

Michal Bartoň

Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

1. Obecná charakteristika mediálního regulačního orgánu

V souvislosti se vznikem televizního a rozhlasového vysílání v průběhu 20. století začaly jednotlivé státy konstituovat orgány dohlížející na sektor vysílání, ať již šlo o vysílání veřejnoprávních či soukromých provozovatelů. Na rozdíl od tištěných médií, kde právní řády zpravodajské nezakotvují specifické regulační orgány, u vysílání médií je tak situace – zejména s ohledem na omezenost kmitočtového spektra – poněkud odlišná.

Pojem mediální regulační orgán¹⁾ zde používáme jako zastiňující obecný pojem pro státní orgán, jehož působnost je z věcného hlediska specializovaná pouze na regulaci určitých aspektů činnosti sdělovacích prostředků.²⁾ Tato specializovaná působnost je zpravidla patrná již z názvu tohoto orgánu. K problematice názvu mediálního regulačního orgánu je třeba dodat, že pozitivněprávní terminologie se v jednotlivých státech odlišuje, nejčastěji je používán název „rada“, „komise“ či „úřad“.³⁾

Konkrétní vymezení věcné působnosti (a tedy i rozsahu regulace) se však v jednotlivých státech může odlišovat (srov. dále). Stejně tak se uvedené orgány mohou odlišovat pokud jde o pravomoci jim přiznané – zpravidla disponují tzv. aplikační pravomocí – tj. mohou vydávat individuální správní akty, lze se však setkat i se zakotvením pravomoci normotvorné, tedy s možností vydávat právní předpisy (Polsko).

Pokud jde o způsob právního zakotvení regulačních orgánů, byl podle F. Hurarda vytvořen „speciální právní rámec, bližší tradicím práva anglosaského než

¹⁾ Jde o zkrácený ekvivalent anglického termínu „regulatory authority for the broadcasting sector“ (regulační orgán pro vysílání sektor) používaný v evropském právu, srov. např. Doporučení Rady ministrů REC 2000 (23), o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro vysílání sektor – Recommendation REC (2000) 23 of the committee of ministers to member states on the independence and functions of regulatory authorities for the broadcasting sector.

²⁾ Státních orgánů, které mohou v rámci své působnosti též rozhodovat o některých aspektech činnosti médií je samozřejmě více, jejich působnost se však nejlépe vylučně sdělovacích prostředků (např. Úřad pro ochranu hospodářské soutěže, ministerstvo kultury či živnostenské úřady).

³⁾ V evropských zemích se lze setkat např. s názvy „council“, „conseil“, „rat“, „commission“, „commissariat“, „autoridade“, „authority“, „board“.

práva římského“, totiž „delegace specifické regulační pravomoci v konkrétní oblasti na orgán nezávislý na exekutivě“.⁴⁾ Není náhodné, uvádí v této souvislosti dále F. Hurard, že „regulace byla zavedena nejprve v severní Evropě (ve Velké Británii na konci 50. let, kdy vznikla komerční televize) a teprve později na jihu Evropy“.⁵⁾

Modely regulačních orgánů se mohou značně odlišovat. Může jít o orgány s rozhodovacími pravomocemi⁶⁾ či jen orgány poradní.⁷⁾ Dále může jít o rozdělení působnosti mezi více regulačních orgánů, např. orgány pro soukromé provozovatele a orgány pro veřejnoprávní provozovatele. Tak vedle sebe existuje „vnitřní“ kontrola vykonávaná orgány fungujícími v rámci veřejnoprávních provozovatelů vysílání a „vnější“ kontrola vykonávaná orgány stojícími mimo veřejnoprávní i privátní média.⁸⁾ To je např. model zvolený i v České republice (Rada České televize, Rada Českého rozhlasu, popř. i Rada ČTK na straně jedné a Rada pro rozhlasové a televizní vysílání jako zastiňující mediální regulační orgán na straně druhé). Může též existovat pouze jeden regulační orgán bez toho, že by pro veřejnoprávní média byly zřizovány specifické regulační orgány.⁹⁾ Stejně tak může být činnost rozdělena mezi regulační orgány zabývající se pouze rozhlasovým vysíláním a pouze televizním vysíláním. Dále mohou vedle sebe existovat regulační orgány, přičemž každý z nich se zabývá jinými aspekty regulace vysíláního sektoru (např. orgán pro udělování licencí, orgán pro dozor nad programem a pro řešení stížností apod.).¹⁰⁾

⁴⁾ Hurard, F.: Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities, in: Media & democracy, Council of Europe Publishing, 1998, str. 139 – 140.

⁵⁾ Hurard, F.: op. cit., str. 140.

⁶⁾ Vedle Rady pro rozhlasové a televizní vysílání v ČR jde např. o britskou Nezávislou televizní komisi (ITC – Independent Television Commission) či polskou Národní radu pro rozhlasové a televizní vysílání (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), srov. Hurard, F.: op. cit., str. 141. Např. ve francouzsky mluvící části Belgie jde o Radu pro audiovizí – CSA (Conseil supérieur de l'audiovisuel); bliže srov. Hurard, F.: op. cit., str. 141.

⁷⁾ Historicky byla průkopníkem tohoto druhého regulačního modelu Velká Británie, kde byl v rámci veřejnoprávní BBC (British Broadcasting Corporation) zřízen v 50. letech 20. století regulační orgán nazvaný Board of Governors. Německo např. vytvořilo dva regulační orgány pro veřejnoprávní média, a to Rundfunkrat pro ARD a Fernsehrat pro ZDF (Hurard, F.: op. cit., str. 142).

⁸⁾ Např. Conseil supérieur de l'audiovisuel ve Francii, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji v Polsku, Alta Autoridade para a Comunicação Social v Portugalsku či Commissariat voor de Media v Nizozemí (Hurard, F.: op. cit. str. 142). Poměrně novým problémem je regulace veřejnoprávního i soukromého vysílání v Rakousku, kde teprve v důsledku rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva v případě Informationsverein Lentia a další v Rakousku (1993), které se týkalo monopolu veřejnoprávní ORF, bylo započato s privatizací vysílání. Rada zainteresovaných institucí v Rakousku naléhá, aby se udělal velký krok ke komplexní regulaci tohoto problematického sektoru. Požadavkem je zřízení nového regulačního orgánu pod názvem „mediální instituce“ (Medienanstalt), který by měl regulovat celý sektor elektronických médií, tzn. komerčních rozhlasových stanic, komerčních televizních stanic a provozovatele veřejnoprávního vysílání ORF“ (Rozenhal, A.: Právní úprava rozhlasového a televizního vysílání – Rakousko, Francie, Nizozemsko a Velká Británie, Právní ráde, 4/2001, str. 22).

¹⁰⁾ Ve Velké Británii bylo možno nalézt nejméně pět různých orgánů regulujících audiovizuální sektor: již zmiňované Board of Governors pro BBC a Independent Television Commission

Většinou je regulační orgán kolegiálního charakteru, lze však v Evropě nalézt výjimku, kdy je regulační orgán tvořen jednou osobou. Tento monokratický regulační orgán existuje v Itálii s názvem Il Garante.¹¹⁾

Jak uvádí dále F. Hurard, „význam pojmu ‚regulace‘ postupně začíná být chápán nikoli jako normování či regulace politiky médií v užším slova smyslu, nýbrž spíše jako pokus o dosažení určité rovnováhy ve vysílacím sektoru.“¹²⁾

2. Obecné požadavky na mediální regulační orgán

Požadavky formulované obecně na mediální regulační orgán stanovilo např. Parlamentní shromáždění Rady Evropy ve svém Doporučení č. 1147 (1991) o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání¹³⁾ tak, že „při plnění svých cílů by měly být rozhlas a televize odpovědné orgánu nezávislému na vysílání a nezávislému na vládě, ve kterém by byly zastoupeny relevantní regionální, politické, sociální a kulturní proudy, a který by sám byl odpovědný (ovšem nepřímě) parlamentu.“¹⁴⁾

Pokud jde o samotnou náplň činnosti regulačního orgánu, tento orgán by měl podle uvedeného doporučení zajistit „transparentnost vlastnických poměrů a rozhodování ve vysílání a měl by bránit škodlivé koncentraci médií“¹⁵⁾ dále zajistit „pluralismus přinejmenším na úrovni celkového mediálního prostředí“¹⁶⁾ a také „sledovat programové standardy“¹⁷⁾

„V dnešní době je v Evropě“, podle F. Hurarda, „téměř čtyřicet regulačních orgánů pro vysílání (některé státy mají více než jeden), každý s odlišnými pravomocemi, formou, posláním a strukturou, ale všechny jsou ustaveny proto, aby podporovaly a garantovaly svobodu komunikace a rozvoji audiovizuálních služeb ve veřejném zájmu.“¹⁸⁾

Náplň činnosti regulačních orgánů je v obecné rovině definována čtyřmi základními úkoly:¹⁹⁾

(ITC) pro soukromé televize, dále potom Radio Authority pro soukromá rádia, Broadcasting Standards Council (BSC), která odpovídá za etikou státního programu, a Broadcasting Complaints Commission (BCC), která se zabývá např. právem na odpověď apod. (Hurard, F.: op. cit., str. 142 – 143). Aktuálně lze dodat, že na sklonku roku 2003 začal v Británii pracovat úřad nazvaný Office of communications (tzv. Ofcom), který nově nahra-
zuje činnost zmínovaných ITC, BSC a Radio Authority.

¹¹⁾ Hurard, F.: op. cit., str. 143.

¹²⁾ Hurard, F.: op. cit., str. 139.

¹³⁾ Recommendation No. 1147 (1991) on parliamentary responsibility for the democratic reform of broadcasting.

¹⁴⁾ Čl. 7 bod IV. Doporučení č. 1147 (1991).

¹⁵⁾ Čl. 7 bod V. Doporučení č. 1147 (1991).

¹⁶⁾ Čl. 7 bod VI. Doporučení č. 1147 (1991).

¹⁷⁾ Čl. 7 bod VII. Doporučení č. 1147 (1991).

¹⁸⁾ Hurard, F.: op. cit., str. 140.

¹⁹⁾ Hurard, F.: op. cit., str. 140 – 141.

- spravuje kmitočtové spektrum (zejména jde o přidělování frekvencí soukromým provozovatelům),
- dbá na to, aby provozovatelé (vysílatelé) plnili své právní povinnosti,
- hraje roli mediátora mezi posluchači či diváky a provozovateli, a dále mezi provozovateli a státními orgány (regulační orgán odpovídá za stav vysílacího sektoru a jeho rozvoj, a za kvalitu a rozmanitost programů),
- dbá na zachování souáže a dodržování antimonopolních opatření tak, aby žádny provozovatel či jejich skupina nezískaly dostatečný vliv na to, aby ohrozili svobodný přístup k informacím.

Regulační orgány v Evropě plní jeden či více uvedených úkolů, přičemž způsobu naplňování těchto úkolů se stát od státu liší. Některé úkoly zejména v souvislosti se správou kmitočtového spektra plní telekomunikační úřady (v České republice Český telekomunikační úřad).

Základní charakteristické rysy mediálního regulačního orgánu lze dle našeho názoru vymezit takto:

- jde o státní orgán (stát je odpovědný za regulaci vysílacího sektoru),²⁰⁾
- nezávislost (jde o nezávislost v rozhodovací činnosti) jak na vlivech politických, tak ekonomických,
- odbornost, profesionalita,
- proporcionalita složení,
- určitá forma odpovědnosti veřejnosti.

3. Modely zřízení a ustavení mediálního regulačního orgánu

Pokud jde o zřízení mediálního regulačního orgánu, mohou obecně existovat dva modely: zřízení zákonem nebo přímo ústavou.²¹⁾ Ve většině evropských zemí je mediální regulační orgán zřízen pouze zákonem, ústavní zakotvení lze nalézt v Polsku a Portugalsku. V Polsku je v čl. 213 – 215 Ústavy zakotvena Národní rada pro rozhlasové a televizní vysílání (Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji), v Portugalska je v čl. 39 Ústavy zakotven tzv. Vysoký úřad pro hromadnou komunikaci (Alta Autoridade para a Comunicação Social).

Pokud jde o ustavení mediálního regulačního orgánu, to je prováděno volbou či jmenováním.

²⁰⁾ Existuje samozřejmě i řada jiných institucí regulujících různé aspekty činnosti médií, které však pod pojem „mediální regulační orgány“ řadit nebudeme, neboť zmíněné instituce nejsou orgány veřejné moci (např. různé syndikáty novinářů, sdružení vydavatelů apod.). Jimi stanovená pravidla chování nemají charakter právních norem, jde tak o pouhou autorregulaci založenou na dohodovaném respektování norem a rozhodnutí těchto institucí. To však neznamená, že takto prováděna regulace nemůže být v některých případech účinnější, než regulace prováděná pomocí práva, resp. orgánů veřejné moci.

²¹⁾ Zřízení orgánu veřejné moci pouze podzákonným předpisem by bylo v rozporu s principy právního státu.

států sdružených v Evropské unii, nemůže nám uniknout, že počet nezávislých správních orgánů je tam mnohem vyšší než v České republice. A nejen to, zejména v posledních letech tam počet nezávislých správních orgánů rychle vzrůstá. Princip nezávislosti se tam cítí, i když různou měrou s ohledem na různé tradice politické kultury a s ohledem na to, že i v Evropské unii samotné jde o princip poměrně nový.³¹¹

Poměrně kriticky se k jejich existenci v kontextu Ústavy České republiky staví V. Pavlíček, když uvádí, že „v poslední době je novou bludnou ideou teorie tzv. nezávislých správních úřadů. Je nepochybné v rozporu s čl. 67 odst. 1 Ústavy, podle kterého má vláda všechny výkonné orgány završovat. Z teoretického hlediska tato idea neodpovídá na otázku, na kom jsou tyto orgány nezávislé – na suverénní vůli lidu, jak se požaduje v článku 2 odst. 1 Ústavy, která se v reprezentativní demokracii vyjadřuje odpovědností vůči parlamentu? Logickým důsledkem je otázka, na kom jsou závislé, komu mají sloužit a komu odpovídají“.³¹²

Podle T. Ježka „zakládání nezávislých správních orgánů reaguje na tři současné potřeby: na potřebu nestanných zásahů státu, na potřebu zapojit do řešení nějakého citlivého problému odborníky a na potřebu efektivnosti samotného zásahu státu ... Prudký růst počtu nezávislých správních orgánů vede k živým diskusím o způsobech jejich organizačního zařazení do stávající soustavy orgánů státní správy a vnějšího okolí a o způsobech řešení jejich zodpovědnosti. Pohyby o jejich užitečnosti však nejsou“.³¹³

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů³¹⁴ (dále jen „zákon o vysílání“) charakterizuje Radu v § 4 odst. 2 jako *správní úřad, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání a dohlíží na zachovávaní a rozvoj pluralitní programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání, dbá na její obsahovou nezávislost a plní další úkoly stanovené zákonem o vysílání a zvláštními právními předpisy.*

Rada sídlí v Praze,³¹⁵ má třináct členů,³¹⁶ přičemž funkční období člena Rady je šest let.³¹⁷ Zákon nestanovuje funkční období Rady jako celku, nýbrž jednotlivých členů, tudíž počátek a konec mandátů se u jednotlivých členů Rady může lišit. V Evropě je pravidlem, že funkční období členů regulačních orgánů bývá pět let a více.³¹⁸

³¹¹ Ježek, T.: Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR, in Kysela, J. (ed.): Deset let Ústavy ČR, Eurolex Bohemia, 2003, str. 347 – 348.

³¹² Pavlíček, V.: Teoretická koncepce Ústavy ČR, in Kysela, J. (ed.): Deset let Ústavy ČR, Eurolex Bohemia, 2003, str. 80 – 81.

³¹³ Ježek, T.: op. cit., str. 348.

³¹⁴ Zákon je účinný od 4. 7. 2001 (ode dne vyhlášení), byl zatím jedenkrát novelizován (zákonem č. 309/2002 Sb.).

³¹⁵ § 4 odst. 1 zákona o vysílání.

³¹⁶ § 7 odst. 1 zákona o vysílání.

³¹⁷ § 7 odst. 2 zákona o vysílání.

³¹⁸ Hurard, F.: op. cit., str. 145.

V čele Rady stojí předseda, kterého Rada volí a odvolává, přičemž základní povinností předsedy Rady je řídit její činnost a jednat jejím jménem.³¹⁹ Rada dále volí a odvolává tři místopředsedy Rady.³²⁰

Pokud jde o působnost Rady, lze ji v zásadě rozdělit na několik obecnějších forem činnosti:

- rozhodování o vzniku či zániku oprávnění vysílat,⁴¹¹
- ukládání sankcí,
- evidenci a informační činnost,⁴²¹
- dozorová a monitorovací činnost,⁴³¹
- rozhodování o vnitřních záležitostech Rady,⁴⁴¹
- plánovací a poradní činnost,⁴⁵¹
- některé další činnosti související s úkoly Rady.⁴⁶¹

Pokud jde o dohled Rady nad obsahem vysílání, je zde třeba připomenout v první řadě ústavní zákaz cenzury (čl. 17 odst. 3 Listiny základních práv a svobod), který znemožňuje jakoukoliv předběžnou kontrolu obsahu vysílání. S tím koresponduje též požadavek uvedený v bodě 19 Doporučení REC (2000) 23, o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro vysílací sektor, aby regulační orgány nepro-

³¹⁹ § 9 odst. 1 a 2 zákona o vysílání.

³²⁰ § 9 odst. 1 zákona o vysílání.

⁴¹¹ Podle § 5 písm. b) a c) Rada uděluje, mění a odnímá licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání a vydává, mění a zrušuje rozhodnutí o registraci k provozování převzatého vysílání.

⁴²¹ Rada vede evidenci provozovatelů vysílání a provozovatelů převzatého vysílání (§ 5 písm. d)), pravidelně uveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup přehled žádostí o licenci a registraci a přehled udělených licencí a jejich změn, registraci a jejich změn a přehledy využívání kmitočtů kmitočtového spektra určeného pro rozhlasové a televizní vysílání (§ 5 písm. e)), zveřejňuje usnesení Rady, výroční zprávu Rady, zápisy z jednání Rady, nebrání-li tomu zvláštní právní předpisy, a případně další informace způsobem umožňujícím dálkový přístup (§ 5 písm. n)), zveřejňuje rozhodnutí soudu o opravěním prostředků a žalobě proti rozhodnutí Rady (§ 5 písm. o)).

⁴³¹ Rada dohlíží na dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a podmínek stanovených v rozhodnutí o udělení licence či v rozhodnutí o registraci (§ 5 písm. a)), monitoruje vysílání (§ 5 písm. g)).

⁴⁴¹ Rada vydává statut a jednací řád Rady a organizací řád Úřadu Rady (§ 5 písm. j), předkládá návrh svého rozpočtu a závěrečného účtu Ministerstvu financí a příslušnému orgánu Poslanecké sněmovny (§ 5 m), volí a odvolává předsedu a místopředsedy Rady (§ 9 odst. 1). Rada zpracovává v součinnosti s Českým telekomunikačním úřadem část plánu přidělení kmitočtového spektra určeného pro rozhlasové a televizní vysílání (§ 5 písm. i)), podílí se svými stanovisky a návrhy na vytváření zásad státní politiky České republiky ve vztahu k vysílání a koncepci jeho rozvoje (§ 5 písm. k)).

⁴⁵¹ Rada uděluje souhlas Českému telekomunikačnímu úřadu k vydávání povolení k provozování vysílačů pro jiné radiokomunikační služby v části kmitočtového spektra určené pro rozhlasové a televizní vysílání (§ 5 písm. h)), stanoví soubor technických parametrů, které jsou součástí oprávnění k provozování vysílání pro provozovatele vysílání (§ 5 písm. l)).

vání, nýbrž jako jakékoli jednání, které by mohlo příslušné straně či hnutí přinést prospěch v souvislosti s rozhlasovým či televizním vysíláním.

Prokázat však v konkrétním případě takovéto porušení zákona ze strany člena Rady bude vždy velmi obtížné, neboť každý člen Rady má jisté svetonázorové či politické přesvědčení, které se bude více či méně vždy blížit politickému zaměření některé strany či hnutí. Jinou věcí jistě bude vyjadřování otevřené podpory určitému politickému subjektu či propagace tohoto subjektu.

Nezávislost a nestrannost členů Rady at již ve vztahu k politickým subjektům, jiným názorovým skupinám či subjektům ekonomickým, bude vždy v první řadě věcí osobnostních a morálních kvalit člena Rady a obecně úrovně politické kultury, nikoli zákonného zákazu, který svou obecností a z povahy věci danou vágností může působit spíše jako určitý apel na členy Rady, než reálně verifikovatelná povinnost.

Pokud jde o nezávislost neekonomických subjektů či určitých ekonomických zájmů, uvádí Doporučení REC (2000) 23, že by měla být přijata opatření zabráňující tomu, aby „členové regulačních orgánů vykonávali funkce či měli zájmy v podnikatelských subjektech či jiných organizacích v oblasti médií nebo v oblastech s ní spjatých, což by mohlo vést ke konfliktu zájmů ve vztahu k členství v regulačním orgánu“⁵⁴¹

Výše požadované zabránění střetu zájmů se v ČR týká nejen členů Rady, nýbrž i osob jim blízkých.⁵⁴² Podle zákona o vysílání nesmějí členové Rady ani osoby jim blízké zastávat ani neplacené funkce v jakýchkoliv orgánech společnosti, které podnikají v oblasti hromadných sdělovacích prostředků, audiovizuální a reklamy. Dále platí, že členové Rady ani osoby jim blízké se nesmějí podílet na podnikání obchodních společností, které působí v oblasti hromadných sdělovacích prostředků nebo v oblasti audiovizuální a reklamní, a poskytovat přímo nebo zprostředkovaně za úplatu poradenskou nebo obdobnou pomoc provozovatelům vysílání a provozovatelům převzatého vysílání.⁵⁴³

Uvedené Doporučení REC (2000) 23 uvádí, že členové regulačního orgánu „nebudou činit žádné prohlášení a nepodniknou žádný krok, který by mohl poškodit nezávislost jejich funkcí, ani nebudou ze svých funkcí získávat výhody“.⁵⁴⁴ Možnému získávání výhod má zabránit právě výše zmíněné opatření proti střetu zájmů. Pokud jde o jednání narušující „nezávislost funkcí“, stanoví zákon další omezení.

⁵⁴¹ Čl. 4 Doporučení REC (2000) 23.

⁵⁴² Pojem osoby blízké je třeba vykládat v souladu s definicí v § 116 zákona č. 40/1964 Sb., občanský zákoník, v platném znění, tedy že osobou blízkou je příbuzný v řadě přímé sourozenec a manžel, jiné osoby v poměru rodinném nebo obdobném se pokládají za osoby sobě navzájem blízké, jestliže by újmou, kterou utrpěla jedna z nich, druhá důvodně počítavala jako újmu vlastní.

⁵⁴³ § 7 odst. 12 zákona o vysílání.

⁵⁴⁴ Bod 5 Doporučení REC (2000) 23.

Další zárukou nezávislosti a nestrannosti je tak omezení způsobu výkonu dalších aktivit, které samotné zákon nezakazuje. Členové Rady tedy mohou vykonávat výdělečnou činnost, jsou však povinni činit tak způsobem, který neohroží řádný výkon funkce člena Rady.⁵⁴⁵ Další omezení spočívá v tom, že při výkonu vědecké, pedagogické, literární, publicistické a umělecké činnosti (zde bez ohledu na to, zda tak činí úplatně) nesmějí vykonávat uvedené činnosti způsobem, jímž by mohli narušit nebo ohrozit důvěru v nezávislost a nestrannost Rady.

Obdobnou formulaci lze nalézt např. u omezení výše uvedených činností v případě soudců či státních zástupců taktéž v zájmu zachování jejich nestrannosti. Zde je třeba připomenout, že pro zachování nestrannosti není podstatná jen rovina objektivní, tj. zda nestrannost byla či nebyla narušena, ale též rovina subjektivní, tj. jak je zachování nestrannosti vnímáno veřejností, zejména účastníky konkrétního řízení. Proto zákon hovoří o „narušení či ohrožení důvěry v nezávislost a nestrannost“, nikoli o narušení či ohrožení nezávislosti či nestrannosti samé.

Opět, tak jako v případě působení ve prospěch politických stran, zde bude klíčový úsudek a vhodná míra zdrženlivosti každého z členů Rady při jednání, které by navenek *mohlo* vzbuzovat dojem narušení nestranného či nezávislého působení Rady. V konkrétním případě by se mohlo jednat i o podjatost člena Rady a tedy o důvod pro jeho vyloučení z rozhodování věci (srov. dále).

V konkrétním důsledku bude jednání člena Rady v uvedených souvislostech hodnotit Poslanecká sněmovna, neboť ta má právo navrhnout předsedovi vlády odvolání člena Rady z funkce z důvodu, že se dopustil takového jednání, které zpochybňuje jeho nestrannost, nezávislost nebo nestrannost Rady⁵⁴⁶ a také z důvodu, že nevykonává řádně svůj funkci⁵⁴⁷ (k zániku funkce člena Rady srov. dále).

4.2.2. Vyloučení pro podjatost

Podle § 8 odst. 3 zákona o vysílání jsou z rozhodování Rady vyloučeni členové Rady, u nichž se zjeví na jejich poměr k věci nebo k účastnickým řízením nebo jejich zástupcům jsou důvodné pochybnosti o jejich podjatosti.

Člen Rady je sám povinen oznámit Radě skutečnosti, nasvědčující svému vyloučení z projednávání a rozhodování věci, jakmile se o nich dozví. O námitce podjatosti potom rozhodne Rada bez zbytečného odkladu.

Zákon výslovně v první větě § 8 odst. 3 nestanoví, že je člen Rady vyloučen i z projednávání věci (pouze z „rozhodování“). V druhé větě však již hovoří o oznámení skutečnosti nasvědčující vyloučení „z projednávání a rozhodování věci“. Při

⁵⁴⁵ § 7 odst. 13 zákona o vysílání.

⁵⁴⁶ § 7 odst. 7 písm. c) zákona o vysílání.

⁵⁴⁷ § 7 odst. 7 písm. a) zákona o vysílání.

doslovným výkladu zákona se tedy člen Rady může zúčastnit projednávání věci, ačkoli by u něj byly důvodné pochybnosti o podjatosti, nemůže však v dané věci rozhodovat. Otázkou však je, jak mohou existovat „skutečnosti nasvědčující o vyloučení z projednávání věci“, které je člen Rady povinen Radě oznámit, když zároveň zákon členu Rady z projednávání věci výslovně nevykládá. Proto je zřejmě třeba vykládat větu první v kontextu celého odstavce a pojem „rozhodování Rady“ vykládat extenzivně jako projednávání i rozhodování věci. Člen Rady tak bude z důvodu dat extenzivně jako projednávání i rozhodování věci. Člen Rady tak bude z důvodu pochybnosti o své podjatosti vyloučen jak z projednávání, tak z rozhodování věci.

V souvislosti s výše uvedenými omezeními určitých jednání členů Rady v rámci zaručení její neustrannosti je třeba uvést, že při vykonávání určité činnosti způsobem, jímž by mohl člen Rady „narušit nebo ohrozit důvěru v nezávislost a neustrannost Rady“, může jít zároveň o důvod pro vyloučení z projednávání konkrétní věci pro podjatost.

Zcela zjevným případem podjatosti by např. bylo, kdyby Rada rozhodovala o udělení sankce za odvolání pořádku, v němž některý z členů Rady jako umělec vystupuje. Jinou věcí je vystupování členů Rady ve výslání z titulu svého členství v Radě, např. v publicistickém či zpravodajském pořádku, ve kterém člen Rady vysvětluje stanoviska či rozhodnutí Rady apod.

4.2.3. Volný mandát

Mandát členu Rady nemá podobu úplného volného mandátu, nýbrž nese též určité prvky mandátu imperativního.

Povahu mandátu členů regulačních orgánů definuje Doporučení REC (2000) 23 tak, že členové těchto orgánů „nebudou moci přijmout žádný mandát (pověření – „mandate“) ani přijímat žádné pokyny od kterkoli osoby či instituce.“⁶¹⁾ Tento požadavek nezávislosti jakýmkoli příkazem je typický pro volný (svobodný) mandát.

Zákon o vyslání tento požadavek naplňuje v § 7 odst. 10, podle něhož členové Rady vykonávají své funkce osobně a pro jejich výkon nesmějí přijímat žádné pokyny a instrukce. V tomto ohledu jde o obdobu volného mandátu členů Parlamentu dle čl. 26 Ústavy.

Tento aspekt volného mandátu má za cíl zajistit nezávislost členů Rady na jakýchkoli politických, ekonomických či jiných vlivech. Člen Rady tedy musí vždy rozhodovat osobně a podle svého vlastního uvážení. Proto je jedním z nezbytných předpokladů, by v zákoně nevyšlo, profesionalita a odbornost členů Rady.⁶²⁾

⁶¹⁾ Bod 5 Doporučení REC (2000) 23.

⁶²⁾ Rada byla často předmětem kritiky a byla jí vykládána právě neprofesionalita, přístupu a nejasnost kritérií, podle kterých rozhoduje. Jak uvádí např. J. Potůček, „Zongiování s problémy, které si Rada způsobuje vlastním rozhodnutím nebo různým výkladem zákona, je pro ni typické. Právě různý výklad zákona, jehož některá ustanovení nejsou tak úplně jasná, zatím hraje proti

S ohledem na svobodný charakter mandátu členu Rady je důležité, aby byly jak vyžaduje výše zmíněné Doporučení 1147 (1991) v Radě zastoupeny „relevantní regionální, politické, sociální a kulturní proudy“. Proporcionalita složení Rady tedy nemůže být vykládána pouze jako proporcionalita politická. Relevantní politické proudy by měly tvořit jen jeden segment regulačního orgánu, nikoli být jediným kritériem pro stanovení proporcionalního složení Rady.

Proporcionalní složení však nemůže znamenat proporcionalní rozhodování. Smyslem volného mandátu členu Rady je právě zaručení toho, že jakmile jsou členové Rady ustaveni do funkce, nemožou již při svém rozhodování brát jakýkoli ohled na toho, kdo je do funkce navrhl či ustavil. Pro zajištění této nezávislosti je proto vhodné zvolit formu tajného hlasování o výběru jednotlivých osob do Rady (ke jmenování členů Rady srov. dále).

I přes to, že člen Rady není vázán jakýmkoli příkazem, není mandát členu Rady typický volný mandát, neboť zákon stanoví možnost odvolávání členů Rady, což je rys mandátu imperativního.⁶³⁾ Možnost odvolání členu Rady či celé Rady je výrazem odpovědnosti Rady Poslanecké sněmovně. Tato možnost odvolání může být však potenciálním zdrojem toho, že dodržení zákazu nepřijímat „žádné pokyny a instrukce“ bude pro některé členy Rady v praxi značně obtížnější než v případě úplného volného mandátu, který odvolání z funkce vylučuje (např. poslanci, senátoři). Zde je opět třeba zdůraznit význam profesionality i čistě osobnostních kvalit členů Rady. K důvodům odvolání srov. dále.

4.2.4. Financování

„Způsob financování regulačních orgánů – další klíčový prvek z hlediska jejich nezávislosti“, uvádí Doporučení REC (2000) 23, „by měl být vymezen zákonem v souladu s jasně stanoveným plánem s přihlédnutím k odhadované vyšší nákladů na činnost regulačních orgánů tak, aby tyto orgány mohly vykonávat své funkce v plném rozsahu a nezávisle.“⁶⁴⁾

Jako ideální řešení finanční nezávislosti na státu se jeví rozpočtová samostatnost, jak uvádí F. Hurrard např. financování z daní či poplatků za licence placených provozovateli vysílání (např. ITC ve Velké Británii), či jako např. v Polsku či Maďarsku financování pomocí daně z obrátu provozovatelů.⁶⁵⁾

provozovatelům rozhlasového a televizního vysílání v České republice. Ti sice vstupují do hry, ale s vědomím rizika, že rozhodčí během ní může měnit pravidla podle toho, jak se mu kdo líbí (nebo co silnější), nebo jak se mu to zrovna hodí. Rada by proto neměla při svých rozhodováních používat jenom zákon, ale i zdrtavý rozum.“ (Potůček, J.: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání by se neměla řídit pouze zákonem, Parlamentní zpravodaj, č. 2/2002, str. 33).

⁶³⁾ K charakteristice mandátu volného a imperativního v zastupitelských sborů srov. blíže Filip, J.: Ústavní právo, Doplněk, 1999, str. 383 an.

⁶⁴⁾ Bod 9 Doporučení REC (2000) 23.

⁶⁵⁾ Hurrard, F.: op. cit., str. 145.

Jak již bylo výše naznačeno, každá instituce je vždy na zdroji financí závislá. Je tedy klíčové zvolit takový způsob financování, který možné vlivy eliminuje či omezí. Jak uvádí zmíněné Doporučení, „tam, kde je to vhodné, by se pro účely financování měly využívat mechanismy nezávislé na rozhodování ad hoc ze strany veřejných či soukromých institucí“.⁶⁶⁾

V ČR Rada hospodářů s vlastním rozpočtem podle zákona č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů (rozpočtová pravidla), ve znění pozdějších předpisů. Rada má ve státním rozpočtu samostatnou kapitolu.

Finanční zajištění Rady je tak stanoveno vždy na rok dopředu v rámci státního rozpočtu a není tedy závislé na financích poskytovaných ad hoc. Vzhledem k tomu, že rozpočet schvaluje Poslanecká sněmovna, je i z hlediska finančního vytvořena vazba Rady na moc zákonodárnou.

4.3. Vznik a zánik funkce členů Rady

4.3.1. Vznik funkce člena Rady

Jak již bylo výše v souvislosti s jednotlivými zárukami nezávislosti Rady uvedeno, je též samotný způsob kreování Rady pro budoucí nezávislost této Rady velice podstatný; ne-li klíčový. Totéž platí o možných způsobech zániku funkce člena Rady.

Pravidla pro činnost regulačního orgánu by „měla zaručovat, že členové těchto orgánů budou jmenováni demokratickým a průhledným způsobem“.⁶⁷⁾

Demokratický způsob ustavení do funkce je podle zákona o vysílání realizován nejprve volbou kandidátů na členy Rady, kterou provádí Poslanecká sněmovna, přičemž samotné ustavení do funkce se děje jmenováním předsedy vlády právě na návrh Poslanecké sněmovny. Podle § 7 odst. 1 členy Rady jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny, a to neprodleně po obdržení návrhu.

Je otázkou, zda má být dané ustanovení, pokud jde o slova „jmenuje“ a „odvolává“, vykládáno jako povinnost předsedy vlády vždy navrženého kandidáta jmenovat (resp. odvolat) či zda by bylo možné, aby předseda vlády návrh neakceptoval a kandidáta nejmenoval (resp. neodvolal).

Domníváme se, že dané ustanovení je třeba vykládat tak, že předseda vlády je povinen navržené kandidáty jmenovat. Zejména dříve „neprodleně po obdržení návrhu“ není jasně naznačuje, že předsedovi vlády není dán zákonem prostor pro jiné jednání, než jen všechny navržené kandidáty okamžitě jmenovat. Navíc by podobným „právem

vetá“ získal samotný předseda vlády značně silné postavení ve vztahu k přímo volené Poslanecké sněmovně. Toto silné postavení předsedy vlády s právem vetovat návrhy Poslanecké sněmovny by však muselo být v zákoně o vysílání výslovně stanoveno.

Žádoucí by bezesporu bylo zapojit do procesu ustavování Rady více ústavních orgánů (srov. dále), současně znění zákona však odmítnutí návrhu předsedou vlády neumožňuje a prakticky tak ponechává složení Rady pouze na Poslanecké sněmovně.

Stejný problém existuje v případě odvolávání členů Rady či Rady jako celku. I zde by bylo z hlediska nezávislosti Rady žádoucí nevázat rozhodnutí pouze na Poslaneckou sněmovnu, ale zákon to neumožňuje.

Jedním případem, kdy by dle našeho názoru mohl předseda vlády odmítnout jmenovat navrženou osobu členem Rady by byla situace, kdy by Poslanecká sněmovna navrhla osobu nespíňující zákonné podmínky pro členství v Radě (srov. dále).

Prakticky jsou tedy kandidáti vybíráni volbou Poslaneckou sněmovnou, formálně jsou však jmenováni předsedou vlády. Člen Rady obdílí jmenovací dekret, přičemž členství v Radě vzniká dnem uvedeným v tomto dekretu.⁶⁸⁾

Volba kandidátů Poslaneckou sněmovnou naplňuje výše uvedené požadavky „demokratického způsobu jmenování“. Požadavek „průhledného způsobu jmenování“ se však dostává do jistého rozporu s principem svobody rozhodování poslanců při výběru členů Rady, která by měla být zajištěna tajným hlasováním při volbě kandidátů do Rady. Tajnost hlasování by měla bránit poslance před tlakem na dodržování „stranické disciplíny“ při hlasování o konkrétních osobách. V uvedeném střetu dáваме přednost tajnému hlasování před transparentností rozhodování jednotlivých poslanců, a to jak v zájmu zajištění svobodného a nezávislého rozhodnutí osob, které kandidáty volí (poslanců), tak i – jak bylo již výše zmíněno – v zájmu nezávislého rozhodování zvolených členů Rady, kteří by neměli vědět, hlasy kterých poslanců (klubů) byli do funkce dosazeni. Způsob hlasování o kandidátech však není zákonem stanoven a je tedy věcí rozhodnutí samotných poslanců; pro jaký způsob hlasování se při volbě rozhodnou.⁶⁹⁾

Podmínky pro členství v Radě podle § 7 odst. 3 zákona o vysílání jsou:

- občanství ČR,
- plná způsobilost k právním úkonům,
- dosažení věku 25 let,
- bezúhonnost.⁷⁰⁾

⁶⁶⁾ § 7 odst. 5 zákona o vysílání.

⁶⁹⁾ Např. při volbě kandidátů do Rady v květnu 2003 byla prosazena volba veřejná.

⁷⁰⁾ Bezúhonnost je definována v zákoně speciálně pro účely členství v Radě tak (§ 7 odst. 3 písm. d)), že za bezúhonného se nepovažuje občan, který byl právomocně odsouzen pro trestný čin, který byl spáchán v přímé souvislosti s provozováním rozhlasového nebo

Jako negativní podmínku zákon stanoví, že do funkce člena Rady nemůže být navržena a jmenována osoba, která již po dvě po sobě jdoucí funkční období, popřípadě jejich části vykonávala funkci člena Rady.⁷³⁾ Zákon tedy nevylučuje členství v Radě více funkčních období než jen dvě, pokud posuzovaná funkční období nebyla po sobě jdoucí.

V některých státech je možné zastávat funkci pouze jednou, což je řešení přispívající k záchování maximální nezávislosti členů regulačního orgánu při jejich rozhodování. Je tím bráněno hypotetické možnosti, aby člen regulačního orgánu ve snaze „se zalíbit“ těm, kteří budou o jeho dalším setrvání ve funkci rozhodovat, účelově přizpůsoboval své názory či rozhodnutí.⁷⁴⁾ Model zákazu opakovaného členství v mediální radě existuje např. v Polsku.

4.3.2. Zánik funkce člena Rady

Je třeba rozlišit zánik členství jednotlivého člena Rady za situace, kdy Rada dále pokračuje v činnosti na straně jedné, a zánik funkce všech členů Rady tím, že Rada je jako celek odvolána (srov. níže) na straně druhé.

Pokud jde o zánik členství v Radě, může u každého jednotlivého člena Rady členství zaniknout:⁷⁵⁾

- úmrtím nebo prohlášením za mrtvého,
- uplynutím funkčního období člena Rady (Rada nemá jako celek funkční období, bi. to mají jednotliví členové Rady,⁷⁶⁾ počátky a konce funkčních období jednotlivých členů Rady se tak mohou lišit),
- vzdáním se funkce (každý člen Rady se může dobrovolně svého členství v Radě vzdát do rukou předsedy vlády, přičemž členství zaniká dnem následujícím po doručení vzdání se funkce),
- zbavením nebo omezením způsobilosti k právním úkonům (plná způsobilost k právním úkonům je podmínkou členství v Radě (srov. výše), proto dnem nabytí právní moci rozsudku jímž byl člen Rady zbaven způsobilosti k právním úkonům nebo jímž byla jeho způsobilost k právním úkonům omezena, auto-

televizního vysílání nebo převzatého vysílání nebo s vydáváním periodického tisku anebo pro jiný trestný čin spáchaný úmyslně, pokud jeho odsouzení pro trestné činy nebylo zahazeno anebo se na něj z jiného důvodu hledí, jako by nebyl odsouzen. Za bezúhonného se dále nepovažuje občan, který nespĺňuje podmínky stanovené zvláštním zákonem – jde o tzv. lustrací zákon, tj. zákon č. 451/1991 Sb., kterým se stanoví některé další předpoklady pro výkon některých funkcí ve státních orgánech a organizacích České a Slovenské Federativní Republiky, České republiky a Slovenské republiky, ve znění pozdějších předpisů.

⁷³⁾ Srov. § 7 odst. 4 zákona o vysílání.

⁷⁴⁾ Jde o období diskuse o možnosti opětovné nominace soudců ústavních soudů, která v souvislosti s možnými změnami Ústavy ČR je aktuální i u nás.

⁷⁵⁾ Srov. § 7 odst. 6 zákona o vysílání.

⁷⁶⁾ Srov. § 7 odst. 2 zákona o vysílání.

maticky ze zákona pozbývá členství v Radě),
- *pravomocným odsouzením za některý z trestných činů, které zákon vymezuje jako podmínku bezúhonnosti* (srov. výše); funkce zaniká dnem nabytí právní moci rozsudku, neboť tímto okamžikem přestává člen Rady plnit podmínku bezúhonnosti,
- *odvoláním z funkce* (funkce zaniká buď dnem, který je v písemném rozhodnutí předsedy vlády o odvolání z funkce uveden; pokud není, pak dnem následujícím po dni doručení uvedeného rozhodnutí).

Zatímco prvních pět uvedených důvodů zániku členství v Radě by nemělo být předmětem jakýchkoli polemik, odvolání z funkce je již důvodem značně specifickým, proto je o něm níže pojednáno podrobněji.
V souvislosti se zánikem funkce je třeba se ještě zmínit o institutu *pozastavení členství* v Radě. V souladu s principem presumpce neviny je zánik členství vázán až na právní moc případného odsuzujícího rozsudku. Pokud by však byl člen Rady v souvislosti s trestním stíháním vzat *do vazby*, může Poslanecká sněmovna navrhnout předsedovi vlády pozastavení výkonu funkce člena Rady.⁷⁹⁾

Na rozdíl od uvedených důvodů zániku členství v tomto případě vzeti do vazby samo o sobě pozastavení výkonu funkce neznamená, je tedy na zvažení Poslanecké sněmovny, zda pozastavení navrhně (což se jeví z hlediska výkonu funkce jako žádoucí). Pokud je však návrh podán, domníváme se, že je předseda vlády povinen (tak jako v případě jmenování) výkon funkce pozastavit.

4.3.2.1. Podmínky odvolání z funkce

Jak bylo uvedeno, je odvolání člena Rady z funkce poměrně specifickým důvodem zániku funkce, neboť tak jako způsob ustavení do funkce je i způsob odvolání z funkce důležitým aspektem nezávislosti Rady.

Proto též Doporučení REC (2000) 23 stanoví, že „přesná pravidla by měla být stanovena rovněž ohledně možnosti odvolat členy regulačních orgánů, a to tak, aby se zabránilo využívání odvolání jakožto prostředku politického nátlaku“.⁸⁰⁾ Lze se setkat i s takovým modelem nezávislosti regulačního orgánu, kdy odvolání některého ze členů je možné pouze usnesením většiny členů samotného regulačního orgánu.⁸¹⁾

Nejen konkrétním výčtem důvodů, ale též zvolenou mírou jejich obecnosti je dán důležitý vztah mezi regulačním orgánem, resp. jeho jednotlivými členy a orgánem, který odvolává čini. V našem případě je jím formálně předseda vlády, ovšem opět na návrh Poslanecké sněmovny. Fakticky tedy o odvolávání jednotlivých členů Rady rozhoduje opět Poslanecká sněmovna.

⁷⁹⁾ § 7 odst. 8 zákona o vysílání.

⁸⁰⁾ Bod 6 Doporučení REC (2000) 23.

⁸¹⁾ Hurard, F.: op. cit., str. 145.

Výše naznačená výjimka, kdy předseda vlády může návrh Poslanecké sněmovny nerespektovat, je podle našeho názoru uplatnitelná pouze u důvodu, kdy člen Rady „nesplňuje podmínky pro výkon funkce uvedené v zákoně o vyslání“ (srov. dále), neboť zde lze jednoznačně verifikovat, zda Poslanecká sněmovna navrhuje odvolání v souladu se zákonem. Další dva níže uvedené důvody odvolání jsou již formulovány natolik obecně, že v těchto případech bude předseda vlády povinen jednat v souladu s návrhem Poslanecké sněmovny. Jinak by totiž u kteréhokoliv případu odvolání mohlo být díky možné různé interpretaci vágních ustanovení zákona spor- ně, zda je důvod dán, a předseda vlády by tak měl vždy výše zmíněné právo véta.

Jak uvádí dále zmíněné Doporučení, „konkrétně by odvolání mělo být možné pouze v případě nerespektování pravidel upravujících neslučitelnost funkcí, které členové musí dodržovat, nebo neschopnosti vykonávat své funkce, pokud je tato neschopnost řádně konstatována, aniž by tím byla pro dotýčnou osobu dotčena možnost napadnout své odvolání u soudů. Odvolání členů z důvodu porušení zákona, ať šlo o skutek související či nesusouvisející s výkonem jejich funkcí, by mělo být možné pouze v závažných případech jasně vymezených zákonem s podmínkou, že v dotýčné věci bylo vyneseno pravomocné soudní rozhodnutí.“⁷⁶⁾

Důvody, pro které může Poslanecká sněmovna navrhnout předsedovi vlády odvolání člena Rady z funkce, podle zákona o vyslání⁷⁶⁾ jsou:

- nevykonává-li řádně svoji funkci,
- nespĺňuje-li podmínky pro výkon funkce uvedené v zákoně o vyslání,
- dopustil-li se takového jednání, které zpochybňuje jeho nestrannost, nezávislost nebo nestrannost Rady.

Pokud jde o první důvod, je pojem „nevykonává řádně“ značně obecný, a může tak být v případě snahy o nátlak na členy Rady snadno zneužitelným pro odvolání toho člena Rady. Jak bylo výše uvedeno, zmíněné Doporučení konstatuje jako důvod odvolání „neschopnost vykonávat své funkce, pokud je tato neschopnost řádně konstatována“. Tato formulace tak zřejmě naznačuje, že stát by měl v rámci své legislativy přesně stanovit důvody pro neschopnost vykonávat funkci a zřejmě předpokládá nějaké rozhodnutí, které konstatuje, že dané skutečnosti pro odvolání opravdu nastaly. Tak je tomu v zákoně o vyslání u automatického zániku funkce pravomocným soudním rozhodnutím buď o spáchání vymezeného trestného činu nebo o zbravení či omezení způsobilosti k právním úkonům. V případě odvolání člena Rady z důvodu, že nevykonává svou funkci „řádně“, však sama Poslanecká sněmovna vytvoří pojem „řádně“, rozhodne zda v daném případě jde o důvod pro odvolání a o odvolání sama rozhodne (resp. navrhne ho předsedovi vlády).

Při odvolávání pro „řádně“ nevykonávání funkce jde o důvod spočívající v jednání a chování konkrétního člena Rady, nikoli o důvod spočívající v hodnocení roz-

⁷⁶⁾ Bod 7 Doporučení REC (2000) 23.

⁷⁶⁾ § 7 odst. 7 zákona o vyslání.

hodovací činnosti Rady. Radu jako celek je možno odvolat pouze ze dvou taxativně uvedených důvodů (srov. dále).

Nelze tedy při neexistenci důvodů pro odvolání Rady odvolat všechny její jednotlivé členy individuálně s odkazem na řádně nevykonávání své funkce. Je málo pravděpodobné, že by např. všichni členové Rady pravidelně nedocházeli bez důvodu na jednání Rady apod., což by bylo možno považovat za řádně nevykonávání funkce. Pokud by však „řádně nevykonávání funkce“ každého ze členů Rady bylo odvozováno z rozhodovací činnosti Rady, se kterou by Poslanecká sněmovna „nesouhlasila“, musí využít mechanismů stanovených pro odvolání Rady jako celku. Opačný postup by byl obcházením zákona.

Pokud jde o druhý důvod („nesplňuje podmínky pro výkon funkce uvedené v zákoně“), ten je již stanoven přesněji a dopadá na případy, kdy členství v Radě nezaniká automaticky (srov. výše), ale přesto je zde dán důvod, který členství v Radě vylučuje. Půjde již o výše zmíněnou neslučitelnost funkcí, kdy zákon neza- kotvuje automaticky zánik funkce člena Rady převzetím jiné neslučitelné funkce. Z výše uvedených podmínek pro členství v Radě by se tento případ týkal ještě ztrá- ty občanství České republiky, neboť nedostatek bezúhonnosti a způsobilosti k právním úkonům je ošetřen zánikem funkce ex lege (srov. výše).

Poslední důvod je opět poněkud obecnější – jednání, které zpochybňuje nestrannost či nezávislost člena Rady nebo nestrannost Rady. Zde však na rozdíl od důvodu prvního není hodnocen jen řádný způsob výkonu funkce, nýbrž i jednání, které z výkonem funkce nemusí souviset, ale může mít dopad na to, jak je veřejnosti nezávislost a nestrannost dané osoby, popř. nestrannost celé Rady vnímána. Může jít např. o nevhodné komentování probíhajících řízení, určitá forma angažovanosti ve sdělova- cích prostředcích, která by mohla evokovat nadsandardní vztahy člena Rady s konkré- tním médiem apod. Vždy však bude věci úvahy Poslanecké sněmovny, které jednání člena Rady překročí onu hranici, kdy již nepůjde o legitimní realizaci svobody projevu či svobody umělecké tvorby, nýbrž dojde k porušení zákona o vyslání zejména v ustano- veních týkajících se střetu zájmů a veřejného vystupování členů Rady (srov. výše).

Poměrně obecné vymezení důvodu odvolání jak v tomto případě, tak v případě prvním však může být prostředkem nátlaku na jednotlivé členy Rady. Např. podle polské úpravy je možné člena mediální rady odvolat pouze z důvodu nemožnosti výkonu funkce pro nemoc, pravomocného odsouzení či porušení zákona, které musí potvrdit Státní tribunál.⁸⁰⁾ Podobně obecné důvody jako v České republice zde tedy nenajdeme. Obdobně na Slovensku jde o důvody, kdy člen rady přestál spĺňo- vat předpoklady pro výkon funkce, po dobu šesti po sobě následujících měsíců nevykonával svoji funkci, byl pravomocně odsouzen za úmyslný trestný čin, byl zba- ven způsobilosti k právním úkonům nebo mu byla omezena nebo jednal v rozporu

⁸⁰⁾ Čl. 7 odst. 6 zákona o vyslání z 29. 12. 1992 (Ustawa z dnia 29 grudnia 1992 r., o radi- ofonii i telewizji).

se statutem rady.⁸⁴⁾ Pouze poslední důvod je již poněkud obecnější a záleží tak na obecnosti, resp. konkrétnosti formulaci povinnosti členů rady uvedených ve statutu.

4.4. Odpovědnost Rady

Regulační orgány by měly být ze své činnosti *odpovědné veřejnosti* a měly by například vydávat pravidelné nebo příležitostně zprávy vztahující se k jejich práci nebo k plnění jejich poslání⁸⁵⁾ uvádí Doporučení REC (2000) 23 v bodu 25. Odpovědnost veřejnosti je v České republice v praxi naplněna *odpovědností vůči Poslanecké sněmovně*. V Doporučení č. 1147 (1991) se přímo o odpovědnosti vůči parlamentu hovoří, ovšem jako o odpovědnosti „nepřímé“ (srov. výše sub 2.).

Odpovědnost s sebou nese potřebu transparentnosti činnosti Rady a její kontroly. V zájmu transparentnosti činnosti Rady zákon zakotvuje povinnost uvedenou ve zmíněném Doporučení „vydávat pravidelné nebo příležitostně zprávy“.

Podle § 6 odst. 1 zákona o vysílání je Rada povinna předkládat Poslanecké sněmovně každoročně výroční zprávu o své činnosti a o stavu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání („výroční zpráva“).⁸⁶⁾ Výroční zpráva se dále zveřejní způsobem umožňujícím dálkový přístup (tj. prostřednictvím počítačové sítě).⁸⁷⁾ Zpráva je veřejná ode dne jejího schválení Radou.

Princip odpovědnosti Rady je naplňován zejména tím, že výroční zpráva musí být *schválena Poslaneckou sněmovnou*, neboť opakovaně neschválení zprávy může mít za následek *odvolání Rady*. Výroční zpráva je předkládána Radou jedním z následujících způsobů:⁸⁸⁾

- § 9 odst. 2 zákona č. 308/2000 Z. z., o vysílání a retransmisii (zákon o vysílání), v platném znění.
- Pokud jde o obsah samotné výroční zprávy, vymezuje zákon tento obsah demonstraativně (§ 6 odst. 1) tak, že zpráva obsahuje zejména:
 - aktuální seznam provozovatelů vysílání a provozovatelů převzatého vysílání,
 - informaci o situaci v rozhlase a televizním vysílání a v převzatém rozhlasovém a televizním vysílání,
 - informaci o dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a o uložení sankcí,
 - informaci o výsledcích kontrol dodržování povinností stanovených tímto zákonem a podmiňkách stanovených provozovatelům vysílání a provozovatelům převzatého vysílání, mluví se o udělení licencí a kritériích, na základě kterých byly licence uděleny,
 - informaci o udělení licencí a zamítnutí žádosti všech ostatních účastníků řízení, žadatelům o licenci a zamítnutí žádosti všech ostatních účastníků řízení,
 - informaci o změnách licenčních podmínek provozovatelů vysílání s licenci,
 - informaci o podpoře evropské tvorby a evropské nezávislé tvorby v televizním vysílání, plnění podílu evropské tvorby a nezávislé tvorby a o důvodech případného nedosažení plnění podílu evropské tvorby,
 - informaci o využívání kmitočtového spektra určeného pro rozhlasové a televizní vysílání, návrhy opatření zohledňujících nové technologie v oblasti rozhlasového a televizního vysílání.

⁸⁴⁾ Srov. výroční zprávy Rady na <http://www.rtv.cz/zprava/>.

nak Poslanecké sněmovně ke schválení, jednak předsedovi vlády ke stanovisku, a to nejspíše do konce února každého kalendářního roku.⁸⁴⁾

Poslanecká sněmovna je dále oprávněna vyžadovat od Rady vysvětlení a dodatečné informace k výroční zprávě a Rada je povinna tato vysvětlení a tyto informace poskytnout v přiměřené lhůtě, kterou jí Poslanecká sněmovna stanoví.⁸⁵⁾

Jak již bylo uvedeno, vztah odpovědnosti Rady vůči Poslanecké sněmovně se promítá do možnosti odvolání Rady, které Poslanecká sněmovna může předsevztí vlády navrhnout. Tak jako i v předchozích úkonech předsedy vlády vůči Radě i zde se lze domnívat, že předseda vlády je povinen Radu odvolat, je-li mu to navrženo. S ohledem na poměrně obecné stanovení důvodů pro odvolání Rady tak platí totiž, co bylo řečeno výše v souvislosti s odvoláváním jednotlivých členů.

Podle Doporučení REC (2000) 23 „v zájmu ochrany nezávislosti regulačních orgánů při současném zajištění jejich odpovědnosti ze své činnosti je třeba, aby nad nimi byl vykonáván dohled pouze z hlediska zákonnosti jejich činnosti a správnosti a průhlednosti jejich jednání ve finančních záležitostech. Pokud jde o legalnost jejich činnosti, měl by takový dohled být vykonáván výlučně a posteriori. Ustanovení o odpovědnosti regulačních orgánů a dohledu nad nimi by měla být jasně vymezena v zákonech, které se na ně vztahují.“⁸⁶⁾ Zákon o vysílání tak zakotvuje úkoly Rady, za jejichž plnění Rada odpovídá Poslanecké sněmovně, což se projevuje právě v institutu odvolání Rady. Je zde respektován požadavek až následného dohledu, který je realizován zejména prostřednictvím předkládání uvedené výroční zprávy a jejím schvalováním Poslaneckou sněmovnou.

Poslanecká sněmovna však nemůže navrhnout odvolání Rady z jakéhokoli důvodu či bez udání důvodu, nýbrž je vázána na dva zákonné důvody. Tyto dva důvody jsou však v zákoně stanoveny poměrně široce. Prvním z nich je, že Rada *neplní opakovaně závazným způsobem povinnosti* uvedené v § 5 a v § 6 odstavcích 1 a 2 zákona o vysílání, přičemž § 5 stanovuje v písm. a) až p) výčet působnosti Rady, přičemž písmeno p) uvádí, že Rada „plní další úkoly stanovené tímto zákonem“. Tak je tedy možno odvolat Radu pro neplnění jakékoli z povinností v zákoně o vysílání stanovené.⁸⁷⁾ Limitem je ovšem podmínka, že musí jít o *opakovanost* neplnění a zároveň zde musí jít o *závažný způsob* neplnění. Opakovanost se týká nejen samotného neplnění, ale i oné závažnosti.

Pojem opakovanost nelze vykládat podle interpretačního ustanovení § 2 odst. 1

⁸⁴⁾ Srov. § 6 odst. 1 zákona o vysílání.

⁸⁵⁾ Srov. § 6 odst. 2 zákona o vysílání.

⁸⁶⁾ Bod 26 Doporučení REC (2000) 23.

⁸⁷⁾ „I zde je možný různý výklad, a Rada se tak může právem obávat svého odvolání téměř v jakémkoli okamžiku“, uvedl ještě k návrhu zákona R. Stary (Stary, R.: Bude Rada pro rozhlasové a televizní vysílání pod pantoflem?, Parlamentní zpravodaj, č. 1/2001, str. 11).

písm. u) zákona o vysílání, kde je definováno „opakované porušení povinnosti“.⁸⁸⁾ Logickým výkladem lze sice dojít k tomu, že „opakované neplnění povinnosti“ a „opakované porušení povinnosti“ je co do obsahu prakticky totéž, ovšem zákon opakovaně porušení definuje jako „porušení povinnosti, za níž byla více než jednou uložena pokuta ve dvou po sobě jdoucích kalendářních letech“. Pojem „opakované neplnění“ nelze tedy vykládat pomocí definice „opakovaného porušení“, neboť to je definováno mj. podmínkou uložení pokuty. Rada však pokutu nemůže obdržet a tudíž by se nikdy nemohla dopustit opakovaného neplnění svých povinností, což bezesporu nebyl úmysl zákonodávce. Proto se definice pojmu opakovanost může vztahovat pouze na úmysl zákonodávce. Proto se definice pojmu opakovanost může vztahovat pouze na jednání těch subjektů, u kterých zákon uložení pokuty vůbec umožňuje. Též historicky výkladem (zejména ze stenozáznamů diskuse v Poslanecké sněmovně při jednání návrhu zákona o vysílání) lze dovodit, že úmysl zákonodávce při definování pojmu opakovanost směřoval k vyjasnění tohoto pojmu v souvislosti s porušováním povinností ze strany provozovatelů vysílání, nikoli ze strany Rady.⁸⁹⁾

Opakovanost je tedy třeba gramaticky vykládat tak, že musí k danému závažnému neplnění úkolů dojít alespoň dvakrát. Ze zákona přitom nelze dovodit, že by se opakovanost neplnění týkala vždy stejné povinnosti. Zákon jasně nevynechává, jakým způsobem má být neplnění úkolů Rady deklarováno, aby bylo možno následně konstatovat danou opakovanost.⁹⁰⁾ V zájmu právní jistoty je žádoucí, aby Poslanecká sněmovna např. svým usnesením deklarovala, že Rada závažným způsobem některé ze svých povinností neplní, přičemž při druhém takovémto usnesení již bude podmínka opakovanosti naplněna. Opačný způsob rozhodování, kdy je Rada odvolána pouze s odkazem na to, že závažným způsobem opakovaně neplní své povinnosti, tak může být nástrojem svévole Poslanecké sněmovny vůči Radě.

Druhý pojem „závažný způsob“ není v zákoně vymezen a ani zákon nestanovuje žádná kritéria pro posouzení toho, které porušení povinností ze strany Rady je „závažné“. Proto je opět věci úvahy Poslanecké sněmovny jak budou kritéria „závažného porušení povinností“ v praxi nastavena.

Druhým důvodem pro možné odvolání Rady je *opětovné neschválení výroční zprávy pro závažné nedostatky*.⁹¹⁾ Jako důvod proto nestačí pouhé neschválení výroční zprávy opětovně, nýbrž důvodem musí být zároveň existence „závažných

⁸⁸⁾ Srov. bližší pozměňovací návrh poslance M. Kučery st. (PSP ČR, III. volební období, tisk 717/5, pozměňovací návrh pod písm. K).

⁸⁹⁾ Např. v usnesení Poslanecké sněmovny č. 368 ze dne 2. 4. 2003 se pouze konstatuje, že „Poslanecká sněmovna navrhuje předsedovi vlády, aby neoprodleně odvolal Radu pro rozhlasové a televizní vysílání z důvodu opakovaného závažného neplnění povinností uvedených v § 5 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání“. Předseda vlády potom v rozhodnutí ze dne 3. 4. 2003 (čj. 3028/03-KPV) se stejnou argumentací Radu odvolal („na základě usnesení PS PČR z 2. dubna 2003 č. 368 odvolávám Radu pro rozhlasové a televizní vysílání z důvodu opakovaného závažného neplnění povinností uvedených v § 5 zákona č. 231/2001 Sb. ...“).

⁹⁰⁾ Srov. § 6 odst. 3 zákona o vysílání.

nedostatků“ v této zprávě. (Jiný výklad je však i takový, že samotné neschválení zprávy je možné pouze pro závažné nedostatky).

Oproti předchozímu důvodu odvolání Rady je již tento důvod vymezen přesněji, neboť pro možnost odvolání Rady se předpokládají minimálně dvě usnesení Poslanecké sněmovny o neschválení výroční zprávy pro její závažné nedostatky. Určitou míru nejistoty však do věci vnaší opět potřeba uvedené „závažnosti“ zmíněných nedostatků: Ta bude opět věcí výkladu Poslanecké sněmovny při rozhodování o návrhu na odvolání Rady.

Vyžadování potřebné „závažnosti“ v obou uvedených případech sice do rozhodování může vřáset určitý prvek nejistoty, přesto však je tato materiální podmínka žádoucí, neboť zabraňuje účelovému odvolání Rady pouze poukazem na drobné formální chyby či vady, ať už ve výroční zprávě, či ve výše uvedeném plnění povinností Rady. Tímto je tak v konečném důsledku podpořena (resp. měla by být) potřebná nezávislost Rady při jejím rozhodování.

Přesto však současným způsobem odvolávání Rady není její nezávislost v potřebné míře zajištěna, což je dáno jednostrannou vazbou pouze na Poslaneckou sněmovnu (k řešení srov. dále).

Všechny podmínky pro odvolání Rady v zákoně vymezené by měly být vykládány *maximálně restriktivně*, neboť při jejich obecném vymezení spojeném se širokým výkladem v praxi tak může dojít k tomu, že Rada bude jednat pod trvalou hrozbou možnosti svého odvolání, což může značně ohrožovat nezávislost Rady a jejich jednotlivých členů na potencionálních politických tlacích.

5. Závěr

Závěrem je třeba učinit několik poznámek týkajících se nezávislosti Rady v souvislosti se způsobem jejího ustavování. Již byly neúspěšně navrženy změny dotýkající se procesu jmenování členů Rady. Jde o jeden z klíčových předpokladů pro nezávislost a stabilitu Rady.

Lze se domnívat, že jako žádoucí by se jevílo vytvořit systém parciálního obnovení Rady, tak jak již byl v roce 2001 přijat pro rady ČT a ČR.⁹²⁾ Rada volená na šest let by se tedy každé dva roky obměnila z jedné třetiny.

I při počtu členů Rady, který není dělitelný třemi (v současné době třináct členů), lze zakotvit její parciální obnovení, ovšem v jednotlivých dvouletých periodách by se neměnili stejný počet členů. Vedle parciálního obměňování Rady v čase by

⁹¹⁾ Tato změna byla v případě ČT zakotvena zákonem č. 39/2001 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a o změně některých dalších zákonů. V případě ČR potom zákonem č. 192/2002 Sb., kterým se mění zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů, a o změně dalších zákonů.

bylo vhodné zároveň rozdělit jmenování členů Rady mezi více ústavních orgánů, byla již zvažována možnost rozdělit ustavování členů Rady mezi obě komory Parlamentu a prezidenta (vládní návrh zákona o vysílání z roku 2000).⁹²⁾

Ačkoli se nepodařilo v České republice uvesti způsob prosadit, je třeba tuto formu ustavování Rady považovat za vhodnější než stávající systém, neboť zajišťuje nejen *kontinuitu* činnosti daného orgánu, ale zároveň zabráňuje jeho závislosti pouze na jednom mocenském centru, čímž se posiluje jeho *nezávislé postavení*.

Důležité bude v této souvislosti stanovit pravidla pro možné odvolání jak jednotlivých členů Rady, tak Rady jako celku. Otázkou je, zda když ustavení Rady bude rozděleno mezi více ústavních institucí, mělo by být takto rozděleno i možné odvolávání členů Rady či Rady jako celku. S koncepcí odvolávání jednotlivých členů Rady tím orgánem, který daného člena jmenoval, počítal výše uvedený vládní návrh zákona.

Bylo by tedy žádoucí se do budoucna zamyslet nad již jednou navrhovaným rozdělením jmenování a odvolávání členů Rady mezi více ústavních orgánů. Zároveň je namístě zvážit, zda ponechat v zákoně možnost odvolání Rady jako celku. Jde o rozhodování obsahově poněkud odlišného charakteru – v tomto případě se již nehodnotí chování jednotlivého člena Rady, nýbrž rozhodovací činnost Rady jako celku. Vzhledem k závažnosti tohoto rozhodnutí a k možným politickým nátlakům na Radu prosřednictvím hrozby jejího odvolání Poslaneckou sněmovnou by však bylo vhodné v případě ponechání institutu odvolání Rady jako celku vázat toto odvolání na souhlas ještě dalšího ústavního orgánu.

Vhodným řešením zvyšujícím nezávislost Rady a chránící ji před momentálním rozložením politických sil v Poslanecké sněmovně se jeví podmiňovat odvolání Rady jako celku potřebou souhlasného stanoviska obou komor Parlamentu. Ještě striktnější řešení by bylo vázat odvolání též na souhlas prezidenta. Posledně uvedené řešení bylo zvoleno i v Polsku, kde mediální rada může být jako celek odvolána jen pokud obě komory – Sejm i Senát – neschválí výroční zprávu této rady a navíc s odvoláním musí vyslovit souhlas i prezident republiky.⁹³⁾

Jiným řešením ještě více posilujícím nezávislost Rady je vyloučit odvolání Rady jako celku vůbec, a umožňovat pouze odvolání jednotlivých členů těmi orgány, které je do funkce jmenovaly, a to pouze z taxativně vymezených důvodů spočívajících v řádném výkonu funkce, tak jak byla tato úprava koncipována ve zmíněném vládním návrhu.

⁹²⁾ Srov. bližší návrh zákona o vysílání (PSP ČR, III. volební období, tisk 482). Zde byl v § 5 zakotven způsob ustavování členů 13 členné rady, tak že 5 členů volí a odvolává Poslanecká sněmovna Parlamentu, 5 volí a odvolává Senát Parlamentu a 3 jmenuje a odvolává prezident republiky. Takto bylo rozděleno nejen jmenování členů Rady, nýbrž i jejich možné odvolávání. Navíc návrh zákona neumožňoval odvolávat Radu jako celek a zatrucoval tak Radě poměrně značnou míru nezávislosti. Navrhovaná předloha se však zákonem nestala.

⁹³⁾ Čl. 12 zákona o vysílání z 29. prosince 1992.