**Dôvodová správa**

# A. Všeobecná časť

Návrh na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa 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 v znení neskorších predpisov (ďalej len „návrh zákona“) predkladá do legislatívneho procesu skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (NR SR).

V poradí prvé uplatnenie 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, v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“) v praxi počas volebnej kampane vo voľbách do orgánov samosprávnych krajov v roku 2017, a rovnako tak druhé uplatnenie zákona počas volebnej kampane k voľbám do orgánov samosprávy obcí v roku 2018, odhalili jeho viaceré problematické oblasti, ktoré možno označiť za nedostatky. Konkrétne ide o zákaz vysielania politickej reklamy a absentujúca právna úprava týkajúca sa postupu zaraďovania diskusných programov do vysielania, na ktoré v konečnom dôsledku najviac doplatili lokálne a regionálne médiá.

Ďalším nedostatkom, ktorý sa okrem volieb do orgánov územnej samosprávy týka aj všetkých ostatných druhov volieb, je to, že zákon upravuje vysielanie politickej reklamy a vysielanie diskusných programov iba u vybraných subjektov, a to konkrétne u Rozhlasu a televízie Slovenska a u vysielateľov s licenciou. V súčasnej dobe však výrazne stúpa aj význam poskytovateľov audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, čo sú laicky povedané napríklad „tzv. internetové televízie“, ktorými disponujú už prakticky všetky významné tlačové médiá a ktoré majú nezanedbateľný vplyv na formovanie verejnej mienky a ovplyvňovanie rozhodovania voličov. Súčasné znenie zákona, na rozdiel od vysielateľov s licenciu, neupravuje napríklad „férovosť“ volebných diskusií alebo politickej reklamy poskytovanej poskytovateľmi audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie tým, že by im stanovil povinnosť určiť pre všetky kandidujúce subjekty rovnaké podmienky. Je tak na ľubovôli poskytovateľov audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, či a ktoré kandidujúce subjekty v poskytovaných službách zvýhodnia alebo znevýhodnia, čo možno jednoznačne označiť za nežiadúci stav.

**Cieľom návrhu zákona je preto umožniť vysielanie politickej reklamy aj počas volieb do orgánov územnej samosprávy** tak, ako je to v súčasnosti možné v prípade volieb do NR SR a Európskeho parlamentu, či pri voľbe prezidenta Slovenskej republiky. Ďalším z cieľov návrhu zákona **je upraviť postup vo vysielaní diskusných programov v čase volebnej kampane pri voľbách do orgánov územnej samosprávy** tak, aby sa vysielanie týchto programov nepovažovalo za zmenu programovej služby, ktorú by vysielatelia museli dodatočne oznamovať Rade pre vysielanie a retransmisiu. Účelom návrhu zákona je tak zjednotiť právnu úpravu vysielania politickej reklamy a diskusných programov počas volebnej kampane v župných a komunálnych voľbách s právnou úpravou, ktorá už v súčasnosti existuje v prípade volieb do NR SR, Európskeho parlamentu a pri voľbe prezidenta Slovenskej republiky. **Ďalším cieľom návrhu zákona je stanovenie podrobnejších pravidiel pre činnosť poskytovateľov** audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie **počas volebnej kampane,** a to obdobným spôsobom, ako je to v prípade vysielateľov s licenciou.

Tento návrh zákona zároveň zohľadňuje pripomienky zaslané Ministerstvom kultúry Slovenskej republiky a Radou pre vysielanie a retransmisiu. Rada pre vysielanie a retransmisiu sa dá v súčasnosti označiť za rozpočtovo poddimenzovaný regulátor, ktorý je odkázaný najmä na výber pokút. Vzhľadom na vyššie navrhované opatrenia by Rada pre vysielanie a retransmisiu bola určite v lepšej a výhodnejšej pozícii, ak by mala zvýšený rozpočet, ktorý by umožňoval zvýšiť technické a personálne kapacity na monitorovanie médií.

Návrh zákona má nepatrne negatívny aj pozitívny vplyv na rozpočet verejnej správy a výrazne pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie v kontexte zvýšených príjmov Rozhlasu a televízie Slovenska a vysielateľov s licenciou za odplatné vysielanie politickej reklamy počas volieb do orgánov územnej samosprávy. Návrh zákona nemá vplyv na životné prostredie, na informatizáciu spoločnosti a nemá ani žiadne sociálne vplyvy.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi Slovenskej republiky, medzinárodnými zmluvami a inými medzinárodnými dokumentmi, ktorými je Slovenská republika viazaná a s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

K bodom 1 až 5

Keďže návrh zákona upravuje podrobnejšie pravidlá poskytovania politickej reklamy poskytovateľmi audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, a tiež vzhľadom na pripomienky zaslané Ministerstvom kultúry Slovenskej republiky, sa do osobitnej evidencie o použití prostriedkov na volebnú kampaň, ktorú musia viesť jednotlivé kandidujúce subjekty, a tiež do záverečnej správy vyhotovovanej politickou stranou, vkladá nová položka o nákladoch na poskytovanie politickej reklamy.

Návrh zákona zároveň umožňuje vysielanie a poskytovanie politickej reklamy aj počas volebnej kampane pre voľby do orgánov územnej samosprávy a preto sa náklady na tieto položky pridávajú medzi povinne evidované položky v rámci osobitnej evidencie o použití finančných prostriedkov na volebnú kampaň kandidátmi vo voľbách do orgánov územnej samosprávy.

K bodom 6 a 10

Keďže návrh zákona zavádza okrem vysielania politickej reklamy aj poskytovanie politickej reklamy, ktorá je programom poskytovaným v rámci audiovizuálnej mediálne služby na požiadanie alebo súčasťou takéhoto programu, je nutné upraviť nadpisy jednotlivých paragrafov tak, aby túto skutočnosť reflektovali .

K bodu 7

Legislatívno-technická úprava súvisiaca s čl. I bodom 15 tohto návrhu zákona.

K bodom 8 a 9 a 11 až 13

Zatiaľ čo Rozhlas a televízia Slovenska a vysielatelia s licenciou majú v zákone 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“) stanovené jasné podmienky pre vysielanie volebných diskusií a politickej reklamy, v prípade poskytovateľov audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie podobná úprava doposiaľ absentovala. Pritom zákon o vysielaní a retransmisii sa vzťahuje ako na vysielateľov s licenciu, tak aj na poskytovateľov audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, oba druhy subjektov majú registračnú povinnosť a podliehajú regulácií Rady pre vysielanie a retransmisiu. Zákon o vysielaní a retransmisii taktiež v § 16 ods. 2 písm. c) reguláciu poskytovania audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie počas volebnej kampane vyslovene predpokladá, no zákon o volebnej kampani stanovuje podrobnejšie pravidlá iba pre vysielateľov s licenciu (a pre Rozhlas a televíziu Slovenska).

Pritom v súčasnej dobe rastie význam poskytovateľov audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie , čo sú laicky povedané napríklad „tzv. internetové televízie“, ktorými disponujú už prakticky všetky významné tlačové médiá a ktoré majú nezanedbateľný vplyv na formovanie verejnej mienky a ovplyvňovanie rozhodovania voličov, výrazne stúpa. Súčasné znenie zákona, na rozdiel od vysielateľov s licenciu, neupravuje napríklad „férovosť“ volebných diskusií alebo politickej reklamy poskytovanej týmito poskytovateľmi tým, že by im stanovil povinnosť určiť pre všetky kandidujúce subjekty rovnaké podmienky. Je tak na ľubovôli poskytovateľov, či a ktoré kandidujúce subjekty v poskytovaných službách zvýhodnia alebo znevýhodnia, čo možno jednoznačne označiť za nežiadúci stav.

**Preto sa navrhuje stanoviť v zákone o volebnej kampani aj podrobnejšie pravidlá pre činnosť poskytovateľov audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie počas volebnej kampane, a to obdobným spôsobom, ako je to je v prípade vysielateľov s licenciou**.

K bodu 14

Prvým z 2 okruhov otázok, ktorého riešeniam sa venuje čl. I bod č. 14 predkladaného návrhu zákona, je problematika **vysielania diskusných programov počas volebnej kampane pre voľby do orgánov územnej samosprávy**.

Podľa súčasnej právnej úpravy v § 13 ods. 1 zákona môžu Rozhlas a televízia Slovenska a vysielateľ s licenciou v období počas § 12 ods. 1 (t.j. v čase začínajúcom 21 dní predo dňom konania volieb a končiacom sa 48 hodín predo dňom konania volieb) vysielať diskusné programy pre kandidátov na funkciu predsedu samosprávneho kraja, poslanca zastupiteľstva samosprávneho kraja, starostu obce, primátora mesta a poslanca obecného zastupiteľstva, mestského zastupiteľstva alebo miestneho zastupiteľstva v rozhlasovom vysielaní a televíznom vysielaní tak, aby určením času vysielania nebol žiadny z kandidátov znevýhodnený.

Na rozdiel od iných typov volieb (napr. voľby do NR SR, Európskeho parlamentu či voľby prezidenta Slovenskej republiky), pri voľbách do orgánov územnej samosprávy je na vôli vysielateľa, či diskusný program do vysielania zaradí alebo nie; nie je to jeho povinnosť. Zákon však ďalej neupravuje žiadne podrobnosti týkajúce sa postupov pri zaraďovaní do vysielania. Vzhľadom na absentujúcu podrobnejšiu úpravu v zákone pri tomto type volieb sa stane, že doplnkovým zaradením diskusných programov do vysielania v období volieb do orgánov samosprávnych krajov môže dôjsť k dočasnej zmene programovej skladby vysielania v rozsahu programových typov. Z toho dôvodu je vysielateľ povinný oznámiť Rade pre vysielanie a retransmisiu všetky zmeny týkajúce sa programovej skladby vysielania do 15 dní odo dňa vzniku týchto zmien [ukladá to 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 a 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) v znení neskorších predpisov].

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že **ak sa v súčasnosti vysielateľ rozhodne zaradiť diskusný program do vysielania v čase volebnej kampane pri voľbách do orgánov samosprávnych krajov nad rámec schválenej programovej skladby vysielania, je povinný splniť si povinnosť týkajúcu sa oznamovania dočasnej zmeny programovej skladby vysielania z dôvodu zaradenia diskusného programu**, a to **Rade pre vysielanie a retransmisiu** v lehote do 15 dní odo dňa vzniku takejto zmeny.

Takýto právny stav možno označiť za absurdný a „ruky zväzujúci“ pre všetkých vysielateľov, najmä lokálnych a regionálnych, vzbudzujúci dojem, že náročky nie je vytvorené prostredie pre lepšie spoznanie kandidátov kandidujúcich v župných alebo komunálnych voľbách.

Navrhuje sa preto **zavedenie rovnakej právnej úpravy, aká platí pri voľbách do NR SR, do Európskeho parlamentu či pri voľbe prezidenta SR vo vzťahu k vysielaniu diskusných programov, ktorá spočíva v tom, že ak vysielateľ s licenciou zaradí do vysielania počas volebnej kampane aj diskusné programy, je povinný predložiť Rade pre vysielanie a retransmisiu projekt programu**, a to 30 dní pred začiatkom vysielania. Súčasne sa určuje, že **zaradenie tohto programu do vysielania sa nepovažuje za zmenu programovej služby**, teda nie je potrebné dodatočne túto informáciu oznamovať Rade pre vysielanie a retransmisiu.

Druhý okruh otázok, ktorým sa venuje tento návrh zákona, **sa zaoberá zákazom vysielania politickej reklamy počas volebnej kampane vo voľbách do orgánov územnej samosprávy.**

Podľa § 32 ods. 9 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o vysielaní a retransmisii“) „*vysielanie politickej reklamy je zakázané, pokiaľ osobitný zákon neustanovuje inak*“.

Podľa § 32 ods. 10 zákona o vysielaní a retransmisii:   
*„Politická reklama na účely tohto zákona je verejné oznámenie určené na*

1. *podporu politickej strany, politického hnutia, člena strany alebo člena hnutia alebo kandidáta, prípadne v ich prospech pri volebnej kampani alebo pri referendovej kampani,*
2. *popularizáciu názvu, značky alebo hesiel politickej strany, politického hnutia alebo kandidáta.“*

Z uvedenej definície politickej reklamy je možné odvodiť, že politickou reklamou je akýkoľvek komunikát, ktorý spĺňa vyššie uvedenú definíciu. Dôležitý je teda obsah reklamy, nie forma vysielania. Vzhľadom k tomu, že podľa § 13 ods. 2 zákona nie je možné vysielanie iných programov ako diskusných programov, vysielanie politickej reklamy je počas volebnej kampane vo voľbách do orgánov územnej samosprávy zakázané. Nie je potrebné zdôrazňovať, že takáto právna úprava nie je vhodná ani pre vysielateľov, ktorý strácajú významný zdroj finančných prostriedkov, ale ani pre samotných kandidátov, ktorí nemajú možnosť prezentovať sa.

Na základe vyššie uvedeného sa preto **navrhuje, aby počas volebnej kampane vo voľbách do orgánov územnej samosprávy bolo možné vysielať politickú reklamu za veľmi podobných podmienok, ako je to v prípade volebnej kampane pri iných typoch volieb**. Kladie sa dôraz na vyváženie podmienok v kontexte z(ne)výhodňovania ktoréhokoľvek kandidáta.

Rozdiel od iných typov volieb spočíva v tom, že sa stanovuje iba maximálny časový limit určený na vysielanie politickej reklamy pre kandidujúci subjekt, a to 30 minút vysielacieho času, ale nestanovuje sa maximálny časový limit pre súčet časov vysielania politickej reklamy spolu pre všetkých kandidátov. Dôvodom je špecifikum volieb do orgánov územnej samosprávy , v ktorých na rozdiel od iných typov volieb kandiduje väčšie množstvo kandidátov a celkový časový limit by mohol v praxi spôsobiť, že každému kandidátovi by mohol byť poskytnutý iba úplne minimálny časový úsek, napríklad len niekoľko sekúnd.

Upravuje sa aj financovanie politickej reklamy, kde náklady vo vysielaní uhrádzajú samotní kandidáti na funkciu predsedu alebo poslanca v župných či komunálnych voľbách. Samozrejmosťou je zavedenie povinnosti vysielateľa určiť rovnaké podmienky nákupu vysielacieho času a rovnaké cenové a platové podmienky pre všetkých kandidátov.

Zároveň sa z dôvodov uvedených k bodom 8 a 9 a 11 až 13 upravujú pravidlá pre poskytovanie politickej reklamy a pre poskytovanie diskusných programov poskytovateľmi audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, a to obdobným spôsobom, ako sa to navrhuje upraviť v prípade vysielateľov s licenciou. Túto skutočnosť zároveň reflektuje aj nadpis predmetného paragrafu.

K bodu 15

Vzhľadom k tomu, že tento návrh zákona upravuje vysielanie politickej reklamy aj počas volieb do orgánov územnej samosprávy, navrhuje sa presunutie paragrafu upravujúceho spoločné ustanovenia k vysielaniu politickej reklamy až za paragraf týkajúci sa vysielania politickej reklamy počas volieb do orgánov územnej samosprávy.

Zároveň sa z dôvodov uvedených k bodom 8 a 9 a 11 až 13 upravujú pravidlá pre poskytovanie politickej reklamy poskytovateľmi audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie, a to obdobným spôsobom, ako to je upravené v prípade vysielateľov s licenciou. Túto skutočnosť zároveň reflektuje aj nadpis predmetného paragrafu.

**K Čl. II**

Navrhuje sa účinnosť predkladaného návrhu zákona so zohľadnením potrebnej dĺžky legisvakančnej lehoty na 1. júla 2019.

**DOLOŽKA ZLUČITEĽNOSTI**

**návrhu zákona** **s právom Európskej únie**

**1. Navrhovateľ zákona:** skupina poslancov Národnej rady Slovenskej republiky

**2. Názov návrhu zákona:** návrh na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa 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 v znení neskorších predpisov

**3. Predmet návrhu zákona:**

1. nie je upravený v primárnom práve Európskej únie,
2. nie je upravený v sekundárnom práve Európskej únie,
3. nie je obsiahnutý v judikatúre Súdneho dvora Európskej únie.

**Vzhľadom na to, že predmet návrhu zákona nie je upravený v práve Európskej únie, je bezpredmetné vyjadrovať sa k bodom 4. a 5.**

**Doložka**

**vybraných vplyvov**

**A.1. Názov materiálu:** návrh na vydanie zákona, ktorým sa mení a dopĺňa 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 v znení neskorších predpisov

**Termín začatia a ukončenia PPK:** *bezpredmetné*

**A.2. Vplyvy:**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | Pozitívne | Žiadne | Negatívne |
| 1. Vplyvy na rozpočet verejnej správy | x |  | x |
| 2. Vplyvy na podnikateľské prostredie – dochádza k zvýšeniu regulačného zaťaženia? | x |  |  |
| 3. Sociálne vplyvy |  | x |  |
| – vplyvy na hospodárenie obyvateľstva, |  | x |  |
| – sociálnu exklúziu, |  | x |  |
| – rovnosť príležitostí a rodovú rovnosť a vplyvy na zamestnanosť |  | x |  |
| 4. Vplyvy na životné prostredie |  | x |  |
| 5. Vplyvy na informatizáciu spoločnosti |  | x |  |

**A.3. Poznámky**

*Predložený návrh zákona má nepatrne negatívny vplyv na rozpočet verejnej správy v kontexte zvýšených nákladov Rady pre vysielanie a retransmisiu, avšak aj pozitívny vplyv závislý od výšky pokút za porušenie ustanovení zákona. Návrh zákona má výrazne pozitívny vplyv na podnikateľské prostredie v kontexte zvýšených príjmov Rozhlasu a televízie Slovenska a vysielateľov s licenciou za odplatné vysielanie politickej reklamy počas volieb do orgánov územnej samosprávy. Presné vyčíslenie negatívnych dopadov na rozpočet nie je možné z dôvodu nepredvídateľnosti počtu osôb, ktoré budú podľa zákona sankcionované. Prípadné negatívne dopady na aktuálny rozpočtový rok, ako aj ďalšie rozpočtové roky by sa však mohli financovať z rozpočtovej kapitoly Všeobecná pokladničná správa, kde je vyčlenených 2 mld. eur na bližšie nešpecifikované účely.*

**A.4. Alternatívne riešenia**

*bezpredmetné*

**A.5. Stanovisko gestorov**

*Návrh zákona bol zaslaný na vyjadrenie Ministerstvu financií SR a stanovisko tohto ministerstva tvorí súčasť predkladaného materiálu.*