



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

NÁLEZ

Ústavného súdu Slovenskej republiky

V mene Slovenskej republiky

PL. ÚS 2/04-48

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Jána Mazáka a zo sudcov Jána Auxta, Juraja Babjaka, Eduarda Báránya, Alexandra Bröstla, Ľubomíra Dobríka, Ľudmily Gajdošíkovej, Juraja Horvátha, Jána Lubyho, Lajosa Mészárosa a Štefana Ogurčáka na neverejnom zasadnutí pléna 31. marca 2005 o návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky na vyslovenie nesúladu zákona Slovenskej národnej rady č. 81/1992 Zb. o Česko-slovenskej tlačovej kancelárii Slovenskej republiky v znení zákona č. 442/2003 Z. z. s čl. 1 ods. 1, čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, za účasti Národnej rady Slovenskej republiky a vlády Slovenskej republiky ako vedľajšieho účastníka, takto

r o z h o d o l :

Návrhu generálneho prokurátora Slovenskej republiky **n e v y h o v u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 19. decembra 2003 doručený návrh generálneho prokurátora Slovenskej republiky (ďalej len „generálny prokurátor“), ktorý bol doplnený na základe výzvy ústavného súdu 2. februára 2004, na vyslovenie nesúladu zákona č. 81/1992 Zb. o Česko-slovenskej tlačovej kancelárii Slovenskej republiky (ďalej aj „zákon o tlačovej kancelárii“) s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a s čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“).

Generálny prokurátor v návrhu uviedol, že Slovenská národná rada sa 30. januára 1992 uzniesla na zákone o tlačovej kancelárii, ktorým zriadila Česko-slovenskú tlačovú kanceláriu Slovenskej republiky (ďalej aj „tlačová kancelária“ alebo „Tlačová agentúra SR“) ako spravodajsko-informačnú agentúru Slovenskej republiky. Súčasne boli upravené jej pôsobnosť, postavenie generálneho riaditeľa a práva a povinnosti súvisiace s rozdelením Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky.

Generálny prokurátor namieta, že celý zákon o tlačovej kancelárii je v rozpore s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 ústavy a s čl. 10 dohovoru. V rozšírení návrhu z 2. februára 2004 žiadal vysloviť nesúlad aj s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Podľa názoru generálneho prokurátora pod právom na prístup k informáciám treba rozumieť nielen právo každej osoby na to, aby sa dozvedela všetky informácie týkajúce sa jej, ale aj jej práva na prístup k informáciám, ktoré sú zhromažďované v súvislosti s výkonom verejnej moci.

Právu byť informovaný zároveň primerane zodpovedá zákaz štátu zasahovať do prístupu k informáciám.

Pre napĺňanie práva na slobodné prijímanie informácií (sloboda prejavu) majú mimoriadny význam slobodné médiá, poslaním ktorých je vyvažovať štátnu moc mocou verejnej mienky.

Predpokladom takého fungovania médií je, že štát vytvorí priehľadné podmienky v tejto oblasti, a to nielen v oblasti vlastníckych vzťahov k jednotlivým médiám, ale aj v úprave vzťahov k tretím stranám, ktoré by mohli uplatniť svoj vplyv na ich nezávislosť. Ustanovením právnych podmienok pre nezávislé pôsobenie médií štát zároveň vytvára záruky pre jednotlivé spôsoby uplatnenia slobody prejavu.

Vychádzajúc z obsahu práva na slobodné prijímanie informácií z hľadiska záruk slobody prejavu priznaných v ústave a v dohovore je dôležité zaoberať sa právnym postavením Tlačovej agentúry SR ako významného informačného a spravodajského zdroja na území Slovenskej republiky.

Tlačová agentúra SR je príspevková organizácia, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na štátny rozpočet [najskôr priamo a od účinnosti novely zákona o tlačovej kancelárii zákonom č. 442/2003 Z. z. prostredníctvom rozpočtovej kapitoly Ministerstva kultúry Slovenskej republiky (ďalej len „ministerstvo kultúry“)].

Právna úprava príspevkových organizácií je upravená zákonom Národnej rady Slovenskej republiky č. 303/1995 Z. z. o rozpočtových pravidlách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o rozpočtových pravidlách“).

Podľa ustanovenia § 21 ods. 2 citovaného zákona príspevkové organizácie štátu sú právnické osoby štátu, ktoré sú na štátny rozpočet zapojené príspevkom. Platia pre ne finančné vzťahy určené ústredným orgánom v rámci ich rozpočtov.

Príspevkové organizácie štátu sa zriaďujú na plnenie úloh štátu, a to na plnenie ich základných verejných funkcií alebo verejnoprospešnej činnosti, ktoré sú na základe

osobitných predpisov alebo rozhodnutia príslušných orgánov úplne alebo čiastočne financované zo štátneho rozpočtu (§ 22 ods. 1 zákona o rozpočtových pravidlách).

Príspevková organizácia ako právnická osoba svoje príjmy používa na financovanie vlastnej činnosti. Doplnenie zdrojov sa zabezpečuje zo štátneho rozpočtu príspevkom.

Z uvedenej právnej úpravy odvodil generálny prokurátor ekonomickú závislosť Tlačovej agentúry SR na štátnom rozpočte.

Priamym zdrojom finančných prostriedkov určených na chod Tlačovej agentúry SR je samotná rozpočtová kapitola, ktorú schvaľuje Národná rada Slovenskej republiky (ďalej len „národná rada“).

Spôsob a výška čerpania prostriedkov zo štátneho rozpočtu sú však výraznou mierou ovplyvniteľné rozhodnutím výkonnej moci. Ako príklad možno uviesť oprávnenie prijímať rozpočtové opatrenie podľa ustanovenia § 11 a viazanie rozpočtových prostriedkov podľa § 14 citovaného zákona, čo môže mať za následok obmedzenie aktivít ich prijímateľa.

Na zákonnú úpravu právnej formy Tlačovej agentúry SR nadväzuje aplikácia ďalších právnych predpisov, a to zákona č. 313/2001 Z. z. o verejnej službe v znení neskorších predpisov, zákona č. 291/2002 Z. z. o Štátnej pokladnici a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov a iných, ktorými, i keď len nepriamo, sa otvára priestor pre možné ohrozenie nezávislosti činnosti Tlačovej agentúry SR ako spravodajskej a informačnej agentúry nedovoleným zásahom štátu.

K uvedeným ekonomickým vzťahom štátu a Tlačovej agentúry SR možno priradiť i postavenie a menovanie generálneho riaditeľa, ktorý zodpovedá za celú jej činnosť. Za svoju činnosť zodpovedá len vláde Slovenskej republiky (ďalej len „vláda“), ktorá ho menuje a odvoláva. Zákon o tlačovej kancelárii neurčuje žiadne kritériá pre jeho odvolanie, z čoho možno oprávnenne usudzovať, že dôvod pre jeho odvolanie môže byť akýkoľvek, mocenský záujem nevylučujúci.

Ak zákonom dané postavenie generálneho riaditeľa nie je nezávislé, potom činnosť, ktorú riadi, rovnako nemožno označiť ako nezávislú. V nadväznosti na to dôvodné obavy o nezávislom postavení Tlačovej agentúry SR možno vyvodit' i z formulovania vnútorného usporiadania a hospodárenia.

Pre ústavnú rovnováhu sú okrem inštitucionálnych záruk kontroly zakotvených v ústave potrebné také poistky proti zneužitiu moci, ktoré by súčasne v čo najväčšej miere zužovali priestor pre zásah jednotlivých mocí do ľudských práv a základných slobôd chránených ústavou a medzinárodnými zmluvami.

Pre tento účel je nevyhnutná existencia slobodného, nezávislého, pluralitného a zodpovedného žurnalizmu. Sloboda médií pritom vychádza z potreby informovať občanov o aktivitách verejnej moci a podrobovať výkon rôznych druhov moci nepretržitej a kritickej analýze.

Podľa názoru generálneho prokurátora zákon o tlačovej kancelárii uvedeným potrebám nezodpovedá.

Obsahom napadnutých ustanovení neposkytuje ochranu slobody prejavu tak, aby jej uplatnenie nemohlo byť zmarené napríklad neposkytnutím dôležitého a neodkladného oznámenia orgánov verejnej moci v naliehavom verejnom záujme. Vplyv vlády na Tlačovú agentúru SR nevylučuje možnosť ovplyvňovania jej činnosti zo strany štátu, čím ale nie sú rešpektované ústavné princípy ochrany slobody prejavu. Generálnym prokurátorom citované ustanovenia § 2 ods. 1 a 2, § 5 ods. 2 a § 6 ods. 1 preto nie sú v súlade s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a s čl. 10 dohovoru.

Generálny prokurátor ďalej poukazuje na to, že zákon o tlačovej kancelárii v ustanovení § 2 ods. 2 umožňuje zápis tlačovej kancelárie do obchodného registra a tiež jej podnikateľské aktivity. To znamená, že môže podnikat' v rámci svojej pôsobnosti, a to na relevantnom trhu môže ponúkať za úhradu služby iným subjektom spočívajúce v poskytovaní slovného a obrazového spravodajstva s cieľom dosiahnuť zisk.

Právne postavenie Tlačovej agentúry SR a spôsob jej financovania vyplývajúce zo zákona ju ako podnikateľa na trhu zvyhodňuje, resp. iným subjektom podnikajúcim v tejto oblasti ani iným zákon nezaručuje rovnaké podmienky pre podnikanie.

K rovnakému názoru podľa generálneho prokurátora dospel aj Protimonopolný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „protimonopolný úrad“) v konaní podľa zákona č. 136/2001 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení zákona Slovenskej národnej rady č. 347/1990 Zb. o organizácii ministerstiev a ostatných ústredných orgánov štátnej správy Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 136/2001 Z. z.“), v rámci ktorého skúmal, či pri zmluve uzavretej s podnikateľom Z., s. r. o., nejde o obmedzenie súťaže.

Postavenie podnikateľa Tlačovej agentúry SR na relevantnom trhu všetkých druhov spravodajstva protimonopolný úrad vyhodnotil ako dominantné, podmienené poskytovaním verejných prostriedkov pre podnikateľskú činnosť v tejto oblasti.

Ustanovenie § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii preto podľa názoru generálneho prokurátora nie je v súlade s čl. 55 ods. 1 ústavy.

Tento zákon predpokladá, že podnikateľská činnosť sa netýka činnosti hlavnej, pre ktorú bola príspevková organizácia štátu zriadená. Vychádzajúc z toho, že zákon o rozpočtových pravidlách súčasne predpokladá, že príspevkové organizácie sa zriaďujú na plnenie úloh štátu, a to na plnenie ich základných verejných funkcií, alebo na verejnoprospešné činnosti, ktoré sú úplne alebo čiastočne financované zo štátneho rozpočtu, potom treba konštatovať, že ustanovenie § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii sa absolútne vymyká tejto koncepcii.

Ak právna norma obsiahnutá v ustanovení zákona nie je formulovaná jednoznačne a pre jej adresáta nie je dostatočne zrozumiteľná, pričom tento nedostatok nie je možné odstrániť ani výkladom podľa čl. 152 ods. 4 ústavy, jej obsah nie je v súlade s obsahom princípu právneho štátu vyjadreným v čl. 1 ústavy.

Ustanovenie § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii nie je podľa názoru generálneho prokurátora v súlade s čl. 1 ods. 1, čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 ústavy a s čl. 10 dohovoru. Ak nie je v súlade s ústavou právna norma upravujúca formu právneho postavenia Tlačovej agentúry SR, nie je v súlade s ústavou ani ustanovenie § 1 zákona o tlačovej kancelárii, ktorým bola zriadená, lebo jeho obsah bez určenia právnej formy nemôže samostatne existovať.

V nadväznosti na to ak nie je v súlade s ústavou § 1 zákona o tlačovej kancelárii, potom aj ostatné ustanovenia tohto zákona sa dostávajú do nesúladu s čl. 1 ods. 1 ústavy z dôvodu nemožnosti samostatnej existencie.

Dňa 2. februára 2004 generálny prokurátor v doplnenom návrhu uviedol, že k vypusteniu čl. 1 ods. 1 ústavy v petite pôvodného návrhu došlo len pisárskou chybou. Právnu argumentáciu doplnil len v tom rozsahu, že ekonomická zainteresovanosť Tlačovej agentúry SR na verejných prostriedkoch štátu vyplývajúca z uvedenej právnej úpravy už sama osebe popiera jej nezávislosť.

Spôsob o výške čerpania prostriedkov zo štátneho rozpočtu je výraznou mierou ovplyvniteľný rozhodnutiami výkonnej moci, čo názorne dokumentuje už naznačený vzťah ministerstva kultúry k riadeným príspevkovým organizáciám, ale aj oprávnenie vlády prijímať rozpočtové opatrenia podľa § 11 zákona o rozpočtových pravidlách umožňujúce napríklad viazanie rozpočtových prostriedkov (§ 14 zákona o rozpočtových pravidlách). Za takejto ekonomickej previazanosti nie je možné vylúčiť, že v dôsledku uplatnenia oprávnení orgánov štátu môže dôjsť k ovplyvneniu činnosti Tlačovej agentúry SR.

Navrhovateľ reagoval aj na zákon č. 442/2003 Z. z., ktorým bol zavedený nový spôsob zapojenia na štátny rozpočet prostredníctvom kapitoly ministerstva kultúry.

Návrh generálneho prokurátora bol uznesením pléna ústavného súdu č. k. PL. ÚS 2/04-23 z 11. marca 2004 prijatý na ďalšie konanie a boli vyžiadané stanoviská účastníkov konania.

Vyjadrenie národnej rady

Listom z 10. júna 2004 sa k návrhu generálneho prokurátora vyjadril predseda národnej rady, ktorý zároveň uviedol, že netrvá na ústnom prejednaní veci.

Zo stanoviska národnej rady vyplýva, že generálny prokurátor vidí nesúlad zákona o tlačovej kancelárii s článkami ústavy v tom, že

– Tlačová agentúra SR ako príspevková organizácia štátu nespĺňa podmienky pre slobodu prejavu a právo na informácie podľa čl. 26 ústavy a čl. 10 dohovoru tým, že ako subjekt zapojený na štátny rozpočet môže byť vo svojej činnosti ovplyvňovaná, ako aj tým, že generálneho riaditeľa vymenúva a odvoláva vláda bez určenia kritérií (zákon neustanovuje podmienky na jeho odvolanie), čím môže zasahovať do jej činnosti,

– právne postavenie Tlačovej agentúry SR a spôsob jej financovania ju ako podnikateľa na trhu zvyhodňuje, resp. iným subjektom podnikajúcim v tejto oblasti tento ani iný zákon nezaručuje rovnaké podmienky pre podnikanie, čo je v rozpore s čl. 55 ods. 1 ústavy.

Podľa vyjadrenia národnej rady zákon o tlačovej kancelárii nadobudol účinnosť 15. apríla 1991 a reagoval na zákon č. 136/1991 Zb. o rozdelení pôsobnosti medzi Českou a Slovenskou Federatívnou republikou a Českou republikou a Slovenskou republikou vo veciach tlače a iných informačných prostriedkov (ďalej len „zákon č. 136/1991 Zb.“), ktorý zrušil zákon č. 167/1968 Zb. o vymedzení pôsobnosti Československej socialistickej republiky vo veciach tlače a iných informačných prostriedkov.

Právnu úpravu na úseku tlače, rozhlasového a televízneho vysielania a šírenia agentúrneho spravodajstva podľa čl. 1 písm. b) zákona č. 136/1991 Zb. ponechal v pôsobnosti federácie. V § 4 okrem iného ustanovil, že Česko-slovenská tlačová kancelária vykoná do troch mesiacov od zriadenia Česko-slovenskej tlačovej kancelárie Českej republiky a Česko-slovenskej tlačovej kancelárie Slovenskej republiky rozdelenie a prevod majetku a vyporiadanie iných právnych pomerov majetkovej povahy.

Do zániku Českej a Slovenskej Federatívnej Republiky federálne zhromaždenie ani národné rady republiky neprijali právnu úpravu na úseku šírenia agentúrneho spravodajstva.

Federálne zhromaždenie prijalo zákon č. 597/1992 Zb. o zrušení Česko-slovenského rozhlasu, Česko-slovenskej televízie a Česko-slovenskej tlačovej kancelárie, ktorým zrušilo zákon č. 123/1965 Zb. o Československej tlačovej kancelárii uplynutím 31. decembra 1992, a Slovenská národná rada prijala zákon č. 81/1992 Zb. o Česko-slovenskej tlačovej kancelárii Slovenskej republiky, ktorý bol novelizovaný zákonom č. 442/2003 Z. z., a s účinnosťou od 1. januára 2004 bol zmenený spôsob zapájania Tlačovej agentúry SR na štátny rozpočet.

Národná rada zrušila samostatnú rozpočtovú kapitolu Tlačovej agentúry SR a na štátny rozpočet je Tlačová agentúra SR od 1. januára 2004 zapojená prostredníctvom kapitoly ministerstva kultúry.

Podľa názoru národnej rady ústava v čl. 26 ods. 1 garantuje slobodu prejavu a právo na informácie slovami „sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené“. Slovné spojenie „sú zaručené“ vyžaduje od štátu aktívnu úlohu, aby mohol zaručiť, že sloboda prejavu a právo na informácie budú realizované ako základný predpoklad politického pluralizmu.

Od štátu sa teda vyžaduje, aby zaručil, že tento politický pluralizmus bude dosiahnutý a že ho neohrozí žiadny monopol, či už štátu alebo súkromnej spoločnosti.

V čl. 26 ods. 2 ústava umožňuje každému vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom.

V odseku 4 citovaného ustanovenia umožňuje obmedziť slobodu prejavu a právo vyhl'adávať a šíriť informácie, a to zákonom a iba vtedy, ak ide o opatrenie v demokratickej

spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti.

Z uvedeného ústavného práva podľa názoru národnej rady možno vyvodit', že štát nemôže obmedzovať slobodu prejavu a právo na informácie takými prostriedkami a opatreniami, ktoré nespĺňajú uvedené zásady.

V prípade Tlačovej agentúry SR ide o štátnu príspevkovú organizáciu, ktorá je podľa ustanovenia § 2 zákona o tlačovej kancelárii spravodajskou informačnou agentúrou Slovenskej republiky.

Z takejto zákonnej definície nemožno jednoznačne vyvodit' záver, že jej právna forma nezodpovedá princípom čl. 26 ústavy. O takéto posúdenie by však išlo pravdepodobne vtedy, ak by Tlačová agentúra SR bola definovaná ako jediný, a tým aj monopolný subjekt oprávnený poskytovať informácie.

Popri Tlačovej agentúre SR však v Slovenskej republike pôsobí aj ďalšia tlačová agentúra SITA.

Vzhľadom na to, že zákonodarca tak v období federácie, ako aj po vzniku Slovenskej republiky neprijal žiadnu právu úpravu, a to aj napriek súčasne platnej zákonnej úprave v § 3 zákon č. 136/1991 Zb., ktorý takúto úpravu predpokladá, nemožno vyvodit' záver, že štát obmedzuje slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie v rozpore s čl. 26 ods. 4 ústavy.

Právo na informácie zaručené v čl. 26 ods. 1 ústavy zabezpečuje najmä zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zмене a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií). Podľa tohto zákona medzi povinné osoby poskytujúce informácie patrí aj Tlačová agentúra SR.

Skutočnosť, že Tlačová agentúra SR je financovaná z verejných zdrojov, jej neumožňuje znesprístupňovať informácie, na ktoré má verejnosť zákonný nárok.

Iná je otázka, či zapojenie na štátny rozpočet prostredníctvom kapitoly ministerstva kultúry popiera nezávislosť Tlačovej agentúry SR.

Zákonodarca zriadil agentúru ako príspevkovú organizáciu, čím čiastočne prevzal na seba záväzok hmotne zabezpečiť jej činnosť.

Je nesporné, že oprávnenia vyplývajúce zo správy rozpočtovej kapitoly sú aj také, že môžu nepriamo, ekonomickými nástrojmi ovplyvňovať chod a výkon činnosti finančného subjektu, avšak z čl. 152 ods. 4 ústavy, ako aj z rozhodovacej činnosti ústavného súdu vyplýva, že pri výklade a uplatnení zákonov treba postupovať tak, aby boli v súlade s ústavou (I. ÚS 18/95).

Preto nie je možné zákon o rozpočtových pravidlách uplatňovať tak, aby došlo prostredníctvom ekonomických nástrojov zo strany štátnych orgánov k ovplyvňovaniu základných činností Tlačovej agentúry SR stanovených zákonom, a tým k porušeniu ústavnoprávneho zákazu, resp. garantovanej slobody prejavu.

Nezávislosť Tlačovej agentúry SR z hľadiska spôsobu vymenovania a odvolania jej štatutárneho zástupcu možno považovať za problematickú. Spôsob vymenovania a stanovenie kritérií na odvolanie akéhokoľvek funkcionára do určitej miery ovplyvňujú jeho nezávislosť. Zákon o tlačovej kancelárii v tomto smere neobsahuje žiadne obmedzenie pre vládu, ktorá generálneho riaditeľa vymenúva a aj odvoláva. Na úpravu jeho pracovnoprávneho vzťahu sa vzťahuje zákon č. 552/2003 Z. z. o výkone práce vo verejnom záujme.

Podľa názoru národnej rady z návrhu generálneho prokurátora nevyplýva, akým spôsobom právne postavenie a spôsob financovania Tlačovej agentúry SR ju ako podnikateľa na trhu zvyhodňuje, resp. iným subjektom podnikajúcim v tejto oblasti zákon

o tlačovej kancelárii či iný zákon nezaručuje rovnaké podmienky pre podnikanie. Vzhľadom na to, že uvedené konštatovanie nie je v návrhu konkretizované, a vzhľadom na vyššie uvedený legislatívny vývoj v danej oblasti nemožno súhlasiť s názorom generálneho prokurátora o nesúlade s čl. 55 ústavy.

Vyjadrenie vedľajšieho účastníka – vlády

K návrhu na vyslovenie nesúladu zákona o tlačovej kancelárii s ústavou sa vyjadrila ako vedľajší účastník vláda .

V stanovisku vláda uviedla, že generálny prokurátor svoj návrh vyvodil z predpokladu o protiústavnosti právnej normy upravujúcej formu právneho postavenia Tlačovej agentúry SR, ktoré následne spôsobuje protiústavnosť ustanovenia § 1 zákona o tlačovej kancelárii, ktorým bola táto zriadená, „*lebo jeho obsah bez určenia právnej formy nemôže samostatne existovať*“, a tým sa aj ostatné ustanovenia zákona o tlačovej kancelárii stávajú protiústavnými „*z dôvodu nemožnosti samotnej existencie*“.

Pred týmto záverečným tvrdením však generálny prokurátor namietal nesúlad

- po prvé ustanovení § 2 ods. 1 a 2, § 5 ods. 2 a § 6 ods. 1 s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a s čl. 10 dohovoru,
- po druhé ustanovenia § 2 ods. 2 s čl. 55 ods. 1 ústavy.

Prvý rozpor odôvodnil generálny prokurátor na základe analýzy právneho postavenia Tlačovej agentúry SR, ktoré by podľa jeho názoru malo vychádzať z princípu nezávislosti vzhľadom na plnenie úloh Tlačovej agentúry SR pri zabezpečovaní práva na prístup k informáciám ako súčasťou práva na slobodu prejavu.

Nezávislosť Tlačovej agentúry SR je však podľa generálneho prokurátora ohrozená

- ekonomickou zainteresovanosťou Tlačovej agentúry SR na verejných prostriedkoch štátu (§ 2 ods. 1 a 2 zákona o tlačovej kancelárii),

- vznikom a zánikom funkcie generálneho riaditeľa Tlačovej agentúry SR, ktorého menuje a odvoláva (aj bez udania dôvodov) vláda (§ 5 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii),
- schvaľovaním štatútu Tlačovej agentúry SR vládou (§ 6 ods. 1 zákona o tlačovej kancelárii).

Tieto nespochybniteľné argumenty ohrozujúce nezávislosť Tlačovej agentúry SR považuje generálny prokurátor za také, že ohrozujú právo na slobodu prejavu, pretože štát tak môže ovplyvňovať obsah a rozsah informácií podaných Tlačovou agentúrou SR. Pre posúdenie týchto tvrdení vzhľadom na čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 10 dohovoru bude potrebné analyzovať význam práva na slobodu prejavu. Tu je predovšetkým potrebné zdôrazniť, že úlohou štátu v tejto oblasti nie je prioritne poskytovať informácie, ale vytvoriť vhodné právne prostredie na slobodné a pluralitné šírenie informácií.

Ohrozením práva na prístup k informáciám ako súčasťou práva na slobodu prejavu je predovšetkým monopolizácia štátna, ako aj súkromnoprávne šírenie informácií. V tomto duchu zákon o tlačovej kancelárii nijako nezabraňuje vytvoreniu iných súkromnoprávných tlačových agentúr, k čomu na Slovensku vytvorením tlačovej agentúry SITA fakticky aj došlo. Až v prípade monopolizácie v oblasti šírenia informácií tlačovými agentúrami by boli relevantné úvahy generálneho prokurátora o potrebe záruk nezávislosti štátnej tlačovej agentúry.

Rovnako nie sú relevantné ani obavy generálneho prokurátora zo zatajovania informácií cestou manipulácie Tlačovej agentúry SR, pretože v našom právnom poriadku je osobitným zákonom dostatočne zabezpečený prístup k takýmto informáciám aj bez aktivity či pasivity Tlačovej agentúry SR.

Naopak, zriadenie Tlačovej agentúry SR a hradenie jej činnosti zo štátnych prostriedkov možno chápať ako plnenie pozitívneho záväzku štátu pri zabezpečení práva na prístup k informáciám. V tejto súvislosti ešte všeobecnejšia poznámka k zákonu, o ktorých potrebnosti by sa dalo diskutovať. Nie celkom zrejماً potreba zákona pre prax neznamená aj automaticky protiústavnosť takéhoto zákona.

Druhý rozpor odôvodnil generálny prokurátor tým, že právne postavenie Tlačovej agentúry SR a spôsob jej financovania z prostriedkov štátneho rozpočtu Tlačovú agentúru SR ako podnikateľa na trhu zvýhodňuje oproti iným subjektom podnikajúcim v tejto oblasti. Svoje tvrdenie podporil aj rozhodnutím protimonopolného úradu, ktorý vyhodnotil postavenie podnikateľa Tlačovej agentúry SR na relevantnom trhu ako „dominantné podmienené poskytovaním verejných prostriedkov pre podnikateľskú činnosť v tejto oblasti“. Ďalej však svoje dôvody generálny prokurátor nekonkretizoval a len všeobecne uzavrel, že ustanovenie § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii je v rozpore s čl. 55 ods. 1 ústavy.

Práve pokračovanie v úvahách vedúcich nielen k všeobecnému čl. 55 ods. 1 ústavy, ale predovšetkým ku konkrétnejšiemu čl. 51 ods. 2 ústavy by mohlo byť relevantné pri posudzovaní mechanizmu pôsobenia Tlačovej agentúry SR v hospodárskej súťaži, keď bez osobitných obmedzení sa môže pohybovať na relevantnom trhu pri využívaní priamych štátnych dotácií (správne má byť asi uvedené čl. 55 ods. 2 ústavy, vláda však uvádza čl. 51 ods. 2 ústavy, pozn.).

Ústavný súd má v tejto oblasti bohatú judikatúru, z ktorej môžu vyplynúť pre zákonodarcu isté korekcie pri poskytovaní štátnych prostriedkov podnikateľom. V tomto prípade je podnikateľom pôsobiacim na trhu bez akýchkoľvek obmedzení (na rozdiel napríklad od Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie) a s priamym napojením na štátny rozpočet. Nie je samo osebe v rozpore s ústavou podnikanie za pomoci zdrojov z verejných financií, pričom verejným záujmom možno obhájiť ich veľkosť a na druhej strane v záujme zachovania pravidiel hospodárskej súťaže aj určité obmedzenia pre podnikateľa disponujúceho verejnými zdrojmi.

Z vyššie uvedeného je zrejmé, že aj závery generálneho prokurátora spochybňujúce ústavnosť zákona o tlačovej kancelárii z dôvodu, že nie je jasná forma Tlačovej agentúry SR, sú bez hlbšieho odôvodnenia irelevantné.

V našom právnom poriadku nie je zvláštnosťou, že štátne organizácie pôsobia ako podnikatelia a naopak že funkcie orgánov verejnej moci preberajú subjekty súkromného práva. Naopak, zmyslom zákonnej formy štátnej príspevkovej organizácie je zapojenie týchto inštitúcií do trhového hospodárstva. Samotné zriadenie Tlačovej agentúry SR treba posudzovať nie z pohľadu zvolenej formy, ale práve z hľadiska obsahu jej činnosti, ktorým je plnenie pozitívneho záväzku štátu pri zabezpečení práva na prístup k informáciám, a tým aj naplnenia zmyslu práva na slobodu prejavu.

Inou otázkou je, či verejný záujem na plnení pozitívneho záväzku štátu pri zabezpečovaní práva na slobodu prejavu by mal byť nadradený princípom pravidiel hospodárskej súťaže alebo vice versa či pravidlá hospodárskej súťaže možno nadradovať nad všetky ostatné verejné záujmy (PL. ÚS 13/97).

Generálny prokurátor v liste z 8. júla 2004 vyjadril súhlas s upustením od ústneho pojednávania.

II.

Podľa čl. 1 ods. 1 ústavy Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.

Podľa čl. 26 ods. 1 ústavy sloboda prejavu a právo na informácie sú zaručené.

Podľa čl. 26 ods. 2 ústavy každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povolovaciemu konaniu. Podnikanie v odbore rozhlasu a televízie sa môže viazať na povolenie štátu. Podmienky ustanoví zákon.

Podľa čl. 26 ods. 4 ústavy slobodu prejavu a právo vyhľadávať a šíriť informácie možno obmedziť zákonom, ak ide o opatrenie v demokratickej spoločnosti nevyhnutné

na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu zdravia a mravnosti.

Podľa čl. 55 ods. 1 ústavy hospodárstvo Slovenskej republiky sa zakladá na princípoch sociálne a ekologicky orientovanej trhovej ekonomiky.

Podľa čl. 10 dohovoru každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam.

Výkon týchto slobôd, pretože zahŕňa aj povinnosti aj zodpovednosť, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabránenia úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a nestrannosti súdnej moci.

Podľa § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii tlačová kancelária je príspevková organizácia, ktorá je zapojená finančnými vzťahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly ministerstva kultúry. Zapisuje sa do obchodného registra, podnikateľskú činnosť vykonáva v rámci svojej pôsobnosti. Môže zakladať obchodné spoločnosti a zúčastňovať sa na podnikaní obchodných spoločností.

Podľa § 5 ods. 1 citovaného zákona za činnosť tlačovej kancelárie zodpovedá generálny riaditeľ tlačovej kancelárie.

Podľa § 5 ods. 2 citovaného zákona generálneho riaditeľa vymenúva a odvoláva vláda.

Podľa § 6 ods. 1 citovaného zákona zásady vnútorného usporiadania a hospodárenia tlačovej kancelárie upraví štatút, ktorý na návrh generálneho riaditeľa schvaľuje vláda.

1. K namietanému nesúladu zákona o tlačovej kancelárii s čl. 1 a s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a s čl. 10 dohovoru

V súvislosti s touto časťou návrhu generálneho prokurátora ústavný súd uvádza:

Sloboda prejavu predstavuje jeden zo základných pilierov demokratickej spoločnosti, jednu zo základných podmienok jej rozvoja a seberealizácie jednotlivca.

Ústavný súd už vo viacerých svojich rozhodnutiach uviedol, že sloboda prejavu slúži na verejné vyjadrenie názorov, poznatkov, postojov a pocitov človeka (II. ÚS 28/96).

V právnom poriadku sa vytvorilo právne prostredie pre zaistenie čo najširších možností prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie a tieto získavať do svojej dispozície, prípadne ich aj spracovať alebo zachytávať (ale aj ukladať na nosiče). Limity slobody tlače vymedzuje zákon.

Sloboda prejavu je inštitútom ústavného práva, ktorý nepotrebuje konkretizáciu obyčajným zákonom. Zákony sa vyžadujú len na jej obmedzenie. Naopak, právo na informácie potrebuje konkretizáciu formou lex specialis [zákon č. 211/2000 Z. z. o slobodnom prístupe k informáciám a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o slobode informácií)].

Generálny prokurátor namietaný nesúlad vidí v právnom postavení Tlačovej agentúry SR, a to v ohrození princípu nezávislosti Tlačovej agentúry SR vzhľadom na plnenie jej úloh pri zabezpečení práva na prístup k informáciám ako súčasť práva na slobodu prejavu. Tento princíp vyvodil z § 2 ods. 1 zákona o tlačovej kancelárii, podľa ktorého tlačová kancelária je spravodajská informačná agentúra. Podľa § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii je tlačová kancelária príspevková organizácia, ktorá je zapojená

finančnými vzťahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly ministerstva kultúry.

Generálny prokurátor uvádza, že slobodu prejavu môžu zabezpečiť (naplniť) len slobodné médiá. Štát by podľa neho mal

- a) zabezpečiť prehľadné vlastnícke vzťahy,
- b) upraviť vzťahy k tretím osobám,
- c) zabezpečiť nezávislosť médií.

Generálny prokurátor namieta ekonomický status (príspevková organizácia), od neho odvodené ekonomické vzťahy (možnosť krátiť rozpočet) a personálne vzťahy (odvolateľnosť generálneho riaditeľa). Tieto skutočnosti spája s porušením slobody prejavu zakotvanej v čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a v čl. 10 dohovoru.

Namietaný zákon však v žiadnom svojom ustanovení nepripúšťa monopol na informácie (najmä z oblasti verejného okruhu), ktoré by relevantne mohli ohroziť pluralitu názorov. Informácie šíria aj od štátu nezávislé súkromnoprávne právnické osoby zriadené na tento účel. Vytvorením tlačovej kancelárie podporovanej štátom sa podľa názoru ústavného súdu plní len pozitívny záväzok štátu na zabezpečovaní práva na prístup k informáciám.

V tejto časti je potrebné zdôrazniť viazanosť ústavného súdu návrhom (§ 20 ods. 3 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). Generálny prokurátor nepredložil žiadny argument, ktorým by zdôvodnil vo svojom návrhu namietaný nesúlad. Vychádzal len z vymedzenia a poslania tlačovej kancelárie a z tohto právneho postavenia založil nesúlad s ústavou v čl. 1 ods. 1, čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a v čl. 10 dohovoru.

Zmyslom zákonnej formy štátnej príspevkovej organizácie je zapojenie tejto inštitúcie do trhového hospodárstva. Samotné zriadenie tlačovej kancelárie nie je potrebné

posudzovať z hľadiska zvolenej formy, ale z hľadiska obsahu jej činnosti, ktorou je plnenie pozitívneho záväzku štátu pri napĺňaní zmyslu práva na slobodu prejavu.

Ústavný súd vo svojich rozhodnutiach opakovane zdôraznil, že pri výklade a uplatňovaní zákona treba postupovať tak, aby boli v súlade s ústavou. Interpretácia ani aplikácia zákona o tlačovej kancelárii ani ekonomických zákonov, ktoré na tento zákon nadväzujú (zákon o rozpočtových pravidlách), nie sú spôsobilé podľa názoru ústavného súdu porušiť slobodu prejavu zaručenú čl. 26 ods. 1, 2 a 4 ústavy a čl. 10 dohovoru.

Generálny prokurátor namieta aj nesúlad zákona o tlačovej kancelárii s čl. 26 ods. 4 ústavy, podľa ktorého slobodu prejavu možno obmedziť len zákonom, a to za ustanovených podmienok, ak ide o opatrenia v demokratickej spoločnosti nevyhnutné na ochranu práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochranu verejného zdravia a mravnosti. Zákon o tlačovej kancelárii nie je podľa názoru ústavného súdu takýmto obmedzením a ani jeho interpretácia nepredstavuje obmedzenie, ktoré by bolo v nesúlade s čl. 26 ods. 4 ústavy.

2. K namietanému nesúladu zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ústavy

Generálny prokurátor poukázal na rozhodnutia ústavného súdu sp. zn. II. ÚS 70/97 a I. ÚS 55/00, v ktorých ústavný súd uviedol, že základom trhového hospodárstva a s ním spätou hospodárskej súťaže je voľnosť vstupu na trh a rovnosť pravidiel správania na trhu pre všetkých účastníkov hospodárskej súťaže. Vstup na trh je súčasťou ústavou zaručeného práva podnikat' a uskutočňovať ním zárobkovú činnosť, pretože v trhovom hospodárstve je podľa čl. 35 ods. 1 ústavy podstatné uplatnenie práva na trhu. Právne postavenie tlačovej kancelárie ju podľa názoru generálneho prokurátora na trhu zvýhodňuje, resp. iným subjektom podnikania na trhu v tejto oblasti nezaručuje rovnaké podmienky pre podnikanie.

V tejto súvislosti poukazuje na rozhodnutia protimonopolného úradu sp. zn. 2003/DZ/P/2/052 z 24. marca 2003 a sp. zn. 2002/DZ/2/1/142 z 23. júla 2002, ktorými dokumentuje výraz nesúladu zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy, ktoré majú

podľa neho zdôrazňovať neprimerane výhodnejšie postavenie tlačovej kancelárie na relevantnom trhu. Protimonopolný úrad mal toto vyhodnotiť ako dominantné postavenie na trhu podmienené poskytovaním verejných prostriedkov, v čom vidí nesúlad ustanovenia § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy. Z porušení zistených protimonopolným úradom však podľa názoru ústavného súdu nemožno vyvodiť záver o porušení ústavného princípu, resp. ústavnej záruky vyjadrenej v čl. 55 ústavy.

Generálny prokurátor síce vyhodnotil postavenie tlačovej kancelárie ako dominantné, podmienené poskytovaním verejných prostriedkov pre podnikateľskú činnosť v tejto oblasti, ďalej však svoju argumentáciu nekonkretizoval.

Generálny prokurátor v sťažnosti tiež namieta, že tlačová kancelária podľa citovaného § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii môže podnikat' v rámci svojej pôsobnosti, zakladať obchodné spoločnosti a zúčastňovať sa na ich podnikaní. Na relevantnom trhu môže ponúkať za úhradu služby iným subjektom spočívajúce v poskytovaní slovného a obrazového spravodajstva s cieľom dosiahnuť zisk.

Podľa § 2 ods. 2 zákona o tlačovej kancelárii je táto, ako už bolo uvedené, príspevkovou organizáciou, ktorá je napojená finančnými vzťahmi na štátny rozpočet prostredníctvom rozpočtovej kapitoly ministerstva kultúry. Tlačová kancelária sa zapisuje do obchodného registra; podnikateľskú činnosť vykonáva v rámci svojej pôsobnosti, môže zakladať obchodnú spoločnosť a zúčastňovať sa na podnikaní obchodných spoločností.

Ústavný súd v súvislosti s namietaným nesúladom celého zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy uvádza, že vo svojej rozhodovacej činnosti (PL. ÚS 13/97) vo vzťahu k čl. 55 ústavy uviedol, že čl. 55 ústavy formuluje princípy hospodárskej politiky Slovenskej republiky, medzi ktoré patrí aj podpora a ochrana konkurenčného hospodárskeho prostredia a vytváranie právnych prostriedkov proti obmedzovaniu hospodárskej súťaže, ktoré označí za nedovolené. Princípy hospodárskej politiky patria k základným princípom fungovania štátu a ich prostredníctvom sa v Slovenskej republike zaručuje aj ústavná ochrana právnických osôb.

V tejto súvislosti je potrebné uviesť, že generálny prokurátor namieta nesúlad ustanovení zákona o tlačovej kancelárii s čl. 55 ods. 1 ústavy, ktorý ustanovuje princípy trhovej ekonomiky Slovenskej republiky, a nie s ustanovením čl. 55 ods. 2 ústavy, ktoré deklaruje ochranu a podporu hospodárskej súťaže, o ktorej podrobnosti ustanoví zákon.

Realizácia hospodárskej politiky Slovenskej republiky, zabezpečenie trhového hospodárstva a jeho princípov vyžaduje, aby úrad ustanovený podľa zákona č. 136/2001 Z. z. vykonával kontrolu trhového prostredia a v prípade zistení jeho porušenia reagoval podľa čl. 2 ods. 2 ústavy svojimi rozhodnutiami a zabezpečil tak realizáciu ústavou garantovaných princípov. Porušenia zistené týmto štátnym úradom neznamenujú automaticky porušenie ústavných garancií čl. 55 ods. 1 ústavy. Takýto postup pri plnení rozhodovacej činnosti orgánov verejnej moci by bol aj v ďalších odvetviach automaticky spájaný s porušením ústavy. Kladné ani záporné rozhodnutia orgánov verejnej moci takýto účinok vyvolať nemôžu.

Ústavný súd už vo veci sp. zn. PL. ÚS 15/98 uviedol, že princíp právneho štátu ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy je základným ústavnoprávnym princípom v Slovenskej republike. Ak národná rada uplatní svoju zákonodarnú právomoc v nesúlade s iným ustanovením ústavy, zároveň tým poruší aj základný princíp ústavnosti ustanovený čl. 1 ods. 1 ústavy.

To znamená, ak je zákonodárna právomoc v súlade s inými ustanoveniami ústavy, je aj v súlade s čl. 1 ods. 1 ústavy.

Ústava predstavuje právny celok, ktorý treba aplikovať vo vzájomnej súvislosti všetkých ústavných noriem (II. ÚS 128/95), a každé ustanovenie ústavy treba interpretovať a uplatňovať v nadväznosti na iné normy ústavy, pokiaľ medzi nimi existuje príčinná súvislosť (II. ÚS 48/97).

Generálny prokurátor namietal vo svojom návrhu nesúlad ustanovení zákona o tlačovej kancelárii najmä s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 ústavy, ako aj s čl. 10

dohovoru za použitia výkladu o ekonomickom prepojení a zvýhodnení tlačovej kancelárie, z čoho zakladal nesúlad s právom na informácie, ako aj s princípom hospodárstva Slovenskej republiky. Ústavný súd však po meritórnom posúdení zákona o tlačovej kancelárii dospel k záveru, že tento zákon nie je v nesúlade s označenými článkami ústavy, a to s čl. 26 ods. 1, 2 a 4 a s čl. 55 ods. 1 ústavy a s čl. 10 dohovoru.

Pretože ústavný súd nezistil namietaný nesúlad s inými ustanoveniami ústavy, nemohol zistiť ani nesúlad s čl. 1 ods. 1 ústavy.

P o u č e n i e : Proti tomuto rozhodnutiu nemožno podať opravný prostriedok.

V Košiciach 31. marca 2005