

OBSAH

Seznam zkratk a zkrácených názvů	5
Úvod	8
Část 1. Mediální regulační orgány	
Kapitola 1. Regulace (rozuměj vrchnostenská regulace)	12
Oddíl 1.1 Pojem regulace	12
Oddíl 1.2 Ospravedlnění regulace	13
Kapitola 2. Další regulační systémy	20
Oddíl 2.1 Autoregulace	20
Oddíl 2.2 Koregulace	23
Kapitola 3. Regulační orgány, nezávislé regulační orgány	28
Oddíl 3.1 Pojem regulační orgán, požadavek nezávislosti	28
Oddíl 3.2 Regulační orgán pro sektor vysílání	35
Kapitola 4. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	41
Oddíl 4.1 Základní charakteristika, působnost, pravomoci Rady pro rozhlasové a televizní vysílání	41
Oddíl 4.2 Členství v Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, ustavování, odvolávání z funkce	43
Oddíl 4.3 Správní úřad	48
Oddíl 4.4 Správní úřad nezávislý	51
Nezávislost politická	57
Nezávislost hospodářská	63
Nezávislé správní úřady a zákon o státní službě	64
Problém legitimacy a odpovědnosti	73
Problém dělby moci	76
Z judikatury Soudního dvora Evropské unie	80
Oddíl 4.5 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání – kolegiální orgán	88
Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání	96
Rozsah oprávnění Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání	97

Běh subjektivní lhůty aneb Kdy se Rada pro rozhlasové a televizní vysílání dozví... ?	99
Oddíl 4.6. Dosavadní návrhy na reorganizaci Rady pro rozhlasové a televizní vysílání	103
Sloučení s Ministerstvem kultury ČR	103
Sloučení s Českým telekomunikačním úřadem	104
Oddíl 4.7 Optimální organizační uspořádání, zahraniční inspirace	107
Shmutí	113
Příloha: Regulační orgány pro sektor vysílání ve vybraných státech – tabulka	118
Část 2. Veřejnoprávní provozovatelé vysílání	
Kapitola 1. Veřejnoprávní vysílání, vysílání veřejné služby	124
Oddíl 1.1 Obecná charakteristika	124
Oddíl 1.2 Veřejnoprávní vysílání v dokumentech Rady Evropy a dalších evropských dokumentech	128
Kapitola 2. Veřejnoprávní vysílání v kontextu základních práv	133
Oddíl 2.1 Výběr z judikatury Evropského soudu pro lidská práva	133
Povinnost státu zřídit veřejnoprávní vysílání	134
Aktivní legitimace veřejnoprávního provozovatele vysílání k podání stížnosti k Evropskému soudu pro lidská práva	137
Otázka horizontálního působení záruky svobody projevu	140
Oddíl 2.2 Výběr z judikatury německého Spolkového ústavního soudu	142
Nezávislost	144
Záruka existence, záruka rozvoje a záruka dostatečných zdrojů	148
Kapitola 3. Veřejnoprávní vysílání v judikatuře Soudního dvora Evropské unie	153
Oddíl 3.1 Svoboda volného pohybu služeb	153
Oddíl 3.2 Zákaz monopolního postavení a zákaz státních podpor	154
Kapitola 4. Český rozhlas a Česká televize	160
Oddíl 4.1 Český rozhlas a Česká televize jako nezávislé instituce	160
Oddíl 4.2 Český rozhlas a Česká televize jako subjekty veřejné správy	161

Oddíl 4.3 Charakter jednání veřejnoprávních médií – vybrané případy	170
Veřejná informační služba České tiskové kanceláře	170
Stažení volebního spotu z programu České televize	171
Oddíl. 4.4 Organizační struktura Českého rozhlasu a České televize	178
Oddíl 4.5 Historický exkurs a přehled návrhů na organizační změny	183
Oddíl 4.6 Financování České rozhlasu a České televize	194
Příjmy z podnikatelské činnosti	194
Rozhlasové a televizní poplatky: Jaká je jejich povaha?	196
Shrnutí	207
Závěr	209
Résumé	220
Zdroje	222

Úvod

Organizační uspořádání mediálních regulačních orgánů je jedním z podstatných aspektů kvalitní regulace médií, neboť předurčuje, zda bude regulace vykonávána nezávisle na politických vlivech a zda média budou schopna plnit své společenské funkce, zejména funkci tzv. hlídacích psů demokracie. Svoboda projevu, resp. svoboda médií a explicitně či implicitně rovněž nezávislost mediálních regulačních orgánů je vyžadována různými dokumenty, ať už doporučující, či závazné povahy.

Obdobně jako v České republice i v některých dalších evropských zemích byly první mediální regulační orgány zřizovány v 90. letech 20. století po pádu totalitních režimů. Zřizování takových orgánů bylo spojeno s hledáním modelů a prostředků, jak zajistit jejich nezávislost. Výsledné organizační uspořádání regulačního orgánu v každé jednotlivé zemi bylo mimo jiné ovlivněno politickým a právním systémem dané země, úrovní politické a právní kultury dané společnosti a v neposlední řadě také tehdejší možná optimistickou společenskou atmosférou.

S hospodářskou krizí, která se od roku 2008 šířila Evropou, se módním zaklínadlem stalo zeštíhlování veřejné správy. Tyto tendence s sebou přinesly více či méně vážně míněné návrhy na reorganizaci některých úřadů, včetně RRTV. Z oněch návrhů je zřejmé, že příležitost ponechat si vliv nad mediálními regulačními orgány, zejména nad jejich personálním obsazováním, je pro politiky stále lákavá, a otázka jak organizačně uspořádat regulační orgán, aby byla v co nejvyšší možné míře zajištěna jeho nezávislost, se tak znovu stala aktuální.

Tématem první části publikace jsou nezávislé regulační orgány, konkrétně regulační orgány v sektoru vysílání. Koncepce nezávislých regulačních orgánů jako taková vzbuzuje mnoho otázek a pochybností o souladnosti s některými principy demokratického právního státu, zejména principem demokratické legitimacy a odpovědnosti, principem dělby moci a odpovědnosti vlády za exekutivní složku moci. Kniha se pokouší rozklíčovat důvody těchto pochybností a odpovědět na otázku, zda se tyto pochybnosti týkají i nezávislých regulačních orgánů, jak jsou koncipovány v českém právu, resp. zda se týkají konkrétně i RRTV.

Pro regulační orgány v sektoru vysílání, resp. v sektoru elektronických médií v této knize budu používat zkratku mediální regulační orgán, i když na první pohled vypadá nepřesně, protože média v tom obecně chápaném smyslu slova pochopitelně nejsou jen prostředky elektronických komunikací. Termín mediální regulační orgán používám pro orgány, do jejichž věcné působnosti spadá regulace rozhlasového a televizního vysílání, přičemž v posledních letech (zejména v návaznosti na novou úpravu obsaženou ve směrnici 2010/13/EU o audiovizuálních mediálních

službách) byla těmto orgánům působnost často rozšířena také na audiovizuální mediální služby na vyžádání. Pod pojem média (nebo masmédia) se řadí pochopitelně i jiné sdělovací prostředky než jen rozhlasové a televizní vysílání a audiovizuální mediální služby na vyžádání, zejména periodický tisk. V oblasti periodického tisku však s ohledem na záruku svobody projevu ve smyslu čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod neexistuje regulace v pravém smyslu slova, a neexistují tudíž ani specializované tiskové regulační orgány.

V posledních letech, během přípravy této knihy, byly publikovány různé studie o regulačních orgánech pro sektor vysílání v evropských státech.¹ Záměrem této knihy je využít data, ať už získaná vlastním výzkumem, nebo shromážděná jinými autory, identifikovat, systematizovat a analyzovat přístupy, které se v souvislosti se zajišťováním nezávislosti mediálních regulačních orgánů uplatňují, a tuto analýzu použít jako inspirační zdroj pro vytvoření optimálního organizačního uspořádání mediálního regulačního orgánu, který by vyhovoval českému ústavnímu systému. Nehledám řešení dokonalé, protože je zřejmé, že většina pojmů má svá „pro“ i své „proti“, nýbrž řešení optimální z těch reálně dostupných.

Poznatky ze studia mediálních regulačních orgánů lze v mnohém použít také pro regulační orgány v jiných sektorech, v nichž je žádoucí zajistit nezávislost regulačního orgánu, ale také např. pro orgány kontrolní (např. orgány typu Nejvyššího kontrolního úřadu či veřejného ochránce práv). Specifikem, které je však třeba při hledání vhodného organizačního uspořádání pro mediální regulační orgán mít stále na paměti, je záruka svobody projevu. Mediální regulační orgány jsou totiž těmi, kdo hlídají ony hlídací psy demokracie, zda se neutrhli z řetězu a zda stále fungují jako institucionální záruky svobody projevu a slouží pro dobro demokratické společnosti. Svoboda projevu a svoboda médií jsou přece základním principem demokracie a otázky svobody médií nelze zužovat pouze na problematiku obsahové regulace nebo regulace přístupu, nýbrž jde o problematiku, která má významné aspekty organizační.

Do značné míry lze poznatky ohledně záruk nezávislosti mediálních regulačních orgánů použít také na veřejnoprávní provozovatele vysílání, u nichž se vyžaduje nezávislost na státu jako takovém, a to jak ve smyslu organizačním (institucionální autonomie), tak ve smyslu obsahovém (obsahová nezávislost). Druhá část této knihy tak bude věnována relativně samostatnému tématu, a to institucionálním aspektům organizace veřejnoprávního vysílání. Podobně jako u mediálních

¹ Např. BREDOW, Hans. *Indicators for independence and efficient functioning of audiovisual media services regulatory bodies for the purpose of enforcing the rules in the AVMS Directive (SMART 2009/0001)*. Dostupné z: http://ec.europa.eu/avpolicys/docs/library/studies/regulators/final_report.pdf (20. 2. 2014).

regulačních orgánů i u veřejnoprávních provozovatelů vysílání vzniká otázka, jakým způsobem upravit jejich organizační strukturu, resp. kdo by měl orgány veřejnoprávních provozovatelů ustavovat, aby byla zajištěna jejich nezávislost a také reprezentativnost. V tomto ohledu lze uvažovat o obdobných mechanismech jako u mediálních regulačních orgánů.

Stěžejní kapitola druhé části bude věnována lidskoprávním aspektům veřejnoprávního vysílání. Diskusi o racionalitě veřejnoprávního vysílání se snažím posunout o něco dále, když si kladu otázku, zda lze z ústavní záruky práva na informace dovést aktivní povinnost státu zřídit vysílání veřejné služby a garantovat jeho trvalou existenci a tomu odpovídající lidskoprávní nárok na vysílání veřejné služby.²

Pro vymezení referenčního rámce ve smyslu „o čem je řeč“ se však v knize nutně musím zabývat i otázkami, co je regulace a jaké důvody a veřejné zájmy mohou regulaci v demokratickém právním státě odůvodnit, kdy se ze správy stává správa veřejná, nebo proč si stát správu určitých záležitostí nechává ve své vlastní působnosti (státní správa), proč něco svěřuje odlišným subjektům (samospráva, ostatní veřejná správa) nebo proč něco ponechává bez puncu veřejnoprávnosti (soukromá správa). V kontextu (zdánlivě) úzce vymezené speciální oblasti se tak dostávám k nejvlastnějším otázkám obecného správního práva.

² Stručněji se této otázce věnuje např. Michal Bartoň (BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010), okrajově Ondřej Moravec (Volební kampaň a média veřejné služby. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch (ed.). *Volby – svátek demokracie, nebo pletich?* Brno: Masarykova univerzita, Muni Press).

Závěr

I.

Pokud mají média plnit svou roli hlídacích psů demokracie, musí být nezávislá, a pokud mají být nezávislá, pak i ten, kdo vykonává v této oblasti regulaci, musí být nezávislý.

Tento požadavek vyplývá jednak z nezávazných dokumentů (zejména doporučení Rady Evropy o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru a doporučení o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání), ale také z dokumentů pro Českou republiku závazných (zejména směrnice 2010/13/EU). Uvedené dokumenty mají částečně odlišnou věcnou působnost, neboť doporučení Rady Evropy se vztahuje na „regulační orgány vysílacího sektoru“, zatímco směrnice o AVMS se vztahuje na orgán s regulačními pravomocemi nad audiovizuálními mediálními službami, jimiž se podle směrnice rozumí televizní vysílání a AVMS na vyžádání. Zatímco doporučení Rady Evropy ponechává stranou služby mediální služby na vyžádání, směrnice EU neřeší mediální služby bez vizuální složky (tj. rozhlasové vysílání a služby typu *radio on demand*). Vzhledem k tomu, že v oblasti periodického tisku je regulace vykonávaná exekutivními orgány minimalizována, požadavek na nezávislost regulačního orgánu pro oblast tisku není stanoven, neboť se nepředpokládá existence regulačního orgánu pro oblast tisku.

Otázkou však je, co má být obsahem oné nezávislosti regulačního orgánu. Různé dokumenty nezávislost (pokud ji vůbec nějak definují nebo přibližují) chápou různě. Některé (právní) dokumenty dokonce zakotvují požadavek „úplné nezávislosti“, aniž by státům poradily, jak této až filozofické kategorie mají dosáhnout.

Výzkum byl prováděn na komparačně analytickém základě a zaměřoval se na ústřední otázku, jakými nástroji může stát nezávislost těchto orgánů zajistit. Výzkum se v první řadě soustřeďoval na organizační uspořádání v širším smyslu, tedy na otázku, jakým způsobem je mediální regulační orgán ve vybraných státech začleněn do struktury vykonavatelů veřejné moci, zda se jedná o státní orgán, nebo samostatnou právnickou osobu, a součástí které složky státní moci podle formálních a materiálních kritérií je.

Na to navazuje zkoumání organizačního uspořádání v užším smyslu, zejména zkoumání, jakým způsobem jsou regulační orgány pro sektor vysílání ustanovovány, zkoumání s tím souvisejících vztahů k orgánům s kreačními pravomocemi, otázky délky funkčního období, odvolatelnosti z funkce apod. Zkoumána je nezávislost *de iure* z pohledu práva, nikoli nezávislost *de facto* z pohledu správní vědy, zda ony regulační orgány skutečně nezávisle fungují.

Koncepce *nezávislých regulačních orgánů* jako taková vzbuzuje mnoho otázek a pochybností o souladnosti s některými principy demokratického právního státu. Často je diskutována souladnost zejména s principem demokratické legitimacy, odpovědnosti a principem dělby moci. První část této knihy se mimo jiné pokouší rozklíčovat důvody těchto pochybností, uvádí také argumenty ospravedlňující ony deficity a identifikuje instituty, které mají deficity vůči tradičním demokratickým principům vykompenzovat.

Nepochopení, co vlastně mají nebo mohou nezávislé regulační orgány v rámci svých pravomocí činit a jaké mají být jejich vztahy k jiným státním orgánům, může mít i prostý sémantický důvod. Zatímco např. angličtina rozlišuje *politis* (na sebe navazující rozhodnutí učiněná vládnoucími politickými představiteli) a *policy* (metody, jak prosadit stanovené regulační cíle), v češtině, která pro oba významy zná pouze slovo politika, se tento rozdíl ztrácí.

Orgánem, který v České republice vykonává regulaci v oblasti vysílání a AVMS na vyžádání je RRTV, která byla zřízena jako správní úřad. Kromě výhrad, které lze mít ke koncepci nezávislých regulačních orgánů v globálním kontextu, přináší česká koncepce nezávislých správních úřadů i specifické národní výhrady. Přesněji řečeno, některé globální či internacionální pochybnosti o ústavní souladnosti nezávislých regulačních orgánů, které se spíše tradují bez ohledu na konkrétní provedení v jednotlivých národních právech, lze ve vazbě na české národní právo dle mého názoru rozptýlit. Česká koncepce však přináší částečně jiné, sobě vlastní pochybnosti: Jak je s ohledem na ustanovení čl. 67 odst. 1 Ústavy možné, že stát zřizuje vykonavatele státní správy, kteří nejsou podřízeni vládě?

Správním úřadem se *de lege lata* v souladu s Ústavou ČR rozumí státní orgán, který byl ve formě správního úřadu zřízen zákonem, a tedy jako *institucionální součást moci výkonné* (odlišná od prezidenta republiky a vlády) vykonává působnost a pravomoci v rámci *státní správy*. Správní úřady jsou v Ústavě ČR upraveny výhradně v hlavě třetí „Moc výkonná“, přičemž součástí moci výkonné jsou prezident republiky (čl. 54–66 Ústavy), vláda (čl. 67–79 Ústavy) a státní zastupitelství (čl. 80 Ústavy). Existence a právní postavení správních úřadů jsou upraveny v čl. 79 Ústavy. Jiné správní úřady než ty podle čl. 79 Ústava ČR nezná. Jeví se tedy, že každý správní úřad by měl být podřízen vládě.

Přesto české právo zná orgány, které byly zřízeny ve formě správního úřadu a zároveň jsou různými způsoby ve větší či menší míře zákonem vyvázány z vlivu vlády. Pro takové správní úřady používám zkratku (nikoli legislativní) „*nezávislé správní úřady*“.

Na první pohled se tedy zdá, že nezávislé správní úřady vlastně existují mimo ústavní rámeček a již od přijetí Ústavy ČR se na toto téma vedly diskuse. Pokud ale jde konkrétně o RRTV, její nezávislost na vládě je implicitně obsažena v záruce svobody projevu a práva na informace a hodnotové (materiální)

principy by v demokratickém právním státu založeném na úctě k právům a svobodám občana neměly mít přednost před principy čistě organizačními (formálními).

Podstatou nezávislosti mediálního regulačního orgánu není snaha přiznat tomuto orgánu, jeho členům nebo zaměstnancům ve srovnání s představiteli či zaměstnanci jiných správních úřadů privilegované postavení, nýbrž posílit ochranu svobody projevu a práva na informace jakožto substanciálních hodnot, které se považují za základní stavební kámen demokratické společnosti. Nezávislost mediálního regulačního orgánu na státu, resp. vládě, je zásadní proto, že nejde jen o regulaci jako takovou, regulaci jednání jednotlivců, ale důležité je rovněž chránit regulovaný sektor právě před neodůvodněnými, nelegitimními nebo nepřiměřenými zásahy státu.

Nadto pro regulační orgán, jakým je u nás RRTV, vyplývá závazek zajistit nezávislost regulačního orgánu ze směrnice EU a prostřednictvím čl. 10a Ústavy se tak dostává do českého právního řádu. Ústavní soud sice nepřistoupil na doktrínu absolutní supremace práva EU nad vnitrostátním právem včetně práva ústavního, právo EU však ovlivňuje přinejmenším výklad ústavy. Těžko můžeme tvrdit, že Česká republika svému závazku vůči EU zřídí nezávislý regulační orgán pro sektor audiovizuálních mediálních služeb dostala, když nezávislost promítla do (obyčejných) zákonů, pokud by zároveň měl platit závěr, že předmětná zákonná ustanovení jsou v rozporu s ústavou.

Některé státy zakotvují mediální regulační orgán přímo v ústavě. Vyjdeme-li z předpokladu, že předmětem ústavní úpravy by měly být pouze základní vztahy týkající se uspořádání společnosti, lze se domnívat, že základní prvky právního zakotvení mediálního regulačního orgánu do ústavy spadají. Vysílání spolu s tiskem a tzv. novými médii hraje ve společnosti důležitou úlohu a jejich působení na veřejnost je pro demokratické procesy determinující. Společenské a mocenské uspořádání státu a míra a úroveň svobody projevu a práva na informace se navzájem ovlivňují, neboť dostupnost pluralitních informací zvyšuje svobodu občana rozhodovat. Naopak nedostatečné nebo selektivní informace mohou veřejné mínění snadno zmanipulovat. Mediální regulační orgán je právě tím orgánem, který dohlíží na pluralitu subjektů na mediálním trhu i na pluralitu informací jimi vytvářených a šířených a ukládá za nedodržení stanovených pravidel sankce, tedy hlídá ony hlídací psy demokracie.

Ústavní zakotvení mediálního regulačního orgánu však jednak není odpovědí na diskusi o ústavnosti nezávislých správních úřadů obecně, jednak konkrétně u mediálního regulačního orgánu je dle mého názoru v podstatě nadbytečné, neboť jak jsem již uvedla, nezávislost mediálního regulačního orgánu je implicitně obsažena v ústavní záruce svobody projevu a práva na informace. Takový závěr však má významné lidskoprávní konsekvence. Skrývá v sobě závěr, že svoboda projevu a práva na informace

v sobě zahrnuje i ústavní právo jednotlivců na to, aby regulace vysílání byla prováděna nezávislým orgánem.

Tedy v případě, že by mediální regulační orgán nebyl organizován jako nezávislý, lze si představit, že jeho rozhodnutí budou napadnuta ústavní stížností pro porušení čl. 17 Listiny. Dobře by se to dalo ilustrovat na situaci, kdy by provozovateli vysílání byla uložena pokuta za správní delikt spočívající v porušení principu politické objektivnosti a vyváženosti, přičemž stěžovatel – sankcionovaný provozovatel vysílání – by tvrdil, že nikoli nezávislý mediální regulační orgán (tj. orgán, který podléhá vládě) nemůže takový správní delikt „objektivně“ posoudit a sankcionovat. V takovém případě je smysl požadavku nezávislosti mediálního regulačního orgánu a jeho lidskoprávní kontext nasnadě. V podstatě jde o procesní záruku vyplývající z hmotného práva. Příležitost vyjádřit se k základním principům organizace mediálního regulačního orgánu v uvedeném kontextu zatím české soudy nedostaly. Jistě by velmi záleželo na konkrétních okolnostech, zejména v čem konkrétně spočívají deficity v nezávislosti mediálního regulačního orgánu a jaká je jejich relevance (neboť absolutně nezávislý nemůže žádný státní orgán být) a o jaký správní delikt by šlo (neboť např. u správního deliktu spočívajícího v porušení kvantitativních kvót pro vysílání reklamy není požadavek nezávislosti dozorového orgánu odůvodněný či nezbytný).

Co se týká organizačního uspořádání v užším smyslu, pak by mediální regulační orgán měl být organizován jako orgán kolegiální, aby odpovědnost za správu v poměrně široké, technicky a technologicky náročné oblasti elektronických médií nepřislušela jen jediné osobě. K ustanovení do funkce členů úřadu se obecně dá říct, že by měla být zakotvena jmenovací procedura, na níž se budou podílet představitelé různých složek státní moci. V zájmu „rozředění“ politického vlivu by mohlo být nominační nebo ještě lépe přímo kreační oprávnění svěřeno nejen Poslanecké sněmovně, jak je tomu nyní, nýbrž i dalším orgánům. Domnívám se, že vhodné by bylo svěřit kreační pravomoci oběma parlamentním komorám. Jde o přímo volené zastupitelské orgány, což posiluje prvek legitimacy. Každá z komor parlamentu je volena na základě jiného volebního systému a rozložení politických sil tak v první a druhé komoře bývá odlišné, což by přispělo ke zvýšení politické plurality mezi členy úřadu.

Na rozdíl od soudců, u nichž právě nezávislost odůvodňuje doživotní jmenování, expertní charakter regulačních úřadů pro odvětví, v nichž se regulované technologie objektivně rychle vyvíjejí (pro celou oblast elektronických komunikací to platí snad ještě více než pro specifickou oblast rozhlasového a televizního vysílání), vyžaduje u členů takových úřadů naopak časové omezení jejich funkčního období. Délka funkčního období členů úřadu by měla být nastavena tak, aby přesahovala funkční

období orgánů, které by měly vůči úřadu nominační či kreační oprávnění. Nezávislost by nadto mohl posílit i systém postupné obměny, který navíc poslouží kontinuitě regulace.

V současné době se členy RRTV často stávají osoby, které pro politické strany před svým jmenováním aktivně pracovaly, což renomé úřadu, který by měl být apolitický, zvláště neprospívá. Pravdou ovšem je, že prosté členství v politické straně samo o sobě apolitičnost výkonu funkce v úřadu narušovat nutně nemusí a naopak závažnější pochybnosti může u některých členů úřadu (nečlenů politických stran) vzbuzovat jejich předchozí aktivní politická činnost nebo činnost pro politické strany. Nicméně i členové RRTV jsou „jen lidé“, kteří přirozeně nějaké subjektivní přesvědčení mají a třeba i mají určité politické zázemí. Než trvat na požadavcích, které jsou nereálné a právně nevynutitelné, bylo by zřejmě v tomto ohledu vhodnější nastavit pravidla, která zajistí pluralitní složení. V tomto ohledu by tedy požadavek nezávislosti na vládě měl být doplněn požadavkem vnitřní plurality. K tomu by také mohlo přispět, kdyby na kreaci mediálního regulačního orgánu participovaly obě komory parlamentu, neboť spektrum politického přesvědčení členů by se alespoň více probarvilo.

Nezávislost RRTV by pak mohla být zvýšena i tím, že by nebylo možné znovujmenování či znovuzvolení do funkce, čímž by se mohlo eliminovat zohledňování politicky motivovaných přání orgánů s kreační či nominační pravomocí či jejich vlivných členů, neboť znovuzvolení či znovujmenování by stejně nebylo možné. Vzhledem k tomu, že výše zmiňované úpravy (zejména úprava délky funkčního období tak, aby bylo delší než funkční období orgánů s kreačním či nominačním oprávněním, v kombinaci se systémem postupné obměny obsazení) by znamenaly zřejmě prodloužení funkčního období členů úřadu, pak by zákaz znovujmenování či znovuzvolení byl velmi žádoucí.

Úplně na závěr je ale třeba připustit, že záruky nezávislosti, které právo zakotvuje, nemohou být perfektní, a pokud ve společnosti neexistuje vůle úřad neovlivňovat, skulina pro politické ovlivňování se vždy najde. Faktické nezávislé fungování tak často ani nemusí být otázkou právní úpravy jako spíše právní kultury a respektovaných zásad a hodnot ve společnosti. Přesto by však zákonodárce zejména tam, kde jsou o nezávislosti pochybnosti, měl ukázat vůli a nastavit záruky v co největší možné míře.

II.

Mediální regulační orgány typu RRTV však nejsou jedinými veřejnými institucemi v mediální oblasti. Vůbec veškerá média můžeme považovat za sociální a také hospodářské instituce. Jsou to systémy,

které fungují v interakci s publikem a plní určité společenské více či méně jasně definované úlohy. Média produkují také hospodářské hodnoty, které jsou na trhu nabízeny jako zboží nebo služby. Otázky organizace soukromých subjektů, které provozují vysílání, případně jiné sdělovací prostředky, však nejsou otázkou veřejného práva.

Jinak tomu však je u veřejnoprávních provozovatelů vysílání.

Stejně jako u regulačních orgánů se u nich vyžaduje nezávislost na státu a tento požadavek je vyjádřen v různých mezinárodních dokumentech. Proto se druhá část knihy zaměřuje na organizaci veřejnoprávních provozovatelů vysílání v České republice. Vymezuje, o jaké instituce z právního hlediska jde, jaké mají postavení a čím jsou ve svém právním jednání vázány.

Pokud jde o institucionální povahu provozovatelů vysílání veřejné služby, kteří jsou zřízeni v České republice, můžeme o nich mluvit jako o subjektech ostatní veřejné správy. Ostatní proto, že nejde ani o státní správu, ani o samosprávu.

S nárůstem a diverzifikací úkolů, jejichž plnění občan od státu očekává, jsou veřejné úkoly stále častěji přenášeny ze státu na další subjekty. Těmito dalšími subjekty, na něž stát veřejné úkoly přenáší, už přitom nejsou jen veřejnoprávní korporace. Vedle státní správy (kde subjektem odpovědnosti je stát) a samosprávy (kde subjektem odpovědnosti jsou veřejnoprávní korporace od státu odlišné) tak vzniká nová kategorie ostatní veřejné správy.

Veřejná správa vykonávána Českou televizí a Českým rozhlasem spočívá v plnění určitých specifických úkolů veřejnosti ve veřejném zájmu, jak je definuje zákon. Nejde o státní správu, neboť nositelem takové veřejné správy není stát a Česká televize a Český rozhlas nevykonávají státní správu ani přímo, ani v přenesené působnosti. Nejde však ani o samosprávu, neboť Česká televize a Český rozhlas nejsou samosprávnými korporacemi, které by ve veřejném zájmu obstarávaly vlastní záležitosti nebo záležitosti svých členů. Česká televize a Český rozhlas nemají členy, nýbrž uživatele, jimž poskytují určitou službu, kterou jim zákon ukládá jako povinnost. Z hlediska typologie subjektů veřejné správy se proto jejich povaha nejvíce blíží veřejnému ústavu. V určitých situacích, kdy je jejich činnost zaměřena na tvorbu zisku, pak spíše veřejnému podniku.

Z hlediska právních forem můžeme veřejnou správu vykonávanou Českou televizí a Českým rozhlasem opět lépe vymezit negativně, a to tak, že nejde ani o správu vrchnostenskou, neboť Česká televize a Český rozhlas ani jejich orgány nedisponují mocenskými pravomocemi autoritativně rozhodovat o právech a povinnostech nepodřízených subjektů, ale ani o správu fiskální, neboť nejde o spravování majetku formami soukromého práva, nýbrž jde o poskytování určitých služeb veřejnosti vymezených zákonem. Podstata existence České televize a Českého rozhlasu není

odůvodněna mocenským působením na adresáty ani hospodařením s vlastním majetkem, nýbrž zajištěním možnosti využívat veřejně dostupné služby rozhlasového a televizního vysílání.

Nutno připustit, že kategorie ostatní veřejné správy je v podstatě především doktrinální kategorií. Z praktického hlediska vlastně není podstatné, zda činnost České televize a Českého rozhlasu budeme považovat za přenesenou státní správu, nebo samostatnou kategorii ostatní veřejné správy, kde subjekt odlišný od státu je přímo původním nositelem, nikoli jen subjektem, na nějž byl výkon určitého úkolu delegován státem. Koncepce „ostatní veřejné správy“ je výrazem autonomie a nezávislosti na státu, který je dovozován z různých norem, nebo je v nich dokonce výslovně zakotven. Deklaruje se tím právě ona nezávislost a autonomie na státu, byť z povahy věci pojmově nemůžeme hovořit o samosprávě (správě sebe sama pro vlastní členy). U médií veřejné služby, u nichž je oddělení od státu jejich podstatným definičním znakem, by bylo podivné hovořit o přenesené státní správě.

Každopádně však subjekty ostatní veřejné správy nemají vrchnostenská oprávnění. Mohou tedy být samostatnými nositeli veřejné správy, ovšem nejsou nositeli veřejné moci, nemohou tedy být nositeli vrchnostenské veřejné správy. To je určující pro stanovení mezí právního jednání provozovatelů vysílání ze zákona.

Jestliže Česká televize a Český rozhlas nejsou nositeli ani vykonavateli veřejné moci, pak pro ně ani neplatí princip enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí ve smyslu čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny, a to ani tehdy, pokud vykonávají onu veřejnou správu spočívající v poskytování veřejné služby. Pro Českou televizi a Český rozhlas jako nevrchnostenské subjekty tedy platí, že mohou činit vše, co jim zákon nezakazuje, a mohou činit vše, co jim zákon neukládá (*a contrario* čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 4 Ústavy a čl. 2 odst. 3 Listiny).

Ústředním tématem části druhé je veřejnoprávní vysílání v kontextu základních práv, neboť podobně jako v části první u regulačních orgánů je lidskoprávní rámec určující i pro organizační uspořádání veřejnoprávních provozovatelů vysílání.

V evropských zemích má veřejnoprávní vysílání velmi silné postavení. To je dáno historicky, neboť jak již bylo uvedeno, v mnoha evropských zemích po několik desetiletí existovalo pouze veřejnoprávní vysílání (resp. původně vysílání státní), a veřejnoprávní vysílání je tak chápáno jako konstitutivní prvek evropského systému vysílání. V dokumentech Rady Evropy se opakovaně zdůrazňuje souvislost mezi konceptem demokracie, ochrany lidských práv, včetně práva svobodně přijímat, šířit informace a myšlenky a existencí veřejnoprávního vysílání, a lze tedy říci, že duální

system vysílání, v němž vedle sebe koexistuje vysílání veřejné služby s vysíláním soukromým, je v Evropě předpokládaným standardem.

Rovněž rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva ve věcech čl. 10 Úmluvy je založena na přesvědčení, že svoboda projevu a svoboda informací a v nich obsažený princip plurality je základním a nezbytným předpokladem fungování demokratické společnosti. Podmínky pro realizaci těchto svobod musí zajistit stát. Záruka svobody projevu a práva na informace ve smyslu čl. 10 Úmluvy je Evropským soudem chápána v první řadě jako individuální právo – smyslem záruky svobody projevu a práva na informace je umožnit seberealizaci jednotlivce. Judikatura Evropského soudu nicméně potvrzuje, že v čl. 10 je skryta tato záruka rovněž v jakési objektivní dimenzi, neboť informační seberealizace jednotlivce poslouží fungování společnosti jako celku. Záruka svobody projevu a práva na informace tak je chápána jako institucionální záruka existence sdělovacích prostředků a sdělovací prostředky jsou chápány jako hlídací psi demokracie, kteří slouží nejen uspokojení potřeb a zájmů jednotlivců, nýbrž také společnosti jako takové.

Jednou z hlavních otázek, již se část druhá zabývá, je, zda ze záruky svobody projevu a práva na informace v návaznosti na onu objektivní dimenzi vyplývá rovněž aktivní povinnost státu zřídit vysílání veřejné služby a udržovat podmínky pro jeho provoz. Jak ilustruje rozhodovací praxe Evropského soudu pro lidská práva a národních ústavních soudů (v knize je rozebírána konkrétně judikatura německého ústavního soudu), odpověď na tuto otázku je třeba strukturovat podle toho, zda jde o výklad čl. 10 Úmluvy, nebo podle národního ústavního práva (v ČR čl. 17 Listiny).

Pokud jde o výklad čl. 10 Úmluvy, judikatura Evropského soudu naznačuje, že nárok na to, aby stát zřídil veřejnoprávní vysílání, z čl. 10 Úmluvy bez dalšího dovodit nelze. Pozitivní závazek státu zřídit veřejnoprávního provozovatele vysílání lze z čl. 10 Úmluvy dovodit jen za určitých (výjimečných) podmínek, kdy soukromé vysílání v daném státě není vůbec provozováno, a to ne z toho důvodu, že to neumožňuje národní legislativa (neboť to by samo o sobě bylo v rozporu s čl. 10 Úmluvy), ale např. z toho důvodu, že to není pro provozovatele ekonomicky lákavé, nebo sice soukromé vysílání provozováno je, ale nejde o vysílání celoplošné, a služba tak není poskytována všem obyvatelům daného státu (územní kritérium), nebo nejde o vysílání plnoformátové nebo komerční vysílání, ať už je provozováno jedním, nebo více provozovateli, neposkytuje pluralitní informace a vyváženou nabídku pro všechny sociální skupiny obyvatel daného státu, např. ve státech s početným zastoupením různorodých národnostních, jazykových či náboženských skupin (obsahová kritéria).

Za takových podmínek lze tedy zřejmě dovést pozitivní závazek státu vysílání veřejné služby zřídit a nastavit právní rámec tak, aby byla umožněna jeho stabilní existence a plnění úkolů veřejné služby, včetně podmínek pro financování poskytování veřejné služby, a rovněž závazek zajistit nezávislost.

Pokud jsou splněny ony výjimečné podmínky, za nichž lze dovést povinnost státu vysílání veřejné služby zřídit, pak stát zjevně nesmí vysílání veřejné služby ani zrušit. Těmito pozitivními opatřeními je chráněno právo jednotlivců na pluralitní informace a provozovatel vysílání veřejné služby se stává subjektem práv podle čl. 10 Úmluvy právě prostřednictvím subjektivních práv jednotlivců jako jejich strážce a realizátor („hlídací pes“). Není tak chráněn nárok jmenovitě určitého veřejnoprávního provozovatele vysílání na existenci a finance sám o sobě, nýbrž chráněn je proto, aby mohla být realizována a naplněna práva jednotlivců a tím byla zajištěna pluralita informací nezbytná pro demokracii.

Případné zrušení veřejnoprávního provozovatele vysílání by bylo třeba posuzovat jako zásah, nikoli jako opomenutí splnit pozitivní závazek. Bylo by tedy třeba posoudit, zda byly splněny podmínky čl. 10 odst. 2 Úmluvy a zda šlo o zásah přípustný.

Pokud by za splnění výše uvedených výjimečných podmínek stát vysílání veřejné služby nezřídil, zrušil jej nebo by nezajistil zdroje na jeho provoz a plnění úkolů veřejné služby nebo neposkytl záruky nezávislosti, vzniká všem subjektům podle čl. 34 Úmluvy nárok na podání stížnosti pro porušení jejich práv přijímat nebo šířit pluralitní informace ve smyslu čl. 10 Úmluvy.

Pokud stát veřejnoprávní vysílání zřídí, ať už za výjimečné situace, kdy je povinen tak učinit, nebo nad rámec svých pozitivních závazků z Úmluvy vyplývajících, pak musí vytvořit takové právní podmínky, které zajistí, že veřejnoprávní provozovatelé vysílání budou na státu nezávislí a veřejnoprávní vysílání bude pluralitní.

Čl. 10 Úmluvy však poskytuje pouze nezbytný minimální standard a nebrání státům, aby zaručeným právům poskytly na vnitrostátní úrovni větší ochranu. Tak by tomu podle mého názoru mělo být v odpovědi na otázku, zda je Česká republika povinna zajistit provoz vysílání veřejné služby, podle výkladu čl. 17 Listiny.

Otázku, zda je Česká republika povinna zřídit vysílání veřejné služby, není třeba řešit, neboť rozhlasové i televizní vysílání veřejné služby je v České republice provozováno na několika programech. Praktickou otázkou však může být, zda by stát porušil své povinnosti vyplývající z čl. 17 odst. 1 Listiny, pokud by vysílání veřejné služby zrušil nebo pokud by např. zrušil financování vysílání veřejné služby prostřednictvím rozhlasových a televizních poplatků.

Vyjádřit se k tomu, zda je v záruce dle čl. 17 Listiny skryta rovněž záruka existence vysílání veřejné služby a souvisejícím důsledkům, neměl Ústavní soud ČR dosud příležitost. Odpověď je zjevně závislá na pojetí, nakolik aktivně se musí stát postarat o pluralitní informace pro jednotlivce.

Povinnost státu zajistit podmínky pro provoz vysílání veřejné služby nebude dána, pokud nebude veřejné služby v oblasti vysílání třeba a právo všech jednotlivců na svobodný přístup k pluralitním informacím a vyvážené obsahové nabídce bude zajištěno pouhou existencí vysílání soukromého. Jistě je možné diskutovat o kvalitě vysílání veřejné služby v České republice a jeho deficitům vůči ideálnímu stavu, domnívám se však, že aktuální podmínky v České republice nenasvědčují tomu, že by suma nabídky soukromého vysílání byla schopna zcela nahradit vysílání veřejné služby ve všech ohledech, které zdůrazňují dokumenty Rady Evropy, a že by byla schopna učinit vysílání veřejné služby zcela nadbytečným. Rovněž lze argumentovat, že jednou nabytý standard základních práv nelze snížit.

Stát by sice mohl některé úkoly, které jsou dnes součástí veřejné služby v oblasti vysílání, zákonem uložit soukromým provozovatelům vysílání, otázka však je, zda by to, že stát omezuje svobodu projevu a právo svobodně šířit informace soukromého provozovatele vysílání za účelem zajištění svobodného přístupu k pluralitním informacím a rozmanitým obsahům pro veškeré obyvatelstvo, namísto toho, aby se o naplnění záruky postaral sám, bylo opatřením přiměřeným.

Obvykle se uvádí, že veřejnoprávní vysílání slouží veřejnosti, ovšem z východisek, na nichž jsou postaveny např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva nebo v knize citované rozsudky německého Spolkového ústavního soudu lze dovodit hodnotu ještě vyšší – veřejnoprávní vysílání slouží demokracii.

V období analogového vysílání, kdy omezené kmitočtové spektrum umožňovalo existenci jen omezeného množství zejména televizních programů, mělo veřejnoprávní vysílání zajistit právě onu pluralitu, a to pluralitu ve všech ohledech. V době digitálního vysílání, kdy nabídka frekvencí využitelných pro vysílání prakticky převyšuje poptávku, se sice úkoly veřejnoprávního vysílání částečně mění, nejsou však méně významné. Ani s exponenciálním nárůstem počtu programů nelze zaručit, že suma programů zajistí pluralitu informací i jiných obsahů a vyváženou nabídku pro všechny sociální skupiny. A i kdyby tomu tak bylo, problémem se stává fragmentace. Vysílání veřejné služby by naopak mělo působit jako všeobecně sdílená veřejná platforma dostupná všem, resp. jako „vztažný bod“, který sám o sobě naplní úlohy, jež společnost od vysílacích médií očekává.

Praktickým problémem závěru, že v záruce práva na informace podle čl. 17 Listiny je obsažena i záruka existence veřejnoprávního vysílání, je absence procesních prostředků ochrany takové záruky.

V případě, že by stát přistoupil k tomu, že by veřejnoprávní vysílání přímo zrušil nebo by „jen“ porušil jiný z principů veřejnoprávního vysílání, např. záruku dostatečných veřejných finančních zdrojů na provoz veřejné služby, vlastně pro veřejnoprávního provozovatele vysílání jako strážce a realizátora práva jednotlivců na informace nebo přímo jednotlivce, jejichž právo na informace bylo dotčeno, není procesní cesta jak se obrátit na Ústavní soud, aby porušení ústavních principů vyslovil. Oba zásahy, jak zrušení veřejnoprávních provozovatelů vysílání, tak zrušení či snížení rozhlasových a televizních poplatků, by musely být učiněny formou zákona. Chybělo by tedy pravomocné rozhodnutí či jiný zásah orgánu veřejné moci ve smyslu čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy, proti kterému by bylo možné podat ústavní stížnost a spojit s ní návrh na zrušení předmětných zákonů nebo jejich ustanovení. Nicméně právě proto, že vysílání veřejné služby slouží demokratické společnosti, a takový zásah by tedy měl i objektivní dopad, měli by se své úlohy ujmout ústavní činitelé oprávnění k podání návrhu na zrušení zákona.