

REGULACE TELEVIZNÍHO VYSÍLÁNÍ VE VYBRANÝCH ZEMÍCH

USA - typický představitel komerčního systému vysílání. Obyvatelé neplatí žádné poplatky, rozhlasové a televizní programy jsou financovány z výnosu reklam, případně systémem televize za předplatné (pay-tv), zvláště v kabelových sítích.

Hlavním zákonem je **Communication Act** z roku 1934, od té doby dosti často a hojně novelizovaný. Tento zákon zřizuje **Federální komunikační komisi** (FCC - Federal Communications Commission), která je odpovědná za veškeré komunikace, tj. radiokomunikace, telekomunikace, R a TV vysílání i přenos dat atd. FCC je jakýmsi "superúřadem" pro spoje, od rozhlasu, televize přes telefony až po družice, s ročním rozpočtem téměř 120 miliónů dolarů.

FCC je federální agenturou financovanou z federálního státního rozpočtu, není tudíž ministerstvem, byť odpovídá za rozsáhlou oblast státní správy. Hlavní úřad je ve Washingtonu, FCC má však dalších 30 dalších úřadoven na území USA. Politické rozhodování vykonává komise pěti (zpočátku sedmi) "komisařů", ovšem každodenní "úřednickou" práci vykonává stálý personál, tj. byrokracie.

"Komisaři" jsou jmenováni prezidentem na základě doporučení a schválení Senátu. Prezident jmenuje předsedu komise, nicméně vzhledem k různým začátkům a koncům pětiletého funkčního období "komisařů" nemůže dojít k tomu, že by se za vlády jednoho prezidenta celá komise proměnila. FCC určuje mj. technické standardy a normy telekomunikací.

Ve věci techniky a technologie není činnost FCC příliš kontroverzní a vysílatelé ji oceňují. Konfliktním bodem je udělování licencí. O licenci může požádat kterýkoli občan, jakákoli skupina nebo společnost - a to písemnou žádostí, v níž prokazuje svoji kvalifikovanost k vysílání.

Částí této kvalifikace je "charakter", což předpokládá trestní bezúhonnost, často též angažovanost ve veřejných spolcích apod. Cizinci a zahraniční firmy v zásadě nemají právo vlastnit vysílací stanice v USA. Žadatel musí uvést také svoji finanční a technickou kvalifikaci k vysílání, tj. musí prokázat, že je schopen vysílání provozovat.

Žadatelé, kteří žádají o nové frekvence (většinou rozhlasové středovlnné, případně televizní s malým výkonem) si musejí sami zajistit příslušná měření a zjišťování možností kmitočtu. Žadatelé o FM rozhlas a televizní vysílání mají právo nahlédnout do alokačních plánů zpracovaných FCC při vyhledávání místa vysílání.

Žadatel rovněž musí předložit návrh vysílaného programu, aby jej mohla FCC posoudit. Pouze z hlediska programového nemá FCC právo žadatele odmítnout. Kritéria pro udělení licence jsou obecná, vágní, nicméně od roku 1934 stále platná. Jsou to: "*public convenience, interest or necessity*", tj. veřejná vhodnost (příhodnost), veřejný zájem nebo potřeba. Tj. odmítnutí jediného žadatele na vhodnou frekvenci by muselo být zdůvodněno těmito kritérii.

Protože žadatelů je obvykle více, výběr probíhá opět podle výše uvedených kritérií, někdy též losováním. Vybranému žadateli je vydáno povolení ke stavbě (CP - construction permit). Poté, co je budování stanice dokončeno, dostává žadatel licenci. Od té chvíle se FCC a její místní úřadovny většinou do vysílání již nevměšují, ani je nekontrolují.

FCC však vydává směrnice a doporučení, jejichž právní síla nemá sílu zákona, nicméně stanice je většinou respektují. FCC totiž má v ruce silnou zbraň, tj. možnost rozhodnout o tom, zda licence bude či nebude obnovena. V osmdesátých letech byly rozhlasové licence udělovány na sedm let, televizní pouze na pět let. Právě před obdobím, kdy má být licence

obnovena, dochází k průběžnému testování stanic a zvažování případných dalších nabídek a žadatelů.

FCC tudíž je regulačním a kontrolním úřadem, jehož hlavním smyslem je naplňovat zákon a vykonávat státní správu v oblasti telekomunikací. Tím, jak se mění "duch vlády", mění se i činnost FCC. Tak například v osmdesátých letech byla dřívější přísnější regulace (např. pravidla provozu kabelových sítí, limity vlastnictví stanic apod.) vystřídána obdobím deregulace. Nikoli však tím, že by "komisaře" někdo ovlivňoval. Byl přijaty pouze novelizace a dodatky ke Komunikačnímu zákonu.

Vzhledem k tomu, že takto organizované vysílání plní především komerční zájmy svých majitelů, vznikla v USA síť tzv. **veřejného rozhlasu** (PR - Public Radio) a **veřejné televize** (PBS - Public Broadcasting Service). Z hlediska právního však nejde o veřejnoprávní organizace srovnatelné s Evropou. Jedná se o právnické osoby soukromého práva, které prostředky pro svoji činnost získávají jednak členskými příspěvky, dále pak získáváním darů a podpor. Pouze malá část tvoří dotace, které poskytuje buď vláda federální nebo vlády místní.

Velká Británie je specifickou zemí v tom ohledu, že jednak jako prvá zvolila formu veřejné korporace, veřejnoprávního subjektu pro vysílací organizaci **BBC** (1925), jednak zde v roce 1955 začala jako první v Evropě vysílat komerční televize **ITV** (Independent Television), kterou ovšem zákony "svázaly" natolik, že její povinnosti jsou v mnohém srovnatelné s organizací veřejné služby. Proto někteří pozorovatelé tento "duální systém" označovaly za "příjemný duopol vysílání" (tj. monopolní postavení dvou organizací: BBC a ITV) a příchod skutečného konkurenčního duálního systému do Británie datují až 80. léty, s nástupem kabelových a družicových programů.

Právní normou platnou pro BBC je **Královská charta** (The Royal Charter), oficiálně vydávána královnou, připravovaná však vládou. Poslední Charta byla přijata v roce, Zákon o vysílání z roku 1991 byl novelizován novým zákonem platným od ledna 1997. BBC uzavírá dohodu nikoli s ministerstvem vnitra, ale s ministerstvem kultury, zákon reguluje digitální vysílání atd.

Správa a dohled nad BBC vykonává dvanáctičlenná **Rada guvernérů** prostřednictvím stálého personálu v čele s generálním ředitelem jako nejvyšším řídicím pracovníkem BBC a správní radou. Ředitel je jmenován Radou guvernérů.

Členové Rady guvernérů jsou jmenováni na pětileté funkční období oficiálně Královskou radou (Queen in Council), prakticky však vládou, která návrhy konzultuje s opozicí. Jmenování nejsou politická - rozhoduje spíše kompetence a dlouholeté zásluhy ve veřejných službách - panuje zde konsensus o tom, že britské vysílání by nemělo být politizováno. Při jednání generálního ředitele s vládou Rada guvernérů ředitele většinou podporuje.

Ve Skotsku, Walesu a Severním Irsku fungují - na základě čl. 10 Charty - **Národní vysílací rady** jako regionální orgány s možností prosazovat regionální potřeby vysílání. Jejich funkce jsou převážně kontrolní, případně poradní, nikoli výkonné. Členy nominuje BBC na základě doporučení panelů zřízených pro tento účel poradními radami - viz dále.

BBC má množství - více než 60 - poradních orgánů a komisí, neboť má právo "ustavit osoby nebo výbory za účelem poradním pro Korporaci v záležitostech týkajících se vysílání, obchodu, činnosti a věcí Korporace".

Nejdůležitější jsou: **Všeobecná poradní rada** (GAO - General Advisory Council) a osm **Regionálních poradních rad** (RAO -Regional Advisory Councils). Tyto rady mají reprezentovat veřejnost, zřizuje je sama BBC, přičemž členové mají být vybíráni tak, aby

"rada měla široce reprezentativní charakter" (článek 8 Charty). GAO měla v roce 1990 43 členů, počet členů regionálních RAO se pohyboval kolem 15-20.

Z hlediska vztahu BBC ke státu je vedle Královské charty druhým nejdůležitějším dokumentem **Licence a Dohoda** (Licence and Agreement), který kdysi s ministerstvem spojů, dnes ovšem s ministerstvem vnitra, uzavírá BBC a řeší v něm základní vztahové otázky mezi státem a nezávislou veřejnou korporací (financování, využívání spojů, vztah k vládě apod.)

Řízení komerčního sektoru se v mnohém podobá řízení BBC, byť jsou zde specifika vyplývající z toho, že vysílání ITV zajišťuje 16 společností ve 14 "licenčních" regionech. Základní právní normou je **Broadcasting Act**, první přijat parlamentem v roce 1953, poslední verze je z roku 1990. Zpočátku byla řídicím orgánem ITA - Nezávislá televizní autorita (Independent Television Authority), která v roce 1972 - po vzniku komerčních rozhlasů - se změnila na IBA - Nezávislou vysílací autoritu (Independent Broadcasting Authority), odpovědnou i pro rozhlas. V roce 1983 vznikl samostatný orgán pro regulaci kabelové televize - Kabelová autorita (Cable Authority). Nový zákon o vysílání však vše přeorganizoval, pro rozhlas vytvořil samostatnou Rozhlasovou autoritu (Radio Authority), a řízení televize spojil s odpovědností za kabelové a družicové vysílání a tak vznikla **ITC - Nezávislá televizní komise** (Independent Television Commission). Ta také uděluje licence pro veškeré televizní vysílání.

Členů ITC může být podle nového zákona 10-20, jsou jmenováni vládou (ministerstvem vnitra) v podstatě podle stejného klíče jako Rada guvernérů BBC. V září 1992 měla ITC jen 8 členů. Rovněž členům ITC slouží rozsáhlý správní aparát. Také ITC má svoji **Poradní radu**, poradní výbory pro severní Irsko, Skotsko a Wales, poradní výbory pro reklamu a řadu dalších podobných grémií.

Nejdůležitějšími statutárními orgány ITC, které zajišťují styk mezi ITC jako řídicím orgánem a jednotlivými vysílately (držiteli licencí) je Stálý poradní výbor a Výbor pro program (vysílací schéma). Provozní náklady ITC jsou financovány jednak fixními příspěvky stanic a dále jejich podíly na zisku.

Nový Broadcasting Act přijatý v roce 1990 usiloval o to, aby do dosud přísně regulovaného systému ITV byly vneseny prvky soutěže volného trhu. V nových podmínkách měl proběhnout již proces obnovy licencí pro vysílání na síti ITV v roce 1991.

Přes snahu thatcherovsky orientovaných poslanců vše dopadlo poněkud jinak. I někteří konzervativci nakonec souhlasili se změnami v zákoně tak, aby byly zachovány "hodnoty veřejné služby". Byla sice zvolena "obálková" metoda, tj. šanci na získání licence měl ten, kdo nabídne více, ovšem ITC získala právo hodnotit tzv. "práh kvality", tj. pokud by nejvyšší nabídka tento "práh kvality" nedosáhla, mohla ITV udělit licenci i nabídce nižší.

Licenční řízení probíhalo déle než rok, 14.10.1991 byly vyhlášeny výsledky. Stanice z novými licencemi začaly vysílat od 1.1.1993. Jako výsledek této "aukce" ztratily čtyři tradiční společnosti své licence a byly nahrazeny jinými. Ze šestnácti nově udělených licencí jen osm jich bylo s nejvyšší nabídkou. Ve dvou licenčních regionech - Skotsku a střední Anglii - byl pouze jeden žadatel. Scottish TV a Central TV tak získali licenci za symbolický poplatek 2000 liber ročně, zatímco v jiných regionech musí držitelé licencí odvádět státu až 30 milionů liber ročně.

I tento příklad ukazuje, že v Británii je všechno "poněkud jinak". Z hlediska zákona a právních norem má zde stát, případně i vláda, enormní možnosti zasahovat do vysílání, těchto možností však nevyužívá. Dává se přednost metodě politického kompromisu, celospolečenského konsensu, v jehož zájmu je vysílání záměrně depolitizováno.

Spolková republika Německo je typickou západoevropskou zemí, která při poválečné reorganizaci opustila státní koncept a přešla na veřejnoprávní koncept vysílání, a která dnes má plnohodnotný národní duální systém vysílání.

Protože poválečné západní Německo bylo reorganizováno jako federace, "spolek" jedenácti zemí, existovalo zde celkem devět veřejnoprávních vysílacích organizací, které vytvořily "pracovní společenství" (die Arbeitsgemeinschaft) veřejnoprávních vysílatelů **ARD**.

Při absenci federálního zákona regulujícího vysílání ve sporných případech rozhoduje spolkový Ústavní soud v Karlsruhe. A ten také v roce 1961, při konfliktu mezi spolkovou vládou a vládami zemskými, v souvislosti se zavedením druhého celostátního programu **ZDF**, rozhodl, že R a TV vysílání je v pravomoci jednotlivých spolkových zemí. Proto SRN nemá dnes jeden či dva zákony spojené s vysíláním, ale doslova desítky právních předpisů týkajících se vysílání.

Aby vysílání mohlo fungovat nejen na zemské úrovni, ale také na úrovni spolkové, jednotlivé spolkové země začaly v rámci kooperativních federalismu postupně uzavírat státní smlouvy o vysílání, v nichž byly dohadovány principy s platností v celé federaci (např. při zřízení ZDF, při stanovení poplatků za R a TV přijímač, při přerozdělování poplatků, při teletextu, programové koordinaci ARD apod.).

Po sjednocení Německa je situace taková, že SRN složená ze 16 spolkových zemích, má 11 vysílacích rozhlasových a televizních organizací, členů ARD, a další organizace federální, např. druhý televizní program ZDF, rozhlasové vysílání Deutschlandfunk, Deutsche Welle (mezitím sjednoceno v jedné organizaci vysílání pro zahraničí). Po sjednocení došlo rovněž k tomu, že řada státních smluv o vysílání, přijímaná postupně v minulých letech, byla sjednocena v jednu **Státní smlouvu o vysílání ve sjednoceném Německu**, přijatou 31.8.1991, kterou lze - alespoň rámcově - srovnat se zákony o vysílání v jiných zemích. K inovaci zákona o vysílání (Státní smlouva) došlo v roce 1997, další novelizace tohoto celostátního zákona, je v platnosti od 1.4.2000. Zásady spravování veřejnoprávních vysílatelů však byly v podstatě zachovány.

11 veřejnoprávních vysílatelů ARD je zřízeno (s výjimkou Sárska) zvláštními zákony. Buď zemskými zákony, nebo - v případě, že několik zemí vytváří jednu organizaci, např. Mitteldeutscher Rundfunk MDR - formou státní smlouvy, uzavřenou těmito zeměmi. Stanice ARD jsou tudíž "provozovatelem ze zákona". řečeno slovy našeho zákona č. 468/1991. Přes různost základacích zákonů mají stanice veřejného sektoru vysílání některé rysy společné v tom smyslu, že u základů jejich konstituování stál model veřejné korporace po vzoru BBC.

Každá z těchto veřejnoprávních institucí má tyto tři orgány, které ji řídí a kontrolují: Rundfunkrat, Verwaltungsrat a intendanta.

1. **Rundfunkrat** (Rozhlasová a televizní rada), u ZDF Fernsehrat (Televizní rada), má zastupovat zájmy veřejnosti v oblasti vysílání. Podle velikosti organizace počet členů těchto rad kolísá od 11 až po 77 (ZDF), přičemž průměr se pohybuje mezi dvaceti (BR) a čtyřiceti (WDR) členy. Ti jsou do Rad nominováni buď "společensky relevantními skupinami nebo institucemi" (např. církve, univerzity, odbory, zaměstnanecké svazy, komunální svazy, zástupci mládeže, sportu apod.) nebo voleni zemskými parlamenty, většinou se jedná o kombinaci obou způsobů nominace. "Společensky relevantní skupiny" jsou v zákonech taxativně vyjmenovány jakož i způsoby jmenování členů rad. Členové Rad svůj úřad vykonávají jako čestný úřad, nemají plat, dostávají pouze náhradu výloh a nákladů spojených s činností v Radě.

Rundfunkrat má povinnost scházet se nejméně šestkrát ročně (u ZDF čtyřikrát ročně) a jeho povinnosti lze ilustrovat např. na 7 odst.3, zákona o Bavorském rozhlasu a televizi BR:

(3) K úkolům rozhlasové a televizní rady patří zejména:

1. volba a propuštění intendanta;
2. schvalování intendantem jmenovaných náměstků;
3. vyjadřování se k návrhu na jmenování programového ředitele, správního ředitele, technického a právního ředitele (justiciára) a vedoucích úředníků hlavních útvarů organizace;
4. volba čtyř členů správní rady;
5. volba členů a jejich zástupců pro nadregionální poradní a kontrolní orgány;
6. schvalování návrhu rozpočtu a roční uzávěrky jakož i přijímání kontrolní zprávy nejvyššího kontrolního účetního úřadu;
7. poskytování konzultací intendantovi ve všech otázkách vysílání, zvláště při vytváření programu;
8. dohled nad dodržováním směrnic podle 4 (úkoly BR);
9. rozhodování o využití přebytků vzniklých při provozu BR.

Zakládající zákon největší organizace WDR zase uvádí v 16:

(2) Rozhlasová a televizní rada radí a přijímá stanoviska ke všem otázkám podstatného významu pro organizaci. Rozhlasové a televizní radě přináležejí především tyto úkoly:

1. Vydání statutu WDR;
2. rozhodování o dodatečných výborech této Rady;
3. volba a odvolání intendanta;
4. volba a odvolání ředitelů na základě návrhu intendanta;
5. volba a odvolání členů výborů této Rady;
6. volba a odvolání členů správní rady volených touto Radou (pozn. jedná se o sedm z devíti členů správní rady);
7. volba a odvolání členů výboru pro školní vysílání uvedených v 27, odst. 1;
8. přijímání závěrů o střednědobém finančním plánování;
9. zjišťování ročních rozpočtových plánů, ročních uzávěrek WDR a schvalování zpráv o činnosti;
10. přijímání závěrů o tvorbě rezervních fondů pro zajištění péče ve stáří a pro pozůstalé;
11. přijímání závěrů o základních otázkách hospodaření s personálem WDR (Personalwirtschaft);
12. přijímání závěrů o základních otázkách rozhlasové a televizní techniky;
13. přijímání závěrů o získávání a zbavování se podílnictví, o změnách společenských smluv a kapitálových podílů při účastech podle 3, odst. 9.

Před závěry uvedenými v bodě 1, 8-12 poskytne Rada intendantovi příležitost k zaujetí stanoviska. V případech bodu 13 informuje intendant Radu včas; Rada se rozhoduje na základě písemného stanoviska správní rady.

Tyto dva příklady ukazují společné i rozdílné rysy různé legislativy. Je třeba mít na paměti, že WDR je zřízena spolkovou zemí Porýní-Vestfálsko, ve které je tradičně nejsilnější stranou sociální demokracie, zatímco v Bavorsku je po desetiletí nejsilnější stranou křesťanskosociální CSU. Tudíž Rada WDR má relativně větší práva k managementu nežli Rada BR. Existují i další varianty: například Televizní rada ZDF, celostátního televizního programu, intendanta sice volí, ale odvolat ho může jenom rada správní - a to se souhlasem Televizní rady. V zásadě však uvedené příklady pravomocí jsou typické pro všechny Rady veřejnoprávních organizací ARD.

2. **Verwaltungsrat** (Správní rada), která má v průměru 7-9 členů (u ZDF 14 členů), kteří jsou buď částečně nebo plně voleni Rozhlasovými a televizními Radami (Rundfunkrat). Jejich úkolem je dohlížet především na hospodaření organizace. Tomuto účelu například slouží ustanovení, že při větších finančních výdajích nebo u důležitých smluv musí rozhodnutí schválit správní rada.

Pro srovnání opět citace ze dvou zákonů. Nejprve o Bavorském rozhlasu a televizi BR (Bayerischer Rundfunk):

Článek 8

(1) Správní rada se sestává se sedmi členů, a to z prezidenta Bavorského zemského sněmu, prezidenta Bavorského senátu, prezidenta Bavorského správního soudu a čtyř členů zvolených Rozhlasovou a televizní radou....

(2) Z čtyř Radou volených členů je každým rokem jeden člen vyloučen losem. Znovuzvolení je možné.

Článek 9

Předsedou správní rady je prezident Bavorského zemského sněmu, náměstkem předsedy je prezident Bavorského senátu.

Článek 10

(1) Členové Správní rady podporují hospodářský a technický rozvoj rozhlasového a televizního vysílání. Nesmějí při tom zastupovat žádné zvláštní zájmy.

(2) Správní radě přináleží:

1. uzavírat služební smlouvu s intendantem;
2. zastupovat BR při právních záležitostech a právních sporech mezi BR a intendantem;
3. dohlížet na činnost (Geschäftsführung) intendanta;
4. přezkoumávat intendantem předložený návrh rozpočtu a roční uzávěrku;
5. každoročně zveřejňovat závěrečné vyúčtování jakož i intendantem předloženou zprávu o činnosti BR;
6. souhlas s uzavřením, změnou nebo zrušením služebních smluv tam, kde není pro ně intendant příslušný. Bližší určuje Statut BR.

Článek 11

(1) Správní rada se schází pravidelně nejméně jednou za měsíc...

(2) Činnost členů Správní rady je čestná, mají však nárok na úhradu nákladů...

Zákon Porýní-Vestfálska o WDR pak praví:

20 - Složení, volba, trvání a náhrada nákladů

(1) Správní rada se skládá z devíti členů. Sedm členů je voleno Rozhlasovou a televizní radou. Dva jsou jmenováni Personální radou (pozn. volení zástupci zaměstnanců)... Funkční období trvá šest let... Znovuzvolení je přípustné...

(4) Správní rada volí ze svého středu... předsedu a jeho zástupce na období jednoho roku. Znovuzvolení je přípustné.

(5) Členové Správní rady mají nárok na náhradu cestovních výdajů, diet a nákladů za přenocování... Bližší určuje statut...

21 - Úkoly Správní rady

(1) Správní rada dohlíží na činnost (Geschäftsführung) intendanta s výjimkou rozhodování o programu. Za tímto účelem může kdykoli požadovat od intendanta zprávu...

(2) Správní rada

1. radí intendantovi s výjimkou programových záležitostí;

2. zastupuje organizaci proti intendantovi ve všech právních záležitostech a právních sporech;

3. uzavírá služební smlouvu s intendantem;

4. přezkoumává návrh střednědobých finančních plánů, úkolových plánů organizace a rozpočtu, roční uzávěrku a zprávu o činnosti a předává je s písemným stanoviskem Rozhlasové a televizní radě;

5. zaujímá stanovisko ve vztahu k Rozhlasové a televizní radě ve věci získávání a zbavování se podílnictví, o změnách společenských smluv a kapitálových podílů při účastech podle 3, odst. 9., ke kooperačním smlouvám podstatného významu pro program, rozpočet nebo pro hospodaření s personálem WDR, které jsou uzavírány mezi WDR a jinými vysílacími organizacemi.

(3) Souhlas Správní rady vyžadují:

1. Služební smlouvy s řediteli;

2. uzavírání a výpovědi zaměstnaneckých smluv s mimotarifními zaměstnanci;

3. uzavírání tarifních dohod;

4. získávání a zbavování se podnikání a podílnictví, s výjimkou účastí podle 3, odst. 9.;

5. získávání a zbavování se pozemků a jejich zatěžování závazky;

6. příjem půjček a požadování bankovních úvěrů;

7. přejímání cizích závazků a ručení;

8. disponování s přebytky;

9. zaopatřování zařízení jakéhokoli druhu a uzavírání smluv, pokud celkový náklad překračuje v jednotlivých případech 100 000.- DM a pokud se nejedná o smlouvy o výrobě a dodání částí programů (pořadů);

10. neplánované a plán překračující výdaje;

11. změna organizační struktury organizace.

Částka podle bodu 9 může být přizpůsobena Statutem podle hospodářského vývoje.

(4) Intendant má povinnost informovat Správní radu o uzavření smlouvy o výrobě a dodání částí programů (pořadů), pokud v jednotlivém případě částka přesahuje 200 000.- DM; při

celkové částce větší než 500 000.- DM je Správní rada podrobně informována před uzavřením smlouvy.....

22 - Jednání Správní rady

(1) Správní rada se schází nejméně jednou měsíčně. Bližší určuje Statut....

23 - Zasedání Správní rady

(1) Zasedání Správní rady nejsou veřejná.

(2) Zasedání Správní rady se účastní intendant. Pokud požádá o slovo, je mu uděleno.

3. **Intendant** je třetím, tentokrát však výkonným, nikoli jen poradním, kontrolním či dohlížecím "orgánem" veřejnoprávních vysílatelů v Německu. Jeho funkční období je limitováno - od tří do devíti let, v průměru u velkých organizací 5-6 let. Většinou bývá suverénním manažerem, který své činy v případě potřeby konzultuje s již uvedenými orgány, je za své činy těmto orgánům odpovědný, nicméně s výjimkou vyhrazených pravomocí se mu do operativního řízení zpravidla nikdo nevměšuje.

Výše uvedené poznatky se týkají pouze jedné části vysílání, tj. veřejného sektoru. V osmdesátých letech začalo pronikat do Německa vysílání **soukromého sektoru**, jednak rozhlasového, ale především televizního, prostřednictvím družic, kabelových programů (SAT 1, Musikbox, Teleclub), případně vysíláním ze zahraničí (RTL plus). Různé spolkové země k soukromé televizi zaujímaly různá stanoviska. Země s levicovými vládami ji odmítaly, pravicové vlády jí poskytovaly prostor. Až v roce 1987 došlo ke sjednocení stanovisek ve vztahu ke komerční televizi a k uzavření Státní smlouvy o vysílání, jež přešla v srpnu 1991 i do smlouvy nové. Od roku 1987 komerční televize přestaly být omezeny na kabelové a družicové vysílání a začaly získávat licence i k vysílání na frekvencích.

S příchodem komerčního vysílání vznikla potřeba řešit otázku státní správy, neboť v oblasti vysílání začaly působit soukromé subjekty a dosavadní zákony se zabývaly pouze veřejnoprávními vysílateli. Tak vznikly nové zákony o vysílání věnované téměř výhradně soukromému sektoru (pouze Sársko přijalo zákon o vysílání, který současně řeší soukromé vysílání i veřejnoprávní instituci). Tak také vznikly instituce **Zemských mediálních ústavů** jako orgánu státní správy sui generis.

Vzhledem k výše uvedené suverenitě spolkových zemí ve věci vysílání to znamená, **že každá spolková země má svůj vlastní zákon o vysílání a svůj vlastní úřad ve věci vysílání**. Podobně jako u veřejného sektoru, také zde jde o širokou škálu přístupů, přičemž některé základní skutečnosti jsou u všech spolkových zemí společné.

Zemské mediální ústavy mají různé názvy (např. Zemský ústav pro komunikace, Zemská centrála pro nová média, Zemský ústav pro soukromé vysílání, Mediální ústav Berlin-Brandenburg apod.), rovněž jejich řídicí struktura se liší. Jsou v ní však vždy zastoupeny dva druhy orgánů

1) Orgán reprezentující veřejnost, s názvem shromáždění, rada nebo výbor, složený z laiků, který ve finální fázi rozhoduje hlasováním (kvalifikovanou většinou) o udělení licence. Členové většinou nejsou voleni, ale nominováni taxativně vyjmenovanými orgány, organizacemi, skupinami, které byly uznány za společensky "relevantní" nebo "významné", podobně jako "rundfunkráty" ve veřejnoprávních institucích.

2) Orgán reprezentující státní správu, byrokracii, úřad, ale také odbornost, který tvoří obvykle ředitel, prezident nebo úzké představenstvo. Tento orgán je vždy - s výjimkou Hamburku - volen orgánem uvedeným v předchozím odstavci.

V některých případech je představenstvo jakýmsi mezistupněm mezi širokým shromážděním a výkonným ředitelem. V tom případě toto představenstvo přebírá od ředitele část odpovědností a staví ho do role pouhého správce úřadu. I od takového představenstva se již žádá jistá odbornost či zkušenost s médií.

Složitost problematiky vysílání i rozsáhlá shromáždění, výbory a rady však naznačují, že v německém modelu získává při rozhodování převahu ten, kdo připraví podklady, tj. úřad, odborníci. Velké fórum je pak schopno většinou jen schválit nebo odmítnout navrhovaná řešení.

Pro ilustraci uvádím stručný přehled:

Bavorsko

- mediální rada (Medienrat) - 50 členů - taxativně vyjmenovaní z "relevantních" skupin obyvatelstva

- správní rada (Verwaltungsrat) - 9 členů volených mediální radou, z toho 2 z kabelové byznysu, 2 z vysílacího byznysu a 5 "nezúčastněných"

- prezident - odpovědný za řízení a provoz úřadu, volený mediální radou na 4 roky

Severní Porýnsko-Vestfálsko

- vysílací komise (Rundfunkkommission) - 41 zástupců, z nichž 11 voleno zemským sněmem a 30 nominovaných taxativně "relevantními" organizacemi

- ředitel a jeho zástupce - voleni komisí na 6 let

Hesensko

- shromáždění (Versammlung) - více než 25 členů, mj. po jednom zástupci každá strana, která má v parlamentě frakci

- ředitel - volený shromážděním, měl by být mediální odborník - smlouvu s ním uzavírá předseda shromáždění, délka smlouvy neurčena

Dolní Sasko

- shromáždění (Versammlung) - 28 členů taxativně vyjmenovaných zástupců "relevantních" skupin včetně dalších "společensky závažných organizací, které určí zemský parlament"

- představenstvo (Vorstand) = předseda shromáždění + dva náměstci z řad shromáždění, volení na 5 let

Šlesvicko-Holštýnsko

- shromáždění (Anstaltsversammlung) - nejméně 41 členů, nominovaných taxativně organizacemi, může být rozšířeno, pokud zemský parlament rozhodne

- představenstvo (Vorstand) - 5 lidí, od nichž se žádá již odborná zkušenost, voleni shromážděním, předseda a jeho náměstek se mohou střídát, tyto dva by měli mít schopnost získat kvalifikaci soudce

- ředitel - nesmí být členem představenstva, volen shromážděním na šest let, řídí úřad, zastupuje ho na veřejnosti

Sársko

- zemský výbor pro vysílání (Landesrundfunkausschuss) - přes 30 taxativně určených členů, mj. jeden zástupce vlády a jeden člen z každé frakce v parlamentě

- představenstvo (Vorstand) - předseda s kvalifikací pro soudcovský úřad na plný úvazek + dva čestní místopředsedové - voleno parlamentem na dobu 7 let

Hamburk

- představenstvo (Vorstand)- 11 členů, které navrhuji taxativně vymezené instituce a které pak volí hamburské zastupitelstvo

- ředitel - volený na sedm let představenstvem

Brémy

- zemský výbor pro vysílání (Landesrundfunkausschuss) - cca 25 členů, mj. po jednom zástupci politických stran nad 5 %

- ředitel - volený výborem na 5 let

Rýnsko-Falc

- shromáždění (Versammlung) - více než 45 taxativně nominovaných členů, mj. 6 poslanců a jeden zástupce vlády, na období 4 let

- ředitel - zvolen shromážděním na 5 let

Od začátku 90.let tyto zemské mediální ústavy začínají svoji činnost a politiku koordinovat prostřednictvím tzv. "ředitelské konference", řízené Hamburkem.

Francie může být příkladem země s dlouho etatistickou tradicí ve věci komunikací sahající až k době Napoleona. Ještě dlouho po druhé světové válce, kdy sousední země již opustily státní a přecházely na veřejnoprávní modely, měla Francie rozhlas a televizi úzce spjatou se státním aparátem. Teprve de Gaullova 5. republika zahájila v roce 1959 sérii reforem, které z někdejší RTF, pozdější ORTF a jejich částí, učinily veřejnoprávní instituce "Établissements Publics", případně akciové společnosti ve vlastnictví státu "Sociétés Anonymes".

Až v roce 1982 došlo k tomu, že dohled nad vysíláním - státním i soukromým - byl přenesen na tzv. Vysokou autoritu (Haute Autorité), tj. na orgán formálně vzdálený od vládního aparátu, a zároveň byla jmenována jako poradní orgán Národní rada pro otázky audiovizuální komunikace (Conseil National de la Communication Audiovisuelle). Tzv. audiovizuální zákon přijatý v roce 1982 zároveň vytvořil - alespoň teoreticky - prostor pro soukromé vysílání, které vláda umožnila v oblasti rozhlasu, nicméně monopol televizního vysílání byl i nadále udržován.

To se změnilo v roce 1986, po vítězství pravice ve volbách a nástupu Chiracovy vlády, která přijala **Zákon o svobodě komunikace** (loi no 86-1067 relative a la liberté de communication) s rozsáhlými změnami v organizaci vysílání, kdy došlo k vytvoření duálního systému.

Vysoká autorita byla nahrazena třináctičlenným orgánem Národní komise komunikace a svobody CNCL (Commission Nationale de la Communication et des Libertés). Tato komise řídila privatizaci dosavadního prvního televizního programu TF1, o které bylo rovněž rozhodnuto v citovaném zákoně.

Konstrukce CNCL byla následující:

2 členy jmenoval prezident republiky,

2 členy jmenoval předseda Národního shromáždění,

2 členy jmenoval předseda Senátu

3 soudce nebo čestné soudce volili jejich kolegové ze Státní rady (Conseil d'État), z Kasačního soudu (Cour de Cassation) a z Nejvyššího účetního dvora (Cour des Comptes).

1 člen byl volen Francouzskou Akademií a

3 členové byli voleni z řad pracovníků médií výše uvedenými, již nominovanými členy.

Členové CNCL byli voleni na devět let. Kromě toho, že CNCL udělovala licence k vysílání soukromému sektoru, spravovala též veřejný sektor tím, že měla pravomoc jmenovat ředitele veřejnoprávních vysílacích institucí. CNCL měla i kontrolní pravomoci, ovšem se zjištěnými nedostatky musela seznámit Státní radu, která jediná byla oprávněna uplatnit sankce. Licence byly udělovány pro rozhlas na 5 let, pro televizi na 12 let. U televize nesměl mít jeden vlastník více než 25 % akcií, byl-li to cizinec, pak jen 20 % akcií

V roce 1989 byla ovšem novelou zákona z roku 1986 CNCL zrušena a nahrazena Nejvyšší audiovizuální radou CSA (Conseil Supérieur de l'Audiovisuel). Příčinou byla silná kritika na činnost CNCL při privatizaci TF1 a udělování licencí pro pátý a šestý televizní program (pátý program La Cinq mezitím pro dluhy v dubnu 1992 musel ukončit svoji činnost), a spojení jednoho člena s korupční aférou při udělování rozhlasové licence.

Funkční období členů CSA bylo omezeno na 6 let, členové se střídají postupně v dvouletém intervalu (viz např. i konstrukce členství naší bývalé Federální rady pro R a TV vysílání). Počet členů se omezil na devět s tím, že:

3 členy jmenuje prezident republiky

3 členy jmenuje předseda Národního shromáždění,

3 členy jmenuje předseda Senátu.

Pravomoce CSA byly rozšířeny. Ve veřejném sektoru má i nadále právo jmenovat ředitele televizních programů a upozorňovat vládu, kdyby veřejný sektor neplnil podmínky zákona. (V takovém případě se pak vláda obrací na parlament a žádá o souhlas s postihy týkající se rozpočtu). V soukromém sektoru kromě práva rozhodovat o licencích získala CSA novou pravomoc k sankcím - od zkrácení doby poskytnuté licence až k pokutám a případnému odebrání licence při státním nedodržování podmínek licence.

CSA je financována ze státního rozpočtu, hospodaření CSA je kontrolováno Nejvyšším účetním dvorem. CSA má 15 regionálních úřadoven, celkem v jejím rámci pracuje asi 250 úředníků. Zvláště při udělování místních rozhlasových licencí úřad CSA v Paříži víceméně jen potvrzuje rozhodnutí učiněná v regionech.

CSA mimo jiné vytváří plány využívání frekvencí pro rozhlasové a televizní vysílání. Vláda sice definuje vlnová pásma vyhrazená k vysílání, ovšem alokaci a hospodaření s kmitočty provádí CSA podle záměrů své mediální politiky v duchu přijatého zákona.

Jestliže veřejný sektor televizního vysílání (dva celoplošné programy, navíc od roku 1989 sloučené pod jednoho ředitele) je pod veřejnou kontrolou prostřednictvím CSA, pak další veřejnoprávní vysílatelé:

Radio France (RF)

Radio France International (RFI)

Radiodiffusion et Television Francaises pour l'Outre-Mer

kromě toho, že jejich ředitelé jsou rovněž jmenováni CSA, mají jako nástroj společenské kontroly veřejné korporace dvanáctičlenné správní rady, z nichž čtyři členy jmenuje vláda,

dva členy Národní shromáždění, čtyři členy nominuje CSA a dva členové jsou volenými reprezentanty personálu dané organizace.

Celkově vzato, centrální moc delegovaná vládou nezávislému orgánu CSA, je ve Francii větší než v sousedních státech právě z toho důvodu, že CSA řídí a reguluje nejen nově vzniklý soukromý sektor (jak je obvyklé třeba v Německu), ale má určitý mocenský vliv i nad sektorem veřejným, především tím, že jmenuje ředitele veškerých veřejnoprávních vysílatelů.

Zákon byl dále novelizován v roce 1994 a později také v srpnu 2000.

Itálie je zvláštním případem v tom ohledu, že byla vlastně první evropskou zemí, kam pronikla komerční televize řídicí se především zákony trhu, a že Itálie byla prvním státem s duálním systémem vysílání, nepočítáme-li v to "příjemný duopol" BBC a ITV ve Velké Británii.

Poté, co se začala v sedmdesátých letech v Itálii rozšiřovat praxe soukromého vysílání, pro něž neexistovaly zákony, docházelo k soudním sporům, které byly řešeny ústavním soudem. Monopol veřejné televize RAI byl narušen rozhodnutím ústavního soudu č. 202 z roku 1976, který přiznal právo televizního vysílání (byť omezeného na lokální úroveň, bez možnosti propojení stanic) soukromým subjektům. Tím začal živelný vývoj, který trval patnáct let, do doby, než byl - po mnoha neúspěšných pokusech - konečně přijat zákon č.223 ze 6.8.1990 **Pořádek veřejného i soukromého rozhlasového a televizního systému.**

Tento zákon však víceméně potvrdil existující stav, jenž vznikl živelně, jen občas řízený vládními dekrety, kde vedle tří celostátních programů veřejné televize RAI vzniklo minimálně 6 celoplošných soukromých programů (z nichž čtyři ovládá podnikatel Berlusconi) nemluvě o dalších soukromých stanicích a programech, jejichž dosah je jen místní či regionální.

Nejprve však k sektoru veřejnému. **RAI** Radiotelevisione Italiana je veřejným podnikem, který má formu akciové společnosti "s úplnou veřejnou účastí". Na rozdíl od Francie, kde ingerence státu se tradičně uskutečňovala prostřednictvím vlády, poválečná italská tradice dohled nad činností rozhlasu a televize svěřuje parlamentu se všemi z toho vyplývajícími důsledky (pronikání stranických zájmů a sporů do vysílání, politická hlediska převažují nad odbornými apod.).

Hlavním nástrojem kontroly veřejnosti byla a je **parlamentní komise**, která má 40 členů - 20 poslanců a 20 senátorů - volených na funkční období 5 let. Podle znění nového zákona nese komise název "Parlamentní komise pro všeobecné řízení rozhlasových a televizních služeb a dozor nad nimi". Tato komise volí **Správní (administrativní) radu RAI** o šestnácti členech (některé prameny uvádějí 20 členů). Sedm z nich jsou reprezentanty určitých ministerstev. Tato Správní rada jmenuje ředitele (byť formálně se jmenování děje vládním výnosem) a její funkční období se v podstatě kryje s funkčním obdobím parlamentu.

Nezbytné pronikání stranických a politických vlivů bylo v minulosti řešeno tím, že ze tří televizních programů RAI si nad RAI 1 udržovala vliv křesťansko demokratická strana, RAI 2 byl pod vlivem socialistů a vliv na RAI 3 (regionální vysílání) vykonávala někdejší komunistická strana, dnes Strana demokratické levice. Je otázkou, zda současné změny politického systému nezmění i tyto tradiční stereotypy.

Živelný a neregulovaný rozvoj soukromého sektoru nesl rovněž pečeť italského prostředí. Vysílat totiž mohl každý, kdo získal frekvenci. Frekvencí je však, jak známo, nedostatek - a tak rozhodování státní správy při jejich přidělování se sice oficiálně řídilo pravidlem "first come, first serve" (kdo dřív přijde...) nicméně v praxi docházelo k nejrůznějším neoficiálním tlakům a dohodám, s frekvencemi se rovněž obchodovalo.

Nový zákon o vysílání č. 223 z roku 1990 je jedinečný v tom směru, že při konstituování státní správy ve věci vysílání rezignoval na kolektivní orgán reprezentující veřejnost, tuto státní správu ponechává v rukou státní administrativy a byrokracie, zřizuje však **institut ombudsmana** (dále ve znění zákona "**ručitel**" - garant). Zákon jeho postavení určuje takto (kráceno):

Článek 6 - Ručitel vysílání a vydavatelské činnosti

1. Zavádí se ručitel vysílání a vydavatelské činnosti

2. Ručitel se jmenuje výnosem prezidenta republiky na návrh předsedy senátu republiky a předsedy poslanecké sněmovny po dohodě mezi nimi, mezi těmi, kdo zastávali úřad soudce Ústavního soudu nebo zastávají či zastávali úřad předsedy odboru odvolacího soudu nebo jsou jim postaveni na roveň, řádnými univerzitními profesory právních, podnikových či hospodářských věd, jakož i odborníky, jejichž kvalifikace ve sféře hromadných sdělovacích prostředků je všeobecně uznávána.

3. Ručitel setrvává ve funkci tři roky a může v ní být potvrzen jen jednou...

5. Ručiteli náleží odměna rovnající se odměně soudců Ústavního soudu.

6. Ručiteli je podřízen úřad složený ze zaměstnanců státu a jiných orgánů veřejné správy; tito zaměstnanci jsou přeloženi z činné služby způsobu stanovenými příslušnými nařízeními... Jejich počet je na návrh ručitele samého stanoven výnosem předsedy Rady ministrů v souladu s ministrem státní pokladny...

7. Provozní výdaje úřadu ručitele se hradí z fondu vytvořeného k tomu účelu ve státním rozpočtu...

8. Ustanovení týkající se organizace a činnosti úřadu ručitele... se schvalují výnosem prezidenta republiky.

10. Ke splnění úkolů, jež pro něj z tohoto zákona vyplývají, ručitel:

a) vede celostátní rejstřík rozhlasových a televizních podniků...

b) zkoumá bilance a připojenou dokumentaci soukromých koncesionářů... a veřejného koncesionáře (tj. RAI)...

c) provádí instrukční a inspekční činnost nezbytnou k výkonu funkcí dle tohoto odstavce, používá při tom i příslušných orgánů poštovní a telekomunikační správy i kontrolních oddělení Státní finanční správy a uplatňuje... pravomoci... týkající se ručitele uplatňování zákona o vydavatelské činnosti;

d) vyvíjí činnost a přijímá opatření dle článku 31 (tj. sankce a postihy);

e) dbá o zjišťování a zveřejňování ukazatelů posluchu veřejných i soukromých rozhlasových i televizních vysílačů a sítí, a to i s použitím specializovaných organizací...

13. Ručitel každoročně vypracovává zprávu o činnosti a provádění tohoto zákona; předseda Rady ministrů zajišťuje, že tato zpráva se předloží parlamentu do 31. března roku následujícího po roce, kterého se zpráva týká.

Zde jsou obsaženy základní charakteristiky úřadu ručitele, jehož hlavním úkolem je dbát na dodržování zákona. "Koncese", tj. licence k vysílání, se udělují podle podrobně stanovených pravidel v zákoně na období šesti let, vydává je však ministerstvo pošt a telekomunikací. (na celonárodní úrovni výnosem ministra po vyjádření Rady ministrů, na úrovni místní pouhým výnosem ministra).

Ručitel má tudíž tyto tři druhy kompetencí:

- a) poradní, zvláště co se legislativy týká,
- b) kontrolní, jak pro soukromý, tak pro veřejný sektor
- c) sankční - možnost trestat nedodržování zákona.

Ve vztahu k provozovatelům mu článek 31 zákona umožňuje ukládat postihy a sankce (tj. varování, uložení pokuty, pozastavení platnosti licence do doby 30 dní), odnětí licence však provádí ministerstvo pošt na návrh ručitele

Článek 28 zákona pak ustavuje **Poradní radu uživatelů** složenou ze členů jmenovaných ručitelem, vybraných "mezi sdruženími reprezentujícími jednotlivé kategorie uživatelů rozhlasu a televize a mezi odborníky vybranými dle jejich znalostí týkajících se obrany zájmů uživatelů". Počet a statut této rady určil uživatel. Podle posledních zpráv má tato rada 18 členů.

Z zmínku rovněž stojí, že veškeré činnosti týkající se rozhodování o frekvencích (přidělování, vytváření dlouhodobých plánů a koncepcí) si ponechalo ministerstvo pošt a telekomunikací.

Zákon č. 223 "Pořádek veřejného i soukromého rozhlasového a televizního systému" je kompromisem - nyní silně kritizovaným - který víceméně posvětil status quo, jenž se vytvořil v uplynulém desetiletí. Pokud zůstane v platnosti, pak se i nadále vývoj vysílání bude řídit spíše živelně, okamžitým rozložením politických sil a ekonomických zájmů, nežli nějakými pravidly zákona, formujícími v základních rysech strukturu celého systému vysílání.

V Itálii došlo po roce 1992 k pronikavým změnám jak v celkovém zákonu, tak v organizaci RAI. Tzv. ručitel typu ombudsmana byl nahrazen "autoritou pro zajištění komunikace", s pravomocí podobnou americké FCC, sestávající se z prezidenta, který řídí dvě komise, jež tvoří vždy čtyři komisaři jmenovaní dekretem prezidenta republiky a navrhovaní senátem a sněmovnou. Zákon o RAI z června 1993 omezil moc parlamentní komise nad RAI tím, že nenechal správní radu RAI volit touto parlamentní komisí, ale rada je jmenována předsedou Senátu a předsedou Sněmovny, kteří namísto politických kandidatur spíše nominují technokraty přijatelné pro všechny strany. Další změny přinesl nový zákon o vysílání z roku 1997, který RAI rozdělil do pěti relativně nezávislých celků (jednotlivé TV a R programy), vztahy mezi parlamentem, správní radou a managementem RAI se prý ještě stále řeší.

Rozsáhlou studii zabývající se regulační orgány v Evropě publikoval:

Robillard S.: Television in Europe: Regulatory Bodies. Sage 1995.

Přehled zpracoval PhDr. Milan Šmíd

Doporučená četba:

Čermáková, B.: Vybrané aspekty francouzské audiovizuální legislativy (diplomová práce). FSS 2001.

Kovaříková, D.: Televize veřejné služby v Evropě (diplomová práce). FSS 2001.