

# Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

Rudnayovo námestie č. 1, 811 01 Bratislava, Slovenská republika  
IČO : 47 247 959, zapísaná v obchodnom registri Okresným súdom  
BRATISLAVA I, oddiel : Sro, Vložka číslo : 88799/B  
Telefón: (+421) 02 5441 0102  
Telefax: (+421) 02 5441 0103

## **Právne stanovisko**

### **1. Relevantné skutočnosti :**

#### **1.1. Návrh zákona :**

Národnej rade SR bol dňa 08.11.2019 predložený návrhu Návrh poslancov Národnej rady Slovenskej republiky Miroslava BEBLAVÉHO, Lucie ŽITŇANSKEJ, Martina POLIAČIKA, Viery DUBAČOVEJ a Alana SUCHÁNKU na vydanie zákona o osobitných opatreniach na zabránenie neprímeranej koncentrácie vlastníctva a usporiadanie konfliktu záujmov na mediálnom trhu a o zmene a doplnení niektorých zákonov ( ďalej len „*Návrh*“ ).

#### **1.2. Obsah Návrhu :**

Obsahom návrhu sú nasledovné pravidlá :

- 1.2.1. zákaz konfliktu záujmov, čo znamená, že konečný užívateľ výhod osoby vykonávajúcej činnosť v oblasti médií, ktorej obrat z činnosti podľa osobitného predpisu za predchádzajúci hospodársky rok prevyšuje 5.000.000,- €, nesmie byť konečným užívateľom výhod osoby, ktorá má príjem z verejných zdrojov značného rozsahu;
- 1.2.2. konečný užívateľ výhod, ktorý porušuje zákaz konfliktu záujmov, je povinný zjednať nápravu do 12 mesiacov odo dňa, kedy osoba vykonávajúca činnosť v oblasti médií, ktorej je konečným užívateľom výhod, zostavila alebo bola povinná zostaviť účtovnú závierku podľa osobitného predpisu;
- 1.2.3. alternatívou povinnosti zjednať nápravu je prijatie opatrení, ktoré mu zabránia zasahovať do činnosti médií, o ktorých Protimonopolný úrad SR ( ďalej len „*Úrad*“ ) rozhodne, že tieto opatrenia predstavujú dostatočné a efektívne opatrenia;
- 1.2.4. za porušenie zákazu konfliktu záujmov je Úrad oprávnený udeliť pokutu vo výške 10.000,- € za každý deň porušenia zákazu konfliktu záujmov;

# Advokátska kancelária

## Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

- 1.2.5. ak konečný užívateľ výhod osoby vykonávajúcej činnosť v oblasti médií nespĺňa ku dňu účinnosti tohto zákona podmienky podľa § 3 ods. 1, je povinný zjednať nápravu do 24 mesiacov od účinnosti tohto zákona.

### 1.3. Dôvody Návrhu :

Dôvody, ktoré viedli predkladateľov k predloženiu Návrhu, možno zhrnúť nasledovne :

- 1.3.1. obmedzuje sa možnosť určitých subjektov majúce značné príjmy z verejných zdrojov zasahovať do slobody médií a do ich obsahovej činnosti. Vyvažuje sa tak sloboda podnikania v konkrétnych odvetviach na mediálnom trhu s verejným záujmom na zabezpečení nezávislosti médií, ktorý je pôsobením v daných segmentoch trhu dotknutý;
- 1.3.2. ovplyvňovanie verejnej mienky prostredníctvom médií informujúcich verejnosť v súlade s podnikateľskými záujmami ich vlastníka predstavuje vážne ohrozenie demokratickej spoločnosti, ktorá vyžaduje získavanie a šírenie úplných informácií ohľadom spoločenského diania;
- 1.3.3. v praxi sa údajne ukazuje, že zákaz súčasného vlastníctva vysielateľa televíznej programovej služby, rozhlasovej programovej služby a vydavateľa periodickej tlače právna úprava je nedostatočná, keďže podnikateľským subjektom napojeným priamo alebo nepriamo na verejný sektor je umožnené prostredníctvom vlastníctva médií ( výrazne ) vplývať na verejnú mienku v ich prospech.

**Možno teda uzavrieť, že účelom návrhu je nezávislosť médií, resp. nezávislosť novinárov pôsobiacich v rámci médií pred zasahovaním do redakčného obsahu zo strany „majiteľa“ média.**

### 2. Zadaná úloha :

Je potrebné zodpovedať otázku, či je predložený návrh v súlade s Ústavou SR.

### 3. Relevantné právne predpisy :

Podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy SR každý má právo vlastníť majetok. Vlastnícke právo všetkých vlastníkov má rovnaký zákonný obsah a ochranu. Majetok nadobudnutý v rozpore s právnym poriadkom ochranu nepožíva. Dedenie sa zaručuje.

Podľa čl. 20 ods. 3 Ústavy SR vlastníctvo zaväzuje. **Nemožno ho zneužiť na ujmu práv iných alebo v rozpore so všeobecnými záujmami chránenými zákonom.** Výkon vlastníckeho práva nesmie

# Advokátska kancelária

## Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

poškodzovať ľudské zdravie, prírodu, kultúrne pamiatky a životné prostredie nad mieru ustanovenú zákonom.

Podľa § 20 ods. 4 Ústavy SR vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva je možné iba v nevyhnutnej miere a vo verejnom záujme, a to na základe zákona a za primeranú náhradu.

Podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „Dohovor“) každá fyzická alebo právnická osoba má právo pokojne užívať svoj majetok. Nikoho nemožno zbaviť jeho majetku s výnimkou verejného záujmu a za podmienok, ktoré ustanovuje zákon a všeobecné zásady medzinárodného práva. Predchádzajúce ustanovenie nebráni právu štátov prijímať zákony, ktoré považujú za nevyhnutné, aby upravili užívanie majetku v súlade so všeobecným záujmom a zabezpečili platenie daní a iných poplatkov alebo pokút.

Podľa čl. 35 ods. 1 Ústavy SR každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.

Podľa čl. 35 ods. 2 Ústavy SR zákon môže ustanoviť podmienky a obmedzenia výkonu určitých povolaní alebo činností.

#### **4. Relevantná judikatúra :**

##### **4.1. Právny štát (proporcionalita) :**

Z princípu právneho štátu vyplýva aj ochrana oprávnenej dôvery občanov v právny poriadok. Zásadne sa ochraňuje dôvera v to, že zákonné právne následky späté s uzavretými skutkovými stavmi sa uznávajú (zostávajú uznané). Ochrana dôvery neprichádza do úvahy tam, kde by dôvera v určitý právny stav nebola vecne zdôvodnená, t.j. ani princíp právneho štátu nechráni občana pred každou subjektívne chápanou stratou dôvery alebo pred každým sklamaním.

Zákonodarca musí aj pri zmene chráneného právneho postavenia - aby zásah bol ústavnoprávne prípustný - vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnemu štátu. Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. V týchto súvislostiach cieľ (účel) sledovaný štátom smie byť sledovaný; prostriedky,

# Advokátska kancelária

## Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

ktoré štát použije, môžu byť použité; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné; použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné.

Kritérium alebo princíp vhodnosti znamená, že stav, ktorý štát vytvorí zásahom, a stav, v ktorom treba sledovaný cieľ vidieť ako uskutočnený, sa nachádzajú vo vzájomnej súvislosti; cieľ musí byť v súlade s prostriedkom.

Nevyhnutnosť znamená, že neexistuje iný stav, ktorý štát bez veľkej námahy môže rovnako vytvoriť, ktorý občana zaťažuje menej a ktorý súvisí so stavom, v ktorom treba sledovaný cieľ pokladať za uskutočnený. Inými slovami, cieľ nesmie byť dosiahnuteľný rovnako účinným, ale menej zaťažujúcim prostriedkom.

V prípade rozsiahleho a zložitého zákona s osobitným účelom, ktorý jednotlivcovi zaručuje určité právne možnosti ( ... ), nemožno namietat, ak zákonodarca neskôr zavedie určité obmedzujúce pravidlá, ktoré sú v súlade s pôvodným účelom a s pôvodnou koncepciou zákona, ktoré sa však spočiatku prehliadli alebo nedocenili, t.j. zákonodarca ich zavedie, akonáhle si na základe skúseností z uplatňovania zákona urobil jasný záver o nevyhnutnosti takýchto pravidiel, aj vtedy, keď to bude nevýhodnejšie pre niekoho, kto bol pôvodnou úpravou zvýhodnený ( uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky *sp. zn. PL. ÚS 3/2000* ).

#### **4.2. Právna istota, určitosť, predvídateľnosť právnej normy :**

Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu sa spája nielen požiadavka po všeobecnej platnosti, trvácnosti, stabilite, racionalite a spravodlivom 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 po jednoznačnom jazyku a zrozumiteľnosti právnych noriem, najmä zakazujúcich určité druhy správania, teda významne znižuje nebezpečenstvo ich svojvoľného a diskriminačného uplatňovania výkonnou mocou ( nález Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 15/98* ).

Princíp právneho štátu proklamovaný v čl. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak zákonodarný orgán nepostupuje v súlade s inými ustanoveniami ústavy, poruší tým aj princíp ústavnosti vyplývajúci z čl. 1 ústavy. Národná rada ako zákonodarný orgán je viazaná kritériami ústavnosti v rovnakej miere ako ostatné orgány verejnej moci v Slovenskej republike ( čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatňovaní svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať zákon, pokiaľ ním neprekročí ústavou daný rámec. Požiadavka, aby všeobecne záväzné právne predpisy spĺňali kritéria zrozumiteľnosti, a to osobitne vtedy, ak sa nimi zakazujú určité formy správania sa, predstavuje

## Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

významný faktor eliminovania možnosti ich svojvoľného, účelového, nejednotného alebo iného nežiaduceho vykladania a uplatňovania príslušnými orgánmi verejnej moci ( právny predpis má presne definovať správanie sa príslušných subjektov, ktoré chce obmedziť ). V opačnom prípade sa vytvára stav, ktorý umožňuje rôznorodý a účelový výklad tohto ustanovenia, čím sa zakladá stav právnej neistoty. Ani na základe všeobecného interpretačného pravidla, t. j. čl. 152 ods. 4 ústavy, nie je v danom prípade možno vytvoriť stav právnej istoty u adresátov citovanej právnej normy o správaní, ktorým neporušia jej obsah ( nález Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 19/98* ).

### 4.3. Legitímne očakávania :

Ústavný súd SR už taktiež vyslovil ( *PL. ÚS 12/05* ), že v súlade s tendenciami príznačnými pre modernú európsku konštitucionalistiku podlieha z hľadiska princípu právnej istoty ochrane aj tzv. legitímne očakávanie ( *legitimate expectation, der Vertrauensschutz* ), ktoré je užšou kategóriou ako právna istota. Štát, aj keď nekoná retroaktívne alebo nezasiahne do nadobudnutých práv, môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou, resp. neočakávanou zmenou pravidiel, na ktoré sa adresáti právnych noriem spoliehali, porušiť princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom sú všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu podriadení ústave a jej princípom. Všeobecný princíp právneho štátu je kľúčový princíp, na ktorom je budovaný celý právny poriadok i celý systém fungovania nášho štátu. Znamená to, že tento princíp sa premieta bez rozdielu do všetkých oblastí spoločenského života. Ústavný súd ako orgán ochrany ústavnosti je povinný rešpektovať rámec právneho štátu, v ktorom je okrem iného garantovaná právna istota vrátane ochrany legálne nadobudnutých práv, ako aj legitímnych očakávaní, a tiež trvácnosť a stabilita právnych noriem, a je zakázaná svojvôľa v činnosti orgánov verejnej moci, parlament z toho nevynímajúc. V dôsledku posunu v nazeraní na ústavné princípy nastal posun aj v smere od formálneho chápania právneho štátu k jeho materiálnemu chápaniu, ku ktorému sa ústavný súd svojou judikatúrou zreteľne prihlásil. Pri formálnom chápaní právneho štátu sa ústavné princípy uplatňujú v limitoch ústavných textov aplikovaných na základe gramatických a formálnologických metód identifikujúcich obsah právnych predpisov. Takýto prístup znamená, že ak ústavný text napr. výslovne neustanovuje, že určité nároky sú neodňateľné, t.j. sú zaručené akoby "len" zákonnými zárukami, možno potom "legalizovať" akékoľvek zásahy štátu. Materiálne chápanie právneho štátu takýto prístup vylučuje ( nález Ústavného súdu Slovenskej republiky *sp. zn. PL. ÚS 16/06* ).

Rešpektovanie zásady proporcionality pri uplatňovaní ústavných princípov v rámci aplikácie práva vyžaduje, aby bol princíp právnej istoty ( zahŕňajúci koncept ochrany legitímnej nádeje ) uplatňovaný spôsobom zodpovedajúcim jeho účelu a obsahu, teda tak, aby nespochybňoval, ale

# Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

posilňoval stabilitu a rešpektovanie právneho poriadku ( nález Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 17/08* ).

Zo samotného výrazu legitímne očakávanie vyplýva, že účelom tohto princípu je ochrana súkromných osôb pred nepredvídateľným mocenským zásahom do ich právnej situácie, na vyústenie ktorej do určitého výsledku sa spoliehali. Legitímne očakávanie je užšou kategóriou ako právna istota. Štát môže vertikálnym mocenským zásahom, napríklad náhlou zmenou pravidiel, na ktoré sa súkromné osoby spoliehali a ktoré spravidla súvisia s ľudským právom, porušiť legitímne očakávanie ako princíp právneho štátu. Ide o jeden z množstva konkrétnych výrazov princípu materiálneho právneho štátu, v ktorom všetci nositelia verejnej moci vrátane parlamentu sú podriadení ústave a jej princípom. Ťažiskom ústavného systému je jednotlivec a jeho sloboda, do ktorej nemožno arbitrárne zasahovať. Zákonnodarca nevykonáva voči občanom neobmedzenú moc a občan nie je len pasívnym adresátom vrchnostenských predpisov ( nález Ústavného súdu Slovenskej republiky *sp. zn. PL. ÚS 10/04* ).

#### **4.4. Rovnosť :**

Všetky ustanovenia Ústavy SR o rovnosti treba vnímať, interpretovať a uplatňovať v organickej väzbe, čo zvlášť platí o tých ustanoveniach ústavy, ktoré sú formulované vo všeobecnej podobe ( čl. 12 ods. 1 prvá veta, čl. 12 ods. 2 a čl. 13 ods. 3 ústavy ), keďže predstavujú základné východisko uplatnenia princípu rovnosti v konkrétnom prípade, resp. v konkrétnej situácii.

Ustanovenie čl. 12 ods. 1 prvej vety ústavy predstavuje vyjadrenie ústavného princípu rovnosti v najvšeobecnejšej podobe, ktoré garantuje rovnosť v jej prirodzeno-právnom poňatí, t.j. ľudia sa rodia rovní a sú rovní v zmysle svojej fyzickej existencie. Takto všeobecne ponímaná rovnosť si ale vyžaduje konkretizáciu pre jednotlivé skupiny subjektov práva, konkrétne právne prípady a právne situácie.

Ustanovenie čl. 12 ods. 2 ústavy je všeobecným pravidlom o rovnosti, ktoré predstavuje všeobecnú konkretizáciu prvej vety čl. 12 ods. 1 ústavy, pretože prostredníctvom neho sa prirodzeno-právne poňatie rovnosti posúva do roviny právnej. Toto ustanovenie ústavy zabezpečuje generálnu ochranu pred diskrimináciou a vo svojej podstate vyjadruje rovnosť všetkých ľudí pred zákonom. Článok 12 ods. 1 prvú vetu ústavy nemožno interpretovať a uplatniť izolovane, t.j. minimálne bez spojenia s čl. 12 ods. 2 ústavy, ktoré je jeho všeobecným pozitívno-právnym vyjadrením formulujúcim vo vzťahu ku všetkým orgánom verejnej moci konkrétny právne relevantný zákaz ( zákaz diskriminácie - čl. 12 ods. 2 druhá veta ústavy ).

Článok 13 ods. 3 ústavy vo všeobecnej rovine vyjadruje požiadavku ( princíp ) rovnosti ako jednu z kľúčových materiálnych podmienok obmedzenia všetkých základných práv a slobôd. Pri skúmaní otázky, či v konkrétnom prípade ( situácii ) súvisiacom s uplatňovaním základných práv alebo slobôd došlo k porušeniu ústavného princípu rovnosti pred zákonom, treba najprv preskúmať to, či pri

## Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

obmedzovaní niektorého základného práva alebo slobody bol rešpektovaný príkaz vyjadrený v čl. 13 ods. 3 ústavy, podľa ktorého zákonné obmedzenia základných práv a slobôd musia platiť rovnako pre všetky prípady, ktoré spĺňajú ustanovené podmienky ( uznesenie Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 16/08* ).

**Diferencovaná právna úprava určitých otázok je možná a nesignalizuje sama osebe porušenie ustanovení Ústavy SR. Musí však mať svoje opodstatnenie a zmysel a nesmie narúšať princíp právnej istoty a princíp rovnosti a musí zodpovedať kritériám proporcionality ( nález Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 38/03* ).**

Článok 14 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zakazuje zaobchádzať rozdielnym spôsobom bez toho, aby pre to objektívne a rozumné opodstatnenie, s osobami nachádzajúcimi sa v porovnateľných situáciách ( rozsudky Európskeho súdu pre ľudské práva vo veciach *Fredin proti Švédsku* z roku 1991 a *Sunday Times proti Spojenému kráľovstvu* z roku 1991 ).

Rozdielne zaobchádzanie je diskriminačné pri neexistencii „objektívneho a rozumného odôvodnenia“, t.j. ak nesleduje „legitímny účel“ a nie je tu „rozumný vzťah proporcionality medzi použitými prostriedkami a sledovaným účelom“ ( rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Darby proti Švédsku* z roku 1990 ).

### 4.5. Vlastnícke právo :

Výkon vlastníckych oprávnení teda znamená nielen majetok mať ( vlastniť ), ale s ním práve relevantným spôsobom nakladať k účelu, ma ktorý bol nadobudnutý. Vlastníctvo je ekonomický pilier právneho štátu ( nález Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 37/1999* ).

### 4.6. Sloboda prejavu :

Sloboda prejavu je jedným z hlavných základov demokratickej spoločnosti; s obmedzeniami vyplývajúcimi z článku 10 ods. 2 sa vzťahuje nielen na „informácie“ alebo „myšlienky“, ktoré sú prijímané priaznivo, alebo pokladané za neškodné, alebo je k nim zaujímaný ľahostajný postoj, ale aj na také „informácie“ alebo „myšlienky“, ktoré urážajú, šokujú, alebo znepokojujú. Sloboda prejavu tak, ako je vymedzená v článku 10, podlieha radu výnimiek, ktoré je treba vykladať zúžene a nevyhnutnosť každého obmedzenia musí byť presvedčivo dokázaná. Tlačí prislúcha napriek tomu šíriť informácie a

# Advokátska kancelária

## Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

myšlienky; verejnosť má rovnako právo ich obdržať; keby tomu bolo inak, potom by tlač nemohla hrať úlohu „verejného strážcu“ ( Európsky súd pre ľudské práva vo veciach *Observer a Guardian proti Spojenému kráľovstvu* z roku 1991, *Handyside proti Spojenému kráľovstvu* z roku 1976, *Lingens proti Rakúsku* z roku 1986, *Oberschlick proti Rakúsku* z roku 1991, *Vogt proti Nemecku* z roku 1995, *Door a Dublin Well Woman proti Írsku* z roku 1992 ).

### 4.7. Právo podnikat' :

Právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti **podľa uváženia**. Toto právo je priznané každej osobe ( nález Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 37/1999* ).

### 5. Východiská :

Vychádzajú z obsahu Návrhu, jeho dôsledkom pre adresátov povinností ( konečných užívateľov výhod ) je :

- 5.1. nevyhnutnosť zbaviť sa vlastníckeho práva ( akcií, podielov a pod. ) k osobe vykonávajúcej činnosť v oblasti médií alebo k osobe, prostredníctvom ktorej získava príjem z verejných zdrojov;
- 5.2. alebo prijať sebaobmedzujúce opatrenia na zabránenie konfliktu záujmov.

Vzhľadom na to, že Návrh núti konečného užívateľa výhod zbaviť sa vlastníctva alebo ( alternatívne ) prijať sebaobmedzujúce ustanovenia, ktorých podstatou je, bude, resp. môže byť obmedzenie výkonu vlastníckeho práva, **Návrh preto zasahuje do vlastníckeho práva**.

Vzhľadom na to, že Návrh núti konečného užívateľa výhod zbaviť sa vlastníctva podielov vo vzťahu k osobám, prostredníctvom ktorých vykonáva podnikateľskú činnosť, alebo ( alternatívne ) prijať sebaobmedzujúce ustanovenia, zasahuje do ústavou garantovanej autonómie práva na podnikanie ( *výkon hospodárskej činnosti podľa uváženia* ). **Návrh teda zasahuje do práva podnikat'.**

**Posudzovaný návrh je potrebné z hľadiska konečného užívateľa výhod posúdiť vo svetle zásahu do vlastníckeho práva a do práva podnikat'.**

**Žiadne z uvedených základných práv nie je neobmedziteľné. Preto je potrebné obmedzenia vlastníckeho práva a práva podnikat' posúdiť predovšetkým z hľadiska princípu proporcionality.**

### 6. Právne posúdenie :



### **6.1. Princíp primeranosti :**

Vychádzajúc napríklad z uznesenia Ústavného súdu SR *sp. zn. PL. ÚS 3/2000* je potrebné skúmať primeraný vzťah medzi cieľom ( účelom ) sledovaným štátom a použitými prostriedkami, a teda je potrebné zodpovedať nasledovné otázky :

- 6.1.1. či cieľ sledovaný cieľ ( účel ) sledovaný štátom smie byť sledovaný ( kritérium legitímnosti účelu );
- 6.1.2. či prostriedky, ktoré štát použije, môžu byť použité ( dovolenosť prostriedkov );
- 6.1.3. či použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je vhodné ( kritérium vhodnosti );
- 6.1.4. či použitie prostriedkov na dosiahnutie účelu je potrebné a nevyhnutné ( kritérium nevyhnutnosti ).

#### **6.1.1. Kritérium legitímnosti účelu :**

Súd možné dva prístupy k „*vlastníctvu*“ médií v kontexte slobody prejavu a práva na informácie :

- (i) médium je majetkom vlastníka a on rozhoduje o tom, o čom a ako sa bude konkrétne informovať;
- (ii) médiá plnia aj sociálnu funkciu, nie je to len „*objekt*“ vlastníctva. Majiteľ môže ( priamo alebo nepriamo ) určovať tematiku a obsahové zameranie média ( napr. bulvár, móda, politika a pod. ), ale konkrétne zasahovanie „*majiteľa*“ média do redakčného obsahu, zvlášť vo svoj prospech, je zneužitím vlastníctva ( čl. 26 ods. 3 Ústavy SR ). Pokiaľ chce majiteľ verejnosti sprostredkovať určité posolstvo, môže tak urobiť spôsobom oddeleným od redakčného obsahu, teda okrem iného transparentne.

Som toho názoru, že druhý prístup je správny, pretože rešpektuje už spomenutú sociálnu funkciu v súlade s judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva zdôrazňujúcich úlohu médií ako strážneho psa demokracie ( watch dog ).

Vzhľadom na uvedené zabezpečenie nezávislosti médií, zabezpečenie nezávislosti novinárov pôsobiacich v rámci médií pred zasahovaním do redakčného obsahu zo strany „*majiteľa*“ média, je legitímny účel.

#### **6.1.2. Dovoľenosť použitých prostriedkov :**

## Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

Považujem za sporné, či nútenie niekoho, aby sa zbavil vlastníctva majetku, ktorý nadobudol v dobrej viere a v súlade so zákonom, je prostriedok, ktorý je dovolený demokratickému a právnenému štátu. Ak, tak skutočne v extrémnom prípade, kde neexistuje absolútne žiadny spôsob, ako sledovaný legitímny cieľ dosiahnuť.

Voči obmedzeniam „vlastníka“ média pred zasahovaním do redakčného obsahu v zásade nie je možné nič namietať.

**V každom prípade, za daných okolností nie je potrebné túto otázku zodpovedať, pretože Návrh nie je v súlade s kritériom vhodnosti a nevyhnutnosti.**

### 6.1.3. Kritérium vhodnosti :

Je sporné, či zákaz vlastníctva médií je vhodným prostriedkom na zabezpečenie nezávislosti médií pred zasahovaním do redakčného obsahu. Pokiaľ ide o konečného užívateľa výhod tak, ako je definovaný v Návrhu, tento môže do redakčného obsahu zasahovať aj bez potreby „vlastniť“ nejaké médium. Návrh nezbavuje „osobu, ktorá výraznejšiu časť svojich zárobkov získava z verejných zdrojov (obchodovaním so štátom)“ možnosti vplývať na redakčný obsah iným spôsobom ako prostredníctvom inštitútu vlastníctva.

Nakoniec skutočnosť, že niekto „vlastní“ nejaké médium, nie je v príčinnej súvislosti s tým, že redakčný obsah sa netvorí slobodne a nezávisle. Problém je to, že niekto neprípustným spôsobom ovplyvňuje redakčný obsah. **A tento problém v jeho podstate a šírke Návrh nerieši.**

### 6.1.4. Kritérium nevyhnutnosti :

#### (i) Potrebnosť

V prvom rade vzniká otázka, či je Návrh potrebný. Návrh ako taký predstavuje závažný zásah do existujúceho právneho stavu, ktorý vznikol v súlade s doterajšími pravidlami.

Obsahom dôvodovej správy sú len všeobecné nekonkrétne frázy : „V praxi sa ale ukazuje, že právna úprava je nedostatočná, keďže podnikateľským subjektom napojeným priamo alebo nepriamo na verejný sektor je umožnené prostredníctvom vlastníctva médií ( výrazne ) vplývať na verejnú mienku v ich prospech“, „Ovplyvňovanie verejnej mienky prostredníctvom médií informujúcich verejnosť v súlade s podnikateľskými záujmami ich vlastníka predstavuje vážne ohrozenie demokratickej

## Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

*spoločnosti, ktorá vyžaduje získavanie a šírenie úplných informácií ohľadom spoločenského diania“, „Práve táto druhá úloha médií je ohrozená, pretože v dôsledku presadzovania podnikateľského vplyvu v médiách dochádza k vylúčeniu takej kritiky, ktorá je nesúladná s podnikateľskými cieľmi ich vlastníka“ alebo „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. Tento fakt je opakovane dokazovaný verejne dostupnými informáciami, ku ktorým sa verejnosť dostala v dôsledku poctivej investigatívnej činnosti novinárov, čím sa len potvrdzuje fakt, že riadne fungujúce médiá sú záujmom celej demokratickej spoločnosti“.*

V dôvodovej správe chýbajú konkrétne tvrdenia a dôkazy o nich. Nie je vôbec zrejmé čo má predkladateľ na mysli, či skutočne ide o neprípustné zásahy majiteľa do redakčného obsahu, či ide o zlyhanie jednotlivcov alebo o systémovú chybu alebo o nesúlad so subjektívnymi predstavami predkladateľov o tom, o čom mali médiá informovať. **Vzhľadom na to, aký závažný zásah do existujúceho právneho stavu predstavuje Návrh, v danej chvíli nie je presvedčivo preukázané, že je potrebné daný stav riešiť týmto konkrétnym návrhom.**

Za daných okolností potom nie je zrejmé, či Návrh postihuje len vlastníctvo majetku ( nelegitímne ) alebo jeho zneužitie ( legitímne ).

Uvádžam to predovšetkým z dôvodu, že všeobecne záväzné právne predpisy v oblasti médií buď vôbec neobsahujú žiadne záväzné pravidlá o redakčnej nezávislosti alebo len vo veľmi všeobecnej podobe bez úpravy potrebných garancií a ich vynútiteľnosti.

Zákon č. 167/2008 Z.z. o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov ( tlačový zákon ) v znení neskorších predpisov neobsahuje na túto tému vôbec nič a ani tento pojem dokonca nepozná.

Zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov upravuje právo vysielateľa vysielat' programy slobodne a nezávisle, pričom do ich obsahu možno zasahovať iba na základe zákona a v jeho medziach ( § 15 ods. 1 zákona ). Obdobné právo je garantované aj prevádzkovateľovi retransmisie čo sa týka retransmisie programových služieb ( § 15 ods. 2 zákona ) a poskytovateľovi audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, čo sa týka poskytovania audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie ( § 15 ods. 3 zákona ). Ďalej zákon upravuje povinnosť vysielateľa zabezpečiť všestrannosť informácií a názorovú pluralitu v rámci vysielanej programovej služby [ § 16 ods. 3, písm. a) zákona ], redakčnú nezávislosť voči sponzorovi ( § 38 ods. 3 zákona ) a v súvislosti s umiestňovaním produktov [ § 39a ods. 5, písm. a) zákona ] a zabezpečenie plurality informácií ( § 42 až § 44 zákona ). Čo sa týka redakčnej nezávislosti voči „majiteľovi“ médiá, neobsahuje žiadne konkrétne a vynútiteľné pravidlá.

## Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

Zákon č. 220/2007 Z. z. o digitálnom vysielaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu a o zmene a doplnení niektorých zákonov ( zákon o digitálnom vysielaní ) upravuje právo poskytovateľa multiplexu poskytovať multiplex slobodne a nezávisle, pričom obmedzenie poskytovania multiplexu alebo jeho prevádzky je možné len na základe zákona a v jeho medziach ( § 8 ods. 1 zákona ). Obdobné právo je garantované aj poskytovateľovi obsahovej služby, čo sa týka poskytovania obsahovej služby ( § 12 ods. 2 zákona ). Zákon obsahuje úpravu pluralita informačných zdrojov ( § 50 zákona ), Obmedzenie vzájomného majetkového prepojenia a personálneho prepojenia ( § 51 zákona ) a Transparentnosť vlastníckych vzťahov ( § 52 zákona ). **Čo sa týka redakčnej nezávislosti voči „majiteľovi“ média, neobsahuje žiadne konkrétne a vynútiteľné pravidlá.**

Zákon č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších zákonov upravuje pojem redakčnej nezávislosti v tom zmysle, že (i) služba verejnosti v oblasti vysielania je poskytovanie programovej služby kvalifikuje ako pripravovanú na zásade redakčnej nezávislosti ( § 3 ods. 2 zákona ) a (ii) Rozhlas a televízia Slovenska ( ďalej aj ako „RTVS“ ) chráni a rešpektuje nezávislosť svojich programových pracovníkov a spolupracovníkov v súlade so štatútom programových pracovníkov a spolupracovníkov Rozhlasu a televízie Slovenska ( § 4 ods. 2 zákona ). Podľa 3, ods. 3, písm. b) zákona programovú službu RTVS tvoria programy, ktoré poskytujú nestranné, overené, neskreslené, aktuálne, zrozumiteľné a vo svojom celku vyvážené a pluralitné informácie o dianí v Slovenskej republike i v zahraničí na slobodné utváranie názorov. Samotný zákon však rovnako, čo sa týka redakčnej nezávislosti voči „majiteľovi“ média, poť ažmo voči vedeniu, neobsahuje žiadne konkrétne a vynútiteľné pravidlá.

A ďalej, vzhľadom na absenciu elementárnej právnej úpravy konkrétne redakčnej nezávislosti, je bizardné v dôvodovej správe uvádzať, že súčasné opatrenia, v podstate iba zákaz súčasného vlastníctva vysielateľa televíznej programovej služby, rozhlasovej programovej služby a vydavateľa periodickej tlače, je nedostatočný.

### **(ii) Nevyhnutnosť v užšom slova zmysle :**

**V danom prípade je zrejmé, že stav sledovaný návrhom je možné dosiahnuť minimálne rovnako účinným spôsobom, ktorý zaťažuje adresáta povinnosti menej.**

Zákon vo všeobecnosti zakazuje to, aby konečný užívateľ výhod „vlastnil“ osobu vykonávajúcu činnosť v oblasti médií. Nie je však žiadny dôvod pre takýto zákaz ( *pro futuro* ) a pre zneisťovanie vlastníka možným vytvorením faktických podmienok pre jeho stratu ( *ex post facto* ), ak zo zákona celkom zrejším spôsobom vyplýva, že predkladatelia ako dostatočný prostriedok na dosiahnutie

# Advokátska kancelária

## Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

sledovaného cieľa považujú prijatie opatrení podľa § 4 ods. 1 Návrhu, teda opatrení a povinností na zabránenie zasahovania do činnosti médií.

Vzhľadom na uvedené preto nie je ani potrebné bližšie rozoberať splnenie ústavných podmienok zbavenia legálne nadobudnutého vlastníctva podľa čl. 20 ods. 1 Ústavy SR, kde do popredia vystupuje absencia akejkoľvek primeranej náhrady.

V nadväznosti na uvedené je potrebné uviesť, že krížové vlastníctvo v podobe, ako ho má ambíciu zakázať Návrh, vznikol v súlade s právnym poriadkom. Zákonodarca, pokiaľ identifikoval potrebu vzhľadom na koncentráciu vlastníctva riešiť redakčnú nezávislosť, musí prijať také opatrenia, ktoré existujúce legálne nadobudnuté vlastníctvo zachová.

Za situácie, kedy slovenský právny poriadok neobsahuje elementárnu úpravu redakčnej nezávislosti, a teda neexistuje žiadna skúsenosť s aplikáciou takýchto pravidiel, neproporcionálnosť vystupuje do popredia ešte viac. A to navyše s poukazom, že v prostredí slovenského mediálneho trhu existujú minimálne dva pozitívne prípady efektívneho fungovania vnútorných pravidiel redakčnej nezávislosti ( denník SME a Denník N ).

V danej súvislosti je potrebné uviesť aj to, že na mediálnom trhu existuje pluralita médií. Čitateľ / divák má možnosť výberu, resp. paralelného sledovania viacerých médií a ich vzájomnej konfrontácie. Uvádzam to preto, pretože vzhľadom na túto skutočnosť neproporcionálnosť medzi naliehavosťou potreby zabezpečiť pluralitu médií na jednej strane a obsahom Návrhu vystupuje do popredia ešte výraznejšie.

**Nie je preto vyvrátená premisa, že postačujúcim a miernejším opatrením na dosiahnutie sledovaného účelu je právna úprava redakčnej nezávislosti.**

Neproporcionálnosť je potrebné vnímať aj v súvislosti so samotnou úpravou opatrení, ktorá nie je dostatočne určitá a predvídateľná.

### **6.2. Právny štát ( určitosť a predvídateľnosť právnej normy ) :**

Návrh používa pojem opatrenia, ktorý pojem znamená opatrenia a povinnosti na zabránenie zasahovania do činnosti médií.

Návrh však bližšie nedefinuje, o aké opatrenia by malo ísť, ich povahu a rozsah, a to ani vo všeobecnej rovine. Konečný používateľ výhod tak nemá dostatočne jasnú predstavu o opatreniach

## Advokátska kancelária Mgr. Marek Benedik, s.r.o.

a povinnostiach, ktorých prijatie sa od neho vyžaduje, aby sa vyhol konfliktu záujmov. A to za situácie, kedy prijatie opatrení podlieha kontrole orgánu verejnej moci a negatívny záver Úradu o ich dostatočnosti a efektívnosti môže viesť k uloženiu sankcie ( ukladaniu sankcií ) podľa § 6 návrhu, ktorých postupné ukladanie ho môže fakticky prinútiť, aby sa svojho vlastníctva zbavil.

Návrh predpokladá, ako keby sa povaha a rozsah dostatočných a efektívnych opatrení mala tvoriť v rámci konania podľa § 4 Návrhu oslovením relevantných osôb z oblastí médií ( § 4 ods. 4 Návrhu ). Pritom postup by mal byť presne opačný. Predkladatelia alebo príslušný orgán by mal najprv osloviť relevantné osoby a na tom základe stanoviť aspoň minimálne požiadavky na povahu a rozsah dostatočných a efektívnych opatrení a následne ich jasným spôsobom formulovať v zákone alebo v inom právne relevantnom dokumente. Ponechať iniciatívu na konečného užívateľa výhod a umožniť mu ako prvému, aby Úradu predložil dostatočné a efektívne opatrenia, je žiaduce, rovnako ako právomoc Úradu rozhodnúť o opatreniach konečným spôsobom, ale konečný užívateľ výhod musí mať jasnú predstavu o tom, čo sa od neho vyžaduje.

Nie v ostatnom rade je potrebné zdôrazniť aj to, že § 4 Návrhu, vzhľadom na to, aké práva sú v hre, dáva Úradu príliš veľký priestor pre úvahu. Jeho konečné rozhodnutie tak nie je dostatočne predvídateľné pre adresáta právnej normy a neposkytuje garancie pred diskriminačným prístupom a pred zneužitím moci.

### **6.3. Zákaz diskriminácie :**

Nie je zrejmé, prečo sa Návrh obmedzuje len na osoby, ktoré podnikajú so štátom a získavajú značné príjmy z verejných zdrojov. Právo na pravdivé, úplné a všestranné informácie je predsa hodné ochrany proti každému „majiteľovi“ média pred zneužitím jeho vlastníctva.

Osobitne táto ochrana vystupuje do popredia vo vzťahu k štátu, obciam alebo iným verejnoprávnym korporáciám, ktoré nakladajú s verejnými zdrojmi a súčasne ovládajú médiá. Pritom minimálne v RTVS vyvolávala a vyvoláva redakčná nezávislosť vážne otázky.

Nebezpečenstvo zásahov do redakčnej nezávislosti existuje aj zo strany podnikateľského subjektu, ktorý neobchoduje so štátom. Predmetom verejnej kontroly môžu byť jeho vzťahy s politickými predstaviteľmi a napríklad otázka, či ho štát nezvýhodňuje úpravou podmienok jeho podnikania a pod. Aj tento subjekt môže ovplyvňovať verejnú mienku prostredníctvom médií informujúcich verejnosť v súlade s jeho podnikateľskými záujmami, čo „*predstavuje vážne ohrozenie demokratickej spoločnosti, ktorá vyžaduje získavanie a šírenie úplných informácií ohľadom spoločenského diania*“, ako uvádzajú predkladatelia v Návrhu.

O diskrimináciu ide vtedy, ak sa medzi dvomi alebo viacerými subjektmi nachádzajúcimi sa v porovnateľnej situácii rozlišuje bez toho, aby na to existovali relevantné a dostatočné dôvody. Obmedzenie Návrhu len na subjekty, ktoré obchodujú so štátom, hoci „*potenciál*“ zasahovať do redakčnej nezávislosti môže mať každý „*vlastník*“ média podnikajúci alebo vyvíjajúci činnosť aj v inej oblasti, ktorá má alebo môže byť pod verejnou kontrolou, preto vyvoláva závažné otázky ohľadne dodržania zákazu diskriminácie.

**7. Záver :**

**Na základe vyššie uvedeného uzatvárame nasledovne :**

- 7.1. Návrh nie je v súlade s čl. 20 Ústavy SR a čl. 35 ods. 1 Ústavy SR v spojení s čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, pretože nie je v súlade s princípom proporcionality. Nie je presvedčivo preukázaná potrebnosť Návrhu a účel sledovaný Návrhom je možné dosiahnuť menej obmedzujúcim spôsobom, ako možným donútením zbaviť sa vlastníctva. Na dosiahnutie účelu návrhu postačuje dostatočná úprava redakčnej nezávislosti;**
- 7.2. Návrh nie je v súlade s čl. 1 ods. 1 Ústavy SR, pretože právna úprava opatrení podľa § 4 Návrhu nie je dostatočne určitá a predvídateľná pre adresáta právnej normy.**