

Návrh na odvolanie predsedu Telekomunikačného úradu Slovenskej republiky

Telekomunikačný úrad Slovenskej republiky (ďalej len „TÚ SR“) je zriadený a jeho činnosť sa riadi podľa zákona č. 610/2003 Z. z. o elektronických komunikáciách v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon“).

Podľa § 6 ods. 3 zákona, TÚ SR je národný regulátor a cenový orgán v oblasti elektronických komunikácií.

Podľa § 6 ods. 4 zákona, TÚ SR je povinný všetky činnosti vykonávať a svoje rozhodnutia vydávať v súlade s princípmi efektívnosti, objektívnosti, transparentnosti, nediskriminácie, primeranosti a odôvodnenosti.

Podľa § 7 ods. 2 zákona, na čele úradu je predseda, ktorý je štatutárnym orgánom a ktorého na návrh vlády volí a odvoláva národná rada.

V zmysle § 7 ods. 10 zákona, predsedu úradu môže odvolať národná rada a podpredsedu úradu môže odvolať vláda, ak úrad neplní úlohy podľa tohto zákona.

Úlohy TÚ SR sú vymedzené najmä v § 6 ods. 3 a ods. 4 zákona č. 610/2003 Z.z., úlohou predsedu TÚ SR ako jeho štatutárneho orgánu je zabezpečovať, aby TÚ SR plnil všetky svoje povinnosti vyplývajúce z právnych predpisoch.

Proces udelenia terestriálneho prevádzkového povolenia upravuje zákon č. 220/2007 Z. z. o digitálnom vysielaní programových služieb a poskytovaní iných obsahových služieb prostredníctvom digitálneho prenosu a o zmene a doplnení niektorých zákonov v znení neskorších predpisov (ďalej len „zákon č. 220/2007 Z. z.“).

TÚ SR dňa 7. 8. 2008 zverejnil výzvu na predloženie ponúk (ďalej len „výzva“) do spoločného výberového konania na udelenie terestriálnych prevádzkových povolení (ďalej len „výberové konanie“), ktorými sa prideliujú frekvencie v ekonomicky viazaných frekvenčných vyhradeniach na vytvorenie prvého a druhého terestriálneho multiplexu na území Slovenskej republiky.

Z obsahu výzvy, resp. z výberového konania, vznikajú pochybnosti o zákonnosti postupu TÚ SR a zároveň postup TÚ SR nenapĺňa ciele a úlohy vymedzené zákonom. Pochybenia TÚ SR je možné rozčleniť nasledovne:

1. Postup TÚ SR v rozpore s uzneseniami vlády SR

Stratégia prechodu z analógového na digitálne pozemské televízne vysielanie v SR definuje hlavné ciele a zásady prechodu, formuluje úlohu štátu a príslušných orgánov štátnej správy pri

vytváraní podmienok prechodu, obsahuje posúdenie existujúcej situácie v televíznom vysielaní v SR a stanovuje potrebné kroky a postupy, vedúce k začatiu pravidelného pozemského digitálneho televízneho vysielania najneskôr do 30. júna 2007 a k ukončeniu pozemského analógového televízneho vysielania v roku 2012.

TÚ SR ako orgán štátnej správy nepostupoval vo viacerých oblastiach podľa viacerých uznesení vlády SR, stanovil podmienky výberového konania v rozpore, resp. nad rámec týchto uznesení a neakceptoval poslanie Skupiny pre digitálne vysielanie (ďalej len „SKDV“).

Následkom uvedeného je skutočnosť, že sa posúva termín spustenia pravidelného vysielania DVB-T a nastáva problém s otázkou použitej kompresie MPEG-4 pri spustení pravidelného digitálneho vysielania s previazanosťou na uznesenie vlády SR č. 221/2008.

TÚ SR ako orgán štátnej správy neakceptuje uznesenie vlády SR č. 646/2006 - Stratégiu prechodu z analógového na digitálne pozemské televízne vysielanie v SR. Táto stratégia popisuje hlavné ciele a zásady prechodu, formuluje úlohu štátu a príslušných orgánov štátnej správy pri vytváraní podmienok prechodu, obsahuje posúdenie existujúcej situácie v televíznom vysielaní v SR a stanovuje potrebné kroky a postupy, vedúce k začatiu pravidelného pozemského digitálneho televízneho vysielania najneskôr do 30. júna 2007 a k ukončeniu pozemského analógového televízneho vysielania v roku 2012. Doterajší postup v rámci prechodu na digitálne vysielanie je nasledovný: zákon č. 220/2007 Z. z. bol schválený 29. 03. 2007, Technický plán prechodu (ďalej len „TPP“) 18. 04. 2008, termín na odovzdanie ponúk v rámci výberového konania na 1. a 2. multiplex je však až 20. 11. 2008.

Týmto TÚ SR ohrozil plynulý prechod na digitálne televízne vysielanie a dodržanie medzinárodných záväzkov SR (vrátane termínov).

2. Neakceptovanie technickej komisie SKDV

TÚ SR ako orgán štátnej správy nepostupoval podľa uznesenia vlády SR č. 589/2001 a č. 646/2006 ohľadne poslanca SKDV (medzirezortnej pracovnej skupiny pre digitálne vysielanie v SR) a jej technickej komisie. Tým sa táto skupina nemohla podieľať na vytváraní zásad štátnej politiky SR v oblasti digitálneho vysielania a na vytváraní koncepcie jeho rozvoja.

Následkom uvedeného je skutočnosť, že SKDV a jej technická komisia nemohla splňať svoje poslanie. Tým zlyhalo prenášanie návrhov najmä zo strany vysielateľov a prevádzkovateľov.

SKDV je zriadená pri Ministerstve dopravy, pôšt a telekomunikácií SR (ďalej „ministerstvo“) na plnenie úloh spojených s prechodom na pozemské digitálne televízne a rozhlasové vysielanie na základe uznesenia vlády SR č. 589/2001 zo dňa 27. júna 2001.

SKDV má vykonávať svoju činnosť v súlade so Stratégiou prechodu z analógového na digitálne pozemské televízne vysielanie v SR schválenou uznesením vlády SR č. 646/2006.

SKDV pri svojej činnosti vychádza z koncepčných materiálov schválených vládou SR, z legislatívy a zo zámerov a projektov Európskej únie a medzinárodných organizácií, ktorých je SR členom a zo skúseností európskych štátov v tejto oblasti.

Činnosť SKDV bola pri ministerstve obnovená v auguste 2006, jej hlavnou úlohou je sa podieľať na vytváraní zásad štátnej politiky SR v oblasti digitálneho vysielania a na vytváraní koncepcie jeho rozvoja. Svojou činnosťou má SKDV vytvárať podmienky na uplatnenie nových systémov pozemského digitálneho vysielania vrátane poskytovania iných, najmä multimediálnych služieb v rámci týchto systémov a pripravovať podmienky na prechod od analógového na digitálne televízne vysielanie v SR. Zároveň, v súlade s ustanovením § 5 zákona č. 220/2007 Z. z. plní úlohu medzirezortnej skupiny, prostredníctvom ktorej ministerstvo monitoruje podmienky prechodu a koordinuje činnosť štátnych orgánov vykonávajúcich štátnu správu v oblasti digitálneho vysielania.

Technická komisia SKDV bola zostavená najmä zo zástupcov TÚ SR, Výskumného ústavu spojov, vysielateľov a prevádzkovateľov. Keďže predseda TÚ SR neakceptoval činnosť SKDV, technická komisia nemohla plniť svoje poslanie, čím sa nemohla podieľať na vytváraní zásad štátnej politiky SR v oblasti digitálneho vysielania a na vytváraní koncepcie jeho rozvoja. Stratégia vytvorila optimálne podmienky prechodu na digitálne vysielanie aj formou spolupráce TÚ SR, vysielateľov a prevádzkovateľov (zástupcov technickej komisie), čo však TÚ SR odmietol realizovať. Tým sa vytvorili nevhodné podmienky z pohľadu prípravy TPP, výzvy, výberového konania, odsúhlasenia termínov vypínania analógových frekvencií s vysielateľmi, nehládala sa cesta možnej spolupráce a vzájomných kompromisov, ktoré by urýchlili prechod na digitálne televízne vysielanie.

3. Nevyhlásenie konania na verejnoprávny (tretí) multiplex

TÚ SR nevyhlásil konanie na verejnoprávny (tretí) multiplex aj napriek tomu, že verejnoprávny vysielateľ (vysielateľ zo zákona) má v súčasnosti cca 98% pokrytie obyvateľstva, čomu zodpovedá výrazne iný počet vysieláčov, ako je tomu u vysielateľov na základe licencie (licenčných vysielateľov). Navyše, podľa zákona č. 16/2004 Z. z. o Slovenskej televízii musí verejnoprávny vysielateľ ukončiť analógové vysielanie už v roku 2011.

Následkom uvedeného je riziko, že nebude možné zabezpečiť nahradenie dnešného pokrytia verejnoprávneho vysielateľa.

Podľa zákona o Slovenskej televízii, v prípade verejnoprávneho vysielateľa je ustanovené, že vysielanie dvoch televíznych programových služieb musí prebiehať na dvoch celoplošných terestriálnych analógových okruhoch až do ukončenia analógového televízneho vysielania na území SR, najneskôr však do konca roku 2011.

4. Neriešenie otázky ceny pre vysielateľov za vysielanie DVB-T

TÚ SR vo výzve ponúk síce vyžaduje údaje o predpokladaných investíciách v rámci hodnotiaceho kritéria „priehľadnosť a dôveryhodnosť finančných zdrojov určených na

budovanie alebo prenájom siete“, nerieši však otázku ceny pre vysielateľa, napr. v parametroch cena za Mbit/s pre definované pokrytie.

Vzhľadom na druh služby bude mať prevádzkovateľ dominantné postavenie na trhu v oblasti DVB-T vysielania. Z tohto hľadiska je nutné konštatovať, že TÚ SR pochybil, ak pre uvedený druh služby už v rámci ponúk neprihliadal na cenu, čím mohol pre budúcnosť predísť neúmerným cenám za služby. Ak by prihliadal na ceny, určite by sa vytvorili vhodnejšie podmienky pre vysielateľov. Rovnako je nutné konštatovať, že TÚ SR v tejto súvislosti nesplnil svoje poslanie národného regulátora a cenového orgánu v oblasti elektronických komunikácií, ktorý podľa zákona chráni záujmy koncových užívateľov s ohľadom na kvalitu a ceny služieb.

5. Nedostatok garancií realizácie multiplexu zo strany víťaza výberového konania

TÚ SR vo výzve, resp. v rámci hodnotiacich kritérií nepožaduje od uchádzača predložiť doklad o finančnej zábezpeke alebo bankovej záruke na realizáciu multiplexu.

Následkom uvedeného je to, že TÚ SR nemá záruku, že víťazný uchádzač v stanovenom čase a rozsahu splní svoje záväzky, pretože ho nie je možné, v prípade nedodržania podmienok, sankcionovať.

Špecifickým znakom výberového konania na DVB-T je to, že začatie riadneho digitálneho vysielania je viazané na medzinárodný záväzok SR, ktorý má byť splnený ku konečnému termínu 31. 12. 2012. V rámci procesu digitalizácie je potrebné vybudovať minimálne tri multiplexy s väzbou na ukončenie analógového terestriálneho televízneho vysielania. Vzhľadom na záväzky SR a z nich vyplývajúce termíny je nepochybné, že TÚ SR mal v rámci výberového konania vytvoriť mechanizmus sankcií pre prípad neplnenia si povinností víťazného uchádzača.

6. Nevyžadovanie zmluvného vzťahu medzi vysielateľom a budúcim prevádzkovateľom

TÚ SR vo výzve nepožaduje od uchádzačov predloženie zmluvy o budúcej zmluve s vysielateľmi, resp. doklad o nemožnosti získania takejto zmluvy, ktorá by upravovala harmonogram postupu spúšťania digitálneho a ukončovania analógového terestriálneho vysielania, dĺžku a podmienky paralelnej prevádzky, rozsahu pokrytia ako aj ceny.

Následkom uvedeného je to, že TÚ SR ako aj prevádzkovateľ multiplexu nemá záruku, kedy bude ukončená paralelná prevádzka a analógové terestriálne vysielanie. Celá ponuka je tým stavaná na predpokladaných termínoch zo strany prevádzkovateľa multiplexu, voči ktorým vysielatelia nemajú žiaden záväzok. Uvádzané riziko sa pritom vzťahuje aj na druhý a verejnoprávny multiplex, pretože ak nebudú uvoľnené analógové televízne terestriálne frekvencie, nie je možné uviesť do prevádzky ďalšie multiplexy.

7. Neakceptovanie stratégie v oblasti kompresie

TÚ SR vo výzve určil budúcemu prevádzkovateľovi kompresiu MPEG-4. Podľa schválených stratégií si mal typ kompresie určiť prevádzkovateľ s vysielateľmi. Nebola vylúčená ani kombinácia MPEG-2 a MPEG-4 kompresie.

Vo vyhodnotení stratégie (uznesenie vlády SR č. 70/2008) je uvedené: „Ako základné technické parametre stratégia stanovuje pre zdrojové kódovanie DVB-T používať metódu MPEG-2, prípadne MPEG-4“. Striktná požiadavka na MPEG-4 je v rozpore aj s Opatrením TÚ SR č. O-17/2008 (TPP), ktoré v § 7 ods. 5 umožňuje používanie aj MPEG-2, alebo inej technologicky vhodnej metódy. Požiadavka na typ modulácie a kódový pomer je v rozpore aj so Stratégiou prechodu z analógového na digitálne pozemské televízne vysielanie v SR, podľa ktorej: „Typ modulácie a kódový pomer (t.j. variant vysielania) určí prevádzkovateľ.“. Stanovenie kompresie MPEG-4 je v rozpore aj s predpokladmi uznesenia vlády SR č. 221/2008, kde sa pri finančnej podpore obyvateľom zo strany štátu pri zavádzaní digitalizácie uvažovalo s kompresiou MPEG-2. V zmysle § 41 ods. 2 zákona č. 220/2007 Z. z., pri verejnoprávnom multiplexe o rozsahu potrebnej verejnej kapacity multiplexu a o spôsobe jej využívania verejnoprávnym vysielateľom televíznej programovej služby vrátane kompresie dátového toku a kódovania signálu rozhoduje tento verejnoprávny vysielateľ.

Následkom uvedeného je, okrem iného, spomalenie procesu spustenia pravidelného digitálneho pozemského vysielania, keďže dodnes prijímacia technológia s kompresiou MPEG-4 s pár výnimkami v Slovenskej republike nie je dostupná. Naopak, značná časť domácností je už vybavená prijímačmi resp. zariadeniami, ktoré umožňujú príjem pozemského digitálneho vysielania v kompresii MPEG-2 (ktoré nie sú použiteľné pri kompresii MPEG-4). Uvedené tiež zakladá predpoklad, že proces digitalizácie nebude veľkou časťou verejnosti akceptovaný, či už z dôvodu existujúcej dostupnosti resp. vybavenosti domácností zariadeniami, ktoré umožňujú príjem digitálneho vysielania v kompresii MPEG-2, alebo vyšších cien zariadení umožňujúcich príjem digitálneho vysielania v kompresii MPEG-4. Rovnako môže dôjsť k znevýhodneniu prevádzkovateľa prvého a druhého multiplexu, keďže kompresiu MPEG-4 musí používať až 20 rokov (v tomto období môže byť vyvinutý iný typ kompresie). Negatívnou je aj skutočnosť, že vo verejnoprávnom multiplexe si môže kompresiu určiť vysielateľ, čo zakladá diskrimináciu medzi jednotlivými prevádzkovateľmi a vysielateľmi.

8. Súlad hodnotiacich kritérií vo výzve so zákonom č. 220/2007 Z. z.

Pri posudzovaní súladu hodnotiacich kritérií zverejnených vo výzve vzniká pochybnosť, či výzva na predloženie ponúk nie je v rozpore s § 19 ods. 4 zákona č. 220/2007 Z. z. Hodnotiace kritériá v zmysle výzvy na predloženie ponúk neobsahujú najmenej dve zákonné hodnotiace kritériá (podľa písmena d) a f) vyššie uvedeného ustanovenia.

Aj keď výzva na predloženie ponúk obsahuje hodnotiace kritérium „schopnosť žiadateľa vybudovať a uviesť do prevádzky sieť prvého a druhého terestriálneho multiplexu v stanovenom čase alebo zabezpečiť jej vybudovanie prostredníctvom distributéra signálu“, toto hodnotiace kritérium nemožno zamieňať so zákonným kritériom (písmeno d) cit. ustanovenia) „schopnosť žiadateľa uviesť do prevádzky terestriálny multiplex v stanovenom čase“, pretože ide o schopnosť začať s poskytovaním obsahovej služby a nie o technickú schopnosť začať so šírením signálu.

Zákonné kritérium (písmeno f) cit. ustanovenia) vymedzené ako „záujem žiadateľa poskytovať terestriálny multiplex vo viacerých frekvenčných vyhradeniach súčasne“ absentuje vo výzve na predloženie ponúk úplne.

Okrem toho je možné pochybovať aj o tom, či výzva na predloženie ponúk je v súlade s § 19 ods. 4 písmeno a) zákona č. 220/2007 Z. z., pretože zvolené hodnotiace kritérium v kontexte výzvy na predloženie ponúk podľa jej bodu 2.2 neumožňuje hodnotenie subjektov, ktoré preukazujú schopnosť žiadateľa vybudovať komunikačnú sieť v stanovenom čase alebo zabezpečiť vybudovanie komunikačnej siete prostredníctvom distributéra signálu.

Keďže subjekt, ktorý chce predložiť doklad preukazujúci schopnosť zabezpečiť vybudovanie siete, môže takýto doklad predložiť iba ako podporný, teda nenahrádza doklad o ním vybudovanej alebo ním prevádzkovanvej sieti, ktorý je záväzný (jeho absencia je dôvodom na vylúčenie z konania), je takýto subjekt diskvalifikovaný a podmienka ponuky teda nespĺňa základné princípy primeranosti a odôvodnenosti, resp. otvorenosti.

Záverom je nutné konštatovať, že aj následkom vyššie uvedeného bolo Okresným súdom vydané predbežné opatrenie, ktoré bráni v ďalšom postupe vo výberovom konaní. Dôsledkom neplnenia si úloh vyplývajúcich zo zákona môže dôjsť k zdržaniu samotného procesu prechodu na digitálne vysielanie a najmä k nespĺneniu si medzinárodných záväzkov, ktorými je Slovenská republika viazaná.