

Zasedání Rady 14 / poř.č.: 80

Dne: 22. - 23. července 2014

Identifikátor: 0734(2014)

zpracoval: HUŠKOVÁ Vilma

Věc:

Zpřístupňování vysílání pro osoby se zrakovým a sluchovým postižením - okruh povinných subjektů

Termín pro (vypravení) rozhodnutí Rady:

Návrh na usnesení Rady:

Rada se seznámila s rozbořem pojmu "celoplošné vysílání" v kontextu povinností zakotvených § 32 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.

Usnesení Rady:

Rada se seznámila s rozbořem pojmu "celoplošné vysílání" v kontextu povinností zakotvených § 32 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.

10-0-0

Přílohy:

Dokument (text materiálu, 14.7.2014, text);

Lustrum:

Dne 11. července 2014 proběhlo na Ministerstvu kultury ČR setkání pracovní skupiny, která připravuje novelizaci zákona č. 231/2001 Sb. Předmětem setkání bylo označování audiovizuálních produktů a rovněž problematika zpřístupňování vysílání osobám se sluchovým a zrakovým postižením.

V rámci druhého zmiňovaného tématu byla řešena otázka úpravy zákonného ustanovení § 32 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., která by odstranila současné nedostatky, které brání efektivní kontrole dodržování uvedené zákonné povinnosti.

Spornou otázkou se nicméně ukázalo být stanovování okruhu povinných subjektů, na něž se povinnosti plynoucí z ustanovení § 32 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb. vztahují.

Ustanovení ukládá § 32 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.:

Provozovatel celoplošného televizního vysílání s licenci je povinen opatřit alespoň 15 % vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky pro osoby se sluchovým postižením a alespoň 2 % vysílaných pořadů zpřístupnit pro osoby se zrakovým postižením. Provozovatel celoplošného televizního vysílání ze zákona je povinen opatřit alespoň 70 % vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky a alespoň 2 % vysílaných pořadů vyrobít v českém znakovém jazyce nebo simultánně tlumočit do českého znakového jazyka pro osoby se sluchovým postižením a dále je povinen zpřístupnit alespoň 10 % vysílaných pořadů pro osoby se zrakovým postižením.

Zákon tedy hovoří o provozovateli „celoplošného televizního vysílání“.

Dle § 2 odst. 1 písm. c) zákona č. 231/2001 Sb. se celoplošným televizním vysíláním rozumí: *rozhlasové a televizní vysílání programů, které může ve vymezeném územním rozsahu přijímat v případě rozhlasového vysílání alespoň 80 % a v případě televizního vysílání alespoň 70 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu 1c), pokud zvláštní právní předpis nestanoví jinak 1d).*

Do této definice jednoznačně spadají všichni provozovatelé pozemního celoplošného vysílání. Je však třeba se zabývat otázkou, zda lze dle zákona č. 231/2001 Sb. považovat za celoplošné vysílání všechna vysílání prostřednictvím družice s rozsahem vysílání na území České republiky.

Definice celoplošného vysílání nijak nerozlišuje (ani nezmiňuje) způsob šíření vysílání z hlediska technického jako kritérium pro celoplošnost. Určuje pouze určitý poměr obyvatel ČR, kteří mohou vysílání daného programu přijímat.

Jako zásadní se jeví výklad spojení „může přijímat“.

Přístupů při interpretaci tohoto slovního spojení se nabízí několik:

- 1) První výklad nabízí variantu, že celoplošným programem je každý program, který je licencován pro Českou republiku. A to bez ohledu na to, zda je jeho příjem vázán na

nákup přijímací techniky, či na předplacení si příjmu těchto programů (kódované placené programy).

- 2) Úžeji vymezenou variantou je, že za celoplošný program je nutno považovat program licencovaný pro území České republiky, jehož příjem je bezplatný, resp. je dostupný bez podmíněného přístupu. (Divák si k jeho příjmu musí pouze pořídit přijímací techniku.)
- 3) Celoplošným programem je pouze program celoplošně šířený prostřednictvím pozemních vysílačů. (Samozřejmě i tento příjem vyžaduje minimálně anténu.)

To, že si divák může předplatit příjem určitého programu, patrně nelze ztotožnit s pojmem „může přijímat“.

Akceptace této varianty by vycházela z kritérií výlučně technických, bez zohlednění pozice diváka, tak, že je-li příslušným signálem pokryt určitý podíl divácké veřejnosti, pak platí, že program ve smyslu definice „mohou přijímat“, bez ohledu na další podmínky, které musejí splnit (zakoupení technického zařízení k příjmu, zvláštní podmínky jako úhrada platby, uzavření smlouvy s třetí osobou či pořízení dalšího dodatečného technického zařízení či jiné podmínky).

Při přijetí tohoto výkladu by bylo třeba každý televizní program včetně toho vysílaného prostřednictvím družice (bez ohledu na to, zda placený či nikoliv), jehož signál pokrývá alespoň 70 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu, považovat za celoplošné vysílání automaticky bez dalšího. Tento výklad však není tak docela konformní s konstrukcí definice pojmu celoplošné vysílání, která neakcentuje primárně pokrytí území s určitým podílem obyvatel, ale „možnost přijímat“ program.

Takto to zpravidla vnímají i provozovatelé družicových programů, kteří odmítají, že se na ně vztahuje povinnost dle § 32 odst. 2 zákona o vysílání, právě s odkazem na fakt, že provozují výhradně kódované placené programy, resp. zdůrazňují, že jejich vysílání je dostupné pouze s podmíněným přístupem.

Na druhé straně by tedy bylo možné přistupovat k pojmu celoplošné vysílání právě více z pohledu diváka a jeho reálné možnosti program sledovat, což by mohlo více konvenovat již zmíněnému přístupu zákonodárce k předmětnému pojmu primárně z hlediska počtu obyvatel, kteří mohou předmětné vysílání přijímat, nikoliv z hlediska plochy vysíláním pokrytého území. Vzhledem k tomu by bylo možné a logické dovozovat, že pro účely této definice se vychází z počtu obyvatel, kteří **mohou vysílání daného programu přijímat za pomoci obvyklého technického prostředku zajišťujícího příjem rozhlasového či televizního vysílání, tedy mají onu zmíněnou reálnou „možnost přijímat“ (tedy vidět program) za standardních podmínek, srovnatelných u družicového i zemského vysílání.**

Vysílání např. televizního programu šířeného prostřednictvím družice s územním rozsahem „Česká republika“ by pak bylo při tomto výkladu výše uvedené definice celoplošné, pokud by byla splněna základní podmínka, tedy že jej bude moci skutečně přijímat (tedy vidět program) alespoň 70 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu. Naplnění této podmínky přitom lze předpokládat, neboť satelitní

vysílání (samozřejmě v závislosti na příslušné družici) obvykle (je-li cíleno na ČR) pokrývá celé nebo téměř celé území ČR a umožňuje tak pomocí příslušného technického zařízení přijímat vysílání příslušnému počtu obyvatel potřebnému k překročení výše uvedené zákonné hranice celoplošnosti. Podmínkou pro celoplošnost takového prostřednictvím družice šířeného programu by při tomto výkladu zároveň bylo, že alespoň zákonem stanovený počet obyvatel ČR může vysílání přijímat za použití obvyklého technického prostředku, **bez nutnosti splnění dalších podmínek**.

Zákonná definice celoplošného vysílání totiž hovoří pouze o možnosti program přijímat, nezmiňuje se přitom o žádných zvláštních podmínkách, které by měly být pro možnost příjmu programu při některých způsobech šíření splněny.

Půjde-li ovšem např. o placené kanály šířené prostřednictvím družice (či programy s jinak omezeným přístupem), nebude divákovi stačit splnění základní podmínky, tj. pořídit si odpovídající standardní technický prostředek pro příjem vysílání (satelitní komplet s přijímačem), nýbrž bude navíc muset s příslušnou osobou uzavřít smlouvu a hradit příslušný poplatek, či splnit jinou podmínku (třeba i nyní těžko odhadnutelnou).

Bez úhrady poplatku či splnění jiné podmínky by tedy situace byla taková, že by daný divák nemohl předmětné vysílání přijímat, nemohl by program skutečně vidět (tato možnost by se mu otevřela až po splnění dodatečné podmínky např. v podobě uskutečněné platby) a nemohl by být započten do okruhu diváků, kteří ve smyslu zákonné definice celoplošného vysílání daný program skutečně „mohou přijímat“.

Argumentem pro tento druhý výklad může být i to, že pokud bychom jako celoplošné vysílání vnímali jak vysílání neplacené (terestrické nebo družicové) na straně jedné, tak i vysílání placené či jinak podmíněné šířené prostřednictvím družice na straně druhé, **existovala by zde nerovnost z hlediska způsobu naplnění podmínek definice celoplošného vysílání**.

Považovali bychom pak totiž za „stejně celoplošné“ vysílání

- na jedné straně programů, u nichž k příjmu stačí obvyklé standardní technické zařízení
- a na druhé straně i vysílání programů, k jejichž příjmu je vedle obstarání si standardního technického zařízení třeba splnit ještě i další podmínku (např. hrazení poplatku).

S takto rozdílnými požadavky na možnost příjmu vysílání však zákonná definice pojmu celoplošného vysílání nepočítá.

Znovu je také třeba připomenout, že **definice celoplošného vysílání je založena právě na přístupu z hlediska počtu obyvatel, kteří mohou předmětné vysílání přijímat**. Nepočítá-li s tím definice nijak ve svém znění, bylo by značně sporné postavit na roveň běžnému příjmu vysílání jen s pomocí standardního technického zařízení (ať už terestrická anténa nebo satelitní komplet) také příjem vysílání, kde je třeba vedle pořízení standardního technického zařízení splnit ještě další podmínku (např. hrazení poplatku). **Vysílání programů prostřednictvím družice, jde-li o programy placené či kódované, by tedy v případě přijetí tohoto výkladu nemělo být považováno za celoplošné vysílání.**

S ohledem na výše uvedené lze usuzovat, že celoplošným vysíláním je vysílání např. televizního programu šířeného prostřednictvím družice s územním rozsahem „Česká republika“, pokud jej bude moci přijímat alespoň 70 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu, pouze však v případě, že půjde o vysílání přijímatelné s pomocí standardního technického zařízení bez nutnosti splnit další podmínky (např. úhrada poplatku).

Družicové vysílání placené či kódované (s omezeným přístupem) by v případě přijetí tohoto přístupu / názoru za celoplošné vysílání považováno být nemělo, ledaže by se prokázalo, že dodatečnou podmínku pro jeho příjem splnilo alespoň (např. u televizního vysílání) 70 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu.

Podobný přístup by bylo možné aplikovat patrně i u zvláštních přenosových systémů, zde by nicméně bylo třeba danou otázku posuzovat vždy individuálně podle okolností a podle povahy přenosového systému.

V této souvislosti je však třeba uvést jeden zásadní problém. A to jakým způsobem by regulátor rozlišoval mezi družicovým volně přístupným a družicovým placeným programem. K informaci, zda je program placený či volně přijímatelný, se regulátor nemůže dostat žádným způsobem, pro nějž by měl oporu v zákoně. Zákon neukládá, aby tato informace byla součástí žádosti o licence, resp. licence, a nezakotvuje ani povinnost provozovatele, aby tuto informaci Radě sdělil. Rada by tak byla odkázána na jakési „anketové“ zjišťování s nejistým výsledkem.

Ovšem zakládat vymáhání povinnosti zpřístupnění vysílání pro zrakově a sluchově postižené na takto nejistých informacích se zdá být nerealizovatelné.

Kromě toho je nezbytné upozornit ještě na jeden faktor. Od novely zákona, která vstoupila v účinnost od 1. června 2010, nejsou žadatelé o licenci k televiznímu vysílání prostřednictvím družice a prostřednictvím zvláštních přenosových systémů povinni do žádosti uvádět územní rozsah vysílání. Obdobně tak udělená licence neobsahuje tento pojem, ale pouze výčet států, na něž je vysílání směřováno.

Dle výčtu států, který zahrnuje Českou republiku, lze ovšem těžko dovozovat celoplošnost daného provozovatele.

Na základě těchto zásadních faktů dospěla Rada v roce 2012 k závěru, že při výkonu dozoru na plnění ustanovení § 32 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., bude uvedenou povinnost se sankčními důsledky vyhodnocovat pouze u celoplošných programů šířených prostřednictvím vysílačů.

Data o zpřístupňování vysílání pro osoby se sluchovým a zrakovým postižením jsou nicméně vyžadována rovněž od provozovatelů televizního vysílání prostřednictvím družice a zvláštních přenosových systémů, tedy od všech provozovatelů s potenciální celoplošností. Rada se následně s daty seznamuje a získává tak ucelený přehled o tom, jaké programy a v jakém rozsahu jsou osobám se sluchovým a zrakovým postižením zpřístupňovány.

K vyhodnocování však u těchto provozovatelů dochází pouze z pohledu licenčních podmínek.

Zpřístupnění určité části vysílání, ať již pro osoby se zrakovým či sluchově postižené, je totiž v řadě případů specificky upravováno prostřednictvím licenčních podmínek. Provozovatelé, kteří se v rámci licenčního řízení zavázali ke zpřístupnění určitého procenta pořadů pro zrakově či sluchově postižené, mají tuto povinnost zakotvenu v licenčních podmínkách. Zpravidla tak Rada postupuje právě u provozovatelů vysílání prostřednictvím družice.

V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že organizace osob se zrakovým a sluchovým postižením nikdy tento postup Rady nezpochybnily, resp. tyto organizace dosud nikdy nevyjádřily přesvědčení, že by ke zpřístupňování, v zákonném rozsahu, mělo docházet i u družicových programů.

Nízká očekávání ze strany osob se sluchovým a zrakovým postižením směrem k těmto programům jsou pochopitelná, jelikož se nelze domnívat, že by si například osoba se zrakovým postižením platila kódovaný televizní program typu HBO, i když by pro ni byla zpřístupněna pouhá 2% procenta pořadů vysílaných na tomto programu.

V reakci na výzvu Ministerstva kultury ČR, aby Rada naformulovala svůj návrh, na jaký okruh programů by se měla po novelizaci povinnost dle § 32 odst. 2 zákona o vysílání vztahovat, lze uvést, že do tohoto okruhu by rozhodně měly i nadále spadat celoplošné televizní programy šířené prostřednictvím vysílačů. Účelné by pochopitelně bylo, i pokud by tuto povinnost musely naplňovat programy šířené prostřednictvím družice, resp. zvláštních přenosových systémů, poskytované bez podmíněného přístupu. Ovšem v takovém případě by zákon musel být upraven i v tom smyslu, aby pro Radu byly dostupné/vymahatelné informace o tom, zda konkrétní program není poskytován pouze s podmíněným přístupem.