



SLOVENSKÁ REPUBLIKA

UZNESENIE

Ústavného súdu Slovenskej republiky

PL. ÚS 10/2024-119

Ústavný súd Slovenskej republiky v pléne zloženom z predsedu Ivana Fiačana a zo sudcov Jany Baricovej, Ladislava Duditša, Libora Duľu, Miroslava Duriša (sudca spravodajca), Rastislava Kašáka, Miloša Maďara, Roberta Šorla, Petra Molnára, Petra Straku, Ľuboša Szigetiho a Martina Vernarského v konaní o návrhu **skupiny 46 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky**, zastúpených JUDr. Petrom Kubinom, advokátom, Bottova 2A, Bratislava, na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky o súlade § 10 ods. 1 písm. c), f) a r), § 11, § 12 ods. 3 a 5, § 16 ods. 4, § 19, § 21, § 22, § 23, § 24, § 30 ods. 5, 6, 7, 8 a 9, § 31, § 32 a § 33 zákona č. 157/2024 Z. z. o Slovenskej televízii a rozhlase a o zmene niektorých zákonov s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 7 ods. 2 a 5, čl. 26 ods. 1, 2 a 3, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky, čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii, čl. 2 ods. 2, čl. 288 a čl. 291 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie, čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd a čl. 11 ods. 1 a 2 Charty základných práv Európskej únie takto

r o z h o d o l :

1. Súdnemu dvoru Európskej únie predkladá tieto prejudiciálne otázky:

I. a) Má sa požiadavka „účinných a nediskriminačných postupov a transparentných, objektívnych, nediskriminačných a primeraných kritérií stanovených vopred“ podľa čl. 5 ods. 2 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1083 z 11. apríla 2024, ktorým sa stanovuje spoločný rámec pre mediálne služby na vnútornom trhu a mení smernica 2010/13/EÚ (Európsky akt o slobode médií), tzv. Európskeho aktu o slobode médií (ďalej aj „EMFA“) vykladať tak, že vnútroštátny zákon musí priamo špecifikovať konkrétne kritériá, podľa ktorých sa vyberie úspešný kandidát, alebo postačí, ak zákon špecifikuje len základné požiadavky spôsobilosti možných kandidátov?

b) Vzhľadom na potrebu súdneho prieskumu rozhodnutí o menovaní a odvolávaní člena rady alebo najvyššieho riadiaceho pracovníka v akom rozsahu musia byť tieto rozhodnutia odôvodnené? V akom rozsahu musí výberové konanie podliehať súdnej kontrole? Vyžaduje účinnosť čl. 5 ods. 2 EMFA aj vo svetle čl. 11 Charty základných práv Európskej únie, aby súdny prieskum mohol iniciovať aj niekto iný ako neúspešný kandidát?

II. Ako sa v kontexte menovania a odvolávania orgánov verejnoprávneho vysielateľa a vo svetle čl. 4 ods. 2 EMFA má vykladať požiadavka „funkčnej nezávislosti“ verejnoprávnych médií podľa čl. 5 ods. 1 EMFA a požiadavka „nezávislosti“ najvyššieho riadiaceho pracovníka alebo členov správnej rady podľa čl. 5 ods. 2 EMFA?

a) Vyhovuje požiadavkám takejto „nezávislosti“, ak vnútroštátny zákon obsahuje len taxatívny a úzky zoznam nezlučiteľných funkcií bez toho, aby zabezpečil odstup od výkonu verejnoprávnej moci všeobecnou výlukou nezlučiteľnosti na základe faktického posúdenia blízkosti k výkonu verejnej moci?

b) Vyhovuje požiadavkám takejto „nezávislosti“, ak vnútroštátny zákon zveruje z deväťčlennej rady menovanie a odvolanie jej štyroch členov ministrovi kultúry, z ktorých troch vymenúva a odvoláva z radov odborníkov v oblasti médií a audiovizie, ekonómie, práva alebo informačných technológií a jedného vymenúva a odvoláva na návrh ministra financií z radov odborníkov v oblasti ekonómie, keď ďalších päť členov rady na návrh príslušného výboru Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej aj „parlament“ alebo „národná rada“) volí a odvoláva parlament nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov tak, aby v rade bol zastúpený jeden odborník v oblasti televízneho vysielania, jeden odborník v oblasti rozhlasového vysielania, jeden odborník v oblasti ekonómie, jeden odborník v oblasti práva a jeden odborník v oblasti informačných technológií, pričom tomuto procesu menovania a voľby predchádza otvorené výberové konanie? Ak áno, možno takéto nastavenie kreovania rady považovať za dostatočné na zabezpečenie efektívneho odstupu jej členov od výkonnej moci, prípadne aké záruky okrem súdneho prieskumu podľa otázky č. I by mal obsahovať vnútroštátny zákon, aby sa EMFA predpokladaný efektívny odstup zabezpečil?

III. Aké požiadavky vyplývajú z čl. 5 ods. 1 EMFA pre etickú komisiu, ktorá je poradným orgánom rady a jej úlohou je (len) zaujímať stanoviská k dodržiavaniu štatútu programových pracovníkov, ďalších tvorivých pracovníkov a spolupracovníkov STVR a všeobecných zásad etiky zamestnancami STVR a jej externými spolupracovníkmi pri výkone ich činnosti a navrhovať príslušné opatrenia s cieľom zabezpečiť ich dodržiavanie, pretože musia byť vždy potvrdené radou verejnoprávneho vysielateľa v prípade, ak sa požiadavka podľa čl. 5 ods. 2 EMFA aj vo svetle odôvodnenia v bode 31 EMFA nevzťahuje na členov etickej komisie?

IV. Aké konkrétne záruky pre zabezpečenie „redakčnej nezávislosti“ tvorivých zamestnancov verejnoprávneho média voči jeho správnym orgánom alebo tretím osobám podľa čl. 4 ods. 2, 5, ods. 1 a 6, ods. 3 EMFA by mal obsahovať vnútroštátny zákon? Je možné dozor nezávislého regulátora nad verejnoprávnym médiom podľa čl. 5 ods. 4 EMFA a podľa všeobecných ustanovení mediálneho práva, najmä zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon o mediálnych službách“) považovať pre zabezpečenie dodržiavania takýchto záruk za dostatočný alebo je pre efektívne uplatňovanie čl. 4 ods. 2, 5, ods. 1 a 6, ods. 3 EMFA nevyhnutné, aby pre prípadné porušenie týchto ustanovení bolo možné sankcionovať každého porušovateľa vrátane najvyššieho riadiaceho pracovníka a členov rady verejnoprávneho média alebo akéhokoľvek iného porušovateľa?

V. Môže byť vo vzťahu k predpokladanému výsledku stanovenému čl. 5 EMFA rozhodnutie zákonodarcu, ktorý zákonom vyhláseným a účinným ešte pred účinnosťou (uplatnením) EMFA nahradil pôvodné verejnoprávne médium novým verejnoprávnym médiom, považované za porušenie povinnosti lojálnej spolupráce podľa čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii? Ak áno, za akých podmienok?

2. Konanie na účely predloženia prejudiciálnych otázok Súdnemu dvoru Európskej únie **p r e r u š u j e .**

O d ô v o d n e n i e :

I.

Konanie pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

1. Ústavnému súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ústavný súd“) bol 1. júla 2024 doručený návrh skupiny 46 poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (ďalej len „navrhovatelia“) na začatie konania podľa čl. 125 ods. 1 písm. a) Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) o súlade § 10 ods. 1 písm. c), f) a r), § 11, § 12 ods. 3 a 5, § 16 ods. 4, § 19, § 21, § 22, § 23, § 24, § 30 ods. 5, 6, 7, 8 a 9, § 31, § 32 a § 33 (ďalej aj „napadnuté ustanovenia“) zákona č. 157/2024 Z. z. o Slovenskej televízii a rozhlase a o zmene niektorých zákonov (ďalej aj „zákon o STVR“) s čl. 1 ods. 1 a 2, čl. 2 ods. 2, čl. 7 ods. 2 a 5, čl. 26 ods. 1 a 3, čl. 30 ods. 1 a 4, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a) ústavy, čl. 4 ods. 3 Zmluvy o Európskej únii (ďalej aj „ZEÚ“), čl. 2 ods. 2, čl. 288 a čl. 291 ods. 1 Zmluvy o fungovaní Európskej únie (ďalej aj „ZFEÚ“), čl. 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd (ďalej len „dohovor“) a čl. 11 ods. 1 a 2 Charty základných práv Európskej únie (ďalej len „charta“).

2. Napadnuté ustanovenia zákona o STVR zmenili fungovanie a spôsob kontroly verejnoprávnej televízie a rádia oproti predošlému zákonu č. 532/2010 Z. z. o Rozhlase a televízii Slovenska a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení zákona č. 397/2011 Z. z., zákona č. 547/2011 Z. z., zákona č. 340/2012 Z. z., zákona č. 177/2018 Z. z., zákona č. 264/2022 Z. z., zákona č. 59/2023 Z. z., zákona č. 242/2023 Z. z. a zákona č. 530/2023 Z. z. (ďalej len „zákon o RTVS“). Zákon o STVR zrušil zákon o RTVS (§ 34) a napriek jeho podobnosti v mnohých otázkach tomu predošlému prináša aj niekoľko zásadných zmien. Prijatím zákona o STVR okrem iného zaniklo nielen predošlé verejnoprávne médium ako také, tiež funkcie generálneho riaditeľa a členov rady „Rozhlasu a televízie Slovenska“ boli nahradené „Slovenskou televíziou a rozhlasom“, ktorej generálny riaditeľ a rada boli konštituovaní nanovo. Na základe nového zákona bol najskôr predsedom národnej rady menovaný dočasný generálny riaditeľ. Následne prebehol výber nových členov rady podľa zákona o STVR. Rada STVR následne zvolila nového generálneho riaditeľa.

3. Európsky zákonodarca 11. apríla 2024 prijal nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2024/1083, ktorým sa stanovuje spoločný rámec pre mediálne služby na vnútornom trhu a mení smernica 2010/13/EÚ [Európsky akt o slobode médií (EMFA)], so záväzným uplatnením postupne počas roka 2025 (čl. 3 sa uplatňuje od 8. novembra 2024; čl. 4 ods. 2 a čl. 6 ods. 3 od 8. februára 2025; čl. 5 od 8. augusta 2025). Následne slovenský zákonodarca prijal 20. júna 2024 zákon o STVR so stanovením jeho účinnosti od 1. júla 2024.

4. Je teda zrejmé, že v čase podania návrhu navrhovateľov ústavnému súdu (1. júla 2024) nariadenie EMFA nebolo na uplatnenie niektorých jeho v predchádzajúcom bode uvedených článkov účinné, hoci v čase rozhodovania ústavným súdom je toto nariadenie platné a účinné v plnom rozsahu. Napriek tomu, že nový zákon o STVR bol prijatý v čase, keď ešte Slovenská republika nemala povinnosť tento právny akt bezprostredne uplatňovať, v čase rozhodovania už existuje povinnosť, aby bol právny poriadok Slovenskej republiky v súlade s EMFA ako právom Európskej únie. Ustanovenia nariadenia EMFA sa preto v konaní pred ústavným súdom uplatnia

v plnom rozsahu na väčšinu otázok, pričom v obmedzenej miere sa uplatní na namietané skrátenie funkčného obdobia generálneho riaditeľa a členov Rady RTVS.

5. Ako bude v časti III tohto odôvodnenia ozrejmene, potreba položená prejudiciálnych otázok ústavným súdom vyplynula z dôvodu výkladových nejasností týkajúcich sa niekoľkých ustanovení Európskeho aktu o slobode médií (EMFA), ktorý predstavuje zásadný posun v úniovej harmonizácii regulácie médií v spoločnosti tým, že vytvára právny rámec pre verejnoprávne a súkromnoprávne médiá pôsobiace na vnútornom trhu Európskej únie, zakotvujúc mechanizmy na ochranu slobody prejavu, médií a práva občanov na prístup k informáciám.

6. Hoci je nariadenie EMFA v mnohých aspektoch založené na judikatúre Súdneho dvora Európskej únie (ďalej aj „Súdny dvor“) v oblasti štátnej pomoci, judikatúre Európskeho súdu pre ľudské práva v oblasti ochrany slobody prejavu podľa čl. 10 [Manole a ďalší proti Moldavsku, č. 13936/02; Centro Europa 7 srl a di Stefano proti Taliansku, č. 38433/09 (Veľká komora)] a odporúčaniach Rady Európy vo veciach nezávislosti verejnoprávnych médií, v niektorých aspektoch úniový zákonodarca ide zjavne nad rozsah tejto judikatúry. Presný rozsah kladených požiadaviek je pre ústavný súd dôležitý preto, aby dokázal určiť pred tým, ako preskúma súlad právneho stavu s označenými referenčnými normami, ktoré ustanovenia platného zákona o STVR sa prípadne neuplatnia z dôvodu priamej aplikability práva Európskej únie.

7. Podľa judikatúry ústavného súdu sa v konaniach o súlade vnútroštátnych právnych predpisov najprv musí ustáliť interpretácia vnútroštátneho zákona, v tomto prípade zákona o STVR, ktorý má byť predmetom abstraktného prieskumu. Súčasťou toho je aj posúdenie označeného vnútroštátneho platného práva v kontexte práva Európskej únie, ktorého je súčasťou. Týmto postupom sa tak zistí, čo vyžaduje platné právo, ktoré má byť predmetom abstraktnej kontroly. Nemožno totiž vylúčiť, že napádané vnútroštátne ustanovenia je nutné interpretovať osobitne podľa úniovej predlohy alebo z dôvodu konfliktu a prednosti práva Európskej únie nebudú jeho časti uplatniteľné (čl. 7 ods. 2 ústavy, rozhodnutie Súdneho dvora vo veci Simmenthal, č. 106/77).

8. V druhom kroku ústavný súd takto ustálenú interpretáciu podústavného vnútroštátneho práva podrobí abstraktnej kontrole vo vzťahu k označeným referenčným rámcom. Už vo svojom rozhodnutí č. k. PL. ÚS 25/2019-117 z 10. novembra 2021 (vo veci „eKasa“) ústavný súd vysvetlil, že „v prípade kumulácie namietaných referenčných rámcov posúdi súlad v poradí, ktoré závisí v prvom rade od miery európskej harmonizácie danej oblasti (§ 29 a nasl.). Ak je preskúmaná právna norma neúplne harmonizovaná právom EÚ, ústavný súd v prípade mnohosti referenčných rámcov skúma najprv jej súladnosť s ústavou. Judikatúra k ostatným referenčným normám, najmä Dohovoru a Charte ostáva stále prítomná ako zdroj obohatenia výkladu ústavy a určenia rozsahu možnosti uváženia slovenského zákonodarcu.“. K týmto ďalším referenčným rámcom sa ústavný súd vyjadrí osobitne len v častiach, kde konštatuje, že dané označené ustanovenie je v súlade s ústavou. Tam, kde dospeje k záveru, že ide o porušenie ústavy, postačí takéto konštatovanie.

9. Čo sa týka rozhodných ustanovení EMFA v prejednávanej veci, t. j. čl. 4 ods. 2, čl. 5 a čl. 6 ods. 3, nejde o plnú harmonizáciu vzhľadom na textáciu čl. 1 ods. 3 EMFA, pričom neúplná, resp. minimálna harmonizácia vyplýva aj z bodov 7 a 8 odôvodnenia EMFA. Poukazuje na to jeho znenie, ktoré hovorí o tom, že „je potrebné harmonizovať určité aspekty vnútroštátnych pravidiel týkajúcich sa plurality médií a redakčnej nezávislosti, čím sa zaručia vysoké štandardy v tejto oblasti“, alebo o tom, že „členské štáty by však mali mať možnosť prijať podrobnejšie alebo

prísnejšie pravidlá v konkrétnych oblastiach za predpokladu, že sa nimi zabezpečí vyššia úroveň ochrany plurality médií alebo redakčnej nezávislosti v súlade s týmto nariadením a s právom Únie a že členské štáty neobmedzia voľný pohyb mediálnych služieb z iných členských štátov, ktoré dodržiavajú pravidlá stanovené v uvedených oblastiach...“. Z uvedených dôvodov ústavný súd pre posúdenie veci v prvom kroku považuje za dôležité zistiť, aké požiadavky minimálna harmonizácia kladie na slovenský právny poriadok.

10. Ústavný súd považuje za potrebné podotknúť, že si je vedomý prebiehajúceho konania začatého Maďarskou republikou, ktorá napadla celé nariadenie EMFA na Súdnom dvore pre možné porušenie ustanovení primárneho práva, najmä však pre konanie mimo zverenej kompetencie na zlepšenie fungovania vnútorného trhu podľa čl. 114 ZFEÚ (Maďarsko/Európsky parlament, Rada Európskej únie, C-486/24). Ústavný súd ale nateraz neskúmal, či EMFA ako akt sekundárneho práva alebo jeho časti mohli byť prijaté *ultra vires*, t. j. nad rozsah kompetencií, ktorými Slovenská republika preniesla výkon svojich práv na Európsku úniu v zmysle čl. 7 ods. 2 ústavy v spojení s ustanoveniami Zmluvy o Európskej únii, najmä čl. 4, tak ako to namieta Maďarská republika v konaní C-486/24, pretože v tomto konaní o súlade právnych predpisov žiadna zo strán dosiaľ nespochybnila platnosť nariadenia EMFA alebo jeho častí.

11. Z rovnakých dôvodov v tomto štádiu konania ústavný súd neskúmal okolnosti, ktoré by mohli smerovať k porušeniu čl. 4 ZEÚ pre zásah do tzv. národnej identity (čl. 4 ods. 2 ZEÚ a čl. 7 ods. 6 ústavy), čomu by musel z dôvodu princípu lojálnej spolupráce pred prijatím akéhokoľvek záveru predchádzať rovnocenný dialóg so Súdny dvorom podľa čl. 267 ZFEÚ [podobne M.A.S. and M.B. (Taricco II.) C-42/17], pretože takéto námietky ani v tejto veci neboli vznesené, a preto sa sústredil výhradne na výkladové otázky, ktoré sú dôležité pre posúdenie platného práva skôr, ako pristúpi k ich abstraktnej kontrole. Prípadné vyjadrenie sa aj k otázke národnej identity Súdny dvorom však vo vzťahu k uplatňovaniu jeho kompetencií v kontexte tu riešenej problematiky a jej harmonizácie bude ústavný súd považovať za vítané obohatenie nadviazanej komunikačnej línie.

II.

Napadnuté ustanovenia vnútroštátneho práva

12. Navrhovatelia napadli nasledujúce ustanovenia zákona č. 157/2024 Z. z. o Slovenskej televízii a rozhlase a o zmene niektorých zákonov (zákon o STVR):

- § 10 ods. 1 písm. c), f), r) [pôsobnosť rady],
- § 11 [zloženie rady],
- § 12 ods. 3 a ods. 5 [členovia rady],
- § 16 ods. 4 [odvolanie generálneho riaditeľa],
- § 19 [voľba generálneho riaditeľa],
- § 21 [pôsobnosť etickej komisie],
- § 22 [zloženie etickej komisie],
- § 23 [funkčné obdobie členov etickej komisie],
- § 24 [náhrada nákladov členov etickej komisie],
- § 30 ods. 5, 6, 7, 8, 9 [prechodné ustanovenia],
- § 31 [ustanovenie prvých členov rady],
- § 32 [voľba prvého generálneho riaditeľa],

- § 33 [prechodné ustanovenia k etickej komisii].

Navrhovatelia namietajú nesúlad s nasledujúcimi referenčnými rámcami:

- ústavou, a to konkrétne: čl. 1 ods. 1, čl. 1 ods. 2, čl. 2 ods. 2, čl. 7 ods. 2 a 5, čl. 26 ods. 1, 2 a 3, čl. 30 ods. 1, čl. 30 ods. 4, čl. 31, čl. 73 ods. 2, čl. 78 ods. 2 a čl. 86 písm. a),
- Zmluvou o Európskej únii (ZEÚ), a to konkrétne: čl. 4 ods. 3,
- Zmluvou o fungovaní Európskej únie (ZFEÚ), a to konkrétne: čl. 2 ods. 2, čl. 286 a čl. 291 ods. 1,
- dohovorom, a to konkrétne: čl. 10,
- chartou, a to konkrétne: čl. 11 ods. 1 a 2.

13. Navrhovatelia zoširoka namietajú, že nový systém konštituovania orgánov STVR vrátane rady, etickej komisie a generálneho riaditeľa porušuje právo Európskej únie a ústavu. Zákon o STVR vytvoril systém, kde verejnoprávne médium spadá primárne pod dozor rady. Rada je nanovo tvorená iným spôsobom. Generálneho riaditeľa po novom volí rada. Zákon o STVR zároveň vytvoril etickú komisiu, ktorá má ako poradný orgán rady prijímať stanoviská v otázkach štatútu programových a iných tvorivých pracovníkov STVR (tzv. štatút). Štatút určuje komplexné práva a povinnosti zamestnancov, ktorí sa podieľajú na tvorbe a realizácii programov.

14. Rada má deväť členov, z ktorých troch vymenúva a odvoláva minister kultúry z radov odborníkov v oblasti médií a audiovizie, ekonómie, práva alebo informačných technológií a jedného člena rady vymenúva a odvoláva na návrh ministra financií z radov odborníkov v oblasti ekonómie (§ 11 ods. 1, 2 zákona o STVR) a piatich členov volí a odvoláva národná rada (parlament) nadpolovičnou väčšinou prítomných poslancov z kandidátov na členov rady, ktorých jej navrhuje príslušný výbor parlamentu tak, aby v rade bol zastúpený jeden odborník v oblasti televízneho vysielania, jeden odborník v oblasti rozhlasového vysielania, jeden odborník v oblasti ekonómie, jeden odborník v oblasti práva a jeden odborník v oblasti informačných technológií (§ 11 ods. 3 zákona o STVR). Ich funkčné obdobie je šesť rokov (§ 13 ods. 1 zákona o STVR). Minister kultúry vyberá členov rady na základe výberového konania, do ktorého sa navrhnuť môžu aj samotní kandidáti (§ 11 ods. 2 zákona o STVR). Konečný výber kandidáta je plne na uvážení výberovej komisie konkrétneho ministra. Národná rada volí členov rady z výberu, ktorý schválil jej výbor. Hoci návrhy kandidátov môžu predkladať Národnej rade Slovenskej republiky v podstate akékoľvek organizácie (§ 11 ods. 5 zákona o STVR), pokiaľ je kandidát aspoň odborníkom v jednej z oblastí (§ 11 ods. 3 zákona o STVR), rozhoduje nadpolovičná väčšina prítomných poslancov Národnej rady Slovenskej republiky (§ 11 ods. 3 zákona o STVR).

15. Zákon o STVR upravuje nasledujúce základné kritériá spôsobilosti pre členstvo v orgánoch STVR:

- a) členom rady alebo generálnym riaditeľom môže byť len fyzická osoba, ktorá má vysokoškolské vzdelanie druhého stupňa a najmenej päť rokov odbornej praxe, pričom má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu a je bezúhonná (§ 11 ods. 4, § 12 ods. 1, § 18 ods. 1 zákona o STVR);
- b) členom etickej komisie môže byť akákoľvek fyzická osoba, ktorá je bezúhonná a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu (§ 22 ods. 4 zákona o STVR).

16. Štatutárom Slovenskej televízie a rozhlasu je aj naďalej generálny riaditeľ, ktorého spôsob voľby sa ale zmenil z voľby v národnej rade (parlamente) na voľbu v Rade STVR (§ 19 zákona o STVR, § 17 pôvodného zákona o RTVS). Jeho voľbu a odvolávanie zabezpečuje rada v tajnej voľbe nadpolovičnou väčšinou všetkých jej členov (§ 16 ods. 4 zákona o STVR). Generálny riaditeľ

rozhoduje o všetkých otázkach týkajúcich sa Slovenskej televízie a rozhlasu, ktoré nie sú podľa zákona vyhradené do výlučnej pôsobnosti rady (§ 17 ods. 1 zákona o STVR). Jeho funkčné obdobie je šesť rokov, pričom nový zákon o STVR rozšíril možnosť, resp. povinnosť rady odvolať ho z funkcie.

17. Oproti pôvodnému zákonu o RTVS novým orgánom je etická komisia. Jej úlohou je zaujímať „stanoviská k dodržiavaniu“ štatútu programových pracovníkov, ďalších tvorivých pracovníkov a spolupracovníkov a všeobecných zásad etiky zamestnancami a externými spolupracovníkmi STVR pri výkone ich činnosti a „navrhovať príslušné opatrenia s cieľom zabezpečiť ich dodržiavanie“ (§ 21 ods. 1 zákona o STVR). Štatút programových pracovníkov a spolupracovníkov pôvodnej RTVS z roku 2011 obsahuje napríklad zákaz vedome publikovať nepravdivé, skreslené alebo nepodložené údaje a tvrdenia alebo zámerne prispôsobovať obsah programu v prospech určitej záujmovej skupiny, alebo povinnosť, aby v publicistických programoch dostali všetky známe a dostupné zainteresované strany priestor na argumentáciu a zdôvodnenie svojich postojov, a pod.

18. Etická komisia má podľa zákona o STVR deväť členov, ktorých vymenúva predseda rady tak, aby bol:

- jeden člen nominovaný registrovanými cirkvami a náboženskými spoločnosťami v Slovenskej republike,
- jeden člen za oblasť ochrany záujmov národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky nominovaný poradným orgánom vlády Slovenskej republiky pre oblasť ochrany práv osôb patriacich k národnostným menšinám a etnickým skupinám,
- jeden člen za oblasť ochrany záujmov osôb so zdravotným postihnutím nominovaný komisárom pre osoby so zdravotným postihnutím,
- jeden člen nominovaný Slovenským olympijským a športovým výborom,
- jeden člen nominovaný zástupcami celoštátnych reprezentatívnych záujmových združení právnických osôb združujúcich samosprávne kraje, mestá alebo obce,
- jeden člen nominovaný Maticou slovenskou,
- jeden člen nominovaný Slovenskou akadémiou vied,
- jeden člen nominovaný právnickou osobou s celoštátnou pôsobnosťou zastrešujúcou detské a mládežnícke organizácie,
- jeden člen reprezentujúci novinársku profesiu nominovaný celoštátnym reprezentatívnym výkonným orgánom samoregulácie na ochranu novinárskej etiky (§ 22 ods. 2).

Ak tieto subjekty nominujú viac ako jedného kandidáta, člen etickej komisie sa vyberie žrebom. Ak neponúknu žiadneho do istej lehoty, členov zvolí rada (§ 22 ods. 3). Funkčné obdobie členov je šesť rokov, pričom nominujúce záujmové organizácie či rada môžu člena kedykoľvek odvolať [§ 21 ods. 2 písm. c) zákona o STVR]. Rada v konečnom dôsledku prijíma rozhodnutia na základe stanovísk rady, pričom ich môže aj odmietnuť [§ 10 ods. 1 písm. q) a § 21 ods. 1 a 2 zákona o STVR]. Rada je taktiež zodpovedná za vypracovanie štatútu programových pracovníkov, ktorý následne etická komisia aplikuje [§ 10 ods. 1 písm. f)]. Rada tiež prijíma štatút etickej komisie [§ 10 ods. 1 písm. f)].

19. Zákon o STVR rôzne upravuje aj otázku nezlučiteľnosti funkcií. V prípade etickej komisie nie je nezlučiteľnosť funkcií upravená vôbec. V prípade rady a generálneho riaditeľa zákon o STVR upravuje nezlučiteľnosť funkcií rôzne.

20. Podľa § 12 ods. 3 až 5 zákona o STVR je nezlučiteľnosť funkcií člena rady taxatívne upravená s funkciami: a) prezidenta Slovenskej republiky, b) poslanca národnej rady, c) poslanca Európskeho parlamentu, d) člena vlády Slovenskej republiky, e) člena Európskej komisie, f) predsedu, vedúceho alebo riaditeľa ostatného ústredného orgánu štátnej správy, g) člena Rady pre mediálne služby, h) člena rady Audiovizuálneho fondu, i) člena rady Fondu na podporu umenia, j) člena správnej rady Fondu na podporu kultúry národnostných menšín, k) člena etickej komisie, l) prokurátora, m) sudcu, n) sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky, ako aj s pracovnoprávnym vzťahom alebo iným právnym vzťahom k STVR, ak je blízka osoba v riadiacej funkcii STVR, alebo súčasným vykonávaním funkcie v politickej strane alebo politickom hnutí, alebo výkonom pracovnoprávného vzťahu alebo iného právneho vzťahu s politickou stranou alebo politickým hnutím alebo vystupovaním v ich mene.

21. Napokon podľa § 12 ods. 6 zákona o STVR člen rady nesmie byť ani zo súkromného sektora, a to konkrétne vysielateľ programovej služby, poskytovateľ audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie alebo prevádzkovateľ retransmisie, štatutárny orgán alebo člen štatutárneho orgánu, riadiaceho orgánu, kontrolného orgánu, dozorného orgánu alebo zamestnanec týchto osôb, ani v tejto oblasti podnikateľ; toto obmedzenie sa vzťahuje aj na osoby blízke členovi rady okrem zamestnancov týchto osôb. Člen rady nesmie byť vydavateľom periodickej publikácie, prevádzkovateľom spravodajského webového portálu, tlačovou agentúrou, štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, riadiaceho orgánu, kontrolného orgánu alebo dozorného orgánu takých osôb, byť majiteľom, spolumajiteľom ani štatutárnym orgánom alebo členom štatutárneho orgánu, riadiaceho orgánu, kontrolného orgánu alebo dozorného orgánu osoby, ktorá poskytuje služby súvisiace s výrobou programov, s mediálnou komerčnou komunikáciou, technickým zabezpečením vysielania programovej služby alebo poskytovania audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie a prevádzkovania retransmisie, s výrobou alebo distribúciou audiovizuálnych diel, zvukových záznamov alebo zvukovo-obrazových záznamov.

22. Podľa § 17 ods. 6 zákona o STVR je nezlučiteľnosť funkcie generálneho riaditeľa taxatívne upravená s funkciami: a) prezidenta Slovenskej republiky, b) poslanca národnej rady, c) člena vlády Slovenskej republiky, d) predsedu, vedúceho alebo riaditeľa ostatného ústredného orgánu štátnej správy, e) člena Rady STVR, f) člena etickej komisie, g) člena Rady pre mediálne služby, h) člena rady Audiovizuálneho fondu, i) člena rady Fondu na podporu umenia, j) člena správnej rady Fondu na podporu kultúry národnostných menšín, k) prokurátora, l) sudcu, m) sudcu Ústavného súdu Slovenskej republiky. Podľa § 18 ods. 1 písm. a) nemôže byť tiež členom rady alebo etickej komisie.

23. Ústavný súd konštatuje, že s výnimkou zapojenia exekutívnej moci prostredníctvom ministerstva je súčasná úprava podobná ostatným doteraz prijatým zákonom týkajúcim sa verejnoprávnych médií (Slovenský rozhlas, Slovenská televízia). Od roku 1992 až do 2024 bola zodpovedná za volenie členov rady len národná rada (parlament) a až nový zákon o STVR z roku 2024 do výberu zapojil po prvýkrát Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky.

24. Súčasná úprava nezlučiteľnosti funkcií je aj historicky veľmi úzka. Člen rady dnes môže byť postavený veľmi blízko k vláde. Zákon z roku 2010 bol v tomto smere podobný tomu aktuálnemu, keďže súčasné výluky sú prevažne prebraté z neho (§ 10 zákona o RTVS), hoci niektoré medzitým boli z textu vypustené. V zákone z roku 2004 existovala výluka aj pre štátnych tajomníkov,

vedúcich služobného úradu, ako aj blízke osoby vysokých predstaviteľov verejnej moci a celkovo osoby s funkciou v orgánoch verejnej moci (§ 10 ods. 3 zákona č. 16/2004 Z. z. o Slovenskej televízii v znení neskorších predpisov). Podobne to bolo pri výlukách podľa zákona z roku 1992, ktoré boli širšie ako tie dnešné. Dlhoročná prax však ešte nemusí byť zároveň dôkazom ústavnej konformity. Pre porovnanie napríklad aj v Rakúsku bola nedávno dlhoročná právna úprava v týchto otázkach vyhlásená za protiústavnú (napr. rozhodnutie rakúskeho ústavného súdu (VfGH) č. G 215/2022 z 5. októbra 2023). To platí o to viac, že od augusta 2025 platia nové požiadavky podľa nariadenia EMFA, ktoré v istých aspektoch môžu ísť nad rozsah ústavných požiadaviek. Z objektívnych dôvodov je potrebné upozorniť, že takáto forma zmien vo verejnoprávnom médiu, a teda zánik pôvodného verejnoprávneho média a jeho následné zlúčenie tesne po voľbách, sa v slovenskej legislatíve nevyskytli po prvýkrát. Napríklad v roku 2010 vtedajšia vládna koalícia pár mesiacov po voľbách prijala úplne nový zákon o RTVS, ktorým došlo za pár týždňov k zlúčeniu dvoch verejnoprávnych médií (Slovenského rozhlasu a Slovenskej televízie) do nového spoločného verejnoprávneho média „Rozhlasu a televízie Slovenska“, pričom všetky riadiace orgány boli kreované nanovo (§ 23 ods. 7 a 8 zákona o RTVS). Rovnako novelizácia predpisov pár mesiacov po voľbách z roku 1992 zásadne zmenila spôsob kreovania riadiacich orgánov, ktoré sa nanovo aj obsadzovali [povolebný zákon č. 483/1992 Zb. zmenil zákon č. 255/1991 Zb. a ukončil funkčné obdobie predošlej rady (pozri čl. I § 7 a čl. II)]. Predchádzajúce zmeny však nikdy neboli podrobené testu ústavnosti v konaní pred ústavným súdom.

25. Podľa čl. 4 ods. 2 EMFA platí, že „Členské štáty vrátane svojich národných regulačných orgánov a subjektov nezasahujú do redakčných politík a redakčných rozhodnutí poskytovateľov mediálnych služieb ani sa nesnažia o ich ovplyvňovanie.“. Podľa čl. 5 ods. 1 EMFA „Členské štáty zabezpečia, aby poskytovatelia verejnoprávnych médií boli redakčne a funkčne nezávislí a aby svojmu publiku poskytovali pluralitu informácií a názorov nestranným spôsobom v súlade so svojím poslaním verejnoprávnej služby vymedzeným na vnútroštátnej úrovni v súlade s protokolom č. 29.“. Napokon podľa čl. 5 ods. 2 EMFA „Členské štáty zabezpečia, aby sa postupy menovania a odvolávania najvyššieho riadiaceho pracovníka alebo členov správnej rady poskytovateľov verejnoprávnych médií zameriavali na zaručenie nezávislosti poskytovateľov verejnoprávnych médií.“. Rovnako podľa čl. 5 ods. 2 EMFA platí, že „Najvyšší riadiaci pracovník alebo členovia správnej rady poskytovateľov verejnoprávnych médií sa vymenúvajú na základe transparentných, otvorených, účinných a nediskriminačných postupov a transparentných, objektívnych, nediskriminačných a primeraných kritérií stanovených vopred na vnútroštátnej úrovni.“.

III.

Potreba odpovedí na prejudiciálne otázky

26. Ústavný súd sa už vo svojom náleze sp. zn. PL. ÚS 10/2014 z 29. apríla 2015 vyjadril k postaveniu zmlúv, na ktorých je Európska únia založená: «Postavenie zmlúv, na ktorých je Únia založená (Zmluva o Európskej únii a Zmluva o fungovaní Európskej únie), v právnom poriadku Slovenskej republiky upravujú čl. 1 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky (ďalej len „ústava“) a čl. 7 ods. 5 ústavy. Článok 1 ods. 2 ústavy upravuje záväzok Slovenskej republiky uznávať a dodržiavať všeobecné pravidlá medzinárodného práva, medzinárodné zmluvy, ktorými je viazaná, ako aj jej ďalšie medzinárodné záväzky. Do kategórií medzinárodných zmlúv uvedených v čl. 7 ods. 5 ústavy

možno nepochybné zaradiť aj zmluvy, na ktorých je založená Únia. Charte základných práv Európskej únie majúcej rovnakú právnu silu ako zmluvy, na ktorých je Únia založená, je preto potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať také postavenie, aké ústava v čl. 7 ods. 5 priznáva uvedeným kategóriám medzinárodných zmlúv; konkrétne Charte základných práv Európskej únie je potrebné v ústavnom poriadku Slovenskej republiky priznať postavenie, aké majú podľa čl. 7 ods. 5 ústavy medzinárodné zmluvy o ľudských právach a základných slobodách.»

27. Podľa čl. 267 ZFEÚ Súdny dvor má právomoc vydať predbežný nález o otázkach, ktoré sa týkajú:

a) výkladu zmlúv;

b) platnosti a výkladu aktov inštitúcií, orgánov alebo úradov, alebo agentúr Únie.

Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom a tento súdny orgán usúdi, že rozhodnutie o nej je nevyhnutné pre vydanie jeho rozhodnutia, môže sa obrátiť na Súdny dvor, aby o nej rozhodol. Ak sa takáto otázka položí v konaní pred vnútroštátnym súdnym orgánom, proti ktorého rozhodnutiu nie je prípustný opravný prostriedok podľa vnútroštátneho práva, je tento súdny orgán povinný obrátiť sa na Súdny dvor.

28. Podľa čl. 144 ods. 1 ústavy z dôvodu viazanosti slovenských sudcov pri ich rozhodovaní nielen ústavou, ústavným zákonom a zákonom, ale aj medzinárodnou zmluvou podľa čl. 7 ods. 2 a 5 ústavy, a teda v širších súvislostiach v rámci jednotného výkladu práva Európskej únie, majú súdy potom nielen právo, ale v niektorých prípadoch aj povinnosť klásť predbežné otázky Súdnemu dvoru (napr. aj v prípade platnosti aktu sekundárneho práva Európskej únie). Význam konania o predbežnej otázke spočíva v účinkoch, ktoré má právo Európskej únie na právne poriadky členských štátov. Konkrétne nezávislosť sudcov ústavného súdu a ich viazanosť ústavou, ústavnými zákonmi a medzinárodnými zmluvami, ktoré Slovenská republika ratifikovala a boli vyhlásené spôsobom ustanoveným zákonom, upravuje § 22 zákona č. 314/2018 Z. z. o Ústavnom súde Slovenskej republiky a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov [ďalej len „zákon o ústavnom súde“ (MACEJKOVÁ, I., BARÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kolektív. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 418.)].

29. Ústavný súd s poukazom na už uvedené považuje za potrebné pre svoje konečné rozhodnutie prioritne odstrániť určité pochybnosti o nesúlade viacerých ustanovení zákona o STVR s už uvedenými požiadavkami a zásadami prijatého nariadenia EMFA. Keďže k týmto ustanoveniam pre ich novosť neexistuje dosiaľ žiadna judikatúra Súdného dvora, ale tiež vzhľadom na ich všeobecnú formuláciu, ich posúdenie a zodpovedanie záleží od správneho výkladu práva Európskej únie, ústavný súd sa pre odstránenie prípadnej spornosti o výklad rozhodol obrátiť na Súdny dvor. Vzhľadom na to, že ústavný súd považuje zodpovedanie uvedených otázok jednak za dôležité pre následné vydanie svojho následného rozhodnutia vo veci samej, a tiež preto, lebo je aj súdom „poslednej inštancie“ na základe definície súdneho orgánu podľa čl. 267 ZFEÚ (IV. ÚS 206/08-50, s. 13, pozri tiež MACEJKOVÁ, I., BARÁNY, E., BARICOVÁ, J., FIAČAN, I., HOLLÄNDER, P., SVÁK, J. a kolektív. *Zákon o Ústavnom súde Slovenskej republiky. Komentár*. 1. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2020, s. 425.), a keďže v tomto prípade absentujú možné obmedzenia povolené Súdnym dvorom (Cilfit, 283/81, Zb. s. 3415), existuje preto aj povinnosť predložiť tieto prejudiciálne otázky (bod 1 výroku tohto uznesenia).

III.1. K otázke č. I:

30. Výber členov rady podlieha verejnému výberovému konaniu s možnosťou širokého uplatnenia kandidatúry, no zákon nestanovuje „vopred“ kritériá, podľa ktorý má Národná rada Slovenskej republiky alebo minister kultúry vykonať výber. Zákon špecifikuje len podmienky na kandidatúru, no nie kritériá, podľa ktorých má dôjsť k výberu najlepšieho kandidáta. Výber preto poskytuje široký priestor na uváženie Národnej rade Slovenskej republiky alebo Ministerstvu kultúry Slovenskej republiky. V prípade členov rady zákon špecifikuje odbor, za ktorý má byť daná osoba zvolená (§ 11 ods. 3 zákona o STVR). To isté platí v prípade voľby generálneho riaditeľa Radou STVR, no v tomto prípade zákon naznačuje, že nejakú (hoc nie celkom jasnú) úlohu pri výbere má plniť tzv. projekt riadenia (§ 18 ods. 2 zákona o STVR). V prípade etickej komisie zákon neposkytuje žiadne „bližšie pravidlá, podľa ktorých majú záujmové organizácie podávať svoje nominácie“.

31. V literatúre existujú názory, že už uvedené vymedzenie by mohlo byť nedostatočným pre naplnenie požiadavky kritérií „stanovených vopred“, keďže neposkytujú bližšie pravidlá, podľa ktorých sa má vybrať z niekoľkých kvalifikovaných kandidátov [napr. Hans Peter Lehofer. *Europäisches Medienfreiheitsgesetz und öffentlich-rechtliche Mediendienstanbieter*, Grabenwarter/Holoubek/Leitl-Staudinger (Hrsg), *Europäisches Medienfreiheitsgesetz Wien*. (Manz) 2024, p. 120 – 122)] Navyše požiadavka „účinnosti“ v čl. 5 ods. 2 EMFA vyžaduje podľa týchto názorov aj možnosť súdnej ochrany, ktorá v slovenskom právnom poriadku ale nie je explicitne predpokladaná. Podľa tohto názoru by potom mohlo byť v rozpore s čl. 5 ods. 2 EMFA, ak politicky nominovaný orgán robí konečný výber na základe svojho uváženia, pretože výberové konanie, ktoré má v rukách výkonná moc, nie je dostatočne oddelené od meritokratického procesu na základe kvalít kandidátov. Túto interpretáciu, zdá sa, podporuje aj to, že niektoré členské štáty v procese implementácie EMFA skôr preferujú spôsob, ktorý zveruje výberové konanie nezávislým regulátorom (Poľsko, čiastočne Rakúsko, Írsko, Francúzsko a pod.).

32. Existencia jasných kritérií zjavne súvisí s otázkou súdneho prieskumu rozhodnutí, keďže neexistencia kritérií znemožňuje súdny prieskum, aj keby bol teoreticky možný. Zákon o STVR neupravuje otázku súdneho prieskumu výberu členov rady alebo generálneho riaditeľa. Súdny prieskum osobitne spomína len v kontexte odvolania generálneho riaditeľa (§ 20 ods. 5 zákona o STVR) alebo člena rady (§ 14 ods. 7 zákona o STVR), ktoré z tohto dôvodu vyžaduje aj písomné odôvodnenie. Žiadnu podobnú požiadavku zákon ale nevyžaduje vo vzťahu k výberu do funkcií. Hoci podľa slovenského práva výber kandidátov môže podliehať súdnemu prieskumu, vzhľadom na absenciu dopredu daných zákonných kritérií by sa rozsah prieskumu musel obmedziť na procesný postup. Nie je ale zrejmé, či takýto súdny prieskum je v kontexte s EMFA dostatočný.

32.1. Ústavný súd napríklad rozhodoval o preskúmaní postupu a rozhodnutia Súdnej rady Slovenskej republiky o splnení predpokladov sudcovskej spôsobilosti (I. ÚS 153/2025, I. ÚS 306/2022, III. ÚS 446/2021, III. ÚS 642/2024, IV. ÚS 458/2022, a ďalšie). V uvedených rozhodnutiach ústavný súd preskúmal napadnutý postup/rozhodnutie súdnej rady vo svetle namietaného porušenia čl. 30 ods. 4 ústavy – t. j. prístup k voleným a verejným funkciám. Možnosť porušenia tohto práva sťažovateľov pritom skúmal z pohľadu zachovania prístupu k verejnej funkcii za rovnakých podmienok, teda bez možnosti diskriminačného správania zo strany orgánu verejnej moci pri výkone jeho kreačnej právomoci. Základné východiská spôsobu spoznávania dôvodov

vedúcich k prijatiu konkrétneho rozhodnutia súdnej rady vyslovil ústavný súd v náleze sp. zn. II. ÚS 29/2011.

32.2. V tejto súvislosti je potrebné tiež dodať, že v rozhodnutí sp. zn. II. ÚS 576/2012 ústavný súd preskúmal postup a uznesenie Výboru Národnej rady Slovenskej republiky pre kultúru a médiá a národnej rady, ktorým došlo k odvolaniu sťažovateľky z funkcie generálnej riaditeľky STVR (nie jej menovaniu), z pohľadu procesných nedostatkov (body 6 až 7 uznesenia). Aj keď národná rada nie je súdom a druhý senát sa nie celkom stotožnil s už vysloveným právnym názorom (IV. ÚS 478/2011), že z čl. 46 ods. 1 ústavy vyplýva určitý minimálny štandard procesných práv pri odvolávaní funkcionára aj pri absencii bližšej zákonnej úpravy, z pohľadu procesných nedostatkov námietky sťažovateľky preskúmal. V uznesení tiež dospel k záveru, že funkcia generálneho riaditeľa STVR nie je funkciou verejnou alebo volenou v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy, v dôsledku toho nemožno odvolanie riaditeľky považovať za zásah do tohto jej základného práva (body 5 až 5.5 uznesenia). V závere ústavný súd tiež uviedol, že si je vedomý, že preskúmanie zákonnosti uznesenia národnej rady, ktorým ustanovuje do funkcie takého funkcionára, ktorý nie je verejným funkcionárom v zmysle čl. 30 ods. 4 ústavy, za súčasného stavu nemožno podradiť ani pod obsah základného práva na súdny prieskum zákonnosti rozhodnutí verejnej správy podľa čl. 46 ods. 2 ústavy (bod 9 uznesenia).

33. S tým súvisí aj súvisiaca otázka, kto môže iniciovať takýto súdny prieskum. Zákon o STVR v podstate vylučuje, aby takýto prieskum iniciovala tretia osoba, ktorá nie je priamo dotknutá rozhodnutím (napríklad záujmová organizácia...). Vzhľadom na to, že výber členov rady alebo generálneho riaditeľa má dopad na práva všetkých prijímateľov informácií z verejnoprávneho média podľa čl. 3 EMFA a čl. 11 charty, nie je zjavné, či takto úzko koncipované právo napadnúť rozhodnutie, ktoré má takýto široký spoločenský dopad, zodpovedá požiadavke efektívnosti. Súdny dvor v podobnom kontexte dôvodil, že právo na príjem informácií musí byť pretavené do procesného práva všetkých užívateľov domáhať sa presadenia svojich práv aj súdnou cestou, hoci aj proti nešťátnym aktérom (C-314/12, UPC Telekabel Wien, § 57).

34. Ak čl. 5 ods. 2 EMFA vyžaduje, aby vnútroštátny zákon vopred špecifikoval konkrétne kritériá, podľa ktorých sa vyberie úspešný kandidát, existuje určitá pochybnosť, či zákon o STVR vzhľadom na ním stanovené kritériá v súčasnosti túto požiadavku spĺňa. S prvou otázkou súvisí aj otázka 2, ktorá sa týka procesu výberu.

III.2. K otázke č. II:

35. Požiadavka „nezávislosti“ verejnoprávneho vysielateľa je štrukturálnou požiadavkou na spôsob jej kreovania a fungovania. Jej cieľom je vylúčiť riziko politického alebo iného zasahovania do redakčnej práce a riadenia verejnoprávnych médií vzhľadom na inštitucionálnu blízkosť k štátu, a preto EMFA požaduje, aby sa výber riadiacich a dozorných orgánov čo najviac odlúčil od výkonu verejnej moci jeho rôznymi zložkami. Podľa názoru ústavného súdu aj z čl. 4 ods. 2 a čl. 5 ods. 2 EMFA preto vyvstáva otázka, či riadiace alebo správne orgány verejnoprávneho vysielateľa nie sú kreované spôsobom vytvárajúcim riziko, že tieto orgány budú predĺžením politického zápasu o výkon verejnej moci v štáte.

36. Ústavný súd vníma veľmi kriticky, že vnútroštátny zákon obsahuje len taxatívny a úzky zoznam nezlučiteľných funkcií namiesto toho, aby všeobecne zabezpečil odstup od výkonu verejnoprávnej

moci, a to napríklad všeobecnou výlukou nezlučiteľnosti s faktickou blízkosťou k výkonu verejnej moci. Tento dlhoročný formalistický prístup na Slovensku vedie k tomu, že inštitút nezlučiteľnosti reálne nechráni verejnoprávneho vysielateľa pred tým, aby v jeho čele boli osoby, ktoré sú aktívne vo vrcholovej politike alebo inak majú blízko k výkonu verejnej moci. Za súčasnej právnej situácie je zrejmé, že generálny riaditeľ a člen rady môžu napríklad byť komunálnym poslancom, starostom, vedúcim služobného úradu ministerstva, poradcom predsedu vlády, poslancov alebo iných členov vlády a pod. Generálny riaditeľ môže byť aj poslancom Európskeho parlamentu, členom Európskej komisie, šéfom, pokladníkom alebo členom parlamentnej alebo mimoparlamentnej politickej strany a pod. Takisto členmi môžu byť veľkí donori politických strán či ich spriaznené firmy alebo iné organizácie. Zo súčasného zloženia Rady STVR vyplýva, že jej členmi sú napríklad poradca predsedu vlády Slovenskej republiky a generálny tajomník služobného úradu Ministerstva kultúry Slovenskej republiky.

37. Ústavný súd má preto pochybnosti, či takáto úprava nezlučiteľnosti nie je v rozpore s požiadavkou „nezávislosti“ stanovenej čl. 4 ods. 2 a čl. 5 ods. 2 EMFA, ako aj s čl. 26 ústavy, pretože nezabezpečenie dostatočného odstupu verejnoprávnej televízie od výkonu verejnej moci môže predstavovať možné riziko zneužitia hlavného správneho orgánu – Rady STVR. Takúto pochybnosť podporuje jednak odôvodnenie čl. 27 EMFA, ktoré uvádza: „Poskytovatelia verejnoprávnych médií však môžu byť obzvlášť vystavení riziku zasahovania vzhľadom na ich inštitucionálnu blízkosť k štátu a verejné finančné prostriedky, ktoré dostávajú.“, ale aj odôvodnenie čl. 28 EMFA: „Existujú aj prípady, keď legislatívne reformy v členských štátoch zvýšili vládnú kontrolu verejnoprávnych médií, a to aj pokiaľ ide o vymenovanie najvyšších riadiacich pracovníkov alebo členov správnej rady verejnoprávnych médií... Ak záruky neexistujú alebo sú nedostatočné, vznikajú riziká politického zasahovania do redakčnej línie alebo riadenia verejnoprávnych médií.“ Taktiež tento výklad podporuje odôvodnenie čl. 31 EMFA, ktoré uvádza: „Je preto potrebné, aby členské štáty na základe medzinárodných noriem, ktoré v tejto súvislosti vypracovala Rada Európy, zaviedli účinné právne záruky nezávislého fungovania poskytovateľov verejnoprávnych médií v celej Únii, ktoré nebudú podliehať vládnym, politickým, hospodárskym alebo súkromným záujmom bez toho, aby bolo dotknuté vnútroštátne ústavné právo v súlade s chartou.“

38. Okrem už uvedeného podľa názoru ústavného súdu potreba širokého a faktického posudzovania nezlučiteľnosti funkcií vyplýva aj z judikatúry Európskeho súdu pre ľudské práva, ako aj odporúčania Rady Európy č. R(96)10 Výboru ministrov členským štátom o zabezpečení nezávislosti verejnoprávneho vysielania prijatého Výborom ministrov 11. septembra 1996 na 573. stretnutí zástupcov ministrov. Podľa odporúčania č. R(96)10 musí právny rámec verejnoprávnych vysielateľov „jasne stanoviť ich redakčnú nezávislosť a inštitucionálnu autonómiu“ vrátane úpravy financovania, zodpovednosti a kontroly, pričom musí obsahovať aj záruky, aby sa „vylúčilo riziko akéhokoľvek politického alebo iného zasahovania.“. Odporúčanie č. R(96)10 konkrétnejšie uvádza: „Pravidlá upravujúce postavenie dozorných orgánov verejnoprávnych vysielateľov, hlavne členstvo v nich, musia byť definované tak, aby sa vylúčilo riziko akéhokoľvek politického alebo iného zasahovania.“ a taktiež: „Pravidlá musia predovšetkým garantovať, že členovia dozorných orgánov: sú volení transparentným a pluralistickým spôsobom, kolektívne reprezentujú záujmy spoločnosti ako celku.“

39. Európsky súd pre ľudské práva odporúčanie č. R(96)10 viackrát inkorporoval do svojej judikatúry k čl. 10 týkajúcemu sa slobody prejavu. Napríklad vo veci Malone a iní proti Moldavsku, č. 13936/02 (2009), Európsky súd pre ľudské práva zvýraznil potrebu jasnej právnej úpravy týkajúcej sa redakčnej nezávislosti a inštitucionálnej autonómie (§ 102). Okrem toho zdôraznil, že žiadnej „silnej ekonomickej alebo politickej skupine v spoločnosti [nesmie byť] dovolené získať dominantné postavenie nad audiovizuálnymi médiami, a tým vyvíjať tlak na vysielateľov a nakoniec obmedzovať ich redakčnú slobodu“, pretože sa tak „podkopáva základn[á] úloh[a] slobody prejavu v demokratickej spoločnosti, ako je zakotvená v článku 10 dohovoru, najmä ak slúži na šírenie informácií a myšlienok všeobecného záujmu, ktoré má verejnosť navyše právo prijímať“ (§ 98). Štát má v tomto ohľade nielen negatívnu povinnosť zdržať sa zásahov, ale aj afirmatívnu pozitívnu povinnosť, „aby verejnosť mala prostredníctvom televízie a rozhlasu prístup k nestranným a presným informáciám a širokej škále názorov a komentárov, ktoré odrážajú okrem iného rozmanitosť politických názorov v krajine, a po druhé, aby novinárom a iným odborníkom pracujúcim v audiovizuálnych médiách nebolo bránené v poskytovaní týchto informácií a komentárov“. Spôsob, akým to štát zabezpečí, je na jeho uvážení.

40. Na druhej strane má ústavný súd pochybnosť, ako vyložiť požiadavku „nezávislosti“ vo vzťahu k procesu výberu členov rady zo strany Ministerstva kultúry Slovenskej republiky a Národnej rady Slovenskej republiky. Výber zo strany Ministerstva kultúry Slovenskej republiky poskytuje širokú mieru uváženia, hoc je predmetom výberového konania. Výber zo strany národnej rady v plnej miere závisí od politických dohôd a parlamentnej väčšiny v jednokomorovom parlamente. Ústavné súde iných členských štátov pred EMFA zjavne pristupovali rôzne k otázke zapojenia verejnej moci do procesu voľby alebo nominácie správnych orgánov verejnoprávnych vysielateľov [pozri napr. rozhodnutie rakúskeho ústavného súdu (VfGH) č. G 215/2022 z 5. októbra 2023 alebo rozhodnutie nemeckého ústavného súdu (BverfG) č. 1 BvF 1/11 a 1 BvF 4/11 z 25. marca 2014]. Zároveň sa však celkový prístup postupne mení, keďže viacero členských štátov zavádza do procesu selekcie inštitút „regulátora“ namiesto výkonnej alebo zákonodarnej moci.

41. Proces výberu členov rady podľa zákona o STVR podlieha iba obmedzenej špecifikácii toho, aké záujmy alebo odbornosti majú byť v nej zastúpené. Iba štyria členovia menovaní Ministerstvom kultúry Slovenskej republiky musia byť z určitých oblastí: 1. médií a audiovizie, 2. ekonómie, 3. práva a 4. informačných technológií. Ostatní piati členovia volení Národnou radou Slovenskej republiky môžu byť z oblastí: televízneho vysielania, rozhlasového vysielania, ekonómie, práva a informačných technológií (§ 11 ods. 3). Zákon ale neupravuje žiadne požiadavky reprezentatívnosti rôznych záujmových skupín okrem tých, ktoré môžu byť zapojené do návrhového procesu etickej komisie. Ústavný súd má preto pochybnosti, či takto konštruovaný proces napĺňa požiadavky „nezávislosti“ podľa čl. 5 ods. 1 a 2 EMFA.

III.3. K otázke č. III:

42. Ústavný súd je toho názoru, že etická komisia nie je správnu radou v zmysle čl. 5 ods. 2 EMFA, pretože jej „stanoviská k dodržiavaniu štatútu“ a „návrhy príslušných opatrení“ s cieľom zabezpečiť dodržiavanie štatútu musí implementovať Rada STVR. Na druhej strane z odôvodnenia čl. 31 vyplýva, že sa požiadavky EMFA môžu vzťahovať aj na orgány, „ktoré zohrávajú úlohu pri určovaní redakčných politík“. Štatút programového pracovníka vzhľadom na jeho obsah možno

podľa ústavného súdu chápať ako „redakčnú politiku“. Ako už bolo uvedené, etická komisia len vykladá tento štatút, avšak akékoľvek rozhodnutie prijíma Rada STVR. Rada STVR tiež tvorí tento štatút a podľa súčasnej praxe určuje niektorých členov etickej komisie. Za takejto situácie je ústavný súd toho názoru, že požiadavky podľa čl. 5 ods. 2 EMFA sa nemajú vzťahovať aj na etickú komisiu. Zároveň je však otázne, aké bližšie požiadavky môžu pre jej členov a ich činnosť vyplývať z čl. 5 ods. 1 EMFA.

III.4. K otázke č. IV:

43. Zákon o STVR obsahuje nasledujúce záruky, ktorými sa má zabezpečiť redakčná nezávislosť tvorivých zamestnancov STVR, keď v § 4 ods. 2 zákona o STVR všeobecne ustanovuje: „Slovenská televízia a rozhlas chráni a rešpektuje nezávislosť svojich programových pracovníkov, ďalších tvorivých pracovníkov a spolupracovníkov v súlade so štatútom programových pracovníkov, ďalších tvorivých pracovníkov a spolupracovníkov Slovenskej televízie a rozhlasu.“ Na porušenie tohto ustanovenia však nie je naviazaná žiadna sankcia. Je treba poznamenať, že uvedené záruky podľa názoru ústavného súdu nie je možné vzhľadom na kritériá uvedené v nariadení EMFA posudzovať izolovane (len na báze zákona o STVR, ako to uvádzajú navrhovatelia), ale v širšom kontexte oprávnení nezávislého regulátora (Rada pre mediálne služby) podľa zákona o mediálnych službách, ktorý nie je zahrnutý do návrhu navrhovateľov na súlad právnych predpisov s ústavou a dohovorom. Napríklad práve z § 153 ods. 6 zákona o mediálnych službách vyplýva možnosť užívateľa obsahovej služby domáhať sa ochrany pred súdom. Navyše práve nezávislý regulátor zodpovedá (kontroluje) za obsah a redakčnú nezávislosť.

44. Prijímanie štatútu programových zamestnancov je v pôsobnosti rady. Na štatút nie sú zákonom kladené osobitné podmienky, hoc musí byť v súlade s čl. 3, čl. 4 ods. 2, čl. 5 EMFA. Takýto štatút nie je ale možné napadnúť správnu žalobou alebo v abstraktnom prieskume o súlade právnych predpisov, avšak mohol by byť predmetom individuálnej ústavnej sťažnosti podľa čl. 127 ods. 1 ústavy. Ak by ústavný súd dospel k záveru, že ním dochádza k porušeniu základných práv jednotlivca, možno takýto štatút zrušiť a zakázať pokračovanie v porušovaní základných práv a slobôd.

45. Napriek tomu, že zákon o mediálnych službách návrhom navrhovateľov napadnutý nebol, vyplývajú aj z neho ďalšie záruky, ktoré sú predmetom posudzovania vo vzťahu k EMFA a položených otázok [najmä zo znenia jeho poslednej novely zákonom 256/2025 Z. z. z 10. septembra 2025, ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) v znení neskorších predpisov a ktorým sa mení a dopĺňa zákon č. 265/2022 Z. z. o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovizie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách) v znení zákona č. 189/2025 Z. z.]. Kontextuálna súvislosť s napadnutým právnym predpisom (zákonom o STVR) aj v súvislosti s riešenou problematikou a implementáciou prijatého nariadenia EMFA, na ktoré práve už označená zmena zákona o mediálnych službách odkazuje a z neho vychádza, je neprehliadnuteľná, o čom svedčia napr. aj odkazy pod čiarou na nariadenie EMFA pri dotknutých ustanoveniach. Ústavný súd preto tento svoj pohľad na zrejme súvislosti so širšou pôsobnosťou nariadenia EMFA aj na iné podústavné normy tvoriace právny poriadok v oblasti mediálneho práva na Slovensku (najmä spomenutý zákon o mediálnych službách) pre adekvátne

zodpovedanie položených otázok (ktoré by preto nemali byť zodpovedané izolovane len k návrhom napadnutému zákonu o STVR) v stručnosti v ďalšom texte predstavuje.

46. Zákon o mediálnych službách okrem iného uvádza že:

- poskytovateľ obsahovej služby poskytuje obsahovú službu slobodne a nezávisle. Do jej obsahu možno zasahovať iba na základe zákona a v jeho medziach (§ 16 ods. 1);
- vysielateľ, ktorý nepodlieha samoregulačnému mechanizmu zapísanému do evidencie podľa tohto zákona, regulujúcemu aj oblasť všestrannosti informácií, názorovej plurality a objektívnosti a nestrannosti programov, je povinný a) zabezpečiť všestrannosť informácií a názorovú pluralitu v rámci vysielanej programovej služby, b) zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť spravodajských programov a programov aktuálnej publicistiky; názory a hodnotiace komentáre musia byť oddelené od informácií spravodajského charakteru (§ 25);
- pri posudzovaní vplyvu na pluralitu informácií na mediálnom trhu a pri vyhodnocovaní rizík narušenia plurality informácií je regulátor povinný zohľadniť skutočnosti podľa osobitného predpisu [§ 101 ods. 7 s odkazom na čl. 22 ods. 2 nariadenia (EÚ) 2024/1083];
- regulátor vydáva výročnú správu, ktorá obsahuje všetky dôležité informácie za príslušný kalendárny rok o činnosti regulátora, o stave vysielania a retransmisie, o poskytovaní audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie a o poskytovaní platforiem na zdieľanie videí, okrem iného aj analýzu o 1. pluralite informácií a transparentnosti majetkových a personálnych vzťahov, 2. vlastníckych štruktúr poskytovateľov obsahových služieb v pôsobnosti regulátora, 3. samoregulačných mechanizmov v oblastiach regulovaných týmto zákonom vrátane ich účinnosti, 4. dodržiavania záruk nezávislého fungovania verejnoprávneho vysielateľa [§ 124 ods. 1 písm. i)] a informácie o poskytnutí verejných finančných prostriedkov na štátnu reklamu [§ 124 ods. 1 písm. n)].

47. V druhej hlave uvedený zákon upravuje postavenie, poslanie, pôsobnosť regulátora, jeho orgány, ich zloženie, postavenie a ich pôsobnosť. Štátnu reguláciu v oblasti vysielania, retransmisie, poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie, poskytovania platforiem na zdieľanie obsahu, poskytovania služby informačnej spoločnosti, ktorá je sprostredkovateľskou službou, poskytovania online sprostredkovateľských služieb, poskytovania internetového vyhľadávača, poskytovania služieb multimodálneho prístupu, vydávania periodických publikácií a prevádzkovania spravodajských webových portálov v rozsahu vymedzenom týmto zákonom a osobitnými predpismi vykonáva regulátor (§ 108 zákona o mediálnych službách).

48. Tretia hlava zákona o mediálnych službách upravuje samoregulačné mechanizmy, samoregulačný orgán a kódex s tým, že výkon dohľadu nad dodržiavaním povinností podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov sa s odkazom na čl. 2 ods. 16 nariadenia EMFA môže uskutočňovať aj prostredníctvom kódexu presadzovaného samoregulačným orgánom a evidovaného regulátorom v evidencii alebo zverejneného komisiou (§ 127 ods. 2). Za kódex sa podľa § 127 ods. 3 zákona o mediálnych službách považuje aj taký samoregulačný systém pravidiel, ktorý upravuje správanie v oblasti poskytovania obsahových služieb nad rámec povinností podľa tohto zákona alebo osobitných predpisov (s odkazom na čl. 2 ods. 16 nariadenia EMFA), ak reguluje osobu, oblasť, činnosť alebo obsahovú službu v pôsobnosti tohto zákona, najmä

a) redakčné štandardy poskytovateľov obsahových služieb,

b) zabezpečenie pomoci pri uplatňovaní práva na účinnú súdnu ochranu v súvislosti s povinnosťou zachovávať mlčanlivosť o zdroji informácií alebo s uplatňovaním práva alebo ochrany podľa § 17 ods. 4 a 5 alebo podľa osobitných predpisov (s odkazom napríklad na čl. 4 nariadenia EMFA) alebo c) nevhodnú mediálnu komerčnú komunikáciu, ktorá

1. sa týka alkoholických nápojov alebo

2. sprevádza programy určené pre deti alebo sa v nich uvádza a týka sa potravín a nápojov obsahujúcich živiny a látky s výživovým alebo fyziologickým účinkom, najmä tuky, transmastné kyseliny, soľ alebo sodík a cukry, ktorých nadmerný príjem v celkovej strave sa neodporúča.

49. Podľa § 109 ods. 3 zákona o mediálnych službách poslaním Rady pre mediálne služby (ako nezávislého regulátora) je a) presadzovať verejný záujem v oblasti vysielania, retransmisie, poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie a poskytovania platforiem na zdieľanie obsahu, b) chrániť slobodu prejavu, právo na informácie a právo na prístup ku kultúrnym hodnotám a vzdelaniu a c) vykonávať štátnu reguláciu v oblasti vysielania, retransmisie, poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie a poskytovania platforiem na zdieľanie obsahu. Rada rozhoduje v senátoch alebo pléne. Má deväť členov, ktorých volí a odvoláva národná rada. Kandidátov môže navrhnúť široké spektrum subjektov (§ 114 ods. 3). Voľbe členov v národnej rade prechádza vypočutie, pričom členom môže byť akákoľvek plnoletá fyzická osoba, ktorá má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu a je bezúhonná; za bezúhonného sa na účely tohto zákona považuje ten, kto nebol právoplatne odsúdený za úmyselný trestný čin (§ 115 ods. 1). Nezlučiteľnosť funkcií je upravená širšie ako pri Rade STVR (napr. na rozdiel od zákona o STVR členom nemôže byť štátny tajomník), avšak taktiež len taxatívnym výpočtom (§ 115 ods. 2 až 4). Národná rada môže člena Rady pre mediálne služby odvolať (§ 117 ods. 2 a 3), len ak vykonáva určité zakázané činnosti (§ 115 ods. 3), koná v rozpore so štatútom tejto rady alebo je nečinný viac ako šesť po sebe nasledujúcich kalendárnych mesiacov. Podľa § 117 ods. 4 zákona o mediálnych službách prípadné odvolanie člena národnou radou musí byť riadne odôvodnené, zverejnené a vopred oznámené členovi rady. Vzhľadom na to, že Rada pre mediálne služby je zároveň nezávislým regulátorom pre oblasť audiovizuálnych médií a digitálnych služieb, podlieha podmienkam nezávislosti aj podľa iných predpisov práva Európskej únie [čl. 30 ods. 1 smernice Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2010/13/EÚ z 10. marca 2010 o koordinácii niektorých ustanovení upravených zákonom, iným právnym predpisom alebo správny opatrením v členských štátoch týkajúcich sa poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb (smernica o audiovizuálnych mediálnych službách)] a čl. 50 nariadenia Európskeho parlamentu a Rady (EÚ) 2022/2065 z 19. októbra 2022 o jednotnom trhu s digitálnymi službami a o zmene smernice 2000/31/ES (akt o digitálnych službách).

50. Rada pre mediálne služby tiež dohliada na porušenia § 16 ods. 1 a § 25 zákona o mediálnych službách. „Povinná osoba“, ktorá poruší tieto ustanovenia, môže dostať pokutu podľa § 140 a nasl. zákona o mediálnych službách. Z praxe možno vyvodit', že regulátor nezvykne ukladať pokuty akýmkoľvek tretím osobám, ktoré sa pokúšajú napríklad o zasahovanie do programovej služby verejného vysielateľa, alebo členovi správneho orgánu verejnoprávneho vysielateľa. Rada pre mediálne služby tiež zrejme nedokáže uplatniť svoju najzásadnejšiu sankciu, a to odobratie licencie, proti verejnoprávnemu vysielateľovi (§ 199 zákona o mediálnych službách). Podľa § 16 ods. 1 a § 25 zákona o mediálnych službách vo vzťahu ku generálnemu riaditeľovi, členovi rady alebo členovi etickej komisie však Rada pre mediálne služby jednoznačne nevie vyvodit' žiadne

konzekvencie za prípadné nezákonné zásahy. Prípadné porušenie ustanovení na ochranu redakčnej nezávislosti taktiež nie sú upravené ako dôvod povinného odvolania generálneho riaditeľa, člena rady alebo etickej komisie. Momentálne Rada pre mediálne služby podľa § 112 ods. 2 písm. a) zákona o mediálnych službách rozhoduje v senáte a) v správnom konaní v prvom stupni vo veciach dodržiavania povinností a ukladania sankcií podľa tohto zákona a podľa osobitných predpisov (s odkazom na nariadenie EMFA – bod 72 pod čiarou). Má však aj právomoc vykonávať dohľad podľa všeobecných predpisov mediálneho práva (§ 109, § 110 zákona o mediálnych službách). V prijatej novele zákona o mediálnych službách po implementácii EMFA bola Rade pre mediálne služby zverená právomoc posudzovať porušovanie čl. 5 EMFA [§ 110 ods. 2 písm. k)], podľa ktorého do pôsobnosti regulátora (uplatniteľnej aj vo vzťahu k STVR) patrí monitorovanie a analyzovanie dodržiavania záruk nezávislého fungovania verejnoprávneho vysielateľa podľa osobitného predpisu [čl. 5 ods. 1 až 3 nariadenia (EÚ) 2024/1083 – EMFA]. Podľa zákona o mediálnych službách môže Rada pre mediálne služby vykonávať dozor nad zverenými zákonnými povinnosťami (§ 110 ods. 1). Za porušenie takýchto povinností môže uložiť jednu z nasledujúcich sankcií: a) upozornenie, b) uverejnenie oznamu o porušení zákona, c) pozastavenie vysielania alebo poskytovania programu alebo jeho časti, d) uloženie pokuty a e) zrušenie autorizácie vysielateľa za závažné porušenie povinnosti (§ 134). Pokutu možno udeliť len za taxatívne vymenovanú podskupinu porušení (§ 140 a nasl.), pričom vysielateľa možno takto potrestať napríklad len za nedostatok transparentnosti vo vzťahu k rade, čo sa týka dodržiavania plurality informácií (§ 105 ods. 1), či nesúlad obsahu vysielania so zákonom č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov [§ 20 ods. 4 písm. c)] alebo s príkazom ochrany ľudskej dôstojnosti (§ 61). Žiadne z týchto oprávnení nie je možné využiť na sankcionovanie porušenia povinností podľa čl. 4 ods. 2 a čl. 6 ods. 3 EMFA. Pri dohľade na čl. 5 EMFA existuje nová možnosť rady uložiť pokutu, no je obmedzená na nedostatok spolupráce pri vyšetrovaní možného porušenia [§ 110 ods. 7 a 9 v spojení s § 142 ods. 1 písm. g)]. Dozor nezávislého regulátora má teda len monitorovaciu funkciu, ako je explicitne predpokladané v čl. 5 ods. 4 EMFA.

51. Za uvedených okolností nie je zrejmé, či takto nastavené zabezpečenie „editorskej nezávislosti“ programových a iných kreatívnych zamestnancov STVR voči orgánom STVR je dostatočne efektívne, aby naplnilo požiadavky princípu účinnosti v kontexte nezávislého regulátorného dohľadu podľa čl. 5 ods. 4 EMFA, ale aj zabezpečenia dodržiavania požiadaviek podľa čl. 4 ods. 2 a čl. 6 ods. 3 EMFA. Na uvedené vo vzťahu k EMFA je zrejme potrebné nahliadať práve aj cez zákon o mediálnych službách, ktorého vplyv na dodržiavanie nariadenia EMFA navrhovateľa vôbec vo svojom návrhu neuviedli.

III.5. K otázke č. 5:

52. Hoci zákon o STVR bol prijatý v čase, keď ešte Slovenská republika nemala povinnosť tento právny akt uplatňovať, podľa judikatúry Súdneho dvora zaťažovala slovenského zákonodarcu užšia povinnosť lojálnej spolupráce podľa čl. 4 ods. 3 ZEÚ, pričom jej porušenie si vyžaduje kroky, ktoré by mohli vážne ohroziť výsledok stanovený týmto nariadením (C-129/96, § 45). Toto časové hľadisko je osobitne dôležité pre namietaný nesúlad zákona o STVR v tých ustanoveniach, ktorými došlo *de facto* k výmene bývalého vedenia. Výmena nastáva mesiace pred transpozičnou lehotou a došlo k nej na základe prijatia nového zákona o verejnoprávnom vysielateľovi, ktorý úplne

nanovo konštituoval jeho orgány. Napriek tomu, že samotná verejnoprávna televízia a rozhlas ostali rovnaké, došlo k zmene názvu verejného vysielateľa a novému spôsobu kreovania rady, novej úprave právomocí generálneho riaditeľa a vytvoreniu etickej komisie ako poradného orgánu. Ako už bolo skôr uvedené, v histórii Slovenskej republiky nejde o ojedinelý jav, keď sa takéto zásadné zmeny dejú (najmä) po voľbách (bod 24 tohto odôvodnenia).

53. Cieľom predkladanej otázky je zistiť, či by prípadné konštituovanie subjektu nanovo za spomínaných okolností mohlo byť porušením čl. 5 EMFA. Predbežný názor ústavného súdu v tejto otázke je, že o porušenie v takomto prípade nejde, pretože je plne v právomoci zákonodarcu nanovo konštituovať verejnoprávneho vysielateľa. Podľa judikatúry ústavného súdu v kontexte slovenskej ústavy sú v prípade predčasného skončenia mandátu z dôvodu zániku alebo premeny inštitúcie v zásade z tohto dôvodu neúspešné. Ako príklad z judikatúry ústavného súdu možno uviesť nález sp. zn. I. ÚS 238/04, kde sťažovateľmi boli predseda a podpredsedovia Najvyššieho kontrolného úradu (ďalej len „NKÚ“), ktorí boli zvolení do funkcie národnou radou na funkčné obdobie 5 rokov. Počas výkonu ich funkčného obdobia bola prijatá zmena ústavy, ktorá predĺžila funkčné obdobie predsedu a podpredsedov NKÚ na 7 rokov. Intertemporálne ustanovenia týkajúce sa týchto funkcií v právnej úprave chýbali. Národná rada prijala napadnuté uznesenia, ktorými konštatovala zánik funkcie sťažovateľov uplynutím 5 rokov, na ktoré boli zvolení. Ústavný súd konštatoval, že národná rada v prípade existencie silného verejného záujmu v prípadoch stretu starej a novej právnej normy môže ústavnou väčšinou hlasov (a v tomto prípade aj zákonom) rozhodnúť prípadne aj o predĺžení funkčného obdobia už kreovaných verejných funkcií, v prípade sťažovateľov o predĺžení funkčného obdobia predsedu a podpredsedov NKÚ z piatich na sedem rokov, avšak takéto právne pomery sú viazané na rozhodnutie štátneho orgánu (v danom prípade funkcia predsedu a podpredsedov NKÚ na voľbu v národnej rade), po zmene právnej úpravy je preto naplnenie obsahu právnych vzťahov opäť podmienené voľbou v národnej rade, teda nikdy nevznikajú iba „mlčky“, preto ani zmena takýchto verejnoprávnych vzťahov nemôže byť vykonaná „konkludentne“, ale vždy iba explicitným intertemporálnym ustanovením. Ústavný súd vyslovil, že základné právo sťažovateľov zúčastňovať sa na správe verejných vecí podľa čl. 30 ods. 1 ústavy a právo na prístup k voleným a iným verejným funkciám za rovnakých podmienok podľa čl. 30 ods. 4 ústavy v spojení s čl. 1 ods. 1 a s čl. 61 ods. 1 a 3 ústavy napadnutými uzneseniami národnej rady porušené nebolo.

III.6. K širšiemu slovenskému kontextu:

54. Nezávislosť verejných vysielateľov plní zásadnú úlohu v napĺňaní preambuly ústavy, podľa ktorej slovenský národ spravuje veci verejné „spoločne s príslušníkmi národnostných menšín a etnických skupín žijúcich na území Slovenskej republiky v záujme trvalej mierovej spolupráce s ostatnými demokratickými štátmi, usilujúc sa o uplatňovanie demokratickej formy vlády, záruk slobodného života, rozvoja duchovnej kultúry a hospodárskej prosperity“. Bez objektívnych, nestranných a pluralitných názorov nie je možné dosiahnuť riadnu správu verejných vecí. Verejnoprávne médiá, podobne ako školstvo, sú dôležitým zdrojom informovanosti celého obyvateľstva, a preto je potrebné, aby neodrážali len názory väčšiny, ktorá je aktuálne v danom čase pri moci, pretože jej záväzok je medzigeneračného charakteru.

55. Verejnoprávnosť médiá vyžaduje, aby obsahovo odrážala celkovú skladbu spoločnosti, čo sa práve pretavuje do požiadavky prezentovania objektívnych faktov, ale aj nestranných a pluralitných názorov, ktoré na tieto reagujú. Takáto služba širokej verejnosti je však možná len vtedy, ak má verejnoprávne médium dostatočný odstup od verejnej moci v štáte, a to nielen výkonnej, ale aj zákonodarnej a súdnej. To platí o to viac, že cieľom verejnoprávneho médiá je kontrolovať správu vecí verejných všetkými týmito časťami verejnej moci v prospech všetkých občanov bez ohľadu na ich politické presvedčenie. Túto požiadavku vyjadruje princíp odstupu verejnoprávnych médií od štátu, ktorý možno odvodiť z čl. 26 ústavy.

56. Princíp odstupu však neznamená, že verejnoprávne médiá a ich zamestnanci nemôžu podliehať dohľadu. Naopak, verejnoprávnosť médiá je možné dosiahnuť len pri správnom nastavení dohľadu nad prácou verejnoprávneho médiá, aby sa predišlo situácii, že toto sa stane rukojemníkom akejkoľvek jednej politickej, ekonomickej, náboženskej či inej ideologickej sily v spoločnosti na úkor ostatných. V tomto smere sú čl. 4 ods. 2 a čl. 5 EMFA len posilnením princípov, na ktorých je založená ústava, keď podľa jej čl. 1 ods. 1 „Slovenská republika je zvrchovaný, demokratický a právny štát. Neviaže sa na nijakú ideológiu ani náboženstvo.“

57. Prejednávaný prípad sa z pohľadu ústavného súdu týka otázky, ako môže zákonodarca správne nastaviť systém dohľadu tak, aby na jednej strane umožňoval efektívnu kontrolu proti zneužívaniu verejnoprávneho médiá, no na strane druhej zachoval jeho funkčnú autonómiu a editorskú slobodu jeho tvorivých zamestnancov. Historická skúsenosť Slovenskej republiky ukazuje, že tento prístup treba nastaviť v praxi veľmi precízne a citlivo.

58. Z pohľadu ústavného súdu je postavenie verejnoprávneho médiá podobné univerzitám, kde redakčnej slobode zodpovedá akademická sloboda, ktorá rovnako chráni slobodu bádania akademikov pred zásahmi zo strany verejnej moci, hoci sú platení zo štátneho rozpočtu. Aj akadémia v tomto smere slúži celej spoločnosti a tiež podlieha určitým kontrolným mechanizmom (čl. 43 ods. 1 v spojení s čl. 13 ods. 2 ústavy). Je však dôležité, aby verejnoprávne médiá boli čo najviac oddelené od výkonu verejnej moci, inak hrozí riziko ich zneužitia.

59. Verejnoprávne médiá vždy zohrávali dôležitú úlohu v histórii Slovenska. Rozhlas informoval obyvateľstvo Československa o vpáde nacistického Nemecka a bol aj médiom, cez ktoré bolo oznámené Slovenské národné povstanie v roku 1944. Ani ovládnutie rozhlasu a televízie komunistickou vládou neprešlo dôležitým informovaním obyvateľstva o invázií vojsk Varšavskej zmluvy v roku 1968. Až do roku 1989 boli verejnoprávna televízia a rozhlas v područí vládnej moci. Podľa dobového § 5 ods. 2 zákona č. 18/1964 Zb. o Československej televízii platilo, že „Za činnosť Československej televízie zodpovedá vláde ústredný riaditeľ, ktorého vymenúva a odvoláva vláda.“. Podľa § 5 ods. 3 a 4 zákona o Československej televízii činnosť televízie na Slovensku „riadi [1] ústredný riaditeľ prostredníctvom oblastného riaditeľa pre Slovensko“, pričom jeho „vymenúva [lo] a odvoláva [lo] Predsedníctvo Slovenskej národnej rady na návrh ústredného riaditeľa Československej televízie“. V roku 1967 bol dozor upravený zákonným opatrením Predsedníctva Národného zhromaždenia č. 1/1967 Zb. o zmenách v organizácii a pôsobnosti niektorých ústredných orgánov z 12. januára 1967, podľa ktorého ústrední riaditelia Československého rozhlasu, Československej televízie, Československej tlačovej kancelárie a Československého filmu zodpovedali priamo ministrovi kultúry a informácií za činnosť príslušnej organizácie (§ 5 ods. 1). Ústredných riaditeľov Československého rozhlasu, Československej

televízie, Československej tlačovej kancelárie a Československého filmu vymenúvala a odvolávala na návrh ministra kultúry a informácií vláda (§ 5 ods. 2). Napriek tomu televízia zohrala zásadnú úlohu pri šírení myšlienok zamatovej revolúcie v roku 1989.

60. K zásadnejším právnym zmenám došlo až po revolúcii v roku 1991 zákonom Slovenskej národnej rady č. 254/1991 Zb. o Slovenskej televízii v znení neskorších predpisov, ktorý na krátko zaviedol systém nominácií parlamentnými politickými stranami, vládou a inými subjektmi. Tento zákon však bol v roku 1992 po voľbách zásadne novelizovaný zákonom č. 482/1992 Zb. tak, že voľbu zvolil Národnej rade Slovenskej republiky.

61. Keďže ústavným súdom prejednávaný prípad je prvým, ktorý umožňuje stanoviť mantinely zákonodarnej moci v tejto oblasti, považuje ústavný súd za dôležité, aby boli výkladové otázky nariadenia EMFA dostatočne ozrejmene zo strany Súdneho dvora. Ústavný súd si súčasne uvedomuje, že v mnohých aspektoch majú zákonodarné orgány členských štátov vysokú možnosť uváženia, ako najlepšie zabezpečiť tento odstup v praxi, a preto je pre potreby finálneho rozhodnutia ústavného súdu nevyhnutné, aby Súdny dvor najprv bližšie ozrejmil požiadavky, ktoré v tomto smere vyplývajú z práva Európskej únie.

IV.

Prerušenie konania pred Ústavným súdom Slovenskej republiky

62. Podľa § 61 ods. 1 zákona o ústavnom súde ústavný súd môže konanie prerušiť, ak rozhodne, že požiada Súdny dvor Európskej únie o rozhodnutie o predbežnej otázke podľa medzinárodnej zmluvy, ktorou je Slovenská republika viazaná.

63. Keďže ústavný súd rozhodol o predložení návrhu na začatie prejudiciálneho konania pred Súdnym dvorom v súlade s čl. 267 ZFEÚ, rozhodol zároveň podľa § 61 ods. 1 zákona o ústavnom súde o prerušení konania (bod 2 výroku tohto uznesenia).

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

V Košiciach 11. februára 2026

Ivan Fiačan
predseda Ústavného súdu
Slovenskej republiky