

Súd:	Najvyšší súd SR
Spisová značka:	2Sžo/76/2014
Identifikačné číslo spisu:	1012200666
Dátum vydania rozhodnutia:	23.08.2016
Meno a priezvisko:	JUDr. Elena Kováčová
Funkcia:	sudca
ECLI:	ECLI:SK:NSSR:2016:1012200666.1

ROZSUDOK

Najvyšší súd Slovenskej republiky v senáte zloženom z predsedníčky senátu JUDr. Eleny Kováčovej a členov senátu JUDr. Kataríny Benczovej a JUDr. Jozefa Hargaša, v právnej veci žalobcu: Rozhlas a televízia Slovenska, Mýtna 1, Bratislava, zastúpeného advokátskou kanceláriou Procházka & partners, spol. s r.o., Búdkova 4, Bratislava, proti žalovanej: Rada pre vysielanie a retransmisiiu, Dobrovičova 8, P. O. Box 155, Bratislava, o preskúmanie zákonnosti rozhodnutia žalovanej č. RL/01/2012 zo dňa 24. januára 2012, o odvolaní žalovanej proti rozsudku Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S 136/2012-88 zo dňa 11. februára 2014, takto

rozhodol:

Najvyšší súd Slovenskej republiky napadnutý rozsudok Krajského súdu v Bratislave č. k. 5S 136/2012-88 zo dňa 11. februára 2014 m e n í tak, že žalobu z a m i e t a .

Účastníkom súd právo na náhradu trov konania n e p r i z n á v a .

Odôvodnenie

Krajský súd v Bratislave rozsudkom č. k. 5S 136/2012-88 zo dňa 11.02.2014 podľa §250j ods. 2 písm. a/ O.s.p. zrušil napadnuté rozhodnutie žalovanej zo dňa 24.01.2012 a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie. Žalovanej uložil povinnosť zaplatiť žalobcovi náhradu trov konania v sume 66 € a trovy právneho zastúpenia vo výške 323,5 € na účet právneho zástupcu žalobcu do 3 dní od právoplatnosti rozsudku. Krajský súd po preskúmaní spisového materiálu a administratívneho spisu žalovanej dospel k záveru, že rozhodnutie žalovanej vychádza z nesprávneho právneho posúdenia veci. Nesprávne právne posúdenie videl v tom, že v ustanovení § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii nie je stanovené obdobie za aké môže Rada vykonávať dohľad nad dodržiavaním tohto ustanovenia. Žalovaná ak chcela sankcionovať žalobcu a aj iné subjekty za porušenie ust. § 18 ods. 3 zákona, musela mať jasne zadefinovanú povinnosť, ktorá je dôvodom na uloženie sankcie, čo žalovanej absentovalo a preto nemohla udeliť žalobcovi sankciu za porušenie ust. § 18 ods. 3 zákona o vysielaní a retransmisii. Žalovaná ďalej pochybila, keď nevzala do úvahy súbeh viacerých správnych deliktov, keď na zasadnutí

Rady dňa 24.01.2012 uložila sankciu vo vzťahu k programovej službe Jednotka a vo vzťahu k programovej službe Dvojka o porušení zákona za to isté obdobie rozhodla na tom istom zasadnutí v inom správnom konaní samostatným rozhodnutím (č. RL/02/2012 zo dňa 24.01.2012).

Krajský súd poukázal na to, že pri súbehu viacerých správnych deliktov je potrebné použiť z hľadiska analógie legis, tzv. absorpčnú zásadu, ktorej podstata spočíva v absorpcii sadzieb, teda že prísnejší trest pohlcuje miernejšie. Zbiehajúce sa delikty sú tak postihnuté len trestom určeným pre najťažší z nich, čo pri rovnakej sankcii znamená, že správny orgán posúdi závažnosť deliktu a úhrnný trest uloží podľa sadzby za najzávažnejší z týchto deliktov. Závažnosť je nutné posudzovať predovšetkým s ohľadom na charakter individuálneho objektu deliktu, čo je záujem proti ktorému delikt smeruje a ku ktorému je ochrana právnym predpisom určená. Na základe uvedeného krajský súd dospel k záveru, že žalovaná nesprávne právne posúdila vec, keď uložila sankciu žalobcovi za porušenie ust. § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. a za to, že nevzala do úvahy súbeh viacerých správnych deliktov, a preto v zmysle ust. § 250j ods. 2 písm. a/ rozhodnutie žalovanej č. RL/01/2012 zo dňa 24.01.2012 zrušil a vec vrátil žalovanej na ďalšie konanie.

Proti rozsudku krajského súdu podala v zákonnej lehote odvolanie žalovaná. V odvolaní uviedla, že je pravdou, že ustanovenie § 18 zákona č. 308/2000 Z. z. síce explicitne neurčuje presné časové rozpätie, v rámci ktorého je vysielateľ povinný zabezpečiť vo vysielaní každej televíznej programovej služby, ktorú vysielá digitálne zákonom stanovené podiely multimodálneho prístupu, ustanovenie § 16 ods. 3 písm. m/ zákona však uvádza, že vysielateľ je povinný viesť štatistiku o odvysielanom programe televíznej programovej služby obsahujúcu vyhodnotenie okrem iného aj podielov programov s multimodálnym prístupom. Vychádzajúc zo znenia predmetného ustanovenia žalovaná dospela k záveru, že zákonom stanovené podiely vysielania s multimodálnym prístupom je vysielateľ povinný vyhradiť v každej svojej programovej službe, ktorú odvysielá digitálne, teda v každom kalendárnom mesiaci. Výklad týkajúci sa plnenia povinnosti podľa § 18 zákona č. 308/2000 Z. z. v mesačných cykloch má oporu v ustanovení § 62 ods. 2 zákona č. 220/2007 Z. z. o digitálnom vysielaní, kde je výslovne uvedené, že ak Rada pre výpočet podielov vysielacieho času neurčí inú časovú jednotku, je takou časovou jednotkou kalendárny mesiac. Z rozsudku krajského súdu v podstate vyplýva, že žalovaná nie je kompetentná stanoviť časovú jednotku, v ktorej má byť povinnosť podľa § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. splnená, v prípade, že by ju nestanovil zákonodarca. Pri absencii časovej jednotky stanovenej zákonodarcom by pri jej určení žalovanou nebolo možné uvažovať o vybočení z medzí stanovených zákonom, keďže tento by vo vzťahu k časovému hľadisku plnenia predmetnej povinnosti nestanovoval žiadne medze. Logicky by preto žalovaná nemohla konať mimo medzí zákona. Žalovaná je presvedčená, že v prípade, ak je kompetentná na aplikáciu § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. je kompetentná aj na stanovenie časovej jednotky, v ktorej má byť táto povinnosť napĺňaná v prípade, ak by tak neučinil zákonodarca. Podstatné je, aby stanovenie časovej jednotky zo strany žalovanej nebolo svojvoľné, aby táto bola stanovená na základe jasných pravidiel po zohľadnení celého regulačného rámca. Žalovaná pri interpretácii § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. zohľadnila súvisiacu právnu úpravu (§ 16 ods. 3 písm. m/) zákona č. 308/2000 Z. z. a § 62 ods. 2 zákona č. 220/2007 Z. z.) a na tomto základe dospela k záveru, že časový horizont, v ktorom má žalobca povinnosť plniť povinnosť podľa § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. je jeden kalendárny mesiac a záver žalovanej tak nie je možné označiť za nepreskúmateľný.

Žalovaná ďalej uviedla, že sankcionovanie podľa absorpčnej zásady je v praxi činnosti žalovanej absurdné a je proti účelu výkonu dohľadu nad dodržiavaním právnych predpisov upravujúcich vysielanie a retransmisiu a výkonu štátnej správy v oblasti vysielania a retransmisie. Nastala by situácia kedy by žalovaná mohla sankcionovať každého vysielateľa za všetky porušenia ustanovení zákona č. 308/2000 Z. z., ktoré vykonal, vo všetkých jeho programových službách v nejakom časovom horizonte a dochádzalo by k vydávaniu jedného širokospektrálneho rozhodnutia za všetky správne delikty na všetkých programových službách. Žalovaná môže analogicky postupovať podľa noriem trestného práva len do tej miery, pokiaľ takýto postup nebude mať za následok nezákonnosť jej rozhodnutia z dôvodu porušenia ustanovení podľa zákona č. 308/2000 Z. z., najmä ustanovení o lehotách na rozhodnutie. Žalovaná považuje odôvodnenie napadnutého rozsudku za nedostatočné, krajský súd sa obmedzil na konštatovanie záverov bez ich riadneho zdôvodnenia. Z napadnutého rozsudku nie je zrejmé, aká časová jednotka by

bola podľa názoru krajského súdu akceptovateľná a žalovaná teda nevie, ako má postupovať nie len v tomto prípade, ale vo všetkých prípadoch, kde aplikácia ustanovenia zákona si vyžaduje aj stanovenie časového horizontu, numerického vyjadrenia alebo iného kvantitatívneho ukazovateľa pre účinnú aplikáciu ustanovenia zákona. Žalovaná je názoru, že ako príslušný orgán v dostatočnej miere zistila skutkový stav veci, na ktorý správne aplikovala relevantné ustanovenia zákona. Jej rozhodnutie má všetky náležitosti ustanovené v § 47 zákona č. 71/1967 Zb., nevykazuje formálne ani logické nedostatky, je riadne odôvodnené a vychádza zo skutkového stavu zisteného v zmysle ustanovení správneho poriadku a žalobca nebol na svojich právach ukrátený rozhodnutím ani postupom správneho orgánu. Žalovaná navrhla aby Najvyšší súd rozsudok krajského súdu zmenil tak, že žalobu zamietne, alternatívne aby rozsudok krajského súdu zrušil a vec mu vrátil na ďalšie konanie.

Žalobca vo vyjadrení k odvolaniu uviedol, že krajský súd vec správne právne posúdil, jeho rozsudok je riadne odôvodnený, vydaný na základe správnych skutkových a právnych. Napadnutý rozsudok nevykazuje žiadne právne ani logické vady, ktoré by mohli mať vplyv na jeho zákonnosť a rovnako ani postup súdu v predmetnom konaní nevykazuje žiadne vady, ktoré by mohli mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozsudku. Ďalej uviedol, že žalovaný právnu argumentáciu ohľadom určenia časovej jednotky uviedol prvýkrát až vo vyjadrení k žalobe a následne vo svojom odvolaní voči rozsudku krajského súdu. Podľa jeho názoru správna úvaha žalovaného ohľadom určenia časovej jednotky pre plnenie danej povinnosti v napadnutom rozhodnutí absentuje. Žalobca na základe uvedeného navrhol, aby Najvyšší súd rozsudok krajského súdu potvrdil.

Dňom 01.07.2016 nadobudol účinnosť zákon č. 162/2015 Z. z. Správny súdny poriadok (ďalej len „SSP“), ktorý upravuje v § 1 a) právomoc a príslušnosť správneho súdu konajúceho v správnom súdnictve, b) konanie a postup správneho súdu, účastníkov konania a ďalších osôb v správnom súdnictve.

Odvolacie konanie podľa piatej časti Občianskeho súdneho poriadku začaté pred dňom nadobudnutia účinnosti tohto zákona sa dokončia podľa doterajších predpisov (§ 492 ods. 2 SSP).

Najvyšší súd Slovenskej republiky ako súd odvolací (§ 10 ods. 2 v spojení s § 246c ods. 1 veta prvá O.s.p.) preskúmal napadnutý rozsudok krajského súdu, ako aj konanie, ktoré mu predchádzalo v rozsahu dôvodov uvedených v odvolaní (§ 212 ods. 1 O.s.p.) bez nariadenia odvolacieho pojednávania (§ 250ja ods. 2 O.s.p.) a po tom, ako bolo oznámenie o verejnom vyhlásení rozhodnutia zverejnené najmenej 5 dní vopred na úradnej tabuli súdu a na internetovej stránke Najvyššieho súdu Slovenskej republiky www.nsud.sk, rozsudok verejne vyhlásil (§ 156 ods. 1, 3 O.s.p.).

Podľa § 244 ods. 1 O.s.p. v správnom súdnictve preskúmajú sudy na základe žalôb alebo opravných prostriedkov zákonnosť rozhodnutí a postupov orgánov verejnej správy.

Podľa § 246c ods. 3 O.s.p. rozhodnutiami správnych orgánov sa rozumejú rozhodnutia vydané nimi v správnom konaní, ako aj ďalšie rozhodnutia, ktoré zakladajú, menia, alebo zrušujú oprávnenia a povinnosti fyzických alebo právnických osôb alebo ktorými môžu byť práva, právom chránené záujmy alebo povinnosti fyzických osôb alebo právnických osôb priamo dotknuté. Postupom správneho orgánu sa rozumie aj jeho nečinnosť.

Podľa § 250i ods. 1 O.s.p. pri preskúmaní zákonnosti rozhodnutia je pre súd rozhodujúci skutkový stav, ktorý tu bol v čase vydania napadnutého rozhodnutia. Súd môže vykonať dôkazy nevyhnutné na preskúmanie napadnutého rozhodnutia.

Podľa ust. § 1 písm. a/, b/ zákona o vysielaní a retransmisii, tento zákon upravuje postavenie a pôsobnosť Rady pre vysielanie a retransmisiiu (ďalej len „Rada“), práva a povinnosti vysielateľa, prevádzkovateľa retransmisie, poskytovateľa audiovizuálnej mediálnej služby na požiadanie a právnických osôb alebo fyzických osôb uvedených v § 2 ods. 3 a 4.

Podľa § 4 zákona č. 308/2000 Z. z. Rada je orgánom verejnej správy, ktorého prvoradým poslaním je presadzovať záujmy verejnosti, pričom dohliada na dodržiavanie právnych predpisov upravujúcich vysielanie, retransmisiu a poskytovanie audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie a vykonáva štátnu správu v oblasti vysielania, retransmisie a poskytovania audiovizuálnych mediálnych služieb na požiadanie v rozsahu vymedzenom cit. zákonom.

Podľa ust. § 1 ods. 1 písm. a/ až c/ zákona č. 220/2007 Z. z., tento zákon upravuje podmienky na digitálne vysielanie programových služieb a poskytovanie iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu na území Slovenskej republiky, práva a povinnosti fyzických osôb a právnických osôb pri digitálnom vysielaní programových služieb a pri poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu, pôsobnosť orgánov verejnej správy pri regulácii digitálneho vysielania programových služieb a iných obsahových služieb poskytovaných prostredníctvom digitálneho prenosu.

Najvyšší súd s poukazom na citované ustanovenia zákona č. 308/2000 Z. z. a zákona č. 220/2007 Z. z., konštatuje, že žalovaná uplatňuje pri rozhodovaní zákon o vysielaní a retransmisii a zákon o digitálnom vysielaní, ako zákony predstavujúce pre ňu jednotný regulačný rámec.

Podľa § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii vysielateľ na základe zákona je povinný zabezpečiť multimodálny prístup k programovej službe, a to tak, aby vo vysielaní každej televíznej programovej služby, ktorú vysiela digitálne, bolo najmenej

- a) 50% všetkých vysielaných programov sprevádzaných skrytými alebo otvorenými titulkami,
- b) 3% všetkých vysielaných programov tlmočených do posunkovej reči nepočujúcich alebo v posunkovej reči nepočujúcich,
- c) 20% všetkých vysielaných programov sprevádzaných hlasovým komentovaním pre nevidiacich.

Podľa § 16 ods. 3 písm. m/ citovaného zákona je vysielateľ povinný viesť štatistiku o odvysielanom programe televíznej programovej služby obsahujúcu vyhodnotenie podielov programových typov, podielu programov vo verejnom záujme, podielov programov s multimodálnym prístupom, podielu európskej produkcie a podielu programov európskej nezávislej produkcie; štatistiku o programovej službe za kalendárny mesiac je vysielateľ povinný doručiť rade do 15 dní po skončení príslušného kalendárneho mesiaca okrem vysielateľa prostredníctvom internetu a vysielateľa s licenciou udelenou podľa tohto zákona na iné ako terestriálne vysielanie, ktorý je povinný doručiť štatistiku do 15 dní odo dňa doručenia žiadosti rady o túto štatistiku.

Úlohou súdu v predmetnej veci bolo preskúmať zákonnosť postupu a rozhodnutia žalovanej, ktorým bola žalobcovi uložená sankcia podľa § 64 ods. 1 písm. a/ zákona o vysielaní a retransmisii za porušenie povinnosti podľa § 18 ods. 3 a § 16 ods. 3 písm. m/ zákona o vysielaní a retransmisii.

Z podkladov súdneho spisu, vrátane administratívneho spisu predloženého súdu správnym orgánom, je zrejmé, že skutkový stav medzi procesnými stranami nebol sporný.

Sporné bolo posúdenie právnej otázky, či v danom prípade boli splnené zákonné podmienky pre sankčný postih žalobcu podľa § 18 ods. 3 a § 16 ods. 3 písm. m/ zákona č. 308/2000 Z. z. za stavu, že uvedené ustanovenie neobsahuje presné časové obdobie, ktorého sa v ňom uvedená povinnosť vysielateľa týka.

Účelom citovaného ustanovenia § 18 ods. 3 zákona č. 308/2000 Z. z. je nesporne zabezpečiť zrakovo a sluchovo hendikepovanej verejnosti prístup k plnohodnotnému televíznemu vysielaniu. Aby účel tohto ustanovenia bol naplnený, musí ísť o prístup pravidelný.

Za stavu, že z citovaného ustanovenia nevyplýva časový interval, ktorého sa povinnosť vysielateľa týka, výklad predmetného ustanovenia žalovanou bol podľa názoru Najvyššieho súdu realizovaný v súlade s účelom zákona, ako aj záujmom a potrebami verejnosti.

Najvyšší súd sa stotožnil s argumentáciou žalovanej v tom, že ust. § 18a zákona o vysielaní a retransmisii síce explicitne neurčuje presné časové rozpätie, v rámci ktorého je vysielateľ povinný zabezpečiť vo vysielaní každej televíznej programovej služby, ktorú vysielá digitálne, zákonom stanovené podiely multimodálneho prístupu, avšak z ust. § 16 ods. 3 písm. m/ citovaného zákona vyplýva povinnosť vysielateľa viesť štatistiku o odvysielanom programe televíznej programovej služby obsahujúcu o.i. podiely programov s multimodálnym vysielaním.

Podľa § 62 ods. 2 zákona o digitálnom vysielaní, ak rada pre výpočet podielov vysielacieho času neurčí inú časovú jednotku, je takou časovou jednotkou kalendárny mesiac.

Ak pri stanovení časového obdobia vychádzala žalovaná z ust. § 62 ods. 2 zákona č. 220/2007 Z. z. a podporne tiež z ust. § 16 ods. 3 písm. m/ zákona o vysielaní a retransmisii, pričom tak dospela k výkladu, že vysielateľ je povinný zabezpečiť multimodálny prístup ku každej svojej televíznej programovej službe, ktorú vysielá digitálne, v zákonom stanovenom rozsahu, v každom kalendárnom mesiaci, nijakým spôsobom neukrátila navrhovateľa na jeho právach.

Neúplnosť právnej normy je možné odstrániť jej výkladom - interpretáciou. Za stavu, že k takémuto výkladu pristúpila žalovaná, konajúca v súlade so zákonmi č. 308/2000 Z. z. a zákonmi č. 220/2007 Z. z. - predstavujúcimi pre jej postup a rozhodovanie jednotný regulačný rámec - Najvyšší súd konštatuje, že žalovaná postupovala v súlade s jej prvoradým poslaním, t.j. presadzovaním záujmov verejnosti, v konkrétnom prípade hendikepovaných osôb, námietka žalobcu o svojvoľnom výklade citovaného zákonného ustanovenia nemôže obstať. Výklad zvolený žalovanou týkajúci sa rozsahu obdobia, na ktoré sa viaže splnenie zákonnej podmienky v zmysle § 18 ods. 3 zákona o vysielaní a retransmisii je podľa názoru Najvyššieho súdu akceptovateľný.

Právne riešenie aplikácie práva v posudzovanej veci zvolené žalovanou nie je v rozpore so všeobecnými právnymi princípmi, ktoré významným spôsobom prispievajú k vyplňaniu medzier v práve i v zákone. Žalovaná síce právnou argumentáciu ohľadom určenia časovej jednotky uviedla prvýkrát až vo vyjadrení k žalobe a následne v odvolaní, avšak len preto, že žalobca určenie časovej jednotky namietal prvýkrát až v podanej žalobe, pričom v správnom konaní sa touto otázkou vôbec nezaoberal.

Krajský súd vo svojom rozsudku taktiež uviedol, že žalovaná pochybila, keď nevzala do úvahy súbeh viacerých správnych deliktov a nepoužila tzv. absorpčnú zásadu. Vo vzťahu k uvedenému Najvyšší súd poukazuje na ustanovenie § 250j ods. 2 O.s.p., podľa ktorého súd zruší napadnuté rozhodnutie správneho orgánu a podľa okolností aj rozhodnutie správneho orgánu prvého stupňa a vráti vec žalovanému správnenému orgánu na ďalšie konanie, ak po preskúmaní rozhodnutia a postupu správneho orgánu v medziach žaloby dospel k záveru, že

- a) rozhodnutie správneho orgánu vychádzalo z nesprávneho právneho posúdenia veci,
- b) zistenie skutkového stavu, z ktorého vychádzalo správne rozhodnutie, je v rozpore s obsahom spisov,
- c) zistenie skutkového stavu je nedostačujúce na posúdenie veci,
- d) rozhodnutie je nepreskúmateľné pre nezrozumiteľnosť alebo pre nedostatok dôvodov,
- e) v konaní správneho orgánu bola zistená taká vada, ktorá mohla mať vplyv na zákonnosť napadnutého rozhodnutia.

Dôvodmi žaloby súd nie je viazaný iba v prípadoch ustanovených v § 250j ods. 3 O.s.p. Nepoužitie absorpčnej zásady však žalobca v podanej žalobe nenamietal, a teda krajský súd sa ňou nemal dôvod zaoberať a na jej základe zrušiť napadnuté rozhodnutie žalovanej.

Najvyšší súd Slovenskej republiky z týchto dôvodov rozhodol tak, ako je to uvedené vo výroku tohto rozhodnutia (§ 250ja ods. 3 a § 220 v spojení s § 246c ods. 1 O.s.p.).

O náhrade trov konania rozhodol podľa § 250k ods. 1 O.s.p. a § 224 ods. 2 O.s.p. v spojení s § 246c ods. 1 vety prvej O.s.p. tak, že účastníkom ich náhradu nepriznal, pretože žalobca v konaní nemal úspech a žalovaná nemá na ich náhradu zákonný nárok.

Poučenie:

P o u č e n i e : Proti tomuto rozsudku nie je prípustný opravný prostriedok.