

ŠTVRTÁ ČASŤ

HOSPODÁRENIE A FINANCOVANIE STRANY

§ 20 Hospodárenie strany

(1) Strana zodpovedá za svoje záväzky celým svojím majetkom. Členovia strany za záväzky strany ani nezodpovedajú, ani neručia.

(2) Strana nesmie vo vlastnom mene podnikat' a ani uzatvárať zmluvy o tichom spoločenstve.¹⁰⁾

(3) Strana môže založiť alebo stať sa spoločníkom obchodnej spoločnosti, musí však byť jediným zakladateľom alebo jediným spoločníkom; obchodná spoločnosť môže byť založená len na účel podnikania.¹¹⁾

(4) Predmetom činnosti obchodnej spoločnosti, ktorú strana založila alebo sa stala jej jediným spoločníkom, môže byť len

- a) prevádzkovanie vydavateľstiev, nakladateľstiev a tlačiarň,
- b) publikačná a propagačná činnosť,
- c) výroba a predaj predmetov propagujúcich program a činnosť strany,
- d) usporadúvanie vzdelávacích a politických akcií,
- e) výkon správy majetku strany.

(5) Obchodná spoločnosť podľa odseku 3 nemôže byť uchádzačom alebo záujemcom o účasť na verejnom obstarávaní, ak obstarávateľom je právnická osoba ustanovená osobitným zákonom.¹²⁾

(6) Strana je povinná účtovať v sústave podvojného účtovníctva podľa osobitného predpisu.¹³⁾

¹⁰⁾ § 673 až 681 Obchodného zákonníka.

¹¹⁾ § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka.

¹²⁾ § 4 zákona č. 523/2003 Z. z. o verejnom obstarávaní a o zmene zákona č. 575/2001 Z. z. o organizácii činnosti vlády a organizácii ústrednej štátnej správy v znení neskorších predpisov.

¹³⁾ Zákon č. 431/2002 Z. z. o účtovníctve v znení neskorších predpisov.

Súvisiace ustanovenia:

§ 22 až 24

Súvisiace vnútroštátne právne predpisy:

Občiansky zákonník; Obchodný zákonník; Ústava SR; volebný kódex; zákon o verejnom obstarávaní; zákon o účtovníctve; zákon o združovaní občanov; živnostenský zákon

K § 20

Komentovaný paragraf je úvodom do štvrtej časti zákona o politických stranách týkajúcej sa zásadnej problematiky hospodárenia a financovania politických strán. Dohľadovým orgánom v tejto oblasti je štátna komisia, ktorá je zriadená § 13 ods. 1 volebného kódexu. Štátna komisia svojimi stanoviskami napomáha politickým stranám k plneniu

uložených povinností. V súlade s § 16 ods. 4 tohto zákona je štátna komisia povinná zaslať stanovisko do 30 dní a v čase volebnej kampane do 15 dní od doručenia žiadosti, no len v prípade, ak spôsob podpísania žiadosti zodpovedá stanovám daného politického subjektu, opierajúc sa o § 6 ods. 5 písm. e) komentovaného zákona.⁴⁸⁹ Stanovisko zároveň zverejní na webovom sídle MV SR.

Peniaze sú mocou a zápas o politickú moc má v sebe vždy aj finančný aspekt. Demokratické princípy si však vyžadujú osobitné pravidlá vzťahujúce sa na pôvod a používanie finančných prostriedkov politických strán. Jasný podvod, ako povedzme darovanie peňazí politickej strane alebo kandidátovi výmenou za poskytnutie konkrétnych politických výhod, nie je právne umožnený nikde na svete. No okrem toho je obsah osobitných pravidiel pre financovanie politických strán skôr odlišný, v závislosti od (okrem iného) povahy volebného systému, predstáv o štáte, úrovne právneho štátu a ekonomického rozvoja.⁴⁹⁰ Demokratické štáty používajú rozdielne prostriedky: (1) limity finančných príspevkov poskytovaných kandidátom alebo politickým stranám, (2) limity pre volebné výdavky, ktoré určujú, koľko môžu kandidáti, politické strany alebo tretie subjekty minúť, (3) priame štátne príspevky kandidátom alebo politickým stranám, (4) vyhradený alebo zľavnený vysielač čas, zvyčajne poskytovaný iba pre politické strany alebo kandidátov, a (5) povinné zverejňovanie pôvodu väčších finančných príspevkov alebo výdavkov.⁴⁹¹

Odlišnosti sú zreteľné už pri samotnej filozofii, na ktorej má byť právna regulácia postavená. Pre porovnanie priblížime závery najvyšších súdov v Kanade a v USA. Kanadský Najvyšší súd vo veci *Harper* z roku 2004 uviedol, že uprednostňuje **egalitáriánsky (rovnostársky) model** volieb: „*Tento model vychádza z myšlienky, že jednotlivci by mali mať rovnakú možnosť zúčastniť sa na volebnom procese. Hlavnou prekážkou rovnakej účasti je podľa neho bohatstvo. (...) Egalitáriánsky model preto propaguje taký volebný proces, ktorý vyžaduje, aby sa bohatším zabránilo jeho kontrole na ujmu ostatným s menšou ekonomickou silou. Štát môže zabezpečiť rovnakú možnosť zúčastniť sa volebného procesu dvoma spôsobmi. (...) Po prvé, štát môže poskytnúť hlas tým, ktorých by inak nebolo počut. Zákon tak činí náhradou nákladov kandidátov a politických strán a zabezpečením vysielačieho času pre politické strany. Po druhé, štát môže obmedziť hlasy dominujúce v politickom diskurze, aby mohli byť vypočutí aj iní. V Kanade sa zákonná úprava zamerala na druhú možnosť prostredníctvom regulácie výdavkov na voľby, a to na základe komplexných ustanovení o financovaní volieb. Cieľom týchto ustanovení je vytvoriť rovnaké podmienky pre záujemcov o účasť vo volebnom diskurze. To zase umožňuje voličom byť lepšie informovanými; žiadny hlas nie je pohltý iným. S tým kontrastuje **libertáriánsky model** volieb, uprednostňujúci volebný proces, ktorý podlieha čo možno najmenšiemu počtu obmedzení.*“⁴⁹² Na druhej strane, podľa C. Feasbyho predstavujú rozhodnutia Najvyššieho súdu USA k výdavkom vo volebnej kampani takmer úplné víťazstvo libertáriánskej vízie.

⁴⁸⁹ Uznesenie štátnej komisie z 28. decembra 2015, č. 8/4/2.

⁴⁹⁰ KOOLE, R. Dilemmas of Regulating Political Finance, with Special Reference to the Dutch Case. In VAN BIEZEN, I., TEN NEPEL, H. M. (eds.) *Regulating political parties. European Democracies in Comparative Perspective*. Leiden : Leiden University Press, 2014, s. 45.

⁴⁹¹ ROSENFELD, M., SAJÓ, A. *The Oxford Handbook of Comparative Constitutional Law*. Oxford : Oxford University Press, 2012, s. 540.

⁴⁹² KUHNER, K. T., MAZO, E. D. *Democracy by the People: Reforming Campaign Finance in America*. Cambridge : Cambridge University Press, 2018, s. 414.

Poukazuje pri tom na rozhodnutie *Buckley proti Valeo* z roku 1976, interpretujúc jeho závery tak, že „rovnosť je irelevantným hľadiskom pri obmedzovaní politického prejavu“, s doplnením: „Jedinými opodstatnenými obmedzeniami politického prejavu sú v USA tie, ktoré smerujú do srdca volebného procesu, a to voči korupcii.“⁴⁹³ Toto rozhodnutie vo všeobecnosti štátu umožňuje reguláciu objemu peňazí, ktoré môžu byť poskytnuté kandidátom (limity na príspevky), a vo všeobecnosti štátu zakazuje reguláciu objemu peňazí, ktoré môžu kandidáti a ďalšie subjekty vo volebnej kampani minúť (limity pre volebné výdavky). Libertariánsky model bol ešte viac prehĺbený následnými rozhodnutiami vo veciach *Citizens United* z roku 2010 a *McCutcheon* z roku 2014. Kým prvé z nich umožnilo obchodným spoločnostiam slobodné vynakladanie vlastných prostriedkov na účely podpory alebo odmietnutia vybraných kandidátov, druhé menované rozhodnutie umožňuje bohatým darcom maximalizovať svoju štedrosť vo vzťahu k takému počtu kandidátov, ako uznajú za vhodné.⁴⁹⁴

Hospodárenie a financovanie politických strán v SR je potrebné vnímať optikou ústavného imperatívu zakotveného v čl. 31 Ústavy SR. Podľa neho musí zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd spolu s jej výkladom a používaním umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti. Nie je preto prekvapivé, ak **zákonodarcu inklinuje skôr k egalitáriánskemu modelu**, ktorému prispôbuje tiež znenie komentovaného zákona, a to nadväzujúc na názor Ústavného súdu SR o práve na rovnosť šancí: „Ochrana slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti v zmysle čl. 31 Ústavy SR sa týka normotvornej a aplikačnej činnosti orgánov verejnej moci (štátnych orgánov), ako aj činnosti politických strán, resp. nezávislých kandidátov v súvislosti s voľbami. Tieto orgány môžu porušiť právo na rovnosť šancí tým, že v rámci volebnej kampane nezákonným alebo neústavným spôsobom pôsobia v prospech alebo v neprospech jednej politickej sily.“⁴⁹⁵ O inklinácii k tomuto modelu svedčí obsah posledných novelizácií zákona o politických stranách, predovšetkým stanovenie maximálnej agregátnej hodnoty daru ročne od jedného darcu,⁴⁹⁶ maximálnej agregátnej výšky členského príspevku ročne od jedného člena⁴⁹⁷ alebo obmedzenie výšky vybraných príjmov strany počas jedného volebného obdobia NR SR.⁴⁹⁸

K ods. 1

Fungovanie politickej strany je nevyhnutne späté so vstupovaním do právnych vzťahov s inými subjektmi, a tým pádom je nevyhnutné určiť jasný právny rámec zodpovednosti za jej záväzky. Komentované ustanovenie určuje, že **politická strana za svoje záväzky zodpovedá celým svojím majetkom, ale samotní členovia strany za záväzky strany ani nezodpovedajú, a ani neručia**. Ak by sme chceli ručenie za záväzky porovnať s úpravou podľa Obchodného zákonníka, spoločníci vo verejnej obchodnej spoločnosti

⁴⁹³ MANFREDI, CH., RUSH, M. E. *Judging Democracy*. Toronto : University of Toronto Press, 2008, s. 94 a 95.

⁴⁹⁴ MAGARIAN, G. P. *Managed Speech: The Roberts Court's First Amendments*. New York : Oxford University Press, 2017, s. 157 a 158.

⁴⁹⁵ Uznesenie ÚS SR z 3. februára 2005, sp. zn. PL. ÚS 35/03.

⁴⁹⁶ Novelizačný bod 52, čl. I zákona č. 344/2018 Z. z.

⁴⁹⁷ Novelizačný bod 2, čl. II zákona č. 208/2019 Z. z.

⁴⁹⁸ Novelizačný bod 3, čl. II zákona č. 208/2019 Z. z.

ručia za jej záväzky všetkým svojím majetkom spoločne a nerozdielne.⁴⁹⁹ V komanditnej spoločnosti jeden alebo viac spoločníkov ručí za záväzky spoločnosti do výšky svojho nesplateného vkladu zapísaného v obchodnom registri (komanditisti) a jeden alebo viac spoločníkov celým svojím majetkom (komplementári).⁵⁰⁰ Pri spoločnosti s ručením obmedzeným ručí spoločník za záväzky spoločnosti do výšky svojho nesplateného vkladu zapísaného v obchodnom registri.⁵⁰¹ V akciovej spoločnosti akcionár za jej záväzky neručí,⁵⁰² rovnako ani akcionár jednoduchej spoločnosti na akcie.⁵⁰³ Pri družstve môžu stanoviny určiť, že členovia družstva alebo niektorí z nich majú na základe rozhodnutia členskej schôdze voči družstvu do určitej výšky uhradzovacie povinnosti presahujúce členský vklad na krytie strát družstva.⁵⁰⁴

Zákon o politických stranách nezakazuje, aby sa teoreticky stal určitý člen politickej strany ako fyzická osoba ručiteľom za záväzok strany prostredníctvom ručiteľského vyhlásenia. Takáto konštrukcia sa môže javiť ako nepravdepodobná, faktom však je, že aplikačná prax priniesla minimálne jeden známy prípad, keď tak vtedajší predseda politickej strany „#SIET“ (neskôr „Slovenská konzervatívna strana“, registrácia č. SVS-OVR-2014/016433) ako fyzická osoba učinil.⁵⁰⁵ Podľa zverejnených informácií došlo k uzavretiu zmluvy o úvere medzi spomínanou politickou stranou a bankou so sídlom v ČR, s následným uzavretím viacerých dodatkov.⁵⁰⁶ Získané prostriedky mali byť použité na volebnú kampaň a splatené prioritne z príspevkov zo štátneho rozpočtu, poskytovaných v zmysle § 25 a nasl. komentovaného zákona.

K ods. 2

Zákonná úprava vylučuje oficiálne podnikanie politickej strany vo vlastnom mene. Podľa § 2 ods. 1 OBZ sa podnikaním rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku alebo na účel dosiahnutia merateľného pozitívneho sociálneho vplyvu, ak ide o hospodársku činnosť registrovaného sociálneho podniku podľa zákona č. 112/2018 Z. z. o sociálnej ekonomike a sociálnych podnikoch.

Politická strana ale môže mať príjmy z predaja alebo prenájmu jej hnutel'ného majetku alebo nehnuteľností v zmysle § 22 ods. 1 písm. d) komentovaného zákona. Živnostenský zákon v § 4 ods. 1 uvádza, že prenájom nehnuteľností, bytových a nebytových priestorov je živnosťou, pokiaľ sa popri prenájme poskytujú aj iné než základné služby spojené s prenájomom. Politická strana preto pri prenájme môže poskytovať len základné služby, čím budú príjmy z tohto prenájmu spadať do režimu § 6 ods. 3 zákona o dani z príjmov.

⁴⁹⁹ Porovnaj § 86 OBZ.

⁵⁰⁰ Porovnaj § 93 ods. 1 OBZ.

⁵⁰¹ Porovnaj § 106 OBZ.

⁵⁰² Porovnaj § 154 ods. 1 OBZ.

⁵⁰³ Porovnaj § 220h ods. 1 OBZ.

⁵⁰⁴ Porovnaj § 222 ods. 2 OBZ.

⁵⁰⁵ Pozri čl. VIII. ods. 1 zmluvy o úvere č. 141000057 z 29. augusta 2014. Dostupné na: <https://a-static.projektn.sk/2016/01/20160125_095847-1-1000x586.jpg>.

⁵⁰⁶ Úvodná strana dodatku č. 3 k zmluve o úvere č. 141000057 z 29. augusta 2014. Dostupné na: <https://a-static.projektn.sk/2016/01/20160125_095651.jpg>.

Zákonná úprava nezakazuje podnikanie žiadnej osobe iba z titulu jej členstva alebo výkonu funkcie v politickej strane. Čiastočný zákaz podnikania zakotvuje ústavný zákon o ochrane verejného záujmu, ale vždy len v nadväznosti na ujatie sa výkonu funkcie verejného funkcionára, napríklad poslanca NR SR alebo člena vlády. Ten istý ústavný zákon zakazuje z dôvodu transparentnosti verejným funkcionárom v čl. 4 ods. 2 písm. e) uzatváranie zmlúv o tichom spoločenstve, a rovnaký zákaz je komentovaným ustanovením adresovaný politickým stranám. Podrobnosti o zmluve o tichom spoločenstve sú obsiahnuté v § 673 a nasl. OBZ.

K ods. 3

Kým § 20 ods. 2 politickej strane zakazuje podnikateľ, komentované ustanovenie **politickej strane umožňuje založiť alebo sa stať výlučným zakladateľom alebo spoločníkom v obchodnej spoločnosti**. Politická strana nie je oprávnená založiť alebo stať sa členom družstva.⁵⁰⁷ Podľa § 56 ods. 1 OBZ patria medzi obchodné spoločnosti verejná obchodná spoločnosť, komanditná spoločnosť, spoločnosť s ručením obmedzeným, akciová spoločnosť a jednoduchá spoločnosť na akcie. Obchodný zákonník umožňuje, aby boli spoločnosť s ručením obmedzeným a akciová spoločnosť založené aj za iným účelom ako je podnikanie, pokiaľ to osobitný zákon nezakazuje. Zákon o politických stranách ako *lex specialis* zvyrazňuje, že pokiaľ by sa politická strana rozhodla pre spoločnosť s ručením obmedzeným alebo akciovú spoločnosť, tak vždy len na účel podnikania. Zároveň platí, že hoci obchodnými spoločnosťami sú aj verejná obchodná spoločnosť a komanditná spoločnosť, tieto obchodné spoločnosti komentovaný zákon pre politické strany vylučuje ustanovením „*musí však byť jediným zakladateľom alebo jediným spoločníkom*“. V zmysle § 76 OBZ podnikajú vo verejnej obchodnej spoločnosti aspoň dve osoby. Minimálne dve osoby, komanditista a komplementár, sú § 93 ods. 1 OBZ vyžadované tiež pri komanditnej spoločnosti. Odôvodnenie ich vylúčenia vyplýva z vyhodnotenia pripomienkového konania k návrhu zákona o politických stranách z roku 2004. Protimonopolný úrad vo svojej zásadnej pripomienke navrhoval neobmedzovať politickým stranám možnosť založiť alebo byť spoločníkom aj vo verejnej obchodnej spoločnosti a komanditnej spoločnosti. Pripomienke nebolo vyhovené s uvedením, že vo verejnej obchodnej spoločnosti a komplementári komanditnej spoločnosti ručia celým svojím majetkom, t. j. politická strana by mohla prísť o celý majetok, pričom nebude možné vylúčiť prostriedky štátneho rozpočtu.⁵⁰⁸

Z uvedeného vyplýva, že **politická strana môže založiť alebo stať sa spoločníkom len (1) v spoločnosti s ručením obmedzeným, (2) akciovej spoločnosti a (3) jednoduchej spoločnosti na akcie**. Politická strana nie je oprávnená založiť alebo stať sa členom družstva. Odporúčame, aby si strana v dostatočnom predstihu zabezpečila okrem všeobecných náležitostí potrebných na založenie týchto obchodných spoločností aj výpis z verejnej časti registra strán podľa § 5 ods. 6 zákona o politických stranách.

Politické strany nachádzajú prostredníctvom svojich členov tiež ďalšie možnosti pôsobenia, ktoré zákon o politických stranách explicitne nepredpokladá, ale ani nezakazuje. Jednou z nich je **založenie občianskeho združenia**, hoci aj s rovnakým zložením

⁵⁰⁷ Pre porovnanie, § 17 ods. 3 českého zákona č. 424/1991 Zb. explicitne uvádza možnosť založiť aj družstvo.

⁵⁰⁸ Porovnaj materiál k návrhu zákona o politických stranách a politických hnutiach určený na rokovanie vlády SR. Dostupné na: <<https://rokovania.gov.sk/RVL/Material/15232/1>>.

prípravného výboru, ako existoval pri zakladaní politickej strany. Občianske združenie môžu rovnako založiť mladí členovia politickej strany so snahou pôsobiť ako tzv. **mládežnícka organizácia**. Je otázkou, či sa takéto občianske združenia svojou činnosťou nemôžu dopustiť porušenia § 12 ods. 3 písm. a) zákona o združovaní občanov, najmä ak dochádza k zjavnému prekrytiu členov politickej strany a členov združenia. Podľa tohto ustanovenia platí, že ak združenie vyvíja činnosť vyhradenú politickým stranám, po zistení tejto skutočnosti ho má na to upozorniť MV SR a vyzvať ho, aby od takej činnosti upustilo. Ak združenie v tejto činnosti pokračuje, MV SR ho rozpustí. Zakladanie občianskych združení je lákavé kvôli § 50 zákona o dani z príjmov, upravujúceho použitie podielu zaplatenej dane na osobitné účely. Daňovník, ktorý je fyzickou osobou, je oprávnený vyhlásiť v daňovom priznaní, že podiel zaplatenej dane do výšky 2 % sa má poukázať, okrem iného, aj občianskemu združeniu, resp. podiel zaplatenej dane až do výšky 3 % pri vykonávaní dobrovoľníckej činnosti daňovníkom pre toto občianske združenie počas najmenej 40 hodín v zdaňovacom období. Podobné možnosti týkajúce sa 2 % ponúka právna úprava právnickým osobám. V praxi si predstavme, ako členovia občianskeho združenia využijú finančné prostriedky získané vďaka § 50 zákona o dani z príjmov na verejnoprospešný účel, a následne tie isté osoby v pozícii členov politickej strany usporiadajú tlačovú konferenciu, kde, okrem iného, sľúbia po prípadnom úspechu vo voľbách do NR SR presadzovanie väčšej štátnej podpory danej verejnoprospešnej oblasti. Je preto na zákonodarcovi, aby zväzil vylepšenie právnej úpravy v súlade s ústavným imperatívom slobodnej súťaže politických síl v demokratickej spoločnosti.

K ods. 4

Kogentné ustanovenie § 20 ods. 4 komentovaného zákona vymedzuje kvinteto prípustných predmetov činnosti obchodnej spoločnosti, ktorú politická strana založila, alebo pri ktorej sa stala jediným spoločníkom. Z aplikačnej praxe nám sú známe najmenej tri stranícke spoločnosti s ručením obmedzeným, pri ktorých sa zverejnené predmety činnosti vzájomne líšia. Najstaršia z nich má zapísanú (1) vydateľskú činnosť v rozsahu voľnej živnosti; (2) propagačnú činnosť; (3) výrobu a predaj predmetov, propagujúcich program a činnosť politickej strany v rozsahu voľnej živnosti; (4) obstaráateľskú činnosť spojenú so správou a údržbou nehnuteľností; (5) usporadúvanie vzdelávacích a politických akcií.⁵⁰⁹ Pri ďalšej sú uvedené (1) prenájom nehnuteľností s poskytovaním len základných služieb spojených s prenájmom; (2) polygrafická výroba, sadzba a konečná úprava tlačovín; (3) organizovanie kultúrnych a iných spoločenských podujatí; (4) nakladanie s výsledkami tvorivej činnosti so súhlasom autora; (5) vydateľská činnosť; (6) vykonávanie mimoškolskej vzdelávacej činnosti; (7) správa nebytového fondu; (8) reklamné a marketingové služby.⁵¹⁰ Posledná z nich má zapísané (1) prevádzkovanie vydateľstiev, nakladateľstiev a tlačiarň; (2) publikačnú a propagačnú činnosť; (3) výrobu a predaj predmetov propagujúcich program a činnosť strany; (4) usporadúvanie vzdelávacích a politických akcií; (5) správu bytového a nebytového fondu v rozsahu voľnej živnosti.⁵¹¹

⁵⁰⁹ Ide o obchodnú spoločnosť „Agentúra SMER, s. r. o.“ s IČO 35 775 726. Podrobnosti sú dostupné na internetových stránkach obchodného registra.

⁵¹⁰ Ide o obchodnú spoločnosť „Liberálny dom, s. r. o.“ s IČO 36 869 201. Podrobnosti sú dostupné na internetových stránkach obchodného registra.

⁵¹¹ Ide o obchodnú spoločnosť „SPOLUpracujme, s. r. o.“ s IČO 51 814 153. Podrobnosti sú dostupné na internetových stránkach obchodného registra.