

MEMO 98, Štefana Kráľika 1/A, 841 08, Bratislava
ivang@memo98.sk
Nadácia Zastavme korupciu, Staré Grunty 18, 841 04 Bratislava
petkova@zastavmekorupciu.sk
Transparency International Slovensko, Bajkalská 25, 827 18 Bratislava
pisko@transparency.sk

Štátna komisia pre voľby a pre kontrolu financovania politických strán
Drieňová 22
826 86 Bratislava 29
statnakomisija@minv.sk

Vec:

Žiadosť o výkladové metodické stanovisko ku kampani tretích strán

1. V apríli podali mimovládne organizácie MEMO 98, Transparency International Slovensko (obe dňa 5.4.2024) a Nadácia Zastavme korupciu (dňa 8.4.2024) na Ministerstvo vnútra SR (MEMO 98) a na Okresný úrad Bratislava v zmysle zákona č. 181/2014 Z.z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z.z. politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov (ďalej len "zákon") podnet pre podozrenie zo spáchania priestupku, z ktorého bol podozrivý Matúš Šutaj Eštok, súčasný minister vnútra SR. MEMO 98 podalo tento podnet zároveň v rovnaký deň aj na Štátnu komisiu pre voľby a na kontrolu financovania politických strán (ďalej len „Komisia“).
2. Podľa § 2 ods. 1 zákona, 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.
3. Podľa § 2 ods. 2 zákona, 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.
4. Podľa § 2 ods. 3 zákona, 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.
5. K otázke možnosti vedenia kampane prostredníctvom platených príspevkov na sociálnych sieťach tretími osobami zaujalo Ministerstvo vnútra SR výkladové stanovisko naposledy pri voľbách do Národnej rady SR v roku 2023. Toto usmernenie (*Informácie k vedeniu volebnej kampane politickou stranou a politickým hnutím vo*

voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2023) je dostupné na webovom sídle Ministerstva vnútra na adrese: https://www.minv.sk/?nr23_infokampan

Keďže zákonná dikcia pri voľbách do Národnej rady SR a voľbe prezidenta Slovenskej republiky je v predmetnej otázke identická, je možné predmetné závery aplikovať analogicky. V zmysle uvedeného usmernenia platí, že: *“Bod 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.”*

Ministerstvo na rovnakom mieste akcentuje skutočnosť, že platený status na sociálnej sieti je potrebné považovať za vedenie volebnej kampane: *“Bod 35: Bezplatné statusy na sociálnej sieti sa za volebnú kampaň nepovažujú. Avšak status zverejnený za odplatu (sponzorovaný príspevok) je volebnou kampaňou”*.

6. Dňa 17. októbra 2024 podali organizácie opätovný podnet na Komisiu, v ktorom ju žiadali o zaujatie meritórneho stanoviska v zmysle jej kompetencií definovaných zákonom č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva.
7. Zákon č. 180/2014 Z.z. o podmienkach výkonu volebného práva a o zmene a doplnení niektorých zákonov (volebný zákon), prijatý v máji 2014 spolu so svojou volebnou dvojičkou (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) zjednotil úpravu slovenského volebného zákonodarstva. Ako uvádza samotná [dôvodová správa](#) k jeho všeobecnej časti, *„na rozdielny prístup zákonodarcu pri úprave volebných inštitútov, terminologickú nejednotnosť, rozdielnosť postupov, ako aj na potrebu záruk zákonnosti a demokratických princípov pri výkone volebného práva poukazovali aj mimovládne organizácie, ktorých predmetom činnosti je dodržiavanie ľudských práv, politických práv a presadzovanie vysokých štandardov ústavných záruk vo volebnom práve.“* Navyše, na potrebu zjednotenia roztrúsenej slovenskej volebnej legislatívy upozorňovali už dlhodobo aj medzinárodné pozorovateľské organizácie, predovšetkým Úrad OBSE pre demokratické inštitúcie a ľudské práva ([OSCE/ODIHR](#)) vo svojich volebných hodnotiacich správach.
8. Volebný zákon v §12 (Všeobecné ustanovenia) definoval sústavu volebných orgánov, pričom §12 ods. 1 uvádza explicitne a jednoznačne, že *„Voľby riadi Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán“*. Až v ďalších odsekoch definoval aj ďalšie volebné orgány - okresné a okrskové volebné komisie (ods. 2), ako aj ministerstvo vnútra, štatistický úrad, okresný úrad, samosprávny kraj a obec (ods. 3).
9. Následne, volebný zákon v ďalšej časti (predovšetkým §13-16) definuje postavenie a úlohy Komisie a postavenie iných volebných orgánov vo vzťahu k nej. Ústredné postavenie Komisie na čele sústavy volebných orgánov jednoznačne predpokladá aj

samotné názvoslovie, keď časti §13-19 zákona sú vedené pod titulkom „Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán“.

Podľa §13 ods. 1 *“zriaďuje sa Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán [...] ako nezávislý orgán na kontrolu financovania politických strán a politických hnutí [...], riadenie volieb a zisťovanie výsledkov volieb“.*

Podľa §16 ods. 1 písmeno e) Komisia *“kontroluje financovanie a vedenie volebnej kampane“.*

10. Volebné pozorovateľské misie, ktoré na Slovensku monitorovali volebný proces počas kampane pred predčasnými parlamentnými voľbami (30. september 2023) a počas kampane pred prezidentskými voľbami (23. marec a 6. apríl 2024) z pohľadu jeho súladnosti s domácou legislatívou a s medzinárodnými zmluvami a medzinárodnými štandardmi na konanie demokratických volieb, vo svojich finálnych správach takisto konštatovali ústredné postavenie ŠKV so zodpovednosťou za celý priebeh a riadenie volieb.

Finálna správa expertného volebného tímu ODIHR k prezidentským voľbám 2024 (vydaná 22. novembra 2024, [v angličtine](#)) hovorí, že „ŠKV je stály a nezávislý orgán, ktorý nesie celkovú zodpovednosť za riadenie volieb a zisťovanie ich výsledkov. ŠKV pôsobí v priestoroch Ministerstva vnútra SR [MV], ktoré jej poskytuje metodickú podporu, má na starosti vzdelávanie voličov a dohliada na technickú prípravu volieb“ (*„State Election Commission is a permanent and independent body vested with overall responsibility for the administration of elections and the establishment of election results. The Ministry of Interior hosts the SEC, provides methodological support, conducts voter education, and oversees technical preparations for elections“*).

Finálna správa hodnotiacej volebnej misie ODIHR k predčasným parlamentným voľbám 2023 (vydaná 29. februára 2024, [v angličtine](#), [v slovenčine](#)) hovorí, že „ŠKV pôsobí v priestoroch Ministerstva vnútra SR, ktoré štátnej komisii pre voľby poskytuje metodickú podporu, má na starosti vzdelávanie voličov a zodpovedá za technickú prípravu volieb“ (*„The MoI hosts the SEC, provides methodological support, conducts voter education, and is in charge of technical preparations for elections“*).

Finálna správa k predčasným parlamentným voľbám 2023 však zároveň varovala, že *„Rozsiahle zapojenie MV takmer vo všetkých fázach volebného procesu však môže v praxi oslabiť schopnosť ŠKV naplniť svoj mandát nezávislého orgánu konajúceho zo zákona“* (*„However, the extensive involvement of the MoI in nearly all stages of the electoral process, in practice, may undermine the ability of the SEC to fulfil its mandate as an independent body, as stipulated by law“*).

V tejto súvislosti finálna správa k k predčasným parlamentným voľbám 2023 poskytuje referenciu na všeobecne akceptovaný *Kódex dobrej praxe vo volebných záležitostiach*

[\(Code of Good Practice in Electoral Matters\)](#)), prijatý v roku 2002 Benátskou komisiou (Európska komisia Rady Európy pre demokraciu prostredníctvom práva). Kódex v odseku 76 dôvodovej správy poukazuje na to, že „*spolupráca medzi ústrednou volebnou komisiou a Ministerstvom vnútra je možná len z praktických dôvodov, napr. prevoz a skladovanie hlasovacích lístkov a iného zariadenia.*“

11. Komisia sa v rámci svojej činnosti snaží o ustálenú zjednocujúcu rozhodovaciu prax, a viackrát v minulosti pri žiadostiach o stanovisko (o metodickú pomoc, o otázku) vo svojich uzneseniach ponúkla meritórny výklad viacerých aspektov volebného procesu. V tejto súvislosti si dovoľíme dať do pozornosti päť predchádzajúcich uznesení Komisie z obdobia 2023-2024, počas dvoch rozdielnych volebných období Komisie:

a. [Uznesenie 4.6.1](#)

(4. zasadnutie Komisie pre IX. volebné obdobie, 23.-24. marec 2024)

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán k žiadosti politického hnutia Kresťanskodemokratické hnutie o metodickú pomoc pri vedení volebnej kampane konštatuje, že fyzická osoba nie je oprávnená viesť volebnú kampaň pre voľby do Európskeho parlamentu. Volebnú kampaň pre voľby do Európskeho parlamentu je oprávnená viesť iba politická strana, politické hnutie alebo koalícia, ktorá podala kandidátnu listinu pre voľby do Európskeho parlamentu.

Skutočnosť, či platený (sponzorovaný) príspevok na sociálnej sieti je volebnou kampaňou, je možné posudzovať iba podľa okolností konkrétneho prípadu, spočívajúcich najmä v obsahovej stránke príspevku. Pokiaľ 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 považovaný za súčasť volebnej kampane.

b. [Uznesenie 4.6.2](#)

(4. zasadnutie Komisie pre IX. volebné obdobie, 23.-24. marec 2024)

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán k otázke Ing. Bc. J. L., M. A., týkajúcej sa podpory, resp. propagácie kandidátov na prezidenta Slovenskej republiky formou SMS správ a e-mailov fyzickou osobou konštatuje, že viesť volebnú kampaň pre voľby prezidenta Slovenskej republiky môžu iba zaregistrovaní kandidáti. Skutočnosť, či zasielanie konkrétnych SMS správ, alebo e-mailov napĺňa znaky volebnej kampane alebo ide o komunikáciu osobného charakteru je možné posúdiť iba s prihliadnutím na okolnosti konkrétneho prípadu.

c. [Uznesenie 34.5.1](#)

(34. zasadnutie Komisie pre VIII. volebné obdobie, 23. február 2023)

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna komisia“) prerokovala žiadosť politického hnutia Kresťanskodemokratické hnutie o metodickú pomoc k financovaniu

volebnej kampane a konštatuje, že podľa § 3 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 (ďalej len „zákon o volebnej kampani“) sa do limitu výdavkov na volebnú kampaň politickej strany vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky započítavajú všetky náklady na propagáciu politickej strany, ktoré politická strana vynaložila v čase začínajúcom 180 dní pred dňom vyhlásenia volieb.

Štátna komisia považuje žiadosť politického hnutia Kresťanskodemokratické hnutie vo vzťahu k predčasným voľbám do Národnej rady Slovenskej republiky za hypotetickú. Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán však zastáva názor, že výdavky na volebnú kampaň podľa § 3 ods. 1 zákona o volebnej kampani vynaložené v predchádzajúcich voľbách sa nezapočítavajú do limitu nákladov podľa § 3 ods. 1 zákona o volebnej kampani vynaložených na nasledujúce voľby bez ohľadu na to, o aký typ volieb ide.

d. [Uznesenie 34.5.6.1](#)

(34. zasadnutie Komisie pre VIII. volebné obdobie, 23. február 2023)

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna komisia“) prerokovala žiadosť politického hnutia OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti – OĽANO o metodickú pomoc vo veci použitia finančných prostriedkov vyčlenených na volebnú kampaň vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky na svoju propagáciu v zahraničí a:

- konštatuje, že 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 možnosť použitia finančných prostriedkov vyčlenených na volebnú kampaň vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky na propagáciu politickej strany v zahraničí neupravuje,
- štátna komisia zároveň však s poukazom na svoje uznesenie č. PR/2022/001 zo dňa 30.09.2022 zdôrazňuje, že v súlade s ustálenou judikatúrou Ústavného súdu Slovenskej republiky pri výklade a uplatňovaní zákonov treba hľadiť nielen na ich text, ale najmä na ich zmysel a sledovaný účel a v tejto súvislosti zastáva názor, že územným priestorom na vedenie volebnej kampane vo voľbách do Národnej rady Slovenskej republiky by malo byť predovšetkým územie Slovenskej republiky.

e. [Uznesenie 34.5.6.2](#)

(34. zasadnutie Komisie pre VIII. volebné obdobie, 23. február 2023)

Štátna komisia pre voľby a kontrolu financovania politických strán (ďalej len „štátna komisia“) prerokovala žiadosť politického hnutia OBYČAJNÍ ĽUDIA a nezávislé osobnosti – OĽANO o metodickú pomoc vo veci podmienok a účelu využitia finančných prostriedkov získaných zo štátneho rozpočtu v zahraničí a v

tejto súvislosti poukazuje na § 29 zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, ktorý znie:

„§ 29 Obmedzenie použitia príspevkov

Príspevky zo štátneho rozpočtu podľa § 25 ods. 1 nemôže strana použiť na

- a) pôžičky a úvery fyzickým osobám alebo právnickým osobám,*
- b) zmluvy o tichom spoločenstve,*
- c) podnikanie obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej jediným spoločníkom,*
- d) ručenie za záväzky fyzických osôb alebo právnických osôb,*
- e) darovanie.“*

Štátna komisia zároveň poukazuje na skutočnosť, že na kontrolu správnosti použitia príspevkov zo štátneho rozpočtu je v súlade so zákonom č. 357/2015 Z. z. o finančnej kontrole a audite a o zmene a doplnení niektorých zákonov príslušný Úrad vládného auditu.

12. Týmto preto žiadame Komisiu o metodickú pomoc pri interpretácii volebnej kampane, presnejšie k „činnosti iných subjektov ako zaregistrovaných kandidátov“ (tretích strán) počas kampane pred prezidentskými voľbami, v zmysle platnej právnej úpravy §2 ods. 3 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.
13. Dovoľujeme si Komisiu požiadať o zjednocujúce výkladové stanovisko k otázke či zverejnenie plateného príspevku na sociálnej sieti (vo forme textu, vo forme videa, či v akejkoľvek kombinovanej forme) fyzickou osobou, právnickou osobou, politickou stranou, hnutím (resp. koalíciou politických strán), ktoré je obsahovo zamerané na podporu alebo v neprospech kandidáta, je v čase volebnej kampane povolené alebo zakázané.

O výsledku a prijatom stanovisku Vás žiadame informovať na mailové adresy:

ivang@memo98.sk, kuzel@memo98.sk

petkova@zastavmekorupciu.sk,

pisko@transparency.sk.

S úctou,

Ivan Godársky, MEMO 98

Zuzana Petková, Nadácia Zastavme korupciu

Michal Piško, Transparency International Slovensko

V Bratislave, 3. decembra 2024