

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán – vybrané interpretačné polemiky a úvahy *de lege ferenda*

The State Commission for Elections and the Control of Financing of Political Parties – Selected Contentious Points and Reflections in Interpretation *de lege ferenda*

Mojmír Mamojka ml. *

Abstract

This article deals with selected issues that underlie legal interpretation and application vis-a-vis the activities of Slovakia's State Commission for Elections and the Control of Financing of Political Parties, particularly with respect to penalty mechanisms contained in Act no. 181/2014 Coll. on the election campaign and on the amendment of Act no. 85/2005 Coll. on political parties and political movements, as amended. The author assesses the effectiveness of the current legal state of affairs and points to selected facets of election campaigning in the current legal and political environment that consist, among others, in tendentious infringements of the election moratorium. Further to the commission's decision-making to date, the article also offers core incentives *de lege ferenda*.

Keywords: State Commission for Elections and the Control of Financing of Political Parties, code of administrative procedure, political party, Constitutional Court of the Slovak Republic, Supreme Court of the Slovak Republic, cashless payment transaction, third party, election campaign

Skratky použitých právnych predpisov:

ZoVK	zák. č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov
ZoPVVP	zák. č. 180/2014 Z. z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov
ZoPSaPH	zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach
ZoB	zák. č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov
ObchZ	zák. č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník
SP	zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Ostatné skratky:

ŠKpVaKFPS Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán

* Člen Štátnej komisie pre voľby a kontrolu financovania politických strán

1. Teoreticko-právne predpoklady sankčných mechanizmov ŠKpVaKFPS (keď „väčšina nie je väčšinou...“)

Efektivita akýchkoľvek sankčných mechanizmov je (nielen vo verejno-právnej sfére) podmienená dvomi bazálnymi prvkami: normatívnym textom zohľadňujúcim reálne kontrolné možnosti správneho orgánu na strane jednej, a „matematické“ predpoklady pre rozhodnutie, na základe ktorého správny orgán uloží sankciu, na strane druhej. Pertraktované predpoklady sú vo vzťahu k ŠKpVaKFPS nositeľmi významných špecifik zvlášť v prípade porušenia volebného moratória³ – v zmysle štvrtej vety § 15 ods. 2 ZoPVVP ak štátna komisia hlasuje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, sú „potrebné na schválenie uznesenia tri štvrtiny hlasov všetkých členov“. V nadväznosti na skutočnosť, že ŠKpVaKFPS má 14 členov, tak na uloženie sankcie za porušenie volebného moratória nestačí ani 10 hlasov, čo je približne 71 % celkovej „rozhodovacej kapacity“ komisie. Akceptujem fakt, že z historicko-právneho hľadiska sú právomoci orgánov verejnej moci segmentované na rozhodnutia, pre ktoré zákon stanovuje jednoduchú väčšinu a na rozhodnutia, ktoré si žiadali/žiadajú kvalifikovaný prejav vôle – výnimkou nie sú ani právne predpisy postavené prevažne na súkromnoprávných základoch (napr. ObchZ). Vzhľadom na účel komisie dohliadajúcej (okrem iného) na korektné vedenie volebnej kampane však predmetnú požiadavku („tri štvrtiny hlasov všetkých členov“) možno považovať za kontraproduktívnu z toho dôvodu, že na zablokovanie uloženia sankcie stačí vôľa štyroch členov (t. z. približne 29 % všetkých hlasov). Periférny problém dikcie § 15 ods. 2 ZoPVVP navyše vykazuje aj prvky zrejmej obsolétosti, keďže jeho piata veta anticipuje potenciálnu rovnosť hlasov v rozhodovaní komisie⁴ – tá však nikdy nemôže nastať, pretože na platnosť rozhodnutia komisie je vždy potrebná nadpolovičná väčšina hlasov všetkých členov, t. z. v rámci „štandardnej agendy“ (okrem napr. spomínaného porušenia volebného moratória) je na aktivizovanie príslušných sankčných mechanizmov nevyhnutný súhlas aspoň 8 členov komisie.

Interpretačný skepticizmus rezultujúci z § 15 ods. 2 ZoPVVP je o to silnejší, že ani v prípade hlasovania v pomere 10 ku 4 v prospech uloženia pokuty nemôže komisia aktivizovať ustanovenie § 19 ods. 1 písm. a) ZoVK⁵, t. z. komisii ako správne orgánu nezostáva nič iné, iba zastaviť prebiehajúce správne konanie. Dotknuté ustanovenia SP nevykazujú potrebnú mieru normatívnej korelácie, pretože § 30 ods. 1 písm. a) až písm. i) SP neformuluje dôvod, pod ktorý možno subsumovať stav, keď síce podstatná väčšina členov komisie hlasovala za to, že došlo k porušeniu volebného moratória (§ 2 ods. 2 ZoVK), ale kumulatívne nebola dosiahnutá trojštvrťinová väčšina hlasov všetkých členov. Verejnoprávny charakter SP nedovoľuje žiadne explikačné ekvilibristiky, preto sa komisia zhodla na jedinom možnom (a nepochybne správnom) výklade platnej právnej úpravy spočívajúcom v tom, že momentom nedosiahnutia zákonom stanovenej väčšiny pre platnosť rozhodnutia o porušení volebného moratória sa automaticky aktivizuje dôvod na zastavenie správneho konania v zmysle § 30 ods. 1 písm. j) SP (t. z. „správny orgán konanie zastaví, ak tak ustanoví osobitný zákon“). De lege ferenda by mal tento nedostatok

³ Štvrtá a piata veta § 15 ods. 2 ZoPVVP:

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. Ak dôjde k rovnosti hlasov, rozhodujúci je hlas predsedu štátnej komisie.

⁴ Piata veta § 15 ods. 2 ZoPVVP:

Ak dôjde k rovnosti hlasov, rozhodujúci je hlas predsedu štátnej komisie.

⁵ Ustanovenie § 19 ods. 1 ZoVK (správne delikty):

(1) Štátna komisia uloží politickej strane pokutu od 30 000 eur do 300 000 eur, ak

a) vedie volebnú kampaň po čase ustanovenom v § 2 ods. 2 alebo

b) poruší zákaz podľa § 17.

riešiť ZoPVVP precíznou formuláciou dôvodu zastavenia správneho konania vo všetkých prípadoch, keď komisia rozhoduje o tom, či bolo porušené volebné moratórium, moratórium na zverejňovanie prieskumov verejnej mienky, resp. hlasuje o registrácii kandidátnej listiny alebo o vyčiarknutí kandidáta z kandidátnej listiny, ale nedosiahla zákonom stanovené tri štvrtiny hlasov všetkých jej členov v prospech uloženia pokuty.

Jedným z minoritných podnetov viažucich sa k rozhodovacím procesom komisie (t. z. nielen vo vzťahu k hlasovaniu o otázkach obsiahnutých v štvrtej vete § 15 ods. 2 ZoPVVP) bolo v čase precizovania jej rokovacieho poriadku vytvorenie predpokladov pre hlasovanie per rollam. Táto alternatíva vytvárania kolektívnej vôle je plnohodnotným nástrojom na dosiahnutie konsenzu naprieč právnymi odvetviami, t. z. vo verejnoprávnom aj súkromnoprávnom segmente, úvahy o jej plnej inkorporácii však na prvých zasadnutiach ŠKpVaKFPS narazili na elementy, ktoré komisiu predurčujú k striktnému a exaktnému výkonu kompetencií. Ich realizácia navyše podlieha nielen platnému právnemu stavu, ale aj spoločensko-morálnej zodpovednosti komisie voči externému prostrediu spočívajúcej v kontinuálnom preukazovaní nespochybniteľného odborného kreditu a výkladovej nezávislosti. Preto rokovací poriadok komisie síce umožňuje aj inú participáciu na rozhodovaní, než osobnú účasť členov na zasadnutí (čl. 4 Rokovacieho poriadku – „Hlasovanie mimo rokovanie komisie“), ale komisia ho využíva v zásade iba vo vzťahu k vybraným administratívno-registračným úkonom.

2. Modifikácia výšky zákonom stanovených peňažných pokút v nadväznosti na právne názory Ústavného súdu Slovenskej republiky a Najvyššieho súdu Slovenskej republiky

Výška peňažných sankcií ako bazálneho nástroja ZoVK je od začiatku činnosti komisie podrobovaná otázkam o ich primeranosti. Odhliadnuc od faktu, že komisia logicky nemá priamy vplyv na textáciu príslušných právnych predpisov, je ukladanie sankcií nielen otázkou aplikačného práva, ale aj jeho „rozumnej interpretácie“⁶. V nadväznosti na zákonom stanovené právomoci správnych orgánov (vrátane ŠKpVaKFPS) je v mnohých prvkoch prelomový právny názor Najvyššieho súdu Slovenskej republiky (sp.zn. 4Sžo/72/2010) poukazujúci na uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 274/07-13 z 27. októbra 2007, podľa ktorého „ani v modernom právnom štáte sa nemožno vyhnúť medzerám či iným nedostatkom v zákonných právnych predpisoch, pričom obzvlášť citelný je tento negatívny jav v odvetví práva správneho. Orgány aplikujúce správne právo a spomedzi nich osobitne sudcovia pri rozhodovaní v správnom súdnictve sú oprávnení nedostatky zákonnej právnej úpravy svojím výkladom odstraňovať. Takéto odstraňovanie však nemožno považovať za legislatívnu činnosť, ktorá by narúšala ústavný princíp trojdelenia štátnej moci. Sudca pri interpretácii normy správneho práva nesmie tvoriť, ale môže odhaľovať a formulovať vzťahy medzi jednotlivými právnymi normami vychádzajúc z účelu a zmyslu právnej úpravy. Jedinou požiadavkou, ktorá je pri tom na sudcu kladená, je ústavná konformita výkladu (čl. 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky)“. Na jednej strane je pravdou, že pomyselnú dokonalosť právneho stavu nie je možné dosiahnuť, preto ani spoločensko-právne prostredie „modernej“ a reglementačne primerane vyspelej spoločnosti objektívne nie je schopné produkovať normotvorbu s takým gnómickým charakterom, aby (napríklad...) výšky pokút za porušenie ustanovení ZoVK boli primerané vo vzťahu ku každému jednému dotknutému subjektu v každom jednom partikulárnom skutkovom stave. Na druhej strane však platí, že politický (t. z. de facto spoločensko-marketingový) boj o získanie verejnej moci podlieha vyššej miere zákonného aj etického dohľadu a preto môže akékoľvek zníženie zákonom stanovenej pokuty

⁶ Z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp.zn. 4Sžo/72/2010 citujúceho publikáciu Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Heuréka, 2004, str. 57-58: „Každý právny poriadok sa môže uplatniť vo všetkých prípadoch iba vtedy, ak sa právna úprava dotvorí výkladom práva. Základom výkladu práva v právnom štáte je zdravý rozum. K dôležitým materiálным znakom právneho štátu je aj existencia kritérií, podľa ktorých sa vysvetľuje a uplatňuje každá právna norma“.

pôsobiť ako mocenská deformácia práva. Navyše slovné spojenie „nedostatok v zákonných právnych predpisoch“ možno vnímať skôr ako úplnú absenciu konkrétnej normy, resp. nedoriešenú vzájomnú nadväznosť noriem už existujúcich, a nie ako autonómny „nedostatok“ vyvolaný domnelou neprimeranosťou zákonom stanovenej výšky peňažnej sankcie. Aj z tohto dôvodu sa subjektívne nestotožňujem s ďalšou časťou odôvodnenia citovaného rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky odvolávajúcou sa na článok 152 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky, v kontexte ktorého „výklad a uplatňovanie zákonov musí byť v súlade s ústavou, v danom prípade s jej článkom 1 ods. 1. Právna istota a spravodlivosť, ako princípy materiálneho právneho štátu podľa názoru súdu nepripúšťajú v individuálnych prípadoch aplikovanie sankcií, ktoré sú zjavne neproporcionálne a neprimerané povahe skutku a jeho dôsledkom, a to ani vtedy, ak zákonodarca v záujme generálnej prevencie chcel prísnosťou a výlučnosťou sankcie chrániť závažný verejný záujem“.⁷ Síce súhlasím s tým, že každá sankcia má svoj normatívny aj aktuálny spoločensko-morálny základ, na druhej strane však opakujem, že „súťaž“ (v metaforickom zmysle slova) o politickú moc má mať hmatateľnejšie hranice legálnosti zvlášť vo väzbe na sankčné mechanizmy – preto odmietam akúkoľvek dispozíciu vo vzťahu k znižovaniu pokút za porušenie ustanovení ZoVK. Túto konštatáciu prezentujem aj napriek tomu, že komisia ako správny orgán môže k takejto modifikácii prikrčiť – zatiaľ však priestor daný právnymi názormi Ústavného súdu Slovenskej republiky, resp. Najvyššieho súdu Slovenskej republiky, nevyužila.

3. Hotovostná versus bezhotovostná platobná operácia vo vzťahu k § 24 ods. 2 ZoPSaPH

Jedným z najfrekvencovanejších dôvodov porušenia ustanovení ZoPSaPH je (medzi politickými stranami prekvapujúco neustálený) výklad § 24 ods. 2 ZoPSaPH a s tým spojené vnímanie esenciálnych prvkov „bezhotovostnej platobnej operácie“. Znenie dotknutého paragrafu vytvára logické reštrikcie pri darovaní peňažných prostriedkov v snahe o transparentnú podporu politických strán determinovanú exaktnou znalosťou zdroja, z ktorého bol peňažný dar adresovaný. Komisia vo vybraných správnych konaniach posudzovala opodstatnenosť argumentácie politických strán spočívajúcej v tom, že ak darca vložil peňažné prostriedky na účet politickej strany (t. z. peňažný dar nebol poukázaný zo strany darcu bezhotovostným prevodným príkazom), tak prijatie takto darovaných peňažných prostriedkov nie je v rozpore s § 24 ods. 2 ZoPSaPH, pretože „z pohľadu“ politickej strany ako obdarovaného subjektu je predmetné plnenie prijaté na príslušný bankový účet, t. z. nejde o „fyzické“ prevzatie bankoviek či mincí. Je faktom, že ZoPSaPH explicitne neupravuje imanentné znaky bezhotovostnej platobnej operácie, v tomto prípade však možno posudzovať ZoPSaPH ako lex specialis k ZoB ako lex generalis. V zmysle § 5 písm. s) bod 2. ZoB je totiž jedným z bazálnych bankových produktov vykonávanie nasledujúcich platobných operácií: vklad finančných prostriedkov v hotovosti na platobný účet, ďalej výber finančných prostriedkov v hotovosti z platobného účtu, a napokon bezhotovostné prevody finančných prostriedkov z platobného účtu alebo na platobný účet. Inými slovami, bezhotovostná platobná operácia musí aj v kontexte § 24 ods. 2 ZoPSaPH spĺňať znaky vymedzené v § 5 písm. s) ZoB, t. z. peňažné prostriedky musia byť politickej strane darované tak, aby sa z dispozície darcu dostali do dispozície obdarovaného (t. z. politickej strany) bez fyzickej manipulácie s bankovkami či mincami. Akýkoľvek iný spôsob prevodu finančných prostriedkov analogicky aktivizuje znenie druhej a tretej vety § 24 ods. 2 ZoPSaPH, v zmysle ktorých „ak z výpisu z účtu nie je preukázané, kto je darcom peňažného daru, strana je povinná tento peňažný dar vrátiť v lehote do 30 dní na účet, z ktorého bol finančný dar poukázaný. Ak taký účet neexistuje, strana je povinná túto skutočnosť bezodkladne oznámiť ministerstvu financií a peňažný dar poukázať na príjmový účet štátneho rozpočtu“. Beriem do úvahy fakt, že úkon „fyzického“ vloženia peňažného daru na účet politickej strany nie je výslovnou súčasťou citovaných viet § 24 ods. 2 ZoPSaPH –

⁷ z odôvodnenia rozsudku Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/72/2010

napriek tomu sa prikláňam k interpretácii, že ak bol peňažný dar poskytnutý politickej strane týmto spôsobom (t. j. „fyzickým vkladom“), tak automaticky dochádza k porušeniu prvej vety dotknutého paragrafu, t. z. politická strana musí peňažný dar vrátiť na základe (už spomínanej) druhej a tretej vety § 24 ods. 2 ZoPSaPH.

4. Rozhodovacia prax komisie v rokoch 2015 a 2016 – podnety de lege ferenda

Zákonodarný orgán má (v ideálnom prípade) formulovať právne predpisy na základe širokospektrálnej odbornej diskusie a po prvej hmatateľnej fáze ich aplikácie (v prípade komisie ide najmä o obdobie od septembra 2015 po parlamentné voľby v marci 2016) zohľadniť podnety, ktoré priniesla rozhodovacia prax. Optikou členov komisie a jej úradu je platný právny stav nositeľom prvkov, ktorých precizovanie je nevyhnutné nielen vo vzťahu k bežnej administratívnej činnosti ŠKpVaKFPS, ale aj v kontextoch výkladu kruciólnych inštitútov reglementovaných v ZoPSaPH, ZoPVVP a ZoVK.

Prvý z vyššie uvedených segmentov tvoria požiadavky na evidovanie tretích strán ako subjektov s plnohodnotnou možnosťou viesť volebnú kampaň (§ 8 ZoVK v spojení s § 2 ods. 1 ZoVK) – evidovanie tretích strán je zo strany ZoVK podmienené žiadosťou, ktorej obsahové náležitosti upravuje § 8 ods. 3 ZoVK⁸. Vo všeobecnosti nie som zástancom prehnaného registračno-právneho formalizmu, na druhej strane však možnosť ovplyvnenia priebehu volebnej kampane v prospech získania verejnej funkcie na základe aktivity tretích strán si žiada primerane dôveryhodný prejav vôle zvlášť pri zákonom stanovenom registračnom postupe. Vzhľadom na to, že v podstatnej časti prípadov sú žiadateľmi o nadobudnutie statusu „tretej strany“ občianske združenia, musela by komisia revidovať (opäť píšem o hypoteticky „ideálnom právnom stave“) personálnu štruktúru združení v čase podania žiadosti o registráciu, pretože z verejných zoznamov nie je možné preukázateľne zistiť, či osoba podpisujúca žiadosť podľa § 8 ods. 3 ZoVK je oprávnená konať v mene žiadajúceho subjektu. Úrad komisie overoval aspoň existenciu dotknutých občianskych združení, tento postup však vykazuje – najmä v porovnaní s inými entitami, ktoré komunikujú s občianskymi združeniami – zásadné diskrepancie. V prvom rade ide o skutočnosť, že občianske združenie nie je povinné doložiť výpis o svojom zápise v zozname občianskych združení (na rozdiel od komunikácie napr. s bankami pri uzatváraní zmluvy o bežnom účte). Ako som už uviedol, komisia si v korelácii s jej úradom môže pre tieto účely verifikovať existenciu/neexistenciu konkrétneho združenia, z byrokratického hľadiska však ide o neefektívny administratívny nadštandard, ktorý zákon komisii neukladá. Navyše (ako som už konštatoval) komisia si objektívne nemôže overiť ani to, či osoba konajúca v mene občianskeho združenia je na toto konanie oprávnená (napr. osoba podpisujúca žiadosť mohla byť z personálnej štruktúry komisie odvolaná, resp. jej funkcia mohla zaniknúť z iného dôvodu). Aj preto je vhodné (opäť vo vzore bankovej praxe), aby ZoVK ukladal občianskym združeniam povinnosť predložiť duplikát ich stanov vydaný Ministerstvom vnútra Slovenskej republiky, pričom združenie by zároveň bolo povinné deklarovať existujúce oprávnenie „podpisujúcej“ osoby konať v jeho mene (napr. úradne overeným prejavom kolektívnej vôle príslušného orgánu združenia priloženým k žiadosti o registráciu podľa § 8 ods. 3 ZoVK).

⁸ Ustanovenie § 8 ods. 3 ZoVK:

Žiadosť o zaevidovanie musí obsahovať meno, priezvisko, adresu trvalého pobytu, číslo občianskeho preukazu alebo dokladu o pobyte žiadateľa, ak ide o fyzickú osobu, a obchodné meno a identifikačné číslo, ak ide o fyzickú osobu - podnikateľa, názov a sídlo, právnu formu a identifikačné číslo organizácie žiadateľa, ak ide o právnickú osobu. Žiadosť sa podáva na tlačíve, ktoré zverejňuje štátna komisia na svojom webovom sídle.

Ako som už uviedol v časti „II.“ príspevku, zákonom stanovené sankcie voči politickým stranám nepovažujem na neprimerané – neproporcionalita ich výšky je však dôvodom neželaného kalkulovania dotknutých subjektov o tom, na koho z nich⁹ sa bude (po preukázaní nelegálneho konania) vzťahovať nižšia pokuta. Existencia takýchto kalkulácií je očividná najmä v rámci korelácie medzi nedovoleným vedením volebnej kampane (resp. propagácie politickej strany alebo kandidáta vo voľbách) v čase volebného moratória, t. z. primárne ide o sankcie obsiahnuté v § 19 ods. 1 písm. a) ZoVK ak ide o politickú stranu, resp. v § 19 ods. 7 písm. a) ZoVK ak ide o tretiu stranu, resp. v § 20 ods. 1 písm. a) ZoVK ak ide o propagáciu politickej strany alebo kandidáta vo voľbách, pričom túto propagáciu vykonáva iný subjekt ako politická strana alebo tretia strana. Vzhľadom na to, že preukázaním vedenia volebnej kampane politickou stranou v čase volebného moratória sa voči politickej strane aktivizuje sankcia v rozpätí 30.000 eur až 300.000 eur, zatiaľ čo voči tretej strane iba 1.000 eur až 10.000 eur a voči iným subjektom (v tomto kontexte nejde o vedenie volebnej kampane, ale o spomínanú propagáciu politickej strany alebo kandidáta vo voľbách) od 300 do 1.000 eur, tak vzniká riziko úmyselného prenášania deliktuálnej zodpovednosti z politických strán na iné subjekty tak, že k partikulárnemu úkonu volebnej kampane sa „prizná“ napr. tretia strana registrovaná podľa § 8 ZoVK. Tento postup je možný vtedy, ak z pozície komisie nie je možné spoľahlivo zistiť, ktorý subjekt uzatvoril zmluvný vzťah so spoločnosťou poskytujúcou dotknutú prezentačnú službu (t. j. služba tvoriaca jeden alebo viac úkonov volebnej kampane). Obdobným spôsobom možno preniesť sankčný následok za porušenie volebného moratória na neutrálny podnikateľský subjekt (ak nie je registrovaný ako tretia strana podľa § 8 ZoVK), navyše propagácia politickej strany alebo kandidáta vo voľbách vykonaná v rozpore s textáciou § 20 ods. 1 písm. a) ZoVK nie je správnym deliktom, ale priestupkom, t. z. jej posudzovanie a sankcionovanie bezprostredne nepatrí do kompetencií komisie. De lege ferenda je preto vhodné zvážiť zakotvenie rovnakej výšky peňažných sankcií pre všetky vyššie uvedené subjekty – som si vedomý, že predmetný návrh ma značný pragmatický nádych, s vysokou pravdepodobnosťou by však znížil motiváciu obchodných spoločností poskytujúcich propagačné služby preberať sankčné mechanizmy formulované v ZoVK na „svoje ramená“. Logickým sprievodným javom by (snáď) bola nižšia asertivita politických strán pri kalkulovaní rizika udelenia pokuty za oslovovanie voličov počas volebného moratória.

Jeden z najmarkantnejších nedostatkov platného znenia ZoVK sa spája s vymedzením jej kruciálneho inštitútu – „volebnej kampane“. Z teoreticko-právneho hľadiska sa ako imanentný znak volebnej kampane javí predpoklad, že nevyhnutne ide o činnosť, za ktorú sa „obvykle platí úhrada“¹⁰. Príslušná textácia však nie je formulovaná absolútne, t. z. „platenie úhrady“ za partikulárnu činnosť (t. z. úkon volebnej kampane) nie je prvok, ktorý musí byť splnený vždy, ale ide o element, ktorý je u posudzovanej činnosti „obvyklý“. V tejto súvislosti je zjavnou legislatívnou chybou, že ZoVK ako stále „nový“ právny predpis v plnej miere nezohľadňuje možnosti vedenia volenej kampane prostredníctvom sociálnych sietí – tento fakt dodáva politickým stranám odvahu v argumentácii, že ak svojich voličov oslovujú týmito nástrojmi (t. j. facebook, twitter a pod., čo sú v podstatnej časti ich funkcionality bezplatné služby), tak ide o činnosti nespádajúce pod volebnú kampaň v zmysle § 2 ods. 1 ZoVK, ergo ide o spôsob, akým možno oslovovať voličov aj počas volebného moratória. Tento výklad však v zákone nenachádza oporu z dvoch dôvodov: prvým je ten, že aj keď samotná komunikácia pomocou sociálnych sietí nemusí byť spolplatnená priamo, tak tvorí časť z komplexnej skupiny služieb, za ktorú užívateľ platí úhradu, napr. za internetové pripojenie (aj keď priznávam, že pre mňa táto skutočnosť nezohráva primárnu výkladovú rolu). Druhým dôvodom (s ktorým sa stotožňujem viac) je racionálne vnímanie každej zákonnej textácie, t. z. ak sa politická strana snaží konkrétnym „marketingovo-prezentačným“ úkonom osloviť

⁹ t. z. obvykle politická strana na strane jednej a obchodná spoločnosť poskytujúca služby, využívaním ktorých politická strana vedie volebnú kampaň, na strane druhej

¹⁰ Ustanovenie § 2 ods. 1 ZoVK:

Volebná kampaň na účely tohto zákona je akákoľvek činnosť politickej strany, politického hnutia, koalície politických strán a politických hnutí, kandidátov a tretích strán podľa § 8, za ktorú sa obvykle platí úhrada, smerujúca k propagácii ich činností, cieľov a programu za účelom získania funkcie volenej podľa osobitného predpisu. Rozumie sa tým činnosť v prospech aj v neprospech subjektov podľa prvej vety.

potenciálneho voliča/voličov, tak charakter volebnej kampane je naplnený aj vtedy, ak ide o činnosť, s ktorou sa priama úhrada nespája. Vyššie uvedené znamená, že sociálne siete nie sú exkludovaným inštrumentárium z činností spadajúcich pod vymedzenie volebnej kampane v zmysle § 2 ods. 1 ZoVK. V nadväznosti na prezentovanú polemiku bol jedným z najzásadnejších podnetov de lege ferenda zo strany členov ŠKpVaKFPS v prvom funkčnom období (august 2015 až máj 2016), aby z § 2 ods. 1 ZoVK bola vo vzťahu k vymedzeniu volebnej kampane úplne vypustená požiadavka „obvyklej úhrady“.

Záver

Pôsobenie ŠKpVaKFPS je determinované dvomi esenciálnymi predpokladmi: adekvátnou právnou úpravou a zároveň obsadením komisie členmi s nadštandardnou erudovanosťou nielen vo vzťahu k ZoPSaPH, ZoPVVP a ZoVK, ale aj k súvisiacim interdisciplinárnym prvkom (zmluvné právo, správne právo, relevantná judikatúra...). Napriek zmieneným výkladovým polemikám som presvedčený o tom, že platný právny stav je najmä vo vzťahu k ZoPVVP a ZoVK vhodným základom pre ďalšie precizovanie pravidiel „boja o participáciu na verejnej moci“ – prípadné zakomponovanie podnetov de lege ferenda vyplývajúcich z doterajšej rozhodovacej praxe komisie je však podmienené aktuálnymi zákonodarnými prioritami.

Použitá literatúra, judikatúra a právne predpisy

DRGONEC, J.: Ústava Slovenskej republiky. Komentár. Vydavateľstvo Heuréka, Šamorín, 2004, ISBN 80-89122-95-1, 811 s.

Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky č. III. ÚS 274/07-13 z 27. októbra 2007

Rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sp. zn. 4Sžo/72/2010

Zák. č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov

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

Zák. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach

Zák. č. 483/2001 Z. z. o bankách a o zmene a doplnení niektorých zákonov

Zák. č. 513/1991 Zb. Obchodný zákonník

Zák. č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok)

Adresa autora

doc. JUDr. Mojmir Mamojka, PhD.

Akadémia Policajného zboru v Bratislave

Sklabinská 1

835 17 Bratislava 35

E-mail: mojmir.mamojka@gmail.com