

Usmernenia k výkladu pojmu „pomer k veci“ v § 10 ods. 1 Rokovacieho poriadku Rady pre mediálne služby v prípade iniciovania monitoringu členom rady

V Bratislave, 14. 10. 2026

I.

Jedným zo spôsobov, ktorými regulátor vykonáva dohľad z vlastnej iniciatívy, je monitoring iniciovaný členom rady. V praxi sa opakovane objavuje otázka (napr. zasadnutie KoNM 13. 10. 2026 vec „Party Shore“, príp. zasadnutie rady regulátor 3. 6. 2026 vec „Policajtká klamala“), aký vplyv má takáto iniciácia na postavenie iniciujúceho člena v následnom konaní.

Monitoring možno iniciovať tak vo vzťahu k obsahu, ktorý už bol odvysielaný, ako aj vo vzťahu k obsahu, ktorý ešte len bude odvysielaný. Pri obsahu, ktorý ešte nebol odvysielaný, majú iniciácia a jej odôvodnenie spravidla preventívnu povahu a nespája sa s nimi utvorenie predbežného úsudku iniciujúcim členom rady.

Ak aj nejaký úsudok iniciujúceho člena rady existuje, vychádza len zo všeobecných poznatkov o programe, jeho povahe, žánri a pod. Inak je to vtedy, ak iniciujúci člen rady vychádza z predchádzajúcich častí toho istého programu, napríklad z predchádzajúcich epizód programu („*videl som, počul som predchádzajúcu epizódu, znepokojilo ma to, predpokladám, že rovnako pochybná bude nasledujúca, preto iniciujem jej monitoring*“). Takýto úsudok už nie je všeobecný.

Pri už odvysielanom obsahu je to spravidla naopak. Iniciácia a jej odôvodnenie sa spájajú s úsudkom, ktorý si iniciujúci člen rady už vytvoril („*videl som, počul som, znepokojilo ma to, vnútorne to hodnotím, preto iniciujem monitoring*“).

Práve tento druhý prípad, ako aj prípad iniciácie opretej o predchádzajúce epizódy, otvára otázku, či je člen rady, ktorý takto iniciuje monitoring, vylúčený ako člen senátu z prejednávania a rozhodovania vecí, ktorú sám inicioval (a následne aj ako člen pléna z prejednávania a rozhodovania o prípadnom odvolaní podanom v takej veci).

Tento materiál sa na ňu pokúša odpovedať a nadväznosti na to formuluje usmernenia uplatniteľné pre výklad pojmu „pomer k veci“ v § 10 ods. 1 Rokovacieho poriadku Rady pre mediálne služby.

II.

Všeobecné východiská v zákone č. 264/2022 Z. z. o mediálnych službách a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o mediálnych službách) (ďalej len „ZoMS“), podzákonnej právnej úprave a ich hodnotenie

Regulátor môže začať výkon dohľadu na základe podnetu na preverenie alebo z vlastnej iniciatívy (§ 132 ods. 4 ZoMS). Podnet na preverenie pritom nie je podnetom na začatie správneho konania (§ 150 ods. 1 ZoMS). Ak sa preverení zistí, že podnet obsahuje skutočnosti nasvedčujúce tomu, že mohlo dôjsť k porušeniu zákona, regulátor začne konanie z vlastného podnetu (§ 150 ods. 15 ZoMS).

ZoMS teda vlastnú iniciatívu regulátora výslovne predpokladá a dôsledne ju odlišuje od podnetu, ktorý prichádza zvonka. Člen rady, ktorý iniciuje monitoring, nepodáva podnet, ale koná v rámci vlastnej iniciatívy regulátora, keďže rada je jeho orgánom (§ 111, § 114 ZoMS).

Monitoring zároveň nie je konaním na inom stupni v zmysle § 9 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb. o správnom konaní (správny poriadok) (ďalej len „Spr. poriadok“), ide o predprípravnú fázu konania. Jej účelom je len zistiť, či existujú skutočnosti odôvodňujúce začatie konania a vedie k predbežnému prerokovaniu výsledkov monitoringu, a k rozhodnutiu, či sa konanie začne. Obdobne ako predprípravné konanie v trestnom konaní, ani táto fáza nie je súčasťou samotného konania. Iniciácia monitoringu preto nezakladá predchádzajúcu účasť na konaní, ale len na úkone, ktorý konaniu predchádza. K takémuto výkladu však treba byť opatrný, pretože komentárová literatúra vykladá pojem „v inom stupni“ v § 9 ods. 2 Spr. poriadku extenzívne (Potasch, P., Hašanová, J. Zákon o správnom konaní (správny poriadok). Komentár. 2. vydanie. Bratislava : C. H. Beck, 2015, s. 59).

Podľa § 225 ods. 1 ZoMS sa na konanie regulátora vzťahuje Spr. poriadok okrem ustanovení § 23 v časti nesprístupnenia zápisníc o hlasovaní a § 9 ods. 2, § 49, § 57 a § 61 až 68 Spr. poriadku. Neuplatňuje sa teda pravidlo (§ 9 ods. 2 Spr. poriadku), podľa ktorého je z prejednávania a rozhodovania veci vylúčený aj ten, kto sa v tej istej veci zúčastnil na konaní na inom stupni.

V praxi to znamená, že člen rady, ktorý sa ako člen senátu podieľal na rozhodnutí veci, nie je v pléne vylúčený z rozhodovania o odvolaní proti tomuto rozhodnutiu.

Zákonodarca teda sám pripustil, aby sa člen rady podieľal na rozhodovaní veci, o ktorej už predtým rokoval a rozhodoval, a to s konečným, hlasovaním vyjadreným úsudkom. **Ak nie je dôvodom na vylúčenie ani meritórne rozhodnutie veci, tým skôr ním nemôže byť samotná iniciácia monitoringu, s ktorou sa spája nanajvýš predbežný úsudok.**

Námietka, že ide len o výnimku z nutnosti (výnimka predchádza odmietnutiu spravodlivosti) na tom nič nemení. Rovnaká logika nutnosti totiž dopadá aj na senát. Ak by totiž monitoring tej istej veci iniciovali nezávisle od seba traja z deviatich členov rady, z ktorých každý je členom iného senátu, bol by z rozhodovania vylúčený jeden člen v každom z troch senátov. O veci by potom nemal kto rozhodnúť, ak senát nie je uznášaniaschopný bez všetkých svojich členov a ak sa na takú vec nevytvorí senát *ad hoc*. Výklad, podľa ktorého iniciácia monitoringu vylučuje iniciujúceho člena z prerokovania a rozhodovania veci, by tak umožnil, aby niekoľko členov rady už samotným využitím zákonného oprávnenia podľa § 132 ods. 4 ZoMS zablokovalo rozhodovanie o veci, ktorú sami považujú za potrebné preveriť.

Podľa Rokovacieho poriadku RpMS je predbežné prerokovanie a príprava veci formálne zverená členovi rady ako spravodajcovi (§ 14 a 15). Materiálne tieto činnosti vykonáva kancelária, čo má oporu tiež v rokovacom poriadku. Jeho § 16 ods. 4 a 5 totiž výslovne počíta so „*spoluprácou kancelárie s členom spravodajcom*,” resp. so „*súčinnosťou s členom spravodajcom*“ pri zabezpečovaní dôkazov, pri procesných úkonoch a pod. **Samotný vnútorný predpis upravujúci postup rady teda predpokladá, že člen rady sa na príprave veci vrátane zabezpečovania dôkazov podieľa ešte predtým, ako o nej ako člen senátu rozhoduje.** Vnútorný predpis pritom nevylučuje, ba skôr umožňuje, aby medzi členom spravodajcom a kanceláriou prebiehala intenzívnejšia interakcia, a to aj taká, pri ktorej dôjde k polemike

o skutkových a právnych záveroch. Taká polemika nevyhnutne predpokladá, že si člen spravodajca o veci už utvoril určitý úsudok. Ak je táto intenzívna forma účasti na veci súčasťou bežného modelu rozhodovania rady, tým skôr ním musí byť iniciácia monitoringu, ktorá je len impulzom na preverenie veci.

III.

Všeobecné východiská v Spr. poriadku a ich hodnotenie

Vylúčenie § 9 ods. 2 Spr. poriadku nebráni postupu podľa § 9 ods. 1 Spr. poriadku, podľa ktorého *„zamestnanec správneho orgánu je vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci, ak so zreteľom na jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom možno mať pochybnosti o jeho nepredpojatosti.“* Podľa § 13 Spr. poriadku sa toto ustanovenie vzťahuje aj na členov kolektívneho orgánu.

Komentárová literatúra pojem zamestnanec, resp. člen správneho orgánu vykladá sčasti reštriktívne. Podľa nej **nezahŕňa osobu, ktorá zastáva verejnú funkciu a nie je zamestnancom správneho orgánu**; ako príklad uvádza ministra (tamtiež, s. 56). Funkcia člena rady je verejnou funkciou (§ 115 ods. 4 ZoMS) a člen rady nie je zamestnancom regulátora, hoci je účastníkom zdravotného poistenia ako zamestnanec v pracovnom pomere a na jeho vzťahy vyplývajúce z členstva v rade sa vzťahuje Zákonník práce (§ 118 ods. 3 ZoMS).

Ak to však okolnosti fungovania konkrétneho kolektívneho orgánu umožňujú, treba uprednostniť výklad, ktorý v najväčšej miere zachováva záruky nestrannosti a nezávislosti. Tomu zodpovedajú aj vnútorné predpisy regulátora, ktoré predpokladajú vylúčenie člena senátu aj člena pléna pre jeho pomer k veci, k účastníkom konania alebo k ich zástupcom (§ 10 a nasl. Rokovacieho poriadku Rady pre mediálne služby, bod 7.3 písm. j) Štatútu Rady pre mediálne služby).

Treba preto skúmať, či iniciovanie monitoringu zakladá „pomer k veci“ iniciujúceho člena rady. Doktrína tu uvádza situácie, keď je zamestnanec, resp. člen sám účastníkom konania alebo sú dotknuté jeho práva či povinnosti, keď je svedkom, znalcom alebo poškodeným, keď má na výsledku konania záujem v podobe majetkového alebo iného prospechu, prípadne keď má k veci obchodný alebo služobný vzťah (Horvat, M. K právnej úprave predpojatosti zamestnanca správneho orgánu v správnom konaní. *Studia Iuridica Cassoviensia*. 2025, roč. 13, č. 1, s. 60 až 61. DOI: 10.33542/SIC2025-1-05).

Podľa judikatúry nie je dôvodom na vylúčenie zamestnanca správneho orgánu ani nesúhlas či nespokojnosť s jeho právnou argumentáciou (rozsudok NS SR z 28. 7. 2011, sp. zn. 8Sžo/185/2010). Ak teda nie je dôvodom na vylúčenie právny názor, ktorý zamestnanec v konaní zastáva, nemôže ním byť ani to, že sa tento názor v priebehu konania utvára a vyvíja.

Pomer k veci treba skúmať ako priamy alebo nepriamy záujem na veci (majetkový, osobný a pod.), resp. ako vzťah k účastníkom konania alebo k ich zástupcom (rodinný, kolegiálny, priateľský, nepriateľský a pod.).

Analogicky k súdnemu konaniu možno argumentovať aj tým, že dôvodom na vylúčenie sudcu nie sú okolnosti, ktoré spočívajú v jeho procesnom postupe v konaní o prejednávanvej veci alebo v jeho rozhodovaní v iných veciach (§ 87 ods. 3 SSP). Ak by sme pripustili, že dôvodom

na vylúčenie člena rady z prejednávania a rozhodovania veci je už samotná skutočnosť, že vec inicioval, rovnakou logikou by dôvodom na jeho vylúčenie musel byť aj názor, ktorý prezentoval v predchádzajúcej rozhodovacej činnosti v iných veciach. Ak je totiž člen rady konzistentný so svojou predchádzajúcou pozíciou, ako to od neho vyžaduje § 1 ods. 3 a 4 rokovacieho poriadku, uplatní tento názor aj v ďalšej veci; v tomto zmysle má teda na vec vopred utvorený názor. Takýto výklad by bol zjavne neudržateľný.

Je však potrebné uviesť, že dosiaľ prezentovaný výklad predpokladá, že tam, kde sú k tomu objektívne opodstatnené dôvody, členovia rady sú schopní nechať sa presvedčiť argumentmi kancelárie či účastníka konania a kriticky prehodnocovať vlastné presvedčenia a predsudky. Ustanovenie práve takýchto členov je pritom jedným z cieľov celého procesu ich voľby tak, ako je štruktúrovaný v ZoMS.

Rozšírený senát Najvyššieho správneho súdu ČR vyložil účel ustanovenia § 9 ods. 1 Spr. poriadku tak, že sa ním sleduje, *„aby pravomoci správních orgánů vykonávaly pokud možno pouze osoby nestranné, tedy takové, jejichž postoj k výkonu své pravomoci nebude ‚křiven‘ vztahem k věci samé či k těm, kteří na ní mají či mohou mít nějaký zájem (tj. vztahem, jež lze označit za nežádoucí). Právní úprava zde vychází z toho, že uvedené osoby nemají mít na vyřízení věci jiný zájem než ten, aby postupovaly zákonně (a v rámci toho i věcně správně a efektivně)“* (uznesenie z 20. 11. 2012, sp. zn. 1 As 89/2010–119, bod 34).

„Pomerom k veci“ teda nie je vzťah iniciujúceho člena rady ako úradnej osoby k výkonu jeho zákonnej pôsobnosti. Je ním až kvalifikovaný osobný, majetkový, právny, profesijný alebo iný individuálny vzťah k predmetu konania alebo k jeho výsledku, ktorý môže rozhodovanie deformovať iným hľadiskom než zákonným verejným záujmom.

Opačný výklad by znamenal, že vylúčená by bola každá úradná osoba, ktorá z vlastnej iniciatívy začne konkrétne preverovanie (napr. policajt, ktorý na základe intuície opretej o predchádzajúcu prax zhodnotí podozrenie, zastaví vozidlo a vo veci následne sám koná). **Člen rady má zo zákona záujem na tom, aby sa ZoMS dodržiaval, aby bol možný problém preverený a konfrontovaný s kanceláriou a ostatnými členmi rady, aby ochrana maloletých fungovala a aby dohľad nebol iba pasívny. Nič z toho nie je „záujmom na výsledku konania“ v zmysle pomeru k veci, resp. zaujatosti. Ide o verejnoprávny záujem imanentný výkonu verejnej funkcie člena rady.**

Predvídať treba námietku opretú o rozsudok Najvyššieho súdu SR z 27. 4. 2010, sp. zn. 5Sžp/86/2009. NS SR v ňom považoval za „pomer k veci“ v zmysle § 9 ods. 1 Spr. poriadku účasť zamestnanca správneho orgánu na predchádzajúcej kontrole, ktorej zistenia boli podkladom pre konštatovanie porušenia povinnosti. Tento rozsudok však na posudzovanú situáciu nemožno mechanicky preniesť. Samotný NS SR totiž konštatuje, že *„iný prípad by však nastal, ak by sa spochybňovaná úradná osoba s obsahom úradného záznamu o kontrole iba zoznámila a samotného výkonu kontrolu by sa nezúčastnila“*, čo je situácii iniciujúceho člena rady bližšie.

Odkazovaný rozsudok sa týkal zamestnanca, ktorý sa sám podieľal na kontrole, teda na zisťovaní skutkového stavu, a ktorého zistenia sa stali podkladom rozhodnutia. Takýto zamestnanec sa ocitá *de facto* v pozícii svedka vo vlastnej veci. Rozhoduje na základe dôkazu, ktorý sám vytvoril a hodnotí správnosť vlastných zistení. Práve postavenie svedka pritom doktrína výslovne uvádza medzi prípadmi pomeru k veci. Člen rady, ktorý iniciuje monitoring,

však podklad pre rozhodnutie nevytvára. Monitorovaciu správu vyhotovuje kancelária regulátora a jej predmetom je odovysielaný obsah. Ten je zachytený v zázname vysielania a je objektívne dostupný všetkým členom senátu, kancelárii aj účastníkovi konania. Vnem, resp. interpretácia iniciujúceho člena rady nie je dôkazom a rozhodnutie sa oň neopiera.

Rozsudok sa týkal zamestnanca, ktorý vec posudzoval sám. Člen rady je jedným z členov kolektívneho orgánu, ktorý o veci rokuje a rozhoduje hlasovaním. Jeho predbežný úsudok je v rozhodovacom procese konfrontovaný s podkladom kancelárie, s vyjadrením účastníka konania a s názormi ostatných členov senátu.

IV.

Všeobecné východiská podľa práva EÚ a Rady Európy

a) EMFA a AVMSD

Podľa čl. 21 ods. 3 nariadenia (EÚ) 2024/1083 (ďalej len „EMFA“) „[k]aždý poskytovateľ mediálnych služieb, na ktorého sa vzťahuje regulačné alebo administratívne opatrenie uvedené v odseku 1, ktoré sa ho týka jednotlivo a priamo, má právo odvolať sa proti tomuto opatreniu na odvolacom orgáne. Tento orgán, ktorým môže byť súd, je nezávislý od zúčastnených strán a od akéhokoľvek vonkajšieho zásahu alebo politického tlaku spôsobilého ohroziť jeho nezávislé posudzovanie predkladaných záležitostí. Má primerané odborné znalosti, ktoré mu umožňujú účinne a včas vykonávať svoje funkcie.“

Obdobne podľa čl. 30 ods. 6 smernice 2010/13/EÚ (ďalej len „AVMSD“) musia na vnútroštátnej úrovni existovať účinné odvolacie mechanizmy, pričom odvolací orgán, ktorým môže byť súd, musí byť nezávislý od zúčastnených strán. Národné regulačné orgány pri plnení úloh podľa EMFA podliehajú požiadavkám čl. 30 AVMSD (čl. 7 ods. 2 EMFA), podľa ktorého vykonávajú svoje právomoci nestranne a transparentne (čl. 30 ods. 2 AVMSD).

Požiadavku nezávislosti „od zúčastnených strán“ treba vykladať tak, že odvolacím orgánom v zmysle týchto ustanovení má byť orgán odlišný od regulátora, ktorého opatrenie sa preskúmava. V odvolacom konaní proti opatreniu regulátora totiž stojí proti sebe poskytovateľ mediálnych služieb a regulátor. Tomuto výkladu zodpovedá aj pôvod formulácie, ktorú AVMSD a EMFA preberajú z regulačného rámca elektronických komunikácií (čl. 31 Európskeho kódexu el. komunikácií). V slovenskom systéme túto funkciu plní správny súd. Nemožno síce úplne vylúčiť ani výklad, podľa ktorého pojem „zúčastnené strany“ označuje len účastníkov pôvodného konania, ani pri ňom by však z čl. 21 ods. 3 EMFA nevyplývala požiadavka personálneho oddelenia odvolacieho orgánu od orgánu, ktorý rozhodoval v prvom stupni.

Z toho však nemožno vyvodzovať, že odchýlka v § 225 ods. 1 ZoMS, podľa ktorej sa na konanie regulátora nevzťahuje § 9 ods. 2 Spr. poriadku, je plne súladná s právom EÚ. Pochybnosť vzniká najmä v prípade, ak regulátor uplatňuje právo Únie (čl. 51 ods. 1 Charty). Čl. 41 Charty sa síce podľa svojho znenia vzťahuje na inštitúcie, orgány, úrady a agentúry Únie, Súdny dvor EÚ však zároveň konštatoval, že právo na dobrú správu odráža všeobecnú zásadu práva Únie, ktorá zaväzuje aj členské štáty, keď vykonávajú právo Únie (napr. rozsudok z 8. 5. 2014, *H. N.*, C-604/12, body 49 až 50). Súčasťou tejto zásady je aj požiadavka nestrannosti v subjektívnom aj objektívnom zmysle (rozsudok z 11. 7. 2013, *Ziegler*, C-439/11 P, bod 155).

Ak sa člen rady, ktorý rozhodoval v senáte, podieľa v pléne na rozhodovaní o odvolaní proti vlastnému rozhodnutiu, môže sa to s objektívnym aspektom nestrannosti dostávať do napätia. Úplné vylúčenie § 9 ods. 2 Spr. poriadku zákonom preto vo svetle Charty a zásady dobrej správy vecí verejných vzbudzuje osobitné otázky.

Ustanoveniu § 225 ods. 1 ZoMS vylučujúcemu § 9 ods. 2 Spr. poriadku preto treba pripísať váhu len v rovine vnútroštátneho práva ako vyjadrenia hodnotenia zákonodarcu. Zároveň však právo EÚ nestanovuje autonómnu požiadavku, aby bol člen regulátora z rozhodovania vylúčený len preto, že dohľad inicioval. Nestrannosť v zmysle zásady dobrej správy sa posudzuje vo vzťahu ku konkrétnym okolnostiam, a to tak z hľadiska osobného postoja člena, ako aj z hľadiska toho, či existujú objektívne odôvodnené pochybnosti. Tomuto testu zodpovedá § 9 ods. 1 Spr. poriadku, ktorý sa na konanie regulátora uplatňuje bez obmedzenia. Iniciácia monitoringu bez ďalších okolností, najmä bez prejudikovania porušenia a bez toho, aby iniciujúci člen vytváral podklad pre rozhodnutie, takéto pochybnosti nezakladá.

AVMSD vymedzuje nestrannosť predovšetkým vo vzťahu k vonkajším subjektom: regulačné orgány majú byť právne oddelené od vlády a funkčne nezávislé od vlády a od akéhokoľvek iného verejného alebo súkromného subjektu (čl. 30 ods. 1 AVMSD) a nemajú žiadať ani prijímať pokyny od žiadneho iného orgánu (čl. 30 ods. 2 AVMSD). Požiadavka nestrannosti teda nesmeruje proti tomu, aby regulátor z vlastnej iniciatívy vykonával dohľad, ktorý je jeho základnou úlohou.

b) Benátska komisia a Rada Európy

Benátska komisia vychádza z toho, že v Európe neexistuje jednotný model organizácie mediálnych regulačných orgánov. Rozhodujúcou zásadou je, aby inštitúcia dohliadajúca na médiá bola nezávislá a nestranná (CDL-AD(2022)009, *Azerbajdžan*, bod 36; CDL-AD(2015)015, *Maďarsko*, bod 66; CDL-AD(2025)027, *Moldavsko*, bod 78). Z jej stanovísk je zrejmé, čo pod nestrannosťou chápe a v čom vidí riziká: v pravidlách vymenúvania, ktoré vytvárajú riziko nestranného riadenia mediálneho sektora (CDL-AD(2015)015, bod 63), vo výbere členov pre ich politické sympatie (tamtiež, bod 68), v nevyváženej koncentrácii moci v osobe predsedu (tamže, body 71 až 73), v závislosti od výkonnej moci, a to personálnej aj rozpočtovej (CDL-AD(2022)009, bod 37), a v potrebe jasných pravidiel nezlučiteľnosti, ktoré bránia členom zastávať politické funkcie alebo mať záujmy v médiách (CDL-AD(2025)027, bod 28). Ide teda o vzťahy k politickej moci a k ekonomickým záujmom, teda o vonkajšie vplyvy, a nie o vnútornú deľbu iniciačnej a rozhodovacej funkcie.

Pokiaľ ide o procesné záruky pri ukladaní sankcií, Benátska komisia s odkazom na odporúčanie Rec(2000)23 zdôrazňuje, že sankcia nemá byť uložená skôr, ako bol vysielateľ vypočutý, a že všetky sankcie musia podliehať preskúmaniu príslušnými súdmi podľa vnútroštátneho práva (CDL-AD(2022)009, bod 40). Rovnako trvá na tom, aby správne súdy mohli preskúmať aj vecnú stránku rozhodnutia regulátora (CDL-AD(2015)015, bod 45) a aby súdy mali vždy právomoc pozastaviť výkon sankcie (CDL-AD(2025)027, bod 70).

Benátska komisia teda kladie dôraz na kontradiktórnosť konania a na rozsah súdneho preskúmania, nie na oddelenie toho, kto dohľad iniciuje, od toho, kto rozhoduje. Je to rovnaká logika, z akej vychádza judikatúra ESĽP a Súdneho dvora EÚ uvedená ďalej.

c) Čl. 6 ods. 1 Dohovoru a judikatúra Súdneho dvora EÚ

Ani z čl. 6 ods. 1 Dohovoru nevyplýva, že každý nedostatok správneho rozhodovacieho orgánu vedie automaticky k porušeniu práva na spravodlivé konanie. Za určitých okolností ho môže napraviť následné preskúmanie súdom s plnou jurisdikciou (napr. rozsudky *Albert a Le Compte v. Belgicko* z 10. 2. 1983, § 29; *Öztürk v. Nemecko* z 21. 2. 1984, § 56; *Kadubec v. Slovensko* z 2. 9. 1998, § 57; *Ramos Nunes de Carvalho e Sá v. Portugalsko* [veľká komora] zo 6. 11. 2018, § 132).

Obdobne Súdny dvor EÚ v súťažných veciach vychádza z toho, že spojenie vyšetrovacej a rozhodovacej funkcie v Európskej komisii samo osebe neporušuje čl. 6 Dohovoru ani čl. 47 Charty, ak rozhodnutie podlieha súdnemu preskúmaniu zákonnosti spojenému s neobmedzenou právomocou vo vzťahu k pokute (rozsudky z 8. 12. 2011, *Chalkor*, C-386/10 P, a *KME Germany a i.*, C-389/10 P; rozsudok z 18. 7. 2013, *Schindler Holding a i.*, C-501/11 P). Súdny dvor zároveň trvá na tom, že aj v takomto modeli musí byť orgán nestranný v subjektívnom aj objektívnom zmysle (rozsudok z 11. 7. 2013, *Ziegler*, C-439/11 P).

Pre predkladanú tému z toho vyplýva, že samotné spojenie iniciačnej a rozhodovacej funkcie v osobe člena rady nezakladá rozpor s čl. 6 Dohovoru ani s právom EÚ, ak rozhodnutie regulátora podlieha preskúmaniu správnym súdom s plnou jurisdikciou, čo je prípad Slovenska.

d) Judikatúra ESĽP k regulátorom a k predchádzajúcej úradnej činnosti

Najbližšie slovenskej situácii je vec *Sigma Radio Television Ltd. v. Cyprus* (rozsudok z 21. 7. 2011). Cyperský mediálny regulátor v nej mohol začať preverovanie aj z vlastnej iniciatívy. Vyšetrovanie vykonával jeho zamestnanec, regulátor vystupoval v úlohe obžaloby a jeho členovia rozhodovali o porušení zákona a o sankcii. Pokuty sa navyše odvádzali do vlastného fondu regulátora (§ 129 a 147).

ESĽP pripustil, že spojenie týchto funkcií, a najmä odvádzanie pokút do vlastného fondu, vyvoláva „*legitimate concerns*“ o štrukturálnej nestrannosti regulátora (§ 150). Porušenie čl. 6 Dohovoru však nekonštatoval, pretože konanie podliehalo následnej kontrole súdom s dostatočnou jurisdikciou (§§ 151 a 152), hoci cyperský Najvyšší súd nemohol nahradiť rozhodnutie regulátora vlastným a skutkový stav preskúmaval len obmedzene (§ 159). Rozsah prieskumu podľa ESĽP „*was sufficient to comply with Article 6 of the Convention*“ (§ 169).

Ak ESĽP za tejto podmienky akceptoval model, ktorý spájal iniciovanie, vyšetrovanie, obžalobu, rozhodovanie a finančný záujem na výsledku, tým skôr obстоjí model, v ktorom člen rady iba iniciuje monitoring a rozhodnutie podlieha preskúmaniu správnym súdom podľa SSP.

Ani predchádzajúca úradná činnosť v obdobných veciach podľa ESĽP sama osebe nevyvoláva legitímne pochybnosti o nestrannosti. Je totiž bežným a nevyhnutným javom, že ten istý rozhodujúci subjekt posudzuje podobné otázky v rôznych veciach (*Sigma Radio*, § 174 až 175).

Opačný záver ESĽP prijal vo veci *Kamenos v. Cyprus* (rozsudok z 31. 10. 2017). Najvyšší súd v nej na základe správy vyšetrojúceho sudcu sám sformuloval disciplinárne obvinenia („*framed the charges*“) a potom ako Najvyššia sudcovská rada o nich rozhodol (§ 105 a 107).

Podľa ESĽP „*confusion between the functions of bringing charges and those of determining the issues in the case*“ zakladá objektívne odôvodnené obavy o nestrannosť (§ 108 až 110).

Od predkladanej témy sa však táto vec odlišuje v dvoch ohľadoch. Vo veci Kamenos v. Cyprus išlo o formálne sformulovanie obvinenia rozhodujúcim orgánom, a nie o upozornenie na obsah s cieľom preveriť ho. Zároveň, a to je rozhodujúce, proti rozhodnutiu Najvyššej sudcovskej rady nebol prípustný žiadny opravný prostriedok (§ 82), zatiaľ čo rozhodnutie regulátora podlieha preskúmaniu správnym súdom (porov. Sigma Radio, § 151 a 169).

V.

Usmernenia k výkladu pojmu „pomer k veci“

1. Vymedzenie

„Pomerom k veci“ v zmysle § 10 ods. 1 Rokovacieho poriadku Rady pre mediálne služby je kvalifikovaný osobný, majetkový, právny, profesijný alebo iný individuálny vzťah člena rady k predmetu konania alebo k jeho výsledku, ktorý môže jeho rozhodovanie deformovať iným hľadiskom než zákonným verejným záujmom.

Pomerom k veci nie je vzťah člena rady k výkonu jeho zákonnej pôsobnosti, teda ani jeho záujem na tom, aby sa ZoMS dodržiaval, aby bol ním pomenovaný problém preverený a aby dohľad nebol iba pasívny. Ide o verejnoprávny záujem imanentný výkonu verejnej funkcie.

2. Základné pravidlo

Iniciovanie monitoringu členom rady samo osebe pomer k veci nezakladá. Platí to v každej z týchto situácií: (i) monitoring sa týka obsahu, ktorý ešte len bude odvysielaný, (ii) člen rady si úsudok utvoril na základe predchádzajúcich epizód, (iii) monitoring sa týka už odvysielaného obsahu, o ktorom si člen rady už utvoril predbežný úsudok.

Iniciujúci člen rady preto nie je z tohto dôvodu vylúčený z prejednávania a rozhodovania veci v senáte ani z prejednávania a rozhodovania o odvolaní v pléne. Iniciácia monitoringu je výkonom oprávnenia regulátora začať dohľad z vlastnej iniciatívy, nie podnetom zvonka. Predbežný úsudok, ktorý s ňou môže byť spojený, je svojou povahou menej intenzívny než úsudok, s ktorým člen rady podľa § 225 ods. 1 ZoMS rozhoduje o odvolaní proti rozhodnutiu, na ktorom sa sám podieľal.

3. Predpoklady uplatnenia výkladového pravidla

Iniciujúci člen rady nie je vylúčený podľa základného pravidla, ak dodrží tieto predpoklady:

a) *Predbežný úsudok prezentuje ako predbežný.* Člen rady môže v návrhu na monitoring uviesť, že podľa jeho názoru mohlo dôjsť k porušeniu konkrétnych ustanovení ZoMS, resp. iného predpisu alebo kódexu. V materiáli, ktorým monitoring odôvodňuje, môže v menšom či väčšom rozsahu obsah aj predbežne hodnotiť a prezentovať vlastné závery. Takéto hodnotenie je prirodzenou súčasťou odôvodnenej iniciácie. Pre regulátora je navyše užitočnejšie než iniciácia bez odôvodnenia, lebo kancelárii aj ostatným členom senátu umožňuje vidieť, čo a prečo sa má preveriť. Predbežné hodnotenie iniciujúceho člena však musí ostať otvorené overeniu a konfrontácii. Člen rady ho nemá podávať ako konečné konštatovanie, že k porušeniu

došlo, nemá sa ním vopred zaväzovať k výsledku konania a nemá ho spájať s návrhom konkrétnej sankcie či jej výšky. Rozhodujúce je, či z návrhu vyplýva podozrenie, ktoré má konanie preveriť, alebo hotový záver, ktorý má konanie už len formálne potvrdiť. V druhom prípade by sa iniciácia priblížila formulovaniu obvinenia so zaujatím stanoviska k vine, čo by viedlo k vylúčeniu iniciujúceho člena z prejednávania a rozhodovania veci.

b) *Iniciálny materiál (e-mail, správa, dokument) nepredstavuje podklad pre rozhodnutie.* Monitorovaciu správu vyhotovuje kancelária regulátora. Iniciujúci člen rady ju nevyhotovuje a neformuluje jej závery. Môže formulovať návrh (petit), v takom prípade však musí návrh alternovať. Jeho predbežné hodnotenie je impulzom na preverenie, nie dôkazom. Podkladom rozhodnutia je záznam vysielania, ktorý je objektívne dostupný všetkým členom senátu aj účastníkovi konania, a monitorovacia správa kancelárie regulátora.

c) *Verejne sa nevyjadruje k veci ani k predpokladanému, resp. ním preferovanému výsledku.* Pred rozhodnutím vo veci sa verejne nevyjadruje k tomu, či k porušeniu došlo, ani k primeranej sankcii. Platí to aj pri inej profesijnej alebo publicistickej činnosti a na sociálnych sieťach. Verejné vyhlásenie by z predbežného úsudku urobilo verejne deklarovateľný záver a mohlo by zakladať objektívne odôvodnené pochybnosti o jeho nepredpojatosti.

d) *Zostáva otvorený argumentom.* Pri prejednávaní veci posudzuje podklad kancelárie regulátora, vyjadrenie účastníka konania a názory ostatných členov senátu a je pripravený svoj predbežný úsudok na ich základe zmeniť. Ak koná ako spravodajca, polemika s kanceláriou regulátora o skutkových a právnych záveroch je súčasťou bežného modelu rozhodovania rady (§ 16 ods. 4 a 5 Rokovacieho poriadku) a sama osebe nie je na ujmu a nezakladá odôvodnenú pochybnosť o jeho nepredpojatosti.

4. Okolnosti, ktoré pomer k veci zakladajú bez ohľadu na iniciáciu

Iniciácia monitoringu nemení nič na tom, že člen rady je vylúčený vždy, ak má k veci, k účastníkovi konania alebo k jeho zástupcovi vzťah, ktorý by zakladal pochybnosti o jeho nepredpojatosti aj bez iniciácie. Ide najmä o tieto prípady: (i) člen rady alebo jemu blízka osoba vystupuje v programe alebo je ním dotknutá, (ii) člen rady má majetkový, pracovný alebo obchodný vzťah k vysielateľovi, (iii) člen rady má k vysielateľovi, k osobám v programe alebo k zástupcovi účastníka konania rodinný, priateľský alebo nepriateľský vzťah, (iv) člen rady má na výsledku konania iný osobný záujem.

Ak je iniciácia motivovaná takýmto vzťahom, pomer k veci nezakladá iniciácia sama osebe, ale tento vzťah.

5. Rozsah pôsobnosti usmernenia

Toto usmernenie sa primerane vzťahuje na všetky oblasti v pôsobnosti regulátora, o ktorých rozhoduje rada v senáte alebo v pléne, nielen na vysielanie. Vzťahuje sa najmä na dohľad nad poskytovateľmi audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie, platforiem na zdieľanie a ďalších obsahových služieb, ako aj na dohľad nad poskytovateľmi sprostredkovateľských služieb.

Pojmom „monitoring“ sa rozumie akýkoľvek výkon dohľadu, ktorý regulátor začína z vlastnej iniciatívy, bez ohľadu na to, ako sa v konkrétnej oblasti nazýva.

Pojmy použité v usmernení treba vykladať vzhľadom na dotknutú oblasť. Pojmom „vysielať“ sa preto rozumie aj poskytovateľ obsahovej služby, poskytovateľ sprostredkovateľskej služby alebo iný subjekt, voči ktorému regulátor vykonáva dohľad. Pojmom „program“ sa rozumie aj iný obsah alebo iná zložka služby. Pojmom „záznam vysielania“ sa rozumie aj iný objektívne dostupný záznam alebo podklad, ktorý zachytáva preverovaný obsah alebo postup.

Toto usmernenie je výkladovou pomôckou. Nenahrádza posúdenie okolností konkrétneho prípadu podľa § 9 ods. 1 Spr. poriadku a nezakladá nároky účastníkov konania.