

Kancelária Rady pre mediálne služby

Pracovný materiál Kancelárie Rady na zasadnutie Rady pre mediálne služby dňa 3. 7. 2024

Predmet: odvolanie proti rozhodnutiu Rady č. RL/23/2023
Účastník konania: Rozhlas a televízia Slovenska
Správny orgán: Rada pre mediálne služby

Dátum: 26. 6. 2024
Príloha: rozhodnutie č. RL/23/2023

NÁVRH UZNESENIA:

Rada pre mediálne služby (ďalej len „Rada“) v pléne ako príslušný odvolací orgán podľa § 112 ods. 1 písm. a) zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách (ďalej len „zákon č. 264/2022 Z. z.“), v súlade so zákonom č. 71/1967 Zb. o správnom konaní v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 71/1967 Zb.“) vo veci odvolania účastníka konania, ktorým je verejnoprávny vysielateľ Rozhlas a televízia Slovenska, Mlynská dolina 845 45 Bratislava, IČO: 47232480, proti rozhodnutiu Rady č. RL/23/2023 zo dňa 6. 7. 2023, podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „zákon č. 71/1967 Zb.“) odvolanie účastníka konania

zamietá

a rozhodnutie Rady č. RL/23/2023 zo dňa 6. 7. 2023

potvrďuje.

Úloha:

Kancelária Rady vyhotoví rozhodnutie a zašle ho podávateľovi odvolania.

T: 3. 8. 2024

Z: ReO

* * *

Podľa § 109 ods. 2 prvej vety zákona č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách: „Regulátor vykonáva dohľad nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich vysielanie, retransmisiu, poskytovanie audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie a poskytovanie platforiem na zdieľanie obsahu“.

Podľa § 55 ods. 1 zákona č. 264/2022 Z. z. „Verejnoprávny vysielateľ je povinný zabezpečiť multimodálny prístup k televíznej programovej službe, a to tak, aby vo vysielaní všetkých ním vysielaných televíznych programových služieb:

a) boli všetky programy sprevádzané titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím alebo tlmočené do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku a

b) bolo najmenej 50 % všetkých vysielaných programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich“.

Podľa § 55 ods. 2 zákona č. 264/2022 Z. z. „Podiel programov podľa odseku 1 písm. b) sa určí ako podiel vysielacieho času programov s multimodálnym prístupom vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa z celkového vysielacieho času programov vysielaných vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa za kalendárny štvrtrok“.

Podľa § 239 ods. 1 zákona č. 264/2022 Z. z. „Verejnoprávny vysielateľ je v období od 1. augusta 2022 do 31. decembra 2022 povinný zabezpečiť multimodálny prístup k televíznej programovej službe, a to tak, aby vo vysielaní všetkých ním vysielaných televíznych programových služieb, bolo najmenej

a) 50 % všetkých vysielaných programov sprevádzaných titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím...“

Podľa § 239 ods. 5 zákona č. 264/2022 Z. z. „Verejnoprávny vysielateľ je v období od 1. augusta 2022 do 31. decembra 2026 povinný v rámci ustanoveného podielu programov s multimodálnym prístupom podľa odsekov 1 až 4 zabezpečiť, aby bolo

a) najmenej 25 % všetkých vysielaných spravodajských programov a publicistických programov sprevádzaných titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím, tlmočených do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku, najmenej 15 % všetkých vysielaných detských programov sprevádzaných titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím a najmenej 15 % všetkých vysielaných detských programov tlmočených do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku,

b) sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich najmenej 25 % všetkých vysielaných detských programov a publicistických programov.“

Podľa § 239 ods. 6 zákona č. 264/2022 Z. z. „Na zabezpečenie multimodálneho prístupu k televíznej programovej službe podľa odsekov 1 až 5 sa primerane vzťahujú ustanovenia § 55 ods. 2 a 5 až 9 a § 56“.

* * *

Regulátor na svojom zasadnutí dňa 22. 2. 2023 prijal uznesenie o začatí správneho konania voči verejnoprávnemu vysielateľovi Rozhlas a televízia Slovenska v súvislosti

- s možným porušením ustanovenia § 239 ods. 1 písm. a) zákona č. 264/2022 Z. z., nakoľko vzniklo dôvodné podozrenie, že v rámci vysielania televíznych programových služieb Jednotka, Dvojka, Trojka, RTVS Šport, RTVS 24 mohlo prísť v 3. a 4. kalendárnom štvrtroku 2022 k porušeniu povinnosti zabezpečiť multimodálny prístup k televíznej programovej službe, a to tak, aby vo vysielaní všetkých ním vysielaných televíznych programových služieb, bolo najmenej 50 % všetkých vysielaných programov sprevádzaných titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím, a

- s možným porušením ustanovenia § 239 ods. 5 písm. a) a b) zákona č. 264/2022 Z. z., nakoľko vzniklo dôvodné podozrenie, že v rámci vysielania televíznych programových služieb Jednotka, Dvojka, Trojka, RTVS Šport, RTVS 24 mohlo prísť v 4. kalendárnom štvrtroku 2022 k porušeniu povinnosti zabezpečiť, aby bolo najmenej 15 % všetkých vysielaných detských programov tlmočených do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku, a aby bolo sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich najmenej 25 % všetkých vysielaných detských programov a publicistických programov.

Oznámenie o začatí správneho konania bolo účastníkovi konania doručené dňa 10. 3. 2023, na základe čoho sa začalo správne konanie č. 0014/SKO/2024 (predchádzajúce č. REO-RPMS/2023/00478). Účastník konania bol súčasne vyzvaný, aby v lehote najneskôr do 10 dní od doručenia oznámenia v súlade s § 33 ods. 1 a § 34 ods. 3 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (ďalej len „správny poriadok“) zaslal svoje stanovisko, prípadne navrhol dôkazy a vyjadril sa k podkladom pre rozhodnutie v predmetnom správnom konaní. Súčasne bol účastník konania upozornený, že pokiaľ svoje práva v stanovenej lehote nevyužije, Rada môže rozhodnúť vo veci aj bez jeho stanoviska, pokiaľ uzná, že podklady a dôkazy zhromaždené v správnom konaní sú dostačujúce podľa § 46 správneho poriadku.

Dňa 31. 3. 2023 bolo Rade doručená vyjadrenie účastníka konania.

V dňoch 6. 4. 2023 a 14. 6. 2023 účastník konania svoje vyjadrenie doplnil o komunikáciu s riaditeľkou odboru mediálneho práva a audiovizie Ministerstva kultúry Slovenskej republiky, resp. o návrh novely zákona č. 264/2022 v podobe, v akej bol predložený na rokovanie NR SR (ďalej aj „návrh novely“).

Podkladom pre rozhodnutie Rady boli štatistické údaje účastníka konania, vyjadrenie a doplnenie vyjadrenia účastníka konania. Regulátor po získaní všetkých podkladov pre rozhodnutie a oboznámení sa s nimi v danej veci rozhodol dňa 6. 7. 2023 tak, že účastníkovi konania uložil za porušenie povinností

podľa § 239 ods. 1 písm. a) a § 239 ods. 5 písm. a) a b) zákona č. 264/2022 Z. z. sankciu – upozornenie na porušenie zákona. Rozhodnutie RL/23/2023 bolo účastníkovi konania doručené dňa 25. 9. 2023.

Voči uvedenému rozhodnutiu Rady č. RL/23/2023 bolo prípustné odvolanie podľa 53 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. Vysielateľ Rozhlas a televízia Slovenska (ďalej len „účastník konania“) v zákonnej, čiže pätnásťdňovej lehote podal voči uvedenému rozhodnutiu Rady odvolanie.

* * *

Podľa predchádzajúcej právnej úpravy, t. j. zákona č. 308/2000 Z. z. nebolo možné sa voči rozhodnutiam Rady odvolať, pričom jej rozhodnutia bolo možné napadnúť iba správnu žalobou na Krajský súd v Bratislave podľa Správneho súdneho poriadku. Táto situácia sa zmenila prijatím zákona č. 264/2022 Z. z., ktorý zaviedol dvojinštančnosť rozhodovania Rady, čo znamená, že v prvom stupni rozhoduje o porušení zákona č. 264/2022 Z. z. trojčlenný senát Rady a o prípadnom odvolaní rozhoduje plénum. Uvedené vyplýva z § 112 zákona č. 264/2022 Z. z.

Podľa § 225 ods. 1 zákona č. 264/2022 Z. z.: *„Na konanie podľa tohto zákona sa vzťahuje správny poriadok okrem ustanovení § 23 v časti nesprístupnenia zápisníc o hlasovaní a § 9 ods. 2, § 49, § 57, § 61 až 68 správneho poriadku.“*

Rada je preto v správnych konaniach povinná postupovať podľa zákona č. 71/1967 Zb., čiže podľa správneho poriadku. Vo vyššie uvedenom ustanovení sú zároveň vylúčené niektoré ustanovenia správneho poriadku, ktoré sa na konanie Rady nevzťahujú. Z toho vyplýva, že ostatné ustanovenia správneho poriadku sa na konanie vzťahujú a Rada musí postupovať v súlade s nimi. Správny poriadok sa podľa § 1 ods. 1 vzťahuje na konanie, v ktorom v oblasti verejnej správy správne orgány rozhodujú o právach, právom chránených záujmoch alebo povinnostiach fyzických osôb a právnických osôb, čo je aj prípad konaní vedených Radou.

Podľa § 225 ods. 2 zákona č. 264/2022 Z. z.: *„Ak tento zákon neustanovuje inak, voči prvostupňovému rozhodnutiu regulátora sa možno odvolať.“*

V prípade porušenia povinností stanovených v § 239 zákona č. 264/2022 Z. z. tento zákon neustanovuje inak, a preto bolo možné podať odvolanie proti rozhodnutiu Rady č. RL/23/2023 podľa § 53 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb.

Podľa § 54 ods. 1 zákona č. 71/1967 Zb. sa odvolanie podáva na správnom orgáne, ktorý napadnuté rozhodnutie vydal, čiže v tomto prípade Rade. Odvolacím orgánom je v tomto prípade plénum Rady podľa § 112 ods. 1 zákona č. 264/2022 Z. z.

Podľa § 59 ods. 1 až 3 zákona č. 71/1967 Zb.:

„(1) Odvolací orgán preskúma napadnuté rozhodnutie v celom rozsahu; ak je to nevyhnutné, doterajšie konanie doplní, prípadne zistené vady odstráni.

(2) Ak sú pre to dôvody, odvolací orgán rozhodnutie zmení alebo zruší, inak odvolanie zamietne a rozhodnutie potvrdí.

(3) Odvolací orgán rozhodnutie zruší a vec vráti správnejmu orgánu, ktorý ho vydal, na nové prejednanie a rozhodnutie, pokiaľ je to vhodnejšie najmä z dôvodov rýchlosti alebo hospodárnosti; správny orgán je právnym názorom odvolacieho orgánu viazaný.“

Odvolací orgán môže za podmienok ustanovených v zákone dospieť k týmto záverom:

a) odvolanie zamietne pre neprípustnosť alebo preto, lebo bolo podané oneskorene. V tomto prípade odvolací orgán prvostupňové rozhodnutie nepotvrdzuje;

b) odvolanie zamietne pre bezdôvodnosť a prvostupňové rozhodnutie potvrdí; tento postup prichádza do úvahy v prípadoch, keď odvolací orgán nezistí také nedostatky, pre ktoré by bolo treba považovať

prvostupňové rozhodnutie za nezákonné, resp. nesprávne, a preto neprichádza do úvahy jeho zmena alebo zrušenie;

c) odvolaniu vyhovie a napadnuté rozhodnutie zruší. K takémuto postupu dochádza vtedy, ak je rozhodnutie nezákonné a vo veci netreba ďalej konať. Ide o prípady, keď pre rozpor s právnymi predpismi rozhodnutie vôbec nemalo byť vydané. Za takýto rozpor sa považujú uloženie povinnosti alebo udelenie práva v rozpore s objektívnym právom (napr. uloženie pokuty za priestupok, hoci nebolo spoľahlivo preukázané, že sa skutok stal);

d) odvolaniu vyhovie, napadnuté rozhodnutie zruší a vec vráti na nové konanie a rozhodnutie; tento postup prichádza do úvahy, ak boli zistené podstatné procesné vady a rozsah zisťovania skutkového stavu vyžaduje, aby ho vykonal správny orgán prvého stupňa a na základe nových zistení opätovne rozhodol vo veci. Pôjde najmä o prípady, keď treba vykonať príslušné procesné úkony na mieste, vypočuť svedkov s pobytom v obvode orgánu prvého stupňa a pod. Takýto postup je odôvodnený predovšetkým otázkami procesnej ekonómie (náhrady cestovných nákladov, rýchlosť konania a pod.). Dôležitým je aj fakt, že proti novému rozhodnutiu vo veci má účastník opätovne možnosť sa odvolať. Takýto postup by v prípade meritórneho druhostupňového rozhodnutia nemal;

e) odvolaniu vyhovie a napadnuté rozhodnutie zmení; k zmene rozhodnutia dôjde spravidla vtedy, ak bol skutkový základ zistený správne, ale prvostupňový orgán nesprávne aplikoval hmotnoprávny predpis, prípadne ak rozsah došetrenia nepresahuje možnosti druhostupňového orgánu. Pri zmene rozhodnutia môže ísť buď o čiastočnú zmenu, alebo o úplnú zmenu (v tomto prípade odvolací orgán svojím rozhodnutím prvostupňové rozhodnutie v celom rozsahu nahradí svojím rozhodnutím). Pri zmene rozhodnutia môže odvolací orgán zmeniť nielen výrokovú časť, ale aj odôvodnenie, prípadne ich časti.¹

Vzhľadom na uvedené Kancelária Rady pristúpila k posúdeniu odvolania účastníka konania.

* * *

Vysielateľ vo svojom odvolaní uvádza tri dôvody podania odvolania proti napadnutému rozhodnutiu, a to jeho údajnú nezákonnosť, zmätočnosť a nesprávne právne posúdenie zo strany Rady pre mediálne služby. Hoci sa tri uvedené dôvody v rámci argumentácie účastníka konania čiastočne prekrývajú, Kancelária ich samostatne preskúmala v rámci nasledujúcej analýzy:

1. Nesprávne právne posúdenie a výklad ustanovení § 239 a § 55 ods. 1 a 2

Podľa § 20 ods. 5 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z. je vysielateľ televíznej programovej služby povinný viesť osobitnú štatistiku o vysielanom programe televíznej programovej služby obsahujúcu okrem iného **vyhodnotenie podielov programov s multimodálnym prístupom**. Podľa § 20 ods. 5 písm. c) zákona č. 264/2022 Z. z. je vysielateľ televíznej programovej služby povinný doručiť regulátorovi túto osobitnú štatistiku za kalendárny štvrtrok do 15 dní po skončení príslušného kalendárneho štvrtroku.

Vysielateľ Rozhlas a televízia Slovenska na základe povinnosti podľa § 20 ods. 5 písm. c) zákona č. 264/2022 Z. z. zaslal Rade osobitnú štatistiku za 3. štvrtrok a za 4. štvrtrok roku 2022, obsahujúcu okrem iného aj vyhodnotenie podielov programov s multimodálnym prístupom. Štatistiku za 3. štvrtrok 2022 zaslal vysielateľ Rozhlas a televízia Slovenska e-mailom zo dňa 20. 10. 2022, ktorý bol zaevidovaný dňa 21. 10. 2022 (písomnosť č. RPMS/2022/001072). Štatistiku za 4. štvrtrok 2022 zaslal vysielateľ Rozhlas a televízia Slovenska e-mailom zo dňa 13. 1. 2023, ktorý bol zaevidovaný dňa 16. 1. 2023 (písomnosť č. RPMS/2023/000435). Na účely prejednávanej veci je vzhľadom na účinnosť zákona č. 264/2022 Z. z. relevantná iba štatistika za 4. kalendárny štvrtrok (zákon nadobudol účinnosť až 1. 8. 2022).

¹ Sobihard, Jozef - Zákon o správnom konaní (Správny poriadok) – komentár (Iura Edition), 2012

V § 55 ods. 1 zákona č. 264/2022 Z. z. sa stanovuje povinnosť verejnoprávneho vysielateľa zabezpečiť multimodálny prístup k televíznej programovej službe, a to tak, aby vo vysielaní všetkých ním vysielaných televíznych programových služieb:

- a) boli všetky programy sprevádzané titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím alebo tlmočené do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku a
- b) bolo najmenej 50 % všetkých vysielaných programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich.

Uvedené ciele sú dlhodobé, pričom zámerom zákonodarcu bolo dosiahnuť ich postupne, v dôsledku čoho v prechodných ustanoveniach zákona č. 264/2022 Z. z. špecifikoval v § 239 jednotlivé etapy realizácie plnohodnotného multimodálneho prístupu v televíznom vysielaní verejnoprávneho vysielateľa. Podľa § 239 ods. 1 písm. a) zákona č. 264/2022 Z. z. „V období od 1. augusta 2022 do 31. decembra 2022 je verejnoprávny vysielateľ povinný zabezpečiť multimodálny prístup k televíznej programovej službe, a to tak, aby vo vysielaní všetkých ním vysielaných televíznych programových služieb, bolo najmenej 50 % všetkých vysielaných programov sprevádzaných titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím“.

Podľa § 239 ods. 5 písm. a) a b) zákona č. 264/2022 Z. z. v období od 1. augusta 2022 do 31. decembra 2026 je verejnoprávny vysielateľ povinný v rámci ustanoveného podielu programov s multimodálnym prístupom zabezpečiť, aby bolo „a) najmenej 15 % všetkých vysielaných detských programov tlmočených do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku“ a „b) sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich najmenej 25 % všetkých vysielaných detských programov a publicistických programov.“

Účastník konania poskytol v rámci štatistiky tieto údaje:

4. štvrtrok								
Multimodálny prístup - verejnoprávny vysielateľ								
				spr. a publ.	detské	detské	detské	spr. a publ.
	titulky	PJ	HK	titulky + PJ	titulky	PJ	HK	HK
	50 %	3 %	20 %	25 %	15 %	15 %	25 %	25 %
RTVS	49,42	11,51	30,75	38,99	51,55	14,47	40,64	19,07

Zo štatistických údajov zaslaných regulátorovi je preto zrejmé, že účastník konania vo 4. štvrtroku nezabezpečil multimodálny prístup k televíznej programovej službe tak, aby vo vysielaní všetkých ním vysielaných televíznych programových služieb, bolo najmenej 50 % všetkých vysielaných programov sprevádzaných titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím, na základe čoho vzniklo dôvodné podozrenie z porušenia povinnosti stanovenej v § 239 ods. 1 písm. a) zákona č. 264/2022 Z. z., ktoré sa v následnom správnom konaní potvrdilo. Z predmetných štatistických údajov zaslaných regulátorovi je rovnako zrejmé, že účastník konania v 4. štvrtroku nezabezpečil, aby bolo najmenej 15 % všetkých vysielaných detských programov tlmočených do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku a tiež nezabezpečil, aby bolo najmenej 25 % všetkých publicistických programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich, na základe čoho vzniklo dôvodné podozrenie z porušenia povinnosti stanovenej v § 239 ods. 5 písm. a) a b) zákona č. 264/2022 Z. z., ktoré sa v konaní pred Radou účastníkovi konania nepodarilo spochybníť. Hoci je zrejmé, že v prípade titulkov pre osoby so sluchovým postihnutím a detských programov sa účastník konania priblížil k naplneniu zákonných podielov, na tomto mieste je potrebné zdôrazniť, že Rada v tejto súvislosti nedisponuje priestorom pre správne uváženie a v prípade akéhokoľvek porušenia, t. j. nedosiahnutia príslušného podielu, je povinná zasiahnuť v podobe uloženia sankcie.

Obdobne ako v prvostupňovom konaní, aj v odvolaní účastník konania argumentuje údajnou nejednoznačnosťou výkladu príslušných zákonných ustanovení, keď uvádza, cit.:

„Hoci podľa § 239 ods. 6 mediálneho zákona sa odkazuje na primerané použitie § 55 ods. 2 a 5 až 9 a § 56 mediálneho zákona počas prechodného obdobia, samotný § 239 určuje iba výšku podielov jednotlivých druhov programov s multimodálnym prístupom počas zákonodarcom vymedzených prechodných období, avšak ďalej neurčuje spôsob ich výpočtu... V § 55 ods. 2 zákonodarcovia stanovujú spôsob výpočtu len pre povinnosť zabezpečiť 50 % všetkých vysielaných programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich, pričom sa má tento určiť ako podiel vysielacieho času programov s multimodálnym prístupom vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa z celkového vysielacieho času programov vysielaných vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa za kalendárny štvrtrok“.

Už samotná citovaná úvodná premisa účastníka konania je podľa názoru Kancelárie chybná a protirečivá, keďže Rada dospela v napadnutom rozhodnutí k záveru, že práve výslovný odkaz na „primerané použitie“ ustanovenia § 55 ods. 2 predstavuje jednoznačné určenie spôsobu výpočtu jednotlivých programov s požadovaným typom multimodálneho prístupu za stanovené obdobie, ktorým je kalendárny štvrtrok. Napriek tomuto záveru Rady účastník konania v odvolaní ďalej rozvíja dva závery, cit.:

„ad 1) mediálny zákon rozoznáva tri formy multimodálneho prístupu, a to titulky pre osoby so sluchovým postihnutím, tlmočenie do slovenského posunkového jazyka a hlasový komentár pre nevidiacich. Pokiaľ zákonodarcovia v § 55 ods. 1 písm. a) určujú povinnosť verejnoprávneho vysielateľa zabezpečiť, aby boli všetky programy sprevádzané titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím, tlmočené do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku, z uvedeného vyplýva, že verejnoprávny vysielateľ má povinnosť zabezpečiť, aby boli všetky programy vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb s multimodálnym prístupom.

Ak teda ďalej, v § 55 ods. 2 mediálneho zákona zákonodarcovia určujú výpočet podielu programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich ako podiel vysielacieho času programov s multimodálnym prístupom vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa (t.j. 100 %) z celkového vysielacieho času programov vysielaných vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa za kalendárny štvrtrok (t.j. 100 %), na základe takéhoto výpočtu nie je možné dospieť k podielu programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa za kalendárny štvrtrok“.

Uvedenú argumentáciu účastníka konania potvrdzuje podľa jeho názoru aj navrhovaná novela zákona o mediálnych službách, publikovaná v parlamentnej tlači pod č. 1633, ktorá v časti bodu 3. Čl. I mení znenie § 55 ods. 2 mediálneho zákona tak, že sa slová „s multimodálnym prístupom“ nahrádzajú slovami „sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich“. V osobitnej časti dôvodovej správy novely mediálneho zákona zákonodarcovia k bodu 3. Čl. I uvádzajú, že sa predmetná zmena navrhuje z dôvodu „možného nejednoznačného výkladu tohto ustanovenia“.

Účastník konania v súvislosti s údajným nesprávnym právnym posúdením Rady ďalej dodáva, cit.:

„ad 2) § 239 stanovuje špecifické výšky podielov programov s multimodálnym prístupom vo vysielaní televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa počas jednotlivých prechodných období... V ustanoveniach § 55 ods. 1 a 2 mediálneho zákona však absentuje spôsob výpočtu vo vzťahu k programom sprevádzaným titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím, programom tlmočených do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku, výšku podielov ktorých počas prechodných období špecificky stanovuje § 239. Z tohto dôvodu nie je možné vychádzať ani z § 55 ods. 1 písm. a) mediálneho zákona, v zmysle ktorého má verejnoprávny vysielateľ povinnosť zabezpečiť, aby všetky programy vo vysielaní všetkých ním vysielaných televíznych programových služieb boli sprevádzané titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím, tlmočené do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku. V zmysle vyššie uvedeného, nie je možné „primerane“ aplikovať na spôsob výpočtu podielov programov sprevádzaných titulkami pre osoby

so sluchovým postihnutím a programov tlmočených do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku v prechodných obdobiach ani Ustanovenie § 55 ods. 2 mediálneho zákona, nakoľko relevantným údajom pre výpočet podielu je vysielací čas programov s multimodálnym prístupom. Z tohto dôvodu zároveň nie je možné aplikovať toto ustanovenie ani pre výpočet podielov programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich počas prechodného obdobia“.

Ako je zrejmé, účastník konania trvá na nemožnosti určiť požadované podiely programov s multimodálnym prístupom napriek konštatovaniu Rady, ktorá v odôvodnení napadnutého rozhodnutia uviedla, že „na účely uplatňovania predmetných prechodných ustanovení [§ 239] zákon odkazuje na jednoznačné znenie § 55 ods. 2, podľa ktorého „*podiel programov podľa odseku 1 písm. b) sa určí ako podiel vysielacieho času programov s multimodálnym prístupom vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa z celkového vysielacieho času programov vysielaných vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa za kalendárny štvrtrok*“. Uvedené ustanovenie v spojení s § 20 ods. 5 písm. c) zákona č. 264/2022 Z. z. podľa názoru Rady nepripúšťa iný výklad ako ten, že aj štatistiky týkajúce sa multimodálneho prístupu v stanovenom prechodnom období sa vyhotovujú štvrtročne“. Kancelária súhlasí so záverom Rady, podľa ktorej „dôvod, pre ktorý sa v § 55 ods. 2 zákona č. 264/2022 Z. z. (t. j. všeobecnom ustanovení) odkazuje na podiel iba podľa § 55 ods. 1 písm. b) (čiže podiel programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich) je jednoducho ten, že len v tomto prípade je dlhodobým cieľom zákona **50 %-ný podiel**, kým v prípade multimodálneho prístupu pre nepočujúcich sa stanovuje dlhodobý cieľ zahŕňajúci všetky programy, t. j. **100 % programov**“. Naopak, v rámci prechodných ustanovení sa stanovujú podiely pre obe kategórie multimodálneho prístupu, preto je logické, aby sa takéto podiely určovali obdobným spôsobom, aký sa všeobecne stanovuje vo vzťahu k hlasovému komentovaniu pre nevidiacich, pričom tento spôsob sa má použiť „**primerane**“.

Z uvedených dôvodov sa Kancelária prikláňa k názoru Rady, podľa ktorého z logického a teleologického výkladu citovaného § 55 ods. 2 vyplýva, že ak zákonodarca odkazuje na „podiel vysielacieho času programov s multimodálnym prístupom“, má na mysli ten **typ multimodálneho prístupu, o ktorý v konkrétnom prípade ide**. Tento záver napokon podporuje aj návrh novely zákona č. 264/2022 Z. z., na ktorý poukázal aj účastník konania. Hoci zo strany zákonodarcu išlo v navrhovanej novele podľa nášho názoru len o spresnenie zjavného pôvodného zámeru, účastník konania na túto novelu odkazuje s cieľom preukázať svoje tvrdenia o nemožnosti určiť dané podiely na základe súčasného znenia zákona, keď odkazuje na všeobecnú časť dôvodovej správy: „*Súčasne sa z dôvodu aplikačných problémov navrhuje úprava prechodných ustanovení upravujúcich zabezpečenie multimodálneho prístupu Rozhlasom a televíziou Slovenska v období do konca roka 2026*“ a konštatuje, že „*skutočnosť, že sám zákonodarca pripúšťa aplikačné problémy právnej úpravy, sama o sebe vyvracia argumentáciu Rady pre mediálne služby, že by znenie ustanovenia § 239 v súčasnom znení a zámer zákonodarcu vyjadrený v tomto ustanovení boli jednoznačné*“.

Uvedený záver Rady, ktorý je základom napadnutého rozhodnutia, jednoznačne potvrdzuje prechodné ustanovenie návrhu novely zákona o mediálnych službách², ktorý bol opätovne predložený do pripomienkového konania po tom, čo NR SR nehlasovala o pôvodnej novele, na ktorú odkazuje účastník konania. Navrhovaný nový § 242b s názvom „*Prechodné ustanovenia k úpravám účinným dňom vyhlásenia*“ totiž obsahuje odsek 2, ktorého cieľom je spresniť spôsob výpočtu podielov programov s multimodálnym prístupom v nasledujúcom znení: „*Podiel programov podľa § 239 ods. 2 až 4 sa určí ako podiel vysielacieho času programov s príslušným typom multimodálneho prístupu vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa z celkového vysielacieho času programov vysielaných vo vysielaní všetkých televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa za kalendárny štvrtrok*“. Zákonodarca zároveň navrhuje vypustiť z § 239

² <https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-24>

odseku 6 odkaz na primerané použitie ustanovenia uvedeného v § 55 ods. 2, ktorý sa vzhľadom na vyššie uvedený § 242b ods. 2 stáva logicky nadbytočným. V znení § 55 ods. 2 sa súčasne nahrádzajú slová „s multimodálnym prístupom“ slovami „sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich“.

V každom prípade, Kancelária zastáva názor, že už právna úprava *de lege lata*, t. j. odkaz na primerané použitie § 55 ods. 2 v pôvodnom znení, vedie k výkladu, ku ktorému v rámci teleologického, systematického aj logického prístupu dospela Rada v napadnutom rozhodnutí. Autentický výklad vyplývajúci z predkladanej novely zákona č. 264/2022 Z. z. nepripúšťa v tejto súvislosti nijaké pochybnosti. Nič na tom nemení ani skutočnosť, že účastník konania na záver prvého odvolacieho dôvodu napadol systematický výklad Rady týkajúci sa spojenia ustanovení § 239 ods. 6 a § 20 ods. 5 písm. c) zákona č. 264/2022 Z. z., keď bez ďalšieho vysvetlenia len poukázal na samostatné znenie ustanovenia § 20 ods. 5 písm. c), neprihliadajúc na logickú súvislosť s povinnosťami podľa § 239.

Zároveň je potrebné vyvrátiť tvrdenia účastníka konania o tom, že sám zákonodarca považoval príslušné pravidlá určenia podielov za nejasné, a preto sa ich rozhodol upraviť. Ako totiž vyplýva z komunikácie medzi účastníkom konania a predkladateľom novely, t. j. Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky, ktorú účastník konania predložil Rade ako doplnenie vyjadrenia č. RPMS/2023/002884 v dňoch 6. a 14. apríla 2023, Ministerstvo kultúry Slovenskej republiky navrhlo uvedené spresnenie predovšetkým na podnet účastníka konania, ktorý v tejto veci kontaktoval predkladateľa po tom, ako mu bolo doručené oznámenie o začatí správneho konania v prejednávanej veci. Nemožno preto vylúčiť účelovosť takéhoto konania zo strany dotknutého vysielateľa.

II. Použitie analógie § 55 ods. 2 mediálneho zákona primerane aj na výpočet iných typov podielov programov s multimodálnym prístupom

Vzhľadom na uvedené sú ďalšie dva odvolacie dôvody uvedené účastníkom konania podľa nášho názoru irelevantné, pre úplnosť však stručne uvádzame nasledujúce skutočnosti.

Účastník konania v druhom bode svojho odvolania vyčíta Rade neoprávnené použitie analógie, pričom uvádza, že:

„Rada pre mediálne služby vo svojom rozhodnutí vyjadruje názor, že mediálny zákon vo svojich všeobecných ustanoveniach (pozn. § 55 ods. 1 písm. b) mediálneho zákona počíta iba s jedným typom podielu (hlasový komentár), preto je podľa názoru Rady pre mediálne služby nesporné, na aký typ multimodálneho prístupu zákonodarca v tomto prípade odkazoval. Táto skutočnosť podľa názoru Rady pre mediálne služby nič nemení na možnosti dané ustanovenie (pozn. § 55 ods. 2 mediálneho zákona) „primerane“ uplatniť aj na prípady výpočtu iných podielov. Vychádzajúc z uvedeného názoru Rady pre mediálne služby, má teda verejnoprávny vysielateľ pri výpočte podielov programov s jednotlivými formami multimodálneho prístupu analogicky aplikovať § 55 ods. 2 mediálneho zákona aj na programy sprevádzané titulkami pre osoby so sluchovým postihnutím a programy tlmočené do slovenského posunkového jazyka alebo v slovenskom posunkovom jazyku...“

V prípade, keď sa pri riešení určitého prípadu nenájde ani podobná právna norma, postupuje orgán aplikácie práva podľa právneho poriadku ako celku, podľa všeobecných princípov, ktoré platia pre celý systém platného práva, prípadne podľa princípov daného alebo podobného odvetvia práva. Prihliada sa pri tom na zmysel, či účel zákona. Vo verejnom práve je pri tom možnosť použitia analógie ojedinelá, vyskytuje sa len tam, kde ju právo vyslovene predpokladá. Analógia je vylúčená v odvetví správneho a finančného práva. Uvedený názor potvrdil aj Najvyšší súd Slovenskej republiky v konaní sp.zn.: 3 Sžf 41/2008. Všeobecná akceptácia analógie ako legitímnej metódy aplikácie práva sa teda v našom právnom poriadku týka vždy iba súkromnoprávných odvetví. Hoci sa použitie analógie nevylučuje ani v prípade hmotnoprávných noriem, nikdy však nie v neprospech účastníka konania. Pre oblasť verejného práva ustanovenia, ktoré by umožňovali štátnym orgánom používať analógiu, chýbajú. Zákon č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky (ďalej len „Ústava..“) v čl. 2 ods. 2 zároveň explicitne

prikazuje všetkým štátnym orgánom „konať iba na základe ústavy, v jej medziach a v rozsahu spôsobom, ktorý ustanoví zákon“. V zmysle uvedeného ustanovenia Ústavy by teda nemal existovať priestor na dotváranie práva štátnymi orgánmi...

*Na základe vyššie uvedeného, podľa názoru účastníka konania nie je možné primerane. resp. analogicky aplikovať ustanovenie § 55 ods. 2 mediálneho zákona na všetky formy multimodálneho prístupu. Postup správneho orgánu, ktorým vo svojom rozhodnutí napriek absencii právnej normy, ktorá by špecificky upravovala spôsob výpočtu podielov jednotlivých foriem multimodálneho prístupu vo vzťahu k vysielaniu televíznych programových služieb verejnoprávneho vysielateľa, analogicky odkazuje na **použitie právnej normy, ktorej znenie explicitne upravuje iba výpočet podielu programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich** (zvýraznila kancelária), t.j. iba jednou formou multimodálneho prístupu (poznákoná o nejednoznačnú a neaplikovateľnú právnu normu), navyše v neprospech účastníka konania, je nezákonný, priamo v rozpore s ústavnými, ale aj základnými princípmi právneho štátu, ako aj v rozpore so zaužívanou slovenskou a európskou judikatúrou, a z tohto dôvodu je potrebné ho odmietnuť“.*

V tejto súvislosti je potrebné od základu odmietnuť tvrdenie o použití analógie. Ako je zrejmé, Rada v správnom konaní v prejednávanej veci iba pristúpila k primeranému uplatneniu ustanovenia, na ktoré v danom ohľade výslovne odkazuje zákonodarca, t. j. ustanovenia § 55 ods. 2. Takýto výslovný odkaz na uplatnenie, *mutatis mutandis*, iného ustanovenia rovnakého zákona na podobnú skutkovú situáciu je bežne využívanou legislatívnou technikou, ktorú nemožno zamieňať s analógiou *legis*.

Tiež je potrebné upozorniť na skutočnosť, že účastník konania argumentuje pri vysvetľovaní analógie znením § 55 ods. 2, ktorý sa nezhoduje s jeho aktuálnym znením, ktoré bolo účinné aj v čase spáchania predmetného správneho deliktu. Uvedený odvolací dôvod je preto podľa nášho názoru v celom rozsahu nedôvodný.

III. Zmätočnosť odôvodnenia rozhodnutia zo strany Rady pre mediálne služby

Účastník konania vyvodzuje zmätočnosť napadnutého rozhodnutia zo skutočnosti, že Rada sa v odôvodnení odvoláva na navrhovanú novelu zákona o mediálnych službách, na druhej strane však konštatuje jednoznačnosť aktuálnej právnej úpravy. Konkrétne uvádza, cit.:

„Rada pre mediálne služby na viacerých miestach argumentuje jednoznačnosťou znenia aktuálnej právnej úpravy mediálneho zákona vo vzťahu k povinnostiam verejnoprávneho vysielateľa v súvislosti so zabezpečením multimodálneho prístupu jeho televíznych programových služieb. Paradoxne však tento svoj názor opiera o znenie navrhovanej novely mediálneho zákona, ktorej cieľom je práve odstrániť chyby a aplikačné problémy v aktuálnom mení právnej úpravy, na ktoré poukazuje účastník konania. Správny orgán opiera svoj právny názor na výklad ustanovení mediálneho zákona paradoxne o znenie navrhovanej novely...

Z navrhovanej novely zákona č. 264/2022 Z. z. jednoznačne vyplýva zámer zákonodarcu odstrániť formulačné, interpretačné a logické nezrovnalosti mediálneho zákona. Uvedené potvrdzuje aj znenie dôvodovej správy, na ktoré poukázal účastník konania vyššie v tomto odvolaní. Správny orgán nemôže na jednej strane tvrdiť, že úprava povinnosti verejnoprávneho vysielateľa zabezpečiť multimodálny prístup vo vysielaní jeho televíznych programových služieb je v rámci súčasného znenia zákona č. 264/2022 Z. z. upravená dostatočne a jednoznačne, a následne tento svoj právny názor potvrdzovať znením novelizovaného znenia návrhu zákona č. 264/2022 Z. z., cieľom ktorého je práve odstrániť formulačné, interpretačné a logické nezrovnalosti mediálneho zákona, na ktoré v rámci správneho konania poukazuje aj účastník konania.

Na jednej strane teda správny orgán pokladá znenie aktuálnej právnej úpravy za jednoznačné a také, ktoré nepripúšťa iný výklad, ako ten, ktorý vyplýva zo súčasného znenia mediálneho zákona, na druhej

teda fakticky sám pripúšťa, že pripravovaná novela mediálneho zákona odstraňuje „nadbytočnosť a zmätočnosť“ formulácií v § 239 a § 55. V prípade, ak má správny orgán za to, že súčasné znenie právnej úpravy je dostatočné a je možné na základe neho jednoznačne dospieť k spôsobu výpočtu podielov jednotlivých foriem multimodálneho prístupu, potom účastníkovi konania nie je zrejماً argumentácia Rady pre mediálne služby, v zmysle ktorej pripravovaná novela zákona o mediálnych službách odstraňuje nadbytočnosť a zmätočnosť formulácií v § 239 a § 55, či objasňuje právnu úpravu v § 239 zákona č. 264/2022 Z. z. Z uvedeného teda možno dospieť k záveru, že si správny orgán sám, v rámci vlastného odôvodnenia rozhodnutia, protirečí“.

Účastník konania v tejto súvislosti poukazuje na tvrdenie Rady, ktoré vytrhol z kontextu. Rada totiž v odôvodnení napadnutého rozhodnutia pripustila „určitú nadbytočnosť“ slovného spojenia „v rámci ustanoveného podielu programov s multimodálnym prístupom podľa ods. 1 až 4“ uvedeného v § 239 ods. 5. Napriek uvedenému však Rada konštatovala, že „s ohľadom na jednoznačné znenie formulácie „**všetkých odvysielaných programov**“ dospela k záveru, že znenie § 239 ods. 5 nenecháva priestor pre dôvodné pochybnosti o tom, že uvedené ustanovenie sa má vykladať v tom zmysle, že povinnosťou verejnoprávneho vysielateľa je zabezpečiť daný minimálny percentuálny podiel zo všetkých odvysielaných programov špecifikovaného typu, a to počas celého trvania stanoveného prechodného obdobia. Správny je preto výklad, podľa ktorého „v období od 1. augusta 2022 do 31. decembra 2022 by sa mal podiel podľa § 239 ods. 5 písm. a) a b) mediálneho zákona počítať zo všetkých odvysielaných programov príslušnej kategórie bez ohľadu na to, že v § 239 ods. 1 až 4 mediálneho zákona sú stanovené celkové podiely programov s príslušným multimodálnym prístupom“. Rada preto nepoukázala na odstránenie nadbytočnosti a zmätočnosti v súvislosti so znením § 55 ods. 2, ako to účelovo interpretuje účastník konania, ale výlučne vo vzťahu k § 239 ods. 5, z ktorého nemusí byť *prima facie* jasné, z akej celkovej množiny programov sa majú podiely počítať, hoci, ako Rada jasne konštatovala, príslušné pravidlá ako celok nepripúšťali iný než vyššie uvedený výklad.

V tejto súvislosti odkazujeme na konštatovanie uvedené v bode I. vyššie, t. j. že navrhovaná novela z pohľadu Kancelária len potvrdila výklad, ku ktorému dospela Rada a ktorý je podľa nášho názoru nesporný už s ohľadom na súčasnú právnu úpravu, pričom zo strany zákonodarcu išlo o spresnenie, ktoré si vyžiadala práve účastník konania.

Vzhľadom na všetky vyššie uvedené skutočnosti zastáva Kancelária názor, že odvolanie účastníka konania v správnom konaní 0014/SKO/2024 je v plnom rozsahu nedôvodné a je potrebné ho zamietnuť.

V predmetnom prípade tak podľa nášho názoru bolo plne opodstatnené uložiť sankciu – upozornenie na porušenie zákona.

Ako vyplýva z vyššie uvedeného, Rada ako odvolací orgán má k dispozícii päť spôsobov, ako môže o odvolaní rozhodnúť:

- a) odvolanie zamietne pre neprípustnosť alebo preto, lebo bolo podané oneskorene;
- b) odvolanie zamietne pre bezdôvodnosť a prvostupňové rozhodnutie potvrdí;
- c) odvolaniu vyhovie a napadnuté rozhodnutie zruší;
- d) odvolaniu vyhovie, napadnuté rozhodnutie zruší a vec vráti na nové konanie a rozhodnutie;
- e) odvolaniu vyhovie a napadnuté rozhodnutie zmení. Pri zmene rozhodnutia môže odvolací orgán zmeniť nielen výrokovú časť, ale aj odôvodnenie, prípadne ich časti.

Sme toho názoru, že napadnuté rozhodnutie prvostupňového orgánu vychádzalo z presne zisteného skutkového stavu veci a bolo náležite odôvodnené. Rovnako aj sankcia bola uložená v súlade so zákonom a zodpovedá závažnosti posudzovanej veci. V danom prípade tak nie je dôvod napadnuté rozhodnutie zrušiť ani napadnuté rozhodnutie zrušiť a vec vrátiť na nové konanie a rozhodnutie ani napadnuté rozhodnutie zmeniť.

Z toho dôvodu navrhujeme, aby Rada potvrdila napadnuté rozhodnutie tak, ako je uvedené v návrhu uznesenia.

* * *

ZÁVER:

Na základe vyššie uvedeného navrhujeme, aby Rada prijala vyššie uvedený návrh uznesenia.