

Univerzita Karlova v Praze
Právnická fakulta
Katedra správního práva a správní vědy

Disertační práce

Veřejnoprávní regulace médií

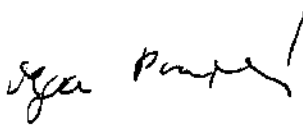
JUDr. Olga Pouperová

Školitel: Doc. JUDr. Vladimír Vopálka, CSc.

Praha 2008

Prohlašuji, že jsem předloženou disertační vypracovala samostatně za použití zdrojů a literatury v ní uvedených.

V Ostravě dne 18. 6. 2008


Olga Pouperová

Děkuji doc. JUDr. Vladimíru Vopálkovi, CSc. za vstřícný přístup a podnětné konzultace.

OBSAH:

ÚVOD	11
Část první. Média	16
Kapitola I. Média ve vědě o sociální komunikaci.....	16
Kapitola II. Média jako předmět právní úpravy; „mediální právo“.....	20
Oddíl 1. Periodický tisk	22
Pojem periodický tisk	22
Vydavatel periodického tisku.....	23
WWW stránky, blogy, online magazíny	28
Oddíl 2. Rozhlasové a televizní vysílání.....	36
Pojem rozhlasové a televizní vysílání.....	36
Provozovatel rozhlasového a televizního vysílání a provozovatel převzatého rozhlasového a televizního vysílání.....	44
Vysílání prostřednictvím Internetu	49
Oddíl 3. Existuje v mediální oblasti veřejná služba?	62
Česká televize, Český rozhlas a Česká tisková kancelář jako subjekty a vykonavatelé veřejné správy	67
Část druhá. Regulace a veřejnoprávní regulace	75
Kapitola I. Pojem regulace a veřejnoprávní regulace	75
Kapitola II. Regulace přístupu	86
Oddíl 1. Vydávání periodického tisku a provozování rozhlasového a televizního vysílání jako živnost a podnikání.....	90
Prokazování odborné způsobilosti.....	93
Oddíl 2. Evidence periodického tisku	96
Oddíl 3. Licence pro provozování původního rozhlasového a televizního vysílání.....	101
Oddíl 4. Registrace převzatého rozhlasového a televizního vysílání ..	107
Oddíl 5. Digitalizace.....	108
Oddíl 6. Zákaz koncentrace vlastnictví.....	112
Kapitola III. Regulace obsahu	119

Oddíl 1. Právo na informace	120
Oddíl 2. Svoboda projevu	128
Oddíl 3. Zákaz cenzury	139
Oddíl 4. Trestněprávní limity svobody projevu.....	142
Podmínky trestní odpovědnosti, verbální trestné činy, trestné činy spáchané veřejně	142
Omezení svobody projevu ve prospěch ochrany státních orgánů.....	143
Omezení svobody projevu jako prevence zločinnosti	147
Ochrana společnosti před extremistickými názory	148
Omezení svobody projevu v zájmu ochrany nezávislosti soudní moci	155
Trestněprávní ochrana osobnostních práv.....	161
Omezení svobody projevu v zájmu ochrany veřejného klidu a pořádku	163
Omezení svobody projevu z důvodu ochrany utajovaných informací .	167
Omezení svobody projevu z důvodu ochrany zdraví	169
Omezení svobody projevu z důvodu ochrany mravnosti	171
Oddíl 5. Ochrana zdroje a obsahu informací.....	172
Oddíl 6. Regulace obsahu periodického tisku	185
Oddíl 7. Regulace obsahu rozhlasového a televizního vysílání	187
Požadavek objektivit y a vyváženosti.....	190
Ochrana dětí a mladistvých v souvislosti s vysílanými obsahy	197
Podpora evropské tvorby a podpora evropské nezávislé a současné tvorby	204
Oddíl 8. Ochrana osobnostních práv	206
Odpověď	212
Dodatečné sdělení	227
ZÁVĚR.....	230
PRAMENY	238

Vysvětlení zkratk a zkrácených názvů:

Aarhuská úmluva	Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 124/2004 Sb. m. s., o Úmluvě o přístupu k informacím, účasti veřejnosti na rozhodování a přístupu k právní ochraně v záležitostech životního prostředí
Autorský zákon nebo autorský z.	Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů (autorský zákon)
ČRo	Český rozhlas
ČT	Česká televize
ČTK	Česká tisková kancelář
Digitální novela	Zákon č. 304/2007 Sb., kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání
ESD	Evropský soudní dvůr v Lucemburku
Evropská úmluva o přeshraniční televizi	Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 57/2004 Sb. m. s. o Evropské úmluvě o přeshraniční televizi ve znění Protokolu pozměňujícího Evropskou úmluvu o přeshraniční televizi
Evropský soud Kompetenční zákon	Evropský soud pro lidská práva ve Štrasburku Zákon č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon)
Listina	Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb. o vyhlášení Listiny základních práv a svobod
Německý trestní zákoník nebo StGB	Strafgesetzbuch der Bundesrepublik Deutschland in der Fassung der Bekanntmachung vom 13.11.1998 (BGBl. I S. 3322)
Německý základní zákon	Grundgesetz für die Bunderepublik Deutschland vom 23. Mai 1949 (BGBl. I 1949 S. 1)
Německý zákon o	Staatsvertrag über Mediendienste (Mediendienste-

mediálních službách nebo MDStV	Staatsvertrag – MDStV) in der Fassung vom 20. Januar bis 7. Februar 1997 (GBl. S. 181)
NSS	Nejvyšší správní soud
Občanský zákoník	Zákon č. 40/1964 Sb., Občanský zákoník
Obchodní zákoník	Zákon č. 513/1991 Sb., Obchodní zákoník
Pr-G	Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Hörfunk erlassen werden (Privatradiogesetz – PrTV-G), BGBl. I 2001/20 idF BGBl. I 2004/169
PrTV-G	Bundesgesetz, mit dem Bestimmungen für privaten Fernsehen erlassen werden (Privatfernsehgesetz – Pr-G), BGBl. I 2001/84 idF BGBl. I 2006/66
Původní tiskový zákon nebo původní tisk. z.	Zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních informačních prostředcích, který byl zrušen tiskovým zákonem č. 46/2000 Sb.
Rada	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
Rakouský mediální zákon	Bundesgesetz vom 12. Juni 1981 über die Presse und andere Publizistische Medien (Mediengesetz - MedienG), BGBl. Nr. 314/1981
Rakouský státní základní zákon	Staatsgrundgesetz vom 21. December 1867, über die allgemeinen Rechte der Staatsbürger für die im Reichsrathe vertretenen Königreiche und Länder, RGrBl. Nr. 142/1867
Rakouský ústavní zákon o nezávislosti vysílání	Bundesverfassungsgesetz vom 10. Juli 1974 über die Sicherung der Unabhängigkeit des Rundfunks (BVG-Rundfunk), BGBl. I 1974/396
Slovenský zákon o vysílání	Zákon č. 308/2000 Z. z. o vysielaní a retransmisii a o zmene zákona č. 195/2000 Z. z. o telekomunikáciách
Směrnice o audiovizuálních	Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES, kterou se mění směrnice Rady

službách	89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání
Směrnice o některých právních aspektech služeb informační společnosti	Směrnice Evropského parlamentu a Rady č. 2000/31/ES o některých právních aspektech služeb informační společnosti, zejména elektronického obchodu, na vnitřním trhu
Směrnice o provozování televizního vysílání	Směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání, ve znění směrnice č. 97/36/ES
Soudní řád správní	Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní
Správní řád	Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád
Španělský trestní zákoník	BOE n. 281 de 24/11/1995, El Código Penal de España, la Ley Orgánica 10/1995, de 23 de noviembre de 1995
Technický plán	Nařízení vlády, kterým se stanoví Technický plán přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání
Tiskový zákon nebo tiskový z.	Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon)
Trestní zákon nebo tr. zák.	Zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon
Úmluva	Sdělení č. 209/1992 Sb. Federálního ministerstva zahraničních věcí, o Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod ve znění protokolů č. 3, 5 a 8
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky
Volební zákon	Zákon č. 247/1995 Sb. o volbách do Parlamentu České republiky a o změně a doplnění některých

	dalších zákonů
Zákon č. 235/2006 Sb.	Zákon č. 235/2006 Sb., kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony
Zákon o České televizi nebo z. o České televizi	Zákon č. 483/1991 Sb. o České televizi
Zákon o Českém rozhlasu nebo z. o Českém rozhlasu	Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu
Zákon o ČTK	Zákon č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři
Zákon o elektronických komunikacích	Zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)
Zákon o hlavním městě Praze	Zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze
Zákon o krajích	Zákon č. 129/2000 Sb., o krajích (krajské zřízení)
Zákon o některých službách informační společnosti	Zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti)
Zákon o obcích	Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení)
Zákon o ochraně hospodářské soutěže	Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže)
Zákon o ochraně osobních údajů	Zákon č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů
Zákon o ochraně utajovaných informací	Zákon č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti
Zákon o právu na informace o životním prostředí	Zákon č. 123/1998 Sb., o právu na informace o životním prostředí
Zákon o přestupcích	Zákon č. 200/1990 Sb., o přestupcích

nebo přestupkový z.	
Zákon o regulaci reklamy	Zákon č. 40/1995 Sb. o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání
Zákon o rozhlasových a televizních poplatcích	Zákon č. 348/2005 Sb. o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů
Zákon o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv	Zákon č. 309/1999, o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv
Zákon o svobodném přístupu k informacím	Zákon č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím
Zákon o telekomunikacích	Zákon č. 151/2000 Sb., o telekomunikacích a o změně dalších zákonů, zrušen zákonem č. 127/2005 Sb.
Zákon o vysílání nebo z. o vysílání	Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů
Živnostenský zákon	Zákon č. 455/1991 Sb., o živnostenském podnikání (živnostenský zákon)

Není-li uvedeno jinak, všechny právní předpisy jsou použity ve znění platném ke dni 1. 4. 2008.

ÚVOD

Kultura dává životu smysl. „Kultura je vše, proč stojí za to žít.“¹

Kultura, jejíž součástí je nepochybně i právo, charakterizuje každý národ a zároveň kultura národa ve smyslu jakési vnitřní kulturní či morální úrovně ve společnosti je předpokladem pro příznivý vývoj a kvalitní práci při vytváření práva, jeho interpretaci i aplikaci. Kultura v užším slova smyslu je předmětem právní regulace a zároveň je právo součástí kultury v širším slova smyslu.

Kulturou se obecně rozumí souhrn materiálních a duchovních hodnot, které byly vytvořeny lidmi v procesu historického vývoje a které jsou významné zejména z hlediska estetického, emocionálního, mravního či duchovního vývoje jednotlivce i lidstva jako celku.²

V čase a prostoru nabývá kultura různých forem. Kulturní diverzita se projevuje originalitou a pluralitou identifikačních rysů, které charakterizují různé společenské skupiny. Je zdrojem pro vzájemnou směnu, inovaci a tvorbu a je pro lidstvo stejně důležitá, jako je biodiverzita důležitá pro řád živého světa. Kulturní různorodost rozšiřuje možnosti volby a podporuje rozvoj, ekonomický růst i intelektuální, citový a mravní rozvoj jednotlivce. Kulturní práva tak tvoří nedílnou součást lidských práv a musí být chráněna neoddělitelně od lidské důstojnosti. K zárukám kulturní různorodosti patří především svoboda projevu, právo na informace, pluralita sdělovacích prostředků, vícejazykovost a rovnost v přístupu k uměleckým vyjádřením i vědeckým a technickým vědomostem. Právní úprava na úseku kultury a především úprava regulace hromadných sdělovacích prostředků je odrazem politické situace, právní vyspělosti a společenské atmosféry. V demokratickém právním státě je třeba garantovat co největší míru svobody

¹ „Culture as the whole way of life.“ („Kultur ist alles, was das Leben lebenswert macht.“), T. S. Eliot in Potz, R. a kol.: Kulturrecht im Überblick, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Vídeň, 2004, s. 17.

² Viz Jurníková, J. a kol.: Správní právo. Zvláštní část, 5. doplněné vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2004, s. 185.

projevu při současném zachování a respektování ostatních práv a svobod, aby byla podporována kreativita a smysluplný dialog.³

Činnost sdělovacích prostředků (periodického tisku, rozhlasu a televize) je v České republice tradičně považována za součást kultury a zařazována do působnosti Ministerstva kultury ČR.⁴

Právní úprava činnosti sdělovacích prostředků prošla během posledních necelých dvou desetiletí řadou koncepčních změn. Úkolem státu v této oblasti je především připravit prostřednictvím svých legislativních orgánů taková pravidla, která povedou k co možná nejefektivnější regulaci činnosti sdělovacích prostředků při co nejmenším omezení zaručených práv a svobod a současně tedy k co možná nejpříznivějšímu rozvoji v této oblasti. Rovněž orgány veřejné správy a ostatní orgány veřejné moci by měly v rámci své působnosti vytvářet takové právní prostředí, které bude pro pozitivní vývoj „mediální reality“ příznivé, v němž budou efektivně fungovat všechny instituty zakotvené v právních předpisech a uplatňovány principy dobré správy.

Pojmy sdělovací prostředek, resp. hromadný sdělovací prostředek nebo média, resp. masmédia jsou pojmy v českém právním prostředí legálně nedefinované. Ve své práci pod pojem média podřazuji ve shodě s nejčastějším, nejběžnějším chápáním obsahu těchto pojmů periodický tisk, rozhlas a televizi (rozhlasové a televizní vysílání) a také tiskové agentury. Pojmy média, masmédia, sdělovací prostředky a hromadné sdělovací prostředky používám jako synonyma. Protože však si uvědomuji, že je pojem médium významově širším, a pokud bych jej používala pouze ve smyslu periodický tisk, rozhlasové a televizní vysílání, případně tiskové agentury, jeho význam bych zužovala, je v mnou zvoleném kontextu přesnější pojem masmédia. Z čistě jazykových důvodů však upřednostňuji český výraz pro masmédia „hromadné sdělovací prostředky“.

³ Srov. ust. čl. 1 - 7 Všeobecné deklarace UNESCO o kulturní diverzitě, přijaté na 31. zasedání Generální konference UNESCO v Paříži 2. 11. 2001.

⁴ Viz ust. § 8 zák. č. 2/1969 Sb. o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon). K tomu srov. např. působnost rakouského Spolkového ministerstva pro vzdělávání, vědu a kulturu, do jehož působnosti patří z výše uvedených sdělovacích prostředků pouze rozhlas a televize, zatímco záležitosti periodického tisku jsou tradičně zařazovány do působnosti Spolkového ministerstva vnitra.

Vzhledem k obširnosti tématu nemůžu mít ambice jej úplně vyčerpat. V první části práce budu sledovat, co právo chápe pod pojmem média (masmédia), resp. hromadné sdělovací prostředky a jaké úkoly jim stanovuje. První část práce tedy bude především definiční. V další části práce budu vymezovat veřejnoprávní regulaci, jaké nástroje regulace má stát k dispozici a nakolik efektivní tyto nástroje jsou nebo mohou být.

Cílem práce je především prezentovat důvody podporující existenci regulace státem i důvody regulaci zavrhuující a zvážit sílu těchto důvodů. Argumentace bude podkreslena příklady z rozhodovací praxe správních orgánů a českých, některých cizozemských i mezinárodních soudů.

Zvažovat budu také širší souvislosti, aspekty a právní následky projevující se i v jiných právních odvětvích než jen v právu správním (v souladu s názvem práce však především v ostatních odvětvích práva veřejného), pokud jsou projevem regulace médií.

Jelikož míra garance svobody projevu a práva na informace jsou zřetelným ukazatelem toho, kolik prostoru je ochoten stát sdělovacím prostředkům poskytnout, budu se věnovat také problematice svobody projevu a práva na informace, jejich obsahu a rozsahu.

V práci nebudu zkoumat, zda moc, přesněji řečeno vliv⁵ médií na společnost je skutečný, nebo jen zdánlivý. Toto téma bylo již mnohými autory zpracováno⁶, i když jistě ne úplně a navždy vyčerpano. Z existujících

⁵ Někteří autoři moc a vliv považují za dvě odlišné sociologické kategorie. Moc má ten, kdo má kromě možnosti ovlivňovat také možnost vynutit si podřízení se tomuto vlivu. V tomto smyslu je tedy moc pojímána jako moc veřejná. „Ve společenském vztahu moc obecně znamená schopnost donutit někoho, aby si počínal jinak, než by chtěl. Podle klasické definice je moc pravděpodobnost, že jeden činitel bude schopen prosadit svou vlastní vůli přes odpor jiných (Max Weber)... V moderní společnosti je donucování monopolizováno státem. Kde není možnost donucení, mluví se často jen o vlivu... Ve vztahu k celkovému prostředí tkví moc v rozsahu schopnosti užít a rozvinout svou kapacitu...“ Cit. dle Maříková, H. – Petrušek, M. – Vodáková, A.: Velký sociologický slovník, Karolinum, Praha, 1996, s.639. Jiní autoři vliv a moc nerozlišují podle toho, zda je přítomná možnost donucení, nýbrž podle toho, zda je vliv zamýšlený nebo spontánní. „Moc znamená záměrné ovlivňování, představuje speciální případ vlivu, a sice vliv zamýšlený.“ Cit. dle Komenda, A. – Keller, J.: Úvod do sociologie pro právníky, Univerzita Palackého, Olomouc, 1993, s. 64.

⁶ Například Bezdíček, V. – Žantovský, P. (ed.): Média a moc (sborník příspěvků), Votobia, Praha, 2000; Jiráček, J.: Média jako součást veřejného prostoru, nebo svébytné průmyslové odvětví plnící medializační roli? in Úloha médií v demokracii (Stenozáznam z II. Části mezinárodní konference Demokracie a právní stát, konané dne 10. 6. 2000 v Praze, dostupné z <http://www.blisty.cz>; Hiebel, H. H. a kol.: Die Medien, Uni-Taschenbücher, Stuttgart, 1998; Hunziker, P.: Medien, Kommunikation und Gesellschaft, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1988; Burkart, R.: Kommunikatonswissenschaft:

teorii se přikláním k názoru, že média mínění veřejnosti alespoň do jisté míry utvářejí a ovlivňují, neboť pro většinovou část společnosti jsou primárním a ohledně některých informací dokonce jediným zdrojem informací, a na tomto předpokladu stavím.

S ohledem na omezený rozsah práce pomímím též historický vývoj právní úpravy činnosti hromadných sdělovacích prostředků a pouze odkazuji na zpracovaná pojednání a již vytvořené souhrny literárních pramenů k tomuto tématu.⁷

Při práci s pojmy budu používat metodu abstrakce. Pro vymezení jednotlivých prvků zákonných definic bude použita metoda analýzy; pro vytvoření vlastních definic metoda syntézy. Příležitostně ke srovnání úpravy vybraných institutů použiji metodu mikrokomparace. Na základě jednotlivých rozhodnutí orgánů veřejné moci budou indukci vytvořena pravidla uplatňovaná při aplikaci právních norem nebo dedukcí vyvozené závěry budou na jednotlivých rozhodnutích ověřeny. Analýzou právních norem budu hledat hodnoty, jejichž ochranu zákonodárce považuje za natolik zásadní, že jimi odůvodňuje veřejnoprávní regulaci médií. Na základě klasifikace budou tyto hodnoty případně rozděleny do kategorií.

Českých knižních publikací k tématu regulace médií mnoho neexistuje. Vedle komentářů k tiskovému zákonu a zákonu o provozování rozhlasového a televizního vysílání (přičemž komentář k druhému uvedenému zákonu, jelikož byl vydán ve stejném roce jako zákon – v roce 2001, komentuje znění, které bylo poté několikrát zásadním způsobem novelizováno), je významným zdrojem poznání monografie dr. Michala Bartoně Svobody projevu a její meze v právu ČR i ostatní jeho publikační činnost. Obsáhleji je téma zpracováno v rakouském a německém právním

Grundlagen und Problemfelder; Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaften, Böhlau, Vídeň, 1983; Jirák, J. – Köpplová, B.: Média a společnost: stručný úvod do studia médií a mediální komunikace, Portál, Praha, 2003; McQuail, D.: Úvod do teorie masové komunikace, Portál, Praha, 2007.

⁷ Kučera, O.: Rozhlas in Slovník veřejného práva československého. Svazek III., Eurolex Bohemia, reprint původního vydání, Praha, 2002, s. 811–816. Miřička, A.: Tiskové právo in Slovník veřejného práva československého. Svazek IV., Eurolex Bohemia, reprint původního vydání, Praha, 2002, s. 901–918. Laštovka, K.: Československé správní právo. Část zvláštní. I. Díl., Melantrich, 1936 (Právo tiskové, s. 72 a násl.).

prostředí, kde je tzv. mediální právo považováno za samostatné právní odvětví a má poměrně dlouhou tradici.

Část první. Média

Kapitola I. Média ve vědě o sociální komunikaci

Média jsou fenoménem současné, tzv. postmoderní informační společnosti. Plní funkci informačního a komunikačního prostředku a jejich kvalitní fungování je nezbytným předpokladem informované a vzdělané společnosti. Často se hovoří o tzv. mediokracii, o společnosti, které namísto politických elit vládou média a ti, kdo je ovládají. K. Hvižďala k tomu uvádí: „Dříve hrála média v procesu vytváření si nezávislého mínění neutrální a periferní roli... Časy se ale změnily. Média svou estetikou, způsobem prezentace a performance přijala roli, v níž začala silně ovlivňovat společenské procesy jak na individuální, tak na makroúrovni a diktují nazírání na svět.“ Dále parafrázuje profesora vědy o komunikaci W. Donsbacha: „... Došlo k systémové změně, mediální demokracie se proměnila v mediokracii... Touto systémovou změnou jsou ohroženy hodnoty, na kterých evropská demokracie stála: nová prosperita přináší méně rovnosti, svoboda vede k povrchnosti a tolerance ohrožuje solidaritu...“⁸

Pojem „médiium“ pochází z latinského přídavného jména „medium“, což znamená „nacházející se uprostřed“, „prostřední“, „střední“. Pojem médiium je spojen s myšlenkou zprostředkování, myšlenkou nosiče duchovního výrazu odpoutávajícího se od místa a času.⁹ Médiium jako podstatné jméno tedy lze přeložit jako zprostředkovatel.¹⁰

Podle H. Hiebela jsou médii mechanické nebo energetické (elektrické, elektromagnetické, elektronické, optoelektronické) nosiče a zprostředkovatele dat, příp. informačních celků a mechanické i elektronické prostředky pro jejich zpracování, a to ve smyslu ukládání, přenosu a zpracování.¹¹

⁸ Hvižďala, K.: Nezodpovědnost médií v čase mediokracie, dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/nazory/co-si-mysli/clanek.phtml?pid=234471>.

⁹ Schellmann, B.: Média: základní pojmy, návrhy, výroba, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 10.

¹⁰ Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: Grundzüge des Rechts der Massenmedien, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006, s. 1.

¹¹ Hiebel, H. H. a kol.: Die Medien, Uni-Taschenbücher, Stuttgart, 1998, s. 12.

Komplexnější je definice K. Wiegerlinga, který zdůrazňuje, že média jako prostředky přenosu ke své existenci nutně potřebují obsah, který by mohla přenášet, a také recipienty, kteří budou přenášené obsahy vnímat. Média definuje jako zprostředkovatelské instance, které ke zprostředkování potřebují veřejnost, místo pro prezentaci sdělení a transportní kapacitu a také obsah. To, co média transportují, jsou sdělení vztahující se k nějakému předmětu či události.¹² Obdobně tyto prvky zahrnuje do své definice též R. Burkart. Médium je materiálním obalem nebo podkladem, s jehož pomocí se myšlenky a představy lidí stávají vnímatelnými pro veřejnost.¹³ V tomto smyslu je médiem znázornění přenášených obsahů, tedy i mluvená řeč.¹⁴

Média jsou nejen komunikační kanály schopné transportovat systémy znaků, nýbrž také komplexní sociální účelové systémy, které mají vliv na všechny myslitelné vrstvy společenského bytí. Jsou to institucionalizovaná zařízení, která hrají svou úlohu v systému uspořádání společnosti.¹⁵

V běžné řeči se pod pojmy média, resp. masmédia rozumí především hromadné komunikační a informační prostředky, tzn. periodický tisk (noviny a časopisy), rozhlas a televize (ve všech formách šíření – analogové terestrické, kabelové i satelitní a též digitální).¹⁶

Podle M. Kunczika jsou média nejdůležitějším nástrojem motivování, případně nástrojem uvádění do pohybu velkého množství lidí. Média jsou pokládány za nástroj stabilizace vládnutí. Komunikaci prostřednictvím hromadných informačních prostředků chápe jako funkční a adekvátní, moderními masovými demokraciemi používaný ekvivalent dřívějších, tehdejšímu stupni společenského vývoje odpovídajících forem vykonávání moci či vlády.¹⁷

M. L. DeFleur jako podstatný znak médií uvádí jejich jednosměrnost. Čtenář, divák či posluchač nemůže na to, co přijímá, bezprostředně reagovat

¹² Wiegerling, K.: *Medienethik*, Metzlersche J.B. Verlagsb, Stuttgart, 1998, s. 11.

¹³ Burkart, R.: *Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder; Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft*, Böhlau, Vídeň, 1983, s. 26 a násl.

¹⁴ Hunziker, P.: *Medien, Kommunikation und Gesellschaft*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1988, s. 15.

¹⁵ Viz Schellmann, B.: *Média: základní pojmy, návrhy, výroba*, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 11.

¹⁶ Srov. Petráčková, V. – Kraus, J. a kol.: *Akademický slovník cizích slov*, Praha, Academia, 2001, s. 486.

¹⁷ Kunczik, M.: *Základy masové komunikace*, Karolinum, Praha, 1995, s. 32.

ani ovlivnit skladbu mediálních obsahů, které přijímá.¹⁸ Tato charakteristika však již neplatí pro digitalizované informační prostředky, které interaktivitu umožňují.

Média mají heterogenní publikum, publikum si nevybírájí.¹⁹ Vnější prostředí hromadných sdělovacích prostředků tvoří neorganizovaní recipienti, kteří média neovlivňují, ani neovládají, a dále organizovaní recipienti, kteří jsou mocnější a vlivnější, např. politické strany a politická hnutí, církve, profesní komory, zadavatelé reklamy, konkurenční subjekty atd.²⁰

M. Holoubek a K. Kassai ve své publikaci o rakouském mediálním právu pod pojem médium zahrnují rovněž tiskové a informační agentury (k tomu, zda lze tiskové agentury považovat za médium, resp. hromadný sdělovací prostředek viz níže Veřejná služba rozhlasovým a televizním vysíláním), kino a film, nakladatelskou činnost (tj. vydávání neperiodických publikací), výrobu zvukových nosičů a další služby, které jsou poskytovány jiným technickým způsobem, zejména prostřednictvím Internetu.²¹

Média mají v demokratické společnosti funkci vytváření pluralitního veřejného mínění, kontroly veřejné moci, jsou nositeli a šířiteli kultury a osvěty, mají funkci informační a též zábavnou. F. Fechner mezi funkce hromadných sdělovacích prostředků zařazuje též hospodářský faktor. Mediální produkty představují hospodářské hodnoty, které jsou na trhu nabízeny jako zboží nebo služby.²²

V totalitních státech se hromadným sdělovacím prostředkům přisuzuje úloha být ukazatelem správnosti názorů a ideologie. Tento úkol by měl být doplňován povrchní, „masovou“ zábavou. Mediální politika v totalitních státech je součástí agitace a propagandy. V totalitních státech nemají média

¹⁸ DeFleur, M. L. – Ballová-Rokeachová, S. J.: *Teorie masové komunikace*, Karolinum, Praha, 1996, s. 352.

¹⁹ Jiráček, J. – Köpplová, B.: *Média a společnost: stručný úvod do studia médií a mediální komunikace*, Portál, Praha, 2003, s. 93.

²⁰ Viz Burkart, R.: *Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder; Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft*, Vídeň, Böhlau, 1983, s. 138 a násl.

²¹ Viz Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: *Grundzüge des Rechts der Massenmedien*, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006, s. 2.

²² Blíže viz Fechner, F.: *Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 10 a násl.

šířit co nejpestřejší penzum informací, nýbrž mají dosáhnout „indoktrinace prostřednictvím cílené manipulace mínění“.²³

Ze všech výše uvedených definic vyplývá, že média lze chápat v různých rovinách a nazírat na jejich činnost z různých perspektiv.

1) **Média jsou nosiče informací.** Jsou to podklady, na nichž jsou informace zachyceny, „zvěčněny“ a „zvnějšněny“. Informace se tak stávají seznatelnými i pro osoby, které nejsou autory těchto informací či myšlenek.

2) **Média jsou prostředky komunikace.** Jsou to komunikační kanály, kterými informace proudí od původců k příjemcům, případně pak i zpět. Umožňují výměnu informací.

3) **Média jsou nositelé a šířitelé kultury.** Samy o sobě jsou prvkem kultury. Kulturu vytvářejí a šíří.

4) **Média jsou sociální instituce.** Jsou to systémy, které fungují v interakci s příjemci a plní ve společnosti více či méně určité úlohy. Mohou ovlivňovat utváření názoru každého jednotlivce i veřejnosti jako takové. Mohou působit na úroveň informovanosti, vzdělanosti a kulturní úroveň společnosti vůbec, a to v nejširším významu slova kulturní. Mohou ovlivnit atmosféru panující ve společnosti, pocity životní pohody, spokojenosti nebo naopak nespokojenosti s politickou či hospodářskou situací státu i celého světa. Příjemci informací mohou naopak působit na média poptávkou po určitých obsazích.

5) **Média jsou ekonomické entity.** Jsou to hospodářské subjekty, které se pohybují na trhu s informacemi a jinými obsahy. Informace a ostatní obsahy produkují, zpracovávají a pak je distribuují konečným „spotřebitelům“ nebo s obsahy, které jiný subjekt vyrobil nebo zpracoval, obchodují s jinými médii. Chování médií jako hospodářských subjektů zaměřených na zisk bude silně ovlivněno zákonitostmi nabídky a poptávky.

Uvedená hlediska od sebe nelze striktně oddělovat, neboť se v některých bodech prolínají a navzájem ovlivňují. To, co mají všechna hlediska společné, je, že média se dotýkají informací nebo s informacemi nějakým způsobem pracují. Jsou jejich obalem nebo podkladem, který informaci nese, nebo jsou kanálem, jímž informace protéká, nebo jsou

²³ Bliže viz Kunczik, M.: Základy masové komunikace, Karolinum, Praha, 1995, s. 34 a násl.

institucemi, které podobně jako například školy prostřednictvím předávání informací vzdělávají a vychovávají, nebo jsou továrnou na výrobu nebo zpracování informací nebo jiným hospodářským subjektem, který s informačními obsahy obchoduje.

Kapitola II. Média jako předmět právní úpravy; „mediální právo“

Souhrnný pojem **sdělovací prostředek**, resp. hromadný sdělovací prostředek (médiium, resp. masmédiium) v českém právním řádu definován není; legální definice jednotlivých sdělovacích prostředků lze najít v příslušných zákonech – v tiskovém zákoně, v zákoně o vysílání, které obsahují přímé legální definice periodického tisku (tiskový zákon) a rozhlasového a televizního vysílání (zákon o vysílání). Zákon o České tiskové kanceláři tiskovou kancelář definuje nepřímě prostřednictvím vymezení jejích úkolů.

Definici sdělovacích prostředků neobsahoval ani původní tiskový zákon. Obsahoval však ustanovení, které obecně formulovalo účel existence a činnosti hromadných sdělovacích prostředků, a to tak, že prostřednictvím periodického tisku a ostatních hromadných informačních prostředků občané získávají informace a veřejně vyjadřují své názory (ust. § 1 odst. 1 původního tisk. z.). Původní tiskový zákon používal termín „hromadné informační prostředky“.²⁴ Domnívám se, že v obsahu termínu hromadné sdělovací prostředky a obsahu termínu hromadné informační prostředky není třeba spatřovat podstatný rozdíl. Jsou to prostředky, jimiž jsou sdělovány informace.

V současnosti platný a účinný zákon o regulaci reklamy definuje média (a to komunikační média, nikoli sdělovací či informační média) ve vztahu k šíření reklamy, a to jako prostředky umožňující přenášení reklamy, zejména periodický tisk, neperiodické publikace, rozhlasové a televizní

²⁴ O hromadných informačních prostředcích hovoří například také ust. § 8 odst. 5 zákona o krajích, podle něhož musí být právní předpis kraje, jehož počátek účinnosti byl z důvodu naléhavého obecného zájmu stanoven na den dřívější než 15. den po vyhlášení, zveřejněn povinně mj. také v hromadných informačních prostředcích.

vysílání, audiovizuální produkce, počítačové sítě, nosiče, audiovizuálních děl, plakáty a letáky (ust. § 1 odst. 3 z. o regulaci reklamy).

Jako mediální zákon bývá někdy zkráceně označován zákon o vysílání. Takové označení však z pojmu „médiá“ vylučuje periodický tisk i další sdělovací prostředky.

A. Rozehnal se ve své publikaci Mediální právo²⁵ zabývá právní úpravou vydávání periodického tisku, provozování rozhlasového a televizního vysílání a České tiskové kanceláře, čímž v podstatě pro účely své publikace vymezuje předmět mediálního práva.

Mediální právo u nás není standardním právním odvětvím. Lze jej charakterizovat jako účelový souhrn právních norem, které upravují vydávání periodického tisku, provozování rozhlasového a televizního vysílání a činnost tiskových a informačních agentur, a zařadit jej do zvláštní části správního práva. Normy mediálního práva jsou především normami veřejnoprávními. Některé normy mediálního práva jsou však charakteru ryze soukromoprávního. Normy mediálního práva lze dále charakterizovat jako normy hmotněprávní, upravují zejména materiální práva a povinnosti adresátů norem. Kromě toho ale některé z nich upravují též otázky organizace veřejné správy na tomto úseku.

Za samostatné právní odvětví je mediální právo považováno v Rakousku a Spolkové republice Německo. Rakouští a němečtí zákonodárci a právní vědci však již dříve reagovali na konvergenci masmédií s informačními technologiemi a telekomunikacemi a za mediální právo se v těchto zemích označuje právní úprava, jejímž předmětem jsou veškeré elektronické komunikace a tisk.²⁶

²⁵ Rozehnal, A.: Mediální právo, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004.

²⁶ Blíže viz např. Fechner, F.: Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002.

Oddíl 1. Periodický tisk

Pojem periodický tisk

Ust. § 3 tiskového zákona vymezuje stěžejní pojmy, s nimiž tiskový zákon pracuje. Periodický tisk definuje jako noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce. Legální definice periodického tisku používá ustálené označení noviny a časopisy. Jako noviny se tradičně označují deníky a zpravodajská periodika, ostatní periodika jsou nazývána časopisy.

Zabývá-li se zákonnou definicí periodického tisku, musím vzít v úvahu také ust. § 2 tiskového zákona, které vymezuje působnost tohoto zákona. Periodickým tiskem jsou tedy veškeré tiskoviny, které mají atributy výše uvedené, s výjimkou tisku vydávaného nebo šířeného mimo území České republiky, tisku vydávaného výlučně pro vnitřní potřebu vydavatele a „úředních tiskovin“, jako jsou např. Sbirka zákonů a Sbirka mezinárodních smluv, které podléhají zvláštnímu režimu. Na periodický tisk, který je na území České republiky pouze šířen a nikoli vydáván, se nevztahují ustanovení o oznámení v naléhavém veřejném zájmu, evidenci, povinných údajích a povinných výtiscích a ustanovení o sankcích za porušení tiskovým zákonem stanovených povinností. Jaké hledisko má být uplatňováno pro posouzení, zda je periodický tisk vydáván pro vnitřní potřebu vydavatele, tiskový zákon nestanovuje. V konkrétním případě bude při hledání odpovědi na otázku, zda je tiskovina vydávána pouze pro vnitřní potřebu vydavatele a je tedy vyňata z působnosti tiskového zákona, zřejmě třeba zkoumat úmysl vydavatele, obsah a účel periodické tiskoviny a okruh recipientů, jimž je tisk určen.

Legální definice periodického tisku nezohledňuje počet tiskovin vydavatelem vydaných. Jediným kvantitativním kritériem je, že tiskovina, aby byla periodickým tiskem ve smyslu tiskového zákona, musí být vydána **minimálně dvakrát v jednom kalendářním roce**. Z podstaty vydavatelské činnosti a dále například z použitého plurálu v ust. § 3 písm. d) tiskového zákona, který stanoví, že vydáním periodického tisku se rozumí soubor

stejných či pouze regionální částí se lišících hmotných rozmnoženin periodického tisku, vyplývá, že se předpokládá, že tiskovina bude vydána najednou ve více kopiích, resp. rozmnoženinách (výtiscích). Pokud vydavatel vydává periodický tisk ve více regionálních výtiscích (mutacích), jde bez ohledu na počet mutací o jedno vydání.

Veřejným šířením periodického tisku je zpřístupnění předem individuálně neurčenému okruhu osob nebo i osob předem individuálně určených, pokud překračují okruh členů rodiny vydavatele jako fyzické osoby a okruh jeho osobních přátel (ust. § 3 písm. f) tiskového z.) Pojmy okruh členů rodiny a osobních přátel nejsou pojmy známé z jiných právních předpisů, například občanského zákoníku či zákona o rodině, ale jde také o jiný institut. Zvolená formulace tohoto ustanovení dává široký prostor pro interpretaci tak, aby mohl být naplněn jeho účel. Působnosti tiskového zákona tedy budou podléhat veškeré tiskoviny, které jsou určeny pro předem neindividualizované osoby, což je případ většiny novin a časopisů, které jsou volně k dostání, nebo pro osoby třeba i jmenovitě určené, pokud nejde o členy rodiny nebo přátele vydavatele, například příslušníkům určité církve, členům profesní komory apod.

Vydavatel periodického tisku

Vydavatelem se rozumí fyzická nebo právnická osoba, která periodický tisk vydává, přičemž vydáváním periodického tisku je podle tiskového zákona činnost vydavatele, při které na svůj účet a na svou odpovědnost zajišťuje obsah periodického tisku, jeho vydání a veřejné šíření (ust. § 3 písm. b) a ust. § 3 písm. c) tiskového z.)

Uvedené tautologické definice lze vyložit tak, že za zajišťování obsahu periodického tisku lze považovat činnost spíše žurnalistickou. Za zajišťování vydání a veřejného šíření naproti tomu za manažerskou aktivitu směřující k tomu, aby tiskovina byla zhotovena v rámci možností v co nejlepší kvalitě, vytištěna a distribuována na požadovaná místa v požadovaném množství. V současné praxi je pravděpodobné, že jednotlivé činnosti provádějí odlišné osoby. Jsem toho názoru, že odpovědnou zůstává ta osoba, která je jako

vydavatel určitého periodického tisku evidována u Ministerstva kultury, protože právě snadná identifikovatelnost vydavatele periodického tisku je jedním z důvodů, proč je taková evidence vůbec vedena.

Použitá definice vydavatele se podobá definici živnostníka, resp. živnosti v živnostenském zákoně, který živnost vymezuje jako soustavnou činnost provozovanou samostatně vlastním jménem, na vlastní odpovědnost, za účelem dosažení zisku a za podmínek stanovených živnostenským zákonem (ust. § 2 živnostenského z.). Jistou paralelu lze najít i ve stanovení základní povinnosti zhotovitele jako účastníka smlouvy o dílo podle obchodního zákoníku provést dílo na svůj náklad a na své nebezpečí (ust. § 537 odst. 1 obchodního zákoníku). Tiskový zákon sice operuje s jinými termíny, ale praktický význam pojmů na svůj náklad a na svůj účet a na své nebezpečí a na svou odpovědnost je tentýž. Přesto je z hlediska tiskového zákona nerozhodné, zda je vydavatelská činnost zároveň podnikáním, resp. živností.

Pojem **na svůj účet** by měl být vykládán tak, že jednající osoba jedná na svůj náklad, že si sama hradí své výdaje spojené s činností a nese i riziko finanční ztráty; vedle nákladů zahrnuje „na svůj účet“ i zisk. Dalším podstatným znakem je skutečnost, že vydavatelská činnost je prováděna **na vlastní odpovědnost**. Pokud jeden ze znaků (na vlastní účet nebo na vlastní odpovědnost) nebude naplněn, de iure není jednající osoba vydavatelem.

Odpovědnost je definičním znakem vydavatele, resp. vydávání a je zdůrazněna dále také v ust. § 4 tiskového zákona, podle něhož je za obsah periodického tisku odpovědný vydavatel. Vydávání periodického tisku, ostatně tak jako každá činnost ve společnosti, musí být přiřitatelné určitému subjektu, který ponese odpovědnost za dodržování všech stanovených pravidel. Právní odpovědnost je institut, kdy z porušení primárních právních povinností vznikají sekundární povinnosti, tj. povinnosti, které by nebyly vznikly, kdyby byla primární povinnost řádně splněna. Byla-li porušena právní povinnost, je subjekt, jemuž byla povinnost uložena, povinen vedle splnění oné primární povinnosti, provést také opatření k nápravě protiprávního stavu, který vznikl tím, že původní povinnost byla opomenuta, nebo není-li opatření k nápravě dostačující nebo již vůbec možné, je

odpovědný subjekt povinen nést sankci. Vydavatel periodického tisku je nositelem jak odpovědnosti soukromoprávní, tak odpovědnosti veřejnoprávní.

Odpovědnost je tedy povinnost nést, většinou negativní, následky svého jednání nebo porušení právní povinnosti. Tiskový zákon v ust. § 4 neukládá žádnou přímou primární povinnost, jejímž porušením by vznikla sekundární povinnost vyplývající z odpovědnosti. Jednotlivé povinnosti vyplývají z následujících ustanovení tiskového zákona, které upravují konkrétní instituty. Například lze dovodit odpovědnost za neuveřejnění odpovědi či dodatečného sdělení.

Odpovědnost vydavatele periodického tisku je odpovědností objektivní, bez ohledu na zavinění. Vydavatel odpovídá za obsah tiskoviny nezávisle na tom, zda např. učinil opatření, aby určitý text nebyl publikován. Za obsah je nutno považovat vše, co je v periodickém tisku zveřejněno, obsaženo nebo společně s periodikem distribuováno, tedy i přílohy.

Vydavatel však podle tiskového zákona neodpovídá za pravdivost údajů v reklamě a inzerci, pokud ovšem nejde o reklamu či inzerci samotného vydavatele. Podle důvodové zprávy není možné na vydavateli požadovat, aby přezkoumával pravdivost údajů v reklamách a inzerátech zadávaných třetí osobou. Byl by to prakticky nerealizovatelný požadavek, který by mohl znemožnit samotnou vydavatelskou či novinářskou činnost. Vydavatel nemá dostatečné prostředky k ověření pravdivosti těchto údajů a smyslem vydavatelské či novinářské profese není kontrola pravdivosti tvrzení o vlastnostech propagovaných výrobků či kontrola pravdivosti údajů uvedených například v inzerátech na seznámení.

Tiskový zákon uvádí, že odpovědnost vydavatele podle zákona o regulaci reklamy, odpovědnost za nekalosoutěžní jednání podle ustanovení obchodního zákoníku a trestní odpovědnost zůstávají nedotčeny, a to včetně odpovědnosti za obsah reklamy a inzerce. Zachována zůstává také občanskoprávní odpovědnost vznikající porušením práv na ochranu osobnosti.

I když podle současného tiskového zákona je odpovědným subjektem vydavatel (na rozdíl od původního tiskového zákona, který upravoval

odpovědnost redaktora, resp. šéfredaktora), je zřejmé, že například občanskoprávní či trestněprávní odpovědnost jednotlivého redaktora nezaniká.

V této souvislosti lze poukázat na rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *Rodriguez v. Španělsko (1999)*, která v tomto případě konstatovala, že odpovědnost šéfredaktora týdeníku za obsah dvou předmětných článků je dána, neboť neprovedl kontrolu hodnověrnosti informace a schválil uveřejnění bez předchozího zjištění zdroje.²⁷

Původní tiskový zákon vedle pojmu vydavatel používal též pojmy šéfredaktor a redaktoři. Šéfredaktora vymezoval pouze stručně, a to jako osobu, která z pověření vydavatele řídila hromadný informační prostředek; dále pak zákon upravoval postavení šéfredaktora a jeho odpovědnost. Byl-li šéfredaktor ustanoven, odpovídal vydavateli za obsah jednotlivého vydání hromadného informačního prostředku, zejména pak za to, aby obsahem hromadného informačního prostředku nebyly porušeny zákonem chráněné zájmy společnosti, občanů a organizací. Šéfredaktorem nebo redaktorem mohl být podle ustanovení původního tiskového zákona jen ten, kdo k tomu byl občansky a odborně způsobilý (ust. § 10 původního tisk. z.)

Současný tiskový zákon o šéfredaktorovi ani redaktorech vůbec nehovoří. Přestože odpovědnost za obsah tisku nese vydavatel, který nemá vždy faktický vliv na to, jaká konkrétní tvrzení (a v jaké formě) budou publikována, domnívám se, že tato konstrukce odpovědnosti není nevyhovující, neboť povinnosti a odpovědnost redaktorů vůči vydavateli jsou právem upraveny (nejčastěji normami pracovněprávními, možná je také občanskoprávní nebo obchodněprávní úprava, například v případě vztahu založeného smlouvou o dílo).

Syndikát novinářů České republiky ustanovení tiskového zákona o odpovědnosti vydavatele okomentoval takto: „Vydavatelem je zpravidla akciová společnost nebo společnost s ručením omezeným, totiž jakýsi kolektivní vlastník, který nemá a ani nemůže mít z technické podstaty tvorby

²⁷ Cit. dle Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 30.

a výroby novin a časopisů konkrétní vliv na obsah periodika. U deníku je to zcela vyloučeno. Obsah určuje šéfredaktor a zpravidla redaktor, novinář.²⁸

K tomu však lze uvést názor Evropského soudu, který vyjádřil v rozhodnutí ve věci *Sürek v. Turecko* (1999): „Skutečnost, že vydavatel má pouze komerční a nikoliv redaktorský vztah k novinám nebo časopisu, ho nemůže zbavit odpovědnosti.“²⁹

Podle ust. 2. bodu a) Etického kodexu novináře je novinář povinen nést osobní odpovědnost za všechny uveřejněné materiály, právní následky však tato osobní odpovědnost nemá.³⁰ Současná dikce redaktory i šéfredaktory právní odpovědnosti dle tiskového zákona zbavuje.

Vydavatelům sice nic nebrání určovat obsahové zaměření ani konečný obsah publikovaných textů, pravdou ale je, že v praxi vydavatelé do konkrétní obsahové podoby textu nezasahují, což snad můžeme vnímat dokonce pozitivně, poněvadž v opačném případě, by snadno mohly převážit ekonomické zájmy vydavatele nad zájmem objektivně informovat čtenáře.

V českých v současnosti účinných právních předpisech nenajdeme ani vymezení, kdo je novinářem. Belgický zákon o ochraně informačních zdrojů novinářem chápe každou fyzickou nebo právnickou osobu, která nezávisle nebo jako zaměstnanec pravidelně a přímo přispívá ke shromažďování, editování, výrobě a distribuci informací pro veřejnost prostřednictvím sdělovacích prostředků.³¹ Pro účely institutu ochrany zdroje definuje pojem novinář („*journalist*“) také Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2000) 7, a to jako fyzickou či právnickou osobu, která se pravidelně nebo profesionálně podílí na sbírání a rozšiřování informací veřejnosti prostřednictvím jakéhokoli prostředku masové komunikace.³²

²⁸ Jelínek, M.: Připomínky Syndikátu novinářů k návrhu tiskového zákona, *Mediažurnál*, 6/1999, s. 8

²⁹ Rozhodnutí ve věci *Sürek v. Turecko* (č. 3) ze dne 8. 7. 1999, stížnost č. 24735/94, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

³⁰ Etický kodex novináře dostupný z <http://www.syndikat-novinaru.cz/etika/kodex.phtml>.

³¹ Moravec, O.: Redakční tajemství v České republice perspektivou judikatury Evropského soudu pro lidská práva, *Jurisprudence*, 3/2006, s. 25. Srov. Pouperová, O.: WWW stránky jako periodický tisk, *Správní právo*, 5/2006, s. 307–315.

³² Ust. bodu a) Přílohy k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R (2000) 7 o právu novinářů neodtajnit své informační zdroje (*Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information*): „The term *journalist* means any natural or legal person who is regularly or

WWW stránky, blogy, online magazíny

Někteří autoři se domnívají, že působnosti tiskového zákona elektronické „tiskoviny“ nepodléhají.³³ Podle mého názoru není důvod některé služby distribuované prostřednictvím sítě Internet³⁴ z působnosti tiskového zákona automaticky vylučovat jen proto, že nejsou zachyceny na vytištěném papírovém nosiči dat.

Na setkání Sdružení nezávislých tiskových rad evropských zemí (*Alliance of Independent Press Councils of Europe*) v Bonnu švédský ombudsman pro média zdůraznil, že pro online média a tištěná média by neměla existovat dvojí pravidla.³⁵

Je třeba rozlišovat Internet jako **komunikační prostředek** uživatele vůči uživateli (např. e-mail) a Internet jako **komunikační prostředí**, v němž jeden komunikuje s mnohými, tj. prostředí, kde se publikují informace např. na WWW stránkách.³⁶

Samotný Internet za periodickou tiskovinu považovat nelze, neboť je to prostor – prostředí výměny informací, komunikační prostředí. protože nesplňuje základní požadavky tiskového zákona, např. už jen pro mnohost svých „vydavatelů“. Úpravě tiskového zákona dále nemohou podléhat ani služby založené na adresné výměně zpráv mezi konkrétními uživateli, např.

professionally engaged in the collection and dissemination of information to the public via any means of mass communication.“

³³ Viz např. Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001; viz též Moravec, O.: Webové stránky nejsou tiskovinou, Správní právo, 3/2007, s. 157.

³⁴ Internet (*Interconnected sets of network*) je komplexní celosvětová síť, v níž jsou propojeny jednotlivé počítače a počítačové systémy; může využívat hlavní prvky komunikace (text, obraz, řeč, tón, video) a propojovat je přes různé interakční roviny do komunikačního média. Internet je síť, která spojuje jednotlivé síťové technologie. Může jít o kompletní datové síť nebo o jednotlivé počítače a počítačové systémy, které jsou vzájemně propojeny. Základem těchto systémů je různý hardware a software, které se mohou propojovat s jinými systémy nacházejícími se kdekoli prostřednictvím všeobecně platných standardů. Základem jsou protokoly, které stanoví jednotné standardy pro výměnu dat. Tím je zajištěna komunikace nezávislá na systému. Díky síťovému spojení všech systémů výpadek dílčího systému funkcí Internetu jako celku nijak negativně neovlivní. Blíže viz např. Schellmann, B.: Média: základní pojmy, návrhy, výroba, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 284.

³⁵ Viz Tillmans, L.: Tiskové rady z celé Evropy se sešly v Bonnu, dostupné z <http://www.uvdt.cz>.

³⁶ J. Musil: „Technickým základem Internetu je předávání multimediálních informací mezi počítači. Podstatou funkce tohoto komunikačního nástroje však není technika, nýbrž organizační řešení založené na myšlence celosvětově volně vytvářené sítě bez centra a prakticky bez hierarchického členění.“ Cit. dle Rujbrová, K.: Dohled nad řádným fungováním rozhlasu a televize, Právní rádce, 11/2006, s. 44.

e-mail nebo ICQ (*I Seek You*), protože ty jsou určeny předem individualizovaným subjektům, které nemusí být odesilatelovými rodinnými příslušníky či přáteli (srov. ust. § 3 písm. f) tiskového z.) Kritéria periodických tiskovin stanovená tiskovým zákonem mohou splňovat WWW stránky (*world-wide-web*)³⁷, služby ftp (*file-transfer-protocol*) a obdobná služba dostupná z mobilních telefonů - tzv. wap (*wireless application protocol*)³⁸.³⁹

Elektronické dokumenty jsou samostatnou kategorií publikací z hlediska své formy, avšak z hlediska svého obsahu mohou být shodné s jakýmkoliv jinými, tradičními publikacemi. Legální definice periodického tisku obsažená v tiskovém zákoně, pokud není interpretována doslovně, je poměrně volná.

Za činnost ekvivalentní vydávání periodických tiskovin ve smyslu tiskového zákona lze v oblasti poskytování služeb na Internetu považovat takovou činnost, při níž jsou systematicky vytvářeny soubory, které jsou následně ukládány (nahrávány) na paměťové zařízení počítače (servery⁴⁰) a které jsou vzájemně funkčně provázány technologií http (*hyper text transfer protocol*⁴¹) v jazyce html (*hyper text markup language*⁴²).⁴³

³⁷ „World wide web (WWW)“ je souhrn online dokumentů uložených na serverech přístupných odkudkoli ve světě, připojených k Internetu. K pojmu „World Wide Web“ blíže viz např. Carey, P. – Sanders, J.: *Media Law*, Sweet and Maxwell, London, 2004, s. 207; viz též Schellmann, B.: *Média: základní pojmy, návrhy, výroba*, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 304 a násl. „Online“ znamená stav připojení k Internetu či schopnost být připojen k Internetu nebo stav dostupnosti z Internetu či schopnost být z Internetu dostupný. K pojmu „online“ blíže viz např. Ward, M.: *Journalism online*, 2. vyd., Linacre House, Oxford, 2003, s. 9.

³⁸ Wap je otevřený mezinárodní protokol, který umožňuje bezdrátovou komunikaci. Základní aplikací je umožnění přístupu k zjednodušené verzi World Wide Web, přizpůsobené mobilním telefonům a „kapesním počítačům“ PDA (*Personal Digital Assistant*).

³⁹ Srov. Černý, M.: *Webové prezentace na síti Internet z pohledu tiskového zákona a autorského zákona*, *Právo a podnikání*, 2/2003, s. 3.

⁴⁰ „Server“ je zařízení, které automaticky spravuje programy a databáze, jež mohou být jejich uživateli navzájem sdíleny. K pojmu server viz např. též Schellmann, B.: *Média: základní pojmy, návrhy, výroba*, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 304.

⁴¹ „HyperText-Transfer-Protokol“ je standard k přenášení multimediálních dokumentů na Internetu; umožňuje komunikaci mezi WWW servery a WWW klienty. Blíže viz např. Schellmann, B.: *Média: základní pojmy, návrhy, výroba*, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 304.

⁴² „Hypertext Markup Language“ je programovacím jazykem pro World Wide Web, nezávislým na platformě. Umožňuje popsat logické struktury a formáty dokumentu. Blíže viz např. Schellmann, B.: *Média: základní pojmy, návrhy, výroba*, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 305.

⁴³ Srov. Černý, M.: *Webové prezentace na síti Internet z pohledu tiskového zákona a autorského zákona*, *Právo a podnikání*, 2/2003, s. 3.

Zvláštní podkategorií WWW stránek, kterou lze s periodickými tiskovinami nejlépe srovnávat, jsou online magazíny, tzv. e-ziny. Online magazíny mohou být distribuovány také formou elektronické pošty.⁴⁴ Dále se budu aplikovatelností tiskového zákona zabývat pouze ve vztahu k online magazinům, příp. blogům⁴⁵, které se svým charakterem tradičním periodickým nejvíce přibližují.

Online magazíny by mohly být periodickou tiskovinou, pokud bychom připustili, že spadají do souhrnného vymezení „jiné tiskoviny“. Pro takový myšlenkový postup svědčí to, že jsou zachyceny na hmotných nosičích dat, serverech, a takto šířeny; na klasický papírový podklad mohou být snadno převedeny každým recipientem a pak už půjde o tiskovinu, která svou vnější podobou může konkurovat kterémukoli jiným periodickým tiskovinám, které jsou pod režim tiskového zákona podřazovány bez rozpaků.

Dalším kritériem je dodržení zákonem požadovaného vzhledu a periodicity – musí být tedy na síti Internet zveřejňovány pod stejným názvem, v jednotné grafické úpravě a musí být aktualizovány nejméně dvakrát v tomtéž kalendářním roce. Rozhodující by neměl být způsob zpřístupnění recipientům, nýbrž záměr zákonodárce regulovat systematické vydávání takových projevů, které splňují určité definiční znaky.

Mnozí vydavatelé dnes již běžně jako alternativu svých tištěných periodik prezentují také jejich online verze. Tato služba je poskytována většinou zdarma, existují ale také zpoplatněné online magazíny. Přístup na WWW stránky s touto službou je pak chráněn přístupovým heslem, které je sdělováno pouze předplatitelům.

⁴⁴ V případě, že obsahují obchodní sdělení, mohou být takto šířeny, pouze pokud adresát projevil o jejich zaslání zájem. K tomu viz ust. § 7 a násl. zákona o některých službách informační společnosti.

⁴⁵ Blog je většinou definován pomocí slova „journal“, které může být přeloženo jako noviny či časopis. V souvislosti s definicí blogu jako „online journal“, kteroužto definici považuji za nejužitečnější, se mi však překlad do češtiny pomocí pojmu „noviny“ či „časopis“ nezdá jazykově vhodný. Blogy jsou vlastně podkategorií WWW stránek. Na blozích prezentuje autor své názory a komentáře k různým společenským otázkám a pravidelně je aktualizuje. Bloggeři („online journalists“) používají technicky nenáročné a uživatelsky jednoduché softwary, které umožňují vytvářet a aktualizovat blogy bez složitých procesů. Blogy jsou adresovány neomezenému okruhu uživatelů; ten může být sice rámcově předurčen svým tematickým zaměřením, ale je jen na uživateli, zda budou stránky s blogy, event. se kterými blogy, navštěvovat, případně zda se budou také spolupodílet na vytváření jejich obsahu např. prostřednictvím pro online články tolik příznačných komentářů.

U WWW stránek je složité dokazování, jaký byl v určitý okamžik jejich konkrétní obsah. Existuje sice doplňková služba spočívající v zálohování obsahů WWW stránek, zálohování obsahů však poskytovatelům není uloženo jako právní povinnost a z praktického hlediska ani není dlouhodobé zálohování obsahu stránky po každé provedené změně možné.⁴⁶

Soudy se zatím k aplikovatelnosti tiskových zákonů na online magazíny (resp. WWW stránky) ve své rozhodovací praxi nepřiklánějí. Příkladem může být kauza *Apple Computer v. blogy (2005)*, v níž kalifornský vyšší soud (*Superior Court*) bloggerům⁴⁷ nepřiznal novinářské právo na ochranu zdroje.⁴⁸ Nicméně z odůvodnění plyne, že soud dospěl k závěru, že otázkou, zda lze práva novinářů rozšířit na bloggery, není třeba se vůbec zabývat, protože v tomto konkrétním případě právo na ochranu zdroje jako esenciální právo svobodné novinářské práce žurnalistiky odepřel v souladu se zákonem o pohrdání soudem (*Contempt of Court Act, 1981*⁴⁹) z důvodu, že činnost bloggerů se dotýkala trestné činnosti. Omezení práva na ochranu zdroje tak bylo v souladu s výjimkami stanovenými zákonem a bylo by takto aplikováno, i kdyby byly předmětné informace zveřejněny běžným tiskem.⁵⁰

J. Matejka z Ústavu státu a práva Akademie věd ČR k otázce postavení blogů a právní odpovědnosti jejich autorů uvádí, že dle jeho názoru je aplikace tiskového zákona na internetová periodika vzhledem k použité

⁴⁶ Ve věci, v níž soud řešil otázku, zda správní úřad splnil povinnost zveřejnit obsah úřední desky také způsobem umožňujícím dálkový přístup, vyslovil, že dokazování ke zjištění, zda zveřejnění způsobem umožňujícím dálkový přístup bylo provedeno, či nikoliv, a zda webová prezentace úřadu byla v rozhodném období funkční, lze provést např. souborem obsahujícím rozhodnutí zveřejněné na úřední desce a výpisem vstupů do zveřejněného dokumentu prostřednictvím WWW stránek úřadu. Viz usnesení Městského soudu v Praze ze dne 22. 11. 2007, sp. zn. 11 Ca 27/2007-75. K tomu srov. ust. § 2 vyhlášky č. 485/2005 Sb. o rozsahu provozních a lokalizačních údajů, době jejich uchovávání a formě a způsobu jejich předávání orgánům oprávněným k jejich využívání.

⁴⁷ „*Online journalists*, online žurnalisté, autoři pravidelně publikující na Internetu. Viz např. <http://onlinejournalist.blogspot.com>.

⁴⁸ K institutu ochrany zdroje a obsahu informací viz ust. § 16 tiskového z. a viz též níže Část druhou, Kapitolu II., Oddíl 5. Ochrana zdroje a obsahu informací.

⁴⁹ *Contempt of Court Act (1981)*, zákon je dostupný např. z <http://www.cps.gov.uk>.

⁵⁰ Penenberg, A.: No Protection for Bloggers; tamtéž in *Decision of Superior Court, State of California, County of Santa Clara, Case No.: 1-04-CV-032178*, článek je dostupný z <http://www.wired.com/>. Viz též Penenberg, A.: *It's the Content, Not the Source*, článek je dostupný z <http://www.wired.com>.

zákonné terminologii nesmysl: „Například si nedovedu představit internetovou verzi povinného výtisku.“⁵¹

Co je tiskovinou, český tiskový zákon nedefinuje. Například německé právo je v tomto směru preciznější. Tiskový zákon spolkové země Hamburk vymezuje tiskoviny jako písemnosti vyrobené prostřednictvím knihtisku nebo jiného rozmnožovacího postupu, vhodného k masové výrobě, a určené k šíření, dále namluvené nosiče zvuku, obrazová ztvárnění s textem nebo bez něj a hudebniny s textem nebo vysvětlivkami. Hamburský tiskový zákon za tiskoviny dále považuje rozmnožená sdělení, která pro tisk obstarávají např. zpravodajské agentury, a sdělení dodávaná pomocnými redakčními podniky, a to bez ohledu na jejich technickou formu, v níž jsou dodávána.⁵² Písemnostmi jsou pak podle běžného výkladu všechna znázornění pomocí hmotných značek.⁵³ Německý trestní zákoník za písemnosti považuje mj. také nosiče dat a jiná hmotně zachycená znázornění.⁵⁴ Do uvedeného vymezení „písemnosti“ by tedy WWW stránky mohly spadat, jelikož jsou uloženy na hmotných paměťových zařízeních.

Spolková republika Německo ale tuto oblast upravuje speciálním právním předpisem (*Staatsvertrag über Mediendienste*), který se vztahuje mj. také na povinnosti online vydavatelů.⁵⁵ Působnost německého zákona o mediálních službách se vztahuje na nabídku a užívání mediálních služeb, tj. informačních a komunikačních služeb určených veřejnosti, vyjádřených textem, zvukem nebo obrazem, které jsou šířeny prostřednictvím elektromagnetického vlnění, kabelového nebo jiného připojení či vedení⁵⁶, přičemž německý zákon o mediálních službách rozlišuje služby poskytované na žádost jednotlivého uživatele a služby, které jsou současně zpřístupněny

⁵¹ Cit. dle Miklík, A.: Jaký mají blogy vliv na ostatní média?, článek je dostupný z <http://technet.idnes.cz>.

⁵² K vymezení pojmu tiskoviny („*Druckwerke*“) viz ust. § 7 tiskového zákona spolkové země Hamburg (*Hamburgisches Pressegesetz, GVBl. S. 15*).

⁵³ Creifelds, C. a kol.: *Creifelds Rechts-wörterbuch*, C. H. Beck, München, 2004, s. 334.

⁵⁴ Viz ust. § 11 StGB.

⁵⁵ Pojem „online vydavatelé“ používám jako zkratku pro provozovatele internetových magazínů, tj. pro osoby poskytující na Internetu služby, které spočívají ve veřejném rozšiřování redakčně zpracovaných obsahů pod stejným názvem, s jednotnou grafickou úpravou, nejméně dvakrát v kalendářním roce.

⁵⁶ Ust. § 2 odst. 1 MDStV.

neomezenému okruhu uživatelů.⁵⁷ Poskytovatelům mediálních služeb stanovuje odpovědnost za jimi poskytované informace (s výjimkami), ukládá povinnost uvádět stanovené údaje (viditelně a trvale)⁵⁸, uveřejnit odpověď publikovaným tvrzením dotčené osoby⁵⁹ atp. Mediální služby zpravodajského charakteru mají odpovídat uznávaným zásadám žurnalistické práce; zprávy o aktuálním dění musí poskytovatel před zahájením jejich veřejného šíření pečlivě přezkoumat s ohledem na jejich obsah, zdroj a pravdivost; komentáře musí být od skutkových sdělení zřetelně odděleny a jako takové také označeny.⁶⁰

Z uvedeného vyplývá, že v německém právním prostředí je regulováno veškeré veřejné šíření obsahů a informací a formu, v níž jsou tyto obsahy zachyceny, zákonodárce nepřeceňuje.

Národní knihovna České republiky na základě vlastního projektu vytváří archiv webových médií a sbírá do něj materiály od médií publikovaných na Internetu. Takový archiv může být pro budoucí generace jako důkaz o kulturní vyspělosti stejně důležitý jako sbírka bohemikálních periodik, která je sestavována prostřednictvím povinných výtisků odevzdávaných vydavateli stanoveným příjemcům (ust. § 9 tiskového z.). Problémem je, že ačkoli přístup do archivů těchto online médií může být zpoplatněn, Národní knihovna tyto texty požaduje poskytnout zdarma. Navíc archiv webových médií má být neveřejný. Celý systém sice připomíná institut povinných výtisků, ale na rozdíl od něj je založen na dobrovolnosti, protože zatím žádný zákon takovou povinnost online vydavatelům výslovně neukládá (pomineme-li současný tiskový zákon, jehož aplikovatelnost na „tiskoviny“ vydávané online, není uznávána).

Zákon o některých službách informační společnosti se vztahuje na poskytování služeb informační společnosti a šíření obchodních sdělení a

⁵⁷ Ust. § 3 číslo 2 a 3 MDStV.

⁵⁸ Blíže viz ustanovení o *Informationspflichten*, § 10 MDStV.

⁵⁹ Blíže viz ustanovení o *Gegendarstellung*, § 14 MDStV. K tématu právo na odpověď v souvislosti s publikováním na WWW stránkách viz Schrader, U. H.: *Das Recht auf Gegendarstellung im Internet*, dostupné z též <http://online-marketing-praxis.de> a viz též Kramer and Partner: *Der Schutz der Persönlichkeit im Internet*, dostupné z <http://www.finanztip.de>.

⁶⁰ Blíže viz ustanovení o *Sorgfaltspflicht*, § 11 odst. 2 MDStV a srov. ust. § 31 odst. 2 z. o vysílání, ust. § 2 odst. 2 z. o České televizi a ust. § 2 odst. 2 z. o Českém rozhlasu.

upravuje odpovědnost poskytovatelů služeb informační společnosti (tzv. providerů) za obsah informací poskytovaných na Internetu. **Službou informační společnosti** uvedený zákon rozumí jakoukoliv službu poskytovanou elektronickými prostředky na individuální žádost uživatele, poskytovanou zpravidla za úplatu. Služba je poskytnuta elektronickými prostředky, pokud je odeslána prostřednictvím sítě elektronických komunikací a vyzvednuta uživatelem z elektronického zařízení pro ukládání dat. Za obchodní sdělení pak zákon o některých službách informační společnosti považuje všechny formy sdělení určeného k přímé či nepřímé podpoře zboží či služeb nebo image podniku fyzické či právnické osoby a také reklamu podle zákona o regulaci reklamy (ust. § 2 zákona o některých službách informační společnosti).

Zákon vymezuje hranice odpovědnosti providera za obsah informací poskytovaných na Internetu a stanovuje podmínky, při jejichž splnění je založena odpovědnost poskytovatele za obsah informací jím zprostředkovaných či uložených. Poskytovatelé informace pouze přenášejí a nebylo by spravedlivé po nich požadovat, aby sledovali veškerý jejich obsah a navíc za něj nesli i právní odpovědnost. Zákon stanoví, že provider nese odpovědnost za obsah přenášených informací pouze, pokud jejich přenos sám iniciuje, zvolí uživatele šířené informace nebo zvolí nebo změní obsah šířené informace.

Zákon o některých službách informační společnosti sice nabyt účinnosti v září 2004, není ale dosud jednoznačně vyřešeno, které konkrétní služby pod režim tohoto zákona (ne)spadají, a bude na příslušných orgánech, aby výkladem případné nejasnosti odstranily.

Podle mého názoru má být zákon o některých službách informační společnosti na zpravodajství a jiné informace publikované na WWW stránkách, například jako ona alternativa tištěných periodik, aplikován. Vyplnění příslušné WWW adresy nebo kliknutí na odkaz či ikonu lze totiž považovat za individuální žádost uživatele, tedy žádost o poskytnutí informací ve smyslu uvedeného zákona. Je třeba si ale všimnout, že tento zákon řeší především specifické aspekty poskytování informačních služeb elektronickými prostředky, ale neupravuje ty instituty, které jsou obsaženy

v tiskovém zákoně. Záměrem zákonodárce nebylo regulovat tytéž situace a chránit tatáž subjektivní práva.

Dalším problémem, který blokuje snahu efektivně regulovat publikování na Internetu, resp. regulovat jakoukoli službu poskytovanou prostřednictvím Internetu, je problém určení právního řádu, jímž se má taková činnost řídit. Jelikož obsah publikovaný prostřednictvím Internetu je dosažitelný odkudkoli, vydavatelé online periodik, provozovatelé vysílání prostřednictvím Internetu (a poskytovatelé dalších služeb prostřednictvím Internetu) mohou právní úpravu snadno obcházet a de facto si mohou zvolit právní řád státu, v němž je regulace nejmírnější a službu poskytovat v režimu právního řádu tohoto státu.

Pro určení právního řádu, kterému bude služba poskytovaná prostřednictvím Internetu podléhat, se uplatňují různá kritéria. Určujícím kritériem může být sídlo nebo místo podnikání subjektu, který publikuje prostřednictvím Internetu (provozuje vysílání prostřednictvím Internetu nebo prostřednictvím Internetu poskytuje jinou službu); místo serveru, z něhož je služba poskytována; jazyk, v němž je služba poskytována; nebo různé kombinace některých z těchto kritérií. Podle zvoleného určujícího kritéria se pak použije právní řád státu, v němž má subjekt své skutečné sídlo nebo skutečné místo podnikání; právní řád státu, v němž je umístěn server, z něhož je služba poskytována; nebo právní řád státu, v jehož jazyce je služba poskytována^{61,62}

Online magazíny, blogy a World Wide Web vůbec jsou jednou z možností jak realizovat svobodu projevu a právo na informace. Vytvoření WWW stránek s online magazínem nebo blogem a jejich aktualizace je technicky nenáročná, výhodou je interaktivita, možnost zpětné vazby a operativnost, možnost téměř okamžitě reagovat publikováním zprávy, která navíc bude dostupná odkudkoli, kde funguje Internet. Díky rozšiřujícím se technickým možnostem a novým dovednostem lidí tak svoboda projevu jako právo jakýmkoli způsobem vyjadřovat své názory, jakož i informace a ideje

⁶¹ Kritérium jazykové je možné jen u některých jazyků; uplatnily jej např. švédské soudy.

⁶² Viz Josefí, P.: Regulace televizního vysílání prostřednictvím Internetu, *Právo pro podnikání a zaměstnání*, 11/2006, s. 4 a násl. Srov. Mates, P. – Smejkal, V.: *Sít sítí očima práva*, *Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin*, 2/1999, s. 45.

svobodně vyhledávat a rozšiřovat, a to bez ohledu na hranice státu (ust. čl 17 odst. 2 Listiny), nabývá nové dimenze a stává se dostupnější dalším sociálním skupinám.

Publikování na Internetu je činností stále rozšířenější, pro níž ale pozitivní právo stanovuje méně podmínek než pro vydávání klasických publikací. Dopad obsahů publikovaných na Internetu přitom vzhledem k jejich dostupnosti odkudkoli ve světě může být mnohem působivější. Je zřejmé, že legislativní činnost tempu technického pokroku nestačí a mezeru v právu je třeba doplnit. Proto je třeba online publikování neponechávat bez regulace odpovídající zvláštnostem této činnosti.

Uznávám, že v konkrétním případě by v současné době mohlo být vymáhání práv vyplývajících z porušení povinností „online vydavatelů“ podle tiskového zákona přinejmenším problematické a že rychlejší a efektivnější ochrany se dotčená osoba domůže spíše v režimu jiných právních předpisů.

Je zřejmé, že publikování na Internetu má svá specifika a že režim tiskového zákona nemůže dopadat na jakékoli publikování na Internetu. Ani na takové publikování na Internetu, které se vydávání periodických tiskovin blíží nejvíce – vydávání online magazínů nemůže být režim tiskového zákona aplikován bez výjimek. Jestliže však úmyslem zákonodárce je neaplikovat na vydávání online magazínů tiskový zákon, je třeba v tomto smyslu upřesnit některé legální definice tiskového zákona a zúžit tak jeho působnost, resp. výslovně z působnosti tiskového zákona vydávání online magazínů vyloučit (podobně jako to zákonodárce učinil v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání), neboť stávající legální definice již současnému reálnému stavu nevyhovuje.

Oddíl 2. Rozhlasové a televizní vysílání

Pojem rozhlasové a televizní vysílání

Rozhlasové a televizní vysílání zákon o vysílání pozitivně vymezuje jako prvotní šíření původních rozhlasových a televizních programů a teletextu, určených k příjmu veřejností v kódované nebo nekódované formě, prostřednictvím zemských vysílacích rádiových zařízení, kabelových systémů

a družic. Zákon se vztahuje na vysílání analogové i digitální (ust. § 2 odst. 2 z. o vysílání). Zákon obsahuje také negativní vymezení rozhlasového a televizního vysílání.

Za rozhlasové a televizní vysílání se nepovažuje zajišťování komunikačních služeb zaměřených na poskytování informací nebo jiných sdělení na základě individuálních požadavků, zajišťování sítě elektronických komunikací a poskytování služby elektronických komunikací podle zákona o elektronických komunikacích, šíření rozhlasových a televizních programů prostřednictvím družice provozovatelem s licenci nebo provozovatelem ze zákona, pokud toto vysílání slouží pouze k dopravě kódového signálu k vysílačům, sdělování informací souvisejících s provozem technických prostředků využívaných k realizaci rozhlasového a televizního vysílání a vysílání prostřednictvím dálkového přístupu (Internetu).

Rozhlasovým a televizním vysíláním nejsou například produkce v domácnostech určené pro rodinné příslušníky nebo přátele, protože takové produkce jsou určeny určitému nebo určitelnému okruhu osob. Televizním vysíláním není ani provozování bezpečnostní kamery a jiných podobných sledovacích systémů, které nejsou určeny pro veřejnost. Za vysílání ve smyslu zákona o vysílání nelze považovat ani telefonní rozhovory, videokonference či komunikaci telefaxem, neboť jde o poskytování komunikačních služeb v režimu zákona o elektronických komunikacích.

Zákon o elektronických komunikacích v ustanovení, v němž negativně vymezuje rozsah své působnosti z hlediska forem činnosti („nevztahuje se na obsah služeb poskytovaných prostřednictvím sítí elektronických komunikací, jako je obsah rozhlasového a televizního vysílání...“), zdůrazňuje, že oddělením regulace přenosu od regulace obsahu nejsou dotčeny vazby, které mezi nimi existují, zejména pro zaručení mediální plurality, kulturní rozmanitosti a ochrany recipienta (spotřebitele), ust. § 1 odst. 2 z. o elektronických komunikacích. Pojem elektronické komunikace je širší než pojem telekomunikace, jež používal zákon o telekomunikacích, který byl ke dni 1. květnu 2005 zrušen zákonem o elektronických komunikacích. Zákon o elektronických komunikacích upravuje technické aspekty médií; řeší aspekty související s přenosem dat. Za službu elektronických komunikací

se nepovažuje služba, která je podrobena redakčnímu dohledu obsahu, který je přenášen.

Zákon o vysílání tedy upravuje obsah analogového i digitálního rozhlasového a televizního vysílání a přístup k provozování analogového rozhlasového a televizního vysílání, zatímco přístup k provozování digitálního vysílání a přenos upravuje zákon o elektronických komunikacích.⁶³

Vysílání je možno podle zvoleného kritéria rozdělit do několika kategorií: vysílání rozhlasové a vysílání televizní, vysílání původní a převzaté, vysílání celoplošné, regionální a místní.

Vysílání je vždy určeno pro veřejnost. Veřejností je anonymní masa recipientů (posluchačů nebo diváků), kteří nejsou individuálně určeni. Už z toho vyplývá, že rozhlasovým nebo televizním vysíláním není poskytování služby na základě individuálních požadavků.

Vysílání musí být šířeno prostřednictvím sítí elektronických komunikací, může být šířeno v nekódované nebo v kódované podobě. Systém modulace, tedy zda jde o vysílání analogové nebo o vysílání digitální, není rozhodující.

Vysílání může být šířeno bezúplatně nebo za zvláštní úplatu. Za rozhlasové a televizní vysílání se tak při splnění dalších zákonem stanovených podmínek považují i různé druhy placené televize. Rozhlasovým a televizním vysíláním ve smyslu zákona o vysílání jsou tedy i zpoplatněná rozhlasová a televizní vysílání, vysílání, která recipienti přijímají na základě soukromoprávní smlouvy a za něž platí provozovatelům poplatky stanovené takovou smlouvou (nikoli rozhlasové a televizní poplatky stanovené zákonem o rozhlasových a televizních poplatcích).

Rozhlasovým a televizním vysíláním je **prvotní šíření původních rozhlasových a televizních programů** a služeb přímo souvisejících s programy, včetně teletextu⁶⁴ v analogovém televizním vysílání. Zkratkou

⁶³ Bližší viz rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 3/2007-83 o kasační stížnosti provozovatele mobilní sítě třetí generace, v jejímž rámci byla zákazníkům nabízena tzv. streamingová verze televizního programu Óčko.

⁶⁴ Teletext je nejstarší doplňkovou televizní službou, teletext je poskytován již od 70. let 20. století. Nabízí divákům textové informace doplněné jednoduchou grafikou. V analogovém vysílání cestuje teletext schovaný v zatmívacích intervalech, které jsou mezi každými dvěma televizními pulsnímkami. Digitální vysílání osamostatnilo teletext do podoby vlastního

„rozhlasové a televizní vysílání“ tedy zákon označuje pouze prvotní šíření nepřevzatých, originálních programů.

Za televizní vysílání se považuje i prvotní šíření služeb s programy bezprostředně souvisejících, včetně teletextu, ovšem to pouze v televizním vysílání analogovém.

Oprávnění k provozování původního vysílání vzniká jednak ze zákona, a to jednomu subjektu k provozování původního televizního vysílání (České televizi) a jednomu subjektu k provozování rozhlasového vysílání (Českému rozhlasu), a jednak na základě zákona licencí. Samostatnou licenci k vysílání teletextu v analogovém televizním vysílání a k poskytování služeb přímo souvisejících s programem v digitálním vysílání udělit nelze (ust. § 12 odst. 2 z. o vysílání).

Převzatým rozhlasovým a televizním vysíláním je příjem vysílání původních rozhlasových a televizních programů nebo jejich podstatných částí, včetně služeb přímo souvisejících s programy nebo s podstatnými částmi programu, a jejich současné, úplné a nezměněné šíření pro veřejnost prostřednictvím sítí elektronických komunikací (§ 2 odst. 1 písm. b) z. o vysílání).

Podstatou převzatého vysílání je přebírání programu od jiného, primárního provozovatele a současné, nezměněné a úplné šíření takto převzatého programu veřejnosti. Provozovatel převzatého vysílání přijímá vysílání od provozovatele původního vysílání a v podobě, ve které jej přijímá, beze změn a kompletně, je zároveň s provozovatelem původního vysílání dál šíří veřejnosti. Mírný časový posun způsobený technickými důvody lze tolerovat.⁶⁵

Úplné šíření programů zahrnuje i šíření podstatných částí programu a šíření služeb bezprostředně souvisejících s programy nebo jejich podstatnými částmi.

Za nezměněné šíření se považuje i šíření české verze televizního programu, který byl prvotně vysílán v cizím jazyce. Působnost zákona o vysílání se tedy vztahuje i na takové provozovatele převzatého vysílání, kteří

datového toku, který je spolu s programy a jejich Elektronickými datovými průvodci součástí multiplexu. Bližší viz <http://www.digizone.cz>, odkaz Slovníček pojmů.

⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 3/2007-83.

přijímají původní programy od provozovatele, který je prvotně šířil v zahraničí (v cizím jazyce), a poté je v české jazykové verzi, ale jinak nezměněné a úplné, současně s provozovatelem původním šíří na našem území.

Oprávnění provozovat převzaté rozhlasové a televizní vysílání vzniká na základě zákona registrací.

Celoplošným vysíláním je rozhlasové a televizní vysílání, které může ve vymezeném územním rozsahu přijímat alespoň 70 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu.⁶⁶ Podle zákona o České televizi se však celoplošným televizním vysíláním rozumí vysílání, v jehož rámci může určitý televizní program a s tímto programem související povinné doplňkové služby přijímat alespoň 95 % obyvatel České republiky. Obdobně na základě kritéria možnosti příjmu programu minimálně 95% obyvatel České republiky definuje zákon o Českém rozhlasu celoplošný rozhlasový program. Zákon o České televizi a zákon o Českém rozhlasu jsou k zákonu o vysílání ve vztahu speciality; zákon o vysílání se na Českou televizi a Český rozhlas vztahuje pouze subsidiárně. Stanoví-li tedy zákon o České televizi nebo zákon o Českém rozhlasu jiné požadavky než zákon o vysílání, je třeba uplatňovat tyto zvláštní požadavky, a to i přes to, že zákon o vysílání je ve vztahu k zákonu o České televizi a zákonu o Českém rozhlasu zákonem pozdějším, neboť specialita má zásadně přednost před posterioritou.

Regionálním vysíláním se rozumí rozhlasové nebo televizní vysílání, které může ve vymezeném územním rozsahu přijímat více než 1 % a méně než 70 % obyvatel České republiky (ust. § 2 odst. 1 písm. e) z. o vysílání).

Místním vysíláním je vysílání rozhlasového nebo televizního programu, který je určen svým dosahem pro místně vymezenou oblast a pro tuto oblast je speciálně vytvářen. Místně vymezená územní oblast přitom může zahrnovat nanejvýš 1 % obyvatel České republiky (ust. § 2 odst. 1 písm. f) z. o vysílání).

⁶⁶ Ust. § 12 odst. 2 zákona č. 89/1995 Sb. o státní statistické službě, v platném znění.

Smyslem regionálního a místního vysílání je zohlednění specifik určitého regionu, resp. místa v programu rozhlasového nebo televizního vysílání.

Programová skladba, která zohledňuje specifika dané oblasti a přispívá k pestrosti stávající nabídky programů rozhlasového nebo televizního vysílání na území, které by mělo být rozhlasovým nebo televizním vysíláním pokryto, je jedním z kritérií při rozhodování o udělení licence (ust. § 17 odst. 1 písm. c) z. o vysílání).

Pojem „celoplošné vysílání“ není zcela výstižný, neboť kritériem pro rozlišení celoplošného a místního vysílání není rozsah území, na němž lze vysílání přijímat, nýbrž počet obyvatel, kteří mají možnost vysílání přijímat. Příjem celoplošného vysílání tedy nemusí být nutně zajištěn celoplošně, na všech místech České republiky, ale ani všichni obyvatelé České republiky nemusí mít faktickou možnost celoplošné vysílání přijímat. Postačí, když je taková možnost zajištěna alespoň pro 70 % obyvatel České republiky, v případě, že jde o komerční provozovatele vysílání (provozovatele vysílání s licenci nebo provozovatele vysílání s registrací), resp. alespoň 95% obyvatel České republiky v případě, že jde o veřejnoprávní provozovatele vysílání (provozovatele vysílání ze zákona).

Pojem územní rozsah v případě celoplošného vysílání označuje celé území České republiky. V případě regionálního nebo místního vysílání označuje území stanovené v licenci opravňující k provozování rozhlasového a televizního vysílání ve shodě se stanoviskem Českého telekomunikačního úřadu v případě analogového vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů souborem technických parametrů vysílání a v případě digitálního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů diagramem využití rádiových kmitočtů.

Zákon také umožňuje společné sestavování programů nebo jejich ostatních částí nebo vzájemné přejímání programů nebo jejich podstatných částí a jejich současné šíření více provozovateli (ust. § 2 odst. 1 písm. d) z. o vysílání). Takové sdílení rozhlasového nebo televizního programu více provozovateli označuje jako **programovou síť**. Jde o spolupráci mezi provozovateli v rámci současného šíření jejich programů. Podíl společně sestavované části programu nebo přejímaných programů musí být

významný. Programovou sítí není společné sestavování nebo vzájemné přejímání takových částí programu, které nejsou významné z hlediska jejich podílu na denní vysílací době v programu (ust. § 2 odst. 4 písm. a) věty druhé z. o vysílání). Účelem takové spolupráce je zejména úspora nákladů na vysílání. Jaký má být podíl na denní vysílací době, aby byl podílem významným, zákon neupřesňuje žádným kvantifikovatelným kritériem, jde tedy o neurčitý pojem. V každém jednotlivém případě tedy bude třeba zhodnotit skutkové okolnosti konkrétního případu a posoudit, zda byl neurčitý pojem naplněn v takové míře, jakou zákonodárce zřejmě předpokládal. Významný podíl na denní vysílací době totiž nelze stanovit jednoduše jen podílem, zlomkem z celkové vysílací denní doby, nýbrž je třeba zohlednit též význam pořadů. Jinak by mělo být posuzováno, pokud se jeden provozovatel podílí na společně sestavovaném programu hlavním večerním zpravodajstvím, jinak pokud se podílí například dopoledními pořady pro vybrané sociální skupiny.

Programová specifikace je významnou charakteristikou obsahu vysílání. Pod pojmem základní programová specifikace se chápe vymezení převažujících žánrů v celku programové skladby (ust. § 2 odst. 1 písm. i) z. o vysílání). Základní programovou specifikaci musí obsahovat již žádost o licenci. Následně se programová specifikace stává součástí licenčních podmínek a po dobu platnosti licence nelze základní programovou specifikaci změnit (ust. § 18 odst. 4 písm. e) z. o vysílání a a contrario ust. § 21 z. o vysílání). Speciálně zákon upravuje požadavky na programovou skladbu vysílání České televize a Českého rozhlasu (ust. § 31 odst. 4 z. o vysílání).

Programem je záměrné časové uspořádání jednotlivých rozhlasových nebo televizních pořadů a dalších částí vysílání a v rozhlasovém vysílání i toku programových prvků v rámci jednoho vysílaného programu (ust. § 2 odst. 1 písm. j) z. o vysílání). Záměrné časové uspořádání spočívá v tom, že řazení pořadů sleduje určitý cíl, zejména určitou rozmanitost pořadů, které program tvoří, a jejich přirozenou návaznost.

Pořadem pak je obsahově souvislá, celistvá a časově ohraničená část rozhlasového nebo televizního vysílání (ust. § 2 odst. 1 písm. l) z. o vysílání). Takovému vymezení pořadu odpovídá i upoutávka.⁶⁷

Pouze v souvislosti s rozhlasovým vysíláním zákon používá pojem „programový prvek“ a staví jej na roveň pořadu. Programovým prvkem jsou například předěly ve vysílání, jednotlivé části hudebních bloků, tj. jednotlivé skladby, slovní propojení skladeb apod.⁶⁸ Programovým prvkem je tedy taková část vysílání, která fakticky znaky samostatného pořadu nenaplňuje, v rozhlasovém vysílání však de iure pořadem je.

Jedním programem může být i program sestavený z příspěvků více provozovatelů, a to tehdy, pokud lze určit jednu osobu odpovědnou za celý program.

Provozovatel televizního vysílání ze zákona je povinen vysílat teletext, neboť poskytování teletextových služeb je součástí veřejné služby, kterou Česká televize poskytuje (ust. § 3 odst. 1 písm. j) z. o České televizi). Provozovatel vysílání s licenci je k vysílání teletextu oprávněn. Samostatnou licenci k vysílání teletextu v analogovém televizním vysílání a k poskytování služeb přímo souvisejících s programem v digitálním vysílání nelze udělit (ust. § 12 odst. 2 z. o vysílání).

Nejnižší programová nabídka je soubor programů, který provozovatel kabelového systému nabízí jako svůj nejlevnější produkt (ust. § 2 odst. 1 písm. u) z. o vysílání). Do této nabídky je provozovatel převzatého rozhlasového nebo televizního vysílání v kabelovém systému povinen zahrnout zemské vysílání všech programů nechráněných systémem podmíněného přístupu České televize a Českého rozhlasu, jež lze přijímat běžným koncovým zařízením v místě kabelového rozvodu, bez ohledu na to, zda jsou vysílány analogově nebo digitálně. Provozovatelé vysílání ze zákona jsou povinni poskytnout uvedené programy provozovateli převzatého vysílání v kabelovém systému bezplatně a provozovatel převzatého vysílání je povinen uvedené programy ve své nejnižší programové nabídce bezplatně umístit.

⁶⁷ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2002, sp. zn. 28 Ca 81/2001.

⁶⁸ Srov. Chaloupková, H. – Holý, P.: Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář, C. H. Beck, Praha, 2004, s. 61.

Do nejnížší programové nabídky je provozovatel rovněž povinen zahrnout zemské vysílání všech plnoformátových celoplošných programů nechráněných systémem podmíněného přístupu provozovatelů vysílání s licenci, včetně místního a regionálního vysílání na sdílených kmitočtech s provozovatelem celoplošného vysílání s licenci. Není však povinen do nejnížší programové nabídky zahrnout programy vysílané pouze digitálně. Provozovatel celoplošného vysílání s licenci a provozovatel místního nebo regionálního vysílání na sdílených kmitočtech s provozovatelem celoplošného vysílání s licenci je povinen poskytnout uvedené programy provozovateli převzatého vysílání bezplatně a provozovatel převzatého vysílání je povinen uvedené programy ve své nejnížší programové nabídce bezplatně umístit.

Provozovatel rozhlasového a televizního vysílání a provozovatel převzatého rozhlasového a televizního vysílání

Provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání je právnická nebo fyzická osoba, která sestavuje program, včetně služeb přímo souvisejících s programem, je odpovědná za jejich obsah a pod zvukovým nebo obrazovým označením, které program i služby přímo související s programem nezaměnitelně identifikuje, tento program a služby přímo související s programem šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává šířit (ust. § 2 odst. 1 písm. g) z. o vysílání).

Pojmem **provozovatel rozhlasového a televizního vysílání** zákon zkráceně označuje provozovatele původního rozhlasového a televizního vysílání. Provozovatel převzatého vysílání totiž program nesestavuje.

Provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání může být jak osoba právnická, tak osoba fyzická. Podstatnou charakteristikou provozovatele původního rozhlasového nebo televizního vysílání je jeho **odpovědnost** za obsah. Zákon o vysílání redakční odpovědnost vkládá přímo do legální definice provozovatele původního rozhlasového a televizního vysílání a činí tak z ní definiční kritérium. Provozovatel původního rozhlasového a televizního vysílání je za sestavování programu odpovědný bez ohledu na to,

zda jej veřejnosti šíří sám nebo zda distribuci veřejnosti na základě požadavku provozovatele zajišťuje třetí osoba.

Provozovatel vysílání bude osobou, která podobně jako vydavatel periodického tisku zastřešuje všechny nezbytné dílčí kroky a procesy, které vedou k sestavení programu a jeho distribuci recipientům (posluchačům nebo divákům). Na odpovědnosti provozovatele tedy nic nemění ani skutečnost, že dílčími úkoly, například výrobou pořadů nebo prodejem času vymezeného reklamě, pověřil třetí osobu.

Odpovědnost provozovatele televizního vysílání za obsah vysílaných programů jako definiční kritérium používají rovněž mezinárodněprávní dokumenty.⁶⁹

Provozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání odpovídá za následky způsobené provozováním vysílání, resp. jeho obsahem ve sféře soukromoprávní i ve sféře veřejnoprávní. Jen trestní odpovědnost je vyloučena, pokud je provozovatelem vysílání právnická osoba.

Provozovatelem převzatého rozhlasového nebo televizního vysílání je právnická nebo fyzická osoba, která rozhoduje o skladbě programů převzatého vysílání a která tyto programy šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává v úplné a nezměněné podobě šířit.

Provozovatel převzatého vysílání na rozdíl od provozovatele původního vysílání nevytváří originální program. Pouze rozhoduje o skladbě programů převzatého vysílání a tyto převzaté programy sestavené provozovatelem původního vysílání dál šíří, buď sám nebo prostřednictvím třetí osoby. Mezi provozovatelem převzatého vysílání a provozovatelem původního vysílání tedy existuje soukromoprávní smluvní vztah, na jehož základě jeden provozovatel od druhého přejímá jeho produkt, aby jej dále distribuoval. Veřejnoprávní oprávnění k provozování převzatého rozhlasového nebo televizního vysílání však vzniká pouze registrací. Toto veřejnoprávní oprávnění nelze žádným

⁶⁹ Viz ust. čl. 2 písm. c) Sdělení Ministerstva zahraničních věcí č. 57/2004 Sb. m. s. o Evropské úmluvě o přeshraniční televizi ve znění Protokolu pozdějšího Evropskou úmluvu o přeshraniční televizi (dále jen „Evropská úmluva o přeshraniční televizi“), viz též směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání ve znění směrnice č. 97/36/ES (dále jen „směrnice o provozování televizního vysílání“).

soukromoprávním úkonem učiněným mezi provozovatelem původního vysílání a provozovatelem převzatého vysílání nahradit.

V legální definici provozovatele převzatého vysílání již zákonodárce jako definiční kritérium odpovědnost nepoužívá. Není tedy zcela jasné, zda provozovatel převzatého vysílání nese odpovědnost za obsah vysílání, které převzal a v nezměněné a úplné podobě jej dál šířil. Z ust. § 31 a násl. zákona o vysílání, které upravují práva a povinnosti „provozovatelů vysílání“ a „provozovatelů převzatého vysílání“ v souvislosti s obsahem vysílaných programů, lze dovodit, že rozsah odpovědnosti provozovatele vysílání (roz. provozovatele původního vysílání) a provozovatele převzatého vysílání není totožný. Zákon deklaruje právo provozovatele vysílání i provozovatele převzatého vysílání vysílat programy svobodně a nezávisle (ust. § 31 odst. 1 věty první z. o vysílání). Povinnosti poskytovat objektivní a vyvážené informace ve všech typech pořadů a zvláště pak v pořadech politicko-publicistických zákon ukládá všem provozovatelům původního vysílání (ust. § 31 odst. 2 a odst. 3 z. o vysílání) a České televizi a Českému rozhlasu pak zákon ukládá povinnosti ohledně sestavování programové skladby (ust. § 31 odst. 4 z. o vysílání).

V ust. § 32 odst. 1 písm. a) o „Základních povinnostech provozovatelů vysílání a provozovatelů převzatého vysílání“ pak zákon na prvním místě zakotvuje povinnost provozovat vysílání vlastním jménem a na vlastní účet a nést odpovědnost za obsah programů. Tuto povinnost však zákonodárce ukládá pouze „provozovateli vysílání“, tedy nikoli provozovateli převzatého vysílání. Ani v tomto ustanovení tedy není výslovně odpovědnost provozovatele převzatého vysílání za obsah vysílaných programů založena. Následující ustanovení § 32 odst. 1 a odst. 2 ukládají povinnosti ohledně obsahu vysílaných programů, a to opět pouze „provozovateli vysílání“. Teprve ustanovení odstavce třetího se vztahuje na provozovatele převzatého vysílání. Zákon v tomto ustanovení zakazuje provozovateli převzatého vysílání šířit programy, které porušují některé z pravidel uložených provozovateli (původního) vysílání. Provozovatel převzatého vysílání tedy nesmí převzít a dál šířit programy, které obsahují pořady, jejichž vysíláním již původní provozovatel porušuje jemu uložené povinnosti. U některých povinností,

keré zákonodárce ve výčtu v ust. § 32 odst. 3 zákona o vysílání vynechává, například povinnost po stanovenou dobu uchovávat záznamy všech odvysílaných pořadů a poskytnout tyto záznamy Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, k naplnění účelu postačí, pokud je splní provozovatel původního vysílání. U jiných povinností provozovatel převzatého vysílání by ani neměl možnost tyto povinnosti splnit, například povinnost poskytnout v naléhavém veřejném zájmu státním orgánům a orgánům územní samosprávy na jejich žádost nezbytný vysílací čas pro důležitá a neodkladná oznámení. Vynechána je však mj. povinnost nešířit pořady, která obsahují podprahová sdělení.

Provozovatel převzatého vysílání nemůže zůstat bez odpovědnosti za obsah programů, které přejímá a dál šíří, i když obsah pořadů, které přejímá a dál šíří, nemůže ovlivnit. Provozovatel převzatého vysílání, pokud je podnikatelem, je na obsahu přejímaného programu a jeho divácké či posluchačské úspěšnosti ziskově zainteresován. Nebylo by tedy možné tolerovat takový stav, kdy by obsah programů původního vysílání neodpovídal kvalitativním požadavkům stanoveným zákonem a provozovatel tohoto původního vysílání by za takové vysílání byl v souladu se zákonem sankcionován, zatímco provozovatel převzatého vysílání by mohl programy obsahující například pornografické pořady, dál šířit již bez hrozby sankce.

Z dikce ust. § 60 zákona o vysílání o pokutách vyplývá, že i provozovatel převzatého vysílání odpovídá za celý obsah převzatého vysílání. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání uloží pokutu „provozovateli vysílání a provozovateli převzatého vysílání“, pokud svým jednáním naplní skutkovou podstatu některého z uvedených správních deliktů. Ve výčtu jednání, které budou sankcionovány, jsou přitom i porušení povinností, které zákon v ust. § 31 a násl. ukládá pouze provozovateli vysílání a nikoli provozovateli převzatého vysílání. Podle ust. § 60 odst. 1 písm. c) tak může být i provozovateli převzatého vysílání udělena pokuta za neposkytnutí nezbytného vysílacího času pro důležitá a neodkladná oznámení v naléhavém veřejném zájmu podle ust. § 32 odst. 1 písm. k), za skartování záznamů odvysílaných pořadů před uplynutím stanovené doby pro jejich uchování podle ust. § 32 odst. 1 písm. l) atd. Přitom z dikce ust. § 60 odst.

1 nevyplývá, že by Rada měla diskreční pravomoc a že by tedy mohla v konkrétním případě posoudit vliv provozovatele převzatého vysílání na obsah vysílaných pořadů a uvážit, zda pokutu udělí či neudělí. Zjistí-li Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, že provozovatel porušuje některou z v tomto sankčním ustanovení vyjmenovaných povinností, je povinna pokutu uložit.

Povinnosti provozovatele převzatého vysílání je tedy třeba dovozovat jak z ust. § 32 odst. 3 zákona o vysílání, tak ze sankčních ustanoveních § 60 zákona o vysílání. Jestliže zákonodárce definuje skutkovou podstatu správního deliktu provozovatele převzatého vysílání dostatečně jasně a určitě, stanovuje tím provozovateli převzatého vysílání určitou povinnost, jejíž porušení je právě znakem objektivní stránky skutkové podstaty správního deliktu. Takový způsob stanovení povinnosti nelze považovat za porušení zásady, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích (ust. čl. 4 odst. 1 Listiny).

H. Chaloupková v této souvislosti upozorňuje na ust. čl. 2a směrnice o provozování televizního vysílání, podle kterého zajišťují členské státy svobodu příjmu a nebrání dalšímu přenosu televizního vysílání z jiných členských států na svém území z důvodů, které spadají do oblastí upravených touto směrnicí. Pokud by tedy Rada na vysílání převzaté z jiného členského státu ES aplikovala některá ustanovení zákona o vysílání, mohla by tak být omezena svoboda šíření televizního vysílání z jiného členského státu.⁷⁰

Provozovatele vysílání je třeba odlišit od **vysílatele** ve smyslu ust. § 83 odst. 2 autorského zákona. Vysílatel je držitelem práv k vysílání jako nehmotnému statku. Právo vysílatele k vysílání je právem souvisejícím s právem autorským. Autorský zákon na rozdíl od zákona o vysílání pojem vysílání nepoužívá ve smyslu činnosti, nýbrž ve smyslu výsledku činnosti, ve smyslu výsledku šíření zvuků nebo obrazů a zvuků současně, a to prostřednictvím rozhlasu nebo televize, nebo též vyjádření těchto výsledků šíření zvuků nebo obrazů a zvuků současně rozhlasem nebo televizí. Aby

⁷⁰ Chaloupková, H. – Holý, P.: Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související: komentář, C. H. Beck, Praha, 2004, s. 60 a násled.

byla definice naplněna, musí být účelem šíření nebo vyjádření příjem těchto výsledků veřejností (ust. § 83 odst. 1 autorského z.).⁷¹ Vysílatelem podle autorského zákona je fyzická nebo právnická osoba, která na svou odpovědnost uskutečňuje vysílání zvuků nebo obrazů a zvuků nebo obrazů a zvuků nebo jejich vyjádření rozhlasem nebo televizí, nebo pro kterou tak z jejího podnětu učiní jiná osoba. Provozovatel převzatého vysílání tedy není vysílatelem ve smyslu autorského zákona, neboť on sám neuskutečňuje vysílání zvuků nebo zvuků a obrazů ani jejich vyjádření, nýbrž vysílání pouze sděluje veřejnosti.

Pro ochranu práv vysílatele není rozhodné, zda má příslušné veřejnoprávní oprávnění k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání ve smyslu zákona o vysílání.

Vysílání prostřednictvím Internetu

Aplikovatelnost či neaplikovatelnost zákona o vysílání na vysílání prostřednictvím Internetu není třeba dovozovat, neboť zákon po novele provedené zákonem č. 235/2006 Sb. výslovně stanovuje, že **za rozhlasové a televizí vysílání se vysílání prostřednictvím dálkového přístupu (Internetu) nepovažuje** (ust. § 2 odst. 2 písm. e) z. o vysílání) a působnost zákona o vysílání tedy s ohledem na dikci jeho ust. § 1 nelze vztahovat.

Podle současného znění zákona o provozování rozhlasového televizního vysílání tedy nelze vysílání prostřednictvím Internetu považovat ani za původní rozhlasové a televizní vysílání ani za převzaté rozhlasové a televizní vysílání. Pro vysílání prostřednictvím Internetu, pokud je taková činnost živností ve smyslu ust. § 2 živnostenského zákona, je tedy podle v současnosti účinné právní úpravy třeba pouze běžného oprávnění k provozování živnosti.⁷²

Před doplněním ust. § 2 odst. 2 zákona o vysílání, negativně vymezujícího pojem rozhlasového a televizního vysílání, o ust. písm. e)

⁷¹ Chaloupková, H. – Holý, P.: Autorský zákon: komentář, C. H. Beck, Praha, 2007, s. 172 a násl.

⁷² Srov. ust. § 3 odst. 3 živnostenského zákona, podle něhož provozování rozhlasového a televizního vysílání není živností.

nebylo zcela jasné, zda má být zákon o vysílání aplikován také na vysílání prostřednictvím Internetu. Je zřejmé, že s takovou technologickou formou vysílání zákonodárce v době přípravy a přijímání zákona o vysílání nepočítal, neboť nešlo o prostředek, který by v té době byl k vysílání běžně používán.

Pokud zvažují aplikovatelnost zákona o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. na vysílání prostřednictvím Internetu, je třeba se vypořádat s několika problematickými aspekty zákonné definice rozhlasového a televizního vysílání, a to zejména se systémem šíření, s otázkou, zda je takové vysílání určeno veřejnosti a zda nejde o službu poskytovanou na základě individuálních požadavků.

Zákon o vysílání byl i ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. v souladu se směrnicí o provozování televizního vysílání a bylo třeba jej také eurokonformním způsobem vykládat.

Při rozhodování ve věci *Mediakabel BV v. Commissariaat voor de Media (2005)* Evropský soudní dvůr řešil otázku, zda předplacený servis kabelového vysílání svým charakterem spadá pod televizní vysílání, které je upraveno směrnicí o provozování televizního vysílání, anebo zda se jedná o službu informační společnosti, která má samotnou právní úpravu ve směrnicí o některých právních aspektech služeb informační společnosti.

Evropský soudní dvůr konstatoval, že rozsah působnosti směrnice o některých právních aspektech služeb informační společnosti nelze stanovit negativním vymezením vůči směrnicí o provozování televizního vysílání. Logický vztah mezi rozsahem působnosti obou směrnic není nutně výlučná disjunkce, ale může docházet k překrývání, tedy k případům, kdy je určitá služba upravována oběma směrnicemi. Které vysílání je televizním vysíláním ve smyslu ust. čl. 1 písm. a) směrnice o provozování televizního vysílání⁷³ je tak pouze otázkou naplnění znaků této definice. Podle názoru Evropského soudního dvora se o televizní vysílání jedná tehdy, když sestává z prvotního vysílání televizních programů určených veřejnosti, tedy neomezenému počtu

⁷³ Televizním vysíláním se podle ust. čl. 1 písm. a) směrnice o provozování televizního vysílání rozumí prvotní šíření po drátě nebo bezdrátové šíření, šíření pomocí vysílačů nebo družice, kódované či nikoli, televizních pořadů určených veřejnosti. Zahrnuje přenos pořadů mezi podniky s cílem jejich dalšího vysílání pro veřejnost. Nezahrnuje komunikační služby poskytující na individuální žádost informace nebo jiná plnění, jako faxové služby, služby elektronické databanky a jiné obdobné služby.

možných televizních diváků, u nichž je současně přenášén tentýž obraz. Technika přenosu obrazu není při tomto posouzení určujícím prvkem. Stejně tak je nerozhodné, že služba je poskytována na individuální žádost jednotlivého příjemce za předpokladu, že příjemce není schopen sám ovlivnit skladbu přenášeného programu.⁷⁴

Charakter poskytované služby tedy musí být přednostně posuzován z pohledu poskytovatele služby a nikoli z pohledu příjemce/uživatele služby. Rozhodující je, zda vůle poskytovatele/provozovatele směřovala k současnému šíření televizního vysílání neurčitému okruhu příjemců (veřejnosti). Skutečnost, že příjemci/uživatelé k tomu, aby mohli program skutečně sledovat, musí ještě splnit další podmínky, zejména zaplatit za sledování určitého programu stanovenou cenu, je podružná. Evropský soudní dvůr vyslovil též názor, že pro posouzení charakteru služby je nepodstatný i technologický prostředek přenosu zvuku či obrazu. Za televizní vysílání je podle výkladu Evropského soudního dvora považováno pouze původní televizní vysílání. „Služba je televizním vysíláním, pokud sestává z prvotního vysílání televizních programů určených veřejnosti, tedy neomezenému počtu možných televizních diváků, u nichž je současně přenášén tentýž obraz.“⁷⁵

Je třeba však poukázat na skutečnost, že do regulačního rámce Evropských společenství spadá pouze televizní vysílání a nikoli rozhlasové vysílání. Pokud tedy měl být výklad zákona o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. prováděný národními orgány aplikujícími právo v souladu s výkladem prováděným orgány Evropských společenství, pak bylo třeba uvedený zákon aplikovat na televizní vysílání prostřednictvím Internetu. Rozhlasové vysílání je ponecháno mimo evropský regulační rámec. Jestliže by však byl zákon aplikován na televizní vysílání, bylo by s ohledem na definici „rozhlasového a televizního vysílání“⁷⁶

⁷⁴ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Mediakabel BV v. Commissariaat voor de Media ze dne 2. června 2005, C-89/04; dostupné z <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁵ Rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci Mediakabel BV v. Commissariaat voor de Media ze dne 2. června 2005, C-89/04; dostupné z <http://eur-lex.europa.eu>.

⁷⁶ Viz ust. § 2 odst. 1 písm. a) zákona o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb..

neobhajitelné, kdyby nebyl aplikován též na rozhlasové vysílání prostřednictvím Internetu.

Aplikovatelnost zákona o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. mohla být zvažována pouze ve vztahu ke službám, kdy všichni příjemci/uživatelé mají možnost sledovat/poslouchat vysílaný program pouze v tomtéž čase (všichni příjemci/uživatelé současně).

Za předpokladu, že vysílání prostřednictvím Internetu bylo **úplatné**, šlo o **šíření programů prostřednictvím kabelového systému**, neboť pro přenos dat jsou využívány kabelové rozvody nebo mikrovlnné systémy. Pokud však chyběl znak úplatnosti, tj. služba nebyla poskytována za sjednanou cenu pouze předplatitelům, pak podle dikce ust. § 2 odst. 1 písm. v) zákona o vysílání nemohlo jít o šíření programů, které spadalo do působnosti tohoto zákona.⁷⁷

V ust. § 2 odst. 1 písm. v) zákona o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. byl kabelový systém vymezen jako soubor telekomunikačních zařízení, jejichž prostřednictvím provozovatel vysílání nebo provozovatel převzatého vysílání šíří programy předplatitelům za sjednanou cenu; kabelový systém podle uvedeného ustanovení zahrnoval televizní kabelové rozvody, mikrovlnné systémy šíření programů prostřednictvím vysílačů či jiných technických prostředků.⁷⁸

Definičním znakem kabelového systému je jeho úplatnost. Jde-li o bezúplatné šíření programů, není splněn definiční znak kabelového systému, jak jej zákon o vysílání vymezuje, a takovou činnost tedy vůbec nelze považovat za provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁷⁷ Srov. Chaloupková, H. – Holý, P.: Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář, C. H. Beck, Praha, 2004, s. 54.

⁷⁸ Podle ust. § 2 odst. 1 písm. v) zákona o vysílání v platném a účinném znění je kabelovým systémem síť elektronických komunikací, jejímž prostřednictvím provozovatel vysílání nebo provozovatel převzatého vysílání šíří programy za sjednanou cenu předplatitelům. Kabelový systém zahrnuje síť kabelové televize, mikrovlnné systémy pro zemské rozhlasové a televizní vysílání či jiné technické prostředky vyjma zemských rádiových vysílacích zařízení. Síť elektronických komunikací se přitom podle ust. § 2 písm. h) zákona o elektronických komunikacích, na něž ust. § 2 odst. 1 písm. v) zákona o vysílání odkazuje, rozumí přenosové systémy, popřípadě spojovací nebo směrovací zařízení a jiné prostředky, které umožňují přenos signálů po vedení, rádii, optickými nebo jinými elektromagnetickými prostředky, včetně družicových sítí, pevných sítí s komutací okruhů nebo paketů a mobilních zemských sítí, sítí pro rozvod elektrické energie v rozsahu, v jakém jsou používány pro přenos signálů, sítí pro rozhlasové a televizní vysílání a sítí kabelové televize, bez ohledu na druh přenášené informace.

Vysílání prostřednictvím Internetu je na rozdíl od standardního televizního vysílání založeno na tzv. *one to one (point to point)* komunikaci, tedy komunikaci, kdy každé koncové zařízení připojené do sítě Internet, např. PC, samostatně komunikuje se serverem, z něhož je šířen obsah vysílání, a tento server komunikuje s tímto koncovým zařízením, přičemž zákon o vysílání byl zjevně zamýšlen pro úpravu vysílání prostřednictvím standardní technologie *one to many (point to multipoint)*, kdy zařízení, z něhož je šířen obsah vysílání nekomunikuje s jednotlivými koncovými zařízeními, nýbrž pouze šíří obsah, který bez další zpětné komunikace cílové zařízení přijímá.⁷⁹ Závěr, že vysílání prostřednictvím Internetu tedy není **určeno veřejnosti**, by však byl v rozporu s výše uvedenými právními závěry Evropského soudního dvora.

Na vysílání prostřednictvím Internetu by tedy mohl být zákon o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. aplikován, pokud vůle provozovatele směřovala k šíření vysílání ve stejném čase neurčitému okruhu příjemců/uživatelů, tzn. že jeho vůle směřovala k tomu sestavit program a ten šířit veřejnosti nebo veřejnosti šířit program převzatý od některého původního provozovatele vysílání, a takové vysílání bylo zpoplatněno, tzn. že příjemce/uživatel platil vedle ceny za připojení k Internetu zvlášť cenu za přístup k obsahu. Skutečnost, že jednotlivá koncová zařízení, například PC, komunikovala se serverem, z něhož byl program šířen, nebyla pro posouzení charakteru služby podstatná.

Pokud měl být zákon o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. na vysílání prostřednictvím Internetu aplikován, pak poskytovatel takové služby (provozovatel vysílání) potřeboval ke své činnosti licenci (v případě, že šířil program, který sám sestavil), nebo registraci (v případě, že šířil program, který pouze převzal od některého původního provozovatele). Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, do jejíž kompetence udělování takových oprávnění patří, však uveřejnila své stanovisko, z něž vyplývalo, že podle výkladu tohoto správního orgánu vysílání prostřednictvím Internetu do působnosti zákona o provozování

⁷⁹ Blíže viz Josefí, P.: Regulace televizního vysílání prostřednictvím Internetu, Právo pro podnikání a zaměstnání, 11/2006, s. 4 a násl. Srov. též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 1 As 3/2007-83.

rozhlasového televizního vysílání nespadá. „Vysílání prostřednictvím Internetu není upraveno žádným právním předpisem. Provozování rádia nebo televize po síti není nijak regulováno, nepotřebujete tedy žádné oprávnění.“⁸⁰ Rada pro rozhlasové a televizní vysílání by tedy licenci ani registraci k provozování vysílání prostřednictvím Internetu zřejmě neudělila, neboť se domnívala, že to nespadá do její kompetence. Toto stanovisko Rady však zřejmě nebylo konstantní, neboť v roce 2005 pokutovala obchodní společnost, která v rámci mobilní sítě tzv. třetí generace poskytovala mj. také online vysílání jednoho televizního programu (viz níže).

Za vysílání ale nemohla být ani před nabytím účinnosti novely zákona o vysílání č. 235/2006 Sb. považována služba, u které má uživatel možnost si v libovolném okamžiku vybrat z nabízené databáze pořadí ten, který v daném okamžiku chce sledovat, ať už jej spustí přímo ze serveru poskytovatele (*video on demand*), nebo si jej nejprve uloží, „stáhne“ (*download*) na své koncové zařízení a teprve odsud jej spustí. Taková služba už je nepochybně službou poskytnutou **na základě individuálního požadavku**, neboť kliknutí na ikonu, na hypertextový odkaz nebo vyplnění cílové adresy apod. lze chápat jako individuální požadavek.⁸¹

Takto nabízené obsahy nesplňují ani požadavek **záměrného časového uspořádání**, které zákon předpokládá v definici programu. Výsledných variant „programu“ je velké množství, neboť pořady do jednoho celku uspořádává sám uživatel podle svých individuálních momentálních preferencí. Povinnost, ale také faktická možnost provozovatele ovlivnit ono záměrné uspořádání jednotlivých pořadů do jednoho celku, tzn. ovlivnit jak bude výsledný program, který bude recipient bude sledovat, vypadat, jaká bude jeho skladba a uspořádání, je logickým předpokladem dalších zákonem stanovených požadavků, které zákon provozovateli vysílání ukládá,

⁸⁰ Josefí, P.: Regulace televizního vysílání prostřednictvím Internetu, Právo pro podnikání a zaměstnání, 11/2006, s. 7.

⁸¹ Koncem roku 2007 Evropský parlament schválil směrnici o audiovizuálních mediálních službách, která mění směrnici o provozování televizního vysílání. Nová směrnice už počítá i s regulací tzv. nelineárních služeb, včetně služeb *video on demand*. Zavádí se regulace přístupu i regulace obsahu. Provozovatelé takových služeb se budou muset registrovat u národních regulačních orgánů a speciálním právním pravidlům (tedy již nejen těm obecným, stanoveným např. normami trestněprávními) bude podléhat také obsah. Tyto změny musí být do českého zákona o vysílání zapracovány do konce roku 2009.

především požadavků na kvalitu vysílaného programu, například jeho vyváženost. Je tedy zřejmé, že takové služby, kdy si uživatel Internetu pořady „do programu“ uspořádává sám, nelze podřítit shodnému režim jako rozhlasové a televizní vysílání a ukládat poskytovatelům takových služeb totožné povinnosti jako provozovatelům rozhlasového nebo televizního vysílání.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání udělila pokutu společnosti Telefónica O2 Czech Republic za provozování převzatého televizního vysílání bez registrace. Telefónica O2 Czech Republic spustila v prosinci 2005 provoz mobilní sítě tzv. třetí generace (UMTS). V jejím rámci nabízela svým zákazníkům s UMTS mobilními telefony různé služby včetně on-line přenosu televizního programu Óčko. Šlo o tzv. streamingovou⁸² verzi programu Óčko, speciálně upravenou pro mobilní telefony. Jedinými dvěma rozdíly oproti (standardnímu) televiznímu vysílání bylo rozlišení a logo portálu. Rada tuto službu kvalifikovala jako převzaté televizní vysílání ve smyslu ust. § 2 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb.). Argument, že předmětná služba je zajišťováním komunikačních služeb zaměřených na poskytování informací nebo jiných sdělení na základě individuálních požadavků a že tedy jde o službu, která nespadá do působnosti zákona o vysílání, nýbrž výlučně do působnosti zákona o elektronických komunikacích, Rada odmítla.

Společnost podala proti rozhodnutí Rady správní žalobu. Podle ní služba nesplňuje dva podstatné znaky převzatého vysílání, a to šíření programu veřejnosti a současné šíření programu. Podle Městského soudu v Praze, který o žalobě rozhodoval, nelze z ustanovení zákona elektronických komunikací vyvodit, že by pouhý fakt, že by určitá služba měla být službou komunikační, bylo bez dalšího vyloučeno použití zákona o vysílání. Předmětná služba podle správního soudu naplňuje všechny definiční znaky převzatého vysílání.

⁸² Streaming je technologie kontinuálního přenosu audiovizuálního materiálu mezi zdrojem a koncovým uživatelem. V současné době se streamingu využívá především pro přenášení audiovizuálního materiálu po Internetu. Při streamingu může začít reprodukce obsahu hned, jakmile jsou první data uložena do vyrovnávací paměti. Blíže viz např. Schellmann, B.: Média: základní pojmy, návrhy, výroba, Europa Sobotáles, Praha, 2004, s. 150 a násled. a s. 311.

Program stanice Óčko byl šířen šířila veřejnosti, protože okruh osob, které mohly službu využívat, nebyl předem nijak omezen. Příjemcem služby se mohl stát každý zákazník, který si opatřil příslušné technické zařízení, službu si u objednal a zaplatil za ni.

Definiční znak současnosti šíření programu správní soud vyložil tak, že jde o aktuální, bezodkladné šíření původního vysílání, na jehož podstatě nemůže nic změnit skutečnost, že v důsledku případných technických obtíží při přenosu signálu může docházet k určitému zpoždění, které vyplývá z objektivních fyzikálních vlastností. Soud neakceptoval ani námitku žalující obchodní společnosti, že Internet (v podobě přizpůsobených WAP stránek) nemůže být jiným technickým prostředkem ve smyslu definice převzatého vysílání. A stejně jako Rada odmítl i soud argument společnosti o rozlišování přenosu signálu způsobem *point to point* a *point to multipoint*.

Obchodní společnost podala proti rozsudku správního soudu kasační stížnost. Nejvyšší správní soud sice rozhodoval věc podle zákona o vysílání ve znění před novelou provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. a podle novelizované právní úpravy by rozhodování nebylo interpretačně tak náročné a služby by nemohla být do působnosti zákona o vysílání kvůli způsobu přenosu (prostřednictvím dálkového přístupu) podřazena, je rozhodnutí přínosné i za současné právní úpravy, neboť Nejvyšší správní soud v odůvodnění svého rozhodnutí vymezuje vzájemný vztah úpravy elektronických komunikací a rozhlasového a televizního vysílání a vykládá definiční znaky převzatého vysílání.

Základní rozpor mezi právním názorem společnosti Telefónica O2 Czech Republic a právním názorem Rady pro rozhlasové a televizní vysílání spočíval v posouzení, zda šíření televizního vysílání prostřednictvím souboru technických zařízení, umožňujících dálkový přenos dat a tvořících ve svém souhrnu celosvětovou síť nazývanou Internet, spadá pod úpravu zákona o vysílání, či výlučně pod úpravu stanovenou v zákoně o elektronických komunikacích.

Zákon o vysílání upravuje působnosti a pravomocí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, zejména vznik oprávnění k provozování rozhlasového a televizního vysílání a k provozování převzatého rozhlasového

a televizního vysílání a práva a povinnosti provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání a provozovatelů převzatého rozhlasového a televizního vysílání. Zákonnou povinností provozovatelů obou typů vysílání je zajistit určitou kvalitu obsahu vysílání, zejména zajistit jeho objektivitu a vyváženost, plnit informační povinnosti, respektovat ochranu cti, důstojnosti či soukromí osob, plnit povinnosti při podpoře evropské tvorby, evropské nezávislé a evropské současné tvorby, plnit povinnosti související s reklamou a teleshoppingem a zařazováním reklamy a teleshoppingu do programu atd. Zákon o vysílání se zaměřuje na úpravu obsahu vysílání a převzatého vysílání. Způsob přenosu samotného vysílání, tedy zda k němu dochází vysílačem, kabelovým přenosem, družicí nebo, jak zákon uvádí, jinými technickými prostředky, není pro podřazení působnosti zákona o vysílání rozhodující.

Předmětem úpravy obsažené **v zákoně o elektronických komunikacích** jsou podmínky podnikání a výkon státní správy, včetně regulace trhu, v oblasti elektronických komunikací. Zákon se nevztahuje na obsah služeb poskytovaných prostřednictvím sítí elektronických komunikací, jako je obsah rozhlasového a televizního vysílání, finančních služeb a některých služeb informační společnosti, pokud není stanoveno jinak. Oddělením regulace přenosu od regulace obsahu nejsou dotčeny vazby, které mezi nimi existují, zejména pro zaručení mediální plurality, kulturní rozmanitosti a ochrany spotřebitele (ust. § 1 odst. 2 z. o elektronických komunikacích. Zákon o elektronických komunikacích tedy počítá s tím, že obsahové otázky související s dálkovým přenosem dat upraví jiný zákon. Zákon o elektronických komunikacích upravuje způsob přenosu, nikoliv jeho obsah.

Pro určení, zda online přenos programu Óčko spadá do rámce zákona o vysílání není určující, zda je či není přenášen technickými zařízeními umožňujícími dálkový přenos dat, a s ohledem na tuto skutečnost upraven, pokud se týká způsobu přenosu, též zákonem o elektronických komunikacích, ale pouze tím, zda tento online přenos splňuje zákonné znaky provozování převzatého televizního vysílání stanovené zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Pokud definiční znaky

převzatého vysílání stanovené zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání splňuje, technika přenosu není rozhodující. Zákon o vysílání neváže status služby televizního vysílání na použitou technologii přenosu. Tento názor lze podpořit právními předpisy Evropských společenství a jejich interpretací, provedenou Evropským soudním dvorem. Předmětné české právní předpisy totiž do značné míry pouze provádějí směrnice Evropských společenství v dané oblasti.

Nejvyšší správní soud ve své argumentaci odkázal na rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci *Mediakabel BV v. Commissariaat voor de Media*.⁸³

Nejvyšší správní soud vymezuje **znak současného šíření programu** v protikladu k záznamu stejného vysílání, kdy dochází k pozdější repríze stejného pořadu, který byl nahrán. Minimální technické prodlevy na příjmu nejsou v tomto ohledu právně relevantní. Nejvyšší správní soud sice uznal tragičnost situace, kterou ve svých vyjádřeních detailně a plasticky popsala Telefónica O2 Czech Republic, že různí dva příjemci online vysílání stejného hokejového zápasu mohou v důsledku přetížení odchozího serveru vidět stejný gól až s dvouvteřinovým zpožděním, nicméně konstatoval, že pro současnost vysílání je určující okamžik odchodu signálu či souhrnu dat od poskytovatele, nikoliv okamžik jejich skutečného přijetí ze strany příjemce.

Stejně tak Nejvyšší správní soud odmítl argument, že snížením rozlišení přenášeného obrazu dochází ke změně původního vysílání. Obsah vysílání je stále stejný, ať již se jeho příjem odehrává v rozlišení 1280 x 1024 bodů anebo 176 x 144 bodů. Pokud by snížení rozlišení obrazu mělo znamenat změnu programu, pak by ke změně vysílaného programu docházelo i v případě příjmu barevného signálu z televizního vysílače na televizní přijímač, který je schopen pouze příjmu v černo-bílém rozlišení anebo, v případě příjmu počítačového zobrazení televizního programu, i při změně obnovovací frekvence monitoru. Jedno televizní vysílání by se pak štěpilo na několik paralelních „původních“ vysílání v závislosti na tom, jakým přijímačem ten který zákazník disponuje.

⁸³ Viz rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci *Mediakabel BV v. Commissariaat voor de Media* ze dne 2. června 2005, C-89/04; dostupné z <http://eur-lex.europa.eu>. Viz též výše.

Nezměněnost původního vysílání je nutné posuzovat s ohledem na jeho obsah podle běžného lidského vnímání a nikoli na základě přesné shody datových toků či jejich formátů. Není proto rozhodné, zda je určitý program vysílán či přijímán analogově či digitálně, v SD-TV či v HDTV, se stereofonním či monofonním zvukem, barevně či černobíle, pokud jej typizovaný příjemce považuje za obsahově zaměnitelný. Z tohoto důvodu také nelze přijmout argument, že změnou formátu (tedy překódování televizního signálu do jiného formátu a jeho následné vysílání skrze wapové stránky) dochází ke změně vysílání: dochází pouze ke změně formátu přenosu, obsah zůstává stejný.

Podmínku **veřejnosti vysílání** nelze zaměňovat s veřejností přístupu ke službě s limity její faktické přístupnosti pro určitý okruh osob v každém jednotlivém okamžiku. Je jistě pravdou, že příjem streamingového vysílání bude v konkrétním okamžiku vždy omezen na osoby, které disponují mobilním telefonem třetí generace, mají předplacenou danou službu a vyslaly konkrétní požadavek na distribuční server, aby jim začal být vysílán dedikovaný soubor dat. To však neznamená, že je tato služba nepřístupná veřejnosti. Pojem „veřejnost“ je nutné chápat tak, že služba je dostupná všem zákazníkům, kteří o ni projeví zájem a splní kvalifikační předpoklady, tj. opatří si odpovídající přístroj a zaplatí poplatek, nicméně splnění těchto předpokladů záleží výlučně na jejich rozhodnutí. O odlišnou situaci by se jednalo například v případě vnitřních sítí, které jsou přístupné pouze členům uzavřené společnosti, například zaměstnancům určité obchodní společnosti provozující vnitřní síť v podobě tzv. intranetu.

Stejně tak není podle názoru NSS pro charakter veřejnosti vysílání určující, zda šíření signálu probíhá systémem *point to point*, tedy vytvořením individuálního datového souboru, který je následně distribučním serverem odeslán na konkrétní telefonní stanici, unikátně definovanou IP adresou, anebo systémem *point to multipoint*. Určující je skutečnost, že stejný odchozí soubor dat je potenciálně přístupný všem zájemcům, nikoliv jestli je fyzicky transportován unikátním datovým tunelem. Podobným způsobem, tedy odesláním unikátního souboru dat ostatně probíhá, minimálně od určitého

okamžiku distribuce, vysílání kabelové televize, aniž by vyvstávaly pochybnosti, zda se jedná o vysílání veřejné.

Videostreaming do mobilů třetí generace splňuje i poslední definiční znak převzatého vysílání vymezený stanovený zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Lze jej podřadit pod vysílání za pomoci jiných technických prostředků. Jednotlivá technická zařízení tvoří dohromady funkční celek, který je schopen být technickým prostředkem přenosu televizního vysílání.

Legislativní změnu - doplnění ustanovení § 2 odst. 2 zákona o vysílání („Za rozhlasové a televizní vysílání se nepovažuje...“) o písm. e) [„vysílání prostřednictvím dálkového přístupu (Internetu)“] – lze hodnotit pozitivně v tom smyslu, že byla nastolena právní jistota o míře regulace uplatňované na vysílání prostřednictvím Internetu.

Vysílání prostřednictvím Internetu není snadné efektivně regulovat, neboť standardní metody selhávají. Vzhledem k povaze Internetu a možnostem přístupu, které nabízí, nelze fakticky zabránit obcházení zákona tím, že si provozovatel vybere ten právní řád, který bude jeho podnikání (v tomto případě vysílání prostřednictvím Internetu) nejméně zatěžovat omezeními. Přesto, že vysílání může prostřednictvím Internetu šířit do kteréhokoliv státu, může se snadno vyhnout licenčnímu nebo jinému správnímu řízení, které může právní řád státu, kterému by jinak podléhal, pro provozování rozhlasového a televizního vysílání vyžadovat. Bránit se takovému obcházení je složité, stát by však neměl úplně rezignovat na snahu vysílání prostřednictvím Internetu, resp. jeho obsah regulovat. Nelze opomíjet fakt, že účel regulace obsahu rozhlasového a televizního vysílání prostřednictvím standardních technologií a vysílání prostřednictvím Internetu je shodný; chráněny by měly být tytéž zájmy. Vysílání prostřednictvím Internetu, jehož obsah, poškozují či ohrožují základní společenské hodnoty, které má stát chránit (a prostřednictvím nástrojů jiných právních odvětví, zejména práva trestního, je také chránit), nemůže být ponecháno bez jakéhokoliv postihu, neboť se tím jednak vytvářejí nerovné podmínky pro provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání prostřednictvím standardních technologií a poskytovatele podobných služeb

prostřednictvím Internetu a jednak tím stát v jedné oblasti společenských aktivit rezignuje na ochranu hodnot, které v jiné oblasti uznává za důležité a hodné ochrany.

P. Josefi však naopak upozorňuje na to, že nerovné podmínky by způsobila příliš přísná regulace, a to ve smyslu nerovných podmínek provozovatelů vysílání prostřednictvím Internetu v České republice ve srovnání s podmínkami provozovatelů takového vysílání v jiných státech, resp. těch, kteří sice vysílání provozují na území jiného státu, ale jejich vysílání je šířeno i na území České republiky.⁸⁴

Ani pro účely zákona o rozhlasových a televizních poplatcích není podle výkladu České televize počítač připojený do sítě Internet považován za televizní přijímač, a pokud počítač není vybavený televizní kartou, nevzniká povinnost televizní poplatek platit.

Tento výklad je zcela v souladu s úpravou obsaženou v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Podle ust. § 2 odst. 2 zákona o rozhlasových a televizních poplatcích je předmětem televizního poplatku zařízení technicky způsobilého k individuálně volitelné reprodukci televizního vysílání bez ohledu na způsob příjmu. Jestliže vysílání prostřednictvím Internetu není rozhlasovým a televizním vysíláním (ve smyslu zákona o vysílání), pak nemůže být počítač připojený do sítě Internet a nevybavený televizní kartou (kdy jedinou možností jak přijímat vysílání, je tzv. online příjem prostřednictvím internetového připojení), považován za zařízení způsobilé k reprodukci televizního vysílání. Jiný výklad by byl v rozporu se zásadou, podle níž má být právní pojem složený z více pojmů vykládat v souladu s legálními definicemi těchto „díličích pojmů“, z nichž se složený pojem skládá, a se zásadou jednotné interpretace právních pojmů přinejmenším v rámci jednoho právního odvětví.

Česká televize počítač připojený do sítě Internet a nevybavený rozhlasovou a televizní kartou, nepovažovala za předmět televizního poplatku ani před novelizací zákona o vysílání provedenou zákonem č. 235/2006 Sb.

⁸⁴ Blíže viz Josefi, P.: Regulace televizního vysílání prostřednictvím Internetu, Právo pro podnikání a zaměstnání, 11/2006, s. 5.

Odlišnou praxi však před novelou zákona o vysílání provedenou zákonem č. 235/2006 Sb. uplatňoval a stále uplatňuje Český rozhlas. Český rozhlas počítač připojený do sítě Internet a nevybavený rozhlasovou kartou, za zařízení technicky způsobilé k individuálně volitelné reprodukci rozhlasového vysílání, a tedy za předmět rozhlasového poplatku, považuje (ust. § 2 odst. 1 zákona o rozhlasových a televizních poplatcích). Takový postup je zcela v rozporu se zásadou jednotného výkladu právních pojmů, zásadou legitimního očekávání a předvídatelnosti⁸⁵ a tím i principem právní jistoty.⁸⁶

Oddíl 3. Existuje v mediální oblasti veřejná služba?

Český rozhlas a Česká televize jsou tzv. provozovateli vysílání ze zákona. Zákonem byli zřízení a jejich oprávnění provozovat rozhlasové (u Českého rozhlasu), resp. televizní vysílání (u České televize) bylo založeno přímo zákonem (ust. § 1 odst. 1 z. o České televizi a ust. § 1 odst. 1 z. o Českém rozhlasu). Pro označení provozovatelů vysílání ze zákona se běžně používají také pojmy veřejnoprávní sdělovací prostředky nebo sdělovací prostředky veřejné služby.

Označení **provozovatelé vysílání ze zákona** zdůrazňuje aspekt způsobu vzniku těchto institucí a způsobu vzniku oprávnění provozovat rozhlasové a televizní vysílání, zatímco označení „sdělovací prostředky veřejné služby“ akcentuje specifické úkoly vůči společnosti, které těmto Provozovatelům zákon ukládá.

Pojem „veřejnoprávní sdělovací prostředek nebo veřejnoprávní Provozovatel vysílání“ („veřejnoprávní televize, veřejnoprávní rozhlas“) lze považovat za jakýsi souhrnný pojem, který vyjadřuje více charakteristických rysů zároveň. Veřejnoprávními sdělovacími prostředky jsou sdělovací

⁸⁵ Blíže viz Vedral, J.: Správní řád – komentář, Bova Polygon, 1. vydání, Praha, 2006, s. 70 a násl.

⁸⁶ Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 27. 3. 2003, sp. zn. IV. ÚS 690/01: „... Ke znakům právního státu a mezi jeho základní hodnoty patří neoddělitelně princip právní jistoty (ust. čl. 1 odst. 1 Ústavy), jehož neopominutelným komponentem je nejen předvídatelnost práva, nýbrž i legitimní předvídatelnost postupu orgánů veřejné moci v souladu s právem a zákonem stanovenými požadavky...“

prostředky, které se od ostatních, soukromých sdělovacích prostředků odlišují způsobem svého vzniku, stanovenými úkoly a cíli, které má jejich činnost sledovat, způsobem, jakým je stanovena jejich vnitřní organizační struktura a způsob řízení, a také způsobem financování jejich činnosti.

Ani jeden z výše uvedených pojmů není pojmem, který by české pozitivní právo výslovně používalo. Dikce zákona o ČRo a zákona o ČT však naznačuje, že tím hlavním odlišujícím znakem „veřejnoprávních sdělovacích prostředků“ je ono poskytování veřejné služby, tzn. právě ty zvláštní úkoly, které zákon těmto provozovatelům ukládá plnit, že tedy veřejnoprávními sdělovacími prostředky jsou ty sdělovací prostředky, které poskytují veřejnou službu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání. Se současnou právní koncepcí tedy nejvíce koresponduje označení „sdělovací prostředky veřejné služby“.

Pojem **veřejná služba** v první řadě označuje úlohu, poslání veřejné správy.⁸⁷ Orientace veřejné správy na její adresáty se v moderních demokratických státech stává pojmovým znakem veřejné správy. Veřejná správa se tak z činnosti převážně nařizovací⁸⁸ postupně stává převážně službou. V tomto smyslu je veškerá veřejná správa veřejnou službou (ust. § 4 odst. 1 věty první správního řádu). Dalším možným významem pojmu veřejná služba je předmět, náplň činnosti, úkoly, které jsou do působnosti subjektu či vykonavatele veřejné správy zákonem svěřeny.

Zákon o České televizi a zákon o Českém rozhlasu používají pojem veřejná služba v druhém uvedeném smyslu, tzn. jako úkoly, které jsou ČRo a ČT zákonem uloženy jako povinnost. Jestliže ČRo a ČT tyto úkoly plní, poskytují veřejnosti službu, slouží veřejnosti.

Pro vymezení veřejné služby poskytované hromadnými sdělovacími prostředky, lze parafrázovat Ciceronovu poučku⁸⁹ tak, že hromadné sdělovací prostředky veřejné služby mají reprezentovat veřejnost, sloužit

⁸⁷ Čebišová, T.: Veřejná služba na prahu 21. století, Acta Universitatis Carolinae, 1-2/2001, s. 11.

⁸⁸ Průcha, P: Správní právo. Obecná část, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004, s. 58 a násl.

⁸⁹ „Úředník si má uvědomovat, že jeho úkolem je představovat obec, chránit její důstojnost a čest, zachovávat zákony, rozhodovat o právu a pamatovat, že toto vše bylo svěřeno jeho svědomí.“ Viz Cicero, M. T.: O povinnostech, Svoboda, Praha, 1970, s. 73.

veřejnosti a dbát o řádné a profesionální plnění svých právních i etických povinností.

Koncepce hromadných sdělovacích prostředků veřejné služby je založena na myšlence, že mají fungovat ve prospěch veřejného dobra, a jejich činnost bude hrazena z veřejných zdrojů.⁹⁰

Zákon stanovuje, že ČT poskytuje veřejnou službu v oblasti televizního vysílání, kterou blíže vymezuje jako službu veřejnosti tvorbou a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky (ust. § 2 odst. 1 z. o České televizi). ČRo pak poskytuje veřejnou službu v oblasti rozhlasového vysílání, která je zákonem definována shodně jako veřejná služba v oblasti televizního vysílání s tím rozdílem, že ČRo podle zákona plní svoji veřejnou službu vysíláním nejen na území České republiky, nýbrž též do zahraničí (ust. § 2 odst. 1 z. o Českém rozhlasu). Zákony rovněž stanoví, které úkoly veřejné služby v oblasti vysílání je třeba považovat za hlavní (ust. § 2 odst. 2 z. o České televizi a ust. § 2 odst. 2 z. o Českém rozhlasu).

V. Železný, bývalý ředitel TV Nova, definoval veřejnou službu v oblasti hromadných sdělovacích prostředků jako „... To, co je občan ještě ochoten solidárně platit, a co nemůže získat jinak... Co zajímá všechny je prostředkem k přenosu reklamy, co zajímá jen někoho a nemá v sobě zakódovanou masovou úspěšnost, je doménou sdělovacích prostředků veřejné služby...“ Z uvedené definice jasně vyplývá zdůraznění tržního rozměru činnosti hromadných sdělovacích prostředků.⁹¹

Š. Kotrba, bývalý člen Rady Českého rozhlasu, o veřejné službě naopak říká: „Služba je pokorou podřízenosti a nikoliv panovačnou nadřazeností... Podstatou veřejné služby není, že druzí budou sloužit mě, ale že já budu sloužit druhým... Z veřejné služby je pojmově vyloučen zisk.“ Š. Kotrba rovněž zastává názor, že jakmile novinář jednou odejde z veřejnoprávního sdělovacího prostředku za (finančně výhodnější) nabídkou práce

⁹⁰ Blíže viz Curran, J. – Seaton, J.: Power without responsibility. The press and broadcasting in Britain, Routledge, Londýn, 1997, s. 209.

⁹¹ Kotrba, Š: Média veřejné služby: „intelektuálové“ hledali smysl své další existence in Britské listy ze dne 11. 11. 2002 dostupné z <http://www.blisty.cz/art/12040.html>.

v komerčním sdělovacím prostředku, zpronevěřil se veřejné službě a pro práci ve veřejnoprávním sdělovacím prostředku je navždy zdiskreditován.⁹²

Dva výše uvedené názory představují dva protipóly, dva vyhraněné postoje k veřejné službě hromadných sdělovacích prostředků. První z nich jasně zdůrazňuje tržní rozměr. Přehnaný důraz na tržní hodnoty však má své slabiny. Ne každou hodnotu lze ocenit penězi. Hromadné sdělovací prostředky mají velký potenciál a svobodně, ale nutně též odpovědně fungující sdělovací prostředky jsou prvotním předpokladem informované a vzdělané společnosti, které není cizí pojem kultura. Zásadovost a odpovědnost by měly být při plnění úkolů sdělovacími prostředky prioritní. I druhý z uvedených postojů je však podle mého mínění pro podmínky českého mediálního prostředí také přehnaně vyostřený. Mediální trh v České republice je omezený, malý a takovému omezení pro novináře, byť by bylo jen profesně etickým pravidlem, by možná zbytečně bránilo rozvoji služeb poskytovaných hromadnými sdělovacími prostředky.

Tzv. většinové pojetí veřejného zájmu chápe veřejný zájem jako převládající požadavky veřejnosti; veřejným zájmem je v tomto pojetí to, co zajímá veřejnost. To by znamenalo, že upřednostňovány by měly být populárnější služby. Vymežujeme-li veřejný zájem v oblasti hromadných sdělovacích prostředků, je přijatelnější jiné pojetí veřejného zájmu, a to takové, které chápe veřejný zájem jako výsledek diskuse. Neexistuje tedy jednou provždy daný veřejný zájem. V demokratické společnosti by měly existovat podmínky pro to, aby bylo možné odkázat na všeobecně sdílené hodnoty, vzít v úvahu konkrétní okolnosti a z pohledu celkového dlouhodobého prospěchu společnosti prohlásit, co je ve sdělovacích prostředcích žádoucí a co naopak nežádoucí.⁹³

Tzv. Pražská rezoluce, přijatá na ministerské konferenci konané v prosinci 1994 v Praze, zdůrazňuje, že rozhlasové a televizní vysílání veřejné služby má podporovat hodnoty, na nichž spočívá demokratická společnost. Zvláštní ohled má být věnován lidským právům a kulturnímu a politickému pluralismu. Vysílání veřejné služby musí být dostupné všem; má podporovat

⁹² Kotrba, Š: Média veřejné služby: „intelektuálové“ hledali smysl své další existence in Britské listy ze dne 11. 11. 2002, dostupné z <http://www.blisty.cz/art/12040.html>.

⁹³ Srov. McQuail, D.: Úvod do teorie masové komunikace, Portál, Praha, 2007, s. 162.

sociální soudržnost a integraci všech jednotlivců, skupin a komunit. Je třeba důrazně odmítnout diskriminaci ve vysílání veřejné služby a všechny formy sociální segregace. Vysílání veřejné služby musí poskytovat prostor pro diskusi, v níž zazní co možná nejširší spektrum názorů. Je třeba usilovat o nestranné a nezávislé zpravodajství, skutkové informace i komentáře. Obsah vysílání veřejné služby má být pestrý a inovátorský a má naplňovat nejvyšší etické a kvalitativní standardy. Vysílání veřejné služby musí reflektovat různorodost světonázorů s cílem posilovat vzájemné porozumění, respekt a toleranci.⁹⁴

Zásady naplňování veřejné služby v oblasti televizního vysílání stanovuje Kodex České televize, který schvaluje Poslanecká sněmovna Parlamentu ČR. Tento kodex je pro zaměstnance České televize závazný a z porušení pravidel tímto kodexem stanovených lze vyvodit pracovní právní odpovědnost (ust. § 8 odst. 1 písm. f) z . o České televizi).

Myšlenka rozhlasového a televizního vysílání veřejné služby je založena na univerzálnosti takové služby. Má tedy jít o komplexní službu pro všechny. Systém by měl být financován všemi, nejen skutečnými uživateli této služby. Zákon o rozhlasových a televizních poplatcích v souladu s ústavní zásadou, že daně a poplatky lze ukládat pouze na základě zákona, zakládá povinnost platit rozhlasový, resp. televizní poplatek za držení přijímače rozhlasového, resp. televizního vysílání. Poplatek se tedy platí za možnost přijímat vysílání ČT či ČRo, nikoli za faktické užívání této veřejné služby.

V odpovědi na otázku položenou v nadpise je tedy možné říct, že přinejmenším de iure veřejná služba v oblasti hromadných sdělovacích prostředků (přesněji pouze v oblasti vysílacích sdělovacích prostředků) existuje. Zákon o České televizi a zákon o Českém rozhlasu nastavují pro obsah vysílání veřejné služby přísnější limity, než jaké jsou nastaveny pro tzv. komerční vysílání. Poskytování veřejné služby je pro tyto dva subjekty tedy zákonnou povinností.

⁹⁴ Volně podle Rumphorst, W.: *Public Service Broadcasting Law and Aspects of Regulating Commercial Broadcasting* (pdf), International Telecommunication Union, Ženeva, 1999, s. 7 a násl., dostupné z <http://portal.unesco.org>. Obdobně vymezuje veřejnou službu v mediální oblasti také Doporučení Výboru ministrů rady Evropy o pluralitě médií a různorodosti mediálních obsahů [*Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity on media content*], (ust. I. 3. 3.1. a násl.).

Česká televize, Český rozhlas a Česká tisková kancelář jako subjekty a vykonavatelé veřejné správy

Česká televize a Český rozhlas mají způsobilost k právům a povinnostem i způsobilost k právním úkonům (ust. § 1 odst. 2 z. o České televizi a ust. § 1 odst. 2 z. o Českém rozhlasu). Od státu jsou majetkově odděleny; hospodaří s vlastním majetkem, jehož základem je majetek převedený z Československé televize, resp. Československého rozhlasu⁹⁵, a stát neodpovídá ani neručí za závazky České televize a Českého rozhlasu a naopak ČT a ČRo neodpovídají ani neručí za závazky státu.

ČT a ČRo jsou právními osobami veřejného práva. Jsou jak subjekty, tak vykonavatelé veřejné správy.

Mezi **subjekty** (nositele) **veřejné správy** jsou obecně zařazovány vedle státu, veřejnoprávní korporace, veřejné ústavy a podniky a fyzické a soukromé osoby soukromého práva, kterým byl svěřen určitý úsek působnosti ve veřejné správě.⁹⁶ ČT a ČRo nemohou být veřejnoprávní korporací, protože jejich subjektivita není založena na osobním substrátu, tzn. nespočívá na členské základně. V úvahu tedy přichází kategorie veřejného ústavu a veřejného podniku.

Nejvíce se tyto subjekty blíží kategorii **veřejného ústavu**. U veřejného ústavu totiž není třeba osobní základ, který se předpokládá u veřejnoprávní korporace, nýbrž jde o souhrn věcných a osobních prostředků, s nimiž ústav jako subjekt veřejné správy disponuje za účelem trvalé služby zvláštnímu veřejnému účelu. Posláním veřejných ústavů je trvale plnit nějaký veřejný úkol pro blíže neurčitý okruh uživatelů bez nároku na jejich dobrovolné spolupůsobení.⁹⁷ Takovému vymezení veřejného ústavu ČT i ČRo odpovídají.

Za veřejný podnik může být označeno vše, co provozuje stát, veřejnoprávní korporace, ústavy, podniky nebo fondy na úseku hospodářské,

⁹⁵ Ust. § 4 zákona č. 136/1991 Sb., o rozdělení působnosti mezi Českou a Slovenskou Federativní republikou a Českou republikou a Slovenskou republikou ve věcech tisku a jiných informačních prostředků, v platném znění.

⁹⁶ Blíže viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2006, s. 100 a násl.

⁹⁷ Blíže viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2006, s. 108 a srov. též Bartoň, M.: Veřejnoprávní sdělovací prostředky – sdělovací prostředky veřejné služby, Správní právo, 3/2005, s. 161.

tedy nikoli vrchnostenské činnosti, a co by stejně mohli činit i soukromníci.⁹⁸ I. Telec uvádí, že veřejné podniky lze podřadit i pod ústavy, případně i pod korporace, jelikož jde o funkční a povahové označení každé veřejné správy, při níž jsou veřejné statky poskytovány hospodářskou formou podnikání. Podle I. Telce totiž není vyloučeno, aby se ústav hospodářsky projevoval při plnění svého veřejného úkolu jako veřejný podnik.⁹⁹ Některé činnosti či funkce ČT a ČRo tak mohou být považovány za funkce a činnosti veřejného podniku.

ČT a ČRo nevykonávají státní správu ani samosprávu, nýbrž jsou subjekty a vykonavateli tzv. veřejné správy ostatní. Vykonávají veřejnou správu, která spočívá v poskytování veřejné služby zprostředkováváním informací, šíření osvěty, tvorbě a zpřístupňování kulturních statků.¹⁰⁰ Za vykonavatele lze považovat jak ČT a ČRo jako samostatné subjekty veřejné správy, tak jejich orgány.

V ČT a ČRo působí orgány, prostřednictvím kterých se veřejnost podílí na kontrole činnosti ČT a ČRo, na kontrole tvorby a šíření programů. Těmito orgány jsou Rada ČT a Rada ČRo. Jednání Rady ČT a Rady ČRo jsou veřejná, což má posílit nezávislost těchto sdělovacích prostředků veřejné služby a zprůhlednit jejich činnost. Jde o kolegiální orgány, jejichž členové jsou voleni Poslaneckou sněmovnou Parlamentu ČR. Návrhy kandidátů předkládají Poslanecké sněmovně organizace a sdružení, které představují kulturní, regionální, sociální, odborové, zaměstnavatelské, náboženské, vzdělávací, vědecké, ekologické a národnostní zájmy. Každé dva roky je volena jedna třetina členů, čímž má být zabezpečena alespoň částečná kontinuita činnosti rad.

V zájmu zajištění reprezentativnosti ve vztahu k množství rozdílných organizací, které mohou kandidáty navrhnout, byl počet členů Rady ČT zvýšen z původních devíti na patnáct. Počet členů Rady ČRo je devět.

⁹⁸ Blíže viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2003, s. 386.

⁹⁹ Telec, I.: Některé právní otázky České tiskové kanceláře – Právně pozitivistický příspěvek k teorii veřejných ústavů a mediálního práva, Časopis pro právní vědu a praxi, 1/2000, s. 71.

¹⁰⁰ Bartoň, M.: Veřejnoprávní sdělovací prostředky – sdělovací prostředky veřejné služby, Správní právo, 3/2005, s. 160.

Rada ČT a Rada ČRo jsou nezávislé na politických stranách, členové rad jsou povinni vykonávat svou funkci v souladu se svým svědomím a rozhodovat se svobodně a nezávisle. Ze své činnosti jsou Rada ČT a Rada ČRo odpovědné pouze Poslanecké sněmovně.

Pravomoci Rady ČT a pravomoci Rady ČRo jsou obdobné. Patří mezi ně například schvalování rozpočtu a závěrečného účtu, jmenování a odvolávání generálního ředitele a zřizování televizních, resp. rozhlasových studií na návrh generálního ředitele. Kontrola tvorby a šíření programů Radou ČT, resp. Radou ČRo je kontrolou následnou, Rada ČT, resp. Rada ČRo nesmí zasahovat do přímého řízení televize, resp. rozhlasu, do záležitostí ekonomických, provozních a personálních, s výjimkou případů vymezených zákonem, což však nevyklučuje, aby k nim zaujala stanovisko.

Statutárním orgánem ČT a ČRo jsou generální ředitelé, kteří jsou jmenováni příslušnou radou na základě výsledků výběrového řízení. Generální ředitel je radě, která jej jmenovala, odpovědný z výkonu své funkce; rada může za podmínek stanovených zákonem generálního ředitele také odvolat (ust. § 9 z. o České televizi a ust. § 9 z. o Českém rozhlasu).

Poradním orgánem rady ve věcech kontroly hospodaření je dozorčí komise. Jejím úkolem je sledovat, zda jsou finanční prostředky a majetek ČT, resp. ČRo využívány hospodárně a efektivně. Členy dozorčí komise volí rada (ust. § 8a odst. 1 a odst. 2 z. o České televizi a ust. § 8a odst. 1 a odst. 2 zákona o Českém rozhlasu).

Vnitřní organizace ČT a ČRo se řídí statuty, které na návrh generálních ředitelů schvalují rady (ust. § 8 odst. 1 písm. e) z. o České televizi a ust. § 8 odst. 1 písm. e) z. o Českém rozhlasu).

Součástí ČT jsou televizní studia, která s předchozím souhlasem Rady ČT zřizuje generální ředitel, s výjimkou Televizního studia Brno a Televizního studia Ostrava, která byla zřízena zákonem a pouze zákonem mohou být zrušena. Televizní studia se podílejí na celostátním a regionálním vysílání ČT a v rámci plnění úkolů daných vysílacím schématem zejména výrobou pořadů. Televizní studia také spravují archivní fondy ČT, které vznikly jejich činností. Ředitele televizního studia jmenuje a odvolává na návrh generálního ředitele ČT Rada ČT.

Rada ČT a Rada ČRo jsou nezávislé na politických stranách, členové rad jsou povinni vykonávat svou funkci v souladu se svým svědomím a rozhodovat se svobodně a nezávisle. Ze své činnosti jsou Rada ČT a Rada ČRo odpovědné pouze Poslanecké sněmovně.

Pravomoci Rady ČT a pravomoci Rady ČRo jsou obdobné. Patří mezi ně například schvalování rozpočtu a závěrečného účtu, jmenování a odvolávání generálního ředitele a zřizování televizních, resp. rozhlasových studií na návrh generálního ředitele. Kontrola tvorby a šíření programů Radou ČT, resp. Radou ČRo je kontrolou následnou, Rada ČT, resp. Rada ČRo nesmí zasahovat do přímého řízení televize, resp. rozhlasu, do záležitostí ekonomických, provozních a personálních, s výjimkou případů vymezených zákonem, což však nevylučuje, aby k nim zaujala stanovisko.

Statutárním orgánem ČT a ČRo jsou generální ředitelé, kteří jsou jmenováni příslušnou radou na základě výsledků výběrového řízení. Generální ředitel je radě, která jej jmenovala, odpovědný z výkonu své funkce; rada může za podmínek stanovených zákonem generálního ředitele také odvolat (ust. § 9 z. o České televizi a ust. § 9 z. o Českém rozhlasu).

Poradním orgánem rady ve věcech kontroly hospodaření je dozorčí komise. Jejím úkolem je sledovat, zda jsou finanční prostředky a majetek ČT, resp. ČRo využívány hospodárně a efektivně. Členy dozorčí komise volí rada (ust. § 8a odst. 1 a odst. 2 z. o České televizi a ust. § 8a odst. 1 a odst. 2 zákona o Českém rozhlasu).

Vnitřní organizace ČT a ČRo se řídí statuty, které na návrh generálních ředitelů schvalují rady (ust. § 8 odst. 1 písm. e) z. o České televizi a ust. § 8 odst. 1 písm. e) z. o Českém rozhlasu).

Součástí ČT jsou televizní studia, která s předchozím souhlasem Rady ČT zřizuje generální ředitel, s výjimkou Televizního studia Brno a Televizního studia Ostrava, která byla zřízena zákonem a pouze zákonem mohou být zrušena. Televizní studia se podílejí na celostátním a regionálním vysílání ČT a v rámci plnění úkolů daných vysílacím schématem zejména výrobou pořadů. Televizní studia také spravují archivní fondy ČT, které vznikly jejich činností. Ředitele televizního studia jmenuje a odvolává na návrh generálního ředitele ČT Rada ČT.

právníckým a fyzickým osobám. Pro plnění svých úkolů zřizuje síť poboček, zpravodajů a spolupracovníků v České republice i v zahraničí. Za splnění podmínek stanovených právními předpisy, je ČTK oprávněna vykonávat i jinou podnikatelskou činnost, která však nesmí ohrozit její poslání.

Jednou z těchto jiných forem podnikatelské činnosti ČTK je tzv. veřejná informační služba. Podle propagačního materiálu „Přišel čas informací“ nabízí ČTK veřejnou informační službu jako placenou službu, jejímž smyslem je „zprostředkovat všem, kdo o ni mají zájem, přímý kontakt s novináři, hospodářskou a státní správou“.¹⁰¹ Tato služba spočívá v tom, že ČTK za úplatu zveřejňuje prohlášení, stanoviska a inzertní texty či jiné údaje, které nejsou v rozporu s právními předpisy a pravidly hospodářské soutěže. Ústavní soud rozhodoval o ústavní stížnosti, v níž stěžovatel tvrdil, že bylo porušeno jeho ústavní právo na svobodu projevu tím, že ČTK neakceptovala jeho návrh na poskytnutí a následné zveřejnění určitých informací. Podle názoru Ústavního soudu ČR tady ale nejde o poskytování informací podle ust. § 2 zákona o ČTK, nýbrž o činnost jiného charakteru. Povinnost zveřejnit určitou informaci ČTK vzniká na základě smlouvy, která byla uzavřena mezi ČTK a individuálně určitým subjektem. Za této situace má ČTK jako podnikatelský subjekt právo návrh na uzavření této specifické smlouvy, jejímž předmětem je poskytnutí informací, odmítnout a takové odmítnutí nelze považovat za porušení veřejných subjektivních práv oferenta.¹⁰² Vzhledem k tomu, že ze žádného zákonného ustanovení nelze vyvodit, že by ČTK byla v rámci své podnikatelské činnosti povinna uveřejnit každou informaci, kterou jí ke zveřejnění někdo předloží, je tedy třeba v souladu se zásadou, že povinnosti mohou být ukládány pouze na základě zákona a v jeho mezích (ust. čl. 4 odst. 1 Listiny), uzavřít, že při činnostech, při nichž ČTK jedná jako podnikatelský subjekt, tj. při činnostech, které nejsou výkonem veřejné správy, se může ČTK autonomně rozhodnout, zda smlouvu uzavře a službu poskytne, či nikoliv.

¹⁰¹ Cit. dle usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 27. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 433/2000; č. 42, svazek č. 20 Sbírký nálezů a usnesení ÚS, s. 365.

¹⁰² Usnesení Ústavního soudu ČR ze dne 27. 11. 2000, sp. zn. III. ÚS 433/2000; č. 42, svazek č. 20 Sbírký nálezů a usnesení ÚS, s. 365.

Za tiskovou agenturu lze obecně považovat fyzickou nebo právnickou osobu, která vyhledává a zpracovává informace, které pak úplatně poskytuje dalším sdělovacím prostředkům a zprostředkovává tak jejich šíření veřejnosti.

Přestože ČTK nesmí provozovat rozhlasové a televizní vysílání a nesmí mít podíl na obchodním majetku fyzické nebo právnické osoby, která rozhlasové nebo televizní vysílání provozuje, je možné ji řadit mezi veřejnoprávní sdělovací prostředky, i když má poněkud specifický charakter.

Je otázkou, zda lze zpravodajskou agenturu obecně považovat za sdělovací prostředek, nebo zda slouží spíše jako servis informací pro sdělovací prostředky. Informace ze zpravodajských agentur se dostávají na veřejnost zpravidla až prostřednictvím (jiných) sdělovacích prostředků, zejména periodických tiskovin, rozhlasu a televize.

Podle ust. § 3 zákona o ČTK poskytuje ČTK zpravodajství ostatním hromadným sdělovacím prostředkům i jiným právnickým a fyzickým osobám. Z formulace „ostatním sdělovacím prostředkům“ tedy lze dovodit, že zákonodárce ČTK za sdělovací prostředek považuje. Pro závěr, že ČTK opravdu je hromadným sdělovacím prostředkem, lze dále usuzovat i z ust. § 3 odst. 2 původního tiskového zákona, který stanovil, že hromadnými informačními prostředky jsou vedle periodického tisku mj. také agenturní zpravodajství. ČTK byla původně zařazována mezi média tisková, nyní již své služby poskytuje i formou elektronickou.

Vzhledem ke skutečnosti, že ČTK byla zřízena zákonem a právní úprava vnitřní organizace a činnosti ČTK je obdobná právní úpravě organizace a činnosti Českého rozhlasu a České televize, lze ČTK považovat za zpravodajskou agenturu veřejnoprávní, tedy za veřejnoprávní sdělovací prostředek. Na rozdíl od Českého rozhlasu a České televize však ČTK není financována ze zákonem stanovených poplatků.

Subjektem veřejné správy, která spočívá ve službě veřejnosti poskytováním a zprostředkováním informací, není přímo stát, nýbrž k tomu účelu stát zřídil speciální subjekty. Veřejná správa, kterou ČTK vykonává, je stejně jako správa vykonávána Českou televizí a Českým rozhlasem, správou

nevrchnostenskou, která spočívá v poskytování zákonem blíže definované služby veřejnosti.

Zákon o ČTK upravuje organizační strukturu ČTK tak, že zakotvuje jednak statutární orgán, jednak orgán kontrolní. Statutárním orgánem ČTK je ředitel. Zákon poměrně široce stanovuje inkompatibilitu funkcí. Funkce ředitele je neslučitelná s funkcí poslance, předsedy nebo místopředsedy vlády, ministra nebo vedoucího jiného ústředního orgánu státní správy nebo jejich náměstků. Ředitel nesmí mít funkce v politických stranách a politických hnutích a nesmí působit ve prospěch politických stran či hnutí při výkonu své funkce. Dále nesmí být členem orgánů společností, které provozují hromadné sdělovací prostředky, nesmí zastupovat obchodní zájmy, které by mohly být v rozporu s výkonem jeho funkce nebo by mohly nepříznivě ovlivnit jeho nestrannost a objektivitu rozhodování. Ředitel ani osoby blízké nesmějí mít žádný finanční zájem na provozování hromadných sdělovacích prostředků daný vlastnictvím či pracovněprávním vztahem. Ředitel nemůže být členem Rady ČTK. Ze své činnosti je odpovědný Radě ČTK, jež jej jmenuje, a má právo zúčastňovat se jejího zasedání.

Přísná úprava inkompatibility funkcí, jakož i záruka oddělení ČTK od ostatních sdělovacích prostředků má být pojistkou kvalitního a objektivního výkonu veřejné služby spočívající v poskytování zpráv, které jsou určeny především pro další veřejné šíření hromadnými sdělovacími prostředky, a ve svém důsledku tak má být garancí realizace práva na informace.

ČTK lze tedy považovat za veřejnoprávní sdělovací prostředek kvůli způsobu, jakým byla zřízena, kvůli způsobu, jakým je upravena její vnitřní organizace a kvůli specifickým úkolům, které má naplňovat. Poslední znak veřejnoprávnosti, který lze vysledovat u jiných veřejnoprávních sdělovacích prostředků (sdělovacích prostředků veřejné služby) – financování činnosti z veřejných zdrojů, u ČTK splněn není. Finančními zdroji ČTK jsou příjmy z úplatného poskytování služeb vyplývajících z hlavního předmětu činnosti a příjmy z další podnikatelské činnosti. ČTK sice může být příjemcem účelové dotace ze státního rozpočtu, která nemůže být použita ke krytí ztrát

hospodaření, od roku 1996 však dotace nepobírá.¹⁰³ ČTK má být privatizována, zatím ale není politická shoda ohledně způsobu, jakým by privatizace měla být realizována.

¹⁰³ Viz <http://www.ctk.cz>, odkaz Historie ČTK.

Část druhá. Regulace a veřejnoprávní regulace

Kapitola I. Pojem regulace a veřejnoprávní regulace

Regulace znamená ingerenci do určité činnosti, jejímž smyslem je vytvoření určitých pravidel a mezí, pouze v jejichž rámci může být regulovaná činnost prováděna svobodně, ale jejichž překročení nelze akceptovat z důvodu ochrany zájmů, které byly pro stanovené případy vyhodnoceny jako důležitější a hodny vyšší ochrany.

Veřejnoprávní regulace je regulace prostřednictvím norem veřejného práva. Je to tedy regulace, která sleduje ochranu určitých více či méně výslovně stanovených veřejných zájmů; subjekty regulovaných vztahů nejsou v rovnoprávním postavení, protože regulující subjekt je nadán veřejnou mocí, tzn. má zákonem vymezenou pravomoc a působnost a je jako nositel veřejné moci organizován.¹⁰⁴

Veřejnoprávní regulace v této oblasti kultury zahrnuje nejenom určování obecných abstraktních pravidel, tedy vytváření právní úpravy, nýbrž také vydávání individuálních konkrétních aktů (včetně licencí), vedení evidencí, provádění registrací, a provádění dohledu nad dodržováním stanovených povinností. Problematická je definice veřejného zájmu, k jehož ochraně má veřejnoprávní regulace sloužit. Veřejný zájem je učebnicovým příkladem neurčitěho právního pojmu.¹⁰⁵ Obsah neurčitých právních pojmů je natolik variabilní, že je nedokonalými jazykovými prostředky nevyjádřitelný. V konkrétní věci je jejich obsahové naplnění třeba vždy posuzovat s ohledem na všechny skutkové okolnosti případu.¹⁰⁶

¹⁰⁴ K dualismu práva blíže viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006, s. 21 a násl.

¹⁰⁵ O neurčitý právní pojem jde v situacích, kdy právní norma používá výraz, který blíže obsahově nevymezuje a který nevymezují ani jiné právní normy. Obsah takovému pojmu pak v konkrétním individuálním případě dává příslušný orgán tím, že rozhoduje, zda jím řešená situace obsah neurčitěho právního pojmu naplňuje, či nikoliv. Viz např. Raschauer, B.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. aktualizované vydání, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2003, s. 200 a násl. Srov též Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004, s. 69.

¹⁰⁶ Viz A. Gerloch: „Veřejný zájem je druh zájmu, který jej obecně prospěšný; zejména zájem státu nebo jiné veřejnoprávní korporace; opak čistě soukromého zájmu. Uplatňuje se v tvorbě, interpretaci a aplikaci práva jako jeden ze dvou důvodů zákonné limitace

Veřejnoprávní regulace je tedy ingerence mocenská. Sousloví „veřejnoprávní regulace“ navozuje dojem, že existuje i „regulace soukromoprávní“. Ve výše uvedeném smyslu je však vždy regulace mocenská, tj. veřejnoprávní. Zatímco soukromoprávní úprava, ve smyslu existence pravidel, obecných a abstraktních, obecně závazných a vynutitelných, které upravují poměry mezi rovnoprávními subjekty, tj. mezi subjekty, z nichž ani jeden není nadán veřejnou mocí, existuje, soukromoprávní regulace ve smyslu udržování určité činnosti v rámci stanovených mantinelů prostřednictvím výše uvedených nástrojů, existovat nemůže. Pojem úprava, resp. právní úprava je užší než pojem regulace, neboť regulace v sobě právní úpravu zahrnuje vedle dalších nástrojů, které má mocenský subjekt k dispozici a které slouží k dosažení ideálního stavu.¹⁰⁷

Proto rozlišuji pojmy úprava a regulace;¹⁰⁸ nepovažuji je za synonyma.

Aby bylo možné dosažení cíle sledovaného právní normou označit za veřejnoprávní zájem, je nutné, aby norma sledovala cíl, který není zájmem soukromým, který není jen v zájmu jednotlivce nebo malé skupiny jednotlivců, nýbrž a contrario aby dosažení takového cíle bylo v zájmu obecném, v zájmu celé společnosti, její většiny nebo určitých legitimních skupin (např. zájmy menšin). Veřejný zájem je určen konsensem na základě společenských požadavků. Veřejné zájmy jsou zájmy pro společnost, její řádné a efektivní fungování i samotnou existenci, natolik důležité, že jejich

základních práv a svobod. Protože se jedná o jeden z právních pojmů s neostrým významem, měl být v zákonech blíže specifikován či definován.“ In Hendrych, D. a kol.: Právní slovník. 2. rozšířené a doplněné vydání. C. H. Beck, Praha, 2003, s. 1122.

K pojmu „veřejný zájem“ viz též P. Průcha: „Jde o takový zájem, resp. zájmy, jež by bylo možno označit za obecné či veřejné resp. obecně prospěšné zájmy, jejichž nositeli jsou blíže neurčené nicméně alespoň rámcově determinovatelné okruhy či společenství osob jako tzv. veřejnost. „Veřejností“ je přitom podle Aarhuské úmluvy jedna nebo více fyzických nebo právnických osob, případně jejich sdružení. V souvislosti s veřejným zájmem je zřejmé, že daná veřejnost musí být vždy v postavení tzv. dotčené veřejnosti, disponující odůvodněným zájmem na sledovaném řešení.“ In Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004, s. 52; k tomu srov. ust. čl. 2 č. 4 a č. 5 Aarhuské úmluvy.

¹⁰⁷ Obdobně též D. Trnka za regulaci považuje veškeré nástroje, instituce a procesy, jejichž prostřednictvím stát ovlivňuje chování občanů, organizací apod. Viz Trnka, D.: Principy kvalitní regulace in Hrabcová, D. (ed.): Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2006, s. 127.

¹⁰⁸ Narozdíl od anglického „*regulation*“, které se používá synonymicky pro úpravu či právní předpis i regulaci; ale shodně jako např. v němčině, která regulaci („*die Regulierung*“) a úpravu („*die Regelung*“) rozlišuje.

ochranu a prosazování svěřují právní předpisy orgánům nadaným veřejnou mocí, které pak o právech či povinnostech subjektů, které se vůči nim nacházejí v nerovnoprávném postavení, rozhodují autoritativně bez ohledu na představy těchto subjektů o tom, jaký má být obsah rozhodnutí.¹⁰⁹ Veřejnoprávní regulace tak omezuje privátní autonomii jednotlivců.

Regulace by tedy měla sledovat dosahování veřejného zájmu, a to veřejného zájmu nikoli ve smyslu nějaké abstraktní hodnoty, nýbrž veřejného zájmu jako výsledku „vážení“ vícero různých zájmů.

Ústavní soud k otázce hledání a definování veřejného zájmu uvádí: „... Veřejný zájem v konkrétní věci by měl být zjišťován v průběhu správního řízení na základě poměrování nejrůznějších partikulárních zájmů, po zvážení všech rozporů a připomínek. Z odůvodnění správního rozhodnutí pak musí zřetelně vyplynout, proč veřejný zájem převážil nad řadou jiných partikulárních zájmů. Veřejný zájem je třeba nalézt v procesu rozhodování o určité otázce ... a nelze jej v konkrétní věci a priori stanovit. Z těchto důvodů je zjišťování veřejného zájmu v konkrétním případě typicky pravomocí moci výkonné a nikoliv zákonodárné.“¹¹⁰

V masové komunikaci je veřejným zájmem informační, společenský a kulturní prospěch, který přesahuje momentální partikulární zájmy vydavatelů a provozovatelů vysílání na straně jedné a recipientů na straně druhé.¹¹¹

I. Langer, bývalý předseda Stálé komise Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR pro sdělovací prostředky, uvedl, že smyslem veřejnoprávní regulace je jednak rovina ekonomická a jednak hájení určitého společenského zájmu. V rovině ekonomické odvisí míra právní regulace od technických možností. Tam, kde je volná soutěž omezena technickými možnostmi, jako je u rozhlasového a televizního vysílání omezena počtem kmitočtů, které mohou být žadatelům o licenci přiděleny, je nutná vyšší míra

¹⁰⁹ Usnesení Ústavního soudu ÚS č. 3/93, sv. č. 2: „Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo nebo zprostředkovaně, subjekt, o jehož právech nebo povinnostech orgán veřejné moci rozhoduje, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí na vůli subjektu.“

¹¹⁰ Rozhodnutí Ústavního soudu ČR ze dne 28. 6. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 24/04.

¹¹¹ Feintuck, M. – Varney, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, s. 75.

regulace, zatímco tam, kde technická omezení neexistují, pro regulaci není žádný důvod. Regulaci právními předpisy pak nahradí zákonitosti trhu. „Smyslem regulace je pokus o kompenzování neexistující konkurence (kdy to není objektivně možné) a nepřipuštění zneužití dominantního postavení či monopolu se blízcího postavení. Veřejnoprávní regulace by proto měla v ekonomické oblasti nahrazovat konkurenci pouze ve výjimečných případech, a to jen a výhradně proto, že čisté konkurenční prostředí není možné z objektivních důvodů vytvořit.“¹¹²

Současný liberalistický trend zdůrazňování ekonomického hlediska v mediální regulaci má podle mého názoru nedostatky a názor, že „tam, kde technická omezení neexistují, pro regulaci není žádný důvod“ je podle mého názoru neudržitelný. Vlastnická pluralita sice bez dalšího nezaručuje pluralitu názorovou a obsahovou, vytváření monopolů či oligopolů však přinejmenším pravděpodobnost, že se sníží rozmanitost médií a mediálních obsahů, informovanost a účast na vnější kontrole médií, zvyšuje.

Jedním z argumentů podporujících regulaci hromadných sdělovacích prostředků výhradně trhem (resp. deregulaci) je, že si tak masmédia (snadněji) zachovávají nezávislost na státu. V tomto ohledu je ale třeba si uvědomit, že ekonomický nátlak může být přinejmenším stejně tak účinný jako nátlak politický.¹¹³ Komerční sdělovací prostředky navíc často prosazují vlastní politické zájmy, proto je zavádějící hovořit o jejich nezávislosti.

R. W. Chesney upozorňuje na specifika mediálního trhu a omezené možnosti tržní regulace v mediální oblasti: „... Nehledě na sílu trhu v jiných oblastech, je jasné, že ve sféře mediální má svá jasná omezení... Americký způsob regulace, který usiluje o to, aby soukromé firmy vydělaly co nejvíce peněz, je ... neobhajitelný. Mediální systém totiž není jen ekonomickou kategorií, nýbrž je také distributorem kultury, zpravodajství a politicky relevantních informací... Mediální systém je vhodnější chápat jako sociální systém podobný systému vzdělávacímu, o němž by si jen málokdo mohl myslet, že by měl být regulován výhradně tržními vlivy... Dokonce i jako

¹¹² Langer, I.: Mediální zákon je také o konkurenci, Britské listy, Archiv vydání 1996 – 2001, článek je dostupný z <http://www.blisty.cz/files/isarc/9907/19990701g.html>.

¹¹³ Altschullův druhý zákon žurnalistiky: „Obsah médií vždy odráží zájmy těch, kdo tato média financují.“ In McQuail, D.: Úvod do teorie masové komunikace, Portál, Praha, 2007, s. 189.

ekonomické entity je většina hromadných sdělovacích prostředků veřejným statkem. Tradiční schéma nabídky a poptávky zde neplatí, neboť využití mediálních produktů není předmětem konkurenčního boje. V případě rozhlasového a televizního vysílání platí, že jakmile je program již jednou vytvořen, skutečnost, zda jej sleduje deset diváků či deset milionů diváků, jeho cenu nijak neovlivní. Jestliže sleduji film nebo čtu knihu, nebráním tím ostatním, aby sledovali stejný film nebo četli stejnou knihu... Mediální obsahy jsou produkty, které se s ostatními produkty, jako jsou např. auta nebo hamburgery, nedají srovnávat.¹¹⁴

Stejně tak M. Feintuck klade v mediální regulaci důraz na veřejný zájem a upozorňuje na alternativy převažujících tržních přístupů k regulaci hromadných sdělovacích prostředků. Hlavními důvody pro veřejnoprávní regulaci hromadných sdělovacích prostředků jsou podle M. Feintucka účinná komunikace, politická a kulturní různorodost, ekonomický zájem a veřejná služba.¹¹⁵

Představa, že mediální politika se může ubírat buď cestou veřejnoprávní regulace, nebo deregulace není přesná. Každý mediální systém je výsledkem určité vládní politiky. Není regulace versus volný trh, ale regulace sloužící veřejnému zájmu versus regulace sledující zájmy soukromé. Jako deregulace bývá často označována právě regulace ve prospěch soukromých zájmů. Deregulaci je třeba, a to zejména v případě médií, chápat jako „nestydatou a nezodpovědnou regulaci ve prospěch vlivných zájmových skupin“.¹¹⁶

V oblasti mediálních trhů je deregulace v podstatě synonymem pro nárůst komercializace. Například v USA se k této otázce vždycky přistupovalo v duchu zásady laissez-faire. Přijetím telekomunikačního zákona Kongresem USA v roce 1996 bylo vyvrcholením procesu postupného odstraňování státní regulace a veřejnoprávní regulace tak byla nahrazena regulací volným trhem.

¹¹⁴ McChesney, R. W.: Theses on media deregulation, *Media, Culture and Society*, 25/2003, s. 127 a násl., dostupné z <http://mcs.sagepub.com>.

¹¹⁵ Blíže viz Feintuck, M. – Varney, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, s. 74 a násl.

¹¹⁶ McChesney, R. W.: Theses on media deregulation, *Media, Culture and Society*, 25/2003, s. 126 a násl., dostupné z <http://mcs.sagepub.com>.

K tomu, aby byl vytvořen skutečně konkurenční mediální trh, je veřejnoprávní regulace, zejména v podobě vlastnických omezení (omezení vlastnictví materiálního i duševního), nezbytná. Fungující tržní „regulace“ kterékoli oblasti, včetně mediální, předpokládá právní úpravu, která ctí soukromé vlastnictví, prosazuje dodržování závazků a respekt k právům druhých. Zvláštní povaha mediálního prostředí (např. využívání omezeného kmitočtového spektra, nakládání s autorskými právy) však vyžaduje regulaci státem obzvlášť.¹¹⁷ Naopak deregulace se může stát důvodem delegitimizace a destrukce.¹¹⁸

Čím je společnost demokratičtější, tím je pravděpodobnější angažovanost veřejnosti v debatách o tom, jak má být mediální systém strukturován. Čím vyšší je účast na takovéto debatě, tím bude realizovaná koncepce demokratičtější a tím lépe bude reflektovat potřeby veřejnosti. Jakmile stát dereguluje média ve prospěch soukromých zájmů, je účast veřejnosti na procesu vytváření mediální politiky udržitelná jen stěží.

Zastánci deregulace tvrdí, že obrat směrem k dominanci soukromého sektoru je nezbytný a pro společnost výhodný. Používají nejčastěji trojici argumentů. 1) Trh, jakkoli koncentrovaný, je nejlepším nástrojem pro řízení kterékoli oblasti společenského života. 2) K tomuto nástroji neexistuje alternativa stejných nebo obdobných kvalit. Každý jiný realizovaný mediální systém selhává. 3) Nové technologie činí tradiční odůvodnění veřejnoprávní regulace zastaralým.¹¹⁹

Představa, že konkurence na trhu nutí hromadné sdělovací prostředky poskytnout recipientům přesně ty mediální obsahy, které recipienti přijímat chtějí, není přesná. Konkurence na trhu umožňuje dát lidem přesně to, co chtějí, ale pouze do té míry, aby z toho vlastníkově plynul co největší zisk. Škála nabízených mediálních obsahů tak bývá menší, než z jaké by recipienti rádi vybírali. „Na mediálních trzích většinou není primárním publikem široká veřejnost, nýbrž inzerenti, což zapříčiňuje prověřování

¹¹⁷ McChesney, R. W.: Theses on media deregulation, *Media, Culture and Society*, 25/2003, s. 126 a násl., dostupné z <http://mcs.sagepub.com>.

¹¹⁸ Blíže viz Curran, J. – Seaton, J.: *Power without responsibility. The press and broadcasting in Britain*, 5. vydání, Routledge, Londýn, 1997, s. 209.

¹¹⁹ Srov. McChesney, R. W.: Theses on media deregulation, *Media, Culture and Society*, 25/2003, s. 127 a násl., dostupné z <http://mcs.sagepub.com>.

mediálních obsahů z komerčních hledisek a silně motivuje masmédiá k tomu, aby uspokojovala právě (a pouze) takové publikum, které chtějí oslovit inzerenti...“¹²⁰

Ale i za situace, že by existovalo velmi silné konkurenční prostředí, je trh podle mého názoru nevhodným regulátorem hromadných sdělovacích prostředků. V první řadě proto, že hromadné sdělovací prostředky jsou veřejnými statky, a dále také proto, že mají mnoho externalit¹²¹. Pokud „mediální trh“ produkuje nekvalitní mediální obsahy, nekvalitní žurnalistiku, která veřejnost informuje nedostatečně, trpí celá společnost, nikoli pouze konzumenti mediálních obsahů daného sdělovacího prostředku. Výsledkem může být nekvalitní politické řízení společnosti.¹²² Z toho je zřejmé, že veřejnoprávní regulace hromadných sdělovacích prostředků je nezbytná.

Rozšiřující se technologické možnosti, které s sebou přináší digitalizace a další tzv. nová média, částečně odstraňují problém s omezeným přístupem k hromadným sdělovacím prostředkům a do jisté míry tak zpochybňují argument, že hromadné sdělovací prostředky jsou veřejným statkem. Kvantitativní nárůst vysílacích kanálů a dalších všeobecně přístupných informačních zdrojů však bez dalšího nevytváří podmínky pro efektivní komunikaci a angažovanost veřejnosti na veřejném, zejména politickém dění.

Tedy nejen kvůli omezenému disponibilnímu vysílacímu spektru, nýbrž zejména kvůli specifickému charakteru úkolů hromadných sdělovacích prostředků ve společnosti je třeba je chápat jako veřejný statek. Vyčerpávající informovanost veřejnosti je esenciálním předpokladem odpovědné účasti na veřejném dění a rozhodování. Hromadné sdělovací prostředky jsou přitom nejdůležitějšími všeobecně přístupnými informačními

¹²⁰ McChesney, R. W: Theses on media deregulation, *Media, Culture and Society*, 25/2003, s. 127 a násl., dostupné z <http://mcs.sagepub.com>; srov. též Feintuck, M. – Varney, M.: Feintuck, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, s. 82.

¹²¹ Externalita je označení pro vnější dopad nějaké aktivity, vedlejší výsledek činnosti, který danou aktivitou sledován a který nese někdo jiný než původce činnosti. Externality mohou být negativní i pozitivní.

¹²² Srov. McChesney, R. W: Theses on media deregulation, *Media, Culture and Society*, 25/2003, s. 127 a násl., dostupné z <http://mcs.sagepub.com>.

zdroji.¹²³ Především proto je třeba udržet hromadné sdělovací prostředky pod veřejnou kontrolou. Rozhodování, komu bude poskytnuta taková společenská a nepřímo též politická moc, přitom musí být v souladu se všemi mechanismy a principy, které jsou veřejnému právu vlastní, zejména principy veřejnosti, transparentnosti a přezkumu rozhodnutí správních orgánů nezávislymi soudy; tato rozhodnutí musí být vynutitelná a porušení povinností stanovených v rozhodnutí sankcionovatelná. Regulace nemusí nutně znamenat nepřijatelné omezení svobody projevu. Regulační pravomoci jsou sice zneužitelné, nicméně to nemůže být argumentem pro odmítnutí jakýchkoli opatření, protože zneužitelná je každá mocenská pravomoc stejně tak jako jejich absence.

Společenský vliv, kterým hromadné sdělovací prostředky disponují, s sebou nese potenciální rizika potlačení svobody (svobodného utváření názoru, svobodného rozhodování, svobodného projevu, svobodného výběru informací atp.), proto je třeba jejich činnost regulovat a na dodržování stanovených mantinelů dohlížet.

Důvody pro regulaci hromadných sdělovacích prostředků lze shrnout takto. Počet vysílacích frekvencí pro pozemní vysílání je omezený, a proto až do doby úplné digitalizace vysílání nelze na mediální trh připustit všechny subjekty, které mají o vysílání zájem. Tržní princip bez regulace může ohrozit pluralitu médií, kulturní specifika pořadů a menšinové programy. Kontrolní orgán může plnit funkci zprostředkovatele mezi diváky a vysílajícími.¹²⁴

Důvody pro regulaci sdělovacích prostředků a jejich činnosti lze rozdělit do dvou skupin a rozlišovat regulaci přístupu a regulaci obsahu. Pro regulaci přístupu k elektronickým hromadným sdělovacím prostředkům existují technické důvody. Přístup ke sdělovacím prostředkům tiskovým je při splnění formálních podmínek neomezený. Regulace obsahu je u elektronických sdělovacích prostředků a sdělovacích prostředků tiskových v zásadě shodná. Jde o to, že určité projevy jsou na základě určitého

¹²³ K pojmu „všeobecně přístupné informační zdroje“ viz Fechner, F.: *Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 43.

¹²⁴ Bliže viz *Media and Democracy*, Council of Europe Publishing, Strasbourg, s. 140 in Rujbrová, K.: *Dohled nad řádným fungováním rozhlasu a televize*, Právní rádce, 11/2006, s. 37.

společenského konsensu považovány za nepřijatelné, škodlivé nebo potenciálně škodlivé a jejich veřejné prezentování a šíření prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků je nepřipustné.

Názorové střety jsou především v tom, zda jediným důvodem pro regulaci je existence omezeného disponibilního vysílacího spektra, a tedy, zda je tato objektivní skutečnost jediným důvodem pro regulaci, resp. regulaci přístupu, nebo zda jsou dány také jiné, další důvody pro regulaci přístupu a zda jsou v demokratickém státě ospravedlnitelné důvody pro regulaci obsahu sdělovacích prostředků, resp. kde jsou v demokratickém státě hranice přípustné regulace.

Zatímco pro regulaci přístupu k elektronickým hromadným sdělovacím prostředkům existují technické důvody, přístup ke sdělovacím prostředkům tiskovým je fakticky i právně neomezený. Omezení přístupu k vydávání tištěných sdělovacích prostředků by bylo v rozporu s mezinárodněprávní garancí svobody projevu, povolovací režim pro rozhlasové a televizní vysílání je ale zatím stále považován za opatření v demokratické společnosti nezbytné a je tedy s mezinárodněprávními požadavky na ochranu svobody projevu v souladu.

Podminění oprávnění provozovat (původní) rozhlasové a televizní vysílání povolením uděleným příslušným státním orgánem je totiž (u analogového vysílání) objektivně odůvodnitelné a nemůže být chápáno jako porušení svobody (svobody projevu či svobody podnikání). Pro nezbytnost udělování povolení provozovatelům rozhlasového a televizního vysílání se vyslovil již v roce 1943 Nejvyšší soud USA v kauze *National Broadcasting Co. v. United States* s odůvodněním, že kdyby každý mohl vysílat, nikdo by nemohl být slyšen.¹²⁵

Důvodem pro přísnější regulaci rozhlasového a zejména pak televizního vysílání je „potenciál všudypřítomnosti a neodbytnosti“ (*pervasive and intrusive potential*), jeho bezprostřednost, naléhavost, snadná dostupnost a

¹²⁵ *National Broadcasting Co. v. United States* 319 U. S. 190, 212 (1943) cit. dle Bartoň, M.: Regulace médií v postmoderní době: technologický pokrok versus informační inflace, Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Olomouc, 2006, s. 435.

přímý dosah do domácností.¹²⁶ Tento argument však oslabují tzv. rodičovské zámky, jimiž jsou moderní přijímače televizního vysílání vybaveny. M. Feintuck uvádí i další důvod, jímž regulaci vysílání ospravedlňuje. Tištěné sdělovací prostředky si svoji nezávislost a svobodu (svoboda tisku) tvrdě a dlouhodobě vybojovávaly, kdežto vysílací sdělovací prostředky se zrodily v době „státní regulace a veřejných statků“.¹²⁷

Regulace přístupu a regulace obsahu se však prolíná, a to mj. právě proto, že existence omezeného disponibilního vysílacího spektra není jediným důvodem pro veřejnoprávní regulaci hromadných sdělovacích prostředků, což se odráží i v současnosti realizované koncepci regulace vysílacích sdělovacích prostředků v České republice. Nejsilnějším nástrojem regulace přístupu je udělování licence. V licenci však správní orgán neurčuje jen to, komu se uděluje privilegium užívat kmitočtové spektrum, nýbrž také částečně to, jakým způsobem jej bude užívat, tedy kdo bude vysílat a do jaké míry také co bude vysílat.

Současná právní úprava obsahu rozhlasového a televizního vysílání byla vytvořena v době, kdy způsoby šíření rozhlasového a televizního vysílání omezoval relativně nízký počet volných frekvencí určených pro šíření rozhlasového a televizního vysílání a jiné technologie nebyly k šíření rozhlasového a televizního vysílání běžně využívány. Tato skutečnost odůvodňovala snahu regulovat také obsah rozhlasového a televizního vysílání. P. Josefí připomíná, že premisa výjimečnosti této služby však již přestává platit a po dokončení digitalizace padne úplně, a proto by mělo být zvyšování počtu programů následováno postupným odstraňováním regulace obsahu rozhlasového a televizního vysílání směřujícím až k úplnému odstranění této specifické regulace obsahu rozhlasového a televizního vysílání. Obecná regulace, zejména prostřednictvím mechanismů trestního práva, je podle P. Josefího dostačující.¹²⁸ Pokud má stát zájem využívat rozhlasové a televizní vysílání k veřejně prospěšným cílům, například

¹²⁶ Feintuck, M. – Varney, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, s. 40 a násl.

¹²⁷ Feintuck, M. – Varney, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, s. 40 a násl.

¹²⁸ Josefí, P.: *Regulace televizního vysílání prostřednictvím Internetu, Právo pro podnikání a zaměstnání*, 11/2006, s. 6.

vysílání událostí značného společenského významu (ust. § 33 z. o vysílání), podpoře evropské tvorby a podpoře evropské nezávislé a současné tvorby (ust. § 42 a násl. z. o vysílání), má možnost těchto cílů dosahovat například prostřednictvím veřejnoprávních programů rozhlasového a televizního vysílání. Nepřiměřená ingerence státu do podnikání soukromoprávních subjektů a plnění nadměrných, nadbytečných povinností není podle P. Josefiho v souladu s cíly rozhlasového a televizního vysílání.¹²⁹ Jde však právě o onu přiměřenost určité míry regulace. Nedomnívám se, že by míra regulace tak, jak je nastavena současnou právní úpravou, byla neodůvodněná a nepřiměřená.

Změna zákona o vysílání provedená zákonem č. 235/2006 Sb. rozlišování regulace obsahu vysílání a regulace přístupu k vysílání reflektuje. Novelizované znění je výsledkem transpozice právní úpravy Evropských společenství, podle níž jsou služba přenosu a služba poskytování obsahu dvěma odlišnými službami spadajícími do odlišných právních rámců. Do působnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání tak mají nadále patřit obsahové aspekty rozhlasového a televizního vysílání, zatímco přístup k rozhlasovému a televiznímu vysílání a přenos rozhlasového a televizního vysílání má patřit do působnosti Českého telekomunikačního úřadu.¹³⁰

Veřejnoprávní regulaci, tzn. regulaci z vnějšku, je třeba odlišovat od tzv. autoregulace, tzn. regulace zevnitř. Autoregulace jsou omezení vyplývající z etických standardů a vkusu, závisí na tradicích konkrétní společnosti. Autoregulace je založena na respektování pravidel profesní etiky, tj. pravidel veřejnou mocí nevytížitelných, a vyžaduje tedy vysokou úroveň sebekázně. Autoregulační pravidla jsou obdobná pravidlům právním a obdobně jako jsou právní pravidla zakotvena v právních předpisech, jsou autoregulační pravidla sepsána v profesně etických kodexech. Institucionální dozor nad dodržováním stanovených pravidel, který je při veřejnoprávní regulaci vykonáván orgány veřejné moci, je při autoregulaci nahrazen dozorem etických komisí.

¹²⁹ Josefi, P.: Regulace televizního vysílání prostřednictvím Internetu, Právo pro podnikání a zaměstnání, 11/2006, s. 6.

¹³⁰ Bližší viz první část důvodové zprávy k návrhu zákona, kterým se mění zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání, Principy navrhované úpravy; srov. též ust. § 4 a násl. a ust. § 17 a násl. z. o vysílání.

Novinářské kodexy zpravidla zdůrazňují potřebu publikační svobody a nezávislost na parciálních zájmech. Dokument Mezinárodní zásady profesionální žurnalistické etiky vypracovaný pod záštitou UNESCO na setkání novinářů v Paříži v roce 1983 na rozdíl od většiny ostatních novinářských kodexů pojem svoboda nepoužívá; pracuje s pojmy právo a odpovědnost.¹³¹

Kapitola II. Regulace přístupu

Regulace vzniku oprávnění vydávat periodický tisk nebo provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání je stejně důležitým aspektem svobody projevu jako regulace obsahových limitů svobody projevu.

Současná česká pozitivní právní úprava zná pro soukromé subjekty tři režimy přístupu ke sdělovacím prostředkům, a to evidenci, registraci a licenci. Přímou ze zákona vzniká oprávnění provozovat rozhlasové a televizní vysílání dvěma zákonem zřízeným subjektům (Českému rozhlasu a České televizi).¹³²

Evidence je možná jen u vydávání periodického tisku, kdy oprávnění vydávat periodický tisk vzniká splněním ohlašovací povinnosti vůči ministerstvu kultury. Ministerstvo kultury je oprávněno nezapsat periodický tisk do evidence jen tehdy, chybí-li v oznámení některý ze zákonem požadovaných údajů a budoucí vydavatel oznámení ani na výzvu nedoplnil; není oprávněno požadovat změnu nebo opravu či úpravu údajů nahlášených k evidenci, pokud by je z jakéhokoli důvodu shledalo nepřijatelnými. Není oprávněno a priori posoudit, zda vydávání periodického tisku s oznámeným obsahovým zaměřením bude v rozporu s dobrými mravy nebo se zákonem. Evidence nemůže mít „funkci síta“ nevhodných nebo nezákonných tiskovin.

Režim **registrace** opravňuje k provozování převzatého vysílání v kabelovém systému nebo prostřednictvím družic. Oproti evidenci je

¹³¹ Mezinárodní zásady profesionální žurnalistické etiky (*International Principles of Professional Ethics in Journalism*) dostupné z <http://www.ijnet.org>.

¹³² Pro komparaci právní úpravy přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání ve vybraných evropských zemích viz Rozehnal, A.: Právní úprava rozhlasového a televizního vysílání – Rakousko, Francie, Nizozemsko a Velká Británie, Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin, 4/2001, str. 21 a násl.

prísnejší v tom smyslu, že probíhá registrační řízení a ve srovnání s licenčním režimem je jednodušší v tom smyslu, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání může přihlášku k registraci zamítnout pouze ze zákonem taxativně stanovených důvodů, mezi něž patří i ten důvod, že by převzatým vysíláním, které má být registrováno, došlo k porušení právních předpisů. Pro případ nečinnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a pro zjednodušení registračního řízení upravuje zákon fikci provedení registrace.

Nejpřísnějším režimem je **udělování licencí** v licenčním řízení. Licence opravňuje k provozování původního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů. Licence se uděluje též k provozování původního rozhlasového a televizního vysílání šířeného prostřednictvím družic a kabelových systémů. K šíření původního vysílání tedy opravňuje soukromé subjekty vždy pouze licence bez ohledu na prostředek šíření i systém modulace. Rozhodnutí o udělení licence je konstitutivním individuálním správním aktem ad personam, správním aktem pozitivním, benefičním, co do účinků časově omezeným.¹³³ Oprávnění udělené licencí nelze materializovat, nelze s ním nakládat jako s vlastnictvím. Licence je vydávána za konkrétních podmínek konkrétnímu subjektu, který bude za rozhlasové či televizní vysílání odpovědný po celou dobu platnosti licence. I v případě, že stanovené požadavky splní více žadatelů, udělí Rada pro rozhlasové a televizní vysílání licenci pouze jednomu z nich. Zákon stanoví kritéria, podle nichž má Rada mezi žadateli vybrat jednoho, jemuž licenci udělí (ust. § 17 z. o vysílání). Tato kritéria však nejsou exaktně měřitelná, své správní uvážení proto musí Rada řádně odůvodnit¹³⁴, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné a v případném soudním přezkumu obstálo.

Licencí úspěšný žadatel získává oprávnění provozovat původní rozhlasové nebo televizní vysílání. V rozhodnutí o udělení licence však stát rozhoduje nejenom o tom, kdo bude vysílat, nýbrž částečně také o tom, co bude vysílat. Udělení licence a stanovení povinností pro její využívání je

¹³³ K členění správních aktů blíže viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2006, s. 117 a násl. a viz též Sládeček, V.: Obecné správní právo., Aspi, Praha, 2004, s. 95 a násl.

¹³⁴ Ust. § 18 odst. 3 zákona o vysílání ve znění před digitální novelou vyžadovalo „podrobné odůvodnění“, ve znění po digitální novele zákon vyžaduje pouze odůvodnění.

prvním a zásadním filtrem, který stanoví, kdo a v rámci jakých mezí bude působit na mediálním vysílacím trhu.

Evropský soud v několika svých rozhodnutích vyslovil, že ust. čl. 10 Úmluvy chrání nejen obsah projevu, nýbrž též formu projevu a prostředky, jimiž je projev sdělován. Předmětem interpretace Evropského soudu je v souvislosti se vznikem oprávnění provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání zejména poslední věta ust. čl. 10 Úmluvy.¹³⁵ Podobné ustanovení (ve znění „Podnikání v oboru rozhlasu, televize a filmu může být podmíněno povolením.“) bylo zvažováno i při přijímání české Listiny.¹³⁶ Ve výsledné podobě Listiny však výslovně přípustnost povolovacího režimu pro rozhlasové a televizní vysílání zakotvena není.

Ve svém rozhodnutí ve věci *X. v. Švédsko (1968)* Evropská komise uvedla, že pojem „licensing“ nemůže být chápán tak, že absolutně vylučuje monopol veřejnoprávní televize. Monopol veřejnoprávního televizního vysílání není porušením svobody projevu jiných zájemců o provozování televizního vysílání.¹³⁷ Podobně v rozhodnutí *Sc. A Association Z. v. Spojené království (1971)* Evropská komise uvedla, že ust. čl. 10 odst. 1 nebrání státům nepovolovat soukromé vysílání.¹³⁸ Tento názor však byl dlouhodobě neudržitelný a postupně byl přehodnocen.

V rozhodnutí ve věci *Informationsverein Lentia a další v. Rakousko (1993)* již Evropský soud uvádí, že v důsledku značného technického rozvoje poslední doby a s ohledem na množství dostupných vysílacích frekvencí již není možné omezení spočívající v tom, že přístup k televiznímu vysílání je zajištěn pouze veřejnoprávnímu provozovateli, ospravedlnit, neboť takové opatření, ač je stanoveno zákonem a sleduje legitimní cíle vymezené v ust. čl.

¹³⁵ „Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení („licensing“) rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.“

¹³⁶ Bartoň, M.: Vznik oprávnění provozovat vysílání v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva, *Právní rozhledy*, 10/2004, s. 380.

¹³⁷ Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *X. v. Švédsko* ze dne 7. 2. 1968, stížnost č. 3071/67, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

¹³⁸ Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *Sc. A Association Z. v. Spojené království* ze dne 12. 7. 1971, stížnost č. 4515/71 in D'Souza, F. – Coliver, S. a kol: *The Article 19 Freedom of Expression. Handbook. International and Comparative Law, Standards and Procedures. Article 19*, 1993, s. 57, dostupné z <http://article19.org>.

10 odst. 2 Úmluvy, není opatřením v demokratické společnosti nezbytným.¹³⁹

Ust. čl. 10 Úmluvy sice nebrání státům vázat vznik oprávnění provozovat televizní vysílání na povolení (licenci), přesto však nezakládá pravomoc absolutně neomezené úvahy. Přestože neexistuje právní nárok na získání oprávnění k provozování televizního vysílání, zamítnutí žádosti o udělení takového oprávnění nesmí být ze strany státu svévolné nebo diskriminační. Licenční systém, který nerespektuje požadavky pluralismu, tolerance a snášenlivosti, je porušením svobody projevu.¹⁴⁰

„Při projednávání žádosti o licenci, mají žadatelé jen chvályhodné úmysly, jakmile jim však je licence udělena, jsou už arogantnější a méně ochotní plnit své povinnosti, k nimž se zavázali.“¹⁴¹

Regulačním nástrojem je nejen udělování oprávnění, resp. umožnění vzniku oprávnění provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání, ale také pravomoc toto oprávnění ze stanovených důvodů odejmout. **Odnětím licence** k provozování rozhlasového a televizního vysílání, **zrušením registrace** provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání nebo **pozastavením převzatého vysílání** vlastně stát odnímá oprávnění určitým specifickým způsobem se projevovat a šířit informace veřejnosti.

Jelikož jde o zásah do svobody projevu, je třeba, aby důvody pro odnětí licence, zrušení registrace nebo pozastavení převzatého vysílání byly v zákoně definovány natolik jasně, aby provozovatelé vysílání, mohli následky svého jednání předvídat,¹⁴² a aby tyto sankční pravomoci Rada neuplatňovala v případech, kdy porušení povinností není naprosto

¹³⁹ Rozhodnutí Evropského soudu ve věci Informationsverein Lentia a další v. Rakousko, ze dne 24. 11. 1993, stížnosti č. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 a 17207/90, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

¹⁴⁰ Rozhodnutí Evropské komise ve věci Verein Alternatives Lokalradio Bern a Verein Radio Dreyeckland Basel v. Švýcarsko ze dne 16. 10. 1986, stížnost č. 10746/84, dostupné z <http://www.echr.coe.int>

¹⁴¹ Hurard, F.: Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities in Media and Democracy, Council of Europe Publishing, 1998, s. 148.

¹⁴² Požadavek předvídatelnosti zákona („*foreseeability*“) pro stanovení omezení svobody projevu z hlediska jeho obsahu vyslovil Evropský soud poprvé v rozhodnutí ve věci Sunday Times v. Spojené království ze dne 26. 4. 1979, stížnost č. 6538/74, dostupné z <http://www.echr.coe.int>. Předvídatelnost však je součástí principu právní jistoty a lze jej požadovat při jakémkoli postupu orgánů veřejné moci vůči jejím adresátům.

jednoznačně zjištěno nebo není závažné nebo pokud jde jen o jednorázové nedodržení povinnosti.

Dodržení těchto podmínek ostatně zákon o vysílání předpokládá. Ochranu svobody projevu a práva šířit informace má zajistit také institut opatření k nápravě. Zákon Radě ukládá povinnost před realizací svých sankčních pravomocí umožnit provozovateli provést opatření k nápravě. Při zjištění porušení povinností stanovených zákonem nebo licencí (pokud nejde o porušení zákonem stanoveného okruhu povinností zvláště závažným způsobem) musí Rada nejprve upozornit na zjištěné nedostatky a stanovit lhůtu k nápravě, která musí být svou délkou přiměřená charakteru porušené povinnosti, tedy musí být taková aby, provozovatel vysílání měl reálnou možnost opatření k nápravě provést. Pokud provozovatel opatření k nápravě uskuteční, Rada sankci uložit nesmí (ust. § 59 z. o vysílání).

Institut nápravných opatření ovšem neznamena, že by Rada musela upozorňovat na porušení a dávat lhůtu k nápravě v každém konkrétním případě porušení určité povinnosti, nýbrž postačí, pokud upozorní na porušení povinnosti v prvním zjištěném případě, a jestliže provozovatel tutéž povinnost znovu poruší, i když například v souvislosti s jiným pořadem, je oprávněna sankci uložit.¹⁴³ V opačném případě by byla sankční pravomoc Rady takřka neuplatnitelná.

Proti rozhodnutí Rady o uložení sankce (jakékoli sankce, nejen odnětí licence, zrušení registrace nebo pozastavení převzatého vysílání) může provozovatel vysílání podat žalobu ke správnímu soudu, což rovněž posiluje záruku, že do tohoto aspektu svobody projevu a práva šířit informace, tj. realizovat svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace prostřednictvím provozování rozhlasového nebo televizního vysílání, nebude zasaženo nepřiměřeně.

¹⁴³ Srov. rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2002, sp. zn. 28 Ca 81/2001.

Oddíl 1. Vydávání periodického tisku a provozování rozhlasového a televizního vysílání jako živnost a podnikání

Současná dikce tiskového zákona a zákona o rozhlasovém a televizním vysílání nestanoví přímou provázanost mezi těmito zákony a živnostenským zákonem. Tiskový zákon se vztahuje na vydávání periodického tisku a zákon o vysílání se vztahuje na provozování rozhlasového a televizního vysílání i v těch případech, kdy ze strany vydavatele, resp. provozovatele vysílání nejde o ziskovou činnost nebo činnost potenciálním ziskem motivovanou. M. Černý navrhuje rozšíření definice veřejného šíření obsaženou v tiskovém zákoně o další podmínku – podmínku cíle nebo motivu přímého zisku nebo nemateriálního prospěchu.¹⁴⁴

I když z hlediska úpravy obsažené v tiskovém zákoně a zákoně o rozhlasovém a televizním vysílání není rozhodné, zda vydavatel periodického tisku a provozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání svou činnost provozují za účelem dosažení zisku nebo zda jsou např. neziskovou organizací, ve většině případů jsou vydavatel periodického tisku a provozovatel vysílání motivováni ziskem a jsou tedy podnikateli (ust. § odst. 2 obchodního zákoníku).

Vydávání tisku je živností ohlašovací volnou podle ust. § 25 živnostenského zákona a v nařízení vlády, kterým se stanoví seznam oborů živností volných¹⁴⁵, spadá pod obor č. 21 s označením „vydavatelské a nakladatelské činnosti“. Tento obor zahrnuje vydávání periodického tisku, neperiodických publikací a jiných tiskovin a publikací a dále činnost spočívající v korekturách a technické redakci. Pro výkon ohlašovacích živností volných zákon nevyžaduje prokazování odborné ani jiné způsobilosti a k získávání živnostenského oprávnění z právního hlediska stačí, pokud vydavatel, resp. jeho odpovědný zástupce splní všeobecné podmínky.

¹⁴⁴ Černý, M.: Webové prezentace na síti Internet z pohledu tiskového zákona a autorského zákona, Právo a podnikání, 2/2003, s. 4.

¹⁴⁵ Nařízení Vlády České republiky č. 140/2000 Sb., kterým se stanoví seznam oborů živností volných, v platném znění.

Ohlašovací živnosti se podle živnostenského zákona ohlašují příslušnému živnostenskému úřadu, kdežto podle tiskového zákona se vydavatelský záměr ohlašuje Ministerstvu kultury.

Provozování rozhlasového nebo televizního vysílání živností není, jak výslovně stanovuje ust. § 3 odst. 3 písm. o) živnostenského zákona.

Licence udělená Radou pro rozhlasové a televizní vysílání v režimu zákona o vysílání má dvojí charakter. Jednak opravňuje k provozování rozhlasového a televizního vysílání bez ohledu na to, zda tato činnost bude provozována za účelem dosahování zisku či zda zisk sledovaným účelem činnosti nebude, jednak opravňuje k podnikání v této oblasti. Je zároveň „jiným než živnostenským oprávněním opravňujícím k podnikání na základě zvláštních právních předpisů“ (ust. § 2 odst. 2 písm. c) obchodního zákoníku).

U vydavatele periodického tisku je okamžik vzniku oprávnění vydávat periodický tisk bez ohledu na to, zda půjde o živnost a podnikání či nikoli, a oprávnění provozovat živnost a podnikat v oboru vydávání periodických tiskovin, odlišný a tato dvě oprávnění jsou založena dvěma různými akty.

Podnikání bez příslušného oprávnění, lze posoudit jako trestný čin neoprávněného podnikání (ust. § 118 tr. zák.). Trestný čin neoprávněného podnikání spáchá ten, kdo neoprávněně ve větším rozsahu poskytuje služby nebo provozuje výrobní nebo jiné výtěžné podnikání. Za neoprávněné podnikání lze považovat činnost, která je provozována bez živnostenského oprávnění (v případě vydávání periodického tisku) nebo jiného povolení opravňujícího k podnikání (v případě provozování rozhlasového a televizního vysílání) nebo která překračuje rámec takového oprávnění. Znak ve větším rozsahu je interpretován tak, že nešlo o jednorázovou aktivitu, nýbrž že činnost byla vykonávána nepřetržitě alespoň po dobu šesti měsíců a že jde o činnost, již pachatel dosahuje příjmy přinejmenším srovnatelné s běžným výtěžkem při pracovním poměru.¹⁴⁶

¹⁴⁶ Viz komentář k ust. § 118 in Jelínek, J. - Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád – poznámkově vydání s judikaturou, Linde, Praha, 2001, s. 130.

Prokazování odborné způsobilosti

Původní tiskový zákon určil, že šéfredaktorem nebo redaktorem může být jen ten, kdo je k tomu občansky a odborně způsobilý (ust. § 11 původního tisk. z.). Existují sice racionální argumenty pro to, aby vydavatelé tisku měli jistou odbornou způsobilost, ale existují také protiargumenty.

M. Bartoň uvádí, že podřazení vydavatelské činnosti mezi živnosti koncesované by bylo v rozporu s ust. čl. 17 Listiny, které zaručuje svobodu projevu, poněvadž by zúžilo potenciální okruh vydavatelů a tím i vydávaného tisku, a také s ust. čl. 10 Úmluvy, jelikož by de facto znamenalo zavedení povolovacího režimu, který ust. čl. 10 Úmluvy umožňuje jen pro rozhlasové, televizní a filmové společnosti, a argumentem a contrario tedy lze dovodit, že pro tisk jej vylučuje.¹⁴⁷

Například portugalská ústava zakotvuje zákaz stanovování odborných předpokladů pro vydavatele, přičemž uvádí, že předpokladem svobody tisku je mj. „právo zakládat noviny a jiné publikace bez předchozího úředního schválení, záruk spolehlivosti nebo důkazů o schopnostech“.¹⁴⁸ Naopak řecká ústava ale připouští, aby stát stanovil odbornou způsobilost jako podmínku výkonu žurnalistického povolání, aniž půjde o protiústavní zásah do svobody projevu: „Podmínky a kvalifikaci potřebné k výkonu žurnalistického povolání stanoví zákon.“¹⁴⁹ V tomto ustanovení se ale nehovoří o vydavatelích, nýbrž o žurnalistech.

Domnívám se, že pokud by vydavatelská činnost byla živností koncesovanou, nemuselo by se nutně o porušení ust. čl. 17 Listiny a ust. čl. 10 Úmluvy jednat. Lze rozlišovat dvě situace. 1) Vydávání periodického tisku je živností. 2) Vydávání periodického tisku není činností provozovanou za účelem dosažení zisku, a tudíž není živností a podnikáním.

Tiskový zákon stanovuje pro vznik oprávnění vydávat periodický tisk pouze formální podmínky a nijak tedy svobodu projevu realizovanou

¹⁴⁷ Bartoň, M.: Několik poznámek k zahájení vydávání periodického tisku v ČR a problému odborné způsobilosti vydavatelů, *Správní právo*, 4/2003, s. 215.

¹⁴⁸ Cit. dle Bartoň, M.: Několik poznámek k zahájení vydávání periodického tisku v ČR a problému odborné způsobilosti vydavatelů, *Správní právo*, 4/2003, s. 217.

¹⁴⁹ Cit. dle Bartoň, M.: Několik poznámek k zahájení vydávání periodického tisku v ČR a problému odborné způsobilosti vydavatelů, *Správní právo*, 4/2003, s. 217.

prostřednictvím vydávání periodického tisku neomezuje. Živnostenský zákon se na vydávání periodického tisku vztahuje pouze tehdy, pokud je tato činnost provozována za účelem dosažení zisku (ostatní znaky živnosti jsou obsaženy zároveň v legální definici vydávání periodického tisku obsažené v tiskovém zákoně a orientace činnosti na zisk je tedy jediným rozlišujícím kritériem pro určení, zda vydávání periodického tisku je, či není živností).

V případě, že by vydavatelská činnost byla živností koncesovanou, pak by podle mého názoru rozpor s ustanoveními zaručujícími svobodu projevu ještě nenastal, pokud by pro zahájení vydávání periodického tisku povolení (licenci) nevyžadoval i tiskový zákon, neboť svoboda projevu by mohla být vydáváním periodického tisku, pokud by tato činnost nebyla živností, realizována bez omezení. Přístup k vydávání periodického tisku obecně by tedy omezen nebyl; podmínky by byly stanoveny pouze, pokud by vydávání periodického tisku mělo být živností. Porušením ust. čl. 17 Listiny a ust. čl. 10 Úmluvy by však již bylo, kdyby veškeré vydávání periodického tisku bez ohledu na to, zda jde o podnikání, či nikoli, bylo podřazeno povolovacímu (licenčnímu) režimu.

Přestože se domnívám, že by podřazení vydavatelské činnosti pod živnosti jiné než ohlašovací volné, neznamenal nutně nepřípustný zásah do svobody projevu, stanovení požadavku odborné způsobilosti pro novináře ani pro vydavatele bych za efektivní nástroj nepovažovala. Je v zájmu každého vydavatele, aby zaměstnal vzdělané či zkušené žurnalisty. Připustila-li bych požadavek odborné způsobilosti ohledně vydavatelů, bylo by podle mého názoru nadbytečné, aby takový požadavek kladl zákon na každého jednotlivého žurnalistu, jelikož osoba, která splňuje zákonné požadavky odborné způsobilosti by měla být také kompetentní vybrat si do redaktorského týmu schopné žurnalisty. A i když se práce vydavatelská a žurnalistická od sebe odlišují a na vydavatele a žurnalisty by neměly být kladeny stejné odborné požadavky, měl by vydavatel mít možnost zaměstnat jako žurnalistu každého, kdo je takové práce schopen a kdo má čtenářům co sdělit. Většina vydavatelů má podnikatelské záměry, tzn. že chtějí vydáváním tisku vydělat, tedy docílit toho, aby jimi vydaný tisk čtenáři kupovali. Sami musí posoudit, nakolik jsou vzdělaní, resp. schopní v manažerských

činnostech, tj. v činnostech, které vydavatelé vykonávají především, protože je v jejich zájmu zvážit, jestli mají reálnou šanci být úspěšnými podnikateli v této oblasti. A to, jaký a který tisk, budou čtenáři kupovat (a tím vydavateli – podnikateli přinášet zisk), záleží především na kultuře a vkusu čtenářů. A pro ty požadavky odborné způsobilosti zákon stanovit nemůže.

Vzhledem k tomu, že vychází tisk velmi různorodého zaměření, musela by odborná způsobilost být stanovena buď kazuisticky, nebo naopak zcela obecně (např. každý vydavatel musí mít vysokoškolské vzdělání). Bylo by nerozumné požadovat po všech vydavatelích vzdělání např. v oboru žurnalistiky, ekonomie nebo managementu, neboť asi není účelné požadovat takové vzdělání například po vydavateli tisku zaměřeného na nukleární medicínu. A naprosto obecně formulovaná odborná způsobilost by žádaný efekt nepřinesla.

Paradoxně právě argument garance svobody projevu používají sami někteří novináři, když volají po stanovení požadavku určité odborné způsobilosti vydavatelů. Takové opatření by podle nich mohlo přispět k zaručení větší míry svobody projevu. Zájmy vydavatelů – ziskuchtivých podnikatelů – a žurnalistů mohou totiž být v rozporu. Někteří vydavatelé ve snaze vydělat vyvíjejí na žurnalisty nátlak, aby přizpůsobili svou žurnalistickou činnost požadavkům čtenářů, což může vést k deformaci žurnalistické činnosti až do té míry, že ji již někteří novináři mohou považovat za odporující novinářské etice a profesionalitě. Syndikát novinářů ČR ve svých připomínkách k návrhu současného tiskového zákona doporučil pro výkon vydavatelské činnosti rozhodně určitá odborná kritéria zavést.¹⁵⁰ R. Pomahač jako řešení situace navrhuje jakousi vzájemnou kontrolu médií: „Evropským heslem ve sféře tisku i dalších hromadných sdělovacích prostředků již dávno není regulace, ale samoregulace.“¹⁵¹ Autoregulace ovšem předpokládá vysokou úroveň právní a politické kultury ve společnosti.

¹⁵⁰ Cit. dle Bartoň, M.: Několik poznámek k zahájení vydávání periodického tisku v ČR a problému odborné způsobilosti vydavatelů, *Správní právo*, 4/2003, s. 218.

¹⁵¹ Pomahač, R.: Tiskový zákon v kontextu evropského práva in *Aktuální problémy českého tiskového práva – sborník z kolokvia na PF UK, Unie vydavatelů*, Praha, 1999, s. 19.

Oddíl 2. Evidence periodického tisku

Budoucí vydavatel („právnícká nebo fyzická osoba, která hodlá vydávat periodický tisk“, ust. § 7 odst. 2 tiskového z.) je povinen doručit Ministerstvu kultury ne méně než 30 dnů před zahájením vydávání periodického tisku písemné oznámení. Povinnými údaji v oznámení jsou název periodika, jeho obsahové zaměření, periodicita jeho vydávání, údaje o jeho regionálních mutacích a údaje identifikující vydavatele.

Vydavatel k vydávání nepotřebuje licenci ani žádné jiné povolení či souhlas státních orgánů. Vydávání periodického tisku je podle současného tiskového zákona založeno na principu evidenčním, na rozdíl od předchozí právní úpravy, která zakotvovala povinnost registrace.

Tiskový zákon obsahuje ustanovení obdobná příslušným ustanovením procesněprávních předpisů, které stanoví, že pokud oznámení není úplné, vyzve ministerstvo oznamovatele, aby do 15 dnů od doručení výzvy oznámení doplnil, a zároveň jej poučí, že pokud oznámení nebude ve stanovené lhůtě doplněno, hledí se na něj jako by nebylo učiněno.

Ministerstvo kultury je oprávněno nezapsat periodický tisk do evidence jen tehdy, chybí-li v oznámení některý ze zákonem požadovaných údajů a budoucí vydavatel oznámení ani na výzvu nedoplnil; není oprávněno požadovat změnu nebo opravu či úpravu údajů nahlášených k evidenci, pokud by je z jakéhokoli důvodu shledalo nepřijatelnými. Není oprávněno a priori posoudit, zda vydávání periodického tisku s oznámeným obsahovým zaměřením nebude v rozporu s dobrými mravy nebo dokonce se zákonem. Evidence nemůže odfiltrovat tiskoviny, které by kvůli zamýšlenému, resp. oznámenému obsahovému zaměření mohly být nevhodné nebo nezákonné. Stát může vzhledem k zakotvení bezvýjimečného zákazu cenzury (ust. čl. 17 odst. 3 Listiny) postihnout až následně prostředky správního nebo trestního práva konkrétní jednání individuálně určitého pachatele, jímž byla naplněna skutková podstata přestupku, správního deliktu nebo trestného činu.

Taková úprava je vyjádřením maximalizace zájmu na ochraně svobody tisku. Tím, že stát přístup k vydávání periodických tiskovin nijak neomezuje, vzdává se jednoho z nástrojů regulace obsahu. Zájem na ochraně veřejného

pořádku v souvislosti s obsahem periodického tisku je ve prospěch svobody tisku potlačen.

Ministerstvo kultury není podle tiskového zákona oprávněno odmítnout zápis do evidence ani v případě, že pod názvem, který byl budoucím vydavatelem oznámen, již nějaké periodikum vychází.

Takovou možnost zakotvuje polský tiskový zákon, který však jako podmínku vydávání periodického tisku zakotvuje registraci, tedy nikoli pouze evidenci. Registraci provádí soud, přičemž registraci může odmítnout, jestliže žádost neobsahuje zákonem požadované údaje nebo pokud by název periodika mohl porušit právo na ochranu názvu již existujícího periodika. K problematice názvu jako možné překážky vydávání periodického tisku se mimo jiné vztahuje rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Gaweda v. Polsko (2002)*.¹⁵² Polský soud odmítl zaregistrovat dvě periodika pro jejich názvy a žadatel o registraci tak podal stížnost k Evropskému soudu pro lidská práva pro porušení čl. 10 Úmluvy.

Prvním titulem, který národní soud v roce 1993 odmítl zaregistrovat, byl „Společensko-politický měsíčník, evropský morální soud“. Soud 1. instance své odmítnutí odůvodnil tím, že název tisku by mohl vyvolat nepravdivý dojem, že v daném městě byla založena mezinárodní instituce Evropský morální soud, což by kupující tohoto tisku mohlo zmást. Soud tedy žadatele o registraci vyzval, aby titul periodika změnil a vypustil z názvu „evropský morální soud“, což žadatel odmítl učinit. Druhé periodikum, o jehož registraci bylo rozhodováno, mělo nést název „Němci – tisíciletý nepřítel Polska“. Ani v tomto případě žadatel na výzvu soudu název nezměnil a polský soud jej odmítl zaregistrovat. K tomu mimo jiné uvedl, že název je v rozporu s realitou, neboť podává nevyvážený obraz o relevantních faktech.

Je třeba dodat, že polský tiskový zákon obsahuje ustanovení, které zmocňuje polské ministerstvo spravedlnosti k vydání vyhlášky o podrobnostech pro registraci periodického tisku. Ta pak stanovovala (v roce 1997 bylo toto ustanovení vyhlášky zrušeno), že registrace není přípustná, pokud by byla v rozporu se závaznými právními předpisy či v rozporu

¹⁵² Rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Gaweda v. Polsko* ze dne 14. 3. 2002, stížnost č. 26229/95, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

s faktickým stavem věci. Právě rozpor s faktickým stavem byl podle odůvodnění polského soudu důvodem pro odmítnutí registrace uvedených periodik.

Evropský soud se k případu vyjádřil tak, že odmítnutí registrace periodika proto, že jeho název není pravdivý, resp. evokuje nesprávnou představu, je nepřípustné a že požadavek pravdivosti informace v názvu tisku je nepřiměřený. „Samotný název periodika není tvrzením jako takovým, jeho funkcí je identifikovat periodikum na trhu pro současné a budoucí čtenáře.“¹⁵³

Ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy stanoví tři podmínky pro omezení svobody projevu, a to že musí být stanoveno zákonem, musí jít o omezení v zájmu ochrany hodnot vymezených v ust. čl. 10 odst. 2 a musí být v demokratické společnosti nezbytné. V případě *Gaweda v. Polsko* nebyl splněn hned první požadavek, a proto tedy odmítavým rozhodnutím polské soudy porušily ust. čl. 10 Úmluvy. Dalšími dvěma předpoklady se už Evropský soud pro lidská práva nezabýval. V tomto konkrétním případě by patrně nezbytnost omezení svobody projevu, resp. tisku dána nebyla, ale lze si představit některé názvy, u nichž už by v zájmu např. veřejné morálky nebo ochrany práv třetích osob, určitá omezení byla na místě a splňovala by všechny podmínky Úmluvou stanovené.

Pro oznámení potřebných údajů pro evidenci periodického tisku je obligatorně stanovena písemná forma. Ministerstvo kultury by však mělo akceptovat i podání učiněné faxem nebo e-mailem, jelikož takové podání je zachycené na hmotném podkladu¹⁵⁴ a tiskový zákon jako podstatnou náležitost nestanovuje podpis, natož podpis vlastnoruční.

Tiskový zákon stanoví také sankce za nedodržení této oznamovací povinnosti a nedodržení lhůty k podání oznámení o evidovaných údajích; pokuta za porušení oznamovací povinnosti může být podle ust. § 17 tiskového zákona uložena, jde-li o opětovné porušení této povinnosti, až do výše 200.000 Kč,

¹⁵³ Rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Gaweda v. Polsko* ze dne 14. 3. 2002, stížnost č. 26229/95, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

¹⁵⁴ Viz argumentace v Části první, Kapitole II., Oddílu 1., WWW stránky, blogy, online magazíny.

Ministerstvo kultury periodikum, jehož budoucí vydávání bylo řádně oznámeno, zapíše do evidence periodického tisku a v patnáctidenní lhůtě sdělí oznamovateli přidělené evidenční číslo. Ministerstvo nemůže svou nečinností zablokovat vydávání určitého periodického tisku. V případě, že je ministerstvo nečinné a evidenční číslo v uvedené lhůtě nepřidělí, nastává jediný případ, kdy může být periodický tisk bez evidenčního čísla, tj. bez jednoho z povinných údajů, vydáván.

Vydavatel má oznamovací povinnost i v případě změny evidovaných údajů a přerušení nebo ukončení vydávání periodického tisku.

V případě, že vydávání již zapsaného periodického tisku nezačalo do 1 roku od zápisu nebo bylo na dobu delší než jeden rok přerušeno, stanoví tiskový zákon právní fikci (v prvním případě), resp. nevyvratitelnou domněnku (ve druhém případě), že vydávání periodického tisku bylo ukončeno uplynutím jednoleté lhůty. Ministerstvo kultury tuto skutečnost zapíše do evidence a vyrozumí o tom vydavatele do 15 dnů ode dne, kdy se o skutečnosti dozvěděl, ať už z jeho oznámení o ukončení či přerušení vydávání nebo jakýmkoli jiným způsobem. Pokud má vydavatel v úmyslu vydávání znovu obnovit, je logicky povinen i tuto skutečnost Ministerstvu kultury písemně oznámit, a to nejméně 30 dní předem. Tiskový zákon neukládá analogickou povinnost oznámit úmysl pokračovat ve vydávání, které bylo přerušeno na dobu kratší než 1 rok. Takové oznámení je však v zájmu vydavatele, aby nenastala nevyvratitelná právní domněnka, že vydávání bylo ukončeno.

Co je chápáno pod pojmem „obsahové zaměření“ tiskový zákon neuvádí. Vzhledem k tomu, že podle důvodové zprávy je evidence periodického tisku vedena pro statistické a informační účely, si povinnost uvést v oznámení obsahové zaměření periodika můžeme vyložit jako povinnost stručně charakterizovat, na jaký druh informací (informace o čem), event. na jaký okruh čtenářů se bude soustřeďovat.

Při výkladu pojmu obsahové zaměření Ministerstvem kultury na straně jedné a povinnými subjekty na straně druhé, tj. budoucími vydavateli, může vzniknout jistý konflikt, např. pokud vydavatel nesplní svou zákonnou povinnost oznámit změnu obsahového zaměření, proto, že podle jeho názoru

a výkladu k takové změně nedošlo, ale Ministerstvo kultury bude zastávat názor, že dílčí změny v obsahové náplni jsou rázu natolik zásadního, že již bylo změněno obsahové zaměření periodika. I v tomto případě by takové opomenutí mohlo být sankcionováno pokutou až do výše 100.000 Kč, resp. 200.000 Kč v případě opětovného porušení. Nemyslím si však, že by chybějící jednotný výklad použitého termínu byl v praxi natolik podstatným problémem, že by bylo třeba jej řešit novelizací, a že by byl ze strany Ministerstva kultury zneužíván.

Evidence periodického tisku vedená Ministerstvem kultury je veřejným informativním seznamem. Každý má právo do evidence, nahlížet, pořizovat si z ní opisy a výpisy. Podle vládního návrhu měly být některé údaje evidovány odděleně a chráněny před zveřejněním podle zákona o ochraně osobních údajů. V evidenci jsou však z osobních údajů obsaženy pouze identifikační údaje o vydavateli a jejich veřejný přístup je odůvodněn například ochranou osobnostních práv osob dotčených sdělením publikovaným v periodickém tisku.¹⁵⁵

Racionální je požadavek identifikovatelnosti vydavatele také proto, že pokud jsou v periodickém tisku prezentovány nějaké názory, trvale zastávány například určité politické postoje, je snadnější zjistit, kdo je vydavatelem, (například z informací obsažených v obchodním rejstříku) odvodit, jaké jsou vlastnické vztahy a domyslet si souvislosti.¹⁵⁶ Pokud tentýž vydavatel vydává v jednom státě více periodických tiskovin a tato informace je veřejně známou nebo veřejnosti dostupnou, mají čtenáři možnost posoudit za nakolik pluralitní lze takové zdroje informací považovat. Běžný je efekt, že tatáž informace, je-li publikovaná ve vícero periodických tiskovinách, sama sebe verifikuje a zdánlivým množstvím zdrojů tak podporuje svoji důvěryhodnost či důležitost. Údaj o vydavateli o mnohém vypovídá, a proto lze veřejné zpřístupnění takového údaje považovat za vhodné, a to nejen kvůli odpovědnosti vydavatele za obsah.

¹⁵⁵ Viz důvodová zpráva k zák. č. 46/2000 Sb., tiskovému zákonu

¹⁵⁶ Údaj o tom, kdo je vydavatelem periodického tisku, je navíc povinným údajem, který musí být uveden na každém vydání periodického tisku a bez nichž nemůže být periodický tisk šířen. Viz ust. § 8 tiskového zákona.

Oddíl 3. Licence pro provozování původního rozhlasového a televizního vysílání

Provozovatelé s licenci jsou na základě udělené licence oprávněni k provozování vysílání a šíření teletextu v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem.

V České republice se uplatňuje princip udělování licenci ve správním řízení, v jiných zemích se udělování licenci realizuje také např. prodejem či dražením.¹⁵⁷ Ust. čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod povolovací režim pro rozhlasové, televizní a filmové společnosti umožňuje.¹⁵⁸ Naopak požadavek povolení pro vydávání periodického tisku by byl s ust. čl. 10 Úmluvy (a s ust. čl. 17 Listiny) v rozporu. Zatímco u vydavatelů periodického tisku se uplatňuje princip oznamovací, jelikož počet vydavatelů není třeba z technických důvodů nijak omezovat, u rozhlasového a televizního vysílání se musí z důvodu existence omezeného počtu kmitočtů určených pro rozhlasové a televizní vysílání uplatnit určitý způsob výběru subjektů, jimž bude oprávnění k provozování vysílání uděleno. Odůvodněnost licenčního režimu pro rozhlasové a televizní vysílání je tak založeno na objektivní skutečnosti – existenci omezených vzácných zdrojů. U periodického tisku tyto překážky technického rázu nejsou.

Licence může být udělena jak právnické, tak fyzické osobě. Předpokladem pro účast v řízení o udělení licence je, že žadatel splňuje podmínky pro podnikání v České republice stanovené obchodním zákoníkem. Žadatel, který je fyzickou osobou, navíc nesmí být omezen ve své způsobilosti k právním úkonům (ust. § 3a a ust. § 13 odst. 2 z. o vysílání). Prokazování odborné způsobilosti zákon o vysílání podobně jako zákon živnostenský a tiskový zákon v případě vydávání periodického tisku nepožaduje.

Orgánem oprávněným rozhodovat o udělení licence je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Licence se vydává k vysílání šířenému

¹⁵⁷ Blíže viz Rozehnal, A.: Právní úprava rozhlasového a televizního vysílání – Rakousko, Francie, Nizozemsko a Velká Británie, Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin, 4/2001, str. 21 a násl.

¹⁵⁸ Ust. čl. 10 odst. 1 in fine Úmluvy: „Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení („licensing“) rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.“

prostřednictvím vysílačů, nebo družic a kabelových rozvodů. V případě, že má být udělena licence k vysílání šířenému prostřednictvím zemských vysílačů, zahajuje Rada pro rozhlasové a televizní vysílání licenční řízení. Rada stanoví lhůtu pro podání žádostí o udělení licence, místo podání žádosti, časový a územní rozsah a soubor technických parametrů předpokládaného vysílání. Licenční řízení Rada zahájí jen v případě, že je k dispozici dostatečně bonitní kmitočet využitelný pro rozhlasové a televizní vysílání dalšího programu, který může být samostatným předmětem licenčního řízení. Kmitočet, který lze využít pouze ke zlepšení pokrytí určitého území vysíláním (tzv. dokrývací kmitočet) bude přidělen v řízení o změně technických parametrů a nikoli v samostatném licenčním řízení, neboť zlepšení pokrytí neznamena rozšíření pokrytí.¹⁵⁹

Účastníky licenčního řízení jsou všichni žadatelé, jejichž žádost byla doručena Radě ve lhůtě stanovené ve vyhlášení licenčního řízení. Žadatel splňuje předpoklady pro účast v licenčním řízení, jestliže nebyl pravomocně odsouzen pro trestný čin spáchaný úmyslně, není společníkem ČT nebo ČRo ani obchodních společností zřízených ČT nebo ČRo, v posledních pěti letech mu nebyla zrušena licence nebo registrace (s výjimkou, kdy mu licence či registrace byla zrušena na žádost) a je solventní (ust. § 13 odst. 3 z. o vysílání).

Předseda Rady nařídí konání veřejného slyšení, v němž se projednají otázky týkající se programové skladby navrhované jednotlivými účastníky licenčního řízení. Ve veřejném slyšení navrhnou účastníci licenčního řízení znění licenčních podmínek. Ve veřejném slyšení konaném v rámci licenčního řízení k jinému než místnímu televiznímu vysílání musí být projednána také otázka zastoupení evropských děl v navrhované programové skladbě televizního vysílání jednotlivých účastníků licenčního řízení.

¹⁵⁹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, sp. zn. 8 As 61/2005-91: „Přihlédnuto ke skutečnosti, že žalovaná (Rada) zahajuje licenční řízení z vlastního podnětu (§ 15 odst. 1 zákona) je pak třeba uzavřít, že žalovaná nemá povinnost vyhlásit licenční řízení vždy v případě existence „neobsazeného“ kmitočtu, ale může se zabývat posouzením otázky, zda je takový kmitočet dostatečně bonitní, tj. zda může být samostatným předmětem licenčního řízení, či zda bude využit pouze jako kmitočet dokrývací, ke zlepšení existujícího územního pokrytí držitelem jiné licence za její současné změny.“

Při rozhodování o udělení licence Rada hodnotí ekonomickou, organizační i technickou připravenost žadatele k zajištění vysílání, včetně výsledků dosavadního podnikání žadatele v oblasti rozhlasového a televizního vysílání (pokud žadatel již v této oblasti podnikal), transparentnost vlastnických vztahů ve společnosti žadatele, přínos programové skladby navrhované žadatelem k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového nebo televizního vysílání na území, které by mělo být vysíláním pokryto, zastoupení evropské tvorby, přínos žadatele pro rozvoj původní tvorby, připravenost žadatele o licenci pro provozování televizního vysílání opatřit určité procento vysílaných pořadů titulky pro sluchově postižené a přínos pro zajištění kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice.

O udělení licence Rada pro rozhlasové a televizní vysílání hlasuje na neveřejném zasedání. Rozhodnutí o udělení licence obsahuje výrok o udělení licence vybranému žadateli a výrok o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů, dále odůvodnění rozhodnutí včetně kritérií, podle kterých byla licence vybranému žadateli licence udělena a ostatním zamítnuta, a poučení o opravném prostředku.

Koncepce udělování licence v licenčním řízení umožňuje Radě pro rozhlasové a televizní vysílání ukládat v rámci licenčních podmínek povinnosti, které by jinak musely být výslovně stanoveny zákonem.

Licence se vydává na dobu určitou. Pro rozhlasové vysílání maximálně na 8 let; pro televizní vysílání maximálně na 12 let.

Na udělení licence není právní nárok (ust. § 12 odst. 4 z. o vysílání). Licence vstupuje v platnost dnem, kdy rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o jejím udělení nabylo právní moci. Licence pro provozování vysílání je nepřevoditelná s výjimkou případu, kdy licence může být na žádost převedena z fyzické osoby na osobu právnickou, v níž má tato fyzická osoba stoprocentní majetkový podíl. Lze udělit i samostatnou licenci k vysílání teletextu, ale nikoli bez souhlasu provozovatele.

Na vlastní udělení licence právní nárok není, zákon však podrobně stanovuje jednak vlastní procesní postup při rozhodování o žádostech o licenci, jednak zákonná kritéria pro rozhodnutí o udělení, či neudělení

licence (ust. § 17 z. o vysílání). Porušení těchto pravidel se může neúspěšný účastník licenčního řízení dovolat u soudu ve správním soudnictví v rámci práva na spravedlivý proces. Možnost napadnout výrok o udělení licence je možné dovodit z ust. § 65 odst. 2 soudního řádu správního.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v jednom řízení a jedním správním aktem rozhoduje o žádostech více žadatelů. Rozhodnutí proto obsahuje výrok o udělení licence jednomu ze žadatelů o licenci a výrok o zamítnutí žádostí ostatních žadatelů.

Podstatnou náležitostí rozhodnutí, výslovně požadovanou zákonem, je i odůvodnění těchto výroků (ust. § 18 odst. 3 z. o vysílání). Z logiky vzájemné propojenosti výroku o udělení licence a zamítavých výroků u ostatních žadatelů pak vyplývá i nezbytnost vzájemné propojenosti odůvodnění těchto výroků. Odůvodnění musí být natolik podrobné, aby z něj bylo zřejmé, zda a nakolik jednotlivá kritéria každý z účastníků naplnil, jak jej lze hodnotit z hlediska naplnění všech kritérií v souhrnu a teprve z tohoto hodnocení může vyplynout, proč Rada udělila licenci některému z účastníků a proč zamítla žádost ostatních. Požadavek řádného odůvodnění nemůže splnit takové odůvodnění rozhodnutí, v němž se pouze konstatuje, že účastník, kterému licence byla udělena, splnil tato kritéria nejlépe, ani odůvodnění, v němž jsou pouze volně parafrázována zákonná kritéria, aniž je naplnění těchto kritérií v konkrétním případě individuálním žadatelem jakkoli blíže odůvodněno. Takové rozhodnutí by bylo kvůli nedostatku důvodů nepřezkoumatelné.¹⁶⁰

¹⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 3. 2007, sp. zn. 6 As 11/2005-199: „Ze zákona o vysílání vyplývá, že správní orgán musí v odůvodnění rozhodnutí uvést nejen kritéria, na základě kterých byla licence udělena, ale také kritéria, na základě kterých byly zamítnuty žádosti dalších žadatelů o licenci. Napadené rozhodnutí je rozhodnutím, které je výsledkem jednoho řízení, jehož účastníky jsou všichni žadatelé o licenci, kteří mají rovné postavení. Výroky tohoto rozhodnutí spolu vzájemně souvisejí a právě proto, že licenci nelze udělit všem žadatelům, je třeba, aby správní orgán v odůvodnění rozhodnutí dostatečným způsobem v souladu s požadavky zákona odůvodnil, proč jednomu ze žadatelů vyhověl a dalším nikoliv. Ve vztahu k zamítnutým žádostem musí být rozhodnutí odůvodněno tak, aby bylo rozhodnutí ve vztahu k jednotlivým žadatelům přezkoumatelné, tedy aby byly zřejmé konkrétní důvody, proč žádostem těchto subjektů nebylo vyhověno, a to ve vztahu ke kritériím, jež jsou stanoveny zákonem.“

Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, sp. zn. 7 As 10/2005 - 298: „Požadavek na odůvodnění není samoúčelný, neboť jedním z principů představujícím součást práva na řádný proces, jakož i pojmu právního státu (čl. 36 odst. 1 Listiny, čl. 1 Ústavy) vylučujícím libovůli při rozhodování, je i povinnost řádně rozhodnutí odůvodnit. K této otázce se již mnohokrát vyslovil Ústavní soud ... a jakkoliv se vztahují jeho závěry na rozhodnutí soudů, není důvodu je nerespektovat ani při rozhodnutí správních orgánů.“

Provozovatel rozhlasového vysílání, jemuž byla licence v licenčním řízení udělena, je povinen vysílání zahájit do 180 dnů od právní moci rozhodnutí; provozovatel televizního vysílání je povinen vysílání zahájit nejpozději do 360 dnů od právní moci rozhodnutí o udělení licence.¹⁶¹ Rada může též rozhodnout o omezení územního rozsahu vysílání provozovatele vysílání s licenci a provozovatele ze zákona, který po zahájení vysílání v průběhu kalendářního roku na této části území nevysílá více než 90 dní nebo nevyužíval přidělený kmitočet efektivně. Do lhůty 90 dní se nezapočítává doba, po kterou vysílání nebo efektivnímu využívání kmitočtu bránilo odůvodněné technické překážky. Jde o to, aby ti, kterým byla udělena výsada užívat veřejný statek a kteří jej ale fakticky nevyužívají, svou nečinností neblokovali možnost jeho využití jinými subjekty.

Rada může rozhodnout také o udělení krátkodobé licence nebo licence ke zkušebnímu vysílání na dobu nepřesahující 60 dní v průběhu jednoho kalendářního roku.

Bez předchozího licenčního řízení na základě žádosti rozhoduje Rada ve zkráceném řízení o **prodloužení doby platnosti licence**, o souhlasu se změnou právní formy společnosti, která je provozovatelem vysílání, a o udělení krátkodobé licence.

Dobu platnosti licence prodlouží Rada pro rozhlasové a televizní vysílání na základě písemné žádosti. Provozovatel vysílání s licenci musí do vysílání investovat značné prostředky, a proto je spravedlivé umožnit mu

Námítka nemožnosti podrobného odůvodnění z toho důvodu, že rozhodnutí je výsledkem hlasování kolektivního orgánu a nelze požadovat, aby každý člen zdůvodnil, proč a z jakých důvodů hlasoval ... je zcela nedůvodná, protože požadavek zákona o vysílání na podrobné odůvodnění všech výroků ... je zcela jednoznačný a kategorický. Navíc však je tato námítka svědectvím o tom, že orgán nerozhodoval podle zákonných kritérií, ale zcela svévolně, když podle jeho vlastního vyjádření není možné zjistit, jak který člen a z jakých důvodů pro rozhodnutí hlasoval. V této souvislosti je nutno zdůraznit, že stěžovatel je ... správním úřadem, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání... Jako správní úřad je povinen dodržovat čl. 2 odst. 2 Listiny, který stanoví, že státní moc lze uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.“

¹⁶¹ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 6. 2005, sp. zn. 7 As 10/2005 – 298, jímž NSS zamítl kasační stížnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání proti rozhodnutí Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Rady o udělení licence: „Nedůvodný je argument stěžovatele, že žadatel, kterému licence byla udělena nemůže v důsledku rozhodnutí městského soudu do 180 dnů zahájit vysílání, jak mu to ukládá zákon, a tím je ohrožen, že mu Rada licenci odejme. Jedná se jen o pokus přenést hrubé nedostatky vlastního rozhodování na jiné...“

ekonomickou návratnost jeho investic. Aby však jeden subjekt nemohl ovládnout vysílání na nepřiměřeně dlouhou dobu, lze licenci prodloužit pouze jednou. To neznamena, že by tentýž subjekt nemohl licenci znovu získat. Probíhá však již standardní licenční řízení, v němž Rada znovu posuzuje všechny skutečnosti rozhodné pro udělení licence podle stavu ke dni svého rozhodnutí (ust. § 17 z. o vysílání). Kdežto rozhoduje-li Rada o žádosti prodloužení, je povinna žádosti vyhovět a licenci prodloužit, pokud nenastala některá ze skutečností uvedených v zákoně, např. na majetek provozovatele vysílání s licenci, který o prodloužení žádá, nebyl prohlášen konkurz, provozovatel nebyl pravomocně odsouzen za trestný čin spáchaný úmyslně atp. (ust. § 13 odst. 3 z. o vysílání).

Rozhodnutím o prodloužení platnosti licence pouze dochází k časovému prodloužení licence ve vztahu k provozovateli vysílání za stejných podmínek, za nichž mu byla licence již udělena. Pokud by mělo dojít ke změně skutečností, které provozovatel uvedl v žádosti o licenci, nebo ke změně licenčních podmínek, muselo by proběhnout správní řízení podle ust. § 21 zákona o vysílání.

Zatímco v licenčním řízení jsou účastníky všichni žadatelé a jedním rozhodnutím Rada rozhoduje o udělení licence jednomu žadateli a zároveň o zamítnutí žádostí ostatních, v řízení o prodloužení platnosti licence je účastníkem pouze jediný žadatel (provozovatel vysílání s licenci) a v rozhodnutí o prodloužení platnosti licence Rada rozhoduje o právech a povinnostech pouze tohoto jednoho žadatele o prodloužení licence.

Rozhodnutí Rady o prodloužení platnosti licence je zvláštním druhem rozhodnutí, jimž není udělován licence nová, ani nejsou zamítány žádosti jiných žadatelů. Práva jiného subjektu než provozovatele vysílání s licenci nemohou být tímto správním rozhodnutím dotčena. Proto ani není proti rozhodnutí o prodloužení platnosti licence přípustná správní žaloba jiných subjektů než samotného žadatele o prodloužení licence a žalobu podanou například žadatelem, který neuspěl v původním licenčním řízení, je třeba odmítnout jako žalobu podanou osobou zjevně neoprávněnou.¹⁶²

¹⁶² Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 19. 4. 2006, sp. zn. 7 Ca 48/2006-61.

Řízení o udělení licence k vysílání šířenému prostřednictvím družic a kabelových systémů se zahajuje z podnětu žadatele o licenci. Účastníkem řízení je pouze žadatel o licenci. Podá-li v určitém období žádosti více žadatelů, vede se tolik samostatných řízení, kolik je žadatelů. Rada s účastníkem řízení nařídí ústní jednání, na němž se projednává programová skladba vysílání. Rozhodnutí o udělení licence musí obsahovat výrok, odůvodnění a poučení o oprávněném prostředku. Rada je oprávněna licenci k tomuto typu vysílání odmítnout, jen pokud žadatel nespĺňuje stanovené podmínky nebo pokud programová skladba nespĺňuje zákonné požadavky.

Za zákonem stanovených podmínek může Rada licenci odejmout a ve stanovených případech může licence také pozbýt platnosti. Situace, za níž Rada o odnětí licence rozhoduje, může být dvojitá. Jsou-li pro to splněny zákonem dané předpoklady, Rada licenci odejme obligatorně, v ostatních případech je na jejím uvážení, zda licenci odejme.

Oddíl 4. Registrace převzatého rozhlasového a televizního vysílání

Registrace opravňuje pouze k provozování převzatého vysílání prostřednictvím sítě elektronických komunikací v rozsahu a za podmínek stanovených zákonem.

Rozlišování provozovatelů podle typu oprávnění je dáno mj. odlišnými technickými možnostmi satelitního a kabelového systému, které nejsou v porovnání s vysíláním prostřednictvím pozemních vysílačů limitovány provozními kmitočty ve vlastnictví státu, a není proto technický důvod, aby stát reguloval počet provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání bez ohledu na prostředek jeho šíření.

Provozovatel převzatého rozhlasového a televizního vysílání musí splňovat podmínky pro podnikání v České republice stanovené obchodním zákoníkem, a provozovatel - fyzická osoba musí mít plnou způsobilost k právním úkonům (ust. § 3a z. o vysílání).

Registraci provádí Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Řízení se zahajuje doručením písemné přihlášky Radě. Přihláška musí obsahovat

zákonem stanovené náležitosti a musí být podána nejméně 60 dní před zamýšleným zahájením převzatého vysílání.

Na registraci je, pokud provozovatel splňuje podmínky stanovené zákonem, právní nárok, neboť přihlášku může Rada pro rozhlasové a televizní vysílání odmítnout pouze ze zákonem stanovených důvodů, např. pokud z přihlášky vyplývá, že vysíláním dojde k porušování právních předpisů, žadatel o registraci spáchal úmyslný trestný čin nebo v posledních pěti letech byla žadateli odňata licence nebo zrušena registrace z důvodu porušování právních předpisů (ust. § 26 odst. 2 z. o vysílání).

Registrace vzniká dnem, kdy rozhodnutí nabylo právní moci. Rada je povinna o přihlášce k registraci rozhodnout do 30 dnů od jejího doručení. Jestliže Rada v této lhůtě o registraci nerozhodne, platí, že přihlašovatel je registrován den následující po uplynutí této třicetidenní lhůty. Rada je povinna o tom vydat přihlašovateli potvrzení.

Ze zákona je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání povinna registraci zrušit, jestliže provozovatel uvedl v přihlášce nepravdivé údaje nebo opakovaně porušuje právní předpisy související s provozováním vysílání.

Oddíl 5. Digitalizace

„Přechod na digitální vysílání je nevyhnutelný proces daný světovým trendem digitalizace a konvergence přenosových platforem a služeb i zvyšující se potřebou efektivnějšího využívání kmitočtového spektra. ... Přechod na digitální vysílání je z celospolečenského hlediska významným krokem, který nejširší veřejnosti nabídne nejen novou kvalitu a širší nabídku televizních programů, ale umožní jí vstup do zcela nového informačního prostředí v oblasti rozvíjejících se interaktivních služeb. Přínosem digitálního televizního vysílání pro spotřebitele je ve srovnání s analogovou televizí širší obsahová nabídka daná větším počtem televizních programů, větší působivost a realismus pro diváka umožněný vylepšením kvality obrazu a zvuku, zvýšená flexibilita příjmu na přenosných a mobilních zařízeních a rozšířené informační služby vedoucí díky interaktivitě k větší participaci diváků. ... Přechod na digitální vysílání má rovněž potenciál přispět k

lepšímu uspokojování specifických potřeb starších a postižených občanů, neboť může poskytovat pomocné služby, například vylepšené titulky, zvukový komentář, tlumočení do znakové řeči, elektronický programový průvodce a jiné doplňkové služby.¹⁶³

Zatímco digitalizace veřejné telefonní sítě byla dokončena v roce 2002, úplná digitalizace sítě, která zajišťuje distribuci rozhlasového a televizního vysílání teprve proběhne.

V souvislosti s digitalizací vyvstalo mnoho problémů, technických i právních.¹⁶⁴ Jelikož kmitočtové spektrum použitelné pro rozhlasové a televizní vysílání je omezené, musel být vytvořen právní základ co nejspravedlivějšího přerozdělení tohoto vzácného statku. Zákon jako nástroj přerozdělení zavedl licence. Zákon určil, který orgán je oprávněn rozhodovat o tom, komu bude kmitočet přidělen a tedy kdo bude oprávněn provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání, a stanovil kritéria rozhodná pro udělení, či neudělení oprávnění. Dílčí změny právní úpravy v souvislosti s realizovanou digitalizací nemohou fungovat, neboť digitalizace mění celý systém od základů. S nástupem digitalizace je třeba tyto právní základy, na nichž je současný systém vytvořený především pro analogové vysílání, zbourat a vystavět nové, odpovídající moderním technickým podmínkám, s jejichž uskutečněním se počítá.

Při přípravě právní úpravy bylo třeba vyřešit otázky, jako například zda mají být stávající licence opravňující k analogovému vysílání automaticky převedeny na licence pro digitální vysílání; zda je vůbec opodstatněné rozlišovat mezi licencemi na analogové vysílání a licencemi na vysílání digitální nebo zda jde o oprávnění vysílat jako takové bez ohledu na způsob modulace; k čemu vlastně licence opravňuje, zda k vysílání na určité frekvenci nebo k vysílání určitých obsahů apod. V systému analogového vysílání jedno z druhého vyplývalo. V systému digitálního vysílání, v němž je

¹⁶³ Důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu na zemské digitální televizní vysílání, A) Obecná část, 1. Zhodnocení platného právního stavu, s. 1.

¹⁶⁴ Blíže viz např. Lukasová, M.: Legislativní nejistota aneb Osud digitálního vysílání v České republice, *Jurisprudence*, 2/2005, s. 20 -25.

možné na jedné frekvenci v rámci multiplexu¹⁶⁵ šířit více programů, už bezprostřední souvislost tak zřejmá není.

Od 1. ledna 2008 je účinná tzv. digitální novela, která mění mj. zákon o vysílání, zákon o České televizi a zákon o elektronických komunikacích. Hlavními principy nové právní úpravy má být získání volných kmitočtů pro sestavení a vybudování digitálních sítí určených pro televizní vysílání a zajištění obsahu vysílání pro digitální síť.¹⁶⁶

Digitální novela zavádí zjednodušený režim přístupu k provozování televizního vysílání. Pro udělování oprávnění provozovat digitální televizní vysílání šířené prostřednictvím zemských vysílačů přebírá v podstatě režim, který se již uplatňuje při udělování oprávnění provozovat analogové televizní vysílání prostřednictvím družic nebo kabelových systémů. Přestože se oprávnění uděluje licenci vydanou v licenčním řízení, podstatným rozdílem ve srovnání s licenci pro provozování analogového vysílání prostřednictvím zemských vysílačů je skutečnost, že při splnění zákonem stanovených podmínek, je na udělení licence v podstatě právní nárok. Rada tedy nemá pravomoc posuzovat, jestli je žadatel o licenci vhodným kandidátem na udělení takového oprávnění nebo zda jiný žadatel je vhodnější; neporovnává jednotlivé žadatele a to, zda právě jejich přínos ke kvalitě programové nabídky bude ten nejhodnotnější, neboť tyto žadatelé ani nejsou účastníky téhož licenčního řízení.¹⁶⁷ Odpadají skutečnosti rozhodné pro udělení licence ve smyslu ust. § 17 zákona o vysílání. Jestliže žadatel podá podnět k zahájení licenčního řízení, splní formální náležitosti žádosti a není-li dána některá z vyjmenovaných skutečností opravňujících Radu k neudělení licence (ust. 25 odst. 5 z. o vysílání), je Rada povinna rozhodnout o udělení licence.

¹⁶⁵ Multiplex je souhrnným datovým tokem televizních programů, rozhlasových stanic a doplňkových služeb digitálního vysílání. Jeden multiplex zabírá v zemském digitálním vysílání stejné místo, jaké potřebuje každý program analogové televize sám pro sebe. V jednom zemském multiplexu se vysílá čtyři až pět televizních programů v běžném rozlišení. Datový tok je soubor digitálních dat. Blíže viz <http://www.digizone.cz>, odkaz Slovníček pojmů.

¹⁶⁶ Viz důvodová zpráva k návrhu zákona, kterým se mění některé zákony v souvislosti s dokončením přechodu na zemské digitální televizní vysílání, A) Obecná část, 2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy, s. 1-2.

¹⁶⁷ Účastníkem řízení je pouze žadatel o licenci. Viz ust. § 25 odst. 1 in fine z. o vysílání.

Digitální novela počítá s institutem přechodných, kompenzačních licencí. O kompenzační licenci mohou žádat dvě skupiny osob. První skupinu tvoří držitelé licence k celoplošnému zemskému analogovému a digitálnímu televiznímu vysílání, kteří se zavážou, že vrátí soubor technických parametrů vysílání stanovený v licenci a že ukončí zemské analogové televizní vysílání do 10. října 2010, případně do pozdějšího termínu stanoveného Technickým plánem, a osoby, které splňují předpoklady pro účast v licenčním řízení podle ust. § 13 odst. 3 zákona o vysílání. Druhou skupinu tvoří osoby, kterým byla před nabytím účinnosti digitální novely udělena licence k celoplošnému zemskému digitálnímu televiznímu vysílání rozhodnutím Rady, proti němuž byla podána žaloba ke správnímu soudu (a které bylo soudem následně zrušeno), a které zároveň splňují předpoklady podle ust. § 13 odst. 3 zákona o vysílání.¹⁶⁸

Kvůli omezené kapacitě kmitočtového spektra je třeba mít k úplnému přechodu na digitální vysílání k dispozici také kmitočty využívané pro analogové celoplošné televizní vysílání, které jsou součástí licencí v podobě souboru technických parametrů vysílání. Institut kompenzačních licencí má tedy motivovat provozovatele analogového vysílání s licenci, aby tyto kmitočty, resp. soubory technických parametrů, které jsou součástí jejich licencí, dobrovolně „vrátili“ ještě před uplynutím doby platnosti licencí (v roce 2017 nebo 2018) a dřívější vrácení jim nějakým způsobem nahradit.

Institut kompenzačních licencí má zajistit, že kmitočty, které jsou využívány pro analogové televizní vysílání budou moci být využity pro digitální televizní vysílání a že tedy bude moci být uskutečněn úplný přechod na digitální televizní vysílání při současném zachování, resp. nezasahování do práv třetích osob nabytých v dobré víře.¹⁶⁹

Pravidla pro regulaci obsahu analogového vysílání a digitálního vysílání se neliší. Vzniká otázka, zda ve chvíli, kdy nebude technický důvod udělovat oprávnění k provozování vysílání a vysílání bude moci provozovat v podstatě každý, kdo splní základní podmínky, budou zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání stanovené požadavky na

¹⁶⁸ Viz ust. čl. IV Přechodných ustanovení bodu 4. a bodu 5. digitální novely.

¹⁶⁹ Blíže viz záznam příspěvku C. Svobody, ministra vlády a předsedy Legislativní rady vlády, z V. kulatého Žofinského fóra, dostupný z <http://www.digizone.cz>.

kvalitu vysílání obhajitelné, zda nepostačí obecná regulace obsahu prostřednictvím norem trestního práva. Zda ve chvíli, kdy bude mnohost vysílání, nejsou tyto požadavky kladené na každého jednotlivého provozovatele vysílání nepřiměřeným omezením. Domnívám se, že nikoli.

Ani mnohost provozovatelů vysílání sama o sobě nezajišťuje, že se z celku, kterým by byl souhrn všech jednotlivých programů, poměrně dostane prostoru názorům všech politických stran a hnutí a názorům všech jednotlivých skupin veřejnosti, že bude poskytována vyvážená nabídka pro všechny obyvatele se zřetelem na jejich věk, pohlaví, barvu pleti, víru, náboženství, politické či jiné smýšlení, národnostní, etnický nebo sociální původ a příslušnost k menšině. Navíc to by fungovalo jen tehdy, kdyby každý divák byl ochoten sledovat více nebo všechny vysílané programy, aby nepřijímal informace pouze z jednoho názorového spektra. S ohledem na podstatu televizního vysílání a (přinejmenším potenciální) vliv na utváření názorů, životních postojů a vkusu, je rozumné po provozovatelích požadovat, aby, ač sami skálopevně přesvědčeni o správnosti jednoho názoru, dali prostor i názorům jiným. Celkem, v němž se posuzuje dodržování zásad objektivity a vyváženosti, zákazu podporování stereotypních předsudků apod., by měl být vždy každý jednotlivý program, nikoli souhrn všech existujících programů.

Oddíl 6. Zákaz koncentrace vlastnictví

Přístup k vysílacím sdělovacím prostředkům je omezován také prostřednictvím institutu **zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání**. Tento institut je běžně označován jako zákaz křížení vlastnictví. V podstatě však jde o zákaz koncentrace, kumulace vlastnictví více sdělovacích prostředků. Pravidla zakotvená v zákonu o vysílání jsou pravidly zvláštními, obecná úprava zákazu monopolního jednání je obsažena v zákoně o ochraně hospodářské soutěže.

Prvotní účel tohoto institutu vyplývá z onoho objektivního důvodu regulace přístupu k rozhlasovému a televiznímu vysílání – omezeného disponibilního kmitočtového spektra využívaného pro analogové vysílání.

Jestliže vysílací spektrum může být rozděleno pouze mezi několik zájemců, je třeba tento vzácný přírodní zdroj rozdělovat co možná nejspravedlivěji a nelze uměle vytvářet další bariéry pro přístup k rozhlasovému a televiznímu vysílání. Nelze připustit, aby jedna osoba byla vícenásobně úspěšným žadatelem. Zabraňování vzniku monopolů je legitimní veřejným zájmem. Je-li předmětem činnosti šíření informací veřejnosti, je ochrana tohoto veřejného zájmu žádoucí ještě více. Zákaz koncentrace a křížení vlastnictví je založen na myšlence, že monopolizace informací a názorů je v demokratické společnosti nepřijatelná.

Dalším účelem, jak vyplývá už ze samotného názvu institutu, je zajistit různorodost nabídky vysílaných informací a mediálních obsahů vůbec. Vychází se z předpokladu, že více různých provozovatelů vysílání je schopno naplnit své vysílání různorodějšími obsahy a nabídnout tak recipientům možnost získávat informace z více a zároveň odlišných zdrojů. Recipienti tak mají možnost utvářet si názor, politicky a kulturně se profilovat na základě informačního spektra, které si mohli sami vytvořit. Hlavními účely institutu zajištění plurality informací tedy je zabraňovat vzniku překážek konkurence, které nejsou nezbytné pro ochranu jiných hodnot, a tím současně zajistit pluralitu obsahů rozhlasového a televizního vysílání.

Nejde tedy jen o pluralitu co do počtu rozhlasových a televizních programů, nýbrž o pluralitu osob, jimž bude oprávnění provozovat rozhlasové nebo televizní vysílání uděleno, neboť jen tak mohou být naplněny oba účely institutu zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání. Pokud by jedna osoba provozovala třeba i deset televizních programů, nebylo by zajištěno ani spravedlivé rozdělení vzácného přírodního zdroje (pokud by šlo o analogové televizní vysílání) ani mnohost informací (ve smyslu informační pestrosti, názorové různorodosti).

Vlastnictví periodického tisku stát tímto způsobem nereguluje, neboť první uvedený důvod odpadá a druhý uvedený důvod, ač legitimní i u periodického tisku, zřejmě takovou regulací sám o sobě dostatečně neospravedlní. V Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o pluralitě médií a různorodosti mediálních obsahů však je doporučen zákaz koncentrace napříč celým mediálním sektorem, tedy i zákaz koncentrace vlastnictví více

vydavatelství periodického tisku nebo koncentrace vlastnictví společnosti, která provozuje televizní nebo rozhlasové vysílání a periodického tisku.¹⁷⁰

Obecně lze rozlišovat koncentraci horizontální, koncentraci diagonální a koncentraci vertikální. **Koncentrace horizontální** označuje koncentraci v rámci sektoru činnosti vztahující se k jednomu druhu média, například při vydávání periodického tisku, provozování rozhlasového vysílání, provozování televizního vysílání apod. **Koncentrace diagonální** pak označuje propojení více takových mediálních sektorů, kdy jeden a týž subjekt například vydává periodický tisk a provozuje i televizní vysílání. Jako **koncentrace vertikální** bývá označováno propojení různých úrovní procesu produkce mediálních obsahů, kdy jeden subjekt například zajišťuje tvorbu redakčního obsahu periodického tisku, jeho vytištění i distribuci čtenářům.¹⁷¹

Pluralitu informací v analogovém vysílání zákon o vysílání zajišťuje několika zákazy. Jedna právnická osoba nebo jedna fyzická osoba nesmí být držitelem více než jedné licence k celoplošnému analogovému televiznímu vysílání a jedna právnická osoba nebo jedna fyzická osoba nesmí být držitelem více než jedné licence k celoplošnému analogovému rozhlasovému vysílání. Celoplošným vysíláním se přitom ve smyslu zákona o vysílání rozumí rozhlasové a televizní vysílání, které může ve vymezeném územním rozsahu přijímat alespoň 70 % obyvatel České republiky (ust. § 2 odst. 1 písm. c) z. o vysílání).

Zákon rovněž zakazuje, aby se provozovatel celoplošného analogového televizního vysílání majetkově podílel na podnikání jiného provozovatele celoplošného analogového televizního vysílání nebo aby se provozovatel celoplošného analogového rozhlasového vysílání majetkově podílel na podnikání jiného provozovatele celoplošného analogového rozhlasového vysílání. Majetkově se na podnikání jiného subjektu podílí např. společník obchodní společnosti, tichý společník ve smyslu ust. § 673 a násl

¹⁷⁰ I. bod 2.1 Doporučení Výboru ministrů rady Evropy o pluralitě médií a různorodosti mediálních obsahů [*Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity on media content*].

¹⁷¹ Srov. Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: *Grundzüge des Rechts der Massenmedien*, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006, s. 91 a násl. K tématu zákazu koncentrace blíže viz např. Schellenberg, M.: *Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung zur Sicherung des Pluralismus im Rechtsvergleich*, Nomos-Verl.-Ges., Baden-Baden, 1997.

obchodního zákoníku nebo účastník sdružení bez právní subjektivity vzniklého na základě smlouvy o sdružení ve smyslu ust. § 829 a násl občanského zákoníku.

Provozovatel celoplošného televizního vysílání ze zákona se nesmí slučovat s provozovatelem celoplošného analogového televizního vysílání tak, že by jejich statutární orgány nebo členové statutárních orgánů byly stejné osoby nebo osoby blízké nebo že by byly společníky ve stejné obchodní společnosti. Stejně platí zákaz slučování provozovatele celoplošného rozhlasového vysílání ze zákona s jiným provozovatelem celoplošného analogového rozhlasového vysílání (ust. § 55 z. o vysílání a srov. ust. § 58 z. o vysílání). Provozovatel celoplošného analogového televizního vysílání se nesmí slučovat s provozovatelem celoplošného analogového televizního vysílání ani jiným způsobem, stejně tak se nesmí provozovatel celoplošného analogového rozhlasového vysílání slučovat s provozovatelem celoplošného analogového rozhlasového vysílání. Zákaz slučování je třeba vztáhnout na jakýkoli způsob slučování, zejména na fúzi obchodních společností sloučením i splynutím, převod jmění na společníka i přeměnu společnosti rozdělením ve smyslu ust. § 69 a násl. obchodního zákoníku. Licence je individuální správním aktem ad personam, je tedy nepřevoditelná a ani nepřechází na právní nástupce. Nemůže být hodnotou převáděnou v rámci prodeje podniku a nepřechází na právní nástupce ani v případě zániku subjektu, jemuž byla udělena, protože platnost licence zaniká se zánikem subjektu, jemuž byla licence udělena (ust. § 12 odst. 7 z. o vysílání a ust. § 24 z. o vysílání).

Pluralitu informací v digitálním vysílání má zajistit zákaz, že jedna právnická osoba nebo jedna fyzická osoba nesmí být současně držitelem více než dvou licencí k provozování celoplošného digitálního televizního vysílání opravňujících k šíření plnoformátových programů a jedna právnická osoba nebo jedna fyzická osoba nesmí být současně držitelem více než dvou licencí k provozování celoplošného digitálního rozhlasového vysílání.¹⁷² Provozovatel

¹⁷² Ust. § 2 odst. 1 písm. k) z. o vysílání: „Plnoformátovým programem se rozumí televizní program obsahující pořady různého zaměření a témat, který není určen pouze určité skupině obyvatel se shodnými zájmy.“

celoplošného digitálního televizního vysílání se nesmí majetkově podílet na podnikání jiného provozovatele celoplošného televizního vysílání a provozovatel celoplošného digitálního rozhlasového vysílání se nesmí majetkově podílet na podnikání jiného provozovatele celoplošného rozhlasového vysílání. Provozovatel celoplošného televizního vysílání ze zákona se nesmí slučovat s provozovatelem celoplošného digitálního televizního vysílání a provozovatel celoplošného rozhlasového vysílání ze zákona se nesmí slučovat s jiným provozovatelem celoplošného digitálního rozhlasového vysílání.

Uvedené zákazy se nevztahují na rozhlasové a televizní vysílání šířené prostřednictvím kabelových systémů a družic.

Aby zákonodárce zamezil obcházení zákazu obsaženého v ust. § 55 zákona o vysílání, zakotvil také pravidlo, že jedna právnická osoba nebo jedna fyzická osoba nesmí být operátorem ani vlastníkem více než dvou veřejných komunikačních sítí a jim přiřazených prostředků umožňujících šíření rozhlasového vysílání nebo zemského digitálního televizního vysílání (ust. § 55b z. o vysílání).

Obcházení zákazu zakotveného v ust. § 55 zákona o vysílání, který se vztahuje pouze na provozovatele celoplošného rozhlasového a televizního vysílání, má zabránit také ustanovení, které upravuje přístup k místnímu a regionálnímu rozhlasovému a televiznímu vysílání tak, že jestliže je jedna právnická osoba nebo jedna fyzická osoba držitelem více licencí k provozování jiného než celoplošného televizního vysílání nebo více licencí k provozování jiného než celoplošného rozhlasového vysílání, nesmí pokrytí České republiky jejím vysíláním v celkovém součtu licencí k provozování jiného než celoplošného rozhlasového vysílání ani v celkovém součtu licencí k provozování jiného než celoplošného televizního vysílání přesáhnout 70 % celkového počtu obyvatel České republiky. Jedna právnická osoba nebo jedna fyzická osoba se může majetkově podílet na podnikání více provozovatelů jiného než celoplošného rozhlasového vysílání nebo více provozovatelů jiného než celoplošného televizního vysílání pouze v případě, že celkové pokrytí obyvatel České republiky vysíláním všech provozovatelů jiného než celoplošného rozhlasového vysílání ani všech provozovatelů jiného

než celoplošného televizního vysílání, na jejichž podnikání se tato osoba podílí, nepřesáhne 70 % celkového počtu obyvatel České republiky.

Pokud by tato omezení pro přístup k místnímu a regionálnímu rozhlasovému a televiznímu vysílání nebyla stanovena, mohlo by dojít k situaci, kdy by souhrn místních či regionálních rozhlasových nebo televizních vysílání jednoho provozovatele vlastně nahradil celoplošné rozhlasové a televizní vysílání, čímž by docházelo jednak k obcházení zákazu křížení vlastnictví obsaženému v ust. § 55 odst. 1 a 2 zákona o vysílání, k obcházení zákonných ustanovení o licenčním řízení¹⁷³ i podmínek stanovených v samotné licenci, jednak by tím byl ohrožen sledovaný cíl - zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání.

Z obdobných důvodů je zakotveno pravidlo, že programová síť nesmí pokrývat rozhlasovým vysíláním nebo televizním vysíláním více než 70 % celkového počtu obyvatel České republiky (ust. § 57 z. o vysílání).¹⁷⁴

Zákonodárce zakotvil rovněž povinnost provozovatele vysílání a provozovatele převzatého vysílání oznámit Radě pro rozhlasové a televizní vysílání skutečnost, že došlo ke sloučení, aby mohla Rada posoudit, zda jsou splněny zákonné předpoklady pro zajištění informační plurality (ust. § 58 z. o vysílání).

Zákon o vysílání tedy zakazuje koncentraci horizontální. Zakazuje soustřeďovat oprávnění k provozování rozhlasového vysílání a oprávnění k provozování televizního vysílání. U analogového vysílání může jedna osoba provozovat pouze jedno rozhlasové nebo televizní vysílání (může tedy vysílat jeden rozhlasový a jeden televizní program); u digitálního vysílání jsou omezení méně přísná, limitem jsou dva plnoformátové programy (rozhlasové nebo televizní). U vydávání periodického tisku zvláštní omezení nejsou stanovena vůbec. Napříč různými druhy sdělovacích prostředků zákaz rovněž stanoven není s jednou výjimkou.

¹⁷³ Viz např. ust. § 14 odst. 1 písm. f) a ust. § 14 odst. 3 zákona o vysílání o náležitostech žádosti o licenci; viz též ust. § 17 odst. 1 písm. b) zákona o vysílání o skutečnostech významných pro rozhodování o žádostech o udělení licence a viz též ust. § 18 odst. 4 písm. b) a ust. § 18 odst. 4 písm. c) zákona o vysílání o náležitostech rozhodnutí o udělení licence.

¹⁷⁴ Ust. § 2 odst. 1 písm. d) z. o vysílání: „Programovou sítí (z. o vysílání) rozumí společné sestavování programů nebo jejich ostatních částí nebo vzájemné přejímání programů nebo jejich podstatných částí a jejich současné šíření více provozovateli.“

Prvek zákazu diagonální koncentrace lze spatřovat v pravidle, že ČTK nesmí provozovat rozhlasové a televizní vysílání a nesmí mít podíl na obchodním majetku fyzické nebo právnické osoby, která rozhlasové nebo televizní vysílání provozuje (ust. § 3 odst. 4 z. o ČTK).

Rakouské zákony mediální pluralitu („*Medienvielfalt*“) nezajišťují prostřednictvím omezení počtu oprávnění k provozování vysílání, které může jeden subjekt získat, nýbrž prostřednictvím stanovení „území působnosti“ („*Verbreitungsgebiet*“), tedy stanovení relevantního území, resp. počtu obyvatel, kteří mají možnost vysílání jednoho provozovatele přijímat. Jeden subjekt tedy může získat i více oprávnění pro provozování vysílání, pokud součet obyvatel žijících v území, na něž příjem vysílání tohoto subjektu možný, nepřesahuje stanovený limit. (Limit se liší podle toho, zda jde o rozhlasové nebo televizní vysílání. U rozhlasového vysílání je stanoven počtem 8 miliónů obyvatel. Pro televizní vysílání je stanoven zákaz diagonální koncentrace a horní hranice působnosti je stanovena procentuelně, přičemž počet procent se odvozuje od toho, jaké druhy médií vedle televizního vysílání jeden subjekt ještě provozuje, ust. § 9 Pr-G a ust. § 11 PrTV-G).

Se zákazem koncentrace nebo křížení vlastnictví souvisí také **požadavek transparentnosti vlastnických vztahů**, neboť ten je předpokladem pro to, aby stát na dodržování těchto zákazů vůbec mohl dohlížet.

Žadatel o licenci na provozování rozhlasového a televizního vysílání je proto uložena povinnost v žádosti o licenci uvést mj. též identifikační údaje o všech společnicích a osobách, které jsou statutárním orgánem nebo členem statutárního nebo kontrolního orgánu, údaje o podílech na hlasovacích právech a vkladech společníků, jsou-li povinné, včetně určení druhu a peněžního ocenění nepeněžitých vkladů, je-li žadatel o licenci právnickou osobou (ust. § 14 z. o vysílání). Transparentnost vlastnických vztahů ve společnosti žadatele je také jednou ze skutečností významných pro rozhodnutí o žádosti o licenci (ust. § 17 z. o vysílání).

V zájmu transparentnosti vlastnických vztahů zákon o vysílání zakotvuje též pravidlo, že je-li žadatelem o licenci akciová společnost, musejí

znít její akcie na jméno. Toto lze obejít tím, že žádost o licenci podá společnost s ručením omezeným, která bude ve vlastnictví akciové společnosti, jejíž akcie budou znít na doručitele. V takovém případě ale může Rada žádost o licenci zamítnout a zdůvodnit ji právě netransparentností vlastnických vztahů.

V zájmu ochrany plurality informací by byl legitimní i požadavek, aby přístup k informacím o tom, jaká je struktura vlastníků určitého hromadného sdělovacího prostředku a kdo působí v jejich řídicích nebo kontrolních orgánech, měla vedle regulačních orgánů přístup veškerá veřejnost.¹⁷⁵ Recipienti by měli mít k takovým údajům snadný přístup, neboť pokud je stejná informace, stejný názor uveřejněn ve více médiích, zdá se být důvěryhodnější („stokrát opakované se stává pravdou“), přitom o pluralitě informací v takovém případě nemůže být řeč. Údaje o vlastnících médií mohou o mnohém vypovídat, proto by požadavek na zveřejňování vlastnické struktury médií byl s veřejným zájmem na podpoře informovanosti z pluralitních zdrojů v souladu.¹⁷⁶

Kapitola III. Regulace obsahu

„Všechno má svoji míru a jsou tu určité meze, ve kterých, nikoli mimo, vše správně zůstane správným.“¹⁷⁷

Pokusy regulovat obsah hromadných sdělovacích prostředků byly původně reakcí na zneužívání médií pro nacionální a militaristickou propagandu.¹⁷⁸

¹⁷⁵ III., bod 1. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o pluralitě médií a různorodosti mediálních obsahů [*Recommendation CM/Rec (2007)2 of the Committee of Ministers to member states on media pluralism and diversity on media content*].

¹⁷⁶ Obdobný požadavek je uveden v Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (94)13 o opatřeních k podpoře transparentnosti médií, I., Směrnice č. 1: „Veřejnost má mít na základě principu rovnosti a nestrannosti přístup k základním informacím o médiích tak, aby si mohli utvořit názor o hodnotě, jakou je třeba přisuzovat informacím, myšlenkám a názorům šířeným médii.“

¹⁷⁷ Horatius (Sat. I, 1, 106) cit. dle Stejskal, M.: Moudrost starých Římanů, Odeon, Praha, 1990, s. 27.

¹⁷⁸ Blíže viz McQuail, D.: Úvod do teorie masové komunikace, Portál, Praha, 2007, s. 208.

Důvody pro regulaci obsahu se u elektronických sdělovacích prostředků a sdělovacích prostředků tiskových částečně shodují. Některé projevy jsou na základě určitého společenského konsensu považovány za nepřijatelné, škodlivé nebo potenciálně škodlivé a jejich veřejné prezentování a šíření prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků za nepřipustné. Pro vysílací sdělovací prostředky je regulace obsahu ve srovnání s regulací obsahu periodického tisku přísnější. V tomto omezený přístup limituje také obsah. Jestliže je přístup k vysílacím sdělovacím prostředkům omezený a vysílat tak nemůže každý, kdo o to má zájem, je třeba zajistit, aby vysílané mediální obsahy měly určitou kvalitu. Požadavky na obsah vysílání stanovuje v obecné rovině zákon, v individuální rovině pak licence. Licence je nejsilnějším nástrojem regulace přístupu. V rozhodnutí o udělení licence však stát rozhoduje nejenom o tom, kdo bude vysílat, nýbrž do určité míry také o tom, co bude vysílat.

Vysílací sdělovací prostředky, zejména televize, mají navíc k dispozici širší škálu prostředků jak na recipienty působit. Tyto prostředky jsou přitom sugestivnější a dopad televizního vysílání je tak vskutku masový. Účinná úprava a regulace musí tyto aspekty zohlednit.

Oddíl 1. Právo na informace

Právo na informace je v oblasti občanských práv považováno za stejně základní, jako je v oblasti lidských práv prvořadé právo na život. Kromě zakotvení práva svobodně vyhledávat ideje a informace Listina zároveň ukládá státním orgánům a orgánům územní samosprávy povinnost přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti, přičemž podmínky provedení stanoví zákon o svobodném přístupu k informacím. Stát je tedy povinen nejen nebránit ve vyhledávání informací, resp. toto vyhledávání umožnit, nýbrž aktivně konat a informace o své činnosti sám poskytovat a zveřejňovat. Ust. čl. 35 odst. 2 Listiny dále zakotvuje speciální právo na informace, a to právo na včasné a úplné informace o stavu životního prostředí a přírodních zdrojů. Ucelená úprava je pak obsažena v zákoně o právu na informace o životním prostředí.

Právo na informace podstatným způsobem doplňuje svobodu myšlení (ust. čl. 15 odst. 1 Listiny) a svobodu projevu (ust. čl. 17 odst. 1 Listiny) a vytváří předpoklady pro jejich realizaci. Proces demokratického utváření názorů je chráněn v takovém rozsahu, v jakém jsou občané odkázáni na objektivní pluralitní informace. Kdo není vyčerpávajícím způsobem informován, nemůže si utvořit vlastní, původní názor a nemůže se odpovědně účastnit politického dění.

Chráněno je aktivní vyhledávání informací z všeobecně přístupných zdrojů¹⁷⁹, prosté přijímání informací a též pasivní právo být ve stanovených případech určitými subjekty, resp. jejich orgány informován (ust. čl. 17 odst. 5 Listiny).

Zúženo na mediální oblast, jde o právo recipientů bez omezení čerpat informace z jakýchkoli hromadných sdělovacích prostředků.

Hromadné sdělovací prostředky jsou informačními zdroji všeobecně přístupnými. Všeobecně přístupným informačním zdrojem je takový informační zdroj, který je určen k volnému získávání informací veřejností a je k takovému využití technicky způsobilý, a contrario není určen ke zprostředkovávání informací předem individuálně určenému okruhu osob.¹⁸⁰

Právo na informace jako politické právo nelze chápat jako neomezené právo člověka na uspokojení osobní zvědavosti. Je to právo na informace, které člověk žijící v určitém státě potřebuje k tomu, aby v prakticky dosažitelné míře měl přehled o tom, co se děje na veřejnosti v jeho blízkém i vzdáleném okolí. Právem na informaci se rozumí právo na znalost. Není to právo na jakoukoli informaci, nýbrž právo na informaci pravdivou, nikoli na desinformaci.¹⁸¹

Stát má sice povinnost aktivně poskytovat informace, ale tato povinnost se vztahuje pouze na informace o činnosti státu. Právo na informace nelze chápat jako povinnost státu vytvářet všeobecně přístupné

¹⁷⁹ Fechner, F.: Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 47.

¹⁸⁰ Viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu, BverfGE 27, s. 71, 82 f.

¹⁸¹ Pavlíček, V.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: Práva a svobody, Linde, Praha, 1999, s. 180–181.

informační zdroje ve smyslu povinnosti zřizovat hromadné sdělovací prostředky. Zejména nemá soukromá osoba vůči státu nárok na udělení oprávnění provozovat rozhlasové či televizní vysílání.¹⁸²

Stejně jako svoboda projevu i právo na informace podle Listiny náleží každému. Listina ani žádný jiný zákon nekonstruuje žádná zvláštní práva novinářů, resp. osob, které se profesionálně zabývají vyhledáváním a šířením informací.¹⁸³ Původní tiskový zákon účinný do roku 2000 zvláštní práva žurnalistů zakotvoval. Ukládal povinnost státním orgánům, organizacím, vědeckým, kulturním a hospodářským institucím poskytovat šéfredaktorům a ostatním redaktorům v rozsahu jejich pověření informace nezbytné pro pravdivé, včasné a všestranné informování veřejnosti nebo jim umožnit přístup k takovým informacím (ust. § 13 původního tisk. z.). Tato povinnost se netýkala státního, hospodářského či služebního tajemství, skutečností, jejichž zveřejnění by prokazatelně mohlo poškodit zájmy státu nebo společnosti, a skutečností, jejichž zveřejnění by bylo v rozporu se zásadami ochrany práv občanů.

V roce 1996, tedy ještě v době účinnosti původního tiskového zákona, Ústavní soud vyslovil, že právo na informace je subjektivním právem každého občana, přičemž ve vztahu ke stěžovateli, kterým byl šéfredaktor jednoho týdeníku, bylo navíc umocněno ust. § 13 tiskového zákona (roz. původního tiskového zákona, dnes již neúčinného), podle něhož měly určité orgány a instituce povinnost šéfredaktorům a redaktorům informace poskytovat a odmítnout poskytnutí informací bylo možné pouze v případech zákonem výslovně stanovených.¹⁸⁴

Původní tiskový zákon tedy umožňoval přístup k určitým informacím (k informacím, které byly nezbytné pro pravdivé, včasné a všestranné informování veřejnosti) pouze novinářům (v rozsahu jejich pověření). Taková pozitivněprávně zakotvená privilegia skupiny lidí určité profese však podle

¹⁸² Podle pozitivního práva neexistuje nárok na udělení oprávnění k provozování původního rozhlasového a televizního vysílání. K provozování převzatého vysílání stačí registrace, k vydávání periodického tisku evidence. Srov. Fechner, F.: *Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 45.

¹⁸³ Srov. Bartoň, M.: *Implikuje svoboda projevu „nadpráva“ žurnalistů?*, *Iuridica*, Olomouc, 2/2000, s. 12.

¹⁸⁴ Viz usnesení Ústavního soudu ČR, sp. zn. III. ÚS 28/96, sv. 5, usn. č. 5, str. 557.

mnoha odborníků byla neústavní a v podmínkách nedemokratického státu stejně nemohla napomoci ke svobodě projevu.¹⁸⁵

Právo vyhledávat a šířit informace může být stejně jako svoboda projevu podle současné úpravy v Listině **omezeno při splnění několika kumulativních podmínek** (ust. čl. 17 odst. 4 Listiny). Formální podmínkou omezení svobody projevu je požadavek, aby se tak stalo zákonem, nikoli aktem nižší právní síly. Materiálními podmínkami je, že musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné, a to pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti, přičemž výčet chráněných zájmů je taxativní.

Ostatní limity omezování práva na informace a svobody projevu lze dovodit z dalších ustanovení Listiny. Zákonná omezení základních práv a svobod musí platit stejně pro všechny případy, které splňují stanovené podmínky, čímž je naplňován princip rovnosti (ust. čl. 4 odst. 3 Listiny). Při interpretaci a aplikaci ustanovení o mezích základních práv a svobod musí být šetřeno jejich podstaty a smyslu, přičemž taková omezení nesmějí být zneužívána k jiným účelům, než pro která byla stanovena (ust. čl. 4 odst. 4 Listiny). I obecné soudy jsou při rozhodování konkrétních individuálních případů povinny interpretovat zákonná ustanovení též z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod. Soudce tak musí mít vždy na paměti ústavní dimenzi zákona. Ústavněprávní úprava základních práv a svobod „prozařuje“ celým právním řádem. Všechny orgány veřejné moci musí vykládat i aplikovat právo pohledem ochrany základních práv a svobod.¹⁸⁶ Ústavní soud však nemůže do rozhodnutí obecného soudu zasáhnout jen z toho důvodu, že by poměrování ústavních hodnot provedl s jiným výsledkem.¹⁸⁷

¹⁸⁵ Srov. Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 222.

¹⁸⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 24. 9. 1998, sp. zn. III. ÚS 139/98, Sbirka nálezů a usnesení, sv. 12, str. 97.

¹⁸⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03: „Ústavní soud zasáhne teprve tehdy, pokud se obecné soudy dopustily omylu při hodnocení významu základního práva či svobody, pokud opomenuly se ústavněprávní rovínou případu vůbec zabývat nebo ústavněprávní aspekty případu nevezaly náležitě na zřetel...“

Každá „formalita, podmínka, omezení nebo sankce“, zasahující do práva na informace, musí být přiměřená legitimnímu cíli, který je takovým zásahem sledován.¹⁸⁸

Vzhledem k tomu, že právo na informace (spolu se svobodou projevu) je základním nástrojem, prostřednictvím kterého lze realizovat svobodnou soutěž politických sil, je třeba v této souvislosti vzít v úvahu též ust. čl. 22 Listiny, který stanoví, že zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Nejvyšší správní soud a následně i Ústavní soud rozhodovaly o platnosti voleb do Senátu Parlamentu ČR konaných ve volebním obvodu č. 19 v listopadu 2004. Důvodem neplatnosti voleb měl být podle tvrzení neúspěšného kandidáta, starosty městské části Praha – Křeslice, s odkazem na ust. § 16 odst. 1 a 2 volebního zákona nečestný a nepoctivý průběh volební kampaně.¹⁸⁹ V radničních novinách městské části Praha – Uhřetěves, byly o neúspěšném kandidátovi podle jeho tvrzení opakovaně zveřejňovány nepravdivé informace s cílem poškodit jeho pověst před blížícími se volbami a podpořit tak ve volbách spolustraníka starosty městské části Praha – Uhřetěves. Radniční noviny městské části Praha - Uhřetěves byly navíc v období před volbami distribuovány v celém volebním obvodu, tzn. i mimo území městské části, a jejich náklad byl v tomto období zvýšen z 2700 výtisků na 50 000 výtisků. Neúspěšný kandidát v návrhu dále uvedl, že mu byla odepřena možnost se k nepravdivým tvrzením zveřejněným v radničních novinách vyjádřit.

Nejvyšší správní soud shledal volby neplatnými. Na ust. § 16 volebního zákona je podle NSS nutno nazírat v kontextu základních práv a svobod, protože svoji podstatou představuje konkretizaci některých základních práv

¹⁸⁸ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Handyside v. Spojené království* ze dne 7. 12. 1976, stížnost č. 5493/72, dostupné z <http://www.echr.coe.int>. Srov. ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

¹⁸⁹ Podle ust. § 16 odst. 1 volebního zákona může pro volební kampaň starosta vyhradit plochu pro vylepení volebních plakátů, a to 16 dnů přede dnem voleb. Možnost jejího využívání musí odpovídat zásadě rovnosti kandidujících politických stran a koalic, popřípadě kandidátů při volbách do Senátu, a podle ust. § 16 odst. 2 volebního zákona musí volební kampaň probíhat čestně a poctivě, zejména nesmí být o kandidátech a politických stranách nebo koalicích, na jejichž kandidátních listinách jsou uvedeni, zveřejňovány nepravdivé údaje.

a ústavních principů, zejména princip svobodné soutěže politických sil v demokratické společnosti (ust. čl. 22 Listiny) a princip rovnosti (pro účely volebního práva konkretizovaný v ust. čl. 21 odst. 4 Listiny).¹⁹⁰

Přestože ust. § 16 odst. 1 volebního zákona výslovně zmiňuje pouze využití plochy pro vylepení volebních plakátů, je zřejmé, že – s ohledem na jmenované ústavní principy – představuje zmíněný příklad volebních plakátů pouze demonstrativní nástin obecně platného přístupu ke komunikačním prostředkům, s nimiž disponují obce. Princip rovnosti musí být respektován při využití všech komunikačních prostředků v držení obce. A v tomto případě princip rovnosti kandidujících subjektů podle názoru NSS porušen byl, protože publikované informace byly svojí povahou způsobilé kandidáta (později neúspěšného) výrazně v očích jeho potenciálních voličů poškodit a konkrétní okolnosti případu (vydání zpravodajů těsně před volbami, zjevná jednostrannost prezentovaných názorů, způsob distribuce, výrazně vyšší náklad mimořádného vydání radničních novin apod.) přesvědčivě ukazují, že úmysl kandidáta poškodit vydavatelem radničních novin sledován byl. Navíc povaha informací zveřejněných v těchto radničních novinách a způsob jejich prezentace se vymyká i požadavkům férovosti volební kampaně. Není rozhodující, zda se zvolený kandidát na porušení volebního zákona jakkoliv, byť i nepřímo, podílel. Rozhodující je, že porušení volebního zákona, k němuž v tomto případě prokazatelně došlo, bylo způsobilé ovlivnit výsledek voleb.¹⁹¹

Ústavní soud však na rozdíl od Nejvyššího správního soudu dospěl k závěru, že nebyla prokázána ani objektivní, ani potenciální příčinná souvislost mezi obsahem tiskovin a jejich distribucí mezi voliče, a zvolením úspěšného kandidáta.¹⁹²

¹⁹⁰ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, sp. zn. Vol 10/2004 - 24

¹⁹¹ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 12. 2004, sp. zn. Vol 10/2004 - 24.

¹⁹² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl.ÚS 73/04: „Zrušení voleb nelze chápat jako trest za porušení volebních pravidel, nýbrž pouze jako prostředek k zajištění legitimity voleného orgánu... Všechny vady a pochybení je třeba považovat za relativní a jejich význam je třeba poměřovat jejich dopadem na výsledek voleb, volby nebo výsledek hlasování, a to podle principu proporcionality... Příčinnou souvislost, ..., je však třeba vykládat nikoli jako pouhou abstraktní možnost... Rozhodnutí voličů jako suveréna může soudní moc změnit jen ve výjimečných případech, kdy vady volebního procesu způsobily nebo mohly prokazatelně způsobit, že by voliči rozhodli jinak a byl by zvolen jiný kandidát. Předmětem řízení je proto neplatnost zvolení J. N., nikoli nezvolení Ing. A. Z. Ostatně i

Kromě porušení pravidel stanovených volebním zákonem (porušení pravidel stanovených volebním zákonem je prokazatelné, i když podle názoru Ústavního soudu nebylo takové intenzity, že by bylo důvodem ke zrušení voleb) lze v uvedeném případě spatřovat také porušení pravidel zakotvených tiskovým zákonem, například povinnosti uveřejnit ve stanovených případech odpověď.¹⁹³

Ačkoliv se objevují i názory, že na **radniční noviny** se nevztahuje působnost tiskového zákona¹⁹⁴, domnívám se, že takové tvrzení s ohledem na vymezení působnosti tiskového zákona a legální definice v něm uvedené nemůže obstát (ust. § 2 tiskového z. a ust. § 3 tiskového z.).¹⁹⁵

Některé obce, města a městské části územně členěných statutárních měst, které vydávají radniční noviny (radniční listy, radniční zpravodaje apod.), povinnosti uložené vydavatelům periodického tisku tiskovým zákonem, například povinnost ohlásit záměr vydávat periodický tisk Ministerstvu kultury, uvádět na každém vydání povinné údaje, včetně evidenčního čísla přiděleného Ministerstvem kultury apod., neplní. Takový postup je zdůvodňován tím, že jde o tisk vydávaný výlučně pro vnitřní potřeby vydavatele (ust. § 2 odst. 2 in fine tiskového z.).

Podle mého názoru však radniční noviny **tiskem vydávaným výlučně pro vnitřní potřebu vydavatele** nejsou. Tiskový zákon ani příkladmo neuvádí, co se rozumí vnitřní potřebou vydavatele. Právní předpisy uvedené v poznámkách pod čarou¹⁹⁶ se vztahují k podmínkám vylučujícím z působnosti tiskového zákona tiskoviny, které definiční znaky periodického tisku jinak splňují, uvedeným před podmínkou, že tisk je vydáván výlučně

německá judikatura, na níž bylo účastníky řízení poukazováno, vychází z oprávnění soudu ke zrušení voleb pouze v případě prokázané příčinné souvislosti mezi zjištěnými volebními vadami a výsledky voleb.“

¹⁹³ Neúspěšný kandidát tvrdil, že mu možnost uveřejnit v předmětných radničních novinách reakci na publikovaná tvrzení byla odeprána. Srov. ust. § 10 tiskového zákona.

¹⁹⁴ Viz např. T. Kubín, náměstek primátora statutárního města České Budějovice, J. Šírová, šéfredaktorka radničních novin Tučňák pro Prahu 4 in Potůček, J.: Radniční nalejvárna, Reflex ze dne 16. 12. 2004, dostupné z <http://www.otevrete.cz>.

¹⁹⁵ Srov. např. T. Kubín, náměstek primátora statutárního města České Budějovice, J. Šírová, šéfredaktorka radničních novin Tučňák pro Prahu 4 in Potůček, J.: Radniční nalejvárna, Reflex ze dne 16. 12. 2004, dostupné z <http://www.otevrete.cz>.

¹⁹⁶ Zákon č. 527/1990 Sb., o vynálezech, průmyslových vzorech a zlepšovacích návrzích, zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírce zákonů a o Sbírce mezinárodních smluv.

pro vnitřní potřebu vydavatele, a pro vyjasnění, co je onou vnitřní potřebou vydavatele, je použít nelze.

Co je vnitřní potřebou lze posoudit jednak podle účelu, k jakému je periodický tisk vydáván (čemuž by naznačoval jazykový výklad slova „potřeba“), a jednak podle okruhu osob, jimž je určen. Účel, k němuž je periodický tisk vydáván, nebude jednoznačně signifikantním znakem, neboť účelem každého sdělovacího prostředku je informovat, a oním odlišujícím znakem tedy bude spíše to, koho chce vydavatel informovat. Rozhodující pro odpověď na otázku, zda je periodický tisk vydáván výlučně pro vnitřní potřebu ve smyslu ust. § 2 odst. 2 in fine tiskového zákona lze tedy spatřovat okruh osob, jimž je periodický tisk podle záměru vydavatele určen.

O argumentaci vydáváním „výlučně pro vnitřní potřeby vydavatele“ by se dalo uvažovat v případě, že by radniční noviny byly šířeny pouze mezi občany obce a nikoli mezi obyvateli obce. Pak by znak „výlučně pro vnitřní potřebu“ mohl být splněn.

Obec je veřejnoprávní korporací (ust. § 2 odst. 1 zákona o obcích). Veřejnoprávní korporace je člensky organizovaný subjekt.¹⁹⁷ Pokud by tedy měly být radniční noviny periodickým tiskem vydávaným výlučně pro vnitřní potřebu vydavatele, pak by musely být distribuovány pouze občanům obce, nikoli (těž) jejím obyvatelům, neboť členy korporace jsou občané obce, ne obyvatelé obce (ust. § 16 zákona o obcích). Skutečnost, že množina občanů obce a množina obyvatel obce se částečně prolínají, není relevantní. Z hlediska práva jde o dvě odlišné kategorie.

U radničních novin vydávaných městskými částmi územně členěných statutárních měst je problematické, kdo by vlastně měl být u Ministerstva kultury evidován jako **vydavatel**. Městské části a městské obvody územně členěných statutárních měst (na rozdíl od městských částí hlavního města Prahy) nemají právní subjektivitu, a proto tedy ani de iure nemohou být vydavatelem periodického tisku a nositelem odpovědnosti za jeho obsah.¹⁹⁸

¹⁹⁷ Blíže viz Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, C. H. Beck, Praha, 2006, s. 105.

¹⁹⁸ Viz ust. § 134 odst. 1 zákona o obcích, srov. ust. § 3 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze a srov. ust. § 3 písm. b) tiskového zákona: „Pro účely tohoto zákona se vydavatelem rozumí fyzická osoba nebo právnická osoba, která vydává periodický tisk.“ V evidenci periodického tisku u Ministerstva kultury přesto jsou některé noviny, jejichž vydavatelem je

Každá činnost musí být přiřaditelná nějakému právnímu subjektu, který ponese za tuto činnost právní odpovědnost. Nabízí se myšlenka, že by tímto subjektem mělo být statutární město. Statutární město by tím ale na sebe dobrovolně převzalo výkon celé řady povinností vyplývajících vydavateli periodického tisku z tiskového zákona i jiných právních předpisů, nebo by na sebe dobrovolně převzalo pouze odpovědnost za činnost, na kterou nebude mít faktický vliv, neboť redakční radu většinou tvoří radní (tedy radní městské části nebo městského obvodu). Navíc politická reprezentace statutárního města a jeho městské části může mít odlišné složení, a proto mohou být odlišné také zájmy, o čem a jak budou čtenáři radničních novin informováni.

Oddíl 2. Svoboda projevu

„Vzácné jsou šťastné časy, kdy si můžeš myslet, co chceš, a říkat, co si myslíš.“¹⁹⁹

Ust. čl. 17 odst. 2 Listiny v oddílu Politická práva zaručuje společně s právem vyhledávat a šířit informace svobodu projevu: „Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.“ Výčet chráněných způsobů názorových projevů je ponechán otevřený, člověk může projevat své názory všemi možnými způsoby, nejen verbálně (svoboda slova je tedy užší než svoboda projevu) a ostatními Ústavou vyjmenovanými formami.

Svoboda projevu v sobě zahrnuje také právo nevyjadřovat se, právo nebýt nucen publikovat nic, co si dotyčný subjekt (vydavatel, šéfredaktor, jednotlivý novinář) publikovat nepřeje.

podle údajů v evidenci nonsubjekt, např. periodický tisk *Aktuality o Slatině* vydávané městskou částí Brno – Slatina, *Bosonožský zpravodaj* vydávaný městskou částí Brno – Bosonohy, dále např. periodický tisk, jehož vydavatelem jsou podle evidovaných údajů některé správní úřady, fakulty veřejných vysokých škol atd. Viz „Databáze periodického tisku pro veřejnost“ dostupná z <http://www.mkcr.cz>.

¹⁹⁹ Tacitus (Hist. I, 1) in Stejskal, M.: *Moudrost starých Římanů*, Odeon, Praha, 1990, s. 33.

Ke svobodě projevu, resp. svobodě sdělovacích prostředků J. Filip uvedl, že svoboda projevu zaručuje existenci sdělovacích prostředků tak, jako vlastnické právo zaručuje existenci vlastnictví, právo sdružovací existenci politických stran nebo právo na vzdělání existenci škol. Sdělovací prostředky nelze zakázat nebo odstranit již proto, že je ústavně zaručené veřejné subjektivní právo implicitně předpokládá.²⁰⁰ Svoboda projevu tak je v oblasti sdělovacích prostředků jakousi institucionální zárukou.

Americká a západoevropská regulace hromadných sdělovacích prostředků vychází především z konceptu svobody projevu, který má v liberálně-demokratické tradici tři stěžejní východiska. Prvním je utilitární filozofie J. S. Milla, podle níž je otevřená diskuse nevyhnutelná pro hledání a nalezení pravdy. Ochrana svobody je důležitá proto, aby ve společnosti nedominovala žádná jednotlivá sada hodnot. Druhé východisko je individualistické; vychází z potřeby každého jedince se seberealizovat svobodným sdílením a formulováním myšlenek. Třetí východisko vyjadřuje vztah k občanské společnosti. Občan musí mít v demokratické společnosti možnost účastnit se veřejného dění.²⁰¹

K tomu, jaké projevy jsou chráněny, se Evropský soud vyjádřil například v rozhodnutí ve věci *Handyside v. Spojené království* (1976): „Svoboda projevu se uplatní nejen vůči informacím a myšlenkám, jež jsou příznivě přijímány nebo považovány za neurážlivé či neutrální, ale rovněž vůči těm, které uráží, šokují nebo znepokojují stát či část obyvatelstva.“²⁰²

²⁰⁰ Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU Brno, 2001, s. 129.

²⁰¹ Feintuck, M. – Varney, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, s. 74 a násl.

²⁰² Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Handyside v. Spojené království* ze dne 7. 12. 1976, stížnost č. 5493/72, dostupné z <http://www.echr.coe.int>. Britský vydavatel připravil k vydání knihu s názvem *Červená školní knížička (The Little Red Schoolbook)* určenou pro školáky do 12 let, která pojednávala o různých tématech, která by měl dospívající znát, počínaje zásadami komunikace a sexuální výchovou konče. Vydání knihy bylo při předběžné kontrole úřady zakázáno a při domovní prohlídce byly zabaveny výtisky této knihy připravené k vydání. Vydavatel byl obviněn z držení nemravných knih podle Zákona o nemravných tiskovinách (*Obscene Publications Act, 1959*) a odsouzen k pokutě. Evropský soud v této věci 13 hlasy ku 1 hlasu rozhodl, že svoboda projevu vydavatele porušena nebyla a že britské orgány nepostupovaly neadekvátně. Důvodem jediného odlišného stanoviska bylo to, že omezení vydání této knihy bylo v tomto případě bezpředmětné, neboť se jednalo již o její druhé (doplněné) vydání a tatáž kniha byla vydána a volně šířena též v zahraničí.

Takový postoj je vyjádřením tolerance a respektu vůči názorovému pluralismu, což jsou esenciální předpoklady existence demokracie.

Toto stanovisko však neplatí bezvýhradně. V kauze *I. A. v. Turecko* (2007) Evropský soud vyslovil, že pravidlo, že v rámci svobody projevu jsou chráněny informace a myšlenky, které jsou příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují, platí s výhradami odvoditelnými z ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy.²⁰³

Mezi povinnosti omezující svobodu projevu ve smyslu ust. § 10 odst. 2 Úmluvy lze v kontextu náboženské víry zahrnout i povinnost vyhnout se výrazům, které jsou „bezdůvodně urážlivé k ostatním a rouhavé“. Principiálně lze tedy považovat za nezbytné trestat nevhodné útoky na předměty náboženského uctívání. Při posuzování, zda omezení práv a svobod zaručených Úmluvou mohou být považována za nezbytná v demokratické společnosti, Evropský soud konstatuje, že smluvní strany požívají určité (nikoli neomezené) volné míry posuzovací volnosti. Skutečnost, že neexistuje jednotné evropské pojetí požadavků na ochranu práv jiných v souvislosti s útoky na náboženské přesvědčení, znamená, že při úpravě svobody projevu v souvislosti se záležitostmi urážejícími intimní osobní přesvědčení v oblasti morálky nebo náboženství požívají smluvní strany širší míry posuzovací volnosti.²⁰⁴

Stát tedy může oprávněně považovat za nezbytné přijmout opatření zaměřená na potlačení určitých způsobů jednání, včetně šíření informací a

²⁰³ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *I. A. v. Turecko* ze dne 13. 9. 2005, stížnost č. 42571/98, dostupné z <http://www.echr.coe.int>. V této kauze Evropský soud rozhodoval o tom, zda bylo porušeno ust. čl. 10 Úmluvy, když turecký soud odsoudil v trestním řízení k nepodmíněnému trestu odnětí svobody a pokutě (trest byl posléze soudem téhož stupně změněn na pokutu ve výši 3.291.000 tureckých lir, v době rozsudku cca 16 USD) vlastníka a výkonného ředitele vydavatelství, které koncem roku 1993 vydalo román A. R. Ergüvena *Zakázané fráze*. Kniha vyjadřovala v románovém slohu autorovy názory na filozofické a teologické otázky. Vnitrostátní rozsudky v odůvodnění citovaly např. tuto pasáž: „Podívejte se na trojúhelník strachu, nerovnosti a rozporuplnosti Koránu; připomíná mi žízalu. Bůh tvrdí, že všechna jeho slova jsou slova jeho posla. Některá z těchto slov byla navíc inspirována záchvaty exaltace v Aishině náruči. ...Boží posel porušil svůj půst pohlavním stykem, po večeři a před modlitbou. Mohamed nezakazoval pohlavní styk s mrtvou osobou nebo s živým zvířetem.“ Kniha byla vydána v jediném nákladu o počtu 2000 výtisků. Vydavatel byl odsouzen istanbulským soudem za trestný čin rouhání vůči Bohu, církvi, Prorokovi a Svaté knize podle ust. §175 odst. 3 a 4 trestního zákona.. Druhoinstanční vnitrostátní soud rozsudek potvrdil a odsouzený vydavatel podal stížnost k Evropskému soudu.

²⁰⁴ Viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *I. A. v. Turecko* ze dne 13. 9. 2005, stížnost č. 42571/98, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

myšlenek, považovaných za neslučitelné se svobodou myšlení, svědomí nebo náboženského vyznání.

Pluralismus, tolerance a duch otevřenosti jsou charakteristickým znakem demokratické společnosti. Ti, kteří se rozhodli vykonávat svobodu projevat své náboženské vyznání, bez ohledu na to, zda tak činí jako členové většinového nebo menšinového náboženství, nemohou rozumně očekávat, že nebudou podléhat žádné kritice. Musí tolerovat i akceptovat odmítnutí jejich náboženské víry ze strany druhých a dokonce i propagaci doktrín, které jsou vůči jejich víře nepřátelské. Uvedený případ však podle Evropského soudu nepředstavuje jen kritiku, která uráží či šokuje, nepředstavuje provokativní názor, nýbrž je hanlivým útokem a věřící se mohou na základě některých pasáží cítit terčem bezdůvodných urážlivých útoků. Pokud mají přijatá opatření za cíl poskytnout ochranu proti urážlivým útokům v otázkách, které jsou v dané společnosti považovány za nedotknutelné, lze podle Evropského soudu přijatá opatření považovat za odpovídající naléhavé společenské potřebě, tj. považovat za nezbytná v demokratické společnosti.²⁰⁵

V separátním votu tři soudci kritizovali, že ona známá věta z rozsudku ve věci *Handyside v. Spojené království* (viz výše) se stává jakousi zaklínací formulí či bezduchým rituálem, není brána vážně a přitom by měla sloužit jako aplikační vodítko v dalších kauzách. Kniha nepopíratelně odhaluje autorův skepticismus, resp. ateismus. Je nezpochybnitelné, že v nábožensky smýšlející společnosti, jakou turecká společnost je, je ateistů relativně málo a materialistické nebo ateistické pohledy na svět mohou urážet nebo šokovat víru představitelů většinové společnosti. To však v demokratické společnosti nemůže představovat dostatečný důvod pro uvalení sankcí za vydání knihy, jinak by ona věta z rozsudku ve věci *Handyside v. Spojené království* ztratila svůj význam. Nepochybně urážlivé pasáže a politováníhodné výroky však nemohou samy o sobě bez dalšího sloužit jako podklad pro odsouzení celé knihy a uvalení trestního postihu na vydavatele. Nikdo není povinen si tuto knihu koupit ani ji číst. Ti, kteří tak učiní, se mohou domáhat před soudy

²⁰⁵ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci I. A. v. Turecko ze dne 13. 9. 2005, stížnost č. 42571/98, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

nápravy čehokoli, co považují za rouhavé či neslučitelné s jejich vírou. To je však něco úplně jiného než trestní stíhání zahájené proti vydavateli z úřední moci ve jménu „Boha, církve, Proroka a Svaté knihy“. Demokratická společnost není teokratická společnost.²⁰⁶

Argument, že postih vydavatele (pokuta ve výši 16 USD) je nepatrný, by při rozhodování, zda ust. čl. 10 Úmluvy bylo, či nebylo porušeno, neměl být relevantní, neboť svoboda tisku, resp. svoboda projevu a přípustnost zásahů do svobody projevu je otázkou principů a navíc jakékoliv odsouzení může mít odstrašující účinek. Další vydavatelé mohou být od vydávání knih či jiných tiskovin, které nejsou striktně konformní nebo politicky (či nábožensky) korektní, odrazeni. Hrozba takové autocenzury je pro svobodu projevu, která je stěžejním předpokladem fungující pluralistické společnosti, nebezpečná.²⁰⁷

Křesťanská společnost není v odsuzování odlišných náboženských postojů tak radikální. Výroky v knize *Zakázané fráze* byly ostrým vyjádřením pohrdání vůči islámu, nicméně nevybízely, přímo ani nepřímo, k násilí. Z tohoto pohledu se mi tedy rozhodnutí Evropského soudu, že odsouzení vydavatele za vydání takové publikace není trestným činem, zdá překvapivé. Podle mého názoru je třeba rozlišovat situace, kdy někdo vyjadřuje názory, které nejsou konvenční, jsou třeba i v příkrém rozporu s většinovým názorem v určité společnosti, a situace, kdy někdo vyjadřuje názory které kromě toho, že se většinové společnosti zdají nepřijatelné, jsou bezprostřední příčinou násilí.

Na první pohled se zdá, že ochrana svobody projevu je širší v USA. Podle 1. dodatku k Ústavě USA Kongres nevydá zákon omezující svobodu slova a tisku.

V případě *Gitlow v. New York (1925)* byl B. Gitlow odsouzen za rozšiřování letáku, v němž propagoval radikální levicové názory a „svoilával všechny proletáře do poslední bitvy“. Soud rozhodl, že Gitlow tímto jednáním porušil zákon o kriminální anarchii, který zakazoval hlásání, podněcování

²⁰⁶ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci I. A. v. Turecko ze dne 13. 9. 2005, stížnost č. 42571/98, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

²⁰⁷ Srov. rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci I. A. v. Turecko ze dne 13. 9. 2005, stížnost č. 42571/98, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

nebo obhajobu nutnosti nebo vhodnosti svržení newyorské vlády násilnými prostředky. Nejvyšší soud rozhodnutí soudu 1. stupně sice potvrdil, nicméně odlišná stanoviska dvou soudců se stala základem judikatury Nejvyššího soudu USA ve věcech politického radikalismu. Uvedli: „Každá myšlenka podněcuje a svoboda projevu znamená, že každé myšlence se dostane příležitosti prosadit se ve společnosti.“²⁰⁸

V kauze *Brandenburg v. Ohio* (1969) byl odsouzen místní vůdce Ku-Klux-Klanu za porušení zákona státu Ohio, který zakazoval obhajobu zločinu, sabotáží, násilí a terorismu jako prostředku dosažení politických a hospodářských reforem, jehož se měl dopustit tím, že na shromáždění členů klanu pronesl mimo jiné tyto výroky: „Nejsme mstivá organizace, ale pokud náš prezident, náš Kongres a Nejvyšší soud budou i nadále utlačovat naši bílou rasu, je možné, že bude nutné nějakou mstu podniknout... 4. července pochodujeme na Kongres, bude nás 400.000 ... Osobně si myslím, že negři by se měli vrátit do Afriky a židi do Izraele... “ Shromáždění se konalo na soukromém pozemku, ale byly přítomny sdělovací prostředky, které o celé akci přinesly reportáže. Nejvyšší soud USA napadené rozhodnutí soudu první instance zrušil a v odůvodnění uvedl, že je třeba rozlišovat mezi pouhým hlásáním určitých myšlenek, byť propagujících násilí, a přímým podněcováním k násilí. Omezit svobodu slova je možno pouze v případě, kdy násilí nebo porušení práva hrozí bezprostředně.²⁰⁹

V Evropě je vzhledem k historickým zkušenostem s totalitními režimy společnost k extremistickým projevům hlásajícím rasovou, třídní nebo náboženskou nenávist méně tolerantní, což se odráží také v tom, že do trestních zákonů jsou inkorporovány skutkové podstaty trestných činů, které plní funkci prevence takového bezprostředního nebezpečí.

Pokud společnost určité názory tolerovat nehodlá má možnost je postavit mimo zákon, což má zabránit šíření radikálních intolerantních myšlenek a jejich uskutečňování. P. Pithart uvádí, že nejde o netoleranci, ale o aktivní toleranci, postoj, při kterém nad pouhé strpění toho, s čím

²⁰⁸ Cit. dle Herczeg, J.: *Extremismus, tolerance a svoboda projevu*, *Trestní právo*, 7-8/2003, s. 2.

²⁰⁹ Cit. dle Herczeg, J.: *Extremismus, tolerance a svoboda projevu*, *Trestní právo*, 7-8/2003, s. 3.

nesouhlasím, vystupuji proti všem projevům intolerance, a to i za cenu zákonných zákazů určitých názorů. Podle P. Pitharta je takový postoj silný, nikoli slabý.²¹⁰

Ústavní soud ČR tuto doktrínu potvrdil v roce 1992, když judikoval, že zákaz podpory a propagace určitých ideologií, které svou doktrínou i praktickým postupem vylučují šíření jiných ideologií, přispívá k zabezpečení plurality názorů, ideologií, politických a jiných hnutí a k reálné možnosti jejich šíření; toto omezení nechrání pouze lidská práva a svobody, nýbrž i demokratické základy státu. Jde o **koncept tzv. obranné, bojovné demokracie** („*militant democracy*“, „*fighting democracy*“).²¹¹

Ani v USA však ochrana svobody projevu není absolutní a v souvislosti se snahou bojovat proti terorismu a předcházet teroristickým činům se naopak některé preventivní kroky jeví jako nedemokratické a zcela popírající respekt k lidským právům a občanským svobodám, včetně svobody projevu.²¹² Výrazným způsobem do lidských práv a občanských svobod, včetně svobody projevu zasahují opatření upravená v kontroverzním tzv. vlasteneckém zákoně²¹³, přijatém Kongresem USA v roce 2001, jako reakce na teroristické útoky na budovy Světového obchodního centra. Vlastenecký zákon měl mít omezenou časovou působnost. V roce 2006 Kongres jeho platnost prodloužil na dobu neurčitou.

Svoboda projevu, tj. právo svobodně vyjadřovat své názory jakýmkoli možným způsobem, náleží každému. Svoboda tisku je pojem užší, vyjadřuje právo sdělovat své názory v hromadných sdělovacích prostředcích a využívají ji zejména novináři. Zejména, ale nikoli pouze. Prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků může vyjádřit svůj názor i člověk, který sice není profesionálním novinářem, ale chce svůj názor k určitému tématu publikovat (za předpokladu, že mu to redaktor nebo šéfredaktor umožní). P. Rychetský

²¹⁰ Cit. dle Herczeg, J.: Extremismus, tolerance a svoboda projevu, *Trestní právo*, 7-8/2003, s. 3

²¹¹ Cit. dle Herczeg, J.: Extremismus, tolerance a svoboda projevu, *Trestní právo*, 7-8/2003, s. 4

²¹² Srov. R. W. Chesney v rozhovoru s M. Metykovou publikovaným pod názvem Média nemohou být deregulována v *Revue pro média*, 6/2003, dostupné z <http://fss.muni.cz/rpm>; srov. též Rozehnal, A.: Terorismus – omezení médií, *Bulletin advokacie*, 1/2006, s. 84

²¹³ Zákon o sjednocení a posílení Ameriky vytvořením vhodných nástrojů k zabránění a zastavení terorismu z 26. října 2001 (*The Uniting and Strengthening America by Providing Appropriate Tools Required to Intercept and Obstruct Terrorism Act of 2001*), *USA Patriot Act*

k tomuto tématu uvedl: „ ... Audiatur et altera pars. Prostě každý musí mít právo, nejenom ten, kdo ovládá sdělovací prostředky. Každý musí mít právo na to, aby mohl své názory uplatnit... Mnohem větší a cennější je svoboda projevu než svoboda tisku. A svoboda projevu znamená, že tuto svobodu musí mít každý v naší zemi, nejenom ten, kdo píše do novin, nejenom novináři.²¹⁴

Známe je rozhodnutí Evropského soudu v kauze *Lingens v. Rakousko* (1986). P. M. Lingens, šéfredaktor časopisu Profil, byl sankcionován za zveřejnění článků, v nichž kritizoval tehdejšího rakouského kancléře a zpochybňoval jeho politickou způsobilost. Evropský soud k tomu uvedl: „Použití sankcí vládou vůči novináři, který kritizoval politickou osobnost, představuje cenzuru svého druhu, která směřuje k tomu, aby ho napříště odradila od kritizování...“²¹⁵

Základní zásady vztahující se ke svobodě slova, resp. svobodě tisku (resp. mediální svobodě) obsažené v judikatuře Evropského soudu lze shrnout do následujících bodů:

- 1) Hromadné sdělovací prostředky mají v demokratické společnosti zásadní úlohu. Povinnost hromadných sdělovacích prostředků vůči společnosti spočívá v tom, že sbírají a rozšiřují informace o všech záležitostech veřejného zájmu.
- 2) Svoboda projevu spoluvytváří základnu demokratické společnosti a je jedním ze stěžejních předpokladů pro příznivý vývoj demokratické společnosti a pro seberealizaci jednotlivých členů této demokratické společnosti. S výhradou obsaženou v ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy jsou v rámci svobody projevu chráněny nejen informace a myšlenky, které jsou přijímány pozitivně či indiferentně, ale také na ty, které urážejí, pobuřují či šokují.

²¹⁴ Záznam rozhovoru místopředsedy Vlády ČR Pavla Rychetského s redaktorkou Danielou Drtinovou na téma Osud kontroverzního návrhu tiskového zákona, vysílaného televizní stanicí ČT2 dne 4. října 1999 v pořadu 21, dostupný z <http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=1996>.

²¹⁵ Viz rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Lingens v. Rakousko*, ze dne 8. 7. 1986, stížnost č. 9815/82, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

- 3) Ust. čl. 10 Úmluvy chrání nejen obsah myšlenkových projevů, nýbrž také formu, ve které jsou sdělovány (svoboda žurnalistické tvorby, svoboda žurnalistického zpracování obsahu, „*journalistische Gestaltungsfreiheit*“).²¹⁶
- 4) Ust. čl. 10 odst. 2 ponechává minimální prostor pro omezování politických diskusí o otázkách veřejného zájmu. Hranice akceptovatelné kritiky jsou u politiků (resp. osob veřejně činných) širší než u osob, které se na veřejném životě nepodílejí.
- 5) Veškerá omezení svobody projevu mají být vykládána co nejužěji. Požadavek „nezbytnosti v demokratické společnosti“ je splněn pouze tehdy, pokud koresponduje s naléhavou společenskou potřebou.
- 6) Každá „formalita, podmínka, omezení nebo sankce“, zasahující do svobody projevu, musí být přiměřená legitimnímu cíli, který je zásahem sledován.²¹⁷
- 7) Nejširší ochrana je poskytována projevům vyjadřujícím politické názory a poté projevům uměleckého charakteru. Při střetu čistě komerčního zájmu soukromého subjektu s veřejným zájmem na ochraně práva na informace a svobody projevu, jsou upřednostněny tyto veřejné zájmy.²¹⁸

Seřazení společenských hodnot podle důležitosti není konstantní. Důležitost práv či hodnot, které se v konkrétním individuálním případě dostaly do konfliktu, je dána konkrétními okolnostmi případu, hierarchií společenských hodnot, jak je uznávána v daném čase a místě, a ústavními základy právního řádu. „Problematika relativních preferencí v tom nebo onom ohledu není a většinou ani nemůže být vyřešena pozitivněprávní úpravou, a proto musí být vyřešena až při dotváření práva cestou interpretace při jeho aplikaci.“²¹⁹

²¹⁶ Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: *Grundzüge des Rechts der Massenmedien*, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006, s. 48 a násl.

²¹⁷ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Handyside v. Spojené království* ze dne 7. 12. 1976, stížnost č. 5493/72, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

²¹⁸ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Goodwin v. Spojené království* z 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90, <http://www.echr.coe.int>.

²¹⁹ Boguszak, J.: *K teorii tvorby práva (hodnoty, normy, právní principy)* in *Právnická fakulta UK 1348-1998, jubilejní sborník*, Praha, 1998, s. 168.

Judikatura sice není v kontinentálním systému práva formálním pramenem práva, nicméně konstantní rozhodovací praxe vyjadřuje určité tendence v rozhodování. A s ohledem na princip právní jistoty by měla být důvěra v konzistentní soudcovské rozhodování chráněna. Judikatura soudů, v otázkách ochrany svobody projevu a práva na informace a přípustnosti zásahů do svobody projevu a do práva na informace pak zejména judikatura Ústavního soudu a Evropského soudu pro lidská práva, má povahu spíše argumentační. Formuluje kde hledat meze těchto svobod a stanovuje pomocná kritéria, jakési záchytné body pro vyvažování střetu dvou či více ústavně garantovaných svobod či práv, které se dostaly v konkrétním individuálním případě do konfliktu. Vyjadřuje co je třeba při onom „vyvažování“ pokládat na misky vah a jakou váhu jednotlivým ingrediencím přikládat.

Ustálená rozhodovací praxe by neměla být překážkou ani brzdou zdokonalování judikatury a společenského rozvoje. Odchyly je ale třeba vždy důkladně a přesvědčivě odůvodnit, aby nebyla porušena zásada legitimního očekávání konstantního rozhodování a aby tím v konečném důsledku nebyla zpochybněna spravedlivost rozhodnutí. Judikatura vyšších soudů klade meze nikoliv samotnému rozhodnutí, ale spíše jeho soudcovskému odůvodnění.²²⁰

Soudy musí v procesu rozhodování abstraktní obsah právních předpisů aplikovat na konkrétní skutkové okolnosti. Právní závěr, který soud vyslovil v dřívějším rozhodnutí, se může v jiné kauze s ohledem na relevantní skutkové okolnosti zdát nepřiměřený a nespravedlivé by naopak bylo rozhodnout stejně jako v předchozím případě, tedy v souladu s ustálenou judikaturou.

Jednou ze dvou materiálních podmínek přípustného omezení svobody slova a práva na informace je, že musí jít o opatření v demokratické společnosti nezbytné. Nezbytnost takového opatření, ona „naléhavá společenská potřeba“ se může jevit v různém kontextu různě. Postoje společnosti se mění. Tolerance společnosti vůči zásahům do jedné uznávané

²²⁰ J. Baxa: Předmluva in Kühn, Z. – Bobek, M. – Polčák, R. (ed.): Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Auditorium, Praha, 2006, s. 3 a násl.

hodnoty v zájmu ochrany hodnoty jiné závisí na společenském klimatu v daném čase a na daném místě. Je třeba připustit změny rozhodovacích tendencí, aby se nestaly zastaralými a prázdnými. Právní závěry a právní věty se nesmí stát zaklínacími formulkami, kterými budou rozhodnutí odůvodňována automaticky, bez přihlédnutí k podstatným skutkovým odlišnostem případů.

Z garance svobody projevu vyplývá rovněž nezbytnost plurality sdělovacích prostředků a plurality informací včetně vyloučení případné monopolizace sdělovacích prostředků, která svobodu projevu z pohledu jejích nositelů výrazně omezuje. Antimonopolizačním opatřením je zakotvení institutu zajištění plurality informací prostřednictvím zákazu koncentrace vlastnictví vysílacích sdělovacích prostředků (ust. § 55 a násl. z. o vysílání). Monopol v mediálním prostředí je nepřipustný, a totéž platí o monopolu veřejnoprávního vysílání.

V rozhodnutí ve věci *Informationsverein Lentia v. Rakousko (1993)* Evropský soud judikoval, že stát má povinnost umožnit vznik soukromých provozovatelů vysílání.²²¹ Povinnost zřídit veřejnoprávní vysílací sdělovací prostředky však Evropský soud dosud nedeklaroval. Zda je tato povinnost zahrnuta v garanci svobody projevu podle ust. čl. 10 Úmluvy tak je sporné. Například F. Fechner tuto povinnost státu jako právní, vymahatelnou povinnost odmítá.²²² Také já se domnívám, že tuto povinnost státu nelze z žádného právního ustanovení dovodit.

Právo na informace, jakož i právo tyto informace svobodně sdělovat, je jednoznačným spojením práva a současně povinnosti (či odpovědnosti) zejména tisku pravdivě, vyváženě a korektně informovat o otázkách důležitého veřejného zájmu. Ústavní soud se ztotožňuje s právními závěry Evropského soudu, který zdůrazňuje nezastupitelnou roli tisku v demokratické společnosti jako hlídacího psa, současně však připomíná i odpovědnost novináře za překročení především etických a morálních norem svého povolání. V takovém případě musí existovat zákonná sankce, která

²²¹ R ozhodnutí Evropského soudu *Informationsverein Lentia a další v. Republika Rakousko* ze dne 24. 11. 1993, stížnosti č. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 a 17207/90.

²²² Fechner, F.: *Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 45.

odpovídá jak svojí přiměřeností, tak i naléhavou společenskou potřebou ochrany důležitých veřejných zájmů sledovanému legitimnímu cíli.²²³

Oddíl 3. Zákaz cenzury

Listina cenzuru zakazuje. Pod pojmem cenzura se běžně chápe úřední kontrola, resp. omezení či potlačení a zákaz informací určených ke zveřejnění se zřetelem na zájmy státní, politické či mravnostní.²²⁴ F. Fechner cenzuru definuje jako podmínění oprávnění vydat nebo šířit nějaký tvůrčí projev předchozím schválením obsahu projevu správními úřady.²²⁵

Zákaz cenzury se vztahuje pouze na kontrolu prováděnou orgány státní moci, nikoli na kontrolu obsahu, kterou před vydáním provádí např. šéfredaktor. Taková předběžná kontrola je naopak vzhledem k odpovědnosti vydavatele periodického tisku a provozovatele vysílání za zveřejněný obsah žádoucí.

J. Filip k zákazu cenzury uvádí: „Nejde ... o základní právo, nýbrž o posílení ochrany svobody projevu vyloučením určité formy omezení.“²²⁶

V. Pavlíček v komentáři k Listině uvádí, že cenzurou se rozumí cenzura institucionální, a to jak preventivní, tak následná.²²⁷ Obdobně autoři publikace o rakouském mediálním právu rozlišují cenzuru předběžnou a následnou, přičemž za následnou cenzuru označují dodatečné represivní zásahy státních orgánů, které mají zabránit dalšímu nebo opakovanému šíření již zveřejněného; dále však uvádějí, že v právních předpisech se pojem cenzura používá vždy ve smyslu cenzury předběžné.²²⁸

Domnívám se však, že definičním znakem cenzury je její **předběžnost** (preventivnost); to vyplývá i z definic cenzury uvedených v prvním odstavci

²²³ Viz usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 435/01, sv. č. 24, usn. č. 35, str. 525.

²²⁴ Viz Buchtelová, R. – Confortiová, H. – Červená, V.: Akademický slovník cizích slov, Academia, Praha, 2001, s. 124.

²²⁵ Fechner, F.: Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 152.

²²⁶ Filip, J.: Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/1998, s. 628.

²²⁷ Pavlíček, V.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: Práva a svobody, Linde, Praha, 1999, s. 182

²²⁸ Srov. Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: Grundzüge des Rechts der Massenmedien, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006, s. 35 a násl.

tohoto oddílu. Rovněž autoři jednoho z komentářů k Listině píší, že za cenzuru lze považovat (pouze) předběžné omezení či předběžný zákaz určitého projevu.²²⁹

Ústavní listina z roku 1920 výslovně zakazovala podrobovat tisk předběžné cenzuře. Sousloví předběžná cenzura navozuje dojem, že existuje i cenzura následná. Následné postihy již je však podle mého názoru třeba považovat za zásahy, resp. omezení v mezích stanovených ust. čl. 17 odst. 4 Listiny, nikoli za (následnou) cenzuru.

Svobodu projevu a právo na informace lze omezit za splnění kumulativních podmínek uvedených v ust. čl. 17 odst. 4 Listiny. Zda je za splnění určitých podmínek (uvedených v odst. 4 nebo jiných) cenzura přípustná, je otázkou.

Podle J. Filipa nelze cenzuru zavést ani z důvodů uvedených v ust. čl. 17 odst. 4 Listiny.²³⁰ Autoři publikace o rakouském mediálním právu však prezentují názor jiný. Podle nich je cenzura nepřipustná s výjimkou situací, kdy jsou splněny předpoklady stanovené v ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy.²³¹ Rovněž podle autora publikace o německém mediálním právu, F. Fechnera existují zájmy, pro jejichž ochranu je v některých situacích cenzura dokonce nutná. Zejména ochrana dětí a mladistvých.²³² Dikce ust. čl. 5 odst. 1 německého základního zákona a ust. čl. 17 odst. 3 Listiny přitom zní stejně. („*Die Censur findet nicht statt.*“ „Cenzura je nepřipustná.“)²³³

Ochrana svobody projevu, resp. svobody médií garantovaná Listinou je ve srovnání s ochranou garantovanou Úmluvou širší, neboť v ust. čl. 10 Úmluvy zákaz cenzury zakotven není a Evropský soud proto předběžná

²²⁹ Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 733.

²³⁰ Filip, J.: Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe, Časopis pro právní vědu a praxi, č. 4/1998, s. 628.

²³¹ Viz Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: Grundzüge des Rechts der Massenmedien, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006, s. 35.

²³² Fechner, F.: Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 152; obdobně viz též Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: Grundzüge des Rechts der Massenmedien, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006, s. 35

²³³ Rovněž rakouský státní základní zákon (*Staatsgrundgesetz, RGBl. Nr. 142/1867*) v ust. čl. 13 aliny druhé zakazuje podrobovat tisk cenzuře, zákaz je však jazykově vyjádřen jinak a je spojen se zákazem povolovacího režimu pro přístup k tisku: „*Die Presse darf weder unter Censur, noch durch das Concessions-System beschränkt werden.*“

omezení posuzuje podle obecných pravidel omezení svobody projevu. Listina naproti tomu zákaz cenzury stanovuje výslovně a samostatně a aplikace podmínek omezujících svobodu projevu a právo na informace se tedy neuplatní. Judikaturu Evropského soudu v otázkách cenzury lze tedy v České republice používat pouze do té míry, dokud zůstává v souladu s ust. čl. 17 odst. 3 Listiny, protože ustanovení Úmluvy nelze aplikovat tam, kde by tím došlo k porušení ustanovení Listiny, tedy tam, kde Úmluva poskytuje ochranu v menším rozsahu a umožňuje razantnější zásahy do svobody projevu, než jaké připouští Listina.²³⁴

Předběžná omezení jsou podle Úmluvy a judikatury Evropského soudu přípustná. K předběžným omezením je však třeba přistupovat obezřetně, zejména pokud jde o tisk, neboť zprávy jsou zboží, které se rychle kazí, a prodlení s jejich publikací je může připravit o jejich hodnotu a zajímavost.²³⁵

Listina sice cenzuru zakazuje, v některých případech předběžných omezení však může být sporné, zda konkrétní zásah je cenzurou. Pokud je jako cenzura chápáno jakékoli předběžné omezení publikovat určitý obsah učiněný kterýmkoli orgánem veřejné moci (nejen orgánem exekutivním), bude cenzurou např. i předběžný zákaz či předběžné zabavení tisku před jeho publikací provedené orgány činnými v trestním řízení nebo také předběžné opatření ve smyslu ust. § 74 a násl. občanského soudního řádu, vydané soudem v civilním řízení a spočívající v zákazu publikace.²³⁶

Zákaz cenzury se může dostat do kolize s jiným ústavně garantovaným právem či svobodou nebo s veřejným zájmem na ochraně určitého právního statku. Případy navzájem kolidujících ústavně zaručených práv či svobod nelze řešit jinak než vyvažováním, aplikací principu proporcionality při posouzení všech relevantních skutkových okolností konkrétního případu. I přes striktní, podle doslovného znění ust. čl. 17 odst. 3 Listiny bezvýjimečný zákaz cenzury, tak může nastat situace, kdy Ústavní soud v konkrétním

²³⁴ Srov. Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 734.

²³⁵ "... News is a perishable commodity and to delay its publication, even for a short period, may well deprive it of all its value and interest." Citováno z rozhodnutí Evropského soudu Observer a Guardian v. Spojené království ze dne 26. 11. 1991, stížnost č. 13585/88, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

²³⁶ Srov. Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 734.

případě dospěje k závěru, že předběžný zákaz zveřejnění určitého obsahu, ať už kvůli vnějším okolnostem (např. válečný stav) nebo povahou publikace, resp. jejího obsahu (např. dětská pornografie) byl legitimní.²³⁷

Oddíl 4. Trestněprávní limity svobody projevu

Podmínky trestní odpovědnosti, verbální trestné činy, trestné činy spáchané veřejně

Při výkonu novinářské profese nebo v souvislosti s novinářskou profesí lze až na několik výjimek spáchat téměř všechny trestné činy, které trestní zákon zná. Vzhledem k tématu své práce a jejímu odvětvovému zařazení však danou problematiku pouze nastíním a zabývat se budu jen vybranými trestnými činy, které v uvedené souvislosti přicházejí v úvahu.

Při posuzování trestní odpovědnosti je třeba vzít v úvahu všechny předpoklady, které pro její vznik stanoví trestní zákon. Posuzované jednání musí kromě formálních znaků trestného činu, tj. znaků v trestním zákoně uvedených, splňovat také materiální znak trestného činu, tj. společenskou nebezpečnost (ust. § 3 tr. zák.). Není-li splněna podmínka příslušného stupně společenské nebezpečnosti, diferencovaného podle pachatele a objektu trestného činu,²³⁸ kterou v daném případě trestní zákon vyžaduje, může být čin posouzen jako přestupek podle zákona o přestupcích. Aby určité jednání mohlo být trestným činem, event. přestupkem, musí se jednat o jednání zaviněné (ust. § 4 a násl. tr. zák. a ust. § 3 a násl. z. o přestupcích). Pachatelem trestného činu může být podle současného českého trestního zákona pouze osoba fyzická.²³⁹

Trestné činy spáchané publikováním mediálních obsahů budou **trestnými činy verbálními**, tj. trestnými činy, které jsou spáchány výslovným (ústním nebo písemným) projevem či prohlášením, které poškozují či ohrožují zájmy chráněné trestním zákonem a naplňuje i ostatní

²³⁷ Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005, s. 734.

²³⁸ Novotný, O. - Dolenský, A. - Jelínek, J. - Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné, I. Obecná část, Codex, Praha, 1997, s. 59 a násl.

²³⁹ U právnických osob připadá v úvahu pouze odpovědnost za správní delikty postihované bez ohledu na zavinění, jejichž skutkové podstaty jsou zakotveny ve zvláštních zákonech.

znaky uvedené v trestním zákoně. Jako verbální trestné činy nepřicházejí v úvahu trestné činy, jejichž objektivní stránka skutkové podstaty je charakterizována pouze násilným jednáním, poněvadž násilím se rozumí fyzický útok na tělesnou integritu osoby nebo na věc.²⁴⁰

Trestný čin je spáchán veřejně, jestliže je spáchán obsahem tiskoviny nebo rozšiřovaného spisu, filmem, rozhlasem, televizí nebo jiným obdobně účinným způsobem, nebo před více než dvěma osobami současně přítomnými (ust. § 89 odst. 4 tr. zák.). Komentář k tomuto ustanovení jako obdobně účinný způsob příkladmo uvádí Internet.²⁴¹

Omezení svobody projevu ve prospěch ochrany státních orgánů

Z trestných činů upravených v hlavě třetí nazvané Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných je možné poukázat na trestný čin **útoku na státní orgán** dle ust. § 154 odst. 2 tr. zák., jež zakotvuje trestnost hrubé urážky nebo pomluvy státního orgánu při výkonu jeho pravomoci nebo pro tento výkon. Toto ustanovení omezuje svobodu projevu ve vztahu ke státním orgánům. Výraz „pomluví“ je třeba vykládat v kontextu s ust. § 206 tr. zák. a za pomluvení je tak třeba považovat sdělení nepravdivého skutkového tvrzení, přičemž pachatel si musí být nepravdivosti tvrzení vědom. Pojem „hrubě urazí“ je však širší a zahrnuje také hodnotící soudy, tedy nikoli jen skutková tvrzení, směřující ke státním orgánům. Právě tato část ustanovení umožňuje stíhat názory vyslovené na adresu státních orgánů, resp. jejich činnosti a může omezovat svobodnou diskusi o věcech veřejného zájmu.

Trestní zákon v platném znění zavádí trestní odpovědnost pouze tehdy, útočí-li se hrubou urážkou nebo pomluvou na státní orgán, hrubá urážka ani pomluva např. orgánu obecní samosprávy trestným činem není.

Ve vztahu k veřejným činitelům omezovalo svobodu projevu ust. § 156 odst. 3 tr. zák., které zakotvovalo trestnost hrubé urážky nebo pomluvy

²⁴⁰ Viz Jelínek, J. - Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád – poznámkové vydání s judikaturou, Linde, Praha, 2001, s. 156.

²⁴¹ Viz Jelínek, J. - Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád – poznámkové vydání s judikaturou, Linde, Praha, 2001, s. 110.

veřejného činitele. Toto ustanovení však bylo novelou²⁴² z trestního zákona vypuštěno a ochrana veřejných činitelů proti pomluvě či hrubé urážce je nyní stejná jako ochrana jiných osob, resp. byla-li pomluva nebo hrubá urážka učiněna v souvislosti s výkonem jejich pravomocí, jsou aplikovatelná ustanovení o trestném činu útoku na státní orgán podle ust. § 154 odst. 2 trestního zákona.

K dnes již zrušenému trestnému činu útoku na veřejného činitele podle ust. § 156 odst. 3 lze uvést rozhodnutí vydané Krajským soudem v Českých Budějovicích. V dané věci byla stíhána bývalá advokátka, která v souvislosti se zastupováním klienta u soudu publikovala v celostátním periodiku článek, v němž uvedla, že soudkyně „... vyrábí právní zmetky, zneužívá své pravomoci, její názory pramení z pouhé prostoduchosti a páchá zlo překonávající zlo bývalé...“ Za publikování těchto slov byla okresním soudem uznána vinnou dle ust. § 156 odst. 3 tr. zák., odvolací soud však dospěl k závěru, že obviněná sice vyslovila výroky, které jsou urážkou, nikoliv však hrubou urážkou.²⁴³ Podle současného znění trestního zákona by tedy již za toto jednání nehrozilo stíhání pro trestný čin útoku na veřejného činitele, ovšem přicházelo by v úvahu trestní stíhání pro trestný čin útoku na státní orgán podle ust. § 154 odst. 2 tr. zák.

V listopadu 2007 byli ve Španělsku odsouzeni dva autoři satirického časopisu *El Jueves*, M. Fontdevila a G. Torres, za urážku podle ust. čl. 491 odst. 1 španělského trestního zákoníku k pokutě 20 euro denně po dobu 10 měsíců.

Trestný čin urážky („*el delito de injurias*“), zařazený do hlavy nazvané „Trestné činy proti Konstituci“, titulu „trestné činy proti Koruně“, se podle ust. čl. 491 odst. 1 španělského trestního zákoníku vztahuje na pomluvy a urážky stanoveného okruhu osob – krále, jeho předků a potomků, na královnu (královu manželku) a manžela královny, předsedu vlády a členy vlády, dědice královské koruny, a to při výkonu jejich funkce nebo pro výkon jejich funkce.²⁴⁴

²⁴² Novela provedená zákonem č. 253/1997 Sb., kterým se mění trestní zákon.

²⁴³ Cit. dle Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 35.

²⁴⁴ Ust. čl. 490 odst. 3 španělského trestního zákoníku: „*El que calumniare o injuriare al Rey o a cualquiera de sus ascendientes o descendientes, a la Reina consorte o al consorte de la*

Odsouzení jsou autory karikatury, na níž je španělský korunní princ Felipe vyobrazen s manželkou Letizií při intimním styku. Replika „Uvědomuješ si, že jestli otěhotníš, přiblížím se vydělávání peněz prací?“, kterou princovi vložili autoři do úst, má být kritikou vlády, která slíbila jednorázový příspěvek 2500 euro pro každé narozené dítě.²⁴⁵

Ostrý humor karikatury ve Španělsku podnítil novou veřejnou diskusi, kritiku přepychového života královské rodiny a monarchistického zřízení vůbec.²⁴⁶

Až dosud byla kritika členů španělské královské rodiny a výkonu jejich veřejných funkcí umírněná; o podobném případě španělský soud rozhodoval poprvé.

Je otázka, zda je takový zásah do svobody projevu v demokratické společnosti nezbytný, zda odpovídá naléhavé společenské potřebě. Nešlo o civilní soudní řízení, v němž by se princ domáhal morálního zadostiučinění, případně finančního odškodnění za újmu na své lidské důstojnosti, nýbrž o trestní řízení. Na druhou stranu je třeba připustit, že zájem na ochraně důstojnosti a vážnosti hlavy státu, případně členů jeho rodiny, je (a to v monarchiích obzvláště) legitimním právním statkem hodným trestněprávní ochrany. V tomto konkrétním případě se mi však zásah do svobody projevu zdá způsobenému následku nepřiměřený.

Aplikují-li na tento případ kritéria pro rozhodnutí o mezích přípustné kritiky, která lze vyabstrahovat z rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva (pravdivost, vhodnost formy, míra veřejné známosti a angažovanost ve veřejném životě), docházím k tomuto závěru: Kritérium pravdivosti použít nelze, poněvadž znaky karikatury jsou vtip, nadsázka a přehánění. Zvolená

Reina, al Regente o a algún miembro de la Regencia, o al Príncipe heredero de la Corona, en el ejercicio de sus funciones o con motivo u ocasión de éstas, será castigado con la pena de prisión de seis meses a dos años si la calumnia o injuria fueran graves, y con la de multa de seis a doce meses si no lo son.”, ust. čl. 491 odst. 1 španělského trestního zákoníku: “*Las calumnias e injurias contra cualquiera de las personas mencionadas en el artículo anterior, y fuera de los supuestos previstos en el mismo, serán castigadas con la pena de multa de cuatro a veinte meses.*”

²⁴⁵ Viz např. Morales, S.: 3000 euros de multa para Manel Fontdevila y Guillermo Torres. Los dibujantes de El Jueves han sido declarados culpables de injurias; dostupné z <http://tirafrutas.blogspot.com>.

²⁴⁶ Viz např. Morales, S.: 3000 euros de multa para Manel Fontdevila y Guillermo Torres. Los dibujantes de El Jueves han sido declarados culpables de injurias; dostupné z <http://tirafrutas.blogspot.com>.

forma je výrazem nerespektování soukromí a intimity a neúcty k majestátu; forma tedy podle mého názoru vhodná nebyla. Nicméně velká veřejná angažovanost a vysoká míra známosti kritizované osoby podle současné rozhodovací tendence Evropského soudu naopak podporuje větší míru tolerance vůči kritice.

V této souvislosti je možné poukázat na známá rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Prager a Oberschlick v. Rakousko* a ve věci *Lingens v. Rakousko*, v nichž Evropský soud prohlásil, že je nutno respektovat skutečnost, že novinářská činnost v sobě zahrnuje určitou míru nadsázky a dokonce i provokace²⁴⁷ a že veřejně činné osoby musí snést kritiku ve větší míře než osoby, které se na veřejného života neúčastní²⁴⁸.

Úspěch žaloby na ochranu osobnosti je pravděpodobný. Uveřejněná karikatura zasahuje do té nejintimnější sféry člověka a je způsobilá poškodit jeho lidskou důstojnost. Ostatně obdobná kauza se v České republice odehrála. Karikaturu nahého ministra K. Březiny při sexuálním styku uveřejnil v roce 2001 český týdeník Reflex. Vydavatel Reflexu byl tehdy v občanském soudním řízení odsouzen k povinnosti uveřejnit omluvu.²⁴⁹

Rozhodnutí španělského soudu však podle mého názoru není v souladu se zásadou subsidiarity trestního postihu. Útok na chráněný zájem se mi nezdá být natolik intenzivní a závažný, aby bylo nezbytné jej postihnout trestněprávně.

Návrh nového trestního zákoníku ve znění, které připravilo Ministerstvo spravedlnosti ČR a v říjnu 2007 je předložilo vládě, již s trestněprávní odpovědností za pomluvu nebo hrubou urážku státního orgánu nepočítá. V návrhu nového trestního zákoníku jsou v hlavě nazvané Trestné činy proti pořádku ve věcech veřejných, díle Trestné činy proti výkonu pravomoci orgánu veřejné moci a úřední osoby navrženy mj. trestné činy násilí proti orgánu veřejné moci²⁵⁰, vyhrožování s cílem působit na

²⁴⁷ Viz rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Prager a Oberschlick v. Rakousko* ze dne 26. 4. 1995, stížnost č. 15974, dostupné z <http://www.echr.coe.int>. Viz též níže Část druhou, Kapitolu III., Oddíl 8. Ochrana osobnostních práv.

²⁴⁸ Viz rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Lingens v. Rakousko* ze dne 8. 7. 1986, stížnost č. 9815/82. Viz též níže Část druhou, Kapitolu III., Oddíl 8. Ochrana osobnostních práv.

²⁴⁹ Cit. dle Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 282 a násl.

²⁵⁰ Ust. § 291 návrhu nového trestního zákoníku, dostupný z <http://portal.justice.cz>.

orgán veřejné moci²⁵¹, násilí proti úřední osobě²⁵² a vyhrožování s cílem působit na úřední osobu²⁵³. Podle návrhu by trestné mělo zůstat pouze užití násilí v úmyslu působit na výkon pravomoci orgánu veřejné moci, resp. na výkon pravomoci nebo pro výkon pravomoci úřední osoby a vyhrožování usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením značné škody (obdobně, jako je tomu i podle platného znění trestního zákona) v souvislosti s výkonem veřejné pravomoci a nikoli již urážka nebo pomluva státního orgánu. Tím by se svoboda projevu ve vztahu k orgánům veřejné moci výrazně posílila, neboť by riziko trestněprávního postihu za urážlivou kritiku orgánu veřejné moci odpadlo.

Omezení svobody projevu jako prevence zločinnosti

Trestného činu **podněcování** (ust. § 164 tr. zák.), zařazeného rovněž do hlavy třetí, se dopustí ten, kdo veřejně podněcuje k trestnému činu nebo k hromadnému neplnění důležité povinnosti uložené podle zákona.²⁵⁴ Trestného činu **schvalování trestného činu** (ust. § 165 tr. zák.) se dopustí ten, kdo veřejně schvaluje trestný čin nebo kdo veřejně vychvaluje pro trestný čin jeho pachatele.²⁵⁵ Tyto dva trestné činy omezují svobodu projevu v zájmu předcházení zločinnosti. Schvalování může být učiněno před i po spáchání trestného činu, přičemž není podstatné, zda pachatel byl dopaden a odsouzen či alespoň trestně stíhán.²⁵⁶

Pokud by dané jednání bylo nabádáním ke konkrétním trestným činům, bylo by takové jednání kvalifikováno již jako účastenství dle ust. § 10 tr. zák., které je trestáno přísněji.

²⁵¹ Ust. § 292 návrhu nového trestního zákoníku, dostupný z <http://portal.justice.cz>.

²⁵² Ust. § 293 návrhu nového trestního zákoníku, dostupný z <http://portal.justice.cz>.

²⁵³ Ust. § 294 návrhu nového trestního zákoníku, dostupný z <http://portal.justice.cz>.

²⁵⁴ Srov. ust. § 331 návrhu nového trestního zákona.

²⁵⁵ Návrh nového trestního zákona omezuje trestní odpovědnost pouze na jednání, kterým pachatel veřejně schvaluje spáchaný zločin nebo kterým veřejně vychvaluje pro zločin jeho pachatele, přičemž zločinem se rozumí ty trestné činy, které nejsou nedbalostní a za něž trestní zákon stanoví trest odnětí svobody s horní hranicí více než tři roky; trestné je též odměnění nebo odškodnění pachatele trestného činu nebo osoby jemu blízké za trest nebo uspořádání sbírky za takovýmto účelem, pokud osoba jedná v úmyslu projevit souhlas se spáchaným trestným činem (ust. § 332 návrhu nového trestního zákoníku a viz ust. 14 návrhu nového trestního zákoníku).

²⁵⁶ Viz Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné, II. Zvláštní část, Codex, Praha, 1997, s. 182.

Skutkové podstaty obou uvedených trestných činů se mohou dotknout svobodné diskuse o otázkách veřejných záležitostí, a proto je namístě jejich opatrná aplikace. Při trestním stíhání vydavatele za vydání kontroverzní publikace je možné, že se část veřejnosti postaví na stranu vydavatele, což lze považovat za součást diskuse o mezích svobody projevu, ale při striktním výkladu trestního zákona je veřejné vyjadřování souhlasného stanoviska s jednáním vydavatele – pachatele možné kvalifikovat jako trestný čin schvalování trestného činu.

Například v prosinci 2001 byl z trestného činu schvalování trestného činu na základě trestního oznámení, které podal on sám, obviněn redaktor internetového deníku Britské listy T. Pecina. T. Pecina v reakci na trestní obvinění J. Kopala, předsedy extrémně pravicového Národního sociálního bloku, který se na jedné demonstraci koncem září 2001 vyjádřil, že teroristické útoky si USA zasloužily, zveřejnil tyto výroky: „Dovoluji si podotknout, že je-li trestné vyjádření politického názoru, pak se stejného trestného činu dopouštějí i ti, kdo veřejně vyjadřují souhlas s americkým bombardováním Hirošimy a Nagasaki na konci 2. světové války... Využívám svého práva na svobodu projevu, zaručeného článkem 17 Listiny, a prohlašuji, že schvaluji teroristický útok, provedený 11. září 2001 na Spojené státy. Žádám, abych byl za tento výrok stíhán stejně jako Jan Kopal...“²⁵⁷ Zveřejněné výroky byly zjevně prostředkem k vyprovokování diskuse o mezích svobody projevu a jejich přípustnosti a nikoli podporou teroristických akcí, přesto bylo trestní stíhání autora výroků zahájeno.

Ochrana společnosti před extremistickými názory

Zakotvení v této podkapitole uvedených trestných činů má rovněž předcházet zločinnosti, nikoli však zločinnosti obecně, nýbrž projevům názorů a dalším jednáním, která jsou obecně považována za extremistické.

Pojmem **extremismus** jsou označovány vyhraněné ideologické postoje, které vybočují z uznávaných společenských norem, vyznačují se prvky

²⁵⁷ Cit. dle Čulík, J.: Pozor na ztrátu svobody projevu, Britské listy [online] ze dne 25. 10. 2001, dostupné z <http://www.blisty.cz>.

netolerance a útočí proti základním demokratickým principům. Jeho pohnutkou je apriorní nenávisť vyplývající z příslušnosti adresáta útoku k jiné rase, národnosti, náboženství, třídě či jiné sociální skupině.²⁵⁸ Pokyn policejního prezidenta definuje extremismus jako „verbální, grafické a jiné aktivity spojené zpravidla s vyhraněným ideologickým nebo jiným kontextem, které vyvíjejí jednotlivci nebo skupiny osob s názory výrazně vybočujícími z všeobecně uznávaných společenských norem, se zřetelnými prvky netolerance...“²⁵⁹

V této souvislosti jmenují trestný čin **hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení** (ust. § 198 tr. zák.). Za hanobení se považuje hrubé znevážení, potupení nebo zesměšnění, hrubý útok na vážnost a čest spáchaný urážlivým způsobem.²⁶⁰

Trestný čin **podněcování k nenávisti vůči skupině osob nebo k omezování jejich práv a svobod** (ust. § 198a tr. zák.) spáchá ten, kdo veřejně podněcuje k nenávisti k některému národu, etnické skupině, rase, náboženství, třídě nebo jiné skupině osob nebo k omezování práv a svobod jejich příslušníků.

Novelou byla do ust. § 198a odst. 3 písm. a) tr. zák. vložena kvalifikovaná skutková podstata „spáchá-li čin uvedený v odst. 1 tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem“ se svobody projevu zásadním způsobem dotýká. V novelizovaném ust. § 198a odst. 3 písm. a) je na rozdíl od dikce ust. § 89 odst. 4 výslovně zmíněna i veřejně přístupná počítačová síť, aby nebylo pochyb, že zákonodárce za „obdobně účinný způsob“ považuje i publikování na Internetu.

Další extremistické trestné činy jsou upraveny v hlavě desáté (Trestné činy proti lidskosti). Z nich uvedu trestný čin **podpory a propagace hnutí**

²⁵⁸ Herczeg, J.: Extremismus, tolerance a svoboda projevu, Trestní právo, 7-8/2003, s. 2

²⁵⁹ Závazný pokyn policejního prezidenta č. 70/1999 Sb., kterým se upravuje činnost příslušníků Policie ČR na úseku boje proti extremistické kriminalitě, in Chmelík, J.: Extremismus a jeho právní a sociologické aspekty, Linde, Praha, 2001, s. 8

²⁶⁰ Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné, II. Zvláštní část, Codex, Praha, 1997, s. 117-118

směřujících k potlačení práv a svobod občanů dle ust. § 260, § 261 a § 261a tr. zák.²⁶¹

T. Sokol poukazuje na paradoxní skutečnost, že zatímco veřejná podpora a propagace ultrapravicových směrů je považována za činnost společensky nebezpečnou, ve vztahu k levicovým ideologiím je takové jednání posuzováno shovívavěji: „Asi by nikdo nepochyboval, že vydavatel, který by své periodikum vyzdobil hákovými kříži, by v dnešní atmosféře riskoval minimálně trestní stíhání, pokud ne odsouzení ... Pokud ale bude výzdoba periodika sestávat z rudých hvězd a srpů s kladivem, napadne podobná trestní souvislost málokoho.“²⁶² V této souvislosti se zdá vhodné připomenout pravidlo zakotvené v ust. § 4 odst. 3 Listiny, že omezení lidských práv a základních svobod se musí vztahovat stejně na všechny případy, které splňují stanovené podmínky.

V roce 2000 vydalo pražské vydavatelství nekomentovaný český překlad knihy A. Hitlera *Mein Kampf*. Kniha byla opatřena vysvětlující páskou s textem: „Tento historický dokument dnes poprvé vychází v českém jazyce. Každý člověk má právo vědět, jak vypadá nacistická ideologie, jaké jsou její příznaky a důsledky, aby věděl, jak jí účinně čelit. Nikdo nepochybuje o tom, že nacismus je synonymem zla a že připravil o život desítky milionů lidí. Tento překlad vychází proto, aby Hitlerův *Můj boj* přestal být tajemnou a mýtickou knihou, aby se historie nemohla opakovat. Teprve nyní získá kritika nacismu pevné a nevyvratitelné základy. Kniha je vydávána bez úprav a nakladatelství poskytuje grant AV ČR na historické zhodnocení jejího vlivu na český nacismus.“²⁶³

Kniha *Mein Kampf* je neperiodickou publikací²⁶⁴ a není tedy hromadným sdělovacím prostředkem v užším smyslu, jak jsem v úvodu své práce předmět mediálního práva vymezila, nicméně pokud jde o svobodu projevu, jsou její meze a princip odpovědnosti za obsah neperiodických publikací stejné jako u periodického tisku.

²⁶¹ Srov. ust. § 370, ust. § 371 a ust. § 372 návrhu nového trestního zákoníku.

²⁶² Sokol, T.: *Tisk a právo*, Orac, Praha, 2001, s. 39.

²⁶³ In Bartoň, M.: *Svoboda projevu a její meze v právu ČR*, Linde, Praha, 2002, s. 236-237

²⁶⁴ Ve smyslu ust. § 1 odst. 1 zákona č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích, v platném znění (dále jen „zákon o neperiodických publikacích“)

M. Zítko, majitel a výkonný ředitel vydavatelství Otakar II., podle obžaloby státní zástupkyně v lednu roku 2000 zadal překlad do češtiny a vytištění spisu A. Hitlera *Mein Kampf*. Knihu nechal svázat do černých desek, na její přední stranu navrhl vytištění zlaceného nápisu psaného švabachem „Adolf Hitler Mein Kampf“ a pod něj umístit zlacený znak strany NSDAP – orlici držící ve spárech věnec s ratolestí s uvnitř umístěným pravotočivým hákovým křížem. Postupně v průběhu měsíce března roku 2000 předal v nákladu 106 tisíc výtisků na základě kupní smlouvy distributorovi k prodeji.

M. Zítko byl soudem prvního stupně shledán vinným z trestného činu podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů podle ust. § 260 odst. 1, 2 písm. a) tr. zák.²⁶⁵ Soud druhého stupně odvolání obviněného zamítl.²⁶⁶

Odsouzený vydavatel podal dovolání. Současně z procesní opatrnosti využil možnosti podat proti pravomocnému rozhodnutí soudu ústavní stížnost na nepřipustný zásah do svobody projevu. Ústavní soud by však o ústavní stížnosti meritorně rozhodoval, jen pokud by stěžovatel již vyčerpal všechny procesní prostředky nápravy, včetně mimořádných opravných prostředků, které jsou v konkrétní věci přípustné; tzn. pokud by Nejvyšší soud dovolání odmítl.

Nejvyšší soud obě rozhodnutí zrušil a státnímu zástupci přikázal, aby věc v potřebném rozsahu znovu projednal a rozhodl.²⁶⁷ Trestní řízení se tak vrátilo do stadia přípravného řízení.

Státní zástupce podal novou obžalobu pro trestný čin podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů podle ust. § 260 odst. 1, 2 písm. a) tr. zák. (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 405/2000 Sb.). Soud prvního stupně obžalovaného uznal vinným trestným činem hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení podle ust. § 198 odst. 1 tr. zák. Skutek vymezený v obžalobě modifikoval tak, že obviněný jako ředitel a majitel vydavatelství Otakar II. v lednu 2000 zadal překlad do češtiny a vytištění spisu A. Hitlera *Mein Kampf*, knihu nechal

²⁶⁵ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 5. 11. 2001, sp. zn. 25 T 133/2000.

²⁶⁶ Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 25. 2. 2002, sp. zn. 44 To 1569/2001.

²⁶⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 7. 2002, sp. zn. 5 Tdo 337/2002.

svázat do černých desek, na jejichž přední stranu navrhl vytištění zlaceného nápisu psaného švabachem Adolf Hitler *Mein Kampf* a pod něj umístil zlacený znak strany NSDAP - orlici držící ve spárech věnec s ratolestí s uvnitř umístěným pravotočivým hákovým křížem, přičemž knihu, která svým obsahem hanobí židovskou rasu tím, že Židům upírá jakoukoliv vlastní kulturu, označuje je za pachatele duchovní krádeže, parazity usilující nejen o hospodářské ovládnutí světa, ale i o jeho politické podmanění; pokud by byli na světě sami, utopili by se ve špíně a svinstvu; Židy označuje jako příčinu obtížné situace Německa po I. světové válce a ničitele kultury Árijců a považuje je za nejnižší rasu ve vztahu k rase nejvyšší - árijské, když je označuje i jako plevel - v průběhu měsíce března 2000 předal v nákladu 106 tisíc výtisků na základě kupní smlouvy distributorovi k volnému prodeji.²⁶⁸

Proti rozhodnutí prvoinstančního soudu podali odvolání obžalovaný i státní zástupce (státní zástupce v neprospěch obžalovaného). Soud druhého stupně rozsudek soudu prvního stupně k odvolání státního zástupce zrušil v plném rozsahu. Obviněného uznal vinným z trestného činu podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů podle ust. § 260 odst. 1, 2 písm. a) tr. zák. (ve znění před novelou provedenou zákonem č. 405/2000 Sb.). Podle názoru soudu tak vzhledem k obsahu knihy „s projevy rasistické nesnášenlivosti a rasistickými a antisemitskými výroky a provedením vazby knihy s nacistickými symboly propagoval neonacistická hnutí a další v té době v ČR existující a působící organizace a uskupení, ... , která z této nacistické ideologie svými programy vycházejí, srozuměn s tím, že může takové hnutí posílit, popř. získat mu další přívržence“.²⁶⁹

Odsouzený opět podal dovolání. Nejvyšší soud uvedl, že k naplnění skutkové podstaty trestného činu podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů musí být prokázáno, že hnutí, které má charakter požadovaný zákonem, bylo podporováno nebo propagováno. „Podpora hnutí směřujícího k potlačování práv a svobod může mít podobu materiální (např. poskytnutí finančních darů, technických prostředků apod.) nebo morální (např. získávání přívrženců, umožnění publikace jeho záměrů

²⁶⁸ Rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 7 ze dne 11. 8. 2003, sp. zn. 25 T 54/2003.

²⁶⁹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2004, sp. zn. 9 To 456/2003.

či ideologie atd.) a spočívá v jednání, které má takové hnutí posílit, popřípadě získat mu další přívržence. Propagací se rozumí veřejné uvádění takového hnutí nebo jeho ideologie a záměrů ve známost, doporučování jim zastávaných či prosazovaných myšlenek a názorů apod. Především je třeba zdůraznit, že vedle podpory takového hnutí zákon postihuje i propagaci takového hnutí, která může být uskutečňována jak otevřeně, tak i skrytě prostřednictvím publikace či jiného uveřejňování názorů, záměrů, ideologie takového hnutí, ale i prostřednictvím knih, obrazů či jiných uměleckých děl. Jednou z takových forem může být podle názoru Nejvyššího soudu i publikace knihy, jejímž obsahem nebo účelem je propagace hnutí prokazatelně směřujícího k potlačení práv a svobod občana (člověka) nebo hlásajícího národnostní, rasovou, třídní nebo náboženskou zášť. Takovou knihou by za předpokladu, že je tím propagováno takové hnutí, mohl být i Mein Kampf A. Hitlera, neboť z jejího obsahu, jak to bylo prokázáno i v celém trestním řízení, je nesporné, že jde o knihu hluboce rasistickou, neboť šíří nenávist k lidem odlišného etnického původu, lidem slabým a postiženým, žádá jejich eliminaci v životě společnosti, a to i násilně, a hluboce antidemokratickou, poněvadž učí pohrdat demokratickými institucemi, jako je parlament, a demokratickými hodnotami, jako je rovnost, přičemž žádá jejich likvidaci a ustavení nového režimu založeného na tzv. vůdcovském principu, a v neposlední řadě i válečnickou, neboť dává německému národu cíle, kterých má dosáhnout vojenským výbojem a získáním nového životního prostoru...²⁷⁰

Nejvyšší soud dále zdůraznil, že k naplnění uvedené skutkové podstaty je navíc nutné, „aby inkriminované hnutí existovalo a působilo v době, kdy mělo dojít ke spáchání trestného činu, což vyplývá z jazykového (gramatického), logického i systematického výkladu ustanovení § 260 odst. 1 tr. zák...“²⁷¹

Úmysl pachatele musí zahrnovat všechny znaky objektivní stránky skutkové podstaty (tj. jednání, následek a příčinný vztah mezi jednáním a následkem). Tedy rovněž propagace hnutí uvedeného v ust. § 260 tr. zák.

²⁷⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 3. 2005, sp. zn. 3 Tdo 1174/2004.

²⁷¹ Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 10. 3. 2005, sp. zn. 3 Tdo 1174/2004.

musí být zahrnuta úmyslem pachatele. Již samotný pojem „propagace“ předpokládá uskutečnění takového jednání, jež bude charakterizováno určitou mírou aktivity pachatele, tedy činností zaměřenou na dosažení určitého cíle (následku). Lze dovodit, že propagace hnutí uvedeného v ust. § 260 tr. zák. bude spočívat v jednání spáchaném převážně v úmyslu přímém. S ohledem na požadavek naplnění znaku „propagace“ lze mít za to, že méně časté budou případy jednání pachatele v úmyslu nepřímém, kdy pachatel následek způsobit přímo nechtěl, ale věděl, že jej svým jednáním může způsobit, a pro ten případ s tím byl srozuměn.

Právě s ohledem na absenci úmyslného zavinění tedy Nejvyšší soud dospěl k závěru, že dovolatel trestný čin podpory a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů podle ust. § 260 odst. 1, 2 písm. a) tr. zák. nespáchal. Pro sdělovací prostředky předseda Nejvyššího soudu věc okomentoval tak, že vydání knihy *Mein Kampf* považuje za mimořádně nevkusný a nešťastný počín v rozporu s dobrými mravy, který v žádném případě neschvaluje.²⁷²

I obecné soudy musí aplikovat právo („obyčejné právo“) ústavně konformním způsobem, aby rozhodnutí nelegitimizovala zásahy do ústavně zaručených práv či svobod, které byly provedeny v rozporu ust. čl. 17 odst. 4 Listiny, neboť základní práva a svobody jsou pod ochranou soudní moci (ust. čl 4 Ústavy).

V rovině „obyčejného práva“ jde o to, zda byly jednáním pachatele naplněny všechny znaky skutkové podstaty konkrétního trestného činu; jak znaky formální, tak znak materiální. V tomto případě Nejvyšší soud dospěl k právnímu závěru, že M. Zítka svým jednáním všechny znaky skutkové podstaty trestného činu, z něhož byl obžalován, nenaplnil.

V rovině ústavního práva je třeba zvažovat, zda zakotvení takového trestného činu vlastně je v demokratické společnosti nezbytné. I formálně správnou aplikací trestního zákona by mohlo v případě, že by trestní zákon zakotvoval skutkové podstaty trestných činů, které by ústavně garantovaná práva omezovaly zcela nepřiměřeně, v rozporu se zásadou subsidiarity

²⁷² Viz např. článek „Vydavatel knihy *Mein Kampf* byl zproštěn viny“ dostupný z <http://www.bbc.co.uk>.

trestního postihu a principem vyváženosti, dojít k porušení ústavně garantovaného práva.

Vytváření zvláštních skutkových podstat, které omezují občanské svobody v zájmu preventivní, apriorní ochrany některých práv, je zcela v souladu s koncepcí tzv. bojovné demokracie, která v naší společnosti s ohledem na zkušenosti zejména z minulého století má své opodstatnění.

Trestný čin podpora a propagace hnutí směřujících k potlačení práv a svobod občanů omezuje svobodu vyslovit svůj názor, protože při naplnění všech znaků skutkové podstaty, včetně úmyslu, je neslučitelný s ochranou lidských práv. Podmínkou trestnosti není bezprostřední ohrožení či porušení veřejného pořádku nebo života či zdraví osob atp. V tom se uvedený trestný čin odliší od trestného činu **násilí proti skupině obyvatelů a proti jednotlivci** (ust. § 196 a § 197a tr. zák.). Tohoto trestného činu dle ustanovení § 196 se dopustí ten, kdo skupině obyvatelů vyhrožuje usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením škody velkého rozsahu, nebo dle kvalifikované skutkové podstaty kdo užije násilí proti skupině obyvatelů nebo jednotlivci nebo jim vyhrožuje usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením škody velkého rozsahu pro jejich politické přesvědčení, národnost, příslušnost k etnické skupině, rasu, vyznání nebo proto, že jsou bez vyznání. Dle ust. § 197a je trestný ten, kdo jinému vyhrožuje usmrcením, těžkou újmou na zdraví, nebo jinou těžkou újmou takovým způsobem, že to může vzbudit důvodnou obavu.

Také u tohoto trestného činu je trestán mj. verbální projev, nelze však hovořit o omezení svobody slova v pravém smyslu slova, neboť jde spíše o formu násilí než o hlásání vlastních myšlenek či názorů.

Omezení svobody projevu v zájmu ochrany nezávislosti soudní moci

Trestného činu **zasahování do nezávislosti soudu** (ust. § 169a tr. zák.) se dopustí ten, kdo působí na soudce, aby porušil své povinnosti v řízení před soudem. Trestný čin **pohrdání soudem** (ust. § 169b tr. zák.) spáchá ten, kdo opakovaně závažným způsobem ruší jednání soudu, nebo

kdo se opakovaně při takovém jednání k soudu chová urážlivě nebo soud znevažuje, anebo kdo opakovaně jednání soudu maří. Ustanovení zakotvující tyto trestné činy jsou konkretizací ústavněprávních ustanovení čl. 18 odst. 2 Listiny (které stanoví, že do nezávislosti soudu se nesmí zasahovat ani peticí), čl. 81 Ústavy (podle kterého soudní moc v České republice vykonávají nezávislé soudy) a čl. 82 odst. 1 Ústavy (podle něhož jsou soudci při výkonu své funkce nezávislí a jejich nestrannost nesmí nikdo ohrožovat).

Pokud novinář uveřejní článek, v němž se vyjadřuje k tomu, jak by měl soud v konkrétní věci rozhodnout, lze v jeho jednání spatřovat minimálně nepřímý úmysl zasáhnout do nezávislosti soudu. P. Vantuch má za to, že novinář není oprávněn vyslovovat ve sdělovacím prostředku názor, jak má soud rozhodnout, a společenskou nebezpečnost vidí zejména v masovém dopadu takového sdělení. Navrhuje dokonce doplnění ust. § 8a trestního řádu v tom smyslu, že sdělovací prostředky nejsou před právní mocí rozsudku či jiného rozhodnutí ve věci sdělovat názor, jak má soud rozhodnout.²⁷³

Je třeba si ale uvědomit, že úkolem hromadných sdělovacích prostředků je všestranně a objektivně informovat i kriticky hodnotit. Při posuzování, zda byla naplněna skutková podstata trestného činu zasahování do nezávislosti soudu, by měl být hodnocen především charakter hodnotících a předjímajících úsudků, nikoli jejich samotná existence a publikace.

Jako argument pro podporu restriktivního výkladu P. Vantucha může posloužit potenciální absence nestrannosti konkrétního média nebo jednotlivých novinářů, která může být dána vztahem k někomu, kdo je v dané soudní věci angažován, nebo dokonce vlastním zájmem sdělovacího prostředku nebo novináře na výsledku soudního řízení. Takový sdělovací prostředek pak nelze považovat za nepředpojatý a nebezpečí ovlivňování soudu prostřednictvím veřejného mínění je nasnadě, zejména není-li daný zájem média na určitém soudním rozhodnutí veřejně deklarován a skrývá-li se snaha ovlivnit mínění veřejnosti či soudu ve svůj prospěch za právem na

²⁷³ Vantuch, P.: Je redakce oprávněna ještě před rozsudkem vyslovit názor na to, jak by se měl soud rozhodnout ve věci?, *Bulletin advokacie*, 9/1996, s. 35-37. Viz též Vantuch, P.: Informace o obviněném ve sdělovacích prostředcích a presumpce nevinny, *Bulletin advokacie*, 5/1996, s. 41 a násl. Srov. též Lněnička, J.: Svoboda projevu a trestní řízení, *Právní praxe*, 4/1995, s. 218 a násl.

poskytování informací či právem na názor.²⁷⁴ Ani v těchto případech nemusí být médiím jejich informativní úloha upřena, ale hodnocení by v takovém případě mělo být ponecháno jiným, nezainteresovaným subjektům.

Omezením svobody projevu ohledně informací o probíhajícím soudním řízení nelze zcela znemožnit všechny formy veřejné diskuse o pravomocně dosud neskončených případech. Je jasné, že soudy nemohou fungovat „ve vakuu“, že je není možné oddělit od ostatního světa a od informací veřejně prodiskutovaných.

V. Sládeček zdůrazňuje ústavněprávní rozměr tohoto střetu hodnot. Připomíná zásadu, že je dovoleno vše, co není zakázáno, a případný zákaz lze provést pouze zákonem nebo na základě zákona při současném dodržení mezi ústavní ochrany základních práv a svobod. Žádný zákon přitom výslovně novináře ve zveřejňování komentářů činnosti soudů, byť nepodložených úplnou znalostí okolností případu, neomezuje. Ustanovení trestního zákona o zasahování do nezávislosti soudu podle V. Sládečka nelze použít, neboť „novinář ... nemá v úmyslu ohrožovat nestrannost soudu (čl. 82 odst. 1 Ústavy), resp. zasahovat do nezávislosti soudu (čl. 17 odst. 2 Listiny)“, a aby šlo o trestný čin, „ovlivňování soudu musí být adresné, přímé a zahrnovat úmysl působení na soudce k porušení jeho povinností...“.²⁷⁵

Příhodné je rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Worm v. Rakousko* (1997).²⁷⁶ Investigativní novinář A. Worm se dlouhodobě intenzivně zabýval tzv. Kauzou Androsch, v níž figuroval bývalý místopředseda vlády a ministr financí Spolkové republiky Rakousko H. Androsch, jehož počínání novinář od roku 1978 sledoval kvůli podezření z daňových úniků. V červenci 1991 A. Worm uveřejnil v týdeníku Profil dvoustránkový článek, v němž referoval o průběhu trestního řízení vedeném proti H. Androschovi. Vyšetřování H. Androsche probíhalo od roku 1989, v říjnu 1991 byl H. Androsch z trestného činu daňového úniku spáchaného pokračováním v průběhu let 1973 a 1981

²⁷⁴ Srov. Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 199–200.

²⁷⁵ Sládeček, V.: Ještě k otázce komentářů tisku o trestních věcech, Bulletin advokacie, 3/1997, s. 29. Srov. též Sládeček, V.: Svoboda projevu, tolerance a tisk (tiskový ombudsman ve Švédsku), Acta Universitatis Carolinae, 1-2/1996, s. 123 a násl.

²⁷⁶ Viz rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Worm v. Rakousko* ze dne 29. 8. 1997, stížnost č. 22714/93, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

shledán vinným a odsouzen k pokutě 1,8 milionu ATS. A. Worm byl za uveřejnění uvedeného článku na základě ust. § 23 rakouského mediálního zákona²⁷⁷ odsouzen k pokutě ve výši 48 tisíc ATS (v případě nezaplacení pokuty k trestu odnětí svobody 20 dní) za zakázané ovlivňování trestního řízení. A. Worm se se stížností na porušení ust. čl. 10 Úmluvy obrátil na Evropský soud. Ten v poměru 7:2 rozhodl, že odsouzení novináře v rozporu s ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy nebylo.

Evropský soud postupně zkoumal všechny podmínky nutné pro závěr, že omezení svobody projevu bylo v souladu s ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

Formální podmínka, že omezení musí být předepsáno zákonem, splněna byla. Zákonem stanovujícím tuto podmínku je rakouský mediální zákon. Zákon, který omezení svobody projevu umožňuje, musí být jasný, aby bylo možné předvídat, jaké právní následky může určité jednání mít. Tato podmínka je splněna i tehdy, když se obsah zákona stává jasným a právní následky jednání předvídatelnými až na základě právní rady poskytnuté např. advokátem, který obsah zákona interpretuje a dotčené osobě jej přiměřeným způsobem vysvětlí.²⁷⁸

Omezení musí sledovat cíl, který Úmluva uznává jako legitimní, dostatečně závažný důvod oslabení ochrany svobody projevu. Zachování autority a nezávislosti soudní moci takovým cílem je. Pojem „autorita soudní moci“ znamená, že soudy jsou a mají být veřejností chápány jako ty pravé instituce k rozhodování právní sporů a rozhodování o vině, či nevině v trestních věcech. Veřejnost má mít respekt a důvěru v soudy, že jsou schopny svoji funkci ve společnosti plnit. „Nezávislost“ pak znamená absenci podjatosti, předpojatosti a absenci vnějších vlivů či tlaků.²⁷⁹ V tomto případě omezení sledovalo též ochranu presumpce nevinny.

²⁷⁷ Viz ust. § 23 rakouského mediálního zákona: „*Wer in einem Medium während eines gerichtlichen Strafverfahrens nach rechtskräftiger Versetzung in den Anklagestand, im Verfahren vor dem Einzelrichter des Gerichtshofes erster Instanz oder im bezirksgerichtlichen Verfahren nach Anordnung der Hauptverhandlung, vor dem Urteil erster Instanz den vermutlichen Ausgang des Strafverfahrens oder den Wert eines Beweismittels in einer Weise erörtert, die geeignet ist, den Ausgang des Strafverfahrens zu beeinflussen, ist vom Gericht mit Geldstrafe bis zu 180 Tagessätzen zu bestrafen.*“

²⁷⁸ Viz rozhodnutí Evropského soudu ve věci Worm v. Rakousko ze dne 29. 8. 1997, stížnost č. 22714/93, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

²⁷⁹ Viz rozhodnutí Evropského soudu ve věci Worm v. Rakousko ze dne 29. 8. 1997, stížnost č. 22714/93, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

Nejproblematictější, ostatně jako ve většině podobných kauz, bylo posouzení splnění druhé materiální podmínky, tedy to, jestli odsouzení novináře bylo opatřením v demokratické společnosti nezbytným.

Evropský soud nevyžaduje od smluvních států naprostou jednotnost při posuzování nezbytnosti zamýšleného opatření v demokratické společnosti, nýbrž jim ponechává určitou volnost.

Omezení svobody projevu z důvodu zachování autority a nezávislosti soudní moci podle stanoviska Evropského soudu neopravňuje státy k zamezení jakékoli veřejné diskuse o probíhajících soudních řízeních a otázkách, které jsou předmětem těchto řízení. Předcházející nebo souběžnou diskusi o otázkách, které jsou předmětem probíhajících soudních řízení nelze zcela zakázat, a to ani ve sdělovacích prostředcích ani mezi širokou veřejností. Prostor pro informování o probíhajících trestních řízeních, včetně jejich komentování, musí být zachován, mj. i s ohledem na ust. čl. 6 odst. 1 Úmluvy, které vyžaduje, aby trestní řízení probíhalo veřejně. Zejména tam, kde je účastníkem řízení osoba veřejně činná („*public figure*“), např. bývalý ministr, jsou hranice přípustného komentování širší než v jiných případech. Právo sbírat a rozšiřovat informace o takových případech mají sdělovací prostředky i široká veřejnost. Tyto osoby se tím, že se staly veřejně činnými, dobrovolně nevyhnutelně a vědomě podrobily „zkoumavým pohledům“ sdělovacích prostředků i celé veřejnosti.²⁸⁰

Pokud zprávy o probíhajících soudních řízeních a jejich hodnocení nepřekročí určité hranice stanovené v zájmu řádného výkonu rozhodovací činnosti soudů, pak jsou takové veřejné diskuse chráněny v rámci práva na řádný soudní proces, jehož atributem je mj. veřejnost.

Ovšem dalším atributem řádného procesu je nezávislost a nestrannost rozhodujícího soudu. A tento atribut nelze omezit ani v řízeních, v nichž účastníkem je osoba veřejně činná. Tento aspekt musí mít novináři při komentování probíhajících soudních (zejména trestních) věcí stále na paměti. Sdělení nesmí překročit meze objektivního komentování, nesmí

²⁸⁰ Rozhodnutí Evropského soudu ve věci Worm v. Rakousko ze dne 29. 8. 1997, stížnost č. 22714/93, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

prejudikovat vinu ani podkopávat důvěru veřejnosti v řádné rozhodování soudů.²⁸¹

Odsouzení A. Worma, jak Evropský soud zdůraznil, nesměřovalo proti realizaci svobody projevu jako takového, proti realizaci práva objektivním způsobem informovat o trestním stíhání osoby veřejně činné, nýbrž proti prejudikování viny. Novinář v článku jasně vyjádřil svoje přesvědčení o vině obviněného. Svým předsudkem tak podle Evropského soudu mohl negativním způsobem ovlivnit nepředpojatost, nezájatost soudců a tím ovlivnit výsledek trestního řízení. Podle názoru Evropského soudu byl rakouský soud oprávněn k odsouzení novináře za to, že si usurpoval roli soudce, neboť riziko, že rozhodování soudu nebude nezávislé, je dostatečným důvodem pro omezení svobody projevu. Zájem na svobodném sdělování a přijímání informací v tomto konkrétním případě podle Evropského soudu nepřevážil nad zájmem na zcela svobodném, neovlivněném rozhodování soudů.

K rozsudku byl připojen dissent. V něm se uvádí, že pojmy použité v ust. § 23 rakouského mediálního zákona jsou natolik široké, že lze pochybovat o souladu tohoto ustanovení s Úmluvou. V případě A. Worma navíc bylo ustanovení aplikováno abstraktním, nikoli konkrétním způsobem. Lze si představit, že v některých oblastech požadavky veřejného pořádku implikují povinnost sankci uložit, aniž bylo prozkoumáno, zda existovalo skutečné, nikoli jen hypotetické riziko. Takovým případem však nemůže být případ omezení základního práva. Aby bylo omezení svobody projevu v souladu s ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy je třeba prokázat, že publikované informace a postoje představovaly reálné a zásadní ohrožení chráněné hodnoty, nikoli jen hypotetické ohrožení.

Inkriminované části článků vlastně jen parafrázovaly výroky státního zástupce vyřčené v průběhu řízení. Zásah byl podle nesouhlasného stanoviska uskutečněn nikoli na základě toho, že byl způsobilý ovlivnit výsledek soudního řízení – otázka nezávislosti a nestrannosti), nýbrž spíše na základě toho, článek A. Worma mohl ohrozit ohrožoval princip, že „soudy

²⁸¹ Rozhodnutí Evropského soudu ve věci Worm v. Rakousko ze dne 29. 8. 1997, stížnost č. 22714/93, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

jsou těmi pravými institucemi pro rozhodování právních sporů“ („*the courts are the proper forum for the settlement of legal disputes*“) – otázka autority soudu. Rakouský soud svým rozhodnutím hodlal zajistit to, že veřejnost bude soudy uznávat jako ty jediné správné instituce pro rozhodnutí o vině, či nevině v trestních věcech, aby zabránil spektakulárním pseudoprocesům ve sdělovacích prostředcích („...*the ... court intended to ensure the acceptance of the courts as the proper forum for the determination of a person's guilt or innocence on a criminal charge with the aim of preventing the spectacle of pseudo-trials in the news media...*“).

Přikláním se k názorům uvedeným v nesouhlasném stanovisku. Se závěrem, že slova a výrazové prostředky, které A. Worm ve svém článku použil, byly takové povahy, že zásah do svobody projevu byl v souladu s naléhavou společenskou potřebou, nelze bez dalšího souhlasit. Výsledek vážení svobody projevu a práva na informace včetně informací, které znepokojují, na straně jedné a zájmem na zachování autority soudní moci a nezávislosti a nestrannosti rozhodování soudů se mi nezdá tak jednoznačný, jak je prezentován v rozhodnutí Evropského soudu. Novinář politikovo počínání dlouhodobě sledoval, a jestliže na základě tohoto sledování vystavěl určité závěry a ty se včetně indicií, jak k nim dospěl, rozhodl zveřejnit, zřejmě byl o pravdivosti informací získaných vlastní investigativní činností přesvědčen. Ostatně tak by měl proces získávání informací novináři probíhat. Novinář by měl informace aktivně vyhledávat i pasivně přijímat, pozorně sledovat dění a získané informace kriticky vyhodnocovat a dávat do souvislostí. Jinou cestou nelze vytvářet nové informace.

Trestněprávní ochrana osobnostních práv

V této souvislosti je na místě uvést zejména trestný čin **křivého obvinění** (ust. § 174 tr. zák.), jehož se dopustí ten, kdo jiného lživě obviní z trestného činu v úmyslu přivodit jeho trestní stíhání. Tato skutková podstata chrání osobnostní práva toho, kdo byl křivě obviněn, a zároveň chrání před rušením činnosti soudu. Objektivní stránka skutkové podstaty je naplněna, pokud pachatel sdělí nepravdivý údaj obvinění z trestného činu,

a to ve specifickém úmyslu přivodit jiné osobě trestní stíhání. Pokud tedy žurnalista publikuje nepravdivé informace, z nichž jednoznačně vyplývá, že konkrétní osoba spáchala trestný čin, může být takové jednání kvalifikováno jako trestný čin křivého obvinění, jen pokud bude novináři prokázáno úmyslné zavinění, které bude zahrnovat i vědomí toho, že dané informace jsou nepravdivé.

Silným trestněprávním nástrojem ochrany osobnostních práv je zakotvení trestného činu **pomluvy** (ust. § 206 tr. zák.), jehož se dopustí ten, kdo o jiném sdělí nepravdivý údaj, který je způsobilý značnou měrou ohrozit jeho vážnost u spoluobčanů, zejména poškodit jej v zaměstnání, narušit jeho rodinné vztahy nebo způsobit mu jinou vážnou újmu. „Pomluvit“ ve smyslu trestního zákona lze jen sdělením údaje nepravdivého.

Toto ustanovení chrání také veřejné činitele, resp. osobnostní práva osob, které vykonávají pravomoci veřejných činitelů. Ochrana jejich osobnostních práv je stejná jako ochrana osobnostních práv jiných osob. Ochrana veřejných činitelů proti kritice však je podle současné rozhodovací praxe slabší než ochrana jiných osob, které nejsou součástí veřejného života.

Ustanovení o pomluvě ale není určeno k ochraně vlády či jiných elitních skupin, nýbrž k ochraně osobnostních práv jedince. Nemělo by být používáno k potlačení kritiky nebo odrazení od odhalování korupčních nebo jiných nelegálních praktik.²⁸²

Přestože je skutečnost, že pomluva je trestným činem, zastánci co nejneomezenější svobody projevu kritizována, počítá s tímto trestným činem i návrh nového trestního zákoníku.²⁸³ Zvláštní zpravodaj OSN pro otázky svobody projevu, zástupce Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě pro otázky svobody sdělovacích prostředků a zvláštní zpravodaj Organizace amerických států pro otázky svobody projevu vydali v únoru 2000 společné prohlášení, v němž mj. uvedli, že verbální trestné činy, zejména pomluva (*difamation*), musí být zrušeny.²⁸⁴

²⁸² Srov. Kašpar, V.: Zákony jsou často zneužívány proti médiím, Mediažurnál, 8/99, s. 2

²⁸³ Viz ust. § 151 návrhu nového trestního zákoníku.

²⁸⁴ OBSE: Trestní stíhání za pomluvu a stíhání verbálních názorů musí být zrušeno, Britské listy [online] ze dne 19. 12. 2001, dostupné z <http://www.blisty.cz>.

P. Uhl argumentuje tím, že „trestnost pomluvy a podobných verbálních činů je v souladu s kontinentálním tradicionalismem“.²⁸⁵ Možnost trestního postihu pomluvy je však uznávána i na americkém kontinentu. V rozhodnutí ve věci *R. v. Lucas (1998)* kanadský nejvyšší soud vyslovil, že existence trestného činu pomluvy je není v rozporu s garancí svobody projevu.²⁸⁶

Argument ochrany základních práv mohou použít jak odpůrci trestného činu pomluvy (kteří hájí svobodu projevu), tak jeho zastánci (kteří hájí ochranu cti a lidské důstojnosti). Domnívám se, že skutečnost, že trestní zákon zakotvuje trestný čin pomluvy, sama o sobě nepřipustným omezením svobody projevu není. Zároveň ale připouštím, že zneužitelná taková právní úprava (ostatně jako všechno) je. Na soulad s demokratickými principy je tedy třeba dbát zejména při aplikaci těchto ustanovení trestního zákona. V souladu se zásadou proporcionality by měl trestněprávní sankci soud uložit jen v těch nejzávažnějších případech zásahu do osobnostních práv; méně závažné zásahy by měly být ponechány k řešení cestou občanskoprávní.

Omezení svobody projevu v zájmu ochrany veřejného klidu a pořádku

Trestného činu **šíření poplašné zprávy** se dopustí ten, kdo úmyslně způsobí nebezpečí vážného znepokojení alespoň části obyvatelstva nějakého místa tím, že rozšiřuje poplašnou zprávu, která je nepravdivá (ust. § 199 odst. 1 tr. zák.), nebo ten, kdo takovou zprávu, ač ví, že je nepravdivá a může vyvolat opatření vedoucí k nebezpečí vážného znepokojení alespoň části obyvatelstva nějakého místa, sdělí podniku nebo organizaci nebo policejnímu nebo jinému státnímu orgánu anebo hromadnému informačnímu prostředku

²⁸⁵ In Vališ, Z.: Pomluva opět na tapetě, Český rozhlas – Radio Praha [online] ze dne 11. 6. 2003, dostupné z <http://www.radio.cz>. Viz též Mašita, K.: Pomluva už nemá být trestným činem, Britské listy [online] ze dne 5. 7. 2003, dostupné z <http://www.blisty.cz>.

²⁸⁶ Supreme Court of Canada, decision on defamatory libel, *R. v. Lucas (1998)* 1 S.C.R. 439. Viz ust. 2(b) kanadské listiny práv a svobod („*Canadian Charter of Rights and Freedoms*“).

(ust. § 199 odst. 2 tr. zák.).²⁸⁷ Musí jít o zprávu nepravdivou; šíření „znepokojující“ avšak pravdivé zprávy trestné není, pokud se tak neděje za stavu ohrožení státu nebo válečného stavu (ust. § 200 tr. zák.).

Pachatel si musí být nepravdivosti informace vědom nebo s ní musí být alespoň srozuměn, rovněž musí být minimálně srozuměn s tím, že vyvolá nebezpečí vážného znepokojení. Ustanovení § 199 tr. zák. je omezena svoboda projevu v zájmu občanského soužití a veřejného klidu a pořádku, a to kvůli samotnému obsahu takového projevu. Poplašnou zprávou může být jen skutkové tvrzení, nikoli názor či hodnotící soud. Ust. § 199 tr. zák. omezuje svobodu projevu pouze ve vztahu k šíření empiricky ověřitelných faktů, nikoli ve vztahu k šíření názorů.

T. Sokol uvádí jako případ na hranici šíření poplašné zprávy rozhlasovou hru O. Wellse Válka světů, kterou v roce 1938 vysílal rozhlas v USA. Výsledkem inscenace aktuálních zpráv o přistání mimozemšťanů v USA byla obrovská panika a útěk desítek tisíc lidí.²⁸⁸ O trestný čin nemohlo jít, jelikož na počátku pořadu bylo jasně oznámeno, že se jedná o hru, a proto by ani nemohl být dovozen úmysl šířit poplašnou zprávu.

Z trestného činu šíření poplašné zprávy byli obviněni také členové umělecké skupiny Zhotoven, kteří se v červnu 2007 napojili na kameru vysílající záběry z Černého dolu v Krkonoších v rámci živého vysílání pořadu Panorama, monitorujícího počasí ve vybraných rekreačních lokalitách České republiky, vysílaného na programu ČT2, a mezi reálnými záběry na hory promítli záběry fiktivního jaderného výbuchu.²⁸⁹ K záběrům fiktivního výbuchu byl připojen odkaz na WWW stránky autorů happeningu. V letním období sledovanost pořadu Panorama nepřesahuje 50 tisíc diváků.²⁹⁰ Ohlas

²⁸⁷ Srov. ust. § 324 odst. 2 návrhu nového trestního zákoníku. Trestný čin šíření poplašné zprávy spáchá podle ust. § 324 odst. 2 ten, kdo nepravdivou poplašnou zprávu nebo jinou nepravdivou zprávu, která je způsobilá vyvolat opatření vedoucí k nebezpečí vážného znepokojení alespoň části obyvatelstva nějakého místa anebo bezdůvodnou záchrannou práci integrovaného záchranného systému, sdělí soudu, orgánu Policie České republiky, orgánu státní správy, územní samosprávy, nebo jinému orgánu veřejné moci, právnické osobě, fyzické osobě, která je podnikatelem, anebo hromadnému informačnímu prostředku. Návrh přizpůsobuje formulaci skutkové podstaty současné terminologii.

²⁸⁸ Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 38.

²⁸⁹ Viz např. Hoax nuke blast seen on TV weather; článek je dostupný z <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/01/03/art.crime.ap/index.html>.

²⁹⁰ ČT24: Členové skupiny Zhotoven byli obžalováni z šíření poplašné zprávy; článek je dostupný z <http://www.ct24.cz>.

veřejnosti na happening byl nepatrný. O happeningu se většina obyvatel dozvěděla až ze zpravodajství České televize.

Smyslem akce bylo podle vyjádření členů skupiny upozornit na sílu sdělovacích prostředků, jejich možnost a schopnost ovlivňovat a nedůvěryhodnost: „Nejsme žádná teroristická ... skupina, účelem není jakkoli společnost strašit či manipulovat ... Politické zájmy a zájmy ... firem společnost skrytě manipulují, tlačí své produkty a ideje všemi možnými cestami do podvědomí občana. Jemné narušení tohoto systému, apel na čistý rozum člověka, jeho neovlivnitelnost, ... nikdy neškodí ani v demokratické zemi. Proto umělecká skupina Zhotoven ... napadla mediální prostor ... Narušila ho, zpochybnila jeho pravdivost, uvěřitelnost. Upozornila na možnou záměnu reálného obrazu světa za svět mediální. Je vše, co denně vidíme na obrazovkách televizi pravdou ... ? Je vše, co je nám médií ... jako pravda předkládáno opravdu pravdou? Tuto myšlenku má náš projekt ... připomenout. Věříme, že svobodný prostor veřejnoprávní televize takovouto akcí a tedy i své vlastní zpochybnění snese, bude apelem pro budoucnost ...“²⁹¹

Za tentýž čin, kvůli němuž jsou členové skupiny trestně stíháni, jim byla Národní galerií v prosinci 2007 udělena cena v prvním ročníku soutěže mladých umělců NG 333 – Cena Národní galerie v Praze a Skupiny ČEZ.²⁹²

Pro obžalobu svědčí několik skutečností. Primárním úmyslem autorů happeningu sice nebylo vyvolat vážné znepokojení obyvatelstva, nicméně s tím, že takové znepokojení způsobit mohou²⁹³, museli být přinejmenším srozuměni. Jejich úmysl se musel vztahovat i k té skutečnosti, že zpráva, kterou odvysílali, je nepravdivá. Zavinění pachatele musí zahrnovat vědomí, že zpráva je nepravdivá a současně vědomí, že zpráva může vyvolat opatření státních nebo jiných orgánů k prověření této falešné zprávy. Odkaz na webové stránky skupiny, který byl k záběrům připojen, sice mohl naznačit,

²⁹¹ Viz odkaz Mediální realita na WWW stránkách skupiny Zhotoven

<http://www.zhotoven.com>.

²⁹² Viz Zhotoven – vítěz prvního ročníku Ceny NG 333 a Skupiny ČEZ, článek je dostupný z

<http://www.ngprague.cz>.

²⁹³ Trestní zákon v ust. § 199 odst. 1 uvádí „Kdo úmyslně způsobí nebezpečí vážného znepokojení...“, čili jde o ohrožovací delikt a stačí pokud pachatel způsobí „nebezpečí vážného znepokojení“, k naplnění skutkové podstaty není nutné způsobit „vážné znepokojení“ části obyvatelstva.

že jde o recesi, ale takový odkaz mohl být srozumitelný jen pro ty diváky, kteří věděli, že existuje nějaká skupina Zhotoven a jaké jsou její aktivity. A pro laickou veřejnost, neznalou zákonitostí jaderné fyziky, nemusí být rozpoznání, že na záběrech není skutečný jaderný výbuch, samozřejmé.

Jako argument pro obhajobu lze použít skutečnost, že akce žádné vážné znepokojení nevyvolala, což prokazuje, že jednání členů skupiny vůbec nebylo za daných okolností a v daném provedení způsobilo vážné znepokojení části obyvatelstva nějakého místa způsobit. V rámci obhajoby lze též operovat pojmem „vážné znepokojení“. Zákon vyžaduje, aby pachatel způsobil nebezpečí vážného znepokojení, nikoliv jen nebezpečí běžného, nevážného znepokojení. Vážné znepokojení však neznamená přímo paniku.^{294 295}

K uvedenému případu lze ještě poznamenat, že zde připadá v úvahu také trestní odpovědnost za porušování autorského práva, práv souvisejících s právem autorským a práv k databázi (ust. § 152 tr. zák.).

Kvůli formě projevu je omezena svoboda projevu v případě trestného činu **výtržnictví** dle ust. § 202 tr. zák. Tato skutková podstata nedopadá pouze na jednání spočívající ve verbálním projevu, nýbrž také na jiné formy jednání. Jde zpravidla o násilný nebo slovní projev takového charakteru, že hrubě uráží, vzbuzuje obavy o bezpečnost zdraví, majetku nebo výrazně snižuje vážnost většího počtu osob současně přítomných.²⁹⁶

M. Bartoň připomíná, že totalitní režim ČSSR používal trestný čin výtržnictví jako jeden z nástrojů postihu účastníků protistátních demonstrací či postihu nositelů „nepohodlných“ názorů.²⁹⁷

Za výtržnictví byl stíhán např. anarchistický novinář J. Křeček. Výtržnictví se měl dopustit tím, že při slavnostním projevu prezidenta V.

²⁹⁴ K výkladu pojmu „vážné znepokojení“ použitého v ust. § 18 odst. 1 zákona č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky, o šíření nepravdivých zpráv srov. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČSR ze dne 4. 4. 1924, sp. zn. Zm II 94/24: „Vážné znepokojení předpokládá sice opravdové znepokojení většího stupně, nikoliv však zděšení nebo paniku. Stačí vyvolání nelibého stavu představou zla, jež dle rozšiřované zprávy v obyvatelstvu, resp. jeho části vzniknout má.“

²⁹⁵ Dne 25. 3. 2008 soud prvního stupně ve věci rozhodl a obžalované zprostil obžaloby z důvodu, že spáchaný skutek není trestným činem. Viz např. Máslo, J.: Atomový hřib v televizi není poplašná zpráva, řekl soud, Aktuálně.cz [online], <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/>.

²⁹⁶ Jelínek, J. - Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád - poznámkové vydání s judikaturou, Linde, Praha, 2001, s. 207.

²⁹⁷ Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 133.

Havla po podpisu ratifikačních listin ke vstupu ČR do NATO 26. 2. 1999 začal pískat na píšťalku a zapálil plastikovou vlaječku NATO. Uvedl: „Chtěl jsem, aby pro historii zůstal zachován obrázek, který by nebyl jenom černobilý. Ukázat, že tu jsou i odpůrci NATO.“ Poukazoval dále na to, že na stejném místě při projevu republikánských poslanců pískáním svůj názor vyjadřovala také prezidentova manželka. Trestní stíhání J. Křečka bylo nakonec zastaveno.²⁹⁸

Omezení svobody projevu z důvodu ochrany utajovaných informací

Ve vztahu k utajovaným informacím omezuje svobodu projevu trestní zákon v ustanovení o trestných činech vyzvědačství (ust. § 105) a ohrožení utajované informace (ust. § 106 – § 107 tr. zák.).

Objektivní stránka trestného činu **vyzvědačství** zahrnuje vyzvidání informace utajované podle zákona o ochraně utajovaných informací, jejíž vyzrazení může vážným způsobem ohrozit nebo poškodit trestním zákonem vyjmenované zájmy, s cílem vyzradit ji cizí moci, dále sbírání údajů obsahujících utajovanou informaci, vyzrazení utajované informace cizí moci a umožnění nebo usnadnění uvedených činností jinému pachateli (ust. § 105 tr. zák.).

Objektivní stránka trestného činu **ohrožení utajované informace** zahrnuje opět vyzvidání utajované informace (s cílem vyzradit ji nepovolané osobě), sbírání údajů obsahující utajované informace a vyzrazení utajované informace nepovolané osobě. Trestní zákon upravuje i nedbalostní formu trestného činu ohrožení utajované informace, který spáchá ten, kdo z nedbalosti způsobí vyzrazení utajované informace klasifikované stupněm utajení Přísně tajné nebo tajné nebo Důvěrné.

Podle T. Sokola je pro většinu novinářů a vydavatelů utajování informací především problémem těch, kteří jsou povinni mlčenlivost zachovávat, a pokud ji tato povinná osoba poruší, novinář již má možnost

²⁹⁸ Cit. dle Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 133.

informace využít.²⁹⁹ Obdobně se vyjadřuje F. Fechner. Jestliže se novinář dozví informace, které původně nejsou určeny všeobecné veřejnosti, je oprávněn takovou informací uveřejnit a informace se tak stává volně přístupnou a může být dále šířena bez omezení.³⁰⁰ Například pokud úřední osoba poruší povinnost mlčenlivosti a sdělí informace, které jsou součástí služebního tajemství, novináři, je tato úřední osoba odpovědná z porušení svých služebních povinností, event. jiných právních povinností, ale informace již není tajná a veřejnosti může být volně šířena.

V této souvislosti je však třeba upozornit na skutečnost, že u trestného činu ohrožení utajované informace trestní zákon nevyžaduje speciální subjekt a jeho pachatelem tak může být kdokoli, tedy i novinář, který informaci, která podléhá utajení, kupříkladu vyzvídá. Předmětem ochrany ustanovení o trestném činu ohrožení utajované informace jsou však pouze informace vymezené zákonem o ochraně utajovaných informací, nikoli všechny informace v držení orgánů veřejné moci.

Evropský soud se k obdobné otázce vyjádřil v kauze *Daman v. Švýcarsko (2006)*.³⁰¹

Švýcarský soud odsoudil novináře V. F. Dammanna k pokutě ve výši 500 CHF za návod k trestnému činu porušení služebního tajemství podle ust. § 320 odst. 1 a ust. § 24 odst. 1 švýcarského trestního zákoníku. Uvedeného trestného činu se měl dopustit tím, že telefonicky požádal úřednici státního zastupitelství curyšského kantonu o informaci, zda osoby podezřelé z účasti na vyloupení pobočky pošty v Curychu, k němuž došlo o několik dní předtím, byly již někdy v minulosti odsouzeny. Pro to, aby tyto informace získal, nepoužil lsti, hrozby ani nijak nevyvíjel nátlak. Úřednice požadované informace poskytla. V. F. Dammann se přesto rozhodl je nepublikovat.

²⁹⁹ Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 35. Srov. Carey, P. – Sanders, J.: Media Law, Sweet an Maxwell, London, 2004, s. 117.

³⁰⁰ Fechner, F.: Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 47.

³⁰¹ Rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Dammann v. Švýcarsko* ze dne 25. 4. 2006, stížnost č. 77551/01, dostupný z <http://www.echr.coe.int>.

Údaje o dřívějších odsouzeních podezřelých osob jistě jsou hodny ochrany. Zároveň je ale třeba poukázat na skutečnost, že tyto informace bylo možné získat jinými prostředky, (vyhledáváním ve sbírkách rozhodnutí či tiskových archivech), i když by takové vyhledávání bylo finančně a časově náročnější.

I s ohledem na tuto skutečnost se tedy trestní odsouzení novináře za to, že požádal o informace, které již tak jako tak byly jinou formou zveřejněny, nezdá být opatřením v demokratické společnosti nezbytným a důvody zřejmě nebyly relevantní a dostatečné, neboť nešlo o „zabránění úniku důvěrných informací“ ve smyslu ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

Kdokoliv, kdo realizuje svobodu projevu, tedy i novinář bere na sebe povinnosti a odpovědnost, jejichž rozsah závisí na konkrétní situaci a použitém technickém postupu. Podle názoru švýcarských soudů měl zkušený novinář vědět, že informace o osobách, u nichž probíhalo trestní řízení, jsou důvěrné. Podle Evropského soudu je však taková argumentace nepřijatelná. Naopak je povinností státu zajistit řádné plnění svých úkolů, zorganizovat svou činnost a vychovat své úředníky, aby jednali tak, aby neunikla žádná informace obsahující údaje, jež jsou považovány za důvěrné.³⁰² S tím lze jen souhlasit.

Omezení svobody projevu z důvodu ochrany zdraví

Právo na ochranu zdraví zakotvuje ust. čl. 31 Listiny. Omezení svobody projevu umožňuje Listina v ust. čl. 17 odst. 4 mj. také v zájmu ochrany veřejného zdraví a mravnosti.

Trestným činem omezujícím svobodu projevu v zájmu ochrany zdraví je **šíření toxikomanie** (ust. § 188a tr. zák.). Toxikomanií šíří, kdo jiného svádí ke zneužívání návykové látky jiné než alkoholu nebo ho v tom podporuje nebo ten, kdo zneužívání takové látky jinak podněcuje nebo šíří. Pojem návyková látka definuje trestní zákon v ust. § 89 odst. 10, přičemž

³⁰² Rozhodnutí Evropského soudu ve věci *Dammann v. Švýcarsko* ze dne 25. 4. 2006, stížnost č. 77551/01, dostupný z <http://www.echr.coe.int>.

ustanovení o šíření toxikomanie výslovně vylučuje trestnost propagace alkoholu.

Skutková podstata bude pravděpodobně naplněna, pokud budou zveřejněny subjektivní hodnotící soudy, které doporučují či vychvalují zneužívání návykových látek. V případě, že budou publikována pouze skutková tvrzení, o trestný čin šíření toxikomanie půjde spíše v případě, že tato skutková tvrzení nebudou pravdivá a budou zkreslovat obraz o drogách směrem k jejich kladnému přijetí.

Novelou byla připojena kvalifikovaná skutková podstata, podle níž je přísněji trestný ten, kdo toxikomanii šíří tiskem, filmem, rozhlasem, televizí, veřejně přístupnou počítačovou sítí nebo jiným obdobně účinným způsobem. K naplnění základní skutkové podstaty však postačí i neveřejné šíření toxikomanie.

Domnívám se, že stát by měl zásahnout jen v případech, kdy jde o nezastřenou propagandu zneužívání těchto látek, obdobně jako zakazuje propagaci cigaret a do jisté míry i alkoholu.

Okresní soud v Olomouci v roce 1997 rozhodoval o obvinění vydavatelů knihy A. Gottlieba Vaříme s konopím z trestného činu šíření toxikomanie. Publikace je překladem anglického originálu, jež poprvé vyšel roce 1973 v USA. V úvodu knihy se píše: „Tato kniha ... by čtenáři měla posloužit jako tištěný průvodce, který hodlá rozšířit jeho znalosti o přirozených vlastnostech konopí a dále o tom, jak se tato rostlina snáší s rozličnými potravinami, ... a jak za své peníze může dosáhnout nejlepšího opojení...“³⁰³ Odvolací soud se však se stanoviskem okresního soudu neztotožnil a věc vrátil k novému projednání a rozhodnutí ve věci. Rozhodnutí o dovolání však již nebylo vydáno, neboť se na případ vztahovala prezidentská amnestie.

M. Bartoň výstižně formuloval, proč je rozumné v rámci svobody projevu publikaci jakýchkoli pravdivých skutkových tvrzení o drogách chránit: „...společenský zájem na přijímání a rozšiřování informací by měl převažovat nad zájmem na ochraně před toxikomanií, zvláště za situace, kdy publikace pravdivých informací o drogách, jak pozitivních, tak negativních,

³⁰³ Cit. dle Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 267.

může mít sama o sobě z hlediska prevence větší význam než jednostranné protidrogové kampaně.³⁰⁴

V této souvislosti je možné opět připomenout již zmiňované rozhodnutí Evropského soudu v kauze *Observer a Guardian v. Spojené království* (1991), v němž soud vyjádřil mj. také stanovisko, že pokud již určitá publikace byla vydána v zahraničí a každý si ji tedy odtamtud může dovézt, zákaz vydání téže publikace v jiné zemi již je bezpředmětný a v rozporu s ust. čl. 10 Úmluvy.³⁰⁵

Oba výše uvedené argumenty, s nimiž se ztotožňují, podporují závěr, že trestní postih vydavatele publikace v takovém případě nelze považovat za opatření, které si vynucuje naléhavá společenská potřeba.

Omezení svobody projevu z důvodu ochrany mravnosti

Svobodu projevu v zájmu ochrany mravnosti omezuje ust. § 205 tr. zák. o trestném činu **ohrožování mravnosti**. Ust. § 205 tr. zák. rozlišuje „tvrdou“ a „běžnou pornografii“. Za **pornografické dílo** je považován jakýkoli předmět, který zvláště intenzivním způsobem zasahuje a podněcuje sexuální pud a současně podle převládajících názorů ve společnosti hrubě porušuje uznávané morální normy dané společností a vyvolává pocit studu.³⁰⁶

U běžné pornografie je svoboda projevu omezena pouze v zájmu ochrany osob mladších osmnácti let. U tvrdé pornografie je svoboda projevu omezena obecně.

Tvrdou pornografií jsou podle ust. § 205 odst. 1 tr. zák. díla fotografická, filmová, počítačová, elektronická nebo jiná, která zobrazují dítě, nebo v nichž se projevuje neúcta k člověku a násilí, nebo která zobrazují pohlavní styk se zvířetem.

Ust. čl. 15 odst. 2 Listiny zakotvuje svobodu umělecké tvorby a nestanoví možnost jejího omezení. K ust. čl. 17 zakotvujícímu svobodu

³⁰⁴ Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 273.

³⁰⁵ Rozhodnutí Evropského soudu ze dne 26. 11. 1991 ve věci *Observer a Guardian v. Spojené království*, stížnost č. 13585/88, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

³⁰⁶ Šámal, P. – Púry, F. – Rizman, S.: Trestní zákon – komentář, C. H. Beck, Praha, 2001, s. 1066.

projevu je ustanovením speciálním a tudíž nelze při omezování svobody umělecké tvorby použít limity stanovené pro svobodu projevu.

I když se objevuje argument, že výroba a zveřejňování každé pornografie je výrazem svobody umělecké tvorby, M. Bartoň zastává názor, že pojmy pornografie a umělecké dílo se navzájem vylučují. Pokud tedy určitý projev má charakter uměleckého díla, nemůže jít o pornografii a naopak.³⁰⁷ Tím však není vyřešen problém do které kategorie konkrétní výtvor zařadit. Jednoznačná, vždy platná kritéria pro takovou kategorizaci určit nelze a charakter díla tedy bude třeba posuzovat vždy s ohledem na konkrétní individuální případ. Určující bude zřejmě především zjištění, k čemu směřoval úmysl.

Oddíl 5. Ochrana zdroje a obsahu informací

„Význam práva na ochranu identity zdroje se odvíjí od demokratické zkušenosti, že pro veřejné blaho je užitečné dát sdělovacím prostředkům právo slídit. Nemůžete-li jim dát právo na přístup ke všem státním aktům, dejte jim alespoň právo se neformálně ptát, a jestliže dostanou odpověď, důvěrníka utajit...“³⁰⁸

Ochrana zdroje a obsahu informací je v českém právním řádu zakotvena v ust. § 16 tiskového zákona a v ust. § 41 zákona o vysílání. Dává osobám, fyzickým i právnickým, které se podílely na získávání nebo zpracování informací pro uveřejnění nebo informací uveřejněných v periodickém tisku, **právo odepřít soudu či jinému státnímu orgánu nebo orgánu veřejné správy poskytnutí informace o původu či obsahu těchto informací**. Tytéž subjekty jsou rovněž oprávněny soudu či jinému státnímu orgánu veřejné správy odepřít předložení nebo vydání věcí, z nichž by původ či obsah informací mohl být zjištěn. Tiskový zákon ani zákon o vysílání nestanoví ani obecně formulovanou povinnost uvést alespoň nějaký údaj k ověření důvodnosti odepřít výpověď, resp. označit zdroj informací. V praxi tak v podstatě každý, kdo se podílel na procesu získávání nebo zpracování

³⁰⁷ Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 175.

³⁰⁸ Elger, M.: Kdyby „zdroj“ Kelly žil v Česku..., <http://www.i-pravo.org>.

informací, může s poukazem na ochranu zdroje a obsahu informací odepřít výpověď. Ochrana se vztahuje na informace uveřejněné i informace určené pro uveřejnění, publikace získaných informací tedy není podmínkou poskytnutí ochrany v rámci tohoto institutu.

Důkazní břemeno o pravdivosti publikovaného tvrzení v civilním soudním sporu nese ten, kdo takové tvrzení vyslovil, tedy de iure vydavatel, resp. provozovatel rozhlasového či televizního vysílání. Není proto rozhodné, zda vydavatel, resp. provozovatel vysílání uvede zdroj svých informací, nebo zda zdroj informací označit odmítne, důkazní břemeno to z něj nesejme. Musí zvážit, zda v případě soudního sporu odkryje zdroj svých informací, aby prokázal jejich pravdivost, nebo zda svůj zdroj informací ponechá v anonymitě a bude riskovat, že soudní spor prohraje.

M. Jelínek, předseda Syndikátu novinářů ČR, uvádí, že mnohem lepší by bylo ochranu zdroje formulovat jako povinnost, nikoli jako pouhé právo, přeje-li si zdroj zůstat utajen, tak, jak byl tento institut upraven v původním tiskovém zákoně. „Kdyby zákon zavazoval novináře k povinnosti, pak nikdo, ..., nemá důvod po něm žádat prozrazení zdroje. Jestliže mu zákon dává jen právo mlčet, může být vystaven nátlaku, aby se tohoto práva vzdal, a chybí přitom vazba na souhlas toho, koho se celá záležitost týká nejvíce, tedy zdroje informací.“³⁰⁹

Práva odepřít výpověď se nelze dovolat v případě, kdy by současně byl spáchán trestný čin nadržování, nepřekažení trestného činu nebo neoznámení trestného činu (ust. § 166, ust. § 167 a ust. § 168 tr. zák.). Ve všech třech případech těchto trestných činů jsou zakotveny výjimky z trestní odpovědnosti. Po subjektivní stránce jde o trestné činy úmyslné; je tedy nutné prokázat, že v okamžiku, kdy novinář zatajil informaci, si na základě dostupných údajů či indicií, vzhledem ke svému vzdělání, inteligenci atp. musel být vědom toho, že svým omisivním jednáním spáchá některý z výše uvedených trestných činů. Po subjektivní stránce musí jednání pachatele zahrnovat vědomí o tom, že daným jednáním nadržuje pachateli jakéhokoli trestného činu, resp. nepřekazí nebo neoznámí některý z vyjmenovaných

³⁰⁹ Hloušková, K.: ANKETA – Právo novináře na ochranu zdroje, <http://www.ceskamedia.cz>, odkaz Archiv.

trestných činů; tzn. pachatel musí mít minimálně nepřímý úmysl. V případě, že se novinář dozví o přípravě nebo spáchání trestného činu, má bez dalšího povinnost, zejména bez toho, že bude výslovně tázán, takovou skutečnost oznámit. V případě, že se dozví o přípravě nebo spáchání trestného činu, který v příslušných ustanoveních trestního zákona vyjmenován není, má právo zdroj či obsah informací zamlčet, resp. odepřít z tohoto titulu výpověď.

S konečnou platností soud rozhodne o tom, zda byl spáchán trestný čin, který je třeba oznámit či překazit, až poté, co se novinář musel rozhodnout, zda informace poskytne nebo zdroj nebo obsah informací zatají. Novinář, který sice může, ale nemusí mít právnické vzdělání, pak sám musí posoudit, zda jednání má znaky trestného činu, resp. pravděpodobnost, že soud toto jednání zhodnotí jako jednání naplňující všechny znaky určitého trestného činu, a podle toho se rozhodnout, zda má právo se ochrany zdroje a obsahu informací dovolávat.

D. Voorhoof uvádí tři podmínky, které mohou vést k omezení práva zatajit zdroj, resp. obsah informací, a to že odhalení se požaduje v souvislosti s velmi závažným trestným činem, orgány činné v trestním řízení nemají žádné alternativní prostředky ke zjištění totožnosti zdroje a odhalení totožnosti zdroje je klíčovou záležitostí vyřešení vyšetřovaného případu.³¹⁰

T. Sokol polemizuje, zda i stupeň společenské nebezpečnosti spáchaného trestného činu, o němž nebo o jehož pachateli novinář určité informace má, je relevantní při posuzování oprávněnosti novináře odepřít poskytnout informace o zdroji; zda zájem na odhalení, resp. postihu trestného činu, event. přestupku či správního deliktu musí být vždy upřednostněn před ochranou zdroje informací a dodržováním závazků plynoucích z ust. čl. 10 Úmluvy. Jako řešení navrhuje posouzení odepření poskytnutí informací důležitých pro odhalení bagatelního trestného činu nebo přestupku či správního deliktu jako jednání, které sice naplňuje formální znaky trestného činu, ale chybí mu společenská nebezpečnost.³¹¹ Domnívám se však, že naznačenou otázku není třeba takto vůbec řešit, neboť trestní zákon taxativním výčtem trestných činů, které je třeba

³¹⁰ Viz Voorhoof, D.: Připomínky k návrhu tiskového zákona ČR, Mediažurnál, 8/1999, s. 5-12

³¹¹ Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 97

překazit, oznámit či u nichž by mohlo jít o nadržování, jasně stanoví rámec, mimo nějž ochrana zdroje a obsahu informací nemůže být jako legální důvod odepření výpovědi akceptována. V ostatních případech by měla být ochrana zdroje a obsahu informací nedotknutelná.

P. Žantovský vyslovil svůj kritický postoj k institutu ochrany zdroje a obsahu informací. Novinář by podle P. Žantovského měl být natolik solidní a odpovědný, aby si mohl otevřeně stát za vším, co zveřejní a svůj zdroj mohl odkrýt.³¹² To ale podle mého názoru popírá samotný účel institutu ochrany zdroje a obsahu informací. Novinář musí být natolik důvěryhodný, aby třetí osoba byla ochotna jemu sdělit to, co se z různých důvodů obává sdělit např. příslušným státním orgánům, které by byly povolány se věcí zabývat nebo zjednat nápravu. V investigativní žurnalistice se snad nejvíce projevuje role médií - tzv. hlídacích psů demokracie - a je tedy ve veřejném zájmu, aby nebyla a priori znemožňována nebo paralyzována povinností novinářů odkrývat zdroj a obsah veškerých jimi publikovaných informací. Navíc pokud by novinář porušil svůj slib, že totožnost zdroje nebo obsah poskytnutých informací udrží v tajnosti, ohrozil by svou budoucí novinářskou práci.

Nežádoucím doprovodným efektem ovšem je, že kdokoli, ať už třetí osoba prostřednictvím novináře nebo novinář sám krytý odvoláním např. na „zdroj, který si nepřeje být jmenován“, může zcela programově uveřejňovat nepravdivé informace o komkoli, koho si zvolí za vhodný terč, s vědomím, že v případném soudním řízení může odepřít výpověď s poukazem na institut ochrany zdroje a obsahu informací a tak příslušným orgánům, event. žalobci v civilním soudním řízení značně ztížit důkazní břemeno. Není záruka, že takový investigativní novinář není pouhým objednaným mluvčím nebo v lepším případě že se odkazem na reálně neexistující „dobře informovaný zdroj“ pouze snaží přidat svému zpravodajství a vlastním domněnkám na důvěryhodnosti. Právní odpovědnost za takové jednání obecně, pokud nebyl spáchán např. trestný čin pomluvy nebo nebyla porušena něčí osobnostní práva nebo způsobena škoda, vyvodit nelze. Apelovat lze na odpovědnost morální a na profesní etiku novinářů. Podle ustanovení Etického kodexu,

³¹² Žantovský, P.: Novinář by se neměl stydět přiznat své zdroje, <http://www.ceskamedia.cz>, odkaz Archiv.

kteřý je vřak jen interním pŕedpisem zřavaznřm pouze pro řleny Syndikřtu novinřřř ŐR a jehoř dodřřovřnř neni pŕavně vynutitelně, majř novinřři pŕijmout plnou odpovědnost za to, ře informace, kteře pŕedřvaji veřejnosti, jsou včasne, řplně, pravdivě a nezkruleně. Novinřř je podle Etickěho kodexu povinen zveřejňovat jen informace, jejichř pŕvod je znřm, nebo v opačněm pŕipadě je doprovodit nezbytnřmi vřhradami, respektovat pravdu bez ohledu na dŕsledky, kteře to pro něj mŕže mřt a i pŕes pŕekřřky vyhledřvat informace, kteře slouřř vřeobecněmu zřjmu.³¹³ Publikuje-li novinřř informace, jejichř zdroj slřbil ponechat v anonymitě, měl by o to peřlivěji prověřit pravdivost takovřch informřci a zveřejnit je, jen pokud je osobně o jejich pravdivosti pŕesvědřen, nemŕže-li jejich pravdivost dokřzat bez odkrytř zdroje, kteřý si pŕeje zŕstat v anonymitě.

Lze vzpomenout několik konkrětnřch kauz, kteře s ochranou zdroje a obsahu informřci a jejřm dodřřovřnřm nebo nedodřřovřnřm souvisejř. Snad nejznřmějšřm pŕipadem investigativnř řurnalistiky, v němř anonymita zdroje sehrřla nemalou ŕlohu, je kauza Watergate. Anonymnř zdroj, jehoř identita byla zveřejněna teprve na jaře roku 2005, dodřval novinřřřm tajně informace a celř kauza nakonec vedla v roce 1974 k rezignaci prezidenta USA R. Nixona. Podle P. Őantovskěho byl postup onoho tajněho informřtora jen zpravodajskou hrou odŕvodněnou informřtorovřmi kritickřmi postoji vŕči republikřnskěmu Břlěmu domu.³¹⁴

Sřla pŕřva na ochranu zdroje nebyla oslabena ani v souvislosti s tzv. afěrou tyranŕ, kteřř se třkala fotografiř zveřejněnych britskřm denřkem Daily Mirror dokumentujřcih třřnřnř irřckřch vězňŕ britskřmi vojřky. Pŕestože specialistě prokřzali, ře fotografie poskytnutě tajnřm zdrojem, jsou podvrřeně, a vyřetřujřci orgřny vyvinuly silnř tlak na redakci Daily Mirror, aby odkryla totořnost zdroje, tehdejšř řěfredaktor Daily Mirror tak s poukazem na pŕřvo ochrany zdroje ŕčinit odmřt. Povinnost zachovřvat anonymitu zdroje, kteřý si pŕeje zŕstat utajen, je upravena takě v kodexu profesnř etiky vydaněm komisř pro střřnosti na tisk (*Press Complaints*

³¹³ Vřz ust. bodu 1 Etickěho kodexu novinřře, <http://www.syndikat-novinaru.cz/etika/kodex.phtml>.

³¹⁴ Őantovskř, P.: Novinřř by se neměl stydět pŕiznat svě zdroje, <http://www.ceskamedia.cz>, odkaz Archiv.

Commission).³¹⁵ Právo na ochranu zdroje je zakotveno také v britském právním řádu (*Contempt of Court Act, 1981*); odhalení zdroje je však možné ve stanovených případech požadovat, a to je-li to v zájmu spravedlnosti nebo národní bezpečnosti.³¹⁶

Pro českou praxi má bezprostřední přínos nálezn Ústavního soudu ČR ze září 2005, jímž rozhodl, že orgán činný v trestním řízení, který stěžovateli, M. Šmokovi, uložil pokutu za zatajení zdroje informací, jednal v rozporu s ust. čl. 17 odst. 4 Listiny a ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy, neboť nezbytnost zásahu do práva na svobodu projevu musí být vykládána restriktivně a nikoli naopak, a usnesení, jímž byla stěžovateli pokuta uložena, zrušil.³¹⁷ Stěžovatel podle názoru Ústavního soudu ČR policii poskytl dostatečné množství informací a ta tak mohla sama na základě poskytnutých indicií zdroj identifikovat, event. pro vyšetřování použít alternativní prostředky.

Ústavní stížnost M. Šmoka podpořil také Syndikát novinářů ČR svým stanoviskem, v němž mj. připomenul ust. bodu 3 odst. c) Etického kodexu novináře: „Jestliže si zdroj informací přeje zůstat utajen, novinář je povinen zachovávat profesionální tajemství, i kdyby mu z toho měly vzniknout potíže.“³¹⁸

Základní otázkou při stanovování rozsahu práva na ochranu zdroje, resp. obsahu informací je, zda je právo zatajit původ publikovaných informací zahrnuto ve svobodě projevu a je tedy právem ústavním, či nikoli. Tato otázka nebyla rozhodujícími orgány vykládána jednoznačně a odpověď na ni se vyvíjela.³¹⁹

³¹⁵ Viz Press Complaints Commission, Code of Practise, <http://www.pcc.org.uk/cop/cop.asp>.

³¹⁶ Viz Contempt of Court Act (1981), <http://www.cps.gov.uk>.

³¹⁷ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04. Nezávislý novinář M. Šmok spolupracoval na dokumentárním cyklu, jehož část se zabývala případem amerického občana C. Jordana, který v srpnu 1967 zemřel za nevyjasněných okolností v Praze. Po odvysílání pořadu se M. Šmokovi přihlásila osoba, která byla ochotna předchozí informace doplnit a upozornila, že by bylo vhodné informace poskytnout rovněž Úřadu dokumentace a vyšetřování zločinů komunismu. Vymínila si ale podmínku, že její totožnost nebude odhalena. Tuto podmínku M. Šmok dodržel a za zatajování zdroje informací mu byla usnesením Městského zastupitelství v uložena pokuta ve výši 40.000 Kč.

³¹⁸ Jelínek, M.: Martin Šmok vyhrál při u Ústavního soudu, <http://www.syndikat-novinaru.cz>. Viz též ust. bodu 3 Etického kodexu novináře, <http://www.syndikat-novinaru.cz/etika/kodex.phtml>.

³¹⁹ Blíže viz Pouperová, O.: Ochrana zdroje a obsahu informací, *Správní právo*, 2/2006, s. 91–100.

Evropský soud pro lidská práva se v rozhodnutí *Goodwin v. Spojené království* (1996) přiklonil k extenzivnímu výkladu čl. 10 Úmluvy, garantujícího svobodu projevu, s argumentací, že ochrana informačních zdrojů je jednou ze základních podmínek svobodného tisku a bez této ochrany mohou být zdroje od spolupráce s tiskem, který informuje o záležitostech veřejného významu, odrazeny a v důsledku toho může být schopnost tisku poskytnout přesné a spolehlivé informace nepříznivě ovlivněna.³²⁰

W. Goodwin na základě informací, které mu telefonicky poskytli anonymní zdroj, publikoval článek o finančních problémech jisté soukromé společnosti. W. Goodwin společnost kontaktoval, aby si informace ověřil a získal k nim vyjádření společnosti. Vyšlo ale najevo, že informace získané telefonicky byly důvěrné. Společnost podala žalobu, v níž se domáhala toho, aby novináři bylo zakázáno důvěrné informace uveřejnit a uložena povinnost odkrytí informační zdroj. W. Goodwin byl národním soudem odsouzen k pokutě ve výši 5.000 liber za pohrdání soudem (*contempt of court*). Po vyčerpání prostředků nápravy podle národního práva podal W. Goodwin stížnost k Evropskému soudu, v níž tvrdil porušení čl. 10 Úmluvy.³²¹

Evropský soud přezkoumal soulad soudního příkazu k odkrytí informačního zdroje ze tří hledisek, a to zda odkrytí zdroje bylo předepsáno zákonem (formální podmínka), zda odkrytí zdroje sleduje legitimní cíl ochrany stanoveného okruhu zájmů a zda je takové omezení v demokratické společnosti nezbytné (podmínky materiální). Evropský soud porovnal protikladné zájmy – zájem veřejnosti na zachování svobody tisku a ekonomický zájem soukromé obchodní společnosti – a 11 hlasy : 7 hlasům rozhodl, že (ačkoli první dvě podmínky pro odkrytí zdroje splněny byly) zájem soukromé obchodní společnosti nemůže nad zájmem veřejnosti na ochraně novinářských zdrojů převážet, jelikož příkazy k odkrytí informačního zdroje

³²⁰ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Goodwin v. Spojené království* z 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90, <http://www.echr.coe.int>.

³²¹ Barinka, R. (ed.): *Evropský soud pro lidská práva. Standardy ochrany svobody projevu* (pdf), <http://www.otevrete.cz>, s. 11.

by vedly k omezení možnosti získávání informací a tím i svobody tisku, což není v souladu s požadavkem nezbytnosti v demokratické společnosti.³²²

V novějším rozhodnutí týkajícím se ochrany zdroje a obsahu informací v případě *Roemen a Schmit v. Lucembursko* (2003) Evropský soud (tentokrát již jednomyslně) potvrdil, že ochrana zdroje je jedním z pilířů svobody slova, neboť bez garance tohoto práva by potenciální informátoři byli od spolupráce s tiskem ve věcech veřejného zájmu odrazováni. Pouze pokud převáží závažný veřejný zájem na zveřejnění identity informátora, je omezení či porušení ochrany zdroje přípustné. Novinář R. Roemen psal článek o daňovém úniku, kterého se měl dopustit člen lucemburské vlády. Orgány činné v trestním řízení v souvislosti s tímto trestným činem lucemburského ministra provedly domovní prohlídku a prohlídku redakčních prostor u R. Roemena a taktéž prohlídku kancelářských prostor jeho advokátky A. M. Schmit.³²³

Obdobně v kauze *Ernst a další v. Belgie* (2003) Evropský soud ochranu novinářských zdrojů podpořil. V průběhu vyšetřování úniku informací z lutyšské prokuratury belgické orgány činné v trestním řízení provedly prohlídku bytů a redakčních prostor několika novinářů a zabavily psané poznámky novinářů a nosiče dat. Evropský soud uznal, že zásah do chráněných práv (svobody projevu, práva na soukromí) byl učiněn na základě zákona a že pro takový zásah existovaly důvody, nicméně shledal, že nebyly dodrženy zásady proporcionality a subsidiarity. Drastický zásah do práva na ochranu svobody projevu a soukromí byl nepřiměřený okolnostem a belgické orgány činné v trestním řízení měly využít jiné vyšetřovací prostředky.³²⁴

Ústavní soud ČR jako soud chránící pouze práva garantovaná na ústavněprávní úrovni se svým rozhodnutím o ústavní stížnosti novináře M. Šmoka přiklonil k rozhodovací praxi Evropského soudu a anonymitě

³²² Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Goodwin v. Spojené království* z 27. 3. 1996, Reports 1996-II, stížnost č. 17488/90, <http://www.echr.coe.int>.

³²³ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Roemen a Schmit v. Lucembursko* ze dne 25. 5. 2003, stížnost č. 51772/99, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

³²⁴ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva *Ernst a další v. Belgie* ze dne 15. 7. 2003, stížnost č. 33400/96, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

informačních zdrojů ve smyslu příslušných ustanovení tiskového zákona, resp. zákona o vysílání poskytuje ochranu v rámci svobody projevu zaručené ust. čl. 17 Listiny a ust. čl. 10 Úmluvy: „**Právo sdělovacích prostředků na utajení zdroje je derivátem práva na svobodu projevu.**“³²⁵

S ohledem na důležitost ochrany novinářských zdrojů pro svobodu tisku v demokratické společnosti a zmrazující efekt, který příkaz k prozrazení zdroje na výkon této svobody může mít, nemůže být takové opatření slučitelné s ust. čl. 17 Listiny ani s ust. čl. 10 Úmluvy, pokud není dostatečně ospravedlněno převažujícím požadavkem ve veřejném zájmu.

Naopak Nejvyšší soud USA v rozhodnutí *Branzburg v. Hayes* (1972)³²⁶ judikoval, že právo odmítnout odhalení informačního zdroje před porotou z Ústavy (pozn. I. Dodatku Ústavy USA) nevyplývá: „**Reportéři** mají stejně jako všichni ostatní povinnost dostavit se před porotu a odpovídat na její otázky a **nemohou mít žádná privilegia.**“³²⁷ Stanoviska soudců v porotě však nebyla zcela jednotná, rozhodnutí bylo přijato poměrně těsnou většinou 5:4. Jeden ze soudců v disentu uvedl, že „povinnost reportérů odhalovat zdroje svých informací povede k tomu, že nikdo nebude mít zájem informovat tisk o věcech, u kterých by byl v důsledku jejich zveřejnění ohrožen ... a stejně tak novináři budou při zveřejňování informací od svých zdrojů opatrnější. Tato autocenzura ve svém důsledku povede k omezení svobody projevu a k tomu, že média přestanou plnit svou kontrolní funkci.“³²⁸

Novějším příkladem toho, že americká justice svobodu projevu interpretuje úžeji a je vůči ochraně novinářských zdrojů méně tolerantní než justice evropská, je rozhodnutí prvoinstančního federálního soudu ze dne 18. srpna 2004, jímž bylo pět amerických novinářů odsouzeno v kauze špionážní aféry kolem jaderného vědce a zbrojního konstruktéra Wen Ho Leea k pokutě 500 dolarů za každý den, kdy budou krýt zdroj svých informací. Proti Wen Ho Leeovi bylo vedeno trestní stíhání pro obvinění ze špionáže v laboratořích v Los Alamos pro čínskou vládu. Wen Ho Lee byl

³²⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04.

³²⁶ Viz rozhodnutí Nejvyššího soudu USA *Branzburg v. Hayes* 408 U.S. 665, dostupné např. z <http://laws.findlaw.com>, k tomu viz též Penenberg, A.: No Protection for Bloggers, dostupné z <http://www.wired.com>.

³²⁷ In Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 230.

³²⁸ Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 230.

poté, co přiznal, že s tajnými materiály zacházel neopatrně, shledán ze špionáže nevinným a nyní se snaží zjistit totožnost informátorů, kteří údajně jsou členy americké vlády, aby proti nim mohl podat civilní žalobu na ochranu své cti. Reportéři však Wen Ho Leeovi totožnost svých informátorů sdělit odmítli s odůvodněním, že je pro novináře životně důležité respektovat a dodržovat ochranu zdroje, mají-li informovat veřejnost o důležitých otázkách. Proti rozsudku o uložení pokuty se všichni novináři odvolali a pokuta byla do rozhodnutí druhoinstančního soudu suspendována.³²⁹

V českých právních podmínkách by se Wen Ho Lee mohl domáhat ochrany své cti i bez odhalení totožnosti původních informátorů, a to specifickou žalobou na ochranu osobnosti dle ust. § 13 občanského zákoníku nebo prostřednictvím obecných žalob dle ust. § 80 písm. b) a písm. c) občanského soudního řádu podaným přímo proti novinářům nebo proti vydavateli, tedy nikoli proti původním informátorům, nebo pomocí speciálních institutů odpovědi nebo dodatečného sdělení, které osobám poškozeným na cti dává k dispozici tiskový zákon. V civilním soudním sporu by pak žalovaní novináři sami zvážili, zda budou anonymitu zdroje nadále chránit a zda jsou ochotni nést riziko, že soudní spor prohrají, protože nebudou schopni předložit dostatečně přesvědčivé nebo vůbec žádné důkazy o tom, že jejich postup byl oprávněný.

Výbor ministrů členských států Rady Evropy vypracoval Doporučení o právu novinářů neodtajnit své informační zdroje, v jehož příloze formuloval sedm pravidel, které by členské státy v zájmu posílení svobody tisku jako nezbytného předpokladu fungování demokratického státu měly respektovat a implementovat do svých vnitrostátních právních úprav.³³⁰ Pravidla lze shrnout takto:

1. Vnitrostátní právo a právní praxe členských států by měly poskytovat výslovnou ochranu novinářskému právu na nezveřejnění (neodtajnění) informačních zdrojů.

³²⁹ Viz B.B.C. News: U.S. reporters fined over spy case, <http://news.bbc.co.uk>.

³³⁰ Viz Recommendation No. R (2000) 7 of the Committee of Ministers to member states on the right of journalists not to disclose their sources of information ze dne 8. března 2000, dostupné z <http://www.coe.int>.

2. Stejná ochrana jako novinářům by měla být poskytována také osobám, které jsou v profesním vztahu k novinářům – osobám, které se na procesu získávání, zpracovávání a zveřejňování informací podílejí.
3. Právo na ochranu informačních zdrojů podléhá obecným limitům svobody projevu, jak jsou uvedeny v ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

Odtajnění informačního zdroje je nezbytné,

- pokud neexistují alternativní prostředky, jak zdroj identifikovat a
 - pokud je prokázán veřejný zájem na odtajnění převažující nad zájmem na dodržení ochrany informačního, přičemž okolnosti případu jsou skutečně zásadní (*„the circumstances are of a sufficiently vital and serious nature“*) a
 - nezbytnost odtajnění informačního zdroje odpovídá konkrétní naléhavé společenské potřebě.
4. Odtajnění informačního zdroje v civilních soudních řízeních o žalobách na ochranu osobnosti, v nichž žalovaným je novinář, jsou soudy povinny postupovat tak, aby novinář pod hrozbou prohry ve sporu, nebyl nucen svůj informační zdroj odtajnit a musí připustit alternativní důkazy.
 5. Novinář musí být o právu neodtajnit svůj informační zdroj poučen.
 6. Pokud jsou údaje o zdroji informací získány při domovní prohlídce, prohlídce jiných prostor, při zadržení a otevření zásilky apod., je třeba s nimi nakládat v mezích pravidla č. 3.
 7. Těmito pravidly zůstává nedotčeno právo nevypovídat sám proti sobě, pokud by výpověď proti sobě sama mohla přivodit trestní stíhání.

Je zřejmé, že ochrana zdroje a obsahu informací nemůže být absolutní. Na druhou stranu bezvýjimečná aplikace ustanovení procesních předpisů o

obecné svědecké povinnosti na novináře by nepochybně znamenala porušení ust. čl. 17 Listiny a ust. čl. 10 Úmluvy.

Existuje však zjevný veřejný zájem na tom, aby se v případě těch nejzávažnějších trestných činů ochrana zdroje a obsahu informací jako legální důvod pro odepření výpovědi neakceptovala. Souhlasím ovšem s výkladem, podle kterého omezení práva zatajit zdroj, resp. obsah informací by měl být pouze subsidiárním prostředkem k zajištění klíčového důkazu nutného pro zdárné vyšetření závažného trestného činu a odhalení jeho pachatele, aby ochrana svobody slova mohly být co nejširší. Okruh těchto závažných trestných činů zákonodárce stanovuje prostřednictvím trestního zákona, taxativním výčtem trestných činů, na jejichž neoznámení, nepřekažení či nadržování se vztahuje trestní odpovědnost. Další dvě podmínky, tedy to, že omezování práva na ochranu zdroje, resp. obsahu informací, by ani v řízení o těch vymezených z oněch závažných trestných činů, nemělo být samoučelné, nýbrž klíčové pro odhalení stěžejní skutečnosti, a subsidiaritu takového omezení ve vztahu k jiným prostředkům lze jen dovozovat ze smyslu daného institutu.

Z uvedeného vyplývá, že v civilním řízení je ochrana zdroje a obsahu informací jako důvod odepření výpovědi v podstatě nedotknutelná. T. Němeček, šéfredaktor týdeníku Respekt, uvedl, že v civilních sporech soudy zachovávání anonymity zdrojů respektují a že zatím pro neunesení důkazního břemene z důvodu trvání na anonymitě zdroje nebyli odsouzeni k uložení peněžitého plnění, nýbrž jen k povinnosti zveřejnit omluvu.³³¹

Potřeba chránit informační zdroje je tak silná, že se mnoho novinářů cítí být vázáno profesionálními etickými kodexy, které ukládají povinnost zachovat anonymitu informačního zdroje, jestliže si to zdroj přeje. Mnozí novináři na tyto kodexy spoléhají i v řízeních před státními orgány. Někdy však vznikají situace, kdy se zájmy novinářů a právo veřejnosti na informace střetávají se zájmy více či méně mocných jednotlivců či institucí. Takový konflikt se, pokud je nebo může být daná informace relevantní pro trestní nebo civilní soudní řízení, vztahuje k otázkám soudnictví. Pak úkolem

³³¹ Hloušková, K.: Anketa – Právo novináře na ochranu zdroje, dostupná z <http://www.ceskamedia.cz>, odkaz Archiv.

Ústavního soudu posoudit takový konflikt testem proporcionality a vážit, zda je v konkrétním případě veřejný zájem na odhalení zdroje novinářovy informace natolik silný, že převáží i ústavní právo na svobodu projevu, jehož derivátem je i právo sdělovacích prostředků na utajení zdroje informace.³³²

Ustanovení čl. 17 odst. 1 Listiny a ust. čl. 10 odst. 1 Úmluvy zakotvují svobodu projevu, která je jedním ze základních kamenů demokratického státu. Jsou to zejména tisk, rozhlas a televize, které informace zprostředkovávají a rozšiřují. Podle ustálené judikatury Evropského soudu je ochrana novinářských zdrojů jedním z aspektů svobody tisku, resp. svobody projevu.

Zakotvení ochrany zdroje a obsahu informací je nezbytným předpokladem existence a fungování svobodných sdělovacích prostředků a realizace svobody tisku, resp. svobody projevu. Pokud je sdělení určitých informací podmíněno slibem zachování anonymity informátora, jde většinou o informace kontroverzní, právě jejichž publikace je ve veřejném zájmu. Práci novinářů je ptát se, zjišťovat a vyhledávat informace a jejich práci také je získané a zpracované informace šířit, nikoli nechávat si je pro sebe jen proto, že jejich zdroj si z různých důvodů, důvodu obavy o vlastní bezpečnost, obavy ze ztráty zaměstnání apod., může přát zůstat v anonymitě.

Informace jsou produktem, který má v postmoderní době svou cenu a v demokratické společnosti není přípustné, aby o tom, které a jaké informace budou šířeny, event. kdy budou zveřejněny, rozhodovaly elity, které je původně měly v rukou. Skutečnost, že informátor chce zůstat utajen, ještě nebrání novináři, aby si takto získané informace verifikoval u jiných zdrojů, třeba i opět utajených, a publikoval je, jen pokud je o jejich pravdivosti osobně přesvědčen, protože pak pro něj nebude problém si za zveřejněnými údaji stát i bez toho, že by porušil ochranu zdroje a odkryl jeho totožnost. To ale samozřejmě u novinářů předpokládá velkou dávku profesní a morální odpovědnosti.

³³² Nález Ústavního soudu ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04.

Oddíl 6. Regulace obsahu periodického tisku

(Ne)přípustnost obsahu periodických tiskovin se odvozuje především z limitů stanovených právem ústavním a trestním; tiskový zákon přímo nestanovuje, jaký má mediální obsah publikovaný v periodické tiskovině být či jak má působit (např. že má být objektivní a vyvážený), co má, resp. nesmí být obsahem periodické tiskoviny, ani neurčuje zájmy, které nesmí být obsahem publikovaných periodických tiskovin porušeny či ohroženy.

Některá z pravidel stanovených zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání a nezakotvených výslovně v tiskovém zákoně lze odvodit z ústavního práva (např. ochrana myšlenkové svobody a svobody projevu, ochrana práv národnostních etnických menšin, ochrana dětí a mladistvých, zákaz diskriminace atp.). Jestliže tyto zájmy chrání normy ústavněprávní, je zřejmé, že je nutné je považovat za hodnoty, které jsou hodny ochrany i normami nižší úrovně.

Nepřímo obsah periodických tiskovin ovlivňují také ustanovení o právu na odpověď a právu na dodatečné sdělení a specifickým způsobem také ustanovení o povinnosti vydavatele uveřejnit oznámení v naléhavém veřejném zájmu, která jsou v tiskovém zákoně zakotvena explicitně.

V návrhu nového slovenského zákona o periodickém tisku a agenturním zpravodajství se navrhuje zakotvit pravidla o nepřípustnosti některých obsahů periodického tisku nebo zpravodajství tiskových agentur. Podle návrhu zákona by tak mělo být zakázáno publikovat v periodickém tisku, obdobně jako v rozhlasovém a televizním vysílání podle slovenského zákona o vysílání i českého zákona o vysílání, například informace, které propagují válku nebo které popisují kruté nebo jinak nelidské jednání, které propagují násilí nebo podněcují nenávisť, informace, kterými se propaguje užívání omamných nebo psychotropních látek apod. Orgánem, do jehož působnosti by rozhodování o tom, zda byla některá z těchto povinností porušena způsobem a v míře předpokládané zákonem by bylo Ministerstvo kultury SR.³³³ Ustanovení o povinnosti vydavatele periodického tisku a

³³³ Viz ust. § 6 a ust. § 12 vládního návrhu zákona o periodickém tisku a agenturním zpravodajství a o změně a doplnění některých zákonů (tiskový zákon), ÚV-161/2008,

zpravodajské agentury neuveřejňovat některé informace kritizuje mj. Organizace pro bezpečnost a spolupráci v Evropě s tím, že by mohlo docházet k porušením svobody projevu. Nejprísnější sankcí, kterou návrh nového slovenského tiskového zákona předpokládá, je 200 tisíc Slovenských korun. Uznávám, že argumentace tím, že maximální výše pokuty je nízká, není akceptovatelná, neboť i pokuta ve výši 200 tisíc Slovenských korun může být pro některé vydavatele nebo zpravodajské agentury likvidační, a hlavně otázka rozsahu svobody projevu je otázkou principů. Je třeba si však všimnout, že návrh zákona nezakazuje uveřejňovat tyto informace absolutně, nýbrž zakazuje informace, které jsou „zlehčováním, ospravedlňováním nebo schvalováním“ společensky nepřipustného jednání (války, krutého či nelidského jednání, užívání omamných či psychotropních látek apod.). Nebezpečí se tedy skrývá v interpretaci těchto pojmů správním úřadem a v procesu aplikace těchto zákazů. Problematické je také to, že na Slovensku neexistuje soudní přezkum rozhodnutí správních orgánů v takové podobě, v jaké od roku 2003 funguje v České republice.

Domnívám se však, že i taková zákonná úprava obsahu periodického tisku může za určitých předpokladů fungovat a neomezovat neúměrně svobodu projevu. Porušením uvedených povinností může být naplněna i skutková podstata některého trestného činu.³³⁴ O tom, že je třeba společenské hodnoty, které jsou objektem těchto trestných činů, chránit, není pochyb. Jestliže je tedy v demokratické společnosti principiálně ospravedlnitelný postih trestním právem, je podle mého názoru ospravedlnitelný i postih správním právem trestním. Vždy však jde o míru porušení stanovených povinností, o intenzitu ohrožení či porušení chráněných objektů, o přiměřenost sankce a porušení povinností a o vyvážení svobody projevu a jiných chráněných zájmů, které byly publikovaným sdělením zasaženy. Pro to, aby taková právní úprava mohla

dostupný z <http://www.nrsr.sk>. (Ust. § 6 bylo nakonec z návrhu nového slovenského tiskového zákona vypuštěno.)

³³⁴ Viz např. ust. § 174 zákona č. 300/2005 Z. z. trestního zákona, v platném znění (dále jen „slovenský trestní zákon“) o šíření toxikomanie, viz též ust. § 337 slovenského trestního zákona o podněcování, ust. § 338 o schvalování trestného činu, ust. § 421 a násl. o podpoře a propagaci skupin směřujících k potlačení základních práv a svobod, ust. § 423 o hanobení národa, rasy a přesvědčení, viz ust. § 424 o podněcování k národnostní, rasové a etnické nenávisti.

v demokratické společnosti obstat, by tedy bylo v prvé řadě třeba odpovědného výkladu neurčitých pojmů správním orgánem vykonávajícím dozor.

Oddíl 7. Regulace obsahu rozhlasového a televizního vysílání

„Lidem se nemá dávat to, co chtějí, nýbrž to, co potřebují.“³³⁵

Regulace obsahu musí v prvé řadě umožnit svobodné vysílání, zaručit pluralitní a nestranné informování a uplatňovat požadavek vyváženého obsahu. Tyto obecné požadavky na kvalitu vysílaného obsahu právní úprava dále zpřesňuje a konkretizuje.³³⁶ Cílem regulace obsahu je chránit recipienty a jejich prostřednictvím pak zájmy a hodnoty, na nichž je založeno fungování demokratické společnosti.

Základním ustanovením o regulaci obsahu v zákoně o vysílání je zakotvení práva vysílat programy svobodně a nezávisle. Toto právo je garantováno provozovatelům vysílání původního i provozovatelům vysílání převzatého.

Svoboda projevu zaručuje existenci sdělovacích prostředků tak, jako vlastnické právo zaručuje existenci vlastnictví, právo sdružovací existenci politických stran nebo právo na vzdělání existenci škol. Sdělovací prostředky nelze zakázat nebo odstranit již proto, že je ústavně zaručené veřejné subjektivní právo implicitně předpokládá. Svoboda projevu tak je v oblasti sdělovacích prostředků jakousi institucionální zárukou.³³⁷

Zákon o vysílání v souladu s ustanovením čl. 17 odst. 4 Listiny zakotvuje také možnost právo svobodně a nezávisle vysílat při splnění stanovených podmínek omezit. Do programu lze zasahovat pouze na základě zákona a v jeho mezích (ust. § 31 odst. 1 věta druhá z. o vysílání).

³³⁵ Feintuck, M. – Varney, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*, Edinburgh University Press, Edinburgh, 2006, s. 82.

³³⁶ Srov. Berka, W.: *Freiheit und Verantwortung der elektronischen Massenmedien: Genese, aktueller Stand und künftige Entwicklung der rechtlichen Bewältigung eines Spannungsverhältnisses*, in Berka, W. – Grabenwarter, C. – Holoubek, M. (ed.): *Medienfreiheit versus Inhaltsregulierung*, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Wien, 2006, s. 15 a násl.

³³⁷ Filip, J.: *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*, MU Brno, Brno, 2001, s. 129.

Chráněnými právními statky jsou ve vztahu k obsahu rozhlasového a televizního vysílání podle pozitivní správněprávní úpravy především mírumilovnost a nenásilnost (ust. § 32 odst. 1 písm. b) z. o vysílání), respekt, tolerance, pluralita (ust. § 32 odst. 1 písm. c) a písm. i) z. o vysílání), fyzické a psychické zdraví, mravnost všech osob se zvláštním důrazem na zdravý fyzický, psychický a mravní vývoj nedospělých jedinců (ust. § 32 odst. 1 písm. e), písm. g), písm. h) a písm. j) z. o vysílání) a lidská důstojnost a solidarita (ust. § 32 odst. 1 písm. f) z. o vysílání). Zákon zakazuje vysílat jakékoliv pořady, jejichž obsah by vybízel k nesnášenlivosti, k násilí nebo který by mohl působit otupění vůči utrpení druhých. Zvlášť je stanoven zákaz vysílat jakékoli obsahy, které by jakkoli mohly ohrozit zdravý vývoj nedospělých jedinců.

Dalšími chráněnými právními statky jsou bezpečnost státu a jeho obyvatel, veřejné zdraví, což se projevuje v povinnosti provozovatele vysílání poskytnout zdarma nezbytný vysílací čas pro oznámení v naléhavém veřejném zájmu (ust. § 32 odst. 1 písm. k) z. o vysílání), a též osobnostní práva, což se projevuje v povinnosti provozovatele vysílání ve stanovených případech uveřejnit odpověď nebo dodatečné sdělení (st. § 35 a ust. § 36 z. o vysílání).

Pro pořady určitých obsahů je stanoven absolutní zákaz vysílání. Vysílání některých obsahů je možné pouze při dodržení stanovených podmínek.

Obdobně jsou požadavky na obsah vysílání upraveny pro rakouský veřejnoprávní program ORF (ust. čl. 1 odst. 2 rakouského ústavního zákona o nezávislosti vysílání). Kromě toho ORF zákon ukládá povinnost, aby se vysílané pořady, a to obzvlášť pořady z oblasti publicistiky, kultury a vědy, vyznačovaly vysokou kvalitou nebo aby roční a měsíční vysílací schémata byla nastavena tak, aby v hlavním televizním vysílacím čase (od 20 do 22 hodin) byly divákům zpravidla („*in der Regel*“) nabízeny náročné pořady („*anspruchsvolle Sendungen*“).³³⁸

³³⁸ Rakouský ústavní soud k tomu uvádí, že výraz zpravidla („*in der Regel*“) znamená, že žádný pořad nemá být posuzován izolovaně, nýbrž že naplnění kritéria náročnosti (*das Kriterium „anspruchsvoll“*) lze posuzovat pouze v průběhu delšího časového období, což

Zákon o vysílání též zakazuje vysílat pořady, které obsahují podprahová sdělení. Tento zákaz má konzumenty chránit před manipulací, proti které se nemohou účinně bránit. Chráněným statkem je tady právo na svobodný výběr informací a právo na svobodné rozhodování.

Může se zdát sporné, zda povinnosti zajistit, že obsah vysílání bude mít stanovené kvality a nebude ohrožovat či poškozovat stanovené zájmy, zákon ukládá pouze provozovateli původního vysílání, nebo zda tyto povinnosti ukládá shodně provozovateli vysílání původního i provozovateli vysílání převzatého (ust. § 32 z. o vysílání). Z logiky věci vyplývá, že taková povinnost může být uložena pouze provozovateli vysílání původního, protože provozovatel vysílání převzatého nemá a ani nemůže mít na vysílané mediální obsahy vliv a nebylo by proto spravedlivé po něm požadovat, aby za ně nesl odpovědnost.

Podle dikce sankčního ust. § 60 zákona o vysílání však i provozovatel převzatého vysílání odpovídá za celý obsah převzatého vysílání. Rada uloží pokutu „provozovateli vysílání a provozovateli převzatého vysílání“, pokud svým jednáním naplní skutkovou podstatu některého z uvedených správních deliktů. Ve výčtu jednání, které má Rada pokutovat, jsou přitom uvedena i porušení povinností, které zákon v ust. § 31 a násl. ukládá pouze provozovateli vysílání a nikoli provozovateli převzatého vysílání.³³⁹ Povinnost provozovatele převzatého vysílání zdržet se šíření určitých obsahů je tedy třeba dovodit ze sankčních ustanovení, i když v ustanoveních o obsahu programů mu výslovně uložena není. Tím, že zákonodárce formuluje určitou skutkovou podstatu, ukládá zároveň subjektu, který přichází v úvahu jako pachatel takového deliktu, povinnost určitým způsobem jednat nebo se určitého jednání zdržet. Pokud Rada provozovatele převzatého vysílání za jednání vymezené v ust. § 60 sankcionuje, svoji pravomoc tím nepřekračuje.

Provozovatelům převzatého vysílání zákon výslovně zakazuje šířit programy se zakázanými obsahy (ust. § 32 odst. 3 z. o vysílání). Taková situace by mohla nastat ve dvou případech. Buď provozovatel převzal

vyplývá i z toho, že zákonodárce hovoří o ročních a měsíčních vysílacích schématech (VfSlg 16.911/2003).

³³⁹ K odpovědnosti provozovatele převzatého vysílání za obsah viz též výše Část první, Kapitola II., Oddíl 2. Provozovatel rozhlasového a televizního vysílání a provozovatel převzatého rozhlasového a televizního vysílání.

vysílání, které původní provozovatel vysílal protiprávně, tzn. že v souladu se zákonem nebyl již obsah původního vysílání, nebo provozovatel převzal vysílání ze státu, kde jsou požadavky na obsah vysílání stanoveny méně přísně, resp. jinak.

Požadavek objektivit a vyváženosti

„Děkuji svému Stvořiteli, že nevím, co je objektivní.“³⁴⁰

Zákon ukládá provozovateli (původního) vysílání, aby poskytoval **objektivní a vyvážené informace** nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Zvláště je tento požadavek zdůrazněn pro zpravodajské a politicko-publicistické pořady. Zejména nesmí být v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, jejich názory a názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě (ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání). K objektivitě má přispět i zákonná povinnost oddělovat názory a hodnotící komentáře od informací zpravodajského charakteru (ust. § 31 odst. 1 – odst. 4 z. o vysílání).

Pojmy objektivní a vyvážené informace používá zákonodárce také v demonstrativním výčtu hlavních úkolů České televize a Českého rozhlasu, když na prvním místě uvádí hlavní úkol poskytování objektivních, ověřených, ve svém celku vyvážených a všestranných informací pro svobodné vytváření názorů (ust. § 2 odst. 2 písm. a) z. o České televizi a ust. § 2 odst. 2 písm. a) z. o Českém rozhlasu). České televizi a Českému rozhlasu zákon navíc ukládá povinnost sestavovat programovou skladbu tak, aby ve svém vysílání poskytovali vyváženou nabídku pro všechny obyvatele se zřetelem k vyjmenovaným sociologickým kategoriím.³⁴¹

Pojmy objektivní a vyvážené informace jsou neurčitými právními pojmy. Obsah neurčitého právního pojmu je natolik variabilní, že jej

³⁴⁰ H. Göring in Kunczik, M.: *Základy masové komunikace*, Karolinum Praha, 1995, s. 106.

³⁴¹ Věk, pohlaví, barva pleti, víra, náboženství, politické a jiné smýšlení, národnostní, etnický nebo sociální původ a příslušnost k menšině. K tomu viz ust. § 31 odst. 4 zákona o vysílání.

prostými jazykovým prostředky nelze jednoznačně a uspokojivě pro všechny možné, případně nastalé, situace formulovat. Jeho obsah je třeba nalézat vždy znovu za zvažování všech skutkových okolností daného konkrétního případu.³⁴² Obsah výše uvedených neurčitých právních pojmů naplňuje v první řadě Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v procesu rozhodování o sankcích při výkonu svých dozorčích pravomocí.

Objektivitu lze chápat jako postoj k úloze shromažďovat, zpracovávat a šířit informace. Předpokládá se odstup a neutralita ve vztahu k předmětu informací, vyloučení osobního zaujetí, absence stranění a zdržení se předpojatosti, oddanost přesnosti a dalším kritériím pravdivosti, zejména relevanci a úplnosti, a absence skrytých motivů.

Objektivita není možná bez svobody, neboť esenciální podmínkou nepředpojatosti a pravdivosti je nezávislost. Na druhou stranu svoboda zahrnuje i právo subjektu někomu stranit a být předpojatý, prostě být subjektivní. Objektivita je spojena také s rovností, neboť vyžaduje nediskriminační postoj ke zdrojům informací i k předmětům informací.³⁴³ Nejčastěji zmiňovanými komponenty objektivity v rozhodnutích Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a v rozsudcích správních soudů jsou **pravdivost, úplnost a nezaujatost informací.**³⁴⁴

Požadavek objektivity nespĺňují takové pořady či příspěvky, kdy divák nemá jinou možnost než dospět k totožnému závěru jako redakce. Divák má přisvědčit podložené informace a nikoli neústupná tvrzení redakce. Kritika státních orgánů je zásadně přípustná a dokonce žádoucí, ale nelze ji

³⁴² Nejvyšší správní soud uvádí: „Neurčitý právní pojem zahrnuje jevy nebo skutečnosti, které nelze úspěšně zcela přesně právně definovat. Jejich obsah a rozsah se může měnit, např. v závislosti na čase a místě aplikace právního předpisu. Zákonodárce tak vytváří správnímu orgánu prostor, aby zhodnotil, zda konkrétní případ lze podřadit pod neurčitý právní pojem či nikoliv... Je nutno nejprve objasnit neurčitý právní pojem a jeho rozsah, a poté hodnotit, zda skutečnosti konkrétního případu lze zařadit do rámce vytvořeného neurčitého právního pojmu.“ In rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze 29. 8. 2007 o reportáži „Vládní tunel“, sp. zn. 4 As 81/2006-108.

³⁴³ Srov. McQuail, D.: Úvod do teorie masové komunikace, Portál, Praha, 2007, s. 172.

³⁴⁴ Viz např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. 11 Ca 373/2006 – 49; viz též rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. 8 Ca 379/2006 – 34. viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 12. 2007, sp. zn. 5 As 11/2007 – 63.

přizpůsobovat výběr faktů a celkové vedení a zpracování příspěvku. Takový postup představuje zkreslování reality a honbu za senzací.³⁴⁵

Ze zákona ani z rozhodnutí Rady a z rozhodnutí správních soudů nevyplývá zcela jasně, zda požadavek objektivitu a vyváženosti je jedním a týmž požadavkem, nebo zda to jsou dva různé požadavky, které je třeba posuzovat zvlášť. Z rozhodovací praxe se zdá, že Rada i správní soudy požadavek objektivitu a vyváženosti spojují a objektivitu a vyváženost od sebe neodlišují.

Zatímco objektivita je požadavek, který hodnotí vztah výpovědi a reality, vyváženost lze vnímat jako rozumný, záhodný poměr mezi jednotlivými prvky, například mezi navzájem si odporujícími informacemi, odlišnými názory apod. tak, aby výsledný celek byl harmonický. **Vyváženost** se tedy vztahuje na obsah určitého programu nebo jeho části (kterou zákon nijak blíže neohraničuje). Do rovnováhy se tak mají dostat zájmy, které mezi sebou v rámci jednoho programu soupeří o pozornost veřejnosti. Požadavek objektivitu předpokládá povinnost uvádět veškeré relevantní a pravdivé informace tak, aby divák či posluchač měl možnost si na základě předložených informací sám utvořit vlastní názor. I vyváženost lze takto vykládat. Uváděna mají být například tvrzení kritická i pochvalná, argumenty pro i proti tak, aby jejich vzájemná prezentační síla (daná věnovaným časem a prostorem, použitými výrazovými prostředky apod.) byla v rovnováze. V tomto pojetí tedy požadavek objektivitu a požadavek vyváženosti splývají.

Požadavek vyváženosti je zákonodárcem použit v částečně odlišném významu v ust. § 31 odst. 4 zákona o vysílání. Vyváženost tady znamená, že vysílány mají být pořady, které rovnoměrně, „vyváženě“ uspokojí diváky či posluchače z různých sociálních skupin s různými zájmy, různými světonázory a různými preferencemi ohledně vysílaných pořadů.

Podle vyhraněné koncepce objektivitu a vyváženosti by hromadný sdělovací prostředek neměl zastávat žádný názorový proud a neměl by mít

³⁴⁵ Srov. vyjádření žalované Rady pro rozhlasové a televizní vysílání in rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. 11 Ca 373/2006 – 49.

na nic žádný názor. Názory by měl pouze zprostředkovávat.³⁴⁶ Takto pojmáný požadavek objektivit a vyváženosti by však byl v rozporu s koncepcí názorové svobody. Nadto je nesplnitelný. Každý provozovatel vysílání, každý novinář je subjekt a jako subjekt „subjektivně“ skutečnost vnímá. Požadavek objektivit a vyváženosti tedy nemůže znamenat zákaz mít vlastní názor, dokonce ani zákaz vlastní „subjektivní“ názor prezentovat, nýbrž znamená pouze povinnost vedle tohoto subjektivního názoru, vedle subjektivně zabarvených argumentů předložit divákům nebo posluchačům také názory a argumenty jiných subjektů, třeba i na věci zainteresovaných, a poskytnout tak divákovi nebo posluchači možnost, aby si relevanci, pravdivost a správnost předložených informací sám vyhodnotil a vytvořil si tedy svůj vlastní subjektivní názor.

V již výše zmiňovaném rozsudku o reportáži „Vládní tunel“ Nejvyšší správní soud řešil otázky, co je zpravodajským či politicko-publicistickým pořadem a kde jsou meze přípustné kritiky v pořadech takového charakteru s ohledem na požadavek objektivit a vyváženosti.³⁴⁷

Podle Rady vyznění formulací v redakční složce reportáže a jejich díkce nasvědčuje předpojatosti redakce, která vedla k tendenčnímu zpracování reportáže. Předmětná reportáž podle odůvodnění rozhodnutí Rady neposkytuje všechny nezbytné informace, které by umožňovaly objektivní posouzení předmětného jednání vlády divákem, podsouvá divákům své vlastní přesvědčení a ovlivňuje tak jejich názor. V daném případě se podle názoru Rady nejednalo o poskytování objektivních informací, neboť některé skutečnosti nebyly v reportáži zmíněny, a nelze hovořit ani o svobodném utváření názoru, protože zjištění reportérky byla předkládána jako jednoznačná a skutečnosti, které by mohly tato zjištění zpochybňovat, uvedeny nebyly.³⁴⁸

³⁴⁶ Srov. Kunczik, M.: Základy masové komunikace, Portál Praha, 1995, s. 106 a násl.

³⁴⁷ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006 – 108.

Soukromému provozovateli původního televizního vysílání byla rozhodnutím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání udělena pokuta za to, že v rámci pořadu Na vlastní oči odvysílal reportáž s názvem Vládní tunel. Tématem reportáže byla příprava prodeje státního podílu v jedné obchodní společnosti a prodej tohoto podílu vládou jiné obchodní společnosti.

³⁴⁸ Z headlinu „Když chce vláda někomu přiklepnout firmu, nezastaví ji vůbec nic.“, z názvu příspěvku „Vládní tunel“ a moderátorského uvedení „Reportáž bohužel vypovídá ..., že když jsou ve hře velké peníze, rozhoduje vláda i navzdory zdravému rozumu.“ pro diváka vyplývá

Proti rozhodnutí Rady podal provozovatel vysílání žalobu k Městskému soudu v Praze, který žalobu zamítl. Provozovatel vysílání tedy podal kasační stížnost.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že kasační stížnost je důvodná kvůli nesprávné právní aplikaci. V rozhodnutí Rady bylo nesprávně aplikováno ust. § 31 odst. 2 zákona o vysílání, ač na případ dopadalo ust. § 31 odst. 3 téhož zákona. Pojem objektivit a vyváženosti informací je použit jak v ust. § 31 odst. 2 zákona o vysílání, tak v ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání. Na některé pořady, například pořady zábavné, sportovní, dětské, reality show apod., z povahy věci tato kritéria uplatňovat nelze. Ust. § 31 odst. 2 zákona o vysílání navíc předepisuje povinnost oddělovat názory a hodnotící komentáře od informací zpravodajského charakteru. Ust. § 31 odst. 3 téhož zákona se vztahuje výlučně na pořady zpravodajské a politicko-publicistické a důraz na dodržování zásad objektivit a vyváženosti směřuje a váže se k tomu, aby v celku vysílaného programu nebyla jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, případně jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.³⁴⁹

Nejvyšší správní soud již ve svých dřívějších rozhodnutích konstatoval, že požadavek na respektování zásad objektivit a vyváženosti a zejména na nepřipustnost jednostranného zvýhodňování některé politické strany nebo hnutí, případně jejich názorů nebo názorů jednotlivých skupin veřejnosti, obsažených v ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, je stanoven výlučně ve vztahu k pořadům zpravodajským a politicko-publicistickým.³⁵⁰ Pro uložení pokuty za porušení této povinnosti podle ust. § 60 odst. 1 písm. b) téhož

zcela zřejmé sdělení, že vláda prodala firmu bez jakýchkoli pravidel, že „tunelovala“ a že ve svůj prospěch poškodila občany. Tím, že je vláda hned v úvodu označena jako viník, je divákovi a priori podsouván negativní postoj k jednání vlády v této věci. Rada v rozhodnutí uvedla, že právo zpochybňovat rozhodnutí vlády nelze upřít, nicméně že takové zpochybňování musí být činěno objektivně, musí být opřeno o relevantní informace a argumenty svědčící jak ve prospěch, tak v neprospěch vládního rozhodnutí, aby měl divák možnost utvořit si vlastní názor. In vyjádření žalované Rady pro rozhlasové a televizní vysílání in rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 4. 2007, sp. zn. 11 Ca 373/2006 – 49.

³⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006 – 108.

³⁵⁰ Viz např. rozhodnutí NSS ze dne 15. 12. 2004, sp. zn. As 38/2004-58, publikované pod č. 535/2005 Sb. NSS.

zákona je tedy nutné posoudit, zda se jednalo o zpravodajský nebo politicko-publicistický pořad.

Výklad neurčitých právních pojmů (v tomto případě „objektivní a vyvážené informace“ a „politicko-publicistický pořad“) správním orgánem je podroben soudnímu přezkumu. Při svém rozhodování musí správní soud vyřešit otázku, zda určitý jev reálného života byl správním orgánem správně podřízen pod neurčitý právní pojem, v daném případě, zda informace poskytnuté divákovi v reportáži byly objektivní a vyvážené.

Nejvyšší správní soud dospěl k závěru, že reportáž „Vládní tunel“ byla typickým **politicko-publicistickým pořadem**, neboť obsahem reportáže byla kritika postupu vlády. Vláda je politickým subjektem vzešlým z volebního souboje politických stran a politických hnutí a reportáž, v tomto případě kritická, týkající se tohoto politického subjektu, musí být nepochybně podřízena požadavkům stanoveným v ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání.³⁵¹

Nejvyšší správní soud nesouhlasil s odůvodněním Městského soudu v Praze, že posuzovaný pořad byl pořadem „obecně publicistickým“. Termín „obecně publicistický pořad“ zákon o vysílání nezná a Městský soud v Praze tento typ publicistického pořadu ani v odůvodnění svého rozhodnutí nijak blíže nevymezil.³⁵²

Nad rámec potřebného odůvodnění Nejvyšší správní soud připomenul, že by Rada v dalších řízeních, v nichž bude posuzovat naplnění porušení ust. § 31 odst. 3 zákona o vysílání, které požaduje dodržování zásad objektivity a vyváženosti ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech, měla zvážit, zda se nejedná o nepřipustný zásah do ústavně zaručené svobody projevu a do nezávislosti obsahu vysílání garantované v ust. § 31 odst. 1 zákona o vysílání. NSS připomíná klíčovou úlohu, kterou média v demokratické společnosti plní.³⁵³

Přestože média nesmí překračovat určité hranice, zejména s ohledem na práva druhých, jejich úkolem je sdělovat informace a myšlenky o všech otázkách veřejného zájmu, a to nejen informace kladně přijímané, ale též informace a myšlenky přijímané záporně, a to zejména v pořadech politicko-

³⁵¹ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006 – 108.

³⁵² Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006 – 108.

³⁵³ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006 – 108.

publicistických. Svoboda projevu zahrnuje také možnost použití určité míry přehánění. Podle NSS je třeba při vymezení hranice mezi přímočarým a kritickým způsobem vedení reportáže a předpojatým přístupem s nevyvážeností reportáží a nepřipustným ovlivňováním a matením diváka postupovat obzvlášť obezřetně. Reportáž je třeba posuzovat jako celek s její obrazovou i zvukovou stránkou a hodnotit uvedená slovní sdělení, aniž jsou vytržena z kontextu. „Měly by zaznít všechny informace potřebné k tomu, aby si divák mohl učinit objektivní názor.“³⁵⁴ Na tom nemůže nic změnit ani to, pokud jsou informace podávány kritickým způsobem, pokud v reportáži je všem zúčastněným stranám dána možnost vyjádřit se k jejímu předmětu. Podstatné je zejména to, aby v reportáži nezazněly informace lživé.

Uvedené informace nesmí být nepravdivé, je však také třeba, aby byly úplné, aby nebyly vynechány podstatné informace. Česká televize odvysílala v pořadu Události a komentáře reportáž o postupu Policie ČR proti účastníkům Czech Teku 2005, v níž uvedla, že policejní zásah při technoparty Czech Tek v Mlýnci na Tachovsku byl podle závěrečné zprávy veřejného ochránce práv nepřiměřený a Policie ČR postupovala špatně, když dala přednost násilnému řešení, místo aby hledala cestu k domluvě. V reportáži však bylo opomenut předcházející a podle názoru Městského soudu v Praze stěžejní závěr, že zásah, ač nepřiměřený, byl oprávněný.³⁵⁵ Zatajením této informace Česká televize v rozporu s požadavkem objektivitu a vyváženosti soustředila pozornost jen na pochybení policie. Kompletní zprávu veřejného ochránce práv přitom měla Česká televize k dispozici, takže byla schopná zasadit odvysílanou informaci do celkového kontextu a správně posoudit míru desinformace.³⁵⁶

Předpokladem pro to, aby mohl být provozovatel vysílání za porušení povinností stanovených zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání, včetně povinností zajistit objektivitu a vyváženost odvysílaných informací, je předchozí upozornění Rady na toto porušení, stanovení lhůty

³⁵⁴ Doslovně z odůvodnění rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006-108. Správní soud předpokládá možnost každého diváka učinit si „objektivní názor“.

³⁵⁵ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. 8 Ca 205/2006-34.

³⁵⁶ Vyjádření Rady pro rozhlasové a televizní vysílání k žalobě in rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 10. 2006, sp. zn. 8 Ca 205/2006-34.

k nápravě a její marné uplynutí (ust. § 59 odst. 1 z. o vysílání). Dojde-li k nápravě ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží (ust. § 59 odst. 3 z. o vysílání). Rada však není povinna nejdříve upozornit na porušení zákona v každém konkrétním případě, nýbrž postačí, pokud Rada upozornila na předchozí obdobná porušení téže skutkové podstaty.³⁵⁷

Ochrana dětí a mladistvých v souvislosti s vysílanými obsahy

Stát má chránit práva slabších sociálních skupin. Povinnost chránit je tím silnější, čím slabší a zranitelnější je ohrožená skupina. U ochrany práv dětí a mladistvých je smysl této povinnosti snad nejevidentnější. Zdravý vývoj každého jednotlivého dítěte, jak z hlediska fyzického i psychického zdraví, tak z hlediska mravního a morálního vývoje, je základním předpokladem pro příznivý vývoj společnosti i státu. Ochrana práv takových skupin je nezpochybnitelně v zájmu celé společnosti, a proto je omezení svobody projevu z těchto důvodů zcela v souladu s materiálním předpokladem omezení svobody projevu.

Platí absolutní zákaz vysílání pořadů, které mohou vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých zejména tím, že obsahují pornografii a hrubé samoučelné násilí (ust. § 32 odst. 1 písm. e) z. o vysílání). Dále je provozovatel původního vysílání povinen nezařazovat v době od 6.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých (ust. § 32 odst. 1 písm. g) z. o vysílání).

Provozovatel převzatého vysílání není oprávněn šířit takový program, který obsahuje pořady, které mohou narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, pokud jsou vysílány v rozporu se zákazem stanoveným provozovateli původního vysílání (ust. § 32 odst. 3 písm. b) z. o vysílání).

Provozovatel vysílání je dále povinen zajistit, aby vysílání pořadů, které by mohly ohrozit vývoj dětí nebo mladistvých a které tedy mohou být

³⁵⁷ Srov. např. rozhodnutí Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, sp. zn. 6 As 21/2007-109 a rozhodnutí Městského soudu v Praze ze dne 7. 6. 2002, sp. zn. 28 Ca 81/2001.

vysílány pouze ve stanoveném časovém rozmezí od 22.00 hodin do 06.00 hodin, bezprostředně předcházelo slovní upozornění na nevhodnost pořadu pro děti a mladistvé a aby byl takový pořad byl označen v případě televizního vysílání obrazovým symbolem upozorňujícím na jeho nevhodnost pro děti a mladistvé po celou dobu jeho vysílání (ust. § 32 odst. 1 písm. h) z. o vysílání).

Zákonodárce tedy rozlišuje mezi možným **vážným narušením** vývoje dětí nebo mladistvých a podmíněně možným **ohrožením** vývoje dětí nebo mladistvých. Zatímco pořady, které **mohou** fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých **vážně narušit**, nesmí být do vysílání zařazovány vůbec, pořady, které **by mohly ohrozit** fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, mohou být do vysílání zařazovány ve stanoveném časovém rozmezí, protože zákonodárce předpokládá, že děti a mladiství v tomto časovém rozmezí vysílání cíleně nesledují a ani se nevyskytují v blízkosti zapnutých televizních a rozhlasových přijímačů.

Ochrana, kterou má zajistit uvedený zákaz, je zaměřena na vymezenou skupinu diváků nebo posluchačů – děti a mladistvé, především s ohledem na jejich věk, který neposkytuje záruku, že se dítě či mladistvý s obsahem pořadu vypořádá shodně, jako dospělý divák či posluchač. U dětí a mladistvých lze předpokládat, že vzhledem k ne zcela ukončenému osobnostnímu vývoji snáze přejímají určité vzory chování, přičemž nejsou schopni náležitě vyhodnotit, zda jsou tyto společensky přijatelné či žádoucí.³⁵⁸

Zákon výslovně uvádí, že postačí **potenciální ohrožení** fyzického, psychického nebo mravního vývoje odvysíláním pořadu s určitým obsahem. Různé děti a mladiství budou obsah pořadu v závislosti na svém věku, rozumové i citové vyspělosti, rodinném a širším sociálním zázemí i dalších působících faktorech vnímat odlišně. Pro naplnění skutkové podstaty deliktu není nutné, aby pořad poškodil nebo ohrozil vývoj dětí a mladistvých. Postačí, když existuje možnost, že by vývoj této rizikové skupiny recipientů mohl být ohrožen. Vzhledem k subjektivnímu vnímání není ani nutné, aby

³⁵⁸ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 3 As 61/2006-70.

tato možnost ohrožení zdravého vývoje byla dána u všech dětí a mladistvých, nýbrž postačí, když možnost ohrožení nelze u všech dětí vyloučit.

Účelem uvedených zákazů je **ochrana nedospělých recipientů**. Normu v ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání **nelze použít na ochranu těch, kteří jsou aktéry** dění, které je předmětem odvysílaného pořadu.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání udělila České televizi pokutu za odvysílání reportáže Případ zneužívání malého chlapce v pořadu Události. V reportáži bylo uvedeno, že policie obvinila šestapadesátiletého muže z T. z toho, že pohlavně zneužíval osmiletého chlapce z O. Předmět reportáže byl popisován slovně i v informační rovině, na reportážních záběrech byli lidé hovořící k tématu, místa spojená s případem a také staré rodinné fotografie. V reportáži byla uvedena plná jména rodičů chlapce a chlapcovo křestní jméno.

V odůvodnění svého rozhodnutí Rada uvedla, že v reportáži byla odkryta identita rodičů chlapce (jmény i podobou) a jeho křestní jméno. Vzhledem k tomu, že pořad sledovalo 17 % obyvatel starších 14 let, je prakticky jisté, že řada lidí z chlapcova okolí jej identifikovala. To poškodí jeho situaci v místě bydliště a mezi vrstevníky a jeho vývoj tak může být ohrožen i socializačními problémy. K dosažení cíle reportáže, tedy prevenci sexuálního násilí, přitom nebylo nutné odkrýt identitu rodičů. Odvysílání pořadu, který vystaví postiženého chlapce dlouhodobě nežádoucímu zájmu okolí, neospravedlňuje ani případný souhlas rodičů s odkrytím své i jeho identity. Rada poukázala také na práva dítěte podle Úmluvy o právech dítěte.

Proti rozhodnutí o uložení pokuty podala Česká televize správní žalobu. Ve vyjádření ČT uvedla, že se při odvysílání předmětné reportáže opírala o souhlas rodičů s vystoupením na kameru a popisem případu. Neztotožnila se přitom s názorem Rady, že identifikace chlapce poškodí jeho situaci v místě bydliště a že tak může být ohrožen chlapcův psychický a morální vývoj. Rodiče se v reportáži snažili varovat další možné oběti. Podle ČT tento prevenční aspekt převažuje nad zájmem na zamlčení podrobností. Plné jméno chlapce nebylo uvedeno a podle informací se liší od příjmení rodičů. Podle názoru ČT nemá Rada pravomoc otázku identifikace

posuzovat, neboť jde výlučně o občanskoprávní problematiku ochrany osobnosti.

Městský soud v Praze v odůvodnění rozhodnutí o žalobě proti rozhodnutí Rady uvádí, že ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání chrání děti a mladistvé, kteří by v pořadu vysílané společensky nevhodné či dokonce nezákonné jednání aktérů mohli vzhledem ke svému věku či psychické nevypěstlosti vnímat jako jednání standardní nebo dokonce hodné následování.

Ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání není koncipováno na principu ochrany jednotlivce jako konkrétní individuální osobnosti, ale je zaměřeno obecně k ochraně vývoje věkově vymezené populace, jejíž vývoj není ještě osobnostně ukončen, a která je více než dospělá populace náchylná přijmout určité předváděné normy chování a jednání za své či řídit se jimi, ač jde o postoje společensky nežádoucí. To však neznamená, že právní úprava ochranu jednotlivců subjektivně dotčených pomíjí.

Soud dospěl k závěru, že ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání nelze na daný skutkový stav aplikovat, neboť odvysíláním dané reportáže nedošlo k ohrožení vývoje chráněného objektu (množiny individuálně neurčitých subjektů – dětí a mladistvých), ale pouze jedince jmenovaného v reportáži, který byl obětí zavrženíhodného trestného jednání. Ochranu individuálně určených osob dotčených odvysílaným obsahem slouží ust. § 35 a násl. zákona o vysílání.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání podala kasační stížnost, v níž namítla, že ust. § 32 odst. 1 písm. g) zákona o vysílání je možné vztáhnout i na případ ohrožení mravní výchovy jednoho individuálně určitého dítěte. Zákon totiž nestanoví minimální počet dětí nebo mladistvých, kteří by měli být pořadem ohroženi. Odhalení identity zneužívaného dítěte vysíláním v televizi může poznamenat jeho další psychický i morální vývoj. Rada se ztotožnila s tím, že televize má prevenci nesmírně nebezpečného jevu, jakým je sexuální zneužívání dětí a mladistvých, napomáhat. Způsob zpracování předmětné relace však spíše než tohoto žádoucího efektu dosáhl vážného ohrožení zneužívaného chlapce, k němuž se vázal děj reportáže. Plným odkrytím identity jeho rodičů a uvedením jeho křestního jména zapříčinila

ČT další trápení dotyčného chlapce. Informace o zneužívání dítěte přitom mohla být podána bez odhalení konkrétních údajů. Odvysílání pořadu neospravedlňuje ani případný souhlas jeho matky (která byla podle Rady „ženou zjevně značně prostou“) s odhalením identity své i svého syna.

Nejvyšší správní soud se s právním závěrem Městského soudu v Praze ztotožnil. Vedle veřejného zájmu na ochraně dětí a mladistvých jako možných adresátů televizního vysílání je však třeba chránit i individuální fyzické a právnické osoby, které jsou vysíláním určitého pořadu přímo dotčeny například tím, že o nich pořad přináší určité informace. Tato ochrana je zajištěna jednak v ust. § 35 a násl. zákona o vysílání, jednak v ust. § 11 a násl. občanského zákoníku.³⁵⁹

Rozdílnost těchto dvou typů ochrany se odráží i v jejich časovém působení. Zájem fyzické osoby na tom, aby ve vysílání nebyly zveřejněny informace, které se mohou negativně dotknout její cti, důstojnosti, soukromí či samotného vývoje její osobnosti, jakož i zájem právnické osoby na nedotčení jejího jména nebo dobré pověsti, je třeba chránit bez jakéhokoli časového omezení, tzn. bez stanovení časového úseku, v němž se takové informace vysílat nesmí. Naproti tomu speciální ochrana rizikové skupiny potenciálních diváků – dětí a mládeže – je v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání zajištěna pouze v době od 6.00 hodin do 22.00 hodin, neboť je pravděpodobné, že mimo tuto stanovenou dobu mohou vysílané pořady sledovat nebo se mohou vyskytovat v blízkosti televize a mohou tak náhodně zachytit obsah vysílání.³⁶⁰

Nejvyšší správní soud poznamenal, že taková ochrana před možnými negativními dopady televizního vysílání plně odpovídá požadavkům stanovených ust. čl. 10 Listiny i Úmluvou o právech dítěte.³⁶¹

Ani skutečnost, že se pořad zabývá **sexuální tematikou**, není sama o sobě rozhodná pro posouzení, zda by pořad mohl ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

Sexuální tematika nemá být před dětmi tabuizována. Nelze však spoléhat na to, že nedospělý divák nebo posluchač bude schopen rozpoznat,

³⁵⁹ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 3 As 61/2006-70.

³⁶⁰ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 3 As 61/2006-70.

³⁶¹ Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 24. 10. 2007, sp. zn. 3 As 61/2006-70.

že se jedná například o zábavný pořad s ironickými komentáři a jaké je zamýšlené celkové vyznění vůči nastolené tématice. U vysílaného pořadu se totiž může ocitnout i dítě nízkého věku, které samo není s to rozeznat podstatu vysílaného pořadu. Dítě se také může ocitnout u vysílání náhodně a pouze v okamžiku vysílání určité sekvence pořadu, aniž by dále mohlo sledovat jeho celkové vyznění. Zejména rozhlasové vysílání je často přítomné i v mnoha veřejných prostorech, a proto nelze třeba i náhodné vnímání pořadu nedospělými posluchači nebo diváky vyloučit.³⁶²

Podle názoru NSS je třeba zohlednit také skutečnost, že ne všechny děti vyrůstají v rodinném a sociálním prostředí, jehož příslušníci by mu vysvětlili vlastní podstatu a nadsázku pořadu. a není možné předpokládat, že všechny děti či mladiství jsou schopni pochopit např. komentáře moderátora kritizující zavrženíhodné sexuální jednání nebo ironické vyznění pořadu jako celku.³⁶³

Pro posouzení, zda byl odvysílaný pořad způsobit fyzický, psychický nebo mravní vývoje dětí a mladistvých, není tedy samo o sobě, bez zhodnocení dalších okolností rozhodné to, že odvysílaný pořad lze označit za recesi nebo parodii. Zejména rodiče by měli mít možnost spolehnout se na to, že jejich děti nebudou ohroženy negativními vlivy při sledování televize (nebo poslouchání rozhlasu) alespoň v zákonem pevně stanoveném časovém úseku od 22.00 hodin do 06.00 hodin. Skutečnost, že závadný obsah se podává v humorné nadsázce, jej závadnosti nezabavuje.³⁶⁴

Posouzení, zda jde o pořad, který může ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, je pravomocí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. K obdobné otázce se při posouzení reklamy podporující chování ohrožující zdraví, psychický nebo morální vývoj dětí vyjádřil NSS tak, že závěry Rady o odborných otázkách ohledně možného ohrožení fyzického, psychického či mravního vývoje dětí lze klasifikovat jako úsudek o splnění podmínek pro udělení pokuty, který si Rada může učinit sama.³⁶⁵

³⁶² Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, sp. zn. 8 As 62/2005-66.

³⁶³ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, sp. zn. 8 As 62/2005-66.

³⁶⁴ Srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 12. 2005, sp. zn. 9 Ca 249/2005-27.

³⁶⁵ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 9. 2007, sp. zn. 8 As 17/2006-78, publikovaný pod č. 604/2005 Sb. NSS.

Hodnocení, zda může určitý pořad ohrozit mj. mravní vývoj dětí, souvisí s interpretací pojmu **mravnosti**. Interpretace tohoto neurčitého právního pojmu je součástí aplikace právních norem na konkrétní případ, a proto nemůže být předmětem zkoumání znalce. Naopak je to správní orgán a později případně soud, který pojmu přiřazuje konkrétní význam a obsah.

Posouzení mravnosti je subjektivní, podmíněné kulturním prostředím i časem, v nichž je zaujímáno, a ovlivněné osobou posuzujícího. NSS to ilustruje odkazem na rozsudek prvorepublikového Nejvyššího správního soudu, v němž bylo nepřístojným shledáno „zejména společné táboření osob různého pohlaví v přírodě i ve stanech, chatách a srubech – vyjímaje táboření rodinné, pobíhání v nedostatečném úboru, zvláště v úboru koupacím mimo obvod vykázaných koupališť, zpívání popěvek obsahující nemravného ...“³⁶⁶

Ani v rámci kulturně relativně homogenního celku, jakým je Evropa, není pojetí morálky jednotné, což vyplývá i z judikatury Evropského soudu. Signatářským státním Úmluvy je přiznána určitá míra volnosti při posouzení, co je opatřením k ochraně morálky nezbytným.³⁶⁷

Nejvyšší správní soud připomenul, že rozhlasové vysílání lze považovat za jeden z důležitých zdrojů informací, což má za následek, že způsoby a modely chování v něm prezentované jsou posluchači a diváky, zejména těmi nedospělými, často přebírány a posléze bez hlubšího uvažování používány. Rizikovým faktorem je skutečnost, že diváci či posluchači, a to i ti dospělí, mohou prezentovaný projev vnímat selektivně a mnohé z odprezentovaného mohou ukládat do podvědomí mimoděk jako podprahovou informaci. U dětí a mladistvých je toto riziko ještě výraznější.³⁶⁸

³⁶⁶ Rozsudek Nejvyššího správního soudu ČSR Boh. A 11944/35 in rozsudek Nejvyššího správního soudu ČR ze dne 26. 2. 2007, sp. zn. 8 As 62/2005-66.

³⁶⁷ Viz níže např. rozsudek Evropského soudu ve věci Handyside v. Spojené království (1976) a rozhodnutí Evropského soudu ve věci I. A. v. Turecko (2007) v Části druhé, Kapitole I., Oddílu 2. Svoboda projevu.

³⁶⁸ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, sp. zn. 8 As 62/2005-66.

Podpora evropské tvorby a podpora evropské nezávislé a současné tvorby

Ust. § 32 odst. 1 písm. b) – j) zákona o vysílání omezuje obsah vysílání tím, že provozovateli vysílání v zájmu ochrany určitých hodnot zakazuje vysílat pořady s určitými obsahy. Obsah televizního vysílání však omezuje také ust. § 42 a násl. o podpoře evropské tvorby a podpoře evropské nezávislé a současné tvorby, které provozovateli naopak přikazuje zařazovat do vysílání stanovené množství určitých obsahů, resp. obsahů určitého původu.

Institut podpory evropské tvorby a podpory evropské nezávislé a současné tvorby byl do českého práva implementován v souladu s požadavky stanovenými směrnicí o provozování televizního vysílání.

Tyto povinnosti zákon ukládá pouze provozovatelům televizního vysílání, nikoli provozovatelům rozhlasového vysílání. Provozovatel televizního vysílání je povinen vyhradit pro evropská díla nadpoloviční podíl celkového vysílacího času každého svého programu. Dále je povinen vyhradit pro evropská díla vyrobená nezávislými výrobci alespoň 10 % celkového vysílacího času každého svého programu a je povinen zajistit, aby v rámci vysílacího času vyhrazeného pro vysílání evropských děl vyrobených nezávislými výrobci tvořilo alespoň 10 % vysílání děl, od jejichž prvního zveřejnění neuplynulo více než pět let.

Povinnost vyhradit pro evropská díla vyrobená nezávislými producenty alespoň desetiprocentní podíl celkového vysílacího času, může provozovatel televizního vysílání alternativně splnit také tak, že alespoň 10 % svého programového rozpočtu vynaloží na výrobu nebo nákup evropských děl vyrobených nezávislými výrobci. Pak je povinen vynaložit alespoň 10 % z takto stanovené částky na evropská současná díla, tj. na díla evropských producentů, od jejichž prvního zveřejnění neuplynulo více než pět let.

Směrnice tuto povinnost oslabuje, neboť vyžaduje plnění těchto podílů pouze „tam, kde je to proveditelné“ („*where practicable*“). Stejná formulace byla použita i v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání. M.

Bartoň z toho vyvozuje, že nedodržování kvót tedy nelze považovat za porušení směrnice.³⁶⁹

Jaká jsou kritéria pro stanovení „evropskosti“ díla a nezávislosti výrobce stanovuje zákon (ust. § 43 odst. 3 a ust. § 46 z. o vysílání).

Do celkového vysílacího času programu, z něhož se určuje podíl vysílacího času vyhrazeného pro evropská díla, evropská nezávislá nebo evropská současná díla se nezapočítává čas určený pro vysílání zpravodajských pořadů, sportovních událostí, soutěží, teletextu, reklamy a teleshoppingu.

Systém kvót se v době přijímání zákona o vysílání stal předmětem kritiky všech soukromých provozovatelů televizního vysílání, neboť nejvíce uplatňovaným kritériem při výběru pořadů komerčními provozovateli televizního vysílání je sledovanost, resp. předpokládaná sledovanost, a nikoli původ pořadu.

I povinnost vysílat určité pořady, resp. pořady určitého původu bezpochyby omezuje svobodu projevu.

Cílem tohoto opatření je podporovat evropskou filmovou tvorbu a její konkurenceschopnost a podporovat zájem o poznávání kultury jiných členských států ES. Seznamováním se s kulturou ze zemí, které ač ne geograficky příliš vzdálené, nám nemusí být úplně blízké, se má zvyšovat povědomí o historii i současných problémech v jiných členských státech ES, posilovat schopnost empatie a sounáležitosti a potlačovat xenofobie.

Zdá se sporné, zda lze takové omezení považovat za opatření k ochraně hodnot vyjmenovaných v ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy a zda je lze vůbec považovat za opatření, které je v demokratické společnosti nezbytné.

Myslím, že se dá říct, že naléhavé společenské potřebě odpovídá požadavek, aby recipienti - občané měli snadný přístup k informacím z pluralitních zdrojů, a to k informacím, jejichž kvality budou do jisté míry státem zaručeny (např. objektivita informací), protože dostatek informací je předpokladem pro vytváření a ustálení vlastních postojů a může být motivací pro účast na veřejném rozhodování a ve veřejném životě vůbec. Původ díla

³⁶⁹ Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 44.

nebo jeho stáří (resp. novost) ale samy o sobě o kvalitách díla, jeho informačním přínosu nic nevyovídají.

Obsah rozhlasového a televizního vysílání konečně ovlivňují také ustanovení o povinnostech provozovatelů při vysílání reklamy a teleshoppingu (ust. § 48 a násl. z. o vysílání).

Oddíl 8. Ochrana osobnostních práv

Podle ust. čl. 10 Listiny má každý právo, aby byla zachována jeho lidská důstojnost, osobní čest, dobrá pověst a chráněno jeho jméno; každý má právo na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života.

Napětí mezi právem svobodně se vyjadřovat a právem na ochranu osobní cti bývá někdy označováno jako **Mefisto-Dilema**. Toto označení se ustálilo díky kauze týkající se knihy K. Manna *Mefisto: Román jedné kariéry*, v níž K. Mann popisuje praktiky nacistů. Žalobu a následně ústavní stížnost podal adoptivní syn herce, který byl předlohou pro románového hrdinu. Autor sice používal smyšlená jména a k dílu připojil dovětek, že se jedná o fabulaci, ale záměny skutečných jmen a reálií byly natolik (ne)nápadité, že pro čtenáře nebylo nesnadné se dovtípit, koho autor ve skutečnosti kritizuje. Soud tedy ve sporu řešil otázku, kde končí hranice umělecké svobody, resp. svobody projevu ve prospěch práva na ochranu osobnosti.³⁷⁰ V takové situaci je třeba posoudit všechny následky vzhledem ke všem skutkovým okolnostem a ve vzájemných souvislostech, posoudit subjektivní stránku tvůrčího projevu a jeho společenskou relevanci. Jde o to, aby tvůrčí projev jako celek a veškeré jeho účinky a dopady na společnost i na konkrétní jednotlivce byly vyvážené. Ochrana svobody projevu nemůže být absolutní, protože v pojmu svoboda je implicitně obsažen respekt ke svobodám druhých. Realizace svobody projevu nemůže neúměrně zasahovat do práv

³⁷⁰ Fechner, F.: *Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 48 a násl.

druhých.³⁷¹ Zvláštností případu bylo, že osoba, jejíž osobnostní práva byla poškozena, již byla po smrti. Německý ústavní soud se vyjádřil v tom smyslu, že postmortální ochrana osobnostních práv není věčná a je omezena na dobu, dokud vzpomínka na zemřelého „zcela nevybledne“, a na takový rozsah, aby nebyl vytvořen nepravdivý obraz života zemřelého.³⁷²

Nepříznivá kritika může být zásahem do osobnostních práv nebo tak může být přinejmenším subjektivně pocífována. K otázce mezi akceptovatelné kritiky se vyjádřil Evropský soud v již výše zmiňovaném rozhodnutí *Lingens v. Rakousko*: „ ... Meze přípustné kritiky jsou širší u politika než u soukromé osoby. Na rozdíl od soukromé osoby se politik nevyhnutelně a vědomě vystavuje přísné kontrole veřejnosti... Čl. 10 odst. 2 Úmluvy umožňuje chránit pověst jiných... politik požívá této ochrany rovněž, ... ale v takovém případě musí být požadavek kontroly poměřován zájmem svobodné diskuse o politických otázkách.“³⁷³

V rozhodnutí v kauze *Castells v. Španělsko (1992)* Evropský soud zdůraznil význam svobody slova a kritiky, která se týká vlády, neboť v demokratickém systému musí být jednání vlády podrobena přísné kontrole nejen ze strany moci zákonodárné a soudní, ale také ze strany veřejného mínění. „Tisk poskytuje veřejnosti jeden z nejlepších prostředků pro vytváření si názorů na mínění a postoje jejich politických představitelů.“³⁷⁴

Stejnou zásadu uplatňuje též Nejvyšší správní soud. Politici se svou činností sami automaticky vystavují podrobnějšímu zkoumání ze strany veřejnosti a tím i veškerých sdělovacích prostředků a očekává se od nich tedy vyšší míra tolerance a odolnosti vůči kritice.³⁷⁵

S tímto názorem nelze než souhlasit. Sdělovací prostředky by nemohly dostatečně a uspokojivě informovat veřejnost, kdyby informování bylo

³⁷¹ K principu proporcionality v umělecké tvorbě viz Potz, R. a kol.: *Kulturrecht im Überblick*, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Vídeň, 2004, s. 39 a násl.

³⁷² Cit. dle Fechner, F.: *Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia*, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002, s. 50.

³⁷³ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci *Lingens v. Rakousko*, ze dne 8. 7. 1986, stížnost č. 9815/82, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

³⁷⁴ Cit. dle Barinka, R. (ed.): *Evropský soud pro lidská práva. Standardy ochrany svobody projevu. Upravená shrnutí nejvýznamnějších případů* (pdf), s. 7., dostupné z <http://www.otevrete.cz>.

³⁷⁵ Srov. např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006-108.

omezeno pouze na skutková tvrzení, média mají fungovat jako jeden z hlavních instrumentů, prostřednictvím kterého veřejnost kontroluje výkon moci ve státě a jednání reprezentantů, které si zvolila, a prostřednictvím kterého je vytvářeno veřejné mínění. A k takovým úkolům kritika patří.

Širší prostor pro kritiku a hodnocení jednání a chování platí nejen pro politiky a veřejné činitele, nýbrž také pro tzv. celebrity, mediální hvězdy, tedy pro veškeré osoby veřejnosti známé, a to z jakékoli sféry společenského života. K tomuto názoru se připojuje též Ústavní soud ČR: „Lze obecně konstatovat, že osoby veřejně činné, tedy politici, veřejní činitelé, mediální hvězdy aj., musí akceptovat větší míru veřejné kritiky než jiní občané. Důvod tohoto principu je dvojitý. Jednak se tím podporuje veřejná diskuse o veřejných věcech a svobodné utváření názorů. Co největší bohatost diskuse o věcech veřejných by měla být státní mocí regulována jen v míře nezbytně nutné (srov. čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod). Současně tím stát akceptuje, že jeho mocenský zásah do svobody projevu, za účelem ochrany dobrého jména jiných občanů, by měl přijít subsidiárně, tedy pouze tehdy, pokud nelze škodu napravit jinak. Škodu lze napravit jinak než zásahem státu, např. užitím přípustných možností k oponování kontroverzních a zavádějících názorů. Tak lze často minimalizovat škodlivý následek sporných výroků mnohem efektivněji, než cestou soudního řízení.“³⁷⁶

Umírněnější by mělo být použití tohoto pravidla, pokud se obsah sdělení vztahuje k informacím týkajícím se čistě soukromé, intimní sféry života osoby. Absolutní ochranu by měly požívat například informace o zdravotním stavu. Jistě není třeba v úvodní zprávě dne detailně popisovat zdravotní komplikace prezidenta republiky a doplňovat je názorným nákresem jeho trávicího traktu včetně grafického znázornění průběhu operace a následné léčby. Je snad možné připustit rozumnou diskusi o vhodnosti prezidentova sňatku s herečkou a o jeho načasování, ale publikace informací o zdravotním stavu kohokoli by se měla už vzhledem k běžné lidské slušnosti a ohleduplnosti, o profesní etice nemluvě, omezit jen na stručné a věcné údaje, které je nezbytně třeba zveřejnit. Vnitřní, intimní

³⁷⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

sféra života osoby by měla být v rámci práva na soukromí chráněna bez ohledu na to, že jde o osobu veřejně činnou nebo veřejně známou.

Je třeba zvažovat také vhodnost použitých výrazových prostředků, zejména to, zda korespondují s přípustným cílem. V roce 2001 uložil soud vydavateli týdeníku Reflex povinnost zveřejnit omluvu tehdejšímu ministru K. Březinovi, který byl v komiksu Zelený Raul zveřejněném v časopise karikován nahý při sexuálním styku.³⁷⁷ Zvolený výrazový prostředek byl k hodnocení ministerské působení K. Březiny zcela neúčelný, nevhodný a nepřiměřený; kritika intimního života ministrů novinářům nepřísluší, i když právě takový druh informací veřejnost zajímá.

M. Bartoň utřídí kritéria rozhodující o přípustnosti kritiky, které soudy při rozhodování podobných kauz používají. Věcnými kritérii jsou pravdivost obsažených informací a vhodnost formy. Zároveň je třeba posoudit také personální kritérium, tj. míru veřejné známosti kritizované osoby a míru její angažovanosti ve veřejných funkcích.³⁷⁸

V konkrétním případě je vždy nezbytné zkoumat v kontextu svobody projevu a práva na informace míru (intenzitu) tvrzeného porušení základního práva na ochranu osobnosti (osobní cti a dobré pověsti) a intenzitu porušení zhodnotit se zřetelem na požadavek proporcionality uplatňování těchto práv (a jejich ochrany). Zároveň je nutné, aby příslušný zásah bezprostředně souvisel s porušením chráněného základního práva, tj. aby mezi nimi existovala příčinná souvislost. Takto je podle názoru Ústavního soudu nutno interpretovat i stanovisko Nejvyššího soudu, podle něhož „samo uveřejnění nepravdivého údaje, dotýkajícího se osobnosti fyzické osoby, zpravidla zakládá neoprávněný zásah do práva na ochranu její osobnosti“. Neoprávněným zásahem je podle Nejvyššího soudu zásadně každé nepravdivé tvrzení nebo obvinění zasahující do práv fyzické osoby, chráněných ve smyslu ust. § 11 občanského zákoníku. K úspěšnému uplatnění práva na ochranu osobnosti postačí zjištění, že zásah byl objektivně způsobilý narušit nebo ohrozit chráněná osobnostní práva.

³⁷⁷ Cit. dle Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 282 a násl.

³⁷⁸ Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002, s. 282 a násl.

Faktické vyvolání následků se nevyžaduje.³⁷⁹

K zásahu do práva na ochranu osobnosti tedy sice může dojít i objektivně, s vyloučením zavinění narušitele práva, nicméně každé zveřejnění nepravdivého údaje nemusí automaticky znamenat zásah do osobnostních práv neoprávněný; takový zásah je dán pouze tehdy, jestliže existuje mezi zásahem a porušením osobnostní sféry příčinná souvislost a jestliže tento zásah v konkrétním případě přesáhl určitou přípustnou míru a dosáhl intenzity, kterou již v demokratické společnosti tolerovat nelze.³⁸⁰

Ústavní soud se ke střetu práva na ochranu osobní cti s právem na informace a svobodou projevu v jednom ze svých nálezů vyjádřil tak, že v případě, že je například publikovaný rozhovor způsobilý zasáhnout do osobnostní sféry fyzické osoby, nelze bez dalšího uzavřít, že jestliže vydavatel přesně reprodukoval výroky osoby, s níž byl rozhovor uskutečněn, plní tak jen svou povinnost informovat veřejnost a nenese za ně odpovědnost, nýbrž že je třeba se též zabývat otázkou, zda jsou učiněné výroky oprávněné a přiměřené. Je třeba uvážit, že v interview jsou cíleně kladeny otázky v zájmu publicistického záměru vydavatele vyplývající z tématu, ze záměru a z konkrétní situace. Nelze proto mít bez dalšího zato, že v takových případech jde pouze o reprodukci tvrzení určité osoby, ale je nutno přihlížet i k faktu publicistické součinnosti vydavatele, resp. jeho pracovníků a jejich podílu na jeho obsahu a vyznění rozhovoru, resp. vlivu na to, zda interview bude uveřejněno. Je nezbytné, aby soudy ve věcech odpovědnosti vydavatele podle tiskového zákona převzatá tvrzení rozlišovaly na různé kategorie (např. na tvrzení převzatá od zpravodajských agentur, sdělení o projevech státních a společenských činitelů, sdělení o činnosti orgánů veřejné moci, názory třetích osob apod.), a to bez ohledu na to, že současná právní úprava ochrany osobnosti podle tiskového zákona vykazuje v tomto směru závažné deficity.³⁸¹

³⁷⁹ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 7. 1995, sp. zn. Cdo 24/95, Sbirka soudních rozhodnutí a stanovisek 1996, s. 34.

³⁸⁰ Nález Ústavního soudu ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99.

³⁸¹ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 2. 2004, sp. zn. II. ÚS 73/02; srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 7. 2. 2001 (sp. zn. 30 Cdo 214/2000)

Ústavní soud stanovil postup, který musí být dodržen, aby publikování informací poškozujících čest či jiné složky práva na ochranu osobnosti mohlo být považováno za legitimní. Zveřejnění difamační informace o jiné osobě, zejména osobě veřejně činné, nelze považovat za legitimní, pokud se neprokáže, že existovaly rozumné, přiměřené důvody pro to, že autor mohl spoléhat na pravdivost difamační informace; pokud se zároveň neprokáže, že podnikl dostupné kroky k ověření pravdivosti takové informace, a to v míře a intenzitě, v níž bylo ověření informace přístupné a definitivní; a pokud se neprokáže, že ten, kdo difamační informaci zveřejnil, neměl důvod nevěřit, že tato informace je pravdivá.³⁸² Zveřejnění takové informace lze považovat za legitimní či rozumné tehdy, pokud si šířitel takové informace ověří její pravdivost dotazem u osoby, které se informace týká a zveřejní její stanovisko. Výjimkou jsou případy, kdy je takový postup nemožný nebo případy, kdy takový postup zjevně není nutný.³⁸³

Důležité pro posouzení legitimacy zveřejnění informace je zkoumání motivu. Legimititu nelze dovodit, pokud bylo zveřejnění dominantně motivováno především touhou poškodit osobu, jíž se informace týká, a pokud šířitel sám informaci nevěřil a nebo pokud ji poskytl bezohledně a hrubě nedbale bez předchozího ověření pravdivosti informace.³⁸⁴

Základní právo na čest se uplatňuje ve více sférách – sféře soukromé, společenské, občanské i profesionální. Ve sféře soukromé jde vlastně o ochranu soukromí spíše než o ochranu osobnostního práva na čest. Nicméně v rámci soukromí se uplatňuje i právo na čest. Platí však zásada, že je na rozhodnutí každého, co a v jakém rozsahu z této sféry uvolní jako informaci pro okolní svět. V této sféře tedy zpravidla platí informační sebeurčení. Sféry společenská, občanská a profesionální reflektují sociální povahu základních práv. Odrážejí skutečnost, že jednotlivec žije ve společenství a vstupuje s ostatními jeho členy do vztahů, přičemž prostřednictvím svého chování (a prostřednictvím samotné své existence) ovlivňuje ostatní členy společenství. V těchto sférách informační sebeurčení neplatí. Do těchto sfér lze za určitých

³⁸² Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05.

³⁸³ Rozhodnutí australského vrchního soudu (*High Court of Australia*) ze dne 8. 7. 1997 ve věci *David Russell Lange v. Australian Broadcasting Corporation*, (1997) 189 CLR 520.

³⁸⁴ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05.

podmínek vstupovat, neboť se v nich mohou vyskytovat skutečnosti, které mohou být předmětem oprávněného veřejného zájmu. Sféry společenská, občanská a profesionální tak mohou být narušeny proporcionálními zásahy veřejné moci za účelem ochrany zájmů společnosti.³⁸⁵

Vnější okraj společenské, občanské a profesionální sféry jednotlivce tvoří tzv. veřejná sféra. Jedná se o tu část lidského života, kterou může vnímat nebo brát na vědomí každý. V této sféře neexistují prakticky žádná omezení pro šíření pravdivých faktů z této sféry vzešlých. Tato sféra lidského života se kryje s profesionální sférou osob veřejně činných.³⁸⁶

K tématu ochrany osobnosti je třeba připomenout také právo na ochranu před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním údajů o své osobě, zakotvené v ust. čl. 10 odst. 3 Listiny a provedené zákonem o ochraně osobních údajů.

Je na místě zmínit rovněž ust. čl. 40 odst. 2 Listiny, který zakotvuje princip presumpce neviny v trestním řízení: „Každý, proti němuž je vedeno trestní řízení, je považován za nevinného, pokud pravomocným odsuzujícím rozsudkem soudu nebyla jeho vina vyslovena.“ Princip presumpce neviny je proveden ustanoveními o dodatečném sdělení.

Odpověď

První legislativní návrhy na zakotvení práva na obranu proti urážkám na cti publikovaným v tisku se objevily již na konci 18. století ve francouzské sněmovně. Poslanec Dulaure tehdy uvedl, že soudní žaloba jako prostředek ochrany je v těchto případech nedostatečná, „neboť někteří lidé se sice pomluvy bojí, ale soudního procesu se bojí ještě více“ a dále uvedl, že je zapotřebí zavést zvláštní prostředek, který by postihoval redaktory novin, protože ti svou žurnalistickou činností mohou silně ovlivňovat veřejné mínění (a to i záměrně určitým směrem). V této souvislosti byl navržen institut tzv. amendementu, který ukládal povinnost majiteli, resp. redaktorovi periodika uveřejnit v případě útoku na pověst občana v zákonné lhůtě odpověď. Návrh

³⁸⁵ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05.

³⁸⁶ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05.

tehdy nebyl přijat a diskuse pokračovala. Poslanec Mestadier tehdy k této tématice uvedl: „Nechť uražený, místo co by byl vydán dalším urážkám svých odpůrců před soudem, ... jest vybaven účinným protijedem. Bude moci odrazit útok stejnými prostředky...“³⁸⁷ Tiskový zákon, který ukládal vydavatelům periodik uvést v zákonné lhůtě opravu byl ve Francii schválen na počátku 19. století. Obdobná úprava se objevila i v tiskových zákonech dalších evropských zemí. Do rakouského právního řádu byl institut tiskové opravy zaveden v roce 1848.

Minimální standard ochrany osobnostních práv je uveden v rezoluci Výboru ministrů Rady Evropy o právu na odpověď a postavení jednotlivce ve vztahu k tisku. Rezoluce požaduje, aby měl jednatel dotčený informací zveřejněnou v jakémkoli periodickém médiu skutečnou možnost dosáhnout bez zbytečných odkladů opravy nesprávných faktů, které se jej týkají a na jejichž opravě má oprávněný zájem, a také možnost dosáhnout nápravy v případě publikování názorů, které je vměšováním do jejich soukromí nebo útokem na jejich důstojnost, čest nebo pověst. Výjimky z práva na opravu a odpověď jsou podle rezoluce možné, pokud jednatel s publikací informací nebo názorů souhlasil, pokud je uveřejnění faktů nebo názorů odůvodněno vyšším legitimním veřejným zájmem a u názorů jde o čestnou kritiku založenou na přesných faktech, nebo pokud je publikace takových informací nebo názorů všeobecně přijímanou praxí a není v rozporu se zákonem. Zvláště poslední uvedená výjimka standard ochrany osobnosti oslabuje a činí jej závislým na mediální kultuře dané společnosti.³⁸⁸

Předpisy Evropské unie upravují právo na odpověď jen v souvislosti s vysíláním elektronických médií. Právo na odpověď je zakotveno také v Evropské úmluvě o přeshraniční televizi vydané Radou Evropy.

Lze rozlišovat tzv. francouzský a německý typ práva na tiskovou opravu, resp. odpověď. Podle francouzského typu jde o absolutní právo toho, kdo byl v periodickém tisku zmíněn, a je přípustná odpověď na jakékoli sdělení, včetně úvahy, tzn. že lze reagovat nejen na skutková tvrzení, ale i na hodnotící úsudky. Odmitnuta může být, pokud směřuje proti zákonům či

³⁸⁷ Cit. dle Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 61.

³⁸⁸ Rezoluce (74)26 Výboru ministrů Rady Evropy o právu na odpověď a postavení jednotlivce ve vztahu k tisku, ust. 1. a 2.

dobrym mravum, pripadne opravnemym zajmum treti osoby. V nemeckem pojeti, jimz se inspiroval i navrh ceskeho tiskoveho zakona, je chranenym pravnim statkem zajem osobnosti, aby se o ni neuverejnjovalo nic nepravdiveho, a pravo na odpoved' je tedy priznано, jen jedna-li se o fakticka, skutkova tvrzeni. Podle upravy v nemeckych zemskych tiskovych zakonech nesmi odpoved' presahnout delku textu, na nejz se odpovida, nesmi obsahovat inzerci a musi se rovněž omezit jen na skutkova tvrzeni.³⁸⁹ Francouzské pojetí převzala např. Itálie a Belgie. Více evropských zemí (např. Švýcarsko, Rakousko, Holandsko, Dánsko) se však přiklání k německému typu, poněvadž rozšíření práva na odpověď také na hodnotící soudy, odrazuje novináře od publikování kritiky a zpracovávání kontroverzních témat.

Například ve Švédsku a Velké Británii není institut odpovědi zákonem zakotven vůbec. Ve Švédsku, jak uvádí V. Kašpar, je právo na odpověď jedním z hlavních etických principů a týká se především zpráv, nikoli komentářů. Tisková rada a ombudsman pro média nabádají většinou k přátelské dohodě. Švédský systém dobrovolných oprav či odpovědí funguje dobře i bez zákonem stanovené povinnosti reakci publikovat.³⁹⁰

Původně byla navrhována odlišná konstrukce se dvěma instituty, a to institutem opravy a institutem odpovědi. Oprava se podle návrhu měla vztahovat na případy, kdy bylo v periodickém tisku uveřejněno tvrzení obsahující nepravdivý, nebo pravdu zkreslující údaj o fyzické nebo právnické osobě, kterou lze podle tohoto tvrzení ztotožnit. Taková osoba pak měla mít právo požádat vydavatele o uveřejnění opravy a vydavatel měl být povinen na žádost této osoby opravu uveřejnit.

Odpověď by se pak podle návrhu vztahovala na případy, kdy bylo v periodickém tisku uveřejněno sdělení obsahující skutkový údaj, byť pravdivý, který se ale dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti určité právnické osoby. Může být předmětem diskuse, co by v takovém případě vlastně bylo obsahem oné odpovědi, když uveřejněn by byl údaj zcela pravdivý, byť by se dotýkal cti,

³⁸⁹ Blíže viz Kašpar, V.: Právo na odpověď, Mediažurnál, 1/1999, s. 12.

³⁹⁰ Blíže viz Kašpar, V.: Právo na odpověď, Mediažurnál, 1/1999, s. 12.

důstojnosti, soukromí, či jména nebo dobré pověsti. Informace publikované v médiích jsou však vždy v rámci snahy zpravit o co nejvíce událostech zestručněné a v rámci snahy upoutat čtenářovu, resp. divákovu pozornost často nadsazené, proto je třeba dotčené osobě umožnit reagovat a v zájmu objektivit a plurality informací vhodné publikovaný údaj doplnit o „další verzi“.

Podle důvodové zprávy legislativního návrhu se u práva na uveřejnění odpovědi, na rozdíl od práva na opravu, kde se vyžaduje, resp. presumuje objektivní nepravdivost publikovaných údajů, předpokládá subjektivně pocíťované poškození cti, důstojnosti nebo dobré pověsti.

Mezinárodní federace novinářů zveřejnila své stanovisko k návrhu českého tiskového zákona již na jaře 1995: „Je-li dáno jedinci právo odpovědět, je důležité do zákona zahrnout ustanovení, která dávají médiu právo učinit redakční prohlášení k odpovědi.“ V. Kašpar upozorňuje, že se již několikrát stalo, že zvláště extremistické skupiny zneužily právo na odpověď na podporu svých pozic.³⁹¹ Publikace takového redakčního prohlášení však je jistě možná, neboť zákaz nelze z žádného ustanovení tiskového zákona ani zákona o vysílání dovodit.

Právo na odpověď bylo do českého práva zavedeno v souladu s požadavky vyplývajícími ze směrnice o provozování televizního vysílání, která však tuto povinnost vztahuje pouze na televizní vysílání. Česká právní úprava tak jde nad povinný rámec stanovený směrnicí.

Ust. § 10 a násl. tiskového zákona a ust. § 35 a násl. zák. o provozování rozhlasového a televizního vysílání jsou svou povahou normami soukromoprávními, neboť upravují vztahy, které za určitých předpokladů nastanou mezi vydavatelem, resp. provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání a fyzickou nebo právnickou osobou. Rozhodnutí, zda se dotčené osoby budou svých práv domáhat, je ponecháno výhradně na nich.

Institut odpovědi se v několika bodech podstatně liší od předchozí právní úpravy institutu tiskové opravy, jak byl upraven v původním tiskovém zákonu; například právo na odpověď na rozdíl od tiskové opravy, kdy se jednalo o prohlášení šéfredaktora, je sdělením samotné dotčené osoby.

³⁹¹ Blíže viz Kašpar, V.: Právo na odpověď, Mediažurnál, 1/1999, s. 12.

Prvotním předpokladem uplatnění práva na odpověď je skutečnost, že v periodickém tisku nebo v rozhlasovém či televizním vysílání bylo uveřejněno skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo jména nebo dobré pověsti dotčené osoby.

Dotčenou osobou může být jak osoba fyzická, tak osoba právnická. Tato osoba musí být určitá, resp. určitelná, tzn. že publikované sdělení obsahuje nějaký údaj, na základě něhož lze osobu, již se publikované sdělení dotýká, identifikovat.

Předmětem práva na odpověď mohou být **tvrzení nepravdivá**, která budou odpovědí uvedena na pravou míru, **tvrzení neúplná**, která budou odpovědí doplněna, a **tvrzení zkreslující**, která budou odpovědí upřesněna. Přesnost a úplnost však jsou kritérii pravdivosti.³⁹² Neúplná tvrzení nebo tvrzení pravdu zkreslující by tedy v tomto pojetí pravdivosti byla tvrzeními nepravdivými. Zákonodárce však tady za nepravdivost považuje zřejmě jen naprostý rozpor se skutečností. V tomto smyslu rozlišování pravdivosti a nepravdivosti se tedy právo na odpověď vztahuje na nepravdivá skutková tvrzení i na skutková tvrzení pravdivá, pokud jsou neúplná nebo pravdu zkreslující. Musí však přistoupit i další skutečnost, a to že nepravdivá, neúplná nebo zkreslující skutková tvrzení, jsou objektivně způsobilá působit difamačně, tj. **způsobilá dotknout se cti, důstojnosti nebo soukromí dotčené fyzické osoby nebo jména nebo dobré pověsti dotčené právnické osoby**. Úmysl dotknout se cti, důstojnosti, soukromí nebo jména či dobré pověsti prokazován být nemusí.

V této souvislosti lze zmínit nálezh Ústavního soudu, v němž tento uvedl: „Je nutno respektovat určitá specifika běžného periodického tisku určeného pro informování nejširší veřejnosti, ... , který v určitých případech musí – především s ohledem na rozsah jednotlivých příspěvků a čtenářský zájem – přistupovat k určitým zjednodušením, a nelze bez dalšího tvrdit, že každé zjednodušení či zkreslení musí nutně vést k zásahu do osobnostních práv dotčených osob. Lze tedy stěží trvat na naprosté přesnosti skutkových

³⁹² Srov. McQuail, D.: Úvod do teorie masové komunikace, Portál, Praha, 2007, s. 172.

tvrzení a klást tak na novináře ve svých důsledcích nespílitelné požadavky. Významné je, zda celkové vyznění odpovídá pravdě.³⁹³

Odpověď je právní nástroj, který dává možnost ohradit se proti obsahu publikovaného textu, eventuelně i proti způsobu získání informace, byť i věcně správné. Sdělením je jakýkoli slovesný útvar, který přináší určitou informaci. Někteří autoři jsou toho názoru, že forma sdělení není rozhodující a vztahuje se jak na písemné články, tak např. na reklamy a inzeráty, protože obsahem periodické tiskoviny je vše, co je v ní distribuováno.³⁹⁴ Taková interpretace vyznívá v neprospěch vydavatele, resp. provozovatele rozhlasového a televizního vysílání. Osobně se přikláním k restriktivnějšímu výkladu. Domnívám se, že pokud zákon výslovně vyloučil odpovědnost vydavatelů, resp. provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání za pravdivost údajů obsažených v reklamě a v inzerci, nemůže být v případě, že bylo v reklamě či inzerátu uveřejněno skutkové tvrzení dotýkající se cti, vůči vydavatelům uplatňováno právo na odpověď (event. dodatečné sdělení) zcela automaticky. Mám za to, že ust. § 5 tiskového zákona, resp. ust. § 48 odst. 5 zákona o vysílání povinnost vydavatele, resp. provozovatele rozhlasového a televizního vysílání uveřejnit odpověď (případně dodatečné sdělení) zužuje pouze na ty případy, kdy skutkové tvrzení, na něž odpověď reaguje nebylo součástí reklamy či inzerátu.

Pokud však zadávaný inzerát či reklama obsahuje skutkové tvrzení dotýkající se cti, může vydavatel, resp. provozovatel rozhlasového a televizního vysílání v rámci předcházení případných soudních sporů a s ohledem na profesní etiku zvážit odmítnutí takového inzerátu či reklamy.

Právo na odpověď nevzniká, jak již bylo výše naznačeno, v případě, kdy je uveřejněno hodnocení, úvaha, názor, a to i když se dotýká cti, důstojnosti atp.; v takovém případě totiž nejde o skutková tvrzení; právo na odpověď se nevztahuje na polemiky a kritiky. Soudní praxe uznává zásadu, že podrobit důkazu pravdy lze jen skutková tvrzení a pravdivost hodnotících soudů empiricky ověřit či prokázat nelze.

³⁹³ Nález Ústavního soudu ČR ze dne 8. 2. 2000, sp. zn. I. ÚS 156/99.

³⁹⁴ Např. Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 72.

Hodnotový soud a skutkové tvrzení se zásadním způsobem liší, a to v tom smyslu, že zatímco existence skutečností a tedy pravdivost skutkových tvrzení může být dokázána, pravdivost hodnotových soudů dokázat nelze. Hodnotové soudy totiž skutečnost nepopisují, nýbrž ji více či méně volně interpretují. Nepravdivá skutková tvrzení zakázat lze, ale vyslovování hodnotících soudů a stanovisek, byť kontroverzních, zásadně požívá ústavněprávní ochrany. Požadavek na důkaz pravdivosti hodnotového soudu tedy s ohledem na jeho nesplnitelnost sám o sobě porušuje svobodu projevu. Z toho vyplývá, že hodnotové soudy jsou žalobou na ochranu osobnosti nenapadnutelné. Tam, kde je nějaké prohlášení hodnotovým soudem, může přiměřenost zásahu do osobnostních práv záviset na tom, zda pro prohlášení existuje dostatečný faktický podklad, protože i hodnotový soud, pokud nespočívá na pevném faktickém základu může být přehnaný.³⁹⁵

Stanoviska, která jsou veřejně šířena, by neměla vybočit z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, protože v opačném případě ztrácí charakter korektního úsudku nebo korektního komentáře a jako taková se mohou ocitnout mimo meze ústavní ochrany.³⁹⁶ To ovšem neznamená, že by polemiky a kontroverzní, šokující, někdy až urážející hodnotící soudy nebyly chráněny. I nadnesené a přehánějící názory a dokonce i názory, které někoho urážejí, jsou-li proneseny ve veřejné nebo v politické debatě, jsou názory ústavněprávně chráněnými.³⁹⁷ Každý názor, stanovisko či kritika je vzhledem k významu svobody projevu zásadně hoděn ústavněprávní ochrany. Omezení svobody projevu je tedy třeba považovat za výjimku, jejíž podmínky je třeba vykládat restriktivně a nikoli extenzivně. Omezení svobody projevu lze ospravedlnit jen kvalifikovanými okolnostmi.

Za dotčení cti nebo důstojnosti tak lze považovat skutkové tvrzení i vyobrazení nebo jinou formu předání informace periodickým tiskem nebo rozhlasovým nebo televizním vysíláním, který dotčenou osobu, resp. její jednání označuje (nikoli hodnotí) za nemorální, neslušné, protiprávní, obecně

³⁹⁵ Srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03.

³⁹⁶ Srov. nález Ústavního soudu ČR ze dne 10. 7. 1997, sp. zn. III. ÚS 359/96, Sbíрка nálezů a usnesení, sv. 8, s. 367.

³⁹⁷ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Fuentes Bobo v. Španělsko ze dne 20. 2. 2000, stížnost č. 39293/98, dostupné z <http://echr.coe.int>.

nepřijatelné či v daném čase, místě, komunitě nebo například v daných souvislostech za odsouzeníhodné.

Forma uveřejněného skutkového tvrzení není rozhodující; i fotografie uveřejněná v tisku, na níž bude určitá osoba rozeznatelná, zakládá právo na uveřejnění odpovědi.

Znak „**dotknout se cti, důstojnosti nebo soukromí**“ ve smyslu tiskového zákona a zákona o vysílání lze interpretovat obdobně jako porušení práva na ochranu občanské cti, lidské důstojnosti a soukromí podle ustanovení o ochraně osobnosti podle občanského zákoníku. Zpravidla půjde o skutková tvrzení, která budou veřejností vnímána negativně, není ale vyloučeno, že právo na odpověď vznikne uveřejněním pozitivní zmínky o určité osobě. Příkladem může být situace, kdy by byla uveřejněna zpráva o nějakém záslužném činu určité osoby a později by vyšlo najevo, že osoba čin vůbec nevykonala. Pokud by tato osoba informaci nepopřela, tj. nevyužila by práva na odpověď, najevo vyšlá pravda by se jistě mohla dotknout cti, důstojnosti atp. této osoby, přičemž kdyby předchozí pozitivní zmínka publikována nebyla, skutečnost, že osoba něco nevykonala, by jí na újmu nebyla.

Tiskový zákon ani zákon o vysílání neupravují žádné výjimky obdobné tzv. reportážní, vědecké nebo umělecké licenci v občanském zákoníku, která umožňuje publikovat údaje soukromého charakteru bez ohledu na nesouhlas dotčeného jedince.

Právo na odpověď vzniká uveřejněním určitého skutkového tvrzení. V praxi může snadno nastat situace, kdy je určité tvrzení publikováno opakovaně, ať již v tomtéž nebo v dalším hromadném sdělovacím prostředku. V tomto případě vzniká právo na samostatnou odpověď v každém jednotlivém případě, kdy jsou splněny podmínky, nezávisle na případech ostatních.

V odpovědi se odpovídá pouze na sdělení, kterým je původní tvrzení uvedeno na pravou míru, doplněno nebo zpřesněno. Odpověď musí být svým rozsahem přiměřená napadenému tvrzení a musí z ní být patrné, kdo ji činí.

Tiskový zákon a zákon o vysílání upravuje nápravu „protiprávního stavu“ pouze formou uveřejnění textu odpovědi. Bude-li dotčená osoba chtít

dosáhnout přiměřeného zadostiučinění, musí se jej domáhat žalobou podle ust. § 11 a násl. občanského zákoníku, nikoli podle tiskového zákona nebo zákona o vysílání.

Tiskový zákon i zákon o vysílání výslovně vylučují povinnost uveřejnit odpověď na text, jenž byl publikován již jako odpověď, což by v praxi mohlo vést k dlouhotrvajícím názorovým střetům v médiích a ta by byla využívána jako aréna pro nekonečné slovní souboje (ust. § 10 odst. 3 tiskového z. a ust. § 35 odst. 3 z. o vysílání).

Po smrti fyzické osoby přísluší právo žádat uveřejnění odpovědi manželu a dětem fyzické osoby, jejíž cti, důstojnosti nebo soukromí se sdělení obsahující skutkové tvrzení uveřejněné v periodickém tisku nebo v rozhlasovém nebo televizním vysílání dotklo, a pokud tato určitá osoba manžela (manželku) neměla, pak právo žádat uveřejnění odpovědi, mají rodiče a děti této fyzické osoby (ust. § 10 odst. 1 a ust. § 10 odst. 4 tiskového z. a ust. § 35 odst. 1 a ust. § 35 odst. 4 z. o vysílání).

Záleží na interpretaci v individuálním případě, zda se právo na odpověď bude vztahovat na osobu, která již nebyla naživu v době uveřejnění sdělení nebo která zemřela až po jeho zveřejnění, ale před tím, než využila práva na odpověď. Podle mého názoru je právo na odpověď myslitelné v obou případech. V každém případě se však ust. § 10 odst. 4 tiskového zákona, resp. ust. § 35 odst. 4 zákona o vysílání vztahuje pouze na osoby fyzické a nikoli osoby právnické. (I tyto osoby - manžel, manželka, rodiče a děti - mohou stejně jako sama dotčená osoba uplatnit své nároky vedle odpovědi také soukromoprávní žalobou podle ust. § 11 a násl. občanského zákoníku.) Po zániku právnické osoby není stanovena žádná další osoba, která by byla oprávněna v zájmu právnické osoby, jejíhož jména nebo dobré pověsti se sdělení obsahující skutkové tvrzení uveřejněné v periodickém tisku nebo v rozhlasovém nebo televizním vysílání dotklo.

Za povšimnutí stojí skutečnost, že zatímco ust. § 15 občanského zákoníku, které zakotvuje pravidlo, že po smrti fyzické osoby přísluší uplatňování práva na ochranu osobnosti zemřelé osoby jejím nejbližším (manželu, dětem, rodičům), bylo v souvislosti s uzákoněním registrovaného partnerství novelizováno a toto právo bylo přiznáno též partnerovi ve smyslu

zákona o registrovaném partnerství³⁹⁸, ustanovení o odpovědi v tiskovém zákoně a v zákoně o provozování rozhlasového a televizního partnerství v souvislosti s přijetím zákona o registrovaném partnerství doplněna nebyla.³⁹⁹

Žádost o odpověď nevyklučuje uplatnění práva na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku. Pokud soud rozhoduje o žalobě na ochranu osobnosti dle ust. § 11 a násl. občanského zákoníku, posuzuje objektivní stav, zda došlo k zásahu do práva na ochranu osobnosti. Subjektivní postoj, vnímání stavu žalobcem není rozhodující.

Schválená konstrukce práva na odpověď vytvořila povinnost vydavatele, resp. provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání uveřejnit odpověď i v případě předchozí publikace pravdivého skutkového tvrzení, která se dotýká cti, důstojnosti atp., bez jakéhokoli omezení zajišťujícího svobodu projevu. V tiskovém zákoně a zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání chybí korektiv obdobný tomu v občanském zákoníku, podle něhož musí jít o zásah do osobnostních práv neoprávněný. Z hlediska legislativní konstrukce této normy, která jako předpoklad vzniku povinnosti uveřejnit odpověď stanoví jen následek, tj. dotčení cti, důstojnosti atp., aniž vydavatel, resp. provozovatel rozhlasového nebo televizního vysílání musel porušit nějakou povinnost, nelze rozlišovat mezi zásahem oprávněným a neoprávněným. Nelze tedy ani hovořit o protiprávnosti takového zásahu. Vydavatel či provozovatel rozhlasového a televizního vysílání musí sám posoudit, jaké je riziko, že uveřejněná tvrzení se dotknou něčí cti, důstojnosti atp. Norma obsažená v tiskovém zákoně, resp. zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání takovou diferenciaci nestanoví.

Dochází zde ke konfliktu dvou chráněných hodnot – svobodě projevu a osobnostních práv. Tento konflikt nemůžeme v obecné rovině vyřešit tím, že řekneme, že jedna hodnota je vždy nadřazena druhé. Problém spočívá v odpovědi, kam až má ochrana osobnosti sahát a co vše je v rámci ochrany cti a důstojnosti chráněno. Je důležité si také uvědomit, že novinářská

³⁹⁸ Zákon č. 115/2006 Sb., o registrovaném partnerství a o změně některých souvisejících zákonů, v platném znění (dále jen „zákon o registrovaném partnerství“).

³⁹⁹ Srov. část šestá důvodové zprávy k návrhu zákona o registrovaném partnerství, bod 1.

profese a novinářská svoboda zcela přirozeně zahrnuje použití určité míry přehánění nebo dokonce provokace, což konstatoval Evropský soud⁴⁰⁰, Ústavní soud⁴⁰¹ i Nejvyšší správní soud⁴⁰².

Specifický standard ochrany svobody projevu v kontextu politické debaty je podle Evropského soudu odůvodněn skutečností, že účast na politickém životě a správě věcí veřejných je nezřídka výnosným podnikem, z čehož mimo jiné vyplývá i to, že politici pro sebe nemohou vyžadovat stejnou ochranu jako řadoví občané v jejich každodenním životě.⁴⁰³ V obdobném smyslu se vyjádřil také Nejvyšší soud ČR v roce 1996: „Kritiku počínání fyzické osoby, opírající se o okolnosti, o nichž je sdělován pravdivý údaj (nejde-li o tvrzení, které se dotýká intimní sféry života fyzické osoby), nelze zpravidla pokládat za odporující ust. § 11 občanského zákoníku, a to třebaže v kritice bylo použito v odpovídající míře ironizování, odsuzování a zavrhování kritizovaného počínání fyzické osoby.“⁴⁰⁴

Právě skutečnost, že tiskový zákon umožňuje reagovat i na „pravdivé“ informace (neúplné nebo pravdu zkreslující), vyvolala v době schvalování tohoto zákona ostrou diskusi mezi politiky a novináři. Novináři se obávali laviny žádostí o odpověď, která by pro příště mohla novináře odradit od kontroverzních článků a ve svém důsledku tak svobodu slova a pluralismus informací omezit. Člen správní rady Syndikátu novinářů ČR M. Jelínek uvedl: „... Přesto, že novinář otiskl pravdivé sdělení, dává zákon právo na otištění nepravdivé zcela subjektivní odpovědi, kterou zakazuje tisku komentovat. S tím nelze souhlasit.“⁴⁰⁵ V diskusi k tomuto tématu novinářka D. Drtinová prezentovala obavy, že (v té době teprve navrhovaný) institut odpovědi umožní politikům udělat si z tisku hlásnou troubu svých názorů,

⁴⁰⁰ Rozhodnutí Evropského soudu ve věci Prager a Oberschlick v. Rakousko ze dne 26. 4. 1995, stížnost č. 15974, dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

⁴⁰¹ Např. náleží Ústavního soudu ČR ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05; náleží Ústavního soudu ČR ze dne 4. 4. 2005, sp. zn. IV.ÚS 146/04; náleží Ústavního soudu ČR ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I.ÚS 453/03.

⁴⁰² Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 8. 2007, sp. zn. 4 As 81/2006 – 108.

⁴⁰³ Rozhodnutí Evropského soudu ve věci Prager a Oberschlick v. Rakousko ze dne 26. 4. 1995, stížnost č. 15974; Rozhodnutí Evropského soudu ve věci Dalban v. Rumunsko ze dne 28. 9. 1999, stížnost č. 28114/95; dostupné z <http://www.echr.coe.int>.

⁴⁰⁴ Rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 19. 7. 1995, sp. zn. Cdon 24/95, Sbirka soudních rozhodnutí a stanovisek 1996, s. 34.

⁴⁰⁵ K tomu viz Jelínek, M.: Připomínky Syndikátu novinářů k návrhu tiskového zákona, Mediažurnál, 6/1999, s. 8.

což samo o sobě ohrozí principy demokracie. Tehdejší místopředseda vlády P. Rychetský oponoval: „... Audiatur et altera pars. Prostě každý musí mít právo, nejenom ten, kdo ovládá sdělovací prostředky. Každý musí mít právo na to, aby mohl své názory uplatnit... Mnohem větší a cennější je svoboda projevu než svoboda tisku. A svoboda projevu znamená, že tuto svobodu musí mít každý v naší zemi, nejenom ten, kdo píše do novin... To je svoboda, kterou chceme dát každému občanovi... Samozřejmě, že politici jsou také občané. A nebylo by asi moudré upírat jim toto právo...“⁴⁰⁶

Tehdejší ministr kultury P. Dostál k tomuto střetu připomenul, že podle expertízy Rady Evropy zpracované k návrhu tiskového zákona sice veřejný zájem na odpovědi na zcela pravdivou zprávu dán není, ale na druhou stranu je v západních zemích zcela samozřejmé dodržování etických pravidel ze strany novinářů.⁴⁰⁷

Povinnost uveřejnit odpověď (a shodně též dodatečného sdělení) **nevznikne**, pokud by uveřejněním navrženého textu byl spáchán trestný čin nebo správní delikt nebo by to bylo v rozporu s dobrými mravy či napadené sdělení, příp. jeho napadená část jsou citací sdělení třetí osoby určeného pro veřejnost nebo jeho pravdivou interpretací a jako takové bylo označeno nebo prezentováno. Posledně jmenovaná výjimka znamená průlom do objektivní odpovědnosti za publikovaná tvrzení a zakotvení takové výjimky je s ochranou osobnostních práv v rozporu, neboť dává vydavateli, resp. provozovateli rozhlasového nebo televizního vysílání právo šířit nepravdivé či urážlivé tvrzení, pokud půjde o veřejný výrok někoho jiného, a vydavatel nebo provozovatel vysílání přitom za uveřejněné výroky odpovědnost v podobě povinnosti uveřejnit odpověď neponese.

V této souvislosti lze poukázat na rozhodnutí Nejvyššího soudu, v němž uvedl: „Zásadně se nelze úspěšně bránit proti žalobě na ochranu osobnosti tím, že žalovaný šířil pouze údaje, které sám slyšel...“⁴⁰⁸ Tedy i

⁴⁰⁶ Záznam rozhovoru místopředsedy Vlády ČR Pavla Rychetského s redaktorkou Danielou Drtinovou na téma Osud kontroverzního návrhu tiskového zákona, vysílaného televizní stanicí ČT2 dne 4. října 1999 v pořadu 21, dostupný z <http://wtd.vlada.cz>.

⁴⁰⁷ Záznam rozhovoru místopředsedy Vlády ČR Pavla Rychetského s redaktorkou Danielou Drtinovou na téma Osud kontroverzního návrhu tiskového zákona, vysílaného televizní stanicí ČT2 dne 4. října 1999 v pořadu 21, dostupný z <http://wtd.vlada.cz>.

⁴⁰⁸ Např. rozhodnutí Nejvyššího soudu ČR ze dne 24. 4. 2003, sp. zn. 28 Cdo 2194/2002.

když v případě, že sdělení dotýkající se něčí cti nebo důstojnosti je citací výroku třetí osoby určeného pro veřejnost nebo jeho pravdivou interpretací a bylo tak označeno nebo prezentováno, povinnost vydavatele a provozovatele vysílání uveřejnit odpověď či dodatečné sdělení dána není, odpovědnost podle ust. § 11 občanského zákoníku zůstává zachována.

Další výjimkou z povinnosti uveřejnit odpověď je situace, kdy osoba žádá o odpověď, která směřuje vůči sdělení publikovanému na základě jejího předchozího souhlasu. Pokud osoba určité sdělení autorizuje, zřetelně a prokazatelně předem vysloví souhlas s publikací určitého sdělení, nemůže posléze bez ohledu na následky, které takové sdělení může mít, vydavatele, resp. provozovatele vysílání žádat, aby je korigoval, resp. vydavatel a provozovatel nejsou povinni takové žádosti vyhovět.

Pod první uvedenou výjimku, že by uveřejněním textu odpovědi (či dodatečného sdělení) jako reakce na skutková tvrzení, která se dotkla cti nebo důstojnosti, mohl být spáchán trestný čin či správní delikt nebo že by realizace práva na odpověď či dodatečné sdělení mohla být v rozporu s dobrými mravy, budou spadat například odpovědi a dodatečná sdělení formulovaná hrubě, vulgárně nebo urážlivě.

Pro odpověď na otázku, zda mají právní **povinnost uveřejnit odpověď** také **vydavatelé online periodik** stejně jako vydavatelé tradičního periodického tisku, je stěžejní vyřešení aplikovatelnosti tiskového zákona na online periodika.⁴⁰⁹

U WWW stránek je dokazování, jaký byl v určitý okamžik jejich konkrétní obsah, složité, což by v případném civilním soudním sporu o uložení povinnosti uveřejnit odpověď žalobci značně ztížilo důkazní břemeno. Z tohoto pohledu je problematický právě ten aspekt (který je v jiném ohledu možné považovat za výhodu), že obsah online magazinů může být aktualizován každou minutu (nebo i častěji). V každém jednotlivém okamžiku se tak může obsah lišit a online vydavatelé nemají právní povinnost obsah zálohovat, natož zálohovat WWW stránku po každé provedené změně.

⁴⁰⁹ Bliže viz Pouperová, O.: Odpověď na Internetu in Bednář, V. – Knoll, V. (ed.): Naděje Právní vědy. Býkov 2006, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Pízeň, 2006, s. 402–408.

Švýcarská Tisková rada v návaznosti na kauzu online periodika *Weltwoche* zaujala stanovisko, že právo na odpověď je u online periodik dáno ve stejném rozsahu jako u tištěných periodik, což vyplývá z principů rovnosti a „férovosti“, povinnosti dbát o pravdivost a chránit soukromá práva. Tisková rada tak redakcím online periodik doporučila, aby umožnily reagovat na uveřejněné články odpovědí nebo opravou prostřednictvím hyperlinků a zároveň aby zajistily, že při pozdějších rešerších budou článek i odpověď (příp. odpovědi) nalezeny společně.⁴¹⁰

Právo na odpověď požaduje také Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy o právu na odpověď v prostředí nových sdělovacích prostředků. Tento dokument doporučuje upravit právo na odpověď nejen pro online periodika, ale také pro všechna ostatní média a prostředky komunikace užívané k periodickému rozšiřování redigovaných informací veřejnosti, ať už online či offline.⁴¹¹

Povinnost vydavatelů online periodik uveřejnit odpověď za stejných podmínek, jaké jsou stanoveny pro vydavatele tradičních periodik tiskovým zákonem, lze dovodit minimálně z profesní etiky žurnalistů. Novinář je novinářem, ať je jeho práce prezentována v jakékoli formě. Z tiskového zákona právní povinnost vydavatelů online magazinů uveřejnit odpověď zřejmě dovodit nelze. To ovšem neznamená, že by osoba dotčená sdělením uveřejněným v online periodiku zůstávala bez jakékoli ochrany. Ochrany se může domáhat v režimu soukromého práva (zejména v rámci ochrany osobnostních práv podle ust. § 11 a násl. občanského zákoníku nebo v rámci ochrany proti nekalé soutěži podle ust. § 44 a násl. obchodního zákoníku) a v některých případech může v úvahu připadat také ochrana trestněprávní.

Cílem práva na odpověď je zajistit každému jednotlivci možnost hájit se proti určitým prohlášením, která jsou šířena sdělovacími prostředky a která by mohla mít negativní dopad na jeho soukromý život, jeho čest či důstojnost. V demokratické společnosti je právo na odpověď v souladu se zmiňovanou zásadou „budiž slyšena i druhá strana“ zárukou plurality

⁴¹⁰ Jurius: Gegendarstellung ist auch im Internet zu veröffentlichen, dostupné z <http://www.weblaw.ch/de>.

⁴¹¹ Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy (2004)16 o právu na odpověď v prostředí nových sdělovacích prostředků.

informací, která by měla být respektována. Musí být zajištěny zájmy veřejnosti při získávání informací z více zdrojů. Opodstatnění práva na odpověď tak pramení ze zájmu jednotlivce i ze zájmu celé společnosti.

Svoboda projevu jako právo svobodně vyjadřovat své názory jakýmkoli možným způsobem, náleží každému. Svoboda tisku, resp. svoboda médií je užší, vyjadřuje právo sdělovat své názory v hromadně sdělovacích prostředcích a náleží nebo, lépe řečeno, ji využívají zejména žurnalisté. Zejména, ale nikoli pouze. Prostřednictvím masmédií může vyjádřit svůj názor i člověk, který sice svou profesí žurnalistou není, ale který chce svůj názor k určitému tématu takovýmto způsobem zveřejnit.

Institut práva na odpověď v době přijetí tiskového zákona byl a (stále je) diskutovanou problematikou. Jde vlastně o hledání hranice mezi svobodou projevu, resp. svobody médií na jedné straně a právem na ochranu cti, důstojnosti a soukromí na straně druhé. Při vážení těchto dvou hodnot je třeba si uvědomit, že svoboda projevu je důležitější než svoboda médií a každý, nejen novinář, by měl mít možnost se vyjádřit, a to zejména k tomu, co se jej týká. Je pravděpodobné, že politici a ostatní veřejně činné a veřejně známé osoby budou právo na odpověď využívat ve větší míře než osoby, které se netěší takovému zájmu médií, a je samozřejmé, že ani jim nemůže být právo na odpověď upíráno. Onu pomyslnou hranici mezi pravdou a ctí, tedy jakousi optimální či snad maximální možnou mírou svobody projevu při současném zachování osobnostních práv bude možné najít při respektování základních pravidel profesní etiky ze strany novinářů a při přijetí „zodpovědnosti“ za své jednání, a to včetně určitých aspektů jednání v soukromém životě, ze strany osob veřejně činných a veřejně známých.

Jak jsem již výše uvedla, zavedení institutu odpovědi do českého právního řádu je v souladu s požadavky práva Evropských společenství a doporučeními Rady Evropy. Jednoznačně se přikláním k názoru, že svoboda projevu je cennější než svoboda médií. Ve vztahu ke svobodě projevu znamená právo na odpověď její rozšíření, ve vztahu ke svobodě tisku, jako podkategorii svobody slova, však je pocíťováno spíše jako omezení.

Pozitivně právní zakotvení je určitě významné jak z hlediska ochrany osobnosti, tak z hlediska garance svobody projevu. V praktických

podmínkách však je na zvážení každého dotčeného jedince, zda a nakolik, např. vzhledem k vytíženosti české justice, může být domáhání se uveřejnění odpovědi prostřednictvím soudní žaloby efektivní a zda nebude z psychologického hlediska účinnější využít k obraně prostředky neprávní.

Bývalý předseda vlády S. Gross svého času prosazoval názor, že by zákon měl stanovit lhůtu, v níž by soudy byly povinny rozhodnout o žalobě, v níž by se žalobce domáhal uplatnění práva na odpověď; obdobně H. Marvanová při přijímání návrhu tiskového zákona navrhovala, aby se do novely občanského soudního řádu zahrnula lhůta pro soudní rozhodování o žalobách na ochranu osobnosti. Tyto však nevyústily v žádný seriózní legislativní návrh.⁴¹² Nemyslím si však, že by se efektivnější ochrana osobnostních práv měla zajišťovat touto cestou. Je třeba si uvědomit, že právo na spravedlivý proces a rozhodnutí v přiměřené lhůtě nelze zajistit jen prostřednictvím dílčí novely stanovující nejzazší lhůtu pro rozhodnutí a že upřednostněním určitých případů se o to více oddálí rozhodnutí v kauzách ostatních.

Dodatečné sdělení

Dodatečným sdělením se rozumí uveřejnění informace o konečném výsledku trestního, nebo správního řízení poté, co v době, kdy řízení ještě nebylo pravomocně skončeno, bylo publikováno sdělení, že takové řízení probíhá, eventuelně bylo referováno o jeho průběhu. Vydavatel je povinen na žádost dotčené osoby dodatečné sdělení uveřejnit.

Ust. § 11 odst. 1 tiskového zákona a ust. § 36 odst. 1 zákona o vysílání stanovují podmínky povinnosti vydavatele, resp. provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání uveřejnit dodatečné sdělení. Podmínkou je, že proti fyzické osobě bylo vedeno trestní řízení nebo řízení ve věci přestupku nebo proti fyzické nebo právnické osobě bylo vedeno řízení ve věci správního deliktu; informace o takovém řízení byla uveřejněna v periodickém tisku, resp. v rozhlasovém nebo televizním vysílání; z uveřejněné informace lze

⁴¹² Marvanová, H.: Každý tiskový zákon je zbytečný, Hospodářské noviny ze dne 30. června 1999, s. 12.

osobu, proti níž je řízení vedeno, ztotožnit a v době, kdy byla taková informace uveřejněna ještě nebylo řízení ukončeno pravomocným rozhodnutím. Právo na uveřejnění dodatečného sdělení lze uplatnit až poté, co bylo řízení skončeno pravomocným rozhodnutím. Tato podmínka sice v zákoně výslovně stanovena není, vyplývá však z logiky věci.

Vydavatel a provozovatel vysílání není povinen uveřejnit dodatečného sdělení, jestliže před tím, než mu byla žádost o uveřejnění dodatečného sdělení doručena, publikoval sdělení odpovídající dodatečnému sdělení z vlastního podnětu a dodržel přitom podmínky stanovené zákonem.

Dodatečné sdělení je **realizací zásady presumpce nevinny**. Zásada presumpce nevinny je výslovně zakotvena v ust. čl. 40 odst. 2 Listiny, v ust. § 2 odst. 2 trestního řádu a dále zdůrazněna v ust. § 3 odst. 5 zákona o soudnictví ve věcech mládeže; pro přestupkové řízení je zakotvena v ust. § 73 odst. 1 zákona o přestupcích. Pro řízení o správním deliktu je třeba ji vyvodit z obecných právních zásad, na nichž správní řízení spočívá. Dokud není vina vyslovena pravomocným rozhodnutím příslušného orgánu, nelze na toho, proti němuž se trestní řízení vede, hledět, jako by byl vinen. Veřejnost však realitu vnímá poněkud odlišně, často sama obviněného odsoudí dříve, než je ve věci konečně rozhodnuto. (Nehledě na to, že často ani zprošťující rozsudek neznamena pro veřejnost prokázání nevinny.) Takové řízení pochopitelně může vést ke ztrátě společenské prestiže, tedy poškození občanské cti, lidské důstojnosti nebo dobré pověsti. Tyto skutečnosti vedly zákonodárce k zakotvení institutu dodatečného sdělení.

Ve většině případů bude dotčená osoba žádat o uveřejnění dodatečného sdělení, že byla uznána nevinou, teoreticky však nelze vyloučit ani opačnou situaci, jelikož zákon nestanovuje jako podmínku rozhodnutí znějící ve prospěch dotčené osoby. V praxi může taková situace nastat, např. bylo-li trestní řízení vedeno pro více skutků spáchaných v souběhu. Pokud je osoba obžalována z ublížení na zdraví spáchaného z nedbalosti a (úmyslné) krádeže, je vcelku pochopitelné, že pokud bude z trestného činu krádeže shledána nevinou, může mít na následném zveřejnění této informace zájem.

Ačkoliv to tiskový zákon ani zákon o vysílání výslovně nestanoví, z podstaty institutu vyplývá, že se dodatečné sdělení musí omezit jen na

uveřejnění informace o konečném výsledku řízení. Dotčená osoba zřejmě nemá právo požadovat, aby součástí dodatečného sdělení byly další údaje, hodnocení apod. Pokud by při informování veřejnosti o skutečnostech, které jsou předmětem práva na uveřejnění dodatečného sdělení, došlo také k jinému poškození cti nebo důstojnosti osoby, než jaké předpokládá ustanovení o dodatečném sdělení, musí dotčená osoba vedle dodatečného sdělení uplatnit ještě další prostředek ochrany – právo na odpověď či žalobu na ochranu osobnosti. Není však vyloučeno, aby dotčená osoba o uveřejnění dodatečného sdělení a odpovědi požádala jednou žádostí a aby bylo dodatečné sdělení a odpověď uveřejněno společně s uvedením, že jde o dodatečné sdělení a odpověď osoby X. Dotčená osoba X však musí v takové žádosti výslovně uvést, že uplatňuje právo na dodatečné sdělení i právo na odpověď.

T. Sokol navrhuje, aby zákonodárce rozšířil povinnost uveřejnit dodatečné sdělení také na případy, kdy byla ve sdělovacím prostředku uveřejněna informace o tom, že proti určité osobě byla podána soukromoprávní žaloba.⁴¹³

I podáním žaloby (a zveřejněním informace o tom) může být dotčena důstojnost, občanská čest, jméno, resp. dobrá pověst osoby. Žaloba může být objektivně nebo jen subjektivně vzato důvodná, ale také může být naprosto vědomě podána bez právního důvodu a například v případě návrhu na konkurz, žaloby o určení otcovství nebo žaloby o rozvod manželství může být úmyslně využita pouze k difamačnímu účelu. Jelikož ale ustanovení o dodatečném sdělení provádějí presumpci nevinu, je podle mého mínění dodatečné sdělení v naznačených případech soukromoprávních žalob, nemyslitelné, neboť v civilních soudních řízeních nejde o vinu, či nevinu a jde tedy o odlišný případ ochrany osobnostních práv. V takových případech je možné využít práva na odpověď, což plně odpovídá legislativní konstrukci tohoto institutu, a není tedy podle mého názoru třeba (a nebylo by to ani žádoucí) měnit úpravu povinnosti uveřejnit dodatečné sdělení.

⁴¹³ Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001, s. 86.

ZÁVĚR

Práci jsem rozdělila do dvou tématických okruhů – média a veřejnoprávní regulace – a tyto pojmy, které dohromady vytvářejí název mojí práce, jsem vymezovala. Postupně se obě sousloví logicky, v souladu s názvem práce spojují.

Nejprve jsem vymezovala média, jak jsou pojímány vědou o sociální komunikaci, a jaké jsou jejich funkce, a poté jsem se zaměřila na (vybraná) média, jak jsou definována v právních předpisech a jak je jejich činnost upravena právem. Teprve poté jsem vymezovala, co chápu pod pojmem regulace a prezentovala jsem argumenty podporující regulaci sdělovacích prostředků státem i argumenty, které efektivitu regulace sdělovacích prostředků a její potřebnost zpochybňují.

Svoji pozornost jsem omezila pouze na vybrané hromadné sdělovací prostředky – periodický tisk a rozhlasové a televizní vysílání. Regulaci Internetu jako sdělovacího prostředku jsem se zabývala jen tam, kde se jeho povaha, resp. jeho využití blíží periodickému tisku nebo rozhlasovému nebo televiznímu vysílání.

Z forem, kterými veřejná moc regulaci uskutečňuje, jsem se zaměřila na regulaci prostřednictvím právních norem a na činnost rozhodovací, zejména rozhodovací činnost soudů.

Existují různé teorie a různé názory na to, zda je vůbec v možnostech hromadných sdělovacích prostředků poskytovat prostor pro pluralitní diskusi a zda skutečně mají moc ovlivnit veřejné mínění. Částečně intuitivně, částečně na základě pozorování se přikláním k teorii, že hromadné sdělovací prostředky veřejné mínění ovlivňují snad nejvíc ze všech společenských činitelů a z tohoto předpokladu v průběhu celé práce vycházím.

V druhé polovině 20. století se u hromadných sdělovacích prostředků objevily některé znepokojující rysy, které vedly k zavádění regulace, a to jak ze strany států, tak ze strany nadnárodních společenství. Těmito skutečnostmi jsou například koncentrace vlastnictví, ohrožení různorodosti a nezávislosti informací, nárůst multinárodních aktivit, které by mohly oslabit celistvost národní kultury a v krajních případech i politickou

suverenitu, zvyšování dostupnosti a sledovanosti vysílání, především vysílání televizního, které vytlačuje jiné socializační činitele, a také vznik a rozvoj nových hromadných sdělovacích prostředků, které mohou snadno brutálně zasahovat do soukromé sféry. Všechny tyto skutečnosti odůvodňují mocenskou regulaci.

Uspokojivě odůvodnit odlišné regulační rámce pro periodický tisk, rozhlasové a televizní vysílání a telekomunikace, resp. elektronické komunikace, je čím dál nesnadnější, neboť kvůli technologické konvergenci se rozlišování mezi těmito jednotlivými způsoby komunikace stává čím dál násilnějším. Telefonní služby lze poskytovat prostřednictvím kabelových systémů, telefonní síť může poskytovat rozhlasové či televizní vysílání (respektive jeho obdobu), periodika lze šířit prostřednictvím sítě elektronických komunikací.

Při sumarizaci důvodů pro regulaci sdělovacích prostředků, jsem dospěla k jejich rozdělení do dvou skupin – na důvody pro regulaci obsahu sdělovacích prostředků a na důvody pro regulaci přístupu ke sdělovacím prostředkům, přičemž přístupem ke sdělovacím prostředkům označuji přístup k provozování sdělovacích prostředků, resp. způsob udělování nebo vzniku oprávnění provozovat hromadný sdělovací prostředek, nikoli přístup ke sdělovacím prostředkům ze strany recipientů – čtenářů, posluchačů nebo diváků.

Dosud bylo zdůvodňování regulace přístupu k vysílacím sdělovacím prostředkům (rozhlasovému a televiznímu vysílání), a její nezbytnosti, poměrně jednoduché. Regulace přístupu k vysílacím sdělovacím prostředkům nemohla být nepřipustným omezením svobody projevu, neboť s ohledem na omezené přírodní zdroje a omezené technologické možnosti byla opatřením nezbytným. Přírodní zdroje, které se pro rozhlasové a televizní vysílání využívaly a stále využívají, jsou sice stále omezené, ale technologické možnosti pokročily a díky tomu se opatření spočívající v udělování oprávnění využívat přidělený kmitočet k rozhlasovému nebo televiznímu vysílání v licenčním řízení zdá být regulací nadbytečnou.

Otázkou ale je, zda ono omezené kmitočtové spektrum je jediným důvodem pro regulaci přístupu ke sdělovacím prostředkům, zda nejsou i jiné

v demokratické společnosti obhajitelné důvody pro takovou regulaci. Dosud nebylo nutné na tuto otázku odpovídat, neboť kmitočtové spektrum, které bylo pro rozhlasové a televizní vysílání k dispozici, prostě bylo omezené a technologické možnosti, jak jej rozšířit, resp. jak znásobit jeho možnosti využití neexistovaly.

Nezbytnost regulace přístupu k vysílacím sdělovacím prostředkům z důvodu omezeného kmitočtového spektra s možnostmi komprese dat a ostatními výhodami, které jsou spojeny s digitalizací, odpadá a otázka, zda přece jen nejsou i jiné důvody, proč státu ponechat pravomoc rozhodovat o tom, kdo a za jakých podmínek bude vysílat, se stává aktuálnější.

Nejsilnějším nástrojem regulace přístupu k analogovému rozhlasovému a televiznímu vysílání je licence. V licenci přitom příslušný orgán rozhoduje nejenom o tom, kdo bude vysílat, ale do určité míry také o tom, co bude vysílat. Tady se tedy regulace přístupu a regulace obsahu prolíná.

Právní konstrukce regulace přístupu, která již počítá s úplnou digitalizací, zakládá možnost každého subjektu získat oprávnění k provozování digitálního televizního vysílání ve zjednodušeném licenčním řízení, přičemž odmítnout udělit oprávnění může příslušný orgán pouze v zákonem stanovených případech. Na takovou licenci tedy v podstatě je (na rozdíl od licence pro analogové televizní vysílání) při splnění stanovených podmínek, resp. při absenci důvodů pro neudělení licence právní nárok. Žadatelé o licenci na provozování digitálního televizního vysílání mezi sebou v licenčním řízení nesoupeří o to, kdo v žádosti o licenci nabídne to nejlepší, čím přispěje ke kvalitě televizního vysílání v dané oblasti. Každý, kdo o licenci požádá, oprávnění provozovat digitální televizní vysílání získá, nenastala-li některá ze skutečností předpokládaných zákonem, která k zamítnutí žádosti opravňuje.

Tato právní konstrukce tedy vychází z předpokladu, že není-li technická překážka v přístupu ke sdělovacím prostředkům, jakákoli další regulace přístupu je nadbytečná a že regulaci přístupu státem nahradí regulační mechanismy trhu. Provozování sdělovacích prostředků je tedy v tomto pojetí podnikáním jako každé jiné.

Jenže regulace státem a regulace trhem sledují jiné cíle. Trh vyeliminuje subjekty, kteří nejsou dostatečně úspěšní, to znamená ty, jejichž nabídka dostatečně nereflktuje poptávku, nemá dostatečnou odezvu u recipientů – spotřebitelů. Je však podle mého mínění nebezpečné recipienty chápat pouze jako konzumenty nějaké služby. Poskytování informací, vytváření a šíření kultury není totiž lecjakou službou.

Informace podněcují zájem, aktivizují myšlení. Neinformovaná společnost je společnost bez zájmu. Měli bychom přitom stát o to, aby se občané zajímali, aby se chtěli účastnit veřejné diskuse a veřejného rozhodování, aby jejich rozhodnutí nebyla náhodná, nýbrž aby se utvářela na základě množství informací z různých zdrojů. Jestliže je společnost neinformovaná, je to selhání mimo jiné i sdělovacích prostředků.

Chybí-li informace, blokuje se vývoj každého jednotlivce a tím i společnosti jako celku. Tak jako jsou školy přítomny při výchově a vzdělávání, tak jako jsou školy neodmyslitelným zdrojem informací, vzdělání a kultury, tak významným zdrojem informací, vzdělání a kultury jsou i hromadné sdělovací prostředky. I u škol stát připouští existenci soukromých subjektů, ponechává si však pravomoc posuzovat a hlídat kvalitu vykonávání této činnosti, i když k tomu nejsou technické důvody.

Důvodem pro regulaci přístupu ke sdělovacím prostředkům je tedy podle mého názoru, nejen ono omezené disponibilní kmitočtové spektrum, nýbrž samotný charakter sdělovacích prostředků. Nejen kmitočtové spektrum je veřejným statkem, veřejným statkem jsou hromadné sdělovací prostředky samy o sobě.

Licence jako nástroj pro alokaci veřejného statku byla kvůli objektivně omezenému disponibilnímu kmitočtovému spektru opatřením nezbytným v demokratické společnosti ve smyslu ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy a nemohla být považována za nepřipustné porušení svobody projevu. Domnívám se však, že je třeba toto vnímání „opatření nezbytného v demokratické společnosti“ v kontextu přístupu ke sdělovacím prostředkům a svobody projevu přehodnotit, neboť povaha hromadných sdělovacích prostředků a jejich úkoly ve společnosti samy o sobě odůvodní nezbytnost zachování určité regulace přístupu ke sdělovacím prostředkům.

Nechť stát stanoví kritéria, komu umožní přístup ke sdělovacím prostředkům, a pak důvěřuje těmto kvalifikačním kritériím a důvěřuje subjektům, které na základě těchto kritérií vybral. Tato kritéria ať jsou zárukou toho, že osoba, které byl přístup ke sdělovacím prostředkům umožněn, bude činnost vykonávat odpovědně, s respektem ke společenským úkolům sdělovacích prostředků.

Specifická pravidla, která zákon ukládá pouze sdělovacím prostředkům veřejné služby, jsou pro soukromé sdělovací prostředky zakotvena pouze v kodexech profesní etiky. Přesto, že dodržování těchto pravidel není veřejnou mocí vymahatelné, je z toho, že jsou vůbec někde sepsány, zřejmé, že se od všech sdělovacích prostředků, veřejnoprávních i soukromých, očekávají v podstatě tytéž úkoly, tatáž služba. Jen sdělovacím prostředkům veřejné služby jsou tyto úkoly uloženy jako právní povinnost. Když bude stát rozhodovat o tom, komu oprávnění udělí, má možnost vybrat takový subjekt, od něhož se plnění těchto úkolů dá očekávat.

Jestliže přistoupíme na předpoklad, že trh je všemocným regulátorem, hrozí, že sklouzneme ke stavu, v němž sdělovací prostředky ve snaze zalíbit a zavděčit se recipientům a udržet se tak na trhu, budou poskytovat jen ty obsahy a jen v takové formě, kterou většina recipientů poptává, vyžaduje, budou masovými médii v tom hanlivém významu slova masový a na plnění jakýchkoli „vyšších“ úkolů rezignují.

Existují názory, že soukromým sdělovacím prostředkům má být ponechán co největší možný prostor bez regulace, a pokud má stát zájem na tom, aby hromadné sdělovací prostředky neposkytovaly jakékoli obsahy, nýbrž obsahy určité vyšší kvality, aby plnily „prestižnější“ úkoly ve společnosti, informovaly o určitých událostech, které označí za důležité, varovaly před nebezpečím, vychovávaly k solidaritě, názorové toleranci a respektu, motivovaly k účasti na veřejném rozhodování, vzdělávaly apod., má možnost tyto úkoly jako povinnost uložit těm sdělovacím prostředkům, které si sám zákonem zřídí. To je sice pravda, nicméně to by znamenalo, že tyto úkoly by ty tzv. sdělovací prostředky veřejné služby splnily pouze vůči těm recipientům, kteří jsou ochotni je sledovat. Dovedeno do krajnosti, pokud by tato představa byla realizována, a tyto povinnosti (např. povinnost

uveřejňovat oznámení v naléhavém veřejném zájmu) by byla uložena pouze sdělovacím prostředkům veřejné služby, před hrozícím nebezpečím by sdělovacími prostředky byli varováni jen ti „privilegovaní“, uvědoměli recipienti, kteří jako zdroj informací používají sdělovací prostředky veřejné služby, kde je obsah vysílání a jeho kvality regulovány státem a dodržování stanovených podmínek je státem kontrolováno. Jako by stát neměl zájem na varování každého před hrozícím nebezpečím.

Domnívám se, že některé úkoly sdělovacích prostředků, i když nedefinované právem, ale vyplývající z podstaty činnosti sdělovacích prostředků (a uznávané také samotnými novináři a sdělovacími prostředky, což vyplývá i z ustanovení kodexů profesní etiky) jsou natolik závažné, že by stát měl trvat na tom, že stanoví alespoň minimální kritéria pro určení, komu tento úkol a toto privilegium svěří.

Otázka regulace obsahu sdělovacích prostředků v obecné rovině tak ostré názorové střety jako otázka regulace a deregulace přístupu k hromadným sdělovacím prostředkům nevyvolává. Obecně panuje shoda na tom, že obsah sdělovacích prostředků je třeba nějakým způsobem za účelem ochrany určitých zájmů regulovat.

To, v čem se názory liší, je odpověď na otázku, které jsou to ty zájmy, k jejichž ochraně je regulace obsahu sdělovacích prostředků přípustná, jakými formami lze takovou regulaci v demokratickém státě provádět a kde začíná a končí ona rozumná míra zásahů.

Regulace obsahu je uskutečňována zejména prostřednictvím zákazů obsažených v normách trestního práva a normách správního práva trestního. Jde tedy o regulaci prostřednictvím stanovení zákazů právním předpisem a sankcionování porušení stanovených zákazů. Některé tyto normy (zejména ty správněprávní obsažené v příslušných zákonech upravujících činnost jednotlivých druhů sdělovacích prostředků) jsou sice zakotveny speciálně pro hromadné sdělovací prostředky, některé jsou však obecnější a za účelem ochrany vybraných hodnot omezují svobodu projevu kohokoli, nejen svobodu tisku, resp. svobodu médií. Tato pravidla tedy nejsou zakotvena proto, aby stanovovala, co smí být ve sdělovacích prostředcích uveřejněno (případně v jaké formě) nebo aby omezovala škálu

přípustných obsahů, které smí být ve sdělovacích prostředcích zveřejněny, tedy nejen publikování takových názorů ve sdělovacích prostředcích, nýbrž zakazují jednání kohokoli spočívající v projevování názorů ohrožujících nebo poškozujících vybrané právní statky.

Úprava některých verbálních trestných činů, například pomluva, „podpora a propagace extremistických hnutí“ vyvolávají rozpačitost a otázku, zda není nepřipustným porušením už sama skutečnost, že jsou takové verbální trestné činy zakotveny. Zda vůbec může být opatřením v demokratické společnosti nezbytným sankcionování projevů názorů, i když jsou to názory pobuřující, většinovou společností odmítané, „nepohodlné“.

Záleží na zájmu, jehož ochrana je objektem takového trestného činu. Myslím, že v našem trestním zákoně není zakotven trestný čin, který by v té abstraktní rovině, byl se zárukou svobody projevu, resp. přípustnými omezeními svobody projevu v tak příkrém rozporu, že by už samotná existence takové skutkové podstaty byla nepřipustným omezením svobody projevu.

V konkrétním případě však může vzniknout otázka, zda je porušení objektu natolik intenzivní, že je trestněprávní nebo správněprávní postih realizace svobody projevu nezbytně nutný. I formálněprávně správným výkladem a aplikací sankčních ustanovení zákona může v konkrétním případě dojít k nepřipustnému zásahu do svobody projevu. K tomu nelze říct více než, že v jednotlivých případech je při rozhodování o vině, či nevině za trestný čin nebo správní delikt a sankci za něj, třeba vždy vedle naplnění zákonem stanovených znaků deliktu přihlížet také k účelu, který právní úprava sleduje, a naplňovat obecné právní principy demokratického státu.

Zákony vytyčují mantinely, v nichž je realizace svobody projevu hodna ochrany, v nichž je projev svobodný. Preventivně jsou určité obsahy projevů nebo formy projevů postaveny mimo tyto zákonné mantinely. Jejich negativní dopad nemusí být nutně bezprostřední a okamžitý, nýbrž může být postupný. Postupně by jejich prezentace na veřejnosti mohla pomoci u recipientů vytvářet dojem, že určité projevy jsou legální a legitimní, přípustné, přijatelné, dokonce snad i žádoucí.

Koncepce, kdy zákon projevy určitých obsahů apriorně zakazuje, aniž vyžaduje, aby projev již bezprostředně ohrožoval chráněné právní statky, je v podstatě vyjádřením nedůvěry v recipienty. Nedůvěry v jejich inteligenci, vzdělanost, schopnost kritického myšlení, schopnost analyzovat a dávat do souvislosti. Domnívám se však, že s ohledem na evropské zkušenosti s extremismem je tato koncepce zcela pochopitelná a obhajitelná.

Kontrola zákazů zakotvených zákonem je prováděna následně. Takovou regulaci obsahu tedy nelze považovat za apriorní úřední kontrolu a selekci závadných projevů určených k publikaci. Pouhé zákonné zákazy uveřejnění určitých obsahů za cenzuru nelze považovat.

Regulace nemusí být nutně v rozporu s ideály a principy demokratické společnosti. Jde jen o to, kterým svobodám a právům dáme větší váhu. Svoboda nemůže být nikdy neomezená, protože tam, kde je neomezená svoboda jednoho, je omezená svoboda druhého.

Módní liberalistický, resp. neoliberalistický proud opomíjí zejména výchovný a kulturní přínos rozhlasového a televizního vysílání. Je jednodušší, když hlavním cílem činnosti je vytváření majetkového zisku. Otázky jako „O čem, jak a proč informovat, vzdělávat a vychovávat?“ dosahování zisku komplikují.

Základním předpokladem smysluplného fungování hromadných sdělovacích prostředků v demokratické společnosti je bezesporu záruka svobody. Jde však o to, jaký má být rozsah této svobody. Model svobodných sdělovacích prostředků by měl být doplněn o další rozměr, aby jejich činnost byla zároveň přínosem pro společnost.

Proces hledání jakési rovnováhy, vyváženosti mezi zájmy, které proti sobě budou při řešení otázky, zda vůbec a jestli ano, tak do jaké míry regulovat činnost hromadných sdělovacích prostředků regulovat, je nekonečný; proměnné je třeba dosazovat podle konkrétních společenských, politických, ekonomických a dalších okolností platných v daném čase a prostoru. Výsledek platný jednou provždy stanovit nelze.

PRAMENY:

Knižní publikace:

1. Arthur, W. R.: The Law of Newspapers, McGraw-Hill Book Company, New York, 1940.
2. Bartoň, M.: Svoboda projevu a její meze v právu ČR, Linde, Praha, 2002.
3. Berka, W. – Grabenwarter, C. – Holoubek, M.: Medienfreiheit versus Inhaltsregulierung, Manzsche Verlags- und Universitätsbuchhandlung, Vídeň, 2006.
4. Breede, W. E.: Pressefreiheit und Redaktionsfreiheit. Im Fadenkreuz der streitbaren Demokratie, Verlag Volker Spiess, Berlín, 1982.
5. Burkart, R.: Kommunikationswissenschaft: Grundlagen und Problemfelder; Umriss einer interdisziplinären Sozialwissenschaft, Böhlau, Vídeň, 1983.
6. Cicero, M. T.: O povinnostech, Svoboda, Praha, 1970.
7. Crone, T.: Law and the Media, Linacre House, Oxford, 2002.
8. Curran, J. – Seaton, J.: Power without responsibility. The press and broadcasting in Britain, 5. vydání, Routledge, Londýn, 1997.
9. Čelovský, B.: Konec českého tisku?, Tilia, Šenov u Ostravy, 2001.
10. David, R.: Ústava České republiky. Listina základních práv a svobod – úplné znění doplněné poznámkami, úvodem do problematiky a výběrem ze soudních případů, Nakladatelství Olomouc, Olomouc, 2001.
11. DeFleur, M. L. – Ballová-Rokeachová, S. J.: Teorie masové komunikace, Karolinum, Praha, 1996.
12. D'Souza, F. – Coliver, S. a kol: The Article 19 Freedom of Expression. Handbook. International and Comparative Law, Standards and Procedures (pdf), Article 19, 1993, dostupné z <http://article19.org>. (10. 2. 2008)
13. Filip, J.: Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva, MU Brno, Brno, 2001.
14. Fechner, F.: Medienrecht. Lehrbuch des gesamten Medienrechts unter besonderer Berücksichtigung von Presse, Rundfunk und Multimedia, 3. přepracované a doplněné vydání, J. C. B. Mohr, Tübingen, 2002

15. Feintuck, M.: Media Regulation, Public Interest and the Law, Edinburgh University Press, Edinburgh, 1999
16. Hendrych, D. a kol.: Právní slovník. 2. rozšířené a doplněné vydání. C. H. Beck, Praha, 2003
17. Hendrych, D. a kol.: Správní právo, Obecná část, 6. vydání, C. H. Beck, Praha, 2006
18. Herczeg, J.: Extremismus, tolerance a svoboda projevu, Trestní právo, 2003, roč. 8, č. 7 – 8, str. 2 – 10
19. Hiebel, H. H. a kol.: Die Medien, Uni-Taschenbücher, Stuttgart, 1998
20. Holoubek, M. – Kassai, K. – Traimer, M.: Grundzüge des Rechts der Massenmedien, 3. přepracované vydání, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2006
21. Holub, M. – Fiala, J. – Bičovský, J.: Občanský zákoník, Poznámkové vydání s judikaturou a novou literaturou (včetně věcného rejstříku), Linde, Praha, 2002
22. Horzinková, E. – Kohout, A.: Živnostenský zákon a předpisy souvisící – poznámkové vydání se vzory, Linde, Praha, 2001
23. Hunziker, P.: Medien, Kommunikation und Gesellschaft, 8. vydání, Wissenschaftliche Buchgesellschaft, Darmstadt, 1988.
24. Chaloupková, H.: Zákon o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku (tiskový zákon) a předpisy související: komentář, C. H. Beck, Praha, 2001
25. Chaloupková, H. – Holý, P.: Zákon o vysílání a předpisy související: komentář, C. H. Beck, Praha, 2004
26. Chaloupková, H. – Holý, P.: Autorský zákon: komentář, 3. vydání, C. H. Beck, Praha, 2007
27. Chmelík, J.: Extremismus a jeho právní a sociologické aspekty, Linde, Praha, 2001
28. Jelínek, J. – Sovák, Z.: Trestní zákon a trestní řád – poznámkové vydání s judikaturou, Linde, Praha, 2001
29. Jiráček, J. – Köpplová, B.: Média a společnost: stručný úvod do studia médií a mediální komunikace, Portál, Praha, 2003.

30. Jurníková, J. a kol.: Správní právo. Zvláštní část, 5. doplněné vydání, Masarykova univerzita, Brno, 2004.
31. Klíma, K. a kol.: Komentář k Ústavě a Listině, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2005.
32. Kohnová, J.: Člověk a lidská práva: dokumenty OSN k lidským právům, Horizont, 1969 .
33. Komenda, A. – Keller, J.: Úvod do sociologie pro právníky, Univerzita Palackého, Olomouc, 1993.
34. Kunczik, M.: Základy masové komunikace, Karolinum, Praha, 1995.
35. Kühn, Z. – Bobek, M. – Polcák, R. (ed.): Judikatura a právní argumentace. Teoretické a praktické aspekty práce s judikaturou, Auditorium, Praha, 2006.
36. Maříková, H. – Petrušek, M. – Vodáková, A.: Velký sociologický slovník, Karolinum, Praha, 1996.
37. McQuail, D.: Úvod do teorie masové komunikace, 3. vydání, Portál, Praha, 2007.
38. Novotný, O. - Dolenský, A. - Jelinek, J. - Vanduchová, M.: Trestní právo hmotné, I. Obecná část, Codex, Praha, 1997.
39. Novotný, O. a kol.: Trestní právo hmotné, II. Zvláštní část, Codex, Praha, 1997.
40. Pavlíček, V.: Ústava a ústavní řád České republiky, 2. díl: Práva a svobody, Linde, Praha, 1999.
41. Pember, D.: Mass Media Law, McGraw – Hill, New York, 2001
42. Petráčková, V. – Kraus, J. a kol.: Akademický slovník cizích slov, Praha, Academia, 2001, s. 486.
43. Potz, R. a kol: Kulturrecht im Überblick, Facultas Verlags- und Buchhandels AG, Vídeň, 2004.
44. Průcha, P.: Správní právo. Obecná část, 6. doplněné a aktualizované vydání, Masarykova univerzita a Doplněk, Brno, 2004.
45. Raschauer, B.: Allgemeines Verwaltungsrecht, 2. aktualizované vydání, SpringerWienNewYork, Vídeň, 2003.
46. Rozehnal, A.: Mediální právo, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004.

47. Rumphorst, W.: Public Service Broadcasting Law and Aspects of Regulating Commercial Broadcasting (pdf), International Telecommunication Union, Ženeva, 1999, dostupné z <http://portal.unesco.org>. (20. 2. 2008)
48. Schellenberg, M.: Rundfunk-Konzentrationsbekämpfung zur Sicherung des Pluralismus im Rechtsvergleich, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 1997.
49. Schellmann, B.: Média: základní pojmy, návrhy, výroba, Europa Sobotáles, Praha, 2004.
50. Schwarze, J. – Becker, J. (ed.): Regulierung im Bereich von Medien und Kultur, Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden, 2002.
51. Sládeček, V.: Obecné správní právo, ASPI, Praha, 2005.
52. Sokol, T.: Tisk a právo, Orac, Praha, 2001.
53. Spáčil, J.: Nejnovější judikatura o ochraně osobnosti a dobré pověsti právnické osoby, Soudní rozhledy, 2003, roč. 9, č. 3, str. 77 – 80.
54. Šámal, P. – Púry, F. – Rizman, S.: Trestní zákon – komentář, C. H. Beck, Praha, 2001.
55. Šubrtová, Z. – Kašpar, V.: Svoboda projevu a médií v mezinárodním právu a praxi, Článek 19, 1966.
56. Vedral, J.: Správní řád – komentář, 1. vydání, Bova Polygon, Praha, 2006.
57. Ward, M.: Journalism online, 2. vyd., Linacre House, Oxford, 2003.
58. Wieglerling, K.: Medienethik, Metzlersche J.B. Verlagsb, Stuttgart, 1998.

Články a příspěvky do sborníků:

1. Bartoň, M.: Implikuje svoboda projevu „nadpráva“ žurnalistů?, *Acta Iuridica Olomucensis*, 2000, č. 2, str. 11 – 18.
2. Bartoň, M.: K některým problematickým aspektům odpovědnosti vydavatelů a novinářů za obsah tisku v právu ČR, *Právní rozhledy*, 2003, roč. 11, č. 12, str. 615 – 621.
3. Bartoň, M.: Několik poznámek k zahájení vydávání periodického tisku v ČR a problému odborné způsobilosti vydavatelů, *Správní právo*, 2003, roč. 36, č. 4, str. 205 – 220.
4. Bartoň, M.: Právo novináře utajit zdroj informace, *Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin*, 2001, roč. 9, č. 6, str. 28 – 30.
5. Bartoň, M.: Regulace médií v postmoderní době: technologický pokrok versus informační inflace, *Sborník příspěvků z konference Monseho olomoucké právnické dny, Univerzita Palackého v Olomouci, Právnická fakulta, Olomouc, 2006, str. 433 – 442.*
6. Bartoň, M.: Svoboda projevu, právo na kritiku a ochrana osobnostních práv, *Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin*, 2002, roč. 10, č. 5, str. 16 – 20.
7. Bartoň, M.: Ukončení vydávání periodického tisku, *Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin*, 2004, roč. 12, č. 2, str. 54 – 56.
8. Bartoň, M.: Veřejnoprávní sdělovací prostředky – sdělovací prostředky veřejné služby, *Správní právo*, 2005, roč. 38, č. 3, str. 157 – 189.
9. Bartoň, M.: Vznik oprávnění provozovat vysílání v rozhodnutích Evropského soudu pro lidská práva, *Právní rozhledy*, 2004, roč. 12, č. 10, str. 379 – 385.
10. Boguszak, J.: K teorii tvorby práva (hodnoty, normy, právní principy) in *Právnická fakulta UK 1348 - 1998, jubilejní sborník, Praha, 1998*
11. Čebišová, T.: Veřejná služba na prahu 21. století, *Acta Universitatis Carolinae*, 2001, roč. 47, č. 1-2, str. 9 – 39.
12. Černý, M.: Elektronické publikace v elektronickém věku, *Acta Iuridica Olomucensis*, 2000, č. 2, str. 41 – 50.

13. Černý, M.: Webové prezentace na síti Internet z pohledu tiskového zákona a autorského zákona, *Právo a podnikání*, 2003, roč. 12, č. 2, str. 2 – 7.
14. Filip, J.: Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe, *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, roč. VI, č. 4, 1998, str. 618 – 637.
15. Güttler, V.: K otázce svobody projevu a informací ve smyslu čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod, *Právní praxe*, 1996, roč. 44, č. 4, str. 201 – 207.
16. Hedrlín, A.: Provozovatelé televizního vysílání jako „dodavatelé programů/obsahu“ do kabelových systémů, *Právo a podnikání*, 2003, roč. 12, č. 6, str. 13 – 17.
17. Hurard, F.: Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities in Media and Democracy, Council of Europe Publishing, 1998, str. 139 – 156.
18. Jelínek, M.: Připomínky Syndikátu novinářů k návrhu tiskového zákona, *Mediažurnál*, 1999, roč. 6, č. 6, str. 8.
19. Jelínek, M.: Tiskový zákon – trocha historie a trocha osvěty, *Mediažurnál*, 1999, roč. 6, č. 1, str. 11 – 12.
20. Jiráček, J.: Média jako součást veřejného prostoru, nebo svébytné průmyslové odvětví plnící medializační roli? in *Úloha médií v demokracii (Stenozáznam z II. Části mezinárodní konference Demokracie a právní stát, konané dne 10. 6. 2000 v Praze)*, dostupné z <http://www.blisty.cz>. (20. 10. 2007)
21. Josefi, P.: Regulace televizního vysílání prostřednictvím Internetu, *Právo pro podnikání a zaměstnání*, 2006, roč. 15, č. 11, str. 3 – 8.
22. Kašpar, V.: Právo na odpověď, *Mediažurnál*, 1999, roč. 6, č. 1, str. 12.
23. Kašpar, V.: Zákony jsou často zneužívány proti médiím, *Mediažurnál*, 1999, roč. 6, č. 8, str. 2.
24. Lněnička, J.: Svoboda projevu a trestní řízení, 1995, *Právní praxe*, roč. 43, č. 4, str. 218 – 222.
25. Lukasová, M.: Legislativní nejistota aneb Osud digitálního vysílání v České republice, *Jurisprudence*, 2005, roč. 14, č. 2, str. 20 – 25.

26. Mates, P. – Smejkal, V.: Síť sítí očima práva, Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin, 1999, č. 2, roč. 7, str. 45.
27. McChesney, R. W.: Theses on media deregulation, Campaign of Press and Broadcasting Freedom [online], 27. 11. 2002, dostupné z <http://www.cpb.org.uk/>. (21. 7. 2007)
28. Mikule, V.: Svoboda projevu ve správním právu, Acta Universitatis Carolinae, 1996, roč. 42, č. 1 – 2, str. 115 – 122.
29. Moravec, O.: Redakční tajemství v České republice perspektivou judikatury Evropského soudu pro lidská práva, Jurisprudence, 2006, č. 3, roč. 15, str. 22 – 27.
30. Moravec, O.: Webové stránky nejsou tiskovinou, Správní právo, 2007, ročník 40, č. 3, str. 157 – 163.
31. Pouperová, O.: Právo na odpověď – rozšíření, nebo omezení svobody slova?, Acta Iuridica Olomucensis, 2005, roč. 1 (7), č. 3, str. 113 – 117.
32. Pouperová, O.: Ochrana zdroje a obsahu informací, Správní právo, 2006, roč. 39, č. 2, str. 91 – 100.
33. Pouperová, O.: WWW stránky jako periodický tisk, Správní právo, 2006, roč. 39, č. 5, str. 307 – 315.
34. Pouperová, O.: Odpověď na Internetu in Bednář, V. – Knoll, V. (ed.): Naděje právní vědy. Býkov 2006, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, str. 402 – 408.
35. Pomahač, R.: Tiskový zákon v kontextu evropského práva in Aktuální problémy českého tiskového práva – sborník z kolokvia na PF UK, Unie vydavatelů, Praha, 1999, str. 19 – 20.
36. Rozehnal, A.: Právní úprava rozhlasového a televizního vysílání – Rakousko, Francie, Nizozemsko a Velká Británie, Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin, 2001, roč. 9, č. 4, str. 21 – 25.
37. Rozehnal, A.: Terorismus – omezení médií, Bulletin advokacie, 2006, roč. 25, č. 1, str. 84.
38. Rujbrová, K.: Dohled nad řádným fungováním rozhlasu a televize, Právní rádce: měsíčník hospodářských novin, 2006, roč. 14, č. 11, str. 37 – 44.
39. Sládeček, V.: Ještě k otázce komentářů tisku o trestních věcech, Bulletin advokacie, 1997, roč. 16, č. 3, str. 28 – 33.

40. Sládeček, V.: Svoboda projevu, tolerance a tisk (tiskový ombudsman ve Švédsku), Acta Universitatis Carolinae, 1996, roč. 42, č. 1 – 2, str. 123 – 125.
41. Šejvl, M.: Proměny symbolického života práva a média, in Knoll, V. – Bednář, V.: Naděje právní vědy. Býkov 2006, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2006, str. 483 – 492.
42. Telec, I.: Některé právní otázky České tiskové kanceláře – Právně pozitivistický příspěvek k teorii veřejných ústavů a mediálního práva, Časopis pro právní vědu a praxi, 2000, roč. 8, č. 1, str. 68 – 76.
43. Vantuch, P.: Informace o obviněném ve sdělovacích prostředcích a presumpce nevinny, 1996, roč. 25, č. 5, str. 41 – 54.
44. Vantuch, P.: Je redakce oprávněna ještě před rozsudkem vyslovit názor na to, jak by se měl soud rozhodnout ve věci?, Bulletin advokacie, 1996, roč. 25, č. 9, str. 28 – 38.
45. Voorhoof, D.: Připomínky k návrhu tiskového zákona ČR, Mediažurnál, 1999, roč. 6, č. 8, str. 5 – 12.
46. Trnka, D.: Principy kvalitní regulace, in Hrabcová, D. (ed.): Principy dobré správy. Sborník příspěvků přednesených na pracovní konferenci. Masarykova univerzita pro Kancelář veřejného ochránce práv, Brno, 2006, str. 127 – 130.

Ostatní prameny:

1. Barinka, R. (ed.): Evropský soud pro lidská práva. Standardy ochrany svobody projevu. Upravená shrnutí nejvýznamnějších případů (pdf), CEU Human Rights Students' Initiative, dostupné z <http://www.otevrete.cz>. (15. 12. 2007)
2. B.B.C. News: U.S. Reporters Fined over Spy Case, B. B. C. News [online], 19. 8. 2004, dostupné z <http://news.bbc.co.uk>. (13. 9. 2005)
3. Businesscenter.cz: Výkladový slovník z práva, ekonomiky a jiných oblastí podnikání, heslo externalita, Businesscenter.cz [online], dostupné z <http://business.center.cz/business/pojmy/>. (10. 9. 2007)
4. CNN: Hoax nuke blast seen on TV weather, CNN.com [online], 3. 1. 2008, dostupné z <http://edition.cnn.com/2008/WORLD/europe/>. (5. 1. 2008)
5. ČT: Záznam rozhovoru místopředsedy vlády ČR Pavla Rychetského s redaktorkou Danielou Drtinovou na téma Osud kontroverzního návrhu tiskového zákona, vysílaného televizní stanicí ČT2 dne 4. října 1999 v pořadu 21, dostupný z <http://wtd.vlada.cz/scripts/detail.php?id=1996>. (10. 3. 2005)
6. ČTK: Historie ČTK, dostupné z <http://www.ctk.cz>. (10. 1. 2008)
7. Čulík, J.: Pozor na ztrátu svobody projevu, Britské listy [online] ze dne 25. 10. 2001, dostupné z <http://www.blisty.cz>. (10. 5. 2007)
8. Der Glöckel: Das NÖ Hilfswerk und die Folgen einer unwahren Gendarstellung, Der Glöckel [online], 18. 12. 2006, dostupné z <http://go-with-us.de/>. (5. 1. 2007)
9. DigiZone.cz: Slovníček pojmů, dostupné z <http://www.digizone.cz/>. (5. 3. 2008)
10. EDRI-gram: New EU Recommendation Includes The Right Of Reply In the Online Media, EDRI-gram (Digital Civil Rights in Europe) [online], 20. 12. 2006, dostupné z <http://www.edri.org/edrigram/number4.24/right-of-reply>. (28. 12. 2006)
11. Elger, M.: Kdyby „zdroj“ Kelly žil v Česku..., Vaše práva [online], 20. 7. 2003, dostupné z <http://www.i-pravo.org/casopis>. (13. 9. 2005)

12. Hloušková, K.: ANKETA – Právo novináře na ochranu zdroje, Česká média [online], 24. 8. 2004, dostupné z <http://www.ceskamedia.cz>, odkaz Archiv. (13. 9. 2005)
13. Hvižďala, K.: Nezodpovědnost médií v čase mediokracie, Aktuálně.cz [online], 11. 9. 2006 dostupné z <http://aktualne.centrum.cz>. (18. 9. 2006)
14. International Center for Journalists: Codes of Ethics, International Principles of Professional Ethics (UNESCO), dostupné z <http://www.ijnet.org/>. (13. 11. 2007)
15. Jelínek, M.: Martin Šmok vyhrál při u Ústavního soudu, dostupné z <http://www.Syndikat-novinaru.cz/index.phtml?id=172>. (11. 11. 2005)
16. Jurius: Gegendarstellung ist auch im Internet zu veröffentlichen, Jusletter 17, prosinec 2001, dostupné z <http://www.weblaw.ch/de>. (16. 2. 2006)
17. Kálal, J.: Zdeněk Zajiček: Na konci listopadu bychom mohli mít diginovelu ve Sbírce zákonů, DigiZone.cz [online] ze dne 14. 9. 2007, dostupné z <http://www.digizone.cz/clanky/zdenek-zajicek-na-konci-listopadu-bychom/>. (14. 3. 2008)
18. Langer, I.: Digitální novela pro deset milionů občanů, stenozáznam z PSP ČR ze dne 15. 8. 2007, Český rozhlas, Digital [online]. (12. 3. 2008)
19. Langer, I.: Mediální zákon je také o konkurenci, Britské listy [online], Archiv vydání 1996 – 2001, dostupné z <http://www.blisty.cz>. (21. 7. 2007)
20. Máslo, J.: Atomový hřib v televizi není poplašná zpráva, řekl soud, Aktuálně.cz [online] ze dne 25. 3. 2008, dostupné z <http://aktualne.centrum.cz/domaci/kauzy/>. (25. 3. 2008)
21. Mašita, K.: Pomluva už nemá být trestným činem, Britské listy [online] ze dne 5. 7. 2003, dostupné z <http://www.blisty.cz>. (11. 3. 2006)
22. Metyková, M.: Média nemohou být deregulována, rozhovor s Robertem Chesneym, Revue pro média [online], 2003, roč. III, č. 6, dostupné z <http://fss.muni.cz/rpm>. (21. 7. 2007)
23. Ministerstvo kultury České republiky: Hromadné sdělovací prostředky, Činnost odboru, dostupné z <http://www.mkcr.cz>. (2. 7. 2007)

24. Miklík, A.: Jaký mají blogy vliv na ostatní média?, iDNES.cz [online], 14. 3. 2005, dostupné z <http://technet.idnes.cz/>. (15. 9. 2005)
25. Ministerstvo kultury České republiky, odkaz Umění a literatura, Činnost odboru, dostupné z <http://www.mkcr.cz>. (2. 7. 2007)
26. Morales, S.: 3000 euros de multa para Manuel Fontdevila y Guillermo Torres. Los dibujantes de El Jueves han sido declarados culpables de injurias, Tirafrutas [online], 13. 11. 2007, dostupné z <http://tirafrutas.blogspot.com>. (14. 11. 2007)
27. Národní galerie v Praze: Zhotoven – vítěz prvního ročníku Ceny NG 333 a Skupiny ČEZ, dostupné z <http://www.ngprague.cz/>. (5. 1. 2008)
28. OBSE: Trestní stíhání za pomluvu a stíhání verbálních názorů musí být zrušeno, Britské listy [online] ze dne 19. 12. 2001, dostupné z <http://www.blisty.cz>. (18. 12. 2002)
29. Penenberg, A.: No Protection for Bloggers, Wired [online], 17. 2. 2005, dostupné z <http://www.wired.com/news/culture/>. (3. 9. 2005)
30. Penenberg, A.: It's the Content, Not the Source, Wired [online], 24. 3. 2005, dostupné z <http://www.wired.com/news/culture/>. (3. 9. 2005)
31. Potůček, J.: Radniční nalejvárna, Reflex ze dne 16. 12. 2004, dostupné z <http://www.otevrete.cz>. (10. 11. 2007).
32. Punčochář, J. Syndikát novinářů proti trestnému činu pomluvy, Mediažurnál, 2007, roč. 14, č. 11, str. 2.
33. Punčochář, J.: Další absurdní legislativa, Mediažurnál, 2007, roč. 14, č. 11, str. 2.
34. Rosenberg, S.: Session: Bloggers and Journalists - Border Crossings, 2. 4. 2005, dostupné z <http://www.bloggercon.org/>. (3. 9. 2005)
35. Syndikát novinářů české republiky: Etický kodex novináře, dostupný z <http://www.syndikat-novinaru.cz>. (3. 6. 2007)
36. Tillmans, L.: Tiskové rady z celé Evropy se sešly v Bonnu, dostupné z <http://www.uvdt.cz>. (22. 9. 2004)
37. Vališ, Z.: Pomluva opět na tapetě, Český rozhlas – Radio Praha [online], dostupné z <http://www.radio.cz>. (5. 3. 2006)

38. Žantovský, P.: Novinář by se neměl stydět přiznat své zdroje, Česká média [online], 14. 6. 2005, dostupné z <http://www.ceskamedia.cz>, odkaz Archiv. (16. 9. 2005)
39. Žantovský, P.: Ochrana zdroje: ani o krok dál, Česká média [online], 2. 10. 2005, dostupné z <http://www.ceskamedia.cz>, odkaz Archiv. (16. 10. 2005)

Databáze rozhodnutí přístupné z Internetu:

1. Evropský soud pro lidská práva, odkaz Case-Law, databáze judikatury HUDOC, dostupná z <http://www.echr.coe.int>.
2. Ústavní soud České republiky, odkaz Rozhodovací činnost, dostupné z <http://www.concourt.cz/>.
3. Nejvyšší správní soud, odkaz Rozhodovací činnost, Rozhodnutí a stanoviska, dostupné z <http://www.nssoud.cz>.
4. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, odkaz Přehled rozhodnutí o soudním přezkumu rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, dostupné z <http://www.rrtv.cz>.