

Rozhodnutie č.: ROP/1/2025
Správne konanie č.: 0015/SKO/2024

Bratislava dňa 9. 4. 2025

Rozhodnutie

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 Slovenská televízia a rozhlas, so sídlom: Mlynská dolina, 845 45 Bratislava, IČO: 35 763 469, proti rozhodnutiu Rady č. RL/4/2024 zo dňa 22. 5. 2024, podľa § 59 ods. 2 zákona č. 71/1967 Zb., odvolanie účastníka konania

zamietla

a rozhodnutie Rady č. RL/4/2024 zo dňa 22. 5. 2024

potvrďuje.

* * *

Odôvodnenie

V zmysle § 109 zákona č. 264/2022 Z. z. je Rada orgánom verejnej správy, ktorého poslaním je presadzovať verejný záujem v oblasti vysielania a do pôsobnosti ktorého patrí vykonávanie dohľadu nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich vysielanie a vykonávanie štátnej regulácie v oblasti vysielania. Do pôsobnosti Rady patrí aj ukladanie sankcií vysielateľom, pričom na konanie podľa zákona č. 264/2022 Z. z. sa vzťahuje zákon č. 71/1967 Zb., okrem ustanovení § 23 v časti nesprístupnenia zápisníc o hlasovaní a § 9 ods. 2, § 49, § 57, § 61 až 68 zákona č. 71/1967 Zb.

Rada na svojom zasadnutí dňa 22. 11. 2023 prijala uznesenie o začatí správneho konania voči vysielateľovi Rozhlas a televízia Slovenska (ďalej aj „účastník konania“ alebo „podávateľ odvolania“) vo veci možného porušenia **§ 25 písm. b)** zákona č. 264/2022 Z. z. v súvislosti s tým, že na programovej službe *Jednotka* v dňoch 21. 9. 2023 o cca 19:00 hod. a 22. 9. 2023 o cca 19:00 hod. odvysielal program *Správy RTVS*, v ktorých mohlo dôjsť k porušeniu povinnosti zabezpečiť objektivnosť a nestrannosť spravodajských programov.

Oznámenie o začatí správneho konania bolo účastníkovi konania doručené dňa 11. 12. 2023, na základe čoho začalo správne konanie č. REO-RPMS/2023/01390 (neskôr správne konanie

č. 0015/SKO/2024). 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 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. Prílohou oznámenia o začatí správneho konania boli aj záznam vysielania programu Správy RTVS odvysielaný na programovej službe Jednotka dňa 21. 9. 2023 v čase o cca 19:00 hod., záznam vysielania programu Správy RTVS odvysielaný na programovej službe Jednotka dňa 22. 9. 2023 v čase o cca 19:00 hod. a prepis/popis skutkového stavu.

Vyjadrenie účastníka konania bolo Rade doručené dňa 21. 12. 2023.

Podkladmi pre rozhodnutie boli: záznam vysielania programu Správy RTVS odvysielaný na programovej službe Jednotka dňa 21. 9. 2023 v čase o cca 19:00 hod., záznam vysielania programu Správy RTVS odvysielaný na programovej službe Jednotka dňa 22. 9. 2023 v čase o cca 19:00 hod., prepis/popis skutkového stavu a vyjadrenie účastníka konania k predmetu správneho konania.

Po získaní všetkých podkladov pre rozhodnutie a oboznámení sa s nimi v správnom konaní č. 0015/SKO/2024 Rada vydala dňa 22. 5. 2024 rozhodnutie č. RL/4/2024.

V uvedenom rozhodnutí Rada rozhodla, že vysielateľ Rozhlas a televízia Slovenska porušil povinnosť ustanovenú v § 25 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z. tým, že v rámci programovej služby Jednotka odvysielal dňa 21. 9. 2023 v čase o cca 19:00 hod. v programe *Správy RTVS* príspevok *Prieskum volebných preferencií* a dňa 22. 9. 2023 v čase o cca 19:00 hod. v programe *Správy RTVS* príspevok *Volebný prieskum agentúry POLIS*, v ktorých došlo k nezabezpečeniu objektívnosti a nestrannosti spravodajského programu tým, že účastník konania v rámci predmetných príspevkov, ktoré informovali o výsledkoch prieskumov volebných preferencií v súvislosti s parlamentnými voľbami 2023, nezverejnil výsledky preferencií všetkých politických subjektov, ktoré v týchto voľbách kandidovali, za čo mu Rada uložila sankciu upozornenie na porušenie zákona.

Toto rozhodnutie bolo účastníkovi konania doručené dňa 7. 8. 2024.

Voči uvedenému rozhodnutiu Rady č. RL/4/2024 bolo prípustné odvolanie podľa § 53 a nasl. zákona č. 71/1967 Zb. Účastník konania Slovenská televízia a rozhlas v zákonnej lehote podal voči uvedenému rozhodnutiu Rady odvolanie. Odvolanie bolo doručené dňa 22. 8. 2024.

Rada sa po získaní všetkých podkladov pre rozhodnutie oboznámila so skutkovým stavom a rozhodla dňa 9. 4. 2025.

* * *

Podľa § 8 ods. 4 zákona č. 264/2022 Z. z.: „Aktuálna publicistika je program tematicky spätý so spravodajstvom, ktorý obsahuje komentáre k správam a udalostiam, analýzy vývoja, politické stanoviská k udalostiam alebo názory politikov na jednotlivé témy.“

Podľa § 25 zákona č. 264/2022 Z. z. Prístup verejnosti k pluralitným, objektívnym a nestranným informáciám: *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 objektivnosť a nestrannosť spravodajských programov a programov aktuálnej publicistiky; názory a hodnotiace komentáre musia byť oddelené od informácií spravodajského charakteru.

* * *

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 teda 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 povinnosti ustanovenej v § 25 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z. tento zákon neustanovuje inak, a preto bolo možné podať odvolanie proti rozhodnutiu Rady č. RL/58/2023 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 správnomu 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.“

* * *

Podávateľ odvolania vo svojom odvolaní v prvom rade uvádza, že predmetné programy boli odvysielané vysielateľom Rozhlas a televízia Slovenska, ktorý zanikol k 1. 7. 2024. Rozhodnutie bolo podávateľovi odvolania doručené 7. 8. 2024, pričom vznikol zákonom až 1. 7. 2024. Uvádza, že nemôže byť považovaný za deliktuálne zodpovedný subjekt za porušenie zákona č. 264/2022 Z. z., pretože skutok, za možné porušenie ktorého bolo začaté správne konanie, sa stal pred vznikom účastníka konania ako právneho subjektu. Rozhlas a televízia Slovenska, ktorý bol zodpovedný za odvysielanie namietaného programu, zanikol zákonom č. 157/2024 Z. z. o Slovenskej televízii a rozhlasu a o zmene niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 157/2024 Z. z.“), pričom tento zákon neobsahuje ustanovenie, ktoré by zabezpečovalo prechod deliktuálnej zodpovednosti na účastníka konania ako právneho nástupcu. Účastník konania argumentuje, že zánik Rozhlasu a televízie Slovenska zákonom vylučuje akúkoľvek deliktuálnu zodpovednosť za skutky, ktoré sa stali pred jeho vznikom, keďže takýto prechod zodpovednosti by vyžadoval výslovné zákonné ustanovenie. Poukazuje na príklady z iných právnych

úprav, ako sú zákon č. 187/2021 Z. z. o ochrane hospodárskej súťaže a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 187/2021 Z. z.“) alebo zákon č. 91/2016 Z. z. o trestnej zodpovednosti právnických osôb a o zmene a doplnení niektorých zákonov (ďalej len „zákon č. 91/2016 Z. z.“), ktoré explicitne upravujú prechod deliktuálnej zodpovednosti pri zániku právnickej osoby. Účastník konania zároveň zdôrazňuje, že správny orgán nemôže v podmienkach právneho štátu uplatňovať analógiu na rozšírenie deliktuálnej zodpovednosti v neprospech subjektu, ktorý je účastníkom správneho konania. Takýto postup by rozširoval podmienky deliktuálnej zodpovednosti účastníka konania, čo je podľa jeho slov v podmienkach právneho štátu vylúčené. Opiera sa tiež o rozsudok Krajského súdu v Brne, sp. zn. 31 Ca 84/2004 a rozsudok Nejvyššího správního soudu České republiky zo dňa 31. 12. 2009, sp. zn. 8 Afs 56/2007.

Z hľadiska samotného posúdenia predmetných programov, podávateľ odvolania uvádza, že platná právna úprava nepredpisuje žiadnu konkrétnu štruktúru ani rozsah, v akom by sa mali výsledky predvolebných prieskumov zverejňovať. Rada podľa neho na vyslovenie záveru o porušení predmetnej povinnosti použila odkazy na zaužívanú prax a vlastný výklad pojmu objektívnosť.

Podávateľ odvolania poukazuje na Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky (ďalej len „ÚS SR“) č. II. ÚS 476/2016-46 zo dňa 17. 1. 2018, v ktorom ÚS SR vyjadril právny názor, v zmysle ktorého pri nedostatočnej formulácii či absencii právnej normy, je jediným oprávneným subjektom na jej doplnenie (dotvorenie) Národná rada Slovenskej republiky ako zákonodarný orgán, a teda nie správny orgán v rámci vlastnej správnej úvahy.

Súčasne podávateľ odvolania poukazuje na skutočnosť, že hoci v posudzovaných prieskumoch predvolebných preferencií absentovalo súhrnné označenie pre zvyšné kandidujúce subjekty, z ich zobrazenia a z percentuálneho podielu uvedených kandidujúcich subjektov je pre priemerného recipienta zrejmé, aký percentuálny podiel patrí iným, resp. ostatným kandidujúcim subjektom aj bez ich súhrnného označenia. Je toho názoru, že ani v prípade súhrnného označenia týchto subjektov, nie je zrejmé, o ktoré konkrétne kandidujúce subjekty ide, a preto by podľa logiky Rady boli rovnako znevýhodnené.

V tejto súvislosti podávateľ odvolania konštatuje, že posudzovaný spôsob prezentácie výsledkov prieskumov nemožno považovať za neobjektívny ani nevyvážený, pretože diváci a poslucháči majú možnosť získavať informácie z viacerých zdrojov. Tento argument podporuje právnym názorom vysloveným Ústavným súdom Slovenskej republiky v náleze sp. zn. 307/2014 (bod 76), podľa ktorého: *„Občania (recipienti informácií) nie sú „šedá masa“, rozhodovanie a utváranie názorov ľudí nie je závislé od jednej spravodajskej relácie a v nej odprezentovaných názorov alebo jednej krátkej správy či jednej politicko-publicistickej diskusie. V dobe plurality zdrojov informácií je v zásade každá téma týkajúca sa verejného (politického) života predmetom diskusie na viacerých verejných fórach a v publicistických príspevkoch či rozmanitých spravodajských programoch viacerých médií.“*

Podávateľ odvolania tak namietá, že neodvysielanie jednotlivých výsledkov všetkých subjektov nemôže samo osebe viesť k záveru o porušení objektívnosti a nestrannosti spravodajstva, pretože prieskumy predvolebných preferencií kandidujúcich subjektov v rámci volieb do Národnej rady Slovenskej republiky v roku 2023 boli zverejňované všetkými na Slovensku pôsobiacimi médiami, opakovane aj samotným účastníkom konania. Zároveň poukazuje na to, že percentuálny podiel zobrazených kandidujúcich subjektov bol v prvom príspevku 96 % a v druhom 100 %, čiže odvysielal výsledky preferencií všetkých kandidujúcich subjektov, ktoré by od účastníkov prieskumu v čase jeho zhotovenia dostali preferenčné hlasy.

V tejto súvislosti podávateľ odvolania odkazuje na uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 29. 6. 2006, sp. zn.: Vol 15/2006-20, zverejnené v Zbierke rozhodnutí Najvyššieho správneho súdu českej republiky pod č. 946/2006, v ktorom súd konštatoval, že: *„Výváženost a rovný*

přístup do veřejnoprávních médií nelze chápat mechanicky jako absolutní rovnost kandidujících subjektů, nýbrž pohledem tzv. odstupňované rovnosti. To znamená, že jednak musí každý kandidující subjekt dostat alespoň určitou minimální šanci ke své prezentaci tak, aby byl naplněn požadavek jejich plurality; nad tuto minimální úroveň musí být zastoupení kandidujících subjektů ve vysílání, zejména v pořadech zpravodajských či v publicistických debatách, přiměřené jejich politickému a společenskému významu.“

Podávateľ odvolania s odkazom na predmetné uznesenie uvádza, že kandidujúce subjekty, ktoré v rámci prieskumov predvolebných preferencií dosahujú len minimálnu mieru podpory, nemajú automaticky nárok na priestor na svoju prezentáciu vo vysielaní verejnoprávneho vysielateľa.

S poukazom na uvedený právny názor ÚS SR, podávateľ odvolania uvádza, že požiadavka na objektívne a nestranné informovanie v zmysle § 25 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z. sa považuje za prípustné (zákonné) obmedzenie slobody prejavu vysielateľa len za splnenia podmienky, že v danom konkrétnom prípade ide o obmedzenie, ktorým sa chráni práva a slobody iných, bezpečnosť štátu, verejný poriadok, verejné zdravie alebo mravnosť.

Na základe uvedených skutočností má podávateľ odvolania za to, že odvysielaním predmetných programov nedošlo ku kolízii s konkrétnym verejným záujmom, ktorý by umožňoval obmedziť slobodu prejavu vysielateľa v zmysle čl. 26 ods. 4 zákona č. 460/1992 Zb. Ústava Slovenskej republiky alebo čl. 10 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorého ochrana by si vyžadovala intervenciu zo strany štátu, resp. Rady v podobe rozhodnutia o porušení § 25 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z.

Nesúhlasí tiež s tým, že je Nález ÚS SR II ÚS 307/2014-45 čiastočne prekonaný rozhodnutiami Európskeho súdu pre ľudské práva (ďalej len „ESĽP“) citovanými Radou, pretože nešlo o rovnaký a ani o podobný skutkový stav ako v predmetnom správnom konaní. Zároveň uvádza, že ESĽP konštatuje, že nedostatočnú presnosť právnych predpisov môžu odstrániť len vnútroštátne súdy v rámci svojej rozhodovacej činnosti, teda nie správny orgán. Zároveň uvádza, že rozhodovacia prax Rady nie je v tejto veci jednotná. Rada sa tiež podľa neho nevyrovnala s otázkou, aký legitímny cieľ sa má sledovať zásahom do slobody prejavu účastníka konania a či je tento zásah v demokratickej spoločnosti nevyhnutný.

* * *

Podľa § 30 ods. 1 zákona č. 157/2024 Z. z. „Rozhlas a televízia Slovenska zriadená podľa doterajších predpisov sa ku dňu účinnosti tohto zákona zrušuje. Slovenská televízia a rozhlas sa ku dňu účinnosti tohto zákona stáva právnym nástupcom Rozhlasu a televízie Slovenska a preberá všetky jeho práva a povinnosti ku dňu účinnosti tohto zákona.“

Na základe prechodného ustanovenia § 30 ods. 1 zákona č. 157/2024 Z. z. teda došlo ku dňu účinnosti tohto zákona k zrušeniu Rozhlasu a televízie Slovenska a účastník predmetného konania – Slovenská televízia a rozhlas – sa stal jeho právnym nástupcom. V súlade s § 30 ods. 1 zákona č. 157/2024 Z. z. došlo k prechodu práv a povinností Rozhlasu a televízie Slovenska (právny predchodca) na Slovenskú televíziu a rozhlas. V rozsahu prechodu práv a povinností je i povinnosť strpieť uloženie sankcie za porušenie povinností vyplývajúcich zo zákona č. 264/2022 Z. z.

K prechodu administratívnej zodpovednosti v obdobnej situácii zaujal stanovisko aj Najvyšší súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí sp. zn. 4 SŽ/10/2012 zo dňa 18. 9. 2012, keď poukázal na svoju predchádzajúcu rozhodovaciu činnosť (rozhodnutie sp. zn. 1 SŽhpu/2/2008 zo dňa 26. 10. 2010) a uviedol, cit.: „V nadväznosti na závery prijaté v uvedenom rozsudku senát najvyššieho súdu uvádza, že v prípade administratívneho trestania prechádza deliktuálna spôsobilosť zo subjektu

právneho predchodcu na subjekt právneho nástupcu za podmienky, že nástupnícky subjekt pokračuje v aktivitách právneho predchodcu a subjekt právneho predchodcu zanikol... Cieľom administratívneho trestania je zabezpečiť, aby správanie, ktoré by malo byť potrestané, nezostalo nepotrestané a neboli tak zmarené ciele ochrany pred porušovaním zákona z dôvodu určitých zmien právnických osôb. V prvom rade je teda sankcionovaný vždy porušovateľ a v prípade jeho zániku jeho nástupca, ktorý prevzal jeho materiálne a ľudské zdroje a ktorý pokračuje v jeho celkovej predchádzajúcej aktivite.“

Je dôležité uviesť, že uvedený rozsudok Najvyššieho súdu Slovenskej republiky sa týkal zániku Slovenského rozhlasu a vzniku Rozhlasu a televízie Slovenska, čiže takmer totožnej situácie ako v predmetnom prípade. Vzhľadom na závery Najvyššieho súdu Slovenskej republiky nie je dôvodné prihliadať na prechod administratívnej zodpovednosti v predmetných správnych konaniach inak. Z uvedeného dôvodu bolo rozhodnutie č. RL/4/2024 zaslané Slovenskej televízii a rozhlasu.

Hoci v predmetnom prípade nedošlo k zániku jednej právnickej osoby a vzniku druhej za účelom vyhnutia sa administratívnoprávnej zodpovednosti a v oboch prípadoch boli právnické osoby zriadené zákonom, uvedené nič nemení na tom, že aj v takom prípade prechádza administratívnoprávna zodpovednosť na právneho nástupcu. Ako vyplýva aj z § 30 ods. 11 zákona č. 157/2024 Z. z. autorizácie vysielania a licencie udelené Rozhlasu a televízii Slovenska prechádzajú ku dňu účinnosti tohto zákona na Slovenskú televíziu a rozhlas. V danom prípade zákon očividne predpokladá pokračovanie v činnosti právneho predchodcu a automaticky na právneho nástupcu prechádzajú aj všetky udelené autorizácie vysielania a licencie. S uvedeným stavom počíta aj § 163 ods. 4 zákona č. 264/2022 Z. z.

* * *

Platná právna úprava v prípade prieskumov verejnej mienky ohľadom volebných preferencií stanovuje osobitné podmienky len pokiaľ ide o identifikáciu ich dodávateľa, resp. objednávateľa. Zákon č. 264/2022 Z. z., ani iný právny predpis výslovne nestanovuje povinnosť, aby vysielateľ v prípade zverejnenia volebných prieskumov vymenoval všetky politické subjekty, ktoré kandidujú. Platná právna úprava tak nepredpisuje žiadnu štruktúru a ani rozsah, v akej by sa mali výsledky takéhoto prieskumu zverejňovať. Táto však nepriamo vyplýva z § 25 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z., ktorý ustanovuje vysielateľom povinnosť zabezpečiť objektivitu a nestrannosť spravodajského programu. Za kritériá objektivity sa okrem iných vo všeobecnosti považujú úplnosť a presnosť.

Poskytnutím neúplných a nepresných informácií pri zverejňovaní výsledkov volebného prieskumu v príspevku tak môže za istých okolností dôjsť k znevýhodneniu tých kandidátov, ktorých volebné preferencie zverejnené neboli. Takéto opomenutie zverejnenia volebných preferencií určitých kandidátov alebo súhrnného odkazu na ne môže predstavovať zásah do ústavou garantovaného princípu slobodnej politickej súťaže. Zároveň prieskumy verejnej mienky, najmä tie, ktoré sa týkajú volebných preferencií, môžu mať významný vplyv pri formovaní volebného rozhodnutia konkrétneho voliča a v konečnom dôsledku na slobodné voľby ako jeden z pilierov demokracie.

Predvolebné prieskumy verejnej mienky najčastejšie ovplyvňujú rozhodovanie recipientov, resp. voličov dvoma smermi. Bandwagon effect má za následok, že sa voliči prikláňajú ku kandidátom alebo stranám, ktoré majú vyššiu podporu v prieskumoch, čím dochádza k ich zvýhodneniu. V prípade underdog effect naopak voliči sympatizujú s kandidátmi, ktorí sú v prieskumoch menej preferovaní. Tieto efekty naznačujú, že prieskumy verejnej mienky môžu ovplyvniť volebné správanie tým, že informujú voličov o aktuálnych preferenciách kandidujúcich subjektov. To môže viesť buď k posilneniu podpory pre kandidátov s vyššími preferenciami (bandwagon effect), alebo naopak k zvýšeniu sympatií voči menej preferovaným kandidátom (underdog effect). (<https://academic.oup.com/ijpor/article/33/2/412/5857291>; KUBÁČEK, Jan. Slovník politického managementu a volebního marketingu. Vyd. 1. Praha: Grada, 2012, s. 77.)

Na základe vyššie uvedeného možno konštatovať, že v prípade, ak sa téma spravodajského príspevku týka aktuálnej verejnej politiky a jej spôsob spracovania môže ovplyvniť rozhodovanie recipientov pri voľbách, existuje verejný záujem na tom, aby diváci prijímali presné a úplné informácie. V prípade obsahu posudzovaných spravodajských príspevkov, tento má výraznejší vplyv na formovanie demokratickej diskusie a verejnej mienky, a teda aj na fungovanie štátu, pretože názory divákov, ktoré formujú aj predvolebné prieskumy verejnej mienky sa odrážajú vo voľbách a formujú fungovanie a podobu štátu.

Rada nepopiera, že prezentované informácie boli skutočne pravdivé a faktické, to však nevylučuje, že neboli úplné a presné. Bez ohľadu na faktickosť prezentovaných informácií tieto neobsahovali všetky informácie, resp. informácie o všetkých kandidujúcich subjektoch. V týchto prípadoch je potom primárne rozhodujúci zrejmy kľúč, podľa ktorého sa vysielateľ rozhodol tieto výsledky zverejniť. Podľa Rady by si informovanie verejnosti o všetkých kandidujúcich subjektoch obsiahnutých v predmetnom prieskume odkazom na „Iné strany“ nevyžadovalo podstatné rozšírenie príspevku. Práve naopak, týmto by účastník konania zabezpečil úplnú informovanosť verejnosti a to bez jeho neprimeraného zaťaženia.

Selektívna prezentácia informácií môže viesť k skresleniu, ak nie je zreteľne uvedený kľúč výberu alebo nie je zabezpečený úplný kontext poskytovaných údajov. Takáto prezentácia mohla u recipientov vyvolať dojem, že ide o kompletné výsledky prieskumu, čo mohlo viesť k nepresnej interpretácii údajov. V predmetnom prípade účastník konania mohol zabezpečiť úplnosť a presnosť odvysielaných informácií napr. explicitným odkazom na skutočnosť, že prieskum zahŕňal aj ďalšie politické subjekty, ktoré však nedosiahli hranicu zvoliteľnosti, alebo v rámci prieskumu nezískali žiaden hlas. Táto informácia mohla byť vyjadrená napríklad vstupom moderátorky na konci príspevku, v ktorom by zaznelo: „*Ostatné politické subjekty by podľa prieskumu nezískali mandát v parlamente.*“. Takáto formulácia by jednoznačne signalizovala, že vo výstupe neboli zahrnuté všetky kandidujúce subjekty, čím by sa predchádzalo riziku dezinterpretácie.

Účastník konania v tejto súvislosti uvádza, že v prípade zverejnenia súhrnnej informácie, t. j. označenia „iné strany“ alebo „ostatné strany“ nie je zrejmé, o ktoré konkrétne kandidujúce subjekty ide. Ďalej uvádza, že podľa tohto princípu by takéto subjekty boli rovnako znevýhodnené aj ich subsumovaním pod súhrnné označenie, pretože aj v takomto prípade absentuje konkrétne označenie jednotlivých kandidujúcich subjektov.

Cieľom súhrnného označenia nie je detailná identifikácia jednotlivých kandidujúcich subjektov, ale zabezpečenie informačnej úplnosti a presnosti prezentovaných údajov. V kontexte prezentácie výsledkov prieskumu volebných preferencií znamená požiadavka úplnosti to, že informácie nesmú byť selektívne uvádzané tak, aby mohli vyvolať skreslené vnímanie reality u recipientov.

Ako už bolo uvedené vyššie, účastník konania nebol povinný uviesť presné názvy všetkých politických subjektov, avšak jeho povinnosťou bolo recipientom ozrejmiť, že okrem uvedených strán sa v prieskume nachádzali aj ďalšie kandidujúce subjekty, resp. že vo voľbách kandidujú aj ďalšie subjekty.

Rada odmieta tvrdenie účastníka konania o nejednotnosti rozhodovacej praxe Rady, ktorú sa snaží navodiť všeobecným tvrdením o tom, že v jednom prípade správne konanie zastavila a v inom rozhodla o porušení zákona. Rada vždy posudzuje jednotlivé prípady individuálne, avšak zohľadniac ustálenú rozhodovaciu prax, čo vyplýva aj z napadnutého rozhodnutia, v ktorom poukazuje na svoje predchádzajúce rozhodnutia v obdobných veciach.

Účastník konania tiež poukázal na uznesenie Najvyššieho správneho súdu Českej republiky z 29. 6. 2006, sp. zn.: Vol 15/2006-20, pričom má za to, že z citovaného uznesenia vyplýva, cit.: „...kandidujúce subjekty, ktoré v rámci prieskumov predvolebných preferencií dosahujú len minimálnu,

či nepatrnú mieru podpory, nemajú automaticky nárok na priestor na svoju prezentáciu vo vysielaní verejnoprávneho vysielateľa.“

Predmetné uznesenie sa zaoberá otázkou povinností médií voči kandidujúcim subjektom v období predvolebnej kampane do Poslaneckej snemovne Parlamentu Českej republiky. Predmetom konania bola námietka navrhovateľa, podľa ktorej došlo k porušeniu § 16 ods. 4 zákona č. 247/1995 Sb. o voľbách do Parlamentu Českej republiky (ďalej len „zákon č. 247/1995 Sb.“) tým, že vysielateľ nerovnomerne rozdelil vysielací čas medzi kandidujúce subjekty a tým údajne uprednostnil niektoré politické strany na úkor iných.

Najvyšší správny súd Českej republiky zdôraznil, že všetky médiá podliehajúce regulácii na základe zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání majú povinnosť zabezpečiť objektivnosť a vyváženosť vysielania. V prípade verejnoprávných médií (Česká televízia a Český rozhlas), tieto musia popri požiadavke objektivity a vyváženosti vysielania naplniť ešte špecifickú povinnosť ustanovenú v § 16 ods. 4 zákona č. 247/1995 Sb., kedy sú Česká televízia a Český rozhlas povinní vyhradiť 14 hodín ich vysielacieho času na sebaaprezentáciu kandidujúcich subjektov, pričom ten musí byť rovným dielom rozdelený medzi všetky kandidujúce subjekty. Nad rámec týchto 14 hodín sa však od tejto požiadavky mechanickej rovnosti upúšťa a na jej miesto nastupuje požiadavka vyváženosti a objektivnosti a požiadavka primerane rovného prístupu.

Najvyšší správny súd Českej republiky teda rozlišuje medzi pozíciou, v ktorej Česká televízia a Český rozhlas konajú ako vykonávatelia zákonom striktnie definovaného práva (rovnomé rozdelenie 14 hodín vysielacieho času) a situáciou, keď vystupujú v celej úplnosti svojho mediálneho pôsobenia.

V tejto súvislosti Najvyšší správny súd Českej republiky zavádza koncept odstupňovanej rovnosti, ktorý je podrobne rozpracovaný v nemeckej odbornej literatúre a judikatúre. Podľa tejto zásady nemôžu byť politické subjekty vylúčené z mediálneho priestoru len na základe ich nižšieho politického významu, avšak zároveň nie je potrebné, aby všetky subjekty dostali rovnaký vysielací čas.

Z uvedených princípov vyplýva, že médiá nemusia pri spravodajskom pokrytí volieb poskytovať rovnaký vysielací čas všetkým politickým subjektom, ale môžu zohľadniť ich spoločenský význam. Tento prístup však nesmie viesť k úplnému vylúčeniu žiadnej strany zo spravodajského pokrytia. Tento koncept je v súlade s princípmi demokratického volebného procesu, keďže zabezpečuje jednak pluralitu názorov, ale zároveň reflektuje politickú realitu a relevantnosť jednotlivých subjektov v politickom systéme.

Na základe vyššie uvedeného Rada nesúhlasí s účastníkom konania s jeho tvrdením, že politické subjekty, ktoré v rámci prieskumov predvolebných preferencií dosahujú len minimálnu, či nepatrnú mieru podpory, nemajú nárok na priestor na svoju prezentáciu vo vysielaní verejnoprávneho vysielateľa. Tento názor vyvrátilo samotné predmetné uznesenie, v ktorom Najvyšší správny súd Českej republiky skonštatoval, cit.: *„Podle této koncepce ze zásady rovnosti šancí politických stran připuštěných k volbám plyne, že nemohou být vyloučeny z přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání s odkazem na to, že jsou nevýznamné nebo politicky škodlivé. Tato zařízení totiž musí dát prostor všem tendencím. Na straně druhé však zásada rovnosti soutěžních šancí stran neznamená, že všechny tyto strany musí mít vymezen stejný vysílací čas pro volební agitaci. „Je ústavněprávně přípustné vyměřit vysílací časy diferencovaně podle významu stran (odstupňovaná rovnost šancí), pokud malým a novým stranám je dán k dispozici rovněž přiměřený vysílací čas ...“.*

Na základe vyššie uvedeného je možné, ako vo svojom vyjadrení uvádza aj účastník konania, predmetné uznesenie aplikovať na rozdelenie vysielacieho času v prípade volebnej agitácie, resp. sebaaprezentácie politických subjektov, nie však na spôsob, akým médiá informujú o politickej situácii či výsledkoch volebných prieskumoch.

Účastník konania má tiež za to, že v prípade, keď právne predpisy nestanovujú konkrétne pravidlá pre štruktúru a obsah zverejňovania volebných prieskumov, nemôže správny orgán konštatovať porušenie zákona č. 264/2022 Z. z. na základe vlastnej správnej úvahy alebo zaužívanej praxe.

Rada je orgánom štátnej správy s celoštátnou pôsobnosťou, ktorý vykonáva dohľad nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich okrem iného aj vysielanie. To znamená, že zákonodarca zveril priamo Rade pôsobnosť posudzovať dodržiavanie ustanovení zákona č. 264/2022 Z. z. a s ním súvisiacich právnych predpisov.

Ako už bolo uvedené vyššie, výsledky volebných prieskumov môžu mať značný vplyv na verejnú mienku a politické rozhodovanie. Ak by prezentácia výsledkov nebola objektívna a nestranná alebo by mala zjavnú tendenciu ovplyvniť verejnú mienku, môže to ovplyvniť formovanie demokratickej diskusie, a teda aj fungovanie štátu. Rada je preto povinná zabezpečiť aby verejnosť dostávala úplné, presné a pravdivé informácie.

Aj keď právne predpisy nešpecifikujú presné pravidlá pre štruktúru a obsah zverejňovania volebných prieskumov, Rada je na základe zákona č. 264/2022 Z. z. jediným kompetentným správnym orgánom na posúdenie, či spôsob prezentácie výsledkov predvolebných prieskumov v spravodajských programoch zodpovedá kritériám objektívnosti a nestrannosti podľa ustanovenia § 25 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z.

Podávateľ odvolania tiež nesúhlasí s tvrdením Rady o čiastočnej prekonanosti nálezu Ústavného súdu SR vyjadrený v Náleze č. II ÚS 307/2014-45, pretože rozhodnutia EŠLP citované Radou v napadnutom rozhodnutí sa týkali skutkovo iných vecí. Uvedené konštatovanie Rady sa však týkalo povinnosti podľa § 25 písm. b) zákona č. 264/2022 Z. z. ako takej, obzvlášť s prihliadnutím na údajnú neexistenciu práva na objektívne informácie, pričom z rozhodnutí EŠLP vo veci *Manole a iní v. Moldavsko* (rozhodnutie zo 17. 9. 2009), *NIT S.R.L. v. Moldavsko* alebo *Animal Defenders International v. Spojené kráľovstvo* (rozhodnutie Veľkej komory z 22. 4. 2013) vyplýva, že je nevyhnutné poskytovať nestranné a presné informácie v rámci jednotlivých programov a nestačí iba mať k dispozícii veľké množstvo mediálnych zdrojov.

Podávateľ odvolania tiež namietal, že z napadnutého rozhodnutia nie je zrejmé, aký legitímny cieľ sa má sledovať zásahom do slobody prejavu účastníka konania. S uvedeným tvrdením Rada nesúhlasí, pretože v napadnutom rozhodnutí sa senát Rady jednoznačne podrobne zaoberal legalitou, legitimitou aj proporcionalitou zásahu do slobody prejavu, a to aj prostredníctvom vyššie uvedených rozhodnutí EŠLP. Ako Rada uviedla aj v napadnutom rozhodnutí, EŠLP v rozhodnutí vo veci *Animal Defenders International v. Spojené kráľovstvo* (rozhodnutie Veľkej komory z 22. 4. 2013) uviedol, že obmedzenie slobody prejavu s cieľom zachovania nestrannosti vysielania o veciach verejného záujmu „zodpovedá legitímnejmu cieľu ochrany „práv iných“, na ktorý odkazuje druhý odsek článku 10“ Dohovoru.

V tomto konkrétnom prípade bola sloboda prejavu obmedzená v dôsledku vyvodenia administratívnoprávnej zodpovednosti za porušenie povinnosti vysielateľa zabezpečiť objektívnosť a nestrannosť programu aktuálnej publicistiky, sledujúc legitímny cieľ - ochranu práva verejnosti byť objektívne a nestranne informovaný o veciach verejného záujmu a o spoločensky relevantných témach.

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.

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.

Vzhľadom na vyššie uvedené skutočnosti považuje Rada napadnuté rozhodnutie za riadne odôvodnené, vydané na základe správnych skutkových a právnych záverov. Uloženú sankciu – upozornenie na porušenie zákona považuje rovnako za plne odôvodnenú. Napadnuté rozhodnutie nevykazuje žiadne právne ani logické vady, ktoré by mohli mať vplyv na jeho zákonnosť a rovnako ani postup prvostupňového orgánu v predmetnom správnom konaní nevykazuje žiadne chyby, ktoré by mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia. Keďže Rada nezistila dôvody, pre ktoré by bolo potrebné napadnuté rozhodnutie zmeniť alebo zrušiť, odvolanie zamietla a rozhodnutie č. RL/4/2024 potvrdila.

Poučenie:

Proti tomuto rozhodnutiu nie je možné podať odvolanie.

Toto rozhodnutie je preskúmateľné súdom podľa § 177 a nasl. zákona č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok. Správnu žalobu je možné podať v lehote dvoch mesiacov od oznámenia rozhodnutia na Správny súd v Bratislave.

* * *

Toto rozhodnutie sa vydáva v štyroch rovnopisoch:

1x Slovenská televízia a rozhlas (elektronicky)

1x Rada Slovenskej televízie a rozhlasu

2x Rada pre mediálne služby

PhDr. Marta Danielová
predsedníčka
Rady pre mediálne služby