**Dôvodová správa**

##### **A. Všeobecná časť**

Do Národnej rady Slovenskej republiky sa predkladá návrh zákona, ktorým sa stanovujú opatrenia na zabránenie neprimeranej koncentrácii vlastníctva a na usporiadanie konfliktu záujmov osôb priamo alebo nepriamo vykonávajúcich vplyv na subjekty pôsobiace v oblasti médií a zároveň majúcich príjem z verejných zdrojov značného rozsahu v záujme ochrany slobody prejavu a práva na prístup k informáciám. 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.

Právny poriadok Slovenskej republiky už v oblasti mediálneho trhu zaviedol obmedzenie vlastníctva zákazom súčasného vlastníctva vysielateľa televíznej programovej služby, rozhlasovej programovej služby a vydavateľa periodickej tlače (§ 42 až § 44 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách), ktorého stanoveným cieľom bola ochrana verejného záujmu spočívajúca v zachovaní plurality mediálneho priestoru, čo má zabezpečiť právo na prístup k informáciám (čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky). 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 spoločnosti, ktorá vyžaduje získavanie a šírenie úplných informácií ohľadom spoločenského diania. Médiá sú neodmysliteľným prvkom skutočnej demokratickej spoločnosti, pretože sú jej „strážnym psom“ verejne poukazujúcim na spoločenský dôležité témy, ku ktorým patrí taktiež sporné využívanie verejných zdrojov. Vykonávanie kontroly okolností poskytnutia verejných zdrojov a potrebnosti ich vynaloženia je podstatným prvkom demokratického právneho štátu, pričom táto kontrola je vykonávaná tiež občianskym sektorom. Najpodstatnejšia časť občianskej kontroly je zabezpečovaná médiami. Vykonávanie občianskej kontroly prostredníctvom médií sa dostáva do nielen konfliktu so záujmami predstaviteľov politickej moci a mocenských zložiek štátu, ale taktiež do konfliktu so záujmami a ambíciami podnikateľských subjektov. Z tohto dôvodu je v záujme demokratickej spoločnosti zaručiť riadnu a nezávislú činnosť médií aj vo vzťahu k podnikateľským subjektom, ktoré čerpajú verejné zdroje.

V demokratickom právnom štáte sa od médií vyžaduje nielen pravdivé informovanie verejnosti o významných spoločenských témach, ale taktiež vyjadrovanie oprávnenej kritiky voči činnosti predstaviteľov politickej moci a mocenských zložiek v súvislosti s ich vzťahmi s predstaviteľmi súkromného sektora a k predstaviteľom súkromného sektora čerpajúcim verejné zdroje. 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. Takýto stav nie je súladný s princípmi demokratického právneho štátu a predstavuje neoprávnené zasahovanie do slobody prejavu a práva občanov na informácie garantovaných v článku 26 Ústavy Slovenskej republiky. Občania majú právo na pravdivé, úplné, apolitické a neideologické poskytovanie informácii, a preto je presadzovanie akéhokoľvek politického alebo podnikateľského vplyvu v médiách nesúladné so slobodou prejavu a právom na informácie.

Článok 26 Ústavy Slovenskej republiky hovorí nielen o tom, že sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené, ale vyslovene zakazuje akúkoľvek cenzúru. Cenzúra podrýva základy demokratickej spoločnosti, pretože tá vyžaduje neobmedzenú informovanosť ohľadom dôležitých spoločenských tém. Štátom organizovanú cenzúra je dlhodobo považovaná za neprijateľnú, avšak to isté platí aj v prípade cenzúry organizovanej v dôsledku presadzovania neoprávneného vplyvu súkromného subjektu. Z tohto dôvodu podľa názoru predkladateľov platí, že ak sú v médiách presadzované osobitné záujmy ich vlastníka, takéto médiá prestávajú plniť svoje základné úlohy, nie sú neutrálnym a dôsledným „strážnym psom demokracie“ a neplnia úlohu kontroly verejnej moci voči všetkým a bez rozdielu, ale iba voči tým, ktorých „môžu“ kontrolovať, čím sa efektívne obmedzuje sloboda prejavu a v končenom dôsledku prístup občanov k pravdivým a úplným informáciám. 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.

Prvoradým cieľom navrhovaného zákona je zabezpečiť, aby médiá nemohli vlastniť súkromné subjekty, ktoré vo väčšom získavajú prostriedky z verejných zdrojov a ktoré sú z tohto dôvodu motivované k aktívnemu ovplyvňovaniu verejnej mienky vo svoj prospech. Predloženým návrhom sa realizuje záujem demokratickej spoločnosti na ochrane nezávislosti médií. Navrhovaný zákon má za cieľ zabrániť faktickej cenzúre vykonávanej vlastníkmi médií.

Ďalším cieľom navrhovaného zákona je zabrániť konfliktu záujmov, pri ktorom môže subjekt, ktorý vlastní alebo efektívne ovláda príjemcu finančných prostriedkov z verejných zdrojov, obmedziť informácie o využívaní poskytnutých verejných zdrojov alebo ich priamo vylúčiť, ak zároveň vlastní alebo efektívne ovláda médium. Obmedzenie alebo vylúčenie informácii potom vedie k výraznému zásahu do slobody prejavu a práva na informácie, čomu je potrebné v záujme zabezpečenia výkonu kontroly ohľadom transparentnosti využívania verejných zdrojov zabrániť. Podľa názoru predkladateľov musí v demokratickom a právnom štáte ustúpiť ochrana osobitných vlastníckych záujmov subjektov získavajúcich verejné zdroje záujmu na zabezpečení nezávislosti médií, pretože prostredníctvom médií verejnosť vykonáva svoje právo na kontrolu výkonu verejnej moci. Ústavná súladnosť navrhovanej ochrany slobody prejavu a práva na informácie je daná aj tým, že pri posudzovaní účinkov zákona neexistujú podľa názoru predkladateľov odôvodnené ústavné záujmy na strane takýchto vlastníkov, keďže ústavný text nepredpokladá pri podnikaní právo na prístup k verejným zdrojom.

Návrh zákona je v súlade s Ústavou Slovenskej republiky, ústavnými zákonmi a nálezmi Ústavného súdu Slovenskej republiky, so zákonmi a ostatnými všeobecne záväznými právnymi predpismi, medzinárodnými zmluvami, ktorými je Slovenská republika viazaná, ako aj s právom Európskej únie.

**B. Osobitná časť**

**K Čl. I**

**K § 1**

V tomto ustanovení sa vymedzuje účel zákona, ktorým je zamedzenie konfliktu záujmov konečného užívateľa výhod osoby vykonávajúcej činnosť v oblasti médií a ktorý je súčasne končeným užívateľom výhod osoby, ktorá má prijem z verejných zdrojov značného rozsahu, a to v záujme zabezpečenia nezávislosti a riadneho fungovania médií v demokratickej spoločnosti, slobody prejavu a práva na pravdivé a úplné informácie ohľadom spoločensky významných tém.

Účel navrhovaného zákona vyplýva z verejného záujmu na zabezpečení nezávislosti a riadneho fungovania médií, s ktorým je spojená sloboda prejavu a právo na informácie garantované v čl. 26 Ústavy Slovenskej republiky, ktorý odôvodňuje zásah do základných práv a slobôd konečného užívateľa výhod osoby vykonávajúcej činnosť v oblasti médií.

**K § 2**

Ustanovenie navrhovaného zákona sú definované vybrané dôležité pojmy používané v ďalších ustanoveniach zákona. Definície nadväzujú na definície používané v špeciálnych zákonoch, napr. konečný užívateľ výhod (§ 6a zákona č. 297/2008 Z. z.), aby sa zabezpečila pojmová koherencia.

Z dôvodu právnej istoty konečných užívateľov výhod a riadneho výkonu kontrolnej činnosti bolo pod písm. b) potrebné osobitne definovať zasahovanie do činnosti médií, a to aspoň rámcovým spôsobom.

**K § 3**

V odseku 1 sa definuje podstata navrhovaného zákona, a to konflikt záujmov, ktorý sa týmto ustanovením zakazuje. Do konfliktu záujmov sa môže dostať iba konečný užívateľ výhod, pretože cieľom navrhovaného zákazu je ochrániť mediálne odvetvie pred subjektami, ktoré majú motiváciu zneužívať vlastnené média, aby mohli ovplyvňovať verejnú mienku vo svoj osobný a podnikateľský prospech. Podľa názoru predkladateľov je navrhované riešenie súladné z hľadiska povinnosti dosahovať zamýšľaný cieľ zákonodarcu čo najmiernejšími prostriedkami (subtest potrebnosti testu primeranosti), pretože zákaz konfliktu záujmov precízne cieli na konkrétne subjekty, pričom miernejšie prostriedky neexistujú.

Podľa názoru predkladateľov je potrebné ustanoviť hranicu obratu média a takisto aj subjektu čerpajúceho verejné zdroje, na ktoré má vplyv konečný užívateľ výhod. Stanovené hranice obratu alebo čerpania verejných zdrojov indikujú, že týmto opatrením budú zasiahnuté iba tie subjekty, ktoré v dôsledku svojej ekonomickej sily dokážu skutočne efektívne vplývať na verejnú mienku.

V odseku 2 sa stanovuje povinnosť napraviť porušenie zákazu konfliktu záujmov, čím sa zaručuje vynútiteľnosť dodržiavania zákazu konfliktu záujmov. Navrhuje sa stanoviť doba 12 mesiacov na zjednanie nápravy, čo je podľa názoru predkladateľov primerane dlhá doba.

**K § 4**

V ustanoveniach § 4 sa navrhuje možnosť konečnému užívateľovi výhod predložiť Protimonopolnému úradu Slovenskej republiky (ďalej ako „PMÚ“) návrh systémových opatrení a povinností, ktorými sa zamedzuje vo vykonávaní vplyvu na činnosti médií. Návrh systémových opatrení a povinností limituje konečného užívateľa výhod, ale keďže je v podstate sám tvorcom tohto návrhu, je logické, že musí byť schválený PMÚ. V navrhovaných ustanoveniach sa umožňuje PMÚ kontrolovať dodržiavanie schválených systémových opatrení a povinností konečného užívateľa výhod, k čomu sú mu zverené kontrolné opatrenia. V prípade zistenia nedodržania schválených systémových opatrení a povinností bude s konečným užívateľom výhod zahájené konanie a môže mu byť uložená peňažná sankcia v súlade s § 6 zákona. Takto navrhnutý mechanizmus zabezpečuje, aby nedochádzalo iba k prijímaním systémových opatrení a povinností bez úmyslu konečného užívateľa ich dodržiavať.

Prostredníctvom možnosti prijatia systémových opatrení a povinností sa vytvára systém, ktorý umožňuje konečnému užívateľovi výhod vlastniť subjekty vykonávajúce činnosť v oblasti médií. Podmienkou je však jeho vlastné sebaobmedzenie. Keďže navrhovaná úprava poskytuje k dispozícii nástroj, ktorým sa zachová aj vlastníctvo média a bude rešpektovaný aj záujem na nezávislosti a riadnom fungovaní média, je použitie právnych sankcií predpokladaných navrhovanou právnou úpravou v končenom dôsledku závislé od činnosti a postoja konečného užívateľa výhod vo vzťahu k zákazu konfliktu záujmov. Podľa názoru predkladateľov je takéto nastavenie plne súladné s ústavným princípom primeranosti, ktorý sa aplikuje pri obmedzovaní základných práv a slobôd.

Zároveň sa predpokladá výrazná aktivita samoregulačných orgánov v oblasti médií, ktoré dokážu pomôcť úradu vo vyhodnotení účinnosti a efektivity navrhovaných opatrení. Predpokladá sa, že tieto samoregulačné orgány dokážu účinnejšie identifikovať miesta, ktoré musia byť opatreniami pokryté na to, aby sa zabezpečila skutočná nezávislosť a nezasahovanie do samotnej „mediálnej“ činnosti daného subjektu.

**K § 5**

V ustanoveniach § 5 sa stanovuje mechanizmus kontroly dodržiavania zákazu konfliktu záujmov. Príslušným orgánom verejnej moci ku kontrole je PMÚ, čo je orgán ktorý dohliada na dodržanie pravidiel hospodárskej súťaže. Podľa názoru predkladateľov je tento orgán najvhodnejším orgánom verejnej moci ku kontrole dodržania zákazu konfliktu záujmov, pretože má dostatočné informácie o mediálnom trhu a jeho hráčoch, a preto si dokáže najrelevantnejším spôsobom vyhodnotiť porušenie zákazu konfliktu záujmov. Navrhuje sa, aby PMÚ mohol kontrolovať porušenie zákazu konfliktu záujmov nielen z vlastného podnetu, ale aj z podnetu tretích osôb, pričom sa však stanovuje, aby tieto osoby podali kvalifikované podnety s presne označenými náležitosťami. Týmto sa zabezpečuje, aby PMÚ nebol zahltený a nemusel riešiť nespôsobilé podania.

Navrhuje sa spolupráca PMÚ pri kontrolnej činnosti s orgánom registrujúcim konečných užívateľov výhod, ktorým je Okresný súd Žilina, aby sa vylúčila duplicita posudzovania otázky pravdivosti zápisu konkrétneho konečného užívateľa výhod do registra partnerov verejného sektora. Otázka pravdivosti zápisu je otázkou, ktorú je oprávnený posudzovať výlučne Okresný súd Žilina. Z povahy veci je preto PMÚ viazaný rozhodnutím Okresného súdu Žilina o pravdivosti zápisu konkrétneho končeného užívateľa výhod.

Ustanovenia obsahujú ďalej presné vymedzenie okruhu účastníkov správneho konania, a to tak, aby účastníkmi boli všetky subjekty, ktorých sa porušenie zákazu konfliktu záujmov týka, a ktoré by rozhodnutím mohli byť dotknuté. Povinnosť PMÚ oznamovať zahájenie správneho konania a povinnosti účastníkov vyplývajú už zo zák. č. 71/1967 Zb. Správny poriadok v znení neskorších predpisov.

**K § 6**

V ustanoveniach § 6 sa navrhuje za účelom zabezpečenia vynútiteľnosti porušenia zákaz konfliktu peňažná sankcia vo výške 10.000,- eur ukladaná za každý deň porušenia zákazu konfliktu záujmov. Takto stanovený koncept sankcie je podľa názoru predkladateľov adekvátny ekonomickej sile konečného užívateľa výhod (§ 3 ods. 1 zákona), pričom podľa názoru predkladateľov nastavenie koncepcie trestania porušenia zákazu činnosti konfliktu záujmov odvíjajúcej sa od dní trvania porušenia pôsobí dostatočne odstrašujúco. Systém je navrhnutý tak, aby motivoval konečného užívateľa výhod k čo najrýchlejšiemu informovaniu PMÚ o zjednaní nápravy, pretože v opačnom prípade si PMÚ určí sám deň, kedy došlo k zjednaniu nápravy (rozhodný deň). Určenie rozhodného dňa samotným PMÚ sa môže odlišovať od predstáv konečného užívateľa výhod, čo sa nevyhnutne odrazí aj v jeho ekonomickej sfére. Podľa názoru predkladateľov sa bude konečný užívateľ výhod snažiť informovať PMÚ o zjednaní nápravy v najskoršom termíne.

Ďalej sa navrhujú presné podmienky ohľadom splatnosti uloženej pokuty s cieľom nastolenia právnej istoty v tejto otázke. Navrhuje sa, aby výnos z uložených pokút bol štandardne príjmom štátneho rozpočtu.

**K § 7**

Na konanie o kontrole dodržania zákazu konfliktu záujmov sa vzťahuje zák. č. 71/1967 Zb. Správny poriadok v znení neskorších predpisov, keďže nie je dôvod vytvárať špeciálnu právnu úpravu tohto konania.

**K § 8**

Navrhuje sa 24 mesačná doba, ktorá začína plynúť od účinnosti zákona, v rámci ktorej majú povinnosť konečný užívatelia výhod zjednať nápravu, ak v čase nadobudnutia účinnosti navrhovaného zákona porušujú zákaz konfliktu záujmov. Podľa názoru predkladateľov je 24 mesačná doba dostatočne dlhým obdobím, aby si koneční užívatelia výhod mohli zariadiť prijatie schválených systémových opatrení a povinností alebo súlad svojich vlastníckych práv so zákazom konfliktu záujmov. Predkladatelia sú toho názoru, že tento časový rámec je vzhľadom k oprávneným záujmom konečných užívateľov výhod a cieľom navrhovanej právnej úpravy primeraný.

**K Čl. II až IV.**

V rámci týchto článkov sa navrhuje obsahovo totožná novelizácia konkrétnych ustanovení právnych predpisov upravujúcich podmienky vykonávania podnikateľskej činnosti v mediálnom odvetví (zákon č. 308/2000 Z. z., zákon č. 167/2008 Z. z., zákon č. 220/2007 Z. z.). Podstata novelizačných ustanovení spočíva v povinnosti registrácie podnikateľských subjektov vykonávajúcich podnikateľskú činnosť v mediálnom odvetví s obratom nad 1.000.000,- eur do registra partnerov verejného sektora. Sankciou za nezapísanie sa do registra partnerov verejného sektora v stanovenej lehote je strata licencie potrebnej k výkonu podnikateľskej činnosti v mediálnom odvetví.

**K Čl. V**

Navrhuje sa účinnosť zákona k 1. marcu 2020.