



GENERÁLNA PROKURATÚRA SLOVENSKEJ REPUBLIKY
ODBOR LEGISLATÍVY A ÚSTAVNÉHO PRÁVA
Štúrova 2, 812 85 Bratislava 1

1 GÚp 5/16/1000- 6

Bratislava 16. mája 2016

**Ústavný súd
Slovenskej republiky
Hlavná 110
042 65 Košice**

Podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) a čl. 130 ods. 1 písm. e) Ústavy Slovenskej republiky v spojení s § 18 ods. 1 písm. e) a § 37 až 41 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov podávam

**n á v r h
na začatie konania o súlade**

ustanovení § 28a, § 28b, § 28c a § 76dh zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (oznámenie č. 209/1992 Zb.)

a navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky a v súlade s § 37 až 41 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov vydal tento

n á l e z :

ustanovenia § 28a, § 28b, § 28c a § 76dh zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách nie sú v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 2 ods. 2, čl. 20 ods. 1 a 4, čl. 35 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 4 a čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Súčasne navrhujem, aby Ústavný súd Slovenskej republiky z dôvodov uvedených v odôvodnení tohto návrhu rozhodol podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 38 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov, ak prijme tento návrh na konanie podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) ústavy Slovenskej republiky, o **pozastavení účinnosti napadnutých ustanovení § 28a, § 28b, § 28c a § 76dh zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách.**

O d ô v o d n e n i e :

Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „zákonodarca“) dňa 23. septembra 2015 prijala zákon č. 278/2015 Z. z., ktorým sa mení a dopĺňa 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 ktorým sa menia a dopĺňajú niektoré zákony (ďalej len „zákon č. 278/2015 Z. z.“).

Článkom I novelizačným bodom 15 zákona č. 278/2015 Z. z. boli do 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 č. 308/2000 Z. z.“) vložené nové § 28a až 28d.

V § 28a zákona č. 308/2000 Z. z. v znení zákona č. 278/2015 Z. z. sa na účely tohto zákona definuje slovenské hudobné dielo ako *„hudobné dielo, ktorého najmenej jeden autor hudby alebo najmenej jeden autor textu má alebo mal trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, alebo hudobné dielo s textom v slovenskom jazyku.“*

V § 28b a 28c zákona č. 308/2000 Z. z. v znení zákona č. 278/2015 Z. z. zákonodarca ustanovil niekoľko povinností pre vysielateľov pri vysielaní rozhlasovej programovej služby.

Ustanovenie § 28b zákona č. 308/2000 Z. z. v znení zákona č. 278/2015 Z. z. znie:

„(1) Slovenským hudobným dielam je vysielateľ s licenciou povinný vyhradiť najmenej 25% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac a vysielateľ na základe zákona najmenej 35% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac, a to vo vysielaní každej rozhlasovej programovej služby takého vysielateľa osobitne.

(2) Na účely výpočtu podielu podľa odseku 1 sa časom vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac rozumie celkový čas vyhradený vysielaniu hudobných diel vo vysielaní rozhlasovej programovej služby za kalendárny mesiac.

(3) Do podielu podľa odseku 1 sa započítavajú iba slovenské hudobné diela zaradené do vysielania v čase od 6.00 hodiny do 24.00 hodiny, ktoré nie sú doplnkovým vysielaním a nie sú z väčšej časti sprevádzané hovoreným slovom.

(4) Z času vysielania vyhradeného slovenským hudobným dielam podľa odseku 1 je vysielateľ povinný vyhradiť najmenej 20% vysielaniu nových slovenských hudobných diel; za nové slovenské hudobné dielo sa považuje hudobné dielo vysielané do piatich rokov od jeho prvého uvedenia na verejnosti. “.

Ustanovením § 28c zákona č. 308/2000 Z. z. v znení zákona č. 278/2015 Z. z. zákonodarca ustanovil informačnú povinnosť pre vysielateľa rozhlasovej služby nasledovne:

„(1) Vysielateľ rozhlasovej programovej služby je povinný poskytovať rade na požiadanie údaje potrebné na kontrolu plnenia povinností podľa § 28b, a to

- a) údaje o časovom rozsahu odvysielaných hudobných diel,*
- b) údaje o percente, počte a časovom rozsahu odvysielaných slovenských hudobných diel,*
- c) zoznam odvysielaných slovenských hudobných diel s uvedením dátumu a času ich odvysielania v rámci programovej služby, dátumu ich prvého uvedenia na verejnosti, informáciu, že ide o hudobné dielo s textom v slovenskom jazyku alebo pri hudobných dielach bez textu a hudobných dielach, ktorých text nie je v slovenskom jazyku, identifikáciu autora hudby, autora textu alebo výkonného umelca, na základe ktorého sa hudobné dielo považuje za slovenské hudobné dielo.*

(2) Údaje podľa odseku 1 je vysielateľ povinný poskytnúť rade do 15 kalendárnych dní odo dňa doručenia žiadosti rady o poskytnutie údajov podľa odseku 1. “.

K právnej úprave § 28a až § 28c zákona č. 308/2000 Z. z. v znení zákona č. 278/2015 Z. z. bolo prijaté aj prechodné ustanovenie § 76dh, ktoré znie:

„(1) V období od 1. apríla 2016 do 31. decembra 2016 je vysielateľ s licenciou povinný vyhradiť slovenským hudobným dielam najmenej 20% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac a vysielateľ na základe zákona najmenej 30% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac, a to vo vysielaní každej rozhlasovej programovej služby takého vysielateľa osobitne.

(2) Ustanovenie odseku 1 sa nevzťahuje na vysielanie rozhlasovej programovej služby, ak rada rozhodla, že určenie podielu slovenských hudobných diel je zameraním programovej služby úplné vylúčené. “.

Napadnutá právna úprava nadobudla účinnosť 1. apríla 2016 s výnimkou ustanovenia § 28a, ktoré nadobudlo účinnosť 1. januára 2016.

Podľa čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) *„Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“*.

Podľa čl. 2 ods. 2 ústavy *„Štátne orgány môžu konať iba na základe Ústavy Slovenskej republiky, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon.“*.

Podľa čl. 13 ods. 4 ústavy *„Pri obmedzovaní základných práv a slobôd sa musí dbať na ich podstatu a zmysel. Takéto obmedzenia sa môžu použiť len na ustanovený cieľ.“*.

Podľa čl. 20 ods. 1 ústavy *„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. 4 ústavy *„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. 35 ods. 1 ústavy *„Každý má právo na slobodnú voľbu povolania a prípravu naň, ako aj právo podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť.“*.

Podľa čl. 55 ods. 2 ústavy *„Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.“*.

Podľa čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd *„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.“.

Zákonodarca sa citovanými článkami ústavy a dohovoru pri schvaľovaní napadnutej právnej úpravy neriadil. Uvedený záver odôvodňujem nasledovnými skutočnosťami:

I. Nesúlad napadnutej právnej úpravy s čl. 1 ods. 1 a čl. 2 ods. 2 ústavy

Zákonodarca zákonom č. 278/2015 Z. z. prijal novelu zákona č. 308/2000 Z. z., ktorou okrem iných zmien a doplnení zaviedol do právnej úpravy pojem „slovenské hudobné dielo“ a jeho definíciu. V nadväznosti na to prijal v § 28b povinnosť pre vysielateľa s licenciou

vyhradiť najmenej 25% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac slovenskému hudobnému dielu; pre vysielateľa na základe zákona (Rozhlas a televízia Slovenska) je táto povinnosť ustanovená na 35% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac. Do tohto percentuálneho podielu sa započítavajú iba slovenské hudobné diela zaradené do vysielania v čase od 6.00 hodiny do 24.00 hodiny, ktoré nie sú doplnkovým vysielaním a nie sú z väčšej časti sprevádzané hovoreným slovom. Zákonodarca predmetnou novelou v § 28b ods. 4 súčasne ustanovil, že z uvedeného percentuálneho podielu určeného pre vysielanie slovenských hudobných diel je vysielateľ rozhlasovej programovej služby (ďalej len „vysielateľ“) povinný vyhradiť najmenej 20% vysielaniu nových slovenských hudobných diel; za nové slovenské hudobné dielo sa považuje hudobné dielo vysielané do piatich rokov od jeho prvého uvedenia na verejnosti. V § 28c ustanovil informačnú povinnosť pre vysielateľa v súvislosti s kontrolou vysielania slovenských hudobných diel smerom k Rade pre vysielanie a retransmisiu.

Súčastou zákona č. 308/2000 Z. z. sa jeho novelou pod č. 278/2015 Z. z. stalo aj prechodné ustanovenie § 76dh vzťahujúce sa na vyššie uvedenú právnu úpravu. Prechodným ustanovením § 76dh ods. 1 zákonodarca ustanovil povinnosť pre vysielateľov s licenciou vyhradiť slovenským hudobným dielam v prechodnom období, t. j. v čase od 1. apríla 2016 do 31. decembra 2016 najmenej 20% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac a vysielateľ na základe zákona najmenej 30% času vysielania hudobných diel za kalendárny mesiac. Súčasne v odseku 2 tohto ustanovenia zakotvil výnimku pre vysielanie rozhlasovej programovej služby, ak Rada pre vysielanie a retransmisiu rozhodla, že určenie podielu slovenských hudobných diel je zameraním programovej služby úplné vylúčené.

Mám za to, že zákonodarcom takto definované povinnosti vysielateľov, osobitne vysielateľov s licenciou a spôsob ich úpravy priznávajúci jej účinky aj na tých vysielateľov, ktorí v čase nadobudnutia účinnosti napadnutej právnej úpravy už sú držiteľmi licencie, sú v rozpore s princípmi materiálneho právneho štátu garantovaného čl. 1 ods. 1 ústavy, ako aj v rozpore s povinnosťou štátnych orgánov konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu a spôsobom, ktorý ustanoví zákon, ustanovenej čl. 2 ods. 2 ústavy.

Vo vzťahu k čl. 1 ods. 1 ústavy, osobitne vo vzťahu k Slovenskej republike ako právnemu štátu a jeho princípom, základom jeho interpretácie a aplikácie je presadzovanie koncepcie materiálneho právneho štátu. Ústavný súd Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) vo svojej rozhodovacej činnosti v tejto súvislosti opakovane zdôraznil, že predmetom ochrany poskytovanej čl. 1 ods. 1 ústavy sú ústavné princípy a demokratické hodnoty, vytvárajúce vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu. Napríklad vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 17/08 ústavný súd okrem iného uviedol: *„V čl. 1 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej aj "ústava") sú zakotvené ústavné princípy a demokratické hodnoty, ktoré vytvárajú vo svojom súhrne a vzájomnej previazanosti koncept materiálneho právneho štátu. Koncepcia materiálneho právneho štátu zahŕňa požiadavku na obsahovú a hodnotovú kvalitu právnej normy, ktorá má zaistiť primeranosť použitého právneho prostriedku implementovaného vo zvolenej legislatívnej regulácii vo vzťahu*

k legitímnemu cieľu sledovanému zákonodarcom a súlad zvoleného legislatívneho opatrenia s ústavnými princípmi a demokratickými hodnotami.“. Rovnako tak vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 32/95 „V právnom štáte má ústava povahu základného prameňa práva, ktorý je nadradený všetkým ostatným prameňom práva. Tento znak implikuje aj požiadavku, aby všetky právne predpisy a v nich obsiahnuté alebo z nich odvodené právne normy, verejnoprávne aj súkromnoprávne, boli v súlade s ustanoveniami ústavy.“.

V materiálnom právnom štáte je nevyhnutné, aby orgány verejnej moci dôsledne dodržiavali svoje vymedzené kompetencie a konali tak výlučne v medziach ústavy. Ústavný súd vo svojej rozhodovacej činnosti už viackrát uviedol, že *„V právnom štáte majú kompetencie, práva, povinnosti a zákonom upravené postupy orgánov štátu, ako aj právnických a fyzických osôb vytvárať nevyhnutné predpoklady na ústavnú rovnováhu. Jej súčasťou je i systém delby moci na zákonodarnú, výkonnú a súdnu moc, ktoré sú v parlamentnej demokracii autonómne a vzájomne prepojené len väzbami ústavnej kontroly a spolupráce. Z princípu ústavnej rovnováhy vyplýva, že ani zákonodarca nemôže voľne disponovať s jednotlivými zložkami moci v štáte. Aj zákonodarný orgán je viazaný ústavou a jej princípmi, ktorých zmenu ústava nepripúšťa, lebo majú konštitutívny význam pre demokratickú povahu Slovenskej republiky tak, ako je to deklarované v čl. 1 Ústavy Slovenskej republiky.“* (napríklad PL. ÚS 42/95, PL. ÚS 43/95, PL. ÚS 17/08). *„Národná rada Slovenskej republiky je viazaná ústavou v rovnakej miere ako všetky ostatné štátne orgány Slovenskej republiky (čl. 2 ods. 2 ústavy). Pri uplatnení svojej zákonodarnej pôsobnosti môže prijať ľubovoľný zákon, pokiaľ takýmto zákonom neprekročí rámec daný ústavou.“* (PL. ÚS 15/98). *„V právnom štáte, v ktorom sú ako neoddeliteľné súčasti okrem iných stelesnené také princípy, ako sú právna istota a spravodlivosť (princíp materiálneho právneho štátu), čo možno spoľahlivo vyvodit' z čl. 1 ústavy, sa osobitný dôraz kladie na ochranu tých práv, ktoré sú predmetom jej úpravy.“* (I. ÚS 17/99).

Neoddeliteľnou súčasťou a definičným znakom právneho štátu deklarovaného v čl. 1 ods. 1 ústavy je princíp právnej istoty. *„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).“* (PL. ÚS 15/98). Jednou z najvýznamnejších a neopomenuteľných požiadaviek v rámci procesu tvorby práva v právnom štáte je požiadavka ochrany oprávnenej dôvery občana v právnu istotu zaručenú právnou úpravou. *„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).“* (PL. ÚS 3/00).

Princíp právnej istoty ako dôležitý pilier ochrany práva v právnom štáte v sebe zahŕňa aj ochranu práv nadobudnutých v dobrej viere. Podľa nálezu ústavného súdu vo veci sp. zn.

PL. ÚS 21/08 „*Vo vzťahu k ochrane legálne, resp. v dobrej viere nadobudnutých práv ústavný súd vo svojej judikatúre uprednostňuje materiálne chápanie právneho štátu, t. j. takého právneho štátu, ktorého znakom je rešpektovanie určitých hodnôt, ktoré sú v prvom rade predstavované základnými právami a slobodami, a zdôrazňuje, že povinnosťou všetkých štátnych orgánov je zabezpečiť reálnu možnosť ich uplatnenia tými subjektmi, ktorým boli priznané (m. m. I. ÚS 10/98, tiež I. ÚS 10/00, I. ÚS 84/02, IV. ÚS 47/03, III. ÚS 142/03, I. ÚS 73/03).*“ To vo všeobecnom vyjadrení znamená, že „*nikomu nemožno odňať jeho riadnym spôsobom nadobudnuté práva na základe neskoršie vydaného právneho predpisu.*“ (PL. ÚS 16/95). „*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.*“ (PL. ÚS 16/06).

Z čl. 1 ods. 1 ústavy možno ako jeden z princípov materiálneho právneho štátu a v ňom inkorporovanej právnej istoty odvodiť aj všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení, ktorý je významnou zárukou ochrany práv fyzických a právnických osôb. Podľa už citovaného nález ústavného súdu sp. zn. PL. ÚS 16/95 „*K definujúcim znakom právneho štátu patrí aj zákaz retroaktivity právnych noriem, ktorý je významnou demokratickou zárukou ochrany práv občanov a právnej istoty.*“. Významným rozhodnutím ústavného súdu v súvislosti s princípom zákazu retroaktivity právnych predpisov je tiež nález pod sp. zn. PL. ÚS 36/95, vychádzajúc z ktorého „*V ústavnom poriadku Slovenskej republiky všeobecný zákaz spätného pôsobenia právnych predpisov alebo ich ustanovení možno odvodiť z čl. 1 ústavy, podľa ktorého je Slovenská republika právnym štátom. K imanentným znakom právneho štátu neodmysliteľne patrí aj požiadavka (princíp) právnej istoty a ochrany dôvery občanov v právny poriadok, súčasťou čoho je i zákaz spätného (retroaktívneho) pôsobenia právnych predpisov, resp. ich ustanovení. V podmienkach demokratického štátu, kde vládnu zákony a nie subjektívne predstavy ľudí a z požiadavky právnej istoty jednoznačne vyplýva záver, že právny predpis, resp. jeho ustanovenia pôsobia iba do budúcnosti a nie minulosti. V prípade ich spätného pôsobenia by sa vážne porušila požiadavka na ich bezrozpornosť, ďalej na všeobecnú prístupnosť (poznateľnosť), čím by nevyhnutne dochádzalo k situácii, že ten kto postupuje podľa práva, by nemal žiadnu možnosť zoznámiť sa s obsahom budúcej právnej normy, ktorá by napríklad jeho konanie podľa platného práva v minulosti vyhlásila za protiprávne, resp. za právne neúčinné. To by teda znamenalo, že jednotlivé subjekty práva by nemali istotu, či ich konanie podľa platného a účinného práva v dobe, kedy došlo k nemu, nebude neskoršie (po prijatí nového právneho predpisu) a ex tunc posudzované ako protiprávne alebo právne neúčinné, s vylúčením ochrany nimi riadne nadobudnutých práv v minulosti (v súlade s platnou a účinnou právnou úpravou).*“. V tej istej veci ústavný súd tiež uviedol, že pri posudzovaní a hodnotení spätnej pôsobnosti právnych predpisov a ich ustanovení „*jednoznačne vychádzal zo zásady, že ten, kto konal, resp. postupoval na základe dôvery*

v platný a účinný právny predpis (jeho ustanovenie), nemôže byť vo svojej dôvere k nemu sklamaný.“. Zákaz retroaktivity je konštantne pripomínaný v judikatúre ústavného súdu (napríklad PL. ÚS 37/99, PL. ÚS 49/03, PL. ÚS 6/04).

Ústavný súd v rámci svojej rozhodovacej činnosti štandardne rozlišuje medzi pravou a nepravou retroaktivitou. Napríklad vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 28/00 *„Pravú retroaktivitu vymedzil ako stav, v ktorom nová právna úprava neuznáva oprávnenia a povinnosti založené právnymi vzťahmi len lex priori (napr. PL. ÚS 37/99), alebo stav, keď zákon dodatočne a pozmeňujúco zasahuje do už právne uzavretých minulých skutkových a právnych vzťahov (práv a povinností) (PL. ÚS 3/00). Za nepravú retroaktivitu považuje stav, v ktorom nová právna úprava nevytvára žiadne právne účinky smerujúce pred deň nadobudnutia účinnosti, avšak kvalifikuje tie právne úkony, ku ktorým došlo ešte pred nadobudnutím jej účinnosti, v dôsledku čoho môže dôjsť k zmene alebo zrušeniu tých právnych účinkov, ktoré boli predtým späté s ich uzavretím (PL. ÚS 38/99). O nepravú retroaktivitu ide aj v prípade, ak zákon uzná skutkové podstaty alebo právne skutočnosti, ktoré vznikli počas účinnosti skoršieho zákona, súčasne však prináša určité zmeny právnych následkov, ktoré s nimi súvisia, pokiaľ tieto právne následky v čase nadobudnutia účinnosti tohto nového zákona ešte nenastali (PL. ÚS 3/00). Ústavný súd už tiež vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových (existujúcich) právnych stavov, pričom v takomto prípade musí preukázať "závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu" (PL. ÚS 3/00). Určitú retroaktivitu pripustil aj Európsky súd pre ľudské práva, ktorý vo svojom rozhodnutí Mellacher v. Austria, rozsudok z 19. decembra 1989 (§ 51) uviedol, že "legislatívne musí byť daná možnosť, aby sa prijali opatrenia, ktorými sa zasiahne do ďalšieho vykonávania predtým uzavretých zmlúv (v danom prípade nájomných zmlúv), aby sa dosiahol požadovaný cieľ".“ (PL. ÚS 3/00, PL. ÚS 28/00). Vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 3/00 tiež uviedol, že „Zákonodarca v občianskom práve môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu daných (existujúcich) právnych stavov. V právnom štáte však musí preukázať závažné dôvody všeobecného záujmu (compelling grounds of general interest, napr. Zielinski and Pradal & Gonzalez and Others, s. 21, 28. október 1999, Európsky súd pre ľudské práva), ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu.“.*

V podmienkach právneho štátu však štandardne platí, že právny predpis a jeho ustanovenia by mali pôsobiť do budúcnosti a nie do minulosti.

Ústavný súd sa v rámci rozhodovacej činnosti niekoľkokrát zaoberal intertemporalitou právnej úpravy, pričom vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 25/05 zdôraznil, že *„prechodné ustanovenia sú neoddeliteľnou súčasťou takmer každej právnej úpravy a ich funkciou je zabezpečiť v zásade plynulý prechod z dosiaľ platného a účinného režimu právnej úpravy spoločenských vzťahov do ich nového právneho režimu s tým, že sa má nimi eliminovať právne vákuum navodzujúce právnu neistotu a majú sa jasne určiť pravidlá aplikácie starej,*

resp. aj novej právnej úpravy na už v minulosti vzniknuté právne vzťahy. Malo by však ísť o také riešenia, ktoré by sa napriek "stretnutiu sa s časom" vyhli priamemu retroaktívnemu pôsobeniu do minulosti, hoci už z označenia prechodných ustanovení ako intertemporálnych vyplýva, že ich spätné pôsobenie do minulosti nemožno celkom vylúčiť. Retroaktivita (spätná pôsobnosť) právnych následkov vo všeobecnosti nastoľuje otázku ochrany dôvery v oblasti pôvodne platného právneho stavu právnych následkov, ktorý sa následne mení. Časový konflikt právnych úprav je spojený v každom prípade so zásahom do princípov rovnosti a ochrany dôvery občana v právo. Posudzovanie tohto konfliktu intertemporality by sa malo riadiť hľadiskom proporcionality a malo by viesť k záveru o takom spôsobe legislatívneho riešenia časového stretu právnych úprav, ktoré by nenarušilo princíp právnej istoty, ako ani princíp rovnosti, ale ich primeraným spôsobom vyvažovalo.“.

S poukazom na vyššie uvedené skutočnosti vyplývajúce z ustálenej judikatúry ústavného súdu považujem za nevyhnutné pripomenúť, že zákonodarca musí „za každých okolností v procese prijímania zákonov a zvlášť pri prijímaní ich novelizácií zohľadňovať doterajší právny stav a všetky jeho zmeny vykonávať uvážene a len v takej miere, ktorá je nevyhnutná na dosiahnutie vytýčeného cieľa regulácie spoločenských vzťahov v kontexte s legitímnym verejným záujmom.“ (PL. ÚS 3/09). Ústavný súd v tej istej veci judikoval, že „Ak prostredníctvom novelizácie zákona dôjde k zásadnej (koncepčnej) zmene systému (...), tak posudzovanie jej ústavnej akceptovateľnosti z hľadiska materiálneho chápania právneho štátu nevyhnutne musí zahŕňať aj atribút rešpektovania legitímnych očakávaní.“. Napadnutú právnu úpravu a zákonodarcom zvolený postup považujem za prejav jeho svojvôle, ktorý porušuje čl. 1 ods. 1 ústavy – princíp právnej istoty, ako aj legitímne očakávania vysielateľov ako adresátov tejto právnej normy.

Mám za to, že napadnutá právna úprava, aj s ohľadom na napadnuté ustanovenie § 76dh, má spätnú, retroaktívnu pôsobnosť. Vzťahuje sa na každého vysielateľa s licenciou, t. j. aj na toho, ktorému bola udelená licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 278/2015 Z. z.

Vzhľadom na to, že táto právna úprava nemení samotné právne postavenie vysielateľov, nakoľko im ho neodníma, považujem toto pôsobenie napadnutej právnej úpravy za retroaktivitu nepravú. Podľa ústavného súdu „právna úprava, ktorá "nesie" znaky nepravého retroaktivity, môže byť považovaná z ústavného hľadiska za prípustnú okrem iného len vtedy, ak na jej prijatie v danom prípade existovali (existujú) závažné dôvody všeobecného záujmu (legitímny verejný záujem), ktoré by ju "ospravedlňovali" (odôvodňovali).“ (PL. ÚS 3/09). V tej istej veci ústavný súd ďalej dodáva: „Aj keď ústavný súd nepovažuje nepravú retroaktivitu za štandardný vstup do existujúcich právnych vzťahov (PL. ÚS 28/00), vo svojej doterajšej judikatúre už vyslovil, že zákonodarca môže výnimočne uplatniť retroaktívne ustanovenia na úpravu nových existujúcich právnych stavov, pričom v takom prípade musí preukázať "závažné dôvody všeobecného záujmu, ktoré si môžu vyžiadať alebo odôvodniť prelomenie zásady zákazu spätnej pôsobnosti v prospech slobodnej tvorby právnej úpravy zo strany zákonodarcu" (PL. ÚS 3/00).“.

V už uvedenej veci sp. zn. PL. ÚS 3/09 sa ústavný súd zaoberal tiež otázkou posudzovania ústavnej akceptovateľnosti legislatívnej zmeny, ktorá má charakter nepravnej retroaktivity, kedy uviedol, že tu „*treba zároveň brať do úvahy, či v konkrétnych okolnostiach posudzovaného prípadu dôjde prijatím novej právnej úpravy zároveň aj k výraznému zhoršeniu doterajšej právnej pozície dotknutých osôb (či už fyzických alebo právnických), pretože v takomto prípade je nová právna úprava minimálne v napätí s princípom ochrany legitímnych očakávaní. Prává retroaktivita je v porovnaní s retroaktivitou nepravou extrémnym zásahom do princípu právnej istoty. Neprává retroaktivita môže ale tiež ústavne relevantným spôsobom zasiahnuť do právnej istoty, resp. do legitímnych očakávaní dotknutých subjektov práva. V tejto súvislosti pôsobí inšpiratívne napr. právny názor Ústavného súdu Slovenskej republiky, podľa ktorého princíp právnej istoty ako komponent právneho štátu znamená, že v špecifických okolnostiach nesmie byť arbitrárne, bez adekvátneho verejného záujmu zhoršená do budúcnosti právna pozícia jednotlivca.*“. Ústavný súd aj vo vyššie uvedenej veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 3/00 vo vzťahu k zmene právnej úpravy a v tej súvislosti možnému porušeniu princípu právnej istoty zdôraznil, že „*Zákonodarca musí aj pri zmene chráneného právneho postavenia – aby zásah bol ústavnoprávne prípustný – vychádzať z princípu proporcionality, ktorý je vlastný právnomu štátu. Tento princíp predovšetkým znamená primeraný vzťah medzi cieľom (účelom) sledovaným štátom a použitými prostriedkami. 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 účel pokladať za uskutočnený.*“. V prípade nepravnej retroaktivity a hodnotenia jej ústavnej akceptovateľnosti sa teda štandardne posudzuje existencia závažných dôvodov, ktoré odôvodňujú a legitimizujú namietaný zásah, ako aj hľadisko proporcionality zásahu do právneho postavenia subjektu dotknutého prijatým právnym predpisom.

Mám za to, že napadnutá právna úprava také závažné dôvody, ktoré by takýto zásah ústavne konformným spôsobom legitimizovali, neobsahuje.

Vychádzajúc z dôvodovej správy k návrhu zákona (parlamentná tlač 1562), zákonodarca prijal napadnutú právnu úpravu s cieľom podporiť vysielenie slovenských hudobných diel v rozhlasovom vysielení a cirkuláciu hudby slovenských autorov a interpretov vo vysielení rozhlasových vysielačov na území Slovenskej republiky. Takouto právnou úpravou sa má podľa názoru predkladateľa (vlády Slovenskej republiky) zabezpečiť podpora vysielenia slovenských hudobných diel, ktoré tvoria súčasť kultúrneho dedičstva Slovenskej republiky v rozhlasovom vysielení, ako aj zlepšiť prístup poslucháčskej verejnosti k slovenskej hudbe. Zámerom právnej úpravy je tiež podpora slovenských autorov a výkonných umelcov, ako aj slovenskej hudobnej tvorby ako takej. Predkladateľ návrhu zákona súčasne uviedol, že podpora domácej hudobnej produkcie prostredníctvom stanovenia minimálnych kvót jej hranosti je štandardným nástrojom, ktorý je obsiahnutý v legislatíve viacerých štátov, a to nielen európskych.

Dôvodová správa k návrhu zákona neobsahuje žiadne skutočnosti, ktoré by naznačovali, ako sa predkladateľ vysporiadal s otázkou proporcionality zásahu, ktorý spôsobí aplikácia napadnutej právnej úpravy na vysielateľov, ktorým už bola udelená licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby a zásahu do ich existujúcich právnych a finančných vzťahov. Poznamenávam, že ide o vzťahy súkromnoprávneho charakteru.

Vysielatelia vykonávajú vysielanie rozhlasovej programovej služby na základe licencie na vysielanie rozhlasovej programovej služby podľa § 49 zákona č. 308/2000 Z. z., o udelení ktorej rozhoduje štát prostredníctvom Rady pre vysielanie a retransmisiu. Každý vysielateľ, ktorému bola udelená licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby, musel pred podaním žiadosti a pred jej konečným udelením splniť viacero zákonných podmienok. Licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby (rozhodnutie o jej udelení) sa podľa § 49 ods. 4 zákona č. 308/2000 Z. z. vydáva po dohode s príslušným správnym orgánom telekomunikácií o pridelení frekvencií a ďalších technických podmienkach vysielania, ktoré musia byť v súlade s plánmi využitia frekvencií na vysielanie rozhlasovej programovej služby a televíznej programovej služby. Licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby sa udeľuje na osem rokov.

Licenciu na vysielanie rozhlasovej programovej služby možno udeliť iba takej právnickej osobe, ktorá má právnu formu obchodnej spoločnosti (§ 45 ods. 2 zákona č. 308/2000 Z. z.). Obchodnými spoločnosťami sú v zmysle § 56 ods. 1 Obchodného zákonníka právnické osoby založené za účelom podnikania.

Napadnutá právna úprava priamo mení podmienky, za ktorých tieto obchodné spoločnosti vstupovali do prostredia rozhlasového vysielania, teda mení podmienky, za ktorých vykonávajú svoju podnikateľskú činnosť, a tým zasahuje do existujúcich podnikateľských oprávnení. Ide teda *de facto* o zmenu udelenej licencie na vysielanie rozhlasovej programovej služby.

Po zvážení všetkých hľadísk potrebných pre posúdenie proporcionality zásahu mám za to, že zákonodarca mal a v súčasnosti stále má možnosť, ako dosiahnuť ním deklarovaný cieľ podpory hranosti slovenských hudobných diel v rozhlasovom vysielaní. V rámci Slovenskej republiky je zriadený Rozhlas a televízia Slovenska ako verejnoprávna, národná, nezávislá, informačná, kultúrna a vzdelávacia inštitúcia, ktorá poskytuje službu verejnosti v oblasti rozhlasového vysielania a televízneho vysielania (§ 2 ods. 1 zákona č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov). Nevidím žiadny legitímny dôvod na to, aby boli v prípade existencie verejnoprávnej inštitúcie na naplnenie verejnoprospešného cieľa použité aj súkromné subjekty.

V prípade, že zákonodarca považuje za nevyhnutné, aby deklarovaný verejnoprospešný cieľ napĺňali aj súkromní vysielatelia, mal tak urobiť s účinkami do budúcnosti. Právna úprava by sa mala vzťahovať až na tých vysielateľov, ktorí budú žiadať o udelenie licencie na vysielanie rozhlasovej programovej služby po nadobudnutí účinnosti právnej úpravy, nakoľko

len tak, poznajúc všetky zákonné podmienky, si môžu dôsledne zvážiť všetky aspekty svojho podnikania v tomto segmente.

Výhrady mám aj k otázke jednoznačného jazyka a zrozumiteľnosti napadnutej právnej úpravy, ktoré sú rovnako súčasťou princípu právnej istoty garantovaného čl. 1 ods. 1 ústavy. Ústavný súd v už citovanom náleze vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 15/98 uviedol: *„Jednou z nevyhnutných súčastí obsahu princípu právneho štátu je požiadavka právnej istoty. S uplatňovaním tohto princípu 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.“*

Osobitne v tejto súvislosti namietam definíciu slovenského hudobného diela uvedenú v § 28a zákona č. 308/2000 Z. z. Slovenské hudobné dielo podľa tohto ustanovenia je iba také dielo, ktorého najmenej jeden autor hudby alebo najmenej jeden autor textu má alebo mal trvalý pobyt na území Slovenskej republiky, alebo hudobné dielo s textom v slovenskom jazyku.

Požiadavka textu slovenského hudobného diela v slovenskom jazyku môže byť opodstatnená a odôvodniteľná ochranou kultúrneho dedičstva, ktorým jazyk nepochybne je. Naopak, z pohľadu vysielateľa ťažko realizovateľnou, a z dôvodu naplnenia deklarovaného cieľa - ochrany kultúrneho dedičstva, dovoľm si tvrdiť aj nezmyselnou, je požiadavka súčasného alebo minulého trvalého pobytu autora hudby alebo autora textu na území Slovenskej republiky. Obzvlášť ťažko realizovateľné to môže byť v prípade starších hudobných diel, nakoľko pojem „trvalý pobyt“ bol zavedený až zákonom č. 52/1949 Zb. o hlásení obyvateľstva a o povoľovaní pobytu cudzincom v znení zákona č. 76/1957 Zb. Nevieť si predstaviť, akým spôsobom budú vysielatelia zisťovať, či v prípade hudobného diela bez textu alebo hudobného diela s textom v inom než slovenskom jazyku, hoci naspievaného slovenským interpretom, má alebo v minulosti mal autor textu alebo autor hudby trvalý pobyt na území Slovenskej republiky. Vysielatelia nemajú prístup do príslušných databáz, ani nemajú právo žiadať príslušné orgány o údaje z nich. V konečnom dôsledku tak vysielatelia budú v záujme dodržania zákona preferovať iba tie diela, ktoré majú text v slovenskom jazyku, a to na úkor inštrumentálnych hudobných diel a hudobných diel v cudzom jazyku, hoci aj preukázateľne naspievaných či nahraných slovenským hudobným interpretom.

Takáto právna úprava tak vyvoláva aj závažné otázky spojené s diskrimináciou a nerovnakým zaobchádzaním so subjektmi v rovnakej, resp. totožnej situácii.

II. Nesúladi napadnutej právnej úpravy s čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd

Ústava ako jedno zo základných ľudských práv chráni v čl. 20 vlastnícke právo a právo na ochranu majetku. Rovnakú ochranu týmto právam poskytuje aj čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Zastávam názor, že napadnutá právna úprava predstavuje z hľadiska týchto ústavných garancií neakceptovateľný zásah do vlastníckeho práva a práva na ochranu majetku.

Čl. 20 ods. 1 ústavy garantuje právo každého vlastniť majetok. Obsahom tohto ustanovenia je základná ochrana vlastníckeho práva. Podľa ústavného súdu „*Ústava Slovenskej republiky samotná nedefinuje, čo je obsahom vlastníckeho práva, pretože sa odvoláva na jeho zákonný obsah, t. j. obsah stanovený zákonom. Občiansky zákonník ako „lex generalis“ v § 123 napríklad uvádza: „Vlastník je v medziach zákona oprávnený predmet vlastníctva držať, užívať, používať jeho plody a úžitky a nakladať s ním“.*“ (PL. ÚS 38/95). Základným ľudským právom chráneným týmto ustanovením teda nie je vlastníctvo, ale právo byť vlastníkom. Obsah vlastníckeho práva vymedzil ústavný súd aj v náleze vo veci vedenej pod sp. zn. II. ÚS 8/97 v súlade s jeho tradičným (rímskoprávnym) vymedzením ako: „*Vlastník je oprávnený predmet svojho vlastníctva držať, užívať, požívať jeho plody a úžitky a nakladať s ním.*“.

V čl. 20 ods. 4 ústavy sa upravujú podmienky a predpoklady vyvlastnenia alebo núteného obmedzenia vlastníckeho práva. Vyvlastnením, ale aj núteným obmedzením vlastníckeho práva dochádza k zásahu štátu do vlastníckeho práva, a to proti vôli vlastníka. Pri obmedzení vlastníctva nedôjde k zmene osoby vlastníka, ale k zásahu do rozsahu oprávnení vyplývajúcich z obsahu ústavou zaručeného práva vlastniť majetok. Ústavný súd v tejto súvislosti už vyslovil, že „*Ústava Slovenskej republiky neumožňuje, aby k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva došlo priamo zákonom.*“ (PL. ÚS 38/95). V tej istej veci ďalej uviedol „*Z uvedeného vyplýva, že Národná rada Slovenskej republiky ako jediný ústavodarný a zákonodarný orgán Slovenskej republiky nie je v zmysle Ústavy Slovenskej republiky oprávnená priamo zákonom vyvlastniť alebo nútené obmedziť vlastnícke právo. Článok 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky však určuje, že k vyvlastneniu, prípadne k nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva možno prikročiť len na základe zákona. Prvou požiadavkou zákona (s existenciou ktorého ráta čl. 20 ods. 4 Ústavy Slovenskej republiky) je preto určenie orgánu oprávneného uskutočniť vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva. Ďalšími ústavou určenými požiadavkami na takýto zákon je, že k vyvlastneniu alebo nútenému obmedzeniu vlastníckeho práva je možné siahnuť len vo verejnom záujme, v nevyhnutnej miere a za primeranú náhradu.*“.

Čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd zaručuje pokojné užívanie majetku a poskytuje ochranu vlastníkom a oprávneným užívateľom pred zásahmi zo strany štátu. Skutočnosť, že vnútroštátne právo neuznáva určité

právo ako majetkové, nie je v tomto prípade určujúca. Na účely čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je potrebné, aby sťažovateľ preukázal nesporné právo majúce ekonomickú hodnotu, alebo aspoň legitímne očakávanie spojené s nadobudnutím takejto hodnoty. V rozhodnutí Európskeho súdu pre ľudské práva vo veci *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* (rozsudok z 23. septembra 1982) súd zdefinoval, že *„Tento článok obsahuje tri rozdielne pravidlá. Prvé pravidlo, ktoré má všeobecnú povahu, vyhlasuje zásadu pokojného užívania majetku a je stanovené v prvej vete druhého odseku. Druhé pravidlo zahŕňa pozbavenie majetku a podlieha určitým podmienkam a nachádza sa v druhej vete toho istého odseku. Tretie pravidlo, ktoré je obsiahnuté v druhom odseku, uznáva okrem iného právo štátov na kontrolu užívania majetku v súlade so všeobecným záujmom prijímaním takých zákonov, ktoré považujú za nevyhnutné na určitý účel.“*. Európsky súd pre ľudské práva vo veci *James a iní v. Spojené kráľovstvo* (rozsudok z 21. februára 1986) k vzájomnému vzťahu medzi týmito pravidlami uviedol, že *„druhé a tretie pravidlo musí byť interpretované vo svetle princípu zakotveného v prvom pravidle“*. Štát teda pri každom zásahu do vlastníckeho práva musí brať do úvahy právo každého na pokojné užívanie majetku.

Čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd neobjasňuje význam pojmu „majetok“, nakoľko ani definície tohto pojmu v právnych poriadkoch zmluvných štátov Dohovoru nie sú jednotné. Judikatúrou Európskeho súdu pre ľudské práva sa tento pojem vníma širšie, ako len tradične definíciou práva *in rem*; v tejto súvislosti má teda pojem majetok v judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva autonómny význam. Vo veci *Gasus Dosier und Fördertechnik GmbH v. Holandsko* (rozsudok z 23. februára 1995) Európsky súd pre ľudské práva konštatoval: *„Článok 1 Dodatkového protokolu má autonómny dosah a neobmedzuje sa na vlastníctvo hmotného majetku. Niektoré iné práva a záujmy predstavujúce aktíva tiež môžu byť považované za „vlastnícke práva“, a teda za „majetok““*. Z rozsiahlej judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva vyplýva, že podstatným kritériom pri určovaní existencie „majetku“ je dosiahnutá ekonomická hodnota. Majetkom chráneným čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd je teda hnutel'ný aj nehnuteľný majetok, práva *in rem*, práva *in personam*, ale môžu ním byť aj veci hmotného a nehmotného charakteru.

Vo vzťahu k pojmu „zbavenie majetku“, ktorý je možné považovať z obsahového hľadiska za analogický s pojmom „vyvlastnenie alebo nútené obmedzenie vlastníckeho práva“ použitého v čl. 20 ods. 4 ústavy judikatúra Európskeho súdu pre ľudské práva rozlišuje vyvlastnenie reálne a vyvlastnenie *de facto*. Pri druhom type vyvlastnenia („nútené obmedzenie vlastníckeho práva“) sú vlastnícke práva vlastníka zachované, avšak dispozícia s predmetom vlastníckeho práva je obmedzená, resp. v niektorých prípadoch aj nemožná.

Európsky súd pre ľudské práva napokon k požiadavke existencie verejného záujmu priznáva širokú mieru voľnej úvahy. Štáty teda disponujú široko koncipovanou mierou uváženia pri určovaní existencie verejného záujmu. Pri prijímaní opatrení, ktorými dochádza k zásahom do pokojného užívania majetku, však štát musí sledovať legitímny cieľ a súčasne

pri tom dodržiavať princíp proporcionality. Tento princíp ukladá štátom povinnosť dodržať spravodlivú rovnováhu medzi prostriedkami použitými pri tomto zásahu a zamýšľaným cieľom (všeobecným záujmom spoločnosti ako legitímnym cieľom). Podľa názoru Európskeho súdu pre ľudské práva vyslovenom vo vyššie uvedenej veci *Sporrong a Lönnroth v. Švédsko* „spravodlivá rovnováha bude narušená vždy, ak dotknutá osoba ponesie individuálne a neúmerané bremeno.“. Pri teste spravodlivej rovnováhy pri vyhodnocovaní zásahu štátu do súkromného vlastníctva sa posudzuje súlad s legitímnym cieľom, existencia verejného záujmu a zásah v súlade s podmienkami stanovenými zákonom.

V súlade s judikatúrou ústavného súdu, ako aj Európskeho súdu pre ľudské práva, na posúdenie toho, či došlo k porušeniu práv garantovaných čl. 20 ods. 1 a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, je nevyhnutné zistiť, či je majetok, ktorého porušenie ochrany sa namieta, predmetom vlastníckeho práva a či prijatím napadnutej právnej úpravy došlo k zásahu do tohto práva. Rovnako tak je potrebné posúdiť existenciu legitímneho cieľa, ktorý sa právnou úpravou sleduje, ako aj primeranosť zásahu do chráneného práva.

O tom, že vlastnícke práva vysielateľov rozhlasového vysielania možno porušiť zásahom štátu do oprávnení vysielateľa v súvislosti s licenciou na vysielanie, svedčí aj rozsudok Európskeho súdu pre ľudské práva (Veľkej komory) vo veci *Centro Europa 7 S.r.l. a Di Stefano v. Taliansko* zo 7. júna 2012. Veľká komora v tejto veci pripomenula, že „čl. 1 Protokolu č. 1 sa vzťahuje iba na existujúci majetok osoby, a teda budúci príjem sa nemôže považovať za majetok“, avšak „za určitých okolností legitímne očakávanie nadobudnutia majetku môže požívať ochranu čl. 1 Protokolu č. 1. Za majetok je možné považovať aj veci, ktoré do svojho vlastníctva nadobudne osoba v budúcnosti, ak je to možné legitímne očakávať vzhľadom na všetky okolnosti prípadu.“ (k tejto otázke sa vyjadril Európsky súd pre ľudské práva napr. aj vo veci *Kopecký v. Slovenská republika*, rozsudok z 28. septembra 2004).

Napadnutá právna úprava jednoznačne zasahuje do vlastníckych práv vysielateľov. Ako som už vyššie v návrhu uviedol, licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby môže byť udelená iba tej právnickej osobe, ktorá má formu obchodnej spoločnosti. Obchodné spoločnosti sú spoločnosti zakladané spravidla na účel podnikania, a teda za účelom dosiahnutia zisku (§ 2 ods. 1 Obchodného zákonníka). Jednej právnickej osobe možno udeliť len jednu licenciu na vysielanie rozhlasovej programovej služby. Nie je teda možné, aby obchodná spoločnosť, ktorej bola udelená licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby, prevádzkovala pod druhou licenciou činnosť iného vysielateľa. Zakazuje sa tak materiálne, ako aj personálne prepojenie medzi jednotlivými vysielateľmi.

Obchodné spoločnosti, ktoré sa uchádzali o udelenie licencie na vysielanie rozhlasovej programovej služby, použili na jej získanie a následne na zabezpečenie a prevádzkovanie samotného rozhlasového vysielania určité zdroje (svoj majetok). Očakávaním týchto subjektov je, že v konkurenčnom prostredí viacerých vysielateľov, pri používaní finančných prostriedkov v súlade s vlastnou nastavenou stratégiou a za podmienok, za akých na tento trh

vstupovali, získajú čo najväčšiu poslucháčsku základňu. Vysielatelia rozhlasového vysielania nepredávajú poslucháčom vysielanie, nakoľko vysielanie v prostredí analógového vysielania šíreného terestriálne na základe štátom pridelených frekvencií je pre poslucháčov bezplatné (hoci vysielatelia za tieto pridelené frekvencie štátu platia). Vysielatelia však predávajú produkty mediálnej komerčnej produkcie v zákonom ustanovených formátoch – reklama, sponzoring, umiestnenie produktu. Je prirodzeným záujmom tých, ktorí si tieto produkty objednávajú, aby sa ich reklama dostala k čo najväčšiemu množstvu adresátov (poslucháčov), t. j. potenciálnych spotrebiteľov.

Príjmy každého vysielateľa s licenciou sú tak priamo závislé od jeho poslucháцskej základne. Každý vysielateľ, ktorý sa správa trhovo, poskytuje služby vysielania tak, aby si svoju poslucháčsku základňu udržal, resp. aby ju rozširoval. Objem poslucháцskej základne zisťujú pre jednotlivých vysielateľov prieskumné agentúry a predpokladám, že každý markantnejší výkyv smerom nadol musí znamenať prehodnotenie obsahu vysielania, prípadne aj jeho priame zmeny.

Hudobné diela považujem za tovar ako každý iný. Je prirodzené, že ak je o ten ktorý tovar záujem, prispôsobuje sa tomu aj ponuka. Ak o tovar prirodzený záujem nie je, žiadny obchodník ho nebude ponúkať. V opačnom prípade v konkurenčnom prostredí viacerých subjektov ponúkajúcich ten istý sortiment neobstojí a v dlhodobejšom meradle, v záujme svojho udržania sa na trhu, bude musieť prehodnotiť, či tento tovar bude naďalej ponúkať (s rizikom skončenia podnikania) alebo nie. Problematika hudobných diel ako tovarov je rovnaká. Ak je hudobné dielo kvalitné, je oň prirodzený záujem, bez ohľadu na to, odkiaľ pochádza. Naopak, ak tieto kvalitatívne požiadavky nespĺňa, záujem poslucháčov nevzbudí a hrať sa nebude. To, či je niektoré dielo kvalitné alebo nie, určujú výlučne poslucháči, ktorí o tom rozhodnú tým, že danú rozhlasovú stanicu počúvajú. Nemôže tak robiť štát prostredníctvom kvót. Nerobí tak v žiadnom inom podnikateľskom segmente. Je nepredstaviteľné, aby v demokratickom a právnom štáte boli prostredníctvom zákonom ustanovených kvót podnikatelia nútení nakupovať určité objemy konkrétneho tovaru (napr. potravín) bez ohľadu na ich kvalitu a vlastnosti, ako aj bez ohľadu na to, či je po tomto tovare dopyt alebo nie.

Právna úprava účinná pred nadobudnutím účinnosti zákona č. 278/2015 Z. z., t. j. tá právna úprava, za akej získali existujúci vysielatelia licenciu na vysielanie rozhlasovej programovej služby, upravovala množstvo podmienok a povinností, ktoré museli ešte ako žiadatelia o licenciu splniť. Žiadna z týchto podmienok však neurčovala obsah vysielania a jeho programovú skladbu. Tieto boli ponechané na slobodné rozhodnutie vysielateľa, ktorý si tak obsah svojho vysielania určoval s prihliadnutím na cieľovú skupinu ako budúcu poslucháčsku základňu, a to pri zohľadnení požiadavky na čo jej najväčší objem a pri schopnosti vytvoriť konkurencieschopný reklamný priestor vo vysielaní. Každý vysielateľ nastavil obsah vysielania tak, aby zacielił na určitú časť poslucháčov, ktorú chcel k svojmu vysielaniu pritiahnúť a ktorú si chce prirodzene udržať.

Pri posudzovaní legitímnosti namietaného zásahu považujem za potrebné zdôrazniť, že nenamietam snahu štátu podporovať zachovanie a udržanie slovenského kultúrneho dedičstva. Námietky mám však k obsahovému vymedzeniu pojmu slovenské hudobné dielo, ako aj k tomu, či je možné každé hudobné dielo pochádzajúce od slovenského autora považovať automaticky za súčasť kultúrneho dedičstva. Vo vzťahu k prvej mojej námietke poukazujem na skutočnosti, ktoré som už uviedol v časti I. návrhu k tejto otázke.

K druhej námietke poukazujem na Deklaráciu Národnej rady Slovenskej republiky o ochrane kultúrneho dedičstva (uznesenie Národnej rady Slovenskej republiky z 28. februára 2001, č. 91/2001 Z. z.) (ďalej len „deklarácia“). Podľa čl. 1 deklarácie *„Kultúrne dedičstvo je nenahradiiteľným bohatstvom štátu a jeho občanov, je dokladom vývoja spoločnosti, filozofie, náboženstva, vedy, techniky, umenia, dokumentom vzdelanostnej a kultúrnej úrovne slovenského národa, iných národov, národnostných menšín, etnických skupín a jednotlivcov, ktorí žijú alebo v minulosti žili na území Slovenska.“*. Podľa čl. 2 ods. 1 deklarácie *„Kultúrnym dedičstvom sú hmotné a nehmotné hodnoty, hnutelné a nehnuteľné veci vrátane importovaných diel a myšlienok, ktoré našli na Slovensku miesto a uplatnenie.“*. Z uvedeného teda vyplýva, že hudobné dielo by bolo možné považovať za kultúrne dedičstvo iba v prípade, ak si našlo v povedomí ľudí svoje miesto a ľudia, t. j. nositelia a zachovávatelia kultúrneho dedičstva pre budúce generácie ho za také prirodzenie považujú, a preto je potrebné ho chrániť. Zákonodarca však napadnutou právnou úpravou určil, že kultúrnym dedičstvom je akékoľvek hudobné dielo, ktorého hudbu alebo text vytvoril autor s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky alebo ak má text v slovenskom jazyku a v záujme jeho ochrany tak rozhodol. Na slovenskej hudobnej scéne je nepochybne množstvo kvalitných hudobných diel, ktoré pretrvali desiatky rokov aj bez toho, aby ich ochranu určoval zákon. Také hudobné diela, ktoré nepretrvali dobu, nie je podľa môjho názoru potrebné zákonom a spôsobom zvoleným zákonodarcom ochraňovať. V tejto súvislosti poukazujem na čl. 3 ods. 2 deklarácie, kde samotný zákonodarca uvádza, že *„Princípy a prostriedky ochrany kultúrneho dedičstva by nemali narušiť iné občianske práva bez zodpovedajúcej kompenzácie podľa príslušných zákonov.“*.

Pokiaľ ide o druhý z deklarovaných cieľov – podpora hranosti slovenských hudobných diel, tento nepovažujem za legitímny z dôvodu, že tento cieľ má za následok podporu jedného podnikateľa (umelca) na úkor iného podnikateľa (vysielaťa). Nedomnievam sa, že je ústavne akceptovateľné, ak v demokratickom a právnom štáte zákon priamo garantuje príjmy autorom slovenských hudobných diel. Ich príjmy sa v štandardných podmienkach priamo odvíjajú od hranosti ich hudobného diela. Ak vysielatelia nemajú inú možnosť, len tieto diela na základe zákonom ustanovených kvót hrať, automaticky to znamená, že autorom plynú z toho príjmy. Tie by inak dosiahli iba vtedy, ak by ich dielo bolo tak kvalitné, že by bol po ňom dopyt. Bližšie k tejto problematike uvádzam v časti IV. svojho návrhu.

Rovnako tak nie je zrejmé, prečo zákonodarca určil povinné percento podielu slovenských hudobných diel vo vysielaní rozhlasovej programovej služby práve vo výške 25%. Z dôvodovej správy k návrhu zákona nevyplývajú žiadne analýzy predstavujúce základ

pre určenie tohto podielu, ani iné dôvody, ktoré zákonodarcu (ale aj predkladateľa návrhu zákona) viedli k určeniu takéhoto čísla. Niekoľkokrát opakovaná právna úprava platná v tejto súvislosti vo Francúzsku upravuje podiel francúzskej produkcie vo výške 40%, avšak táto sa týka akéhokoľvek hudobného diela vo francúzskom jazyku (teda frankofónne diela). Vo Francúzsku považujú za kultúrne dedičstvo, ktoré treba chrániť ako legitímny verejný záujem práve jazyk, s čím sa stotožňujem. Teoreticky tak hudobné dielo môže nahráť akýkoľvek autor či interpret, bez ohľadu na pôvod, národnosť, štátnu príslušnosť či nebodaj miesto trvalého pobytu, jedinou podmienkou je, aby bolo nahrané vo francúzskom jazyku. Rovnako tak podiel v percentách – 40%, je neporovnateľne dosiahnuteľnejší, nakoľko francúzskym jazykom podľa oficiálnych štatistík z roku 2015 (dostupných na stránke <http://www.diplomatie.gouv.fr>) hovorí 220 miliónov ľudí na svete, kým slovenským jazykom 5,4 milióna ľudí. Nakoľko zákonodarca neuviedol žiadny argument pre určenie výšky povinného percenta podielu slovenských hudobných diel, pri použití argumentu a odkazu na právnu úpravu vo Francúzsku, a v prípade čisto matematických prepočtov pri zväžení predpokladanej kvantitý slovenských hudobných diel, by tento podiel v žiadnom prípade nemohol byť 40% k 25%. Podiel slovenských hudobných diel by v takomto prípade bol na úrovni 1,0185% z celkového počtu hraných hudobných diel v slovenských rádiách. Aj tento prepočet len poukazuje na nedostatok napadnutej právnej úpravy.

Domnievam sa teda, že napadnutá právna úprava tak, ako je postavená, nepredstavuje legitímny zásah do práv vysielateľov garantovaných čl. 20 ods. 1 a 4 ústavy a čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

Pri hodnotení proporcionality zásahu zákonodarcu do týchto práv vysielateľov poukazujem na tú skutočnosť, že zákonodarca pri napĺňaní ním deklarovaného cieľa ochrany kultúrneho dedičstva Slovenskej republiky a podpory hranosti slovenských hudobných diel má k dispozícii aj iné prostriedky a možnosti, ako tento cieľ bez porušenia ústavou garantovaných práv vysielateľov dosiahnuť. Opätovne uvádzam, že v Slovenskej republike pôsobí zákonom zriadený Rozhlas a televízia Slovenska ako verejnoprávna, národná, nezávislá, informačná, kultúrna a vzdelávacia inštitúcia. Verejnoprávny vysielateľ (v zmysle zákona č. 308/2000 Z. z. ide o vysielateľa na základe zákona) môže mať – na rozdiel od vysielateľov s licenciou – viacero programových služieb, na ktorých môže realizovať rozhlasové vysielanie pre rôzne kategórie poslucháčov s rôznym programovým zameraním. Rozhlas a televízia Slovenska má v oblasti rozhlasového vysielania v súčasnosti vytvorených celkom deväť okruhov zameraných na rôzne typy hudobných produkcií s ohľadom na preferencie svojich poslucháčov. Podporu hranosti slovenských hudobných diel je teda možné v Slovenskej republike dosiahnuť aj bez toho, aby boli porušené ústavne garantované práva vysielateľov.

Zákonodarca tak napadnutou právnou úpravou zasiahol nielen do legitímnych očakávaní vysielateľov súvisiacich s ich majetkom (legitímne očakávané príjmy na základe doterajších meraní), ale priamo aj do ich oprávnení súvisiacich s majetkom už existujúcim (investovanými zdrojmi). Rovnako tak z vyššie uvedených dôvodov zastávam názor, že zákonodarca prijatím napadnutej právnej úpravy v rozpore s čl. 20 ods. 4 ústavy a čl. 1

Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd nútene obmedzil vlastnícke práva vysielateľov.

III. Nesúladi napadnutej právnej úpravy s čl. 35 ods. 1 v spojitosti s čl. 13 ods. 4 ústavy

Ústava garantuje v čl. 35 ods. 1 právo podnikat', a to tak fyzickým osobám, ako aj právnickým osobám. Práva podnikat' (rovnako ako aj iných základných práv a slobôd upravených v druhej hlave piatom oddiele ústavy) sa možno domáhať len v medziach zákonov, ktoré toto ustanovenie vykonávajú (čl. 51 ods. 1 ústavy). Ústava teda poskytuje zákonodarcovi určitý priestor pre voľnú úvahu, v akom rozsahu, kvalite a za akých podmienok bude garantovať toto právo, t. j. za akých podmienok Slovenská republika prijme zákony ustanovujúce podmienky uplatnenia práv uvedených v čl. 51 ústavy. Voľnú úvahu zákonodarcu pri prijímaní týchto zákonov nemožno ale chápať absolútne; jej limity treba hľadať predovšetkým v ústavných princípoch a požiadavke chrániť ústavné hodnoty. Pri zákonnej regulácii práva podnikat' sa teda musí dbať na jeho podstatu a zmysel. Ústavný súd už v tejto súvislosti uviedol: „*Právo podnikat' je ústavnou zárukou slobody výkonu hospodárskej činnosti podľa uváženia. Právo podnikat' možno obmedziť vo verejnom záujme. Ak z verejného záujmu vyplynie potreba obmedziť právo podnikat', obmedzenia musia byť upravené zákonom v súlade s čl. 13 ods. 2 až 4 a čl. 35 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky.*“ (PL. ÚS 7/96).

Ústavný súd sa vo svojej judikatúre opakovane vyjadril k ústavným limitom, ktoré obmedzujú možnosti zásahov do ústavou garantovaných práv a slobôd všeobecne, vrátane zásahov do práv garantovaných čl. 35 ods. 1 ústavy. V tejto súvislosti ústavný súd v náleze vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 67/07, ale aj v náleze v už uvedenej vec PL. ÚS 3/09 uviedol, že „*pri obmedzovaní, ako aj ustanovovaní podmienok podnikania a uskutočňovania inej zárobkovej činnosti musí zákonodarca rešpektovať ústavné limity, ktoré okrem iného, a predovšetkým, spočívajú v rešpektovaní ústavných princípov, a zároveň na inom mieste zdôraznil, že obmedzujúci zásah do základných práv a slobôd musí rešpektovať princíp proporcionality, pričom "obmedzenie, resp. zasahovanie do ústavou chránených práv a slobôd, a teda aj do základného práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť podľa čl. 35 ods. 1 ústavy, je ústavne akceptovateľné len vtedy, ak je ustanovené zákonom, zodpovedá niektorému ustanovenému legitímnemu cieľu a je nevyhnutné v demokratickej spoločnosti na dosiahnutie sledovaného cieľa, t. j. ospravedlňuje ho existencia naliehavej spoločenskej potreby a primerane (spravodlivo) vyvážený vzťah medzi použitými prostriedkami a sledovaným cieľom"* (m. m. pozri tiež PL. ÚS 3/00, I. ÚS 4/02, I. ÚS 36/02 alebo I. ÚS 193/03).“.

Právo podnikat' je upravené vo viacerých zákonoch, prostredníctvom ktorých sa zabezpečuje vykonanie čl. 35 v spojení s čl. 51 ods. 1 ústavy. Ide predovšetkým o Obchodný zákonník a zákon č. 455/1991 Zb. o živnostenskom podnikaní (živnostenský zákon) v znení

neskorších predpisov. Právna úprava zákona č. 308/2000 Z. z. rovnako obsahuje ustanovenie vo vzťahu k podnikaniu osôb realizujúcich vysielanie rozhlasovej programovej služby; ide predovšetkým o už vyššie uvedené ustanovenie § 45 ods. 2.

Podľa § 2 ods. 1 Obchodného zákonníka sa podnikaním rozumie sústavná činnosť vykonávaná samostatne podnikateľom vo vlastnom mene a na vlastnú zodpovednosť za účelom dosiahnutia zisku. Z tohto ustanovenia možno nepochybne vyvodit', že podstatou a základným zmyslom podnikania je dosahovanie zisku, pričom z povahy veci vyplýva, že jeho súčasťou je aj právo podnikateľských subjektov autonómne rozhodovať o jeho použití.

Napadnutou právnou úpravou sa vysielateľom s licenciou ako subjektom oprávneným vykonávať podnikateľskú činnosť odňala možnosť autonómne rozhodovať o použití vlastných prostriedkov (vlastného majetku). Táto právna úprava im súčasne prikazuje použiť štvrtinu (do 31. decembra 2016 päťtinu) vlastných prostriedkov na presne vymedzený účel – nákup určitého druhu tovaru, ktorého nákup by pri riadne fungujúcom podnikateľskom prostredí dôsledne zvažovali s ohľadom na ich vlastné podnikateľské ciele a priority.

Vzhľadom na skutočnosť, že zákon č. 308/2000 Z. z. umožňuje, aby jednej právnickej osobe bola udelená len jedna licencia na vysielanie rozhlasovej programovej služby, pričom táto právnická osoba vykonáva vysielanie ako svoju podnikateľskú činnosť, musí si pred začatím takéhoto podnikania a aj počas neho veľmi dôsledne zvážiť obsah vysielania, ktorý bude ponúkať, aby si našlo svoju cieľovú skupinu a bolo tak úspešné. Každý rozhlasový vysielateľ už v čase predloženia žiadosti o udelenie licencie na vysielanie rozhlasovej programovej služby pripravoval (často aj za použitia zahraničného kapitálu) svoje vysielanie z hľadiska jeho budúceho obsahu s výhľadom určitej cieľovej skupiny poslucháčov, ktorú chce svojím vysielaním osloviť. Zvolený rozhlasový formát predstavuje komplexnú charakteristiku rádia. Napadnutá právna úprava podnikateľom legitímne zvolený charakter svojho vysielania nepochybne mení.

V Slovenskej republike pôsobí v tejto oblasti množstvo rádii, z ktorých väčšina má – vzhľadom na malý trh, a tým aj prirodzenú snahu odlíšiť sa od iných rádii - svoje obsahové zameranie zacielené na konkrétnu skupinu poslucháčov. Logicky iný musí byť obsah vysielania zameraného na mladých poslucháčov, iný je obsah vysielania zameraný na príslušníkov národnostných menšín a iný na staršie vekové skupiny.

Podmienkou zaradenia akéhokoľvek hudobného diela do vysielania toho ktorého rádia je, aby spĺňalo požadovanú kvalitu a spadalo do obsahového zamerania vysielania. Je prirodzené, že hudobné diela, ktoré takéto kritériá nespĺňajú, nemôžu byť do vysielania zaradené. Ich zaradenie by mohlo mať za následok stratu záujmu poslucháčov o vysielanie, a tým aj podnikateľskú stratu vysielateľa. Napadnutá právna úprava tým, že prikazuje vysielateľom nakupovať určité hudobné diela bez ohľadu na ich kvalitu, môže mať za následok úbytok poslucháčskej základne, čo v priamej miere spôsobí úbytok zadávateľov produktov mediálnej komerčnej komunikácie, a tým stratu príjmov podnikateľa. Je

pravdepodobné, že poslucháč, ktorý vzhľadom na obsah vysielania už nebude mať oň záujem, prejde na iné služby poskytujúce počúvanie hudobných diel (digitálne hudobné služby), ktoré sú často bezplatné a v ktorých si vyberie iba takú hudbu, ktorú počúvať chce.

V tejto súvislosti tiež osobitne dávam do pozornosti, že napadnutá právna úprava sa nijakým spôsobom nedotkla vysielateľov prostredníctvom internetu /§ 2 ods. 1 písm. c) zákona č. 308/2000 Z. z. v spojitosti s dikciou napadnutého § 28b/, ktorí aj naďalej môžu vysielat' hudobné diela bez povinných kvót.

Napadnutá právna úprava teda nepochybne predstavuje zásah do práva na podnikanie. Tento zásah je zároveň zásahom do podstaty a zmyslu práva na podnikanie. Vo vzťahu k tejto otázke ústavný súd vo veci zákazu zisku zdravotných poisťovní (PL. ÚS 3/09) rozhodol: „*Aj v prípade, ak by tento zásah bol vykonaný v dôležitom verejnom záujme, bolo by ho možné rovnako ako v prípade zásahu do vlastníckeho práva podľa názoru ústavného súdu ospravedlniť len v prípade poskytnutia primeranej náhrady (kompenzácie) za finančné a iné prostriedky, ktoré zdravotné poisťovne, resp. ich akcionári do sféry zdravotného poistenia v dobrej viere vložili, a to napriek tomu, že na rozdiel od zásahov do vlastníckeho práva (čl. 20 ods. 4 ústavy) to ústava výslovne nepožaduje. Táto požiadavka v podmienkach materiálne chápaného právneho štátu vyplýva z ústavy vyvoditeľného kategorického imperatívu spočívajúceho v nevyhnutnosti zabezpečiť spravodlivú rovnováhu medzi potrebami verejného alebo všeobecného záujmu a ochranou fyzických osôb a právnických osôb, ktorých sa predmetný zásah štátu či už priamo, alebo nepriamo dotýka (m. m. PL. ÚS 7/96, II. ÚS 59/97, III. ÚS 169/03, PL. ÚS 15/06 atď.).*“.

IV. Nesúlads napadnutej právnej úpravy s čl. 55 ods. 2 ústavy

Čl. 55 ods. 1 ústavy ustanovuje, že hospodárstvo Slovenskej republiky je založené na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky. Podľa čl. 55 ods. 2 ústavy Slovenská republika chráni a podporuje hospodársku súťaž. Podrobnosti ustanoví zákon.

Hospodárska súťaž, t. j. súťaž medzi podnikateľmi, je základným mechanizmom trhovej ekonomiky, ktorá zvyšuje výkonnosť celého hospodárstva. Hospodárska súťaž núti podnikateľov neustále ponúkať najlepší možný výber výrobkov za najlepšie ceny; rovnako je tomu tak aj v službách – ponúknuť čo najkvalitnejšiu službu za najlepšiu cenu. V prípade obchodovania na voľnom trhu z konkurenčného prostredia ťažia spotrebitelia.

Vo vzťahu k otázke porušenia ustanovenia čl. 55 ods. 2 ústavy zákonodarcom už ústavný súd vyslovil, že „*Slovenská republika ustanovením čl. 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky prijíma záväzok vytvoriť rovnaké právne podmienky na ochranu a podporu hospodárskej súťaže. Ustanovením článku 55 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky sa určenie týchto podmienok odkazuje na ich zákonnú úpravu bez toho, aby bolo možné upraviť ďalšie obmedzenia hospodárskej súťaže predpismi nižšej právnej sily. Hospodársku súťaž štát chráni*

len tam a dovtedy, kde a pokiaľ nevzniknú dôvody na obmedzenie alebo vylúčenie hospodárskej súťaže vo verejnom záujme.“ (PL. ÚS 7/96). Ústavou sa teda nepriznáva ochrana a podpora hospodárskej súťaže kedykoľvek a bezpodmienečne, ale iba v súlade s podmienkami ustanovenými zákonom.

V prípade zásahov do ochrany hospodárskej súťaže zo strany zákonodarcu je však nevyhnutné preukázať, či na tento zásah existuje dôležitý verejný záujem. Ústavný súd vo veci vedenej pod sp. zn. PL. ÚS 13/97 uviedol „Nerovnaké právne postavenie účastníkov hospodárskej súťaže by bolo v súlade s čl. 55 ods. 2 ústavy, ak by ho zákonodarca ustanovil vo verejnom záujme. Ústava síce výslovne nezdôrazňuje požiadavku verejného záujmu v ustanovení čl. 55 ods. 2, avšak patrí k všeobecným princípom implikovaným v princípoch tvorby práva v právnom štáte. Preto má právny význam aj vo vzťahu k princípom ochrany a podpory hospodárskej súťaže. Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže nemožno stotožňovať ani zamieňať s verejným záujmom opodstatňujúcim obmedzenie uplatnenia práva podnikat' a uskutočňovať inú zárobkovú činnosť. Verejný záujem na obmedzení hospodárskej súťaže nemožno predpokladať, ale treba ho preukázať.“.

Zastávam názor, že napadnutá právna úprava neprimeraným a neodôvodneným spôsobom zasahuje do hospodárskej súťaže. Ako som už uviedol v časti III. tohto návrhu, vysielatelia s licenciou – právnické osoby, môžu mať iba formu obchodnej spoločnosti, teda sú podnikateľmi. Ako podnikatelia majú primárny záujem na úspešnosti svojho podnikania, ktorá sa prejavuje vo výške ich príjmov a zisku. Na tento účel si ešte pred vstupom na rozhlasový trh určite dôsledne zvážili jeho veľkosť, posluchácke preferencie i potenciálne miesto na tomto trhu. Prirodzenou snahou každého vysielateľa je odlíšiť sa od svojej konkurencie, a to je možné predovšetkým zvoleným obsahom vysielania.

Napadnutá právna úprava prikazuje vysielateľom vysielat' slovenské hudobné diela vo vysokom percente. Mám za to, že hudobný trh v Slovenskej republike nie je dostatočne veľký na to, aby produkoval dostatočné množstvo kvalitných („hrateľných“) hudobných diel v takej miere, aby to mohlo naplňovať štvrtinu celkového objemu hudobnej produkcie, ktorá sa v rádiách hráva. V konečnom dôsledku budú vysielatelia nútení hrať iba také slovenské hudobné diela, o ktoré je záujem, aby boli komerčne úspešní, teda hrať stále tie isté hudobné diela. Tým sa ich snaha o odlíšenie, a tým aj úspech v súťaži a konkurenčnom prostredí stratí a rozhlasové vysielanie jednotlivých rádii stratí na jedinečnosti. Napadnutá právna úprava tak jednoznačne toto prostredie uniformuje.

Súťaž a konkurenčné prostredie sú však prirodzene prítomné aj v oblasti hudobnej tvorby a produkcie. Umelcov – interpretov, autorov hudby či textu, je rovnako možné považovať za podnikateľov, ktorí vytvárajú hudobné dielo ako tovar, ktorý chcú následne predat' poslucháčom, či už prostredníctvom rozhlasového vysielania, na hudobných nosičoch alebo rôznych digitálnych platformách. Na to, aby im z predaja toho diela plynuli príjmy, je nevyhnutné, aby bolo dielo hrané, t. j. prezentované poslucháčom. Je tak potrebné, aby toto dielo bolo čo najkvalitnejšie. Napadnutá právna úprava túto rovnicu narúša tým, že vzhľadom

na veľkosť slovenského hudobného trhu budú tieto diela hrané, aj keď za iných okolností (bez zásahu zákonom) by vysielatelia o ne neprejavili záujem. Môžu tak nastať dve situácie – budú vysielatelia hrať diela ich poslucháčmi považované za kvalitné s rizikom, že ich budú hrať dookola (čím tiež môžu prísť o poslucháčov), alebo budú hrať slovenské hudobné diela rôzne, avšak bez ohľadu na ich kvalitu. V prvom prípade tak zákon zabezpečí ešte väčší nárast doterajších príjmov z tantiém pre úspešnú skupinu umelcov a v druhom prípade zabezpečí príjmy pre väčšinu umelcov. Obidva prípady však jednoznačne znamenajú narušenie zdravého konkurenčného prostredia, a tým aj hospodárskej súťaže všeobecne. Koniec koncov aj ústavný súd už uviedol, že „*Nemožno legitimizovať také legislatívne opatrenie alebo iný obmedzujúci zásah, ktoré úspech určitej skupiny podnikateľov alebo osôb uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť v zákonom vytvorenom konkurenčnom (trhovom) prostredí bez ústavne akceptovateľného dôvodu (cieľa) neodôvodnene sťažuje alebo dokonca priamo vylučuje v prospech úspechu inej skupiny podnikateľov alebo skupiny ďalších subjektov uskutočňujúcich inú zárobkovú činnosť.*“ (PL. ÚS 13/09).

V. Odôvodnenie návrhu na pozastavenie účinnosti napadnutých ustanovení

Vzhľadom na vyššie uvedené námietky vo vzťahu k napadnutej právnej úprave sa domnievam, že sú splnené predpoklady na to, aby ústavný súd po prijatí tohto návrhu na konanie podľa čl. 125 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky a § 38 ods. 2 zákona Národnej rady Slovenskej republiky č. 38/1993 Z. z. o organizácii Ústavného súdu Slovenskej republiky, o konaní pred ním a o postavení jeho sudcov v znení neskorších predpisov pozastavil účinnosť napadnutých ustanovení § 28a, § 28b, § 28c a § 76dh zákona č. 308/2000 Z. z. z nasledovných dôvodov:

Mám za to, že tak, ako to vyžaduje čl. 125 ods. 2 ústavy, ďalšie uplatňovanie napadnutých ustanovení môže výrazným spôsobom ohroziť vlastnícke práva, práva na ochranu majetku pred jeho núteným obmedzením zo strany štátu, ako aj práva na podnikanie vysielateľov s licenciou. Vysielateľom z dôvodov uvedených v návrhu pri aplikácii a riadnom dodržiavaní napadnutých ustanovení reálne hrozí pokles poslucháčov ich rozhlasového vysielania, tým následne pokles zadávateľov reklamy, čo sa rovná poklesu príjmov a stratám na majetku.

Dôvody, pre ktoré mám za to, že k takejto situácii môže dôjsť, sú podrobne uvedené v jednotlivých častiach môjho návrhu. Dovolím si len pripomenúť, že v súčasnosti existuje množstvo platforiem, prostredníctvom ktorých si poslucháči nájdu cestu k tým hudobným dielam, ktoré ich oslovia, pričom väčšina z nich je pre nich bezplatná, resp. iba za minimálny poplatok. Ani v dnešnej dobe záujemcovia o hudbu nie sú odkázaní iba na počúvanie rozhlasových staníc. Preto je pre vysielateľov s licenciou, na rozdiel od vysielateľa na základe zákona, nevyhnutné vyvíjať maximálne úsilie k ich získaniu alebo udržaniu. Zásah, ktorý predstavuje napadnutá právna úprava do majetkových práv vysielateľov, môže byť tak vážny, že v prípade väčšieho úbytku poslucháčov (čo je jednoducho preukázateľné množstvom

druhov analýz a prieskumov) môže dôjsť až k likvidácii vysielateľa a jeho podnikania. Takéto straty sú nenapraviteľné. Dovoľujem si v tejto súvislosti podotknúť, že ak by ústavný súd vyhovel môjmu návrhu a vyhlásil by napadnutú právnu úpravu za rozpornú s vymedzenými článkami ústavy a s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, v prípade zániku právnickej osoby, ktorá bola vysielateľom, pre majetkové a hospodárske straty spôsobené aplikáciou napadnutej právnej úpravy, vystavuje sa Slovenská republika riziku súdnych sporov, ktorých výsledok by mohol mať na verejné financie neprimerané finančné dopady.

VI. Záver

S poukazom na všetky vyššie uvedené skutočnosti zastávam názor, že napadnutá právna úprava je v rozpore s vymedzenými článkami ústavy a súčasne s čl. 1 Dodatkového protokolu k Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd z dôvodu, že nerešpektuje princíp právnej istoty ako základný princípy materiálneho právneho štátu, neprípustným a neodôvodneným spôsobom retroaktívne zasahuje do vlastníckych práv vysielateľov a ich práva na ochranu majetku, ako aj práva na podnikanie, pričom výrazným spôsobom narúša pravidlá hospodárskej súťaže.

S úctou

JUDr. Jaromír Č i ž n á r
generálny prokurátor Slovenskej republiky