

Stanovisku k návrhu zákona (Lex Haščák II)

Predmetom tohto stanoviska je posúdenie návrhu zákona o osobitných opatreniach na zabránenie neprimeranej koncentrácie vlastníctva a usporiadanie konfliktu záujmov na mediálnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „návrh zákona“) z hľadiska jeho súladu s Ústavou Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a Dohovorom o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

Stanovisko poskytuje nestranný pohľad a neslúži na účely právneho podania v konaní pred orgánmi verejnej moci, čomu zodpovedá aj jeho štruktúra a argumentačný algoritmus. Obsahom stanoviska je rámcový, nevyčerpávajúci rozbor základných cieľov a techník návrhu zákona a ich ústavnoprávnych implikácií.

Obsah stanoviska:

- I. Podstata návrhu zákona
- II. Právna istota
 - 2.1 Vecná pôsobnosť zákazu
 - 2.2 Personálna pôsobnosť zákazu
- III. Sloboda prejavu
 - 3.1 Zákaz povoľovacieho konania
 - 3.2 Legitimita obmedzenia
 - 3.3 Zákaz ujmy
 - 3.4 Rovnosť v prístupe k základným právam a slobodám
- IV. Zhrnutie

I. Podstata návrhu zákona

Návrhom zákona sa navrhuje najmä to, aby konečný užívateľ výhod osoby, vykonávajúcej činnosť v oblasti médií, ktorej obrat za predchádzajúci hospodársky rok prevyšuje 5.000.000 EUR (ďalej len „mediálny podnikateľ“), ak je zároveň konečným užívateľom výhod osoby, ktorá má značný príjem z verejných zdrojov, zjednal nápravu v lehote 12 mesiacov odo dňa, keď podal alebo mal podať ročnú účtovnú závierku.

Osobou, ktorá má značný príjem z verejných zdrojov (ďalej len „príjemca verejných zdrojov“) sa pre účely návrhu zákona rozumie osoba, ktorá je partnerom verejného sektora a zároveň je buď zdravotnou poisťovňou, dôchodcovskou správcovskou spoločnosťou, doplnkovou dôchodkovou spoločnosťou alebo osobou, ktorá má príjem z verejných zdrojov vo výške viac ako 15 000 000 EUR za predchádzajúci hospodársky rok, resp. viac ako 30 000 000 EUR za tri predchádzajúce hospodárske roky spolu.

Za konečného užívateľa výhod sa pre účely návrhu zákona sa považuje konečný užívateľ výhod podľa § 6a zákona č. 297/2008 Z.z. o ochrane pred legalizáciou príjmov z trestnej činnosti a o ochrane pred financovaním terorizmu a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon 297/2008“), čiže každá fyzická osoba, ktorá skutočne ovláda alebo kontroluje právnickú osobu, fyzickú osobu-podnikateľa alebo združenie majetku, a tiež každá fyzická osoba, v prospech ktorej tieto subjekty vykonávajú svoju činnosť alebo obchod, najmä, v prípade právnickej osoby, fyzická osoba, ktorá i) má priamy alebo nepriamy podiel alebo ich súčet najmenej 25% na hlasovacích právach v právnickej osobe alebo na jej základnom imaní vrátane akcií na doručiteľa, ii) má právo vymenovať, inak ustanoviť alebo odvolať štatutárny orgán, riadiaci orgán, dozorný orgán alebo kontrolný orgán v právnickej osobe alebo akéhokoľvek ich člena, iii) ovláda právnickú osobu iným spôsobom, ako je uvedené v prvom a druhom bode, alebo iv) alebo má právo na hospodársky prospech najmenej 25% z podnikania právnickej osoby, alebo, ak neplatí nič z uvedeného, v) je štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu právnickej osoby alebo vi) sama nespĺňa uvedené kritériá, ale spoločne s inou osobou konajúcou s ňou v zhode alebo spoločným postupom aspoň niektoré z týchto kritérií spĺňa.

V prípade združenia majetku, ktorým je nadácia, nezisková organizácia poskytujúca všeobecne prospešné služby, neinvestičný fond alebo iné účelové združenie majetku bez ohľadu na jeho právnu subjektivitu, ktoré spravuje a rozdeľuje finančné prostriedky, je konečným užívateľom výhod aj fyzická osoba, ktorá je štatutárnym, riadiacim, dozorným alebo kontrolným orgánom alebo členom takéhoto orgánu.

Za zjednanie nápravy sa považuje buď úprava vlastníckych vzťahov podľa § 3 ods. 1 alebo prijatie opatrení podľa § 4. V tejto súvislosti je potrebné upozorniť na rozdiel medzi úpravou podľa návrhu zákona o osobitných opatreniach na usporiadanie konfliktu záujmov v oblasti zdravotníctva a úpravou v návrhu zákona o osobitných opatreniach na zabránenie neprimeranej koncentrácii vlastníctva a usporiadanie konfliktu záujmov na mediálnom trhu. Zatiaľ čo prvý návrh zákona predpokladá zjednanie nápravy „úpravou vlastníckych a iných vzťahov“, druhý návrh zákona ustanovuje len „úpravu vlastníckych vzťahov“. Tento rozdiel je spôsobilý mať rôzne účinky a implikácie, keďže konečným užívateľom výhod nemusí byť len osoba

s vlastníckymi vzťahmi, ale aj osoba bez takýchto vzťahov – pri právnickej osobe fyzická osoba s právom kreovať orgány, pri združení majetku fyzická osoba, ktorá je členom štatutárneho, riadiaceho, dozorného alebo kontrolného orgánu.

Ak by mal návrh zákona platiť striktné v navrhovanom znení, potom fyzická osoba, ktorá je konečným užívateľom výhod a nemá vlastnícke vzťahy, ale je „len“ členom orgánu združení majetku, nemá možnosť upraviť svoje vzťahy pre účely zjednaní nápravy spôsobom, aký zákon predpokladá. Vo svetle neudržateľnosti takejto úpravy máme za to, že ide o legislatívno-technickú nedôslednosť a že v skutočnosti návrh zákona musí počítat' so zjednaním nápravy aj v podobe úpravy iných, ako vlastníckych vzťahov.

Z uvedeného vyplýva, že **na účely splnenia povinnosti podľa § 3 ods. 1 je fyzická osoba povinná previesť na inú osobu svoje majetkové práva, tvoriace jej podiel na základnom imaní právnickej osoby alebo na jej hospodárskom prospechu, alebo – ak nemá majetkové práva – upraviť iné svoje vzťahy tak, že sa vzdá oprávnenia kreovať orgány právnickej osoby alebo sa vzdá členstva v orgáne združení majetku.**

Na účely splnenia povinnosti podľa § 4 je fyzická osoba povinná predložiť Protimonopolnému úradu Slovenskej republiky (ďalej len „Úrad“) písomný návrh opatrení a povinností súvisiacich s týmito opatreniami, ktoré jej zabránia zasahovať do činnosti médií, pričom za efektívne splnenie tejto povinnosti pre účely zákazu konfliktu záujmov sa považuje také rozhodnutie Úradu, ktorým tento návrh opatrení schváli.

V prípade nespĺnenia ani jednej z povinností Úrad uloží pokutu vo výške 10.000 EUR denne fyzickej osobe, ktorá je konečným užívateľom výhod mediálneho podnikateľa.

Okresaná na dreň spočíva podstata návrhu zákona v tom, že fyzickej osobe, ktorá je konečným užívateľom výhod mediálneho podnikateľa a príjemcu verejných zdrojov v porovnaní s inými fyzickými osobami obmedzuje prístup k právu podľa čl. 26 ústavy, resp. čl. 10 dohovoru. Výkon tohto práva podrobuje podmienkam, ktoré sa na iné osoby nevzťahujú. Iné podmienky, resp. obmedzenie spočíva v tom, že takáto osoba, ak chce mať rovnaký prístup k právu šíriť informácie, ako ostatní, musí buď upraviť svoje vlastnícke alebo iné práva, alebo sa podrobiť osobitnej povinnosti podľa § 4 a osobitnému konaniu podľa § 5 návrhu zákona.

V súhrnnej skratke, **prístup k právu šíriť informácie sa fyzickým osobám, ktoré sú konečnými užívateľmi výhod mediálneho podnikateľa a príjemcu verejných zdrojov je podrobený osobitným podmienkam, ktoré sa na iné osoby nevzťahujú a nepochybne teda predstavuje obmedzenie práva šíriť informácie.** Prípustnosť tohto obmedzenia je predmetom ďalších bodov stanoviska.

II. Právna istota

2.1 Vecná pôsobnosť zákazu

Podľa § 2 písm. e) návrhu zákona, zasahovaním do činnosti médií sa rozumie priame alebo nepriame zasahovanie a ovplyvňovanie činnosti mediálneho podnikateľa, ktoré spočíva najmä v i) ovplyvňovaní obsahu a rozsahu šírených informácií, ii) zasahovaní do redakčnej nezávislosti, spravodajskej, publicistickej alebo vydavateľskej činnosti, alebo iii) v inom konaní, ktoré zasahuje do obsahu tejto činnosti.

Pokiaľ ide o povinnosť konečného užívateľa výhod mediálneho podnikateľa preukázať Úradu prijatie opatrení, ktoré mu zabránia v, napríklad, ovplyvňovaní rozsahu šírených informácií, zasahovaní do vydavateľskej činnosti alebo v inom konaní, ktoré predstavuje zásah do obsahu tejto činnosti, z navrhovaného znenia nie je vôbec zrejmé, čo všetko je, resp. môže byť obsahom negatívne vymedzenej povinnosti mediálneho podnikateľa, t.j. povinnosti zdržať sa určitého konania.

V tejto súvislosti je osobitne relevantným rozhodnutie ústavného súdu vo veci PL. ÚS 24/2014, v ktorom požiadavku jednoznačnosti a zrozumiteľnosti práva definoval ako obsahovú súčasť právnej istoty a právneho štátu a ďalej uviedol, že s uplatňovaním princípu právnej istoty „*sa spája nielen požiadavka všeobecnej platnosti, trvácnosti, stability, racionality a spravodlivého obsahu právnych noriem a ich dostupnosti občanom (publikovateľnosť), no rovnako aj požiadavka predvídateľnosti konania orgánov verejnej moci (právna istota), ktorej základom je jednoznačný jazyk a zrozumiteľnosť právnych noriem (požiadavka, aby priemerný občan dokázal porozumieť obsahu právnej normy). **Požiadavka jednoznačného jazyka a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou (PL. ÚS 15/98).***“

V skratke, súčasťou princípov právneho štátu je požiadavka na takú úpravu povinností adresátov práva, aká im umožní s primeranou mierou istoty a ex ante určiť obsah svojich povinností. O to viac to samozrejme platí v prípade, ak je na nesplnenie povinnosti viazaná sankcia vo výške 10.000 EUR denne.

Vymedziť skutkovú podstatu zakázaného zásahu do činnosti média v podobe „iné konanie, ktoré zasahuje do obsahu tejto činnosti“, je s prihliadnutím na intenzitu a rozsah zásahu do základných práv absolútne nedostatočné a odporujúce požiadavke jednoznačnosti, zrozumiteľnosti a predvídateľnosti obsahu povinnosti, ktorá sa fyzickej osobe ukladá. V menšom rozsahu, ale predsa sa to isté týka aj povinnosti zdržať sa ovplyvňovania rozsahu šírených informácií. Ako príklad je možné uviesť rozhodnutie vydavateľa týždenníka, že, laicky povedané, „nebudeme robiť žiadny bulvár, nezaujímá nás, s kým dotyčný spáva, aký nosí účes a kam chodia jeho deti do školy, jediné informácie, ktoré o ňom budeme šíriť, sú tie, ktoré sa týkajú spôsobu, akým vykonáva svoju verejnú funkciu. Nebudeme ho fotiť na terase jeho domu, ani na kúpalisku, ani písať o jeho problémoch v manželstve. Robíme investigatívnu vo vzťahu k nakladaniu s verejnými zdrojmi, bulvár nech robia iní.“ Alebo naopak, vydavateľ denníka sa rozhodne, že ho bude profilovať ako takpovediac čistý bulvár: „Úlohou redakcie nie je suplovať iné médiá, skúmajúce obchodné alebo politické vzťahy osôb, ktorým sa budeme venovať. My ideme ľuďom ponúknuť škodoradostnú zábavu, čiže fotky, keď bol ten a ten zle oblečený, odfúklo mu na hlavu takzvanú prehadzovačku, opil sa a spadol do jarku, a tak podobne. Jeho podnikateľskú a/alebo politickú činnosť kontrolujú iné médiá, my budeme robiť výlučne ľahký žánr, tak, aby čitatelia vedeli, čo u nás nájdú a nehľadali to u konkurencie.“

Je zrejmé, že takéto konanie síce napĺňa skutkovú podstatu zásahu do činnosti média a/alebo môže predstavovať porušenie povinnosti, uloženej Úradom podľa § 4 ods. 2 návrhu zákona, vzhľadom na potrebu profilovej špecializácie médií však môže byť úplne legitímnou taktikou trhového pozicioningu. Inak povedané, návrh zákona tu pod

hrozbou drakonickej sankcie podrobuje zákazu aj úplne bežné konanie, ktoré nemusí mať žiadny negatívny dopad na úroveň šírenia a prijímania informácií. Rovnako tak pritom platí, že Úrad takéto konanie môže posúdiť ako súladné s účelom návrhu zákona. Povinná osoba však nie je v stave postoj Úradu k legitímnym formám a legitímnemu rozsahu vplyvu na obsah činnosti média spoľahlivo posúdiť v čase, keď danej povinnosti efektívne podlieha. Takáto úprava teda trpí vadou nedostatočnej predvídateľnosti, a ako taká vytvára priestor pre svojvoľnú a/alebo diskriminačnú aplikáciu, čo je stav, bezprostredne odporujúci princípom právneho štátu.

Uvedené platí o to viac, že nositeľom právnej zodpovednosti podľa, napríklad, § 11 Občianskeho zákonníka, je práve vydavateľ/vysielateľ. V situácii, keď je presvedčený, že zverejnením, napríklad, fotografie vyhotovenej v absolútne súkromnom kontexte, bez akejkoľvek vecnej súvislosti s otázkami verejného záujmu, sa vystaví hrozbe právneho a majetkového postihu, je nútený si vybrať medzi rizikom právnej zodpovednosti podľa § 11 Občianskeho zákonníka a rizikom právnej zodpovednosti podľa návrhu zákona.

Podstata návrhu zákona, ako to vyplýva aj z jeho dôvodovej správy, spočíva v prezumcii nekalých úmyslov konečných užívateľov výhod mediálnych podnikateľov, ktorí sú zároveň konečnými užívateľmi výhod príjemcov verejných zdrojov. Takáto prezumcia v niektorých prípadoch môže byť dôvodnou, a v iných vôbec nie. Uplatňovanie vplyvu na činnosť média jeho vlastníkom môže byť motivované legitímnym záujmom vlastníka neniesť právnu a majetkovú zodpovednosť za zásah do osobnostných práv iného alebo byť reflexiou jeho presvedčenia o špecifickom poslaní daného média, a môže tak mať aj úplne benignú povahu.

Osobitnou otázkou je rozsah a metódy uplatňovania personálnych právomocí zo strany konečného užívateľa výhod vo vzťahu, napríklad, k vedeniu redakcie. Je možnosť výmeny vedenia redakcie možnosťou zasahovať do činnosti média alebo nie? Z povahy veci sa žiada kladná odpoveď, zároveň je však zrejmé, že k výmene vedenia redakcie môže vydavateľ/vysielateľ pristúpiť aj z dôvodov, ktoré sa nijako netýkajú a nijako neindikujú jeho ambíciu ovplyvňovať obsah šírených informácií spôsobom, ktorý predstavuje, podľa dôvodovej správy, „zneužívanie média vo svoj osobný a podnikateľský prospech“. V konkrétnych prípadoch môže byť dokonca táto forma zásahu do činnosti média motivovaná práve snahou odstrániť zneužívanie média.

Odhladnuc od uvedeného, priama odkázanosť povinnej osoby na „pochopenie“, resp. aplikačnú a interpretačnú tvorivosť Úradu, je ústavne neudržateľná, a to už len z toho dôvodu, že prípadná snaha o ústavne konformný výklad relevantných povinností je spôsobilá naraziť na zákaz svojvôle pri aplikácii kogentne koncipovaných právnych noriem.

V tomto prípade je totiž použiteľnosť techniky ústavne konformného výkladu obmedzená najmä v dôsledku ústavnej judikatúry, ktorá zakazuje vytváranie priestoru pre svojvoľnú a/alebo diskriminačnú aplikáciu práva: „*V materiálnom právnom štáte sa orgánu verejnej moci neponecháva na úvahu, či uplatní kompetenciu, ktorú mu priznáva ústava alebo zákon. Uplatnenie právomoci na základe vlastnej úvahy,*

rozhodnutia, či orgán verejnej moci uplatní svoju právomoc alebo nie, je základom pre svojvôľu – selektívne uplatňovanie spravodlivosti, ktorá ja popretím právnej istoty ako základu materiálneho právneho štátu. Takýto postup znamená konanie v rozpore s právnou istotou vyplývajúcou z textu ústavy.“ (III. ÚS 571/2014)

V skratke, znenie § 2 písm. e) návrhu zákona nepredstavuje jednoznačnú, zrozumiteľnú a predvídateľnú úpravu povinnosti fyzickej osoby zdržať sa konania, resp. preukázať nemožnosť konania, spočívajúceho v zasahovaní do činnosti médií. Fyzické osoby, ktorých sa táto povinnosť môže týkať, tak majú na výber medzi rezignáciou na konkrétnu formu výkonu ich práva šíriť informácie a zmierením sa so situáciou zásadnej právnej neistoty, spojenej s hrozbou mimoriadne vysokej finančnej sankcie.

2.2 Personálna pôsobnosť zákazu

V kontexte predchádzajúceho bodu považujeme za účelné vrátiť sa k personálnej pôsobnosti zákazu konfliktu záujmov.

Konečným užívateľom výhod mediálneho podnikateľa totiž môže byť v zmysle návrhu zákona aj fyzická osoba, ktorá nedisponuje žiadnymi vlastníckymi právami ani vo vzťahu k mediálnemu podnikateľovi, ani vo vzťahu k príjemcovi verejných zdrojov. Napriek tomu, že môže ísť o okrajové prípady, pri skúmaní dopadu návrhu zákona na právne postavenie osôb vymedzených druhovými znakmi je nevyhnutné sa nimi zaoberať.

Fyzická osoba, ktorá sa v žiadnom vlastníckom vzťahu k mediálnemu podnikateľovi a príjemcovi verejných zdrojov nenachádza, je pojmovo nespôsobilá upraviť svoje vlastnícke vzťahy pre účely odstránenia konfliktu záujmov. V tomto prípade však máme za to, že Úrad má k dispozícii ústavne konformný výklad návrhu zákona a že by teda za splnenie povinnosti podľa § 3 ods. 1 považoval nielen úpravu vlastníckych vzťahov, ale aj, napríklad, vzdanie sa práva kreovať orgány právnickej osoby alebo vzdania sa členstva v orgánoch združenia majetku.

III. Sloboda prejavu

3.1 Zákaz povoľovacieho konania

Podľa čl. 26 ods. 2 ústavy, „vydávanie tlače nepodlieha povoľovaciemu konaniu“.

Považujeme za nesporné, že vzájomná kombinácia príslušných ustanovení návrhu zákona, v rozsahu, v akom sa uplatní voči vydavateľom tlače, fakticky zavádza povoľovacie konanie. Ak Úrad dospeje k záveru, že opatrenia podľa § 4 nie sú dostatočné, je vydávanie tlače povinnou osobou viazané na prohibatívne vysokú sankciu. Povinnosť povinnej osoby vybrať si medzi pokutou vo výške 10.000 EUR denne a vydávaním tlače len v takom vnútornom aranžmáne, aký Úrad povolil, znamená, prinajmenšom de facto, **viazanie vydávania tlače na povolenie sui generis.**

Ústava pritom povoľovacie konanie na vydávanie tlače zakazuje bez ďalšieho. Neuvádza žiadne výnimky, prípustné dôvody zásahu ani iné formy obmedzenia.

V rozsahu, v akom sa vydavateľovi tlače ukladá povinnosť podľa § 4 je návrh zákona v priamom rozpore s čl. 26 ods. 2 ústavy.

Na uvedenom závere nič nemení ani skutočnosť, že konečný užívateľ výhod vydavateľa tlače sa môže povinnosti podrobiť sa kvázi-povoľovaciemu konaniu vyhnúť odstránením konfliktu záujmov úpravou vlastníckych a iných vzťahov, t.j. že sa, napríklad, vzdá majetkového podielu v osobe, ktorá je vydavateľom tlače. Ústava totiž neuvádza, že „povoľovaciemu konaniu nepodlieha vydávanie tlače, okrem prípadov ustanovených zákonom“, čiže, napríklad, okrem prípadu, ak vlastnícka štruktúra vydavateľa neodporuje iným zákonom. Zakazuje povoľovacie konanie v každom jednom prípade, bez ohľadu na osobu vydavateľa a jeho vnútorné pomery.

3.2 Legitimita obmedzenia

Podľa zákona č. 308/2000 Z.z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z.z. o telekomunikáciách (ďalej len „zákon 308/2000“), vysielateľ je okrem iného povinný zabezpečiť všestrannosť informácií a názorovú pluralitu v rámci vysielanej programovej služby, a zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov a politickopublicistických programov, pričom názory a hodnotiace komentáre musia byť oddelené od informácií spravodajského charakteru.

Na účely zabezpečenia týchto povinností vysielateľom ustanovuje zákon 308/2000 komplexný dohľadový a sankčný mechanizmus, a to najmä Radou pre vysielanie a retransmisiiu.

Zo znenia, účelu a systematiky návrhu zákona, ako aj z dôvodovej správy k nemu vyplýva ako zrejmé, že navrhovateľ nepovažuje rozsah uvedených povinností a spôsob kontroly ich dodržiavania za dostatočný na to, aby v dostatočnej miere chránil práva verejnosti podľa čl. 26 ústavy, teda práva na prijímanie informácií. Inak povedané, skutková podstata povinnosti podľa § 4 návrhu zákona je materiálne aj procesne iná, než skutková podstata povinností vysielateľa podľa zákona 308/2000.

Predkladateľ navrhuje, aby na účely zabezpečenia práva podľa čl. 26 ústavy výkon tohto práva podliehal novým, osobitným obmedzeniam.

Tie sú podľa ústavy prípustné za nasledovných podmienok: i) majú zákonnú povahu, a ii) sú nevyhnutné na účely ochrany aspoň jedného z kvalifikovaných cieľov, ktorými sú: ochrana práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejný poriadok a ochrana verejného zdravia a mravnosti.

Je zrejmé prima facie, že v prípade návrhu zákona je jediným meritórne použiteľným dôvodom obmedzenia podľa čl. 26 ods. 4 ústavy ochrana práv a slobôd iných. Navrhovateľ sám uvádza, že legitimitu inkriminovaného obmedzenia nachádza v potrebe chrániť právo verejnosti na prístup k informáciám.

Prvá poznámka v tejto súvislosti smeruje k zjavnému paradoxu, že do práva šíriť informácie sa zasahuje za účelom práva prijímať informácie. Inými slovami, právo prijímať informácie sa tu chráni obmedzením práva informácie šíriť.

Je však účelné vyjsť z predpokladu, že tento paradox je pojmovo možný, a že teda ochrana práva prijímať informácie je spôsobilá byť predmetom ochrany spočívajúcej v obmedzení práva šíriť informácie. Výstižný doktrinálny sumár k otázke legitimacy

sledovaného cieľa ponúka Drgonec, ktorý uvádza, že „o obmedzení slobody prejavu z dôvodu kolízie s iným chráneným záujmom možno uvažovať jedine v rozsahu tých otázok spätých s ochranou takých záujmov, kde dochádza ku kolízii so slobodou prejavu; existencia právneho problému chráneného záujmu bez príčinnej súvislosti so slobodou prejavu sa nemôže stať ústavne akceptovanou zámienkou pre zavedenie opatrenia obmedzujúceho slobodu prejavu. Požiadavku príčinnej súvislosti medzi legitímnym záujmom a účelom obmedzujúceho zásahu možno označiť za conditio sine qua non. Sama skutočnosť, že existuje legitímny záujem, ktorý treba chrániť, nestačí na to, aby sa v súlade s Ústavou obmedzila sloboda prejavu.“ (Drgonec, J.: Ústava Slovenskej republiky. C.H. Beck: Bratislava, s. 654)

Akokoľvek legitímnou je požiadavka predkladateľa na kontrolu „okolností poskytnutia verejných zdrojov a potrebnosti ich vynaloženia“, pokus o spojenie takejto potreby s obmedzením prístupu k právu šíriť informácie je ukážkovým príkladom situácie, ktorú popisuje Ján Drgonec, t.j. situácie, v ktorej existuje legitímny záujem, ktorý treba chrániť, avšak medzi jeho ochranou na jednej strane a slobodou prejavu na strane druhej niet relevantnej príčinnej súvislosti.

Podľa nášho názoru, akokoľvek prísny a nepopulárny sa tento názor môže javiť, medzi deklarovaným cieľom (neobmedzená mediálna kontrola účelnosti vynaloženia verejných zdrojov) a obmedzením prístupu k právu šíriť informácie pre niektoré skupiny fyzických osôb neexistuje relevantná vecná súvislosť, nota bene nie v spoločnosti s takou mierou plurality mediálneho obsahu, akou je dnes Slovenská republika.

Podmienka nevyhnutnosti navyše predpokladá existenciu naliehavej spoločenskej potreby, ktorú nie je možné uspokojiť menej invazívnym zásahom. Táto podmienka je splnená vtedy, ak cieľ neobmedzeného šírenia informácií o okolnostiach a účelnosti vynaloženia verejných prostriedkov nie je možné dosiahnuť inak, ako vylúčením niektorých skupín osôb z takého prístupu k právu šíriť informácie, akým disponujú iné osoby.

Sme teda nútení konštatovať, že **navrhované obmedzenie práva šíriť informácie nespĺňa podmienky podľa čl. 26 ods. 4 ústavy, t.j. že nie je nevyhnutné za účelom ochrany práv a slobôd iných.**

Odhliadnuc od uvedeného, základným a neprekonateľným dôvodom nesúlady návrhu zákona s ústavou je podľa nášho názoru fakt, že obmedzenie v prístupe k právu podľa čl. 26 ústavy sa ukladá v nesúlade s čl. 12 ods. 2 a 4, t.j. v rozpore s princípom rovného prístupu k základným právam a slobodám.

3.3 Zákaz ujmy

Podľa čl. 12 ods. 4 ústavy, „nikomu nesmie byť spôsobená ujma na právach pre to, že uplatňuje svoje základné práva a slobody“. Napriek zaradeniu práv podľa čl. 26 ústavy do rubriky „politické práva“ považujeme za nesporné, že právo „vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie“, resp. „sloboda zastávať názory

a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov“ (čl. 10 Dohovoru) je základným právom a slobodou pre účely čl. 12 ods. 4 ústavy.

Návrh zákona však vo vzťahu k osobám, ktoré sú kvalifikovanými príjemcami verejných zdrojov, na konkrétnu formu výkonu ich práva podnikat', resp. výkon vlastníckeho práva viaže sankciu v podobe ujmy na práve šíriť informácie. Navrhovateľ tak osobitným obmedzením „trestá“ také poskytovanie tovarov a služieb, za aké poskytovateľovi patrí odmena z verejných zdrojov.

Ak podnikateľ dodá takú službu alebo tovar, za aký mu patrí odmena z verejných zdrojov v kvalifikovanej výške (§ 2 písm. c) bod 4 návrhu zákona) alebo aký zodpovedá jeho špecifickému predmetu činnosti (§ 2 písm. c) bod 1 – 3), je s takýmto dodaním tovaru alebo služby spojený právny následok, spočívajúci v obmedzení prístupu k právu šíriť informácie podľa čl. 26 ústavy, resp. čl. 10 dohovoru.¹

V skratke, osoby, ktoré uplatnili iné svoje práva chránené ústavou a dohovorom sa práve v dôsledku tohto uplatnenia dostanú do nevýhodnejšieho právneho postavenia pri výkone svojho práva šíriť informácie. Takýto právny následok nemožno hodnotiť inak ako ujmu v zmysle čl. 12 ods. 4 ústavy, t.j. ujmu, ktorá sa zakazuje.

3.4 Rovnosť v prístupe k právam a slobodám

Podľa čl. 12 ods. 2 ústavy, „základné práva a slobody sa zaručujú na území Slovenskej republiky všetkým bez ohľadu na pohlavie, rasu, farbu pleti, jazyk, vieru a náboženstvo, politické, či iné zmýšľanie, národný alebo sociálny pôvod, príslušnosť k národnosti alebo etnickej skupine, majetok, rod alebo iné postavenie.“

Nerovnosť spočíva buď v nerovnakej úprave totožných, resp. analogických právnych situácií alebo v rovnakej úprave rozdielných právnych situácií. Môže mať teda podobu vecne neopodstatneného rozlišovania alebo naopak podobu absencie rozlišovania tam, kde je rozlišovanie nevyhnutné pre účely ochrany ústavného práva alebo ústavnej hodnoty.

Nerovnosť nie je v apriórnom rozpore so zákazom diskriminácie, ale je možné ju opodstatniť v prípade, ak je nevyhnutným nástrojom na presadenie legitímneho cieľa.

Podľa ústavného súdu, „z pohľadu rovnosti síce nevyplýva požiadavka všeobecnej rovnosti každého s každým, vyplýva z nej však požiadavka, aby právo bezdôvodne nezvýhodňovalo ani neznevýhodňovalo jedných pred druhými. Ústavný poriadok teda pripúšťa aj zákonom založenú nerovnosť, pokiaľ sú na to ústavne akceptovateľné dôvody“ (PL. ÚS 8/2014, s. 25) Ďalej, „(...) princíp rovnosti je porušený vždy vtedy, ak sa s jednou skupinou adresátov právnych noriem v porovnaní s inou skupinou

¹ Keďže transparentnosť, účelnosť a hospodárnosť nakladania s verejnými zdrojmi je predmetom podrobnej zákonnej úpravy, súčasťou ktorej je aj komplexný dohľadový a sankčný mechanizmus, je dôvodné predpokladať, že právo podnikateľa na odmenu z verejných zdrojov za poskytnuté tovary alebo služby je právom, uplatneným lege artis a že príjmy z verejných zdrojov sú legálne a legitímne príjmy. Na dohľad nad účelnosťou, hospodárnosťou, efektívnosťou vynaloženia verejných zdrojov majú orgány zákonodarnej, výkonnej aj súdnej moci už dnes k dispozícii mimoriadne pestrú škálu nástrojov a opatrení. Príjmy z verejných zdrojov sú buď legálnym a legitímnym výsledkom uplatnenia vlastníckeho práva, resp. práva podnikat' alebo ním nie sú, a v takom prípade neexistuje právny nárok na ich ochranu.

zaobchádza inak, hoci medzi oboma skupinami nie sú rozdiely takého druhu a takej závažnosti, že odôvodňujú nerovnaké zaobchádzanie; porušením princípu rovnosti však nie je to, ak sa preukáže, že s nerovnakými skupinami subjektov sa nakladá rozdielne.“ (PL. ÚS 12/2014, s. 21)

Priamou diskrimináciou je podľa ústavného súdu „*právna úprava určujúca, že s určitou skupinou osôb sa zaobchádza v porovnateľnej situácii menej výhodným spôsobom ako s inou skupinou osôb, ak sa tak deje na základe tzv. kvalifikovaného kritéria.*“ (PL. ÚS 13/2012, bod 133) Pri skúmaní namietanej nerovnosti ústavný súd posudzuje, či i) sa táto vzťahuje na prístup k niektorému zo základných práv a slobôd, ii) rozlišovanie sa opiera o niektoré z kritérií uvedených v čl. 12 ods. 2 ústavy alebo iný nelegitímny dôvod, iii) rozlišovanie spôsobuje dotknutej skupine osôb ujmu, a iv) nerovnosť nemožno ospravedlniť, pretože buď chýba legitímny dôvod alebo ide o neproporcionálny zásah (mutatis mutandis, PL. ÚS 13/2012, bod 134).

V danom prípade platí, že dôvodom pre nerovnaký prístup k právu šíriť informácie je i) výška obratu mediálneho podnikateľa, a ii) taký výkon práva podnikať, resp. vlastníckeho práva, aký vedie k príjmom z verejných zdrojov v kvalifikovanej výške alebo má kvalifikovaný predmet činnosti. Podľa dôvodovej správy je navrhované rozlišovanie nevyhnutné z dôvodu, že „*v súčasnej dobe sú na Slovensku viaceré významné médiá vlastnené subjektmi, ktoré výraznejšiu časť svojich zárobkov získavajú z verejných zdrojov (obchodovaním so štátom) a vlastnené médiá zneužívajú vo svoj osobný a podnikateľský prospech*“, resp. je nevyhnutné pre „*vykonávanie kontroly okolností poskytnutia verejných zdrojov a potrebnosti ich vynaloženia*“ občianskym sektorom a médiami.

Rozlišovanie podľa návrhu zákona na strane mediálneho podnikateľa, ktorý je v konflikte záujmov, sa opiera o jediné kritérium – o výšku obratu za predchádzajúci hospodársky rok. Pri zásahu do takého podstatného práva, akým je právo šíriť informácie, sa nám toto kritérium javí ako zjavne svojvoľné. Obrat za predchádzajúci rok v niektorých prípadoch môže, ale v iných vonkoncom nemusí byť spoľahlivým indikátorom vplyvu daného média na verejnú mienku. Vo svetle deklarovaného účelu návrhu zákona je **rozlišovanie v prístupe k právu šíriť informácie podľa výšky obratu nespôsobilé ustáť test rovnosti, keďže sa opiera o svojvoľné kritérium.**

Rozlišovanie podľa návrhu zákona na strane príjemcu verejných zdrojov má tri úrovne: rozlišuje sa i) medzi príjemcami a nepríjemcami verejných zdrojov, ii) medzi príjemcami verejných zdrojov v značnom rozsahu a príjemcami verejných zdrojov v menšom, ako značnom rozsahu, a iii) medzi príjemcami zdrojov v potenciálne menšom, ako značnom rozsahu podľa predmetu ich činnosti. Prístup k právu šíriť informácie sa obmedzuje týmto skupinám fyzických osôb:

fyzické osoby s majetkovými právami, s právomocou kreovať orgány alebo s členstvom v orgánoch osoby, ktorá:

- i) je zdravotnou poisťovňou, dôchodcovskou správcovskou spoločnosťou alebo doplnkovou dôchodkovou spoločnosťou, alebo
- ii) má príjem z verejných zdrojov vo výške viac ako 15 000 000 EUR za predchádzajúci hospodársky rok, resp. viac ako 30 000 000 EUR za tri predchádzajúce hospodárske roky spolu.

Pokiaľ ide o rozlišovanie medzi príjemcami verejných zdrojov a osobami, ktoré príjem z verejných zdrojov nemajú, takéto rozlišovanie nie je vylúčené a priori, musí však sledovať legitímny cieľ a nástroje realizácie tohto cieľa musia byť primerané.

Na jednej strane máme za to, že príjem z verejných zdrojov s výkonom práva šíriť informácie absolútne nesúvisí a že neexistuje rozumný dôvod, aby si fyzická osoba musela vybrať, či si bude v rovnakom rozsahu, ako ostatní uplatňovať buď jedno alebo druhé právo. Nevyhnutnosť takéhoto výberu považujeme za odporujúcu čl. 12 ods. 4 ústavy. Na druhej strane sme presvedčení, že naliehavosť a legitimita regulačných cieľov sa neposudzuje in abstracto, ale vždy v kontexte konkrétnej spoločenskej atmosféry. V tomto kontexte sa nám javí, že rozlišovanie medzi príjemcami verejných zdrojov a osobami, ktoré príjem z verejných zdrojov nemajú, nevykazuje známky zjavnej svojvôle.

V ostatných prípadoch je kritériom rozlišovania buď predmet činnosti alebo rozsah príjmov. Osoby, podnikajúce ako zdravotná poisťovňa, dôchodcovská správovská spoločnosť alebo doplnková dôchodková spoločnosť, podliehajú obmedzeniu bez ohľadu na rozsah príjmov z verejných zdrojov, iné osoby podliehajú obmedzeniu v závislosti od rozsahu príjmov.

Pokiaľ ide o rozlišovanie podľa rozsahu príjmov z verejných zdrojov, považujeme ho z hľadiska svojvôle za hraničné. Inak povedané, je otvorenou otázkou, či sa sledovaný cieľ legitímne dosahuje opatrením, ktoré príjemcovi verejných zdrojov vo výške, napríklad, 14 000 000 EUR za posledný hospodársky rok prístup k právu šíriť informácie nijako neobmedzuje a príjemcovi verejných zdrojov vo výške o necelých desať percent vyššej už áno. Otáznou je teda sama kvantifikácia príjmov, keďže nie je zrejmé, prečo mediálna kontrola účelosti vynakladania verejných zdrojov v istej výške už legitímnym dôvodom na zásah do základného práva je a vo výške o niečo menšej ešte takým dôvodom nie je.

Podľa nášho názoru je takéto rozlišovanie svojvoľné, zároveň ale nevyklúčujeme výklad, ktorý by potrebe rozlišovať z hľadiska príjmu priznal vecné opodstatnenie. A ak je vecne opodstatnené rozlišovať medzi značnými príjemcami a menšími, než značnými príjemcami, potom ustanovenie hranice medzi nimi je už vecou regulačnej úvahy normotvorcu.

Rozlišovaniu medzi príjemcami verejných zdrojov podľa predmetu ich činnosti podľa nášho názoru chýba akékoľvek vecné opodstatnenie, a neuvádza ho ani dôvodová správa. Nie je teda zrejmé, prečo má – vo svetle deklarovaného cieľa – konečný užívateľ výhod napríklad doplnkovej dôchodcovej spoločnosti podliehať inému obmedzeniu v prístupe k právu šíriť informácie, ako konečný užívateľ výhod príjemcu verejných zdrojov, ktorý, napríklad, vlastní bane, alebo je majiteľom stavebnej spoločnosti, siete domov sociálnych služieb, siete nemocníc, oceliarne, agrochemického holdingu, podniku poľnohospodárskej výroby, celulózky, opravovne železničných strojov, vojenskej opravárne, telekomunikačného operátora, súkromnej univerzity, alebo automobilky, a tak by sa dalo pokračovať ad infinitum.

Medzi príjemcami verejných zdrojov v potenciálne menšom, ako značnom rozsahu navrhovateľ rozlišuje podľa predmetu činnosti, toto rozlišovanie však jednak nijako nevysvetľuje a jednak preň chýba akýkoľvek zrozumiteľný dôvod. Rozlišovanie podľa predmetu činnosti medzi rôznymi kategóriami príjemcov verejných zdrojov je zjavne svojvoľné a teda neprípustné.

IV. Zhrnutie

Návrh zákona je vo viacerých sporných otázkach spôsobilý byť predmetom ústavne konformného výkladu zo strany Úradu, ktorý za istých skutkových a právnych okolností môže redukovať neprímeranú prísnosť úpravy.

V otázkach, v ktorých ústavne konformný výklad dostupný nie je, platí, že:

Ustanovenie § 2 písm. e) (pojmové vymedzenie zasahovania do činnosti médií) **odporuje požiadavke jednoznačnosti, zrozumiteľnosti a predvídateľnosti právnej úpravy, t.j. požiadavke podľa čl. 1 ods. 1 ústavy. Tým zároveň vytvára priestor pre svojvoľnú a/alebo diskriminačnú aplikáciu práva, čo je stav, ktorý ústavná judikatúra výslovne zakazuje.**

Vzájomná kombinácia účinkov § 2 až § 6 návrhu zákona predstavuje rozpor s čl. 26 ods. 4 ústavy a čl. 10 dohovoru, keďže prístup k právu šíriť informácie podrobuje obmedzeniam, ktoré nie sú v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných. Zároveň je daný nesúlad s čl. 26 v spojení s čl. 12 ods. 2 a čl. 12 ods. 4 ústavy, keďže obmedzenie v prístupe k právu podľa čl. 26 ústavy sa ukladá v nesúlade s princípom rovného prístupu k základným právam a slobodám a v rozpore so zákazom ujmy na základných právach a slobodách v dôsledku uplatnenia iného práva. Uvedený záver sa osobitne vzťahuje najmä na pojmové vymedzenie povinných osôb podľa § 2 písm. c) body 1 až 3 návrhu zákona, t.j. na rozlišovanie medzi povinnými osobami podľa predmetu ich činnosti, a tiež na rozlišovanie medzi mediálnymi podnikateľmi podľa výšky ich obratu.

V rozsahu, v akom sa prístup k právu šíriť informácie obmedzuje vydavateľom tlače, je návrh zákona v rozpore s čl. 26 ods. 2 ústavy, keďže vydávanie tlače osobou, ktorej jeden z konečných užívateľov je zároveň konečným užívateľom výhod príjemcu verejných zdrojov, je fakticky viazané na povolenie sui generis, čo je úprava, odporujúca bezvýhradnému ústavnému zakazu povoľovať vydávanie tlače.

V Bratislave, 19. novembra 2019

Radoslav Procházka