskôr s prerieknutím šéfa kampane Fedora Flašíka o volebných nákladoch mnohonásobne prekračujúcich vtedajší limit 12 miliónov korún (398-tisíc eur). Vo výbere by nemali chýbať ani „mŕtve duše“ na listine sponzorov SDKÚ, zháňanie peňazí vlastnou hlavou s hlasom podobným Robertovi Fica, milióny v igelitke pre HZDS od invalidného dôchodcu Rudolfa Trávníčka či požiadavku lídra Siete Radoslava Procházku „pol na pol“ pri zdaňovaní volebnej inzercie. Pokračovať sa dá bez problémov až k dnešku, o viacerých príkladoch bude ešte reč.

Férovosť volebných kampaní možno považovať za jeden z kľúčových pilierov demokracie a tieto problémy preto opakovane priťahovali aj pozornosť protikorupčnej organizácie Transparency International Slovensko. Náš dlhodobý záujem vyústil do aktivít,

krokov a odporúčaní, ktorým sa od roku 2017 venujeme aj systematickejšie v rámci pravidelných monitoringov volebných kampaní. Po rokoch sledovania a analyzovania praxe môžeme naše skúsenosti zhrnúť vetou z abstraktu tohto príspevku: Kampane na Slovensku sú pravidelne poznačené neférovými praktikami, obchádzaním zákona, netransparentnosťou financovania, dezinformáciami a antikampaňami. Na nasledujúcich stranách zhrnieme na príkladoch nielen tieto chronické problémy, ale aj to, čo sa verejnosť z kampaní naučila a ako sa neférovosti brániť.

II. MONITORING VOLEBNÝCH KAMPANÍ

Precíznejší monitoring kampaní a ich financovania umožnila mimovládnym organizáciám, médiám aj aktívnym občanom nová volebná legislatíva z roku 2014. Tá zaviedla viacero podstatných novínok, z ktorých najpodstatnejšou bolo financovanie kampaní cez transparentné účty. Už ich prvé nasadenie v parlamentných voľbách 2016 však ukázalo aj značné limity nového nástroja. V Transparency sme problematickú prax podrobnejšie rozobrali pred voľbami do samosprávnych krajov v roku 2017.

Naša analýza „Keď sú transparentné účty netransparentné“⁸² ukázala, že o financovaní kampaní naozaj vieme viac ako kedykoľvek v minulosti. Očakávania o účinnej kontrole dodržiavania finančných limitov, zavádzaní pri deklarovaní kampaňových výdavkov či odhaľovaní problematických sponzorov a konfliktov záujmov sa však naplňali len veľmi limitovane.

Prínos transparentných účtov oslabovala najmä všeobecnosť a nejednotnosť pri označovaní transakcií, pričom pri viacerých stranách nebolo možné identifikovať príjmy ani výdavky v prospech jednotlivých kandidátov na funkcie v rôznych krajoch. Pri niektorých stranách a politikoch mala verejnosť navyše k dispozícii iba veľmi strohé informácie o veľkých súhrnných a bližšie nešpecifikovaných platbách. Skontrolovať realnosť nákladov na ich kampaň tak bolo v podstate nemožné.

Na technické aj legislatívne nedostatky pri vedení transparentných účtov odvtedy v Transparency upozorňujeme pri každej jednej kampani. Pred parlamentnými voľbami v roku 2020 sme na to išli aj cez praktickú ukážku. Tá spočívala v demonštrácii, či stranami a kandidátmi deklarované výdavky na transparentných účtoch naozaj občanom zaručujú možnosť sledovať, či sú všetky formy kampane a všetci dodávatelia na účtoch uvedení. A teda aj to, či sa v konečnom dôsledku dodržiava maximálny limit výdavkov.

⁸² PIŠKO, M. – KAJAN, M.: *Keď sú transparentné účty netransparentné*: In: Blog Transparency International Slovensko, Denník SME.

Transparentný účet v Slovenskej sporiteľni, ktorá bola vtedy len jednou z dvoch bánk poskytujúcich tento produkt, umožňoval majiteľovi účtu zadávať prijímateľa platieb ako si len zmyslí. Založili sme si teda transparentný účet nazvaný „!!!Voľby2020“ a poslali dve platby Donaldovi Trumpovi, a ďalšiu bez akéhokoľvek označenia (v skutočnosti šli platby na liečbu chorým deťom). Nastavenie účtu nám nijako nebránilo si meno príjemcu vymyslieť, resp. odignorovať⁸³.

Niektoré technické problémy s prevádzkou transparentných účtov sa odvtedy podarilo aj zásahmi bánk odstrániť (produkt dnes už ponúkajú viaceré). Základné problémy narážajúce na účel ich zriadenia, ktorým má byť predovšetkým verejná kontrola financovania kampaní, však pretrvávajú dodnes. Kvalita poskytovaných informácií sa navyše mení nielen od strany k strane, ale aj od banky k banke, keďže zjednocujúce usmernenie pre spôsob vedenia a informovania na transparentných účtoch stále neexistuje.

Na nesúlad medzi vykazovanými transakciami a skutočnosťou sme sa pokúsili upozorniť aj pri monitoringu kampane na primátorov a starostov v roku 2018. Aby sme často nekonkrétne údaje na transparentných účtoch vedeli aspoň sčasti využiť aj na účinnú verejnú kontrolu, rozhodli sme sa prenajať si služby vozidla s panoramatickou kamerou na streche. To podobne, ako to poznáme zo služby „Google maps“, zmonitorovalo v priebehu jedného predvolebného víkendu bilbordov v uliciach Bratislavy.

Záver? Kandidáti oslovovali voličov z každého jedenásteho bilbordov v hlavnom meste, štyria najsilnejší kandidáti na primátora priznali investície do outdoorovej kampane cez 320-tisíc eur. Zozbierané dáta o reálnom objeme reklamy v Bratislave, ako aj spôsob vysvetľovania rozporov, vyvolali značné podozrenia o podhodnocovaní nákladov a prekročení limitu dovtedajším primátorom Ivom Nesrovnalom i jeho vyzývateľom Václavom Mikom⁸⁴.

V prípade neskoršieho víťaza volieb Matúša Valla sa zas ukázalo, aké jednoduché je obísť kampaňové limity cez podporu kandidatúry tretími stranami. Aj tento príklad viedol následne zákonodarcov k úplnému zákazu platených kampaní tretími stranami, čo sa ukázalo ako ústavne sporné, ťažko vymáhateľné a odsúvajúce do sivej zóny aj legitímne občianske iniciatívy.

Toto opatrenie, navyše neférovému zapájaniu tretích strán do kampaní v praxi nezabránilo. Spomenúť možno mimoriadny špeciál mesačníka Extra plus pred prezidentskými

⁸³ KOSTELANSKÝ, Ľ. – ŠÍPOŠ, G.: *Ako sme podvádžali na transparentnom volebnom účte*: In: Blog Transparency International Slovensko, Denník SME.

⁸⁴ KOSTELANSKÝ, Ľ.: *Voľby bratislavského primátora: Mika a Nesrovnal mali záhadne lacné kampane*: In: Blog Transparency International Slovensko, Denník SME.

voľbami v roku 2024. Ten cez kampaň do domácností rozposlal dve čísla neskrývanej podpory pre neskoršieho víťaza volieb Petra Pellegriniho v súhrnnom náklade 615-tisíc kusov.

V Transparency sme si vtedy cez infožiadosť vyžiadali informácie o nákladoch na poštovné a nacenili aj tlač časopisu. Na základe týchto údajov sme kvalifikovane odhadli náklady na tlač a distribúciu magazínu na zhruba 90-tisíc eur. Išlo o reklamu v objeme, aký si pri polmiliónovom limite nemohol dovoliť žiaden z prezidentských kandidátov. Pellegrini sa k tejto podpore nehlásil a Extra plus mu tak z pozície nepovolenej tretej strany výrazne pomohol navýšiť prostriedky na kampaň nad rámec povoleného polmiliónového limitu⁸⁵.

Vráťme sa ale na chvíľu ešte k Matúšovi Vallovi a jeho kampani z ďalších komunálnych volieb na jeseň 2022. Kým v tej už medzitým zakázané tretie strany nevyužíval, jeho kampaň aj v týchto voľbách odhalila ďalšiu medzeru v legislatíve. Tá vôbec neráta s regionálnymi stranami, akú vytvoril v Bratislave práve Vallo a aj im určuje rovnaký limit na kampane, ako celoštátnym subjektom.

Kým pre nezávislých kandidátov tak v Bratislave platil limit na kampaň 250-tisíc eur, Vallo svoju kampaň financoval cez stranícky účet Teamu Bratislava. Táto strana kandidujúca iba v Bratislave pritom mohla na spojenú miestnu a župnú kampaň vynaložiť až 1,5 milióna eur. Náklady na kampaň samotného Valla sme napokon v Transparency vyčíslili na 358-tisíc, čo bolo stále citeľne viac, ako legislatíva umožňuje nezávislým kandidátom⁸⁶.

III. ODHAĽOVANIE MEDZIER

Hoci nie šťastne riešenou, zákaz tretích strán bol napokon jednou z mála reakcií štátu na zverejňovanie čoraz väčšieho počtu dier vo volebných pravidlách. Väčšina podozrení, žiaľ, zostávala bez riadneho preverenia či usmernenia štátnymi autoritami. V Transparency sme sa preto rozhodli nasledujúce kampane monitorovať ešte podrobnejšie a vždy prísť aj s konkrétnymi odporúčaniami pre zmenu praxe a legislatívy.

Pred prezidentskými voľbami 2019 sme sa inšpirovali prístupom kolegov z českej pobočky Transparency a kampaňovú prax aj údaje na transparentných účtoch sme začali zverejňovať na samostatných portáloch dnes zlúčených pod doménou **volby.transparency.sk**.

Nedostatočný záujem štátu o reálnu kontrolu férovosti kampaní sme sa pokúsili kompenzovať nielen monitoringom, ale aj proaktívnou komunikáciou s kandidátmi. Ako

⁸⁵ HILBERTOVÁ, M. – PIŠKO, M. – KOSTELANSKÝ, Ľ.: *Extra Plus pomáha Pellegrinimu prelomiť limit, časopis dostala každá piata domácnosť*. In: Portál volby.transparency.sk, Transparency International Slovensko.

⁸⁶ KOSTELANSKÝ, Ľ. – PIŠKO, M.: *Čo nám o transparentnosti financovania politiky ukázali voľby do samospráv*. In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

strážcovia verejného záujmu sme od nich žiadali nielen podrobnosti o vedení kampane, ale aj podrobnejšie záverečné vyúčtovanie. Súčasťou portálov je odvtedy aj hodnotenie transparentnosti kampaní kandidátov a strán, ktoré kombinuje indikátory týkajúce sa kvality údajov na transparentných účtoch, hodnovernosti financií v kampani ako aj prístupu v informovaní verejnosti o kampani.

Aj tieto hodnotenia sú, žiaľ, nie veľmi pozitívnou správou o úrovni politickej kultúry na Slovensku. Napríklad v parlamentných voľbách 2023 viedli na základe záverečného vyhodnotenia 17 kritérií v spomínaných kategóriách transparentnú kampaň len 3 z 17 posudzovaných strán. Jedenásť strán viedlo kampaň s výhradami a tri skončili v kategórii s najhorším hodnotením „netransparentná kampaň“. Medzi nimi boli hnutie OĽaNO, Kresťanská únia a aj neskorší víťaz volieb – strana Smer⁸⁷.

V praxi to znamenalo, že strana Roberta Fica mala síce niekoľko dní pred voľbami na transparentnom účte najvyššie súhrnné výdavky spomedzi všetkých, no o ich povahe verejnosť netušila takmer nič. Z 2,5 milióna eur až vyše štyri pätiny preliala z transparentného účtu cez veľké súhrnné platby do vlastnej agentúry. Verejnosť tak nedokázala účinne kontrolovať hodnovernosť výdavkov v praxi, ani to, či vo finále nemohlo dôjsť k skrytému prekročeniu limitu na kampaň.

Problematická býva aj príjmová časť transparentných účtov. Aj tá sa pri jednotlivých politických subjektoch i kandidátoch značne líši. Napríklad spomínané kampane Smeru sú takmer výlučne financované zo štátnych príspevkov za voľby a na transparentných účtoch strany tak obvykle vidíme iba zopár väčších prevodov zo stranického na transparentný účet. Smeru takého pohodlné vedenie kampaní umožňuje dnešný systém financovania politických strán na Slovensku, ktorý je nastavený výhodne predovšetkým pre veľké a zavedené strany. Smer tak od štátu získal dovedna už cez 100 miliónov eur (vrátane príspevkov za aktuálne obdobie) a môže tak všetky kampane financovať bez motivácie finančne zapájať členov či podporovateľov⁸⁸.

Aj prevody zo stranických na transparentné účty však môžu skrývať riziká. Príkladom bolo prerieknutie predsedu KDH Milana Majerského počas samosprávnych volieb 2022, ktorý sa v rozhovore pre Denník N priznal⁸⁹, že cez účet KDH pretiekli do kampane aj nimi

⁸⁷ KOSTELANSKÝ, Ľ. – HILBERTOVÁ, M. – PIŠKO, M.: *Vítazi posledných volieb vedú najmenej transparentné kampane*. In: Portál volby.transparency.sk, Transparency International Slovensko.

⁸⁸ PIŠKO, M.: *Smer už na voľbách získal od štátu cez 100 miliónov, historicky druhé je OĽaNO*. In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

⁸⁹ TÓDOVÁ, M.: *Predseda KDH Majerský: To neboli naše peniaze, ktoré sme dali na kampaň Kusému*. In: Denník N.

podporovaného kandidáta na primátora Bratislavy Rudolfa Kusého peniaze neznámeho sponzora. Verejnosť dovtedy túto platbu na základe informácií na transparentnom účte považovala za príspevok KDH Kusému. Neskôr sa ukázalo, že skutočným darcom bol Rudolf Hrubý z ESET-u, ktorý poslal cez hnutie Kusému 25-tisíc eur.

Príkladom účinnej verejnej kontroly príjmov v kampaniach boli odhalenia Transparency o problematických darcoch strany Vlast' Štefana Harabina v parlamentných voľbách 2020⁹⁰. Na základe preverovania príspevkov na transparentnom účte strany sme upozornili na viacero veľkých, stotisícových darcov, pri ktorých existovali vážne pochybnosti o ich možnostiach na takúto štedrosť. Časť darcov zostávala skrytá, strana prijala aj dar od českej eseročky, čo zákon zakazuje. Po našom upozornení na nezákonnosť darov zo zahraničia musela Vlast' peniaze vrátiť, no firma im ich obratom poslala späť už ako pôžičku. Na túto možnosť náš zákon nemyslel.

Mimochodom, volebnú kampaň Vlasti sme po vyhodnotení spomínaných indikátorov transparentnosti označili ako najmenej transparentnú. Aj tieto príklady ukazujú, že hodnotenie transparentnosti kampaní z veľkej časti odráža realitu a je užitočným nástrojom do mozaiky informovaného rozhodovania voličov.

IV. ANALÝZA VÝDAVKOV ALEBO „REALITY CHECK“

Od prezidentských volieb 2019 pristupujeme v Transparency aj k jednej z mála ďalších možností, ako deklarované výdavky strán a kandidátov porovnávať s realitou. Ide o nákup dát o uskutočnenej reklame, ktoré monitoruje agentúra Kantar Slovakia. Tá nám síce dokázala k reálnemu počtu reklám na billboardoch, v médiách či na sociálnych sieťach poskytnúť iba prepočet na cenníkové ceny, tie sme však mohli porovnať s reálnymi cenami platenými tými kandidátmi a stranami, ktorí nám ich boli ochotní doložiť.

Tento postup nám umožnil opakovane poukázať na značné rozpory v deklarovaných výdavkoch na transparentných účtoch a odhadov reálnych nákladov na kampaň v uliciach a médiách. Zrejme najvypuklejším príkladom bola kampaň aktuálneho prezidenta Petra Pellegriniho z roku 2024.

Analýza finálnych dát od Kantaru potvrdzovala náš pôvodný odhad, že tento kandidát výrazne prelomí finančný limit na výdavky, a to najmä kvôli intenzívnemu outdooru. V cenníkových cenách mal Peter Pellegrini počas kampane vonku billboardy za zhruba 769-tisíc eur. Po započítaní reálnych zliav, ktoré mali politici v tomto období, sme outdoorovú kampaň

⁹⁰ ŠÍPOŠ, G.: *Vlast' má najfanatickejších - alebo najlepšie skrytých – darcov*: In: : Facebook Transparency International Slovensko.

vyčíslili na minimálne 417-tisíc eur. Čísla, ku ktorým sme sa v rámci snahy o vernú kontrolu dopracovali, je nutné stále vnímať iba ako kvalifikovaný odhad, keďže najväčšia bilbordová spoločnosť Big Media z portfólia finančnej skupiny J&T opakovane neprezradila rozsah kampane jednotlivých kandidátov, ale len súhrnné čísla o predanej politickej reklame.

Po zosumarizovaní všetkých dostupných dát aj o ostatných výdavkoch sme v Transparency Pellegriniho kampaň odhadli prinajmenšom na 750-tisíc eur⁹¹, čo by bolo významné prekročenie zákonného polmiliónového limitu. Na tento rozpor sme oficiálne upozornili aj štátne authority, ako náš podnet dopadol, nevieme ani vyše roka od volieb.

Súčasný prezident, žiaľ, na seriózne vysvetľovanie rozporov rezignoval, verejnosť sa musela uspokojiť s jeho strohým sumárom v záverečnej správe, kde výdavky vyčíslil na 499,5 tisíc eur.

Mimochodom, popísaný príklad Pellegriniho kampane ukazuje aj na ďalšie nedostatky, ktoré by pri otvorení volebnej legislatívy stáli za úpravu. Ide napríklad o netransparentnosť niektorých bilbordových spoločností pri politickej reklame, alebo o nízku kvalitu dát v záverečných správach o nákladoch na volebnú kampaň. Tá stranám a kandidátom predpisuje vykazovanie nákladov iba v zopár nedostatočne špecifických kolónkach, pričom tieto kategórie v praxi nemožno párovať s údajmi na transparentných účtoch.

Príjmy kandidáti ani strany v záverečných správach nemusia deklarovať vôbec. Je to o to zarážajúcejšie, že podiel privátnych a potenciálne rizikových zdrojov sa pri niektorých voľbách pohybuje aj nad polovicou všetkých príjmov v kampani⁹².

V. PODNETY NA PORUŠENIA

Samostatnou kapitolou monitoringu transparentnosti a férovosti volebných kampaní zo strany Transparency sú podnety na možné porušenia štátnym autoritám a teda najmä Ministerstvu vnútra, Štátnej komisii pre voľby a kontrolu financovania politických strán a okresným úradom.

Hneď úvodom treba povedať, že na základe našej dlhoročnej skúsenosti s monitoringom kampaní sa nám v Transparency ako účinnejšie javí verejné poukazovanie na prešľapy v porovnaní s dopadom oficiálnych podaní na štátne authority. Za posledné roky sme my, aj ďalšie mimovládne organizácie, podali už desiatky podnetov na možné porušenia volebných

⁹¹ KOSTELANSKÝ, Ľ.: *Bude netransparentná a neférová prezidentská kampaň novým normálom?*: In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

⁹² KOSTELANSKÝ, Ľ. – PIŠKO, M.: *Čo nám o transparentnosti financovania politiky ukázali voľby do samospráv*: In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

pravidiel. Výsledkom je pritom najčastejšie formalistické odmietnutie podnetu alebo jeho „stratenie v systéme“. O výsledku preverenia viacerých našich podnetov sme neboli nikdy upovedomení.

Podnety sa týkali rôzne závažných porušení - od neoznačených kampaní, cez nezákonné zapájania sa tretích strán a antikampane, prijímanie peňazí vo volebnej súťaži zo zahraničia až po prelamanie limitov. Jednou z úloh, ktorá stojí aj pred Transparency, je práčne zosumarizovanie údajov o všetkých podnetoch a ich vyhodnotení, ktoré sme za posledných šiestoro volebných kampaní podali.

Existujú, samozrejme, aj výnimky, keď systém štátnej kontroly zafungoval alebo stále odoláva. Pre účely tohto príspevku uveďme aspoň dva príklady z prezidentských volieb na jar 2024.

Prvým príkladom je náš podnet na prijatie 250-tisíc eur na transparentný účet Petra Pellegriniho od strany Hlas až pár dní po jeho víťazstve v 2. kolo prezidentských volieb. Hneď na druhý deň sme sa s podnetom na porušenie zákona obrátili aj na Ministerstvo vnútra, strana Hlas ešte v ten deň porušenie v médiách priznala s tým, že sú pripravení zaplatiť pokutu. Išlo teda o zjavné a preukázané porušenie zákona, kde môže ministerstvo pri prezidentských kandidátoch uložiť pokutu do 30-tisíc eur.

Aj napriek tomu trvalo rok a týždeň, kým sme sa cez televízne správy dozvedeli, že ministerstvo vedené Pellegriniho nástupcom v čele Hlasu Matúšom Šutajom Eštokom napokon pokutu uložilo. Pellegrini ju vraj obratom zaplatil. Prečo to trvalo rok, a prečo výšku maximálnej pokuty skresali len na tretinu, hoci išlo až o prevod polovice z limitu kampane (250-tisíc eur) po zákonom termíne, ministerstvo nevysvetlilo.

Toto rozhodnutie sme, samozrejme, privítali. Čo však považujeme za problematické, je už spomínaný fakt, že štátne orgány sa ani vyše roka od prezidentských volieb nevyrovnali s vážnejšími podozreniami na citeľné prelomenie finančného limitu kampane súčasným prezidentom⁹³.

Druhým príkladom z prezidentských volieb je dosiaľ právoplatne neuzavretý podnet na porušenie zákona samotným ministrom vnútra Šutajom Eštokom, ktorého rezort má na volebné pravidlá dohliadať. Minister počas kampane platene útočil na súpera svojho stranického šéfa Petra Pellegriniho. Ivana Korčoka nazýval napríklad „kandidátom vojny“. Robil tak cez

⁹³ PIŠKO, M. – GODÁRSKY, I. – PETKOVÁ, Z. .: *Prokuratúra žaluje úrad za verdikt v prípade kampane ministra Eštoka*: In: : Webstránka Transparency International Slovensko.

sponzorované statusy za tisíce eur. Tým vstupoval do kampane ako tretia strana – čo je v zákone zakázané.

Okresný úrad ani Ministerstvo vnútra sa k podľa nás zjavnému porušeniu zákona postavili mimoriadne formalisticky, bez riadneho argumentačného vyrovnaní sa so skutkovým stavom. Okresný úrad si pri zastavení konania dokonca podľa prokuratúry pomáhal aj na danú situáciu neaplikovateľným uznesením Ústavného súdu. Spor je v tejto chvíli stále živý, keďže prokuratúra sa s takýmto prístupom Okresného úradu ani Ministerstva vnútra neuspokojila a podala voči nemu žalobu.

Veríme, že tento podľa nás očividný prípad porušenia pravidiel samotným ministrom bude čím skôr rozhodnutý zákonne a spravodlivo. Okrem súdnej koncovky, ktorá bude dôležitým precedensom, však aj tento prípad ukazuje potrebu otvorenia verejnej diskusie o precizovaní volebných pravidiel. Napriek uvedeným príkladom totiž musíme v Transparency na základe našich dlhoročných skúseností skonštatovať, že štátna kontrola funguje len veľmi limitovane a ide o jednu z najžiadanejších oblastí pre úpravu volebnej legislatívy.

VI. KNIŽNICA DARCOV

Nevýhodou slovenského riešenia transparentných účtov zostáva aj to, že ide len o dočasné účty pre účely jednotlivých kampaní, ktoré strany a kandidáti po voľbách spravidla rušia. V Transparency by sme za ďaleko vhodnejší model považovali povinnosť pre politické strany prijímať štátne príspevky, finančné dary, peňažné pôžičky a úvery výlučne prostredníctvom transparentných účtov, ktoré by boli strany povinné viesť v niektorej z bánk bez ohľadu na fázu volebného cyklu. Podobne ako je to v Českej republike.

Údaje o darcoch a veriteľoch politických strán sa síce do veľkej miery nestrácajú ani dnes, keďže tie sú povinné evidovať ich aj vo výročných správach. Iné je to už pri kandidátoch na prezidenta, županov či primátorov, ktorí výročné správy neodovzdávajú. Ani pri systéme straníckych výročných správ však nejde o ideálne riešenie. Jednak preto, že pri veľkom počte strán ide za posledných dvadsať rokov už o stovky dokumentov, ale najmä preto, že tie sú často zverejňované len ako oskenované obrázky bez možnosti strojového spracovania a teda aj vyhľadávania a kopírovania.

Ďalší problém predstavujú rôzne výklady povinností, keď nie všetky strany uvádzajú vo všetkých výročných správach kompletný zoznam darcov. Časť strán sa v niektorých rokoch napríklad prikláňala k výkladu zákona, že vo výročných správach musia uvádzať iba zmluvných darcov a teda najmä dary nad 1000 eur. V tomto ohľade si dovoľujeme upriamiť pozornosť na komentár k Zákonu o politických stranách a politických hnutiach od Mareka

Domina a Vincenta Bujňáka z roku 2019, podľa ktorého sú všetky strany vo výročných správach povinné deklarovať všetkých svojich darcov⁹⁴.

V Transparency sme sa rozhodli verejnú kontrolu financovania politických strán uľahčiť vytvorením súhrnnej databázy o financovaní politických strán, ktorá na jednom mieste zhŕňa informácie o privátnych darcoch, pôžičkách, členských príspevkoch či bezodplatných plneniach z výročných správ politických subjektov. Tie dopĺňajú aj dlhodobé údaje o štátnych príspevkoch pre jednotlivé strany. Rovnako ako naše monitorings volebných kampaní i zálohy straníckych transparentných účtov, je aj táto knižnica finančných príjmov strán dostupná na portáli **volby.transparency.sk**.

Aktualizácia databázy darcov a veriteľov politických strán na základe údajov z výročných správ za rok 2023 ukázala, že objem priznaných súkromných zdrojov v politike za roky 2002 až 2022 (odkedy strany zverejňujú výročné správy) dosiahol 71,9 milióna eur (pri vtedajších cenách by šlo už zhruba o 98 miliónov eur). Pre porovnanie, za rovnaké obdobie získali strany, ktoré dokázali aspoň raz v parlamentných voľbách prekročiť trojpercentné kvórum, od štátu dovedna 295,7 milióna eur (do konca volebného obdobia stúpne táto suma až na 349 miliónov). Pomer štátnych a súkromných zdrojov pre strany tak za posledných 22 rokov predstavuje orientačne asi 4:1 v prospech štátu.

Celkovo knižnica obsahuje už vyše 19-tisíc záznamov pre 49 strán a hnutí. Databáza umožňuje darcov a veriteľov filtrovať a zoradovať podľa názvu strany, donora či výšky transakcie. Obsahuje aj údaje o kumulatívnych sumách poskytnutých subjektami a osobami, ako aj „rizikový príznak“ v prípade darov a bezodplatných plnení nad 10-tisíc a pôžičiek nad 100-tisíc eur (netýka sa bankových úverov). Pri každej transakcii je dostupný aj odkaz na zdrojový dokument s ďalšími informáciami. Databáza tak zjednodušuje možnosti verejnej kontroly finančných tokov politických strán, ako aj identifikovanie potenciálnych konfliktov záujmov.

Celkovo najväčším podporovateľom politiky za celé obdobie 2002 – 2023 zmapované v knižnici darcov a veriteľov, je aktuálne spomedzi fyzických osôb šéf Sme rodina Boris Kollár. Ten doteraz svojmu hnutiu poskytol pôžičky a bezodplatné plnenia už za 2,1 milióna eur. Na druhé miesto odsunul doterajšieho lídra rebríčka a bývalého prezidenta Andreja Kisku, ktorý svojej bývalej strane Za ľudí požičal na rozbeh 1,7 milióna eur. Tretí je spolumajiteľ elektrodomu Nay Peter Zálešák, ktorý požičiaval aj daroval dovedna 1,4 milióna eur pre Progresívne Slovensko, Za ľudí a Team Bratislava.

⁹⁴ DOMIN, M. – BUJŇÁK, V.: V.: *Zákon o politických stranách a politických hnutiach, Komentár*; Wolters Kluwer.

VII. DESAŤ ZMIEN PRE FÉROVEJŠIE VOĽBY

Roky skúseností s monitoringami kampaní, ako aj mesiace strávené pri analyzovaní praktík

v jednotlivých volebných súťažiach sa v Transparency snažíme vždy zúročiť aj do súhrnnej analýzy popisujúcej problematickú prax. Posledné za všetky typy volieb uvádzame aj na tomto mieste, pričom odkazy na ne možno nájsť v poznámkovom aparáte:

- Eurovoľby po slovensky: Do Bruselu cez agentúry⁹⁵
- Bude netransparentná a neférová prezidentská kampaň novým normálom?⁹⁶
- Parlamentné voľby 2023: demokratické áno, transparentné a férové obmedzene⁹⁷
- Čo nám o transparentnosti financovania politiky ukázali voľby do samospráv⁹⁸

Súčasťou týchto analýz je spravidla aj záverečný sumár návrhov pre férovejšie voľby, ktorý vychádza z konkrétnych zistení a pozorovaní v aktuálnej kampani. Časť týchto odporúčaní je univerzálna, časť sa líši podľa špecifik daných volieb. V závere tohto príspevku ponúkame skompilovaný výber z týchto analýz nazvaný „Desať zmien pre férovejšie voľby“.

Príklady a argumenty pre mnohé z nich sú podrobnejšie rozobraté aj v tomto príspevku. Na niektoré nebol priestor, no v odporúčaníach majú svoje miesto. Takými sú napríklad podmienky moratória alebo absencie pravidiel transparentného financovania kampaní aj pred referendumami. Účel ani rozsah tohto príspevku neumožňujú podrobnejšie rozvinutie navrhovaných opatrení. Na základe dlhoročných skúseností Transparency s monitoringom kampaní sme však presvedčení, že každá z desiatich navrhovaných oblastí si zaslúži širokú odbornú i verejnú diskusiu. Tá by v konečnom výsledku mohla viesť k transparentnejším a férovejším volebným súťažiam na Slovensku, čo by malo byť záujmom nás všetkých. Vráťane strán, ktorým záleží na dôveryhodnosti politiky.

10 opatrení pre transparentnejšie a férovejšie voľby na Slovensku

1. Zaviesť jednotné a povinné pravidlá pre transparentné účty

⁹⁵ KOSTELANSKÝ, Ľ.: *Eurovoľby po slovensky: Do Bruselu cez agentúry*. In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

⁹⁶ KOSTELANSKÝ, Ľ.: *Bude netransparentná a neférová prezidentská kampaň novým normálom?*. In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

⁹⁷ KOSTELANSKÝ, Ľ. – PIŠKO, M.: *Parlamentné voľby 2023: demokratické áno, transparentné a férové obmedzene*. In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

⁹⁸ KOSTELANSKÝ, Ľ. – PIŠKO, M.: *Čo nám o transparentnosti financovania politiky ukázali voľby do samospráv*. In: Blog Transparency International Slovensko, Denník N.

- Cez transparentné účty by mali byť financované nielen všetky volebné kampane (vrátane referend či prípadne obnovených tretích strán), ale minimálne aj obdobie oficiálnych predkampaní. Najoptimálnejšie riešením by bolo zavedenie permanentných transparentných účtov. Cez tie by strany prijímali všetky príjmy výlučne a to počas celého volebného cyklu.
- Pravidlá pre vedenie a poskytovanie informácií na transparentných účtoch by mali byť zjednotené, účty by mali spĺňať minimálne štandardy pre účinnú verejnú kontrolu (napr. presnejšie a adresné popisovanie výdavkov, zákaz veľkých súhrnných platieb do agentúr či zákaz hradenia väčších faktúr a záväzkov až s odstupom po voľbách).

2. Zvýšiť transparentnosť financovania kampaní a darov

- Platiť by mal zákaz presúvať z bežných účtov strán dary iných osôb alebo subjektov na kampaňové transparentné účty. Všetky dary a pôžičky by mali na transparentné účty prichádzať priamo od ich pôvodných poskytovateľov.
- Odstrániť by sa mala nerovnosť v transparentnosti príspevkov a darov pre straníckych kandidátov v miestnych a regionálnych voľbách, ktorým kampane financuje politické subjekty cez stranícky transparentný účet. Strany často adresne neuvádzajú, v prospech koho jednotlivé príspevky smerovali a stranícki kandidáti sú tak neraz pod menšou verejnou kontrolou. Riešením by boli povinné transparentné účty aj pre straníckych kandidátov na županov a primátorov, tak ako to platí pri ich nezávislých súperoch.

3. Prehodnotiť a zrealizovať finančné limity na kampane

- Prehodnotiť finančné limity pre rôzne typy volieb a naviazať tieto limity napríklad na minimálnu mzdu, aby bola zabezpečená ich valorizácia. Niektoré limity (eurovoľby) sú dnes príliš vysoké či naopak nízke (župani, primátori veľkých miest) a motivujú k obchádzaniu či špekuláciám.
- Volebná legislatíva by mala rozlišovať medzi regionálnou politickou stranou, ktorá vedie kampaň iba na území danej samosprávy a politickou stranou s celoštátnou kampaňou, minimálne pri limite na volebné výdavky. Ten by mal byť pre regionálnu stranu nižší.

4. Zlepšiť dohľad a kontrolu nad volebnými kampaňami

- Vytvoriť nezávislý orgán pre dohľad nad voľbami a financovaním politiky alebo aspoň zabezpečiť, aby v štátnej komisii netvorili väčšinu členovia nominovaní politickými stranami. Priestor v nej by mali dostať nezávislé osobnosti s morálnym a odborným

kreditom, ktoré budú presadzovať zákon, nie záujmy politických strán. Dohľad a sankcie by mali spadať pod takýto nezávislý orgán, nie pod politicky ovládané Ministerstvo vnútra či okresné úrady, ako je to dnes.

- Zabezpečiť (aj finančne a kapacitne) väčšiu akcieschopnosť štátnej komisie alebo nového nezávislého orgánu, ktorý by mal byť schopný počas ostrej volebnej kampane zasadať podľa potreby obratom, s kompetenciou upozorniť alebo priamo pozastaviť praktiky vážne narušujúce férovosť kampaní.

5. Regulovať pôsobenie agentúr v kampani

- Únos kampaní do prostredia spriaznených agentúr sa ukazuje ako veľkým problémom v každých typoch volieb. Verejnosť pri tejto rozšírenej praxi netuší, komu a za čo strany v konečnom dôsledku v rámci kampane platia a nedokáže tak kontrolovať realnosť výdavkov ani možné prekročenie finančných limitov. Riešením je zavedenie povinnosti priamych platieb, ktoré by agentúry kandidátom iba sprostredkovali. Prípadne úprava transparentných účtov tak, aby cez ne museli realizovať jednotlivé platby za kampaňové výdavky strán aj nimi zazmluvnené agentúry.
- Zaviesť povinnosť pre bilbordové spoločnosti reportovať údaje o politickej reklame v prospech jednotlivých strán a kandidátov počas volebnej kampane.

6. Zvýšiť transparentnosť politickej reklamy

- Precíznejšie stanovenie spôsobu označovania politickej reklamy v outdoore, médiách aj na internete a sociálnych sieťach, s cieľom zamedziť dnes rozšíreným špekulatívnym prístupom, pri ktorých zadávateľ reklamy nie je jednoznačne alebo jednoducho identifikovateľný.
- Povinné označovanie politickej reklamy vo všetkých prostrediach počas celého volebného cyklu. Táto povinnosť by sa mala vzťahovať aj na kampane v prospech či neprospech strán či kandidátov.

7. Zaviesť efektívnejšie a podrobnejšie záverečné správy o kampaniach

- Prehľadnejšie záverečné správy, výdavky by mali byť vykazované podrobnejšie. Doplňiť by bolo vhodné minimálne výdavky na online kampaň a údaje o príjmoch v rámci kampane a predkampane.
- Záverečné správy by mali byť kontrolované štátnou dohľadovou autoritou nielen po formálnej, ale aj obsahovej stránke. V prípade závažných pochybností by mal mať dohľadový orgán možnosť nariadiť nezávislý audit.

8. Obnoviť regulované pôsobenie tretích strán

- Súčasné nastavenie volebných zákonov umožňuje vedenie platenej kampane len samotným kandidátom a politickým stranám. Úplný zákaz tretích strán v kampani síce odstránil problematické obchádzanie limitov pre kandidátov cez podporné tretie strany, ukázal sa však ako ústavne sporný a posunul do sivej zóny aj mnohé legitímne občianske iniciatívy v prospech či neprospech kandidátov. Plateným kampaniam a antikampaniam tretích strán navyše v praxi nezabránila. Na mieste je preto diskusia o regulovanom obnovení tretích strán v kampaniach.
- Nevyhnutné je aj zvážiť účinnejšie zásahy v reálnom čase voči v praxi častým antikampaniam, neraz vedeným cez tretie strany. Tie majú nezriedka potenciál výrazne ovplyvniť férovosť volieb a rozhodovanie o ich zákonnosti s dlhým odstupom po voľbách sa míňa účinku. Riešením by bola právomoc a povinnosť štátnej dohľadovej autority k podnetom na platené antikampane zasadnúť a rozhodnúť v čo najkratšom čase, ešte počas pretrvávania ich dopadu.

9. Zmierniť výhody úradujúcich funkcionárov a zabezpečiť rovnosť súťaže

- Dnešné volebné súťaže sú často sprevádzane problémom zneužívania funkcie, verejných zdrojov či oficiálnych komunikačných kanálov v prospech opätovne kandidujúcich vládnuccích strán alebo kandidátov. Takáto prax neférovu deformuje volebnú súťaž a mala by na ňu reagovať nielen legislatíva, ale aj metodické usmernenia a rozhodovacia činnosť štátnej dohľadovej autority.
- V prípade radničných novín či samosprávou financovaných elektronických médií by takéto zneužívanie verejných zdrojov na kampaň primátorov a županov pomohla regulovať úprava mediálnej legislatívy. Tieto médiá by mala označiť za verejnoprávne a na základe toho stanoviť minimálne štandardy pre ich informovanie a kontrolu aj počas kampaní.

10. Upraviť podmienky pre moratóriá aj referendá

- Vyššie uvedené pravidlá, vrátane povinnosti financovania kampane výlučne cez transparentný účet, by mali platiť aj pre referendá. Tie by mali podliehať rovnakým pravidlám ako iné kampane.
- Široké a všeobecné nastavené moratórium pre volebné kampane sa dnes ukazuje ako neúčinné a nevyhnutné. Obmedziť by sa preto malo len na nevyhnutné minimum, ideálne len na samotný priebeh volieb. A to aj vrátane moratória na prieskumy. Ak už širšie moratórium platí, štátna dohľadová autorita by počas neho mala byť schopná okamžite zasiahnuť voči jeho zásadným porušeniam, zaviesť by sa mala aj možnosť účinnej

obrannej informovanosti v prípade šírenia závažných dezinformácií s potenciálom ovplyvniť férovosť volieb.

Zoznam použitej literatúry

DOMIN, M.: *Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018.

DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.

DOMIN, M. - BUJŇÁK, V.: *Zákon o politických stranách a politických hnutiach, Komentár*, Bratislava: Wolters Kluwer, 2020.

TÓDOVÁ, M.: *Predseda KDH Majerský: To neboli naše peniaze, ktoré sme dali na kampaň Kusému*. In: Denník N, 2022.

Kontaktné údaje:

Mgr. art. Michal Piško pisko@transparency.sk

riaditeľ Transparency International Slovensko

Bajkalská 25

82718 Bratislava

Slovenská republika

**ROZHODOVACIA PRAX RADY PRE MEDIÁLNE SLUŽBY A ŠTÁTNEJ
KOMISIE PRE VOĽBY A KONTROLU FINANCOVANIA
POLITICKÝCH STRÁN VO VZŤAHU K MÉDIÁM PRE VOĽBY
PREZIDENTA 2024 A VOĽBY DO EURÓSPEKHO PARLAMENTU 2024**

*Decision-Making Practice of the Council for Media Services and the State Commission for
Elections and Control of Political Party Financing in relation to the Media during the 2024
Presidential Election and the 2024 European Parliament Election*

JUDr. Andrej Krajňák

VIA IURIS, občianske združenie

Abstrakt: Začiatkom roka 2023 vstúpila do účinnosti nová mediálna legislatíva, ktorá mala za cieľ zaviesť rovnaké pravidlá pre všetky médiá, bez ohľadu na to, či svoj obsah publikujú v printovej verzii alebo ho šíria v elektronickej podobe. Obsahom príspevku je prezentácia výsledkov analýzy organizácie VIA IURIS v spolupráci s organizáciou MEMO98, ktorá monitorovala rozhodnutia Rady pre mediálne služby a Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán, so zámerom zistiť ako tieto orgány v praxi uplatňovali novú mediálnu vnútroštátnu a európsku legislatívu v súvislosti s voľbou prezidenta Slovenskej republiky a voľbami do Európskeho parlamentu v roku 2024. Poukážeme na obmedzené možnosti verejnosti vo vyvodzovaní právnej zodpovednosti za porušovanie volebnej kampane prostredníctvom uvedených orgánov. V príspevku načrtneme aktuálne riziká ovplyvňovania volieb cez internet a sociálne siete na príklade rozhodnutia Ústavného súdu Rumunska o anulovaní prvého kola prezidentských volieb v roku 2024.

Abstract: At the beginning of 2023, new media legislation came into force, which aimed to introduce the same rules for all media, regardless of whether they publish their content in print or disseminate it electronically. The content of this article is a presentation of the results of an analysis by VIA IURIS in cooperation with MEMO98, which monitored the case law of the Media Services Council and the State Commission for Elections and Control of Political Party Financing. The aim was to assess how these bodies applied the new national and European media legislation in practice in the context of the election of the President of the Slovak Republic and the elections to the European Parliament in 2024. We will point out the limited possibilities for the public for enforcing legal accountability for violations of electoral campaigning rules through these institutions. Furthermore, the contribution outlines current risks related to election interference via the internet and social media, using as an example the

2024 decision of the Constitutional Court of Romania annulling the first round of the presidential election.

Kľúčové slová: Rada pre mediálne služby, Štátna volebná komisia, médiá, sociálne siete.

Keywords: Media Service Council, State Electoral Commission, media, social media.

ÚVOD

Mimovládne organizácie VIA IURIS a MEMO98 spolupracovali v roku 2024 na projekte podporenom nadáciou NED (The National Endowment for Democracy) s názvom „VoteMatch Slovakia 2024“, ktorý sa zameriaval na mediálne prostredie v kontexte prezidentských volieb a volieb do Európskeho parlamentu konaných v roku 2024. K výskumu nás motivovalo nadobudnutie účinnosti novej mediálnej legislatívy v roku 2023, ktorá nastavila nové pravidlá fungovania pre digitálnych tvorcov audiovizuálneho obsahu na internete, ako aj pre vydavateľov spravodajských webových portálov (online médiá). Práva a povinnosti vysielateľov rozhlasovej a televíznej programovej služby a podmienky šírenia online obsahu na internete upravuje zákon č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách (ďalej ako „*zákon o mediálnych službách*“), ktorý nahradil dva zákony: zákon o vysielaní a retransmisii a zákon o digitálnom vysielaní. Zákon o mediálnych službách zároveň zriadil Radu pre mediálne služby (ďalej ako „*Rada*“), ktorá ako štátna rozpočtová organizácia reguluje oblasť vysielania, retransmisie a šírenia obsahu na internete. Oblasť vydávania a šírenia publikácií vo forme periodickej tlače alebo elektronickej forme na internete po novom upravuje zákon č. 265/2022 Z. z. o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovizie (ďalej ako „*zákon o publikáciách*“), ktorý nahradil tlačový zákon.

Rada pre mediálne služby sa stala ako nový orgán štátnej správy koordinátorom digitálnych služieb a regulátorom televízneho a rozhlasového vysielania. Medzi jej kompetencie patrí aj dohľad nad dodržiavaním zákonnom vymedzených povinností počas volebnej kampane. Kontrola priebehu volebnej kampane spadá do pôsobnosti Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej ako „*Štátna komisia*“) a niektoré podnety na dodržiavanie pravidiel volebnej kampane na internete priamo prejednála a zaujala k nim stanovisko.

Neoddeliteľnou súčasťou každých volieb je volebná kampaň, ktorá predchádza voľbe a kandidáti sa počas tohto obdobia snažia nakloniť verejnú mienku na svoju stranu a získať podporu voličov. Volebná kampaň začína v zmysle zákona dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí 48 hodín pred dňom konania volieb. V tomto príspevku prinášam zistenia organizácie VIA IURIS, ktorá v rámci projektu

analyzovala rozhodnutia Rady a Štátnej komisie v súvislosti s voľbami uskutočnenými na Slovensku v roku 2024. Naším cieľom bolo preskúmanie uplatňovania novej mediálnej legislatívy a spoznanie aplikačnej praxe a výkladu právnych predpisov v rozhodovacej činnosti zodpovedných orgánov. Je nesporné, že rozvojom informačných technológií, internetu a nových prvkov komunikácie, vstúpili aj do prostredia volebnej kampane nové faktory a chceli sme zistiť do akej miery sa s týmito novými výzvami dokážu orgány štátnej správy na Slovensku vysporiadať.

I. ROZHODOVACIA ČINNOSŤ RADY A ŠTÁTNEJ KOMISIE

Každý televízny a rozhlasový vysielateľ je povinný zabezpečiť, aby programy a iné zložky programovej služby boli v súlade s osobitným predpisom, ktorým je 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 (ďalej ako „*zákon o volebnej kampani*“).⁹⁹ Rovnaká povinnosť sa vzťahuje aj na poskytovateľa audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, ktorý je povinný zabezpečiť súlad programov a iných zložiek audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie poskytovaných v rámci volebnej kampane so zákonom o volebnej kampani.¹⁰⁰ Za audiovizuálnu mediálnu službu na požiadanie sa považuje služba, pri ktorej si užívateľ sám volí aké video (program) a kedy chce na internete, prípadne v aplikácii sledovať. Typickým príkladom takejto služby sú všetky streamovacie platformy, internetové archívy televízii alebo videosekcie spravodajských portálov. Zákon o mediálnych službách zaviedol definíciu politickej propagácie, pod ktorou sa rozumie verejné oznámenie určené na podporu politickej strany, politického hnutia, člena politickej strany alebo člena politického hnutia alebo kandidáta, prípadne v ich prospech alebo neprospech pri volebnej kampani. Zároveň je politickou propagáciou aj popularizácia názvu, značky alebo hesiel politickej strany, politického hnutia alebo kandidáta. Politická propagácia je v zmysle zákona o mediálnych službách zakázaná a vysielateľ nemôže vysielateľ akúkoľvek politickú propagáciu, okrem zákonom vymedzeného priestoru na politickú propagáciu počas volebnej kampane..

Mimo obdobia volebnej kampane musí vysielateľ striktne dohliadať, aby nevysielal politickú propagáciu, čo mu však nebráni vo vysielaní politických programov a diskusií, v ktorých pochopiteľne dochádza k prezentácii politikov a popularizácii značky alebo politickej strany alebo hnutia. V rámci volebnej kampane zákon striktne reguluje vysielanie a upravuje vysielací čas vyčlenený na politickú propagáciu odlišne pre verejnoprávneho

⁹⁹ § 20 ods. 4 písm. c) zákona o mediálnych službách

¹⁰⁰ § 28 ods. 3 písm. b) zákona o mediálnych službách

vysielať a ostatných vysielateľov. Vysielanie politickej propagácie je podľa zákona o volebnej kampani povolené len v čase začínajúcom sa 21 dní pred dňom konania volieb a končiacom sa 48 hodín pred dňom konania volieb.¹⁰¹ Osobitná právna úprava sa vzťahuje na obdobie 48 hodín pred dňom konania volieb, ktoré je známe ako volebné moratórium, počas ktorého je zakázané zverejňovať akékoľvek informácie o kandidátoch v ich prospech alebo neprospech v rozhlasovom vysielaní, v televíznom vysielaní, v rámci audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, v periodických publikáciách, neperiodických publikáciách a v agentúrnom spravodajstve.¹⁰² V akademických kruhoch sa vedú čoraz intenzívnejšie polemiky o opodstatnenosti úpravy volebného moratória, pretože v súčasnej technologickej dobe je prakticky nemožné regulovať prístup k informáciám o kandidátoch na internete.

Počas volebnej kampane pre voľby prezidenta je verejnoprávny vysielateľ povinný vyhradiť po jednej hodine vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej propagácie v rozhlasovom vysielaní a v televíznom vysielaní.¹⁰³ Ostatní vysielatelia nie sú povinní vyhradiť žiaden vysielací čas určený na politickú propagáciu, ale môžu tak urobiť najviac po 30 minút vysielacieho času pre každého kandidáta na prezidenta, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času.¹⁰⁴ Pre voľby do Európskeho parlamentu platí povinnosť verejnoprávneho vysielateľ určiť najviac po 30 minút vysielacieho času pre kandidujúcu politickú stranu alebo kandidujúcu koalíciu politických strán, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času na vysielanie politickej propagácie v rozhlasovom a v televíznom vysielaní.¹⁰⁵ Ostatní vysielatelia túto povinnosť nemajú ani pre voľby do Európskeho parlamentu, ale môžu tak urobiť najviac po 30 minút vysielacieho času pre kandidujúcu politickú stranu alebo koalíciu politických strán, spolu však najviac desať hodín vysielacieho času.¹⁰⁶

V praxi môže byť pre vysielateľa často problematické rozlíšiť kedy je vysielanie politickej prezentácie považované za politickú propagáciu a podlieha prísnejšej regulácii a kedy ide o spravodajskú informáciu.

Rada ako štátny orgán je povinná vykonávať dohľad nad dodržiavaním legislatívy súvisiacej s voľbami a vedením volebnej kampane zo strany vysielateľov a poskytovateľov audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie. Rada môže konať na základe výsledkov

¹⁰¹ § 12 ods. 1 zákona o volebnej kampani

¹⁰² § 14 ods. 1 zákona o volebnej kampani

¹⁰³ § 11 ods. 1 zákona o volebnej kampani

¹⁰⁴ § 11 ods. 4 zákona o volebnej kampani

¹⁰⁵ § 10 ods. 1 zákona o volebnej kampani

¹⁰⁶ § 10 ods. 3 zákona o volebnej kampani

vlastnej kontrolnej činnosti a monitoringu vysielania a súčasne na základe podnetov od tretích osôb. V zmysle mediálnych zákonov môže ktokoľvek podať na Radu podnet na prešetrenie podozrenia, že konaním vysielateľa v konkrétnom prípade došlo k porušeniu zákona. Rada rozhoduje v senáte o doručených podnetoch na preverenie porušenia zákona. Rada je povinná na základe každého doručeného podnetu skontrolovať obsah namietaného vysielania aj nad rámec uvádzaných skutočností v podnete.

Ak Rada po posúdení obsahu vysielania nezistí porušenie právnych predpisov, uzná podnet za neopodstatnený. Naopak, v prípade zistenia možného porušenia zákona, oznámi Rada vysielateľovi začatie správneho konania. V správnom konaní má vysielateľ právo vyjadriť sa k namietaným skutočnostiam a v prípade preukázaného porušenia právnych predpisov uloží Rada vysielateľovi sankciu. Proti rozhodnutiu Rady môže vysielateľ podať odvolanie v lehote do 15 dní od doručenia rozhodnutia. Následne rozhoduje o odvolaní Rada v pléne. Ak Rada potvrdí pôvodné rozhodnutie o uložení sankcie, môže sa vysielateľ domáhať preskúmania rozhodnutia Rady podaním správnej žaloby na Správny súd.

Celkovo bolo Rade v súvislosti s prezidentskými voľbami doručených 13 podnetov týkajúcich sa vysielania. Z celkového počtu bolo v súvislosti s 5 podnetmi konštatované porušenie právnych predpisov a podaný návrh na začatie správneho konania. Zvyšných 8 podnetov na prešetrenie vyhodnotila Rada ako neopodstatnené. V čase ukončenia našej analýzy Rada nevydala žiadne rozhodnutie, ktorým by vysielateľovi uložila sankciu pre porušenie právnych predpisov v súvislosti s voľbami, ale iba začala správne konanie, ktorého výsledkom môže byť uloženie sankcie. Napriek tomu obsahujú rozhodnutia Rady v počiatočnej fáze podrobné odôvodnenia, z ktorých je možné vyselektovať základné aspekty, ktoré Rada zohľadňuje pri posudzovaní jednotlivých prípadov. Okrem vybavovania podnetov zrealizovala Rada v súvislosti s voľbami prezidenta 2024 v období od 02.03.2024 až 06.04.2024 monitoring vybraných spravodajských a publicistických programov televíznych programových služieb RTVS Jednotka, RTVS 24, TV MARKÍZA, JOJ, JOJ 24, TA3 a rozhlasových programových služieb Rádio Slovensko, EXPRES, FUN RADIO. Na základe monitoringu Rada identifikovala viaceré porušenia mediálnych zákonov v súvislosti s vysielaním počas volebnej kampane a uvedené závery umožňujú rozšíriť aplikačnú prax pri posudzovaní vysielania volebnej kampane.

Štátna komisia predovšetkým zabezpečuje priebeh volieb po organizačnej stránke, dohliada na činnosť volebných komisií a kontroluje financovanie politických strán a volebnej kampane. V rámci analýzy sa venujeme dodržiavaniu právnych predpisov zo strany médií počas volieb z pohľadu rozhodovacej činnosti kontrolných orgánov. Dohľad nad televíznym,

rozhlasovým alebo internetovým vysielaním vykonáva Rada a podnety v tejto oblasti väčšinou Štátna komisia postúpila Rada na preverenie. Monitoringom rozhodovacej činnosti Štátnej komisie sme však zistili, že niektoré podnety na činnosť v mediálnej oblasti Štátna komisia priamo prejedнала.

Z obsahu podnetov a analyzovaných rozhodnutí Rady možno konštatovať, že vo väčšine podnetov podávateľa namietali porušenie povinnosti vysielateľa zabezpečiť všestrannosť informácií, názorovú pluralitu, objektivnosť a nestrannosť spravodajských programov. Druhá časť podnetov smerovala k podozreniu z porušenia povinnosti vysielateľa pri vysielaní politickej propagácie a nedodržiavania zákazu zverejňovania informácií o kandidátoch v čase volebného moratória.

I. 1. Objektivita a nestrannosť vysielať

Rada vo svojej rozhodovacej činnosti určila kritéria objektivity, medzi ktoré zahrnula relevanciu, transparentnosť, presnosť, úplnosť, vecnosť, vyváženosť, rôznorodosť, aktuálnosť, zrozumiteľnosť, osvojenie si pozície odstupu a neutrality vo vzťahu k predmetu spravodajstva, absenciu stránenia. V medziach týchto kritérií posudzovala Rada vysielať podnetom napadnutého programu a snažila sa pre každý prípad ustáliť, či odvysielaný program bol v stanovených medziach objektivite.

Rada sa pri preverovaní podnetu zaoberala otázkou, či umožnením účasti v diskusii prezidentskému kandidátovi bez kandidujúceho oponenta nedošlo k porušeniu pravidiel o politickej propagácii. Rada v tomto prípade konštatovala, že za politickú propagáciu sa podľa § 12 ods. 5 zákona o volebnej kampani nepovažuje vysielať spravodajských programov a publicistických programov, ak sa realizujú v súlade s programovou skladbou vysielateľa. V danom prípade sa jednalo o diskusnú reláciu, ktorá je dlhodobo etablovaná v televíznom vysielaní. Rada uviedla, že verejnoprávny vysielateľ je podľa § 11 zákona o volebnej kampani povinný vyhradiť okrem času na politickú propagáciu aj 10 hodín vysielačieho času na diskusné programy v rozhlasovom a televíznom vysielaní. Rada zohľadnila, že kandidát na prezidenta bol v danom čase predstaviteľ koalície politickej strany a jeho účasť v diskusii na aktuálne spoločenské témy bola opodstatnená. Súčasne Rada vyzdvihla, že prípadné snahy prezidentského kandidáta o vedenie kampane v programe boli zamedzené aktívnym prístupom moderátora, ktorý nedovolil rozvíjať diskusiu týmto smerom.

I. 2. Programová sloboda a autonómnosť

Rada vo svojich rozhodnutiach opakovane zdôraznila, že dramaturgia programu, výber tém a skladba hostí diskusných programov spadajú plne do kompetencie vysielateľa a vedenia redakčného tímu, pretože podľa zákona o mediálnych službách vysielateľ slobodne a nezávisle.¹⁰⁷ Na uvedené pravidla Rada poukázala aj pri podnete, v ktorom podávateľ namietal, že verejnoprávny vysielateľ neumožňuje predstaviteľom konkrétnej politickej strany účasť v politickej diskusnej relácii. Rada v tejto súvislosti uviedla, že neúčasť konkrétneho predstaviteľa politickej strany v diskusnej relácii nemá automaticky za následok porušenie zásady všestrannosti informácii, názorovej plurality, objektivity a nestrannosti. Vysielateľ je totiž povinný zabezpečiť objektivitu konkrétneho programu, a preto absencia zástupcu konkrétnej politickej strany automaticky neznamena neobjektívne vysielanie, ak sú dodržané všetky atribúty nezávislosti vysielania. Na programovú autonómnosť vysielateľa poukázala Rada aj pri podnete, v ktorom podávateľ namietal poradie kladenia otázok v televíznej prezidentskej debate so všetkými kandidátmi. Podávateľ podnetu tvrdil, že vysielateľ zaradil tému zahraničnej politiky účelovo na koniec diskusie. Rada sa s týmto názorom nestotožnila a opätovne zdôraznila právo poskytovať obsahovú službu slobodne a nezávisle. Z toho dôvodu vysielateľ vyberá témy a ich časový okruh do programovej diskusie výlučne podľa svojej úvahy a Rada nemá právomoc do tohto oprávnenia zasahovať.

I. 3. Zákaz politickej propagácie v čase moratória

Rada najčastejšie preverovala oznámenia, ktoré namietali porušenie zákazu zverejňovať informácie v prospech alebo neprospech kandidátov v čase 48 hodín pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania.

Rada posudzovala odvysielanie relácie v čase volebného moratória, v ktorej boli hosťami český prezident M. Zeman a slovenský predseda vlády R. Fico. Podávateľia podnetov považovali za porušenie volebného moratória odvysielanie podporných vyjadrení prezidentského kandidáta P. Pellegriniho, ktoré odznali zo strany hostí v relácii. Rada považovala za problematické predovšetkým vyjadrenia českého prezidenta, ktorý v relácii opakovane pozdravil prezidentského kandidáta, vyjadril mu podporu a poprial mu veľa úspechov v nadchádzajúcich voľbách. Rada konštatovala, že v rozpore so zákazom vysielania politickej propagácie v čase volebného moratória, o ktorom vysielateľ vedel a dokonca aj informoval divákov, sporné výroky M. Zemana odvysielal. Týmto došlo podľa Rady k

¹⁰⁷ § 16 ods. 1 zákona o mediálnych službách

jednoznačnej a priamej podpore a propagácii prezidentského kandidáta P. Pellegriniho a k jeho nepriamej podpore smerovala aj značná časť diskusie. Rada konštatovala, že slová podpory na adresu prezidentského kandidáta odznali v kontexte rozhovoru dvoch hostí pochádzajúcich z rovnakého politického tábora, ktorí mali zhodný názor na takmer všetky diskutované témy. Nasedenie relácie do vysielania v čase konania prezidentských volieb, kontexty vyjadrení a ich deklarovaná politická podpora mohli pôsobiť na divákov ako zámerné. Uvedené rozhodnutie Rady nie je v rozpore s jej ustálenou rozhodovacou praxou, podľa ktorej je výber hostí a dramaturgia programu výlučne v kompetencii vysielateľa. V danom prípade totiž Rada nekonštatovala porušenie zákona o volebnej kampani výberom hostí, ale výlučne hodnotila kontext a vyznenie predmetných výrokov. Za zverejňovanie informácií v prospech prezidentského kandidáta je tak možné považovať aj vyjadrenie priaznivého vzťahu, pozdravu a podpory zahraničného politika z rovnakého politického a ideologického tábora počas volebného moratória.

V kontexte možného porušenia volebného moratória monitorovala Rada odvysielaný príspevok spravodajského formátu, ktorý informoval o návrhu zákona s cieľom zaviesť označovanie mimovládnych organizácií. V príspevku redaktor uviedol, že označovanie mimovládnych organizácií navrhovaným spôsobom môže skomplikovať ich činnosť, odradiť darcov alebo niektoré organizácie od príspevkov zo zahraničia. Následne dostal v príspevku priestor predkladateľ zákona, ktorý návrh obhajoval a kritické vyjadrenia prezentovali zástupcovia mimovládneho sektora. Podľa podávateľa podnetu vysielateľ úmyselne prezentoval navrhovanú legislatívu v negatívnom svetle a tým zasiahol do volebnej kampane v čase volebného moratória. Rada vyhodnotila podnet za neopodstatnený a síce zaznamenala mierne sugestívne vyjadrenia moderátora, ktoré však v zmysle ustálenej rozhodovacej praxe môžu byť vo vysielaní prípustné, ak celkové vyznenie programu nezakladá možné porušenie zásady objektivity a nestrannosti.

Ďalším špecifickým prípadom, s ktorým sa Rada zaoberala bolo posúdenie odvysielania tlačovej konferencie opozičnej politickej strany v čase volebného moratória. Podávateľa podnetu namietali, že politickí predstavitelia sa na tlačovej konferencii kriticky vyjadrovali voči prezidentskému kandidátovi a vysielateľ odvysielaním tohto príspevku porušil volebné moratorium a zákaz politickej propagácie. Rada zaznamenala v odvysielanom príspevku kritiku prezidentského kandidáta, ktorá by mohla byť považovaná za informácie v neprospech kandidáta, avšak dodala, že išlo o bezprostrednú reakciu na konanie vládnej koalície, ktorej súčasťou bol aj kandidát a netýkala sa volebnej kampane. Nie je účelom moratória, aby sa v prípade kandidátov na post prezidenta nemohli iní politici vyjadrovať k ich aktuálnym činom,

ktoré môžu mať dopad na chod štátnych organizácií, obzvlášť keď jeden z kandidátov zastáva verejnú funkciu, ktorú v predvolebnom období, čiže aj počas moratória, aktívne vykonáva. Je však vždy potrebné vziať do úvahy, čoho sa vyjadrenia politikov týkajú a či bolo naozaj nevyhnutné ich v čase moratória odvysielat'. V podobnom kontexte posúdila Rada aj odvysielanie príhovoru prezidentky pred druhým kolom prezidentských volieb, v ktorom vyzvala ľudí na účasť vo voľbách. Podľa Rady nemožno odvysielanie príhovoru hlavy štátu v čase volebného moratória považovať za jeho porušenie, ak výzva neobsahuje tvrdenia v prospech alebo neprospech kandidátov.

I. 4. Hodnotiace úsudky vo vzťahu k názorovej pluralite

V súvislosti s voľbami do Európskeho parlamentu bolo Rade doručených 7 podnetov, ktoré namietali porušenie právnych predpisov regulujúcich vysielanie počas volebnej kampane. Rada preverovala tri podnety týkajúce sa verejnoprávneho vysielania programu v priamom prenose, počas ktorého predniesli niektoré známe osobnosti prejavy, ktoré boli z pohľadu podávateľov politické a považovali takéto vysielanie za porušujúce princíp objektivity. Rada posúdila podnety z hľadiska možného vysielania politickej propagácie a nezaznamenala vo vysielaní žiaden odkaz na politickú stranu alebo kandidáta vo voľbách do Európskeho parlamentu 2024. Z hľadiska možného porušenia princípu objektivity Rada konštatovala, že osobnosti prezentovali svoje hodnotové názory na aktuálne dianie a neobsahovali kritiku konkrétnych činov, ktoré by vyžadovali priamo stanovisko druhej strany. Podobné stanovisko zaujala Rada aj pri preverovaní podnetu, ktorý sa týkal vysielania politickej diskusie s politikom bez názorového oponenta. Rada vo svojej rozhodovacej praxi ustálila, že v diskusných reláciách s jedným hosťom je moderátor povinný za účelom zabezpečenia objektivity a nestrannosti programu prezentovať názory protistrany. Zároveň Rada poukázala na judikatúru Európskeho súdu pre ľudské práva, podľa ktorej požívajú hodnotiace úsudky vyššiu mieru slobody prejavu ako tvrdenia faktov. Pri hodnotiacich úsudkoch preto nie je vyžadovaná taká vysoká miera intenzity vyvažujúcich reakcií moderátora, ako v prípade tvrdenia faktov. Podľa Rady je pri posudzovaní obsahu vysielania dôležité zohľadňovať formát vysielania, pretože vo vysielaní publicistiky sa predpokladá určitá miera subjektivity, na rozdiel od spravodajstva, ktorého úlohou je prinášať vecné informácie o aktuálnych udalostiach. Súdna prax potvrdzuje, že úlohou spravodajstva je pohotovo prinášať vecnú informáciu o aktuálnej udalosti, pričom by nemala obsahovať akékoľvek emotívne výrazy, vulgarizmy, slangové alebo arogantné

vyjadrenia. Na druhej strane, úlohou publicistických správ je komentovať a hodnotiť, adresátov presvedčovať, vyzývať, k čomu môže používať obrazové a expresívne vyjadrenia.¹⁰⁸

II. ROZHODNUTIA ŠTÁTNEJ KOMISIE K VOLEBNEJ KAMPANI NA INTERNETE

Spôsob vedenia volebnej kampane sa oproti minulosti diametrálne zmenil a presunul vo výraznej miere do virtuálneho prostredia. Politici si uvedomujú silu internetu a sociálnych sietí a predovšetkým schopnosť v krátkom čase osloviť širokú masu ľudí, ktorú by nedokázali zasiahnuť inými masovo komunikačnými prostriedkami. Štátna komisia v rozhodovacej praxi uviedla k volebnej kampani na internete, že internet nie je vyňatý z právnej regulácie volebnej kampane a pre kandidátov platia aj vo virtuálnom svete rovnaké pravidlá.¹⁰⁹ Technologický pokrok však prináša do volebnej kampane nové prvky ako je napríklad umelá inteligencia, sociálne siete nepodliehajúce vnútroštátnej kontrole alebo falošné videá vytvorené pomocou umelej inteligencie, tzv. deep fake videá. Za lakmusový papier pre zistenie vplyvu sociálnych sietí na slobodné a demokratické voľby možno považovať rozhodnutie Rumunského ústavného súdu zo dňa 06.12.2024, ktorý anuloval výsledky prvého kola prezidentských volieb, ktoré sa konali 24. novembra 2024. Ústavný súd Rumunska rozhodol, že voľby boli ovplyvnené manipuláciou prostredníctvom digitálnych technológií a umelou inteligenciou, čo porušilo princíp rovnakých príležitostí pre všetkých kandidátov. Ústavný súd Rumunska vychádzal zo spravodajských informácií, ktoré identifikovali „ruské hybridné akcie“ zamerané na podporu kandidáta Călin Georgescua manipulovanými algoritmami na sociálnej sieti TikTok, čo viedlo k jeho nečakanému nárastu podpory. Svoje rozhodnutie založil na svojej ústavnej právomoci zabezpečiť správnosť a zákonnosť volebného procesu. Napriek tomu vyvolalo toto rozhodnutie široké kontroverzie naprieč politickým a spoločenským spektrom. Situácia z Rumunska naznačuje, že ovplyvňovanie volieb pomocou sociálnych sietí bude v budúcnosti veľkou skúškou demokracie a štáty by mali mať pripravený legislatívny a inštitucionálny rámec ako sa s týmito výzvami vysporiadať.

II. 1. Príspevky na internete a sociálnych sieťach

V analýze rozhodnutí Štátnej komisie sme sa zamerali na vyhodnocovanie a prešetrovanie podnetov, ktoré súviseli výlučne s komunikáciou na sociálnych sieťach alebo internete. Podnety týkajúce sa vysielania postúpila Štátna komisia na prejednanie Rade.

¹⁰⁸ rozsudok Najvyššieho správneho súdu ČR zo dňa 26.05. 2010, čj. 3 As 6/2010-71.

¹⁰⁹ uznesenie Štátnej komisie č. 10/4/1 zo dňa 04.02.2016

Štátna komisia vybavila viacero podnetov namierených proti príspevkom zverejnených na sociálnych sieťach s podozrením na porušenie volebného moratória. V tejto súvislosti poukázala Štátna komisia na svoju rozhodovaciu prax, v zmysle ktorej sa zverejnenie bezplatného príspevku na sociálnych sieťach nepovažuje za porušenie volebného moratória. Čo sa týka dostupnosti sponzorovaného príspevku v čase moratória, tak podľa Štátnej komisie nejde o jeho porušenie, ak bol predmetný príspevok zverejnený prvýkrát ešte pred volebným moratóriom. V tomto možno vidieť paralelu s vedením volebnej kampane prostredníctvom billboardov, ktoré nie je technicky možné odstrániť počas moratória a rovnako, priam ešte nemožnejšie by bolo čistenie virtuálneho priestoru. Uvedené potvrdzuje aj judikatúra Ústavného súdu SR, podľa ktorej: „za porušenie volebného moratória možno považovať len takú situáciu, keď je verejnosti prvýkrát aktívne sprístupnená (nová) informácia o kandidátovi alebo kandidujúcej politickej strane v čase volebného moratória“¹¹⁰

Skutočnosť, či platený (sponzorovaný) príspevok na sociálnej sieti je volebnou kampanou, je možné posudzovať iba podľa okolností konkrétneho prípadu, spočívajúcich najmä v obsahovej stránke príspevku. Ak však platený príspevok propaguje po obsahovej stránke politickú stranu, jej program alebo osobnosti, ktoré sú s ňou evidentne spájané, sú jej členmi a príspevok zrejme nesleduje iný účel, mohol by byť podľa Štátnej komisie považovaný za súčasť volebnej kampane.

Vymožiteľnosť dodržiavania zákazu vedenia volebnej kampane tretími stranami sa pokúsili preveriť viaceré mimovládne organizácie, ktoré podali na Štátnu komisiu podnet, v ktorom namietali, že na sociálnej sieti Facebook viedli v období volebnej kampane pred prezidentskými voľbami 2024 volebnú kampaň aj iné osoby ako oprávnené subjekty. Organizácie podali vo viacerých prípadoch aj oznámenia o podozrení zo spáchania priestupku voči konkrétnym politikom. V danej súvislosti bolo vedených viacero správnych konaní a konanie pre podozrenie zo spáchania priestupku podľa § 20 ods. 1 písm. b) v spojení s § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani proti ministrovi vnútra SR, ktorý bol autorom viacerých sponzorovaných príspevkov, bolo zastavené, keďže skutok nebol priestupkom. Okresný úrad pri svojom rozhodovaní vychádzal z judikatúry Ústavného súdu SR, podľa ktorej spočíva volebná kampaň v aktívnom sprístupňovaní informácií o kandidátovi alebo politickej strane do dispozičnej sféry voliča s cieľom ovplyvniť jeho voľbu.¹¹¹ V danom prípade uverejnil minister vnútra SR na sociálnej sieti Facebook príspevok, ktorý vo výpovedi vysvetlil ako reakciu na politický útok vtedajšieho kandidáta na prezidenta. Okresný úrad konštatoval, že tento

¹¹⁰ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL. ÚS 15/2013 zo dňa 11.12.2013

¹¹¹ Uznesenie Ústavného súdu SR sp. zn. PL 15/2023 zo dňa 11.12.2013

príspevok nenapĺňa znaky volebnej kampane a nemožno ho subsumovať pod § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani. Tento príspevok nebol podľa Okresného úradu volebnou kampaňou, ale reakciou v rámci slobody prejavu na zavádzajúce tvrdenia politika, ktorý bol v tom čase kandidátom na prezidenta. Súčasne dodal, že zákaz akejkoľvek reakcie na vyjadrenia kandidátov by viedlo k potláčaniu slobody prejavu.

Okresná prokuratúra Bratislava I podala proti uvedenému rozhodnutiu Okresného úradu protest a navrhla napadnuté rozhodnutie ako nezákonné zrušiť. V rozhodnutí prokurátorka uviedla, že rozhodnutie priestupkového úradu trpí nedostatkom racionálnej argumentácie, právne závery priestupkového úradu, ku ktorým dospel sú v extrémnom nesúlade so skutkovými zisteniami, preto takéto rozhodnutie nemožno považovať za rozhodnutie vydané v súlade so zákonom. Zdôraznila, že právo na slobodu prejavu nie je absolútnym právom. Pri aplikácii testu proporcionality možno zákaz činnosti tretích subjektov definovať ako primerané obmedzenie slobody prejavu s cieľom zabezpečenia slobodnej politickej súťaže. V čase volebnej kampane majú byť voliči ovplyvňovaní priamo kandidátmi vo voľbách a nie akoukoľvek inou osobou, čo zabezpečuje objektivitu a ideálnu slobodu v rozhodovaní občanov, a v neposlednom rade slúži aj na ochranu kandidátov vo voľbách. Takúto zákonnú úpravu je navyše možno nepochybné považovať za obmedzujúcu len v nevyhnutnej miere, nakoľko zákon jasne definuje časové obdobie, v ktorom je sloboda prejavu obmedzená, a teda odo dňa vyhlásenia volieb až do momentu začatia volebného moratória. Podľa prokurátorky nemožno predmetné tvrdenia logickým postupom vyhodnotiť inak, ako majúce za cieľ ovplyvniť volebnú kampaň v neprospech kandidáta. Dotknuté príspevky boli zverejnené na sociálnej sieti Facebook z profilu ministra vnútra SR, jednalo sa o platené sponzorované príspevky osoby, ktorá nebola oprávnená viesť politickú kampaň, resp. antikampaň. Okresný úrad Bratislava rozhodol o proteste prokurátora tak, že protestu nevyhovelo a napadnuté rozhodnutie ponechal v platnosti.

ZÁVER

Z analýzy vyplynulo, že Rada ako nový orgán štátnej správy plnila informačnú povinnosť pred voľbami tým, že informovala o legislatívnom rámci a povinnostiach vysielateľov a poskytovateľov audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie. Je dôležité vyzdvihnúť transparentnosť Rady, ktorá všetky rozhodnutia zo zasadnutí Rady zverejňuje na svojej webovej stránke. Rozhodnutia obsahujú pomerne široké právne odôvodnenie posudzovaného prípadu a súčasne aj prepis monitorovaného vysielania, ktoré bolo predmetom posudzovania. V predmete nášho výskumu boli rozhodnutia Rady pre nás väčším zdrojom

informácii, keďže primárne monitoruje vysielanie počas volieb. Z monitoringu rozhodnutí Štátnej komisie treba konštatovať, že rozhodnutia neobsahovali prepis a za podrobnejším oboznámením sme museli podnety žiadať na základe slobodného prístupu k informáciám. Štátna komisia taktiež transparentne zverejňuje uznesenia na svojom webovom sídle, avšak v niektorých prípadoch by bolo vhodnejšie podrobnejšie odôvodnenie vybavenia podnetu. Na konkrétnom príklade sme poukázali na problém s vymožitelnosťou pre verejnosť, ktorá namietala porušenie zákona a napriek konštatovaniu prokuratúru, nemá právne možnosti ako súdom preskúmať rozhodnutie Ministerstva vnútra SR o nevyvodení zodpovednosti za porušenie zákona o volebnej kampani. V tomto ohľade by bolo preto vhodné uvažovať o legislatívnej zmene spočívajúcej v rozšírení okruhu aktívne legitimovaných osôb na iniciovanie preskúmania zákonnosti rozhodnutí v súvislosti s vedením volebnej kampane.

Kontaktné údaje:

JUDr. Andrej Krajňák

krajnak@advokatkrajnak.sk

VIA IURIS

adresa: Dolný Šianec 7159/18B, 911 01 Trenčín

KAMPAŇ TRETÍCH STRÁN. VOLEBNÉ PODNETY BEZ KONCA?

Third party campaigns. Endless election challenges?

Mgr. Ivan Godársky

MEMO 98

Abstrakt: Autor analyzuje a hodnotí priebeh správneho konania o podnetoch mimovládnych organizácií (MEMO 98, Nadácie Zastavme korupciu a Transparency International Slovensko) vo veci porušenia zákazu viesť volebnú kampaň v prezidentských voľbách konaných v roku 2024 viacerými ústavnými činiteľmi. V čase odovzdania tohto príspevku do tlače podala Okresná prokuratúra Bratislava I voči rozhodnutiu Okresného úradu Bratislava, ktorým nevyhovelo podnetu mimovládnych organizácií smerujúcom voči konaniu ministra vnútra M. Šutaj Eštoka, správnu žalobu. Na základe analýzy autor formuluje aj námety na skvalitnenie právnej úpravy volebnej kampane.

Abstract: The author analyzes and evaluates the course of the proceedings regarding the complaints of non-governmental organizations (MEMO 98, Stop Corruption Foundation, and Transparency International Slovakia) concerning the violation of the ban on conducting an electoral campaign in the presidential elections held in 2024 by several constitutional officials. At the time of submitting this contribution for print, the District Prosecutor's Office of Bratislava I had filed an administrative lawsuit against the decision of the District Office of Bratislava, which did not heed the complaint from the non-governmental organizations regarding the actions of Minister of the Interior M. Šutaj Eštok. Based on the analysis, the author also formulates suggestions for improving the legal regulation of electoral campaigns.

Kľúčové slová: prezidentské voľby, kampaň, tretie strany, minister vnútra, Štátna komisia pre voľby.

Key words: presidential election, campaign, third parties, Interior Minister, State Election Commission.

I. PREZIDENTSKÉ VOĽBY 2024 A PODNET MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ

V prvej polovici roku 2024 sa v Slovenskej republike konali voľby prezidenta. V druhom kole prezidentských volieb konaných 6. apríla 2024 bol za prezidenta Slovenskej republiky zvolený P. Pellegrini. Pred konaním druhého kola prezidentských volieb podali mimovládne organizácie MEMO 98, Nadácia Zastavme korupciu a Transparency International Slovensko (ďalej spolu aj „mimovládne organizácie“, alebo „sťažovatelia“) samostatne podnety, v ktorých poukazovali na porušenie 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 len „zákon o volebnej kampani“) nezákonným vedením volebnej kampane v prospech P. Pellegriniho ministrom vnútra M. Šutaj Eštokom. MEMO 98 podalo podnet pre identické podozrenie aj voči ďalším dvom štátnym funkcionárom B. Ondrušovi a K. Šaškovi, pričom voči prvému z nich tak urobila aj Nadácia.

Nemám dôvod spochybňovať, že ako jeden z iniciátorov tohto volebného podnetu mám k jeho „osudu“ logicky emocionálny vzťah. To však nebráni tomu, aby som s maximálnym možným úsilím o objektivitu podrobne popísal v mojom konferenčnom príspevku podrobne popísal doterajší priebeh preskúmavania tohto podnetu príslušnými orgánmi verejnej správy. Podľa môjho názoru totiž preskúmavanie a rozhodovanie o ňom nastavuje zrkadlo platnému právnemu modelu zabezpečovania dodržiavania a ochrany zákonných pravidiel vedenia volebnej kampane vo volebnej praxi a ponúka celý rad námetov k jeho skvalitneniu.

II. ZÁKON O VOLEBNEJ KAMPANĎ A LEGÁLNA DEFINÍCIA VOLEBNEJ KAMPANE

Zákon o volebnej kampani ustanovuje v § 2 ods. 1 a 3 legálnu definíciu volebnej kampane. Podľa § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani „*Volebná kampaň je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety*“. Podľa § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani „*Činnosť iných subjektov ako ustanovených v odseku 1 na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov sa v čase ustanovenom na volebnú kampaň zakazuje*.“

Z citovaného vyplýva, že zákon o volebnej kampani vychádza z konceptu tzv. uzavretej volebnej kampane, ktorý oprávnené vyvoláva otázky o jeho zlučiteľnosti s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava“), predovšetkým z hľadiska ústavnej ochrany slobody prejavu.¹¹² Úvahy o neústavnosti konceptu tzv. uzavretej volebnej kampane, ktorý neumožňuje tzv. tretím stranám viesť volebnú kampaň podčiarkujú ustanovenia § 19 ods. 10, ktoré vymedzujú skutkovú podstatu správneho deliktu za porušenie zákazu uvedenému v § 2 ods. 3 fyzickou osobou - podnikateľom alebo právnickou osobou (sankcionovateľného pokutou od

¹¹²K tomu v odbornej literatúre pozri napr. MAJERČÁK, T.: *Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani*. In. MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity*. – IV. ústavné dni. Košice: UPJŠ, 2016, s. 124 – 130.

3000 do 100 000 Eur) a § 20 ods. 1 písm. b), ktorý vymedzuje skutkovú podstatu priestupku za porušenie zákazu podľa § 2 ods. 3 fyzickou osobou (sankcionovateľného pokutou od 300 do 3 000 Eur).¹¹³

Žiada sa pripomenúť, že až do roku 2019 boli subjektami oprávnenými viesť volebnú kampaň aj tzv. tretie strany zaregistrované Štátnou komisiou pre voľby o kontrolu financovania politických strán (ďalej len „Štátna komisia“). Prostredníctvom novelizácie zákona o volebnej kampani uskutočnenej zákonom č. 208/2019 Z.z. však bolo oprávnenie tretích strán viesť volebnú kampaň s účinnosťou od 16. júla 2019 zo zákona vypustené. V tejto súvislosti považujeme za potrebné poukázať na stanovisko volebnej hodnotiacej misie Úradu pre demokratické inštitúcie a ľudské práva (ODIHR) Organizácie pre bezpečnosť a spoluprácu v Európe (OBSE/ÚDILP – OSCE/ODIHR, ďalej len „ODIHR“) k predčasným parlamentným voľbám 2023, podľa ktorého „... úplný zákaz kampane tretích strán podľa súčasného znenia zákona o volebnej kampani nie je v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva a s osvedčenou volebnou praxou“. Misia ODIHR v tejto súvislosti vo svojej záverečnej správe odkázala predovšetkým na odsek 256 Spoločných usmernení o predpisoch pre politické strany (*Guidelines on Political Party Regulation*). Takisto je relevantné aj rozhodnutie Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP) vo veci *Bowman vs. Spojené kráľovstvo z roku 1998* – dôvodil, že veľmi nízky limit výdavkov tretích strán stanovený zákonom bol neprimeraným opatrením, ktoré porušuje právo na slobodu prejavu. Obdobný záver ako misia ODIHR k parlamentným voľbám 2023 zaujala aj expertná misia ODIHR k prezidentským voľbám 2024, keď vo svojej záverečnej správe uviedla, že „zákaz financovania kampaní tretími stranami by sa mal preskúmať s cieľom dosiahnuť rovnováhu medzi zabezpečením slobody prejavu a zároveň stanovením primeraných limitov výdavkov tretích strán, aby sa zabránilo neprimeranému ovplyvňovaniu priebehu volebných kampaní.“

Bez ohľadu na uvedené pochybnosti o ústavnej úprave je nevyhnutné podčiarknuť, že o každej právnej úprave platí prezumpcia ústavnosti, t.j. zákona sa považuje za súladný s Ústavou dovtedy, kým Ústavný súd nerozhodne inak. Vychádzajúc z platnej právnej úpravy pre účely prezidentských volieb 2024 boli subjektami oprávnenými viesť volebnú kampaň len kandidáti na funkciu prezidenta zaregistrovaní Štátnou komisiou, teda 11 kandidátov pre prvé

¹¹³ K tomu pozri OROSZ, L.: *Voľby v Slovenskej republike v minulom desaťročí ako zdroj podnetov pre skvalitňovanie slovenského volebného zákonodarstva*. In DUBÓCZI, P. – JAKABOVIČ, L. – ONUFRÁK, A. (eds.): *Voľby 2023/24 (výsledky, hodnotenia, dôsledky)*. Kam kráčaš demokracia ? Acta Fakultatis Philosophiae Universitatis Šafarikiane. Politologický zborník 167. Košice: ŠafarikPress, 2025, s. 23.

kolo a dvaja kandidáti pre druhé kolo - občiansky kandidát Ivan Korčok a nominant strany HLAS-SD Peter Pellegrini. Z rozhodnutia o vyhlásení volieb vyplývalo, že obdobie volebnej kampane pred prvým kolom volieb trvalo od 9. januára do 20. marca 2024 a pred druhým kolom volieb od 24. marca do 3. apríl 2024.

III. ZISTENIA MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ O PORUŠENÍ ZÁKONA O VOLEBNEJ KAMPANI DOTKNUTÝMI ŠTÁTNYMI FUNKCIONÁRMÍ

MEMO 98, a nezávisle aj ďalšie mimovládne organizácie pri monitorovaní prezidentskej volebnej kampane zistili že s počas nej na sociálnych sieťach spoločnosti Meta (na Facebooku a Instagrame) objavili viaceré platené príspevky tretích osôb, ktoré podľa obsahu možno považovať za tzv. negatívnu volebnú kampaň v neprospech jedného prezidentského kandidáta (I. Korčoka) a naopak v prospech druhého kandidáta (P. Pellegriniho). Podľa názoru mimovládnych organizácií išlo o aktivitu odporujúcu zneniu § 2 ods. 1 v spojení s § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani. V konkrétnostiach išlo o platené inzerčné príspevky (statusy) troch predstaviteľov politickej strany HLAS-SD: Matúša Šutaj Eštoka, Branislava Ondruša a Kamila Šaška.

M. Šutaj Eštok (v čase volebnej kampane i v súčasnosti minister vnútra) podľa zistení mimovládnych organizácií organizácií 23-krát zaplatil za inzerciu štyroch rôznych druhov príspevkov v období od 23.marca do 4.apríla 2024 (teda pred druhým kolom prezidentskej kampane), pričom už z názvov týchto príspevkov (*Prezident musí skutočne slúžiť ľuďom; Mentalita SaS, Šimečku a Korčoka je škodiť Slovensku; Korčok bude z paláca pracovať na páde tejto vlády; Dôležitý odkaz pre kandidáta vojny - Ivana Korčoka*) zreteľne vyplývalo, že ide o príspevky v neprospech prezidentského kandidáta I. Korčoka. Za uverejnenie týchto príspevkov bola podľa zistení sťažovateľov z účtu *Matúš Šutaj Eštok* uhradená suma 1 300 – 1 900 eur (Meta Ads Library, ktorá obsahuje depozitár reklám na platformách Facebook a Instagram, uvádza len rozmedzie zaplatenej sumy), pričom tieto príspevky sa v inkriminovanom období užívateľom sietí Meta zobrazili 819 až 980 tisíc krát (Meta Ads Library uvádza len rozmedzie zobrazení - *impressions*). Predmetom podnetu mimovládnych organizácií bolo „len“ 23 platených príspevkov uverejnených pred druhým kolom prezidentských volieb, pre úplnosť je potrebné spomenúť, že obdobne postupoval minister Šutaj Eštok aj pred prvým kolom prezidentských volieb, keď celkovo 15-krát sponzoroval 5 rôznych typov príspevkov, s pomerne jednoznačne definovateľným politickým obsahom, vyplývajúcom už zo samotných názvov (*Vždy servilný a poslušný Ivan Korčok by sa nikdy nepostavil na stranu Slovenska; Korčok hovorí o Pellegrinim, Pellegrini hovorí o Slovensku; Pán Korčok*

nebuďte zbabelec, pustite celé video Petra Pellegriniho; My s nelegálnou migráciou bojujeme, pán Korčok; Sloboda pre médiá – ale len pre tie moje). Za inzerciu týchto príspevkov uhradil minister sumu 700 – 1 200 eur, pričom príspevky sa podľa zistení mimovládnych organizácií užívateľom sietí zobrazili 420 až 485 tisíc krát.

B. Ondruš (v čase volebnej kampane štátny tajomník ministerstva práce, sociálnych vecí a rodiny, v súčasnosti poslanec Európskeho parlamentu), podľa zistení mimovládnych organizácií zaplatil za inzerciu 5 príspevkov, troch rôznych druhov v období od 19. marca do 4. apríla 2024, za ktoré uhradil sumu na úrovni cca 700 - 1000 eur, pričom reklama sa celkovo zobrazila na úrovni 340 – 400 tisíc krát

Kamil Šaško (v čase volebnej kampane štátny tajomník ministerstva hospodárstva, v súčasnosti minister zdravotníctva) podľa zistení MEMO 98 uhradil za inzerciu siedmich príspevkov, štyroch rôznych druhov v období od 19. januára do 8. marca 2024 v sume na úrovni do 300 eur, pričom reklama sa celkovo zobrazila na úrovni 45–59 tisíc krát.

Podnety smerujúce proti uvedeným predstaviteľom politickej strany HLAS – SD vo veci namietaného porušenia zákona o volebnej kampani v období pred druhým kolom prezidentských volieb doručili mimovládne organizácie Štátnej komisii a ministerstvu vnútra ako ústrednému orgánu štátnej správy zabezpečujúcemu organizáciu volebného procesu, do ktorého štruktúry patria aj okresné úrady, ktoré sú podľa § 19 a § 20 zákona o volebnej kampani, spoločne s ministerstvom vnútra príslušné na preskúmavanie a rozhodovanie správnych deliktov a priestupkoch vymedzených v zákone o volebnej kampani. Mimovládne organizácie vo svojich podnetoch upozorňovali na možné porušenie zákona o volebnej kampani, keďže uvedení štátni funkcionári podľa ich názoru konali v rozpore so zákazom viesť volebnú kampaň podľa § 2 ods. 3 tohto zákona.

IV. ROZHODNUTIE OKRESNÉHO ÚRADU BRATISLAVA O PODNETE MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ Z 28. AUGUSTA 2024

Podnet mimovládnych organizácií bol ministerstvom vnútra postúpený Okresnému úradu Bratislava (ďalej ako „okresný úrad“, „alebo „priestupkový úrad“) ako príslušnému úradu štátnej správy. Zástupcovia MEMO 98 boli 5. septembra 2024 (päť mesiacov od podania svojho podnetu z 5. apríla) nepriamo informovaní o tom, že okresný úrad 28. augusta 2024 rozhodol o ich podnete v časti týkajúcej sa ministra Šutaj Eštoka tak, že konanie voči nemu zastavil s odôvodnením, že „... skutok, o ktorom sa koná, nie je priestupkom“. Predmetné rozhodnutie okresného úradu nadobudlo právoplatnosť 18. septembra 2024, pričom mimovládnej organizácii MEMO 98 ako jednému zo sťažovateľov bolo po viacerých písomných aj

telefonických žiadostiach na základe zákona č. 211/2000 Z.z. o slobodnom prístupe k informáciám (ďalej ako „zákon o slobode informácií“) sprístupnené až 24. septembra 2024.

V. VÝHRADY MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ VOČI ROZHODNUTIU OKRESNÉHO ÚRADU O ZASTAVENÍ KONANIA

Mimovládne organizácie sa s odôvodnením rozhodnutia okresného úradu nestotožnili, podľa ich názoru priestupkový úrad narábal s nimi predloženými dôkazmi účelovo a selektívne, pričom je opodstatnená obava, že jeho rozhodnutie nesie „politickú pečať“, ktoré je opakom nezávislého a objektívneho posudzovania a interpretácie faktov. Vzhľadom na to, sa zdá vhodné výhrady mimovládnych organizácií proti rozhodnutiu okresného úradu aspoň rámcovo popísať. V konkrétnostiach boli výhrady mimovládnych organizácií voči predmetnému rozhodnutiu okresného úradu založené na nasledovných skutočnostiach:

1. Rozhodnutie okresného úradu je v rozpore s tzv. výkladovým stanoviskom ministerstva vnútra vo veci interpretácie možnosti tretích strán viesť volebnú kampaň prostredníctvom platených príspevkov na sociálnych sieťach, ktoré bolo vydané pred voľbami do Národnej rady v roku 2023.¹¹⁴ Keďže zákonná úprava týkajúca sa volieb do Národnej rady a volieb prezidenta je v predmetnej otázke identická, je podľa môjho názoru toto stanovisko aplikovateľné aj na kampaň pred voľbami prezidenta. Podľa výkladového stanoviska ministerstva vnútra (odpoveď č. 3) *„Vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky sú subjektmi oprávnenými viesť volebnú kampaň iba kandidujúce politické strany. Fyzické osoby sa v prípade neoprávneného vedenia volebnej kampane dopúšťajú priestupku a fyzické osoby – podnikatelia a právnické osoby správneho deliktu.“* Vo výkladovom stanovisku sa ďalej (odpoveď č. 35) ďalej uvádza, že *„Bezplatné statusy na sociálnej sieti sa za volebnú kampaň nepovažujú. Avšak status zverejnený za odplatu (sponzorovaný príspevok) je volebnou kampaňou“*.

2. Okresný úrad vo svojom rozhodnutí uviedol, že k spáchaniu priestupku nedošlo, nakoľko zo strany obvineného (Šutaj Eštoka) neprišlo k aktívnemu propagovaniu kandidáta alebo ku konaniu vedenému v neprospech kandidáta, teda aktívnemu ovplyvňovaniu a formovaniu názorov voliča vo voľbách prezidenta SR 2024. Tento záver priestupkového úradu je podľa názoru mimovládnych organizácií v príkrom rozpore so skutočnosťou a s dôkazmi,

¹¹⁴ Pozri dokument „Informácie k vedeniu volebnej kampane politickou stranou a politickým hnutím vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2023“ dostupný na webovom sídle ministerstva vnútra: https://www.minv.sk/?nr23_infokampan.

ktoré vo svojom podnete uviedli. Mimovládne organizácie považujú za nespochybniteľné, že napr. platený status „*Dôležitý odkaz pre kandidáta vojny – Ivana Korčoka*“ je celkom otvorene zameraný v neprospech kandidáta I. Korčoka, keďže vo svojom názve, ako aj vo svojom obsahu ho prezentuje ako človeka vojny, pričom ide o tvrdenie založené na skreslených, a nepravdivých výrokochoch. Tento príspevok bol Šutaj Eštokom sponzorovaný 14-krát a podľa údajov oficiálnej knižnice platených (sponzorovaných) príspevkov (Meta Ads Library) mal na sociálnych sieťach spoločnosti Meta dosah na najmenej 590 tisíc užívateľov.

Mimovládne organizácie sa nestotožnili ani s tvrdením okresného úradu, že v danej veci obvinený nevystupoval aktívne. V tejto súvislosti treba poukázať na skutočnosť, že spomenuté 4 typy platených príspevkov boli majiteľom účtu (Matúš Šutaj Eštok) sponzorované celkovo 23 krát, teda nešlo o náhodnú, či jednorazovú aktivitu, ale práve naopak o premyslenú a opakovanú, teda vedome aktívnu činnosť. Závažnosť konania obvineného podnecovateľov zvyšuje skutočnosť, že celkový rozdiel hlasov medzi víťazom volieb a protikandidátom v druhom kole volieb predstavoval len 165 000 hlasov a tiež skutočnosť, že obvinený vykonáva funkciu ministra vnútra, teda ústredného orgánu štátnej správy zodpovedného za organizáciu a priebeh volieb.

3. Okresný úrad vo svojom rozhodnutí argumentoval, že tri zo štyroch sponzorovaných príspevkov sú vlastne len streamovaním, t.j. len odvysielaním už zverejneného záznamu diskusnej relácie (televízia TA3, relácia *V politike*), ktorej sa minister vnútra zúčastnil. S týmto argumentom priestupkového úradu sa aj podľa mimovládnych organizácií dá stotožniť, ale len vtedy, ak sa takýto záznam nestane platenou reklamou. Zaplatením majiteľ účtu totiž jednoznačne preukazuje záujem, aby sa takto finančne podporený obsah dostal k čo najširšiemu publiku a zároveň sa takýto obsah stáva aj volebnou kampaňou.¹¹⁵

4. Okresný úrad vo svojom rozhodnutí argumentoval aj judikatúrou Ústavného súdu, konkrétne napr. uznesením sp. zn. PL. ÚS 25/2015 z 18. februára 2015, v ktorom sa okrem iného uvádza, že „sociálnu sieť Facebook ako rozsiahly komunikačný webový systém, ktorý je primárne prostriedkom sociálnej komunikácie, a nie prostriedkom pravidelného informovania verejnosti, nie je možné považovať za hromadný informačný prostriedok.“ Okresný úrad však

¹¹⁵ V prospech tohto záveru možno argumentovať aj právnym názorom Ústavného súdu vysloveným v jeho uznesení sp. zn. PL. ÚS 33/2014 z 25. februára 2015, v ktorom sa okrem iného uvádza, že podstata volebnej kampane spočíva v „aktivite“, t.j. „v činnosti iniciatíve buď politickej strany, alebo nezávislého kandidáta, príp. iných subjektov zúčastňujúcich sa na volebnom procese, ktorá je zameraná na aktívne šírenie, zverejňovanie, resp. propagovanie či už kandidujúcej politickej strany ako takej, alebo jej kandidáta, príp. nezávislého kandidáta, spôsobom slúžiacim na jej (jeho) podporu a prospech.“

nevzal do úvahy, že citovaný právny názor Ústavný súd vyslovil vo vzťahu k už neplatnej právnej úprave.¹¹⁶

VI. PODNET MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ NA PODANIE PROTESTU PROKURÁTORA PROTI ROZHODNUTIU OKRESNÉHO ÚRADU

Platná právna úprava nepriznáva subjektom, ktorí podajú podnet smerujúci k porušeniu zákona o volebnej kampani nepriznáva postavenie účastníka konania a ani iné procesné práva v konaní o priestupkoch a správnych deliktach podľa zákona o volebnej kampani. Jediný právny nástroj, ktorý podnecovateľom ponúka v záujme ochrany ústavnosti a zákonnosti vedenia volebnej kampane je podnet adresovaný príslušnému orgánu prokuratúry smerujúci k podaniu protestu prokurátora podľa § 23 a nasl. zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre (ďalej len „zákon o prokuratúre“).¹¹⁷ Občianske združenie MEMO 98 spoločne s Nadáciou Zastavme korupciu a občianskym združením Transparency International Slovensko túto možno využilo a 11. októbra 2024 podalo na Generálnu prokuratúru podnet, ktorým sa domáhalo podania protestu proti rozhodnutiu okresného úradu z 28. augusta 2024. Mimovládne organizácie svoj podnet odôvodnili výhradami proti tomuto rozhodnutiu, ktoré boli rámcovo popísané v časti IV. tohto príspevku.

Okresná prokuratúra Bratislava I (ďalej len „okresná prokuratúra“), ako príslušný orgán prokuratúry, podnetu mimovládnych organizácií vyhovel a **17. decembra 2024 podala protest**, v ktorom navrhla, aby okresný úrad svoje rozhodnutie z 28. augusta 2024 ako **nezákonné zrušil**. Okresná prokuratúra svoj protest založila najmä na nasledovných argumentoch:

1. Poukázala na legálnu definíciu volebnej kampane, z ktorej vyplýva „*taxatívnosť výpočtu subjektov, ktoré sú oprávnené viesť politickú kampaň. Pokiaľ ide o činnosť iných subjektov, teda osôb odlišných od kandidátov, resp. kandidujúcich politických strán, zameranú na podporu alebo mierenú v neprospech niektorého z nich, túto zákonodarca v čase volebnej kampane ust. § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani expressis verbis zakázal....*“

¹¹⁶ Obdobný právny názor vzťahujúci sa k už neplatnej právnej úprave vyslovil Ústavný súd aj v uznesení sp. zn. PL. ÚS 42/2011 z 09. februára 2011, podľa ktorého „*prístup verejnosti na sociálnu sieť Facebook je viazaný na registráciu prostredníctvom e-mailu s uvedením mena a hesla, t.j. je určitým spôsobom obmedzený a preto nemožno informácie uverejnené na sociálnej sieti Facebook považovať za také, ktoré by práve vzhľadom na podmienky prístupu na túto sieť dosahovali rozsahom svojho rozšírenia medzi verejnosťou intenzitu porušenia.*“

¹¹⁷ Podľa § 23 ods. 1 zákona o prokuratúre „*Prokurátor je oprávnený podať protest proti správny aktom orgánov verejnej správy uvedeným v § 21 ods. 1 písm. a), ktorými bol porušený zákon alebo iný všeobecne záväzný právny predpis.*“

2. Okresný úrad sa podľa okresnej prokuratúry nevysporiadal s faktami, keďže svoju argumentáciu v protestom napadnutom rozhodnutí o tom, že Šutaj Eštok svojim konaním nenaplnil skutkovú podstatu priestupku podľa § 20 ods. 1 zákona o volebnej kampani založil len na jeho obhajobnej argumentácii *„bez toho, aby túto v rámci vlastných úvah v spojení s ostatnými skutkovými okolnosťami prípadu vyhodnotil z hľadiska jej pravdivosti, resp. správnosti.“* Podľa okresnej prokuratúry okresný úrad *„nekriticky a bez vlastného hodnotiaceho úsudku“* dospel k záveru, že inkriminovaný *„príspevok nie je volebnou kampaňou, ale len reakciou v rámci slobody prejavu XXX [Matúša Šutaj Eštoka - mená sú pre prehľadnosť príspevku doplnené autorom, pozn.] na zavádzajúce tvrdenia politika YYY [Ivana Korčoka][...].* Podľa okresnej prokuratúry *„rozhodnutie priestupkového úradu trpí nedostatkom racionálnej argumentácie, právne závery priestupkového úradu, ku ktorým dospel sú v extrémnom nesúlade so skutkovými zisteniami, preto takéto rozhodnutie nemožno považovať za rozhodnutie vydané v súlade so zákonom.“*

3. Okresná prokuratúra vo svojom proteste v zhode s právnym názorom sťažovateľov dospela k záveru, že v protestom napadnutom rozhodnutí okresného úradu použitá argumentácia odkazujúca na judikatúru Ústavného súdu nie je aplikovateľná na predmetnú vec, keďže priestupkový úrad posudzoval inkriminovaný skutok *„z hľadiska naplnenia znakov skutkovej podstaty podľa § 20 ods. 1 písm. b) v spojení s § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani a nie skutok súvisiaci s porušovaním volebného moratória, možno dospieť k záveru, že právne úvahy a východiská prezentované Ústavným súdom SR v uznesení sp. zn. PL. 62/2014 z 25.02.2015, na ktorý priestupkový úrad v rámci svojej argumentácie poukázal, sú na daný prípad neaplikovateľné.“*

Okresná prokuratúra po vyhodnotení skutkového a právneho stavu v predmetnej veci dospela k záveru, že *„rozhodnutie správneho orgánu je nezákonné. Správny organ v rámci odôvodnenia napádaného rozhodnutia rezignoval na vlastné právne úvahy a obmedzil sa len na nekritické prevzatie obhajobnej argumentácie XXX [Matúša Šutaj Eštoka]...“*

VII. ROZHODNUTIE O NEVYHOVENÍ PROTESTU OKRESNEJ PROKURATÚRY

Protestom okresnej prokuratúry zo 17. decembra 2024 sa v súlade s § 24 ods. 6 zákona o prokuratúre¹¹⁸ zaoberal **Okresný úrad, odbor opravných prostriedkov, referát**

¹¹⁸Podľa § 24 ods. 6 zákona o prokuratúre *„Ak orgán verejnej správy nemieni protestu vyhovieť alebo mu mieni vyhovieť iba čiastočne, predloží ho do 30 dní od jeho doručenia spolu so spisovým materiálom a vyjadreniami účastníkov konania na rozhodnutie svojmu bezprostredne nadriadenému orgánu, dozeraúcemu orgánu alebo orgánu oprávnenému na rozhodovanie o opravnom prostriedku (ďalej len „nadriadený orgán“) a o tomto postupe upovedomí v rovnakej lehote prokurátora. Nadriadený orgán o proteste rozhodne do 30 dní od jeho predloženia.“*

vnútorných vecí (ďalej len ako „nadriadený orgán“), ako príslušný správny orgán, ktorý 17. februára 2025 podľa § 24 ods. 8 zákona o prokuratúre¹¹⁹ **rozhodol, že „protestu prokuratorky Okresnej prokuratúry Bratislava I [...] nevyhovuje a rozhodnutie Okresného úradu Bratislava [...] zo dňa 28.08.2024, právoplatné dňa 18.09.2024, ktorým [...] zastavil priestupkové konanie proti obvinenému XXX [Matúšovi Šutaj Eštokovi] zo spáchania priestupku podľa [...] zákona o volebnej kampani, ponecháva v platnosti.“**

Nadriadený orgán založil svoje rozhodnutie v zásade a rovnakých argumentoch, na akých bolo založené rozhodnutie okresného úradu z 28. augusta 2024 napadnuté protestom okresnej prokuratúry. Je povšimnutia hodné, že nadriadený orgán vo svojom rozhodnutí o nevyhovení protestu argumentoval aj tým, že „Zákon o volebnej kampani [...] rozlišuje štyri kategórie subjektov, ktoré volebnú kampaň môžu viesť. Sú nimi: (1) politické strany a politické hnutia, (2) koalície politických strán a politických hnutí (3) kandidáti a (4) tzv. tretie strany. Zákon o volebnej kampani v tomto ustanovení súčasne výslovne neurčuje, či všetky uvedené subjekty môžu viesť kampaň vo vzťahu k všetkým vol'bám, na ktoré sa komentovaný zákon má aplikovať. Možno teda urobiť záver, že všetky štyri uvedené kategórie subjektov môžu viesť kampaň v prípade všetkých druhov volieb, na ktoré sa zákon o volebnej kampani má aplikovať.“ Táto argumentácia nepotrebuje komentár, keďže neberie vôbec do úvahy skutočnosť, že oprávnenie tretích strán viesť kampaň zo zákona o volebnej kampani bolo medzičasom zrušené na základe novelizácie uskutočnenej zákonom č. 208/2019 Z.z. z 27. júna 2019. Vo všeobecnosti platí stará známa zásada, že neznalosť zákona neospravedlňuje (*ignorantia juris non excusat*). Ak sa však neznalosti zákona dopustil orgán štátnej správy v predmetnej veci, tak je to podľa môjho názoru diskvalifikačné (!)

VII. ODVOLANIE OKRESNEJ PROKURATÚRY PROTI ROZHODNUTIU O NEVYHOVENÍ PROTESTU A ROZHODNUTIE O ŇOM

Okresná prokuratúra Bratislava I. v reakcii na nevyhovenie protestu v súlade s § 53 zákona o správnom konaní¹²⁰ podala 4. marca 2025, t.j. v zákonnej lehote¹²¹ odvolanie. Okresná prokuratúra vo svojom odvolaní poukázala na nedostatočné uchopenie legálnej definície volebnej kampane okresným úradom a poukázala v tejto súvislosti aj na nález

¹¹⁹ Podľa § 24 ods. 8 zákona o prokuratúre „[a]k sa nadriadený orgán domnieva, že protest nie je dôvodný, rozhodne o jeho nevyhovení.“

¹²⁰ Podľa § 53 2 zákona o správnom konaní „Proti rozhodnutiu správneho orgánu má účastník konania právo podať odvolanie, pokiaľ zákon neustanovuje inak alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania písomne alebo ústne do zápisnice nevzdal.“

¹²¹ Podľa § 54 ods. 2 zákona o správnom konaní „Odvolanie treba podať v lehote 15 dní odo dňa oznámenia rozhodnutia, ak inú lehotu neustanovuje osobitný zákon.“

Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. PL. ÚS 26/2019 z 26.05.2021 poukazujúci vo svojom odôvodnení na skutočnosť, že „*Po obsahovej stránke je podstatou volebnej kampane, resp. antikampane poskytovanie informácií o činnosti, cieľoch a programe prezidentských kandidátov voličovi v snahe ovplyvniť jeho volebné rozhodnutie*“. Okresná prokuratúra ďalej vo svojom odvolaní ďalej poukázala na to, že „*Jedným z pojmových znakov volebnej kampane, ktorý vyplýva z jej legálnej definície je skutočnosť, že ide o akúkoľvek činnosť, za ktorú sa platí úhrada a nemusí sa jednáť o novú, prvýkrát zverejnenú informáciu ako to uvádza odbor opravných prostriedkov. V danom prípade sa jedná o svojvoľné rozširovanie legálnej definície volebnej kampane nad rámec textu zákona a ako také predstavuje neprípustnú tvorbu práva správnym orgánom, ktorá nemá zákonnú oporu.*“ Podľa okresnej prokuratúry bolo v danom prípade úlohou okresného úradu, ako aj nadriadeného orgánu „*posúdiť charakter plateného príspevku (či tento je spôsobilý ovplyvniť správanie voličov v prezidentských voľbách), miesto jeho zverejnenia, čas jeho zverejnenia a nie polemizovať nad tým, či sa jednalo o uverejnené texty z priložených videí [...]*“. Okresná prokuratúra podrobila kritike aj neakceptovateľnú argumentáciu nadriadeného orgánu a strohosť záverov okresného úradu vo vzťahu k obsahu platených príspevkov obvineného Šutaj Eštoka. Podľa okresnej prokuratúry „*z uvedených zohľadnených kritérií práveže dostatočne dobre vyplýva, že skutok sa stal, má znaky priestupku a stupeň spoločenskej škodlivosti nebol nedostatočný. V čase pred voľbami na prezidenta SR mal diskutovaný príspevok XXX [Matúša Šutaj Eštoka] tisíce reakcií a vzhľadnutí a teda bol spôsobilý v značnej miere ovplyvniť slobodné rozhodnutie voličov o tom, komu odovzdajú svoj hlas.*“

O odvolaní okresnej prokuratúry rozhodlo 30. marca 2025 Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky, sekcia verejnej správy, odbor všeobecnej vnútornej správy, ako príslušný odvolací orgán (ďalej aj ako „odvolací orgán“) v súlade s § 57 ods. 1 a 2 a § 58 ods. 1 zákona o správnom konaní)¹²² tak, že odvolanie okresnej prokuratúry zamietlo a potvrdilo rozhodnutie Okresného úradu, odboru opravných prostriedkov o proteste prokurátora zo 17. februára 2025. Rozhodnutie ministerstva vnútra o odvolaní nadobudlo právoplatnosť 14. mája 2025.

¹²²Podľa § 57 ods. 1 zákona o správnom konaní „*Správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, môže o odvolaní sám rozhodnúť, ak odvolaniu v plnom rozsahu vyhovie.*“

Podľa § 57 ods. 2 zákona o správnom konaní: „*Ak nerozhodne správny orgán, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, o odvolaní, predloží ho spolu s výsledkami doplneného konania a so spisovým materiálom odvolaciemu orgánu najneskôr do 30 dní odo dňa, keď mu odvolanie došlo.*“

Podľa § 58 ods. 1 zákona o správnom konaní „*[a]k osobitný zákon neustanovuje inak, odvolacím orgánom je správny orgán najbližšieho vyššieho stupňa nadriadený správne orgánu, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal.*“

Zákon o správnom konaní (§ 59 ods. 1) umožňuje odvolaciemu správne mu orgánu konanie doplniť, prípadne zistené vady odstrániť. V danom prípade však ministerstvo vnútra ako odvolací orgán túto možnosť reálne vôbec nevyužilo a opätovne potvrdilo z môjho pohľadu absurdnú argumentáciu pôvodného rozhodnutia okresného úradu z 28. augusta 2024. Ministerstvo vnútra ako odvolací orgán odôvodnenie svojho rozhodnutia založilo na argumentácii, že vlastné príspevky, dokonca aj platené sú len výsostným právom politicky činnnej osoby. Na tomto východiskovom základe sa v rozhodnutí o zamietnutí odvolania okresnej prokuratúry okrem iného uvádza: „*Podľa ministerstva vnútra je potrebné bez ohľadu na to, či bol k prezdieľanému záznamu z diskusnej relácie priložený vlastný príspevok obvineného alebo nie, skúmať skutočnosť, že príspevok obvineného vychádzal zo základu, ktorým bola diskusná relácia uskutočnená v súlade so zákonom, preto ani pripojenie alebo nepripojenie vlastného príspevku nemohlo vyvolať volebnú kampaň, resp. antikampaň. Ani skutočnosť, že išlo o platené príspevky zo strany obvineného nedokazuje, že išlo o volebnú kampaň, pretože sám obvinený je verejne činnou osobou/politikom, ktorý je oprávnený prezentovať svoju osobu zvlášť na zákonnom základe.*“ Podľa odvolacieho orgánu je nelogické „... až priam absurdné, aby osoba, ktorá je pozvaná do diskusnej relácie a odpovedá na položené otázky, ktoré neskôr prezdieľá a pripojí alebo nepripojí k nim vlastný príspevok, ktorým komentuje alebo nie záznam z diskusie uskutočnenej na základe zákona, bola postihnutá za to, že robí volebnú kampaň, resp. antikampaň. Takáto činnosť nemôže byť a nie je aktívnou činnosťou osoby na podporu alebo v neprospech (v tomto prípade) kandidáta na prezidenta, pretože jej základ tvorí obsah dosiahnutý zákonným spôsobom.“

Na margo plateného príspevku „DÔLEŽITÝ ODKAZ PRE KANDIDÁTA VOJNY - IVANA KORČOKA“ odvolací orgán poukazujúc, že odpoveď obvineného Šutaj Eštoka nedosiahla rozmer volebnej kampane ďalej uviedol, že námietku prokuratúry „*považuje za nedôvodnú, pretože z obsahu samotného príspevku je zrejmé, že ide o odpoveď politika politikovi. ... Zo samotného obsahu príspevku/video obvineného priamo ani nepriamo nevyplýva, že je volebnou kampaňou alebo antikampaňou voči kandidátovi na prezidenta.*“

VIII. SPRÁVNA ŽALOBA OKRESNEJ PROKURATÚRY

Keďže proti rozhodnutiu odvolacieho orgánu o odvolaní sa už nemožno odvolať (§ 59 ods. 4 zákona o správnom konaní) Okresná prokuratúra Bratislava I podala proti rozhodnutiu okresného úradu z 28. augusta 2024 dňa 10. júna 2025 všeobecnú správnu žalobu podľa § 45 ods. 1 Správneho súdneho poriadku, o ktorej je príslušný rozhodnúť Správny súd v Bratislave. Okresná prokuratúra citujúc argumentáciu zo svojho protestu prokurátora a odvolania proti

rozhodnutiu nadriadeného orgánu v správnej žalobe navrhuje, aby súd zrušil pôvodné rozhodnutie okresného úradu, ktorým zastavil priestupkové konanie proti obvinenému Matúšovi Šutaj Eštokovi [...] a vec vrátil žalovanému (okresný úrad) na ďalšie konanie a rozhodnutie.

Z uvedeného vyplýva, že ani po uplynutí takmer roku a pol (viac ako 17 mesiacov) od vyhlásenia výsledkov prezidentských volieb nie je o podnetoch mimovládnych organizácií z 5. apríla 2024 poukazujúcim na závažné porušenie zákonných pravidiel volebnej kampane ministrom vnútra Matúšom Šutaj Eštokom právoplatne rozhodnuté.

IX. ŠTÁTNA KOMISIA A JEJ POSTOJ K PODNETU MIMOVLÁDNYCH ORGANIZÁCIÍ

Občianske združenie MEMO 98 spoločne s Nadáciou Zastavme korupciu a občianskym združením Transparency International Slovensko v súvislosti rozhodnutím okresného úradu z 28. augusta 2024 založenom na neakceptovateľnom odôvodnení požiadalo podaniami zo 17. októbra 2024 a následne 3. decembra 2024 Štátnu komisiu o vydanie stanoviska k výkladu pojmu „kampane tretích strán“. Mimovládne organizácie si boli vedomé, že Štátna komisia nie je v zmysle platných právnych predpisov oprávnená rozhodovať o odvolaní proti rozhodnutiu orgánu oprávnenému rozhodovať o priestupkoch uvedených v zákone o volebnej kampani. Vychádzali však z toho, že Štátna komisia, ako „...ako nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí, riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb“ (§ 13 ods. 1 zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva, ďalej ako „volebný zákon“), do ktorého kompetencií patrí aj kontrola financovania a vedenia volebnej kampane (§ 16 ods. 1 písm. e) volebného zákona) dohliadať na vedenie volebnej kampane a v tejto súvislosti sa aj zaoberať podnetmi poukazujúcimi na závažné porušenie pravidiel vedenia volebnej kampane.

Podľa môjho názoru z riadiaceho postavenia Štátnej komisie vo vzťahu k voľbám možno vyvodíť aj jej oprávnenie podávať výklad ustanovení volebného zákona, ako aj zákona o volebnej kampani, ktorý je vo vzťahu k všetkým orgánom verejnej správy, ktoré rozhodujú vo volebných veciach, teda aj ministerstvu vnútra a okresným úradom, záväzný.

Na podporu môjho názoru možno poukázať na postoj volebných pozorovateľských misií ODIHR, ktoré na Slovensku monitorovali volebný proces počas volebnej kampane pred predčasnými parlamentnými voľbami (30. september 2023) a počas kampane pred prezidentskými voľbami (23. marec a 6. apríl 2024) k riadiacemu postaveniu Štátnej komisie a v tejto súvislosti konštatovali, že Štátna komisia má ústredné postavenie a zodpovedá za celý

priebeh a riadenie volieb. V záverečnej hodnotiacej správe expertného volebného tímu ODIHR k prezidentským voľbám 2024 sa explicitne uvádza „**Štátna komisia je stály a nezávislý orgán, ktorý nesie celkovú zodpovednosť za riadenie volieb a zisťovanie ich výsledkov. Štátna komisia pôsobí v priestoroch ministerstva vnútra, ktoré jej poskytuje metodickú podporu, má na starosti vzdelávanie voličov a dohliada na technickú prípravu volieb.**“

V súvislosti s rozhodovaním vo volebných veciach možno poukázať aj na už spomínaný Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach, prijatý v roku 2002 Benátskou komisiou, v ktorého všeobecnej časti (Guidelines) v sekcii II.3.3. „Procesné záruky, Účinný systém odvolania“ (*Procedural safeguards, An effective system of appeal*) je obsiahnuté odporúčanie, podľa ktorého konanie vo volebných veciach „.....*musí byť jednoduché a bez formalizmu, najmä pokiaľ ide o prípustnosť odvolania*“. Následne sa v dôvodovej správe (*Explanatory report*) k danej sekcii (body 92 a násl.) uvádza, že z konania vo volebných veciach „... *je potrebné odstrániť formalizmus, a tak sa vyhnúť rozhodnutiam o neprípustnosti, najmä v politicky citlivých prípadoch.*“

Týmito odporúčaniami Benátskej komisie sa podľa môjho názoru sa Štátna komisia neriadila, keď sa v uznesení č. 12.7.1 z 7. novembra 2024 týkajúcom sa podnetu MEMO 98, Nadácia Zastavme korupciu a Transparency International Slovensko vo veci podozrenia z porušenia zákona o volebnej kampani v súvislosti s voľbami prezidenta v roku 2024 obmedzila na konštatovanie, že podozrenia uvádzané v podnete boli postúpené vecne príslušným správny orgánom a zároveň zdôraznila, že „*je ako štátny orgán striktné viazaná čl. 2 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý ju zaväzuje konať iba na základe Ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon. Štátnej komisii z tohto dôvodu neprislúcha preskúmať, a ani zaujímať stanoviská k postupu a rozhodnutiam iných správnych orgánov mimo rámca správneho konania, upraveného príslušnými právnymi predpismi.*“¹²³ V skutočnosti však z obsahu podnetu mimovládnych organizácií vyplýva, že Štátnu komisiu nežiadali o preskúmanie rozhodnutí iných správnych orgánov, ale žiadali „*o pomoc pri interpretácii volebných pravidiel a o výkladové stanovisko ku kampani tretích strán*“. Všeobecná medzinárodná volebná prax totiž potvrdzuje, že inštitúcia zodpovedná za riadenie volieb by takto mala štandardne konať vo všetkých prípadoch. Vo vzťahu k opakovanému podnetu mimovládnych organizácií Štátna komisia na svojom zasadnutí 10. februára 2025 neprijala žiadne stanovisko. Podľa mojich informácií z toho dôvodu, že návrh na opätovné

¹²³Zápisnica z 12. zasadnutia Štátnej komisie z 7. 11. 2024. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/statna_komisia_pre_volby/20_uznesenia/skpv_ix/12_IX_uznesenia.pdf.

zamietnutie tohto podnetu, ako ani návrh jedného z členov komisie, podľa ktorého mala Štátna komisia k podnetu mimovládnych organizácií zaujať záväzné stanovisko, nezískali zákonom požadovanú podporu hlasov členov Štátnej komisie.

XI. KONANIA O VOLEBNÝ PODNETOCH V INÝCH VECIACH

Už v úvodnej časti môjho príspevku som uviedol, že podnety mimovládnych organizácií zo začiatku apríla 2024 vo veci možného porušenia zákona o volebnej kampani pred voľbami prezidenta smerovali aj proti ďalším štátnym funkcionárom – tie boli vyčlenené na samostatné konania. Konanie voči B. Ondrušovi okresný úrad, obdobne ako vo veci Šutaj Eštoka, zastavil rozhodnutím z 28. novembra 2024 (informáciu o tomto rozhodnutí MEMO 98 od okresného úradu dostalo až 20. januára 2025). Rovnako okresný úrad zastavil rozhodnutím z 5. decembra 2024 aj konanie vo veci K. Šaška (informáciu o tomto rozhodnutí MEMO 98 od okresného úradu dostalo 13. decembra 2024).

Priestupkové konania voči obvineným B. Ondrušovi a K. Šaškovi ešte nie sú uzavreté. Vzhľadom na obdobné skutkové okolnosti namietaného porušenia zákonných pravidiel volebnej kampane zakazujúcich viesť fyzickým osobám volebnú kampaň aké sú vo veci ministra Šutaj Eštoka, podali mimovládne organizácie aj vo veciach B. Ondruša (v marci 2025) a K. Šaška (v septembri 2025) podnety na príslušnú prokuratúru, v ktorých sa domáhajú preskúmania zákonnosti rozhodnutí okresného úradu o zastavení konania v priestupkových veciach oboch obvinených a žiadajú, aby tieto rozhodnutia boli zrušené.

XII. NEREŠPEKTOVANIE LEHOTY NA ROZHODNUTIE VOČI OBVINENÝM ŠTÁTNYM FUNKCIONÁROM OKRESNÝM ÚRADOM

Zákon o správnom konaní v § 49 ustanovuje lehotu na rozhodnutie správneho orgánu. Podľa § 49 ods. 1 zákona o správnom konaní „*V jednoduchých veciach, najmä ak možno rozhodnúť na podklade dokladov predložených účastníkom konania, správny orgán rozhodne bezodkladne.*“ Podľa § 49 ods. 2 zákona o správnom konaní „*V ostatných prípadoch, ak osobitný zákon neustanovuje inak, je správny orgán povinný rozhodnúť vo veci do 30 dní od začatia konania; vo zvlášť zložitých prípadoch rozhodne najneskôr do 60 dní; ak nemožno vzhľadom na povahu veci rozhodnúť ani v tejto lehote, môže ju primerane predĺžiť odvolací orgán (orgán príslušný rozhodnúť o rozklade). Ak správny orgán nemôže rozhodnúť do 30, prípadne do 60 dní, je povinný o tom účastníka konania s uvedením dôvodov upovedomiť.*“

Vo veciach, ktoré sú predmetom môjho príspevku okresný úrad zákonné lehoty na rozhodnutie nerešpektoval a to ani v prípade, ak by sme pripustili, že išlo o konania „*vo zvlášť*

*zložitých prípadoch.*¹²⁴ Vo všetkých troch konaniach bol podnet na začatie konania mimovládnyimi organizáciami podaný pred konaním druhého kola prezidentských volieb 2024 (6. apríl) a doručený okresnému úradu v rozpätí od 8. do 15. apríla 2024, pričom

1. V priestupkovom konaní proti obvinenému Šutaj Eštokovi okresný súd zaslal obvinenému oznámenie o začatí konania 29. apríla 2024 a vo veci rozhodol 28. augusta 2024, t.j. štyri mesiace od začatia konania (päť mesiacov od doručenia podnetu), pričom konanie nie je ani v súčasnosti, t.j. 17 mesiacov od začatia konania, právoplatne skončené;

2. V priestupkovom konaní proti obvinenému Ondrušovi zaslal okresný úrad obvinenému oznámenie o začatí konania 7. mája 2024 (obvinený si ho prevzal 13. mája 2024) a vo veci rozhodol 28. novembra 2024, t.j. 6,5 mesiaca od začatia konania (takmer 8 mesiacov od doručenia podnetu);

3. V priestupkovom konaní proti obvinenému Šaškovi zaslal okresný úrad obvinenému oznámenie o začatí konania 7. mája 2024 (obvinený si ho prevzal 13. mája 2024) a vo veci rozhodol 5. decembra 2024, t.j. takmer 7 mesiacov od začatia konania (8 mesiacov od podania podnetu).

XII. ZÁVERY

Uvedená genéza jedného z našich troch volebných podnetov mimovládnych organizácií otvára viaceré otázky. Okrem pochybností ohľadom zákonnosti doposiaľ prijatých rozhodnutí, neprimerane dlhému rozhodovaniu príslušných správnych orgánov o volebných podnetoch, či alibistického prístupu Štátnej komisie k žiadostiam mimovládnych organizácií vo veci interpretácie ustanovení zákona o volebnej kampani, je na stole aj iná, zrejme najdôležitejšia otázka – či slovenská volebná legislatíva pamätá na nezávislosť volebných orgánov, resp. či ju nejako reálne chráni.

Pochybnosti o nezáujatosti príslušných orgánov verejnej správy vyvoláva zvlášť priestupkové konanie proti obvinenému M. Šutaj Eštokovi, ktorý je v čase konania ministrom vnútra, t.j. stojí v čele rezortu, ktorý organizačne zodpovedá za priebeh volieb. Z analýzy vyplynulo, že vo veci ministra vnútra boli vydané doposiaľ tri rozhodnutia, ktorých autormi sú orgány verejnej správy, ktoré sú hierarchicky podriadené členovi vlády v postavení obvineného, o ktorom mali príslušné orgány verejnej správy rozhodovať. Je na mieste v tejto súvislosti poukázať aj na to, že štátni zamestnanci orgánov verejnej správy rozhodujúci o obvinení šéfa rezortu sa vďaka existujúcemu modelu rozhodovania o volebných veciach môžu ocitnúť v stave

¹²⁴ Zodpovedne dôvodiť, že išlo o „zvlášť zložené prípady“ možno len veľmi ťažko. Naopak, celkom nepochybne nešlo o zložené prípady, ani zo skutkového, ani z právneho hľadiska, išlo však o politicky citlivé veci.

existenčnej neistoty, ktorá má ďaleko od nezávislosti. Doposiaľ uvedené naznačuje, že aj vzhľadom na počas aktuálneho volebného obdobia Národnej rady, je žiadúce hľadať iný efektívnejší a nezávislejší modelom dohľadu kontroly a dohľadu nad zákonnosťou priebehu volebného procesu. Nastavenie rozhodovacích mechanizmov vo volebných veciach by malo hľadať inšpiráciu v odporúčaniach volebných pozorovateľských misií OBSE/ODIHR, ktoré ponúkli vo svojich záverečných správach po predčasných parlamentných voľbách 2023 a po prezidentských voľbách 2024, Vychádzajúc ich obsahu by sa podľa môjho názoru žiadalo:

1. Kompetencie a vzájomné vzťahy ministerstva vnútra zrozumiteľne definovať a posilniť postavenie Štátnej komisie tak, aby mohla fungovať inštitucionálne a funkčne nezávislým spôsobom. Domnievam sa, že súčasťou jej kompetencií by malo byť aj podávanie legálneho výkladu zákona o podmienkach výkonu volebného práva a zákona o volebnej kampani, ktorý by bol záväzný pre všetky orgány verejnej správy zodpovedajúce za voľby, vrátane ministerstva vnútra;

2. Významne skrátiť lehoty na rozhodovanie príslušných orgánov verejnej moci o správnych deliktoch a priestupkoch vo volebných veciach.¹²⁵ Všetky meritórne rozhodnutia Štátnej komisie vo volebných veciach by mali podliehať súdnemu prieskumu;

3. Za účelom riešenia medzier a nedostatkov vo volebných predpisoch by bolo vhodné, aby sa volebné orgány v dostatočnom predstihu pred ďalšími parlamentnými voľbami zaoberali predchádzajúcimi odporúčaniami pozorovateľských misií, ako aj iných subjektov zainteresovaných vo voľbách.

4. Prehodnotiť sankcie za porušenie volebných pravidiel, posilniť ich preventívne (odstrašujúce) pôsobenie.

5. Umožniť opätovne tretím stranám viesť volebnú kampaň a financovať si ju. V tejto súvislosti by bolo potrebné zrozumiteľne vymedziť právne postavenie tretích strán tak, aby sa zabránilo neprimeranému ovplyvňovaniu priebehu volebných kampaní y ich strany.

6. Skúsenosti s preskúavaním volebných podnetov mimovládnych organizácií popisované v tomto príspevku ma vedú k tomu, aby sa uvažovalo aj s tým, aby sa podnecovateľom poskytli v konaní o o ich podnetoch aspoň minimálne oprávnenia (napr. povinnosť informovať ich o priebehu konania a vydaných rozhodnutiach, oprávnenie poskytnúť vysvetlenia pod.).

¹²⁵Dávam v tejto súvislosti do pozornosti, že pre rozhodovanie o volebných sťažnostiach podľa zákona o Ústavnom, súde a zákona o Správnom súdnom poriadku, na základe, ktorých môžu Ústavný súd, resp. Najvyšší správny súd rozhodnúť aj o vyhlásení volieb za neplatné, je ustanovená 90 dňová lehota na vydanie rozhodnutia od vyhlásenia výsledkov volieb. Z povahy veci vyplýva, že o správnych deliktoch a priestupkoch vo volebných veciach by sa malo rozhodnúť skôr, ako príslušné ústavné orgány rozhodnú o volebných sťažnostiach.

Zoznam použitej literatúry

European Commission For Democracy Through Law (Venice Commission), *Code of Good Practice in Electoral Matters*, Strasbourg, 2002. Dostupné na internete: <https://rm.coe.int/0900000168092af01>

European Court of Human Rights, *Case Bowman v. The United Kingdom, Judgement*. Strasbourg, 1998. Dostupné na internete: [https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:\[%22001-58134%22\]}](https://hudoc.echr.coe.int/fre#{%22itemid%22:[%22001-58134%22]}).

DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.

DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019.

MAJERČÁK, T.: *Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani*. In. MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity. – IV.ústavné dni*. Košice: UPJŠ, 2016,

MEMO 98, [infovolby.sk] *Kampaň bola najviditeľnejšia online – Ivan Korčok ovládol siete Mety, aj Tik-Tok. Alternatívne weby ho naďalej demonizovali*. Bratislava, 2024. Dostupné na internete: <https://memo98.sk/sk/clanok/infovolby-sk-kampan-bola-najviditelnejsia-online-ivan-korcok-ovladol-siete-mety-aj-tik-tok-alternativne-weby-ho-nadalej-demonizovali>

MEMO 98, Nadácia Zastavme korupciu, Transparency International Slovensko, *Podnet na preskúmanie zákonnosti postupu správneho orgánu*. Bratislava, 2024. Dostupné na internete: <https://memo98.sk/storage/media/2025/02/20/62a4c6bd-9984-48e1-9bf3-a73a5c77b279.pdf>

Ministerstvo vnútra SR (Sekcia verejnej správy, odbor všeobecnej vnútornej správy), *Rozhodnutie o odvolaní*. Bratislava, 2025. Dostupné na internete: <https://www.memo98.sk/storage/media/2025/07/22/516277a7-6870-42fb-9ee4-71ae904e3566.pdf>

NMS Market Research, *Sociálne siete dobiehajú televízne spravodajstvo. Každý druhý vďaka nim získava informácie o dianí*. Bratislava, 2024. Dostupné na internete: <https://nms.global/sk/kazdy-druhy-ziskava-informacie-o-diani-zo-socialnych-sieti/>

OBSE/ODIHR, *Guidelines on Political Party Regulation*. Warsaw/Strasbourg, 2020, Dostupné na internete: <https://www.osce.org/files/f/documents/8/1/538473.pdf>

OBSE/ODIHR, *Záverečná správa volebnej hodnotiacej misie ODIHR, predčasné parlamentné voľby 30. september 2023*. Varšava, 2024. Dostupné na internete: <https://www.osce.org/files/f/documents/0/b/565150.pdf>

OBSE/ODIHR, *Závěrečná správa tímu volebných expertov ODIHR, prezidentské voľby 23. marca a 6. apríla 2024.* Varšava, 2024. Dostupné na internete: <https://www.osce.org/files/f/documents/d/4/583540.pdf>

Okresná prokuratúra Bratislava I, *Protest prokurátora.* Bratislava, 2024. Dostupné na internete: <https://memo98.sk/storage/media/2025/07/21/11888826-e846-4eea-9230-c2d8ac45236f.pdf>

Okresná prokuratúra Bratislava I, *Všeobecná správna žaloba.* Bratislava, 2025. Dostupné na internete: <https://www.memo98.sk/storage/media/2025/06/19/8fcbe70d-e76f-4b95-a4fd-8761d8fbcd5c.pdf>

Okresný úrad Bratislava (odbor všeobecnej vnútornej správy), *Rozhodnutie.* Bratislava, 2024. Dostupné na internete: <https://memo98.sk/uploads/2024/sk-prezidentske-volby/podnet/ou-ba-matus-sutaj-estok-rh-28082024.pdf>

Okresný úrad Bratislava (Odbor opravných prostriedkov, Referát vnútorných vecí), *Rozhodnutie o proteste prokurátora.* Bratislava, 2025. Dostupné na internete: <https://memo98.sk/storage/media/2025/03/01/af1467cd-2cc1-45d8-b437-1acbc61997c7.pdf>

OROSZ, L. a kolektív.: *Volebné právo.* Košice: UPJŠ, 2015.

OROSZ, L.: *Voľby v Slovenskej republike v minulom desaťročí ako zdroj podnetov pre skvalitňovanie slovenského volebného zákonodarstva.* In DUBÓCZI, P. – JAKABOVIČ, L. – ONUFRÁK, A. (eds.): *Voľby 2023/24 (výsledky, hodnotenia, dôsledky). Kam kráčaš demokracia ?* Acta Fakultatis Philosophiae Universitatis Šafarikianae. Politologický zborník 167. Košice: ŠafárikPress, 2025.

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán, *Uznesenie č. 12.7.1.* Bratislava 2024. Dostupné na internete:

https://www.minv.sk/swift_data/source/statna_komisia_pre_volby/20_uznesenia/skpv_ix/12_I_X_uznesenia.pdf

[Volebné fauly 8] Prokuratúra v ságe "nekampane" ministra Šutaja Eštoka podáva správnu žalobu.. Dostupné na internete: <https://www.memo98.sk/sk/clanok/volebne-fauly-8-prokuratura-v-sage-nekampane-ministra-sutaja-estoka-podava-uz-spravnu-zalobu>

Živé, *Táto sociálna sieť je najpopulárnejšou na Slovensku, dvojka je však v tesnom závесе.* Bratislava, 2024. Dostupné na internete: <https://zive.aktuality.sk/clanok/BAnWGJl/tato-socialna-siet-je-najpopularnejsou-na-slovensku-dvojka-je-vsak-v-tesnom-zavese/>

Kontaktné údaje:

Mgr. Ivan Godársky

ivang@memo98.sk

MEMO 98

Štefana Králik 1/A, 841 07 Bratislava, Slovensko

NIEKOĽKO KRITICKÝCH NORMATÍVNYCH POZNÁMOK K SÚČASNEJ PRÁVNEJ ÚPRAVE VOLEBNEJ KAMPANE A OTÁZKAM PREDREFERENDOVEJ KAMPANE NA SLOVENSKU

*Some critical normative remarks on the current legal regulation of electoral
campaigning and issues of pre-referendum campaigning in Slovakia*

Mgr. Ján Ruman, PhD.

Katedra politológie, Filozofická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt: Príspevok sa zaoberá súčasnou platnou právnou úpravou volebnej kampane a otázkami predreferendovej kampane na Slovensku, ktoré vystavuje kritickému pohľadu. Cieľom príspevku je zistiť charakter vybraných právno-normatívnych nedostatkov s ohľadom na právnú úpravu volebnej kampane na Slovensku. Ako metódy využívame analýzu právneho predpisu v podobe Zákona č. 181/2014 Z. z. a komparáciu s praxou. Na ich základe identifikujeme konkrétne deformácie, pre ktoré sa snažíme, vecne navrhnúť potenciálne zmeny v právnej úprave.

Abstract: The paper deals with the current legal regulation of the election campaign and the issues of the pre-referendum campaign in Slovakia, which it puts under critical scrutiny. The aim of the paper is to identify the nature of selected legal and normative shortcomings with regard to the legal regulation of electoral campaigning in Slovakia. As methods we use the analysis of the legal regulation in the form of Act No. 181/2014 Coll. and comparison with practice. On their basis, we identify specific deformations for which we try to substantively propose potential changes in the legal regulation.

Kľúčové slová: volebná kampaň, efektivita, politická súťaž, politické subjekty, predreferendová kampaň

Keywords: electoral campaign, efficiency, political competition, political entities, pre-referendum campaign

Úvod

Ladislav Orosz v knihe Volebné právo hovorí, že problematika volebnej kampane a jej právna regulácia na Slovensku, patrí medzi najkontroverzejšie právne úpravy. Svoje tvrdenie argumentuje reštrikčným charakterom zásahov do slobody prejavu. Všíma si narastajúcu tendenciu komercializácie volieb, ako aj nástup nových technológií, a zvyšujúcu sa početnosť nefyzických platforiem, cez ktoré sa realizuje volebná kampaň. Zároveň kladie

zásadné a legitímne otázky, do akej miery je reštrikcia možná vo vzťahu k aktivitám kandidujúcich subjektov a ďalších aktérov podieľajúcich sa na politickom (predvolebnom) zápase s ohľadom na dodržiavanie ľudských práv a slobôd v prirodzenoprávnom zmysle. S tým samozrejme súvisí aj otázka garancie rovnosti šancí kandidujúcich subjektov a slobodnej férovej súťaže ako takej.¹²⁶ Náš príspevok snaží reflektovať právnu normativitu týchto problematických tém. Naším cieľom je zistiť charakter vybraných právno-normatívnych nedostatkov s ohľadom na právnu úpravu volebnej kampane na Slovensku. Prostredníctvom analýzy predmetného právneho predpisu a komparácie s praxou, identifikujeme konkrétne deformácie, pre ktoré sa snažíme vecne navrhnúť potenciálne zmeny v právnej úprave.

Považujeme za prirodzený vývoj, že niektoré právne predpisy sa časom stávajú neaktuálne a zastaralé (ak nie celé, tak časti z nich). Domnievame sa, že Zákon č. 181/2014 o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, predstavuje progresívny krok k skvalitňovaniu volebnej legislatívy v porovnaní so stavom pred roka 2014¹²⁷. Zároveň sa však nazdávame, že tento právny predpis sa dnes javí ako sčasti vyčerpaný z hľadiska právnej efektivity. Právne subjekty, ktorých sa priamo dotýka si časom našli a tiež nachádzajú sofistikované cesty, ako si ho prispôbiť vo svoj prospech, a tým sa zmenila a permanentne mení jeho „životaschopnosť“.

Z politologického hľadiska považujeme za najdôležitejšiu výzvu dneška, uvedomenie si skutočnosti reálneho charakteru politickej strany v praxi. Hoci tá *de iure* nemá status firmy, ale ako firma sa *de facto* správa a vnáša tak do formálne demokratického politického prostredia obchodné prvky postavené na trhovom základe. Táto skutočnosť sa potom v konečnom dôsledku preklápa aj do predvolebného mechanizmu (volebnej kampane), pričom volebná kampan má v ostatnom období tendenciu sa v praxi stávať nekonsolidovanou komerčnou fraškou. Mimochodom, princíp vlády ľudu (demokracie) vo svojej normativite nemôže v úplnosti a slepo nasledovať kapitalistickú trhovú logiku, pretože ide zo svojej podstaty o vec verejnú a nie súkromnú. Trh by mal byť voči demokracii funkčne komplementárny, pretože inak svojimi dôsledkami zapríčiňuje obdobné performatívne deformácie, ktoré môžeme registrovať v súčasnej ére globalizácie – napr. v globálnej ekonomike a obchode v podobe

¹²⁶ OROSZ, L. a kolektív: *Volebné právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2015, s. 92

¹²⁷ Marek Domin uvádza, že do roku 2014 bola právna úprava volebnej kampane roztrieštená, obsahovala diferentnú mieru detailnosti právnej úpravy a tiež bola obsahovo neunifikovaná. Vid': DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017, s. 357

monopolizácie¹²⁸. Neskorý kapitalizmus je plne sebestačný a realizovateľný aj bez nastolených demokratických zásad a podmienok – vid' súčasná Čínska ľudová republika realizujúca model štátneho kapitalizmu s otvorenou ekonomikou. Preto si myslíme, že neregulovaný trh v podobe bezbrehého volebného marketingu a komercializácie volieb, spôsobujú devalváciu významu a hodnôt demokratických volieb a neposlednom rade významne posilňujú efekt partokracie a oligarchizácie, ktoré nakoniec môžu viesť k plutokracii.

Náš príspevok pozostáva z niekoľkých kapitol venujúcich sa normatívnym nedostatkom právnej úpravy volebnej kampane, a to konkrétne otázkam jej financovania, reálnej dĺžky, problematike darov u nezávislých kandidátov, objednávaní volebných prieskumov a ankiet, antagonistickému statusu nezávislého kandidáta a online sfére. V závere načrtávame potenciálne zmeny v právnej normativite predreferendovej kampane, ktorá v súčasných podmienkach nie je nijako právne konsolidovaná.

I. FINANČNÝ STROP VO VOLEBNÝCH KAMPANIACH

I.1 Finančný strop pre volebnú kampaň vo voľbách do NR SR a Európskeho parlamentu

Finančný strop volebnej kampane pre politické subjekty pre voľby do NR SR a voľby do Európskeho parlamentu je upravený v § 3 ods. 1 v Zákone č. 181/2014 Z. z. nasledovne: *„Politická strana a politické hnutie (ďalej len „politická strana“) môže na svoju volebnú kampaň vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky a vo voľbách do Európskeho parlamentu vynaložiť najviac 3 000 000 eur vrátane dane z pridanej hodnoty.“*¹²⁹ Nazdávame sa, že takto stanovený finančný limit na vedenie volebnej kampane politickými stranami a hnutiami znefunkčňuje význam demokratických volieb – podporuje nerovnú politickú súťaž z hľadiska schopnosti financovania volebnej kampane politickými subjektmi. Táto úprava explicitne uprednostňuje veľké, etablované, štruktúrované a bohaté politické subjekty pred malými subjektmi, disponujúcimi nízkymi rozpočtami. Malé marginálne strany, hoci s určitým voličským potenciálom tak nemajú šancu v tejto súťaži obstáť, keďže tá je nastavená na princípe „bohatší vyhráva“ a nie primárne na hodnotových profiloch, kultúrno politickej vyspelosti, miere profesionality a kvalifikovanej personálnej ponuke. Okrem tohto princípu – výherného úspechu (alebo minimálne dosiahnutia volebného kvóra, nutného pre vstup do zákonodarného pléna) sa naplňa aj princíp „víťazný subjekt sa stáva aj bohatší“, keďže zo zákona od štátu po voľbách získava finančné prostriedky za hlasy, na činnosť a na vykonávanie

¹²⁸ Dva obrie a kontroverzné ekonomické subjekty Vanguard Inc. a Black Rock Corp. sú akciovými podielníkmi v 99 % všetkých veľkých transnacionálnych korporácií. Nijak inak ako monopol to nemožno charakterizovať.

¹²⁹ Zákon č. 181/2014 Z. z.

mandátu.¹³⁰ V tejto situácii sa najviac darí skúseným rozvinutým kartelovým stranám, v praxi častokrát podporovaným latentnými oligarchickými donormi. Vzniká tak priestor pre volebný klientelizmus – tzv. stranícko-kartelový monopol – reálne nerovné stranícke konkurenčné prostredie. Tento asymetrický klientelizmus je navyše právne legalizovaný – zákon ho svojím spôsobom umožňuje a nepriamo aj utvára. Súčasná právna úprava zákona o volebnej kampani legitimizuje princíp neregulovanej trhovosti – dovoľme si tvrdiť až komodifikácie¹³¹ vo voľbách, čo možno charakterizovať aj ako deformovanie demokratických princípov. Pokiaľ je volebný proces postavený na komodifikačnom faktore, v skutočnosti nejde o vec verejnú, ale výsostne súkromné finančné aktivity aktérov sledujúcich osobný profit, a to v rôznych rovinách, ktorí úspešne participujú na ľudom prepožičanej politickej moci. Z parlamentných volieb sa stáva nástroj privatizácie moci monopolmi pred verejnou férovou politickou súťažou o občianske hlasy. (Ne)zamýšľanými dôsledkami vzniká aj priestor pre šedo-čiernu volebnú ekonomiku.

Z tohto titulu navrhujeme funkčne navýšiť výšku volebnej kaucie (zmena zákona o politických stranách) v súlade s garantovanými ústavnými právami a primerane znížiť výšku limitu finančného zastrešenia volebnej kampane odvodennej od výšky volebnej kaucie, aby sa volebná súťaž viac priblížila charakteru reálneho konkurenčného zápasu politických subjektov medzi sebou a neostávala len obligátnou záležitosťou, bez ktorej by najbohatšie strany nemohli legálne legitimizovať svoju moc.

I.2 Finančný strop pre volebnú kampaň v prezidentských voľbách SR

Zákon č. 181/2014 Z. z. stanovuje pre kandidáta na prezidenta SR, spĺňajúceho kritériá kladené zákonom, maximálny finančný limit pol milióna eur s DPH. Ide o maximálnu sumu peňazí, ktorú môže kandidát vynaložiť na svoju volebnú kampaň zahŕňajúcu dve kolá volieb vrátane darov a iných bezodplatných plnení.¹³² Rovnako ako pri parlamentných a europarlamentných voľbách platí, že sa do tejto sumy započítava aj predkampanňová aktivita kandidáta v čase začínajúcom 180 dní pred vyhlásením volieb.¹³³ Aj v tomto prípade zákon vytvára priestor pre volebných úspech tých kandidátov, ktorí disponujú dostatočnou a v princípe rozhodujúcou finančnou podporou od tých subjektov, ktorí ich v súlade so zákonom môžu podporiť, alebo vlastnou solventnosťou. Pre prezidentské voľby aktuálne neexistuje

¹³⁰ Konkrétne viď: Zákon č. 85/2005 Z. Z. – Príspevky zo štátneho rozpočtu: § 25 - § 28

¹³¹ Voľby ako komodita, ktoré si je možné kúpiť, resp. vyhrať v aukcii.

¹³² Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹³³ Zákon č. 181/2014 Z. z.

volebná kaucia. Aby sa občan SR mohol stať kandidátom, potrebuje formou petície vyzbierať najmenej 15-tisíc podpisov na svoju prezidentskú kandidatúru alebo nadobudnúť 15 podpisov od poslancov NR SR.¹³⁴ Momentálna zákonná úprava vytvára priestor pre deformáciu formálne rovnej politickej predvolebnej súťaže v praxi tým, že privileguje kandidátov, ktorí svoju nevyhnutnú podporu za účelom byť úspešní, stavajú na veľkých renomovaných politických subjektoch, vplyvných významných persónach, finančne mocných korporáciách, oligarchoch a pod. Tí z hľadiska svojho postavenia, prostriedkov, možností a de facto moci, dokážu najlepšie dirigovať priebeh kampane a zabezpečovať súhlas hlasujúcich. Deje sa to kúpou mediálneho priestoru a presadzovaním nákladných sofistikovaných diskurzívnych stratégií v rámci politického marketingu za účelom tvorby súhlasu.¹³⁵ Od toho sa odvíja konkrétna agenda setting. Vo všeobecnosti možno konštatovať, že konečný víťaz prezidentských volieb môže byť zredukovaný na „vhodne a efektne zabalený“ marketingový produkt mocných vonkajších síl a záujmov, než autentickým výsledkom odrážajúcim väčšinovú pluralitnú občiansku vôľu v štáte. Menej solventní a nie tak výrazní kandidáti (rozumej bez rozsiahlej marketingovej podpory) v tomto zápase jednoducho nemajú šancu uspieť. Tento rys je jasne viditeľný aj v pravidelných prezidentských voľbách USA¹³⁶ ako štáte, v ktorom funguje prezidentský model vládnutia.

Na základe vyššie zmieneného navrhujeme zavedenie volebnej kaucie pre prezidentské voľby alebo sprísnenie kandidátskych kritérií, ako aj funkčné nastavenie primeranej výšky limitu volebnej kampane, t. j. zníženie jej aktuálnej výšky.

¹³⁴ Zákon č. 460/1992 Zb., čl. 101, ods. 3

¹³⁵ Samozrejme, predpokladom úspechu týchto stratégií je schopnosť plnohodnotne finančne nasýtiť všetky aspekty volebnej kampane. Noam Chomsky a Edward S. Herman sa v knihe *Manufacturing Consent* venujú tomu, ako masmédiá v demokratických spoločnostiach (prípady USA) slúžia záujmom elít, a na základe toho vyrábajú súhlas. Tieto procesy sa dejú prostredníctvom štrukturálnych mechanizmov a ekonomických tlakov. Masmédiá udržiavajú status quo a preferujú dominantné ekonomické záujmy, ktoré potom manipulujú verejnú mienku. Bližšie vid': CHOMSKY, N. – HERMAN, E. S.: *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books, 2002

¹³⁶ Pre ilustráciu – kandidátka na prezidenta USA Hillary Clintonová počas svojej volebnej kampane v roku 2016 vynaložila finančné príspevky vo výške takmer 1 miliardy USD. Väčšina jej donorov malo individuálny charakter, avšak niektorí z nich boli nejakým spôsobom spätí s obrymi finančnými korporáciami alebo organizáciami ako napr. Meta alebo George Soros Foundation. Clintonová dokonca paradoxne akceptovala dary od farmaceutických spoločností, ktoré považovala za svojich nepriateľov. Vid': *Top 10 Contributors to the Clinton campaign*. [online], [cit. 14/07/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.investopedia.com/articles/investing/033116/top-10-corporate-contributors-clinton-campaign.asp>> alebo *Hillary takes millions in campaign cash from 'Enemies'*. [online], [cit. 14/07/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.usnews.com/news/articles/2015/10/14/hillary-takes-millions-in-campaign-cash-from-enemies>>

I.3 Finančný strop pre volebnú kampaň vo voľbách do orgánov územnej samosprávy

Zákon č. 181/2014 Z. z. pri voľbách do územnej samosprávy v kontexte vedenia volebnej kampane významovo rozlišuje statusy nezávislý kandidát a politická strana, pričom práve na základe tohto statusu rozdeľuje maximálnu povolenú výšku volebnej kampane. Podľa § 6 ods. 1 môže nezávislý kandidát použiť prostriedky do nasledovnej výšky:

- a) *„na funkciu predsedu samosprávneho kraja najviac 250 000 eur;*
- b) *na funkciu primátora hlavného mesta Slovenskej republiky Bratislavy a na funkciu primátora mesta Košice najviac 250 000 eur;*
- c) *na funkciu primátora mesta, starostu obce alebo starostu mestskej časti s počtom obyvateľov*
 - *od 60 001 do 120 000 obyvateľov najviac 100 000 eur;*
 - *od 30 001 do 60 000 obyvateľov najviac 70 000 eur;*
 - *od 16 001 do 30 000 obyvateľov najviac 50 000 eur;*
 - *od 10 001 do 16 000 obyvateľov najviac 20 000 eur;*
 - *od 5 001 do 10 000 obyvateľov najviac 10 000 eur;*
 - *od 2 001 do 5 000 obyvateľov najviac 5 000 eur;*
 - *do 2 000 obyvateľov najviac 2 000 eur.“¹³⁷*

§ 7 v ods. 1 a 2 zákon rieši financovanie politickou stranou, ktorá vedie kampaň vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a samosprávy krajov. Najvyššia sadzba pre financovanie je stanovená podľa toho, či sa obe voľby konajú v jeden volebný termín alebo v odlišných termínoch. Pri prvom variante platí maximálna výška určená na vedenie volebnej kampane politickou stranou 1,5 milióna eur, pri druhom variante 750 000 eur na každé jedny voľby.¹³⁸ Domnievame sa, že takto nastavené kampaňové kritériá zvyhodňujú bonitných nezávislých kandidátov na posty predsedu VÚC a primátora mesta – obzvlášť pri dvoch najväčších slovenských mestách, ako aj primátora ďalších miest/mestských častí. Platí to isté ako je uvedené vyššie pri vedení volebnej kampane v prezidentských voľbách. Pokiaľ nezávislý kandidát disponuje kontaktmi s finančne bohatými podporovateľmi (miestni významní podnikatelia, kartelové politické strany, vplyvné skupiny organizovaného zločinu a pod.), má reálnejšiu šancu vyhrať danú voľbu, ako tí, ktorí takéto výhody nemajú. Aj pri tomto type volieb tak dochádza ku kartelovým dohodám kandidátov deliacich sa na tých s pomocou a bez skutočnej pomoci zvonka. V konečnom dôsledku sa tu otvára priestor pre závislý vzťah „požičaj si a vráť“ – nezávislý kandidát bude

¹³⁷ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹³⁸ Zákon č. 181/2014 Z. z.

podporený, avšak podporovateľ požaduje odplatu za svoju službu – záväzok, ktorý je potom potrebné kompenzovať počas volebného obdobia, pokiaľ nezávislý kandidát voľby vyhral. To môže znamenať korupciu, netransparentnosť pri výberových konaniach, manipuláciu verejných zákaziek atď.

Ďalej Zákon č. 181/2014 Z. z. v § 6 odseku 4 hovorí nasledovné: „*Nezávislému kandidátovi, ktorý kandiduje iba na funkciu poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, poslanca obecného zastupiteľstva, poslanca mestského zastupiteľstva alebo poslanca miestneho zastupiteľstva, sa limit nákladov na volebnú kampaň neustanovuje.*“¹³⁹ Nazdávame sa, že takýto nezávislý kandidát si svoju funkciu môže doslova kúpiť, keďže neexistuje stanovená maximálna hranica pre výdavky na volebnú kampaň. Zákon tak dáva príležitosť kreovať akýchsi kandidátskych „koňov“, ktorí sú stvorení len preto, aby mala daná vplyvná skupina dosah na lokálne rozhodovanie. Takýto kandidátski prostredníci v prípade volebného úspechu, potom hlasujú v miestnych a krajských zastupiteľstvách na pokyn svojich mecenášov, ktorí ich „vyrobili“ a dostali do administratívnych rozhodovacích orgánov.

Preto navrhujeme znížiť sadzbu maximálnej čiastky pre vedenie kampane pri kandidatúre na predsedu VÚC, primátora hlavného mesta a Košíc ako aj pri ďalších mestách; znížiť sadzbu maximálnej čiastky pre vedenie kampane politickou stranou pri tomto type volieb; nastaviť primeranú maximálnu sadzbu pre volebnú kampaň pri nezávislých kandidátoch kandidujúcich na funkciu poslanca do komunálnych a regionálnych volieb, ktorá by zamedzovala možnostiam finančne dominovať.

II. REÁLNA DĺŽKA VOLEBNEJ KAMPANE

O formálnej dĺžke trvania volebnej kampane sa zmieňuje Zákon č. 181/2014 Z. z. v § 2 ods. 2 takto: „*Volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky (ďalej len „vyhlásenie volieb“)* a končí 48 hodín pred dňom konania volieb.“¹⁴⁰ § 3 ods. 1 Zákona č. 181/2014 Z. z. pridáva nasledovné: „*(...) Do limitu nákladov politickej strany podľa prvej vety sa započítava aj rozdiel medzi cenou daru alebo iného bezodplatného plnenia uvedenou v zmluve a cenou obvyklou a náklady na propagáciu politickej strany, ktoré politická strana vynaložila v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb. (...)*“¹⁴¹ Ďalej § 5 ods. 1 významovo upravuje to isté, ale pre vedenie volebnej kampane v prezidentských voľbách: „*(...) Do tejto sumy sa započítavajú aj*

¹³⁹ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁴⁰ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁴¹ Zákon č. 181/2014 Z. z.

náklady vynaložené na propagáciu kandidáta, ktoré kandidát na prezidenta vynaložil v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb, a náklady, ktoré kandidát na prezidenta uhradil alebo má uhradiť. (...)“¹⁴² A § 6 ods. 5 obsahovo rieši to isté, ale v kontexte vedenia volebnej kampane nezávislým kandidátom v komunálnych a regionálnych voľbách – „(...) Do súm podľa odseku 1 sa započítavajú aj náklady vynaložené na propagáciu kandidáta, ktoré kandidát vynaložil v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb.“¹⁴³ Z uvedeného vyplýva, že de facto reálna dĺžka kampane môže trvať 180 dní plus zákonom stanovené obdobie od vyhlásenia volieb po moratórium. Zákon avšak vôbec neupravuje fakt, čo s vynaloženými prostriedkami za účelom propagácie ešte pred časom ako začína plynúť 180 dní. Propagácia strán a nezávislých kandidátov v tomto období sa v skutočnosti nekvalifikuje a nepočíta ako volebná kampaň.

Náš návrh sa zasadzuje, aby vynaložené náklady politických strán, kandidátov na prezidenta a nezávislých kandidátov sa počítali od plynutia nového volebného obdobia až po moratórium – volebná kampaň by tak prebiehala neustále.

III. DARY POLITICKÝCH STRÁN NEZÁVISLÝM KANDIDÁTOM URČENÉ NA VOLEBNÚ KAMPAŇ

V § 5 ods. 3 písm. c) Zákona č. 181/2014 Z. z. je uvedené, že *„kandidát na prezidenta môže prijať dary a iné bezodplatné plnenia na volebnú kampaň iba od politickej strany, ktorá je registrovaná v SR“*¹⁴⁴. § 6 tautologicky hovorí, že *„nezávislý kandidát môže prijať dar a iné bezodplatné plnenie na volebnú kampaň iba od subjektov uvedených v § 5 ods. 3.“*¹⁴⁵ Znamená to, že hoci môže ísť o nezávislého kandidáta nezaťaženého žiadnou väzbou k politickej strane, môže tento prijať peňažný dar od akéhokoľvek politického subjektu registrovaného v SR. Možno to charakterizovať ako zákonný nedostatok poskytujúci priestor k partokracii¹⁴⁶, teda straníckej politizácii apriórne občianskeho a nezávislého. Opäť môžeme poukázať na fakt, že veľké kartelové strany disponujú prostriedkami, ktoré dokážu zásadným spôsobom zmeniť predvolebný priebeh a vývoj. Týmto sa posilňuje faktor deformácie demokratických princípov skrz vnášanie partajných záujmov do volebnej súťaže, ktorá sa automaticky stáva stranícky kompetitívnou. Domnievame sa, že politická strana by nemala mať právo darom financovať

¹⁴² Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁴³ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁴⁴ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁴⁵ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁴⁶ Partokratické javy na Slovensku boli badateľné už počas tranzitívneho obdobia. Ide v zásade o negatívne javy politického života, kedy sa stranícky princíp nadradzuje nad spoločenský. Vid': GBÚROVÁ, M.: *Na ceste k politike štandardu*. Prešov: Náuka Prešov, 2000, s. 197

nezávislého kandidáta na prezidenta, a to isté platí i u nezávislého občianskeho kandidáta na starostu/primátora a predsedu VÚC v komunálnych a regionálnych voľbách.

Náš návrh spočíva v zamedzení financovania nezávislých kandidátov na prezidenta a nezávislých kandidátov vo voľbách do orgánov územnej samosprávy politickými stranami.

IV. OBJEDNÁVANIE VOLEBNÝCH PRIESKUMOV POLITICKÝMI SUBJEKTMI A KANDIDÁTMI

V rámci financovania volebných kampaní Zákon č. 181/2014 Z. z. umožňuje, aby mohli politické strany (§ 3 ods. 7 písm. a), kandidáti na prezidenta (§ 5 ods. 10 písm. a) a nezávislí kandidáti (§ 6 ods. 12 písm. a) vynakladať financie na volebné prieskumy a volebné ankety. Hoci zákon o volebnej kampani v § 17 upravuje formu volebného prieskumu (dodržanie štandardných štatistických postupov a metód) a volebnej ankety¹⁴⁷ nemá dosah na reálny výsledok takéhoto volebného prieskumu alebo ankety. Ten môže byť výrazne zmanipulovaný a prispôsobený. A, áno, zároveň nemusí. V praxi ale neexistuje mechanizmus spätnej kontroly spracovania zozbieraných dát. A tak sa v praxi stáva, že určité politické subjekty, resp. kandidáti majú vyššie predvolebné preferencie ako v skutočnosti. Najmarkantnejšie to je badateľné po voľbách, kedy sa výsledky volieb častokrát výrazne nezhodujú s výsledkami prieskumov a ankiet ani v rozsahu prípustnej štatistickej chyby.¹⁴⁸ Preto si myslíme, že politický subjekt by nemal mať vo svojom mene oprávnenie, objednávať si zákazky týkajúce sa volebných prieskumov počas vedenia volebnej kampane, a teda legálne na nich vynakladať financie.

Navrhujeme upraviť zákon tak, aby neumožňoval kandidujúcim subjektom vynakladať finančné prostriedky na vyhotovovanie volebných prieskumov a volebných ankiet vo svojom mene (na vlastnú žiadosť) počas vedenia volebnej kampane.

V. ČO A KOHO REPREZENTUJE PLÁVAJÚCI SIGNIFIKANT¹⁴⁹ S NÁZVOM „NEZÁVISLÝ KANDIDÁT“?

Logickou otázkou sa ukazuje, čo a koho v skutočnosti reprezentuje nezávislý kandidát. Lingvistika a postštrukturalizmus – konkrétne teória diskurzu ako filozofický prúd používa termín plávajúci alebo prázdny signifikant, ktorý znamená nejasný znak, ktorý v sebe môže

¹⁴⁷ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁴⁸ Prax ukazuje, že niektoré namerané a zverejnené predvolebné preferencie politických subjektov sa medzi niektorými agentúrami líšia aj v priemere 2 – 3 % na subjekt, čo môže byť v prípade pántových strán (tých s vydieračským potenciálom) celkom rozhodujúce vo vzťahu k ovplyvňovaniu verejnej mienky.

¹⁴⁹ Plávajúci signifikant je termín, ktorý používali vo svojich prácach filozofi ako C. Lévi-Strauss (antropológia), J. Lacan (psychoanalýza), R. Barthes (semiotika, literárna veda), E. Laclau či S. Žižek (politická filozofia).

nieť viacero významov podľa potreby a situácie – je otvorený sebainterpretácii a jeho plný význam vyznie z kontextu. Je to multivariabilný element označujúci takpovediac čokoľvek. Myslíme si, že pojem nezávislý kandidát, tak ako je upravený v zákone o volebnej kampani, napĺňa kritériá plávajúceho signifikantu. Terminologicky a obsahovo totiž toto označenie predstavuje nonsens. Logicky induktívne sa v tejto súvislosti vynárajú viaceré otázky. Napríklad, je nezávislým kandidátom subjekt, ktorý má priamu alebo nepriamu podporu politickej strany?

Zákon č. 181/2014 Z. z. v § 6 ods. 17 sa zmieňuje o statuse nezávislého kandidáta v spojitosti s politickou stranou nasledovne: „*Ak volebnú kampaň na funkcie uvedené v odsekoch 1 a 4 vedie kandidát uvedený na kandidátnej listine politickej strany sám, vzťahujú sa na neho ustanovenia tohto paragrafu rovnako ako na nezávislého kandidáta. Z volebnej kampane takého kandidáta musí byť zrejmé, že je na kandidátnej listine politickej strany.*“¹⁵⁰ Nazdávame sa, že tento právny predpis umožňuje kandidujúcemu subjektu konať presne v zmysle plávajúceho signifikantu. Na jednej strane si volebnú kampaň financuje vo vlastnej réžii, na strane druhej je plnohodnotným kandidátom politickej strany a nadobúda tak voličský kapitál dvojnásobne (aj ako NEKA, aj ako straník, resp. NEKA s podporou strany).¹⁵¹ Ak sa nakoniec rozhodne kandidovať ako nezávislý kandidát, musí v rámci svojej propagácie, propagovať aj svoju stranu.¹⁵² Termín nezávislý kandidát pôsobí ako terminus technicus plný antagonizmu, resp. vo svojom praktickom význame ako právno-logický oxymorón.

Náš návrh má zámer zákonne konzistentne upraviť významový status kandidáta v rámci vedenia volebnej kampane – existencia len nezávislého kandidáta v pravom slova zmysle alebo len stranického kandidáta. Nie oboje. A už vôbec nie NEKA s podporou politickej strany.

VI. ONLINE SFÉRA

Za zásadne nedostatočnú právnu úpravu považujeme § 12 ods. 6 a § 14 ods. 2 Zákona č. 181/2014 Z. z. Na tomto mieste zákon, úplne oslobodzuje online sféru (internet, sociálne siete, nefyzické mediálne platformy) od zákonných povinností, ktoré platia na sféru fyzickú v kontexte vedenia volebnej kampane.¹⁵³ Zjednodušene povedané, znamená to, že na internete

¹⁵⁰ Zákon č. 181/2014 Z. z.

¹⁵¹ Pre doplnenie informácie o financovaní Marek Domin uvádza, že štátna komisia viackrát potvrdila, že náklady, ktoré kandidát vynaložil na svoju volebnú kampaň ako nezávislý kandidát, a ktorý sa zároveň nachádza na kandidátnej listine politickej strany, sa nezapočítavajú do nákladov materskej politickej strany. Viď: DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 108

¹⁵² DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019, s. 109

¹⁵³ Zákon č. 181/2014 Z. z.

môže volebná kampaň prebiehať neustále bez ohľadu na subjekty (politické strany, nezávislí kandidáti), obsah (volebný program) a čas (aj počas volieb).

V tejto súvislosti navrhujeme, aby volebná propagácia prostredníctvom internetu podliehala právnym reguláciám a táto by mala byť vyšpecifikovaná (v akom rozsahu, na akých platformách a sociálnych sieťach). Práve chabá zmienka o vedení volebnej kampane v online priestore a jej ďalšia funkčná diferenciácia je to, čo v zákone kruciálne absentuje, aby dokázal reflektovať výzvy dneška z online prostredia vo vzťahu k volebnej kampani.

VII. PREDREFERENDOVÁ KAMPAŇ

V súčasnej situácii neexistuje legislatívna úprava kategórie predreferendovej kampane. Všeobecne, zákon je v tomto otvorený, akým spôsobom sa iniciujúce subjekty zhostia propagácie referenda. Vysvetľujeme si to nepočítaním uskutočňovaním samotných referend či už na celoštátnej alebo regionálnej úrovni¹⁵⁴ a tiež, že pravdepodobnosťou, že táto záležitosť kontinuálne nespadá pod priority NR SR a Úradu vlády SR.

Nazdávame sa, že kampaň súvisiaca s referendom by mala mať kodifikovanú zákonnú úpravu. A mala by byť proobčianska v maximálne možnej miere – pokiaľ vzišla iniciatíva z ľudu prostredníctvom petície (vyzbieraných 350-tisíc platných podpisov), štát by mal finančne zabezpečiť jej propagáciu a osvetu na vlastné náklady v zákonom stanovenej miere. Považujeme to za nutnosť zúšľachtovania a aktiváciu princípov priamej demokracie, keďže občania Slovenskej republiky zmyslu a výhodám inštitútu referenda, odvolávajú sa na históriu, dostatočne neporozumeli. Zároveň by mali prebiehať diskusie odborníkov vyjadrujúcich sa pre a proti konkrétnemu návrhu na náklady štátu v RTVS (dnešná STVR).

Záver

Na základe uvedeného sme nadobudli nasledovné zistenia. Zákon č. 181/2014 Z. z. považujeme za krok vpred z hľadiska kodifikácie a unifikácie problematiky volebnej kampane. Domnievame sa však, že tento právny predpis si po svojich jedenástich rokoch pôsobnosti vyžaduje meritórny zásah za účelom zefektívnenia svojho účelu. Zákonodarca ho koncipoval tak, aby zachovával a garantoval demokratické princípy vyplývajúce z ústavy. Ukazuje sa však, že nielen prakticky, ale i normatívne vo svojom obsahu nedostatočne garantuje férovú a plnohodnotnú súťaž politických síl v rámci volebnej kampane. Naopak implicitne podporuje dominantné kartelové politické strany ako aj bonitných kandidátov, za ktorými v častých

¹⁵⁴ Na celoštátnej úrovni bolo doposiaľ konaných deväť referend, pričom len jedno z nich bolo úspešné.

prípadoch stoja bohatí mecenáši. Z pluralitnej politickej súťaže sa tak stáva hra o moc medzi najbohatšími a kúpyschopnými vo volebnom zmysle. Tí ostatní sa tejto hre prizierajú. Najpregnantnejšie sa to javí v rámci aspektu financovania volebnej kampane politickými stranami, konkrétnymi straníkmi či nezávislými kandidátmi. Zákon umožňuje pole pre hru s asymetrickými výsledkami. Vyhrávajú bohaté subjekty, a popritom sa ešte aj stávajú bohatšími. Z tohto titulu navrhujeme funkčné zníženie limitu výdavkov určených na volebnú kampaň. Ďalším nedostatkom, na ktorý poukazujeme je skutočná dĺžka volebnej kampane. Navrhujeme, aby sa volebná kampaň rákala od začiatku volebného obdobia až po moratórium, keďže v súčasnosti zákon neberie do úvahy skutočnosti, ak politický subjekt použije nemalé finančné prostriedky na svoju propagáciu dva-tri roky pred konaním pravidelných volieb. Zákon by tak v materiálnom zmysle viac kopíroval prax. Čo sa týka záležitosti týkajúcej sa darov politických strán nezávislým kandidátom, domnievame sa, že zákon by nemal dovoliť nezávislým kandidátom prijímať akékoľvek dary od politických strán registrovaných na Slovensku. Posilňuje to totiž partokratické tendencie a opäť vytvára mocensko-finančnú asymetriu. Nedostatok pri súčasnej právnej úprave volebnej kampane vidíme aj v rámci objednávaní predvolebných prieskumov politickými subjektmi a straníckymi kandidátmi kandidujúcimi vo voľbách. Zákon vytvára priestor pre zákazky za účelom manipulácie verejnej mienky. Tá môže byť v podobe skreslených výsledkov predvolebných preferencií kontrahovanou agentúrou (jednému pridá, inému subjektu uberie podľa potreby). Myslíme si preto, že akokoľvek stranícky angažovaný kandidát by nemal mať možnosť zadať takúto zákazku v priebehu vedenia volebnej kampane. Zásadným problémom sa ukazuje štatút nezávislého kandidujúceho subjektu (kandidáta), ktorým môže byť aj straník, aj nestraník s podporou strany. Registrujeme v tom sémantický a právno-logický chaos. Za významný normatívny nedostatok považujeme absenciu konkretizovanej a diferencovanej právnej úpravy volebnej kampane v súvislosti s online sférou. Prax súčasnosti potvrdzuje, že je nevyhnutné reflektovať charakter online prostredia a jeho využívania počas vedenia volebnej kampane. Poslednou témou, na ktorú kriticky nazeráme je predreferendová kampaň. Keďže súčasný stav neponúka právnu normativitu ako realizovať predreferendovú kampaň, nazdávame sa, že za účelom dosiahnutia väčšieho právneho vedomia vo vzťahu k aktivácii formy priamej demokracie u občanov, by bolo vhodné, aby došlo k zmene. Od predreferendovej kampane si sľubujeme väčší občiansky akcent v prípade, ak referendum vzíde „zdola“ podporený štátnou pomocou. Nazdávame sa, že v 21. storočí by sa mali občania Slovenska viac občiansky angažovať a demokraticky participovať, čo predpokladá aj rozvinuté demokratické kolektívne vedomie ako základ s cieľom rozhodovať priamejšie a nespoliehať sa len na volených zástupcov moci.

Zoznam použitej literatúry

- DOMIN, M.: *Volebné právo a volebné systémy*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2017.
- DOMIN, M.: *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2019
- GBÚROVÁ, M.: *Na ceste k politike štandardu*. Prešov: Náuka Prešov, 2000
- Hillary takes millions in campaign cash from 'Enemies'*. [online], [cit. 14/07/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.usnews.com/news/articles/2015/10/14/hillary-takes-millions-in-campaign-cash-from-enemies>>
- CHOMSKY, N. – HERMAN, E. S.: *Manufacturing Consent. The Political Economy of the Mass Media*. New York: Pantheon Books, 2002
- OROSZ, L. a kolektív: *Volebné právo*. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2015
- Top 10 Contributors to the Clinton campaign*. [online], [cit. 14/07/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.investopedia.com/articles/investing/033116/top-10-corporate-contributors-clinton-campaign.asp>>
- Zákon č. 85/2005 Z. z.
- Zákon č. 181/2014 Z. z.
- Zákon č. 460/1992 Zb. – Ústava SR

Kontaktné údaje:

Mgr. Ján Ruman, PhD.

email: jan.ruman@upjs.sk

Katedra politológie, Filozofická fakulta, UPJŠ v Košiciach

040 01 Košice, Moyzesova 9, Slovensko

**O VOLEBNEJ KAMPANI VO VOĽBÁCH DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ
SAMOSPRÁVY VO SVETLE ROZHODOVACEJ PRAXE
NAJvyššieho správneho súdu Slovenskej republiky¹⁵⁵**

On the Election Campaign in Local Government Elections in the Light of the Case Law of the

Supreme Administrative Court of the Slovak Republic

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD., JUDr. Lukáš Tomáš, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Pravidlá volebnej kampane sa dotýkajú aj volieb do orgánov územnej samosprávy, pričom námietky ich porušenia bývajú častým predmetom prieskumu vo volebnom súdnictve realizovanom Najvyšším správnym súdom Slovenskej republiky. Príspevok v tomto zmysle analyzuje právnu úpravu, aplikačnú prax a rozhodovaciu činnosť súdnych autorít vo vzťahu k volebnej kampani v komunálnych voľbách.

Abstract: The election campaign rules also affect elections to local government bodies, and objections to their violation are a frequent subject of research in the electoral judiciary carried out by the Supreme Administrative Court of the Slovak Republic. In this sense, the article analyzes the legal regulation, application practice and decision-making activities of judicial authorities in relation to the election campaign in municipal elections.

Kľúčové slová: volebná kampaň, územná samospráva, ústavnosť volieb, zákonnosť volieb, Najvyšší správny súd SR

Keywords: election campaign, local self-government, constitutionality of elections, legality of elections, Supreme Administrative Court of the Slovak Republic

ÚVOD

Základným východiskom demokratického zriadenia je ústavou garantované právo občanov podieľať sa na správe verejných vecí. Slovenská republika (ďalej aj ako „SR“) ako zvrchovaný, demokratický a právny štát, čo výslovne ustanovuje článok 1 ods. 1 ústavy č. 460/1992 Zb. Ústava SR v znení neskorších ústavných zákonov (ďalej ako „Ústava SR“), kladie dôraz na princípy právneho štátu a demokratickej legitimacy výkonu moci. Ústava SR zároveň v článku 2 ods. 1 deklaruje, že štátna moc pochádza od občanov, ktorí ju vykonávajú

¹⁵⁵ Tento príspevok predstavuje výstup z riešenia projektu VEGA č. 1/0474/25 - Referendum a materiálne jadro ústavy v kontexte judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky - hodnotenie, kritické reflexie a návrhy *de constitutione ferenda*. Tento článok je financovaný „EÚ NextGenerationEU prostredníctvom Plánu obnovy a odolnosti SR v rámci projektu č. 09I03-03-V05-00008.“

prostredníctvom svojich volených zástupcov alebo priamo. Z týchto základných premís vyplýva, že voľby ako ústavne zakotvený inštitút predstavujú jeden z najdôležitejších prejavov demokratickej participácie.¹⁵⁶

Voľby do orgánov územnej samosprávy, ktoré sú konkrétnym prejavom výkonu volebného práva na miestnej a regionálnej úrovni, sú zakotvené najmä v článku 30 Ústavy SR. Tento ustanovuje nielen právo občanov zúčastňovať sa na správe verejných vecí, ale aj samotné princípy, na ktorých sú voľby postavené – všeobecnosť, rovnosť, priamosť a tajnosť hlasovania.¹⁵⁷ Osobitnú úpravu potom predstavuje článok 69 Ústavy SR, ktorý definuje orgány obce a vyššieho územného celku, ako aj spôsob ich volieb. Na základe tejto úpravy sú do orgánov obcí (obecné zastupiteľstvo a starosta) a vyšších územných celkov (zastupiteľstvo VÚC a predseda VÚC) volení zástupcovia občanmi s trvalým pobytom v príslušnom území, vždy na štvorročné obdobie.¹⁵⁸

Organizačné, technické a hmotnoprávne aspekty konania volieb podrobnejšie upravuje zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov, ktorý okrem všeobecných ustanovení obsahuje aj osobitnú šiestu a siedmu časť týkajúcu sa volieb do orgánov samosprávnych krajov a obcí. Zákon vychádza z princípov ústavného rámca a zabezpečuje praktickú realizáciu ústavného práva voliť a byť volený, pričom kladie dôraz na transparentnosť a zákonnosť volebného procesu.

V súčasnom demokratickom prostredí zohráva osobitnú úlohu volebná kampaň ako legitímny nástroj súťaže medzi kandidátmi a politickými subjektmi o priazeň voličov. Vzhľadom na jej význam a potenciálny vplyv na rovnosť súťaže a integritu volieb, slovenský právny poriadok pristúpil k prijatiu osobitného zákona – 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 ako „*zákon o volebnej kampani*“). Tento zákon komplexne upravuje pravidlá pre vedenie a financovanie kampane, jej časové ohraničenie, ako aj zakázané formy kampane. Volebná kampaň sa v zmysle tohto zákona začína uverejnením rozhodnutia o vyhlásení volieb a končí 48 hodín pred ich konaním. Právna úprava výslovne rozlišuje medzi subjektmi oprávnenými viesť kampaň a tými, ktorým je takáto činnosť počas zákonnej lehoty zakázaná, čím sa zabezpečuje férové súťažné prostredie a ochrana pred narušením zákonnosti volieb.

¹⁵⁶ DOMIN, M. *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. s. 90-91. ISBN 9788081689116.

¹⁵⁷ Čl. 30 Ústavy SR.

¹⁵⁸ Čl. 69 Ústavy SR.

Kľúčovým orgánom, ktorý v tomto kontexte garantuje ústavnosť a zákonnosť volieb do orgánov územnej samosprávy, je Najvyšší správny súd SR. Tento súd podľa článku 142 Ústavy SR rozhoduje o ústavnosti a zákonnosti volieb, čím zohráva nenahraditeľnú úlohu pri ochrane volebného práva a zákonného priebehu volebného procesu. Rozhodovacia činnosť tohto súdu predstavuje významný zdroj právneho výkladu ustanovení týkajúcich sa volebnej kampane, vrátane posudzovania jej zákonných medzí, prípustnosti jednotlivých foriem prezentácie kandidátov či aplikácie sankčných ustanovení.

Nasledujúce časti článku sa preto zamerajú na analýzu rozhodovacej praxe Najvyššieho správneho súdu SR vo veciach volebných kampaní pri voľbách do orgánov územnej samosprávy. Táto judikatúra ponúka cenné poznatky o výklade a aplikácii právnych predpisov, ako aj o vnímaní spravodlivosti volebného procesu v očiach súdnej moci.

I. VOLEBNÁ KAMPAŇ VO VOĽBÁCH DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY VŠEOBECNE

Volebná kampaň je neoddeliteľnou súčasťou demokratického volebného procesu a jej právna úprava zohráva významnú úlohu pri zabezpečovaní rovnosti, transparentnosti a férovosti medzi kandidujúcimi subjektmi. V kontexte územnej samosprávy má volebná kampaň osobitný význam, keďže ide o bezprostredný kontakt voliča s kandidátmi na posty, ktoré priamo ovplyvňujú každodenný život obyvateľov obcí, miest a vyšších územných celkov.

Zákon o volebnej kampani definuje volebnú kampaň ako činnosť politickej strany, politického hnutia, ich koalícií alebo jednotlivých kandidátov, ktorá je spravidla spojená s finančnými výdavkami a má za cieľ propagovať ich činnosť, ciele či program s úmyslom získať volenú funkciu. Takáto činnosť môže byť zameraná nielen v prospech uvedených subjektov, ale aj proti nim.¹⁵⁹ V prípade volieb do orgánov územnej samosprávy ide predovšetkým o voľby do obecných a mestských zastupiteľstiev, ako aj voľby starostov, primátorov či predsedov samosprávnych krajov. V tomto priestore je vedenie kampane o to citlivejšie, že sa odohráva v komunite, kde sa jednotliví kandidáti často osobne poznajú so svojimi voličmi a kde sú vzťahy bezprostrednejšie než pri celoštátnych voľbách.

Základným pravidlom vedenia volebnej kampane podľa zákona o volebnej kampani je jej časové ohraničenie – obdobie, ktoré sa začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov SR a končí sa 48 hodín pred dňom konania volieb. V tomto období môžu kandidáti uskutočňovať propagačné aktivity, zverejňovať reklamu v médiách,

¹⁵⁹ § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani.

organizovať verejné stretnutia a podobne. Avšak dva dni pred voľbami a v deň ich konania platí zákaz vedenia kampane (tzv. volebné moratórium), ktorý má za cieľ vytvoriť priestor pre slobodné rozhodovanie voličov bez bezprostredného ovplyvňovania.

Dôležitým aspektom volebnej kampane je jej financovanie. Zákon o volebnej kampani stanovuje maximálne výdavkové limity, ktoré sa líšia v závislosti od typu volieb. V prípade volieb do orgánov územnej samosprávy sú tieto limity nižšie než pri celoštátnych voľbách, čo reflektuje menší rozsah kampane v lokálnych podmienkach. Nezávislému kandidátovi na funkciu poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, obecného, mestského alebo miestneho zastupiteľstva, ak nekandiduje zároveň na inú funkciu, sa limit nákladov na kampaň neurčuje. Naopak, nezávislý kandidát na funkciu primátora, starostu obce alebo mestskej časti nesmie prekročiť výdavky v rozpätí od 2 000 do 100 000 eur – v závislosti od veľkosti obce či mesta. Ak kandiduje v obci nad 5 000 obyvateľov, je povinný viesť tieto výdavky transparentne prostredníctvom osobitného bankového účtu. Politická strana, ktorá vedie kampaň v spojených voľbách do orgánov samosprávy obcí a samosprávnych krajov, môže na ňu vynaložiť najviac 1 500 000 eur; ak sa tieto voľby nekonajú súčasne, limit sa znižuje na 750 000 eur. Všetky subjekty vedúce kampaň sú povinné viesť evidenciu o príjmoch a výdavkoch a po skončení volieb ich zverejniť v zákonom stanovenej lehote.¹⁶⁰

Osobitnú pozornosť si zasluhuje aj postavenie iných subjektov mimo politických strán, hnutí a samotných kandidátov. Zákon o volebnej kampani výslovne zakazuje, aby tieto tzv. tretie subjekty vykonávali v čase trvania volebnej kampane akúkoľvek činnosť smerujúcu k podpore alebo znevýhodneniu kandidátov či politických subjektov. Tento zákaz, zakotvený v § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani, vyjadruje snahu ochrániť férovosť súťaže a zabrániť obchádzaniu zákonných limitov a povinností, ktoré sa vzťahujú na subjekty oprávnené viesť volebnú kampaň. Právna úprava týmto spôsobom vytvára jasne ohraničený rámec kampane, čím sa zabezpečuje rovnosť medzi kandidujúcimi subjektmi a znižuje sa riziko neformálneho alebo nelegitímneho ovplyvňovania voličov zo strany subjektov, ktoré nepodliehajú zákonnej kontrole financovania a transparentnosti.

Špecifikom volebnej kampane na úrovni územnej samosprávy je jej miestna povaha. Kandidáti často využívajú priame formy kontaktu s voličmi, ako sú osobné stretnutia, komunitné podujatia, distribúcia letákov do schránok či propagácia prostredníctvom miestnych médií. Zákon zároveň upravuje pravidlá umiestňovania volebných plagátov a iných foriem reklamy vo verejnom priestore. Obce môžu všeobecne záväzným nariadením určiť plochy, na

¹⁶⁰ OROSZ, L. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. s. 315-320. ISBN 9788089603411.

ktorých je možné legálne umiestňovať volebné materiály, a to tak, aby bola zabezpečená rovnosť podmienok pre všetkých kandidátov.

Nezanedbateľnou súčasťou právnej úpravy je aj zákaz vedenia anonymnej kampane. Každý volebný materiál musí byť označený údajom o objednávateľovi a dodávateľovi, pričom porušenie tejto povinnosti môže byť predmetom správneho deliktu alebo priestupku. Zákon o volebnej kampani tiež zakazuje poskytovanie darov, výhod alebo iných plnení voličom počas kampane, čo má zabrániť kupovaniu hlasov a iným formám manipulácie s volebným procesom.¹⁶¹

Právnymi nástrojmi na kontrolu dodržiavania pravidiel stanovených zákonom sú Ministerstvo vnútra SR a okresné úrady, ktoré môžu vyžadovať súčinnosť od kandidátov, politických strán a iných zapojených subjektov, a to vrátane sprístupnenia dokumentácie alebo podania vysvetlenia. Porušenia zákonných povinností môžu byť sankcionované pokutami až do výšky 300 000 eur, v závislosti od závažnosti a charakteru porušenia.

II. KONTROLA ÚSTAVNOSTI A ZÁKONNOSTI VOLIEB DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

Súdna kontrola ústavnosti a zákonnosti volieb predstavuje v demokratickom a právnom štáte nevyhnutnú záruku ochrany volebného práva. V širšie poňatom kontexte ide aj o dôležitú právno-teoretickú záruku legality v jej najširšom ponímaní. Zatiaľ čo Ústava SR a zákon o volebnej kampani vytvárajú normatívny rámec pre reguláciu predvolebného procesu vrátane pravidiel vedenia kampane, transparentnosti financovania a časového vymedzenia volebnej agitácie, otázkou zostáva, ako sa zabezpečuje právne vynúiteľná ochrana týchto pravidiel v prípade ich porušenia.

Ideálny priebeh volieb predpokladá ich súlad s Ústavou SR, volebnými zákonmi a ďalšími relevantnými predpismi počas celého procesu – od vyhlásenia volieb, cez registráciu kandidátov, vedenie kampane, až po sčítanie hlasov. Má sa teda na mysli celý volebný proces v najširšom význame slova. Legitimita výsledkov volieb je podmienená nielen rešpektovaním vôle voličov, ale aj dodržaním právnych pravidiel, ktoré zabezpečujú spravodlivé podmienky politickej súťaže. Práve z tohto dôvodu slovenský právny poriadok počíta s mechanizmami súdnej kontroly, ktoré slúžia na preskúmanie zákonnosti a ústavnosti volieb a v prípade zisteného porušenia umožňujú zasiahnuť – vrátane možnosti vyhlásiť voľby za neplatné.

¹⁶¹ *Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni*. Editor Tomáš MAJERČÁK. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2016. s. 105-106 ISBN 9788081523922.

Dôležitým posunom v tejto oblasti bola novela Ústavy SR účinná od roku 2021,¹⁶² ktorou sa pôvodne výlučná právomoc Ústavného súdu SR na kontrolu všetkých druhov volieb rozdelila medzi dve inštitúcie. Kým kontrola volieb do Národnej rady SR, volieb prezidenta a volieb do Európskeho parlamentu zostáva v pôsobnosti Ústavného súdu SR, kontrola ústavnosti a zákonnosti volieb do orgánov územnej samosprávy – teda obcí a samosprávnych krajov – prešla do pôsobnosti Najvyššieho správneho súdu SR. Týmto rozdelením vznikol tzv. „dvojhlavý“ model súdnej kontroly volieb, ktorý má zabezpečiť vyššiu odbornosť a efektivitu rozhodovania.¹⁶³

Najvyšší správny súd SR sa tak stal rozhodujúcou autoritou pri posudzovaní volebných otázok v rámci územnej samosprávy, vrátane rozhodovania o registrácii kandidátov, zákonnosti volebnej kampane či správnosti sčítania hlasov. Právna úprava mu jednoznačne zveruje úlohu dohliadať na to, aby priebeh týchto volieb spĺňal nielen kritériá legitimacy, ale predovšetkým zodpovedal požiadavkám právneho poriadku. Tým sa posilňuje ochrana nielen subjektívneho volebného práva jednotlivca, ale aj objektívneho ústavného rámca demokratických volieb ako základu legitimacy výkonu verejnej moci.

III. KONANIE VO VECIACH ÚSTAVNOSTI ZÁKONNOSTI VOLIEB DO ORGÁNOV ÚZEMNEJ SAMOSPRÁVY

V právnom štáte založenom na princípoch demokracie, právnej istoty a ochrany ústavného poriadku nemôže byť súdna kontrola volieb vykonávaná svojvoľne – súd nie je oprávnený konať *ex offio*, teda z vlastnej iniciatívy. Podľa dispozičnej zásady musí byť podnetom pre začatie konania návrh oprávneného subjektu, čím sa zaručuje primeranosť zásahu súdnej moci do výsledkov demokratického procesu.

V prípade volieb do orgánov územnej samosprávy, ktoré spadajú pod vecnú pôsobnosť Najvyššieho správneho súdu SR, právna úprava aktívnej legitimácie vychádza zo zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok v znení neskorších predpisov (ďalej ako „*Správny súdny poriadok*“). Tento predpis v tretej hlave a šiestom diele presne definuje okruh subjektov, ktoré sú oprávnené podať návrh na začatie konania o preskúmanie ústavnosti a zákonnosti týchto volieb. Ide o tri skupiny: (1) kandidáti, ktorí neboli zvolení a získali najmenej 10 % platných hlasov vo svojom volebnom obvode, (2) politické strany alebo koalície, ktoré podali platnú kandidátnu listinu, (3) najmenej 10 % oprávnených voličov daného volebného

¹⁶² Má sa na mysli ústavný zákon č. 422/2020 Z. z.

¹⁶³ DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. aktual. a preprac. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. s. 388-391. ISBN 9788057103691.

obvodu.¹⁶⁴ Priznanie aktívnej legitímácie voličom je výrazným posilnením demokratického princípu participácie občanov na ochrane ústavnosti a zákonnosti volieb v ich bezprostrednom životnom prostredí – v obciach, mestách či krajoch. Podmienka 10 % voličov však zabezpečuje, že návrh bude podaný len v prípade existencie vážneho spoločenského záujmu, čím sa znižuje riziko špekulatívnych podaní.

Rovnako je dôležité určiť, kto vystupuje ako účastník konania (žalovaný). V prípade volieb do orgánov územnej samosprávy sú účastníkmi konania politické strany a koalície, ktoré v napadnutých voľbách získali zastúpenie, alebo nezávislí kandidáti, ktorí boli zvolení do funkcie. Podávanie návrhov podlieha formálnym aj obsahovým náležitostiam a musí byť realizované v lehote do 10 dní od vyhlásenia výsledkov volieb. Návrh musí byť podaný písomne, musí obsahovať označenie dôkazov, dôvody napadnutia zákonnosti alebo ústavnosti a musí jasne uvádzať, či sa napadá volebný proces ako celok, alebo len jeho časť – konkrétny volebný obvod. Tieto podmienky slúžia nielen na zabezpečenie procesnej disciplíny, ale aj na rýchle a efektívne posúdenie návrhu zo strany súdu, čo je v kontexte časovej naliehavosti volebných konaní mimoriadne dôležité.

Z pohľadu ochrany volebných práv v územnej samospráve ide o významný nástroj, ktorý reflektuje jednak ústavné zásady rovnosti, legality a účasti občanov na správe vecí verejných, jednak praktické požiadavky na spravodlivý a transparentný priebeh volieb. Aktívna legitímácia tak predstavuje bránu, cez ktorú môže byť zabezpečená účinná súdna ochrana v prípade vážneho narušenia demokratického procesu.

V nadväznosti na uvedené je vhodné spomenúť významné závery judikatúry Ústavného súdu SR, ktoré priamo ovplyvňujú rozhodovaciu činnosť súdov v týchto veciach. Medzi kľúčové rozhodnutia patrí nález Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 169/2023-37, ktorý významným spôsobom rozvíja aplikačné zásady súdnej kontroly volieb. Ústavný súd SR v uvedenom náleze zdôraznil, že primárnym cieľom konania vo volebných veciach je ochrana skutočnej vôle voličov ako základného atribútu demokratickej legitimacy moci. Výsledok volieb sa preto považuje za prejav slobodnej vôle občanov, ktorá si zasluhuje najvyššiu mieru rešpektu. Z tohto dôvodu platí vyvrátiteľná domnienka správnosti volebných výsledkov – teda predpoklad, že voľby prebehli v súlade so zákonom a ich výsledok odráža rozhodnutie voličov. Dôkazné bremeno na spochybnenie tejto domnienky nesie ten, kto volebné pochybenia namieta. V súlade s touto zásadou Ústavný súd SR upozorňuje, že zásah súdu do výsledku volieb je výnimočný a prichádza do úvahy iba v prípade, ak sa preukáže, že porušenie zákona

¹⁶⁴ § 312c Správneho súdneho poriadku.

mohlo ovplyvniť rozhodnutie voličov – inými slovami, že existuje tzv. potenciálna kauzalita medzi zistenou vadou a volebným výsledkom. Nejde teda o posudzovanie každej chyby ako takej, ale o skúmanie jej dôsledkov v konkrétnom volebnom kontexte. Tento výklad posilňuje právnu istotu a stabilitu volebných výsledkov, čím bráni svojvoľnému a neodôvodnenému narúšaniu demokratického procesu. Súd v takýchto konaniach nenahrádza činnosť volebných komisií ani iných verejných orgánov, ale je viazaný princípom tzv. rozumnej zdržanlivosti. Ústavný súd zároveň pripomenul, že neexistujú absolútne volebné vady, ktoré by samy osebe nevyhnutne viedli k zneplatneniu volieb. Drobné formálne pochybenia alebo hypotetické domnienky bez preukázaného vplyvu na výsledok nemôžu byť dôvodom na vyhlásenie volieb za neplatné. Takýto prístup posilňuje ochranu pred špekulatívnymi podaniami a zároveň zachováva rovnováhu medzi právom na účinnú súdnu ochranu a potrebou zachovania stability demokratického procesu. Nález č. k. II. ÚS 169/2023-37 významne dopĺňa normatívny rámec kontroly volieb do územnej samosprávy tým, že jasne formuluje metodológiu posudzovania volebných žalôb. V duchu právnej kontinuity a ochrany demokratických princípov poskytuje Najvyššiemu správneho súdu SR, ako vecne príslušnému orgánu pre tieto voľby, interpretáciu, ktorá rešpektuje základné hodnoty právneho štátu, a zároveň mu určuje limity pri zasahovaní do výsledkov volieb – len tam, kde je to odôvodnené a preukázané.¹⁶⁵

IV. TROJKROKOVÝ TEST NAJvyššieho správneho súdu SR VO VOLEBNÝCH VECIACH

Na systematické posudzovanie volebných sporov vo veciach zákonnosti a ústavnosti volieb do orgánov územnej samosprávy nadväzuje rozhodovacia prax Najvyššieho správneho súdu SR, ktorá predstavuje zásadný prínos k jednotnému a predvídateľnému uplatňovaniu práva v tejto oblasti. Významnú úlohu v tejto praxi zohráva tzv. trojkrokový test¹⁶⁶, ktorý v spojení s nálezom Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 169/2023-37, spomínaného vyššie, slúži ako metodologický rámec pre posudzovanie dôvodnosti volebných žalôb, a ktorého základy možno nájsť napr. v rozhodnutiach Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 13/Svp/19/2022, sp. zn. 12/Svp/12/2022 a sp. zn. 11/Svp/7/2022. Tento trojfázový test predstavuje nástroj na vyváženie dvoch zásadných hodnôt: Na jednej strane ochrany ústavnosti a zákonnosti volieb, a na druhej strane stability a legitimity volebných výsledkov ako prejavu vôle voličov.

¹⁶⁵ Nález Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 169/2023-37

¹⁶⁶ OROSZ, L. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 9788089603411.

Prvým krokom v rámci testu je **zistenie protizákonnosti**, teda porušenia právnych predpisov upravujúcich organizáciu a priebeh volieb. Môže ísť o porušenia volebných zákonov, zákona o volebnej kampani, prípadne iných predpisov, ktoré s volebným procesom bezprostredne súvisia. Táto fáza testu vyžaduje presné identifikovanie konkrétneho protiprávneho konania alebo opomenutia, ku ktorému v rámci volebného procesu došlo.

Druhým krokom je **existencia kauzálneho nexu**, teda príčinnej súvislosti medzi zistenou protizákonnosťou a výsledkom volieb. Nestačí len konštatovať, že došlo k porušeniu zákona; musí byť zároveň preukázané, že táto nezákonnosť mohla mať reálny vplyv na rozhodovanie voličov alebo na výpočet a oznámenie volebných výsledkov. Práve tento prvok nadväzuje na tzv. princíp potenciálnej kauzality formulovaný v náleze Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 169/2023-37, podľa ktorého nie každé porušenie zákona má za následok neplatnosť volieb – rozhodujúce je, či dané porušenie mohlo reálne ovplyvniť výsledok.

Tretím a rozhodujúcim prvkom testu je **intenzita protizákonnosti**, ktorá musí byť taká závažná, že dôvodne vyvoláva pochybnosti o tom, či výsledky volieb sú skutočným odrazom vôle voličov. Len v prípade, ak zistené pochybenia dosiahnu túto kvalitatívnu úroveň, môže súd prikrôčiť k zrušeniu výsledku volieb alebo voľby konkrétneho kandidáta.¹⁶⁷ Týmto spôsobom Najvyšší správny súd SR vyjadruje rešpekt k demokratickej legitimitě volieb a zdôrazňuje potrebu zdržať sa zásahov do ich výsledkov bez riadneho a dôkazmi podloženého odôvodnenia.

V nadväznosti na uvedené skutočnosti sa v nasledujúcich podkapitolách zameriame na jednotlivé prvky trojkrovového testu, ktorý Najvyšší správny súd SR systematicky aplikuje pri preskúvaní zákonnosti a ústavnosti volieb do orgánov územnej samosprávy. Na podklade konkrétnych rozhodnutí tohto súdu budeme analyzovať, ako sú v praxi posudzované otázky existencie protizákonnosti, hodnotenie príčinnej súvislosti medzi pochybeniami a výsledkom volieb, ako aj kritériá intenzity týchto pochybení z hľadiska ich vplyvu na skutočnú vôľu voličov. Týmto spôsobom sa pokúsime priblížiť metodológiu súdneho rozhodovania vo volebných veciach, ktorá má zásadný význam pre udržanie rovnováhy medzi stabilitou volebných výsledkov a ochranou ústavne zaručeného volebného práva.

IV. 1 Zistenie protizákonnosti volieb

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/1/2022 predstavuje praktickú ilustráciu situácie, v ktorej nebol naplnený prvý z troch základných prvkov testu – zistenie protizákonnosti. Žalobkyňa, ktorá kandidovala na starostku obce, založila svoju

¹⁶⁷ DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. aktual. a preprac. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. s. 398-400. ISBN 9788057103691.

volebnú žalobu na tvrdeniach o údajných nepravdivých a poškodzujúcich vyjadreniach iného kandidáta, týkajúcich sa trestného činu, ktorého sa mal dopustiť jej syn. Tieto vyjadrenia mali podľa nej ovplyvniť rozhodovanie voličov v jej neprospech. Najvyšší správny súd SR však vyhodnotil, že spomínané správanie – hoci potenciálne spoločensky nevhodné – nenapĺňa znaky volebnej kampane v zmysle § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani, keďže mu chýbal odplatný charakter, ako aj priama súvislosť s činnosťou, cieľmi alebo programom žalobkyne. Navyše, nešlo o prejav adresovaný priamo na ňu ako kandidátku, ale skôr o osobné spory mimo rámca zákonom regulovaného volebného procesu. Súd zároveň poukázal na absenciu dôkazov o systematickej snahe ovplyvniť voličov či narušiť ich slobodné rozhodovanie. Z tohto dôvodu uzavrel, že k porušeniu právnych predpisov upravujúcich organizáciu a priebeh volieb nedošlo, čím nebola splnená prvá podmienka na vyhovie volebnej žalobe.¹⁶⁸

V rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/18/2022 súd tiež dôsledne aplikoval prvý krok trojkrovového testu – zistenie protizákonnosti, a konštatoval, že tento predpoklad nebol v danom prípade naplnený. Žalobca, ako neúspešný kandidát na primátora mesta, predložil viacero tvrdení týkajúcich sa údajného rozdávania zemiakov a kozmetických produktov, porušení volebného moratória, vedenia kampane cez sociálne siete a nejednoznačných článkov v médiách. Správny súd však konštatoval, že žalobca nepreukázal konkrétny vplyv týchto okolností na volebný výsledok, ani že by išlo o činnosť spadajúcu pod legálnu definíciu volebnej kampane podľa § 2 zákona o volebnej kampani. Súdu chýbali podrobnosti o rozsahu dotknutých voličov, absencii nátlaku na ich rozhodovanie či priame spojenie medzi darom a volebným správaním. Navyše, niektoré namietané konania sa netýkali priamo žalovaného, ale tretích osôb. Preto súd uzavrel, že ani jednotlivé skutky, ani ich kombinácia nedosiahli úroveň nezákonnosti volebného procesu, a žalobu ako nedôvodnú zamietol. Vo veci tak nebolo možné postúpiť k ďalším krokom testu, keďže absentoval samotný základný predpoklad – porušenie zákona.¹⁶⁹

V rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 11Svp/8/2022 súd dospel k záveru, že žalobkyňa nepreukázala existenciu protizákonnosti, t. j. neuniesla dôkazné bremeno, a teda nebol splnený prvý prvok trojkrovového testu. Tvrdila, že jej protikandidát a ďalšie osoby počas moratória hanobili jej meno a navštevovali domácnosti voličov, aby ju poškodili. Avšak žalobkyňa neuviedla konkrétny vzťah týchto osôb k protikandidátovi, ani nenavrhol žiadne

¹⁶⁸ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/1/2022

¹⁶⁹ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/18/2022.

dôkazy či svedkov. Tvrdenia zostali všeobecné a nepodložené. Súd preto nemohol dospieť k záveru o porušení zákona a žalobu odmietol ako nedôvodnú.¹⁷⁰

V rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/8/2022 súd konštatoval, že žalobcom namietané zverejnenie informácie o podaní trestného oznámenia obce proti žalobcovi počas volebného moratória prostredníctvom sociálnej siete Facebook nepredstavovalo porušenie zákona, a teda nebol naplnený prvý prvok trojkrového testu – zistenie protizákonnosti. Súd dospel k záveru, že oznámenie obsahovalo len faktickú informáciu, ktorá nemala povahu volebnej kampane a nebola spôsobilá ovplyvniť rozhodovanie voličov. Navyše išlo o výstup zverejnený prostredníctvom kanálov, ktoré sa podľa judikatúry Ústavného súdu SR nepovažujú za hromadné informačné prostriedky. Žalobca tiež nedoložil závažnosť zásahu ani jeho vplyv na výsledok volieb, preto súd žalobu zamietol.¹⁷¹

Najčastejším dôvodom, pre ktorý Najvyšší správny súd SR zamietá žaloby už v rámci prvého kroku trojkrového testu, je teda absencia právne relevantného porušenia volebných predpisov. Žalobcovia často predkladajú všeobecné alebo nepreukázané tvrdenia týkajúce sa údajných zásahov do volebného procesu, ktoré však nie je možné subsumovať pod zákonom definovanú volebnú kampan. Často chýba tiež súvislosť medzi konaním tretích osôb a samotným kandidátom, či dôkazné bremeno o vplyve na voličov.

IV. 2 Príčinná súvislosť medzi zistenou protizákonnosťou volieb a namietanou neplatnosťou volieb

Druhý prvok trojkrového testu Najvyššieho správneho súdu SR, t. j. existencia kauzálneho nexu medzi zistenou protizákonnosťou a výsledkom volieb, predstavuje kľúčové kritérium pre zhodnotenie opodstatnenosti volebnej žaloby. Ako vyplýva z rozhodnutia sp. zn. 13Svp/15/2022, súd dôsledne preskúmava nielen samotné porušenie volebnej legislatívy, ale predovšetkým jeho schopnosť reálne ovplyvniť výsledok hlasovania. V predmetnom prípade sa žalobca domáhal zrušenia výsledkov volieb obecného zastupiteľstva z dôvodu výskytu propagačného kalendára za plentou volebnej miestnosti. Hoci súd nezľahčoval význam dôsledného dodržiavania pravidiel volebnej súťaže, zdôraznil, že k vyvráteniu domnienky zákonnosti výsledku volieb nestačí hypotetický vplyv pochybenia. Zásadným nedostatkom žaloby bola nepreukázaná intenzita porušenia – nebolo zistené, kto a kedy kalendár za plentu umiestnil, ako dlho sa tam nachádzal, a predovšetkým, či vôbec a v akom rozsahu ovplyvnil voličov. Navyše, obsah propagačného materiálu neobsahoval žiadne nové informácie, ktoré by

¹⁷⁰ rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 11Svp/8/2022.

¹⁷¹ rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/8/2022.

mohli zásadne ovplyvniť rozhodovanie voličov. Pri výraznom rozdiel hlasov súd posúdil tvrdený zásah ako nepostačujúci na prelomenie vyvrátiteľnej domnienky, že výsledok volieb zodpovedá skutočnej vôli voličov. Kauzálny nexus tak nebol preukázaný.¹⁷²

Príčinná súvislosť medzi zistenou protizákonnosťou volieb a namietanou neplatnosťou volieb je kľúčová pre posúdenie, či porušenie zákona mohlo ovplyvniť výsledok volieb. Žalobca ho musí preukázať, inak nemôže byť jeho volebná žaloba úspešná.

IV. 3 Intenzita protizákonnosti volieb

Tretí prvok trojkrového testu, ktorým je intenzita protizákonnosti, predstavuje rozhodujúce kritérium pri zvažovaní, či zistené porušenie zákona dosahuje takú závažnosť, že dôvodne spochybňuje výsledok volieb ako skutočný prejav vôle voličov. V rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 14Svp/20/2022 žalobca tvrdil, že bol poškodený rozoslaním anonymného listu s údajne klamlivým obsahom, čím malo dôjsť k porušeniu zákona o volebnej kampani aj zákona č. 300/2005 Z. z. Trestný zákon. Najvyšší správny súd SR však pripomenul, že nie každé porušenie volebného predpisu automaticky zakladá dôvod na zrušenie volieb. Kým prípadné spáchanie trestného činu neprislúcha súdu prejedikovať, tak samotné porušenie zákazu kampane treťou osobou, aj keby išlo o mohlo ísť o spáchanie priestupku podľa § 20 zákona o volebnej kampani, nepredstavovalo také závažné a intenzívne porušenie zákona, ktoré by mohlo viesť k vyhláseniu volieb za neplatné. V rámci tretieho prvku trojkrového testu je teda kľúčová otázka, či ide o zásah tak intenzívny, že môže ovplyvniť výsledok. Súd v danej veci poukázal na to, že v malej obci, kde sa občania osobne poznajú, je dopad anonymného letáku veľmi limitovaný. Navyše, rozdiel vo volebnej podpore medzi žalobcom a zvoleným kandidátom bol natoľko výrazný, že žiadna rozumná pochybnosť o výsledku volieb nevznikla. Nešlo teda o takú závažnú protizákonnosť, ktorá by mohla ohroziť integritu volebného procesu.¹⁷³

V rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 14Svp/1/2022 žalobca tvrdil, že bol terčom cielenej antikampane vedenou neoprávneným subjektom, ktorý mal počas volebného moratória šíriť diskreditujúci „pamflet“ a zverejniť obvinenia z kupovania hlasov prostredníctvom sociálnej siete. Podľa žalobcu išlo o účelové konanie s cieľom poškodiť jeho povest' a ovplyvniť rozhodovanie voličov. Aj keď súd pripustil, že konanie neznámej osoby mohlo porušiť zákaz kampane tretími osobami, konštatoval, že samotné zistenie priestupku podľa § 20 zákona o volebnej kampani ešte nepostačuje na zrušenie volieb – nevyhnutná je aj

¹⁷² rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 13Svp/15/2022

¹⁷³ rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 14Svp/20/2022

dostatočná intenzita zásahu. Súd pri hodnotení tejto intenzity prihliadal najmä na obsah listu, jeho načasovanie, miestne pomery a celkový výsledok volieb. Konštatoval, že v obci s vyše 1 500 voličmi, kde sa obyvatelia navzájom poznajú a majú dlhodobé informácie o kandidátoch, má podobná písomnosť obmedzený dosah na rozhodovanie voličov, najmä ak sa týka starých udalostí bez prepojenia na aktuálnu kandidatúru. Navyše, zverejnenie na sociálnej sieti Facebook súd nehodnotil ako porušenie volebného moratória, keďže, ako už bolo spomínané vyššie, táto platforma nie je považovaná za hromadný informačný prostriedok. Z týchto dôvodov dospel súd k záveru, že intenzita protizákonnosti v danom prípade nedosahuje úroveň, ktorá by mohla spochybniť legitimitu volieb.¹⁷⁴

Na základe uvedeného možno vyvodiť, že tretí prvok trojkrovového testu – intenzita protizákonnosti, nebýva najčastejšie naplnený preto, lebo žalobcovia nedokážu preukázať, že porušenie zákona malo skutočný a konkrétny vplyv na výsledok volieb. Súdny dôsledne rozlišujú medzi samotným porušením predpisov a jeho kvalitatívnym dosahom na rozhodovanie voličov. Za rozhodujúce považujú najmä mieru zásahu do formovania slobodnej vôle voliča a reálnu spôsobilosť ovplyvniť volebný výsledok.

IV. 4 Závery trojkrovového testu Najvyššieho správneho súdu SR

Najvyšší správny súd SR pri rozhodovaní o zákonnosti a ústavnosti volieb do orgánov územnej samosprávy uplatňuje trojkrovový test v súlade s osobitným režimom upraveným v tretej hlave, šiestom diele Správneho súdneho poriadku. V prípade viacerých žalôb týkajúcich sa tých istých volieb sa konania spájajú. Významnou procesnou možnosťou je odmietnutie žaloby podľa § 312h ods. 2 Správneho súdneho poriadku, ak súd jednomyselne dospeje k záveru, že aj pri pravdivosti tvrdení uvedených v žalobe nemožno žalobe vyhovieť. Pokiaľ k odmietnutiu nedôjde, súd v prípade potreby vykoná dokazovanie, vyžiada si volebnú dokumentáciu, vypočuje svedkov a zabezpečí ďalšie dôkazy. Dôraz sa kladie na rýchlosť konania – súd musí rozhodnúť do 90 dní. Ak žaloba nie je dôvodná, súd ju zamietne. V opačnom prípade môže rozhodnúť o neplatnosti volieb, zrušiť ich výsledok alebo vyhlásiť za zvoleného iného kandidáta. Rozsudok nadobúda právoplatnosť vyhlásením a následne je bezodkladne doručený účastníkom konania a zasielaný relevantným ústavným a správnym orgánom.

¹⁷⁴ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 14Svp/1/2022

Záver

Trojkrokový test, ktorý Najvyšší správny súd SR aplikuje pri preskúavaní zákonnosti a ústavnosti volieb do orgánov územnej samosprávy, predstavuje pevný analytický rámec, prostredníctvom ktorého sa posudzuje dôvodnosť volebných žalôb. V kontexte komunálnych volieb, kde sú vzťahy medzi kandidátmi a voličmi často osobné a bezprostredné, je o to dôležitejšie, aby súd pri skúmaní volebnej žaloby dbal nielen na formálne znaky porušenia zákona, ale aj na jeho reálny vplyv na výsledok volieb. Trojstupňové posúdenie – teda existencia porušenia právnych predpisov, príčinná súvislosť s výsledkom volieb a nakoniec aj intenzita tohto porušenia – tak umožňuje odlíšiť pochybenia formálneho charakteru od zásahov, ktoré môžu mať potenciál zdeformovať skutočnú vôľu voličov.

Najvyšší správny súd SR zároveň vo svojej rozhodovacej praxi konzistentne reflektuje osobitosti komunálnych kampaní, ktoré sa často vyznačujú zvýšenou mierou osobnej konfrontácie, nižšou mierou formálnosti a častejším výskytom zásahov tretích osôb do volebného súboja. V rozhodnutiach súdu však opakovane zaznieva, že nie každé porušenie pravidiel kampane je právne relevantné, ale že zásadným kritériom posúdenia je intenzita zásahu. Rovnako platí, že aj keď dôjde ku kampani porušujúcej zákonné pravidlá – napríklad počas moratória či prostredníctvom neoprávneného subjektu – ešte to samo o sebe neznamená, že musí dôjsť k vyhláseniu volieb za neplatné.

Ako ukazujú konkrétne rozhodnutia, žalobcovia neraz predkladajú tvrdenia o dezinformačných kampaniach, ktoré však zostávajú v rovine domnienok a nepreukazujú dostatočnú intenzitu, ktorá by reálne mohla zmeniť volebný výsledok. V takýchto prípadoch Najvyšší správny súd SR súd pristupuje k odmietnutiu žaloby podľa § 312h ods. 2 Správneho súdneho poriadku, keď z jej obsahu nevyplýva, že by mohla viesť k inému výsledku, ani keby boli tvrdenia pravdivé. Takýto prístup zabezpečuje nielen ochranu práv účastníkov volieb, ale zároveň aj stabilitu samosprávnych orgánov, ktorých legitímne zloženie nesmie byť spochybňované bez kvalifikovaných dôvodov. Celkovo možno konštatovať, že trojkrokový test poskytuje rovnováhu medzi ochranou aktívneho a pasívneho volebného práva a rešpektovaním zásady právnej istoty a stability výsledkov volieb.

Zoznam použitej literatúry:

Monografie, učebnice, obdobné publikácie

DOMIN, Marek. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. aktual. a preprac. vyd. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. ISBN 9788057103691.

DOMIN, Marek. *Všeobecnosť volebného práva v Slovenskej republike a jej materiálne zabezpečenie*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2018. ISBN 9788081689116.

OROSZ, Ladislav. *Volebné právo a súdny prieskum volieb v Českej republike a Slovenskej republike*. Bratislava: Nakladatelství C. H. Beck, 2016. ISBN 9788089603411.

Sloboda prejavu a jej limity - IV. ústavné dni. Editor Tomáš MAJERČÁK. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, 2016. ISBN 9788081523922.

Zákony

Ústava č. 460/1992 Zb. Ústava SR

Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok

Súdne rozhodnutia

Nález Ústavného súdu SR č. k. II. ÚS 169/2023-37

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/1/2022

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/18/2022

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 11Svp/8/2022

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 12Svp/8/2022

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 13Svp/15/2022

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 14Svp/20/2022

Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu SR sp. zn. 14Svp/1/2022

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Jozef Tekeli, PhD.

jozef.tekeli@upjs.sk, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Katedra ústavného práva a správneho práva

JUDr. Lukáš Tomaš, PhD.

lukas.tomas@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta, Ústav teórie práva Gustava Radbrucha

Kováčska 26, 040 75 Košice, Slovenská republika

ŠPECIFIKÁ SANKČÝCH PROSTRIEDKOV PRI PORUŠENÍ ZÁKONA O VOLEBNEJ KAMPANI

Specifics of Sanctioning Measures in Case of Violation of the Electoral Campaign Law

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Volebná kampaň má nepopierateľne veľký vplyv na výsledky volieb. Pravidlá kampane sú zakotvené v zákone, a preto je nanajvýš dôležité zaoberať sa otázkou, či sankcie za prípadné porušenie pravidiel vedenia volebnej kampane sú natoľko závažné, aby odradili subjekty od konania, ktoré je v rozpore s pravidlami kampane. Príspevok je upriamený v prvom rade na analýzu sankčného mechanizmu pri porušení pravidiel volebnej kampane, vrátane skúmania vyváženosti potenciálneho prínosu porušenia pravidiel volebnej kampane oproti hrozbe sankciou alebo v prípade uloženia konkrétnej sankcie. Okrem toho autor sa venuje skúmaniu špecifik procesného postupu v administratívnom konaní o uložení sankcie za správny delikt spáchaný v priamej súvislosti s volebnou kampaňou, a to so zdôraznením práv účastníka konania, voči ktorému sa vedie sankčné konanie.

Abstract: The electoral campaign undeniably has a significant impact on the outcome of elections. The rules governing the campaign are enshrined in law, which is why it is of utmost importance to address the question of whether the sanctions for potential violations of campaign rules are sufficiently severe to deter entities from engaging in conduct that contravenes those rules. This paper primarily focuses on analyzing the sanctioning mechanism applied in cases of breaches of electoral campaign rules, including an assessment of the balance between the potential benefits of violating campaign regulations and the threat or imposition of specific sanctions. In addition, the author examines the procedural specifics of administrative proceedings related to the imposition of sanctions for administrative offenses committed directly in connection with the electoral campaign, with particular emphasis on the rights of the party against whom the sanction proceedings are conducted.

Kľúčové slová: volebná kampaň, správny delikt, sankcia.

Keywords: election campaign, administrative offense, sanction.

Úvod

Vedenie štátu je v demokratických režimoch závislé od výsledkov volieb. Obvykle sa predpokladá, že oprávnení voliči vstupujú do volebných miestností najčastejšie zrejme s jasnou

predstavou o kandidátoch, ktorým odovzdajú svoj hlas. V skutočnosti je možné rozdeliť voličov do viacerých skupín. Prvou skupinou sú tí, ktorí sa volieb zúčastňujú a majú zodpovedanú otázku, koho budú voliť. Druhou skupinou sú tí, ktorí sa volieb zúčastňujú, snád' iba s pocitom istej vlastnej dôležitosti, avšak nemajú celkom vyhranenú predstavu, kto by bol pre nich vhodný kandidát. A napokon, do tretej skupiny patria osoby, ktorým účasť vo voľbách ako aj výsledky volieb sú ľahostajné, a preto nemajú záujem využiť nepriamu demokraciu, aby mohli ovplyvniť nielen výsledky volieb, ale hlavne fungovanie štátu po voľbách. Práve pre dve posledné skupiny má, podľa nášho názoru, evidentne najväčší význam volebná kampaň. „*Bez vedenia volebnej kampane je priam nemožné zvíťaziť vo voľbách a získať mandát.*“¹⁷⁵ Subjekty, ktoré sa jej zúčastňujú, majú rovnaké šance na ovplyvnenie potenciálnych voličov. Takže okrem prvej skupiny voličov sú ostatné dve skupiny priamo závislé od volebnej kampane. Druhú skupinu voličov volebná kampaň ovplyvňuje v zmysle výberu kandidátov a tretiu skupinu voličov ovplyvňuje najmä tým, že ich presvedčí zúčastniť sa volieb a odovzdať svoj hlas vybraným kandidátom. Teda, práve volebná kampaň má nesporne podstatný vplyv nielen na účasť vo voľbách, ale najmä na výsledky volieb. Preto sú mimoriadne dôležité zákonné pravidlá volebnej kampane a popri nich aj prípadné sankcie za porušenie pravidiel. Cieľom príspevku je analytické skúmanie s následným zhrnutím, či sankcie za prípadné porušenie pravidiel vedenia volebnej kampane sú natoľko závažné, aby odradili relevantné subjekty od konania, ktoré je v rozpore s pravidlami kampane. S tým bude súvisieť aj zhodnotenie koncepcie sankčného mechanizmu pri porušení pravidiel volebnej kampane, vrátane vyváženía prínosu porušenia pravidiel volebnej kampane oproti hrozbe sankciou alebo jej konkrétnemu uloženiu. Na základe výsledkov výskumu je následne možné formulovať hodnotiace úsudky o dostatočnosti či nedostatočnosti hrozby sankciami pri porušení zákonných pravidiel volebnej kampane ako aj prípadne formulovať námety *de lege ferenda*. Parciálnym cieľom je skúmanie špecifik procesného postupu v administratívnom konaní o uložení sankcie za správny delikt spáchaný v priamej súvislosti s volebnou kampaňou, a to so zdôraznením práv účastníka konania.

¹⁷⁵ MAJERČÁK, T: *Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2015, s. 77.

I. PODSTATA A ZMYSEL VOLEBNEJ KAMPANE ALIAS ČO JE VLASTNE VOLEBNÁ KAMPAŇ

Zákon č. 181/2014 Z.z., v znení neskorších predpisov 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 o volebnej kampani“), upravuje podmienky vedenia a financovania volebnej kampane pre voľby podľa zákona č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹⁷⁶ Pozitívom zákona o volebnej kampani je nielen zakotvenie legálnej definície volebnej kampane,¹⁷⁷ avšak rovnako tak formulovanie rigorózných pravidiel, ktoré musia byť pri realizácii volebnej kampane dodržané. Samozrejme, v súvislostiach so zákonom o volebnej kampani sa môžeme stretnúť s rôznymi interpretačnými a aplikačnými problémami, nehovoriac už o množstve novelizácií tohto zákona. Volebná kampaň má presne stanovený začiatok ako aj ukončenie. Jej začiatok je vymedzený dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a volebná kampaň končí 48 hodín pred dňom konania volieb.¹⁷⁸ Z hľadiska zákonnej definície volebnej kampane je významné vymedzenie okruhu aktivít, ktoré môžu konkrétne subjekty realizovať. Totiž, zo zákonnej definície volebnej kampane, formulovanej v § 2 ods. 1 na účely zákona o volebnej kampani, je volebnou kampaňou akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu, ktorým je zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.¹⁷⁹ Čo je hodné povšimnutia, akokoľvek činnosťou je činnosť tak v pozitívnom zmysle ako aj v negatívnom zmysle, keďže podľa dikcie zákona volebnou kampaňou sa rozumie sa činnosť v prospech aj v neprospech subjektov, ktorými sú politické strany, politické hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidáti.¹⁸⁰ A napokon, zákon o volebnej kampani zakazuje v čase ustanovenom na volebnú kampaň činnosť iných subjektov ako politických strán, politických hnutí, koalícií politických strán a politických hnutí a kandidátov na podporu alebo v neprospech politických strán, koalícií politických strán a kandidátov.¹⁸¹

¹⁷⁶ Porov. ust. § 1 zákona o volebnej kampani.

¹⁷⁷ Ust. § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani znie: „Volebná kampaň na účely tohto zákona je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.“

¹⁷⁸ Porov. ust. § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani.

¹⁷⁹ Porov. ust. § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani.

¹⁸⁰ Porov. ust. § 2 ods. 1 zákona o volebnej kampani.

¹⁸¹ Porov. ust. § 2 ods. 3 zákona o volebnej kampani.

Práve zákonná definícia volebnej kampane predstavuje nielen rámec zákonom predvídaného konania, ale aj okruh subjektov, z ktorých sa potom odvíjajú potenciálne protiprávne konania charakterizované ako správne delikty alebo priestupky.

II. DRUHY PROTIPRÁVNÝCH KONANÍ PODĽA ZÁKONA O VOLEBNEJ KAMPANI

Zákon o volebnej kampani ustanovuje skutkové podstaty dvoch druhov protiprávných konaní na úrovni verejnej správy. Prvú skupinu označuje ako správne delikty a druhú skupinu tvoria priestupky. Z hľadiska administratívnej vedy môžeme hneď poukázať na istú pojmovú nepresnosť, keď sa priestupky oddeľujú od správnych deliktov, hoci priestupky tvoria podskupinu správnych deliktov. Rešpektujeme takúto klasifikáciu uskutočnenú zákonodarcom, ktorý následne po označení typu protiprávneho konania ako správny delikt alebo priestupok zakotvuje ich skutkové podstaty. A z týchto skutkových podstat je evidentná jednoznačná zaraditeľnosť konkrétneho konania či už pod pojem priestupok alebo pod pojem správny delikt tak, ako to ustanovuje zákon o volebnej kampani. Keďže na Slovensku absentuje jednotná právna úprava správnych deliktov napríklad v podobe zákona o správnom trestaní, z pohľadu pozitívneho práva je koncepcia členenia protiprávných konaní zákonom o volebnej kampani zrozumiteľná, avšak s rozdielom v právnych predpisoch, ktoré sa majú použiť, respektíve vzťahujú sa na administratívne sankčné konanie. Totiž, tzv. správne delikty sa prejednávajú podľa všeobecného predpisu o správnom konaní, ktorým je zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov. Na konanie o priestupkoch sa zas vzťahuje zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov (ďalej aj „zákon o priestupkoch“), so súčasným podporným použitím všeobecného predpisu o správnom konaní, ako to vyplýva z § 51 zákona o priestupkoch.

Keďže administratívne sankčné konanie sa zaraďuje k procesom, na ktoré sú kladené nároky spravodlivého procesu, je nutné rešpektovať právo na spravodlivý proces tak, ako je zakotvené v Dohovore o ochrane základných ľudských a slobôd ako aj v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva a v judikatúre najvyšších súdnych autorít v Slovenskej republike, vrátane judikatúry správnych súdov.

II.1 Všeobecná charakteristika skutkových podstat správnych deliktov a priestupkov podľa zákona o volebnej kampani

Vo všeobecnosti správny delikt nie je definovaný v žiadnom zákone ani inom všeobecne záväznom právnom predpise. Avšak z hľadiska teórie a vedy správneho práva správny delikt

najjednoduchšie môžeme charakterizovať ako porušenie administratívnoprávnej normy, za ktoré je možné uložiť sankciu. V právnom štáte musí existovať zákonná formulácia protiprávneho konania, čo sa vzťahuje aj na oblasť správnych deliktov, keďže aj tu platí princíp starého rímskeho práva „nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege,“ teda žiaden protiprávny čin bez zákona a žiadna sankcia bez zákona.

V porovnaní s absenciou legálnej definície správneho deliktu, majú priestupky presné definičné vymedzenie v zákone o priestupkoch. „*Priestupkom je zavinené konanie, ktoré porušuje alebo ohrozuje záujem spoločnosti a je za priestupok výslovne označené v tomto alebo v inom zákone, ak nejde o iný správny delikt postihnutelný podľa osobitných právnych predpisov, alebo o trestný čin.*“¹⁸² Definícia pokračuje: „*Priestupkom nie je konanie, ktorým niekto odvracia a) primeraným spôsobom priamo hroziaci útok na záujem chránený zákonom alebo b) nebezpečenstvo priamo hroziace záujmu chránenému zákonom, ak týmto konaním nebol spôsobený zrejme rovnako závažný následok ako ten, ktorý hrozil, a toto nebezpečenstvo nebolo možné v danej situácii odstrániť inak.*“¹⁸³ A napokon, zohľadňujúc aktuálne možnosti páchania protiprávnej činnosti, do definície priestupku pribudla nová, elektronická forma spáchania priestupku: „*Ak to povaha priestupku umožňuje, priestupku je možné sa dopustiť aj prostredníctvom elektronickej komunikačnej služby.*“¹⁸⁴ Uvedené ustanovenie teda má význam aj v súvislosti s volebnou kampaňou, keďže volebná kampaň nielenže nevylučuje, ale priam si žiada moderné využívanie elektronickej komunikácie. A tak aj priestupok, spáchaný porušením pravidiel volebnej kampane, môže byť spáchaný prostredníctvom elektronickej komunikačnej služby. Na tomto mieste príspevku vyberieme ako príklad práve takýto typ správneho deliktu.

Reálne využívanie SMS správ v rozpore s pravidlami volebnej kampane dokumentujeme textom z uznesenia Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán z roku 2024, v ktorom vynechávame konkretizáciu politického subjektu: „*Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán začína voči politickej strane (...), so sídlom (...), IČO (...), (ďalej len „politická strana“) konanie o uložení pokuty za správny delikt uvedený v § 19 ods. 1 písm. b) 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, t. j. za*

¹⁸² Ide o „pozitívne“ vymedzenie pojmu priestupku, teda čo „je“ priestupkom, podľa ust. § 2 ods. 1 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

¹⁸³ Ide o „negatívne“ vymedzenie pojmu priestupku, teda čo „nie je“ priestupkom, podľa ust. § 2 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov. Teda, priestupkom nie je konanie v nutnej obrane ani konanie v krajnej núdzi.

¹⁸⁴ Ide o ust. § 2 ods. 3 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

vedenie volebnej kampane pre voľby do Európskeho parlamentu v roku 2024, ktorého sa politická strana mala dopustiť tým, že dňa 08.06.2024 v skorých ranných hodinách, t. j. v deň konania volieb do Európskeho parlamentu, boli z telefónneho čísla +421 90x xxx xxx, ktoré bolo registrované na p. M. R., trvale bytom: xxxxx, xxxxx, kandidáta uvedeného na kandidátnej listine politickej strany pre voľby do Európskeho parlamentu v roku 2024 pod poradovým číslom x (ďalej len „kandidát“), bola odoslaná nespresnenému okruhu osôb SMS správa, ktorá vyzývala voliť politickú stranu a na hlasovacom lístku označiť kandidáta.“¹⁸⁵

Pri vymedzení správnych deliktov a priestupkov zákonodarca vyjadruje formálne znaky ich skutkovej podstaty, teda vymedzuje subjekt, subjektívnu stránku, objekt a objektívnu stránku. Materiálny znak správnych deliktov vyplýva zo spoločenskej neprijateľnosti tých konaní, ktoré by nežiadúcim spôsobom narušovali volebnú kampaň.

Protispoločenská závažnosť protiprávneho konania pri jednotlivých správnych deliktoch je zákonodarcom odstupňovaná aj vo výške dolnej a hornej hranice uloženej pokuty. Najnižšia pokuta, ktorú príslušný orgán môže uložiť, je 300 eur. Ide napríklad o uloženie pokuty za nesplnenie povinnosti akéhokoľvek subjektu poskytnúť ministerstvu vnútra a okresnému úradu súčinnosť pri kontrole dodržiavania povinností ustanovených zákonom o volebnej kampani a za tým účelom na požiadanie ministerstva vnútra a okresného úradu a v nimi určenej lehote doručiť doklady, podať informáciu, vysvetlenie alebo poskytnúť iný údaj.¹⁸⁶ Okresný úrad uloží pokutu od 300 eur do 30 000 eur za priestupok napríklad aj tomu, kto po uplynutí času určeného na volebnú kampaň na verejne prístupnom mieste vykonáva činnosť v prospech alebo v neprospech politickej strany alebo kandidáta vo voľbách, najmä slovnými prejavmi, umiestňovaním volebných plagátov alebo poskytovaním vecných darov.¹⁸⁷ Pokuta 30 000 eur za slovný prejav sa môže javiť ako neprimeraná s ohľadom ústavne zakotvenú slobodu prejavu, avšak, pochopiteľne, aj sloboda prejavu je limitovaná. Zložitosť právnej regulácie volieb, vrátane volebnej kampane v súvislosti so slobodou prejavu, je naznačená aj v tejto formulácii: „(...) ide o právnu reguláciu, ktorej podstatu a obsah tvoria predovšetkým reštrikčné zásahy do slobody prejavu (...)“¹⁸⁸ Je evidentná zákonodarcova snaha netolerovať porušovanie pravidiel volebnej kampane až natoľko, že hornú hranicu pokuty stanovil na 30 000 eur, čo je na sankciu

¹⁸⁵ Uznesenie č. 12.5.2 zo dňa 07.11.2024 Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán. In: *Uznesenia z 12. zasadnutia Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán pre IX. volebné obdobie 7. november 2024.* s. 4. [online], [cit. 29/04/2025]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/statna_komisia_pre_volby/20_uznesenia/skpv_ix/12_IX_uznesenia.pdf.

¹⁸⁶ Porov. ust. § 19 ods. 11, 12 v spojení s § 9 ods. 2 zákona o volebnej kampani.

¹⁸⁷ Porov. ust. § 20 ods. 1 písm. a), v spojení s § 20 ods. 2 písm. a) zákona o volebnej kampani.

¹⁸⁸ OROSZ, L.: *Sloboda prejavu v čase volebnej kampane.* In: MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni.* Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2016, s. 101 - 102.

za priestupok neobvykle vysoká až nevídaná pokuta. V súvislosti s obmedzením základného ľudského práva a slobody, konkrétne výrazným obmedzením slobody prejavu ustanovením možnosti uloženia vskutku vysokej finančnej sankcie za priestupok, je zjavná snaha zákonodarcu o elimináciu protiprávneho konania fyzickej osoby. Ide vlastne o zákonom realizovanú reštrikciu základnej slobody, zakotvanej v ústave, a to slobody prejavu. Podľa nášho názoru je obmedzovanie základných práv a slobôd, zakotvených v ústave, legitímne. Reštriktívne zákonodarstvo nemusí byť v rozpore s ústavnými právami a slobodami, ak sleduje legitímny cieľ. Zákon o volebnej kampani dostatočne preukazuje, že aj základné práva alebo slobody sú obmedziteľné,¹⁸⁹ ak obmedzenia smerujú k zabezpečeniu eliminácie nežiadúceho konania.

Pokiaľ ide správne delikty spáchané v súvislosti s volebnou kampaňou, za ne je dokonca pokutu možné uložiť opakovane, ak jej uloženie neviedlo k náprave a ak protiprávny stav trvá.¹⁹⁰ Poznamenávame, že pôjde o pokutu za správny delikt, ako je konanie označené v zákone o volebnej kampani, a nie o pokutu za priestupok. To znamená nielen hmotnoprávny rozdiel medzi konaniami, ale najmä rozdiel v procesnej stránke, keďže konanie o priestupkoch je typicky sankčné konanie so špecifickými právami napríklad pre obvineného z priestupku. Pri prejednávaní správnych deliktov sa aplikuje správny poriadok, ktorý neupravuje špecifiká typické pre sankčné konania. Čo je zložitejšie, v súlade so Správnym súdnym poriadkom¹⁹¹ sa majú v správnom trestaní použiť zásady trestného práva hmotného a trestného práva procesného, na ktoré odkazuje vo svojich ustanoveniach v konaní vo veciach správneho trestania.¹⁹²

Maximálna výška pokuty, ktorú zákon o volebnej kampani je možné uložiť, je 300 000 eur. Napríklad Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán uloží v rovnakej výške každej z politických strán tvoriacej koalíciu pokutu od 30 000 eur do 300 000 eur, ak kandidát uvedený na kandidátnej listine tejto koalície vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky alebo vo voľbách do Európskeho parlamentu vedie volebnú kampaň po ustanovenom čase,¹⁹³ teda v čase, ktorý je kratší ako 48 hodín pred dňom konania volieb. To znamená, že ak ide o kandidáta napríklad dvoch koaličných strán, bude za jedno konanie uložená pokuta dvom subjektom, koaličným politickým stranám, v rovnakej výške, čo pri maximálnej

¹⁸⁹ Viac k problematike zužovania ochrany ľudských práv a slobôd pozri napr. KRESÁK, P.: *Reštriktívny formalizmus ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti ústavného súdu SR*. In: OROSZ, L. - MAJERČÁK, T. (ed.): *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2014, s. 194 - 211.

¹⁹⁰ Porov. ust. § 19 ods. 11 posl. veta a § 19 ods. 12 posl. veta zákona o volebnej kampani.

¹⁹¹ Ide o zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov.

¹⁹² V Správnom súdnom poriadku je konanie vo veciach správneho trestania upravené v § 194 až § 198.

¹⁹³ Porov. ust. § 19 ods. 2 v spojení s § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani.

hranici pokuty 300 000 eur bude súhrnom pre štátny rozpočet znamenať príjem vo výške 600 000 eur.

II.2 Vecná príslušnosť orgánov oprávnených prejednávať správne delikty a priestupky podľa zákona o volebnej kampani

Zákon o volebnej kampani popri formulovaní znakov skutkových podstát správnych deliktov správne zakotvuje aj príslušnosť konkrétneho orgánu, ktorý je oprávnený a zároveň povinný prejednávať správne delikty. Týmto vecne príslušnými orgánmi sú štyri orgány, a to Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán, zákonom o volebnej kampani legislatívne skrátená ako "štátna komisia"¹⁹⁴ ako aj Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky,¹⁹⁵ Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky¹⁹⁶ a okresné úrady.¹⁹⁷

II.3 (Ne)dostatočnosť hrozby sankciou za porušenie pravidiel volebnej kampane

V podkapitole II.1 sme sa venovali charakteristike skutkových podstát správnych deliktov a priestupkov podľa zákona o volebnej kampani. Z predloženej charakteristiky môžeme urobiť záver, že zákonodarca zakotvil dostatok skutkových podstát protiprávnych konaní, ktoré môžu súvisieť s volebnou kampaňou. Hodnoteniu je potrebné podrobiť sankcie, ktoré subjektom hrozia pri porušení pravidiel volebnej kampane. Pokiaľ máme zhodnotiť vyváženie, resp. spektíve proporcionality medzi maximálnou výškou sankcie pri tom – ktorom porušení pravidla volebnej kampane, v porovnaní s tzv. „benefitom“ protiprávneho konania, ktoré môže viesť aj k výraznejšiemu ovplyvneniu výsledku volieb, pozitívom právnej úpravy je dostatočné rozmedzie výšky pokút. To dáva správne orgánu možnosť administratívneho uváženia a podľa konkrétnych okolností spáchaného skutku prikloniť sa až k maximálnej výške pokuty. Pokiaľ ide o konkretizáciu výšky pokuty, zhrnieme, že zákon o volebnej kampani umožňuje uložiť najnižšiu pokutu 300 eur. Táto minimálna výška pokuty prichádza do úvahy ako sankcia za niektoré konania, označené v zákone o volebnej kampani ako správny delikt, ako aj za niektoré priestupky.

Maximálnu pokutu vo výške 300 000 eur je možné uložiť iba za niektoré konania, zaradené v zákone o volebnej kampani pod správne delikty.

¹⁹⁴ Porov. ust. § 11 ods. 8 v spojení s ust. § 19 ods. 1, 2, 4, 6 zákona o volebnej kampani.

¹⁹⁵ Porov. ust. § 19 ods. 3, 5, 7, 8, 10, 11 zákona o volebnej kampani.

¹⁹⁶ Porov. ust. § 19 ods. 9 zákona o volebnej kampani.

¹⁹⁷ Porov. ust. § 19 ods. 12, 13 zákona o volebnej kampani.

Pokiaľ ide o skúmanie proporcionality medzi spáchaným skutkom a výškou sankcie, je evidentné, že zákonodarca robí rozdiel medzi menej závažnými konaniami, ktoré sú identifikovateľné práve nižšou sankciou, a medzi konaniami, za ktoré je možné uložiť vskutku vysokú pokutu. Hrozba vysokou sankciou plní odstrašujúci účel. Otázkou ostáva, či hrozba sankciou vo výške niekoľkých stoviek tisíc eur dokáže odradiť potenciálneho páchatel'a či páchatel'ov od konania spočívajúceho v porušení pravidiel volebnej kampane, a to práve s vidinou úspechu vo voľbách. Prípadne uložené pokuty sa tak stanú len nepodstatným zlomkom tých benefitov, s ktorými môže byť úspech vo voľbách spojený.

Každopádne, zákonodarca nastavil nielen minimálnu a maximálnu výšku pokuty, ale umožnil postihovať každé jednotlivé konanie. To znamená, že ak sa v prospech či už kandidáta alebo politickej strany alebo hnutia vyvíja taká činnosť, ktorá bude následne postihnutá množstvom pokút, potenciálni páchatelia riskujú aj to, že pri neúspechu vo voľbách sa nedostaví očakávaný prípadný benefit. Je teda jednoznačným pozitívom právnej úpravy, ak zákonodarca umožnil príslušným orgánom ukladať sankcie v širokom rozpätí, pretože týmto zároveň vytvoril podmienky pre objektivizovanie finančnej ujmy pri najzávažnejších porušeníach zákona o volebnej kampani. Ďalším pozitívom je umožnenie uložiť pokutu opakovane, ak jej uloženie nevedlo k náprave a ak protiprávny stav trvá.

Je rigorózne zakotvená povinnosť príslušného orgánu pri rozhodovaní o výške pokuty prihliadať najmä na závažnosť a trvanie protiprávneho stavu. Z demonštratívneho vymedzenia vyplýva, že príslušný orgán môže zohľadniť aj ďalšie okolnosti, ku ktorým patrí napríklad opakovanie protiprávneho konania.

Pozitívne je možné hodnotiť zakotvenie lehôt na zánik sankcionovateľnosti, a tým zánik zodpovednosti za konania označené v zákone o volebnej kampani ako správny delikt. Pokuty za správne delikty možno uložiť do troch rokov odo dňa, keď sa príslušný orgán dozvedel o porušení zákona, najneskôr však do piatich rokov od porušenia zákona. Ak subjektívnu trojročnú lehotu a objektívnu päťročnú lehotu porovnáme s lehotami na prejednanie správnych deliktov podľa iných zákonov, zistíme podstatný rozdiel. Obvykle musí príslušný orgán prejsť správny delikt do jedného roka odo dňa, keď sa dozvedel o porušení zákona, najneskôr do troch rokov od porušenia zákona. Dlhšie lehoty na uloženie sankcie sú opodstatnené aj skutočnosťou, že o niektorých konaniach sa príslušný orgán môže dozvedieť aj s väčším časovým odstupom, čo nezabráni, aby zrealizoval sankčné konanie. Dlhšie lehoty môžu byť tiež považované za motiváciu dodržať pravidlá volebnej kampane. Na druhej strane je otázne, či subjekty, ktoré konajú protiprávne, sú si vopred vedomé nielen výšky sankcie, ale aj pomerne dlhých lehôt,

v rámci ktorých sa sankcia ukladá. *Ignorantia iuris non excusat* však platí aj v tomto prípade a uložená sankcia splní nielen individuálnu, ale aj generálnu prevenčnú funkciu.

Pokiaľ ide o priestupky, tu je zánik zodpovednosti zhodný so zánikom zodpovednosti za akýkoľvek iný priestupok, pretože zákon o volebnej kampani nemá vlastnú úpravu zániku zodpovednosti a odkazuje v treťom odseku ustanovenia § 20 na povinnú aplikáciu zákona o priestupkoch takto: „*Na priestupky a ich prejednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch.*“ Z tohto ustanovenia vyplýva hmotnoprávna aj procesnoprávna naviazanosť na zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov. Pokiaľ pôjde o zánik zodpovednosti, platí, že, že priestupok nemožno prejednať, ak od jeho spáchania uplynuli dva roky; nemožno ho tiež prejednať, prípadne uloženú sankciu alebo jej zvyšok vykonať, ak sa na priestupok vzťahuje amnestia. Do plynutia uvedenej lehoty sa však nezapočítava doba, počas ktorej sa pre ten istý skutok viedlo trestné stíhanie.¹⁹⁸ So zohľadnením zákona o priestupkoch k hmotnoprávnym špecifikám bude patriť predovšetkým vek páchatel'a, ktorý je aktuálne zákonom stanovený na 14 rokov, ako aj zvýhodnenia mladistvého páchatel'a vo veku 14 až 18 rokov.

Procesnoprávnymi špecifikami administratívneho konania o priestupku podľa zákona o priestupkoch bude inštitút objasňovania priestupkov a jeho výsledku, začatie konania o priestupkoch, dôvody na zastavenie konania o priestupku, náležitosti výroku rozhodnutia s vyslovením viny ako aj zákaz zmeny k horšiemu, teda zákaz reformationis in peius, v odvolacom konaní. Takisto, obvinený z priestupku má špecifické práva, ktoré sú vymedzené iba v zákone o priestupkoch: „*Obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. K výpovedi ani k priznaniu ho nemožno donucovať.*“¹⁹⁹

III. ŠPECIFIKÁ ADMINISTRATÍVNEHO KONANIA O ULOŽENÍ SANKCIE PRI PORUŠENÍ USTANOVENÍ ZÁKONA O VOLEBNEJ KAMPANI

Či už ide o konanie, ktoré zákon o volebnej kampani označuje ako priestupok alebo iný správny delikt, z procesného hľadiska sa na prejednávanie oboch typov protiprávných skutkov vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ktorým je zákon o správnom konaní.²⁰⁰ Procesná aplikácia tohto zákona vyplýva pre konanie o správnych deliktoch z § 19 ods. 16 zákona

¹⁹⁸ Porov. ust. § 20 ods. 1, 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

¹⁹⁹ Ust. § 73 ods. 2 zákona č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov.

²⁰⁰ Ide o zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov.

o volebnej kampani: „*Na konanie o pokutách sa vzťahuje všeobecný predpis o správnom konaní, ak tento zákon neustanovuje inak.*“ Inak ustanovuje zákon zákon o volebnej kampani iba stručne, a to v tom, že v prípade správneho deliktu podľa § 19 odseku 2 sa vykoná spoločné konanie,²⁰¹ a že proti niektorým rozhodnutiam Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán nemožno podať odvolanie.²⁰²

Keďže zákon o volebnej kampani v § 20 ods. 3 ustanovuje, že na priestupky a ich predjednávanie sa vzťahuje všeobecný predpis o priestupkoch, zároveň sa rešpektuje odkazovacia právna norma zakotvená v § 51 zákona o priestupkoch: „*Ak nie je v tomto alebo v inom zákone ustanovené inak, vzťahujú sa na konanie o priestupkoch všeobecné predpisy o správnom konaní.*“ Odkaz na použitie správneho poriadku teda zahŕňa nielen nutnosť dodržať základné pravidlá správneho konania, ale zároveň rešpektovať všetky procesné práva osoby, voči ktorej sa sankčné konanie realizuje. Ide o účastníka konania, ktorému zákon o správnom konaní priznáva široký okruh práv.

III.I Špecifické práva obvineného z priestupku spáchaného podľa zákona o volebnej kampani, vyplývajúce zo zákona o priestupkoch

Práva vyhradené obvinenému z priestupku má iba osoba v postavení obvineného z priestupku. V prvom rade je potrebné rešpektovať princíp prezumpcie neviny, ktorý je upravený v druhej vete prvého odseku § 73 zákona o priestupkoch: „*Občan je obvineným z priestupku, len čo správny orgán vykonal voči nemu prvý procesný úkon. Na takého občana sa hľadí ako na nevinného, kým jeho vina nebola vyslovená právoplatným rozhodnutím.*“ Zákon o priestupkoch ďalej v § 73 ods. 2 ustanovuje: „*Obvinený z priestupku má právo vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam, ktoré sa mu kladú za vinu a k dôkazom o nich, uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu, podávať návrhy a opravné prostriedky. K výpovedi ani k priznaniu ho nemožno donucovať.*“ Ide o práva obvineného z priestupku, ktoré sú právne upravené výhradne pre sankčné konanie o priestupkoch. Teda, obvinený z priestupku má právo **vyjadriť sa ku všetkým skutočnostiam**, ktoré sa mu kladú za vinu, má právo **vyjadriť sa k dôkazom** o všetkých skutočnostiach, ktoré sa mu kladú za vinu, má právo **uplatňovať skutočnosti a dôkazy na svoju obhajobu**. Ďalej má obvinený z priestupku právo **podávať návrhy** a má právo **podávať opravné prostriedky**. Zákon o priestupkoch rešpektuje zákaz inkriminácie, keď ustanovuje, že obvineného z priestupku **nemožno donucovať k výpovedi** a že obvineného z priestupku **nemožno donucovať k priznaniu**. Treba pripomenúť, že ide o práva a nie o povinnosti

²⁰¹ Porov. § 19 odseky 17 zákona o volebnej kampani.

²⁰² Porov. § 19 odseky 18 zákona o volebnej kampani v spojení s § 19 ods. 1, 2, 4 a 6 toho istého zákona.

obvineného z priestupku. Záleží iba na vôli obvineného z priestupku, či svoje práva uplatní a v akom rozsahu. Teda napríklad môže odprieť vypovedať, pričom na odmietnutie výpovede nemusí uviesť nijaký dôvod. Avšak, pokiaľ bude chcieť, môže vypovedať. Napokon akcentujeme, že práva obvineného z priestupku je potrebné vnímať aj v širšom kontexte práva na spravodlivý proces tak, ako to vyplýva z článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.²⁰³

III.2 Práva účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie pre porušenie zákona o volebnej kampani, vyplývajúce zo zákona o správnom konaní

Fyzická ako aj právnická osoba, proti ktorej sa vedie sankčné administratívne konanie, má postavenie účastníka správneho konania podľa všeobecného predpisu o správnom konaní. Má teda práva ako ktorýkoľvek účastník akéhokoľvek správneho konania. Ide o pomerne rozsiahly katalóg práv, ktoré pre účastníka konania vyplývajú priamo zo zákona o správnom konaní. Celkovo je možné identifikovať v zákone o správnom konaní viac ako štyridsať procesných práv účastníka konania. Tieto práva sú plne aplikovateľné aj v sankčnom administratívnom konaní o uložení sankcie za porušenie pravidiel volebnej kampane.

Zo správneho poriadku v prvom rade pre účastníka konania vyplýva právo požadovať, **aby správne orgány postupovali v konaní v súlade so zákonmi** a inými právnymi predpismi. Toto právo je následne premietnuté do práv na preskúmanie postupu ako aj rozhodnutia príslušného orgánu na základe využitia riadnych aj mimoriadnych opravných prostriedkov.

Účastník konania má právo požadovať, **aby správne orgány dodržali svoju povinnosť chrániť práva a záujmy fyzických osôb, vrátane práv účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani.** Vylúčená je akákoľvek inkvizitická tendencia.

Osoba, voči ktorej sa realizuje sankčné konanie, má právo, aby správne orgány dodržali povinnosť postupovať v konaní v úzkej súčinnosti s týmto účastníkom konania a dali mu vždy **príležitosť, aby ako účastník konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani, mohol svoje práva a záujmy účinne obhajovať,** najmä

²⁰³ Viac k téme spravodlivého procesu v konaní o priestupkoch pozri SEMAN, T.: *Práva obvineného z priestupku v kontexte článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. In: *Privatizácia trestného práva - ako ďalej? 5. Košické dni trestného práva*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2021, s. 170-186, ISBN 978-80-574-0046-2.

sa **vyjadriť k podkladu rozhodnutia a uplatniť svoje návrhy**. Obhajovať svoje práva znamená nielen vyjadriť sa k postupu v správnom konaní, ale aj k vykonaným dôkazom, a tiež zdôvodňovať ním prípadne požadovanú minimalizáciu sankcie.

Obzvlášť dôležité je právo, aby správnymi orgánmi bola **účastníkovi konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani, poskytnutá pomoc a poučenia, aby pre neznalosť právnych predpisov neutrpel v konaní ujmu**. Poučovacia povinnosť zahŕňa obligatórne vymedzenie všetkých práv, ktoré v danej procesnej situácii účastníkovi konania patria. Poučovaciu povinnosť má príslušný orgán bez ohľadu na to, či by účastník konania bol zastúpený advokátom, prípadne by sám alebo jeho iný zástupca mal právnické vzdelanie.

Takisto nie je možno opomenúť právo **používať jazyk národnostnej menšiny**, ak účastník konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani, je občan Slovenskej republiky, ktorý je osobou patriacou k národnostnej menšine a ktorý má právo používať jazyk národnostnej menšiny podľa osobitného predpisu. Toto právo bolo do správneho poriadku zahrnuté pri jeho novelizácii v súvislosti so zákonom č. 184/1999 Z.z. o používaní jazykov národnostných menšín, naposledy v znení zákona č. 201/2024 Z.z. Zo správneho poriadku pre účastníka konania vyplýva právo, aby sa správne orgány prejednávanej veci zaoberali **svedomite a zodpovedne**. Táto všeobecná požiadavka, kladená na všetky typy administratívnych konaní, má osobitný význam pri prípadnom uložení sankcie v maximálnej výške v súvislosti s porušením pravidiel volebnej kampane.

Ponechávanie účastníka konania dlhší čas v právnej neistote je eliminované zásadou rýchlosti konaní, pretože účastník konania má právo, aby sa správne orgány prejednávanej veci **vybavili včas a bez zbytočných prietáhov**. S tým jednoznačne súvisí právo, aby správny orgán **rozhodol v zákonnej lehote** podľa § 49 správneho poriadku.

Tak ako je tomu aj v iných konaniach, sankčné konanie realizované v súvislosti s porušením pravidiel volebnej kampane zahŕňa právo účastníka konania, aby sa správne orgány použili najvhodnejšie prostriedky, ktoré vedú k správne vybaveniu prejednávanej veci. To potom súvisí so zákonnou požiadavkou, aby konanie o uložení sankcie prebiehalo **hospodárne**. Zo správneho poriadku vyplýva právo, aby konanie o uložení sankcie prebiehalo **bez zbytočného zaťažovania účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani**.

V sankčnom konaní má pevné miesto zásada materiálnej pravdy, pretože účastník konania má právo na **spolahlivé zistenie stavu veci**. Pri tomto zisťovaní skutočného stavu veci

bude nevyhnutné rešpektovať zákaz inkriminácie, vyplývajúci z pravidiel spravodlivého konania podľa Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd²⁰⁴ spolu so súvisiacou judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva. Teda nebude možné požadovať od účastníka konania, aby najmä v procese dokazovania uskutočňoval úkony proti sebe, respektíve vo svoj neprospech.

Účastník konania má právo poukazovať na iné, skoršie uložené sankcie iným subjektom za porušenie pravidiel volebnej kampane, v zmysle dosiahnutia rešpektovania precedensov. Zo správneho poriadku vyplýva právo, aby v rozhodovaní o sankcii **nevznikali neodôvodnené rozdiely v porovnaní so skutkovo zhodnými alebo podobnými prípadmi**.

Spomenieme aj významné právo byť **zastúpený zákonným zástupcom**, ak **účastník konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani**, nemôže konať samostatne, a ak nemá zákonného zástupcu a je to potrebné na obhajovanie jeho práv, **aby mu správny orgán mu ustanovil opatrovníka**. Tu nemožno opomenúť právo, aby **účastníkovi konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani, správny orgán ustanovil opatrovníka, ak je postihnutý duševnou alebo inou poruchou**, pre ktorú nemôže konať, a nemá zákonného zástupcu.²⁰⁵ Zároveň účastník konania, jeho zákonný zástupca ako aj opatrovník majú významné právo dať sa **zastupovať advokátom alebo iným zástupcom**, ktorého si zvolia. Včasné poskytnutie právnych služieb vo forme kvalifikovanej právnej pomoci v sankčnom konaní môže viesť nielen ku kvalitnému uplatňovaniu práv smerujúcemu k čo najnižšej peňažnej sankcii, ale prípadne až k poukázaniu na dôvodnosť zastavenia sankčného administratívneho konania, teda v konečnom dôsledku k neuloženiu sankcie.

Z hľadiska objektivity je potrebné spomenúť právo, aby vec **prejednával a rozhodoval nepredpojatý zamestnanec** a v prípade pochybností o jeho nepredpojatosti, so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom, aby bol z prejednávania a rozhodovania veci **vylúčený**, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosť o jeho nepredpojatosti. Nemenej dôležité je právo

²⁰⁴ Článok 1 odsek 2 Ústavy SR znie: „Slovenská republika uznáva a dodržiava všeobecné pravidlá medzinárodného práva, **medzinárodné zmluvy**, ktorými je viazaná, a svoje ďalšie medzinárodné záväzky.“ Dohovor nie je iba „obyčajnou“ medzinárodnou zmluvou, ale je medzinárodnou zmluvou o ľudských právach a základných slobodách a podľa článku 7 ods. 5 ústavy má prednosť pred zákonmi, pretože „**Medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách**, medzinárodné zmluvy, na ktorých vykonanie nie je potrebný zákon, a medzinárodné zmluvy, ktoré priamo zakladajú práva alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb a ktoré boli ratifikované a vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, **majú prednosť pred zákonmi**.“

²⁰⁵ V sankčnom konaní, obligatórne v konaní o priestupkoch, je potrebné skúmať prípadnú nespôsobilosť účastníka konania byť zodpovedný za protiprávne konanie. Postihnutie inou poruchou, ku ktorej patrí napríklad kóma, je zákonným dôvodom na ustanovenie opatrovníka. Spôsobilosť na protiprávne konanie netreba zamieňať so spôsobilosťou na právne úkony, ku ktorej patrí aj procesná spôsobilosť.

účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani, byť prizvaný na všetky ústne pojednávania v konaní a právo na uplatniť všetkých ústnych pojednávaniach svoje pripomienky a námety. Má právo byť **prizvaný na všetky miestne ohliadky** v predmetnom sankčnom administratívnom konaní. S tým je spojené aj právo **klásť svedkom a znalcom otázky pri ústnom pojednávaní** a miestnej ohliadke. A pokiaľ to nie je vylúčené osobitným zákonom, účastník konania má právo podať **čestné vyhlásenie**.

V súvislosti so zásadou materiálnej pravdy, ktorá patrí k základným zásadám správneho konania, osoba, voči ktorej sa koná, má právo požadovať, aby správny orgán zistil **presne a úplne skutočný stav veci** a za tým účelom si **obstaral potrebné podklady pre rozhodnutie**, ako aj právo **navrhovať dôkazy a ich doplnenie**. S tým súvisí právo, **aby všetky dôkazy boli vykonávané zákonným spôsobom**, vrátane požiadavky na dôsledné plnenie poučovacej povinnosti. Napokon, je tu právo **pred vydaním rozhodnutia vyjadriť sa k jeho podkladu i k spôsobu jeho zistenia, prípadne navrhnúť jeho doplnenie**, pričom neumožnenie výkonu tohto práva patrí k tak závažným procesným nedostatkom, pre ktoré správne súdy administratívne rozhodnutia zrušujú. Správne súdy, vychádzajúc aj z rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach porušenia Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, striktne posudzujú dodržanie práva na náležité a **dostatočné odôvodnenie rozhodnutia**, vrátane toho, **ako sa správny orgán vyrovnal s návrhmi a námietkami účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani**, a s jeho vyjadrením k podkladom rozhodnutia. Ide o súčasť práva, aby bolo **rozhodnutie v súlade so zákonmi a ostatnými právnymi predpismi**, aby ho vydal orgán na to príslušný, aby vychádzalo zo spoľahlivo zisteného stavu veci a aby obsahovalo predpísané náležitosti. Proti prvostupňovému rozhodnutiu má účastník konania právo **podať odvolanie**, pokiaľ zákon neustanovuje inak alebo pokiaľ sa účastník konania odvolania písomne alebo ústne do zápisnice nevzdal. Okrem toho má právo byť upovedomený správnym orgánom o obsahu odvolania podaného inými prípadnými účastníkmi konania (napr. odvolanie poškodeného), s právom vyjadriť sa k tomuto odvolaniu. Účastník konania má tiež právo **uplatniť mimoriadne opravné prostriedky** za podmienok, ktoré sú pre ne zákonom vymedzené, teda podať návrh na obnovu konania či podnet na preskúmanie rozhodnutia mimo odvolacieho konania, iniciovať podnetom podanie protestu prokurátora podľa zákona č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, podať žalobu vo veciach správneho trestania na správny súd, ako to umožňuje zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok.

V súvislosti s procesnými úkonmi v priebehu sankčného administratívneho konania treba spomenúť viacero práv. Ide o právo požadovať, aby o ústnych **podaniach účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani**, ako aj o dôležitých úkonoch v konaní (najmä o vykonaných dôkazoch, o vyjadreniach účastníkov konania, o ústnom pojednávaní) správny orgán spísal **zápisnicu so všetkými zákonnými náležitosťami**. Ďalej právo na **prečítanie zápisnice pred podpísaním** a právo na **zaznamenanie námietok proti obsahu zápisnice** ako aj právo **odoprieť podpísať zápisnicu** a právo, aby v zápisnici boli uvedené **dôvody odopretia podpisu**. Popri tom je zachované právo **nazerat' do spisov, robiť si z nich výpisy, odpisy a dostať kópie spisov** (s výnimkou zápisníc o hlasovaní) alebo **dostať informáciu zo spisov** (s výnimkou zápisníc o hlasovaní) iným spôsobom. A tiež právo, aby **pri nazeraní do spisov inými osobami neboli porušené práva účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani** (aby nebola sprístupnená utajovaná skutočnosť, bankové tajomstvo, daňové tajomstvo, obchodné tajomstvo alebo sa neporušila zákonom uložená alebo uznaná povinnosť mlčanlivosti).

Doposiaľ vymenované práva považujeme za také, ktorých uplatnenie môže mať zásadný vplyv nielen na priebeh, ale aj na výsledok sankčného konania. Nasledujúce práva tiež vyplývajú zo správneho poriadku, avšak nemusia výraznejšie ovplyvniť ukladanie sankcie za porušenie pravidiel volebnej kampane. Ide o právo na **konanie pred vecne, miestne a funkčne príslušným orgánom**, či právo **byť upovedomený o začatí konania**. Spomeňme právo na **pomoc správneho orgánu odstrániť nedostatky akéhokoľvek podania účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani**, pokiaľ podanie (napr. odvolanie proti rozhodnutiu) nemá predpísané náležitosti. Tiež právo, aby na žiadosť **účastníka konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani**, bolo **prijatie akéhokoľvek jeho podania potvrdené**. Ak má účastník konania aktivovanú elektronickú schránku, má právo, aby sa mu doručovali písomnosti do elektronickej schránky. Popri tom má, samozrejme, právo na **doručenie dôležitých písomností do vlastných rúk**. Je takisto možné využiť právo na **odpustenie zmeškania lehoty**, ak ju **účastník konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani**, zmeškal zo závažných dôvodov a ak o odpustenie zmeškania lehoty požiada do 15 dní odo dňa, keď pominula príčina zmeškania a v tej istej lehote urobí zmeškaný úkon. Správny poriadok neopomína ani právo účastníka konania, aby správny orgán ostatným

prípadným účastníkom konania, zúčastneným osobám, svedkom a znalcom uložil, **aby účastníkovi konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani, nahradili trovy, ktoré mu vznikli ich zavinením.**

Je vhodné na tomto mieste zdôrazniť, že všetky vymenované procesné práva vyplývajú priamo zo zákona, patria účastníkovi konania, voči ktorému sa realizuje sankčné konanie za porušenie zákona o volebnej kampani, bez akejkoľvek výnimky a správne orgány vo všetkých stupňoch sú povinné tieto jeho práva v plnom rozsahu rešpektovať.

Záver

Po vykonanom analytickom skúmaní môžeme zhrnúť, že sankcie spojené s prípadným porušením pravidiel vedenia volebnej kampane sú dostatočne závažné, aby odradili relevantné subjekty od konania, ktoré je v rozpore s pravidlami kampane. Zákonné rozmedzie výšky pokút podľa jednotlivých kategórií protiprávných konaní zohľadňujú predpokladanú závažnosť konania a podľa nášho názoru už samotná hrozba vysokými pokutami dostatočne plní demotivačnú funkciu v zmysle odradenia potencionálnych pachateľov od pokusov porušiť pravidlá volebnej kampane.

Pokiaľ ide o koncepciu sankčného mechanizmu pri porušení pravidiel volebnej kampane, tá sa, vzhľadom na enormne vysoké horné hranice pokút, ukazuje ako potenciálne účinná. Avšak neposkytuje záruku dodržania pravidiel volebnej kampane, pokiaľ pre dotknutý subjekt bude prínos porušenia pravidiel volebnej kampane väčší než hrozba sankciou alebo jej konkrétne uloženie. Avšak ani iné sankčné mechanizmy, vrátane trestnoprávných, nemôžu plne zaručiť dodržiavanie štátom stanovených pravidiel správania sa.

Ak by sme uvažovali de lege ferenda o inom právnom následku porušenia zákona o volebnej kampani než predstavuje aktuálne zakotvené uloženie pokuty, zistujeme, že principiálne iba peňažná sankcia má svoje racion. Medzi iné následky by síce mohlo patriť napríklad vyčiarknutie protiprávne konajúceho kandidáta zo zoznamu kandidátov, prípadne vyhlásená neplatnosť voľby kandidáta, avšak tieto sankcie by proporcionálne boli spôsobilé narušiť demokratickosť volieb.

Zároveň sa javí právna úprava procesných práv osoby, proti ktorej je vedené sankčné konanie o uložení sankcie za správny delikt spáchaný v priamej súvislosti s volebnou kampanou, ako postačujúca. Aplikovateľnosť práv účastníka konania, zakotvených vo všeobecnom predpise o správnom konaní ako aj v zákone o priestupkoch, spĺňa nároky spravodlivého administratívneho procesu.

Zoznam použitej literatúry

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, publikovaný pod č. 209/1992 Zb.

Európsky dohovor o ľudských právach [online], [cit. 5/5/2025]. Dostupné na internete: https://www.echr.coe.int/Documents/Convention_SLK.pdf

KRESÁK, P.: *Reštriktívny formalizmus ako dôvod zužovania ochrany ľudských práv a slobôd v rozhodovacej činnosti ústavného súdu SR*. In: OROSZ, L. - MAJERČÁK, T. (ed.): *Ochrana ľudských práv a základných slobôd ústavnými súdmi a medzinárodnými súdnymi orgánmi - III. ústavné dni*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, , 2014, ISBN 978-80-8152-207-9, 298 s.

MAJERČÁK, T.: *Volebná kampaň (aktuálny stav, perspektívy)*. In: OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva – nové volebné zákony*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2015, ISBN 978-80-8152-345-8, 270 s.

OROSZ, L.: *Sloboda prejavu v čase volebnej kampane*. In: MAJERČÁK, T. (ed.): *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice: Univerzita P. J. Šafárika v Košiciach, 2015, ISBN 978-80-8152-392-2, 286 s.

SEMAN, T.: *Práva obvineného z priestupku v kontexte článku 6 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd*. In: *Privatizácia trestného práva - ako ďalej? 5. Košické dni trestného práva*. Košice: Vydavateľstvo ŠafárikPress, 2021, s. 170-186, ISBN 978-80-574-0046-2.

Uznesenie č. 12.5.2 zo dňa 07.11.2024 Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán. In: *Uznesenia z 12. zasadnutia Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán pre IX. volebné obdobie 7. november 2024*. s. 4. [online], [cit. 29/04/2025]. Dostupné na internete: https://www.minv.sk/swift_data/source/statna_komisia_pre_volby/20_uznesenia/skpv_ix/12_IX_uznesenia.pdf.

Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších ústavných zákonov

Zákon č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok), v znení neskorších predpisov

Zákon č. 372/1990 Zb. o priestupkoch, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 153/2001 Z.z. o prokuratúre, v znení neskorších predpisov

Zákon č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov

Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov.

Zákon č. 181/2014 Z.z., v znení neskorších predpisov o volebnej kampani a o zmene a doplnení

Zákon č. 162/2015 Z.z. Správny súdny poriadok, v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Tibor Seman, PhD.

e- mail: tibor.seman@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach - Právnická fakulta

040 75 Košice, Kováčska 26, Slovenská republika

JEDNO ZHROMAŽDENIE, VIACERO OTÁZOK: POVOLEBNÝ MÍTING A PRÁVNA ÚPRAVA VOLEBNEJ KAMPANE

One Rally, Many Questions: Post-Election Meeting and Campaign Law

JUDr. Diana Repiščáková, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Zákonodarca obciam umožnil v zákonom stanovených prípadoch zakázať zhromaždenie, resp. kultúrne podujatie. Boj s extrémizmom a ochrana demokracie však musia byť vedené zákonným a ústavným spôsobom. V príspevku sa zameriavame na konkrétny prípad mesta Nové Zámky, ktoré zakázalo povolebný míting podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach. Jedným z dôvodov zákazu malo byť to, že oznámeným kultúrnym podujatím dochádza k obchádzaniu zákona o volebnej kampani. V spojitosti s týmto prípadom vyvstalo viacero zaujímavých právnych otázok, ktorým sa v príspevku bližšie venujeme. V príspevku hľadáme odpoveď na otázku, či skutočne došlo oznámeným kultúrnym podujatím k obchádzaniu zákona o volebnej kampani.

Abstract: The legislator has empowered municipalities to prohibit assemblies or cultural events in cases defined by law. However, the fight against extremism and the protection of democracy must be conducted in a lawful and constitutional manner. This paper focuses on the specific case of the city of Nové Zámky, where a post-election rally was banned under the Act on Public Cultural Events. One of the reasons for the ban was the view that the announced cultural event was intended to circumvent the Election Campaign Act. This case gives rise to several important legal questions, which are examined in detail in the paper. In particular, we seek to answer the question of whether the event in question genuinely constituted an attempt to circumvent the Electoral Campaign Act.

Kľúčové slová: extrémizmus, zákaz zhromaždenia, povolebný míting, kultúrne podujatie, volebná kampaň.

Keywords: extremism, assembly ban, post-election meeting, cultural event, election campaign.

Úvod

Zákonodarca zveril kľúčové kompetencie v súvislosti s verejnými zhromaždeniami obciam, ktoré svoje kompetencie často nepoznajú a nedokážu zákonne konformne realizovať

svoje právomoci.²⁰⁶ Tieto kompetencie vyplývajú predovšetkým zo zákona o zhromažďovanom práve²⁰⁷. No rovnako určité kompetencie má obec aj na osobitných typoch verejných podujatí, ktoré nemajú politický charakter a podliehajú osobitnej právnej regulácii.

Rozlišujeme zhromaždenia s politickým charakterom a zhromaždenia bez politického charakteru (tzv. podujatia), pričom tieto môžeme ďalej rozdeliť na kultúrne a športové. Ich spoločným znakom je to, že pôjde o verejné zhromaždenia, resp. podujatia. Význam takéhoto rozlišovania spočíva v tom, že tieto zhromaždenia, resp. podujatia podliehajú rozličným právnym režimom.

Síce má zhromažďovacie právo svoj ústavný základ, na zákonnej úrovni je osobitná právna úprava obsiahnutá v nasledovných právnych predpisoch:

- zákone o zhromažďovanom práve, pokiaľ ide o zhromaždenia s politickým charakterom,
- zákone o verejných kultúrnych podujatiach²⁰⁸, pokiaľ ide o verejné kultúrne podujatia a
- zákone o organizovaní verejných športových podujatí²⁰⁹, pokiaľ ide o verejné športové podujatia.

Vo všetkých troch uvádzaných zákonoch je premietnutý koncept brániacej sa demokracie, a to konkrétne v nasledovných právnych inštitútoch, ktoré vnímame ako administratívno-právne nástroje ochrany pred extrémizmom. Podľa zákona o zhromažďovanom práve sú týmito inštitútmi **zákaz a rozpustenie zhromaždenia**. Tak ako v prípade zhromaždení s politickým charakterom, aj v prípade verejných podujatí je podľa nás možné identifikovať obdobné administratívno-právne nástroje ochrany pred extrémizmom, a to **zákaz a prerušenie verejného podujatia**.

Odborná literatúra týkajúca sa konceptu brániacej sa demokracie a právnej ochrany pred extrémizmom zameriava pozornosť predovšetkým na zhromaždenia s politickým charakterom a len okrajovo spomína, že prostriedkom šírenia extrémistických myšlienok môžu byť aj rôzne koncerty či športové podujatia.²¹⁰ Ako poukážeme nižšie, považujeme za potrebné venovať pozornosť aj zhromaždeniam, ktoré nemajú politický charakter, a to z viacerých dôvodov. Jednak, aj na týchto môže dôjsť ku šíreniu extrémistických ideológií. Na druhej strane, účel verejného podujatia sa môže v priebehu jeho konania neplánovane zmeniť a odrazu bude podliehať re-

²⁰⁶ TEKELI, Jozef. *Nezákonné konanie verejného zhromaždenia*. In: Právo pre ROPO a obce v praxi: mesačník plný odborných informácií pre rozpočtové, príspevkové organizácie a obce. Roč. 14, č. 1 (2021), s 1-4.

²⁰⁷ Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovanom práve v z. n. p.

²⁰⁸ Zákon SNR č. 96/1991 Zb. o verejných kultúrnych podujatiach v z. n. p.

²⁰⁹ Zákon č. 1/2014 Z. z. o organizovaní verejných športových podujatí a o zmene a doplnení niektorých zákonov v z. n. p.

²¹⁰ Vid' napr. tu ČERNÝ, Petr. *Politický extremismus a právo*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. s 140.

žimu podľa zákona o zhromažďovaní práve. Napokon, na štadiónoch sa možno stretnúť s extrémizmom, a to s tzv. futbalovými chuligánmi, ktorí ideovo inklinujú k pravicovému extrémizmu.

V tomto príspevku budeme pozornosť osobitne venovať prípadu mesta Nové Zámky, ktoré zakázalo povolebný míting podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach, pričom jedným z dôvodov malo byť to, že **oznámeným kultúrnym podujatím dochádza k obchádzaniu zákona o volebnej kampani**²¹¹. Tento prípad mesta Nové Zámky nás inšpiroval k spracovaniu tohto príspevku, keďže v spojitosti s ním vyvstalo viacero zaujímavých právnych otázok, ktoré bližšie rozoberieme nižšie. Skutočne došlo oznámeným kultúrnym podujatím k obchádzaniu zákona o volebnej kampani?

Pri spracovaní tohto príspevku sme použili tradičné metódy vedeckého výskumu v právnej oblasti. Všeobecnými vedeckými metódami použitými v práci sú metóda analýzy, metóda syntézy a deskriptívna metóda. Deskriptívna metóda bola použitá na priblíženie súčasnej legislatívy týkajúcej sa zhromaždení, resp. kultúrnych podujatí. V spojitosti s prípadom mesta Nové Zámky bola použitá metóda analýzy, ale aj metóda konkretizácie, a to za účelom zodpovedania právnych otázok, ktoré v spojitosti s týmto prípadom vyvstali. Popri metóde analýzy bola použitá aj metóda syntézy. Využili sme aj metódu komparácie, a to na porovnanie právnych inštitútov, ktoré vnímame ako administratívnoprávne nástroje ochrany pred extrémizmom v režime podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach a podľa zákona o zhromažďovaní práve.

I. EXTRÉMIZMUS NA VEREJNÝCH KULTÚRNYCH PODUJATIACH

Za rizikové z hľadiska šírenia extrémistických ideológií či výskytu extrémistického konania považujeme predovšetkým rôzne koncerty, festivaly či tanečné zábavy. Kultúrne podujatia zvyknú byť uskutočňované v exteriéri alebo v budovách nachádzajúcich sa na území obce, ktoré v mnohých prípadoch špecifikujú jednotlivé priestranstvá a priestory, kde sa môžu kultúrne podujatia konať, a to vo svojich všeobecne záväzných nariadeniach.²¹²

Verejným kultúrnym podujatím sa na účely zákona o verejných kultúrnych podujatiach rozumejú verejnosti prístupné:

- divadelné, filmové a iné audiovizuálne predstavenia;
- koncerty, hudobné a tanečné produkcie;
- výstavy diel výtvarných umení, diel úžitkového umenia a prác ľudovej výtvarnej tvorivosti;

²¹¹ 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 neskorších predpisov v z. n. p.

²¹² Kolektív autorov. *Praktické komentáre pre mestá a obce*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2015. s. 159.

- festivaly a prehliadky v oblasti kultúry a umenia;
- tanečné zábavy a iné akcie v oblasti spoločenskej zábavy;
- artistické produkcie, cirkusové a varietné predstavenia.²¹³

V ust. § 4 zákona o verejných kultúrnych podujatiach sú určené kompetencie obce, ako aj podmienky, za ktorých môže obec kultúrne podujatie zakázať alebo zmeniť miesto jeho konania. Obdobne ako je tomu v prípade zákona o zhromažďovaní práve, aj podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach môže obec usporiadateľovi navrhnúť iné miesto na konanie kultúrneho podujatia.

Pokiaľ ide o dôvody zákazu kultúrneho podujatia, podľa ust. § 4 ods. 2 zákona o verejných kultúrnych podujatiach **obec môže zakázať** kultúrne podujatie, ktoré sa má konať na mieste, kde by jeho účastníkom hrozilo závažné nebezpečenstvo pre ich zdravie alebo konanie podujatia obmedzovalo verejnú dopravu alebo zásobovanie obyvateľstva. Zákon o verejných kultúrnych podujatiach teda v tomto ustanovení viaže dôvody preventívneho zákazu kultúrneho podujatia výlučne na miesto kultúrneho podujatia a na rozdiel od zákona o zhromažďovaní práce sa nezaobera jeho účelom. S týmto súvisí aj ďalší rozdiel, a to, že zatiaľ čo v oznámení o konaní zhromaždenia podľa zákona o zhromažďovaní práve je potrebné uviesť aj jeho účel, tak podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach sa v oznámení o konaní kultúrneho podujatia uvádza len zámer ho usporiadať a nie jeho konkrétny účel. To môže spôsobiť aplikačné problémy, ak nie je jasné, či ide o zhromaždenie s politickým charakterom alebo verejnú kultúrne podujatie. Napokon, v tomto prípade ide len o fakultatívny zákaz, obec teda nemusí, ale len môže zakázať kultúrne podujatie, ktoré sa má konať na zákonom predpokladanom mieste.

V ust. § 6 zákona o verejných kultúrnych podujatiach je zakotvená právomoc obce vykonávať dozor na kultúrnom podujatí, a to prostredníctvom osoby písomne poverenej výkonom dozoru (ďalej len „dozorný orgán“). Dozorným orgánom môže byť napr. pracovník obecného úradu, zástupca obecnej polície alebo kontrolór.²¹⁴ Dozorný orgán kultúrne podujatie obligatórne **zakáže, resp. preruší**, ak sa na ňom porušujú ľudské práva a slobody – to vnímame ako dôležitú kompetenciu obce v prípade, ak by na kultúrnom podujatí došlo k extrémistickým prejavom.

Podľa ust. § 6 ods. 2 tretia veta zákona o verejných kultúrnych podujatiach kultúrne podujatie **možno zakázať** aj z toho dôvodu, že sa jeho konanie neoznámilo obci (prebiehajúce kultúrne podujatie) alebo by bolo v rozpore s týmto zákonom (oznámené alebo prebiehajúce

²¹³ Ust. § 1 ods. 1 a 3 zákona o verejných kultúrnych podujatiach

²¹⁴ Kolektív autorov. *Praktické komentáre pre mestá a obce*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2015. s. 168.

podujatie). Pre porovnanie so zhromaždeniami s politickým charakterom, tieto nie je možné ani len rozpustiť z dôvodu, ak neboli oznámené.

Zatiaľ čo zákon o zhromažďovaní práve pozná aj spontánne zhromaždenia, zákon o verejných kultúrnych podujatiach ich nepozná, pritom jednoducho sa môže stať, že vystúpenie pouličných umelcov priláka davu a stane sa z neho zhromaždenie bez politického charakteru.

Zhrňujúc teda možno povedať, že preventívny zákaz podľa ust. § 4 ods. 2 zákona o verejných kultúrnych podujatiach sa viaže na miesto, nie na účel kultúrneho podujatia, preto nebude mať v spojitosti s extrémizmom zásadný význam. V tomto smere je omnoho dôležitejšie obligatórne prerušenie, resp. fakultatívny zákaz kultúrneho podujatia podľa ust. § 6 zákona o verejných kultúrnych podujatiach, ktoré sa podľa nášho názoru svojou povahou podobá viac na rozpustenie zhromaždenia podľa zákona o zhromažďovaní práve.

Takúto komparáciu právnych inštitútov, ktoré vnímame ako administratívnoprávne nástroje ochrany pred extrémizmom v režime podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach a podľa zákona o zhromažďovaní práve, považujeme za nevyhnutnú pre bližšie priblíženie prípadu mesta Nové Zámky.

II. PRÍPAD MESTA NOVÉ ZÁMKY

V spojitosti s extrémizmom na verejných kultúrnych podujatiach by sme radi upriamili pozornosť na prípad mesta Nové Zámky, ktorému bolo dňa 18.01.2017 doručené oznámenie o konaní kultúrneho podujatia s názvom „*Povolebný Miting – KOTLEBA – Ľudová strana Naše Slovensko*“. Mesto Nové Zámky oznámený **povolebný míting zakázalo**, pričom svoje rozhodnutie²¹⁵ odôvodnilo nasledovne:

- oznámené kultúrne podujatie podľa rozhodnutia mesta Nové Zámky nespĺňa požiadavky uvedené v ust. § 1 zákona o verejných kultúrnych podujatiach, lebo sa ním neohlasuje konanie kultúrneho podujatia definovaného v uvedenom zákonnom ustanovení, ale jeho predmetom je aj propagácia programu, činnosti a cieľov politickej strany alebo názorov predsedu a členov politickej strany podľa zákona o volebnej kampani;
- oznámeným kultúrnym podujatím podľa rozhodnutia mesta Nové Zámky dochádza k obchádzaniu zákona o volebnej kampani, ktorý vykonávanie takýchto politických podujatí mimo termínu volebnej kampane nepozná.

V prípade rozhodnutia mesta Nové Zámky vyvstalo viacero zaujímavých právnych otázok: Šlo v danom prípade o verejné kultúrne podujatie? Ak nie, ako možno kvalifikovať daný

²¹⁵ Rozhodnutie mesta Nové Zámky zo dňa 20.01.2017, číslo: 526-989/2017/154/KP

povolebný míting? Bolo možné povolebný míting zakázať podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach? Ak nie, podľa akého právneho predpisu mal byť povolebný míting zakázaný? Aplikuje sa na daný povolebný míting zákon o volebnej kampani?

S rozhodnutím mesta Nové Zámky sa stotožňujeme len v jednom bode, a to v tom, že oznámený povolebný míting nemožno považovať za kultúrne podujatie. Samotný názov oznámeného povolebného mítingu nijako neindikuje, že by sa malo uskutočniť verejné kultúrne podujatie tak, ako ho chápe zákon o verejných kultúrnych podujatiach. Skutočnosť, že sa mal povolebný míting uskutočniť v kultúrnom dome podľa nášho názoru nie je dostatočná na to, aby ho bolo možné kvalifikovať ako verejné kultúrne podujatie. Iste, na tomto mieste možno polemizovať, že kultúrny dom nie je bežné miesto, na akom sa uskutočňujú verejné zhromaždenia, t. j. nejde o námestie ani iné priestory pod šírým nebom prístupné každému bez obmedzenia. Z ust. § 5 zákona o zhromažďovaní práve však možno vyvodiť, že zhromaždenie možno uskutočniť aj mimo verejných priestranstiev. Autori českého komentára k zákonu o zhromažďovaní práve²¹⁶ uvádzajú, že verejné miesta sú miesta verejnosti (bližšie neurčenému okruhu osôb) prístupné, ktorými sú jednak verejné priestranstvá, jednak ďalšie miesta hoc jednorazovo verejnosti sprístupnené, či už v uzavretých priestoroch alebo pod šírým nebom.²¹⁷ V prípade mesta Nové Zámky by sme kultúrny dom mohli jednoznačne subsumovať pod miesto jednorazovo sprístupnené verejnosti v uzavretých priestoroch. *A contrario* ust. § 4 ods. 1 písm. d) zákona o zhromažďovaní práve, nemalo ísť o zhromaždenie menovite pozvaných osôb v uzavretých priestoroch.

Taktiež je potrebné sa zamerať na zásadný rozdiel medzi zhromaždením s politickým charakterom a zhromaždením bez politického charakteru. Na zhromaždeniach s politickým charakterom dochádza k realizácii základných práv a slobôd, výmene názorov a stanovísk, účasti na verejných či spoločných záležitostiach.²¹⁸ Zákon o zhromažďovaní práve zo svojej pôsobnosti priamo vylučuje všetky zhromaždenia, ktoré neslúžia na využívanie slobody prejavu a ďalších ústavných práv a slobôd, na výmenu informácií a názorov a na účasť na riešení verejných a iných spoločných záležitostí vyjadrením postojov a stanovísk.²¹⁹ Priamo zo zákona

²¹⁶ Zákon č. 84/1990 Sb. o právu shromažďovacím je pôvodne rovnaký zákon ako ten slovenský, avšak s účinnosťou od 01.11.2016 prešiel komplexnou novelizáciou, ktorá ho zmenila vecne a čiastočne aj koncepcne.

²¹⁷ ČERNÝ, Petr a Markéta LEHKÁ. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s 13.

²¹⁸ ČERNÝ, Petr a Markéta LEHKÁ. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. s 35.

²¹⁹ Ust. § 2 písm. c) zákona o zhromažďovaní práve

teda vyplýva hranica pre rozlíšenie zhromaždení s politickým charakterom a bez politického charakteru.

Vieme si predstaviť, že zhromaždenie by malo zmiešaný charakter. Rozhodné by podľa nás v takejto situácii malo byť to, aký je prevažujúci charakter daného povolebného mítingu. O verejné kultúrne podujatie by mohlo ísť napr. vtedy, ak by gro jeho programu predstavovalo hudobné alebo tanečné predstavenie. Na druhej strane, ak na protestnom zhromaždení, ktoré spadá pod režim zákona o zhromažďovanom práve, vystúpi spevák so svojou piesňou, to z daného zhromaždenia nerobí verejné kultúrne podujatie. Rozhodné je teda, či prevažoval kultúrny charakter daného povolebného mítingu, no domnievame sa, že v danom prípade nie.

Iná by bola situácia, ak by šlo o súkromné podujatie, to by dané zhromaždenie nespadlo pod režim zákona o zhromažďovanom práve ani zákona o verejných kultúrnych podujatiach. To však neznamená, že súkromné zhromaždenia nepodliehajú žiadnej regulácii. Pôjde tak o právnu reguláciu vychádzajúcu z iných právnych noriem. To, že ide o verejné zhromaždenie, však v danom prípade sporné nie je. Okolnosti nasvedčujú tomu, že povolebný míting mal byť prístupný verejnosti.

S rozhodnutím mesta Nové Zámky sa v ostatných bodoch nemožno stotožniť, a to z viacerých dôvodov. Nastala absurdná situácia, keď mesto Nové Zámky v odôvodnení svojho rozhodnutia najprv konštatovalo, že oznámený povolebný míting nemožno kvalifikovať ako kultúrne podujatie podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach, pričom následne rozhodlo o jeho zákaze s odkazom na ust. § 6 ods. 2 zákona o verejných kultúrnych podujatiach. Ak povolebný míting nemožno kvalifikovať ako verejné kultúrne podujatie, potom povolebný míting nespadá pod režim zákona o verejných kultúrnych podujatiach, a preto ani nemôže byť zakázaný podľa tohto zákona. Ak malo mesto Nové Zámky za to, že povolebný míting nie je verejným kultúrnym podujatím, potom ho malo správne kvalifikovať a v prípade potreby zakázať podľa príslušnej legislatívy, ktorá sa na povolebný míting vzťahuje.

Na základe vyššie uvedených skutočností sa domnievame, že oznámené zhromaždenie by bolo možné kvalifikovať ako zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovanom práve. Samotné označenie „*povolebný míting*“ indikuje stretnutie členov a priaznivcov danej politickej strany, na ktorom môžu prostredníctvom zhromažďovacieho práva realizovať svoju slobodu prejavu. Mesto Nové Zámky by preto mohlo oznámené zhromaždenie zakázať podľa zákona o zhromažďovanom práve – pravda, len ak by bol oznámený účel zhromaždenia v rozpore s týmto zákonom. Pri kultúrnych podujatiach sa však neoznamuje účel, ale len zámer usporia-

dať podujatie, preto mesto Nové Zámky nemohlo poznať účel povolebného mítingu. Každopádne, podmienky pre vydanie rozhodnutia o zákaze zhromaždenia, ktoré by muselo mesto Nové Zámky splniť, sú stanovené vskutku prísne.²²⁰

Označenie oznámeného zhromaždenia ako „povolebný míting“ však nevyvoláva dojem, že by mali byť naplnené tieto dôvody a ani z odôvodnenia rozhodnutia mesta Nové Zámky žiadnym spôsobom nevyplývajú skutočnosti, ktoré by odôvodňovali zákaz zhromaždenia. Ak by sa tieto dôvody objavili v priebehu zhromaždenia, obec môže zhromaždenie rozpustiť.²²¹

II.1 Povolebný míting a zákon o volebnej kampani

Prípád mesta Nové Zámky je navyše zaujímavý tým, že mesto argumentuje zákonom o volebnej kampani. Skutočnosť, že nejde o verejné kultúrne podujatie mesto Nové Zámky odôvodnilo tým, že: „*jeho predmetom je aj propagácia programu, činnosti a cieľov politickej strany alebo názorov predsedu a členov politickej strany podľa zákona o volebnej kampani*“. Mesto Nové Zámky ďalej uvádza, že: „*dochádza k obchádzaniu zákona o volebnej kampani, ktorý vykonávanie takýchto politických podujatí mimo termínu volebnej kampane nepozná*“.

Síce sa hovorí, že volebná kampaň začína hneď po voľbách, no podľa ust. § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani sa volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov SR a končí sa 48 hodín pred dňom konania volieb. Oznámený povolebný míting sa mal uskutočniť takmer rok po uskutočnení parlamentných volieb, preto ho v žiadnom prípade nemožno považovať za súčasť volebnej kampane.

Z odôvodnenia rozhodnutia vyplýva, že mesto Nové Zámky považuje oznámené zhromaždenie za súčasť volebnej kampane podľa zákona o volebnej kampani. Mesto Nové Zámky si súčasne protirečí, keď uvádza, že usporadúvanie takýchto podujatí mimo času volebnej kampane zákon o volebnej kampani nepozná. Je preto absurdné, že mesto Nové Zámky na daný prípad aj napriek uvedenému aplikovalo zákon o volebnej kampani. Z logiky veci vyplýva, že na povolebný míting sa nemôže vzťahovať zákon o volebnej kampani, keďže volebná kampaň sa uskutočňuje pred voľbami, zatiaľ čo oznámený bol povolebný míting.

²²⁰ K tomuto viď bližšie: REPIŠČÁKOVÁ, Diana. *Kompetencie obce v oblasti boja proti extrémizmu so zameraním na zhromažďovacie právo*. In: OBECNÉ ZRIADENIE – INTERPRETÁCIA KOMPETENCIÍ. Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021. Eds. Vladimíra Žofčinová, Rastislav Král, Viktória Kráľová (eds.) Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, ŠafárikPress, 2021. ISBN 978-80-574-0072-1. 304 s.

²²¹ KOPILIAKOVÁ, Kamila. *Kompetencie obce v oblasti zhromažďovania bez politického charakteru*: Bakalárska práca. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023. s 24.

Rozhodnutie mesta Nové Zámky nebolo súdne preskúmané.²²² Vzhľadom na vyššie uvádzané skutočnosti by však pre nás nebolo prekvapujúce, ak by predmetné rozhodnutie v rámci súdneho prieskumu neobstálo. Prípád mesta Nové Zámky je podľa nás učebnicovým príkladom toho, že boj s extrémizmom a ochrana demokracie musia byť vedené zákonným a ústavným spôsobom.

Došlo teda oznámeným kultúrnym podujatím k obchádzaniu zákona o volebnej kampani? Domnievame sa, že nie. Niet žiadneho dôvodu na to, aby sa zákon o volebnej kampani aplikoval na povolebný míting, ktorý sa mal uskutočniť takmer rok po voľbách. Je logické, že zákon o volebnej kampani, ktorý reguluje volebnú kampaň, nepozná „*vykonávanie takýchto politických podujatí mimo termínu volebnej kampane*“.

Ak by malo dôjsť k obchádzaniu nejakého zákona, tak by to bol skôr zákon o zhromažďovanom práve. Pre oznamovateľa by to mohlo byť výhodnejšie vzhľadom na to, že pri verejnom kultúrnom podujatí sa neoznamuje jeho účel tak, ako je to pri zhromaždeniach s politickým charakterom, ktoré je možné s ohľadom na ich účel preventívne zakázať. Na tomto mieste vystáva podnet aj pre zákonodarcu, ktorý by mohol právnu úpravu zhromaždení s politickým charakterom a bez politického charakteru viac zosúladiť, najmä pokiaľ ide o oznamovanie účelu daného zhromaždenia, resp. podujatia, aby sa predišlo obdobným situáciám do budúcnosti.

Záver

V príspevku sme porovnali právne inštitúty, ktoré vnímame ako administratívnoprávne nástroje ochrany pred extrémizmom v režime podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach a podľa zákona o zhromažďovanom práve. Považovali sme to za nevyhnutné pre bližšie priblíženie prípadu mesta Nové Zámky, v spojitosti s ktorým vyvstalo viacero právnych otázok, ktoré sme sa pokúsili zodpovedať, pričom sme dospeli k nasledovným záverom.

S rozhodnutím mesta Nové Zámky sme sa stotožnili len v jednom bode, a to v tom, že oznámený povolebný míting nemožno považovať za kultúrne podujatie. Skutočnosť, že sa mal povolebný míting uskutočniť v kultúrnom dome podľa nášho názoru nebola dostatočná na to, aby ho bolo možné kvalifikovať ako verejné kultúrne podujatie. Dospeli sme k záveru, že aj zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovanom práve možno uskutočniť v kultúrnom dome. Ďalej sme poukázali na zásadný rozdiel medzi zhromaždením s politickým charakterom a zhromaždením bez politického charakteru, keďže na zhromaždeniach s politickým charakterom dochádza k realizácii základných práv a slobôd, výmene názorov a stanovísk, účasti na verejných

²²² Informácia sprístupnená mestom Nové Zámky dňa 04.04.2024.

či spoločných záležitostiach. V prípade, že by zhromaždenie malo zmiešaný charakter, by podľa nás bolo rozhodné, aký charakter prevažuje.

S rozhodnutím mesta Nové Zámky sme sa v ostatných bodoch nemohli stotožniť, a to z viacerých dôvodov. Domnievame sa, že keď mesto Nové Zámky konštatovalo, že oznámený povolebný míting nemožno kvalifikovať ako kultúrne podujatie podľa zákona o verejných kultúrnych podujatiach, potom povolebný míting nespadal pod režim zákona o verejných kultúrnych podujatiach, a preto ani nebolo možné zakázať podľa tohto zákona. Ak malo mesto Nové Zámky za to, že povolebný míting nie je verejným kultúrnym podujatím, potom ho malo správne kvalifikovať a v prípade potreby zakázať podľa príslušnej legislatívy, ktorá sa na povolebný míting aplikuje. Dospeli sme k záveru, že oznámené zhromaždenie by bolo možné kvalifikovať ako zhromaždenie podľa zákona o zhromažďovaní práve, avšak neboli naplnené dôvody na jeho zákaz ani podľa tohto zákona.

Pokiaľ ide o otázku, či oznámeným kultúrnym podujatím došlo k obchádzaniu zákona o volebnej kampani, domnievame sa, že nie. Niet žiadneho dôvodu na to, aby sa zákon o volebnej kampani aplikoval na povolebný míting, ktorý sa mal uskutočniť takmer rok po voľbách.

Zoznam použitej literatúry

ČERNÝ, Petr a Markéta LEHKÁ. *Zákon o právu shromažďovacím: komentář*. 2., přeprac. vyd. Praha: C. H. Beck, 2017. ISBN 9788074006319. 344 s.

ČERNÝ, Petr. *Politický extremismus a právo*. Praha: Eurolex Bohemia, 2005. ISBN 80-86861-84-4. 207 s.

ČERNÝ, Petr. *Právní ochrana před extremismem*. Praha: C. H. Beck, 2008. ISBN 978-80-7400-053-9. 255 s.

DOMIN, Marek a BUJŇÁK, Vincent. *Zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve: komentár*. Bratislava: Wolters Kluwer SR s. r. o., 2022. ISBN 9788057105206. 200 s.

Kolektív autorov. *Praktické komentáre pre mestá a obce*. Bratislava: EUROKÓDEX, s.r.o., 2015. s. 159.

KOPILIAKOVÁ, Kamila. *Kompetencie obce v oblasti zhromažďovania bez politického charakteru*: Bakalárska práca. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, 2023. s. 24.

MAREŠ, Miroslav a VÝBORNÝ, Štěpán. *Militantní demokracie ve střední Evropě*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury (CDK), 2013. ISBN 9788073253264. 249 s.

REPIŠČÁKOVÁ, Diana. *Kompetencie obce v oblasti boja proti extrémizmu so zameraním na zhromažďovacie právo*. In: OBECNÉ ZRIADENIE – INTERPRETÁCIA KOMPETENCIÍ Recenzovaný zborník príspevkov z vedeckej konferencie 9. 11. 2021. Eds. Vladimíra Žofčinová,

Rastislav Král, Viktória Kráľová (eds.) Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, ŠafárikPress, 2021. ISBN 978-80-574-0072-1. 304 s.

Rozhodnutie mesta Nové Zámky zo dňa 20.01.2017, číslo: 526-989/2017/154/KP

TEKELI, Jozef. *Nezákonné konanie verejného zhromaždenia*. In: Právo pre ROPO a obce v praxi: mesačník plný odborných informácií pre rozpočtové, príspevkové organizácie a obce. Roč. 14, č. 1 (2021), s. 1-4.

Kontaktné údaje:

JUDr. Diana Repiščáková, PhD.

diana.repiscakova@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 75 Košice, Slovenská republika

NEPLATNOSŤ A NULITA VOLEBNEJ KAMPANE

Invalidity and nullity of the electoral of the campaign

JUDr. Miroslava Franc Kupcová

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach,

Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

Abstrakt: Právna regulácia volebnej kampane zohráva kľúčovú úlohu v ochrane demokratických procesov, transparentnosti a spravodlivosti volieb. Autorka v článku analyzuje aké limity stanovujú právne predpisy pre vedenie volebnej kampane, poukazuje na nezákonné praktiky, ktorými sú nezákonné financovanie kampaní, šírenie dezinformácií, porušenie moratória alebo manipulácia s voličmi. Autorka sa v článku zameriava na inštitút neplatnosti a nulitnosti volebnej kampane. Autorka v článku formuluje návrhy de lege ferenda vo vzťahu k právnej úprave pre zavedenie inštitútu neplatnosti a nulity volebnej kampane. S uvedeným súvisí aj otázka právnych následkov, ktoré môžu vyplývať z neplatnosti alebo nulity volebnej kampane – napr. zrušenie volieb, anulovanie hlasovania alebo iné dôsledky, ktoré môžu ovplyvniť výsledky volieb.

Abstract: The legal regulation of electoral campaigning plays a key role in the protection of democratic processes, transparency and fairness of elections. In the article, the author analyses what limits are set by the law for election campaigning, and highlights illegal practices such as illegal campaign financing, spreading misinformation, violation of moratorium or manipulation of voters. In the article, the author focuses on the institute of nullity and nullity of election campaigns. In the article, the author formulates de lege ferenda proposals in relation to the legal regulation for the introduction of the institute of nullity and nullity of election campaigns. Related to this is the question of the legal consequences that may result from the invalidity or nullity of an election campaign - e.g. annulment of the election, nullification of the vote or other consequences that may affect the results of the election.

Kľúčové slová: volebná kampaň, nezákonné praktiky, nezákonné vedenie volebnej kampane, nulitnosť, neplatnosť

Keywords: election campaign, illegal practices, illegal campaigning, nullity, invalidity

ÚVOD

Na úvod je vhodné ozrejmiť v čom vidíme prienik medzi inštitútom nulitnosti a volebnou kampaňou. O volebnej kampani môžeme uviesť, že je súčasťou realizácie postupu

na uplatnenie volebného práva. Volebné právo patrí medzi základné politické práva, ktoré je garantované článkom 30 Ústavy SR. Obsahovou stránkou volebného práva je právo zúčastňovať sa na správe vecí verejných. Čl. 30 Ústavy SR nadväzuje na čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 1 Ústavy SR, v ktorých sú vyjadrené fundamentálne princípy slovenského ústavného systému – princíp demokracie a princíp suverenity ľudu.²²³

Prepojenie a vzájomnú potrebu existencie týchto, na prvý pohľad úplne odlišných právnych inštitútov, vnímame práve prostredníctvom čl. 1 a čl. 2 Ústavy SR. Nulitnosť rovnako úzko súvisí s princípom právneho štátu, ktorým Slovenská republika nepochybne je. Demokratické právne štáty sa výskytu nulitných správnych (a iných) aktov snažia vyhýbať. Nulitné správne akty nie sú žiadaným prvkom, a to z dôvodu, že ich „existenciou“ dochádza k narušeniu princípu zákonnosti a právnej istoty. Tieto princípy sú základnými princípmi právneho štátu s demokratickým zriadením, a teda svoj pôvod a garanciu majú v čl. 1 a čl. 2 Ústavy SR. Podstatou princípu legality je viazanosť štátu právom.²²⁴ Princíp legality vyžaruje do vzťahov vertikálnych a vytvára právnu istotu subjektov súkromného práva, že orgány verejnej moci nebudú voči nim konať v rozpore so svojou právomocou, ako aj do vzťahov horizontálnych, kde vytvára právnu istotu medzi orgánmi verejnej moci pri výkone im priznanej právomoci.²²⁵ V týchto súvislostiach je nutné uviesť, že už samotný tvorcovia pojmu právny štát si uvedomovali možnosť a závažnosť vydania paaktu, nakoľko princíp zákonnosti a právnej istoty umožňuje prelomenie zásady prezumpcie správnosti pri výskyte paaktov.²²⁶

I. VOLEBNÁ KAMPAŇ – CHARAKTERISTIKA A PRÁVNA ÚPRAVA

Volebná kampaň je kľúčovým nástrojom na prezentáciu politického programu a oslovenie voličov pred voľbami.²²⁷ Volebná kampaň predstavuje formu politickej komunikácie medzi kandidátmi, politickými stranami a verejnosťou. Hlavné posolstvo volebnej kampane spočíva v presvedčení čo najväčšieho počtu voličov, aby v deň volieb hlasovali za konkrétneho kandidáta, stranu alebo návrh.

²²³ OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Prvé vydanie. 2021. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., s. 400. ISBN 978-80-571-0380-6.

²²⁴ OROSZ, L. *ZÁKLADY ŠTÁTOVEDY. Vysokoškolská učebnica*. Košice: ŠafárikPress, 174 s. ISBN 978-80-574-0010-3.

²²⁵ Tamtiež, 21 s.

²²⁶ Uvedenou problematikou sme sa bližšie zaoberali v FRANCOVÁ, M. *Paakty ako nežiaduci jav v právnom štáte*. In: JAKAB, R. – BERNÍKOVÁ, E. – REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Správne právo bezhraníc. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2024. 239- 255 s. ISBN 978-80-574-0294-7.

²²⁷ DVORSKÝ, T. *Predvolebná kampaň pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2020*. In ŠUTAJOVA, J. – DVORSKÝ T. – RUMAN, J. eds. *Politologický zborník: Voľby 2019/2020 KAM KRÁČAŠ DEMOKRACIA*. Košice, 2021. 209-224 s. ISBN 978-80-574-0050-9.

Význam volebnej kampane sa prejavil najmä v polovici 20. Storočia, keď sa volebná kampaň stala organizovanou činnosťou, ktorá sa vyznačovala systematickým a agresívnym využívaním prostriedkov masovej komunikácie.²²⁸

Pojem volebná kampaň v sebe zahŕňa šesť zložiek, ktorými sú pravidlá, kandidáti, voličská základňa, problémy, prostriedky a stratégie.²²⁹

Pri vytváraní volebnej kampani všetky politické strany využívajú svoje dlhoročné praktické skúsenosti z predchádzajúcich volebných období.

Francúzsky stratég volebných kampaní Jacques Séguéla uvádza desať základných pravidiel, ktorých sa treba pridržiavať v každej kampani²³⁰:

- Hlasuje sa za človeka, nie za stranu. – Voliči hlasujú na základe osobných preferencií.
- Hlasuje sa za idey, nie za ideológiu. – Voliči hlasujú za funkčný model, z ktorého očakávajú nejaký úžitok.
- Hlasuje sa za budúcnosť, nie za minulosť. – Voliči si nepamätajú všetky chyby kandidátov v minulosti, preto je zbytočné bilancovať minulosť na úkor vytvárania nových nápadov a stratégií.
- Hlasuje sa za organizáciu, nie za banálnosť. – Dôvera voličom sa ľahšie získa preukázaním organizovanosti, serióznosti a pripravenosti na nové vedenie štátu. Improvizácia a slabosť nemajú vo volebnej kampani miesto.
- Hlasuje sa za seba, nie za kandidáta. – Volič bude vyberať kandidáta, ktorého pokladá za vhodné na zodpovedanie jeho konkrétnych otázok a zlepšenie jeho konkrétnych situácií. Voliča ako jednotlivca nevyberie kandidáta, ktorý by vedel uspokojiť celý svet.
- Hlasuje sa za pravdu, nie za lož. – Pravda má pre voliča väčšiu silu a hodnotu ako lož. Ak kandidát vo volebnej kampani hovorí pravdu, volič ho považuje za silného so stabilným programom.
- Hlasuje sa za hodnotu, nie za funkciu.
- Hlasuje sa za aktivitu, nie za pasivitu. – Voľby zvíťazí najaktívnejší kandidát. Ten, ktorý najrýchlejšie reaguje a odpovedá.

²²⁸ TOMIČ, Z. – SMERIGA, P. *POLITICKÁ KOMUNIKÁCIA. Political Communication*. 1. vydanie. 2023. Banská Bystrica: Belianum, vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 477 s. ISBN 978-80-557-2043-2.

²²⁹ SMITH, C.A. *Political communication, HBJ, San Diego*. 1990. 107 s.

²³⁰ SÉGUÉLA, J. *Izborna vrtoglavica, Clio, Beograd* 2009. In TOMIČ, Z. – SMERIGA, P. *POLITICKÁ KOMUNIKÁCIA. Political Communication*. 1. vydanie. 2023. Banská Bystrica: Belianum, vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 483-484 s. ISBN 978-80-557-2043-2.

- Hlasuje sa za víťaza, nie za porazeného. - Víťazom je ten, kto viac túži zvíťaziť.
- Hlasuje sa za osud, nie za banálnosť. – Hlas je los nádeje. Každý chce získať niečo výnimočné.

Volebná kampaň je v podmienkach Slovenskej republiky upravená osobitným zákonom 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 len ako „zákon o volebnej kampani“). Legálna definícia volebnej kampani sa nachádza v ust. § 2 daného zákona, ktorý volebnú kampaň definuje ako akúkoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Pod pojmom „činnosť“ sa v zmysle legálnej definície rozumie činnosť v prospech uvedených subjektov alebo v ich neprospech.

Odsek 3 toho istého ustanovenia, ale zakazuje činnosť iných subjektov ako vyššie uvedených v čase ustanovenom na volebnú kampaň. Keďže v tomto vedeckom článku sa zameriavame na situácie, ktoré môžu mať vplyv na platnosť volebnej kampane, resp. sa zamýšľame nad tým či je možná až nulita, tak rovno premostíme na príklad z aplikačnej praxe, kedy došlo k porušeniu tohto odseku 3. Tento zákaz porušil aktuálny minister vnútra pán Matúš Šutaj Eštok, ktorý počas prezidentskej volebnej kampane vo viacerých online platených príspevkoch prezentoval svoje názory na jedného z kandidátov na post prezidenta.²³¹ Aktuálny minister vnútra porušil svojim konaním zákon o volebnej kampani, nakoľko participácia tretích subjektov (t.j. nekandidujúcich subjektov) na volebnej kampani je zakázaná. Tretie subjekty aktuálne v právnom poriadku SR neexistujú. Tento inštitút bol zo zákona č. 85/2005 Z.z. o politických stranách a politických hnutiach vypustený.

I.1. Úlohy volebnej kampane

1. Informovať voličov

- Predstaviť programy, hodnoty a postoje kandidátov alebo politických strán.
- Vysvetliť, čo kandidáti ponúkajú a aké majú riešenia na spoločenské problémy.

2. Mobilizovať voličov

- Povzbudiť občanov, aby sa zúčastnili na voľbách.

²³¹ GODARSKÝ, I. *Prokuratúra nám dala za pravdu. Rozhodnutie okresného úradu prezidentskej „nekampani“ ministra Šutaja Eštoka považuje za nezákonné*. Publikované dňa 19.12.2024. [online], [cit-2025-05-12]. Dostupné online: <https://infovolby.sk/clanok/prokuratura-nam-dala-za-pravdu-rozhodnutie-okresneho-uradu-o-prezidentskej-nekampani-ministra-sutaja-estoka-povazuje-za-nezakonne-navrhuje-ho-zrusit>.

- Zvýšiť volebnú účasť a zapojenie verejnosti do politického procesu.

3. Získať podporu

- Presvedčiť čo najviac voličov, aby hlasovali za konkrétneho kandidáta alebo stranu.
- Využívať presvedčovacie stratégie, emócie, fakty a argumenty.

4. Konfrontovať názory

- Umožniť verejnú diskusiu medzi kandidátmi a stranami.
- Ponúknuť voličom možnosť porovnať alternatívy.

5. Zabezpečiť transparentnosť politického súťaženia

- Ak je kampaň vedená zákonne a férovo, prispieva k legitímite volieb.

II. NEZÁKONNÉ PRAKTIKY VOLEBNEJ KAMPANE

Nezákonné praktiky volebnej kampane existujú od samého počiatku volieb. Zadefinovanie politických práv a vytvorenie volieb zapríčinilo aj vznik nezákonných praktík. Je možné tvrdiť, že kandidáti (bez ohľadu na to, či ide o jednotlivcov alebo strany/hnutia) v zápale politického súperenia o priazeň voličov sú schopní prejsť za hranice zákona a morálnosti, len aby vo voľbách zvíťazili. Už v roku 1992 v prezidentskej kampani v USA, George Bush, Ross Perot a Bill Clinton využili súkromných detektívov na získanie materiálov, ktoré by mohli použiť na úkor opozície, tým, že ich vložia do svojich reklám.²³² Volebná kampaň sa vyvíja a mení. Existuje niekoľko druhov volebnej kampani. Uvedené platí aj vo vzťahu k nezákonným praktikám. Tie sa tiež plynutím času menia. Príčinou zmien sú ekonomické zmeny, zmeny zákonov, zmeny potrieb občanov, zmeny v politike a nepochybne veľký vplyv má vývoj digitalizácie a ľudstva ako celku. Nezákonné praktiky sú čoraz rafinovanejšie.

II.1. Nezákonné financovanie

Pravidlá financovania volebných kampaní sú upravené v ust. § 3 až 7 zákona o volebnej kampane. Limity pre financovanie volebných kampaní sú mierne odlišné pre každý druh volieb (voľby do NR SR, voľby prezidenta SR, voľby do orgánov územnej samosprávy. Pre každý druh volieb je stanovený maximálny limit finančných prostriedkov, ktoré je možné použiť na financovanie volebnej kampane. Pri každom druhu volieb je tento limit odlišný. Spoločné pravidlo pre všetky druhy volieb je, že kandidujúce subjekty musia mať zriadené osobitné účty. Len na osobitnom účte môže kandidujúci subjekt viesť finančné prostriedky pre účely volebnej

²³² TOMIČ, Z. – SMERIGA, P. *POLITICKÁ KOMUNIKÁCIA. Political Communication*. 1. vydanie. 2023. Banská Bystrica: Belianum, vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 537 s. ISBN 978-80-557-2043-2.

kampane. Na osobitný účet je možné vložiť finančné prostriedky len prevodom z iného účtu. Finančné prostriedky môže kandidujúci subjekt použiť na financovanie:

- nákladov na úhradu volebných prieskumov a volebných ankiet,
- nákladov na úhradu platenej inzercie alebo reklamy,
- nákladov na vysielanie politickej propagácie,
- nákladov na úhradu volebných plagátov,
- cestovných výdavkov členov kandidujúceho subjektu alebo jeho zamestnancov,
- všetkých ostatných nákladov na propagáciu svojej činnosti, cieľov a programu.

Kandidujúce subjekty sú oprávnené prijať aj peňažný dar alebo iné bezodplatné plnenie, avšak pre poskytnutie daru opäť platia určité pravidlá, ktoré sa mierne odlišujú, podľa toho – ktorého druhu volieb.

Ako príklad nezákonného financovania volebnej kampane uvádzame situáciu, ktorá nastala v posledných prezidentských voľbách, kedy porušil zákon o volebnej kampani aktuálny pán prezident – Peter Pellegrini, ktorému politická strana Hlas-SD poslala finančné prostriedky na osobitný účet po ukončení volebnej kampani, čo teda zákon o volebnej kampani z hľadiska moratória nedovoľuje.²³³ Ďalším príkladom sú voľby do Európskeho parlamentu, ktoré prebehli v roku 2024. Podľa mimovládnej organizácie Transparency International Slovensko (TIS) politická strana Hlas-SD porušila zákon o volebnej kampani tým, že finančné prostriedky z volebnej kampane boli poslané vo výške 15% neznámemu príjemcovi.²³⁴

II.2. Šírenie dezinformácií

Významným predpokladom úspešnosti akejkoľvek politickej entity (politik, politická strana, vláda, ministerstvo ...) je priazeň verejnej mienky, dezinformácia úzko súvisí s politickým bojom, prirodzene, zvlášť v období pred voľbami.²³⁵

Dezinformácia z etymologického hľadiska je nepravdivá informácia, ktorá je zámerne šírená s cieľom oklamať, zavádzať. Ide o šírenie skreslených alebo vedome nepravdivých informácií. Dôležitá je pre nás právna charakteristika tohto pojmu.

²³³ TÖRÖKOVÁ, M. *Peter Pellegrini porušil zákon o volebnej kampani. Dostal pokutu 10-tisíc eur*. Publikované dňa 17.04.2025. [online], [cit-2025-05-12]. Dostupné na internete: <https://tvnoviny.sk/domace/clanok/963496-peter-pellegrini-porusil-zakon-o-volebnej-kampani-dostal-pokutu-10-tisic-eur>

²³⁴ *Hlas-SD porušila zákon v prípade kampane v eurovoľbách*. Transparency International podáva podnet na ministerstvo vnútra. Publikované dňa 07.08.2024. [online], [cit-2025-05-12]. Dostupné na internete: https://slovenskoaktualne.sk/spravy/slovensko/hlas-sd-porusila-zakon-v-pripade-kampane-v-eurovolbach-transparency-international-podava-podnet-na-ministerstvo-vnutra/?utm_source=chatgpt.com

²³⁵ BÉREŠ, M. *Dezinformácia v predvolebnom zápase*. In ŠUTAJOVÁ, J. – DVORSKÝ T. – RUMAN, J. eds. *Politologický zborník: Voľby 2019/2020 KAM KRÁČAŠ DEMOKRACIA*. Košice, 2021. 209-224 s. ISBN 978-80-574-0050-9.

V Slovenskom právnom poriadku neexistuje ani zmienka o tomto pojme, avšak v priestore európskeho práva existuje Kódex proti šíreniu dezinformácií, ktorý vydala Komisia v roku 2022 a Oznámenie Komisie, Európskeho parlamentu, Rady, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výboru regiónov o akčnom pláne pre európsku demokraciu (ďalej len „akčný plán pre ED“). Podľa tohto akčného plánu pre ED je zrejmé, že Európska únia si uvedomuje, že digitalizácia od základov zmenila demokratickú politiku. Politické kampane sú vedené nie len osobne, na bilbordoch, rádiových vlnách, televíznych obrazovkách, ale hlavne online. Online priestor rozšíril možnosti politických predstaviteľov na oslovenie potenciálnych voličov. Zároveň zabezpečuje jednoduchší prístup k informáciám pre občanov a poskytuje nové možnosti pre občianske zapojenie sa do správy vecí verejných. Avšak na druhej strane vznik online kampaní zapríčinilo rozširovanie dezinformácií, sťažilo zabezpečenie slobodných a pluralitných médií a zachovanie integrity volieb. Akčný plán pre ED sa venuje téme „Boja proti dezinformáciám“ a rozlišuje viaceré kategórie dezinformácií, ktoré charakterizuje takto:

- nesprávne informácie obsahujú nepravdivý alebo zavádzajúci obsah zdieľaný bez škodlivého úmyslu, hoci účinky môžu byť stále škodlivé, napr. keď ľudia zdieľajú nepravdivé informácie s priateľmi a rodinou v dobrej viere,
- dezinformácie obsahujú nepravdivý alebo zavádzajúci obsah, ktorý sa šíri s úmyslom klamať alebo zabezpečiť hospodársky alebo politický zisk a ktorý môže spôsobiť ujmu verejnosti,
- operácia ovplyvňovania informácií sa vzťahuje na koordinované úsilie buď domácich alebo zahraničných aktérov o ovplyvňovanie cieľovej skupiny prostredníctvom rôznych klamlivých prostriedkov vrátane potláčania nezávislých informačných zdrojov v kombinácii s dezinformáciami
- zahraničné zasahovanie do informačného priestoru, ktoré sa často vykonáva ako súčasť širšej hybridnej operácie, možno chápať ako donucovacie a klamlivé úsilie o narušenie slobodného formovania a vyjadrenia politickej vôle jednotlivcov zahraničným štátnym aktérom alebo jeho agentmi.²³⁶

²³⁶ Oznámenie Komisie, Európskeho parlamentu, Rady, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výboru regiónov o akčnom pláne pre európsku demokraciu. V Bruseli, dňa 03.12.2020. [online], [cit-2025-05-10]. Dostupné on-line: <chrome-extension://efaidnbmnnnnibpcajpcglclefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal-content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790>

Minimálne uvedené prvé dve kategórie nemajú šťastnú formuláciu, nakoľko sú založené na hodnotení úmyslu šíriteľa a jeho viera, teda sa dostávame do situácie, že prvotne nehodnotíme informáciu ako takú, ale toho, kto uvedenú informáciu šírila.²³⁷

Vo vzťahu k samotnému Kódexu postupov proti šíreniu dezinformácií, bol začlenený do rámca Aktu o digitálnych službách. Ide o priekopnícky kódex v oblasti boja proti dezinformačným rizikám. Jeho signatármi sú obrovské on-line platformy a internetové vyhľadávače (Facebook, Instagram, TikTok, YouTube, Google Search, a pod.), ktoré sa zaviazali ho dodržiavať. Tento Kódex sa od 01. júla 2025, stane účinný a záväzky z neho plynúce sa stanú kontrolovateľné.²³⁸ V Kódexe²³⁹ je obsiahnutých niekoľko desiatok pravidiel. Pre rozsiahlosť problematiky uvedieme exemplifikatívne len niektoré z nich: obmedzenie finančných stimulov pre šíriteľov dezinformácií (demonetizácia), transparentnosť politickej reklamy, posilnenie postavenia používateľov, posilnenie komunity na overovanie faktov, zriaďuje sa Centrum transparentnosti, posilňuje sa rámec monitorovania na vykonávanie Kódexu, spolupráca počas volieb, a pod.

Dezinformácie sú silnou deformáciou demokracie, pretože znižujú a deformujú informovanosť občanov a posilňujú ich sekundárny analfabetizmus.²⁴⁰

Ako príklad v slovenských voľbách uvádzame dezinformácie týkajúce sa prezidentskej volebnej kampani, bývalej prezidentky pani Zuzany Čaputovej v roku 2019. Tieto dezinformácie sa týkali predovšetkým jej údajného finančného prepojenia na obchodnú spoločnosť ESET, ďalšie informácie uvádzali jej židovský pôvod, prepojenie na finančné prostriedky od zahraničných osôb.²⁴¹

II.3. Manipulácia s voličmi

Manipulácia s voličmi sa prejavuje napr. zverejňovaním predvolebných prieskumov, zverejňovaním stávkových kurzov na kandidujúce subjekty, zverejňovaním výsledkov

²³⁷ Bližšie pozri DUDZÍKOVÁ JELÍNKOVÁ, D. *Dezinformácia*. In Právne listy. [online], [cit-2025-05-10]. Publikované 29.11.2024. Dostupné on-line: https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1506-dezinformacie#_ftn2.

²³⁸ Európska komisia. Kódex správania v oblasti dezinformácií. In Policy and Legislation. Publikované dňa 13.02.2025. [online], [cit-2025-05-10] Dostupné online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/library/code-conduct-disinformation>.

²³⁹ Strengthened Code of Practice on Disinformation. In Policy and legislation. Publikované dňa 16.06.2022. [online], [cit-2025-05-10] Dostupné online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

²⁴⁰ BZDILOVÁ, R. *Sekundárny analfabetizmus ako výzva súčasnej demokracie*. In EŠTOK, G. – HREHOVÁ, M. – BARDEJOVIČ, J. (eds.): Výzvy a perspektívy vnútornej a zahraničnej politiky. Košice: UPJŠ, 2015. 198-199 s. ISBN 978-80-8152-396-0.

²⁴¹ BÉREŠ, M. *Dezinformácia v predvolebnom zápase*. In ŠUTAJOVA, J. – DVORSKÝ T. – RUMAN, J. eds. Politologický zborník: Voľby 2019/2020 KAM KRÁČAŠ DEMOKRACIA. Košice, 2021. 209-224 s. ISBN 978-80-574-0050-9.

simulovaných študentských volieb či zverejňovaním rôznych mediálnych „špekulácií“ politológov alebo novinárov o kandidujúcich stranách.²⁴²

II.4. Porušenie moratória

Pojem volebné moratórium slovenský právny poriadok nepozná. Žiaden právny predpis neobsahuje legálnu definíciu tohto pojmu, jedine zákon o volebnej kampani s moratóriom ráta. Ani zákon o volebnej kampani pojem volebné moratórium nepozná, avšak obsah tohto pojmu vieme vyabstrahovať z viacerých ustanovení predmetného zákona.

Volebné moratórium je upravené v ust. § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani. V zmysle tohto ustanovenia volebná kampaň začína dňom uverejnenia rozhodnutia o vyhlásenie volieb v Zbierke zákonov SR a končí 48 hodín pred dňom konania volieb. Práve tých 48 hodín je volebným moratóriom. Tento zákaz sa vzťahuje na všetky činnosti, ktoré kandidujúci subjekt vykonáva v čase priebehu volebnej kampane. Jedná sa najmä o priamy a nepriamy apel na voliča aby podporil určitého kandidáta, organizovanie verejných zhromaždení, distribúcia propagačných materiálov (letáky/plagáty), reklama v médiách (TV, rozhlas, online priestor), aktivita na sociálnych sieťach (platené príspevky, živé vysielania).

V ust. § 12 zákona o volebnej kampani je stanovené moratórium v rovnakom časovom rozsahu ako v ust. § 2 ods. 2 predmetného zákona vo vzťahu k vysielaniu politickej propagácie.

V ust. § 14 zákona o volebnej kampani je obsiahnuté rovnaké moratórium vo vzťahu k zverejňovaniu informácií o kandidujúcich subjektoch v rozhlasovom vysielaní, televíznom vysielaní a audiovizuálnych mediálnych službách.

V ust. § 17 zákona o volebnej kampani je stanovené 48 hodinové moratórium vo vzťahu k zverejňovaniu výsledkov volebných prieskumov a výsledkov volebných ankiet.

Ust. § 18 ods. 5 zákona o volebnej kampani ustanovuje obmedzenie vo vzťahu k prijímaniu finančných prostriedkov na osobitný účet kandidujúcich subjektov, ktoré sa zakazuje opäť na 48 hodín v zmysle ust. § 2 ods. 2 predmetného zákona.

Na Slovensku evidujeme niekoľko rôznych porušení moratória napr. zorganizovanie verejného zhromaždenia dôchodcov, na ktorom im kandidujúci subjekt poskytol vianočný príspevok, voličom pred volebnými miestnosťami boli poskytnuté pokyny ako majú hlasovať a lístky s číslom, ktoré mali zakrúžkovať, voliči boli navádzaní aby volili konkrétnych kandidátov, platenie reklamy na sociálnych sieťach počas moratória, a pod..

²⁴² ŠUCHTER, S. *Manipulácia volieb umožnená aj ignoráciou zákonov*. In ZEM&VEK. Publikované dňa 30.08.2023. [online], [cit-2025-05-10]. Dostupné online: <https://zemavek.sk/manipulacia-volieb-umoznena-aj-ignoraciou-zakonov/>.

III. NEPLATNOSŤ A NULITNOSŤ VOLEBNEJ KAMPANE – DE LEGE FERENDA

S neplatnosťou a nulitou volebnej kampane súvisí jej cieľ, a to legitimizovať volebný proces. Ak je volebná kampaň slobodná a férová, voliči vnímajú výsledok volieb ako spravodlivý. To znamená, že neplatnosti a nulitosti sa všetky právne štáty s demokratickým zriadením chcú vyhnúť.

Je potrebné si uvedomiť, že volebná kampaň je štádium volebného procesu ešte pred samotnými voľbami. To znamená, že neplatnosť volebnej kampane nie je možné stotožňovať s neplatnosťou volieb a výsledkov, avšak to nevylučuje skutočnosť, že dôsledkom neplatnosti volebnej kampane môže byť neplatnosť volieb a výsledkov.

V podmienkach právneho poriadku Slovenskej republiky neexistuje presná legálna definícia neplatnosti volebnej kampane. Zákon o volebnej kampani vymedzuje v ust. § 19 správne delikty a v ust. § 20 priestupky. Tieto ustanovenia obsahujú skutkové podstaty, ktoré ak páchatel naplní svojou činnosťou, porušuje zákon o volebnej kampani, a za jeho nezákonný postup mu je uložená pokuta. Zákon o volebnej kampani umožňuje ako sankciu uložiť výlučne pokutu (aj vo vzťahu k priestupkom, aj vo vzťahu k správnym deliktom). Vzhľadom na to, že ide o lex specialis vo vzťahu k zákonu č. 67/1971 Zb. o správnom konaní (ďalej len ako „správny poriadok“), nie je možné uložiť iný druh sankcie, ktorý pozná správny poriadok. Ide o subsidiárnu pôsobnosť správneho poriadku, ktorý je možné použiť len v prípade, ak zákon o volebnej kampani neustanovuje inak.

V týchto súvislostiach je nevyhnutné zamyslieť sa nad tou skutočnosťou, prečo zákonodarca pri formovaní týchto ustanovení nespojil s najzávažnejšími deliktami a priestupkami aj vyslovenie neplatnosti volebnej kampane alebo nulitosť. Zákonodarca odstupňoval závažnosť porušenia zákona o volebnej kampani len výškou pokuty a druhom volieb. Považujeme to za nedostatočné, nakoľko je zjavné, že s porušením moratória by bolo vhodné aj vyslovenie neplatnosti volebnej kampane. Ide jednoznačne o závažnejšie protizákonné konanie oproti napr. nesplneniu povinnosti kandidujúcej politickej strany odovzdať záverečnú správu ministerstvu vnútra.

Ako príklad na neplatnosť volebnej kampane, ktorá je zakotvená v ústave, uvádzame čl. 41 mexickej ústavy, ktorý kreuje samostatný orgán – Generálnu radu, ktorá sa zaoberá kontrolou financovania politických strán, kandidátov a ich kampaní. Ďalej sa toto ustanovenie zaoberá vyhlásením volieb za neplatné v prípade závažného a rozhodujúceho porušenia stropu výdavkov na financovanie kampane alebo limitov na reklamu v médiách alebo v prípade

použitia nezákonných prostriedkov vo volebnej kampani. Porušenie sa pokladá za rozhodujúce, ak rozdiel medzi hlasmi, ktoré získali kandidáti na prvom a druhom mieste, je menší ako 5%.²⁴³

Ďalším príkladom je úprava neplatnosti volebnej kampane obsiahnutá vo francúzskom volebnom zákone. Vo francúzsku existuje tzv. volebný sudca, ktorý posudzuje závažné porušenie pravidiel financovania volebných kampaní. Ak takéto porušenie odhalí, môže kandidáta vyhlásiť za nespôsobilého na pokračovanie v kandidovaní. Závažným porušením sa rozumie: nepredloženie účtu za svoju volebnú kampaň v zákonných lehotách za splnenia ďalších podmienok, vyúčtovanie volebnej kampane prekračuje stanovený limit volebných výdavkov. Nespôsobilosť kandidáta sa vyhlasuje na obdobie najviac troch rokov a vzťahuje sa na všetky druhy volieb.²⁴⁴

Výskumu nulitnosti ako nežiadúcej vlastnosti aktov vydávaných orgánmi verejnej správy v štátoch s demokratickým zriadením sa venujeme dlhodobo. Napriek tomu si dovoľíme uviesť krátku všeobecnú charakteristiku tohto právneho inštitútu.²⁴⁵ Právny inštitút nulitnosti má svoju históriu²⁴⁶, nie je to novodobý právny fenomén. Ide o pojem vytvorený právnou teóriou. Po obsahovej stránke sa paakt alebo nulitný akt považuje za „právne nič.“ Paakt nikoho nezaväzuje, teda ani orgán, ktorý ho vydal, a ani adresáta voči, ktorému smeruje. Nie je možné z jeho nedodržania vyvodzovať sankcie a dôsledky. Nulitnosť je vlastne vadou, ktorou ten-ktorý akt trpí. Nulitnosť je považovaná za najzávažnejšiu vadu aktu, ktorú nie je možné žiadnym spôsobom odstrániť. Nulita je označovaná aj za „procesný potrat.“²⁴⁷ Právna teória a aplikačná prax stanovila, že nulitnosť spôsobujú tieto nedostatky:

- nedostatok právneho podkladu,
- nedostatok právomoci,
- najťažšie vady príslušnosti,
- absolútny nedostatok formy,
- absolútny omyl v osobe adresáta,
- neexistencia skutkového základu spôsobujúceho bezobsahovosť,

²⁴³ GUTIERREZ, Norma. *Mexico: President Promulgates Electoral Political Reformu*. [online], [cit-2025-05-13]. Dostupné na internete: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-03-31/mexico-president-promulgates-electoral-political-reform/?utm_source=chatgpt.com.

²⁴⁴ Francúzsky volebný zákon č. L118-3. [online], [cit-2025-05-13]. Dostupný na internete: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070239/2024-01-30>.

²⁴⁵ Bližšie pozri FRANCOVÁ, M. *Paaky ako nežiaduci jav v právnom štáte*. In: JAKAB, R. – BERNÍKOVÁ, E. – REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Správne právo bezhraníc. Zborník vedeckých prác*. Košice: ŠafárikPress, 2024. 239-255 s. ISBN 978-80-574-0294-7.

²⁴⁶ Bližšie pozri príspevok autorky tohto článku na tému: *Historický vývoj právnej úpravy nulitných správnych aktov*. Tento príspevok bude publikovaný v zborníku z medzinárodnej vedeckej konferencie organizovanej Právnickou fakultou Západočeskej univerzity v Plzni s názvom „NADĚJE PRÁVNÍ VĚDY 2024“

²⁴⁷ HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydanie. Praha: Melantrich, 1934. 268 s.

- požiadavka trestného alebo iného právne nemožného plnenia,
- požiadavka plnenia fakticky nemožného,
- neurčitosti, nezmyselnosť, vnútorný rozpor,
- neexistencia vôle.²⁴⁸

Je nevyhnutné uviesť, že nulitosť v podmienkach Slovenskej republiky nemá legálnu definíciu. Tento právny inštitút v našich podmienkach udržiava jedine aplikačná prax. Z uvedeného je zrejmé, že nulitosť volebnej kampane je pre slovenský právny poriadok veľkou neznámou. Neexistuje všeobecná právna úprava pre paaky, teda márne by sme hľadali špecifickú úpravu pre volebnú kampaň. Jediné právne odvetvie, ktoré nulitosť podchytilo je daňové právo. Oklieštene, ale predsa zákon č. 563/2009 Z.z. o správe daní (daňový poriadok) venuje jedno ustanovenie nulitnosti - § 64.

Inštitút nulitnosti je všadeprítomný, teda jeho výskyt je určite možný aj vo vzťahu k volebnej kampani. Je nevyhnutné v tejto sfére prejsť do hypotetickej roviny a skúsiť formulovať úvahy de lege ferenda. Čo sa týka špecifikácie nedostatkov, v prípade výskytu ktorých by mohlo ísť o nulitnú volebnú kampaň, budeme vychádzať zo základných/všeobecných príčin nulity, ktoré sme uviedli vyššie. V prípade volebnej kampane, by mohli znaky nulitnosti vykazovať tieto situácie:

- neexistencia osobitného účtu pre vedenie finančných prostriedkov (absolútny nedostatok formy)
- vedenie volebnej kampane tretím subjektom, teda právnickou osobou, organizáciou, iným subjektom, ktorým zákon o volebnej kampani nedovoľuje viesť volebnú kampaň na podporu politického subjektu (nedostatok právomoci, nedostatok právneho základu)
- prevody finančných prostriedkov na iné účty, ktoré sú určené na financovanie volebnej kampane - prvky podvodného konania (požiadavka trestného plnenia)
- nekonzistentnosť volebnej kampane, rozporné tvrdenia, nejednoznačné názory, protirečenie, obsahovo nestála volebná kampaň (neurčitosť, nezmyselnosť, vnútorný rozpor),
- vedenie volebnej kampane tretím subjektom v mene iného politického subjektu, ktorý nevyjadril vôľu zapojiť sa do volebnej kampane (neexistencia vôle)

Ďalší aspekt, ktorý sa nám, pri týchto úvahách de lege ferenda spája s nulitnou volebnou kampaňou, spočíva v stanovení procesu odstránenia nulitnej volebnej kampane. Je potrebné zamyslieť sa nad postupom, čo s takouto nulitnou volebnou kampaňou? Prikláňame sa skôr

²⁴⁸ HENDRYCH, D. a kol. 2016. *Správní právo. Obecní část*. 9. vydání. Praha: C.H.Beck. ISBN: 978-80-7400-624-1.

k riešeniu prostredníctvom nepriamej nulity.²⁴⁹ Čo by znamenalo možnosť kandidujúcich subjektov odstrániť najťažšie vady v dodatočnej lehote. Ako príklad uvádzame: v prípade nevedenia finančných prostriedkov na účel volebnej kampane na osobitnom účte, ale na inom účte kandidujúceho subjektu, za súčasného splnenia podmienky, že všetky ostatné zákonom stanovené náležitosti pre vedenie volebnej kampane budú dodržané, bude môcť zhojiť svoje konanie tým, že vytvorí osobitný účet a finančné prostriedky na neho prevedie v lehote 3 dní odo dňa vyhlásenia volebnej kampane za nulitnú.

Čo sa týka samotného procesu odstránenia alebo detekovania nulitnej kampane. Tento postup je nášmu právnomu poriadku neznámy, teda opäť ide o úvahy de lege ferenda. Je otázkou, či by bol kreovaný nový subjekt, ktorý by mal právomoc preskúmať neplatnosť a nulitnosť alebo by bola táto právomoc zverená štátnej komisii. Máme za to, že by bolo vhodné vyslovenie neplatnosti a nulity zahrnúť do kompetencie štátnej komisie, ktorá by disponovala právomocou vydávať rozhodnutia s vyslovením nulity alebo neplatnosti. Samozrejme by bolo potrebné postup rozpracovať. Základné všeobecné pravidlo je, že nulitu skúmajú orgány ex offo, to by platilo aj v prípade skúmania zákonnosti volebnej kampane. Otázkou ostáva či štátna komisia by skúmala ex offo každú prebiehajúcu volebnú kampaň bez akéhokoľvek podnetu od tretej osoby alebo by nulitu skúmala, až v prípade ak by obdržala podnet na podozrenie napr. z nelegálneho financovania volebnej kampane alebo na iné pochybenie/nedodržanie zákona o volebnej kampani.

Je potrebné, zamyslieť sa nad tým aké dôsledky by mala nulitnosť volebnej kampane. Bolo by dôsledkom nulitnej volebnej kampani neplatnosť volieb/ výsledkov? Alebo by dôsledkom bolo len neprihliadanie na volebnú kampaň kandidujúceho subjektu, resp. kandidujúci subjekt by bol zo zoznamu kandidátov vyčiarknutý? Na položené otázky nemáme jednoznačnú odpoveď. Vzhľadom na to, že formulujeme návrhy a vyslovujeme názory de lege ferenda, dovoľíme si uviesť, že vhodným riešením by pravdepodobne bolo opäť odstupňovanie podľa závažnosti. Napríklad pri vyslovení nulity by dôsledkom bola neplatnosť volieb, vždy bez ohľadu na druh volieb (prezidentské, parlamentné, samosprávne). Pri neplatnosti volebnej kampane by postačovalo, že na kandidujúci subjekt by sa ďalej neprihliadalo.

S uvádzanými návrhmi a názormi sa však vynára ďalšia logická otázka, v akom štádiu volebnej kampane by štátna komisia bola oprávnená vysloviť nulitnosť/neplatnosť? Ak by sa

²⁴⁹ Na inštitút nepriamej nulity sme poukázali vo vedeckom článku: SEMAN, T. – FRANCOVÁ, M. *Extraterritorial Effects of Administrative Paactsin the Slovak Republic with Application to the International Driving Licence*. In *Juridical Tribune - Review of comparative and international law*. Vol. 14, Num. 4. December, 2024. Dostupné na internete: https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/y14v4_en.html. 604-619 s. ISSN 3008-63X. ISSN-L: 3008-637X.

predmetnými otázkami zaoberala až po vyhlásení výsledkov volieb sme názoru, že pri inštitúte nulitnosti aj platnosti by dôsledkom musela byť neplatnosť výsledkov volieb a vyššie uvedené odstupňovanie dôsledkov by vzhľadom na časový úsek nebolo možné uplatniť.

Ponechávame na úvahe či inštitúty nulitnosti a neplatnosti je možné vôbec zapracovať do nášho právneho poriadku, aktuálne pre túto problematiku nemáme definitívne stanovisko. Pri vyslovení definitívneho záveru je potrebné zvážiť rozsiahle množstvo čiastkových aspektov, ktoré s voľbami a volebnou kampanou súvisia. Jedným z nich je aj skutočnosť, že ak by volebná komisia vyslovila neplatnosť/nulitnosť volieb až po vyhlásení výsledkov volieb, je potrebné zvážiť ako by to vplývalo na samotných voličov, či by nestratili dôveryhodnosť voči voľbám ako takým, nakoľko by počas celej volebnej kampane a ani po vyhlásení výsledkov nemali istotu, že kandidát, ktorý bol vo voľbách úspešný sa do volenej funkcie dostane alebo nie. Samozrejme za predpokladu, ak by s vyhlásením neplatnosti/nulitnosti bolo spojené anulovanie výsledkov a opakovanie volieb.

ZÁVER

Týmto príspevkom sme mali v záujem poukázať na dôležitosť právneho inštitútu nulity, ktorý je prierezovým inštitútom vyskytujúcim sa v každom právnom odvetví, nie len v správnom práve. Jedným z cieľov príspevku bolo iniciovať odbornú diskusiu v akademickom diskurze o potenciáli systematického zakotvenia inštitútu nulity vo vzťahu k volebnej kampani, ako aj v širšom pozitívnoprávnom rámci, vzhľadom na skutočnosť, že tento pojem nie je v slovenskom právnom poriadku legislatívne ukotvený a jeho existencia sa opiera výlučne o aplikačnú prax.

Neexistencia legálnej definície pre neplatnosť a nulitnosť volebnej kampane, má za dôsledok, že de facto môžeme hovoriť len o akomsi porušení pravidiel kampane (napr. porušenie limitov na výdavky, zakázaná propagácia, porušenie moratória, manipulácia s voličmi, šírenie dezinformácií). Tieto nezákonné praktiky sme si obsahovo vymedzili v predchádzajúcej časti príspevku.

Vyslovenie celkovej neplatnosti a nulitnosti, a s tým spojené dôsledky sú zatiaľ pre slovenský právny poriadok neznáme. Zákonodarca zatiaľ túto sféru vôbec do právneho poriadku nezakotvil, preto všetky nezákonné praktiky vedenia volebnej kampane je možné zatiaľ postihnúť jedine ako správne delikty alebo priestupky, ktorých skutkové podstaty definuje zákon o volebnej kampani. Tak ako sme uviedli vyššie v texte, sme názoru, že existuje priestor na odstupňovanie protizákonných praktík podľa závažnosti a zakomponovanie inštitútu neplatnosti a nulity volebnej kampane. Aktuálnu právnu úpravu pokladáme za nedostatočnú,

vzhľadom na to, že všetky nezákonné praktiky sú aktuálne považované za priestupky alebo správne delikty a jediné ich odstupňovanie vidíme vo výške pokút a v druhu volieb. Dovoľujeme si vysloviť návrh *de lege ferenda*, ktorý spočíva v tom, že pri tých najťažších protizákonných činnostiach vidíme možnosť na vyslovenie nulity volebnej kampane, pri závažných pochybenia by bola volebná kampaň vyhlásená za neplatnú, a pri tých najmenej závažných previneniach (napr. neodovzdanie záverečnej správy) by šlo o správny delikt, resp. priestupok. Máme za to, že nulita pri volebnej kampani predstavuje špecifický druh, a teda by bolo vhodné aby zákonodarca na začiatok upravil minimálne všeobecnú definíciu, dôvody a postup pri výskyte nulitných aktov, a až tak vytvoril a podchytil špecifický druh nulity pri volebnej kampani.

Nulitosť volebnej kampane pokladáme za špecifický druh z dôvodu, že sa odlišuje od základnej charakteristiky nulity v tom, že nulita sa viaže k aktu, či už normatívnemu alebo individuálnemu. Základná charakteristika volebnej kampane spočíva v tom, že ide o „činnosť“, z toho vyvodzujeme, že ide o špecifický poddruh nulity.

Aktuálne sa však pri tejto téme pohybujeme v hypotetickej a čisto vedeckej rovine, nakoľko zo strany zákonodarcu nebadáme žiadnu iniciatívu venovať pozornosť tak podstatnému právnemu inštitútu ako je nulita a paaky.

Zoznam použitej literatúry

BÉREŠ, M. *Dezinformácia v predvolebnom zápase*. In ŠUTAJOVA, J. – DVORSKÝ T. – RUMAN, J. eds. *Politologický zborník: Voľby 2019/2020 KAM KRÁČAŠ DEMOKRACIA*. Košice, 2021. 209-224 s. ISBN 978-80-574-0050-9.

BZDILOVÁ, R. *Sekundárny analfabetizmus ako výzva súčasnej demokracie*. In EŠTOK, G. – HREHOVÁ, M. – BARDEJOVIČ, J. (eds.): *Výzvy a perspektívy vnútornej a zahraničnej politiky*. Košice: UPJŠ, 2015. 198-199 s. ISBN 978-80-8152-396-0.

DUDZÍKOVÁ JELÍNKOVÁ, D. *Dezinformácia*. In *Právne listy*. [online], [cit-2025-05-10]. Publikované 29.11.2024. Dostupné on-line: https://www.pravnelisty.sk/clanky/a1506-dezinformacie#_ftn2.

DVORSKÝ, T. *Predvolebná kampaň pred voľbami do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2020*. In ŠUTAJOVA, J. – DVORSKÝ T. – RUMAN, J. eds. *Politologický zborník: Voľby 2019/2020 KAM KRÁČAŠ DEMOKRACIA*. Košice, 2021. 209-224 s. ISBN 978-80-574-0050-9.

Európska komisia. Kódex správania v oblasti dezinformácií. In Policy and Legislation. Publikované dňa 13.02.2025. [online], [cit-2025-05-10] Dostupné online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/sk/library/code-conduct-disinformation>.

FRANCOVÁ, M. *Paakty ako nežiaduci jav v právnom štáte*. In: JAKAB, R. – BERNÍKOVÁ, E. – REPIŠČÁKOVÁ, D. (eds.): *Správne právo bezhraníc*. Zborník vedeckých prác. Košice: ŠafárikPress, 2024. 239- 255 s. ISBN 978-80-574-0294-7.

Francúzsky volebný zákon č. L118-3. [online], [cit-2025-05-13]. Dostupný na internete: <https://www.legifrance.gouv.fr/loda/id/LEGITEXT000006070239/2024-01-30>.

GODARSKÝ, I. *Prokuratúra nám dala za pravdu. Rozhodnutie okresného úradu prezidentskej „nekampani“ ministra Šutaja Eštoka považuje za nezákonné*. Publikované dňa 19.12.2024. [online], [cit-2025-05-12]. Dostupné online: <https://infovolby.sk/clanok/prokuratura-nam-dala-za-pravdu-rozhodnutie-okresneho-uradu-o-prezidentskej-nekampani-ministra-sutaja-estoka-povazuje-za-nezakonne-navrhujeho-zrusit>.

GUTIERREZ, Norma. *Mexico: President Promulgates Electoral Political Reform*. [online], [cit-2025-05-13]. Dostupné na internete: https://www.loc.gov/item/global-legal-monitor/2014-03-31/mexico-president-promulgates-electoral-political-reform/?utm_source=chatgpt.com.

HENDRYCH, D. a kol. 2016. *Správní právo. Obecní část*. 9. vydání. Praha: C.H.Beck. ISBN: 978-80-7400-624-1.

HOETZEL, J. *Československé správní právo. Část všeobecná*. 2. vydanie. Praha: Melantrich, 1934. 268 s.

Hlas-SD porušila zákon v prípade kampane v eurovoľbách. Transparency International podáva podnet na ministerstvo vnútra. Publikované dňa 07.08.2024. [online], [cit-2025-05-12]. Dostupné na internete: https://slovenskoaktualne.sk/spravy/slovensko/hlas-sd-porusila-zakon-v-pripade-kampane-v-eurovolbach-transparency-international-podava-podnet-na-ministerstvo-vnutra/?utm_source=chatgpt.com.

OROSZ, L. *ZÁKLADY ŠTÁTOVEDY. Vysokoškolská učebnica*. Košice: ŠafárikPress, 262 s. ISBN 978-80-574-0010-3.

OROSZ, L. – SVÁK, J. a kol. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Zväzok I. (základné princípy a ľudské práva)*. Prvé vydanie. 2021. Bratislava: Wolters Kluwer SR s.r.o., s. 892. ISBN978-80-571-0380-6.

Oznámenie Komisie, Európskeho parlamentu, Rady, Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru a Výrobu regiónov o akčnom pláne pre európsku demokraciu. V Bruseli, dňa 03.12.2020. [online], [cit-2025-05-10]. Dostupné on-line: chrome-

extension://efaidnbmnnnibpcajpcglefindmkaj/https://eur-lex.europa.eu/legal
content/SK/TXT/PDF/?uri=CELEX:52020DC0790.

SÉGUÉLA, J. *Izborna vrtočlavica, Clio, Beograd* 2009. In TOMIĆ, Z. – SMERIGA, P. *POLITICKÁ KOMUNIKÁCIA. Political Communication*. 1. vydanie. 2023. Banská Bystrica: Belianum, vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 483-484 s. ISBN 978-80-557-2043-2.

SEMAN, T. – FRANCOVÁ, M. *Extraterritorial Effects of Administrative Paactsin the Slovak Republic with Application to the International Driving Licence*. In *Juridical Tribune - Review of comparative and international law*. Vol. 14, Num. 4. December, 2024. Dostupné na internete: https://www.tribunajuridica.eu/arhiva/y14v4_en.html. 604-619 s. ISSN 3008-63X. ISSN-L: 3008-637X.

SMITH, C.A. *Political communication, HBJ, San Diego*. 1990. 107 s.

Strengthened Code of Practice on Disinformation. In Policy and legislation. Publikované dňa 16.06.2022. [online], [cit-2025-05-10] Dostupné online: <https://digital-strategy.ec.europa.eu/en/library/2022-strengthened-code-practice-disinformation>.

ŠUCHTER, S. *Manipulácia volieb umožnená aj ignoráciou zákonov*. In ZEM&VEK. Publikované dňa 30.08.2023. [online], [cit-2025-05-10]. Dostupné online: <https://zemavek.sk/manipulacia-volieb-umoznena-aj-ignoraciou-zakonov/>.

TOMIĆ, Z. – SMERIGA, P. *POLITICKÁ KOMUNIKÁCIA. Political Communication*. 1. vydanie. 2023. Banská Bystrica: Belianum, vydavateľstvo Univerzity Mateja Bela v Banskej Bystrici. 827 s. ISBN 978-80-557-2043-2.

TÖRÖKOVÁ, M. *Peter Pellegrini porušil zákon o volebnej kampani. Dostal pokutu 10-tisíc eur*. Publikované dňa 17.04.2025. [online], [cit-2025-05-12]. Dostupné na internete: <https://tvnoviny.sk/domace/clanok/963496-peter-pellegrini-porusil-zakon-o-volebnej-kampani-dostal-pokutu-10-tisic-eur>.

Kontaktné údaje:

JUDr. Miroslava Franc Kupcová

miroslava.francova@student.upjs.sk

UPJŠ Košice, Právnická fakulta, Katedra ústavného práva a správneho práva

Kováčska 26, P.O.BOX A-45, 040 75 Košice

VÝVOJ PRÁVNEJ ÚPRAVY VOLEBNEJ KAMPANE V SLOVENSKEJ REPUBLIKE OD ROKU 1990 DO ROKU 2014

Development of the Legal Regulation of the Election Campaign in the Slovak Republic from 1990 to 2014

Mgr. Martina Makaturová

Právnická fakulta, Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach

Abstrakt: Autorka v práci analyzuje právnu úpravu volebnej kampane v Slovenskej republike medzi rokmi 1990 a 2014, konkrétne rozoberá rozdiely medzi jednotlivými zákonmi, ktoré upravovali pravidlá volebnej kampane v danom období, čím ponúka prehľad minulej právnej úpravy. Autorka ďalej hodnotí tieto pravidlá aj zo súčasného pohľadu.

Abstract: The author analyzes the legal regulation of election campaigns in the Slovak Republic between 1990 and 2014, specifically examining the differences between the various laws that governed campaign rules during that period. In doing so, she provides an overview of the past legal framework. Furthermore, the author evaluates these rules from a contemporary perspective.

Kľúčové slová: volebná kampaň, voľby, vývoj právnej úpravy, volebné právo

Keywords: election campaign, elections, development of the legal regulations, election law

Úvod

Volebná kampaň je dôležitou súčasťou každých volieb, možno dokonca povedať, že ide o nevyhnutnú súčasť volebného procesu. Jej priebeh ovplyvňuje rozhodovanie voličov a teda aj konečné výsledky volieb. Odborníci volebnú kampaň definujú rôzne, Orosz napríklad definuje volebnú kampaň vo všeobecnosti ako „*štádium volebného procesu, v rámci ktorého sa vo voľbách kandidujúce subjekty usilujú maximalizovať rôznymi formami volebnej agitácie svoj volebný zisk.*“²⁵⁰ Podstatou volebnej kampane je podľa Domina „*snaha účastníka volebnej súťaže získať na svoju stranu čo možno najviac voličov a v dôsledku toho vo volebnej súťaži uspieť s čo možno najlepším výsledkom.*“²⁵¹ Volebnú kampaň v jednom zo svojich nálezov definuje aj Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej ako „Ústavný súd SR“) ako „proces názorových a programových stretov, ktorého cieľom je získanie čo možno najväčšej podpory

²⁵⁰ OROSZ, L. *Sloboda prejavu vo volebnej kampani*. In MAJERČÁK, T. (ed.) *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2016, s. 101.

²⁵¹ DOMIN, M. *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, s. 13.

pre jednotlivých voličských aktérov.²⁵² V súčasnej právnej úprave volebnej kampane tiež nájdeme definíciu volebnej kampane: „*Volebná kampaň na účely tohto zákona je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.*“²⁵³

Legálna definícia volebnej kampane však neexistovala vždy, resp. nebola jednotná pre všetky druhy volieb. Ku kodifikácii volebného práva a teda aj právnej úpravy volebnej kampane došlo až v roku 2014, kedy boli prijaté dva zákony - zákon o podmienkach výkonu volebného práva²⁵⁴ a zákon o volebnej kampani.²⁵⁵ Týmto dvoma zákonmi bola zjednotená právna úprava volieb a volebnej kampane, ktorá bola dovtedy roztrúsená v osobitných zákonoch upravujúcich jednotlivé druhy volieb. Išlo konkrétne o zákon o voľbách do Slovenskej národnej rady,²⁵⁶ ktorý bol neskôr nahradený zákonom o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky,²⁵⁷ ďalej zákon o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky,²⁵⁸ zákon o voľbe orgánov do samosprávy obcí,²⁵⁹ zákon o voľbách do samosprávnych krajov²⁶⁰ a zákon o voľbách do Európskeho parlamentu.²⁶¹ Jednotlivé zákony obsahovali nejednotnú právnu úpravu, čo znamenalo chaos a aplikačné problémy. Tieto rozdiely a nedostatky boli kritizované aj odbornou verejnosťou.²⁶² V rámci úpravy volebnej kampane absentovali napríklad pravidlá financovania volebnej kampane, alebo existoval problém nejednotnosti volebného moratória. Rôzne boli upravené aj pravidlá vedenia kampane v rozhlasovom a televíznom vysielaní, dokonca aj samotná dĺžka volebnej kampane.

V mojom príspevku sa budem venovať práve analýze právnej úpravy volebnej kampani v čase od pádu socializmu na našom území až do prijatia súčasnej právnej úpravy v roku 2014.

²⁵² Nález Ústavného súdu SR z 19. novembra 2008, sp. zn. PL. ÚS 9/07.

²⁵³ § 2 ods. 1 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.

²⁵⁴ Zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých predpisov.

²⁵⁵ 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 neskorších predpisov.

²⁵⁶ Zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

²⁵⁷ Zákon č. 333/2004 Z. z. o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky.

²⁵⁸ Zákon č. 46/1999 Z. z. o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky, o ľudovom hlasovaní o jeho odvolaní a o doplnení niektorých ďalších zákonov.

²⁵⁹ Zákon Slovenskej národnej rady č. 346/1990 Zb. o voľbách do orgánov samosprávy obcí.

²⁶⁰ Zákon č. 303/2001 Z. z. o voľbách do orgánov samosprávnych krajov a o doplnení Občianskeho súdneho poriadku.

²⁶¹ Zákon č. 331/2003 Z. z. o voľbách do Európskeho parlamentu.

²⁶² Pozri napr. OROSZ, L. *Náčrt aktuálnych problémov volebného zákonodarstva v Slovenskej republike*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 25. septembra 2013. Košice UPJŠ 2013. s. 88.

Budem bližšie rozoberať jednotlivé rozdiely v úpravách a taktiež sa budem snažiť zhodnotiť, či v minulej právnej úprave nemožno nájsť také pravidlá, ktoré by mohli byť teoreticky aplikované aj v súčasnosti.

Voľby do NR SR

Nežná revolúcia v novembri 1989 znamenala pád totalitného režimu, ktorý na území Československa existoval od roku 1948. S pádom režimu logicky súvisela aj zmena právnej úpravy, ktorú bolo nutné prispôbiť novému demokratickému zriadeniu. Súčasťou demokratického a právneho štátu sú aj pravidelné slobodné voľby, ktorými dochádza k ustanoveniu mocenských orgánov, preto bolo nutné čo najskôr vytvoriť nové volebné zákony.

Základná podoba volebných zákonov sa sformovala počas rokovaní za tzv. okrúhlym stolom v januári 1990, ktorých sa zúčastnili zástupcovia nových politických strán ale aj zástupcovia dovtedy vládnucej Komunistickej strany Československa (KSČ).²⁶³ Na základe týchto rokovaní boli predložené návrhy volebných zákonov do federálneho a do národných parlamentov, a teda následne boli schválené tri zákony – zákon o voľbách do Federálneho zhromaždenia,²⁶⁴ zákon o voľbách do Českej národnej rady²⁶⁵ a zákon o voľbách do Slovenskej národnej rady. Z týchto troch zákonov je pre môj príspevok relevantný posledný menovaný.

Voľby do Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR), predtým Slovenská národná rada (SNR), boli teda po páde socializmu a následne aj po rozpade Československej federatívnej republiky až do októbra 2004 upravené zákonom o voľbách do Slovenskej národnej rady z roku 1990. Súčasťou tohto zákona bola aj právna úprava volebnej kampane pre voľby do SNR a neskôr do NR SR. Konkrétne hovoríme o § 23 s názvom Volebná kampaň.

Zákon neobsahoval legálnu definíciu volebnej kampane, dokonca zo začiatku nepoužíval pojem volebná kampaň, ale volebná agitácia. Z obsahu § 23 ods. 1, ktorý hovoril, že „kandidáti oboznamujú svojich voličov s volebnými programami. Využívajú na to schôdze politických strán, ako aj iné schôdze občanov,“ možno povedať, že pod volebnou agitáciou sa rozumela činnosť slúžiaca na oboznámenie voličov s volebnými programami.²⁶⁶ Novelou z roku 1992²⁶⁷ došlo k zmene pojmu volebná agitácia na volebná kampaň. Zákon aj naďalej

²⁶³ OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice : UPJŠ, 2015. s. 196.

²⁶⁴ Zákon č. 47/1990 Zb. o voľbách do Federálneho zhromaždenia.

²⁶⁵ Zákon č. 54/1990 Zb. o voľbách do Českej národnej rady.

²⁶⁶ MAJERČÁK, T. *Vývoj volebnej kampane v zákonodarstve Slovenskej republiky od roku 1990 do schválenia volebných kódexov v roku 2014*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.) *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014. Košice : UPJŠ, 2014. s. 226.

²⁶⁷ Zákon č. 104/1992 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa zákon Slovenskej národnej rady č. 80/1990 Zb. o voľbách do Slovenskej národnej rady.

neobsahoval definíciu volebnej kampane, definoval však jej čas. Kampaň sa začínala 23 dní pred voľbami, to bolo novelou z roku 1998²⁶⁸ zmenené na 30 dní pred voľbami, a končila 48 hodín pred začatím volieb. Podľa Majerčáka možno stav, kedy nie je jasne legálne definované, čo možno rozumieť pod volebnou kampaňou, považovať za stav právnej neistoty, keďže kandidujúce subjekty nevedia, čo sa za volebnú kampaň ešte považuje a čo nie. To môže tiež viesť k tomu, že kandidujúce subjekty budú tvrdiť, že de iure kampaň nevedú, hoci de facto o kampaň pôjde.²⁶⁹

Z definície času volebnej kampane možno vyvodit' volebné moratórium, ktoré bolo potvrdené ešte osobitným odsekom,²⁷⁰ v zmysle ktorého bolo 48 hodín pred voľbami zakázané viesť volebnú kampaň v prospech aj v neprospech kandidujúcich strán. Osobitne bolo upravené moratórium pre zverejňovanie predvolebných prieskumov verejnej mienky – tie bolo zakázané zverejňovať 14 dní pred začiatkom volieb, pričom osobitne existoval aj zákaz zverejňovania prieskumov počas volieb. Ani tento stav nebol pôvodný. Najprv bolo moratórium stanovené na dva dni, čo treba odlišovať od 48 hodín, a prieskumy verejnej mienky sa mohli zverejňovať najneskôr 7 dní pred voľbami.

Do roku 1999 existoval zákaz vedenia volebnej kampane prostredníctvom rozhlasového a televízneho vysielania u držiteľov licencií – týmto spôsobom mohla byť kampaň vedená iba prostredníctvom Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie. Novelou zákona²⁷¹ bol tento výslovný zákaz zrušený, no i naďalej existovala explicitná úprava pre vysielanie v rozhlase a televízii iba pre Slovenský rozhlas a Slovenskú televíziu. Konkrétne bolo pre volebnú kampaň vyhradených 21 hodín vysielacieho času, ktorý sa rovnomerne rozdelil medzi kandidujúce strany, aby ani jedna z nich nebola znevýhodnená.

Vylepovanie volebných plagátov bolo možné len na miestach na to určených obcou, pričom aj tu bolo nutné dbať na rovnosť kandidujúcich strán a poskytnúť všetkým tento priestor rovnomerne.

Tento zákon bol nahradený zákonom o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky z roku 2004, pričom aj nový zákon čiastočne upravoval volebnú kampaň a to vo svojom § 24 s názvom Vysielanie politickej reklamy a umiestňovanie volebných plagátov. Zo samotného názvu tohto paragrafu bolo jasné, že úprava volebnej kampane nebude široká – zákon teda

²⁶⁸ Zákon 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.

²⁶⁹ MAJERČÁK, T. *Vývoj volebnej kampane...*, s. 227.

²⁷⁰ § 23 ods. 5 zákona o voľbách do Slovenskej národnej rady.

²⁷¹ Zákon č. 223/1999 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 niektorých zákonov.

upravoval len vysielanie politickej kampane a vylepovanie volebných plagátov. Vysielanie bolo možné začať 21 dní pred voľbami, pričom Slovenský rozhlas a Slovenská televízia mali povinnosť a vysielateľ s licenciou možnosť vyhraďiť pre kandidujúce strany 30 minút vysielacieho času, dokopy najviac však 10 hodín. Išlo teda o viac ako polovicu menej hodín vyhradených na volebnú kampaň v porovnaní s predchádzajúcim zákonom, pričom dĺžka volebnej kampane bola skrátená iba o pár dní. Volebné plagáty mohli byť umiestňované opäť len na miestach na to vyhradených obcou pri rešpektovaní zásady rovnosti.

Čo je dôležité spomenúť je to, že od prijatia zákona z roku 2004 nebolo pri voľbách do NR SR upravené volebné moratórium. Jediným zákazom bolo zverejňovanie volebných prieskumov v deň volieb. Dôvodová správa k návrhu zákona toto zrušenie odôvodňovala tým, že moratórium sa v období internetu javí ako neopodstatnené a zároveň diskriminujúce voči niektorým druhom médií.²⁷² Keďže išlo o posledný prijatý zákon z radu volebných zákonov pred prijatím novej právnej úpravy v roku 2014, mohlo sa zdať, že v novej právnej úprave už moratórium upravené nebude, keďže internet a sociálne siete sú každým rokom viac populárne aj vo volebnej kampani. Opak bol však pravdou a moratórium bolo v novej právnej úprave opäť zavedené.

Voľby prezidenta

Slovenská republika je parlamentnou republikou, preto je pochopiteľné, že v čase jej vzniku neexistovala priama voľba prezidenta, ale hlavu štátu volil parlament, rovnako, ako to bolo aj za existencie Československa. Prezidenta volili poslanci trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov, pričom trojpäťtinovou väčšinou všetkých poslancov ho mohli aj odvolať v prípade, že by vykonával činnosť, ktorá by ohrozovala zvrchovanosť a územnú celistosť republiky, či ktorá by viedla k odstráneniu demokratického právneho poriadku. Ústava teda formulovala podriadenosť prezidenta parlamentu.²⁷³

V priebehu prvých volieb prezidenta nebol zvolený nikto ani v opakovaných voľbách. Až na druhýkrát sa parlamentu podarilo zvoliť hlavu štátu a prvým prezidentom Slovenskej republiky sa stal Michal Kováč.²⁷⁴ Ešte pred skončením jeho volebného obdobia sa začalo diskutovať o zavedení priamej voľby prezidenta, pričom aj samotný Michal Kováč bol

²⁷² Dôvodová správa k Vládnemu návrhu zákona o voľbách do Národnej rady, III. volebné obdobie, parlamentná tlač 478.

²⁷³ SOMOROVÁ, Ľ. *Ústavná a zákonná úprava volieb prezidenta Slovenskej republiky (vývoj, aktuálny stav, hodnotenie)*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.) *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014. Košice : UPJŠ, 2014. s. 186.

²⁷⁴ Tamtiež.

zástancom tejto zmeny. Okrem toho na základe vtedajšieho zloženia parlamentu existovala oprávnená obava, že by parlament nebol schopný nového prezidenta zvoliť.²⁷⁵ Po parlamentných voľbách v 1998 síce nová vládna koalícia mala ústavnú väčšinu a teda by dokázala zvoliť prezidenta, myšlienku priamej voľby prezidenta však mali vládne strany vo svojich volebných programoch.²⁷⁶

Preto bola prijatá novela ústavy,²⁷⁷ ktorou bola do Slovenského právneho poriadku zavedená priama voľba prezidenta. Voľby prezidenta bolo potrebné upraviť aj v osobitnom zákone, preto bol prijatý zákon o spôsobe voľby prezidenta Slovenskej republiky. Prvým prezidentom zvoleným v priamych voľbách bol Rudolf Schuster, v ďalších dvoch volebných obdobiach to bol Ivan Gašparovič a posledným prezidentom zvoleným pred prijatím nových volebných zákonov bol Andrej Kiska.

Z pohľadu právnej úpravy volebnej kampane možno povedať, že tento zákon ju upravoval najpodrobnejšie a v podstate slúžil ako vzor pre novú právnu úpravu. Zákon upravoval volebnú kampaň v časti s názvom Kampaň pred voľbou (§ 15 až § 20). V prvom odseku § 15 definoval kampaň ako *„činnosť kandidátov, politických strán a hnutí, prípadne ďalších subjektov v prospech voľby kandidáta vrátane inzercie alebo reklamy prostredníctvom rozhlasového a televízneho vysielania podľa odsekov 4 a 5, hromadných informačných prostriedkov, veľkoplošných nosičov, plagátov a iných nosičov informácií.“* V zmysle tejto definície mohli volebnú kampaň viesť nielen kandidujúce subjekty, ale aj tzv. tretie strany. Kampaň mohla byť podľa definície vedená iba v prospech kandidátov. Zdalo by sa teda, že antikampaň bola zakázaná, v zmysle § 15 ods. 11 mal však kandidát právo uplatniť svoje právo na odpoveď u vysielateľa, ktorý odvysielal nepravdivé alebo pravdu skresľujúce informácie. Z tohto vyplýva, že zákonodarca nepriamo rátať aj s existenciou antikampane.

Volebná kampaň za začínala 15 dní pred voľbami a končila 48 hodín pred voľbami, čo znamenalo existenciu 48-hodinového volebného moratória, pričom v zákone bol explicitný zákaz vedenia kampane počas tohto obdobia. Opäť bolo zvlášť upravené moratórium pre výsledky prieskumov verejnej mienky – tie bolo možné zverejňovať najneskôr 3 dni pred voľbami.

Novinkou zavedenou v tomto zákone bol limit výdavkov, ktorý mohli kandidáti minúť na volebnú kampaň. Maximálne mohol jeden kandidát vynaložiť na svoju propagáciu 132 775

²⁷⁵ Tamtiež.

²⁷⁶ Tamtiež, s. 187.

²⁷⁷ Ústavný zákon č. 9/1999 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení ústavného zákona č. 244/1998 Z. z.

eur (pred zavedením eura 4 milióny Sk). Dary na podporu svojej kandidatúry mohol prijímať len od fyzických osôb s trvalým pobytom na Slovensku, právnických osôb so sídlom na Slovensku a politických strán či hnutí registrovaných na Slovensku. O týchto daroch bol kandidát povinný viesť evidenciu. Evidenciu mal povinnosť viesť aj vysielateľ, vydavateľ periodickej tlače, prevádzkovateľ reklám umiestnených na verejnom priestranstve či fyzická alebo právnická osoba, ktorá zhotovila propagačný materiál pre kandidáta. Tieto osoby boli povinné Ministerstvu financií Slovenskej republiky poskytnúť informácie ohľadom výdavkov, ktoré u nich vynaložili kandidáti na svoju propagáciu.

V prípade, že kandidát prekročil prípustný limit na výšku výdavkov vynaložených na kampaň, mala mu byť uložená sankcia vo výške desaťnásobku sumy, o ktorú bol limit prekročený. Sankcia sa udeľovala aj tým, ktorý si nesplnil oznamovaciu povinnosť a to až do výšky 66 387 eur.

Upravené bolo samozrejme aj rozhlasové a televízne vysielanie. Slovenský rozhlas a Slovenská televízia vyčlenila pre kandidáta 1 hodinu, dokopy najviac 10 hodín pre všetkých kandidátov. Pre držiteľa licencie platili rovnaké pravidlá, rozdielom však bolo to, že držiteľ licencie nebol povinný sa zúčastniť vysielania volebnej kampane.

Mierne upravené pravidlá platili pre druhé kolo volieb. Kampaň začínala vyhlásením výsledkov prvého kola a končila 48 hodín pred voľbami. Vysielací čas sa skrátil na 2 hodiny, pričom opäť držiteľ licencie mal možnosť vyhraďiť 2 hodiny na kampaň a Slovenská televízia a Slovenský rozhlas povinnosť.

Voľby do Európskeho parlamentu

Voľby do Európskeho parlamentu sú v poradí posledné voľby, ktoré boli zavedené do slovenského právneho poriadku. Ich zavedenie súviselo so vstupom Slovenskej republiky do Európskej únie. Tá sa jej členom stala dňa 1. mája 2004 a hneď v júni toho istého roku čakali Slováci prvé voľby do Európskeho parlamentu. Preto bolo nutné prijať zákon, ktorý by upravil konanie týchto volieb a stanovil potrebné pravidlá. Konkrétne išlo o zákon o voľbách do Európskeho parlamentu, v obsahu ktorého nechýbali ani ustanovenia týkajúce sa volebnej kampane. Konkrétne išlo o § 19 s názvom Vysielanie politickej reklamy a umiestňovanie volebných plagátov.

Vysielanie politickej reklamy sa začínalo 21 dní pred voľbami, pričom Slovenský rozhlas a Slovenská televízia mali povinnosť a vysielateľ s licenciou možnosť vyhraďiť 30 minút na politickú reklamu pre jedného kandidáta, najviac pre všetkých dokopy však 5 hodín. Umiestňovať plagáty bolo možné tiež najskôr 21 dní pred voľbami na miestach na to určeným

obcou za dodržiavania zásady rovnosti kandidujúcich subjektov. Na vysielanie a zverejňovanie informácií o kandidujúcich subjektoch existovalo 48-hodinové moratórium a tiež zákaz zverejňovania volebných prieskumov v deň volieb.

Úprava bola veľmi podobná úprave volebnej kampane v zákone o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky, s výnimkou toho, že v zákone o voľbách do Európskeho parlamentu ešte existovalo volebné moratórium. Rozdielom bol tiež maximálny čas, ktorý mohli vysielatelia vymedziť na politickú reklamu – pri voľbách do Európskeho parlamentu to bolo 5 hodín, pri voľbách do NR SR až 10 hodín. Zákon o voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky bol ale prijatý neskôr, preto možno povedať, že zákon o voľbách do Európskeho parlamentu slúžil ako vzor neskoršie prijatému zákonu.

Voľby do samosprávy obcí

Voľby do orgánov samosprávy obcí patria spolu s voľbami do orgánov do samosprávnych krajov k voľbám do orgánov územnej samosprávy. Dnes sa tieto voľby konajú v jeden deň a ich úprava v súčasnej právnej úprave volieb a volebnej kampane sa nachádza v spoločných ustanoveniach, nie vždy to bol však tento prípad.

Zákon o voľbách do samosprávy obcí bol prijatý v roku 1990. Ústavným základom na prijatie tohto zákona sa nachádzal vo federálnom ústavnom zákone č. 294/1990 Zb., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava ČSFR a ústavný zákon č. 143/1968 Zb. o československej federácii. V porovnaní s Českou republikou išlo o diametrálne odlišný zákon, čo súviselo s tým, že slovenský zákon bol založený na väčšinovom volebnom systéme a český zákon zaviedol systém pomerného zastúpenia s voľnými kandidátnymi listinami.²⁷⁸ Tento zákon platil na našom území až do prijatia novej právnej úpravy v roku 2014. Bol pätnásťkrát novelizovaný, hoci väčšinou išlo o legislatívno-technické zmeny.²⁷⁹

Volebnú kampaň zákon upravoval vo svojom § 30, ktorý teda aj niesol názov Volebná kampaň. Pravidlá volebnej kampane boli upravené podrobnejšie než v iných zákonoch, okrem zákona o spôsobe výkonu volieb prezidenta SR. Obsahoval legálnu definíciu volebnej kampane, určoval jej dĺžku, zavádzal volebné moratórium, a upravoval pravidlá vysielania volebnej kampane v rozhlase a televízii a umiestňovanie volebných plagátov.

²⁷⁸ OROSZ, L. *Volebné zákonodarstvo na Slovensku po roku 1989 (spoločensko-politické okolnosti konštituovania a ďalšieho vývoja)*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014. Košice UPJŠ 2014. s. 166.

²⁷⁹ DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, s. 143.

Volebná kampaň bola v zmysle tohto zákona definovaná ako: „*činnosť politickej strany, nezávislého kandidáta, prípadne ďalších subjektov zameraná na podporu alebo slúžiaca na prospech kandidujúcej politickej strany alebo nezávislého kandidáta vrátane inzercie alebo reklamy prostredníctvom rozhlasového a televízneho vysielania podľa odseku 4, hromadných informačných prostriedkov, plagátov alebo iných nosičov informácií.*“ V zmysle tejto definície mohli volebnú kampaň viesť nielen kandidujúce subjekty, ale aj iné subjekty, ktoré možno v zásade nazývať tretie strany. Definícia menovala určité spôsoby vedenia volebnej kampane, no išlo len o demonštratívny výpočet. Zároveň v zmysle tejto definície bola za volebnú kampaň považovaná iba činnosť v prospech kandidujúcich subjektov, teda antikampaň sa za volebnú kampaň podľa tejto definície nepovažovala.

Volebná kampaň sa začínala 17 dní pred voľbami a končila sa 48 hodín pred voľbami. Mimo tohto času bolo vedenie kampane zakázané. Explicitne bolo upravené volebné moratórium, teda zákaz vedenia volebnej kampane v čase 48 hodín pred voľbami, pričom na prieskumy bolo moratórium stanovené na 7 dní pred voľbami. Výslovne bolo zakázané aj zverejňovať výsledky volebných prieskumov počas konania volieb.

Čo sa týka vysielania politickej reklamy v rozhlase a televízii, tak vysielateľ s licenciou mal možnosť a Slovenský rozhlas a Slovenská televízia mali povinnosť vyhradiť pre politickú reklamu najviac po 30 minút pre jedného kandidáta, dokopy však najviac 5 hodín vysielacieho času. Umiestňovať volebné plagáty bolo možné len na miestach na to vyhradených obcou, pričom plocha mala zachovávať zásadu rovnosti politických strán a nezávislých kandidátov.

Voľby do orgánov do samosprávnych krajov

Zavedenie volieb do orgánov samosprávnych krajov súviselo s prijatím novely Ústavy SR vykonanej ústavným zákonom č. 90/2001 Z. z., ktorá konštituovala druhú úroveň územnej samosprávy, teda samosprávne kraje. Na základe toho bol následne prijatý zákon o voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktorý svojím obsahom v mnohom kopíroval zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí.²⁸⁰

Rozdiel ale bolo možno nájsť napr. v právnej úprave volebnej kampane. V porovnaní s V súvislosti s úpravou volebnej kampane bol však príliš stručný, hoci celý jeho § 27 bol volebnej kampani venovaný. Zákon neobsahoval legálnu definíciu volebnej kampane. Určoval iba dĺžku volebnej kampane a to rovnako, ako to bolo pri voľbách do orgánov samosprávy obcí, teda začiatok volebnej kampane bol 17 dní pred voľbami a končila sa 48 hodín pred voľbami.

²⁸⁰ Tamtiež, s. 145-146.

Zakotvené bolo aj 48 hodinové volebné moratórium a zákaz vedenia volebnej kampane počas volieb. Vysielanie politickej reklamy upravené nebolo, upravené však bolo rozmiestňovanie volebných plagátov. V zmysle zákona mala obec najneskôr 35 dní pred voľbami určiť miesta pre umiestňovanie volebných plagátov, pričom bola povinná zachovať rovnosť medzi kandidátmi. Zakotvená bola aj povinnosť mlčanlivosti pre členov komisie počas volieb.

V prípade oboch zákonov o voľbách do orgánov územnej samosprávy existoval (a v novej úprave doteraz existuje) rozdiel oproti voľbám do NR SR, a to ten, že v regionálnych voľbách môže kandidovať aj nezávislý kandidát, či už ako kandidát na poslanca do zastupiteľstva alebo ako kandidát na funkciu starostu, primátora či predsedu vyššieho územného celku. Zároveň sa volieb môže zúčastniť nie len občan, ale aj cudzinec s trvalým pobytom v danom volebnom obvode. To znamená, že automaticky existuje širší okruh subjektov, ktoré môžu a reálne aj vedú volebnú kampaň.

Komparácia právnych úprav volebnej kampane

Z uvedenej analýzy právnej úpravy volebnej kampane v jednotlivých zákonoch upravujúcich voľby je zrejmé, že právna úprava volebnej kampane nebola naprieč zákonmi jednotná a z toho dôvodu pôsobila chaoticky. Pre jasnejší prehľad nižšie uvádzam tabuľku s uvedenými rozdielmi v právnej úprave:

	NR SR	Prezident	EP	Sam. obcí	Sam. krajov
Rok prijatia	1990/2004	1999	2003	1990	2001
Definícia kampane	nie	áno	nie	áno	nie
Začiatok kampane	30/21 dní pred voľbami	15 dní pred voľbami	21 dní pred voľbami	17 dní pred voľbami	17 dní pred voľbami
Volebné moratórium	48h, 14 dní prieskumy/ nie	48h, 3 dni prieskumy	48h, prieskum v deň volieb	48h, 7 dní prieskumy	48h
Vysielanie v rozhlase a televízii	max. 21h/ 30min, max 10h	1h, max 10h	30min, max 5h	30min, max 5h	nie

Umiestňovanie volebných plagátov	áno	áno (implicitne)	áno	áno	áno
---	-----	---------------------	-----	-----	-----

Na základe vyššie uvedenej tabuľky možno vidieť, že všetky volebné zákony pred rokom 2014 boli prijaté v iných časových obdobiach a teda aj za iných politických situácií. To treba brať do úvahy, keďže volebné zákony a ich novely sa prijímajú nielen na Slovensku s politickým podtónom. Politici pri moci sa tak snažia presadením právnej úpravy a ich zmien optimalizovať, či zachovať svoj volebný zisk.²⁸¹

Legálnu definíciu volebnej kampane obsahovali iba dva zákony – zákon o spôsobe výkonu voľby prezidenta a zákon o voľbách do orgánov samosprávy obcí. Tieto definície mali ale v zásade rovnakú podstatu – pri oboch sa za kampaň považovala iba činnosť v prospech kandidátov a túto činnosť okrem kandidujúcich subjektov mohli vykonávať aj iné subjekty.

Začiatok volebnej kampane sa líšil takmer v každom zákone. Buď to bolo 21 dní, 15 dní ale 17 dní pred začiatkom volieb, v prvom zákone upravujúcich voľby do SNR, neskôr NR SR, to bolo 30 dní.

Stálou bola úprava volebného moratória. To bolo do 2004 upravené v každom zákone na dobu 48 hodín, s výnimkou, že moratórium na volebné prieskumy sa líšilo pri uverejňovaní volebných prieskumov. Až v roku 2004 došlo k zrušeniu volebného moratória pri voľbách do NR SR. Možno povedať, že išlo o zvláštny stav, kedy pri jedných voľbách moratórium nebolo a pri ostatných áno. Pričom porušenie moratória je aj dodnes témou, ktorou sa zaoberá súdna kontrola volieb.

Vysielanie v rozhlase a v televízii je časť volebnej kampane, ktorou sa zákonodarca zaoberal najpodrobnejšie vo všetkých volebných zákonoch, okrem zákona o voľbách do orgánov samosprávnych krajov, kde túto problematiku úplne vynechal. No tu existovali pre jednotlivé voľby rôzne pravidlá, čo je však vzhľadom na ich rozdielny charakter možné pochopiť. Čo však mali spoločné všetky volebné zákony bola úprava umiestňovania volebných plagátov, hoci zákon o spôsobe výkonu voľby prezidenta SR upravoval túto problematiku len okrajovo.

²⁸¹ OROSZ, L. *Náčrt aktuálnych problémov volebného zákonodarstva v Slovenskej republike...* s. 82 – 83.

Záver

Z vyššie uvedenej analýzy právnej úpravy volebnej kampane medzi rokmi 1990 a 2014 je zrejmé, že táto právna úprava bola roztrieštená a chaotická. Zjednotením pravidiel volebnej kampane došlo k odstráneniu tohto chaosu. Keďže je právna úprava obsiahnutá len v jednom právnom predpise, je zreteľnejšia na pochopenie aj pre laickú verejnosť, čo je pre kvalitnú právnu úpravu dôležitý prvok. V susednej Českej republike majú napríklad doteraz právnu úpravu volebnej kampane roztrieštenú vo volebných zákonoch, ale aj v niektorých iných zákonoch, ktoré upravujú čiastkové problematiky volebnej kampane.²⁸²

Prijatím novej úpravy zároveň došlo aj k bližšej úprave volebnej kampane. Zakotvilo sa napr. financovanie volebnej kampane, ktoré bolo predtým rámcovo upravené len v zákone o spôsobe výkonu voľby prezidenta, či kontrola financovania volebnej kampane. Ďalšou dôležitou požiadavkou, ktorá prišla ako novinka bola požiadavka transparentnosti volebnej kampane.

Je teda možné povedať, že zrušenie starej právnej úpravy a jej nahradenie súčasnou bol určite pozitívny krok. Na druhú stranu mám za to, že aj stará úprava obsahovala pár ustanovení, ktoré by teoreticky mohli slúžiť na skvalitnenie tej súčasnej. Ide konkrétne o ustanovenie nachádzajúce sa v zákone o spôsobe výkonu voľby prezidenta SR, ktoré zakotvovalo oznamovaciu povinnosť o výdajoch na kampaň nie len pre kandidátov ale aj pre tých, ktorý politickú reklamu vysielali či iným spôsobom propagovali kandidáta na objednávku daného kandidáta. Tieto subjekty museli uviesť sumu, akú kandidát vynaložil na danú propagáciu. Toto ustanovenie dávalo možnosť väčšej kontroly toho, či sa skutočne dodržiavali pravidlá financovania kampane, najmä limit, ktorý mohli kandidáti minúť počas kampane. Vzhľadom na to, že v súčasnosti je pri volebnej kampani problém s prekročovaním finančných limitov,²⁸³ by mohlo podobné ustanovenie skvalitniť kontrolu financovania volebnej kampane a tiež pôsobiť na kandidujúce subjekty tak, aby sa snažili tento limit neprekračovať.

Druhá úprava, ktorá podľa môjho názoru stojí za zváženie, je zrušenie moratória. Majerčák hodnotil jeho zavedenie v novej právnej úprave ako krok späť,²⁸⁴ s čím sa na základe vývoja internetu a sociálnych sietí v podstate stotožňujem. Sociálne siete sú príliš špecifické na

²⁸² Bližšie pozri 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. 238 a nasl.

²⁸³ Pozri napr. KOSTELANSKÝ, Ľ. *Bude netransparentná a neférová kampaň novým normálom?* In TRANSPARENCY INTERNATIONAL SLOVENSKO [online]. 19. máj 2024 [cit. 15. 7. 2025]. Dostupné na: <https://transparency.sk/sk/bude-netransparentna-a-neferova-prezidentska-kampan-novym-normalom/>.

²⁸⁴ MAJERČÁK, T. *Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani*. In MAJERČÁK, T. (ed.) Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni. Košice : UPJŠ, 2016, s. 133 a nasl.

to, aby sa zabezpečil zmysel moratória. Dnes sa na sociálne siete viažu všeobecné pravidlá, ktoré v zásade môžu postačovať, otázka je či inštitút volebného moratória už nie je dávno prekonaný a jeho navrátenie bolo krokom späť. To je však už téma nad rámec tohto príspevku.

Zoznam použitej literatúry

DOMIN, M. *Zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani. Komentár*. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2019, 228 s.

DOMIN, M. *Volebné právo a volebné systémy*. 2. vydanie. Bratislava : Wolters Kluwer SR s. r. o., 2021, 444 s. ISBN 978-90-571-0369-1.

MAJERČÁK, T. Obmedzenie slobody prejavu a práva na informácie v zákone o volebnej kampani. In MAJERČÁK, T. (ed.) *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2016, s. 123 - 137. ISBN 978-80-8152-392-2.

MAJERČÁK, T. *Vývoj volebnej kampane v zákonodarstve Slovenskej republiky od roku 1990 do schválenia volebných kódexov v roku 2014*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.) *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014. Košice : UPJŠ, 2014. s. 225 – 247.

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. 472. ISBN 978-90-89603-41-1.

OROSZ, L. a kol. *Volebné právo*. Košice : UPJŠ, 2015. 292 s. ISBN 978-8152-346-5.

OROSZ, L. *Náčrt aktuálnych problémov volebného zákonodarstva v Slovenskej republike*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Aktuálne problémy volebného práva a volebného súdnictva v Slovenskej republike – II. ústavné dni*. Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 25. septembra 2013. Košice UPJŠ 2013, s. 82 – 99. ISBN 978-80-8152-098-3.

OROSZ, L. *Sloboda prejavu vo volebnej kampani*. In MAJERČÁK, T. (ed.) *Sloboda prejavu a jej limity – IV. ústavné dni*. Košice : UPJŠ, 2016, s. 101 – 112.

OROSZ, L. *Volebné zákonodarstvo na Slovensku po roku 1989 (spoločensko-politické okolnosti konštituovania a ďalšieho vývoja)*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.): *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014. Košice UPJŠ 2014. s. 149 - 181.

SOMOROVÁ, Ľ. *Ústavná a zákonná úprava volieb prezidenta Slovenskej republiky (vývoj, aktuálny stav, hodnotenie)*. In OROSZ, L. – MAJERČÁK, T. (ed.) *Volebné zákonodarstvo v Slovenskej republike (doterajší vývoj, aktuálny stav, príčiny a dôsledky)*. Zborník vedeckých prác z medzinárodnej vedeckej konferencie. Košice 26-27. jún 2014. Košice : UPJŠ, 2014. s. 182 – 199.

Kontaktné údaje:

Mgr. Martina Makaturová

martina.makaturova@student.upjs.sk

Katedra ústavného práva a správneho práva, Právnická fakulta, UPJŠ v Košiciach

Kováčska 26, 040 01 Košice

II. část: VOLEBNÁ KAMPAŇ VO VYBRANÝCH ŠTÁTOCH RADY EURÓPY

REGISTRACE „TŘETÍCH“ OSOB A JEJICH ÚČAST VO VOLEBNÍ KAMPANI

The Registration of „Third“ Parties and Their Role in Election Campaigns

doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

Nejvyšší správní soud, Česká republika

Abstrakt: Příspěvek se zabývá zákonnou úpravou třetích osob ve volební kampani v České republice. Kriticky analyzuje také některá rozhodnutí soudů a dospívá k závěru, že stávající právní úprava je značně nepředvídatelná z hlediska časového vymezení volební kampaně. Dalším jejím nedostatkem je omezování veřejných aktivit občanů a stanovení pravidel, jejichž dodržování stát není objektivně schopen a ani ochoten zajistit. Proto autor dospívá k závěru, že jediným racionálním opatřením je transparentnost sdělovaných názorů a informací a přiklání se ke zrušení výdajových limitů ve volební kampani.

Abstract: The article deals with the legal regulation of third persons in the election campaign in the Czech Republic. It also critically analyzes some court decisions and concludes, that the current legal regulation is quite unpredictable in terms of the time limit of the election campaign. Another of its shortcomings is the restriction of public activities of citizens and the establishment of rules, the observance of which the state is neither objectively able nor willing to ensure. Therefore, the author concludes, that the only rational measure is the transparency of the opinions and information communicated and is inclined to abolish the spending limits in the election campaign.

Klíčová slova: volební kampaň, třetí osoby, výdajové limity, svoboda projevu

Keywords: election campaign, third persons, spending limits, freedom of speech

Úvod

Podle § 16 odst. 2 volebního zákona²⁸⁵ platí, že „fyzická nebo právnická osoba, která se hodlá účastnit volební kampaně bez vědomí kandidující politické strany, politického hnutí nebo

²⁸⁵ Zákon č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých dalších zákonů (volební zákon).

koalice, jejich kandidáta anebo nezávislého kandidáta, je povinna se před vstupem do volební kampaně registrovat jako registrovaná třetí osoba u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí zřízeného podle zákona upravujícího sdružování v politických stranách a politických hnutích.“

Z citované zákonné úpravy plyne, že touto třetí osobou, povinnou se zaregistrovat u Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí („Úřad“), je kdokoli, kdo se v době volební kampaně do Poslanecké sněmovny nebo Senátu (*časový test*, tzn. od vyhlášení voleb do jejich ukončení) účastní volební kampaně bez vědomí kandidujícího subjektu. Předpokládá se proto aktivní zapojení do kampaně (*obsahový test*), přičemž musíme mít na zřeteli, že každá kampaň je buď pozitivní, anebo negativní.²⁸⁶ Aktivizace této třetí osoby znamená, že se na ni vztahují i příslušné výdajové limity (*výdajový test*)²⁸⁷.

Ze znění citovaného ustanovení volebního zákona se podává, že registrovat se musí nejen ten, kdo chce pomoci konkrétnímu kandidátovi (např. nechá pro něj vyrobit propagační materiály či vede pro něj kampaň na sociální síti), ale i ten, kdo vede negativní kampaň proti konkrétní straně, anebo i jen vyslovuje svoje politické preference (vyzývá např. k volbě „demokratických politických stran“ a varuje před stranami extrémistickými²⁸⁸).

Volební zákon také stanoví²⁸⁹, které subjekty nemohou být registrovanou třetí osobou (*osobní test*). Jejich společným jmenovatelem je (a) povinnost politické neutrality veřejné moci²⁹⁰ (stát, jeho příspěvkové organizace, veřejnoprávní korporace, státní podniky a další), (b) vyloučení subjektů, jejichž zapojení do volební kampaně by odporovalo jejich smyslu a důvodu existence (obecně prospěšná společnost, politický institut a ústav), (c) vytváření pojistek proti obcházení zákonné regulace (svěřenské fondy, vydavatelé periodického tisku, provozovatelé vysílání) a konečně (d) omezení vedení volební kampaně zahraničními fyzickými nebo právnickými osobami. S trochou zjednodušení lze uvést, že toto omezení v podstatě kopíruje regulaci sponzoringu politických stran.²⁹¹

²⁸⁶ Ustanovení § 16 odst. 1 volebního zákona: „Za volební kampaň se považuje i sdělení v neprospěch jiné kandidující politické strany, politického hnutí, koalice, jejich kandidáta nebo nezávislého kandidáta.“

²⁸⁷ Ustanovení § 16e odst. 8 volebního zákona: výdaje registrované třetí osoby na volební kampaň nesmí přesáhnout 1,8 mil. Kč pro volby do Poslanecké sněmovny a 40 tis. Kč pro volby do Senátu (při konání druhého kola je tento limit zvýšen na 50 tis. Kč).

²⁸⁸ Viz např. známá kampaň herců J. Mádl a M. Issové před volbami do Poslanecké sněmovny v roce 2010 „Přemluv, dědka, přemluv bábu“. Viz např. [google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjxtIno_pWNAxVu_rslHfr9OM4QFnoECCkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.irozhlas.cz%2Fzpravy-domov%2Fwebova-agitka-premluv-babu-vyvolava-bourlive-reakce-201004261916_jpiroch&usq=AOvVaw1R01eivBP0H_mGCM4m2X6H&opi=89978449](https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&ved=2ahUKEwjxtIno_pWNAxVu_rslHfr9OM4QFnoECCkQAQ&url=https%3A%2F%2Fwww.irozhlas.cz%2Fzpravy-domov%2Fwebova-agitka-premluv-babu-vyvolava-bourlive-reakce-201004261916_jpiroch&usq=AOvVaw1R01eivBP0H_mGCM4m2X6H&opi=89978449)

²⁸⁹ Ustanovení § 16e odst. 2.

²⁹⁰ Tento požadavek lze ve sledovaném kontextu dovodit z čl. 5 Ústavy nebo čl. 2 odst. 1 Listiny.

²⁹¹ Srov. § 18 odst. 1 zákona č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

Smyslem tohoto příspěvku bude kriticky se zamyslet nad smysluplností a účelností institutu těchto registrovaných třetích osob a omezení s tím spjatých. Se značnou mírou zjednodušení si proto budu klást „výzkumnou otázku“, zda v tomto případě nedošlo v důsledku zákonné úpravy k pomyslnému „vylití vaničky i s dítětem.“ Hlavní teze, kterou budu opakovaně zastávat, je následující: ***stát má stanovit pouze taková pravidla, která je schopen a ochoten vymáhat***. Nerespektování této zásady totiž vede k tomu, že příliš ambiciózní nebo nevázně míněná právní regulace je bezzubá, kontraproduktivní a ve svých důsledcích je způsobilá delegitimizovat celý právní systém.

Svůj příspěvek začnu informací o nálezu Ústavního soudu, který se touto zákonnou úpravou na návrh Nejvyššího správního soudu zabýval. Poté přejdu k popisu dvou příběhů, ze kterých je patrné, jakým způsobem může být citované zákonné ustanovení vykládáno. Myslím si totiž, že právě na těchto příbězích si lze názorně ukázat, jaké důsledky může tato regulace vyvolávat. Na závěr se pokusím o vlastní zhodnocení české zákonné úpravy.

I. Nález Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 92/20²⁹²

Ústavností zákonné úpravy registrace „třetích osob“ se zabýval Ústavní soud, který shledal její ústavní konformitu. Přitom zejména zdůraznil, že napadená právní úprava představuje vhodný prostředek k „*dosažení cíle spočívajícího v transparentnosti volební kampaně (integrity voleb), když povinnost registrace třetích osob může především zabránit obcházení finančních omezení volební kampaně a tím chránit průběh řádně vedené volební soutěže. Napadenou právní úpravou dochází k zajištění ochrany svobodné soutěže politických sil tím, že brání (v mezích možností), aby jeden kandidující subjekt, disponující např. neomezenými finančními možnostmi, prostřednictvím mimo jiné třetích subjektů, neovládl nejen mediální prostor, ale také prostor reklamní, nebo obecně prostor "pro život" neboli "biosféru" (tedy, laicky řešeno, "aby se volič nebál otevřít i konzervu") svými propagačními a agitačními materiály, resp. projevy zostouzejícími jeho politické konkurenty. Právní úprava má zabránit nekontrolovanému a nekontrolovatelnému obcházení limitů výdajů na volební kampaň.*“

Na rozdíl od obecné úpravy svobody projevu podle čl. 17 Listiny je ve volební kampani jako formě politické soutěže podle čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny „předurčen“ účel, obsah, čas a místo volební komunikace regulované systémem ústavně zaručených práv a svobod, které nelze vytrhávat z jejich kontextu. Mezi svobodou projevu a volební agitací je třeba respektovat rozdíly v jejich obsahu, právní povaze a účelu. Ve volební kampani nejde jen a pouze o svobodu

²⁹² Nález sp. zn. Pl. ÚS 92/20 ze dne 11. 4. 2023, č. 124/2023 Sb. Všechna rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná na <https://nalus.usoud.cz>.

vyjádření názoru v pozitivním nebo negativním smyslu (tedy svobodu se vyjádřit nebo naopak mlčet), nýbrž o získání voličů (ve vymezené době), aby se k volbám dostavili a hlasovali pro určitý program ztělesněný volebními stranami a jejich kandidáty.

Volební soutěž vyžaduje, aby bylo stanoveno, v jaké době se soutěží, kdo je soutěžícím (kandidující subjekty), kdo se na soutěži podílí jejím ovlivňováním a kdo nakonec vynáší verdikt. Proto obecná pravidla, principy a standardy právní úpravy a záruk svobody projevu jako takové (obecné limity svobody projevu) se v těchto podmínkách musejí přizpůsobit účelu této soutěže (zvláštní limity volebního projevu), která není bez jasně stanovených pravidel a omezení v demokratickém právním státě podle čl. 1 odst. 1 Ústavy a čl. 2 Listiny myslitelná.

Za velmi podstatnou považuji argumentaci Ústavního soudu, podle které ustanovení § 16 odst. 2 a § 16h odst. 1 písm. a) volebního zákona je třeba vykládat ústavně konformně, tedy ve vazbě na jejich ústavní a legitimní cíl. *„Jako forma obsahově neutrální regulace účasti ve volební kampani za pomoci finančních prostředků nemají za účel zabránit vyjadřování názorů, neboť takový výklad by nebyl ústavně konformní. Požadavek registrace „třetích“ osob proto sleduje legitimní cíl zabránit obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani a zachování neutrality veřejné moci ve volební soutěži.“*

Ústavní soud rovněž zdůraznil, že *„regulaci nepodléhá jakákoliv podoba volební kampaně vedené třetími osobami, ale pouze taková propagace, za kterou se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata, přičemž výdaje (ne názory) je třeba evidovat. Nejde tedy o zásah do jakékoliv podoby svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 Listiny, ale pouze do takového projevu, za který dotčená osoba vynaložila finanční prostředky, tedy jednoduše řečeno někomu zaplatila. [...] Jde o právní regulaci tzv. volební reklamy, tj. zejména placených inzerátů, billboardů, televizní, rozhlasové nebo novinové reklamy, placené inzerce na internetu, přímého marketingu prostřednictvím placených zaměstnanců (např. prostřednictvím telemarketingu) apod.“* Tato regulace se proto netýká např. prezentace vlastních názorů na veřejných shromážděních, v neplacených prostorech v médiích (např. prostřednictvím blogu nebo diskuzních fór) nebo prostřednictvím osobních profilů na sociálních sítích na internetu nebo ve formě preposílaných hromadných e-mailů (nejde-li o placenou reklamu nebo činnost). *„Tvrzený zásah do svobody projevu podle čl. 17 Listiny, spočívající v registraci u Úřadu pro dohled (s hrozbou následné sankce), se týká pouze takových subjektů, které se zapojují do volební kampaně tak, že jsou ochotny na to v zákonem vymezeném čase vynaložit finanční prostředky.“*

K tomuto nálezu Ústavního soudu jsem uplatnil odlišné stanovisko, ve kterém jsem vycházel z pojetí politiky jako správy věcí veřejných, na které by se proto měli podílet nejen jednotlivci k tomu specializovaní političtí aktéři, nýbrž celá občanská společnost. Současně platí,

že volební kampaň není ničím jiným než realizací některých základních práv: především svobody projevu a práva na informace. Je proto velmi důležité, aby limitací volební kampaně nedocházelo k nepřiměřenému a nedůvodnému zásahu do těchto základních práv.

Platí-li podle čl. 17 odst. 4 Listiny, že svobodu projevu lze omezit zákonem pouze, jde-li o opatření „nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“, a současně platí, že povinnost předchozí registrace třetí osoby u Úřadu je omezením svobody projevu (bez ní totiž třetí osoba nemůže vést volební kampaň – tzn. nesmí agitovat ve prospěch či neprospěch některého z volebních aktérů a za tím účelem vynakládat peněžní prostředky nebo poskytovat plnění ocenitelná v penězích), pak nevidím žádný z taxativně stanovených důvodů, předpokládaných Listinou, který by toto omezení legitimizoval. Okolnost, zda se jedná o omezení neutrální či nikoliv, pokládám za zcela irelevantní: podstatné je pouze to, že napadená zákonná ustanovení svobodu projevu omezují, tzn. bez předchozí registrace se do volební kampaně nelze aktivně zapojovat.

Samotná registrace této třetí osoby přitom není banální záležitostí (srov. § 16e volebního zákona): tato osoba si totiž musí kromě sdělení osobních údajů zřídit volební účet, veřejně jej zpřístupnit komukoliv a také vést odpovídající evidenci a tuto ponechat uveřejněnu alespoň tři měsíce. Možná by proto šlo pochopit, když by touto třetí osobou byla (výhradně) např. velká nadnárodní firma, která by sponzorovala konkrétní politické strany (bez jejich vědomí). Tak tomu ale není: zákonodárce totiž za tuto třetí osobu považuje prakticky kohokoliv; výslovně je touto osobou i fyzická osoba. Zmíněné velké firmy přitom budou mít zpravidla naopak velký zájem na tom, aby se vědělo, koho podporují, neboť sledují svoje konkrétní zájmy, a napadená úprava se s nimi proto zcela míjí.²⁹³

Ostatně, i na následujících dvou příkladech lze ukázat, že pokutovány Úřadem byly spolky, které se snažily (nepřísluší mi hodnotit, zda dobře či špatně) o kultivaci politiky a o otevření prostoru k diskusi v rámci celé občanské společnosti, nikoliv silní ekonomičtí hráči.

II. Příklady aplikace zákonné úpravy

Shora citovaná zákonná úprava byla zatím aplikována ve dvou zajímavých případech, které stručně představím. V obou těchto případech rozhodoval Krajský soud v Brně, což je však logické, jelikož sídlo Úřadu je právě v Brně.²⁹⁴

²⁹³ Není dokonce ani neobvyklé, když velké firmy sponzorují hned několik silných politických stran. Důvod je prostý: zajišťují si tím svoje dobré vztahy s nejvýznamnějšími politickými subjekty v podstatě nezávisle na výsledku voleb.

²⁹⁴ Srov. § 7 odst. 2 zákona č. 150/2002 Sb., soudního řádu správního.

II.1. Žlutý baron

V prvním případě (který časově předcházел shora citovanému nálezu Ústavního soudu) se měl dopustit přestupku spolek Svoboda projevu tím, že se zúčastnil volební kampaně bez předchozí registrace ve zvláštním registru spravovaném Úřadem. Spolek totiž zadal vydání celkem 342 inzerátů v regionálních mutacích deníku, přičemž inzeráty měly nadpis „Proč nám chce Andrej Babiš vládnout?“, a také podobu pozvánek na celkem 61 besed konaných v době od 4. 5. 2017 do 30. 7. 2017 na různých místech ve všech krajích České republiky. Besedy měly být spojeny s projekcí dokumentárního filmu Selský rozum a s prodejem knihy Žlutý baron. Spolek dále zadal výlep 22 ks plakátů s kampaní Žlutý baron v době od 28. 7. do 30. 7. 2017 v Českých Budějovicích. Za to mu byla uložena pokuta ve výši 27.000 Kč.

Krajský soud v Brně žalobu proti tomuto rozhodnutí Úřadu zamítl²⁹⁵, když uvedl, že daná inzerce (pozdávka na promítání filmu Selský rozum a následnou besedu s autory knihy Žlutý baron) byla stylizována do podobizny A. Babiše, a to složením výroků A. Babiše či výroků, které jsou mu připisovány.²⁹⁶ „Textace samotných výroků, resp. parafráze výroků A. Babiše jsou však provedeny takovým způsobem, který má za smysl jednoznačně vyvolat negativní náhled na A. Babiše, příp. jeho podnikání a politické aktivity. Lze takto poukázat například na uvedený text „Zřídím stát jako firmu“, který je jasnou negativní parafrází hesla, které A. Babiš používá, „řídít stát jako firmu“. Obdobně jsou provedeny některé další výroky A. Babiše použité na pozvánce a tvořící podobiznu A. Babiše. Na základě znění jednotlivých výroků, jakož i v celkovém souhrnu (tj. všechny uvedené výroky dohromady společně s jejich využitím pro vytvoření podobizny samotného A. Babiše) může předmětná pozvánka sugestivně zasáhnout do vnímání A. Babiše u veřejnosti. Soud považuje za legitimní, pokud v rámci novinářské, příp. umělecké činnosti dochází k (byť třeba ostré) politické satíře, ke karikaturám politiků atp., nicméně, jak uvedl výše, v průběhu volební kampaně je třeba posuzovat, zda prostřednictvím uvedeného nevstoupili autoři aktivně do jejího průběhu.“

Krajský soud proto posoudil daný leták jako způsobilý zasáhnout do volební kampaně a tuto volební kampaň ovlivnit, neboť na něm sice není výzva k volbě jiného kandidáta, nicméně z provedení pozvánky vyplývá, že by daný volič neměl A. Babiše volit. „Bezbréhá akceptace propagování literárních děl v průběhu volební kampaně (tedy neposuzování takové propagace z materiálního hlediska, ale zaměření se pouze na formální charakter sdělení) by

²⁹⁵ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 29. 3. 2019, č. j. 73 A 4/2018-55. Rozhodnutí správních soudů jsou dostupná na <https://vyhledavac.nssoud.cz/>.

²⁹⁶ Pro lepší představu podoby inzerátu viz např. <https://www.mojekromeriz.cz/kalendar-akci/view/4174/selsky-rozum-zluty-baron-cze-2017>

vedla do budoucna k obcházení zákona. V případě, že by se do budoucna mohlo využívat k vedení volebních kampaní marketingu knižních či audiovizuálních děl, znamenalo by to, že na jejich propagaci by nedopadaly povinnosti týkající se volebních kampaní předepsané zákonem o volbách (např. zahrnutí výdajů na takovou propagaci do výdajů volební kampaně, označení těchto materiálů informací o zadavateli či zpracovateli či povinnosti spjaté s vyúčtováním takových nákladů v rámci vyúčtování volebních kampaní), což považuje soud za nežádoucí.²⁹⁷ Pro úplnost dodávám, že tento rozsudek krajského soudu následně zrušil Nejvyšší správní soud²⁹⁸, nicméně z důvodu čistě formálního, který se zcela míjel s jeho nosnými věcnými důvody: ke spáchání přestupku prý totiž nemohlo dojít, jelikož uvedená sdělení byla zveřejněna v době, kdy ještě A. Babiš nebyl formálně kandidátem do voleb (nebyla zaregistrována kandidátní listina politického hnutí ANO 2011).

II.2. Milion chvilek

V případě *Milionu chvilek*²⁹⁹ šlo o to, že tomuto spolku byla uložena Úřadem pokuta ve výši 35.000 Kč. Důvodem byla okolnost, že se na podzim roku 2021 účastnil volební kampaně před volbami do Poslanecké sněmovny, a to konkrétně tak, že (a) organizoval dobrovolníky za účelem agitace ve prospěch dvou volebních koalic, (b) vytvořil a provozoval chatbot coby automatizovaný komunikační nástroj v aplikaci Messenger, skrze nějž agitoval ve prospěch a v neprospěch některých politických stran, (c) na své internetové stránce publikoval sdělení v neprospěch kandidáta Ing. Andreje Babiše a (d) během volební kampaně rozšiřoval letáky a plakáty agitující ve prospěch dvou kandidujících koalic. To vše činil, aniž by požádal o zápis do registru tzv. registrovaných třetích osob.

Krajský soud v Brně rozhodnutí Úřadu zrušil, přičemž zejména zdůraznil, že „za dobrovolnickou činnost se nikdy (ani obvykle) neposkytuje úplata. Proto jejich činnost nemůže být volební kampaní, jak ji vymezuje volební zákon.“ Dobrovolníkem je totiž člověk, který něco z dobré vůle poskytuje či věnuje jiným a nežádá za to žádnou finanční náhradu. Takto chápané dobrovolnictví proto „nikdy nemůže ohrožovat zájem na prevenci obcházení limitů pro výdaje ve volební kampani.“ Jinak řečeno, konkrétní činnost musí nejprve splňovat všechny znaky volební kampaně včetně (obvyklé) úplatnosti. To vede ke vzniku povinnosti se kvůli

²⁹⁷ Příkladem podobného obcházení zákona může být reklama na lyže Völkl z roku 2002, kdy se ve Špindlerově Mlýně objevila velkoplošná reklama s předsedou Poslanecké sněmovny a ODS Václavem Klausem, kde stojí s lyžemi značky Völkl. Na billboardu je nad Klausovou fotografií nápis "Volte" a hned vedle značka této firmy. In: https://www.idnes.cz/zpravy/domaci/klaus-dela-reklamu-na-lyze.A020104_210938_domaci_pol.

²⁹⁸ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 8. 8. 2023, sp. zn. Ars 4/2019.

²⁹⁹ Rozsudek Krajského soudu v Brně ze dne 28. 7. 2023, č. j. 41 A 24/2022-103.

ní registrovat. A až v případě, že poskytovatel tohoto jinak (obvykle) úplatného plnění poskytne plnění bezplatně, pak se již registrované třetí osobě pro účely výpočtu výdajů připočte cena obvyklá. Krajský soud proto odlišil situaci brigádníků, kterým se obvykle platí, a v tomto případě se proto jedná o volební kampaň. „*Pokud by ale šlo od počátku o dobrovolníky, kterým by spolek neplatil (a ani jim to nesliboval), o volební kampaň by vůbec nešlo. Dobrovolníkům se (ani obvykle) úplata neposkytuje. [...] Byla-li by totiž volební kampaní jakákoliv propagace či volební agitace v (ne)prospěch kandidujících subjektů, bylo by nakonec vše úplatné. Součástí svobody projevu je i právo každého zvolit si způsob jejího výkonu, oproštěný od zásahů státu, který je nejučinnější. Takovým prostředkem jsou i dobrovolníci. Nelze zapomínat i na jejich svobodu projevu, kterou tímto svým osobním vkladem uplatňují a snaží se efektivně znásobit její dopady. To bylo i cílem žalobce. Na tom soud na rozdíl od žalovaného nevidí nic špatného. Stát má přitom velmi malý prostor pro omezení této volby prostředku svobody politického projevu žalobce. Pokud žalovaný chtěl tuto volbu žalobce omezit, musel k tomu mít zákonný základ. Ten ovšem podle soudu neměl. Nemohl z toho důvodu spáchat přestupek.*“

V případě rozšiřování letáků soud sice shledal pochybení spočívající v neregistraci třetí osoby (bylo zaplacen 167.830 Kč, což je již nezanedbatelná finanční částka), nicméně i zde bylo nutno dovodit společenskou škodlivost přestupku, což ovšem Úřad neučinil.

V případě facebookového chatbotu krajský soud uvedl, že porušení registrační povinnosti tzv. třetí osoby, která se zúčastní volební kampaně, automaticky neznamená vznik přestupkové odpovědnosti podle § 16h odst. 1 písm. a) zákona o volbách. Protiprávní čin spočívající v neregistrované účasti třetí osoby ve volební kampani musí být totiž i společensky škodlivý. „*Tento znak naplní jen neregistrovaná kampaň třetí osoby, která reálně naruší zájem na prevenci obcházení výdajových limitů. Při absenci dolní hranice zákonného výdajového limitu proto musí Úřad pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí v každé konkrétní věci zkoumat, zda částka vynaložená na neregistrovanou volební kampaň třetí osoby opravdu narušila uvedený zájem na prevenci obcházení výdajových limitů.*“ V tomto konkrétním případě přitom provozování chatbotu stálo jen několik desítek tisíc korun. Jednalo se proto o zanedbatelnou částku z hlediska celkového limitu výdajů na volební kampaň.

Konečně k článku vyznívajícímu v neprospěch Ing. Babiše krajský soud konstatoval, že prezentace vlastních politických názorů na vlastních webových stránkách není volební kampaní ve smyslu § 16 odst. 1 zákona o volbách. Nešlo totiž např. o placený inzerát, reklamu na internetu nebo přímý marketing prostřednictvím placených zaměstnanců. Soud zohlednil rovněž okolnost, že spolek Milion chviliek se dlouhodobě snaží o kultivaci demokratické společnosti, přičemž daný článek byl publikován v argumentační sekci internetové stránky.

III. Shrnutí judikатурních závěrů

Z obou právě reprodukováných rozsudků Krajského soudu v Brně a také nálezu Ústavního soudu je patrné, že se v České republice nacházíme teprve ve fázi „rekognoskace terénu“, tedy ve fázi zkoumání limitů stále ještě nové zákonné úpravy. Určitě proto nelze hovořit o ustálené soudní judikatuře; na to je příliš brzy. Ostatně i samotný Ústavní soud v komentovaném nálezu výslovně připustil, že účelem napadené regulace třetích osob ve volební kampani je regulace volební soutěže vedené za pomoci finančních prostředků a tím obcházení limitů pro výdaje na volební kampaň, nikoli zabránit vyjadřování názorů na kandidáty jiným způsobem. „*Incidentní případ, na jehož základě se navrhovatel obrátil na Ústavní soud, však není takovým případem, nicméně potřebu nejen ústavně souladného, ale i rozumného výkladu předmětných ustanovení volebního zákona třeba připomenout, protože v jiné skutkové konstelaci by tato úprava nemusela obstat.*“³⁰⁰

Závěry krajského soudu jsou proto vskutku toliko předběžné a vybírám z nich dva nejvýznamnější.

- 1) Z právního názoru Ústavního soudu, že regulaci nepodléhá jakákoliv podoba volební kampaně vedené třetími osobami, ale *pouze taková propagace, za kterou se poskytne nebo obvykle poskytuje úplata*, dovedl krajský soud, že *jedná-li se o činnost dobrovolnickou, nikdy se za ni neposkytuje úplata, a proto se vůbec nejedná o volební kampaň ve smyslu volebního zákona.*
- 2) Při hodnocení protiprávnosti neregistrace třetí osoby je podle krajského soudu vždy nutno dovést též společenskou škodlivost přestupku. Neregistrovaná kampaň třetí osoby, která nenaruší zájem na prevenci obcházení výdajových limitů, proto není protiprávní.

Přiznám se upřímně, že jsem ve velmi obtížné pozici. Závěry krajského soudu, vyslovené v rozsudku Milion chvilék, jsou mi totiž mimořádně sympatické (ostatně odpovídají i hodnotového nastavení mého disentu k nálezu Ústavního soudu) a snaží se najít co nejrozmumnější řešení, které je mi v tomto konkrétním případě velmi blízké. Přesto se obávám, že v nich lze identifikovat některá slabá místa. Lapidárně vyjádřeno, dospěl-li Ústavní soud k závěru, že zákonná úprava není protiústavní, nelze ji fakticky vyprázdnit rozhodnutími soudů.

³⁰⁰ Tento závěr jsem v disentu k nálezu označil za metodologicky chybný: z imperativu ústavně souladného výkladu právních předpisů totiž plyne, že Ústavní soud nezruší takový předpis, který alespoň v jednom z možných způsobů výkladů není protiústavní. Nyní ovšem říká Ústavní soud něco zcela jiného: výslovně připouští, že za jiných skutkových okolností je připraven napadená ustanovení zrušit jako protiústavní. To ovšem zcela popírá právě zmíněný princip, který je pojmově založen právě na předpokladu, že napadené ustanovení nelze vyložit ústavně souladně.

Především je třeba si položit otázku, zda je skutečně úkolem Úřadu hodnotit společenskou škodlivost přestupku, spočívající v opomenutí registrace třetí osoby. Touto společenskou nebezpečností by totiž mělo být podle krajského soudu teprve reálné narušení prevence při obcházení výdajových limitů. Není však zcela zřejmé, co by to mělo v praxi znamenat a podle jakých kritérií by měl Úřad postupovat za situace, když zjistí, že se volební kampaně účastní neregistrovaná třetí osoba. V tomto ohledu lze uvést řadu možných situací, a proto skutečně jen namátkou: Kde je hranice zanedbatelné částky z hlediska celkového limitu výdajů na volební kampaň? Připustil-li krajský soud, že zanedbatelnou částkou je jen několik desítek tisíc korun, platil by tento závěr stejně i v případě, kdy těchto neregistrovaných třetích osob bude více? Bude se „beztrestnost“ vztahovat na všechny z nich, anebo jen na některé? Měl by Úřad hodnotit odlišně případ politické strany, která zákonný výdajový limit nevyčerpá, a strany, která ho využije celý? Je společenská nebezpečnost dána pouze ve druhém případě? Proč má mít vlastně význam zájem na obcházení výdajových limitů za situace, kdy volební zákon sám stanoví též limity výdajů registrovaných třetích osob?³⁰¹

Obávám se proto, že názor krajského soudu je v tomto směru nepřesvědčivý až arbitrární. Společenská škodlivost daného přestupku je totiž obsažena již v samotné definici přestupku (účast ve volební kampani bez předchozí registrace) a další okolnosti by měly být zvažovány teprve při stanovení výše sankce, nikoliv již při závěru o tom, zda byl přestupek vůbec spáchán. Dokonce si troufám tvrdit, že podobné závěry by mohly být v jiných oblastech správního trestání velmi zneužitelné.³⁰²

Problém však spatřuji i ve vymezení dobrovolnictví krajským soudem. Jistě, podstatou dobrovolnictví je bezúplatnost, o tom nemůže být sporu. Současně však většina dobrovolnické činnosti je penězi vyčíslitelná. Uvedu jen namátkové příklady: pojedu-li pomáhat jako dobrovolník po povodni, budu-li třídit šaty uprchlíkům z Ukrajiny, vozím-li nemohoucím jídlo, zapojím-li se do aktivit mobilního hospice nebo budu-li hlídat děti v dětské skupině, vždy se jedná o dobrovolnickou a velmi chvályhodnou činnost. Stejnou službu však mohou nabízet i firmy a neziskové organizace, tedy půjde o placenou činnost. Stejně tak lze bezplatné poskytnutí plakátovacích ploch porovnat s tržní cenou jejího pronájmu, rozdávání letáků či poskytování informací prostřednictvím call center lze kvantifikovat cenou obvyklou osob, které tyto činnosti vykonávají, apod.

³⁰¹ U voleb do Poslanecké sněmovny 1,8 mil. Kč a u voleb do Senátu 50.000 Kč (§ 16e odst. 8).

³⁰² Mám být např. jako chodec postižen za přecházení na červenou, byť nikde v dohledu nejede vozidlo? Musím být připásán již v okamžiku nastartování vozidla? Je v pořádku pokuta, která mi bude uložena za prošlou státní technickou kontrolu (STK), byť se následně ukáže, že vozidlo je v technicky perfektním stavu?

Logika stanovení limitů volební kampaně je přitom založena na tom, že se jedná o plnění, za které se poskytne nebo se *obvykle poskytuje* úplata. Kandidující politická strana přitom musí zveřejnit veškeré výdaje na volební kampaň, které nesmí překročit, a mezi něž patří rovněž bezúplatné plnění „s uvedením obvyklé ceny“.³⁰³ Měl-li by proto platit právní závěr krajského soudu, pak by se musel nutně vztahovat nejen na třetí osoby, nýbrž i na kandidující politické strany. Je přitom otázka, zda by byl krajský soud ochoten jít tak daleko.

Myslím si proto, že i dobrovolnická činnost představuje „*plnění ocenitelné v penězích*“.³⁰⁴ Závěr krajského soudu vyslovený v případě Milionu chviliek je mi proto sice skutečně velmi blízký, nicméně obávám se, že popírá znění i smysl zákonné regulace a byť názorně ukazuje její nesmyslnost, je na zákonodárci, aby učinil nápravu. Úkolem soudů totiž má být zákonnou úpravu interpretovat, aplikovat a někdy i dotvářet, avšak nikoliv popírat či vyprazdňovat.

Vycházíme-li přitom ze závěru Ústavního soudu, že tato právní regulace má zabránit obcházení limitů výdajů na volební kampaň, nedává rozumný smysl odlišovat bezúplatná plnění, poskytovaná přímo politickým stranám, od bezúplatných plnění, která těmto stranám poskytují (bez jejich vědomí) třetí (a neregistrované) osoby, což krajský soud zřejmě činí.

Názorně ukázáno na jednoduchém příkladu: poskytnu-li fasádu svého domu za účelem umístění volebního billboardu, není přece dán žádný zásadní rozdíl z hlediska toho, zda tak učiním s vědomím politické strany či bez něj. Podstata je totiž stejná – poskytnu bezúplatné plnění v její prospěch. Budu-li ve volném čase roznášet letáky pro nezávislého kandidáta ve volbách do Senátu, není rozdíl mezi tím, zda tak činím s jeho vědomím. V obou případech mu totiž poskytují bezúplatné (avšak penězi ocenitelné!) plnění.

Dospívám proto k závěru, že právní závěr obsažený v rozsudku krajského soudu ve věci Milion chviliek by v případě jeho zobecnění i na další podobné případy *pro futuro* ve skutečnosti prakticky vyprázdnil zákonnou regulaci postavení třetích osob.

IV. Zhodnocení zákonné úpravy

Ze shora uvedeného (viz zejména můj dissent k nálezu Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 92/20) je dostatečně zřejmé, že zákonnou úpravu povinné registrace třetích osob ve volební kampani považuji za vadnou, a dokonce až protiústavní. Plně přitom rozumím smyslu této úpravy, která – po zavedení výdajových limitů – logicky usiluje o to, aby byla nastavená pravidla dodržována a nebyla účelově obcházena. V praxi se tak skutečně dělo (a i nadále děje),

³⁰³ Ustanovení § 16d odst. 3 písm. a) volebního zákona.

³⁰⁴ Ustanovení § 16c odst. 1 volebního zákona.

příčemž nejjednodušším trikem byl např. sponzoring prostřednictvím jiného subjektu, na který se povinnost zveřejnit finanční zprávu nevztahovala.³⁰⁵

Zcela samostatnou pozornost si přitom zasluhuje okolnost, že tato pravidla se v České republice nevztahují na všechny typy voleb a zákonodárce tak zjevně rozlišuje volby prvního a druhého řádu. Samozřejmě rozumím tomu, že zejména v obecních volbách by podobná pravidla nebyl stát schopen vymáhat, nicméně i přesto zde vyvstává otázka, zda toto odlišování má svoje opodstatnění. Z jiného hlediska viděno totiž zavedení těchto regulací selektivně jen na některé z těchto voleb apriori oslabuje jejich legitimitu.³⁰⁶

V opakovaně zmiňovaném disentu jsem se svoje kolegy na Ústavním soudu neúspěšně pokusil přesvědčit o protiústavnosti zákonné úpravy. Nyní svoji argumentaci směřující proti stávající regulaci postavení třetích osob ve volební kampani shrnuji následujícím způsobem.

A) Nepředvídatelnost zahájení volební kampaně a jejího trvání

Jako názorný příklad postačuje připomenout, že volby do Poslanecké sněmovny, konané ve dnech 8. a 9. 10. 2021, vyhlásil prezident republiky Miloš Zeman již dne 28. 12. 2020. Letošní volby do Poslanecké sněmovny byly prezidentem Petrem Pavlem vyhlášeny ve Sbírce zákonů teprve dne 14. 5.³⁰⁷ To konkrétně znamená, že v roce 2021 trvala zákonem stanovená doba volební kampaně více než devět měsíců, zatímco v roce letošním to bude pouze necelých pět měsíců. To má samozřejmě řadu konkrétních právních důsledků.³⁰⁸ Z nyní zkoumaného hlediska to však především znamená, že výdajové limity volební kampaně se týkaly v roce 2021 takřka dvojnásob dlouhého období. Jinak řečeno, samotné zákonné vymezení volební kampaně je čistě arbitrární a závisí na rozhodnutí jediného politického aktéra (prezidenta republiky). Dochází přitom k absolutní nelogičnosti toho, co je volební kampaní fakticky, a co podle zákonné úpravy. Velmi názorným příkladem je shora představený případ Žlutého barona, kde Nejvyšší správní soud dospěl k závěru o tom, že se spolek Svoboda projevu nemusel zaregistrovat jako

³⁰⁵ Příkladem budiž prezidentská volební kampaň v roce 2018, kdy jeho hlavním sponzorem byl spolek Přátelé Miloše Zemana. Ve skutečnosti se však za tímto spolkem schovávaly konkrétní firmy a jednotlivci, jejichž totožnost zůstala veřejnosti neznámá. Srov. např. <https://zpravy.aktualne.cz/domaci/mynar-zeman-kampan/r~470d4ccc535111ec9322ac1f6b220ee8/>

³⁰⁶ Je navíc zřejmé, že daleko větší politický význam mají volby do zastupitelstva hlavního města Prahy než volby v jednotlivých senátních obvodech.

³⁰⁷ Rozhodnutí prezidenta republiky č. 138/2025 Sb., o vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny Parlamentu České republiky.

³⁰⁸ K povaze rozhodnutí prezidenta republiky o vyhlášení voleb a k jeho právnímu významu viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 2/21, podle kterého toto rozhodnutí nepředstavuje podzákoný právní předpis a ani soudně nepřezkoumatelný ústavní akt *sui generis*, nýbrž rozhodnutí, a to ve formálním i materiálním smyslu, přímo přezkoumatelné Ústavním soudem v řízení o ústavní stížnosti podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy. Toto rozhodnutí je totiž způsobilé zasáhnout do základních práv nebo svobod jednotlivce.

třetí osoba, byť krajský soud předtím velmi přesvědčivě vysvětlil, že se volební kampaně velmi aktivně účastnil.

B) Právní úprava má podněcovat veřejné aktivity občanů, a nikoliv je omezovat či dokonce fakticky znemožnit

V předchozím textu jsem se pokusil vysvětlit, v čem je stávající zákonná regulace nelogická a nepředvídatelná. Nyní proto tuto argumentaci jen doplním o hrozbu *chilling effectu*. Nemám-li totiž zájem na to, aby se moje jméno objevilo ve zprávě politické strany, nicméně cítím potřebu se veřejně vyjádřit (pozitivně či negativně) k některým volebním aktérům, jsem podle volebního zákona povinen učinit řadu administrativních kroků, které mne nepochybně značně zatěžují: musím se nejprve nahlásit u Úřadu, od kterého obdržím evidenční číslo, Úřad moji registraci zveřejní a já si musím zřídit volební účet a internetovou stránku, jelikož pokud tak neučiním, dopustím se přestupku. Lze proto očekávat, že řadu aktivních občanů (nebo i právnických osob) tyto požadavky odradí. Například by mne zajímalo, zda by v úvodu příspěvku zmiňovaní herci Mádl a Issová za těchto podmínek zopakovali svoje tehdejší veřejná vystoupení. Obávám se, že nikoliv.

Jak jsem proto již uvedl v disentu, zákonná úprava kromě chvályhodných úmyslů svými nezamýšlenými důsledky fakticky do značné míry likviduje to, co je na politice hezké – aktivního občana, který chce na politice participovat, byť z ní nebude nijak přímo profitovat. Slovy M. Webera: žije pro politiku, nikoliv z politiky.³⁰⁹ Ve svém důsledku proto tato úprava vede přesně k opačnému efektu, než který sleduje: odrazuje od politické aktivity jednotlivce a spolky, a naopak není způsobilá odradit silné hráče, kteří samozřejmě chtějí, aby se vědělo, koho podporují. Skuteční škůdci demokracie jsou totiž někde úplně jinde: spokojeně sedí (například) na trolích farmách za našimi východními hranicemi a možná se baví představou, že by jim mohl Úřad uložit pokutu za to, že se opomněli u něj registrovat. Proto také ostatně zákonodárce zahraniční subjekty z okruhu registrovaných třetích osob výslovně vyloučil – což ovšem neznamená, že ze zahraničí k ovlivňování voleb nedochází, a to dokonce velmi masivně.

C) Stát má nastavovat pouze taková pravidla, která dokáže (a také chce!) efektivně vynucovat

³⁰⁹ Pro přesnost je však třeba připomenout, že tento autor rozlišuje příležitostné politiky (*Gelegenheitspolitiker*), politiky jako jejich vedlejší povolání (*nebenberufliche Politiker*) a politiky z povolání (*Berufspolitiker*). „Jsou dva způsoby, jak si udělat z politiky povolání. Buď se žije „pro“ politiku – nebo naopak, žije se „z“ politiky. Není to žádný výlučný protiklad. Zpravidla lidé dělají obojí, alespoň ideálně, většinou ale i materiálně: kdo žije pro politiku, dělá z ní svůj život ve vnitřním smyslu. Buď užívá pouhé vlastnictví moci, kterou vykonává, nebo svou vnitřní rovnováhu a sebedůvěru sytí vědomím, že svému životu dává smysl službou věci. Tímto vnitřním smyslem asi žije každý vážný člověk, který pro nějakou věc a také z této věci žije. Rozlišení se týká mnohem hmotnější stránky tohto stavu věci, tj. stránky ekonomické.“ WEBER, M.: *Politik als Beruf*. Stuttgart: 1992, s. 14.

Jsem přitom přesvědčen, že to není tento případ. Současné znění zákona je totiž natolik přísné, že registrovanými třetími osobami by měly být čistě teoreticky tisíce nejružnějších dobrovolníků a aktivistů. To však samozřejmě personálně značně poddimenzovaný Úřad není schopen kontrolovat a nutně tak nastává situace, kdy Úřad bude čistě selektivně vybírat pouze některé případy, které bude řešit ve správním řízení. Tím ovšem nastane situace faktické nerovnosti, která je v podmínkách právního státu nežádoucí. Navíc, skutečnou sankcí za porušení pravidel volební kampaně je zneplatnění voleb. Tato sankce se však zcela míjí (věcně i časově) s podstatou regulace výdajových limitů volební kampaně.

Jaký ze všeho uvedeného plyne závěr?

Především bych rád zdůraznil, že snahy o zprůhlednění financování volební kampaně jsou zpravidla vedeny dobrou vůlí. Otázka však zní, zda to stačí, anebo zda tyto veškeré snahy nejsou ve výsledku spíše ke škodě věci.

Dále se domnívám, že základ všech problémů nespočívá v tom, jakým legislativně technickým způsobem je zformulována konkrétní zákonná regulace. To je problém sekundární. Základní problém totiž spočívá již v samotném zavedení limitů volební kampaně. Pokud totiž k jejich zavedení došlo, vždy bude sporné přinejmenším to, (a) *jakého časového období se mají týkat*, (b) *co vše do nich zahrnout*, a (c) *kdo a jakým způsobem má kontrolovat jejich dodržování*. Přitom se obávám (a k tomu vedl mimo jiné i můj příspěvek), že (a) vymezení časového období bude vždy arbitrární (skutečná volební kampaň je totiž zahájena – jen s malou mírou nadsázky – již okamžikem ukončení předchozích voleb, nikoliv až nahodilým okamžikem vyhlášení voleb příštích), (b) ambiciózním nastavením všeho, co do volební kampaně spadá, přicházíme i o poslední zbytky toho, co je na politice ještě hezké, a (c) žádnému úřadu, který má tuto agendu vskutku kontrolovat a nebýt pouhým „fikovým listem“, věru není co závidět.

Ostatně, obávám se, že postavení Úřadu trefně (byť nevědomky) charakterizoval geniální sir Humphrey, který v podobných případech zdůrazňoval, že vůbec není důležité, zda některá instituce dává rozumný smysl. Důležité je, aby si veřejnost myslela, že jejím zřízením a odpovídajícím materiálním zabezpečením klademe do popředí některé bohulibé zájmy (v daném případě transparentnost politického prostředí) a veřejnost proto může mít dobrý pocit, že svými daněmi tento dobrý úmysl podporuje. U těchto institucí však zároveň platí, že „*potom, co k rituální oběti dojde, se už nikdo kněze neptá, co se po obřadu stane s obětí*.“³¹⁰

Proto tvrdím, že je-li skutečně hlavním cílem zákonné úpravy transparentnost sdělovaných informací a názorů, pak postačujícím opatřením (a zároveň maximem možného!) je § 16

³¹⁰ LYNN, J. – JAY, A.: *Jistě, pane ministře*. Praha: Aurora, 2002, s. 211.

odst. 6 volebního zákona, který stanoví povinnost uvádět informaci o zadavateli a zpracovateli sdělení šířených komunikačními médii. Vše ostatní (výdajové limity, povinná registrace třetích osob atp.) již přináší více škody než užitku a určitě není pravda, že by předmětná úprava zabráňovala nekontrolovatelnému obcházení limitů na volební kampaň.

Je totiž věcí především samotného voliče, aby si vyhodnotil, které informace a názory (jejichž původ však má právo znát) ho oslovují a které nikoliv. Značně idealisticky přitom pořád věřím, že racionální volič není jen mýtem, nýbrž realitou, byť nepřehlížím, že v současnosti „selhává demokracie právě proto, že voliči dostávají přesně ty pomýlené státní politiky, které sami požadují.“³¹¹ Pokud totiž v racionalitu voličů nevěříme, je zřejmě nutno začít hledat jiné formy vládnutí, než je demokracie.³¹²

Seznam použité literatury

BRENNAN, J. *Proti demokracii*. Praha: ARGO, 2024

CAPLAN, B.: *Mýtus racionálního voliče. Proč v demokracii vítězí špatná politika*. Praha: Respekt, 2010

LYNN, J. – JAY, A.: *Jistě, pane ministře*. Praha: Aurora, 2002

WEBER, M.: *Politik als Beruf*. Stuttgart: 1992, s. 14.

Kontaktní údaje:

doc. JUDr. Vojtěch Šimíček, Ph.D.

vojtech.simicek@nssoud.cz

Nejvyšší správní soud

Moravské náměstí 6

65740 Brno

Česká republika

³¹¹ CAPLAN, B.: *Mýtus racionálního voliče. Proč v demokracii vítězí špatná politika*. Praha: Respekt, 2010, s. 43.

³¹² K tomu viz např. vlivná kniha BRENNAN, J. *Proti demokracii*. Praha: ARGO, 2024. Tento autor dospívá mimo jiné k závěru, že v ideálním případě se většina lidí o politiku nestará, neboť voliče dělí na hobity, fotbalové chuligány a vulkánce. „Všeobecné volební právo pobízí většinu voličů k tomu, aby prováděli politická rozhodnutí hloupě a iracionálně, a tato hloupá a iracionální rozhodnutí pak vnucuje i těm, kdo za nic nemůžou.“

PRÁVNÍ REGULACE FINANCOVÁNÍ POLITICKÝCH STRAN A VOLEBNÍ KAMPANĚ V ČR – NENAPLNĚNÁ OČEKÁVÁNÍ?

*Legal regulation of political party financing and election campaigns in the Czech Republic –
unfulfilled expectations?*

JUDr. Marian Kokeš, Ph.D.

Právnická fakulta Univerzity Palackého v Olomouci / Krajský soud v Brně

Abstrakt: Příspěvek se zabývá hodnocením reformy právní regulace financování politických stran a volebních kampaní v ČR z roku 2016, jejími přínosy i nedostatky z pohledu praxe, včetně judikatury soudů. V kontextu aktuálně schválené nové právní úpravy regulace financování volebních kampaní autor kriticky hodnotí směřování této regulace do budoucna.

Abstract: The contribution deals with evaluation of reform of the legal regulation of political parties and election campaigns financing in the Czech Republic from 2016, its benefits and shortcomings from a practical perspective. In context of the currently approved new legislation regulating election campaign financing, author critically assesses direction of this regulation in the future.

Klíčová slova: financování politických stran; financování volebních kampaní; právní regulace

Key words: political parties financing; election campaigns; legal regulation;

Úvod

V první polovině roku 2016 politický i mediální prostor zasáhla pomyslná vlna „proregulačního“ nadšení, která od samého počátku ovlivňovala samotný proces přípravy dlouho očekávané (a to i v mezinárodním prostředí³¹³) podrobnější a striktnější regulace hospodaření politických stran³¹⁴, a to zejména u finančních prostředků pocházejících ze soukromých zdrojů, a na to navazující regulace financování volebních kampaní. V srpnu pak byla přijata novela zákona o politických stranách³¹⁵, provedená zákonem č. 302/2016 Sb. Autor příspěvku zdůrazňuje, že v době přijetí této změny rozhodně onu vlnu nadšení nesdílel. Od samého počátku byl jejím kritikem³¹⁶, neboť s ní bylo spojeno nemalé množství očekávání a

³¹³ Míneha je zejména Rada Evropy a její *Hodnotící zprávy ČR* a *Doporučení* Skupiny států proti korupci (GRECO), jež se opakovaně kriticky vyjadřovaly k absenci takové regulace.

³¹⁴ Právní úprava v ČR v podstatě nečiní žádný rozdíl mezi politickou stranou a politickým hnutím, proto budou tyto pojmy v textu užívány *promiscue*.

³¹⁵ Zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a v politických hnutích, ve znění pozdějších předpisů.

³¹⁶ Srov. KOKEŠ, M.: *(Ne)zamýšlené důsledky regulace soukromého financování politických stran v ČR*, In. ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Financování politického života*, Brno: MPÚ, 2015, s. 139–154; KOKEŠ, M.: *Správní delikty*

současně bylo přehlíženo množství negativních důsledků, kterou změna přinášela. Zejména v podobě rozšíření či prohloubení ingerence veřejné moci do činnosti politických stran, jelikož nová právní úprava stanovila politickým stranám (bez ohledu na jejich relevanci v politické soutěži) nemalé množství povinností, které jsou vynucovány řadou sankčních mechanismů-přestupků, přičemž za jejich spáchání hrozí (nejen) politickým stranám poměrně vysoké finanční postihy. Vedle toho byly novelizovány jednotlivé volební zákony, a to v důsledku přijetí zákona č. 322/2016 Sb., a byl přijat zcela nový zákona o volebních kampaních, zavádějící či zpřesňující regulaci financování volebních kampaní, a to primárně v podobě zakotvení finančních limitů na výdaje uplatněné ve volební kampani jednotlivými kandidujícími subjekty i tzv. třetími stranami.

Přestože téměř devítiletý odstup již představuje poměrně dostatečnou dobu na posouzení pozitivních přínosů či negativních důsledků, které reforma právní regulace pro fungování politických stran (zejména v oblasti financování přinesla), dlužno dodat, že podrobnější a ucelená analýza dosud v právním či politologickém prostředí učiněna nebyla.³¹⁷ Autor považuje za vhodné zdůraznit, že ani tento příspěvek nemá ambici takovou komplexní analýzu provádět. Přesto se však pokusí provést jakousi retrospektivní analýzu alespoň několika z podstatných aspektů či základních pilířů, na nichž je příslušná právní úprava vystavěna, a otestovat tak jejich stabilitu a efektivitu v praxi.

I. Iluzorní princip oddělenosti politických stran od státu

Ačkoliv jsou politické strany na ústavní rovině zmíněny jak v čl. 5 Ústavy ČR, jenž stanoví, že politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů, tak i v čl. 20 Listiny základních práv a svobod (Listina), zaručujícím „obecné“ právo sdružovací a „specifické“ právo sdružovat se v politických stranách, explicitní definici politické strany či bližší charakteristiku jejich postavení v ústavním a politickém systému zde nenalezneme. Totéž platí i pro zákonnou úpravu v zákoně o

v nové úpravě zákona o sdružování v politických stranách – pozitivní posun či hrozba? In: Soudní rozhledy č. 6/2017, s. 182–187; nebo KYSELA, J., KOKEŠ, M.: *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

³¹⁷ Určitou výjimkou by mohl představovat nálezy Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 11/17 ze dne 12. 12. 2017 (č. 60/2018 Sb.), v němž Ústavní soud posuzoval ústavnost celé řady ustanovení zákona o politických stranách (zejména oblast omezení financování ze soukromých zdrojů a dílčích povinností s tím spojených či existence politických institutů), jež byly do textu vloženy právě v důsledku provedené novelizace, které ovšem, dle názoru autora navýsost problematicky a v rozporu se svou dosavadní judikaturou a v konečném důsledku i s ústavním principem zakotveným v čl. 5 Ústavy ČR, za protiústavní neshledal. Ke kritice nálezu obdobně srov. KINDLOVÁ, M., ONDŘEJKOVÁ, J.: *Ústavní přezkum právní úpravy financování politických stran v kontextu čl. 5 Ústavy a dalších ústavních principů*, In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *25 let Ústavy České republiky*, Praha: Leges 2019, s. 137–158.

politických stranách. Úloha vymezit a dovodit je zejména ze zmiňované ústavněprávní úpravy byla přenechána ústavněprávní teorii, případně judikatuře, které tak činily propojením ústavních principů a pravidel určujících postavení politických stran (normativní aspekt) s aspektem funkčním, tj. skrze funkce a role, které politické strany v ústavním a politickém systému a ve společnosti plní. Ústavní soud ČR proto ve své judikatuře (se silnou inspirací v judikatuře německého *Bundesverfassungsgericht*, politické strany definoval jako „*státem privilegované korporace soukromého práva, nezbytné v reprezentativní formě vlády, jejichž základní funkcí je vytvářet svorník mezi státem a společností tím, že aktivizují a zapojují občany do správy veřejných záležitostí.*“³¹⁸ Politické strany jsou tak do určité míry samy nositelkami základních práv a svobod, ale zároveň představují (resp. členství v nich) výkon a naplnění základních práv a svobod jednotlivců, především pak speciální formy výkonu subjektivně veřejného sdružovacího práva občanů. Z normativního hlediska tak Ústavní soud opakovaně upozorňuje na ambivalentní povahu politických stran, jež nachází odraz i v příslušné úpravě v zákoně o politických stranách. Politické strany, ač ústavně zakotvené (rozpoznané) instituce plnící řadu veřejnoprávních funkcí, tudíž nelze považovat za státní orgány a nemají veřejnoprávní statut, naopak jako korporace soukromého práva jsou od státu odděleny.³¹⁹ Pro vymezení vztahu politických stran a státu je tedy určující především ústavní princip (příkaz) oddělenosti politických stran od státu. Jeho explicitní ústavní zakotvení (čl. 20 odst. 4 Listiny) a konkretizace v zákoně o politických stranách primárně slouží k ochraně politických stran před zásahy státu (veřejné moci), ať již v podobě přímého zákazu zasahování orgánů veřejné moci do postavení a činnosti politických stran mimo výslovné zmocnění zákona a jeho meze, anebo v podobě zvýšené ochrany skrze ústavní zakotvení jejich privilegovaného postavení a ztížení jejich rozpustitelnosti ve srovnání s jinými korporacemi (spolky).³²⁰

Onen určující princip oddělenosti politických stran od státu se nicméně v politické realitě (nejen) v ČR stává spíše iluzorním, přičemž nelze přehlédnout zřetelné napětí mezi výše vymezeným normativním rámcem a realitou působení politických stran v politickém systému. Toto napětí se projevuje zejména v narušení vztahu politických stran a společnosti, jenž má

³¹⁸ Srov. nálezy ÚS z 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94 (62/1995 USn., 296/1995 Sb.), z 15. 5. 1996, sp. zn. Pl. ÚS 3/96 (39/1996 USn., 161/1996 Sb.), či z 27. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10 (219/2011 USn.), dostupné na <https://nalus.usoud.cz>.

³¹⁹ „*Politické strany nejsou ani institucemi veřejného práva, ani se nenacházejí v podřízenosti či nadřízenosti vůči nim, ale jsou partnery státu.*“ Srov. KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006, s. 305.

³²⁰ Na druhou stranu je ovšem třeba zdůraznit, že tyto příkazy neplatí absolutně, neboť z tohoto privilegovaného postavení plynou politickým stranám i jisté povinnosti, neboť coby ústavní instituce *sui generis* jsou konstituovány na základě a v rámci demokratického právního státu, jehož principy a pravidla zavazují nejen stát, ale i politické strany samotné.

klíčový význam pro jejich samotnou existenci i legitimitu, neboť politické strany jako zprostředkující článek mezi jednotlivci a státem, který slouží k jejich účasti na politickém životě společnosti, plní řadu nezastupitelných funkcí, jež tento vztah naplňují. V minulosti relativně „symbiotický“ vztah mezi společností a politickými stranami se nicméně od poloviny 80. let minulého století v západoevropských demokraciích začal postupně měnit, neboť se ony klíčové vazby mezi společností a politickými stranami začaly postupně přetrhávat. Na straně jedné tak dochází k postupné „erozi společenských kořenů“ politických stran, které pozvolna opouštějí své původní funkce „svorníku“ mezi společností a státem, což se projevuje zejména dlouhodobým poklesem členů politických stran, snižující se mírou identifikace společnosti s politickými stranami a jejich hodnotami (s dopady na volební účast) a také poklesem důvěry v ně. Souběžně s tím ovšem na straně druhé dochází ke „kartelizaci“ či „etatizaci“ politických stran, čímž se mění nejen struktura a mechanismy fungování uvnitř politických stran, ale je tím významně ovlivněno i jejich vnější působení v politickém systému, zejména pak jejich samotný vztah ke státu. Zatímco v minulosti byly politické strany definovány a svou legitimitu odvozovaly ze vztahu k jednotlivcům a společnosti, přičemž vazby na stát byly marginalizovány pouze do podoby tvorby a garance normativního rámce pro jejich působení v ústavním a politickém systému, v současné době pozorujeme spíše opačný trend, kdy jsou vazby politických stran na stát významně posilovány. Přestože jsou tedy politické strany i nadále *de constitutione* a *de lege lata* považovány za soukromoprávní korporace oddělené od státu, byť jsou nadány privilegovaným postavením, *de facto* se z důvodu stále se prohlubujícího sepětí se státem přeměňují téměř v polostátní orgány, když se staly finančně závislými na státu a skrze to podléhají i většímu doзору ze strany státu.

II. Pilíře reformy právní regulace financování politických stran ...

Ačkoliv právě důsledné respektování ústavního principu (příkazu) oddělenosti politických stran od státu ze strany veřejné moci (zejména zákonodárce) může alespoň zmírnit ono napětí mezi normativním rámcem a realitou působení politických stran v politickém systému a případně zabránit některým negativním jevům spojeným s neustále se prohlubujícím vzájemným sepětím mezi politickými stranami a státem, smutným budiž zjištění, že zákonodárce při zpracování a následném schvalování novely zákona o politických stranách na onen požadavek nejenže dostatečně nerefletoval, spíše na něj zcela rezignoval. A hůře, popsaného trendu v podobě prohlubování vazeb politických stran a státu zákonodárce využil k rozšíření či zesílení dozoru státu (veřejné moci) nad činností a fungováním politických stran, byť zatím pouze v oblasti financování ze soukromých zdrojů. Množství nově stanovených

povinností politickým stranám a jejich rozsah, jejichž splnění s sebou přineslo nemalé náklady, a koneckonců i charakter a výše sankcí za jejich nedodržení do určité míry potvrzují jistou odtrženost popisované úpravy v zákoně o politických stranách od reality. Zřetelně (nikoliv však explicitně) totiž cílí spíše na regulaci politických stran s jistou mírou relevance v politické soutěži (převážně pak etablované a v zastupitelských sborech zastoupené politické strany), přestože tyto představují toliko vzorek z celkového počtu politických stran,³²¹ jejichž existenci by bylo žádoucí spíše podporovat, nikoliv ztěžovat nemalým množstvím nákladů vyvolávajících a sankcionovatelných povinností.

Jak již bylo naznačeno, jedním z motivů přijetí „nové“ právní úpravy byla bezesporu opakovaná kritika dosavadní podoby právní regulace financování politických stran v ČR, obsažená v Hodnotících zprávách GRECO³²², a to v oblasti „a) transparentnosti financování, zvláště pak v kontextu s jejich finanční a věcnou podporou třetími osobami, b) v oblasti výkonu kontroly a c) ukládání a vymáhání sankcí.“ Důvodová zpráva k novele zákona o politických stranách tak za kritická místa tehdejší úpravy konkrétně označila především absenci efektivního a nezávislého kontrolního mechanismu dodržování povinností politických stran, jenž navíc nebyl doplněn o odpovídající sankční mechanismy (včetně stanovení samotných sankcí a sankční pravomoci). Mezi parametry „nezávislosti“ takové instituce je obecně řazeno i) *zajištění nezávislosti při personálním obsazování takové instituce*; ii) *zajištění vlastní rozpočtové kapacity*; a iii) *právní regulace rozhodovacích pravomocí i předem stanovených metod a nástrojů nezávislé kontroly*.

Reakcí zákonodárce tak bylo především konstituování samostatného³²³, na politických stranách „nezávislého“ dohledového orgánu, tzn. Úřadu pro dohled nad hospodařením politických stran a politických hnutí.³²⁴ Zřízení Úřadu, coby ústředního správního úřadu, lze označit za jeden z pilířů nové právní úpravy, neboť mu zákonodárce svěřil poměrně velké množství pravomocí v rámci dohledu nad financováním politických stran, včetně projednávání správních deliktů a ukládání sankcí správním rozhodnutím. Nadto je třeba zdůraznit, že Úřadu jsou svěřeny i kontrolní pravomoci v oblasti financování volebních kampaní u všech druhů voleb konaných na území ČR.

³²¹ V ČR bylo k červnu 2025 registrováno 71 aktivních politických stran a 139 politických hnutí.

³²² Snaha těmto zprávám vyhovět byla dle autora příspěvku nicméně až přílišná, ačkoliv se jedná spíše o obecná doporučení, jejichž přenositelnost do kontextu reality financování politických stran v ČR je přinejmenším velmi obtížná.

³²³ V době před přijetím změn byla kontrola v oblasti financování politických stran zajišťována prostřednictvím kontrolního výboru Poslanecké sněmovny, která se nicméně omezovala pouze na kontrolu úplnosti výročních finančních zpráv předkládaných jednotlivými politickými stranami, a proto byla považována za nedostatečnou a příliš formální.

³²⁴ § 19 až § 19g zákona o politických stranách.

Podstatným aspektem, což představuje další pilíř právní regulace financování politických stran, je totiž současně skutečnost, že výkon uvedených pravomocí je doplněn o vynucovací mechanismus v podobě katalogu přestupků a sankcí, které může Úřad ukládat za porušení zákonem stanovených povinností. Výčet jeho položek v podstatě koresponduje s množstvím zakotvených povinností politickým stranám v této oblasti. S jistou mírou zjednodušení lze říci, že zákonodárce k regulaci přistoupil způsobem „povinnost x sankce“³²⁵. Z hlediska obsahového, jednu množinu tvoří dohledové pravomoci Úřadu nad dodržováním povinností politických stran stanovených zákonem o politických stranách, které se týkají jejich hospodaření a financování (zejména ze soukromých zdrojů) v rámci „běžné“ činnosti.³²⁶ Přestože Úřad po Poslanecké sněmovně „zdědil“ klíčovou pravomoc v podobě kontroly výročních finančních zpráv politických stran³²⁷, novelizace zákona o politických stranách přinesla nemalé množství dalších zcela nových povinností (včetně změny náležitostí výročních finančních zpráv), které logicky zvyšují administrativní zátěž (doprovázenou zvýšenými provozními náklady) pro každou registrovanou politickou stranu, což zejména pro menší politické strany může představovat zátěž neúnosnou, dotýkající se samotné otázky smysluplnosti jejich další existence.

Druhou množinu pak tvoří kontrolní pravomoci Úřadu v rámci dohledu nad dodržováním pravidel volebních kampaní a jejich financováním, tedy pravomocí majících úzkou souvislost zejména s účastí politických stran ve volbách, jak sám předvídá i § 19f písm. g) zákona o politických stranách. Zákonodárce pro novelizaci jednotlivých volebních zákonů (provedenou citovaným zákonem č. 322/2016 Sb.) zvolil v zásadě totožný postup, kdy se nejdříve rozhodl (učinit pokus) vymezit volební kampaň a stanovit pravidla účasti v ní (včetně

³²⁵ Viz např. § 19i až § 19l zákona o politických stranách. Blíže k rozboru jednotlivých přestupků i nedostatkům jejich právní úpravy srov. KYSELA, J., KOKEŠ, M.: *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář.*, nebo KOKEŠ, M.: *Správní delikty v nové úpravě zákona o sdružování v politických stranách – pozitivní posun či hrozba?* s. 186–187.

³²⁶ Konkrétně je působnost Úřadu je vymezena § 19f zákona o politických stranách, dle něhož Úřad: a) vykonává dohled nad hospodařením stran a hnutí a politických institutů podle tohoto zákona, b) zpracovává a uveřejňuje na svých internetových stránkách zprávu o své činnosti za příslušný kalendářní rok, c) uveřejňuje na svých internetových stránkách úplné výroční finanční zprávy stran a hnutí a poznatky, které z jeho činnosti vyplynuly, d) sděluje Ministerstvu financí do 31. května příslušného kalendářního roku, zda mu výroční finanční zpráva strany a hnutí za předcházející rok byla předložena a zda je podle jeho zjištění úplná; Úřad sděluje Ministerstvu financí v uvedené lhůtě rovněž to, že výroční finanční zpráva nebyla předložena nebo není úplná, e) sděluje Ministerstvu financí výsledek posouzení výroční finanční zprávy předložené dodatečně podle § 19h odst. 3 zákona o politických stranách nebo předložené na výzvu k doplnění nebo odstranění nedostatků podle § 19h odst. 5 zákona o politických stranách, a to neprodleně, nejpozději však do 10 dnů ode dne, kdy tuto výroční finanční zprávu obdržel, f) projednává přestupky a ukládá správní tresty.

³²⁷ Beze změny tak zůstávají i důsledky s tím spojené, kdy zjištění Úřadu mohou vyústit až do podnětu k podání návrhu vlády na pozastavení činnosti dané politické strany dle § 14 odst. 1 zákona o politických stranách a v konečném důsledku i návrhu na její rozpuštění (§ 15 zákona o politických stranách). Naopak změnou, a to velmi pozitivní je skutečnost, že tyto výroční finanční zprávy jsou zveřejňovány na webových stránkách Úřadu (www.udhpsch.cz).

jejího financování) a tomu korespondující povinnosti (např. registrace třetích osob provozujících volební kampaň, transparentní volební účty, výdajové limity atp.), v návaznosti na což zakládá zvláštní působnost Úřadu s výčtem jeho pravomocí.³²⁸ S ohledem na konkrétní obsah těchto pravomocí bude však lépe šířeji hovořit o pravomocech Úřadu nad dodržováním pravidel financování volebních kampaní, kde sice hlídanými subjekty jsou primárně politické strany, nicméně volební zákony předpokládají i dohled nad dalšími subjekty, jež se účastní volební kampaně. I v případě této množiny pravomocí je Úřad vybaven vynucovacími prostředky v podobě ukládání sankcí za přestupky vymezené v jednotlivých volebních zákonech. Uvedený výčet pravomocí Úřadu není (nemusí být) ovšem konečný, neboť zákonodárce sám explicitně [dle § 19f písm. h) zákona o politických stranách] do budoucna nevyloučil rozšíření působnosti (pravomocí) Úřadu i „jiným právním předpisem“.³²⁹

Pokud jde o sankční pravomoc Úřadu, zákonodárce mu svěřil při ukládání sankcí za spáchání většiny zakotvených přestupků v rámci správního (přestupkového) řízení poměrně vysokou míru diskrece, v níž je Úřad povinen nadto zohlednit i ojedinělé okolnosti.³³⁰ Koneckonců již samotný způsob stanovení sankcí u jednotlivých přestupků k diskreci Úřadu vybízí, neboť zákon o politických stranách vždy určuje nejvyšší přípustnou výši finanční pokuty, aby převažujícího druhu sankce, jež je možné za spáchání daného přestupku politickým stranám (či jiným subjektům) uložit. Tato hranice se dle závažnosti pohybuje v rozmezí do 200 tis. Kč, resp. do 2 mil. Kč.³³¹

³²⁸ Kupříkladu dle § 16f zákona č. 247/1995 Sb., o volbách do Parlamentu ČR, Úřad: a) vykonává dohled nad financováním volební kampaně kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic, nezávislých kandidátů a registrovaných třetích osob, b) uveřejňuje na svých internetových stránkách adresu internetových stránek kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic a nezávislých kandidátů, kde jsou zveřejňovány informace o financování volební kampaně, a účetnictví týkající se volební kampaně kandidujících politických stran, politických hnutí, koalic a nezávislých kandidátů, a adresu internetových stránek registrovaných třetích osob, kde jsou zveřejňovány informace o financování volební kampaně a na kterých je přístupný volební účet registrované třetí osoby, c) provádí registraci třetích osob, které se hodlají účastnit volební kampaně, rozhoduje o odmítnutí registrace třetí osoby a zveřejňuje údaje o registraci na svých internetových stránkách, d) projednává přestupky a správní delikty právnických a podnikajících fyzických osob a ukládá sankce. V zásadě totéž najdeme v § 38b zákona č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky, § 59f zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu, a v § 56g zákona č. 130/2000 Sb., o volbách do zastupitelstev krajů.

³²⁹ Počátkem roku 2024 nabyla účinnosti novela zákona o sdružování, které přinesla Úřadu výkon nové agendy, a to dohledu nad plněním zákonných povinností veřejných funkcionářů ve vztahu ke střetu zájmu v oblasti vlastnictví médií a periodických tiskovin, jedná se o rozsáhlou agendu nutné kontroly bezmála 40 000 veřejných funkcionářů. Úřad, jako dozorový orgán, byl kupříkladu zvažován i v souvislosti s úpravou lobbingu a registru lobbistů.

³³⁰ Dle § 19l odst. 1 zákona o politických stranách „při určení výměry pokuty právnické osobě se přihlédne též k dopadu uložené pokuty na možnost další existence strany a hnutí.“

³³¹ Výjimku tvoří sankce za spáchání přestupku dle § 19j odst. 2 písm. g) zákona o politických stranách ve výši „rovnající se dvojnásobku hodnoty daru nebo jiného bezúplatného plnění nebo propadnutí věci.“

III. ... a jejich (ne)stabilita v praxi

Přes pozitivní posun směrem ke zvýšení transparentnosti, coby třetího z pilířů regulace financování politických stran a volebních kampaní (především zveřejňování závěrečných zpráv, transparentní zvláštní a volební účty³³²), z výše uvedeného výčtu je zjevné, že zákonodárce vědomě upřednostnil ony zbylé dva pilíře, tzn. zřízení dohledového úřadu s velkým rozsahem pravomocí, včetně ukládání sankcí sloužících k vynucování stanovených povinností. Dlužno však dodat, že sám zákonodárce ke stabilitě obou těchto pilířů příliš nepřispěl, nadto praxe v následujících letech ukazuje, že se jedná o pilíře spíše nestabilní a neplnící svou funkci. Stabilitě měla napomoci již samotná úprava v zákoně o politických stranách, stanovující řadu pojmů jeho nezávislosti, nicméně účinnost pojmů v oblasti personální nezávislosti zákonodárce zcela účelově odložil o několik let, čímž při prvním personálním obsazení Úřadu umožnil i nominaci kandidátů v minulosti propojených s vybranými politickými stranami, což nelze považovat za příliš dobrý začátek boje o nezávislost. Nadto Úřad není zdaleka odpovídajícím způsobem personálně³³³; majetkově³³⁴ ani finančně³³⁵ zajištěn k tomu, aby efektivně a včas vykonával své dohledové pravomoci, včetně ukládání sankcí. V praxi se to projevuje kupříkladu zcela opožděně zveřejňovanými zjištěními ohledně porušení pravidel vedení a financování volební kampaně, a to i ve vztahu k již dávno zvoleným a příslušnou funkci vykonávajícím subjektům. Pokud jde o rozhodovací činnost, s ohledem na očekávání, která byla s činností Úřadu spojována (pod vlivem zmíněného proregulačního nadšení), a současně s ohledem na nejasnou, v mnoha případech dosti mezerovitou právní úpravu, kterou má Úřad interpretovat a aplikovat, panovaly jisté obavy z toho, aby Úřad své pravomoci (zejména v případech ukládání sankcí) od samého počátku nevykonával příliš extenzivně (a v

³³² Kupříkladu za účelem zpřehlednění financování politických stran nová úprava v zákoně o politických stranách stanoví politickým stranám povinnost zřízení tzv. zvláštního účtu (§ 17a odst. 3 zákona o politických stranách), a to zejména ve vztahu k evidenci příjmů ze státního rozpočtu a příjmů z darů a jiných bezúplatných plnění. Tyto účty musí obligatorně mít parametry charakteristické pro tzv. transparentní účty, které se, zjednodušeně řečeno, obvykle liší od „běžného“ účtu možností třetích subjektů sledovat (prostřednictvím internetu) veškeré platební transakce (pohyby) na tomto účtu prováděné.

³³³ Systemizace služebních a pracovních míst s účinností od 1. 1. 2024 byla schválena usnesením vlády č. 128 ze dne 28. 2. 2024. Pro Úřad je systemizováno celkem 11 služebních míst (2 místa představených a 8 služebních míst ostatních státních zaměstnanců) a 9 pracovních míst (1 pracovní místo vedoucího služebního úřadu a 8 ostatních pracovních míst, včetně míst členů Úřadu), celkem tedy 20 služebních a pracovních míst (!).

³³⁴ Sídlo Úřadu se nachází v pronajatých prostorách v Brně ve vlastnictví ČR, s níž je příslušná hospodařit Správa železnic, státní organizace. To prakticky znemožňuje jakékoli investice do nemovitosti, přičemž mnohdy jde o investice naprosto nezbytné, neboť je vyžadují právní předpisy (Úřad je provozovatelem významných informačních systémů). Jen velmi obtížně tak může Úřad naplňovat požadavky kladené na něj zákony o kybernetické bezpečnosti apod.

³³⁵ Pro rozpočtový rok 2024 Úřad disponoval s finančními prostředky ve výši téměř 34 mil. Kč. Pro srovnání Úřad pro ochranu osobních údajů disponoval s prostředky ve výši 189 mil. Kč a Ústav pro studium totalitních režimů s prostředky ve výši 194 mil. Kč.

konečném důsledku na samotné mezi ústavního příkazu dle čl. 22 Listiny³³⁶), mimo jiné i z důvodu snahy vydobýt si místa mezi soustavou dozorových orgánů.³³⁷ Po konfrontaci s reálnou činností Úřadu v praxi lze nicméně spíše konstatovat, že v dosavadní činnosti Úřad své pravomoci (zejména při ukládání sankcí) příliš aktivisticky či extenzivně nevykonával, což může být dáno na vrub jednak komplikacím souvisejícím s nastartováním činnosti samotného Úřadu, jednak nové právní úpravě, která nebyla dosud v praxi „otestována“ a u jejích adresátů vyvolávala (a i nadále vyvolává) celou řadu nejasností.³³⁸

Jak vyplývá ze statistických údajů z výročních zpráv o činnosti Úřadu³³⁹, v rámci první množiny svých pravomocí, tedy dohledové činnosti³⁴⁰ nad hospodařením politických stran, se Úřad v roce 2017 soustředil primárně na plnění nově v zákoně stanovených povinností (zřízení transparentních účtů, identifikační údaje atp.), přičemž v tomto období zahájil celkem 123 přestupkových řízení, a to zejména z důvodu podezření ze spáchání přestupku neoznámení zvláštního účtu dle § 17a odst. 2 písm. d) zákona o politických stranách. V 26 případech byly uloženy tresty ve formě pokut v celkové výši 181 000 Kč, které se pohybovaly vesměs mezi 5 500 a 8 000 Kč, tedy pod spodní hranicí zákonné sazby, z čehož je zjevné, že Úřad zohlednil zejména výchovnou (preventivní) funkci trestu, a to s ohledem na novum právní úpravy v podobě stanovených povinností. Ve vztahu k výkonu pravomocí v rámci dohledu nad dodržováním pravidel volebních kampaní a jejich financováním rok 2017 byl pro startovní pozici Úřadu zatěžkávací zkouškou, neboť se konaly volby do Poslanecké sněmovny.³⁴¹ V tomto ohledu logicky těžiště dohledové činnosti Úřadu spočívalo v kontrole zřízení a vedení volebního účtu a plnění povinností ze strany kandidujících politických stran a subjektů aktivně (včetně finanční podpory) účastnících se volební kampaně (tzv. třetí osoby). Kontrolní činnost³⁴² se přitom týkala i obsahu volebních materiálů z hlediska povinných informací o zadavateli a zpracovateli na materiálech volební kampaně, dodržování zákazu využití

³³⁶ Dle čl. 22 Listiny zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

³³⁷ Ve smyslu příchodu nového šerifa-jestřába do města.

³³⁸ Kvitovat lze skutečnost, že Úřad se sám aktivně snaží řadu těchto nejasností vysvětlit, a to zejména prostřednictvím výkladových stanovisek zveřejňovaných na webových stránkách.

³³⁹ Veškeré statistické údaje jsou převzaty z výročních zpráv, které má Úřad dle § 19f písm. b) zákona o politických stranách za povinnost zpracovávat a které jsou rovněž zveřejňovány na webových stránkách Úřadu.

³⁴⁰ Pro účely tohoto článku budou zmíněny pouze toliko statistické údaje týkající se Úřadem zahájených přestupkových řízení a příp. uložených sankcí, nikoliv tedy statistické údaje o realizaci samotné kontrolní činnosti Úřadu, jež se (s ohledem na charakter povinností) může týkat všech povinných subjektů – registrovaných politických stran (např. kontrola zřízení transparentních účtů či úplnosti výročních finančních zpráv), příp. vybraných kontrolovaných subjektů ve vztahu k dané konkrétní povinnosti v rámci dané množiny pravomocí.

³⁴¹ Současně již probíhala volební kampaň před volbou prezidenta republiky, konané v roce 2018, s níž zákon spojuje rovněž nemalé množství povinností a tomu korespondujících pravomocí Úřadu, byť většina řízení byla zahájena a vedena až v roce 2018.

³⁴² Ta byla ve většině případů aktivována na základě podnětu jiného subjektu.

komunikačních médií obcí a krajů nebo právnických osob ovládaných obcemi či kraji pro účely volební kampaně. V roce 2017 tak bylo na základě provedených kontrolních zjištění zahájeno celkem 29 přestupkových řízení, kdy se jednalo o přestupky dle volebního zákona v podobě nezveřejnění údajů o osobách, které poskytly kandidující politické straně peněžní dary nebo nepeněžní plnění, o neoznámení zřízení volebního účtu, neoznačení volební kampaně informací o zadavateli a zpracovateli, vedení volební kampaně bez předchozí registrace u Úřadu či využití, resp. umožnění využití, komunikačního média obce (kraje) ve volební kampani. Pro úplnost je nezbytné dodat, že na tuto kontrolu navazovala v roce 2018 Úřadem prováděná kontrola povinností kandidujících subjektů předložit zprávy o financování volební kampaně a ze strany Úřadu probíhala rovněž kontrola veškerého účetnictví, jež měly kandidující subjekty povinnost Úřadu zaslat do 90 dnů ode dne vyhlášení celkových výsledků voleb.

V loňském roce 2024 zahájil celkem 135 správních řízení a pravomocně ukončil 137 řízení. Tento mírný nesoulad v počtech je způsoben tím, že některá řízení přešla z předchozího období, zatímco jiná pokračují do roku následujícího. V rámci ukončených řízení byla v 70 případech uložena jako správní trest pokuta, ve 20 případech bylo přistoupeno k uložení napomenutí a 5 řízení bylo zastaveno. Úhrnná výše pravomocně uložených pokut v roce 2024 činila 1 349 000 Kč. Nejvyšší pokuta dosáhla částky 50 000 Kč, a to ve dvou případech. První případ se týkal pochybení kandidáta na funkci prezidenta republiky ve volbě prezidenta v roce 2023, zatímco druhý případ souvisel s nevedením oddělených účtů politickou stranou. Pro srovnání s předchozími lety, v roce 2023 bylo zahájeno 177 řízení a pravomocně ukončeno 184 řízení; v roce 2022 byl počet zahájených řízení 103, zatímco ukončeno bylo 127. Předchozí rok 2021, kdy se konaly volby do Poslanecké sněmovny, přinesl nejvyšší počet zahájených řízení za poslední roky celkem 267, z nichž 257 bylo pravomocně uzavřeno. Rekordním byl rok 2018, kdy bylo zahájeno 246 řízení, ale díky uzavírání dlouhodobých případů z předchozího roku bylo ukončeno rekordních 492 řízení.

Ze statistických údajů lze současně vysledovat proaktivní snahu Úřadu (především v úvodních letech fungování) většinu shledaných nedostatků odstranit cestou výzev adresovaných dotčeným politickým stranám, a to i nad rámec svých povinností takto činit, tedy volit mírnější prostředky nápravy před uložením pokut. Pokud již Úřad k uložení pokuty přistoupl, učinil tak většinou na spodní (leckdy i pod) hranici zákonné sazby. Všechny tyto faktory tak spíše potvrzují snahy Úřadu kultivovat, než ihned a přísně sankcionovat, což je dle názoru autora přístup více korespondující s ústavně přiznaným postavením politických stran a podporou svobodné soutěže politických sil. Samozřejmě otázkou zůstává, zda bude takový přístup udržitelný i do budoucna, obzvláště v souvislosti s dohledovou činností Úřadu nad

dodržováním pravidel volebních kampaní a jejich financováním, kde se přeci jen mnohem častěji projevují tendence obcházet zákonem stanovené meze a pravidla, zejména z důvodu existence problematických výdajů na volební kampaně, resp. limitů na dary.

Z hlediska procesního je významným (a v současnosti spíše ojedinělým) specifikem skutečnost, že zákon o politických stranách zakotvuje jednoinstančnost přestupkového řízení vedeného Úřadem, jelikož explicitně vylučuje podání rozkladu či vedení přezkumného řízení proti jeho rozhodnutí (§ 191 odst. 5 zákona o politických stranách). Pojistkou proti případnému (svévolnému) jednání Úřadu i při ukládání finančních pokut tudíž představuje soudní přezkum v režimu správního soudnictví, přičemž věcně i místně příslušným soudem je Krajský soud v Brně, proti jehož rozhodnutí je možné podat kasační stížnost k Nejvyššímu správnímu soudu.

IV. Nikoliv koncepčně nová právní úprava regulující volební kampaně?

Úřad a výčet jeho pravomocí představuje pomyslné obsahové pojítko ve výkladu, neboť se této otázky dotýká i stávající kapitola, která se věnuje zcela aktuálnímu tématu, a tou je přijetí nového zákona o volebních kampaních.³⁴³ Jednalo se o vládní návrh zákona, který (dle Důvodové zprávy) „*nepředstavuje koncepčně novou právní úpravu*“, jelikož se jedná o kodifikaci pravidel volební kampaně v jednom právním předpise platném pro všechny druhy voleb a dochází k doplnění, upřesnění či zjednodušení některých ustanovení, a to i v reakci na existenci Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2024/900 ze dne 13. 3. 2024 o transparentnosti a cílení politické reklamy. Po podrobnějším seznámení se s touto právní úpravou nelze ovšem konstatovat nic jiného, že toto tvrzení se nezakládá úplně na pravdě. Ostatně sám zákonodárce v Důvodové zprávě zmiňuje, že mezi nejdůležitější změny patří: i) časové vymezení počátku volební kampaně, ii) rozšíření výčtu osob, které nemohou být registrovanou třetí osobou; tento výčet koresponduje s výčtem osob, od kterých nemohou volební strany přijímat dary nebo bezúplatná plnění, iii) zavedení nového přestupku spočívajícího ve zveřejnění zjevně nepravdivé nebo hrubě urážlivé informace o volební straně nebo o jejím kandidátovi.

Paradoxním zůstává fakt, že vládní návrh zakotvení přestupku sice avizuje jako zásadní změnu, v důsledku schválení pozměňovacích návrhů ve 2. čtení v Poslanecké sněmovně (včetně hlasů poslanců z vládní koalice) byl tento přestupek z návrhu zákona vypuštěn. Zákon tak v § 3 odst. 2 mezi základní pravidla volební kampaně sice řadí pravidlo, že „*ve volební*

³⁴³ V době finalizace tohoto příspěvku (30. 6. 2025) zákon ještě nebyl zveřejněn ve Sbírce zákonů, jedná se tak o Sněmovní tisk č. 778, který byl projednán a schválen v Poslanecké sněmovně a následně i v Senátu, přičemž prezident jej podepsal dne 26. 6. 2025.

kampani nesmí být o kandidující volební straně nebo o jejích kandidátech zveřejněna informace nepravdivá nebo urážlivá“, nicméně jedná se pouhou deklaraci, s jejímž porušením zákon nespojuje žádnou sankci (ve výčtu přestupků dle § 24 toto pravidlo chybí).³⁴⁴

Schválena naopak byla úprava týkající se časového vymezení volební kampaně, kdy se dle § 2 odst. 1 zákona volební kampaní rozumí *„jakákoliv propagace kandidující volební strany nebo jejího kandidáta nebo volební agitace ve prospěch nebo neprospěch kandidující volební strany nebo jejího kandidáta. Volební kampaň začíná dnem vyhlášení voleb, nejdříve však 150 dnů³⁴⁵ před uplynutím stávajícího volebního období, a končí dnem, ve kterém bylo ukončeno hlasování. Koná-li se druhé kolo voleb, končí volební kampaň pro kandidáty, kteří se druhého kola neúčastní, dnem, ve kterém bylo ukončeno hlasování v prvním kole voleb.“* Zákon rovněž přichází s upřesněním definice tzv. registrované třetí osoby, a to s cílem *„předcházení rizik, aby se do financování volebních kampaní vměšovaly subjekty cizích mocí, zejména těch, které pocházejí z nedemokratických režimů“*, resp. s upřesněním definice tzv. volebního účtu, a to s cílem *„zvýšení míry digitalizace v procesech souvisejících s vykazováním nákladů na volební kampaň a jeho kontrolou.“* Jak již bylo naznačeno, zákon zakotvuje i výčet přestupků spočívajících v porušení zákonem stanovených pravidel a povinností v rámci volební kampaně, přičemž dohled nad jejich dodržováním s pravomocí tyto sankce ukládat zcela nepřekvapivě svěruje Úřadu (stejně jako nemalé množství pravomocí v rámci výkonu dozoru nad dodržováním povinností stanovených v Nařízení Evropského parlamentu a Rady EU).

V neposlední řadě si nelze odpustit poznámku, že vláda sice v Důvodové zprávě avizovala, že předkládané právní úprava reflektuje *„zkušeností z aplikační praxe po více než sedmi letech od zavedení pravidel týkajících se zejména financování volební kampaně“*, limity na výdaje kandidující volební strany na volební kampaň zůstaly zachovány³⁴⁶, a to navzdory jejich neefektivnosti v praxi a ústavněprávní spornosti.

³⁴⁴ Pro zajímavost lze uvést, že v rámci projednávání nebyl schválen ani pozměňovací návrh, který by novelizoval trestní zákoník (zákon č. 40/2009 Sb.) a zákon o odpovědnosti právnických osob (zákon č. 418/2011 Sb.), a to v podobě zakotvení nového trestného činu volebního podvodu: *„(1) Kdo jako kandidát v rámci volební kampaně uvede nepravdivé nebo hrubě zkreslené údaje, podstatné údaje zamlčí, nebo voličům v rámci volební kampaně dané závazky nesplní, bude potrestán odnětím svobody na dvě léta až osm let a zákazem činnosti. (2) Stejně bude potrestán ten, kdo nakládá s prostředky, které jsou předmětem zvláštní regulace (odkaz na zákon o volebních kampaních) nejméně ve značném rozsahu (3) Příprava je trestná.“*

³⁴⁵ Zjevně se jedná o reakci na nepředvídatelné chování bývalého prezidenta republiky M. Zemana při stanovení termínu vyhlášení voleb do Poslanecké sněmovny v roce 2021.

³⁴⁶ Pro volby do Poslanecké sněmovny částku 90 mil. Kč včetně daně z přidané hodnoty; pro volby do Senátu částku, která odpovídá součinu 2 mil. Kč včetně daně z přidané hodnoty a počtu volebních obvodů, v nichž byla zaregistrována kandidátní listina příslušné kandidující volební strany, účastní-li se pouze prvního kola voleb, nebo součinu 2,5 mil. Kč včetně daně z přidané hodnoty a počtu volebních obvodů, v nichž byla zaregistrována kandidátní listina příslušné kandidující volební strany, účastní-li se kandidát prvního i druhého kola voleb; pro volbu prezidenta republiky částku 40 mil. Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastní-li se kandidát pouze prvního kola volby, nebo částku 50 mil. Kč včetně daně z přidané hodnoty, účastní-li se kandidát prvního i druhého kola

Závěr

Přestože se v průběhu účinnosti reformy právní regulace financování politických stran a volebních kampaní v ČR některé potenciální negativní hrozby v praxi ne zcela naplnily (zejména zakotvení kontrolního mechanismu v podobě etablování nového dohledového úřadu), při posouzení pozitivních přínosů či negativních důsledků, které tato reforma pro fungování politických stran (zejména v oblasti financování) přinesla, nelze než konstatovat, že očekávání spojená s přijetím této nové regulace nebyla zdaleka naplněna. Dlužno dodat, že dle názoru autora ani neplněna být nemohla. Navíc v kontrastu se současným neutěšeným stavem politických stran v ČR nikterak nezabránila zjevným negativním důsledkům, spočívajících v prohlubování vztahu politických stran a státu (projevující se především ve finanční závislosti politických stran na státním financování na straně jedné a zvyšující se míře kontroly či ingerence veřejné moci do jejich činnosti na straně druhé). Smutným budiž konstatování, že žádoucí obrat směrem k posílení ústavního principu (příkazu) oddělenosti politických stran od státu, se nekoná ani v současnosti, o čemž svědčí i nově schválená právní úprava regulující volební kampaně.

Seznam použité literatury

- KINDLOVÁ, M., ONDŘEJKOVÁ, J.: *Ústavní přezkum právní úpravy financování politických stran v kontextu čl. 5 Ústavy a dalších ústavních principů*, In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *25 let Ústavy České republiky*, Praha: Leges 2019, s. 137–158.
- KLOKOČKA, V.: *Ústavní systémy evropských států*. 2. vydání. Praha: Linde, 2006.
- KOKEŠ, M.: *(Ne)zamýšlené důsledky regulace soukromého financování politických stran v ČR*, In: ŠIMÍČEK, V. (ed.): *Financování politického života*, Brno: MPÚ, 2015, s. 139–154.
- KOKEŠ, M.: *Správní delikty v nové úpravě zákona o sdružování v politických stranách – pozitivní posun či hrozba?* In: *Soudní rozhledy* č. 6/2017, s. 182–187.
- KYSELA, J., KOKEŠ, M.: *Zákon o sdružování v politických stranách a politických hnutích. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2017.

Kontaktní údaje:

JUDr. Marian Kokeš, Ph.D.

odborný asistent Katedra ústavního práva PF UPOL / soudce Krajského soudu v Brně

volby; pro volby do zastupitelstev krajů částku, která odpovídá součinu 7 mil. Kč včetně daně z přidané hodnoty a počtu krajů, v nichž byla zaregistrována kandidátní listina pro volby do zastupitelstev krajů; pro volby do Evropského parlamentu částku 50 mil. Kč včetně daně z přidané hodnoty.

marian.kokes@upol.cz

Právnická fakulta UPOL

17. listopadu 930/8,

779 00 Olomouc 9

NIEKOĽKO KRITICKÝCH POZNÁMOK K POLSKEJ PRÁVNEJ ÚPRAVE VOLEBNEJ KAMPANE

A Few Critical Observations on the Polish Legal Framework Governing Election Campaigns

prof. dr. hab. Krzysztof Skotnicki

Univerzita v Lodži, Fakulta práva a verejnej správy, Katedra ústavného práva

Abstrakt: Volebná kampaň je jednou z najdôležitejších fáz volebného procesu. Je tiež jedným z prejavov politickej kampane. Hranice medzi nimi je ťažké vymedziť. Tento článok rozoberá vybrané riešenia v poľských predpisoch o volebných kampaniach, ktoré sú kontroverzné a v praxi ich subjekty zúčastňujúce sa volieb nedodržiavajú. Neexistuje právna úprava predkampane ani riadna regulácia online volebnej kampane a obdobie volebného ticha je do značnej miery fikciou. Pochybnosti vyvoláva aj dohľad nad volebnou kampaňou zo strany Národnej volebnej komisie, ktorej zloženie bolo zbytočne spolitizované. To všetko vedie k záveru, že zmeny volebného zákona týkajúce sa volebných kampaní sú naliehavo potrebné. V spoločnosti, ktorá vníma nedodržiavanie zákona, to vedie k poklesu jej právnej a politickej kultúry.

Abstract: The election campaign is one of the most important stages of the electoral process. It is also one of the manifestations of a political campaign. The boundaries between them are difficult to delineate. The article discusses selected solutions of the Polish election campaign regulation, which raise a number of controversies and in practice are not observed by the entities participating in the elections. There is no legal regulation of pre-campaigns activities or proper regulation of conducting an election campaign on the Internet, while the so-called election silence is largely a fiction. Doubts are also raised by the supervision of the election campaign by the National Electoral Commission, whose composition has been unnecessarily politicised. All this leads to the conclusion that there is an urgent need for changes in the electoral law regarding the election campaign. In a society that sees that the law is not being obeyed, this results in a decline in its legal and political culture.

Kľúčové slová: volebné mlčanie, volebná kampaň, politická kampaň, volebný zákonník, voľby
Keywords: election silence, election campaign, political campaign, electoral code, elections

I.

V každom demokratickom štáte sú voľby nepochybne najdôležitejšou politickou udalosťou, pretože formujú zloženie zastupiteľských zákonodarných orgánov (napr.

parlamentu) aj zloženie jednočlenných výkonných orgánov (napr. prezidenta). Pozeráme sa na ne z právneho aj politického hľadiska. V prvom prípade začínajú vyhlásením volieb oprávneným subjektom a končia určením platnosti volieb, zvyčajne príslušným súdom. Toto obdobie trvá niekoľko týždňov alebo mesiacov. V druhom prípade trvajú v podstate nepretržite, líšia sa len intenzitou, ktorá sa v právnom zmysle výrazne zvyšuje bezprostredne pred a počas volieb.

Jednou z najdôležitejších etáp volebného procesu, často rozhodujúcou pre jeho výsledok, je volebná kampaň. Ide o relatívne nový jav, ktorý sa v praxi vyvinul. Snaha zabezpečiť na jednej strane slobodnú politickú súťaž počas volieb a na druhej strane spravodlivosť a rovnaké príležitosti pre všetkých účastníkov viedla pred desaťročiami k začiatku právnej regulácie tohto procesu. Spočiatku bola zvyčajne veľmi skromná, až povrchná, ale časom sa rozšírila, keďže každá krajina sa snaží vytvoriť čo najdokonalejšiu reguláciu a hľadá optimálne riešenia prispôbené svojim okolnostiam.

Cieľom tejto štúdie je predstaviť vybrané riešenia v poľskej regulácii volebných kampaní, ktoré sú kontroverzné a v praxi ich subjekty zúčastňujúce sa volieb nedodržiavajú. Preto sa okrem formálnej a právnej analýzy používa aj funkčná interpretácia na posúdenie praxe. Formulujú sa aj odporúčania do budúcnosti.

II.

Pri úvahách o volebnej kampani je nevyhnutné pripomenúť, že jedným zo základných pilierov každého demokratického štátu je zásada politického pluralizmu. V Poľsku je zakotvená v čl. 11 Ústavy. Táto zásada znamená slobodu zakladania politických strán a ich rovnosť, najmä rovnosť šancí. Táto zásada slobody zakladania politických strán zahŕňa aj úplnú akceptáciu konkurencie medzi politickými stranami, ktorá sa prejavuje v politickom boji. Jej prejavom politická kampaň, pod ktorou je potrebné chápať „súborom komunikačných aktivít zameraných na zmenu politických postojov, bez ohľadu na čas ich realizácie“³⁴⁷. Politická kampaň prebieha neustále, na rôznych miestach, a má rôzne formy.

Volebná aréna to je len jedná z úrovní politického boja. Vo voľbách sa stretávame so špecifickou formou politickej kampane – volebnou kampaňou. Pojem „volebná kampaň“ nemá legálnu definíciu, hoci je upravená v zákone z 5. januára 2011 – Volebný kódex³⁴⁸. Vo vedeckej

³⁴⁷ ANTOSZEWSKI, A.: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław 2004, s. 17 i n.

³⁴⁸ T.j. Dz.U. z 2025 r. poz. 365. Ustanovenia týkajúce sa volebnej kampane sú už zahrnuté v jeho časti I „Úvodné ustanovenia“, ktorá okrem iného obsahuje tri kapitoly venované tejto problematike: Kapitola 12 „Volebná

literatúre sa definuje rôzne, pričom sa rozlišujú dva hlavné prístupy: politologický a právny. V prvom sa kladie dôraz na správanie politických aktérov, naproti tomu v druhom pozornosť sa koncentruje na právne normy, ktoré kampaň upravujú. Táto téma je predmetom podrobnej analýzy v literatúre³⁴⁹, preto nie je potrebné ani priestor na jej ďalšie rozvíjanie a nie je ani cieľom tejto štúdie.

Treba však poznamenať, že najmä z pohľadu politológie možno rozlíšiť tri spôsoby definovania volebnej kampane: zameranú na cieľ, zameranú na komunikáciu a zameranú na marketing. V snahe spojiť tieto aspekty navrhla A. Rakowska-Trela definovať volebnú kampaň ako „organizovanú činnosť účastníkov politického trhu, charakteristickú pre demokratické, slobodné voľby, uskutočňovanú v období bezprostredne pred voľbami, zameranú na dosiahnutie konkrétnych politických výhod, t. j. najčastejšie zvolenie kandidáta na konkrétnu pozíciu alebo do konkrétneho zastupiteľského zboru, s využitím nástrojov politického marketingu a rôznych metód komunikácie s voličmi, ktorá dáva voličom možnosť získať informácie o politických stranách, kandidátoch a ich programoch, ako aj artikulovať svoje potreby“³⁵⁰.

Právne definície volebnej kampane zdôrazňujú čas (obdobie), v ktorom sa volebná kampaň vedie, a zdôrazňujú zákonnú (zákonnú) definíciu pravidiel správania týkajúcich sa aktivít, ktoré sú „zamerané na podnecovanie voličov k podpore konkrétneho kandidáta alebo kandidátnej listiny vo voľbách alebo na ich odrádzanie od podpory iných kandidátov alebo kandidátnej listiny vo voľbách“³⁵¹

III.

Podľa článku 104 Volebného kódexu sa volebná kampaň začína dňom, keď príslušný orgán vyhlási voľby, a končí sa 24 hodín pred dňom volieb. Ústavné a zákonné ustanovenia stanovujú, že pre voľby do Sejmu a Senátu musí volebná kampaň trvať minimálne osem týždňov s neurčitým maximálnym trvaním. Pre voľby prezidenta Poľskej republiky sa pohybuje od 12 do 20 týždňov. Pre voľby do Európskeho parlamentu je minimálne trvanie kampane 12 týždňov, maximálna dĺžka nie je určená. Pre voľby do miestnych samospráv (do zastupiteľstiev miestnych samospráv, okresných zastupiteľstiev, vojvodských zhromaždení a pre primátorov, predsedov miest) sa v súčasnosti pohybuje od deviatich do šestnástich týždňov. Maximálne

kampaň“, Kapitola 13 „Volebná kampaň v programoch rozhlasových a televíznych vysielateľov“ a Kapitola 15 „Financovanie volebnej kampane“.

³⁴⁹ A. RAKOWSKA-TRELA, A.: *Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce*, Łódź 2015, s. 21-31; P. Kowalski, *Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych*, Łódź 2021, s. 41-46.

³⁵⁰ A. RAKOWSKA-TRELA, A.: op. cit., s. 27-28.

³⁵¹ K. SKOTNICKI, K.: *Kampania wyborcza*, [w:] *Wielka Encyklopedia Prawa*, wydanie drugie, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, Warszawa 2000, s. 315.

trvanie volebnej kampane je samozrejme kratšie pri skrátení funkčného obdobia Sejmu a Senátu (6 týždňov), pri uvoľnení funkcie prezidenta Poľskej republiky (8 týždňov), pri predčasných voľbách orgánov miestnej samosprávy (12 týždňov) a pri doplňujúcich voľbách v obciach s počtom obyvateľov do 20 000 (13 týždňov). V praxi je priemerná dĺžka volebnej kampane 11 týždňov pre voľby do Sejmu a Senátu a 14 týždňov pre voľby prezidenta Poľskej republiky³⁵². Niet pochyb o tom, že pre subjekty zúčastňujúce sa volieb – politické strany a kandidátov – je čas vyhradený Ústavou a Volebným kódexom na kampaň príliš krátky a tým sa predlžuje. Volebná kampaň preto začína oveľa skôr ako jej formálny začiatok, čo je dôsledkom vyhlásenia volieb. Toto je obzvlášť zrejmé počas prezidentských volieb Poľskej republiky. Posledné prezidentské voľby boli vyhlásené 15. januára 2025, keď predseda Sejmu stanovil dátum na 19. mája 2025³⁵³. Prvý kandidát – Sławomir Mentzen z Konfederácie – oznámil svoju kandidatúru počas zjazdu svojej strany 31. augusta 2024 a odvtedy cestuje po Poľsku a organizuje zhromaždenia s voličmi. Medzitým Občianska platforma (PO) už tretíkrát (predtým v rokoch 2015 a 2020) zorganizovala primárky pre svojho prezidentského kandidáta medzi svojimi členmi. Primárne voľby, ktoré vyhral Rafał Trzaskowski, sa konali 22. novembra 2024 a výsledky boli oznámené počas konania celoštátnej rady Občianskej platformy 23. novembra 2023³⁵⁴. Karol Nawrocki bol 24. novembra 2024 vyhlásený za kandidáta občanov na prezidenta Poľskej republiky, ktorého podporovala strana Právo a spravodlivosť. Národná rada ľavice si 15. decembra 2024 vybrala Magdalenu Biejatovú za svoju kandidátku na prezidentku Poľskej republiky. Dokonca aj Szymon Hołowania, ktorý ako maršal Sejmu nariadil prezidentské voľby, oznámil svoju kandidatúru ako nezávislý kandidát 13. novembra 2024. Príkladov je veľa. Všetci kandidáti okamžite začali svoje volebné kampane. Išlo o kampaň, ktorá nepodliehala režimu stanovenému vo volebnom poriadku, a najmä sa na ňu nevzťahovali predpisy o financovaní volebnej kampane. V literatúre sa vedenie volebnej kampane pred formálnym vyhlásením volieb označuje ako „predkampaň“ (angl. pre-election campaign). Toto predstavuje zneužívanie špecifickej „sedej zóny“ v poľskej politike všetkými politickými silami, keďže zákon to nezakazuje a predovšetkým za to nestanovuje žiadne sankcie. Je tiež dôležité pripomenúť, že v praxi sa stretávame aj s fenoménom povolebnej kampane (ang. post-

³⁵²KOWALSKI, P.: *Czas trwania kampanii wyborczych w świetle prawa*, „Studia Wyborcze” 2018, tom 25, s. 71-84.

³⁵³ Uznesenie maršála Sejmu Poľskej republiky z 15. januára 2025 o nariadení volieb prezidenta Poľskej republiky (Dz.U. z 2025 r. poz. 48).

³⁵⁴ O tejto kandidatúre sa veľa diskutuje od porážky Rafała Trzaskowského v prezidentských voľbách v roku 2020.

election campaign). Predkampane a povolebné kampane sa súhrnne označujú ako „neoficiálne kampane“, „informačné kampane“ alebo „permanentné kampane“³⁵⁵.

IV.

Pri poukazovaní na existenciu politickej kampane a volebnej kampane je tiež dôležité pamätať na to, že stanovenie hranice medzi nimi je veľmi ťažké, niekedy až nemožné. To, že sa to v praxi deje, dokazuje starý príklad z jari 2011. Poslankyňa Agnieszka Pomaska umiestnila vo svojom volebnom obvode plagáty väčšie ako 2 metre štvorcové (billboardy), na ktorých vyjadrila vďaku obyvateľom za spoluprácu počas uplynulého volebného obdobia a pozvala ich, aby si prečítali správu o jej parlamentných aktivitách. Stalo sa tak pred vyhlásením volieb do Sejmu, ale každému bolo zrejmé, že bude kandidovať aj v nasledujúcom volebnom období. Stojí za zmienku, že billboardy neobsahovali žiadne prvky volebnej kampane, pretože článok 105 oddiel 2 volebného poriadku ju definuje ako „verejné nabádanie alebo odrádzanie ľudí od hlasovania konkrétnym spôsobom, vrátane najmä hlasovania za kandidáta konkrétneho volebného výboru“. V článku 105, oddiele 2 volebného poriadku zákonodarca stanovuje: 2 volebného poriadku tiež uvádza, že volebná kampaň „sa môže viesť odo dňa, keď príslušný orgán dostane oznámenie o zriadení volebnej komisie, za podmienok, foriem a miest uvedených v ustanoveniach poriadku.“ Vyjadrenie vďaky za štvorročnú spoluprácu pred vyhlásením ďalších volieb bolo určite prípustné, ale nepredstavovalo to aj skrytú volebnú kampaň, ktorá nabádala ľudí, aby v nadchádzajúcich voľbách volili tohto poslanca, a to v neprípustnom čase pred vyhlásením volieb? Vynárajú sa ďalšie otázky a pochybnosti. Je prípustné, aby tieto billboardy zostali po vyhlásení volieb do Sejmu a Senátu, a ak áno, mali by byť náklady na ich tlač a vystavenie zahrnuté do limitov výdavkov na volebnú kampaň? Pri posudzovaní tejto situácie pred rokmi som sa domnieval, že tieto billboardy mali byť po vyhlásení volieb odstránené³⁵⁶, ale neviem, či sa tak skutočne stalo

Podľa môjho názoru by sa rovnako malo posudzovať aj rozširovanie materiálov (bulletinov) kandidátmi, a najmä volebnými komisiami, počas volebnej kampane, ktoré informujú voličov o výkone ich mandátu poslanca. Problém je v tom, že rozlišovanie medzi informáciami a kampaňou je mimoriadne ťažké³⁵⁷. Koniec koncov, prezentácia informácií

³⁵⁵ KOWALSKI, P.: *Wolność ...*, op. cit., s. 52.

³⁵⁶ SKOTNICKI, K.: Právne stanovisko pre výskumný úrad Sejmu zo 17. júna 2011 k možnosti poslanca vyvesiť plagáty vyjadrujúce vďaku obyvateľom za ich spoluprácu v uplynulom funkčnom období pred vyhlásením parlamentných volieb (BAS-WAUİP-1456/11).

³⁵⁷ RAKOWSKA, A.: *Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego*, [w:] *Kodeks wyborczy. Wstępna ocena*, red. K. Skotnicki, Warszawa 2011, s. 118.

kandidátom o jeho činnosti (napr. počet podaných interpelácií, vyhlásenia prednesené počas plenárnych zasadnutí a najmä jeho úloha spravodajcu) a úspechoch, aj keď sa obmedzuje výlučne na štatistické údaje, bude predstavovať jasný a skrytý stimul na jeho hlasovanie. Je tiež dôležité pamätať na obsah článku 109 § 1 Volebného kódexu, podľa ktorého volebný materiál je „akékoľvek verejne zverejnené a zaznamenané oznámenie informácií pochádzajúcich od volebnej komisie a týkajúcich sa plánovaných volieb“. Na záver tejto diskusie si nakoniec pripomeniem stanovisko Národnej volebnej komisie z 1. júna 2009 k volebnej kampani vo voľbách do Európskeho parlamentu, ktoré boli naplánované na 7. júna 2009. Národná volebná komisia uviedla, že „posúdenie toho, či konanie poslanca alebo senátora presahuje rámec jeho mandátu, závisí od toho, či konkrétne konanie a správanie poslanca alebo senátora obsahuje prvky volebnej kampane v mene politickej skupiny, volebnej komisie alebo kandidátov zúčastňujúcich sa volieb, vrátane samotného poslanca alebo senátora kandidujúceho vo voľbách. Vzhľadom na toto kritérium by mali byť aktivity poslanca alebo senátora počas volebnej kampane predmetom sebahodnotenia a sebakontroly, ako aj hodnotenia danej volebnej komisie“, zatiaľ čo publikácie poslancov a senátorov počas volebnej kampane „z právnych a etických dôvodov by mali byť (...) bez propagácie vlastnej politickej skupiny zúčastňujúcej sa volieb a kritiky konkurenčných skupín“. Otázkou však zostáva, či je to skutočne tak. Počas volebnej kampane do Sejmu a Senátu v roku 2023 si televízna reklama ministerstva spravodlivosti, ktorá zdôrazňovala úspechy ministerstva za posledných osem rokov, získala širokú pozornosť. Národná volebná komisia ju pomerom hlasov 5:4 označila za súčasť kampane volebného výboru strany Právo a spravodlivosť, čo viedlo k zníženiu financovania politickej strany a naďalej je predmetom ostrých právnych a politických sporov.

V.

Článok 120 Volebného kódexu vyžaduje, aby verejnoprávna televízia, konkrétne Telewizja Polska Spółka Akcyjna, viedla debaty medzi zástupcami volebných komisií (subjekty, ktoré formálne predkladajú kandidátne listiny alebo kandidátov politických strán, koalícií politických strán alebo občanov), ktoré zaregistrovali svoje kandidátne listiny vo všetkých volebných obvodoch, a v prípade prezidentských volieb medzi týmito kandidátmi. Právnym aktom, ktorý toto ustanovenie objasňuje, je nariadenie Štátnej rady pre vysielanie zo 6. júla 2011 o podrobných pravidlách a postupoch vedenia diskusií Telewizja Polska Spółka Akcyjna³⁵⁸.

³⁵⁸ Dz.U. z 2011 r. nr 146, poz. 878.

V prípade volieb do Sejmu a Senátu zvyčajne existuje niekoľko volebných komisií, ktoré registrujú kandidátne listiny vo všetkých volebných obvodoch, takže vedenie takejto debaty nie je náročné. Situácia sa však zvyčajne komplikuje počas prezidentských volieb, keď je počet registrovaných kandidátov väčší. Tak to bolo aj počas prezidentských volieb v roku 2025, keď Štátna volebná komisia zaregistrovala 13 kandidátov. Je zrejmé, že im musia byť zaručené rovnaké príležitosti. V minulosti kandidáti dostávali od moderátorov rovnaké otázky. V tohtoročnej debate mohli kandidáti klásť otázky aj na konkrétneho konkurenta. Problémom tejto debaty bolo, že pri takom veľkom počte kandidátov mali veľmi málo času na odpoveď – iba 90 sekúnd. Pochopiteľne, to neumožnilo komplexnejšie prezentovať ich názory, a tak sa obmedzili na niekoľko všeobecných vyhlásení. V prípade otázok týkajúcich sa kľúčových politických, sociálnych alebo ekonomických otázok to výrazne znižuje rozsah diskusie. Hoci debata priťahuje pozornosť divákov, o čom svedčí vysoká sledovanosť takéhoto programu, je ťažké ju hodnotiť pozitívne, pretože kandidáti síce útočia na svojich konkurentov, ale v prvom rade sa starajú o udržanie si podpory v prieskumoch. To debatu urobilo zdĺhavou, trvala takmer štyri hodiny a bola nudná. Zdá sa preto, že organizácia takejto debaty, ako aj jej formát, si vyžadujú prehodnotenie a zmeny.

Treba tiež pripomenúť, že organizovanie debaty podľa článku 120 Volebného nevyklučuje organizovanie iných debát, a to verejnými aj súkromnými médiami, čo je v praxi určite prípad. Nie všetci kandidáti sú však vždy pozvaní, čo vyvoláva pochybnosti o rovnosti príležitostí medzi kandidátmi, a to aj v prípade, keď prieskumy verejnej mienky naznačujú minimálnu podporu pre niektorých kandidátov. Situácia je iná, ak kandidáti pozvanie neprijmú.

VI.

Ďalšou otázkou, ktorá si v tejto štúdii zaslúži pozornosť, je otázka tzv. volebného moratória a jeho porušovania. Podľa článku 104 Volebného kódexu sa volebná kampaň končí 24 hodín pred dňom volieb, zatiaľ čo článok 107 Volebného kódexu uvádza, že v deň volieb a 24 hodín pred týmto dňom je volebná kampaň vrátane zvolávania zhromaždení, organizovania pochodov a demonštrácií, prednášania prejavov a distribúcie volebných materiálov zakázaná.

Pojem „volebné moratóriu“ nie je súčasťou poľskej právnej terminológie a nemá žiadnu právnu definíciu, ale používa sa v právnom jazyku³⁵⁹. Volebné moratórium je čas, počas

³⁵⁹ WISZOWATY, M.: *Instytucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, Studia Wyborcze” 2014, tom 14, s. 7

ktorého si občania po skončení kampane môžu zväžiť svoje rozhodnutia komu dajú svoj hlas³⁶⁰, a slúži aj na zabezpečenie rovnakých volebných príležitostí³⁶¹. Počas tohto času sa v skutočnosti nekonajú žiadne demonštrácie ani prejavy a je nepravdepodobné, že by sa volebná kampaň objavila v rozhlase, televízii alebo tlači. Volebná kampaň však prebieha aj v iných formách. Ako možno dokázať, že volebný leták kandidáta bol vhodný do poštovej schránky po polnoci v deň pred dňom volieb, čím došlo k porušeniu volebného mlčania? A čo internet? Veď v tomto období sa tam zverejňuje množstvo informácií, ktoré porušujú volebné moratórium. Za zmienku stojí príklad volieb do Sejmu a Senátu. V situácii, keď dvoma hlavnými súperiacimi politickými stranami boli Občianska platforma a Právo a spravodlivosť, sa v deň volieb dalo online prečítať: „Lesné jahody sú lepšie ako pistácie.“ Počas posledných volieb sa červené korálky stali symbolom. Joanna Senyszyn, ktorá nepostúpila do druhého kola volieb (druhého kola hlasovania), verejne darovala šnútku takýchto korálok manželke Rafała Trzaskowského, ktorý postúpil. V deň volieb nosili červené korálky nielen mnohé ženy, ale aj muži; nosenie týchto korálok členmi volebných komisií mužského aj ženského pohlavia bolo obzvlášť otázne.

To všetko dokazuje, že obdobie volebného moratória je do značnej miery fikcia a už roky prebiehajú diskusie o jeho trvaní, regulácii a dokonca aj existencii³⁶². Povrchnosť tejto inštitúcie škodí demokracii³⁶³. Aby sa tomu predišlo, predkladajú sa rôzne návrhy. Na jednej strane existujú výzvy, aby trvalo dlhšie, napríklad aspoň tri dni³⁶⁴. Toto je relevantné, pretože by to súdu umožnilo vydať rozhodnutie v prípade nepravdivých informácií o konkurentoch, keďže v súčasnosti, ak sa informácie objavia v predvečer volebného moratória, súd nemôže rozhodnúť pred dňom volieb. Objavujú sa aj výzvy na obmedzenie jeho trvania na deň volieb; strana Právo a spravodlivosť³⁶⁵ túto požiadavku vzniesla počas prípravy volebného kódexu. Súhlasím však s hlasmi za zrušenie inštitútu volebného moratória, pretože jeho rozsiahle porušovanie neslúži budovaniu právnej kultúry medzi politikmi a spoločnosťou.

VII.

Pri riešení otázky volebných kampaní a prezentovaní pochybností týkajúcich sa ich regulácie si nepochybne zaslúži pozornosť otázka dohľadu nad kampaniami zo strany Štátnej

³⁶⁰ KOPEĆ, A.: *Ratio legis ciszy wyborczej*, [w:] *Aktualne problemy prawa wyborczego*, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa 2015.

³⁶¹ UZIĘBŁO, P.: *Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich*, Warszawa 2013, s. 249.

³⁶² A. RAKOWSKA-TRELA, A.: op.cit., s. 116-139.

³⁶³ WISZOWATY, M.: op. cit., s. 32.

³⁶⁴ Tamże.

³⁶⁵ A. RAKOWSKA-TRELA, A.: op.cit., s. 121.

volebnej komisie (NEC). Medzi jej zodpovednosti patrí monitorovanie financovania kampaní, monitorovanie pravidiel kampaní a riešenie sporov súvisiacich s priebehom volieb³⁶⁶. Medzi ne patrí najmä prijímanie a skúmanie správ o príjmoch, výdavkoch a finančných záväzkoch výborov počas väčšiny volieb, najmä volieb do Sejmu, Senátu a prezidenta Poľskej republiky³⁶⁷. Volebný kódex bohužiaľ poskytuje len čiastkové predpisy pre audit finančných výkazov volebných výborov; zjavne neexistujú žiadne ustanovenia Volebného kódexu, ktoré by tento proces konkrétne upravovali³⁶⁸. Tieto úlohy vykonávajú zamestnanci Štátneho volebného úradu³⁶⁹, ktorý zahŕňa samostatný tím pre kontrolu financovania politických strán a volebných kampaní. Podľa môjho názoru, vzhľadom na obrovské pracovné zaťaženie tohto tímu, by sa dalo položiť otázku, či by nemal mať viac zamestnancov (v súčasnosti má vrátane riaditeľa sedem členov). Predovšetkým by som však chcel upozorniť, podľa môjho názoru, na nevhodné zloženie Štátnej volebnej komisie a jeho dôsledky. Tento orgán dlhé roky pozostával z deviatich sudcov (traja z Ústavného súdu, Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu). Toto sa zmenilo zákonom z 11. januára 2018, ktorým sa menia niektoré zákony s cieľom zvýšiť účasť občanov na procese voľby, fungovania a dohľadu nad určitými verejnými orgánmi³⁷⁰. V súčasnosti pozostáva z jedného sudcu Ústavného súdu, jedného sudcu Najvyššieho správneho súdu a siedmich členov určených (zvolených) Sejmom³⁷¹. To viedlo k politizácii zloženia Štátnej volebnej komisie. To sa jasne prejavuje v mnohých hlasovaniach počas uznesení, kde je výsledok 5 ku 4, pričom väčšina hlasov pochádza od členov určených súčasnou vládnuou koalíciou. Najlepším príkladom je spomínané uznesenie č. 316/2024 z 29. augusta 2024 o finančnej správe volebného výboru Právo a spravodlivosť pre voľby do Sejmu a Senátu Poľskej republiky konané 15. októbra 2023, v ktorom bola zamietnutá správa predložená najväčšou opozičnou stranou. Pochopiteľne, to viedlo k obvineniam, že takéto rozhodnutie nebolo objektívne, ale bolo prijaté bez právneho základu a motivované výlučne politickými

³⁶⁶ PYRZYŃSKA, A.: *Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym*, Warszawa 2019 (w szczególności s. 345-374).

³⁶⁷ V prípade volieb do orgánov územnej samosprávy tieto úlohy vykonávajú volební komisári..

³⁶⁸ PYRZYŃSKA, A.: op. cit., s. 361 i 363.

³⁶⁹ Ide o orgán štátnej správy zodpovedný za riadenie a zabezpečenie organizačných, administratívnych, finančných a technických podmienok pre volebné a referendové procesy v Poľsku. Štátna volebná komisia (KBW) je pomocným orgánom Národnej volebnej komisie a jej volebných komisárov.

³⁷⁰ Dz. U. 2018 poz. 130

³⁷¹ Sudcov Ústavného súdu a Najvyššieho správneho súdu vymenúvajú predsedovia týchto súdov. Ostatní členovia musia byť kvalifikovaní na zastávanie funkcie sudcu alebo mať aspoň trojročnú prax ako prokurátor, predseda Generálnej prokuratúry, viceprezident alebo poradca, alebo vykonávať prax v Poľsku ako advokát, právny zástupca alebo notár, alebo pracovali na poľskej univerzite, v Poľskej akadémii vied, vo výskumnom ústave alebo inej vedeckej inštitúcii a mať akademický titul profesor alebo postdoktorandský titul v právnych vedách.

úvahami³⁷². Je samozrejmé, že tento argument by bolo oveľa ťažšie uplatniť, ak by Štátna volebná komisia bola zložená, ako tomu bolo predtým, výlučne zo sudcov Ústavného súdu, Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu. Politická aritmetika v Štátnej volebnej komisii sa objavila aj neskôr, keď sa k tomuto uzneseniu vyjadrila Komora pre mimoriadnu kontrolu a verejné záležitosti, zložená výlučne z osôb vymenovaných po roku 2017, ktorým je v ústavnom zmysle odopreté postavenie sudcu.

VIII.

Samozrejme, existujú aj kritickejšie komentáre týkajúce sa právnej regulácie volebných kampaní v Poľsku. Volebný kódex bol prijatý asi pred dvanástimi rokmi, keď sa volebné kampane viedli predovšetkým prostredníctvom letákov, billboardov a televízneho a rozhlasového vysielania. Dnes sa presunul do online sveta a najdôležitejšie posolstvo sa k čoraz väčšiemu počtu voličov dostáva prostredníctvom sociálnych médií a online služieb, predovšetkým cez TikTok, ktorý umožňuje zverejňovanie krátkych videí a podcastov distribuovaných prostredníctvom RSS, ktoré si možno kedykoľvek a kdekoľvek pozrieť alebo vypočuť. Ak teda vezmeme do úvahy, že niektoré existujúce predpisy týkajúce sa volebných kampaní sú len fikciou, zatiaľ čo mnohé z ich foriem sú úplne neregulované, musí to viesť k záveru, že sú naliehavo potrebné zmeny volebného zákona. Nedodržiavanie ustanovení Volebného kódexu a presadzovanie sankcií za tieto porušenia v spojení s nedostatočnou reguláciou mnohých moderných foriem volebných kampaní vedie len k poklesu právnej kultúry voličov a premietne sa do nerešpektovania právnych predpisov v iných oblastiach verejného a spoločenského života. Musíme urobiť všetko, čo je v našich silách, aby sme tento proces nielen zastavili, ale aj zvrátili.

Zoznam použitej literatúry:

ANTOSZEWSKI, A.: *Wzorce rywalizacji politycznej we współczesnych demokracjach europejskich*, Wrocław: Wydawnictwo Uniwersytetu Wrocławskiego, 2004.

³⁷² Vyhlásenie Mariusza Błaszczaka, šéfa poslaneckého klubu PiS, počas tlačovej konferencie v sídle strany Právo a spravodlivosť vo Varšave 6. septembra 2024, počas ktorej oznámil, že sa proti uzneseniu odvolá na Najvyšší súd. Uviedol, že správa PiS bola vypracovaná v súlade s platnými právnymi predpismi a „skutočnosť, že päť členov tohto výboru nominovaných koalíciou hlasovalo 13. decembra v Národnej volebnej komisii inak, podľa nášho názoru (ukazuje, že) takto hlasovali z politických dôvodov, nie z vecných,“ a to dokazuje, že tieto osoby porušili zákon (Dziennik Gazeta Prawna, 6. septembra 2024; prístup: 23. októbra 2024). V septembri 2024 zástupca PiS tiež podal prokuratúre oznámenie o možnosti spáchania trestného činu zo strany týchto členov Národnej volebnej komisie. Okresná prokuratúra vo Varšave sa však 23. októbra 2024 rozhodla nezačať vyšetrovanie, pretože zistila, že týmto rozhodnutím neprekročila svoje právomoci a bolo v súlade so zákonom.

KOPEĆ, A.: Ratio legis ciszy wyborczej, [w:] Aktualne problemy prawa wyborczego, red. M. Wrzalik, M. Stych, Częstochowa: Wydawnictwo im. Stanisława Podobińskiego Akademii im. Jana Długosza w Częstochowie, 2015, s. 83-91.

KOWALSKI, P., Wolność wypowiedzi w kampaniach wyborczych, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2021.

PYRZYŃSKA, A.: Zadania nadzorcze Państwowej Komisji Wyborczej w polskim prawie wyborczym, Warszawa: Wydawnictwo C.H. Beck, 2019.

RAKOWSKA, A.: Formy i granice kampanii wyborczych według kodeksu wyborczego, In: Kodeks wyborczy. Wstępna ocena, red. K. Skotnicki, Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 2011, s. 112-136.

RAKOWSKA-TRELA, A.: Kampania wyborcza w regulacji prawnej i w praktyce, Łódź: Wydawnictwo Uniwersytetu Łódzkiego, 2015.

SKOTNICKI, K.: Kampania wyborcza, In: Wielka Encyklopedia Prawa, red. E. Smoktunowicz, C. Kosikowski, Białystok-Warszawa 2000: Wydawnictwo Prawo i Praktyka Gospodarcza, s. 315.

UZIĘBŁO, P.; Zasada równości wyborów parlamentarnych w państwach europejskich i południowoamerykańskich, Warszawa: 2013.

WISZOWATY, M.: *Institucja ciszy wyborczej. Geneza, regulacja prawna, ratio existendi*, In: Studia Wyborcze 2014, tom 14, s. 7-34.

Kontaktne údaje:

prof. dr hab. Krzysztof Skotnicki

e-mail: kskotnicki@wpia.uni.lodz.pl

adresa: 91-162 Łódź, ul. Banachiewicza 80, Polska

Preklad z pol'ského originálu: JCLic. JUDr. Tomáš Majerčák, PhD.

LESK A BIEDA MAĎARSKEJ VOLEBNEJ LEGISLATÍVY

The gloss and misery of Hungarian electoral legislation

prof. Ivan Halász, Ph.D.

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach a Fakulta štátovedy a medzinárodných štúdií,
Národnej univerzity pre verejnú službu v Budapešti

Abstrakt: Publikácia sa zaoberá vývojom a súčasným stavom úpravy volebnej kampane a jej financovania v Maďarsku. Samotná právna úprava tejto problematiky je pomerne podrobná a korektná, avšak mnohé procesy, ktoré majú zásadný vplyv na výsledky volieb sa dejú mimo tohto rámca. V krajine vlastne skoro neustále prebieha predvolebná kampaň, ktorej súčasťou sú vládou organizované a financované národné konzultácie, tzv. osvetové kampane alebo ostrý boj v online priestore. Situáciu ovplyvňuje aj fakt, že vládnuca strana s kvalifikovanou väčšinou v parlamente má možnosť hocikedy zmeniť podobu volebnej legislatívy a prispôbiť ju svojim záujmom.

Abstract: The paper deals with the development and current state of the legal regulation of electoral campaigns and their financing in Hungary. The legal regulation of this issue is relatively detailed and correct; however, many processes that have a fundamental impact on election results occur outside this framework. In the country, an election campaign is almost continuously taking place, which includes government-organized and financed national consultations, so-called awareness information campaigns, or fierce battles in the online space. The situation is also influenced by the fact that the ruling party, with a qualified majority in parliament, has the opportunity to change the form of electoral legislation at any time to suit its interests.

Kľúčové slová: kampaň, legislatíva, Maďarsko, ústava, voľby

Keywords: campaign, constitution, election, Hungary, legislation

Úvod do kontextu

Zložitý volebný systém tradične patrí medzi dôležité charakteristiky Maďarska. Osobitne to platí pre obdobie po demokratickej tranzícii celého spoločenského a politického zriadenia v rokoch 1989/1990. Vtedy bol zavedený zmiešaný volebný systém, ktorý vlastne

existuje dodnes. Po prijatí nového Základného zákona štátu (teda ústavy) v roku 2011 však došlo k jeho rekodifikácii, ktorá so sebou priniesla aj mnohé dôležité zmeny.³⁷³

Medzi najväčšie zmeny určite patrilo zavedenie volebného práva pre občanov žijúcich trvale v zahraničí, ďalej presadenie jednokolových volieb a princípu relatívnej väčšiny v individuálnych volebných obvodoch, ako aj zmiernenie niektorých kompenzačných prvkov v oblasti tzv. zlomkových hlasov. Tie totiž začali viac slúžiť víťazom volieb, než porazeným. Zmeny sa dotkli aj problematiky volebnej kampane a jej financovania.

Dokonca sa táto otázka na určitý čas čiastočne dostala aj do ústavy, ktorá pritom prirodzene definuje len základy demokratického volebného práva a systému. Hoci sa Základný zákon primárne nevenuje otázkam predvolebnej kampane a jej financovania, jeho štvrtá novela z roku 2013 v 1. odseku 5. článku obmedzila volebnú kampaň (doslova politickú reklamu v predvolebnom období) len na verejnoprávne médiá. Zdôvodnila to vo svojom texte potrebou primeraného informovania v záujme formovania demokratickej verejnej mienky, ako aj zabezpečením rovnosti šancí. Zároveň ústavná novela zdôraznila, že politickú reklamu v médiách je možné uverejniť len bez nároku na úhradu. Tento krok bol v podstate namierený proti účasti súkromných médií (hlavne televízií a rádii) vo volebnej kampani.³⁷⁴

Pod tlakom domácej aj zahraničnej kritiky, a hlavne v rámci dialógu medzi rozličnými európskymi supranacionálnymi organizáciami a Maďarskom, nakoniec piata novela Základného zákona ešte v tom istom roku zrušila horeuvedené obmedzenie vykonávať predvolebnú kampaň (politickú reklamu) len vo verejnoprávných médiách. Toto obmedzenie sa predtým nepáčilo ani maďarskému ústavnému súdu.

Avšak zmena bola viac-menej len zdanlivá,³⁷⁵ lebo novela Základného zákona síce znovu umožnila využívať súkromné médiá na politickú reklamu, ale len bezplatne. Rozhodnutie o tom, či ju za takýchto podmienok umožnia, taktiež úplne nechali na spomínaných médiách. Tie však za daných podmienok nie je pre médiá výhodné a rentabilné. V súčasnosti túto otázku konkrétne upravuje volebný procesný kódex, o ktorom podrobnejšie neskôr ešte bude reč. V jeho zmysle poskytovateľ mediálnych služieb nemôže požadovať ani prijímať za politickú reklamu finančnú protislužbu. O tom, či chce poskytnúť priestor pre politickú reklamu, musí najneskôr 50 dní pred konaním volieb, informovať Národnú volebnú

³⁷³ CSERNY, Á.: *A választójog és az országgyűlési képviselők hazai rendszere*. In: TÉGLÁSI A. (Ed.): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg-Campus, 2018. 61-76. s.

³⁷⁴ HALÁSZ I. – SCHWEITZER, G. *A magyar alkotmányfejlődés a polgári kortól napjainkig*. In: GÁRDOS-OROSZ, F. – HALÁSZ, I.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak*. Budapest: Dialóg-Campus, 2019. 184. s.

³⁷⁵ Ötödik Alaptörvény-módosítás: nem akarásnak nyögés a vége. Ma gyar Helsinki Bizottság, 18. 09. 2013. Ötödik Alaptörvény-módosítás: nem akarásnak nyögés a vége - Magyar Helsinki Bizottság <https://helsinki.hu>

komisiu. Ak k tomu v rámci spomínanej lehoty nedôjde, tak už následne počas volebnej kampane nemôže poskytnúť priestor pre politické reklamy.

Hoci sa na prijatie a novelizáciu volebnej legislatívy vzťahuje zvýšené kvórum poslancov, t. j. dvojtretinová väčšina zo všetkých prítomných poslancov, v podstate je v súčasnosti táto otázka úplne v rukách pravicovej vládnej väčšiny, ktorá má v Sneme – s výnimkou dvoch rokov – ústavnú väčšinu od roku 2010. Výnimku predstavovalo len obdobie rokov 2016 až 2018, keď strany Fidesz a KDNP stratili v doplňujúcich voľbách spôsobených odchodom jedného z ich poslancov za eurokomisára³⁷⁶ do Bruselu jeden mandát v individuálnom volebnom obvode. Vtedy opozícia nečakane zvíťazila v obvode, ktorý sa pôvodne zdal byť baštou vládnej koalície.³⁷⁷ Nakoľko má teda víťaz volieb z roku 2010 má kvalifikovanú väčšinu až dodnes, v podstate môže volebnú legislatívu meniť podľa svojich predstáv vlastne bez obmedzenia.

Všetky doterajšie zmeny vo volebnej legislatíve sa teda za posledných pätnásť rokov realizovali v záujme tejto parlamentnej väčšiny a opozícia prakticky nemala šancu jej podobu reálne ovplyvniť. Pred rokom 2016 bola parlamentná väčšina občas ešte pod tlakom rozhodnutí stále ešte heterogénneho ústavného súdu alebo kritiky zo strany európskych inštitúcií ochotná ustúpiť. Po personálnej obmene členov ústavného súdu však spôsobuje tento orgán v zásadných otázkach čoraz menej problémov. Taktiež vzájomný vzťah medzi Maďarskom a európskymi inštitúciami sa v poslednom desaťročí veľmi vyhroutil, čo sťažuje ústavnoprávny dialóg.

K určitým ústupkom došlo teda prevažne len v prvom volebnom období. Išlo hlavne vyššie už spomínanú otázku volebnej kampane v súkromných médiách alebo o otázku predbežnej registrácie voličov. Tú totiž vládnuca väčšina chcela zaviesť nielen v prípade občanov-voličov trvale žijúcich v zahraničí, ale aj domácich voličov s trvalým pobytom v krajine, ktorý boli už dávno zaregistrovaní. Nakoniec pod vplyvom rozhodnutia ústavného súdu vládnuca väčšina ustúpila a predbežnú registráciu zaviedla len v prípade novovoličov žijúcich trvale v zahraničí.

I. Hlavné charakteristiky úpravy volebnej kampane

Pravidlá volieb v Maďarsku v súčasnosti upravujú rozličné volebné zákony. Určitým špecifikom maďarskej úpravy je to, že pokiaľ sú jednotlivé (parlamentné, samosprávne, resp. menšinové a európske parlamentné) úrovne volieb upravené v rozličných (hmotných)

³⁷⁶ Išlo o jedného z čelných politikov vládnej koalície. Tibor Navracsics viedol počas druhej vlády Viktora Orbána (2010-2014) veľké Ministerstvo pre verejnú správu a spravodlivosť, ktoré zásadne reformovalo maďarskú verejnú správu. V centre EU potom Navracsics strávil jeden cyklus. Dnes je znovu ministrom na národnej úrovni.

³⁷⁷ Išlo o mesto Veszprém (Veszprém) v západnej časti krajiny. Tu Navracsicsov volebný obvod nakoniec získal opozičný politik Zoltán Kész.

zákonoch, procesné pravidlá sú sústredené v jednom volebnom procesnom zákone. Zákon č. XXXVI. z roku 2011 bol prijatý kvalifikovanou väčšinou prítomných poslancov, lebo podľa ústavy ide o organický zákon.

Legislatívna úprava volebnej kampane je v Maďarsku pomerne podrobná a v zásade korektná. To rovnako platí pre reguláciu samotnej kampane, ako aj volebnej administratívy. Jej hlavným špecifikom v stredoeurópskom priestore je to, že nepozná volebné moratórium, teda mobilizovať vlastných voličov je možné aj v deň hlasovania, ktorá v Maďarsku tradične pripadá na nedeľu. Nie je však možné voličov zväzť k hlasovacím miestnostiam, ani na to vyzývať. Kampaň prirodzene nemožno realizovať vo volebnej miestnosti, ani v budove, v ktorej sa táto nachádza. To platí aj pre priestranstvo 150 metrov pred vchodom do budovy, kde sa volebná miestnosť nachádza. Zákon dokonca predpísal, že kampaň zacielenú na voliča, ktorý sa nachádza vnútri tohto priestoru, resp. priestranstva, nemožno viesť spôsobom vhodným na jeho ovplyvnenie ani zvonku tohto priestranstva. Pokiaľ sa však v rámci tohto priestoru nachádza predvolebný plagát, ktorý tam bol umiestnený ešte pred dňom hlasovania, to neznamená porušenie zákona.

Strany a kandidáti môžu na predvolebnú kampaň zameranú na osobný kontakt s voličmi využiť aj verejné priestory otvorené pre chodcov, avšak ich prostriedky nemôžu zabráť viac, ako štyri metre štvorcové. Tu môže ísť predovšetkým o osobný rozhovor s občanmi o veciach verejných, zber podporných podpisov, rozdávanie letákov a podobne. V budove, ktorá poskytuje umiestnenie štátnemu alebo samosprávnemu úradu nemožno vykonávať predvolebnú kampaň alebo zorganizovať predvolebné zhromaždenie občanov. Výnimku predstavujú len obce s menej ako 500 obyvateľmi, pokiaľ nemajú na tieto účely k dispozícii inú vhodnú budovu.

Počas predvolebnej kampane v Maďarsku stále ešte hrajú dôležitú úlohu predvolebné plagáty, ktoré môžu kandidujúce organizácie a jednotliví kandidáti zhotovovať bez predbežného súhlasu a nahlásenia. Na plagáte však musia zverejniť meno a sídlo vydavateľa, ako aj zodpovednej osoby za vydanie daného plagátu. Počas predvolebnej kampane je plagáty možné umiestniť bez obmedzenia. Pokiaľ k tomu dôjde na súkromnom predmete, tak prirodzene je potrebný súhlas majiteľa lebo nájomcu. V prípade predmetov nachádzajúcich sa v štátnom alebo samosprávnom vlastníctve, tak je potrebný predbežný písomný súhlas osoby, orgánu vykonávajúcej správu daného majetku. Plagáty nemožno umiestniť na budovách alebo predmetoch, ktoré patri pod pamiatkovú ochranu. Jednotlivé plagáty zároveň nemôžu prekryvať plagáty iných kandidátov a organizácií, a musí byť možné ich odstrániť bez poškodenia danej

budovy, predmetu. Všetky plagáty musí ten, kto ich umiestnil, alebo v koho záujme boli umiestnené, do 30 dní od skončenia hlasovania odstrániť a to na vlastné náklady.

Osobitnú pozornosť venuje zákon politickej reklame a inzerátom v médiách. Poskytovateľ mediálneho obsahu môže uverejniť politickú reklamu jednotlivých kandidátov a kandidujúcich organizácií len za rovných podmienok pre všetkých. Politickú reklamu u neho uverejnenú však nemôže komentovať a pripojiť k nej vlastný názor. Zároveň za túto možnosť nemôže pýtať alebo prijímať protislužbu. V deň volieb už nie je možné uverejňovať politickú reklamu.

Počas parlamentných volieb musia verejnoprávni poskytovatelia mediálneho obsahu (v podstate teda verejnoprávna televízia a rozhlas) vo vopred určenom časovom rozsahu umiestniť politické reklamy kandidujúcich organizácií, ktoré idú do volieb s vlastnou celoštátnou kandidátnou listinou. Pre tieto ciele musia poskytovatelia poskytnúť 470 minút v prípade celoštátnych stranických listín a 130 minút v prípade národnostných kandidátnych listín, ktoré podávajú celoštátne národnostné samosprávy. Spomínaný časový priestor je potrebné medzi zainteresovanými organizáciami rozdeliť rovnomerne. Reklama prebieha vo verejnoprávných médiách vždy v troch časových pásmach – ráno medzi 6. a 8. hodinou, na obed medzi 12. a 14. hodinou a potom večer medzi 18. a 20. hodinou. Musí ísť o neprerušené pásmo politickej reklamy. Poradie medzi kandidujúcimi stranami treba v záujme rovnosti šancí každý deň zmeniť. Každá celoštátna kandidujúca organizácia musí mať rovnaký časový priestor len raz počas daného časového pásma a to v rozsahu maximálne 30 sekúnd. O možnostiach neštátnych, neverejných, teda súkromných poskytovateľov lineárneho mediálneho obsahu bola reč už vyššie. I tu môže ísť len o bezplatnú reklamu. Pokiaľ sa však v predpísanom časovom limite pred voľbami títo poskytovatelia jednoznačne nevyjadria, tak tento stav (stanovisko) počas predvolebnej kampane už nemôžu zmeniť.

Procesný volebný kódex obsahuje aj podrobný opis úloh a právomocí volebných orgánov na rozličných úrovniach. Venuje sa prirodzene aj otázka sankcií za porušenie zákonných predpisov, o ktorých môžu rozhodnúť volebné komisie. Zákon umožňuje pomerne drakonické postihy a to osobitne v prípade úmyselného porušenia zákona. Najvyššia možná pokuta môže dosiahnuť dokonca 50-násobok najnižšej povinnej mesačnej mzdy.

II. Kampaň cez vládne informačné kampane, provládne mimovládky a iné „spriatelené“ subjekty

Jedným z hlavných problémov maďarských volebných kampaní je to, že napriek pomerne podrobnej a teoreticky dokonca aj korektnej úprave tejto otázky v procesnom

volebnom zákone značná časť provládnej propagandy prebieha po úplne iných líniách, než aké predpisuje legislatíva. Ide hlavne o tzv. informačné kampane vlády v rozličných formách a médiách. Ich oficiálnym cieľom je informovať verejnosť o rozličných dôležitých otázkach, akými je napríklad problematika medzinárodnej migrácie, vojny v susednej krajine, problematika ochrany detí atď. Tieto kampane sú však úplne jednostranné a alternatívne alebo opozičné názory v nich vôbec nemajú miesto. Okrem toho prebiehajú skoro permanentne, teda nielen v období pred parlamentnými alebo samosprávnymi voľbami.

Prakticky protiopozičnou politickou a provládnou predvolebnou kampaňou sa zaoberajú aj rozličné provládne mimovládky, ktoré na tieto ciele dlho dostávali, alebo dodnes dostávajú od štátu alebo so štátom spojených, resp. spriaznených veľkých firiem finančnú podporu. Hlavnú úlohu v tomto procese hrá *Fórum občianskeho spojenia (Civil Összefogás Fórum, krátko len CÖF)*, ktoré existuje už od roku 2009, vzniklo teda ešte pred veľkým volebným víťazstvom Fidesz-KDNP.³⁷⁸ Fórum organizuje okrem iného aj tzv. mierové pochody na podporu vlády a jej politiky. Týchto pochodov sa občas zúčastňujú desiatky až stovky tisícov občanov, ako aj sympatizantov zo zahraničia.

Prednedávnom sa na maďarských uliciach objavili veľké plagáty financované Hnutím národného odporu (*Nemzeti Ellenállás Mozgalom, krátko len NEM*), ktoré sa profiluje ako politická iniciatíva zameraná na boj proti globalistickému zasahovaniu do vnútorných záležitostí a na ochranu národnej suverenity. Veľké a farebné plagáty (teda určite aj nákladné) iniciatívy NEM zobrazujúce, zosmiešňujúce a zamieňajúce osoby predsedu opozičnej strany TISZA Pétera Magyara a súčasného ukrajinského prezidenta Volodimira Zelenského na jar 2025 zaplavili skoro celú krajinu. Voľby sa pritom budú konať len na jar roku 2024 a úradne NEM – okrem ideológie a spoločných nepriateľov – nemá veľa spoločného s vládou.³⁷⁹

Dôležitú úlohu v procese permanentného informovania a ideologického spracovávanía verejnosti predstavuje aj internetová pravicová platforma *Megafon*, združujúca pravicových influencerov a deklarovane bojujúca voči ľavicovo-liberálnym silám. Samých seba jej aktivisti definujú ako pravicových bojovníkov za slobodu. Platforma občas organizuje štvordňové kurzy pre záujemcov, ktorí chcú byť so svojimi názormi viditeľnejší a úspešnejší v online priestore.³⁸⁰

Digitálnemu priestoru a rozličným platformám venujú skoro všetky zainteresované subjekty veľkú pozornosť. Tradične najaktívnejšou je v tomto priestore strany Fidesz s jej veľkými finančnými možnosťami. Otázne však, ako bude na túto formu kampane vplývať

³⁷⁸ <https://civilosszefogas.hu/about>

³⁷⁹ <https://nem.hu>

³⁸⁰ <https://megafon.hu>

nedávne rozhodnutie firmy *Meta* prevádzkujúcej také platformy ako Facebook a Instagram, od októbra neposkytovať v EU priestor pre potreby politickej reklamy. Toto rozhodnutie súvisí s novou európskou legislatívou.³⁸¹

V rámci prípravy na nadchádzajúcu, pravdepodobne veľmi ostrú predvolebnú kampaň premiér a zároveň líder strany Fidesz Viktor Orbán na jar 2025 inicioval vznik *Klubu bojovníkov* (*Harcosok klubja*, to je narážka na maďarský názov jedného známeho amerického filmu). Klub má pod vedením premiéra bojovať na rozličných platformách v digitálnom priestore v záujme volebného víťazstva. Táto iniciatíva dostáva pomerne veľký priestor aj vo verejnoprávných médiách. Okrem toho premiér v sobotu 26. júla 2025 počas svojho prejavu v letnom mládežníckom tábore *Tusványos* v rumunskom Sedmohradsku inicioval aj vznik tzv. digitálnych občianskych krúžkov, ktoré okamžite začali vznikať. Pravdepodobne ide o platformu digitálne menej aktívnych a asi aj trochu menej agresívnych stúpencov vládnej strany, ktorá sa podobá na sieť tzv. občianskych krúžkov spreď roku 2010. Tie vtedy – ešte na základe osobných kontaktov – zohrali dôležitú úlohu v procese mobilizácie pravicovej, národno-konzervatívnej verejnosti. O podobnosti svedčí aj to, že samotný premiér je tiež už členom takéhoto krúžku s viacerými politickými a spoločenskými celebritami. Podľa správ verejnoprávnej televízie M1 má teda koncom júla 2025 Klub bojovníkov približne 30 000 členov a novo založené digitálne občianske krúžky za niekoľko dní už 40 000 členov.³⁸²

Nakoľko hlavná sila opozície, mimoparlamentná strana TISZA (podľa rieky Tisa), sa taktiež usiluje byť aktívna v digitálnom a online priestore, a taktiež si zakladá hustú sieť tzv. ostrovov TISZA, zdá sa že nasledujúca predvolebná kampaň prinesie mnoho inovatívnych, hoci často veľmi agresívnych bojových a technologických inovácií.

Jednostranný a stranický charakter verejnoprávných médií len posilňuje nevyváženosť celej situácie. Skutočné diskusné relácie, v ktorých by sa stretli predstavitelia skutočne rozličných názorov sa tu objavujú len sporadicky a opoziční predstavitelia sú tú podstatne častejšie podrobovaní kritike, než ich provládni kolegovia. Prirodzene, počas oficiálnej volebnej kampane maďarská verejnoprávna televízia a rozhlas poskytuje kandidujúcim stranám zákonom predpísaný časový limit, čo však nič nemení na jej jednostrannosti. Predvolebná diskusia hlavných volebných lídrov (t. j. premiéra a hlavného lídra opozície) sa tu už dlhé roky taktiež nekonala.

³⁸¹ <https://hu.euronews.com/next/2025/07/25/leallitja-a-politikai-hirdeteseke-t-a-meta-az-eu-ban-oktobertol>

³⁸² [https://Orbán Viktor: Harmincezren vannak a Harcosok Klubjában, negyvenezren a Digitális Polgári Körökben | hirado.hu](https://Orbán%20Viktor%20Harmincezren%20vannak%20a%20Harcosok%20Klubjában,%20negyvenezren%20a%20Digitális%20Polgári%20Körökben%20|%20hirado.hu)

III. Financie a voľby

Vznik a hospodárenie politických strán v Maďarsku upravuje zákon číslo XXXIII. z roku 1989, ktorý bol pôvodne produktom liberalizujúceho trendu po páde vlády jednej (komunistickej) štátostrany koncom 80. rokov 20. storočia. Niektoré z týchto trochu benevolentných prvkov existujú dodnes a týkajú sa napríklad zverejňovania ročných správ o svojom hospodárení cestou tlače, čo je pomerne vágne ustanovenie.³⁸³

Zákon o stranách bol počas svojej existencie prirodzene niekoľkokrát novelizovaný. Takto sa dostal sa do neho napríklad zákaz prijímať podporu a financie zo strany právnických osôb, alebo od roku 2013 aj od cudzích štátov, cudzích organizácií a osôb, ktoré sú cudzími štátnymi príslušníkmi. Zameraný je hlavne na podporu zo strany vlastných občanov, fyzických osôb a zakazuje aj anonymné dary.

Volebný procesný kódex z roku 1997 sa už pokúsil obmedziť rastúce náklady na volebnú kampaň a urobiť ich transparentnými, ale len s malým efektom. Vtedy zaviedli limit na volebné výdavky jedného kandidáta vo výške jedného milióna forintov, do ktorej sumy sa nezapočítavala podpora zo strany štátu. Strany mohli venovať na volebnú kampaň maximálne 386 miliónov forintov (vtedy mal parlament ešte 386 poslancov).³⁸⁴

Jednomiliónový limit sa v období rokov 1998 až 2010 nemenil, napriek tomu, že bol čoraz menej reálnym. Nie náhodou sa zrodili rozličné plány na reformu celého systému, ku ktorému došlo až v roku 2013. O tejto otázke dokonca po jedno obdobie existoval aj konsenzus medzi stranami. Zákon číslo LXXXVII. z roku 2013 o zabezpečení transparentnosti volebných nákladov kandidátov počas volieb do parlamentu zaviedol niekoľko novín. Zákon zvýšil limity na predvolebné výdavky, na ktoré bolo možné použiť už sumu maximálne päť miliónov forintov. Nakoľko každá celoštátna strana mohla do volieb postaviť spolu až 199 kandidátov (toľko mandátov má totiž maďarský Snem), spolu mohli politické strany s celoštátnou pôsobnosťou na kampaň použiť až 995 miliónov forintov. Okrem toho každý individuálny kandidát na poslanca vo väčšinovom volebnom obvode mohol dostať prevodom zo štátnej pokladnice podporu až jeden milión forintov. Pokiaľ však vo svojom obvode nedosiahne aspoň 2 %-nú podporu, tak musí túto sumu vrátiť. Takéto obmedzenie sa do roku 2017 nevzťahovalo na neúspešné celoštátne strany a aj potom sa vyžadovala aspoň 1 %-ná celoštátna podpora voličov. Podpora pre politické strany s celoštátnou kandidátkou taktiež závisela aj od toho,

³⁸³ HORVÁTH, A. – NAGY, M.: *A hazai kampányfinanszírozás és a pártok pénzügyi ellenőrzésének anomáliái.* In: *Jog - Állam – Politika*, 2020. No. 1. 37. s.

³⁸⁴ Tamže 37. s.

v koľkých obvodoch postavili individuálneho kandidáta. Kontrola využitia peňazí vo volebnom procese však naďalej bola nedostatočná.³⁸⁵

V posledných rokoch sa stalo zjavným, že veľké strany prekračujú tieto predpísané finančné limity, čo okrem iného súviselo aj s ich aktivitami na internete a v digitálnej sfére. Zároveň však pomerne zastaralé zákonné ustanovenia zákona o stranách neumožňujú – ani v regionálnom meradle – primerane sledovať skutočné výdavky politických strán.³⁸⁶

Preto maďarskú tlač úplne neprekvapila posledná novela tejto úpravy z leta 2025. Vtedy na návrh kresťansko-demokratických poslancov, ktorí pôsobia v úplnej symbióze s poslancami väčšej strany Fidesz, parlament úplne zrušil horné limity. Tento fakt prirodzene vyhovuje v kontexte obmedzení financovania rozličných subjektov zo zahraničia predovšetkým veľkým a silným (t. j. v súčasnosti) „domácim“ vládnym stranám.³⁸⁷

IV. Boj proti cezhraničným presahom a zahraničným zásahom vo voľbách

Otázka cezhraničných presahov počas volieb a volebných kampaní patrí z hľadiska suverenity vždy medzi citlivé problémy. Táto problematika má vždy dve mince – presahy zvonku dovnútra krajiny, a naopak, zvnútra navonok. Práve aktuálnu politickú moc väčšinou vyrušuje prvý moment, minimálne dovtedy, pokiaľ neslúži jej cieľom. V Maďarsku tomu nie je inak. Zároveň si treba uvedomiť, že vďaka veľkému počtu maďarských občanov žijúcich v okolitých krajinách, ako aj v západnej diaspóre (ide skoro o poldruha miliónov potenciálnych voličov), prebieha maďarská predvolebná kampaň tradične aj mimo územia krajiny. O tejto dimenzii však v danej publikácii nebude reč.

Otázka boja voči zahraničnému zasahovaniu do volieb sa v Maďarsku dostala do popredia predovšetkým počas parlamentnej volebnej kampane v roku 2022, keď vláda obviňovala opozíciu z prijímania zahraničnej podpory zo zahraničia. Dokonca pre hlavnú silu opozície vedenú Péterom Márki-Zayom vymyslela derogujúci pojem „dolárová ľavica“. Po novom dvojtretinovom víťazstve Fidesz-KDNP vládnuca väčšina ako určitý dozvuk týchto procesov prijala zákon LXXXVIII. z roku 2023 o ochrane národnej suverenity. Zároveň sa však prijímanie rozličných obmedzujúcich opatrení začalo už podstatne skôr. Jednak ide o následok celkových globálnych trendov, ako aj pomerne reštriktívnej domácej politiky.

³⁸⁵ Tamže 37-54. s.

³⁸⁶ HORVÁTH, A. – HOJNYÁK, D.: *A transparenca nyomában – a pártok pénzügyi beszámolóinak komparatív elemzése Kelet-Közép-Európában*. In: *Jog – Állam – Politika*, 2024. č. 3, 27-60. s.

³⁸⁷ https://hvg.hu/360/20250617_kampanykoltes-korlat-eltorles-szavazas-fidesz-kampanypenzek-tisza-kis-partok-cof-megafon-valasztas-2026

Maďarsko v súčasnosti patrí medzi krajiny, ktoré prijali špeciálnu legislatívu na zamedzenie vplyvu zahraničných aktérov na domáci verejný život (podľa prapôvodného ruského zákona z roku 2012 ide o „zahraničných agentov“) a to nielen v súvislosti s voľbami. Zaradilo sa tak medzi krajiny, ako Gruzínsko (2024), Kirgizsko (2024), Rusko (2012) a prekvapivo od roku 2024 aj Francúzsko.³⁸⁸

USA prijalo zákon (FARA) o registrácii zahraničných agentov ešte v roku 1938, ale ten sa obmedzuje len tie situácie, keď súkromná osoba alebo organizácia vystupuje ako právny zástupca zahraničného subjektu a koná na základe jeho konkrétnych usmernení. Politickú činnosť teda vykonáva vyslovene v mene zahraničného subjektu. Nové zákony krajín východnej Európy majú inú logiku a usilujú sa zachytiť skôr financovania domácich subjektov zo zahraničných zdrojov. Tieto zákony sú podstatne vágnejšie a menej konkrétne ohľadne podporovanej činnosti, pričom tu nejde len o kontrolu a obmedzovanie vyslovene politických aktérov, ale aj tlače, mimovládnych organizácií, influencerov a podobne. Ich cieľom totiž nie je len zamedziť zahraničný vplyv na rozhodovacie procesy vo vlastnej krajine, ale aj vplyv na formovanie sa demokratického diskurzu, čo je podstatne citlivejšia a ľahšie zneužitelná otázka.³⁸⁹

Skoro všetky tieto zákony majú tendenciu postupne sa stať čoraz prísnejšími. Ich zrod často súvisí s narastajúcim konfliktom medzi európskym (resp. globálnym) Východom a Západom – t. j. pokiaľ sa vo východných krajinách pokúšajú limitovať západný vplyv, tak na Západe je to naopak. Určitým špecifikom súčasného Maďarska pod jeho aktuálnym vedením je to, že ako členský štát EU a NATO sa pokúša obmedziť skôr západný, než východný vplyv.³⁹⁰ Možnosť prijímať podporu zo zahraničia pre politické strany logicky odmieta väčšina členských štátov Rady Európy. Maďarsko politickým stranám zakazuje prijímať dary a podporu od zahraničných subjektov od roku 2013, ale strany mali už aj predtým zakázané prijímať dary od zahraničných štátov. V roku 2013 bol tento zákaz rozšírený aj na zahraničné fyzické a právnické osoby, alebo organizácie bez právnickej subjektivity. V tom roku bol totiž novelizovaný 4. článok o činnosti a hospodárení politických strán.

Zákon LXXVI. z roku 2017 o transparentnosti organizácií podporovaných zo zahraničia bol zameraný menej na politické strany a viac na iné subjekty občianskej spoločnosti a hlavne na mimovládne organizácie. Nejde tu teda o politické strany a hnutia, ale o spolky a nadácie,

³⁸⁸ SMUK, P.: „A külföldi ügynökökről” szóló törvények alkotmányjogi kérdései. In Media Res, 2025. No. 1. Jún, 74-75. s.

³⁸⁹ Tamže 77. s.

³⁹⁰ Tamže 80. s.

ktoré v nejakej forme dostávajú podporu zo zahraničia. Toto obmedzenie sa nevzťahuje na podporu zo strany EU, ktorá prichádza cez rozpočtové organizácie. Spod registračných povinností, ktoré pre subjekty so zahraničnou podporou vytvoril nový zákon, tento vyňal cirkevné, športové a národnostné organizácie, ako aj spolky a nadácie, ktoré sa nedefinujú ako civilné, resp. občianske organizácie, prípadne združenia.

Zákon z roku 2017 vyvolal nevôľu doma aj v zahraničí, a to hlavne pre určitú podobnosť s obdobným ruským zákonom. Zaoberal sa s ním aj Európsky súdny dvor v rozhodnutí C-78618 Komisia v. Maďarsko (18. jún 2020). Podľa súdu zvyšovanie transparentnosti financovania spolkov a iných združení ako legitímny cieľ nemôže legitimovať takú právnu normu členského štátu, ktorá je postavená na prezumpcii toho, že bez principiálneho rozlišovania je možné považovať za škodlivé všetky finančné podpory od fyzických alebo právnických subjektov usadených v iných členských štátoch alebo dokonca aj v tretích štátoch. Nie každá organizácia s takouto podporou ohrozuje politické a ekonomické záujmy daného štátu, resp. realizuje škodlivý vplyv na jeho fungovanie. Rozličné administratívne a auditné povinnosti predpísané pre transparentnosť takýchto organizácií sa ľahko môžu stať útočným prostriedkom v rukách štátu.³⁹¹

Zákon číslo LXXXVIII. z roku 2023 o ochrane národnej suverenity, ktorý je účinný od 2. marca 2024, síce vo svojej preambule priamo spomína zahraničné (finančné) zásahy do parlamentných volieb v roku 2022, ale prakticky sa venuje hlavne vytvoreniu, úlohám a kompetenciám nového Úradu na ochranu suverenity. Tento nový rozpočtový orgán má za úlohu okrem iného v zmysle 3. článku zákona „b) zmapovať a preskúmať tie organizácie, ktoré môžu mať s pomocou využitia podpory zo zahraničia vplyv na výsledok volieb, c) zmapuje a preskúma tie organizácie, ktoré s využitím podpory zo zahraničia vykonávajú činnosť nasmerovanú na ovplyvňovanie vôle voličov alebo podporujú takúto činnosť.” Aj tento pomerne nový zákon sa už stal objektom prieskumu v rámci Benátskej komisie (CDL-AD (2024)001 z 15-16. marca 2024.) a Európskej komisie. Na návrh maďarskej nadácie *Transparency International* sa ním z pohľadu ústavných garančných ustanovení zaoberal vo svojom rozhodnutí 20/2024 aj maďarský ústavný súd. Ten v ňom však nevidel veľký problém, lebo zatiaľ spomínaný úrad nemá úradné právomoci dávať pokuty, sankcionovať a podobne. V každom prípade existencia tohto nového úradu už výrazne a negatívne ovplyvňuje spoločenský diskurz v krajine. Na jar 2025 sa nakoniec v parlamente objavil aj návrh reštriktívneho, hlavne proti slobodnej a nezávislej tlači nasmerovaného zákona o

³⁹¹ SMUK, P.: cit. op. 78. s.

transparentnosti z dielne vládnych poslancov, ale zatiaľ bol z rokovania dočasne stiahnutý. Došlo k tomu pravdepodobne pod vplyvom masových demonštrácií, odborných protestov, kritiky európskych orgánov a pravdepodobne aj vďaka určitým – nedoloženým – vnútorným sporom v rámci vládnej koalície. Predsa len v prípade tohto zákona ide obsahovo o ďalšie výrazné prekročenie Rubikonu v oblasti slobody tlače, združovania sa občanov a formovania demokratického verejného diskurzu.

V. Národná konzultácia a zoznamy potenciálnych podporovateľov jednotlivých strán

Kandidáti a kandidujúce organizácie majú v zmysle volebnej legislatívy a za pomerne prísnych podmienok za úhradu (3 forinty za údaj) prístup k údajom voličov, ktorých chcú osloviť svojim programom. Ide o nasledujúce údaje: meno, adresa, vek a pohlavie. Využiť ich je možné len na účely volebnej kampane, iné využitie je prísne zakázané. Okrem toho kandidáti a kandidujúce subjekty (strany a koalície) musia tieto údaje už v deň hlasovania zničiť a zápisnicu o tom poslať kompetentnému volebnému orgánu.

Z týchto údajov však nevyplýva, ktorý volič má prípadne blízko k danému kandidátovi, programu alebo strane. Vo vyhrotenej volebnej kampani je síce vždy dôležité získať nových voličov, ale rovnako dôležité je aj mobilizovať svojich stálych, prípadne skalných podporovateľov. Politické strany a hnutia sa preto už po niekoľko rokov usilujú získať, uchovať a čas od času aj aktualizovať zoznamy svojich potenciálnych podporovateľov. Tento proces však nemá oporu vo volebnej legislatíve a zväčša ide o dobrovoľné, často nepriame poskytnutie týchto citlivých údajov. Reč je tu teda skôr u určitej sivej zóne v celom procese a jeho právnej úprave. Zároveň tu ide o dlhodobé procesy a zbery.

V tlači sa najčastejšie spomínajú tzv. Kubatovove zoznamy, ktorých existenciu nespochybňuje vlastne ani Fidesz, spory sa vedú skôr o zákonnosť ich vzniku v druhej polovici prvého desaťročia 21. storočia a ich neskoršieho aktualizovania. Pomenované sú podľa Gábora Kubatova, stranického riaditeľa a podpredsedu strany, neskôr riaditeľa športového klubu Ferencváros (Fradí). Počas posledných dní predvolebnej kampane sa totiž občas stane, že potenciálnych, ale nie príliš aktívnych voličov obchádzajú stranícki volební aktivisti a povzbudzujú ich k účasti na voľbách.³⁹²

Provládny tábor najčastejšie dokáže získať údaje o svojich potenciálnych podporovateľov cez proces tematických národných konzultácií, ktoré pravidelne organizuje

³⁹² <https://hu.wikipedia.org/wiki/Kubatov-lista> Ide tu síce o informáciu z wikipédie, ale o tomto fakte sa v Maďarsku bežne hovorí a vie.

a financuje vláda. Prvú národnú konzultáciu však Fidesz zorganizoval ešte v opozícii s pomocou niekoľkých sympatizujúcich celebrit. V roku 2005 Fidesz vytvoril Radu národnej konzultácie a prvá z nich prebehla ešte pred parlamentnými voľbami v roku 2006. Strana vtedy rozličnými spôsobmi dokázali nadviazať kontakt približne s 1,6 miliónmi voličov. Od roku 2010 takéto konzultácie už organizoval úrad ministerského predsedu a po roku 2015 ich organizuje kabinetná kancelária premiéra. V súčasnosti dostane list s otázkami už každý oprávnený volič, ktorý sa sám rozhodne, či na otázky odpovie a pošle ich naspäť, alebo nie. Prirodzene existuje možnosť vyplniť konzultačné hárky aj online.

Počas procesu národnej konzultácie zároveň prebieha vždy aj informačná kampaň, ktorá presadzuje aktuálne stanovisko vlády. Naposledy takáto kampaň prebiehala od konca roku 2024 po leto 2024 o otázke potenciálneho vstupu Ukrajiny do Európskej únie. Inak každá konzultácia mala vždy nejakú hlavnú tému – napríklad medzinárodnú migráciu, amerického miliardára Georga Sorosa, práva detí, národnú suverenitu a podobne. Naposledy odpoveď poslalo podľa informácií tlače a vlády viac ako dva milióny oprávnených voličov. V prevažnej väčšine ide fakticky o voličov a sympatizantov vládnej koalície, ktorá takto priebežne získava veľmi konkrétnu informáciu o svojom voličskom jadre, ktoré potom musí mobilizovať aj vo voľbách. Novinkou posledného predvolebného obdobia je to, že túto metódu zberu informácií o svojich potenciálnych voličoch začala používať aj opozícia. Nová, ale veľmi agilná strana TISZA na jar roku 2025 zorganizovala svoju vlastnú akciu s menom Hlas národa (*Nemzet Hangja*), kde mohli svoj názor na konkrétne otázky vyjadriť občania, ktorí sa predtým preukázali svojimi osobnými dokladmi a poskytli takto strane – po určitých potrebných prehláseniach – aj svoje osobné údaje. TISZA takto získala údaje viac ako milióna – pravdepodobne nespokojných – voličov. Počas troch týždňov na 13 otázok totiž odpovedalo 1 137 266 občanov.³⁹³

Vďaka týmto aktivitám sa teda v súčasnosti môžu dvaja pravdepodobní hlavní aktéri volieb na jar 2026 – Fidesz-KDNP a TISZA – pripravovať s pomocou pomerne dobre zmapovanej situácie ohľadne svojej podpory v spoločnosti. Spomínané údaje prirodzene neboli získané za rovnakých podmienok, lebo národné konzultácie a s nimi spojené informačné (v skutočnosti skôr propagandistické) kampane boli financované z verejných zdrojov. Mimoparlamentná strana TISZA takéto možnosti nemala, ale svoju úlohu zvládla celkom úspešne. Do úvahy taktiež treba zobrať aj masy profesionálnych a dobrovoľných aktivistov v online priestore.

³⁹³ https://hvg.hu/itthon/20250413_Itt-a-Nemzet-hangja-szavazas-reszletes-eredmenye-a-kerdesek-tobbsegenel-90-szazalek-felett-az-igenek-ebx HVG, 13. 4. 2025.

VI. Alkohol a volebná kampaň

Záverom niekoľko slov na odľahčenie témy. Reč bude o nepriamej úlohe alkoholu počas volebných kampaní. Alkohol ako prostriedok volebnej kampane má totiž v Maďarsku (a predtým v Uhorsku) dlhé tradície. O tomto fakte v uhorskom kontexte svedčí aj román slovenského neskoro-romantického (a tak trochu už aj realistického) spisovateľa Jána Kalinčiaka *Reštavrácia* ešte z polovice 19. storočia.

V súčasnosti v maďarskej volebnej legislatíve neexistujú ustanovenia, ktoré by sa priamo venovali konzumácii a poskytovaniu alkoholu. V dávnejšej minulosti však patrilo opíjanie voličov, alebo aspoň voličov protivníka s cieľom ich eliminácie medzi zaužívané taktiky uhorských volieb. V období socializmu, teda vlády štátostrany, sa predaj a konzumácia alkoholu obmedzovala počas dňa konania volieb. Nakoľko vo voľbách neexistoval veľký výber, išlo pravdepodobne skôr o snahu udržať verejný poriadok a dôstojný charakter hlasovania.

V posledných dvoch desaťročiach sa do popredia dostala otázka alkoholu nepriamo a hlavne ako téma volebnej kampane. V roku 2010 mal napríklad Viktor Orbán a za ním stojace spojenectvo strán Fidesz-KDNP natoľko isté víťazstvo, že počas kampane sľúbili len minimum konkrétnych krokov. Medzi tie okrem uľahčenia dvojitého alebo viacnásobného občianstva pre osoby hovoriace po maďarsky a s maďarskými občanmi medzi predkami, ako aj zavedenie pamätného dňa Trianonu práve umožnenie legálne páliť doma pálenku (prirodzene len do určitého množstva). K tomu bolo potrebné v roku 2010 novelizovať daňové zákony, ktoré upravovali také špeciálne oblasti, ako výrobu a predaj alkoholu alebo cigariet (zákon číslo CXXVII. z roku 2003).

V práve prebiehajúcej volebnej kampani sa znovu zo strany Fidesz-KDNP objavila trochu podobná problematika. Vládnuca väčšina si totiž chce posilniť tradične aj tak silnú pozíciu na vidieku. V rámci toho bankám predpísala, aby na dedinách prevádzkovali aspoň jeden bankový automat, a niekoľko miliárd forintov vyčlenili aj na podporu upadajúcich krčiem a pohostinstiev v malých obciach. Limit pre podporu, ktorú takéto obchodné jednotky môžu získať sú tri milióny forintov. Dohromady vláda vyčlenila na ich podporu len jednu miliardu forintov, čo nie je tak veľa. O podporu sa môžu uchádzať pohostinstvá len v obciach s menej ako tisíc obyvateľmi, ale štátnu podporu môžu využiť na rozličné ciele, ako napríklad na obnovu budovy, zníženie jej energetickej náročnosti alebo dokonca aj na platy zamestnancov.³⁹⁴

³⁹⁴ <https://www.veol.hu/helyi-kozelet/2025/03/kocsmafejlesztesi-program-kormany-kemeneshogyesz>

Záver

Maďarská volebná legislatíva upravujúca hmotné i procesné otázky volieb je podrobná, precízna a vcelku korektná. To zatiaľ platí aj pre fungovanie volebných a kontrolných orgánov. Z druhej strany je však jasné, že celkové pozadie politickej súťaže zďaleka nie je korektné, neutrálne a vyrovnané. Skoro všetko v tomto systéme posilňuje strany, ktoré sa práve nachádzajú pri moci, disponujú nad obrovskými finančnými zdrojmi a vďaka svojej dvojtretinovej väčšine v parlamente majú vlastne až do vypísania volieb možnosť meniť pravidlá hry. Či tak urobia, závisí úplne len od ich dobrej vôle, aktuálnej politickej situácie a pravdepodobne aj od svetového a regionálneho vývoja. Všetky zmeny, ku ktorým došlo v poslednom roku pred nasledujúcimi voľbami len posilňujú tieto trendy.³⁹⁵

Vo sfére predvolebnej kampane si treba uvedomiť, že tá vlastne v krajine prebieha neustále. Toto síce možno povedať aj o iných demokratických štátoch, ale jej intenzita a už spomínaná nevyrovnanosť je v Európe predsa len maďarskou špecialitou. Jej nástrojom sú štátom financované a propagandisticky podchytené národné konzultácie, úplná dominancia nad verejnoprávnymi médiami, rozličné cielené materiálne podpory pre vybrané skupiny obyvateľstva (cirkvi, dôchodcovia, mládež, ale aj majitelia malých pohostinstiev a podobne). Prirodzene svoju úlohu to zohráva aj doterajšia neschopnosť tradičnej opozície poskytnúť obyvateľstvu príťažlivejšiu alternatívu. Treba si však uvedomiť, že klasická opozícia pracuje za sťažených podmienok a svetové autoritárske a populistické trendy jej taktiež neprajú. Zároveň posledné, pre opozíciu skoro beznádejné poldruha desaťročie spôsobilo v jej rámci aj určitú personálnu kontraselekciu, ktorá má potom vplyv na tvorbu novej alternatívy. Očakávanie zázraku zvnútra krajiny a podpory zo zahraničia taktiež nemajú pozitívny účinok. Situácia je teraz v každom prípade mimoriadne vyhrotená, lebo v súčasnosti hlavnú výzvu pre vládnu väčšinu predstavuje človek prichádzajúci z jej vnútra, ktorý dobre pozná mentalitu súčasnej väčšiny. Péter Magyar zatiaľ úspešne napodobňuje mnohé metódy Fidesz-KDNP, ako napríklad verbálnu bojovnosť, zakladanie TISZA-ostrovov na vidieku, intenzívna prítomnosť v online priestore, ideologicky zmiešaný program alebo jednoducho zorganizovania vlastnej národnej konzultácie s cieľom získať prehľad o svojich potenciálnych voličov. Na čo to bude stačiť, sa uvidí na jar 2026.

³⁹⁵ V danej štúdii nebola reč o prekresľovaní hraníc individuálnych (väčšinových) volebných obvodov, ale napríklad ich počet sa v tradične opozičnej Budapešti v rámci zmien v roku 2024 zmenšil z 18 na 16. Zároveň si treba uvedomiť, že mimo hlavného mesta dokázala opozícia získať takýto mandát len v dvoch volebných obvodoch okrem hlavného mesta. Pozri HAMVAY, P.: *Kiskapuk*. In: *HVG* 48., 28. 11.2024. 16. s.

Zoznam použitej literatúry

CSERNY, Á.: *A választójog és az országgyűlési képviselők hazai rendszere*. In: TÉGLÁSI A. (Ed.): *Az állam szervezete*. Budapest: Dialóg-Campus, 2018. 61-76. s.

HALÁSZ I. – SCHWEITZER, G. *A magyar alkotmányfejlődés a polgári kortól napjainkig*. In: GÁRDOS-OROSZ, F. – HALÁSZ, I.: *Bevezetés az alkotmányjogba. Alapfogalmak*. Budapest: Dialóg-Campus, 2019. 167-193. s.

HAMVAY, P.: Kiskapuk. In: HVG 48., 28. 11.2024. 15-17. s.

HORVÁTH, A. – NAGY, M.: *A hazai kampányfinanszírozás és a pártok pénzügyi ellenőrzésének anomáliái*. In: *Jog - Állam – Politika*, 2020. No. 1. 37. s.

HORVÁTH, A. – HOJNYÁK, D.: *A transparenca nyomában – a pártok pénzügyi beszámolóinak komparatív elemzése Kelet-Közép-Európában*. In: *Jog – Állam – Politika*, 2024. č. 3, 27-60. s.

HVG: *Itt-a-Nemzet-hangja-szavazas-reszletes-eredmenye-a-kerdesek-tobbsegenel-90-szazalek-felett-az-igenek*. HVG, 13. 4. 2025. https://hvg.hu/itthon/20250413_Itt-a-Nemzet-hangja-szavazas-reszletes-eredmenye-a-kerdesek-tobbsegenel-90-szazalek-felett-az-igenek-ebx

MHB: *Ötödik Alaptörvény-módosítás: nem akarásnak nyögés a vége*. Magyar Helsinki Bizottság, 18. 09. 2013. *Ötödik Alaptörvény-módosítás: nem akarásnak nyögés a vége - Magyar Helsinki Bizottság* <https://helsinki.hu>

ORBÁN, V.: *Harmincezen vannak a Harcosok Klubjában, negyvenezren a Digitális Polgári Körökben* | hirado.hu 28.07.2025 <https://Orbán Viktor: Harmincezen vannak a Harcosok Klubjában, negyvenezren a Digitális Polgári Körökben | hirado.hu>

SMUK, P.: „A külföldi ügynökökről” szóló törvények alkotmányjogi kérdései. In *Media Res*, 2025. No. 1. Június, 74-75. s.

Webové stránky orgánov a organizácií:

<https://civilosszefogas.hu/about>

[https://hu.wikipedia.org/wiki/Kubatov-lista I](https://hu.wikipedia.org/wiki/Kubatov-lista_I)

<https://megafon.hu>

<https://nem.hu>

Kontaktné údaje:

Prof. Ivan Halász DSc. ivan.halasz@upjs.sk

Fakulta verejnej správy UPJŠ v Košiciach

040 11 Košice, Popradská 66

Fakulta štátovedy a medzinárodných štúdií, Národná univerzita pre verejnú službu v Budapešti

1083 Budapest, Ludovika tér 2.

PRÁVNÍ ÚPRAVA VOLEBNÍCH KAMPAŇÍ V SRN A JEJÍ UPLATNĚNÍ PŘI VOLBÁCH SPOLKOVÉHO SNĚMU V ROCE 2025

*The Legal Regulation of Election Campaigns in Germany and Its Application in the 2025
Federal Elections*

JUDr. Věra Jirásková, Ph.D.

Právnická fakulta, Univerzita Karlova

Abstrakt: Článek je věnován volební kampani, která je významnou součástí volebních procesů ve všech soudobých (moderních) státech. Její právní úprava není v Německu kodifikována, ale obsahují ji právní předpisy na různých úrovních vládnutí. Naposledy byla stanovená pravidla využita při předčasných volbách Spolkového sněmu na počátku roku 2025.

Abstract: This article is dedicated to election campaigns, which are a significant component of electoral processes in all contemporary (modern) states. Its legal regulation is not codified in Germany but is contained in legal provisions at various levels of governance. The last established rules were applied during the early elections of the Federal Parliament in early 2025.

Klíčová slova: Německo, volby, právní úprava, volební kampaň, Spolkový sněm, 2025

Keywords: Germany, elections, legal regulation, election campaign, Federal Parliament, 2025

Úvodem k volebním kampaním

V soudobých státech jsou volební kampaně neodmyslitelnou a velmi důležitou součástí všech volebních procesů, jejichž prostřednictvím dochází k obsazování mandátů, ať již na úrovni celostátní, regionální či místní. Jejich podstatou je soupeření mezi aktéry voleb, tj. politickými stranami, volebními uskupeními, případně jednotlivými kandidáty o hlasy voličů s tím, že jim jsou předkládány politické programy stran, profily osob – kandidátů, jež se slibují v budoucnosti realizovat, případně ve hře mohou být i návrhy řešení konkrétních palčivých problémů dotýkajících se vybraných skupin voličů.

Důsledky, které volební kampaně mohou vyvolávat, jsou zřejmě hlavním důvodem, pro které se jejich vedení a obsah staly relevantním tématem pro řadu společenskovedních oborů, ale i pro publicistiku a promítly se v jednotlivých zemích v různém rozsahu také do právní úpravy. Konkrétně v Německu jsou volební kampaně zkoumány podle rozličných kritérií, ať již jde kupříkladu o vymezení jejich funkcí, což může být funkce informační, identifikační či mobilizační³⁹⁶ nebo jsou popisovány jednotlivé fáze volební kampaně. Ta začíná fází

³⁹⁶ Srov. k tomu Woyke, W. Stichwort: Wahlen. 12. Auflage, Springer VS, Heidelberg 2013, s. 106n.

přípravou, pokračuje dobou vlastního volebního boje a je završena „žhavou“ závěrečnou fází.³⁹⁷ Podobu a intenzitu volební kampaně může ovlivňovat i to, zda je spojována s volbami „hlavními“, za které jsou v Německu považovány výhradně volby do Spolkového sněmu anebo s volbami „vedlejšími“, k nimž jsou řazeny volby ve spolkových zemích, komunální, ale i volby do Evropského parlamentu.

K velkým diskutovaným tématům posledních let náleží využívání v souvislosti s volbami prostředků a metod komerčního marketinku a intenzivní působení politickými stranami najímaných reklamních agentur v průběhu volebních kampaní. To může oprávněně vyvolávat otázku, zda tím současně nedochází ke zpochybňování legitimního charakteru samotných voleb, pokud adresátem předvolebních sdělení je spíše než občan konzumně pojímaná a orientovaná masa.

Viditelně, rok od roku, volby od voleb stoupá vliv sociálních sítí na voliče, zvyšují se apely na emoce lidí na úkor předkládání racionálních a ověřitelných argumentů. Obdobně může na jedné straně docházet k zamlčování jistých témat údajně z obavy, že by mohla vést k radikalizaci části voličů anebo na druhé straně je u voličů cíleně vyvolávaný strach z budoucnosti. Často se tak s odkazem na požadavky doby záměrně pracuje se zjednodušováním, údernými hesly či pouhými výkřiky.

Právní regulace voleb

Platná právní úprava parlamentních voleb ve Spolkové republice Německo má kořeny v období po 2. světové válce. Tehdy Parlamentní radou vypracovaný a schválený text Základního zákona byl odsouhlasen i vysokými komisaři západních okupačních mocností, potvrdila jej svým hlasováním také většina zemských sněmů a mohl tak být v květnu 1949 vyhlášený.³⁹⁸

Základní zákon ústavně charakterizoval SRN jako stát demokratický, sociální a spolkový (čl. 20), jenž zaručuje řadu ústavních práv jednotlivců a občanů (jedná se například o svobodu slova – čl. 5, právo shromažďovací – čl. 8 nebo právo sdružovací – čl. 9). Současně zakotvuje v souvislosti s volbou Spolkového sněmu jako německého parlamentu ústavní principy volebního práva (čl. 38), stanoví počátek a délku jeho volebního období (čl. 39) a ústavně garantuje možnost přezkumu výsledků voleb (čl. 41). Bližší úpravu parlamentních

³⁹⁷ K tomu <https://www.bundeswahlleiterin.de/service/glossar/w/wahlkampfphase.html>

³⁹⁸ Z rozsáhlé literatury týkající se historie voleb a volebního práva v Německu po roce 1949 srov. např. Vogel, B., Nohlen, D., Schulze, R.-O. Wahlen in Deutschland, Verlag de Gruyter, Berlin 1971; Herbert, N. Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert. C. H. Beck, München, 2017.

voleb v návaznosti na to zakotvil spolkový volební zákon z 15. 6. 1949 o první volbě Spolkového sněmu a Spolkového shromáždění. Podle něj měl tehdy každý volič jeden hlas, každá spolková země představovala volební obvod a odevzdané hlasy byly převáděny na mandáty v rámci tzv. personalizovaného poměrného volebního systému s 5 % uzavírací klauzulí, již musely dosáhnout úspěšné politické strany v každé ze spolkových zemí. Ve volbách v roce 1957 byli ve 242 volebních obvodech zvoleni 402 poslanci, k nimž se následně připojilo ještě 19 zástupců za Poslaneckou sněmovnu Berlína.

Platný spolkový volební zákon (Bundeswahlgesetz) byl původně schválen v roce 1956 a na jeho základě byl zvolen v pořadí třetí Spolkový sněm (1957 – 1961). Do dnešní doby byl mnohokrát měněn a doplňován.³⁹⁹

Problematika volebního práva a provádění spolkových voleb není v Německu kodifikována. Rozhodující roli v této souvislosti hraje nepochybně výše zmíněný spolkový volební zákon, který ve svých ustanoveních upravuje zejména základní volební instituty, jako je podoba volebního systému, volební orgány, podmínky volitelnosti, organizaci voleb, stanovení výsledků voleb, náklady na volby aj. Na základě v něm výslovně obsaženého zmocnění (§ 52) vydalo spolkové ministerstvo vnitřní spolkový volební řád (Bundeswahlordnung).⁴⁰⁰ Zabývá se zejména technickými a organizačními detaily voleb. Podle jeho ustanovení jsou vytvářeny volební orgány, ale i stanovena doba voleb, jsou zde paragrafy týkající se kandidátních listin, kandidátů, seznamů voličů, volebních okrsků, formy a obsahu hlasovacích lístků, způsobu hlasování, podmínek korespondenční volby, fungování volebních komisí, hlasování mimo řádné volební místnosti, kupříkladu v sociálních zařízeních, klášterech či ve věznicích, dále i postupů při shromažďování dílčích a celkových volebních výsledků aj.

Z dalších spolkových zákonů, jež musí být v dílčích otázkách aplikovány v souvislosti s organizací voleb, uveďme například zákon o poslancích (Abgeordnetengesetz) a jeho ustanovení o zákazu diskriminace kandidátů v zaměstnání (§ 2) nebo záruku nároku kandidáta na uvolnění ze zaměstnání před volbami (§ 3); zákon o politických stranách (Parteiengesetz), jenž v souladu se Základním zákonem definuje postavení a úkoly politických stran (§ 1) či připouští výhradně tajné hlasování v případech navrhování kandidátů pro volby; úprava řízení, v němž se rozhoduje o platnosti voleb do Spolkového sněmu je obsažena v zákoně o přezkoumávání voleb (Wahlprüfungsgesetz); práce se statistickými údaji při volbách se řídí

³⁹⁹ Naposledy bylo jeho úplné znění vyhlášeno ve Sbírce spolkových zákonů 23. července 1993 (BGBl. I S. 1288, 1594), zatím poslední dílčí změna (27. zákon) byla schválena 7. března 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 281).

⁴⁰⁰ Platný text srov. znění vyhlášené 19. dubna 2002 (BGBl. I S. 1376), naposledy změněn nařízením z 12. září 2024 (BGBl. 2024 I Nr. 2830).

zákonem o volební statistice (Wahlstatistikgesetz); vedle abstraktní kontroly ústavnosti zákonů se mohou volebních otázek týkat i další působnosti Spolkového ústavního soudu (Bundesverfassungsgerichtsgesetz - § 13). Ke krajním opatřením pak náleží některé paragrafy Trestního zákoníku (Strafgesetzbuch), jimiž se řídí ztráta volebního práva a volitelnosti jako udělené tresty (§ 45), případně jsou v něm vymezeny trestné činy proti volbám, volebním orgánům a hlasování (§ 107n.).

Jistá komplikace, pokud jde o aplikaci právních předpisů při spolkových volbách, může plynout ze skutečnosti, že Německo je spolková země, v níž platí ústavní pravidla týkající se rozdělení zákonodárné kompetence mezi spolek a spolkové země. Spolehlivě lze toto demonstrovat na příkladu práva shromažďovacího, neboť shromáždění, demonstrace, mítinky, manifestace či průvody jsou pojmovým znakem vedení volebních kampaní.

Až do roku 2006, tedy do velké reformy federalismu v Německu, náležela úprava práva shromažďovacího do oblasti tzv. konkurujícího zákonodárství. Znamenalo to, že za ústavně stanovených pravidel patřila v této věci zákonodárná kompetence spolku i spolkovým zemím s tím, že pokud existovala, měla přednost spolková úprava před právní úpravou téže věci kteroukoli spolkovou zemí. V roce 2006 byla ústavodárcem kategorie konkurujícího zákonodárství zrušena a konkrétně zákonná úprava práva shromažďovacího přešla do výlučné kompetence spolkových zemí. Od roku 1956 však platí na území celého státu spolkový zákon o shromážděních.⁴⁰¹

Na ústavní změnu z roku 2006 reagovaly některé spolkové země tak, že schválily vlastní zákon o shromažďování. První tak učinilo Bavorsko (2008) a pak následovaly spolkové země: Sasko – Anhaltsko (2009), Šlesvicko-Holštýnsko (2015), Berlín (2021), Severní Porýní (2022) a Hesensko (2023). Důsledkem je, že v uvedených spolkových zemích se předvolební shromáždění v případě voleb do Spolkového sněmu řídí příslušnými zemskými zákony, zatímco ve zbytku Německa se nadále postupuje podle spolkového zákona původně z roku 1953.⁴⁰²

Obdobně nejednotná jsou také kupříkladu pravidla pro vylepování plakátů a to ať již jde o dobu, odkdy mohou být zveřejněny nebo o místa, kde mohou nebo naopak nesmí viset (obvykle to platí pro budovy, v nichž mají sídlo místní úřady, soudy nebo školy). O tom

⁴⁰¹ K jeho obsahu např. Redder, J.- P. Das Versammlungsgesetz des Bundes. Zeitschrift für das Juristische Studium, 5/2021, s. 585-598.

⁴⁰² Veškerou spolkovou i zemskou zákonnou úpravu práva shromažďovacího obsahuje a obsáhle komentuje práce: Düring-Friedl, C., Enders, Ch. Versammlungsrecht. Kommentar. 2. Auflage. C. H. Beck, München, 2022.

rozhodují samostatně (a tím i rozdílně) obecní nebo městské rady. Za porušení stanovených pravidel mohou místní orgány udělovat pokuty.⁴⁰³

Závěrem přehledu o pramenech regulace spolkových voleb považuji za vhodné připojit alespoň stručnou zmínku o volebních orgánech s celoněmeckou (spolkovou) působností. Podle spolkového volebního zákona k nim patří spolkový úředník pro volby (Bundeswahlleiter - § 8 odst. 1). Jeho, stejně jako jeho zástupce jmenuje do funkce formálně spolkové ministerstvo vnitra (§ 9) bez časového omezení. Tradičně zastává tuto funkci předseda Spolkového statistického úřadu se sídlem ve Wiesbadenu.⁴⁰⁴ Z tohoto pověření vyplývá pro něj především závazek organizovat přípravu spolkových voleb a dbát na jejich řádný průběh.

Druhým ze spolkových volebních orgánů je spolkový volební výbor (Bundeswahlausschuß - § 9 odst. 2), kterému předsedá spolková úřednice pro volby. Ta povolává do funkce osm jeho členů s hlasovacím právem, které navrhly politické strany a dva soudce Spolkového správního soudu. V souvislosti s volbami do Spolkového sněmu spolkový volební výbor rozhoduje kupříkladu o tom, které politické strany splňují zákonné podmínky a mohou se účastnit spolkových voleb (§ 18 odst. 4 spolkového volebního zákona), kterým sdružením přizná statut politické strany, dále rozhoduje o stížnostech na odmítnutí či registraci zemské kandidátní listiny, vyhláší závěrečné výsledky hlasování, stejně jako určuje, kdo z kandidátů byl zvolen.

Pro všechny specializované volební orgány platí, že vzdor úkolům, jež jim stanoví zákon, nejsou vázány pokyny orgánů výkonné moci, ale řídí se výhradně zákonnými ustanoveními s cílem zajistit řádný průběh voleb.

Co je v průběhu volební kampaně v Německu dovoleno a co zakázáno?

Německý právní řád nezná legální definici volební kampaně, byť její jednotlivé aspekty na spolkové, zemské i místní úrovni upravuje.

Již výše bylo uvedeno, že hlavním smyslem volební kampaně je soutěž o hlasy voličů, tedy snaha přesvědčit potenciální voliče, aby odevzdali své hlasy ve volbách Spolkového sněmu konkrétní politické straně, volebnímu uskupení nebo kandidátovi. Zvláštností je, že v Německu má při těchto volbách každý oprávněný volič k dispozici dva hlasy, přičemž prvním hlasem (Erststimme) vybírá konkrétního kandidáta v některém z 299 jednomandátových volebních

⁴⁰³ K tomu konkrétní příklady srov. např. Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 3-3000-325/09; <https://kommunal.de/wahlplakate> - erlaubt - verboten - ueberblick anebo <https://kommunal.de/wahlplakate-aufhaengen-recht>.

⁴⁰⁴ Od 1. ledna 2023 se touto vrcholnou spolkovou úřednicí stala Ruth Brandová. K tomu blíže <https://www.bundeswahlleiterin.de>.

obvodů, kde se uplatňuje volební systém relativní většiny a mandát získává ten z kandidátů, který získal nejvíce hlasů voličů.

Druhým hlasem (Zweitstimme) volič vybírá kandidátní listinu politické strany s tím, že volebním územím je daná spolková země. Tento hlas je ale rozhodující pro celkové rozložení politických sil ve Spolkovém sněmu. Zde se mandáty rozdělují na základě poměrného volebního systému mezi ty strany, které překročily 5 % uzavírací klauzuli v rámci celé země. Politická strana tak v závislosti na získaných druhých hlasech obdrží stejné procento (podíl) křesel ve Spolkovém sněmu. Současně platí pravidlo, že strana musí získat alespoň 5 % druhých hlasů anebo tři přímé mandáty, aby měla zastoupení v parlamentu (Grundmandatsklausel).⁴⁰⁵

Rozhodujícím předpokladem úspěšného vedení volební kampaně je v první řadě důsledné respektování volebních principů, jež zakotvil čl. 38 odst. 1 Základního zákona. Podle něj jsou volby do Spolkového sněmu všeobecné (právo volit má každý občan, jenž dosáhl věku 18 let), přímé (hlasy voličů směřují přímo ke kandidujícím subjektům bez jakéhokoli mezičlánku), svobodné (nikdo nesmí vyvíjet na voliče nátlak v souvislosti s jeho rozhodováním), rovné (při volbách má mít každý hlas stejnou váhu bez ohledu na to, kdo jej odevzdává) a tajné (zde jsou zárukou volební urny a kabiny, v nichž volič upravuje svůj hlasovací lístek, přičemž nikdo nemá povinnost uvádět, jak hlasoval). Zvolení poslanci jsou zástupci všeho lidu, nejsou vázáni žádnými příkazy a pokyny a řídí se jen svým svědomím. V Německu neexistuje volební povinnost, oprávnění voliči tedy mají i právo k volbám nejít, nezúčastnit se jich.

V souvislosti s diskusí o nasazení elektronických hlasovacích strojů a možnými on-line volbami dovedl Spolkový ústavní soud v roce 2009 z čl. 38 ve spojení s čl. 20 odst. 1 a 2 Základního zákona, další nepsaný ústavní princip voleb, a sice zásadu jejich otevřenosti. Ta znamená, že všechny podstatné kroky v rámci voleb musí podléhat přezkoumání veřejnosti, pokud jiné ústavní zájmy neospravedlňují výjimku z toho.⁴⁰⁶

Prostředí demokratického a právního státu v Německu neznamená, že volební kampaně jsou bezbřehé a politickým aktérům v honbě za hlasy voličů je dovoleno absolutně všechno. Právní předpisy, které tyto vztahy upravují, mají zajistit férovost a transparentnost volebního procesu, současně mají garantovat svobodu projevu jednotlivcům a chránit demokratický

⁴⁰⁵ K tomu §§ 37-42 spolkového volebního zákona; Korte, K.-R. Verhältniswahl. Bundeszentrale für politische Bildung. <https://www.bpb.de/themen/politisches-system/wahlen-in-deutschland/335619/verhaeltniswahl/>

⁴⁰⁶ K tomu rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 3. března 2009: 2BvC 3/07, 2BvC 4/07.

proces před možnými manipulacemi. Převážná většina zákonných limitů je tak obsažena v zákoně o politických stranách a ve spolkovém volebním zákoně.⁴⁰⁷

Politickým stranám náleží jisté ústavní privilegium, jestliže jejich úkolem je spolupůsobit při utváření politické vůle ve společnosti. Neponechávají v tomto smyslu nic pouhé náhodě, ale snaží se v předstihu vypracovat jak dlouhodobou strategii pro své působení na politické scéně, tak hledají účinné taktické prostředky a nástroje, jak ovládnout volební kampaň a přiblížit se k voličům. K nepřekročitelným zákonným limitům jejich působení ale například patří, že žádné volební soupeření a agitace nesmí probíhat v budovách, ve kterých se volí a v jejich bezprostřední blízkosti, stejně jako nesmí být v den voleb do okamžiku uzavření volebních místností (18 hodin) uveřejňovány volební průzkumy a prognózy.

Volební reklama v čase před vlastním hlasováním je v zásadě chráněna ústavně zaručenou svobodou tisku a umělecké tvorby (čl. 5 Základního zákona). Za obsah takových sdělení odpovídají samotné politické strany s tím, že zakázané politické strany se volebních kampaní účastnit nesmí a nad všemi ostatními visí hrozba trestní odpovědnosti, pokud by při tom docházelo k naplnění skutkové podstaty některého z trestných činů. Navíc obsah a forma volebních plakátů, stejně jako jejich umístění a doba jejich uveřejnění podléhají schválení místních orgánů. Obdobné platí pro umístění informačních stánků politických stran na veřejných prostranstvích. Ani ty nesmí ohrožovat kupříkladu provoz na veřejných komunikacích, nesmí docházet k zakrytí dopravního značení či semaforů.

Na druhé straně pokud již plakáty visí, je zakázáno jejich svévolnému ničení, strhávání či přemalování (poškození cizí věci). Z minulosti jsou ovšem známy případy, že soud nařídil odstranění volebních plakátů, u kterých měl za to, že mají ve voličích vyvolávat nenávist.

Volební kampaně jsou do značné míry záležitostí komunikace, k čemuž sice nadále slouží osobní setkávání kandidátů s voliči na předvolebních shromážděních, stejně jako obvykle ještě účinnější a důraznější využívání vysílacích časů v rozhlasu a v televizi s tím, že rozdílná pravidla platí pro veřejnoprávní média (přístup je bezplatný, stejně jako má být zajištěné vyvážené informování a rovný přístup pro kandidující politické strany) a média soukromá, která za vysílací čas mohou požadovat úhradu. Vyvrcholením tohoto období jsou zpravidla značně sledované televizní debaty těsně před volbami se špičkovými kandidáty nejsilnějších stran, které mají reálnou šanci získat křeslo budoucího spolkového kancléře.

⁴⁰⁷ V obou případech obsáhlý přehled k dané problematice obsahují příslušné komentáře, například Schreiber, W. (Ed.) Bundeswahlgesetz. Kommentar. 12. Auflage. Carl Heymanns Verlag – Wolters Kluver Deutschland, 2025; Ipsen, J. (Ed.) ParteienG., Kommentar. 2. Auflage. C. H. Beck, München, 2018.

Volební reklamní spoty mohou být cílené i na konkrétní skupiny voličů (například mladí lidé, důchodci, ženy), nejsou výjimkou ani případy, kdy se kandidáti prezentují v zábavných pořadech a stírá se tak hranice mezi poskytováním důležitých informací a zdůrazňováním osobního šarmu, či vzhledu nebo oblečení některého z kandidátů. Nadále cennou ale zůstává pro politickou stranu či kandidáta možnost prezentovat se v tomto čase pokud možno s pozitivním sdělením v hlavních vysílacích časech, či na prvních stránkách a v titulcích novin, časopisů či on-line na sociálních sítích. Pro všechny ale má platit pravidlo, že takové reklamy mají být označeny jako volební/politická kampaň a nesmí být anonymní ani klamavé. Byť zjednaní nápravy v případě porušení těchto pravidel není nemožné, je ale vždy zdlouhavé, drahé a málo efektivní vzhledem k plynutí času.

Významnou roli hraje také výše finančních prostředků, které politické strany vkládají do volební kampaně. Ty mohou pocházet jak z finančního příspěvku státu, tak ze soukromých zdrojů. V Německu neexistuje absolutní horní hranice výdajů na volební kampaň, politické strany tak teoreticky mohou utratit, kolik chtějí, resp. kolik si mohou dovolit. Musí ovšem transparentně tyto výdaje vykázat ve výroční finanční zprávě. Pokud jde o státní financování, politická strana získává zákonem stanovenou částku za každý pro ni odevzdaný hlas. Maximální roční příspěvek je však limitován a každoročně upravován. V roce 2025 byl tento limit stanoven ve výši přes 225 mil. €. ⁴⁰⁸ Dary politickým stranám, které přesáhnou výši 10 tis. € musí být vyznačeny ve výroční zprávě a dále platí, že anonymní dary nad 500 € jsou zakázány. V případě daru přesahujícího výši 35 tis. € jej musí strana oznámit předsedovi Spolkového sněmu, který tuto informaci zveřejní. Státem vlastněné podniky a ty, jež mají veřejnoprávní povahu, mají v zásadě zakázáno poskytovat stranám finanční prostředky a stejně tak jsou zakázané dary ze zahraničí s výjimkou dárců s německým občanstvím či firem se sídlem v EU.

Absolutní zákazy v průběhu volebních kampaní se vztahují na zastrašování voličů, či kupování si jejich hlasů. Jakýkoli pokus ovlivnit voliče hrozbou násilí nebo poskytnutím úplatku je trestný. Stíháno může být i vědomé šíření nepravdivých informací s cílem ovlivnit výsledek voleb, trestným činem je podněcování nenávisti vůči skupinám osob pro jejich etnický původ, náboženství či sexuální orientaci.

⁴⁰⁸ K tomu blíže sdělení spolkového ministerstva vnitra „Parteienfinanzierung“ <https://www.bmi.bund.de/DE/themen/verfassung/parteienrecht/parteienfinanzierung/parteienfinanzierung.html>.

Volby Spolkového sněmu v roce 2025

Řádné volební období v pořadí 20. německého Spolkového sněmu zvoleného v září roku 2021 mělo skončit v zásadě po uplynutí čtyř let od jeho ustavení (26. října 2021).⁴⁰⁹ Proto také spolkový prezident původně stanovil po konzultaci se spolkovou vládou den voleb na neděli 28. září 2025 (BGBl. 2024 I Nr. 271).

Rozpad vládní koalice tvořené SPD, Zelenými a FDP (tzv. semaforová koalice s ohledem na stranické barvy zúčastněných stran – červená, žlutá, zelená) v listopadu 2024 byl zapříčiněn řadou vnitřních rozporů a neshod zejména ve věci státního rozpočtu a dluhové brzdy. Chyběla tak shoda na řešení, jak vyvést zemi z nastalé krize. Zatímco SPD a Zelení volali po dalších dotacích na energie, po větších investicích do infrastruktury, pomoci automobilovému průmyslu a navýšení pomoci válčící Ukrajině, koaliční partner FDP trval na dodržování ústavní dluhové brzdy.

Kolaps vládní koalice řešil spolkový kancléř O. Scholz návrhem spolkovému prezidentovi na odvolání ministra financí Ch. Lindnera (FDP) pro nepřekonatelné vzájemné rozpory. Týž den odstoupili z vlády další dva ministři za FDP, což vedlo k rozpadu vládní koalice. Formálně bylo při řešení této politické krize postupováno ústavní cestou podle čl. 68 Základního zákona. Spolkový kancléř požádal parlament o vyslovení důvěry, kterou však podle očekávání nedostal.⁴¹⁰ Po té následoval návrh spolkovému prezidentovi na rozpuštění Spolkového sněmu, kterému bylo po konzultacích se stranickými frakcemi vyhověno. Původně stanovený termín voleb spolkový prezident zrušil a stanovil datum předčasných voleb na 23. února 2025.

Novinkou bylo, že předčasné volby v únoru 2025 se konaly podle volební reformy prosazené v roce 2023 stávající vládní koalicí. Jejím deklarovaným cílem bylo snížení počtu poslanců trvale na 630 oproti kupříkladu v roce 2021 zvoleným 736. Předpokládaným důsledkem pak měla být větší efektivita práce parlamentu a snížení neustále stoupajících nákladů na jeho provoz. Hlavní změny se týkaly zásahu do volebního systému a způsobu převádění platných odevzdaných hlasů na mandáty. Dlouhá léta byl rozdíl mezi podporou politické strany v jednomandátových volebních obvodech a v rámci spolkových zemí řešen zprvu za pomoci tzv. převislých mandátů (Überhangmandate) navyšováním počtu poslanců a

⁴⁰⁹ Podle čl. 39 odst. 1 Základního zákona se mohou řádné volby Spolkového sněmu konat nejdříve ve 46. a nejpozději ve 48. měsíci po začátku současného volebního období.

⁴¹⁰ Hlasování se ve Spolkovém sněmu 16. prosince 2024 zúčastnilo 717 z celkem 733 poslanců. Pro vyslovení důvěry se vyjádřilo jen 207 z nich, 394 poslanci ji odmítli a 116 z nich se při hlasování zdrželo. Deutscher Bundestag. Vertrauensfrage und vorzeitige Neuwahlen <https://www.bundestag.de/dokumente/textarchiv/2024/kw47-vertrauensfrage-1030198>.

později v zájmu zachování principu rovnosti i cestou tzv. vyrovnávacích mandátů (Ausgleichsmandate). Tato ustanovení volební reforma zcela zrušila, čímž položila větší důraz na rozhodující efekt poměrného volebního systému. Pokud nově strana získá více přímých mandátů, než odpovídá jejímu podílu druhých hlasů, nenavýšuje se počet jejích poslanců, ale kandidáti s nejnižší podporou (bez krytí druhými hlasy) poslanecká křesla na rozdíl od minulosti nezískávají.⁴¹¹

Záměrem zákonodárce bylo i zrušení tzv. Grundmandatsklausel (viz výše) s výjimkou politických stran národnostních menšin. To však následně Spolkový ústavní soud odmítl,⁴¹² takže dočasně (do přijetí nové zákonné úpravy) nadále platí, že ve Spolkovém sněmu mají i v současnosti nárok na zastoupení všechny kandidující subjekty, které překonaly 5 % uzavírací klauzuli nebo získaly alespoň tři přímé mandáty.

Nové volby se podle Základního zákona musí konat do 60 dnů po rozpuštění Spolkového sněmu (čl. 39). S ohledem na to a v souladu se zákonnou úpravou zkrátilo spolkové ministerstvo vnitra svým nařízením některé lhůty (BGBl. 2024 I Nr. 434). I díky tomu se v uvedeném období konala značně vypjatá předvolební kampaň. Z jejího následného hodnocení vyplývá, že k hlavním diskutovaným tématům náležely otázky migrace a bezpečnosti zvláště po té, kdy došlo k několika násilným incidentům ze strany azylantů. Zákonitou politickou reakcí na to pak bylo volání po celkovém zpřísnění azylové politiky, zesílení kontrol na hranicích, rozšíření pravomocí policie aj.

Druhý rok poklesu výkonnosti německé ekonomiky značně podnítl tlak na reformy, které by napomohly stimulovat růst. Široké spektrum návrhů zahrnovalo jak sliby daňových škrtů pro firmy i jednotlivce, tak volání po vyšších veřejných investicích, po méně regulacích, zatímco na druhé straně politického spektra se ozývaly požadavky na zavedení milionářské daně anebo zvyšování minimální mzdy.

Všude v Evropě vedla válka na Ukrajině ke zvýšení zájmu o otázky obrany a zahraniční politiky a všude také vede ostrou dělicí linku jak mezi politiky, tak i ve veřejnosti. Trvale přítomným ve veřejném prostoru v Německu je zájem o klimatické změny a politiku státu, pokud jde o otázky životního prostředí a využívání alternativních zdrojů energie. Palčivým problémem jsou pak z řady objektivních a subjektivních důvodů otázky sociální, jako je stabilizace penzí, zvýšení minimální mzdy, pracovní příležitosti a uplatnění mladých lidí, flexibilní pracovní režim, výstavba dostupných bytů, výrazná redistribuce bohatství apod.

⁴¹¹ Srov. Gesetz zur Änderung des Bundeswahlgesetzes und des Fünfundzwanzigsten Gesetzes zur Änderung des Bundeswahlgesetzes BGBl 2023 I Nr. 147 z 13. 6. 2023.

⁴¹² Rozhodnutí Spolkového ústavního soudu z 30. 7. 2024.

Volební kampaň probíhala v zásadě od prosince 2024 až do dne konání voleb a v jejím průběhu zřetelně rostla na jedné straně podpora krajně pravicové strany AfD zejména v „nových“ spolkových zemích, tak se současně zvedal mezi voliči masový odpor vůči ní. Jakkoli může být značně zkreslující sledovat průběh volební kampaně ze zahraničí, velké skandály, jež provázely volební kampaň a poutaly pozornost, nešlo nezaznamenat. Namátkou uvedme důrazné varování Spolkového úřadu na ochranu ústavy před dezinformacemi a kybernetickými útoky, jež měly mít původ v Rusku a měly za cíl negativně ovlivnit výsledky voleb, značnou pozornost vyvolala provokační kampaň AfD v Karlsruhe, jež směřovala proti nelegálním migrantům, pro podezření z praní špinavých peněz bylo předmětem šetření i její netransparentní financování. O nečestných praktikách svědčil i únik interního materiálu ze stranického aparátu FDP, z něhož vyplývalo, že za použití válečné terminologie operace vylovení spojenců v Normandii, plánoval bývalý koaliční partner kampaň proti SPD (tzv. D-Day plán).⁴¹³ A to vzdor tomu, že většina relevantních politických stran (bez extrémní pravice i levice, tedy AfD a BSW) podepsala na konci prosince 2024 závazek o férovém vedení volební kampaně bez osobních urážek, extrémismu, falešných informací aj.

Analýza volebních výsledků nepatřila sice k cílům tohoto příspěvku, ale považuji za vhodné připojit závěrem několik základních údajů. V únoru 2025 mělo volební právo 60,49 mil. oprávněných voličů. Využilo je 82,5 % z nich, což je nejvyšší počet od sjednocení Německa. O mandáty se ucházelo celkem 4 506 kandidátek a kandidátů a voleb se zúčastnilo 29 z původně 41 oprávněných politických stran. Možnost korespondenčního hlasování využilo 37 % ze zúčastněných hlasujících.

Do Spolkového sněmu se dostalo sedm politických stran, přičemž vítězem se stala koalice CDU/CSU se ziskem 22,6 % hlasů a 208 mandátů (164 CDU, 44 CSU). Velký úspěch zaznamenala i AfD s rekordním ziskem 20,8 % a 152 mandáty. Nad očekávání úspěšná byla Die Linke, jež dosáhla nejlepšího výsledku od roku 2017, když letos získala 8,8 % hlasů voličů a 64 mandáty.

Naopak zdrcující porážku zaznamenala SPD. Jejich 16,4 % hlasů a pouhých 120 křesel je nejhorší výsledek od 19. století. Oproti roku 2021 se propadli i Zelení (11,6 % a 85 mandátů) a zisk pouhých 4,3 % hlasů nestačil FDP ke vstupu do Spolkového sněmu.⁴¹⁴

⁴¹³ V celku reprezentativní přehled lze najít například 2025 Bundestag elections. Facts, figures and background information on current developments. <https://www.deutschland.de/en/bundestag-elections>.

⁴¹⁴ Detailní výsledky viz web spolkové úřednice pro volby <https://www.bundeswahlleiterin.de/bundestagswahlen/2025/ergebnisse.html>.

Předseda CDU F. Merz byl v květnu 2025 zvolen na druhý pokus spolkovým kancléřem. Volební výsledky se následně přetavily do velké, „černo-rudé“ koalice CDU/CSU a SPD. Koaliční smlouva s názvem „Odpovědnost za Německo“ je rozsáhlý dokument, který na 140 stranách textu formuluje klíčové politické závazky v oblasti ekonomiky, migrace, obrany a sociální politiky. Nová spolková vláda byla jmenována 6. května 2025. Má 17 členů, z nichž SPD náleží sedm míst.

Seznam použité literatury

Düring-Friedl, C., Enders, Ch. *Versammlungsrecht. Kommentar.* 2. Auflage. C. H. Beck, München, 2022.

Redder, J.- P. *Das Versammlungsgesetz des Bundes. Zeitschrift für das Juristische Studium,* 5/2021, s. 585-598.

Schreiber, W. (Ed.) *Bundeswahlgesetz. Kommentar.* 12. Auflage. Carl Heymanns Verlag – Wolters Kluver Deutschland, 2025; Ipsen, J. (Ed.) *ParteienG., Kommentar.* 2. Auflage. C. H. Beck, München, 2018.

Vogel, B., Nohlen, D., Schulze, R.-O. *Wahlen in Deutschland,* Verlag de Gruyter, Berlin 1971; Herbert, N. *Geschichte Deutschlands im 20. Jahrhundert.* C. H. Beck, München, 2017.

Wissenschaftliche Dienste des Deutschen Bundestages 3-3000-325/09; <https://kommunal.de/wahlplakate> - erlaubt - verboten – ueberblick anebo <https://kommunal.de/wahlplakate> –aufhaengen – recht.

Woyke, W. *Stichwort: Wahlen.* 12. Auflage, Springer VS, Heidelberg 2013, s. 106n.

Kontaktní údaje:

JUDr. Věra Jirásková

Email: jiraskov@prf.cuni.cz

Právnická fakulta, Univerzita Karlova

Ovocný trh 560/5

Praha 1, 116 36

Česká republika

PARLAMENTNÉ VOĽBY A VOLEBNÁ KAMPAŇ V SPOJENOM KRÁĽOVSTVE VEĽKEJ BRITÁNIE A SEVERNÉHO ÍRSKA

General election and campaigning in the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland

JUDr. Simona Farkašová, PhD.

Ústavný súd Slovenskej republiky

Abstrakt: Úvodný náčrt tradičného rázu ústavno-politického systému Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska a jednotlivých inštitútov volebného práva vyúsťuje do charakteristiky integrálnych súčastí zákonnej regulácie volebnej kampani. Popri analýze jej tradičných a dlhodobo zakorenených prvkov sa príspevok sa zameriava aj na nové inštitúty volebnej kampane, ktoré boli zavedené v reakcii na prudký technologický rozvoj.

Abstract: An introductory outline of the traditional nature of the constitutional-political system of the United Kingdom of Great Britain and Northern Ireland and institutes of electoral law results in a characterization of the integral components of the legal regulation of the election campaign. In addition to the analysis of its traditional and long-established elements, the contribution also focuses on new institutes of the election campaign that have been introduced in response to rapid technological development.

Kľúčové slová: parlamentné voľby, volebná kampaň, volebné moratórium, politická reklama, financovanie volebnej kampane, tretia strana vo volebnej kampani.

Key words: general election, election campaign, election moratorium, political advertising, election campaign financing, third party in the election campaign.

Úvodné poznámky k ústavnému systému Spojeného kráľovstva Veľkej Británie a Severného Írska

Nekodifikovaná, flexibilná, pragmaticky orientovaná a evolučne (pozdvoľne, postupne) formovaná britská ústava s dlhodobou a hlboko zakorenenou tradíciou rešpektu k princípom demokratického a právneho štátu je unikátom v modernom európskom ústavnom práve, ktorá svojim netypickým charakterom búra kontinentálny koncept ústavného štátu.

V dôsledku špecifického a viac ako osemstoročného historického vývoja, v ktorom činnosť a aktivita parlamentu viedla k odstráneniu suverenity panovníka sa vyformoval prototyp parlamentnej formy vlády ukotvanej v podmienkach monarchie. Vo veľmi všeobecnom rámci možno súčasnú podobu zásadných ústavných inštitúcií a ich vzájomných vzťahov priblížiť ako na jednej strane jav postupného obmedzovania mocenského vplyvu

panovníka a dedičnej snemovne lordov ako inštitúcií tradične nekompatibilných s demokraciou, a na strane druhej pozvoľnú demokratizáciu snemovne reprezentantov, vrátane formovania silného a dominantného jadra exekutívny s politickým systémom dvoch politických strán.

Práve sériou volebných reforiem od 19. storočia sa postupne rozširovalo všeobecné volebné právo. Tým sa otvorila cesta k legitímite parlamentu a k jeho vnímaniu ako reprezentanta britského ľudu. Silné postavenie britského parlamentu je akcentované **princípom parlamentnej suverenity**,⁴¹⁵ ktorý je základným stavebným kameňom britskej ústavnosti a často pripodobňovaný k pozícií „grundnorm“ v kelsenovskom zmysle.⁴¹⁶ Vyjadruje, že parlament má neobmedzenú právomoc prijímať a rušiť zákony, ktoré žiaden iný orgán zrušiť nemôže. Uvedený teoretický konštrukt je však v praxi relativizovaný pravidlom vlastného samo-obmedzenia (*rules of self-restrained*), a to vedomým a pragmatickým nevykonávaním tejto právomoci naplno (*not exercising powers to the full*).⁴¹⁷ Rovnako platí, že centrálny organizačný princíp parlamentnej suverenity prakticky koexistuje v úzkom tandeme s britským kabinetom.⁴¹⁸

I. Tradicionalizmus v parlamentných voľbách

Zákonodarná moc v súčasnosti patrí parlamentu, ktorý je inštitucionálne zložený z troch základných elementov: Panovník, Poslanecká snemovňa (*The House of Commons*) a Snemovňa Lordov (*The House of Lords*).⁴¹⁹ V súčasnosti je **dominantná a legislatívne nadradená Poslanecká snemovňa** zložená z 650 poslancov priamo volených vo všeobecných voľbách na maximálne päť ročné volebného obdobie.

Hlboko zakorenený **tradicionalizmus** britského ústavno-politického systému, pre ktorý je príznačný evolučný prístup k jeho výstavbe nachádza svoje vyjadrenie aj v aplikovanom väčšinovom volebnom systéme s relatívnou väčšinou v celonárodných parlamentných voľbách, ktorý stále odoláva čoraz častejším a naliehavejším volaniam po zmene volebného systému, aby aj menšie strany mohli získať zastúpenie v parlamente.⁴²⁰

⁴¹⁵ GAMBLE, A. *The Constitutional Revolution in the United Kingdom*. In: The Journal of Federalism. 2006, Volume 36, Issue 1, s. 22.

⁴¹⁶ SCHYFF, G. van der. *Judicial review of legislation: a comparative study of The United Kingdom, The Netherlands and South Afrika*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer, 2010, 13 s.

⁴¹⁷ DORSEN, N, ROSENFELD, M, SAJÓ, A., BAER, S. *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials, Second Edition*. West Academic Publishing, 2003, s. 68.

⁴¹⁸ KIRKLAND, CH., DEVA, S. *Weakness not crisis: Brexit and the UK constitution*. In British Politics. 2023, Vol. 8, s. 614.

⁴¹⁹ BANAKAS, S. *The United Kingdom: Devolution and Legal Unification*. In HALBERSTAM, D., REIMANN, M. *Federalism and Legal Unification*. Dordrecht : Springer, 2014, s. 463.

⁴²⁰ K väčšinovému volebnému systému por. aj:

Príklon k **tradíciám** pretrváva aj pri **inštitúte registrácie voličov**, ktorý je v Spojenom kráľovstve založený na dobrovoľnosti a ich iniciatíve. Ak chce jednotlivec voliť, má právo požiadať príslušný miestny orgán verejnej správy o registráciu, ktorej zodpovedá povinnosť tohto orgánu vykonať zápis, ak žiadateľ disponuje aktívnym volebným právom.⁴²¹

Aktívnym volebným právom disponujú plnoletí: (i) britskí štátni občania, a to bez ohľadu na miesto pobytu, (ii) írski štátni občania s trvalým pobytom v Spojenom kráľovstve, a (iii) tzv. kvalifikovaní občania ktoréhokoľvek štátu patriaceho do Commonwealthu s trvalým pobytom v Spojenom kráľovstve a s povolením na pobyt alebo ak sa povolenie na pobyt nevyžaduje.⁴²² Vykonať volebné právo je možné **tradične** vo volebnej miestnosti, prípadne **alternatívne** poštou a prostredníctvom splnomocnenca.⁴²³

Tradičným je aj **model vládnej volebnej administratívy**, pre ktorý je v podmienkach Spojeného kráľovstva typické, že jej výkon je zverený v jednotlivom volebnom obvode *volebnému komisárovi*, ktorým je spravidla služobne najstarší úradník miestneho štátneho orgánu. Volebný komisár je zodpovedný za riadny priebeh volieb, informuje voličov o dátume konania volieb a o termíne na predkladanie kandidátnych listín. Do jeho rúk podávajú kandidáti svoje nominácie so všetkými náležitosťami, ktorých správnosť aj kontroluje. Personálne zabezpečuje zloženie volebných komisií, vykonáva dozor nad sčítavaním hlasov a vyhlasuje výsledok volieb vo volebnom obvode.⁴²⁴ Od roku 2000 pôsobí ako nezávislý orgán *Volebná komisia (The Electoral Commission)*, ktorej úlohou je informačne sprevádzať aktérov volieb (kandidátov, voličov, volebných komisárov) jednotlivými etapami volieb, ale aj registrovať politické strany a dohliadať na ich volebné výdavky.⁴²⁵

QUINN, T. *What Would the British Party System Look Like under Proportional Representation?* In *The Political Quarterly*. 2023, Vol. 94, No. 4, s. 653.

JOHNSTON, N. *Voting systems in the UK*, 2025. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04458/>>.

JOHNSTON, N. *Proportional representation*, 2019. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cdp-2019-0094/>>.

⁴²¹ JOHNSTON, N. *Registering to vote*. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/registering-to-vote/>>.

⁴²² JOHNSTON, N. *Who can vote in UK elections?* 2024 [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8985/>>.

⁴²³ K alternatívnym formám hlasovania pozri aj:

JOHNSTON, N., UBEROI, E. *Absent voting*, 2025. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7419/>>.

⁴²⁴ K úlohám, zodpovednosti a poslianiu funkcie volebného komisára por.:

GAY, O. *Responsibilities of Returning Officers*, 2010. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05302/>>.

Returning Officer and (Acting) Returning Officer. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-acting-returning-officers-administering-a-uk-parliamentary-election-great-britain/returning-officer-and-acting-returning-officer/acting-returning-officer-role-and-responsibilities>>.

⁴²⁵ K úlohám a poslianiu Volebnej komisie por.:

II. Volebná kampaň v parlamentných voľbách

Najviac viditeľnú a pritom pútavú súčasť volebného práva tvorí práve volebná kampaň, ako proces názorových a programových stretov. Pravidlá volebnej kampane sú však nesystematicky rozptýlené vo viacerých právnych predpisoch. Významnú a užitočnú úlohu pri neľahko čitateľnej právnej regulácii volebnej kampani plní Volebná komisia, ktorá vo svojich odporúčaniach a manuáloch podrobne a zrozumiteľne vysvetľuje jednotlivé okruhy pravidiel volebnej kampane. Aj preto sa k tejto obširnej a detailne regulovanej téme žiada aspoň rámcovo vyakcentovať kľúčové, špecifické a aktuálne črty volebnej kampane v právno-politickej realite Spojeného kráľovstva.

II.1 Trvanie volebnej kampane

Volebné moratórium pre parlamentné voľby v Spojenom kráľovstve v zásade neexistuje. Obmedzenia volebnej kampane počas volebného dňa sa týkajú len určitej časti volebného územia, čo znamená zákaz umiestnenia reklamných plagátov, bannerov, či iných reklamných predmetov (i) vo vnútri volebnej miestnosti, (ii) v budove, v ktorej sa volebná miestnosť nachádza, aj (iii) na pozemku tejto budovy. Zákazy a obmedzenia počas volebného dňa osobitne platia aj pre vysielateľov v televízií a rozhlase. Od otvorenia volebných miestností až po ich zatvorenie nesmú viesť diskusie ani analyzovať otázky týkajúce sa volieb. Pre vysielateľov taktiež platí prísne moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky do uzatvorenia volebných miestností.⁴²⁶

Špecifickú črtu „volebného ticha“ v britskom politickom prostredí predstavuje inštitút **tzv. predvolebného obdobia citlivosti** [neoficiálne označované aj ako pojem „*purdah*“ (z urdčiny a perzštiny „záves“)]. Zmyslom obdobia zvýšenej citlivosti, ktoré bezprostredne predchádza dňu konania volieb je zdržanlivosť verejných činiteľov (ministri a štátni zamestnanci) vo verejných vyhláseniach a rozhodnutiach, ktoré by mohli ovplyvniť priebeh a charakter volebnej kampane. Táto povinnosť, najmä v ústavnom systéme s vysokou mierou politickej a právnej kultúry nie je legislatívne regulovaná a rovnako nie je primárne založená na sankciách. Naopak, je postavená na všeobecne uznávanej a rešpektovanej ústavnej zvyklosti,

The Electoral Commission. [online]. [cit.20.07.2025]. Dostupné na: <<https://www.electoralcommission.org.uk/>>.

⁴²⁶ *Campaigning*. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025].

Dostupné na:

<<https://www.electoralcommission.org.uk/voting-and-elections/campaigning-your-vote/polling-day>>.

ktorá svoje formálne zakotvenie nachádza v usmerneniach, či etických kódexoch vydaných vládou Spojeného kráľovstva.⁴²⁷

II. 2 Spôsoby vedenia volebnej kampane

V Spojenom kráľovstve dlhodobo platí **plošný zákonný zákaz** (*The Communication Act 2003*) **vysielania platenej politickej reklamy v rozhlasovom a televíznom vysielaní**. Účelom tohto zákazu je záujem na zachovaní nestrannosti najvplyvnejších a najdrahších vysielacích médií (rozhlas, televízia) a na zabezpečení rovnosti kandidátov vo voľbách. V opačnom prípade by mohlo dôjsť k nenáležitému zvýhodneniu vysoko solventných kandidátov/politických strán a k splošteniu volebnej kampane len na slogany a prázdne heslá.⁴²⁸ Takéto reštriktívne zákonné opatrenie však prirodzene vyvolalo v aplikačno-interpretačnej praxi legitímnu otázku možného napätia s ústavným právom na slobodu prejavu kandidátov, politických strán či iných záujmových skupín. V naznačených súvislostiach možno poukázať na prípad *Animal Defenders International v. the United Kingdom* riešený v konaní pred Európskym súdom pre ľudské práva. V skutkových okolnostiach veci je podstatné, že žiadosť tejto mimovládnej organizácie (ktorá bojuje proti využívaniu zvierat v obchode, vede) o odvysielanie televíznej reklamy v rámci kampane o liečbe primátov, bola zamietnutá pre politickú povahu jej cieľov. Európsky súd pre ľudské práva vo svojom rozhodnutí z 22. apríla 2013, odkláňajúc sa od svojej predošlej judikatúry v skutkovo a právne obdobnej veci,⁴²⁹ však nepovažoval zákonný zákaz vysielania politickej reklamy za rozporný s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Prísny zákaz vysielania platenej politickej reklamy je vyvážený možnosťou politických subjektov využiť voľný vysielací čas **vo formáte politického vysielania** (*Party Political Broadcasts*), ktorý im umožňuje bezprostredne prezentovať svoje posolstvá voličom prostredníctvom širokej škály licencovaných vysielacích služieb. Prvé politické vysielanie sa uskutočnilo prostredníctvom rozhlasového vysielania na stanici BBC pred parlamentnými voľbami v roku 1924.⁴³⁰ Zásady prístupu kandidujúcich subjektov a minimálne požiadavky

⁴²⁷ JOHNSTON, N. *Pre-election period of sensitivity*, 2025. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05262/>>.

⁴²⁸ WHITE, I., GAY, O. *Party Political Broadcasts*. 2015. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03354/>>.

⁴²⁹ Case of Groppera radio AG and others v. Switzerland (Application no. 10890/84), 28.3.1990.

Case of VgT Verein gegen Tierfabriken v. Switzerland (Application no. 24699/94), 28.6.2001.

⁴³⁰ WHITE, I., GAY, O. *Party Political Broadcasts*. 2015. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03354/>>.

týkajúce sa dĺžky, frekvencie, harmonogramu politického vysielania pre formát politického vysielania sú regulované v detailných pravidlách Komunikačného úradu (*Ofcom*).⁴³¹

Pokiaľ ide o **novinové médiá**, na tie sa nevzťahujú žiadne pravidlá obmedzujúce politickú reklamu alebo vyžadujúce neustrannosť. Od britskej tlače, ktorá je tradične stranícka sa nevyžaduje, aby udržiavala rovnováhu pri podávaní správ o voľbách.⁴³²

Mimoriadnu pozornosť počas volebnej kampane v mnohých demokratických štátoch pútajú vo verejnom priestore etablované **televízne debaty lídrov politických strán**. Naproti uvedenému, sa v Spojenom kráľovstve do roku 2010 presadzoval zdržanlivý postoj k televíznym debatám. Dôvod mal zväčša ústavnoprávny charakter, spočívajúci v nevhodnosti prezidentského štýlu televíznych debát (USA) v parlamentnej demokracii. Televízne debaty lídrov politických strán sa prvý krát uskutočnili pred parlamentnými voľbami v roku 2010, ktoré aj napriek kritike o zatienení lokálnej volebnej kampane pokračovali aj v rokoch 2015, 2017, 2019 a 2024. Podmienky realizácie a prístupu k televíznym debatám pred parlamentnými voľbami nie sú inštitucionalizované vo formálnej zákonnej podobe, ale sú predmetom „faktických“ vzťahov medzi politickými stranami a vysielateľmi.⁴³³

S nárastom digitalizácie volebnej kampane prirodzene narastajú aj v Spojenom kráľovstve obavy o jej transparentnosť. Nový Volebný zákon (*Election Act 2022*) preto zaviedol celoplošnú povinnosť kandidáta uviesť na časti plateného digitálneho volebného materiálu špecifickú informáciu, kto je zodpovedný za jeho zverejnenie (ďalej aj „*digitálna stopa*“ z ang. *digital imprint*). Kľúčovým cieľom sledovaným touto právnou úpravou je zvýšenie transparentnosti a informovanie voličov o tom, kto vynakladá finančné prostriedky na online politickú reklamu. Podrobností týkajúce sa definície digitálnych volebných materiálov, demonštratívneho výpočtu jednotlivých foriem volebnej digitálnej agitácie, formálnych a obsahových náležitostí digitálnej stopy a sankcií za nesplnenie opísanej povinnosti sú obsiahnuté v zákonomnom usmernení k digitálnym stopám, ktoré publikovala Volebná komisia.⁴³⁴ Pokiaľ ide o „tradičné“ tlačené volebné materiály, aj tieto musia obsahovať „stopu“, ktorá

⁴³¹ *Ofcom rules on Party Political and Referendum Broadcast, december 2020*. [online]. Ofcom. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/tv-radio-and-on-demand/broadcast-guidance/programme-guidance/pprb-rules-december-2020.pdf?v=335877>>.

⁴³² FURNÉMONT, J F., KEVIN, D. *Regulation of Political Advertising: A Comparative study with reflections on the situation in South-East Europe*. 2020. [online]. Council of Europe. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://rm.coe.int/study-on-political-advertising-eng-final/1680a0c6e0>>.

⁴³³ JOHNSTON, N. *General election television debates*, 2024. [online]. House of Commons Library. [cit. 20.07.2025].

Dostupné na: <<https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05241/>>.

⁴³⁴ *Statutory guidance on digital imprints*. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://www.electoralcommission.org.uk/statutory-guidance-digital-imprints>>.

poukazuje na toho, kto volebný materiál vyhotovil (*the printer*) a kto propagoval (*the promoter*).⁴³⁵

II. 3 Financovanie volebnej kampane

Osobitnú pozornosť si zasluhujú inštitucionálne aspekty financovania volebnej kampane, t. j. výdavky na kampaň, ktorých právna regulácia sleduje najmä transparentnosť a potrebu verejnej kontroly politických aktivít kandidátov/politických strán pred voľbami. Z hľadiska toho, aký typ subjektu je propagovaný vo volebnej kampani sa rozlišuje financovanie kampane politickej strany a financovanie kampane jednotlivého kandidáta, ktoré majú odlišný právny základ, účel a pravidlá.⁴³⁶ V rámci financovania volebnej kampane sa uplatňuje záujmový princíp vyjadrením ktorého je zásada, že výdavky spojené s realizáciou individuálnej prezentácie kandidáta sú výdavkami kandidáta a výdavky vynaložené v súvislosti s propagáciou politickej strany sú výdavkami politickej strany.⁴³⁷ Pokiaľ však politická strana podporuje vo voľbách len jedného kandidáta, všetky výdavky smerujú na podporu tohto kandidáta. Pri takejto okolnosti je klasifikácia výdavkov volebnej kampane bezvýznamná. Finančné prostriedky vynaložené na vedenie volebnej kampane kandidátom, resp. politickou stranou je potrebné sprístupniť Volebnej komisii.

Napokon možno poukázať aj na osobitnú skupinu subjektov zúčastnených na volebnej kampani, ktorú tvoria **tzv. tretie osoby** („*non-party campaigner*“). Ide o jednotlivcov alebo organizácie, ktoré nie sú registrovanými politickými stranami, avšak vedú kampaň v prospech alebo v neprospech politických strán/kandidátov, prípadne v otázkach týkajúcich sa volieb, a to bez toho, aby kandidovali. Aj tieto subjekty volebnej kampane sa musia riadiť zákonmi

⁴³⁵ *Imprints*. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025].

Dostupné na: <<https://www.electoralcommission.org.uk/imprints>>.

⁴³⁶ Kým pravidlá týkajúce sa výdavkov na volebnú kampaň kandidáta sú upravené v zákone *The Representation of the People Act 1983*, tak pre politickú stranu v zákone *The Political Parties, Elections and Referendum Act 2000*. Rozdiel sa týka aj obdobia, počas ktorého možno vynakladať finančné prostriedky na volebnú kampaň, a súčasne aj finančného limitu výdavkov na volebnú kampaň kandidáta/politickej strany. Napokon, aj kategórie volebnej agitácie politickej strany sú širšie o výdavky na prieskumy trhu (napr. na volebné programy politických strán a na volebné mítingy).

K financovaniu volebnej kampani kandidáta pozri:

Candidate spending. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025].

Dostupné na: <<https://www.electoralcommission.org.uk/guidance-candidates-and-agents-uk-parliamentary-general-elections-great-britain/candidate-spending>>.

K financovaniu volebnej kampani politických strán pozri:

Party spending and pre-poll donations and loans: UK Parliamentary general election. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na: <<https://www.electoralcommission.org.uk/party-spending-and-pre-poll-donations-and-loans-uk-parliamentary-general-election>>.

⁴³⁷ Volebná komisia poskytla usmernenie o tom, čo sa počíta ako výdavok kandidáta v kampani a čo ako výdavok politickej strany v kampani. K tomu por:

Overview of party campaign spending. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025]

Dostupné na: <<https://www.electoralcommission.org.uk/media/1381>>.

určenými pravidlami o výdavkoch na kampaň, o darovaní a vykazovaní vynaložených finančných prostriedkov na kampaň.⁴³⁸

Záver

Volebná kampaň je stret názorových a programových stretov, pričom takého strety v súčasnom násilnom svete za stavu nezodpovedného politického populizmu plného dezinformácií, zhrubnutého jazyka a účelových manipulácií s pojmami sloboda slova či demokracia prevažujú, a to na úkor kritického myslenia či skutočného pochopenia základných hodnôt ľudského spolužitia, akými sú ľudskosť, empatia a tolerancia. Prudký technologický vývoj, umelá inteligencia, nárast falošných správ, nedôveryhodnosť online politických reklám, či oprávnené obavy jednotlivcov zo zneužitia osobných údajov počas volebnej kampane a ďalšie rôzne podoby odvrátenej strany internetu sú nové aspekty, ktoré znásobujú kontroverznosť volebnej kampane aj v britskom ústavno-politickom priestore a aktuálne viacvrstvové výzvy, ktoré vyvstávajú pri jej legislatívnom vyjadrení.

Zoznam použitej literatúry

Monografie, učebnice, obdobné publikácie:

BANAKAS, S. *The United Kingdom: Devolution and Legal Unification*. In: HALBERSTAM, D., REIMANN, M. *Federalism and Legal Unification*. Dordrecht : Springer, 2014.

DORSEN, N, ROSENFELD, M, SAJÓ, A., BAER, S. *Comparative Constitutionalism. Cases and Materials, Second Edition*. West Academic Publishing, 2003.

GAMBLE, A. *The Constitutional Revolution in the United Kingdom*. In: *The Journal of Federalism*. 2006, Volume 36, Issue 1.

KIRKLAND, CH., DEVA, S. *Weakness not crisis: Brexit and the UK constitution*. In: *British Politics*. 2023, Vol. 8.

SCHYFF, G. van der. *Judicial review of legislation: a comparative study of The United Kingdom, The Netherlands and South Afrika*. Dordrecht, Heidelberg, London, New York: Springer, 2010.

⁴³⁸ K postaveniu tretích osôb vo volebnej kampani por. aj:

Non-party campaigners: UK Parliamentary general elections. [online]. The Electoral Commission. [cit. 20.07.2025]. Dostupné na:

<<https://www.electoralcommission.org.uk/non-party-campaigners-uk-parliamentary-general-elections/what-a-non-party-campaigner>>.

QUINN, T. *What Would the British Party System Look Like under Proportional Representation?* In *The Political Quarterly*. 2023, Vol. 94, No. 4.

Analytické štúdie dostupné na internete:

FURNÉMONT, J F., KEVIN, D. *Regulation of Political Advertising: A Comparative study with reflections on the situation in South-East Europe*. 2020. Council of Europe. Dostupné na: <https://rm.coe.int/study-on-political-advertising-eng-final/1680a0c6e0>.

GAY, O. *Responsibilities of Returning Officers*, 2010. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05302/>.

JOHNSTON, N. *Voting systems in the UK*, 2025. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn04458/>.

JOHNSTON, N. *Proportional representation*, 2019. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cdp-2019-0094/>.

JOHNSTON, N. *Registering to vote*. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/registering-to-vote/>.

JOHNSTON, N. *Who can vote in UK elections?* 2024. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-8985/>.

JOHNSTON, N. *Pre-election period of sensitivity*, 2025. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05262/>.

JOHNSTON, N. *General election television debates*, 2024. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn05241/>.

JOHNSTON, N., UBEROI, E. *Absent voting*, 2025. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7419/>.

WHITE, I., GAY, O. *Party Political Broadcasts*. 2015. House of Commons Library. Dostupné na: <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/sn03354/>

Ostatné internetové zdroje:

<https://www.electoralcommission.org.uk/>.

<https://www.ofcom.org.uk/siteassets/resources/documents/tv-radio-and-on-demand/broadcast-guidance/programme-guidance/pprb-rules-december-2020.pdf?v=335877>.

Kontaktné údaje:

JUDr. Simona Farkašová, PhD.

e-mail: Simona.Farkasova@ustavnysud.sk

Ústavný súd Slovenskej republiky

Hlavná 110

042 65 Košice

Slovenská republika

VOLEBNÁ KAMPAŇ V ŠPANIELSKU: PRÁVNÁ ÚPRAVA A JEJ PRAKTICKÉ UPLATŇOVANIE

Electoral Campaign in Spain: Legal Regulation and its Practical Application

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Abstrakt: Predmetom príspevku je priblíženie právnej úpravy volebnej kampane v Španielsku, vrátane historického kontextu vzniku v súčasnosti platnej úpravy. Príspevok upriamuje pozornosť nie len na text právnej úpravy (najmä vecné a časové vymedzenie volebnej kampane, vybrané spôsoby jej vedenia a jej financovanie), ale aj na jej praktickú aplikáciu. V závere poukazuje na tie aspekty právnej úpravy volebnej kampane v Španielsku, ktorými by sa mohol inšpirovať aj slovenský zákonodarca.

Abstract: The subject of the paper is to provide an overview of legal regulation of electoral campaign in Spain, including the historical context of emergence of currently valid regulation. The paper drawn attention not only to the text of legal regulation (especially substantive and temporal definition of electoral campaign, selected methods of its conduct and its financing), but also to its practical application. In conclusion, the paper outline the aspects of the legal regulation of electoral campaigns in Spain, which could also inspire Slovak legislators.

Kľúčové slová: kampaň v rozhlase a televízii, právna úprava volebnej kampane, volebná kampaň, volebné prieskumy, Španielsko

Keywords: electoral polls, electoral campaign, legal regulation of electoral campaign, radio and television campaign, Spain

ÚVOD

História súčasného španielskeho volebného práva, vrátane právnej úpravy volebnej kampane, siaha až do druhej polovice 70. rokov XX. storočia. Smrťou generála F. Franca v roku 1975 začína obdobie politickej transformácie (reštaurovania demokratického režimu), ktoré bolo na ústavnoprávnej úrovni zavŕšené prijatím Ústavy z roku 1978 (ďalej len „Ústava“ alebo „Španielska ústava“). Prvé slobodné a demokratické parlamentné voľby, od volieb z 1936, sa však konali už rok pred prijatím Ústavy. Spravovali sa dočasnou právnou úpravou, ktorú predstavoval kráľovský dekrét so silou zákona o volebných normách z marca 1977 (upravujúci aj

matériu volebnej kampane),⁴³⁹ prijatý na základe zákona o politickej reforme⁴⁴⁰ z januára toho istého roka, ktorý možno z materiálneho hľadiska označiť za dočasnú ústavu. V roku 1985 španielsky parlament, *Cortes Generales*, napĺňa normu čl. 81 ods. 1 Ústavy, v zmysle ktorej má byť všeobecný volebný režim upravený organickým zákonom,⁴⁴¹ a to prijatím organického zákona o všeobecnom volebnom režime, známeho pod skratkou LOREG.⁴⁴² Jeho súčasťou sú aj pravidlá volebnej kampane. Tento organický zákon je, v novelizovanej podobe, platný dodnes. Napriek tomu, že vo viacerých oblastiach, vrátane volebnej kampane, prešiel istými zmenami, španielska doktrína medzi jeho základné črty zaraďuje kontinuitu a stabilitu.⁴⁴³

Cieľom tohto príspevku je priblížiť platnú právnu úpravu volebnej kampane v Španielsku, vrátane historického kontextu jej vzniku. Na nasledujúcich riadkoch pritom upriamime pozornosť nie len na text právnej úpravy (najmä vecné a časové vymedzenie volebnej kampane, vybrané spôsoby jej vedenia a jej financovanie), ale aj na jej praktickú aplikáciu. V závere načrtujeme aj to, ktorými aspektmi právnej úpravy volebnej kampane v Španielsku by sa mohol inšpirovať, pri prípadnej reforme pravidiel volebnej kampane, aj slovenský zákonodarc

I. PRAMENE PRÁVNEJ ÚPRAVY VOLEBNEJ KAMPANE

Španielska ústava sa volebnej kampani osobitne nevenuje. Nanajvýš sa v nej dá identifikovať niekoľko všeobecných princípov, ktoré prežarujú aj do problematiky volebnej kampane, ako napríklad princíp rovnosti či princíp politického pluralizmu. Základným prameňom právnej úpravy volebnej kampane je preto už spomínaný organický zákon o všeobecnom volebnom režime, čiže LOREG.

Pravidlá volebnej kampane sú obsiahnuté predovšetkým, avšak nie výlučne, v prvej hlave⁴⁴⁴ LOREG, konkrétne v ustanoveniach čl. 50 až čl. 70. Táto úprava má všeobecný charakter, a preto sa vzťahuje na všetky druhy (priamych) volieb, ktoré ústavný systém Španielska pozná, čo systematicky zapadá do povahy prvej hlavy LOREG, ktorá je nadpísaná ako „*Společné ustanovenia pre priame a všeobecné voľby*“. Právna úprava kampane obsiahnutá v prvej

⁴³⁹ *Real Decreto-ley sobre Normas Electorales*, č. 22/1977, z 18. marca 1977.

⁴⁴⁰ *Ley para la Reforma Política*, č. 1/1977, zo 4. januára 1977. Prijatie tohto zákona bolo potvrdené v referende.

⁴⁴¹ Španielske organické zákony sa od bežných zákonov odlišujú v materii i v procese schvaľovania. V zmysle čl. 81 Ústavy organickými zákonmi sú najmä také zákony, ktoré rozvíjajú základné práva a slobody a ktorými sa schvaľujú štatúty autonómnych spoločenstiev a všeobecný volebný režim. Na ich schválenie sa vyžaduje absolútna väčšina hlasov poslancov dolnej parlamentnej komory, t. j. Kongresu. V prípade obyčajných zákonov postačuje jednoduchá väčšina.

⁴⁴² *Ley orgánica del Régimen Electoral General*, č. 5/1985, z 19. júla 1985.

⁴⁴³ ALBA NAVARRO, M. Sistema Electoral, Investidura y moción de censura: Tres ejemplos de flexibilidad constitucional y de arbitrio doctrinal. In: *LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, 2020, č. 1, s. 18.

⁴⁴⁴ Jednotlivé celky španielskych organických zákonov, ako aj Ústavy, sa označujú ako „*Título*“. V záujme lepšej čitateľnosti však budú v tomto príspevku označované ako hlavy.

hlave sa teda vzťahuje tak na voľby do oboch komôr *Cortes Generales*, t. j. na voľby do Kongresu ako dolnej komory a na voľby do Senátu ako hornej komory, ako aj na voľby do orgánov územnej samosprávy.⁴⁴⁵ K nim možno zaradiť najmä voľby do orgánov obecnej samosprávy, ktoré zahŕňajú predovšetkým voľby poslancov obecných radníc (*consejales*), v niektorých obciach aj voľby starostov (*alcaldes*).⁴⁴⁶ V prípade Baleárskych ostrovov a Kanárskych ostrovov sú priamo volení aj členovia ostrovných zastupiteľstiev (*consejos insulares* v prípade Baleárskych a *cabildos insulares* v prípade Kanárskych ostrovov). V Baskicku sú priamo volení aj členovia troch provinčných zastupiteľstiev.⁴⁴⁷ Právna úprava volebnej kampane obsiahnutá v prvej hlave sa vo všeobecnosti vzťahuje aj na voľby do parlamentov autonómnych spoločenských, na ktoré je celé územie Španielska rozdelené.⁴⁴⁸ V ich prípade však prvé doplňujúce ustanovenie (*disposición adicional*) LOREG taxatívne určuje, ktoré konkrétne ustanovenia prvej hlavy sa vzťahujú aj na voľby do parlamentov autonómnych spoločenských. Je ich však väčšina. Tie z otázok týkajúcich sa volebnej kampane, ktoré nie sú pokryté vypočítanými ustanoveniami LOREG, si jednotlivé autonómne spoločenstvá môžu upraviť osobitne vlastnou legislatívou. A napokon, pravidlá volebnej kampane obsiahnuté v prvej hlave LOREG sa vzťahujú aj na voľby španielskych poslancov Európskeho parlamentu.

Osobitné pravidlá týkajúce sa volebnej kampane sa dajú nájsť aj v ďalších hlavách LOREG upravujúce konkrétne druhy volieb (druhá hlava vo vzťahu k voľbám do *Cortes Generales*, tretia hlava vo vzťahu k voľbám do orgánov územnej samosprávy a šiesta hlava vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu). Je ich však pomerne málo a upravujú najmä limity výdavkov finančných prostriedkov, ktoré možno pri vedení kampane vynaložiť.

Aj napriek relatívne komplexnej povahe LOREG a v ňom obsiahnutých pravidiel volebnej kampane sú súčasťou právneho poriadku Španielska aj ďalšie právne predpisy dotýka-

⁴⁴⁵ Aplikovateľnosť na voľby hlavy štátu, z pochopiteľných dôvodov, absentuje, keďže Španielsko je monarchiou.

⁴⁴⁶ Starostovia obcí sú vo všeobecnosti volení poslancami obecných radníc. V niektorých (menších) obciach s osobitným režimom sú však starostovia volení priamo obyvateľmi.

⁴⁴⁷ Provinčné zastupiteľstvá pôsobia na celom území Španielska, no všeobecné pravidlo ich kreácie je také, že ich členov volia poslanci obecných radníc, nie priamo obyvatelia.

⁴⁴⁸ Autonómnych spoločenských je 17. Patrí k nim napríklad Andalúzia, Baleárske ostrovy, Baskicko, Galícia, Kanárske ostrovy, Kastília-La Mancha či Katalánsko. Obdobné postavenie majú dve autonómne mestá nachádzajúce sa na pobreží severnej Afriky, *Ceuta* a *Melilla*.

júce sa volebnej kampane. Ide najmä o organický zákon o volebnej reklame v obecných rozhlasoch,⁴⁴⁹ organický zákon o volebnej reklame v lokálnych terestriálnych televíznych stani-
ciach,⁴⁵⁰ a „bežný“ zákon o reklame a inštitucionálnej komunikácii.⁴⁵¹

Ako už bolo naznačené, okrem celoštátnych noriem možno volebné pravidlá, vrátane tých regulujúcich volebnú kampaň, nájsť aj v zákonoch prijatých jednotlivými autonómnymi spoločenstvami (*leyes autonómicas*). V praxi ich prijali všetky autonómne spoločenstvá s výnimkou Katalánska. Absencia osobitného volebného zákona v prípade Katalánska spôsobuje to, že voľby do tamojšieho autonómneho parlamentu, vrátane volebnej kampane, sa riadia ustanoveniami LOREG v širšom rozsahu. Okrem ustanovení s priamou aplikáciou sa tak na katalánske voľby vzťahujú aj ostatné ustanovenia prvej hlavy LOREG venované volebnej kampani, ktoré majú inak vo vzťahu k voľbám do parlamentov autonómnych spoločenstiev len suplementárny charakter.⁴⁵²

Vo všeobecnosti možno konštatovať, že volebné zákony autonómnych spoločenstiev majú podobný obsah a najmä štruktúru. Pravidlá upravujúce špecifiká volebnej kampane pri voľbách do parlamentov autonómnych spoločenstiev sú z formálneho hľadiska dokonca obsiahnuté vo väčšine z nich v takmer rovnakých častiach.⁴⁵³ Ako už bolo naznačené, niektoré otázky volebnej kampane nie sú pokryté ustanoveniami LOREG priamo aplikovateľnými aj pre voľby do parlamentov autonómnych spoločenstiev. Zákony parlamentov autonómnych spoločenstiev tak môžu osobitne regulovať napríklad reklamu prostredníctvom volebných plagátov, prístupnosť verejných priestorov pre realizáciu volebnej kampane či distribúciu reklamných časov vo verejnoprávných médiách.⁴⁵⁴

K prameňom pravidiel volebnej kampane treba priradiť aj inštrukcie a tzv. dohody (*acuerdos*), ktorých autorom je Ústredná volebná rada (*Junta Electoral Central*),⁴⁵⁵ ktorá stojí na

⁴⁴⁹ *Ley orgánica de publicidad electoral en emisoras municipales de radiodifusión sonora*, č. 10/1991, z 8. apríla 1991.

⁴⁵⁰ *Ley orgánica de publicidad electoral en emisoras de televisión local por ondas terrestres*, č. 14/1995, z 22. decembra 1995.

⁴⁵¹ *Ley de Publicidad y Comunicación Institucional*, č. 29/2005, z 29. decembra 2005.

⁴⁵² PAJARES MONTOLÍO, E. La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos. In: *Cuadernos de Derecho Público*, 2004, č. 22 – 23, s. 242.

⁴⁵³ Napríklad zákony Andalúzie a Kastílie-La Mancha upravujú pravidlá kampane v čl. 26 až čl. 30, zákon Kantábrie v čl. 26 až čl. 31, zákon spoločenstva *La Rioja* v čl. 29 až čl. 34 a zákon Estremadury zas v čl. 29 až čl. 36. Z formálneho hľadiska je výnimkou Madridské autonómne spoločenstvo, ktorého zákon kampaň upravuje už v čl. 11 až čl. 13, najmä z obsahového zas Baskicko, ktorého zákon upravuje pravidlá kampane podrobnejšie (čl. 68 až čl. 87)

⁴⁵⁴ ARAUJO, J. O. *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona : Institut d'Estudis Autonòmics, 2011, s. 438.

⁴⁵⁵ GALVÍN BENÍTEZ, A. La regulación de las entrevistas a políticos en campaña electoral en la prensa, radio y televisión: La doctrina de Junta Electoral Central en España. In: *Revista de las Cortes Generales*, 2024, č. 117, s. 262.

čele volebnej administratívy v Španielsku.⁴⁵⁶ Podobne ako na Slovensku, aj v Španielsku relatívne abstraktné pravidlá volebnej kampane obsiahnuté v texte právneho predpisu takpovediac uvádza do života, prostredníctvom svojej výkladovej činnosti, vrcholný volebný orgán. Inštrukcie a dohody Ústrednej volebnej rady teda nemenia objektívne volebné právo, len ho interpretujú.⁴⁵⁷ Formálne záväzné sú predovšetkým vo vzťahu k nižším orgánom v rámci španielskej volebnej administratívy.

II. VECNÉ A ČASOVÉ VYMEDZENIE VOLEBNEJ KAMPANE

Podobne ako na Slovensku, aj španielska úprava volebnej kampane obsahuje jej **legálnu definíciu**. V zmysle čl. 50 ods. 4 LOREG sa volebnou kampaňou rozumie súbor všetkých legálnych činností, ktoré sú vykonávané kandidátmi, politickými stranami a ich federáciami a koalíciami, ako aj zoskupeniami voličov, ktorých cieľom je získať voličské hlasy. Ako zdôrazňuje španielska doktrína, posledný z pojmových znakov, a teda, že cieľom danej činnosti je získať voličské hlasy, volebnú kampaň odlišuje od iných činností a komunikačných javov prebiehajúcich v rámci volebného obdobia, napríklad komunikácie zameranej na informovanie voličov o čase a mieste hlasovania, prípadne o spôsoboch výkonu volebného práva.⁴⁵⁸ K pojmovým znakom volebnej kampane tak, aj podľa španielskej doktríny, patrí subjektívny element, teda subjekty, ktoré čl. 50 LOREG ako subjekty volebnej kampane predpokladá, ako aj element teleologický, čiže účel spočívajúci v získaní voličov.⁴⁵⁹ Absencia uvedených znakov je, naopak, typická pre tzv. inštitucionálnu kampaň (*campana institucional*), spočívajúcu v informovaní voličov, nie v ich „získavaní“.

Z časového hľadiska je volebná kampaň ohraničená prostredníctvom čl. 51 LOREG tak, že začína 38. deň po vyhlásení volieb a trvá 15 dní. Volebná kampaň teda končí o 00:00 hod. dňa, ktorý predchádza dňu hlasovania. Uvedené časové vymedzenie kampane je v čl. 53 doplnené o výslovný zákaz jej vedenia v čase, kedy už má byť volebná kampaň skončená, ale aj v čase medzi vyhlásením volieb a oficiálnym začiatkom volebnej kampane. Toto obdobie sa

⁴⁵⁶ Vzhľadom na dôležité postavenie stojí za zmienku spomenúť zloženie a kreáciu Ústrednej volebnej rady. Táto sa skladá z 13 členov, pričom ôsmi z nich sú sudcovia Najvyššieho tribunálu a piati akademici pôsobiaci v oblasti práva, politológie a sociológie. Členovia Ústrednej volebnej rady, ktorí sú sudcami, sú vyberaní prostredníctvom žrebu. Tých členov, ktorí sú akademikmi, navrhujú politické strany, ich federácie a koalície, ako aj zoskupenia voličov so zastúpením v dolnej parlamentnej komore.

⁴⁵⁷ MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 62.

⁴⁵⁸ Tamtiež, s. 186.

⁴⁵⁹ FERNANDÉZ SEGADO, F. El régimen jurídico de las campañas institucionales. In: *Pensamiento Constitucional*, 2000, č. 7, s. 315.

označuje ako tzv. predkampan (precampaña electoral)⁴⁶⁰ a počas neho je zákonnou úpravou výslovne zakázaná volebná reklama prostredníctvom plagátov, inzerátov v tlači, v televízii a v rozhlase, či prostredníctvom digitálnych médií. LOREG *expressis verbis* dopĺňa, že uvedené činnosti, realizované v čase, kedy je vedenie volebnej kampane už zakázané, nemôžu byť odôvodnené ako bežná činnosť politických strán, ich federácií či koalícií spadajúca pod čl. 20 Ústavy garantujúci slobodu prejavu. Aj napriek zákonne stanovenému trvaniu volebnej kampane je však faktom to, že isté aktivity smerujúce k získaniu voličov prebiehajú už skôr, čoho sme svedkami aj v slovenských podmienkach. V Španielsku k začiatku mobilizácii politických síl vo všeobecnosti dochádza približne už deväť až šesť mesiacov pred konaním volieb.⁴⁶¹

Z už uvedenej legálnej definície vyplývajú aj **subjekty volebnej kampane**. Tie sú v podstate totožné so subjektmi, ktoré môžu predložiť návrh na kandidáta, resp. kandidátnu listinu. Okrem týchto subjektov, t. j. politických strán zaevidovaných v registri strán, ich federácií a koalícií, ako aj zoskupení voličov,⁴⁶² sú subjektom volebnej kampane aj samotní kandidáti. V nadväznosti na uvedené LOREG výslovne uvádza, že iné právnické osoby ako tie, ktoré podávajú kandidátne listiny, nemôžu viesť volebnú kampan. Uvedený zákaz sleduje najmä zabránenie nepriameho financovania kampane tzv. tretími stranami, a to vo väzbe na obmedzenia výdavkov kampane, ktoré právna úprava predpokladá.⁴⁶³ V súlade s čl. 20 Ústavy garantujúcom slobodu prejavu je však aj v čase volebnej kampane možné slobodné šírenie informácií a názorov. Každé obmedzenie slobody prejavu totiž musí byť nevyhnutné v demokratickej spoločnosti a musí byť interpretované reštriktívne.⁴⁶⁴ Uvedené potvrdil aj španielsky Najvyšší tribunál.⁴⁶⁵

III. OBMEDZENIA VEREJNEJ MOCI V ČASE VOLEBNEJ KAMPANE

Súčasťou pravidiel volebnej kampane obsiahnutých v LOREG sú aj obmedzenia týkajúce sa poskytovania informácií zo strany orgánov verejnej moci v čase volebnej kampane.

⁴⁶⁰ MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 186 – 187.

⁴⁶¹ BÁEZ GARCÍA, A. J. Notas para el estudio de campañas electorales. In: *Revista Atlántida*, 2011, č. 3, s. 226.

⁴⁶² Zoskupenie voličov predstavuje skupinu voličov, ktorej je umožnené podať kandidátnu listinu, resp. návrh na kandidáta. LOREG takémuto subjektu umožňuje podať návrh na kandidáta vo vzťahu ku všetkým druhom volieb. Odlišnosti sa týkajú najmä počtu voličov, ktorý je nevyhnutný pre umožnenie podania kandidátnej listiny (návrhu na kandidáta).

⁴⁶³ MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 189.

⁴⁶⁴ Tamtiež, s. 189.

⁴⁶⁵ Porovnaj rozhodnutie Najvyššieho tribunálu, sp. zn. STS 3415/2016, zo 6. júla 2016. Najvyšší tribunál (*Tribunal Supremo*) predstavuje vrcholnú súdnu inštanciu v Španielsku. Mimo sústavy všeobecných súdov stojí Ústavný tribunál (*Trinunal Constitucional de España*).

Prostredníctvom čl. 50 ods. 1 sa orgánom verejnej moci výslovne umožňuje vedenie už spomínanej **inštitucionálnej kampane** zameranej na poskytovanie informácií o dátume volieb či spôsobe hlasovania, ako aj o postupe pri hlasovaní poštou. Podľa pôvodného znenia LOREG takúto možnosť v zásade mali všetky orgány verejnej moci, no po reforme uskutočnenej v roku 1991 sa okruh dotknutých orgánov zúžil na tie orgány verejnej moci, ktoré majú v zákonnej kompetencii vyvolať volebný proces. Cieľom tejto úpravy bola snaha o zamedzenie novej stránickej kampane realizovanej prostredníctvom orgánov verejnej moci.⁴⁶⁶ Inštitucionálna kampaň teda musí byť vedená tak, aby nemohla ovplyvniť rozhodovanie voličov komu dať svoj hlas. Vo volebnej praxi však, aj napriek načrtnutej reforme, vznikla otázka, koho treba považovať za orgán verejnej moci, ktorý môže viesť inštitucionálnu kampaň.⁴⁶⁷ Ústredná volebná rada vo svojej inštrukcii č. 2/2011 potvrdila, že inštitucionálnu kampaň môže viesť výlučne taký orgán verejnej moci, ktorý, v rámci svojej zákonnej kompetencie, vyvolal volebný proces, pričom dodala, že musí ísť o orgán, ktorý má volebným predpisom výslovne predpokladané informovať o zápise do zoznamu voličov či o čase a spôsobe hlasovania, vrátane hlasovania poštou. V ďalšej svojej inštrukcii, č. 3/2019, Ústredná volebná rada dodala, že z jej predchádzajúceho výkladu vyplýva aj to, že vo vzťahu k voľbám poslancov Kongresu a členov Senátu, čiže volieb do *Cortes Generales*, nemôžu inštitucionálnu kampaň viesť jednotlivé autonómne spoločenstvá.

Naopak, v čase od vyhlásenia volieb až do ich konania sú, prostredníctvom čl. 50 ods. 2 a 3 LOREG, **zakázané akékoľvek aktivity organizované alebo financované orgánmi verejnej moci, ktoré by boli zamerané na poukazovanie na dosiahnuté úspechy**, alebo ktoré by využívali obrazy alebo vyjadrenia zhodné alebo podobné s tými, ktoré vo svojich volebných kampaniach využívajú jednotlivé kandidujúce subjekty. Výslovne sú v rovnakom časovom období zakázané dokonca aj aktivity spočívajúce vo verejnom uvedení do činnosti rôznych verejných diel či služieb, keďže aj tieto aktivity by bolo možné považovať za formu kampane aktuálnych držiteľov zvoleného mandátu. Ústredná volebná rada však interpretovala aj tento zákaz, keďže v inštrukcii č. 2/2011 výslovne uviedla, že zakázané nie sú podujatia ako kongresy, veľtrhy či festivaly, ktorých termín sa síce zhoduje s volebným obdobím, avšak konajú sa pravidelne, a to za predpokladu, že orgány verejnej moci v rámci nich nerealizujú „narážky“ na svoje

⁴⁶⁶ SANTOLAYA, P. Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales. In: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2010, č. 24, s. 259 – 260.

⁴⁶⁷ FERNÁNDEZ SEGADO, F. El régimen jurídico de las campañas institucionales. In: *Pensamiento Constitucional*, 2000, č. 7, s. 320 a nasl.

úspechy, a tým priamo alebo nepriamo navádzajú voličov na určité hlasovanie. Cieľom všetkých uvedených zákazov je zabezpečiť princíp inštitucionálnej neutrality v čase volebnej kampane. Ako už bolo naznačené, ustanovenia LOREG stanovujú minimálne pravidlá, pričom Ústredná volebná rada, prostredníctvom už spomínaných inštrukcií, ale aj dohôd, tieto pravidlá konkretizuje.⁴⁶⁸

Osobitné ustanovenie LOREG, čl. 52, **obmedzuje aj slobodu konania vybraných povolání v čase volebnej kampane**. Menovite ide o aktívnych príslušníkov ozbrojených a bezpečnostných zborov, či už štátnych, obecných alebo podliehajúcich jednotlivým autonómnym spoločenstvám, ako aj o aktívnych sudcov, prokurátorov a členov volebných rád.⁴⁶⁹ Tí všetci majú *expressis verbis* zakázané vykonávať aktivity, ktoré by mohli mať charakter volebnej kampane.

IV. SPÔSOBY VEDENIA VOLEBNEJ KAMPANE

Podobne ako v prípade slovenského zákona o volebnej kampani, ani LOREG neobsahuje taxatívny výpočet všetkých (legálnych či nelegálnych) spôsobov vedenia volebnej kampane. Pozornosť venuje len niektorým z nich. Osobitne podrobne je regulovaná kampaň realizovaná prostredníctvom televízneho a rozhlasovaného vysielania, ako aj realizácia a zverejňovanie volebných prieskumov. Súčasťou všeobecných pravidiel prvej hlavy LOREG sú však aj pravidlá týkajúce sa umiestňovania volebných plagátov, inzercie v tlači či pravidlá volebných zhromaždení. Dôraz (najmä pôvodného) textu LOREG na problematiku volebných plagátov či volebných zhromaždení odzrkadľoval prax vedenia volebnej kampane na prelome 70. a 80. rokov XX. storočia, kedy v Španielsku tieto formy kampane dominovali.⁴⁷⁰

Ako už bolo naznačené, španielska zákonná úprava venuje osobitnú pozornosť reklame v televízii a v rozhlase. V zmysle čl. 60 LOREG majú politické strany, ich federácie a koalície, ako aj zoskupenia voličov, **právo na bezplatný vysielací čas vo verejnoprávnej televízii a rozhlase**. Súčasne je však zakázané zazmluvnenie ďalšieho času u verejnoprávneho vysielateľa. Právo na bezplatný vysielací čas však patrí len tým z uvedených subjektov, ktoré predložili

⁴⁶⁸ HOLGADO GONZÁLES, M. *Neutralidad institucionales y redes sociales en la campaña electoral*. [online], 2024, [cit. 23/03/2025], s. 3. Dostupné na internete: <<https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/02/comunicacion-ACE-Maria-Holgado.pdf>>.

⁴⁶⁹ Okrem Ústrednej volebnej rady sú súčasťou španielskej volebnej administratívy aj provinčné volebné rady (*juntas electorales provinciales*) a volebné rady zón (*juntas electorales de zona*), ako aj volebné komisie prítomné priamo vo volebných miestnostiach (*mesas electorales*). Vo vzťahu k voľbám do parlamentov autonómnych spoločenstiev pôsobia aj volebné rady autonómneho spoločenstva (*juntas electorales de comunidad autónoma*).

⁴⁷⁰ PASCUA MATEO, F. Cuarenta años de elecciones a las Cortes Generales. In: *Revista de la Cortes Generales*, 2018, č. 103, s. 70.

kandidátne listiny vo viac ako 75 % z volebných obvodov, ktoré sú pokryté dotknutým vysielaním.

Rozdelenie vysielacieho času medzi jednotlivé subjekty sa však neriadi princípom parity, ale, naopak, závisí od predchádzajúcich volebných výsledkov. Tie subjekty, ktoré sa predchádzajúcich volieb (toho istého druhu) nezúčastnili, alebo v nich ich kandidáti nezískali poslanecké mandáty, majú nárok na 10 minút vysielacieho času. Subjekty so ziskom menej ako 5 % z celkového počtu hlasov majú nárok na 15 minút, subjekty so ziskom 5 až 20 % majú nárok na 30 minút. Najvyšší prípustný vysielací čas, na úrovni 45 minút, si môžu uplatniť subjekty so ziskom viac ako 20 % hlasov. Pri rozdeľovaní času vo vzťahu k voľbám do *Cortes Generales* sa berú do úvahy len výsledky predchádzajúcich volieb do ich dolnej komory, t. j. Kongresu. Ak by sa tieto voľby konali súčasne s voľbami do orgánov územnej samosprávy alebo voľbami do parlamentov autonómnych spoločenstiev, do úvahy sa opäť berú len predchádzajúce voľby do Kongresu (pokiaľ ide o rozdelenie času v celoštátnych médiách). Podľa čl. 65 LOREG je orgánom príslušným na rozdeľovanie bezplatného vysielacieho času Ústredná volebná rada. Robí tak na návrh Komisie pre rádio a televíziu, ktorej členov nominujú politické strany, ich federácie a koalície so zastúpením v dolnej komore *Cortes Generales*. Na čele uvedenej komisie je predseda, ktorého spomedzi jej členov volí samotná Ústredná volebná rada.

Okrem vysielacieho času u verejnoprávnych vysielateľov LOREG **umožňuje subjektom vedúcim kampaň využívať na komerčnej báze aj vysielací čas u súkromných vysielateľov, ako aj inzerciu v periodickej tlači**. V tejto súvislosti zakotvuje princíp, že cena takejto reklamy nesmie byť vyššia ako ceny využívané pre inú komerčnú inzerciu, ako aj princíp nediskriminácie jednotlivých kandidujúcich subjektov. Zaujímavosťou však je, že vysielací čas nie je možné zazmluvniť u súkromných televíznych vysielateľov (len u rozhlasových), čo je síce predmetom kritiky, avšak podľa niektorých španielskych autorov tento režim nefunguje príliš zle.⁴⁷¹

Tak verejní ako aj súkromní vysielatelia majú prostredníctvom čl. 66 LOREG uloženú povinnosť zabezpečovať vo svojom vysielaní politický a sociálny pluralizmus. Vo vzťahu k rozhovorom či diskusiám týkajúcim sa volieb musí byť rešpektovaný aj princíp informačnej neutrality a princíp proporcionality. V tejto súvislosti LOREG výslovne uvádza, že vysielatelia sú povinní sa riadiť inštrukciami príslušnej volebnej rady. Ústredná volebná rada vo svojej inštrukcii č. 4/2011 napríklad interpretovala zákonom vyžadovaný princíp proporcionality, oso-

⁴⁷¹ Tamtiež, s. 71.

bitne u súkromných vysielateľoch, tak, že prednostne by sa mali zohľadňovať výsledky dosiahnuté dotknutým politickým subjektom v predchádzajúcich voľbách rovnakého druhu, avšak bez toho, aby toto kritérium bránilo poskytovaniu informácií o tých subjektoch, ktoré v týchto voľbách nekandidovali alebo nezískali zastúpenie. Avšak, tieto subjekty nemôžu v žiadnom prípade získať väčšie spravodajské pokrytie než subjekty, ktoré v predchádzajúcich voľbách získali zastúpenie.

Pomerne veľký priestor LOREG venuje aj **volebným prieskumom**. Tieto pravidlá sú, v zmysle čl. 69, aplikovateľné na časové obdobie od vyhlásenia volieb až do dňa ich konania. Obsahom úpravy sú jednak požiadavky na samotné prieskumy, ako aj na ich zverejňovanie. Súčasťou pravidiel je aj moratórium na zverejňovanie výsledkov volebných prieskumov, ktoré začína päť dní pred dňom volieb a spočíva v zákaze zverejňovania a rozširovania výsledkov prieskumov, a to akýmkoľvek prostriedkami komunikácie.

V rámci obsahových náležitostí treba zdôrazniť najmä povinnosť zverejniť identitu subjektu, ktorý volebný prieskum realizoval, a to bez ohľadu na to či ide o fyzickú alebo právnickú osobu. Súčasťou povinne zverejnených informácií sú aj technické charakteristiky prieskumu, konkrétne systém výberu vzorky respondentov, úroveň reprezentatívnosti danej vzorky či dátum ukončenia zberu dát. Zverejnené musí byť taktiež aj úplné znenie otázok položených respondentom a počet tých z nich, ktorí na jednotlivé otázky neodpovedali. Účelom uvedených povinností je umožniť adresátom volebných prieskumov posúdiť možnú skreslenosť či manipulatívnosť ich výsledkov.⁴⁷² Orgánom príslušným na kontrolu toho, aby volebné prieskumy obsahovali požadované informácie, ako aj toho, či je rešpektované moratórium na ich zverejňovanie, je Ústredná volebná rada. Za týmto účelom jej právna úprava zveruje oprávnenie vyžadovať si od každého, kto uskutočnil zverejnený prieskum, akékoľvek dodatočné informácie, ktoré považuje za potrebné na vykonanie kontroly. Ak bol volebný prieskum zverejnený v rozpore so zákonnými pravidlami, médium, ktoré ho zverejnilo alebo rozšírilo, má povinnosť do troch dní zverejniť opravu.

Zaujímavým je aj pravidlo, sledujúce neutralitu verejnej správy,⁴⁷³ podľa ktorého ak subjekt závislý od verejnej správy (*Administraciones Públicas*)⁴⁷⁴ realizoval v čase volebného obdobia prieskum o zámeroch týkajúcich sa hlasovania, jeho výsledky musia byť na požiadanie

⁴⁷² MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 202.

⁴⁷³ Tamtiež, s. 203.

⁴⁷⁴ Pojmom „*Administraciones Públicas*“ sa súhrne označujú subjekty zabezpečujúce správu štátu, autonómnych spoločenstiev a obcí. Ide napríklad o orgány štátnej správy, tak ústrednej ako aj miestnej, ako aj orgány správy autonómnych spoločenstiev a orgány správy obcí.

sprístupnené do 48 hodín od podania žiadosti všetkým kandidujúcim subjektom. Súčasťou LOREG, tentoraz v rámci úpravy volebných deliktov, sú aj ustanovenia o deliktoch súvisiacich s volebnými prieskumami. Porušenie pravidiel týkajúcich sa volebných prieskumov môže dokonca zakladať skutkovú podstatu trestného činu, za ktorý môže páchatel'ovi byť uložený trest odňatia slobody na tri mesiace až jeden rok, prípadne trest zákazu výkonu povolania či živnosti na jeden až tri roky.

V. FINANCOVANIE VOLEBNEJ KAMPANE

Predmetom právnej úpravy volebnej kampane v Španielsku je aj jej financovanie. Okrem LOREG, tak prvej všeobecnej hlavy, ako aj hláv venovaných osobitne voľbám do *Cortes Generales*, do orgánov územnej samosprávy a do Európskeho parlamentu, normy týkajúce sa financovania kampane nachádzame aj v ďalších predpisoch, najmä volebných zákonoch jednotlivých autonómnych spoločenstiev.

Matériu právnej úpravy financovania volebnej kampane tvoria tri základné zložky: pravidlá financovania z verejných zdrojov, pravidlá financovania zo súkromných zdrojov a limity výdavkov, ktoré je možné na vedenie kampane vynaložiť.

Z verejných zdrojov je financovanie volebnej kampane realizované prostredníctvom príspevkov, ktoré štát poskytuje účastníkom volebnej súťaže. Všeobecné pravidlo je predmetom čl. 127 LOREG, podľa ktorého štát hradí, v súlade s pravidlami ustanovenými v osobitných ustanoveniach, výdavky, ktoré vznikli politickým stranám, ich federáciám a koalíciám, ako aj zoskupeniam voličov, v súvislosti s ich účasťou vo voľbách do Kongresu, vo voľbách do Senátu, vo voľbách do Európskeho parlamentu a vo voľbách do orgánov územnej samosprávy. Príspevky poskytnuté jednotlivým subjektom však v žiadnom prípade nemôžu presiahnuť výšku nimi deklarovaných volebných výdavkov. Príspevky poskytované štátom odzrkadľujú počet hlasov a mandátov, ktoré dotknutý subjekt získal, čo je predmetom kritiky niektorých španielskych autorov. Takto nastavený systém totiž neproporcionálne podporuje etablované politické strany.⁴⁷⁵

Výška príspevkov poskytovaná štátom je pri jednotlivých druhov volieb rôzna. V prípade volieb do *Cortes Generales* čl. 175 LOREG priznáva príspevok vo výške 21.167,64 Eur za každý mandát získaný v Kongrese alebo v Senáte.⁴⁷⁶ Za každý hlas sa zas získava 0,81 Eur.

⁴⁷⁵ MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 241.

⁴⁷⁶ Kongres má v súčasnosti 350 poslancov, Senát 208 priamo volebných senátorov (zvyšných 58 senátorov delegujú parlamenty jednotlivých autonómnych spoločenstiev).

Podmienkou však je to, že aspoň jeden z kandidátov dotknutého subjektu skutočne získal poslanecký mandát v Kongrese. Vo vzťahu k voľbám do hornej komory, čiže do Senátu, štát poskytuje príspevok vo výške 0,32 Eur za každý získaný hlas pre kandidáta, ktorý senátorský mandát získal. V prípade volieb do orgánov územnej samosprávy je výška príspevkov určená v čl. 193 LOREG, podľa ktorého sa poskytuje príspevok vo výške 270,90 Eur za každého zvoleného poslanca obecnej radnice a príspevok vo výške 0,64 Eur za každý hlas, ak dotknutý subjekt získal aspoň jeden poslanecký mandát. A napokon, vo vzťahu k voľbám do Európskeho parlamentu sú pravidlá predmetom čl. 227. Podľa tohto ustanovenia štát poskytuje príspevok vo výške 32.508,74 Eur za každý získaný mandát europoslancu⁴⁷⁷ a príspevok vo výške 1,08 Eur za každý získaný hlas. Aj tu platí podmienka, že príspevok za hlasy sa poskytne len v prípade, ak dotknutý subjekt získal aspoň jeden mandát.

Príspevky pre účastníkov volebnej súťaže poskytujú aj jednotlivé autonómne spoločenstvá, a to v súvislosti s voľbami do ich parlamentov. Pravidlá ich pridelovania sú upravené vo volebných zákonoch jednotlivých autonómnych spoločenstiev a v zásade kopírujú schému obsiahnutú v LOREG, čiže poskytovanie príspevkov za hlasy a za mandáty. Suma príspevku sa však líši. Zatiaľ čo v Baskicku sa za hlas poskytuje príspevok vo výške 0,90 Eur, na Kanárskych ostrovoch je to 0,65 Eur a na Baleárskych ostrovoch len 0,30 Eur.⁴⁷⁸

V rámci výkladu o finančnej podpore kandidujúcich subjektov zo strany štátu, resp. verejných zdrojov, netreba zabúdať ani na bezplatný vysielací čas u verejnoprávných rozhlasových a televíznych vysielateľov. Na financovaní volebnej kampane sa podobným, nepriamym spôsobom, podieľajú aj obce. Podľa čl. 55 LOREG sú totiž obce povinné poskytnúť kandidujúcim subjektom priestor pre bezplatné umiestnenie volebných plagátov.

Pokiaľ ide o **financovanie volebnej kampane zo súkromných zdrojov**, všeobecné pravidlo je obsiahnuté v čl. 129 LOREG. V zmysle citovaného ustanovenia žiadna fyzická ani právnická osoba nesmie prispieť na účet politickej strany, ich federácie, koalície, alebo na účet zoskupenia voličov, sumou vyššou ako 10.000 Eur. V tejto súvislosti je zaujímavým pravidlo, že právnické osoby nemôžu, podľa organického zákona o financovaní politických strán,⁴⁷⁹ priamo podporovať politické strany, avšak môžu finančne prispieť na vedenie (financovanie) ich volebnej kampane.⁴⁸⁰

⁴⁷⁷ V roku 2024 sa v Španielsku volilo 61 poslancov Európskeho parlamentu.

⁴⁷⁸ MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 243.

⁴⁷⁹ *Ley orgánica sobre financiación de los partidos políticos*, č. 8/2007, zo 4. júla 2007. Podľa čl. 5 písm. c) politické strany nemôžu prijať finančné prostriedky od právnických osôb, ani od entít bez právnej subjektivity.

⁴⁸⁰ MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 246.

Tretie dôležité pravidlo sa týka **limitov výdavkov** na financovanie volebnej kampane. Z formálneho hľadiska je zaujímavé, že tieto limity upravujú rovnaké ustanovenia LOREG ako sú tie upravujúce výšku príspevkov pre jednotlivé subjekty zúčastnené na volebnej súťaži. Tieto limity pritom nie sú stanovené absolútnym číslom (tak ako to predpokladá slovenský zákon o volebnej kampani). Naopak, sú stanovené relatívne, a to v závislosti od počtu obyvateľov dotknutého územia. Vo vzťahu k voľbám do *Cortes Generales* je limit určený ako násobok sumy 0,37 Eur a počtu obyvateľov volebného obvodu, v ktorom subjekt, či už politická strana, federácia, koalícia alebo zoskupenie voličov, podal kandidátnu listinu. Vo vzťahu k voľbám do orgánov územnej samosprávy je limit určený ako násobok sumy 0,11 Eur a počtu obyvateľov všetkých volebných obvodov,⁴⁸¹ v rámci ktorých bola politickou stranou, federáciou, koalíciou alebo zoskupením voličov podaná kandidátna listina. Ak však subjekt podal kandidátnu listinu pre aspoň polovicu obcí v určitej provincii, za každú takúto provinciu sa limit výdavkov navyšuje o ďalších 150.301,11 Eur. A pokiaľ ide o voľby do Európskeho parlamentu, limit výdavkov sa určí ako násobok sumy 0,19 Eur a počtu obyvateľov volebných sekcií, v rámci ktorých bolo požiadané o rozdávanie hlasovacích lístkov.⁴⁸²

Rovnako ako v prípade príspevkov pre subjekty zúčastňujúce sa na volebnej súťaži, aj vo vzťahu k limitom výdavkov vynaložených na vedenie volebnej kampane existuje osobitná právna úprava týkajúca sa volieb do parlamentov autonómnych spoločenstiev. Volebné zákony jednotlivých autonómnych spoločenstiev určujú rôznu výšku limitov. Napríklad v prípade Kastílie a León ide o limit vo výške len 0,18 Eur, na Baleárskych ostrovoch je to 0,48 Eur a v Galícii dokonca 0,62 Eur.⁴⁸³ Niektoré autonómne spoločenstvá okrem limitu výdavkov „na hlavu“ určujú aj dodatočný limit výdavkov pre volebnú kampaň realizovanú v určitom volebnom obvode.

Okrem celkového limitu výdavkov LOREG upravuje aj **limity vo vzťahu k niektorým spôsobom vedenia volebnej kampane**. V rámci úpravy vedenia kampane prostredníctvom volebných plagátov a iných podobných nosičov informácií, ktoré sú zabezpečované na komerčnej báze (a nie na priestoroch bezplatne vyhradených obcami), môže kandidujúci subjekt vynaložiť najviac 20 % z celkového limitu výdavkov na financovanie kampane. Rovnaké obmedzenie

⁴⁸¹ Pri voľbách do orgánov územnej samosprávy, konkrétne voľbách poslancov obecných radníc, je pravidlom, že celé územie obce je jedným volebným obvodom.

⁴⁸² Pre účely volieb do Európskeho parlamentu tvorí celé územie Španielska jeden volebný obvod. Špecifikom týchto volieb je však to, že v zmysle čl. 221 LOREG môžu kandidujúce subjekty požiadať o distribúciu hlasovacích lístkov len v rámci určitých volebných sekcií (územné celky súvisiace s evidenciou voličov), nie nutne na celom území Španielska.

⁴⁸³ MONEO, M., GARROTE DE MARCOS, M., PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019, s. 249.

(najviac 20 % z celkového limitu výdavkov) platí aj vo vzťahu k reklame v rozhlasovom vysielaní u súkromných vysielateľov a v tlači.

ZÁVER

Na priestore jedného konferenčného príspevku sa s najväčšou pravdepodobnosťou nedá podrobne rozanalyzovať a popísať právna úprava volebnej kampane v Španielsku, vrátane jej praktického uplatňovania. Snahou preto bolo priblížiť aspoň najvýznamnejšie aspekty španielskej volebnej kampane, osobitne tie, ktoré sa odlišujú od inštitútov volebnej kampane, ktoré sú súčasťou volebného práva Slovenskej republiky. Okrem prameňom právnej úpravy kampane bola pozornosť venovaná najmä jej vecnému a časovému vymedzeniu, vybraným spôsobom jej vedenia, ako aj jej financovaniu. V neposlednej rade boli priblížené aj rôzne obmedzenia smerované k orgánom verejnej moci v čase volebnej kampane.

Španielsko má s fungovaním demokratických a slobodných volieb o čosi dlhšiu skúsenosť než Slovensku, no aj napriek tomu určite nemožno konštatovať, že by právna úprava volieb, osobitne volebnej kampane, bola bez problémov. Okrem tých aspektov, ktoré boli priblížené na predchádzajúcich riadkoch, treba spomenúť najmä digitálny či elektronický priestor, do ktorého sa v čoraz väčšej miere presúva vedenie volebnej kampane, čo platí aj o Španielsku. Napríklad počas zatiaľ posledných parlamentných volieb, ktoré sa konali v roku 2023, lídri jednotlivých politických strán v pomerne veľkej miere využívali rôzne sociálne siete (Facebook, Instagram či Twitter/X), najmä, no nie len, lídri populistickejších strán.⁴⁸⁴ Podľa niektorých španielskych autorov medzi najväčšie výzvy právnej regulácie volebnej kampane aj preto možno zaradiť problematiku tzv. botov, čiže fiktívnych užívateľov posielajúcich automatizované správy, ktoré môžu mať manipulatívny vplyv na rozhodovanie voličov, či využívanie tzv. *big data*, teda využívanie informácií o správaní sa internetových užívateľov, ktoré umožňujú prispôbovanie informácií, ktoré budúci voliči počas volebnej kampane dostanú.⁴⁸⁵ Vo vzťahu k požiadavke na inštitucionálnu neutralitu, čiže obmedzení týkajúcich sa činnosti orgánov verejnej moci v čase volebnej kampane, sú aktuálnym problémom aj sociálne siete, ktoré tieto orgány využívajú, čo však španielske právne pravidlá nedostatočne reflektujú.⁴⁸⁶

⁴⁸⁴ BUSTOS DIAZ, J. Una campaña audiovisual. Análisis de las elecciones generales del año 2023 en redes sociales. In: *Análisi: Quadernos de comunicació i cultura*, 2024, č. 70, s. 50.

⁴⁸⁵ PASCUA MATEO, F. Cuarenta años de elecciones a las Cortes Generales. In: *Revista de la Cortes Generales*, 2018, č. 103, s. 72.

⁴⁸⁶ HOLGADO GONZÁLES, M. *Neutralidad institucionales y redes sociales en la campaña electoral*. [online], 2024, [cit. 23/03/2025], s. 2. Dostupné na internete: <<https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/02/comunicacion-ACE-Maria-Holgado.pdf>>.

Pokiaľ ide o platnú právnu úpravu v Španielsku, ktorou by sa mohla inšpirovať aj Slovenská republika, v prvom rade treba spomenúť zahrnutie zákonnej úpravy volebnej kampane do jedného právneho predpisu, t. j. do predpisu, ktorý upravuje aj ostatné aspekty výkonu subjektívneho volebného práva a organizácie a priebehu volieb. Slovenské riešenie, teda vyčlenenie problematiky volebnej kampane do osobitného predpisu, totiž nemá žiadne dostatočne racionálne odôvodnenie. Keďže aj na Slovensku sa neraz diskutuje o vplyve volebných prieskumov na rozhodovanie voličov, ďalším bodom, pri hľadaní inšpiratívnych častí španielskej úpravy, by mohla byť práve úprava venovaná prieskumom. Tá sa totiž, na rozdiel od tej slovenskej, nelimituje len na obmedzenie zverejňovania prieskumov, ale snaží sa aj normovať ich náležitosti z kvalitatívneho hľadiska. Rozdelenie prieskumov širšom zmysle na volebné prieskumy a volebné ankety, ktoré slovenský zákon o volebnej kampani pozná, je totiž nedotiahnuté a na kvalitatívnu stránku prieskumov nemá žiadny priamy vplyv.

Naopak, zrejme by sme sa nemali inšpirovať tou časťou španielskej úpravy, ktorá vysielací čas v rozhlasovom a televíznom vysielaní, pokiaľ ide o verejnoprávnych vysielateľov, rozdeľuje na základe volebných ziskov v predchádzajúcich voľbách. Ako na to poukazujú aj niektorí španielski autori, takýto systém je skôr spôsobilý pomôcť etablovaným účastníkom volebnej súťaže než prispieť k rovnosti zbraní, aj vo vzťahu k tým, ktorí sú v súťaži nováčikmi.

Zoznam použitej literatúry:

ALBA NAVARRO, M. Sistema Electoral, Investidura y moción de censura: Tres ejemplos de flexibilidad constitucional y de arbitrio doctrinal. In: *LEGAL – Revista del Parlamento Vasco*, 2020, č. 1, s. 12 – 39.

ARAUJO, J. O. *Los sistemas electorales autonómicos*. Barcelona : Institut d'Estudis Autònoms, 2011.

BÁEZ GARCÍA, A J. Notas para el estudio de campañas electorales. In: *Revista Atlántida*, 2011, č. 3, s. 225 – 235.

BUSTOS DIAZ, J. Una campaña audiovisual. Análisis de las elecciones generales del año 2023 en redes sociales. In: *Análisi: Quaderns de comunicació i cultura*, 2024, č. 70, s. 37 – 57.

FERNANDÉZ SEGADO, F. El régimen jurídico de las campañas institucionales. In: *Pensamiento Constitucional*, 2000, č. 7, s. 307 – 342.

GALVÍN BENÍTEZ, A. La regulación de las entrevistas a políticos en campaña electoral en la prensa, radio y televisión: La doctrina de Junta Electoral Central en España. In: *Revista de las Cortes Generales*, 2024, č. 117, s. 259 – 282.

HOLGADO GONZÁLES, M. *Neutralidad institucionales y redes sociales en la campaña electoral*. [online], 2024, [cit. 23/03/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.acoes.es/wp-content/uploads/2024/02/comunicacion-ACE-Maria-Holgado.pdf>>.

MONEO, M. – GARROTE DE MARCOS, M. – PANO PUEY, E. *Derecho Electoral Español*. Porto : Editorial Juruá, 2019.

PAJARES MONTOLÍO, E. La financiación y la campaña electoral en los regímenes electorales autonómicos. In: *Cuadernos de Derecho Público*, 2004, č. 22 – 23, s. 239 – 268.

PASCUA MATEO, F. Cuarenta años de elecciones a las Cortes Generales. In: *Revista de la Cortes Generales*, 2018, č. 103, s. 49 – 75.

SANTOLAYA, P. Algunos problemas de la regulación de las campañas electorales. In: *Corts: Anuario de derecho parlamentario*, 2010, č. 24, s. 257 – 278.

Normativa Electoral. [online], 2025, [cit. 07/03/2025]. Dostupné na internete: <<https://www.juntaelectoralcentral.es/cs/jec/normativa>>.

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marek Domin, PhD.

marek.domin@flaw.uniba.sk

Právnická fakulta Univerzity Komenského v Bratislave

Šafárikovo nám. 6, 810 00 Bratislava, Slovenská republika

Právna úprava volebnej kampane v Rakúskej republike

Regulation of the election campaign in the Republic of Austria

doc. JUDr. Marta Breichová Lapčáková, PhD.

UPJŠ v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: Príspevok sa venuje analýze osobitostí právnej úpravy volebnej kampane v Rakúskej republike. Predmetom záujmu je úprava volebnej kampane na federálnej úrovni v rámci parlamentných volieb a volieb do Európskeho parlamentu. Bližšie je priblížená aj právna regulácia volieb zastupiteľských orgánov na úrovni členských štátov, konkrétne v Hornom Rakúsku a Dolnom Rakúsku.

Abstract: The article is devoted to the analysis of the specific features of the legal regulation of the election campaign in the Republic of Austria. The subject of interest is the regulation of the election campaign at the federal level within the framework of parliamentary elections and elections to the European Parliament. The legal regulation of elections of representative bodies at the level of the member states, specifically in Upper Austria and Lower Austria, is also examined in more detail.

Kľúčové slová: voľby, volebná kampaň, financovanie politických strán

Keywords: elections, election campaign, financing of political parties

ÚVOD

Cieľom nášho príspevku je analýza právnej úpravy volebnej kampane v Rakúskej republike a to ako na celoštátnej úrovni, tak aj na úrovni jednotlivých spolkových krajín. Za týmto účelom bude realizovaný stručný rozbor jednotlivých druhov volieb rozoznávaných v Rakúskej republike a ich právnej úpravy, na ktorý bude nadväzovať analýza právnej úpravy volebných kampaní. Naša pozornosť sa primárne zameria na volebnú kampaň prebiehajúcu v rámci volieb do Národnej rady a zákonodarných orgánov spolkových krajín Horné Rakúsko a Dolné Rakúsko. Uvedenú analýzu uzavrie hodnotenie aplikačnej stránky tejto právnej úpravy obsahujúce návrhy v rovine de lege ferenda.

I. DRUHY VOLIEB

Rakúska republika je z pohľadu formy vlády parlamentnou republikou. Hlavou štátu je prezident, ktorý je volený vo všeobecných voľbách občanmi s hlasovacím právom. Z pohľadu učlenia štátu je federáciou, ktorá pozostáva z deviatich spolkových krajín (Burgenland, Vie-

deň, Dolné Rakúsko, Horné Rakúsko, Štajersko, Salzbursko, Tirolsko a Vorarlbersko). Federálny parlament tak má dve komory a to priamo volenú Národnú radu (Nationalrat) a Spolkovú radu (Bundesrat), ktorú volia regionálne parlamenty, podľa volebných preferencií zastúpených politických strán.

Z pohľadu administratívneho členenia sú významné Okresy, ktoré sú medzistupňom medzi Spolkovými krajinami a obcami. Plnia avšak iba administratívnu funkciu a sú nevolenými orgánmi (s výnimkou mesta Viedeň).

Medzi volené orgány zaradzujeme ešte Zákonodarné orgány Spolkových krajín a na miestnej úrovni pôsobiace obecné rady. Medzi orgány volenými vo všeobecných voľbách môžeme miestami zaradiť aj starostov obcí. Starostovia obcí sú avšak často volení aj obecnými radami.

Aj vzhľadom na členstvo v Európskej únii tak v Rakúsku rozoznávame viaceré druhy volieb:

1. Voľby do Európskeho parlamentu,
2. Voľby do Národnej rady,
3. Voľby Spolkového prezidenta,
4. Na úrovni členských štátov sú to voľby do Krajinských parlamentov,
5. Na úrovni obcí voľby obecný rád, eventuálne starostov obcí,
6. Špecifické voľby v hlavnom meste Viedeň.

Základný právny rámec regulácie jednotlivých druhov volieb tvoria nasledujúce právne predpisy:

1. Voľby do Európskeho parlamentu

Voľby do Európskeho parlamentu sú upravené v Spolkovom zákone o voľbách členov Európskeho parlamentu BGBl č. 117/1996. Tento zákon upravuje proporčný volebný systém. Celé územie Rakúskej republiky tvorí jeden volebný obvod.

2. Voľby do Národnej rady

Upravuje rovnomený Spolkový zákon č. 471/1992, ktorý člení územie

Na 9 volebných obvodov. Územie týchto volebných obvodov je tvorené územiami 9 federálnych štátov. Mandáty sa v týchto voľbách rozdeľujú podľa pomerného volebného systému. Ustanovenia tohto zákona sa podľa spolkového zákona BGBl. Č. 79/1993 o referende (Volksabstimmungsgesetz 1992) primerane aplikujú aj pri realizácii celoštátneho referenda,

napr. ustanovenia o príprave voličských zoznamov, volebných okrskov, či volebných komisií.⁴⁸⁷

3. Voľby Spolkového prezidenta

Upravuje Zákon o voľbe Spolkového prezidenta č. 57/1971 . Hlava štátu sa zväčša volí v až dvoch volebných kolách na základe systému väčšinového hlasovania. Jedno kolo volieb postačuje v prípade ak jeden z kandidátov získa absolútnu väčšinu.

4. Voľby Krajinských rád

Proces volieb upravujú volebné zákony jednotlivých členských štátov. Hlasovanie je stále listinné. Mandáty sa prideľujú na základe proporčionálneho volebného systému.

5. Voľby obecných rád

Aj proces volieb obecných rád upravujú volebné zákony jednotlivých členských štátov. Hlasovanie je stále listinné. Mandáty sa prideľujú na základe proporčionálneho volebného systému.

6. Špecifické voľby v hlavnom meste Viedeň

Hlavné mesto Viedeň je samostatnou spolkovou krajinou. Voľby do zastupiteľských upravuje zákon LGBl. č. 16/1996 o obecných voľbách v hlavnom meste Viedeň. Viedeň sú špecifická tým, že viedenská Obecná rada zároveň plní aj funkciu Krajinskej rady, mestský senát zároveň plní funkciu vlády a primátor mesta Viedeň je zároveň predstaviteľom výkonnej moci tejto Spolkovej krajiny. Navyše sa na pomyslenej úrovni samosprávnych obcí nachádzajú okresy, ktorých je vo Viedni 23. Každý Okres má svoje vlastné volené Okresné zastupiteľstvo.

II. REGULÁCIA VOLEBNEJ KAMPANE

Ďalším predmetom nášho záujmu je analýza právnej regulácie volebnej kampane. V súlade s uvedeným sa zameriame najmä na analýzu právnej úpravy volebných kampaní prebiehajúcich v rámci volieb do Národnej rady a zastupiteľských orgánov v Hornom Rakúsku a Dolnom Rakúsku.

Na úvod by sme ešte chceli uviesť, že z pohľadu právnej úpravy volebných kampaní prebiehajúcich v rámci jednotlivých druhov volieb je okrem zákonov upravujúcich financovanie politických strán často významná aj regulácia obsiahnutá v zákonoch upravujúcich volebný proces jednotlivých volených orgánov verejnej moci.

⁴⁸⁷ Tento príspevok je čiastkovým výsledkom riešenia projektu 1/0474/25 - Referendum a materiálne jadro ústavy v kontexte judikatúry Ústavného súdu Slovenskej republiky - hodnotenie, kritické reflexie a návrhy de constitutione ferenda.

Právna úprava volebnej kampane je tak roztrieštená medzi viacero právnych predpisov, v závislosti od jednotlivých druhov volieb. Napr. Zákon o voľbe Spolkového prezidenta č. 57/1971 BGBl stanovuje maximálnu výšku výdavkov na volebnú kampaň do výšky 7 mil. EUR. (Právna úprava nehovorí o valorizácii tejto sumy, tak ako je tomu pri voľbách do Národnej rady a Európskeho parlamentu.) V §24a tohto zákona sú regulované účelové dary na financovanie volebných kampaní, pričom bližšie odkazuje na §2 **Spolkového zákona** BGBl č. 56/2012 **o financovaní politických strán**.

Vo všeobecnosti možno uviesť, že základnými právnymi predpismi regulujúcimi volebnú kampaň sú:

1. **Spolkový zákon o financovaní politických strán** BGBl. č. 56/2012 obsahuje pravidlá týkajúce sa financovania politických strán a ich kampaní, vrátane transparentnosti a limitáciu darov.
2. **Trestný zákon** BGBl. č. 60/1974 postihuje trestné činy súvisiace s voľbami, ako je volebná korupcia alebo manipulácia hlasovania.
3. **Spolkový zákon o tlači a ostatných publicistických médiách** BGBl. č. 314/198, ktorý upravuje pravidlá pre mediálne pokrytie kampaní.
4. **Zákon o zhromažďovaní** BGBl. č. 98/1953 upravujúci pravidlá organizovania predvolebných zhromaždení a verejných podujatí.

Z pohľadu regulácie volebnej kampane súvisiacej s voľbou do federálneho zákonodarného orgánu je kľúčovým právnym predpisom Spolkový zákon o financovaní politických strán BGBl. č. 56/2012, ktorý **upravuje financovanie volebnej kampane v rámci volieb do Národnej rady a Európskeho parlamentu**. V § 2 ods. 4 definuje pojem výdavok na volebnú kampaň („Wahlwerbungsaufwendungen“) *„Výdavkom na volebnú kampaň sú všetky výdavky, ktoré vznikli politickej strane a ktoré presahujú rámec jej bežnej činnosti a súvisia konkrétne s volebnou kampaňou, a to od stanoveného dňa (Stichtag) až do dňa konania volieb do Národnej rady alebo Európskeho parlamentu....“* S obdobným definovaním výdavkov na volebnú kampaň sa stretávame aj v ďalších právnych predpisoch regulujúcich volebnú kampaň, či už na Spolkovej úrovni alebo na úrovni spolkových krajín.

Stanovený deň (Stichtag) sa podľa § 1 ods. 2 Volebného poriadku Národnej rady BGBl. č. 471/1992 určí v Nariadení vlády, ktorým sa vyhlasujú voľby. Tento deň nesmie byť určený pred dňom konania volieb a musí pripadnúť na 82. deň pred konaním volieb. Podľa § 4 ods. 1 Spolkového zákona o financovaní politických strán môže každá politická strana v období medzi Stanoveným dňom a dňom volieb do Národnej rady alebo Európskeho parlamentu minúť na volebnú kampaň maximálne 7 miliónov eur. Podľa

novelizovaného znenia sa táto suma zvyšuje o valorizáciu. Pri posledných voľbách do Európskeho parlamentu (29. 9. 2024) to bola suma až vo výške až 8 662 515 eur.⁴⁸⁸ Pokiaľ tú istú nomináciu podporia dve alebo viacero politických strán, maximálna suma sa vzťahuje na spoločné výdavky týchto strán. Do týchto výdavkov sa nezapočítajú osobné výdavky daného kandidáta a to do výšky 15 000 EUR.

S podobnou právnou úpravou sa stretávame aj na úrovni spolkových krajín. Pre porovnanie môžeme uviesť reguláciu v Hornom Rakúsku⁴⁸⁹ a Dolnom Rakúsku⁴⁹⁰. V oboch spolkových krajinách je maximálny limit výdavkov na volebnú kampaň stanovený vo výške 6 mil. EUR.

Každá politická strana financovaná podľa spolkového zákona o podpore politických strán BGBl. č. 57/2012, musí v lehote 6 mesiacov odo dňa konania volieb predložiť Kontrolnému úradu Správu o volebnej kampani (Wahlwerbungbericht), v ktorej uvedie svoje výdavky spojené s voľbami a volebnou kampaňou.⁴⁹¹

V tejto súvislosti je potrebné dodať, že najdôležitejším zdrojom príjmov a financovania rakúskych politických strán je priame a nepriame štátne financovanie politických strán. Okrem priameho financovania politických strán totiž štát preberá aj väčšinu nákladov spojených s voľbami.⁴⁹² **Len priama federálna finančná podpora a podpora spolkových krajín tvorila spolu napr. v r. 2017 až 140,55 mil. EUR. Hubert Sickinger práve v tejto vysokej štátnej podpore vidí dôvod enormne vysokých výdavkov na volebnú kampaň, ktoré sú pozorované v porovnaní s inými štátmi.**⁴⁹³

Strany zastúpené v Národnej rade dostávajú ročné štátne financovanie pozostávajúce zo základnej sumy a príspevku v závislosti od výšky podielu hlasov.⁴⁹⁴ Politické strany si tak môžu dovoliť platiť nielen tradičné politické reklamy ale aj mnoho miliónové

⁴⁸⁸ Porovnaj: *EU-Wahl 2024 Neuerungen zur EU-Wahl aufgrund der Novellierung des Parteiengesetzes*. (online) (14.4.2025) Dostupné na internete: [EU-Wahl 2024 - Rechnungshof Österreich](#)

⁴⁸⁹ § 9 ods. 1 Krajinského zákona LGBL. č. 25/1992 o financovaní politických strán (Landesgesetz vom 31. Jänner 1992 über die Parteienfinanzierung in Oberösterreich).

⁴⁹⁰ § 110 ods. 1 Ústavného zákona o voľbách do Krajinskej rady LGBL. 0300-0 (Verfassungsgesetz - NÖ Landtagswahlordnung 1992).

⁴⁹¹ **§ 4 ods. 2 Spolkového zákona BGBl. č. 56/2012 o financovaní politických strán** (Parteiengesetz 2012).

⁴⁹² SICKINGER, H.: Politisches Geld. Parteienfinanzierung und öffentliche Kontrolle in Österreich, Wien 2013, s. 209. In: PARTHEYMÜLLER, J. – HEBER, L. M.: Wahlkampf. In: PRAPROTNIK, K. - PERLOT, F. (Ed.): *Das Politische System Österreichs: Basiswissen und Forschungseinblicke*. Wien: Böhlau Verlag, 2003, s. 403.

⁴⁹³ SICKINGER, H.: *Wahlkampffinanzierung*. In: Thomas Hofer - Barbara Tóth (Hg.): *Wahl 2017*. Wien: Loser, Leaks & Leadership, 2017, s. 221.

⁴⁹⁴ SICKINGER, H.: Politisches Geld. Parteienfinanzierung und öffentliche Kontrolle in Österreich, Wien 2013, s. 209. In: PARTHEYMÜLLER, J. – HEBER, L. M.: Wahlkampf. In: PRAPROTNIK, K. - PERLOT, F. (Ed.): *Das Politische System Österreichs: Basiswissen und Forschungseinblicke*. Wien: Böhlau Verlag, 2003, s. 403.

volebné kampane. Za volebnou kulisou sa tak neraz zreteľne skrýva profesionálne vedená a do detailov naplánovaná mnoho miliónová kampaň.⁴⁹⁵

Ako už bolo uvedené, každá politická strana, ktorá má nárok na financovanie podľa predkladá Kontrolnému úradu v lehote 6 mesiacov odo dňa konania volieb Správu o volebnej kampani. Túto lehotu môže Kontrolný úrad predĺžiť až o štyri týždne na základe odôvodnenej žiadosti strany alebo z vlastného podnetu. Kontrolný úrad následne Správu obligatórne zverejňuje na svojej webovej stránke spolu s informáciou o prebiehajúcej kontrole.

Obsah Správy o volebnej kampani je veľmi podrobne upravený. Správa musí obsahovať presné údaje o mnohých položkách.⁴⁹⁶ Zároveň každá politická strana zastúpená v Národnej rade, v Krajinskej rade alebo v Európskom parlamente zverejňuje vo Výročnej správe každoročný prehľad svojich príjmov a výdavkov. Aj táto správa sa predkladá Kontrolnému úradu.⁴⁹⁷

Prípadné pokuty a peňažné tresty ukladá na federálnej úrovni Nezávislý senát pre transparentnosť politických strán, ktorý rozhoduje na základe dokumentov predložených Kontrolným úradom. Zaujímavé je aj zloženie uvedeného senátu, ktorého členmi sú na základe princípu virilizmu aj predsedovia Ústavného súdu, Najvyššieho súdu a Najvyššieho správneho súdu.⁴⁹⁸

Spolkový zákon o financovaní politických strán ďalej obsahuje pravidlá týkajúce sa financovania politických strán a ich kampaní, vrátane transparentnosti a limitov na dary a sankcií za porušenie pravidiel. Napríklad, ak strana prekročí stanovený limit výdavkov, môže mu byť udelená pokuta až do výšky 200 % z prekročenej sumy.⁴⁹⁹

S obdobnou právnou úpravou sa stretávame aj v spolkových krajinách Horné Rakúsko a Dolné Rakúsko, kde rovnako identifikujeme povinnosť vypracovať Správy o financovaní volebných kampaní a činnosť Nezávislých senátov pre transparentnosť politických strán.⁵⁰⁰

⁴⁹⁵ SICKINGER, H.: *Wahlkampffinanzierung*. In: HOFER, T. – TÓTH, B. (Hg.): *Wahl 2017*. Wien: Loser, Leaks & Leadership, 2017, s. 220.

⁴⁹⁶ § 4 ods. 3 Spolkového zákona BGBl. I č. 56/2012 o financovaní politických strán (Parteiengesetz 2012).

⁴⁹⁷ § 5 ods. 1 Spolkového zákona BGBl. I č. 56/2012 o financovaní politických strán (Parteiengesetz 2012).

⁴⁹⁸ § 11 ods. 5 Spolkového zákona BGBl. I č. 56/2012 o financovaní politických strán (Parteiengesetz 2012).

⁴⁹⁹ § 12 ods. 4 Spolkového zákona BGBl. I č. 56/2012 o financovaní politických strán (Parteiengesetz 2012).

⁵⁰⁰ Ústavný zákon o voľbách do Krajinskej rady LGBl. 0300-0 (Verfassungsgesetz - NÖ Landtagswahlordnung 1992); Krajinský zákon LGBl. č. 25/1992 o financovaní politických strán (Landesgesetz vom 31. Jänner 1992 über die Parteienfinanzierung in Oberösterreich).

III. PRÁVNO-POITOLOGICKÁ ANALÝZA

Tento na prvý pohľad prísny kontrolný mechanizmus však ani na celoštátnej úrovni nevedol k očakávaným výsledkom. Dôvodom bol v praxi politickými stranami presadzovaný reštriktívny výklad pôvodného § 5 ods. 3 **Spolkového zákona** BGBI. č. 56/2012 o **financovaní politických strán**, na základe ktorého dochádzalo iba k uvádzaniu celkovej výšky výdavkov na volebnú kampaň v obsahu Výročnej správy z volebného roka. Prehľad presnej štruktúry tak nebol bližšie známi. Známa bola iba celková výška volebných výdavkov, prípadne bola uvádzaná aj suma o ktorú bola hranica 7 mil. EUR prekročená, pre účely následného sankčného mechanizmu v podobe peňažnej pokuty.⁵⁰¹ Už spomínaný Hubert Sickinger nepovažoval vzhľadom na túto prax, uvádzané prehľady volebných výdavkov za dostatočne presvedčivé.⁵⁰²

Aj napriek nedostatkom pôvodnej právnej úpravy, ktorá bola v roku 2019 detailne novelizovaná, došlo k udeleniu výrazných pokút za prekročenie stanovených maximálnych limitov v priebehu volebnej kampane v r. 2017. Nezávislý senát pre transparentnosť politických strán udelil strane ÖVP kancelára Sebastiana Kurza pokutu 800 000 eur za výrazné prekročenie maximálneho povoleného limitu na financovanie predvolebnej kampane o sumu šesť miliónov eur. Ďalších 80 000 eur mala ÖVP zaplatiť za porušenie pravidiel týkajúcich sa finančných darov pre politické strany. Podobne sa zachovala aj Slobodná strana Rakúska (FPÖ), ktorá v uvedenom období minula 10,72 milióna eur. Sociálnodemokratická strana Rakúska (SPÖ) limit prekročila len tesne so sumou 7,38 milióna eur.⁵⁰³

V praxi sa vyskytli aj ďalšie problémy spojené s financovaním politických kampaní. Politické strany majú napr. výslovne zakázané prijímať príspevky zo strany Parlamentných klubov⁵⁰⁴. Tento zákaz sa ale v praxi nerešpektoval a parlamentné kluby tradične prispievali na podporu volebných kampaní. V dôsledku veľmi formalistickej rozhodovacej činnosti Nezávislého senátu pre transparentnosť politických strán zostávalo toto porušenie nesankcionované.⁵⁰⁵

V súvislosti s financovaním volebnej kampane otriasol Rakúskom ďalší, aj na Slovensku medializovaný prípad, známy ako Ibiza –Gate, po ktorom došlo k pádu vlády Sebastiana Kurza. Podstatou kauzy Ibiza-Gate bola medializovaná schéma obchádzania úpravy

⁵⁰¹ SICKINGER, H.: *Wahlkampffinanzierung*. In: HOFER, T. – TÓTH, B. (Hg.): *Wahl 2017*. Wien: Loser, Leaks & Leadership, 2017, s. 227.

⁵⁰² Tamže, s. 236.

⁵⁰³ Porovnaj: *Strana rakúskeho kancelára Kurza dostala pokutu 800 000 eur*. (online) (cit.14.4.2025) Dostupné na internete: [Strana rakúskeho kancelára Kurza dostala pokutu 800 000 eur | Aktuality.sk](https://aktuality.sk/strana-rakúskeho-kancelára-kurza-dostala-pokutu-800-000-eur)

⁵⁰⁴ § 6 ods. 6 **Spolkového zákona** BGBI. I č. 56/2012 o **financovaní politických strán** (Parteiengesetz 2012).

⁵⁰⁵ Tamže, s. 223.

financovania volebných kampaní prostredníctvom formálne nezávislých organizácií, a to z úst predsedu koalície FPO Heinza Christiana Stracheho.⁵⁰⁶

Podobne ako v ostatných krajinách strednej Európy, tak aj v Rakúskej republike zostáva naďalej veľkou výzvou otázka, ako sa právne vysporiadať s financovaním organizácií formálne nezávislými, no predsa po materiálnej stránke blízкими jednotlivým politickým stranám.⁵⁰⁷

Záver

Záverom možno konštatovať, že právna úprava volebnej kampane v Rakúskej republike sa vyznačuje zložitou spleťou právnych predpisov, podmienenou federálnou formou štátu. Napriek uvedenému faktu, možno konštatovať, že základné línie, procesy a inštitúty právnej regulácie sú v jednotlivých spolkových štátoch a na federálnej úrovni v zásade obdobné.

Regulácia volebnej kampane predstavuje aj v Rakúsku dynamicky sa vyvíjajúcu oblasť právnej úpravy, ktorá ovplyvňuje turbulentnú a niekedy na politické škandály bohatú politickú súťaž. Jednou z najväčších výziev súčasnosti je v Rakúsku, rovnako ako v celom stredoeurópskom priestore, otázka regulácie financovania volebnej kampane formálne nezávislými, no materiálne blízкими subjektmi politických strán.

Zoznam použitej literatúry

- MIERNICKI, G.: *Niederösterreichisches Wahlrecht*. Wien: Verlag Österreich, 2022, 523 s.
- PARTHEYMÜLLER, J. – HEBER, L. M.: Wahlkampf. In: PRAPROTNÍK, K. - PERLOT, F. (Ed.): *Das Politische System Österreichs: Basiswissen und Forschungseinblicke*. Wien: Böhlau Verlag, 2003, s. 391 – 413.
- SICKINGER, H.: *Wahlkampffinanzierung*. In: HOFER, T. – TÓTH, B. (Hg.): *Wahl 2017*. Loser, Leaks & Leadership, Wien 2017, s. 219 - 239.
- BUER, W. T.: Wahlsysteme in den Mitgliedstaaten der EU. 2016, 89 s. Dostupné na internete: [WAHLSYSTEME_0316](#) (14. 4. 2025)
- MIKEŠ, Z.: *Pád rakúskej vlády: Ako sa zrodila Ibiza gate a kto sú jej hlavní aktéri*. (online) (cit.14. 4. 2025) Dostupné na internete: [Pád rakúskej vlády: Ako sa zrodila Ibiza gate a kto sú jej hlavní aktéri | Aktuality.sk](#)

⁵⁰⁶ Porovnaj: MIKEŠ, Z.: *Pád rakúskej vlády: Ako sa zrodila Ibiza gate a kto sú jej hlavní aktéri*. (online) (cit.14.4.2025) Dostupné na internete: [Pád rakúskej vlády: Ako sa zrodila Ibiza gate a kto sú jej hlavní aktéri | Aktuality.sk](#)

⁵⁰⁷ Partheymüller, J. – Heber, L. M.: Wahlkampf. In: Praprotník, K. - Perlot, F. (Ed.) *Das Politische System Österreichs: Basiswissen und Forschungseinblicke*. Wien: Böhlau Verlag, 2003, s. 404.

Strana rakúskeho kancelára Kurza dostala pokutu 800 000 eur. (online) (cit.14. 4. 2025)

Dostupné na internete: Strana rakúskeho kancelára Kurza dostala pokutu 800 000 eur | Aktuality.sk

EU-Wahl 2024 Neuerungen zur EU-Wahl aufgrund der Novellierung des Parteiengesetzes.

(online) (14. 4. 2025) Dostupné na internete: EU-Wahl 2024 - Rechnungshof Österreich

Právne predpisy:

Spolkový zákon BGBl. č. 56/2012 **o financovaní politických strán** (Parteiengesetz 2012).

Ústavný zákon o voľbách do Krajinskej rady LGBL. 0300-0 (Verfassungsgesetz - NÖ Landtagswahlordnung 1992).

Krajinský zákon LGBL. č. 25/1992 o financovaní politických strán (Landesgesetz vom 31. Jänner 1992 über die Parteienfinanzierung in Oberösterreich).

Kontaktné údaje:

doc. JUDr. Marta Breichová Lapčáková, PhD.

marta.lapcakova@upjs.sk

Ústav teórie práva Gustava Radbrucha

Právnická fakulta UPJŠ v Košiciach

Kováčska 30

040 75 Košice

Slovenská republika

EXKURZ K PRÁVNEJ ÚPRAVE VOLEBNEJ KAMPANE V RAKÚSKYCH MUNICIPALÝCH PODMIENKACH⁵⁰⁸

Excursion to the legal regulation of election campaigns in Austrian municipal conditions

JUDr. Lukáš Jančát, PhD.

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Abstrakt: V súvislosti s federálnym usporiadaním Rakúska je právna úprava volebnej kampane pre voľby do orgánov územnej samosprávy predmetom nie len federálnej regulácie, ale aj štátnej regulácie jednotlivých spolkových štátov. V dôsledku toho vzniká na prvý pohľad neprehľadný súbor pravidiel regulujúcich lokálnu volebnú kampaň naprieč jednotlivými spolkovými štátmi. V tejto súvislosti je ambíciou príspevku identifikovať federálne a štátne pramene práva regulujúce volebnú kampaň na rakúskej municipalnej úrovni a po analýze a komparácii ich obsahu opísať súvislosti medzi nimi, ako aj prezentovať normatívne rozdiely v právnej regulácii vybraných inštitútov volebnej kampane v jednotlivých spolkových štátoch a Slovenskej republike.

Abstract: In connection with the federal structure of Austria, the legal regulation of the election campaign for election to local government bodies is subject not only to federal regulation, but also to state regulation in individual federal states. As a result, at first glance, a confusing set of rules regulating local election campaigns across individual federal states arises. In this context, the ambition of the paper is to identify federal and state sources of law regulating election campaigns at the Austrian municipal level and, after analyzing and comparing their content, to describe the correlations between them, as well as to present normative differences in the legal regulation of selected aspects of election campaigns in individual federal states and in the Slovak Republic.

Kľúčové slová: volebná kampaň, Rakúsko, územná samospráva

Keywords: election campaign, Austria, local government

ÚVOD

Rakúska republika je federatívny štát tvorený deviatimi spolkovými štátmi, ktorých územia tvoria územie celej federácie.⁵⁰⁹ Celé územie každého spolkového štátu je pritom

⁵⁰⁸ Tento príspevok vznikol s podporou a je výstupom riešenia výskumného projektu podporeného Vedeckou grantovou agentúrou VEGA č. 1/0474/24 s názvom Audit slovenskej volebnej a referendumovej legislatívy.

⁵⁰⁹ Ide o spolkový štát Burgenland, Korutánsko, Dolné Rakúsko, Horné Rakúsko, Salzbursko, Štajersko, Tirolsko, Voralberksko a Viedeň. Pozri čl. 2 a čl. 3 Bundes-Verfassungsgesetz, č. 1/1930 (B-VG).

rozdelené na obce (*Gemeinden*), ktoré majú postavenie jednak správneho celku a jednak subjektu územnej samosprávy.⁵¹⁰ Orgánmi obce sú obecné zastupiteľstvo (*der Gemeinderat*), výkonná rada obce (*der Gemeindevorstand*) a starosta (*der Bürgermeister*).⁵¹¹ Obecné zastupiteľstvo je v rakúskych podmienkach reprezentatívnym orgánom, ktorý je podľa federálnej ústavy obligatórne kreovaný v každom spolkovom štáte v priamych voľbách podľa zásad pomerného zastúpenia.⁵¹² Pri absencii federálnej ústavnej úpravy je regulácia kreácie výkonnej rady obce a starostu ponechaná v rakúskych podmienkach na uroveň každého spolkového štátu. Vychádzajúc z rakúskych krajinských ústav,⁵¹³ zákonov o obecnom zriadení daného spolkového štátu⁵¹⁴ a zákonov upravujúcich voľby do orgánov územnej samosprávy daného spolkového štátu⁵¹⁵ možno uviesť, že výkonná rada obce je v každom spolkovom štáte kreovaná nepriamo a starosta je kreovaný v časti spolkových štátov nepriamo⁵¹⁶ a v časti v priamych voľbách s uplatnením volebného systému relatívnej väčšiny.⁵¹⁷ Predmetné spolkové pramene práva upravujú aj spôsob výkonu volieb do jednotlivých orgánov územnej samosprávy zohľadňujúc špecifiká toho-ktorého spolkového štátu.⁵¹⁸

⁵¹⁰ Čl. 115 a čl. 116 B-VG.

⁵¹¹ Čl. 117 ods. 1 B-VG.

⁵¹² Čl. 117 ods. 1 a 2 B-VG.

⁵¹³ Kärntner Landesverfassung, č. 85/1996 (K-LVG); Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes, č. 42/1981 (B-LVG); NÖ Landesverfassung 1979, č. 0001-0 (NÖ-LVG); Oö. Landes-Verfassungsgesetz, č. 122/1991 (Oö. LVG); Salzburg Landes-Verfassungsgesetz 1999, č. 25/1999 (SalZ-LVG); Steiermark Landes-Verfassungsgesetz 2010 (SteM-LVG); Tiroler Landesordnung 1989, č. 61/1988 (Verf. TirO); Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, č. 9/1999 (Verf. VlbG); Wiener Stadtverfassung, č. 28/1968 (WStV).

⁵¹⁴ Pozri Burgenländische Gemeindeordnung, č. 55/2003 (Bgl. GemO); Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, č. 66/1998 (K-AGO); NÖ Gemeindeordnung 1973, č. 1000-0 (NÖ GO); Oö. Gemeindeordnung 1990, č. 91/1990 (Oö. GemO); Salzburger Gemeindeordnung 2019, č. 9/2020 (GdO); Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, č. 115/1967 (Ste-GemO); Tiroler Gemeindeordnung 2001, č. 36/2001 (TGO); Vorarlberg Gemeindegesetz, č. 40/1985 (VlbG GemG); Wiener Stadtverfassung, č. 28/1968 (WStV).

⁵¹⁵ Kärntner Gemeinderats und Bürgermeisterwahlordnung 2002, č. 32/2002 (K-GBWO); Burgenland Gemeindewahlordnung 1992, č. 54/1992 (B-GemWO); NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994, č. 0350-0 (NÖ-GRWO); Oö. Kommunalwahlordnung, č. 48/1997 (Oö-KWO); Salzburger Gemeindewahlordnung 1998, č. 117/1998 (SalZ-GemWO); Steiermark Gemeindewahlordnung 2009, č. 59/2009 (SteM-GWO); Tiroler Gemeindewahlordnung 1994, č. 88/1994 (TGWO); Vorarlberg Gemeindewahlgesetz, č. 30/1999 (GWG); Wiener Gemeindewahlordnung 1996, č. 16/1996 (GWO).

⁵¹⁶ Ide o Dolné Rakúsko (§ 26 NÖ GO), Štajersko (§ 19 Ste-GemO) a Viedeň (§ 31 WStV).

⁵¹⁷ Ide o Burgenland (§ 17 ods. 4 Bgl. GemO), Korutánsko (§ 23 ods. 1 K-AGO), Salzbursko čl. 6 ods. 2 a čl. 52a (SalZ-LVG), Horné Rakúsko (§ 2 Oö-KWO), Vorarlbersko (§ 20 VlbG GemG) a Tirolsko (§ 1 TGWO).

⁵¹⁸ Ku histórii, štruktúre a orgánom územnej samosprávy v Rakúsku pozri viac v STEYTLER, N (ed.). The Forum of Federations Handbook on Local Government in Federal Systems. Cham : Palgrave Macmillan, 2024, s. 85 a nasl.

Ako naznačuje prvý odsek, právna úprava volieb do orgánov územnej samosprávy je v Rakúsku, na rozdiel od Slovenskej republiky,⁵¹⁹ značne fragmentovaná s tým, že na federálnej úrovni je prítomný zásadne iba právny základ postavenia územnej samosprávy a zásady volieb do jej orgánov, avšak podstatná časť regulácie spôsobu výkonu volieb je ponechaná na krajinskú úroveň jednotlivých spolkových štátov. Zdá sa, že obdobná, ba ešte o niečo fragmentovanejšia situácia je v prípade fenoménu bezprostredne súvisiaceho s voľbami, a to fenoménu volebnej kampane.

Cieľom tohto príspevku je v prvom rade identifikovať federálne a štátne pramene práva regulujúce volebnú kampaň na rakúskej municipálnej úrovni a po analýze a komparácii ich obsahu opísať súvzťažnosti medzi nimi. V druhom rade si autor dáva za cieľ prezentovať kľúčové normatívne rozdiely v právnej regulácii vybraných aspektov (inštitútov) volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach v jednotlivých spolkových štátoch navzájom. V treťom rade si autor dáva za cieľ prezentovať kľúčové normatívne rozdiely v právnej regulácii vybraných aspektov (inštitútov) volebnej kampane v rakúskych a slovenských municipálnych podmienkach. Pri napĺňaní jednotlivých cieľov bude dominovať použitie metódy analýzy a syntézy a v prípade ambície autora v druhom a treťom rade tiež metódy komparácie. Ako naznačujú ciele, dominantne sa uvedené metódy uplatnia vo vzťahu k normatívnym právnym aktom a normatívnym zmluvám, predmetom ktorých je volebná kampaň v rakúskych a slovenských municipálnych podmienkach. Z dôvodu nedostatku relevantnej vedeckej, resp. odbornej literatúry pojednávajúcej o fenoméne volebnej kampane pre voľby do rakúskych orgánov územnej samosprávy bude ich použitie vo vzťahu k týmto zdrojom marginálne.

I. PRÁVNÝ RÁMEC VOLEBNEJ KAMPANE V RAKÚSKYCH MUNICIPALNÝCH PODMIENKACH

Právny rámec volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach môžeme rozdeliť do troch úrovní v závislosti od právnej sily prameňov práva na jednotlivých úrovniach. Ide o:

- a) Federálnu úroveň
- b) Štátnu úroveň

⁵¹⁹ V slovenskom právnom poriadku je právna úprava volieb do orgánov územnej samosprávy zásadne koncentrovaná v šiestej a siedmej časti zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov. Pozri viac DOMIN, M: Volebné právo a volebné systémy. Druhé, aktualizované a prepracované vydanie. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 444.

c) Miestnu úroveň

Ad a) Na rozdiel od právnej úpravy volieb do orgánov obecnej samosprávy nie je o právnej úprave volebnej kampane v rakúskej federálnej ústave ani len fragmentálna zmienka. Na federálnej úrovni taktiež nie je možné identifikovať žiadny právny predpis zákonnej sily, ktorý by komplexne upravoval pravidlá volebnej kampane. Uvedené platí o to viac o volebnej kampani pre voľby do rakúskych orgánov územnej samosprávy.

Pri spomínanej absencii ucelenej právnej úpravy volebnej kampane sú jej jednotlivé aspekty predmetom úpravy rôznych federálnych zákonov. Pri vymedzení relevantného právneho rámca pre náš výskum je pritom potrebné mať na zreteli, že nie všetky tieto zákony upravujú aspekty týkajúce sa volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach.

Exemplárnym príkladom federálneho zákona, ktorého podstatná časť síce reguluje niektoré aspekty volebnej kampane, ale nie pre voľby do orgánov územnej samosprávy, je Federálny zákon o financovaní politických strán z roku 2012⁵²⁰ (ďalej len „*Parteiengesetz*“). Predmetný zákon upravuje najmä také aspekty ako sú výdavkové limity na kampaň politických strán,⁵²¹ pravidlá prijímania darov politickými stranami, či plnenie povinnosti v súvislosti so zabezpečením transparentnosti volebnej kampane. Výdavkový limit siedmich miliónov EUR upravený v tomto zákone je napr. obmedzený iba na volebnú kampaň súvisiacu s voľbami do federálneho parlamentu a Európskeho parlamentu, no nevzťahuje sa na voľby, resp. volebnú kampaň na lokálnej úrovni. Hovoriac o regulácii pravidiel prijímania darov politickými stranami, či plnením povinnosti v súvislosti so zabezpečením transparentnosti volebnej kampane je vo vzťahu k volebnej kampani na municipálnej úrovni potrebné povedať, že sa jej týkajú len nepriamo. Napr. maximálny limit prijímania darov politickou stranou v celkovej hodnote 750 000 EUR za kalendárny rok nie je pravidlom, ktoré priamo obmedzuje generovanie finančných prostriedkov politickej strany na volebnú kampaň do orgánov územnej samosprávy formou daru, ale nepriamo predstavuje obmedzenie, ktorému sa politické strany súperiace o hlas voliča musia v municipálnych voľbách v danom volebnom roku podriaadiť.⁵²² V prípade pravidiel transparentnosti volebnej kampane sú napr. politické strany vedúce volebnú kampaň v municipálnych podmienkach povinné splniť svoju povinnosť predložiť výročnú správu

⁵²⁰ Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien, č. 56/2012 (Parteiengesetz 2012 – PartG).

⁵²¹ Politickou stranou podľa § 2 ods. 1 Parteiengesetz je akákoľvek strana v zmysle § 1, ktorá sa má chápať široko a zahŕňa všetky územné a neteritoriálne subjekty bez ohľadu na to, či subjekt má alebo nemá právnu subjektivitu. Podľa § 1 ods. 2 Parteiengesetz je politickou stranou trvalo organizované združenie, ktorého cieľom je komplexne ovplyvňovať rozhodovací proces štátu prostredníctvom spoločných aktivít, najmä účasťou na voľbách do všeobecných zastupiteľských orgánov a Európskeho parlamentu, a ktorého stanovy sú uložené u spolkového ministra vnútra.

⁵²² Pozri § 6 Parteiengesetz.

o zodpovednosti⁵²³ z titulu, že majú v danom volebnom roku zastúpenie v Národnej rade, v štátnom parlamente alebo v Európskom parlamente.⁵²⁴ Obdobne teda platí, že dané pravidlo priamo necieli na reguláciu volebnej kampane v municipálnych podmienkach, no nepriamo daná povinnosť zaväzuje politickú stranu, ktorá vedie volebnú kampaň pre voľby do orgánov územnej samosprávy a je aj nástrojom na zvýšenie transparentnosti tejto volebnej kampane.

Ďalším príkladom nepriamej pôsobnosti ustanovení federálnych zákonov dopadajúcej aj na volebnú kampaň v rakúskych municipálnych podmienkach sú ustanovenia týkajúce sa všeobecných princípov objektívnosti a nestrannosti vysielania rakúskej verejnoprávnej televízie, ale aj súkromných vysielateľov. Dané princípy pramenia v čl. I ods. 2 Federálneho ústavného zákona o ochrane nezávislosti vysielania⁵²⁵ a sú následne konkretizované najmä vo Federálnom zákone o ORF⁵²⁶ (ďalej len „*ORF-G*“), Federálnom zákone o audiovizuálnych mediálnych službách⁵²⁷ (ďalej len „*AMD-G*“) a Federálnom zákone, ktorým sa prijímajú ustanovenia o súkromnom rozhlasovom vysielaní⁵²⁸ (ďalej len „*PrR-G*“). Praktické uplatnenie daných princípov by malo smerovať k tomu, aby v prípade, ak sa vysielatelia rozhodnú pokrývať voľby na lokálnej úrovni, bolo informovanie o nich komplexné, nezávislé, nestranné a objektívne pri zachovaní plurality názorov kandidátov.⁵²⁹

V súvislosti s propagáciou kandidátov do orgánov územnej samosprávy v čase volebnej kampane sa javí byť zase relevantné ustanovenie § 26 Federálneho zákona o tlači a iných novinárskych médiách (ďalej len „*MedienG*“), z ktorého možno vyvodiť povinnosť periodických médií označovať platenú politickú reklamu kandidáta príslušným označením.⁵³⁰ Obdobnú povinnosť pre vysielateľov sme síce v ORF-G, AMD-G a PrR-G neidentifikovali, no domnievame sa, že spomínané ust. § 26 MedienG sa vzťahuje aj na nich,⁵³¹ resp. bude so značne širším rozsahom vyplývať priamo z únieového práva, a to so začiatkom uplatňovania

⁵²³ Predmetom danej správy je v podstate verejný účet príjmov a výdavkov strany v hodnotenom roku.

⁵²⁴ Pozri § 5 Parteiengesetz.

⁵²⁵ Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, č. 396/1974.

⁵²⁶ Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, č. 379/1984 (ORF-Gesetz, ORF-G).

⁵²⁷ Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste, č. 84/2001 (Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz – AMD-G).

⁵²⁸ Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden, č. 20/2001 (Privatradiogesetz – PrR-G).

⁵²⁹ Pozri § 10 ORF-G, § 41 AMD-G a 16 PrR-G.

⁵³⁰ Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere publizistische Medien, č. 314/1981 (Mediengesetz – MedienG).

⁵³¹ Pozri ust. § 1 ods. 3 MedienG, podľa ktorého sa na účely tohto federálneho zákona periodickým médium rozumie periodické mediálne dielo alebo periodické elektronické médium, pričom médium je v súlade s ust. § 1 ods. 1 MedienG akýkoľvek prostriedok na šírenie správ alebo prezentácií s duševným obsahom v slove, písme, zvuku alebo obraze väčšej skupine ľudí prostredníctvom hromadnej produkcie alebo hromadnej distribúcie.

Nariadenia 2024/900⁵³².⁵³³ Toto nariadenie predstavuje relatívne nový právny nástroj, ktorého cieľom je prispieť k riadnemu fungovaniu vnútorného trhu s politickou reklamou pri súčasnom zachovaní štandardov ochrany základných ľudských práv. Jeho predmetom sú harmonizované pravidlá vrátane povinností týkajúcich sa transparentnosti pre poskytovanie politickej reklamy v jednotlivých členských štátoch, ktorá môže ovplyvniť výsledok volieb na úniovej, národnej, regionálnej, ale aj miestnej úrovni.⁵³⁴

Ad b) Rakúska federálna ústava neobsahuje výslovné splnomocnenie na prijímanie krajinských zákonov, ktoré by upravovali pravidlá volebnej kampane do krajinských parlamentov, či orgánov územnej samosprávy jednotlivých spolkových štátov. Oprávnenie na prijímanie danej úpravy však možno vyvodiť z ustanovení o delbe kompetencií medzi federáciou a spolkovými štátmi.⁵³⁵ Niektoré spolkové štáty s ohľadom na svoje osobitné podmienky upravujú vybrané aspekty volebnej kampane spadajúcej do sféry ich kompetencií. Ide napr. o osobitné výdavkové limity na volebnú kampaň, pravidlá prijímania darov kandidátmi alebo kontrolu dodržiavania vybraných pravidiel volebnej kampane. Je však potrebné povedať, že ak už daná regulácia existuje, tak v prevažnej miere je obmedzená na volebnú kampaň týkajúcu sa volieb do krajinských zákonodárnych orgánov.⁵³⁶

Ad c) Úprava pravidiel volebnej kampane právnymi predpismi vydanými tou-ktorou obcou sa v rakúskych municipálnych podmienkach obmedzuje de facto len na regulácie umiestňovania volebných plagátov na verejných priestranstvách danej obce. Domnievame sa, že splnomocnenie na vydávanie takýchto právnych predpisov je zakotvené buď priamo v rakúskej federálnej ústave, a to v čl. 118 ods. 6, ktoré zakladá oprávnenie obce vo veciach svojej pôsobnosti vydávať miestne policajné vyhlášky (*ortspolizeiliche Verordnungen*),⁵³⁷ alebo môže byť predmetom úpravy spolkového zákona daného spolkového štátu.⁵³⁸

⁵³² Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/900 z 13.marca 2024 o transparentnosti a cieľení politickej reklamy.

⁵³³ Pozri čl. 11 ods. 1 písm. a) Nariadenia 2024/900.

⁵³⁴ Pozri čl. 1 v spojení s čl. 3 bod 2 Nariadenia 2024/900.

⁵³⁵ Porovnaj čl. 10 a čl. 15 B-VG.

⁵³⁶ Pozri viac kapitolu 2.

⁵³⁷ Tie je obec oprávnená vydávať na predchádzanie hroziacim alebo odstraňovať vzniknuté priestupky, ktoré narušajú život miestneho spoločenstva, a vyhlásiť ich nerešpektovanie za správny delikt za predpokladu, že nebudú v rozpore s federálnymi zákonmi a zákonmi jednotlivých spolkových štátov.

⁵³⁸ Napr. na základe § 76 a § 108 WStV bolo vydané Nariadenie Mestského zastupiteľstva mesta Viedeň o udržiavaní panorámy mesta bez rušivých reklamných stojanov č. 2013/28, ktorého predmetom je aj regulácia umiestňovania reklamných oznamov slúžiacich výlučne na politickú reklamu počas obdobia volebnej kampane vrátane municipálnej volebnej kampane.

II. POROVNANIE VYBRANÝCH INŠTITÚTOV MUNICIPALNEJ VOLEBNEJ KAMPANE

V rámci nasledujúcich podkapitol prezentujeme kľúčové zistenia z vykonanej komparácie právnej regulácie vybraných inštitútov volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach v jednotlivých spolkových štátoch navzájom, ako aj v rakúskych a slovenských municipálnych podmienkach. Východiskom komparácie je predmet zákona č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani v znení neskorších predpisov (ďalej len „*zákon o volebnej kampani*“), ktorý predovšetkým svojimi rubrikami vytvára základný rámec inštitútov volebnej kampane v Slovenskej republike.⁵³⁹ Dané inštitúty tak predstavujú komparatívne kritéria, na ktoré sústredíme našu výskumnú pozornosť. Týmito komparatívnymi kritériami sú:

- Definícia volebnej kampane
- Volebné moratórium
- Výdavkové limity na volebnú kampaň
- Kontrola volebnej kampane
- Vysielanie počas volebnej kampane
- Transparentnosť volebnej kampane
- Umiestňovanie volebných plagátov

II.1 Definícia volebnej kampane

Po preskúmaní rakúskej federálnej právnej úpravy, ako aj právnej úpravy jednotlivých spolkových štátov sme v súvislosti s municipálnou volebnou kampaňou neidentifikovali legálnu definíciu pojmu „*volebná kampaň*“, ba čo viac máme za to, že explicitná definícia tohto pojmu absentuje aj v súvislosti s volebnou kampaňou, ktorá sa vedie pred voľbami do federálnych zastupiteľských orgánov a zastupiteľských orgánov spolkových štátov.

Spomínaný Parteiengesetz, ktorý upravuje na federálnej úrovni niektoré aspekty volebnej kampane dopadajúce aj na volebnú kampaň na lokálnej úrovni, definuje vo svojich pojmoch výraz „*volebná kampaň*“ iba v spojení so stranou, ktorá ju vedie (*Wahlwerbende Partei*). Podľa § 2 ods 2 Parteiengesetz sa na účely tohto zákona stranou, ktorá vedie volebnú kampaň rozumie skupina voličov, ktorí sa zúčastňujú na volebnej reklame pre všeobecný zastupiteľský orgán alebo Európsky parlament použitím samostatného názvu strany a zostavením stránického zoznamu. Hoci kľúčový výraz danej definície, výraz „*volebná*

⁵³⁹ Ku inštitútom volebnej kampane v Slovenskej republike pozri viac DOMIN, M: Zákon o volebnej kampani. Komentár. Košice: Wolters Kluwer SK, 2019, s. 228.

reklama“, používa Parteiengesetz vo viacerých ustanoveniach, ten nie je opäť explicitne definovaný. Výraz „volebná reklama“ sa v rámci definície spomína opäť iba v súvislosti s ďalšími výrazmi, a to výdavkami na volebnú reklamu. Podľa § 2 ods. 4 Parteiengesetz sa „výdavkami na volebnú reklamu“ (*Wahlwerbungsaufwendungen*) na účely tohto zákona rozumejú všetky výdavky, ktoré vznikli politickej strane alebo strane, ktorá vedie volebnú kampaň, ktorá nie je politickou stranou, od rozhodujúceho dňa, ktorý je určený aktom vyhlasujúcim voľby do federálneho parlamentu alebo Európskeho parlamentu do dňa volieb bez ohľadu na dátum vystavenia faktúry a dátum platby. Z ust. § 4 ods. 3 Parteiengesetz upravujúceho demonštratívny výpočet výdavkov na volebnú reklamu, ktoré sa majú uvádzať v správe o výdavkoch na volebnú reklamu (*Der Wahlwerbungsbericht*) možno podľa nás implicitne vyvodiť, že volebnou reklamou je najmä vonkajšia reklama;⁵⁴⁰ priamy marketing;⁵⁴¹ reklamy v tlači, rozhlase, filmových spotoch alebo na internete; organizácia volebných podujatí; prieskumy verejnej mienky pre dané voľby; odmena PR agentúre; odmena volebných agitátorov a iných osôb podporujúcich kandidáta politickou stranou.

Vzhľadom na uvedenú absenciu legálnej definície, ak budeme v tomto príspevku ďalej pojednávať o pojme „volebná kampaň“ v rakúskych municipálnych podmienkach, budeme ním, s prihliadnutím na vyššie uvedené chápanie pojmov, rozumieť účasť politickej strany alebo strany, ktorá vedie volebnú kampaň na volebnej reklame pre voľby do orgánu obecnej samosprávy, pri ktorej sa používa názov strany alebo kandidáta. Obdobím volebnej kampane budeme rozumieť obdobie od rozhodujúceho dňa, ktorý je určený aktom vyhlasujúcim voľby do orgánov územnej samosprávy, do dňa konania volieb.

Na rozdiel od rakúskej právnej úpravy, v slovenskom právnom poriadku nachádzame legálnu definíciu volebnej kampane v zákone o volebnej kampani, hoci jej použitie je obmedzené na účely tohto zákona.⁵⁴² Zákon o volebnej kampani upravuje aj obdobie volebnej kampane, ktorá trvá odo dňa uverejnenia rozhodnutia o vyhlásení volieb v Zbierke zákonov Slovenskej republiky a končí sa 48 hodín pred dňom konania volieb.⁵⁴³ Predmetná definícia a obdobie volebnej kampae sa pritom aplikuje pre všetky voľby podľa zákona č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení

⁵⁴⁰ Napr. plagátová reklama.

⁵⁴¹ Napr. priame zasielanie e-mailov, dary na predvolebnú kampaň na distribúciu, distribuovanie tlačených médií strany vo zvýšenom rozsahu než v nevolebnom čase.

⁵⁴² Podľa § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani je volebnou kampaňou na účely tohto zákona akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí a kandidátov, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činnosti, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.

⁵⁴³ § 2 ods. 2 zákona o volebnej kampani.

neskorších predpisov vrátane volieb do orgánov územnej samosprávy v Slovenskej republike.⁵⁴⁴

II.2 Volebné moratórium

Volebné moratórium pre voľby do orgánov územnej samosprávy v Rakúsku nie je v rakúskom právnom poriadku univerzálne upravené na federálnej úrovni, ako ani na úrovni právnych poriadkov jednotlivých spolkových štátov. Zákony upravujúce spôsob výkonu volieb do orgánov územnej samosprávy v jednotlivých spolkových štátoch však upravujú niektoré inštitúty, ktoré materiálne plnia funkciu volebného moratória. Ide najmä o inštitút tzv. zakázaných zón (*Verbotzonen*), ktorého podstata spočíva v tom, že v deň konania volieb do orgánov územného zastupiteľstva sa v budove volebnej miestnosti a jej vymedzenom okolí zakazuje akákoľvek volebná reklama.⁵⁴⁵

Porovnávajúc tento právny stav so stavom v Slovenskej republike platí, že napriek absencii explicitného vymedzenia pojmu „volebné moratórium“ v zákone o volebnej kampani jeho podstata je vyjadrená v rade jeho ustanovení. Ide predovšetkým o ust. § 2 ods. 3 upravujúce koniec obdobia volebnej kampane 48 hodín pred dňom ich konania; ust. § 12 ods. 1 upravujúce povolenie vysielat' politickú propagáciu len v čase začínajúcom sa 21 dní pred dňom konania volieb a končiacom sa 48 hodín pred dňom ich konania; ust. § 14 ods. 1 upravujúce zákaz zverejňovania informácií o kandidujúcich subjektoch vrátane kandidujúcich subjektov na funkcie do orgánov územnej samosprávy v rozhlasovom vysielaní, v televíznom vysielaní, v rámci audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, v periodických publikáciách, neperiodických publikáciách a v agentúrnom spravodajstve 48 hodín pred dňom konania volieb a v deň ich konania až do skončenia hlasovania a ust. § 17 ods. 3 upravujúceho zákaz zverejňovania výsledkov volebných prieskumov a volebných ankiet v čase 48 hodín pred dňom konania volieb a v deň konania volieb až do skončenia hlasovania.

II.3 Výdavkové limity na volebnú kampaň

Ako bolo uvedené, Parteiengesetz síce obsahuje úpravu výdavkových limitov na volebnú kampaň, avšak iba tých ktoré súvisia s voľbami do federálneho parlamentu

⁵⁴⁴ Pozri § 1 zákona o volebnej kampani.

⁵⁴⁵ Pre Korutánsko pozri § 55 K-GBWO, Burgenland § 48 B-GemWO, Dolné Rakúsko § 37 NÖ-GRWO, Horné Rakúsko § 44 OÖ-KWO, Salzbursko § 50 SalZ-GemWO, Štajersko § 53, Tirolsko § 46 TGWO, Voralbersko § 27 GWG a Viedeň § 57 GWO.

a Európskeho parlamentu. Pre volebnú kampaň v rakúskych municipálnych podmienkach tak na federálnej úrovni univerzálne výdavkové limity ustanovené nie sú.

Hovoriac o právnych poriadkoch jednotlivých spolkových štátov, tie buď neupravujú výdavkové limity na volebnú kampaň súvisiacu s voľbami na ich území vôbec, alebo upravujú výdavkové limity iba pre voľby do krajinského parlamentu daného spolkového štátu.⁵⁴⁶ Výnimku z tohto pravidla predstavuje Viedeň, ktorá má však dvojediné postavenie mesta a spolkového štátu. Výdavkový limit päť miliónov EUR upravený v ust. § 2 Zákona o viedenských politických stranách⁵⁴⁷ (ďalej len „*Wiener Parteiengesetz*“) sa aplikuje jednak na volebnú kampaň súvisiacu s voľbami do mestského zastupiteľstva Viedne, ktoré má postavenie krajinského parlamentu, ale aj volebnej kampane do viedenských okresných zastupiteľstiev, ktoré majú postavenie zastupiteľských orgánov obecnej samosprávy. Okrem toho za zmienku stojí možnosť uzatvárania tzv. džentlmenských dohôd medzi kandidujúcimi subjektami na obmedzenie nákladov na volebnú kampaň, na ktorú nabádajú vo svojom normatívnom texte aj niektoré zákony spolkových štátov. Príklad takejto výzvy zákonodarcu je obsiahnutý napr. v ust. § 5 ods. 6 zákona o propagácii korutánskej strany,⁵⁴⁸ ktorý ustanovuje, aby sa za účelom zabezpečenia objektivity a spravodlivosti vo volebnej kampani usilovali strany v krajinskom parlamente o dohodu o obmedzení nákladov na volebnú kampaň vo všetkých štátnych voľbách, ako aj vo voľbách do obecných zastupiteľstiev. Nevýhodou ustanovenia výdavkových limitov predmetnými dohodami je však skutočnosť, že ich dodržiavanie je právne nevynutiteľné.

Na rozdiel od vyššie uvedeného sú výdavkové limity na financovanie volebnej kampane kandidátmi a politickými stranami vo voľbách do orgánov územnej samosprávy v Slovenskej republike explicitne upravené v ust. § 6 a § 7 zákona o volebnej kampani. Z ust. § 6 vyplývajú základné výdavkové limity pre nezávislých kandidátov na funkciu predsedu samosprávneho kraja, primátorov hlavného mesta SR Bratislavy a mesta Košice vo výške 250 000 EUR a funkcie primátorov, resp. starostov ostatných miest, obcí a mestských častí vo výške odvíjajúcej sa od počtu obyvateľov daného mesta, obce, resp. mestskej časti. Nezávislému kandidátovi, ktorý však kandiduje iba na funkciu poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja,

⁵⁴⁶ Ide napr. o Burgenland alebo Korutánsko. Pre Burgenland pozri § 4 zákon o podpore Burgenlandskej strany (Gesetz vom 27. Juni 2024 über die Förderung politischer Parteien im Land Burgenland, č. 41/2024 (Burgenländisches Parteien-Förderungsgesetz 2024 - Bgld. PaFöG 2024) a pre Korutánsko § 5 zákona o propagácii korutánskej strany (Gesetz vom 25. April 1991 über die Förderung der Parteien in Kärnten, č. 83/1991 (Kärntner Parteienförderungsgesetz - K-PFG)).

⁵⁴⁷ Gesetz über die Beschränkung von Wahlwerbungsaufwendungen und zur Einrichtung eines Wiener Unabhängigen Parteienprüfsenates, č. 27/2023 (Wiener Parteiengesetz).

⁵⁴⁸ Gesetz vom 25. April 1991 über die Förderung der Parteien in Kärnten, č. 83/1991 (Kärntner Parteienförderungsgesetz - K-PFG).

poslanca obecného zastupiteľstva, poslanca mestského zastupiteľstva alebo poslanca miestneho zastupiteľstva, sa limit nákladov na volebnú kampaň neustanovuje. Ust. § 7 zase ustanovuje výdavkový limit 1 500 000 EUR pre politickú stranu, ktorá vedie volebnú kampaň vo voľbách do orgánov samosprávy obcí a vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov, ktoré sa konajú v rovnaký deň a v rovnakom čase, pričom v tých istých voľbách, ktoré sa nekonajú v rovnaký deň a v rovnakom čase je politická strana, ktorá vedie volebnú kampaň, oprávnená vynaložiť najviac 750 000 eur.

II.4 Kontrola volebnej kampane

Ust. § 9 zákona o volebnej kampani vytvára v Slovenskej republike základný inštitucionálny rámec kontroly volebnej kampane vrátane kontroly volebnej kampane vedenej v súvislosti s voľbami do orgánov územnej samosprávy. Kontrolu podľa predmetného ustanovenia vykonávajú Ministerstvo vnútra Slovenskej republiky a okresné úrady. Pri absencii ucelenej právnej úpravy volebnej kampane v Rakúsku by sme ucelený rámec orgánov vykonávajúcich kontrolu volebnej kampane vrátane volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach hľadali márne.

Kontrolu vybraných povinností, ktoré súvisia s inštitútmi volebnej kampane možno v rakúskych podmienkach charakterizovať ako heterogénnu a zároveň z veľkej časti decentralizovanú, keďže plnenie povinností vyplývajúcich zo zákonov spolkových štátov kontrolujú zásadne orgány kreované daným spolkovým štátom.

Na federálnej úrovni môže byť príkladom Kontrolný úrad (*des Rechnungshofs*), ktorého úlohou je kontrolovať spomínané správy o zodpovednosti.⁵⁴⁹ Tie, ako bolo vysvetlené v predchádzajúcej kapitole, slúžia nepriamo aj na zabezpečenie transparentnosti financovania volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach. V tejto súvislosti zároveň Parteiengesetz konštituuje aj nezávislý Senát pre transparentnosť politických strán (*der Parteien-Transparenz-Senat*) ako inštitucionálnu súčasť Úradu spolkového kancelára (*Bundeskanzleramt*), ktorého úlohou je, na základe predložených dokumentov Kontrolným úradom, vyvodzovať zodpovednosť za porušenie povinností súvisiacich s transparentnosťou financovania politických strán vrátane nezrovnalostí týkajúcich sa transparentnosti financovania politických strán v roku, v ktorom vynakladali prostriedky na volebnú kampaň do orgánov územnej samosprávy. Obdobný kontrolný mechanizmus je kreovaný aj pre kontrolu transparentnosti financovania volebnej kampane vo Viedni, kde sa uplatňujú aj výdavkové

⁵⁴⁹ Pozri § 10 Parteiengesetz.

limity pre voľby do orgánov územnej samosprávy. Tu plní analogicky úlohu federálneho Dvora auditorov Mestský kontrolný úrad (*Stadtrechnungshof*) a úlohu Senátu pre transparentnosť politických strán Senát pre nezávislosť politických strán vo Viedni (*Wiener Unabhängiger Parteienprüfsenat*), ktorý je obdobne zriadený ako súčasť Úradu viedenskej krajinskej vlády (*Wiener Landesregierung*). Ako bolo uvedené, tento mechanizmus nebol vytvorený federálnym zákonodarcom, ale zákonodarcom spolkového štátu Viedeň, pričom je konkrétne upravený v ust. § 6 a § 7 zákona o viedenských politických stranách. Iným príkladom môže byť kontrola dodržiavania zákazu volebnej reklamy v deň konania volieb do orgánov územného zastupiteľstva v budove volebnej miestnosti a jej vymedzenom okolí. Kontrola tohto aspektu volebného moratória a vyvodzovanie zodpovednosti za jeho porušenie spadá do pôsobnosti okresných správnych orgánov (*Bezirksverwaltungsbehörde*),⁵⁵⁰ ktorých úlohu ako všeobecných miestnych orgánov štátnej správy plnia v jednotlivých spolkových štátoch spravidla okresné úrady (*Bezirkshauptmannschaft*).⁵⁵¹

II.5 Vysielanie počas volebnej kampane

Ust. § 11a v spojení s § 12 zákona o volebnej kampani upravuje relatívne podrobne pravidlá vysielania politickej propagácie v rozhlasovom a televíznom vysielaní STVR a licencovaných vysielateľov. Predmetné ustanovenia upravujú najmä maximálne vysielacie limity politickej propagácie pre kandidátov na funkciu do orgánov územnej samosprávy v Slovenskej republike a politickú stranu, ktorá podala kandidátnu listinu pre voľby do orgánov územnej samosprávy; uplatňovanie nároku na vysielací čas; pravidlo rovnomerného rozvrhnutia vyhradeného vysielacieho času medzi kandidátov; pravidlá týkajúce sa vysielania diskusných programov s kandidátmi na funkciu do orgánov územnej samosprávy v Slovenskej republike; zásadu zákazu diskriminácie kandidátov v prístupe k nákupu vysielacieho času; či zákaz skrytej politickej reklamy, t.j. povinnosť vysielateľa zabezpečiť na začiatku a na konci vysielania politickej propagácie jeho zreteľné označenie a oddelenie od ostatných programov a iných zložiek programovej služby odvysielaním oznamu, že ide o platené vysielanie.

Regulácia pravidiel vysielania politickej propagácie počas volebnej kampane sa v Rakúsku obmedzuje iba na reguláciu na federálnej úrovni, pričom oproti právnej úprave v Slovenskej republike nie je taká podrobná. Na federálnej úrovni je v podstate účinný iba

⁵⁵⁰ Pre Korutánsko pozri § 55 K-GBWO, Burgenland § 109 B-GemWO, Dolné Rakúsko § 37 NÖ-GRWO, Horné Rakúsko § 88 OÖ-KWO, Salzbursko § 50 SalZ-GemWO, Štajersko § 53, Tirolsko § 86 TGWO, Voralbersko § 78 GWG a Viedeň § 52 GWO.

⁵⁵¹ Pozri Verwaltung in Österreich. [online], [cit. 28/06/2025]. Dostupné na internete: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/verwaltung_in_oesterreich_2011_de.pdf>.

spomínaný rámec všeobecných princípov objektívnosti a nestrannosti vysielania, z ktorého podľa nás možno vyvodit' povinnosť vysielateľov poskytovať kandidátom vo voľbách do orgánov územnej samosprávy v Rakúsku porovnateľný vysielací čas, a to tak pre svoju propagáciu, ako aj v diskusných reláciách. Na samotnú politickú reklamu kandidátov do orgánov obecnej samosprávy sa podľa nás vzťahujú všeobecné pravidlá vysielania reklamy vrátane zákazu skrytej reklamy vyplývajúce z ORF-G,⁵⁵² AMD-G,⁵⁵³ resp. PrR-G.⁵⁵⁴

II.6 Transparentnosť volebnej kampane

Rubrika transparentnosti volebnej kampane sa v slovenskom zákone o volebnej kampani spája s ust. § 15, ktorého predmetom je úprava povinnosti každého, kto vedie volebnú kampaň zabezpečiť, aby odvysielaná politická propagácia, zverejnená platená inzercia, zverejnené volebné plagáty a všetky ďalšie spôsoby vedenia volebnej kampane obsahovali vymedzené údaje o objednávateľovi a dodávateľovi a v prípade, ak ide o drobné reklamné predmety alebo politickú propagáciu v rozhlasovom vysielaní kratšiu ako 30 sekúnd vymedzené údaje o objednávateľovi.

Podľa našich zistení obdobná všeobecná povinnosť v rakúskej právnej úprave na federálnej, ako aj štátnej úrovni jednotlivých spolkových štátov absentuje. Domnievame sa však, že zo spomínaného ust. čl. 11 ods. 1 Nariadenia 2024/900 bude povinnosť v obdobnom rozsahu vyplývať tiež pre vydavateľov politickej reklamy v rakúskych municipálnych podmienkach priamo z práva EÚ. Konkrétne, vydavatelia politickej reklamy v rakúskych municipálnych podmienkach budú odo dňa uplatňovania tohto nariadenia, t.j. dňa 10. októbra 2025,⁵⁵⁵ povinní zabezpečiť, aby sa každé politické reklamné oznámenie sprístupnilo spolu s jasne, zreteľne a jednoznačne uvedenými informáciami v rozsahu vyhlásenia, že ide o politické reklamné oznámenie; totožnosti zadávateľa politického reklamného oznámenia a v náležitom prípade subjektu, ktorý zadávateľa v konečnom dôsledku riadi; v náležitom prípade volieb, s ktorými je politické reklamné oznámenie spojené; v náležitom prípade vyhlásenia o tom, že politické reklamné oznámenie bolo predmetom techník cielenia alebo dodávania reklamy a oznámenia o transparentnosti obsahujúceho vymedzené informácie uvedené v článku 12 ods. 1

⁵⁵² Pozri § 13 až 16 ORF-G.

⁵⁵³ Pozri § 43 až 45 AMD-G.

⁵⁵⁴ Pozri § 19 PrR-G.

⁵⁵⁵ Čl. 30 ods. 2 Nariadenia 2024/900.

Nariadenia 2024/900⁵⁵⁶ alebo jasné uvedenie informácie o tom, kde ho možno ľahko a priamo získať.

II.7 Umiestňovanie volebných plagátov

Pravidlá umiestňovania volebných plagátov počas volebnej kampane v rakúskych municipálnych podmienkach sú nepriamo predmetom úpravy niektorých federálnych zákonov, resp. zákonov spolkových štátov regulujúcich najmä bezpečnosť cestnej premávky⁵⁵⁷ alebo ochrany panorámy obcí a miest,⁵⁵⁸ a ktoré regulujú v rozsahu svojej pôsobnosti umiestňovanie akejkoľvek reklamy. Ako bolo spomínané, podmienky umiestňovania volebných plagátov na verejných priestranstvách danej obce môžu byť podľa nás predmetom úpravy miestnych policajných vyhlášok tej-ktorej obce, ak nie sú v rozpore s federálnym právom a právom daného spolkového štátu, ktorého je obec súčasťou.

V Slovenskej republike je umiestňovanie volebných plagátov tiež nepriamo predmetom regulácie zákonov, ktorých predmetom je v rozsahu svojej pôsobnosti chrániť vybrané záujmy úpravou pravidiel umiestňovania akejkoľvek reklamy vo všeobecnosti.⁵⁵⁹ Okrem toho, predmetom ust. § 16 zákona o volebnej kampani je splnomocňovacia norma pre obce a mestské časti v Bratislave a Košiciach na prijatie všeobecne záväzných nariadení, ktorými sú obce oprávnené vyhradiť miesta a ustanoviť podmienky na umiestňovanie volebných plagátov na verejných priestranstvách počas volebnej kampane vrátane volebnej kampane pre voľby do orgánov územnej samosprávy, a to v súlade so zásadou rovnosti kandidujúcich subjektov.⁵⁶⁰ V Slovenskej republike je tak umiestňovanie volebných plagátov, podobne ako v Rakúsku, tiež predmetom úpravy právnych predpisov s miestnou pôsobnosťou.

⁵⁵⁶ Ide najmä o informácie o totožnosti zadávateľa; obdobie, počas ktorého má byť politické reklamné oznámenie uverejnené, dodané alebo šírené; súhrnné vynaložené sumy a súhrnná hodnota iných výhod, ktoré získali poskytovatelia služieb politickej reklamy; informácie o verejnom alebo súkromnom pôvode týchto súm alebo výhod vrátane toho či pochádzali z Únie alebo mimo nej atď.

⁵⁵⁷ Pozri § 82 až § 84 Federálneho zákona o cestnej premávke Bundesgesetz vom 6. Juli 1960, mit dem Vorschriften über die Straßenpolizei erlassen werden, č. 159/1960 (Straßenverkehrsordnung 1960 – StVO. 1960) upravujúceho povoľovanie užívania ciest na nedopravné účely vrátane zásadného zákazu akejkoľvek reklamy mimo zastavaných oblastí na cestách vo vzdialenosti 100 m od okraja vozovky.

⁵⁵⁸ Pozri napr. § 11a Burgenlandského zákona o ochrane prírody a krajiny (Gesetz vom 15. November 1990 über den Schutz und die Pflege der Natur und Landschaft im Burgenland, č. 271/1991 (Burgenländisches Naturschutz- und Landschaftspflegegesetz - NG 1990)), ktorý upravuje výnimku z povoľovacieho princípu pre montáž reklamných zariadení v čase volieb, ktoré slúžia výlučne na politickú reklamu, ako aj d'akovné prejavy v období od desiatich týždňov pred do dvoch týždňov po dni volieb.

⁵⁵⁹ Napr. za účelom ochrany ciest a zabezpečenia bezpečnosti cestnej premávky je v súlade s § 10 ods. 4 zákona č. 135/1961 Zb. o pozemných komunikáciách zásadne zakázané mimo sídelného útvaru obce ohraničeného dopravnou značkou označujúcou začiatok a koniec obce v území 100 metrov od osi vozovky príslušného jazdného pásu diaľnice a cesty, okrem odpočívadiel, umiestňovať informačné konštrukcie.

⁵⁶⁰ Takýmto všeobecne záväzným nariadením je napr. Všeobecne záväzný nariadenie mesta Prešov č. 13/2023 o vyhradení miesta a ustanovení podmienok na umiestňovanie volebných plagátov na verejných priestranstvách počas volebnej kampane na území mesta Prešov.

ZÁVER

Pravidlá volebnej kampane pre voľby do orgánov územnej samosprávy sú v Rakúsku predmetom úpravy prameňov práva na federálnej, štátnej, ako aj miestnej úrovni. V súvislosti s povinnosťou označovania politických reklamných oznámení u rakúskych vysielateľov sme však identifikovali aj priamu pôsobnosť práva EÚ v podobe Nariadenia 2024/900.

Pri absencii ucelenej právnej úpravy volebnej kampane na federálnej úrovni sa federálne zákony obmedzujú iba na reguláciu niektorých aspektov municipálnej volebnej kampane, a to tiež nepriamo. Na štátnej úrovni jednotlivé spolkové štáty upravujú iba vybrané aspekty volebnej kampane spadajúcej do sféry ich kompetencií, pričom tie sa len fragmentálne týkajú volebnej kampane pre voľby do orgánov územnej samosprávy. Úprava pravidiel volebnej kampane právnymi predpismi s miestnou pôsobnosťou je v rakúskych municipálnych podmienkach obmedzená v podstate len na reguláciu umiestňovania volebných plagátov na území danej obce.

Na základe vykonanej komparácie vybraných aspektov volebnej kampane možno záverom konštatovať nasledovné.

Slovenská republika má ucelený kódex regulujúci kľúčové inštitúty volebnej kampane vrátane volebnej kampane pre voľby do orgánov územnej samosprávy, ktorým je zákon o volebnej kampani. V rakúskych podmienkach obdobná právna úprava chýba. V rakúskom právnom poriadku, na rozdiel od slovenského zákona o volebnej kampani, absentuje dokonca aj explicitná definícia elementárneho pojmu „*volebná kampaň*“, ktorá by bolo aplikovateľná aj pre potreby volieb do orgánov územnej samosprávy.

Porovnávajúc vybrané inštitúty volebnej kampane možno uviesť, že volebné moratórium nie je v rakúskych podmienkach univerzálne upravené na federálnej úrovni, ako ani na úrovni právnych poriadkov jednotlivých spolkových štátov. Zákony v podstate všetkých spolkových štátov upravujú iba niektoré inštitúty, z ktorých je najvýznamnejší inštitút zakázaných zón, a ktoré materiálne plnia funkciu volebného moratória. V slovenských podmienkach je volebné moratórium materiálne upravené v rade ustanovení zákona o volebnej kampani, ktorých cieľom je v čase 48 hodín pred dňom konania volieb do orgánov územnej samosprávy až do skončenia hlasovania v deň ich konania vylúčiť akúkoľvek volebnú kampaň.

Rovnako ako pri volebnom moratóriu, univerzálna úprava na federálnej, ako aj štátnej úrovni, absentuje v Rakúsku aj v súvislosti s výdavkovými limitmi na volebnú kampaň pre voľby do orgánov územnej samosprávy. Výnimku predstavuje iba Viedeň, kde je ustanovený výdavkový limit päť miliónov EUR. Na rozdiel od toho sú v Slovenskej republike explicitne

upravené výdavkové limity pre nezávislých kandidátov a politické strany kandidujúce vo voľbách do orgánov územnej samosprávy priamo v zákone o volebnej kampani.

Základný inštitucionálny rámec kontroly volebnej kampane je v slovenských podmienkach tvorený Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky a okresnými úradmi. V rakúskych podmienkach je kontrola vybraných povinností, ktoré súvisia s inštitútmi municipálnej volebnej kampane heterogénna a zároveň z veľkej časti decentralizovaná, keďže v rôznych spolkových štátoch ju môžu vykonávať rôzne orgány kreované právom daného spolkového štátu.

Čo sa týka vysielania počas volebnej kampane zákon o volebnej kampani upravuje relatívne podrobne pravidlá vysielania politickej propagácie v rozhlasovom a televíznom vysielaní STVR a licencovaných vysielateľov, ktoré sa vzťahuje aj na municipálnu volebnú kampaň. Naproti tomu v rakúskych podmienkach je tento aspekt volebnej kampane upravený len na federálnej úrovni a obmedzuje sa viacmenej len na úpravu všeobecných princípov objektívnosti a nestrannosti vysielania, resp. úpravu všeobecných pravidiel vysielania akejkoľvek reklamy.

Ust. § 15 zákona o volebnej kampani upravuje všeobecnú povinnosť uvádzať vymedzené údaje o objednávatel'ovi a dodávateľ'ovi volebnej reklamy za účelom zabezpečenia transparentnosti volebnej kampane. Obdobná všeobecná povinnosť podľa našich zistení v rakúskej právnej úprave na federálnej, ako aj štátnej úrovni jednotlivých spolkových štátov absentuje. Domnievame sa však, že obdobná povinnosť bude pre vydavateľ'ov politickej reklamy v rakúskych municipálnych podmienkach vyplývať z Nariadenia 2024/900 po tom, ako sa začne uplatňovať.

Napokon regulácia umiestňovania volebných plagátov je v slovenských, ako aj v rakúskych podmienkach predmetom úpravy jednak zákonov, ktorých účelom je v rozsahu svojej pôsobnosti chrániť vybrané záujmy prostredníctvom regulácie pravidiel umiestňovania akejkoľvek reklamy vo všeobecnosti a jednak právnych predpisov s miestnou pôsobnosťou vydaných obcami, ktoré sú oprávnené na základe príslušného ústavného, resp. zákonného splnomocnenia regulovať pravidlá umiestňovania volebných plagátov na svojom území.

Zoznam použitej literatúry

Knižná literatúra a elektronické zdroje:

DOMIN, M: Zákon o volebnej kampani. Komentár. Bratislava: Wolters Kluwer SK, 2019, s. 228.

DOMIN, M: Volebné právo a volebné systémy. Druhé, aktualizované a prepracované vydanie. Praha: Wolters Kluwer, 2021, s. 444.

STEYTLER, N (ed.). The Forum of Federations Handbook on Local Government in Federal Systems. Cham : Palgrave Macmillan, 2024, s. 607.

Verwaltung in Österreich. [online], [cit. 28/06/2025]. Dostupné na internete: <https://oeffentlicherdienst.gv.at/wp-content/uploads/2022/12/verwaltung_in_oesterreich_2011_de.pdf>

Právne predpisy:

Bundes-Verfassungsgesetz, č. 1/1930 (B-VG)

Bundesgesetz über die Finanzierung politischer Parteien, č. 56/2012 (Parteiengesetz 2012 – PartG)

Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks, č. 396/1974

Bundesgesetz über den Österreichischen Rundfunk, č. 379/1984 (ORF-Gesetz, ORF-G)

Bundesgesetz über audiovisuelle Mediendienste, č. 84/2001 (Audiovisuelle Mediendienste-Gesetz – AMD-G)

Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden, č. 20/2001 (Privatradiogesetz – PrR-G)

Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere publizistische Medien, č. 314/1981 (Mediengesetz – MedienG)

Burgenländische Gemeindeordnung, č. 55/2003 (Bgld. GemO)

Burgenland Gemeindewahlordnung 1992, č. 54/1992 (B-GemWO)

Gesetz vom 27. Juni 2024 über die Förderung politischer Parteien im Land Burgenland, č. 41/2024 (Burgenländisches Parteien-Förderungsgesetz 2024 - Bgld. PaFöG 2024)

Gesetz vom 25. April 1991 über die Förderung der Parteien in Kärnten, č. 83/1991 (Kärntner Parteienförderungsgesetz - K-PFG)

Gesetz über die Beschränkung von Wahlwerbungsaufwendungen und zur Einrichtung eines Wiener Unabhängigen Parteienprüfsenates, č. 27/2023 (Wiener Parteiengesetz)

Kärntner Allgemeine Gemeindeordnung, č. 66/1998 (K-AGO)

Kärntner Landesverfassung, č. 85/1996 (K-LVG)

Kärntner Gemeinderats und Bürgermeisterwahlordnung 2002, č. 32/2002 (K-GBWO)

Landes-Verfassungsgesetz vom 14. September 1981 über die Verfassung des Burgenlandes, č. 42/1981 (B-LVG)

Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/900 z 13.marca 2024 o transparentnosti a cielení politickej reklamy

Nariadenie Mestského zastupiteľstva mesta Viedeň o udržiavaní panorámy mesta bez rušivých reklamných stojanov č. 2013/28

NÖ Gemeindeordnung 1973, č. 1000-0 (NÖ GO)

NÖ Gemeinderatswahlordnung 1994. č. 0350-0 (NÖ-GRWO)

NÖ Landesverfassung 1979, č. 0001-0 (NÖ-LVG)

Oö. Landes-Verfassungsgesetz, č. 122/1991 (OÖ. LVG)

Oö. Gemeindeordnung 1990, č. 91/1990 (OÖ. GemO)

Oö. Kommunalwahlordnung, č. 48/1997 (OÖ-KWO)

Salzburg Landes-Verfassungsgesetz 1999, č. 25/1999 (SalZ-LVG)

Salzburger Gemeindeordnung 2019, č. 9/2020 (GdO)

Salzburger Gemeindewahlordnung 1998, č. 117/1998 (SalZ-GemWO)

Salzburger Gemeindeordnung 2019, č. 9/2020 (GdO)

Steiermark Landes-Verfassungsgesetz 2010 (SteM-LVG)

Steiermärkische Gemeindeordnung 1967, č. 115/1967 (Ste-GemO)

Steiermark Gemeindewahlordnung 2009, č. 59/2009 (SteM-GWO)

Tiroler Landesordnung 1989, č. 61/1988 (Verf. TirO)

Tiroler Gemeindeordnung 2001, č. 36/2001 (TGO)

Tiroler Gemeindewahlordnung 1994, č. 88/1994 (TGWO)

Verfassungsgesetz über die Verfassung des Landes Vorarlberg, č. 9/1999 (Verf. VlbG)

Vorarlberg Gemeindegesetz, č. 40/1985 (VlbG GemG)

Vorarlberg Gemeindewahlgesetz, č. 30/1999 (GWG)

Wiener Gemeindewahlordnung 1996, č. 16/1996 (GWO)

Wiener Stadtverfassung, č. 28/1968 (WStV)

zákon č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani v znení neskorších predpisov

zákon č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov

Kontaktné údaje:

JUDr. Lukáš Jančát, PhD.

lukas.jancat@upjs.sk

Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach, Právnická fakulta

Kováčska 26, 040 01 Košice, Slovenská republika

**Právna regulácia volebnej kampane a jej uplatňovanie vo volebnej praxi v Slovenskej republike
a vo vybraných štátoch Rady Európy**
Zborník príspevkov z medzinárodnej vedeckej konferencie

Zostavovatelia: prof. JUDr. Ladislav Orosz, CSc.
Mgr. Martina Makaturová

Vydavateľ: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika v Košiciach
Vydavateľstvo ŠafárikPress

Rok vydania: 2025

Náklad: 120 ks

Počet strán: 318

Rozsah: 22,77 AH

Vydanie: prvé

Tlač: EQUILIBRIA, s.r.o.

DOI: <https://doi.org/10.33542/PRV-0441-5>

ISBN 978-80-574-0440-8 (tlačená publikácia)

ISBN 978-80-574-0441-5 (e-publikácia)