

Olga Pouperová<sup>1)</sup>

# Několik poznámek k návrhům na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

## Úvod

První návrhy na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání či její sloučení s jiným správním úřadem se objevily již brzy po jejím zřízení v roce 2001. S finanční krizí a tzv. zeštíhlováním veřejné správy se tyto návrhy stávají ještě častějšími. Žádný z návrhů na reorganizaci Rady pro rozhlasové a televizní vysílání<sup>2)</sup> dosud nevyústil v zákonodárnou iniciativu, přesto je téma aktuální a je vhodné se myšlenkou reorganizace RRTV zabývat hlouběji.

Nápad sloučit Radu pro rozhlasové a televizní vysílání s jiným správním úřadem jako takový se v kontextu žádoucích úsporných opatření dá podpořit, je třeba ale mít na paměti, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání má v systému organizace veřejné správy v České republice specifické postavení a že to má své legitimní důvody. Proto by bylo nezbytné je i při případné reorganizaci zohlednit. I v případě, že by RRTV nebyla slučována s jiným správním úřadem, je ve směru k nezávislosti tohoto úřadu co zdokonalovat. Po inspiracích jak na to (případně čeho se vyvarovat) se můžeme poohlédnout i v jiných státech.

Obecně lze říci, že změny v organizaci veřejné správy jsou projevem modernizace veřejné správy. *Modernizace veřejné správy* probíhá kontinuálně a má vícero materiálních zdrojů. Potřeba modernizace veřejné správy původně vyplynula z přechodu od industriální k postindustriální společnosti postmoderní doby. Obecně je dána nárůstem úkolů zejména v sociální a hospodářské sféře, snahou zefektivnit výkon veřejné správy a snížit náklady. V neposlední řadě jsou významným zdrojem potřeby modernizovat závazky vyplývající státům z členství v mezinárodních organizacích a v Evropské unii a s tím spojené globalizace, jejímž důsledkem je mj. oslabení některých nástrojů hospodářské regulace.<sup>3)</sup>

---

<sup>1)</sup> Autorka je odbornou asistentkou na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Článek byl vytvořen v rámci projektu Podpora vytváření excelentních výzkumných týmů a intersektorální mobility na Univerzitě Palackého v Olomouci CZ.1.07/2.3.00/30.0004.

<sup>2)</sup> Dále také „RRTV“.

<sup>3)</sup> Modernizace veřejné správy bývá většinou v české správní nauce vymezována ve srovnání s transformací a reformou. Viz např. HENDRYCH, D.: *Správní věda, Teorie veřejné správy*, 3. vyd., 2009, Wolters Kluwer, Praha, s. 54-55; GROSPÍČ, J.: K otázkám transformace,

Základem modernizace organizace veřejné správy původně byla dekoncentrace a decentralizace. Tomu odpovídá i zřízení samostatného úřadu s působností (originálně) pouze pro rozhlasové a televizní vysílání, které bylo projevem horizontální dekoncentrace. V posledních letech lze (často s odkazem na stejné důvody, jimiž byla vysvětlována dekoncentrace), pozorovat trendy opačné, směřující naopak ke koncentraci, včetně sloučení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání s jiným správním úřadem.

Isolované trendy ve veřejné správě, čistě národního charakteru, jsou v moderním světě spíše výjimečné. Častěji jsou trendy výsledkem nějaké formy interakce mezi státy, při níž se státy od sebe navzájem inspirují a učí, reagují na sebe vzájemně a využívají zkušenosti z jiných států.<sup>4)</sup>

Tento článek má obecně charakterizovat Radu pro rozhlasové a televizní vysílání jako správní úřad, vysvětlit její specifické postavení, které se projevuje jak „navenek“ v systému organizace státní správy v ČR, tak ve vnitřní organizaci RRTV samotné, identifikovat zdroje těchto specifik a v kontextu řešení uplatňovaných v některých státech zhodnotit dosud učiněné návrhy na reorganizaci státní správy rozhlasového a televizního vysílání.

## I. Požadavek nezávislosti

Regulace v oblasti rozhlasového a televizního vysílání bývá tradičně svěřována tzv. nezávislým regulačním úřadům. V evropském kontextu je požadavek nezávislosti instituce, která vykonává vrchnostenskou správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, vyjádřen v několika dokumentech.

*Doporučení parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147/1991 o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání* nezávislost regulačního orgánu pro sektor vysílání požaduje pouze obecně, bez dalších kritérií (čl. IV); *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru* kritéria nezávislosti podrobněji rozpracovává a zakotvuje zejména tyto dílčí požadavky: finanční nezávislost regulačního orgánu,<sup>5)</sup> inkompatibilita funkcí a vyloučení střetu zájmu u členů orgánu,<sup>6)</sup> transparentní a demokratické ustavení do funkce člena regulačního orgánu a „volný mandát“ (absence pokynů či pověření),<sup>7)</sup> vyloučení odvolání

---

reformy a modernizace veřejné správy, in LOUDA, T. – GROSPÍČ, J. – VOSTRÁ, L. (eds.): *Modernizace veřejné správy v Evropě a České republice*, 2006, Aleš Čeněk, Plzeň, s. 10-13.

<sup>4)</sup> Srov. SAHLIN-ANDERSSON, K. National, International and Transnational Constructions of New Public Management In: *Score Rapportserie 4/2000*, Stockholm Center for Organizational Research, s. 2-3.

<sup>5)</sup> Bod 9. – 11. Dodatku k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

<sup>6)</sup> Bod 4. Dodatku k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

<sup>7)</sup> Bod 5. Dodatku k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

z funkce jako prostředek politického nátlaku<sup>9)</sup> a odbornost členů regulačního orgánu.<sup>9), 10)</sup>

Požadavek nezávislosti regulačního orgánu jak pro oblast vysílání,<sup>11)</sup> tak pro audiovizuální mediální služby na vyžádání<sup>12)</sup> je vyjádřen rovněž ve směrnici 2010/13/EU o audiovizuálních mediálních službách (bod 94 a čl. 30), která je na rozdíl od předchozích dvou dokumentů pro ČR závazná.

Různé státy v Evropě k úkolu zajistit nezávislost regulující instituce přistupují různě. V některých státech jde o nezávislý státní orgán *sui generis* zakotvený přímo v ústavě daného státu mimo tři „klasické“ složky státní moci (Autoridade Nacional de Comunicações v Portugalsku<sup>13)</sup>, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji v Polsku<sup>14)</sup> a Kommunikationsbehörde Austria<sup>15)</sup> v Rakousku). Vyjdeme-li z předpokladu, že předmětem ústavní úpravy by měly být základní vztahy týkající se uspořádání společnosti, lze se domnívat, že zakotvení postavení regulačního orgánu pro oblast vysílání materiálně do ústavy patří.<sup>16)</sup> Vysílací média totiž hrají klíčovou roli ve společnosti a jejich působení na veřejnost je pro demokratické procesy klíčové.<sup>17)</sup>

V jiných státech jde o (horizontálně) dekoncentrované tzv. nezávislé správní úřady (správní úřady se specializovanou věcnou působností, které jsou součástí moci výkonné, nicméně zákonem – nikoli ústavou – je deklarována jejich nezávislost na vrcholném představiteli výkonné moci, např. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání v ČR, Conseil Supérieur de L'Audiovisuel ve Francii<sup>18)</sup> nebo stejně nazvaný úřad v Belgii<sup>19)</sup>.

---

<sup>8)</sup> Body 6. – 7. Dodatku k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

<sup>9)</sup> Bod 8. Dodatku k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

<sup>10)</sup> Srov. POUPEŘOVÁ, O. *Regulace médií*, Leges, Praha, 2010, s. 246-247.

<sup>11)</sup> Směrnice Evropského parlamentu a Evropské rady 2010/13/EU o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách).

<sup>12)</sup> EU reguluje pouze služby, které obsahují video složku, tzn. že směrnice se nevztahuje na rozhlasové vysílání a z nelineárních služeb („na vyžádání“) se nevztahuje na služby typu *radio on demand*.

<sup>13)</sup> Portugalská ústava (Constituição da República Portuguesa de 2 de abril de 1976), část první, hlava „Práva, svobody a záruky“, oddíl „Osobní práva, svobody a záruky“, čl. 39.

<sup>14)</sup> Polská ústava (Konstytucje Rzeczypospolitej Polskiej z dnia 2 kwietnia 1997 r.), oddíl devátý „Orgány státní kontroly a ochrany práva“, čl. 213.

<sup>15)</sup> Spolková rakouská ústava (Bundes-Verfassungsgesetz, B-VG, BGBl. Nr. 1/1930), hlava první, „Obecná ustanovení“, čl. 20 odst. 2 č. 5a.

<sup>16)</sup> Srov. bod 1. Důvodové zprávy k Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů vysílacího sektoru.

<sup>17)</sup> Srov. BARTOŇ, M. Ústavní zakotvení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2004, s. 216.

<sup>18)</sup> Čl. 3 a násl. Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard).

<sup>19)</sup> Čl. 133 a násl. Décret coordonné sur les services de médias audiovisuels. K povaze belgické

Jiným řešením pak je model decentralizovaný, kde regulaci vysílacího sektoru na základě zákonné delegace vykonávají samostatné instituce s vlastní právní subjektivitou, a to buď jako samosprávu (např. zemské mediální ústavy – Medienanstalten – v SRN<sup>20)</sup>), nebo jako přenesenou státní správu (např. Rada pre vysielanie a retransmisiu na Slovensku<sup>21)</sup>).

V některých státech lze navíc pozorovat tzv. koregulační tendence, kdy státní orgán, který sám vykazuje určitou nezávislost, do své struktury na základě zákona zahrnuje orgán, který je složen nikoli z profesionálních úředníků, nýbrž z reprezentantů daného hospodářského sektoru či spotřebitelů (typicky např. ve Velké Británii Communications Consumer Panel, který je zřízen zákonem jako poradní orgán regulačního orgánu Office of Communications, OFCOM<sup>22), 23)</sup>).

V Evropě spíše za výjimečný lze považovat takový způsob organizace správy vysílacího sektoru, kdy regulační kompetence jsou svěřeny ministerstvu podřízenému vládě (Kultuuriministeerium v Estonsku, Minkomsvyaz v Ruské federaci). Existují názory, že pokud ministerstvo fakticky funguje nezávisle na vládě, pak to v rozporu s požadavkem nezávislosti není. Výše jmenovaná směrnice EU pouze zmiňuje, že regulace v sektoru vysílání a AVMS na vyžádání by měla být svěřena nezávislému orgánu a pro splnění požadavku nezávislosti regulačního orgánu dle směrnice tedy zřejmě faktické nezávislé fungování orgánu stačí. Doporučení Rady Evropy však požaduje *záruky* nezávislosti regulačního orgánu, a tady je tedy třeba spatřovat výrazný deficit, neboť skutečnost, že nezávislost úřadu při výkonu některých jeho úkolů a pravomocí je vládními představiteli v určité době neformálně respektována, rozhodně neposkytuje záruku, že to tak bude fungovat i nadále.

## II. Obecná charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je správní úřad, zřízený zákonem č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.<sup>24)</sup> Vykonává přímou státní správu s *celostátní územní působností* a *věcnou působností specializovanou* na správu rozhlasového a televizního vysílání

---

rady viz rovněž rozsudek Soudního dvora EU ze dne 3. 12. 2009 ve věci C-517/09, dostupné z <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2010:051:0019:0020:CS:PDF> (10. 6. 2013).

<sup>20)</sup> § 35 Staatsvertrag für Rundfunk und Telemedien (Rundfunkstaatsvertrag – RStV) ve spojení s příslušnými zemskými zákony, viz např. § 10 Gesetz über die Entwicklung, Förderung und Veranstaltung privater Rundfunkangebote und anderer Telemedien in Bayern (Bayerisches Mediengesetz – BayMG).

<sup>21)</sup> § 4 zákona č. 308/2000 Z. z. o vysílání a retransmisii a o změně zákona č. 195/2000 Sb. o telekomunikacích.

<sup>22)</sup> Sec. 17 Communications Act 2003.

<sup>23)</sup> Srov. HARLOW, C., RAWLINGS, R.: *Law and Administration*, 3. vyd., Cambridge University Press, 2009, s. 330-336.

<sup>24)</sup> Dále jen „zákon o vysílání“.

a AVMS na vyžádání<sup>25)</sup>. V návaznosti na kompetenční spor mezi RRTV a Českým telekomunikačním úřadem byla RRTV Ústavním soudem<sup>26)</sup> a následně i zákonem<sup>27)</sup> označena za *ústřední správní úřad*.

RRTV jsou svěřeny *pravomoci* jak v oblasti regulace přístupu (udělování oprávnění k provozování rozhlasového a televizního vysílání a audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání), tak v oblasti regulace obsahu (ukládání sankcí za porušení stanoveného kvalitativního požadavku na obsah vysílání či audiovizuální mediální služby na vyžádání). Rada má tedy zejména pravomoc rozhodovat o licenci k provozování rozhlasového a televizního vysílání, rozhodovat o registraci převzatého rozhlasového a televizního vysílání a vést evidenci poskytovatelů audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a pravomoc provádět správní dozor, který může vyústit v rozhodování o sankci. Pravomoc vydávat sekundární právní předpis byla Radě svěřena nově (s účinností od 1. 6. 2013) za účelem úpravy podrobností pro stanovení technické specifikace hladiny hlasitosti u reklam, teleshoppingu a označení sponzora.<sup>28)</sup>

Z formálního hlediska jde o tzv. *nezávislý správní úřad*,<sup>29)</sup> tzn. správní úřad, který není podřízen ani vládě ani žádnému z ministerstev. Některé správní úřady, které jsou v ČR naukou či pozitivním právem označovány za nezávislé, jsou tzv. dalšími správními úřady podle § 2 zákona č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky (kompetenční zákon)<sup>30)</sup>. Přitom ovšem všechny ústřední správní úřady uvedené v kompetenčním zákoně (tedy jak „ministerstva“ podle § 1, tak „další ústřední správní úřady“ podle § 2 kompetenčního zákona) se při veškeré své činnosti mají řídit vedle ústavních zákonů a zákonů také *usneseními vlády* (§ 21 kompetenčního zákona). Vzhledem k tomu, že nezávislost se v systému parlamentní demokracie s vládou jako nejvyšším orgánem exekutivy myslí především nezávislost na vládě, jsou vlastnosti dalších správních úřadů dle § 2 kompetenčního zákona ambivalentní.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je sice rovněž ústředním správním úřadem, nicméně nepatří k ústředním správním úřadům vypočteným v kompetenčním zákoně (za ústřední správní úřad byla označena zákonem o vysílání),

---

<sup>25)</sup> K audiovizuálním mediálním službám na vyžádání srov. POUPEROVÁ, O. Audiovizuální mediální služby na vyžádání, *Právní rozhledy* č. 10/2011, s. 350-356.

<sup>26)</sup> Usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04. Srov. POUPEROVÁ, O. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí?, *Právník* č. 1/2013, s. 67-77.

<sup>27)</sup> Čl. III, bod 1 zákona č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony.

<sup>28)</sup> § 49 odst. 3 zákona č. 231/2001 Sb. po novele provedené zákonem č. 406/2012 Sb.

<sup>29)</sup> K nezávislým správním úřadům viz SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. vyd., Wolters Kluwer, Praha, 2013, s. 298-307. Jiní autoři používají označení „vykonavatelé státní správy stojící mimo organizační soustavu státní správy řízené vládou“, viz HENDRYCH, D. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*, 8. vyd., C. H. Beck, Praha, 2012, s. 123.

<sup>30)</sup> Dále jen „kompetenční zákon“.

a tudíž *de lege lata* je mimo dosah příkazu řídit se usneseními vlády.<sup>31), 32)</sup> Lze tedy tvrdit, že je jí přiznána vyšší míra nezávislosti než některým jiným nezávislým správním úřadům.

Jako většina nezávislých správních úřadů je RRTV organizována jako *kolegiální správní úřad*.<sup>33)</sup>

Členy RRTV jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny. Jistou procesní komplikací (aby předseda vlády nemohl jmenovat kohokoli) spíše než zárukou nezávislosti ve smyslu apolitičnosti je podmínka nominace Poslaneckou sněmovnou. Oprávnění právě Poslanecké sněmovny navrhopvat kandidáty je ve státní správě ojedinělé. V jiných případech ústředních správních úřadů, kdy jsou nominace a vlastní ustanovení do funkce svěřeny různým orgánům, návrh činí vláda<sup>34)</sup> nebo Senát<sup>35)</sup>. Oprávnění navrhopvat kandidáty do funkce je přitom některými autory považováno za nejsilnější prostředek vlivu.<sup>36)</sup> Kreační procedura RRTV tak sice vcelku vyhovuje požadavku nezávislosti na vládě, na druhou stranu ovšem nezajišťuje apolitičnost, neboť složení RRTV často odráží rozložení politických sil v Poslanecké sněmovně.<sup>37)</sup>

Za určitou záruku se dá považovat funkční období na dobu určitou (6 let), přičemž člen RRTV může být jmenován nanejvýš na dvě po sobě jdoucí funkční období (§ 7 odst. 4 zák. o vysílání). Ještě silnější pojistkou by bylo, kdyby zno-

---

<sup>31)</sup> Jediným dalším správním úřadem, který má v tomto ohledu obdobné postavení jako RRTV je Úřad pro ochranu osobních údajů. U něj sice zákon používá specifickou dikci („Úřadu jsou svěřeny kompetence ústředního správního úřadu pro oblast ochrany osobních údajů...“, § 2 odst. 2 zákona č. 101/2000 Sb., o ochraně osobních údajů, v platném znění). I to však lze považovat za vyjádření vůle zákonodárce přiznat Úřadu pro ochranu osobních údajů postavení ústředního správního úřadu (srov. usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04 ze dne 30. 11. 2010, dostupné z <http://nalus.usoud.cz/> (2. 5. 2013).

<sup>32)</sup> K překrývání kategorie nezávislých správních úřadů a ústředních správních úřadů podrobněji viz POUPEŘOVÁ, O. Nezávislé správní úřady. In: *Vývojové tendence organizace státní správy*, Leges, Praha, 2013 (v tisku).

<sup>33)</sup> K principu kolegiátosti nezávislých úřadů srov. např. PIERCE, R. J. JR., SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R. *Administrative Law and Process*, 5. vyd., Foundation Press, New York, 2009, s. 101.

<sup>34)</sup> § 2 odst. 3 kompetenčního zákona. Tento způsob ustavení úřadu by se ovšem pro Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, která by měla být nezávislá na vládě, nehodil.

<sup>35)</sup> Tento způsob ustavení se objevuje u druhého tzv. absolutně nezávislého správního úřadu – Úřadu pro ochranu osobních údajů (jmenovací oprávnění náleží prezidentovi, viz § 32 a 33 zákona č. 101/2000 Sb. o ochraně osobních údajů a o změně některých zákonů) – a je ve státní správě rovněž ojedinělý.

<sup>36)</sup> Srov. MURRAY, J. H. *The Political Economy of Public Administration – Institutional Choice in the Public Sector*. Cambridge University Press, New York, 1995, s. 72. Podrobněji k „parlamentní dominanci“ nad regulačními úřady z pohledu politické ekonomie srov. rovněž WEINGAST, B. R., MORAN, M. J. Bureaucratic Discretion or Congressional Control? Regulatory Policymaking by the Federal Trade Commission, *Journal of Political Economy*, Vol. 91, No. 5, 1983, s. 765-800, zejm. s. 769).

<sup>37)</sup> Srov. např. *Televize v Evropě: regulace, politika a nezávislost – monitorující zprávy*, Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, 2005, s. 45.



vujmenování do funkce nebylo vůbec možné.<sup>38)</sup> Člen úřadu by tak neměl při výkonu funkce během prvního (jediného) funkčního období důvod snažit se zavděčit politickým stranám zasedajícím v Poslanecké sněmovně. Vzhledem k šestiletému funkčnímu období členů RRTV se sice dá očekávat, že tatáž Poslanecká sněmovna nominuje pouze „jedny“ členy RRTV, nicméně vzhledem k realitě v ČR, kdy některé politické strany v Poslanecké sněmovně zasedají v podstatě trvale, prostor pro vyjednávání ohledně nominace pro druhé funkční období existuje.

Do funkce člena RRTV může být navržen a jmenován občan ČR, který je plně způsobilý k právním úkonům, má trvalý pobyt na území České republiky, dosáhl věku 25 let a je bezúhonný (§ 7 odst. 3 zák. o vysílání). Odborné předpoklady pro výkon funkce člena Rady zákon nestanovuje. Požadavek expertnosti, jak se u nezávislých úřadů předpokládá,<sup>39)</sup> tedy u RRTV formálně stanoven není. Absence formálně stanovených a formulovaných požadavků na vzdělání či odborné zkušenosti však pochopitelně nevylučuje, aby v praxi byly vybírány takové osoby, které relevantní odborné zkušenosti mají.

Předsedu a místopředsedy RRTV volí rada sama z řad svých členů (§ 9 odst. 1 zák. o vysílání). Zákon ve srovnání s prostým funkčním obdobím člena RRTV předsednictví časově neomezuje, nicméně vnitřním předpisem (jehož vydání ovšem zákon o vysílání předpokládá, § 8 odst. 4) je období předsednictví a místopředsednictví omezeno na dva roky, neusnese-li RRTV na jiné délce.<sup>40)</sup>

Zákon členům RRTV dále stanovuje *povinnost vykonávat funkci osobně a zákaz přijímat pokyny a instrukce pro výkon funkce* (§ 7 odst. 10 zák. o vysílání). Tady jde v podstatě o vyjádření tzv. *funkční nezávislosti*. Zákaz přijímat pokyny a instrukce pro výkon funkce znamená, že člen RRTV se musí rozhodovat odpovědně podle svého uvážení a nesmí při svém rozhodování následovat ani zohledňovat pokyny či přání soukromých osob, veřejných institucí nebo státních orgánů, včetně orgánu (nebo jeho některých členů), který jeho kandidaturu do funkce člena Rady navrhl nebo který ho do funkce ustanovil. „Volný mandát“ členů RRTV však ve srovnání s poslaneckým a senátorským mandátem (čl. 26 Ústavy) není absolutní, neboť členové RRTV mohou být z funkce odvoláni.

---

<sup>38)</sup> Uplatňuje se např. ve Francii (čl. 4 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication) a v Portugalsku u výkonného orgánu Conselho de administração comunicacionalho institutu Autoridade Nacional de Comunicações (čl. 21 odst. 6 Decreto-Lei n.º 309/2001, de 7 de dezembro).

<sup>39)</sup> Např. LANDIS, J. *The Administrative Process*, Yale University Press, 1938, s. 24-26. KLEINSTEUBER, H., J. *The Internet between Regulation and Governance, in Organization for Security and Co-operation in Europe, Self-Regulation, Co-Regulation, State Regulation*, s. 62, dostupné z <http://www.osce.org/fom/13844> (6.5.2013). DORSEN, N., ROSENFELD, M., SAJÓ, A., BAER, S. *Comparative Constitutionalism: cases and materials*, 2. vyd., West Reuters, St. Paul, MN, 2010; SOMMER, S. Independent Agencies as Article I Tribunals: Foundations of a Theory of Agency Independence, 39 *Admin. L. Rev.* 83 1987. Naopak D. Gifford vysvětluje, že v praxi jde spíše o mýtus. GIFFORD, D. The New Deal Regulatory Model: A History of Criticisms and Refinements, *Minn. L. Rev.*, Vol. 68, Issue 2 (January 1984), zejm. s. 307, 315-318.

<sup>40)</sup> Čl. 2 odst. 6 jednacího řádu RRTV, dostupný z <http://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vnitri-predpisy/jednaci-rad.htm> (19. 5. 2013).

Odvolávací procedura v podstatě kopíruje proceduru jmenovací. Člena RRTV může odvolat předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny, jestliže se usnesla na tom, že byl naplněn některý ze tří zákonem stanovených důvodů pro odvolání. Důvodem pro odvolání může být to, že určitý člen RRTV nevykonává řádně svoji funkci, nesplňuje podmínky pro výkon funkce uvedené v zákoně nebo se dopustil takového jednání, které zpochybňuje jeho nestrannost či nezávislost nebo nestrannost celé Rady (§ 7 odst. 7 zák. o vysílání).

Vedle odvolání jednotlivého člena RRTV, zákon upravuje také možnost odvolání RRTV jako celku (§ 6 odst. 3 ve vztahu k ustanovení § 5 zák. o vysílání). Odvoláním RRTV jako celku je odvoláváno kolegium osob, které RRTV tvoří. Oprávnění učinit odvolací akt na návrh Poslanecké sněmovny náleží rovněž předsedovi vlády (implicitně obsaženo v ustanovení § 6 odst. 3 zák. o vysílání). Pro odvolání RRTV jako celku zákon stanovuje důvody samostatně v § 5 zákona o vysílání. Poslanecká sněmovna může předsedovi vlády navrhnout odvolání RRTV tehdy, neplní-li RRTV jako celek opakovaně závažným způsobem povinnosti vyjmenované v § 5 v odst. 1 a 2 zákona o vysílání nebo pokud opětovně neschválí pro závažné nedostatky výroční zprávu RRTV.

K odvolání rady pro vysílání či jejích členů dosud došlo dvakrát. V obou případech byly významné pochybnosti, zda formálně zákonné důvody odvolání nebyly jen simulované. První případ z roku 1994 se týkal předchůdce dnešní RRTV – Rady ČR pro rozhlasové a televizní vysílání, kdy oficiálním důvodem pro odvolání rady bylo dvojí neschválení výroční zprávy.<sup>41), 42)</sup> V roce 2003 byli odvoláni všichni členové RRTV, rozhodnutí předsedy vlády o odvolání bylo následně ve správním soudnictví kvůli procesním pochybením jako nezákonné zrušeno.<sup>43), 44)</sup>

Hrozba odvolání (ať už jednotlivého člena RRTV či RRTV jako celku) nezávislost úřadu výrazně omezuje. Na druhou stranu lze připustit, že pojistka přeo-  
sazení úřadu, který nefunguje, resp. neplní nebo porušuje povinnosti stanovené zákonem, je legitimní.<sup>45)</sup> Ve srovnání s ministry, kteří mohou být vyměněni v pod-

---

<sup>41)</sup> Srov. § 5 odst. 4 zákona č. 103/1992 Sb. o Radě České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání.

<sup>42)</sup> Spekuluje se, že oficiální důvod byl simulovaný a že skutečným důvodem bylo to, že rada nepostupovala v souladu s doporučením parlamentní komise pro sdělovací prostředky o přidělování licencí pro rozhlasové AM vysílání. Srov. stenoprotokoly z 21. schůze Poslanecké sněmovny v roce 1994 dostupné z <http://www.psp.cz/eknih/1993ps/stenprot/021schuz/s021021.htm> (a následující, 22. 5. 2013) nebo také Televize v Evropě: regulace, politika a nezávislost – monitorující zprávy, Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, 2005, s. 207, dostupné z <http://www.proculture.cz> (22. 5. 2013).

<sup>43)</sup> Důvodem návrhu pro odvolání RRTV podle § 6 odst. 3 pro neplnění povinností podle § 5 zákona o vysílání (usnesení PS PČR č. 368 ze dne 2. 4. 2003), mj. zřejmě v souvislosti s arbitráží se společností CME na základě mezinárodní smlouvy o ochraně mezinárodních investic. Srov. stenoprotokoly z 13. schůze poslanecké sněmovny v roce 2003 <http://www.psp.cz/eknih/2002ps/stenprot/013schuz/s013006.htm>. Předseda vlády pak rozhodnutím ze dne 3. 4. 2003 č.j. 3028/03-KPV bez uvedení důvodů odvolal všechny členy RRTV podle § 7 zákona o vysílání.

<sup>44)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č.j. 1 As 41/2005-76, dostupný z <http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=AnonymizovaneZneniList&menu=188> (21. 5. 2013).

<sup>45)</sup> Neodvolatelnost členů regulačního úřadu s působností pro vysílání není častá, nicméně obje-



statě kdykoli a z jakéhokoli důvodu včetně důvodu politické „nekompatibility“, v případě RRTV hrozbu odvolání z čistě politických důvodů oslabují dva momenty, a to 1) existence zákonem stanovených důvodů (neurčitým pojmům v jejich formulaci se zřejmě vyhnout nelze), v čemž je implicitně obsažena také povinnost rozhodnutí odůvodnit konkrétními skutkovými okolnostmi<sup>46)</sup> a 2) nezbytnost předchozího návrhu Poslanecké sněmovny.

### III. Dosavadní návrhy na reorganizaci Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

#### 1. Sloučení s Ministerstvem kultury

Jako jedna z možností, jak reorganizovat Radu pro rozhlasové a televizní vysílání, zazněl v roce 2012 návrh vtělit RRTV pod Ministerstvo kultury, respektive zřejmě zrušit RRTV jako správní úřad a působnost RRTV dosud vykonávanou svěřit ministerstvu.<sup>47)</sup> S ohledem na požadavek záruky nezávislosti, zejména nezávislosti kreační a nezávislosti funkční, by v českém ústavně-politickém systému takové řešení bylo dle mého názoru nepřijatelné.

Obecná tendence je organizovat nezávislé regulační úřady po vzoru soudů jako orgány kolegiální, neboť se předpokládá, že rozhodnutí kolegia je složitější zmanipulovat (ať už pro představitele politické či podnikatelské lobby) a že v rámci kolegia se vybalancují argumenty a eliminují případné excesivnější představy o regulaci. Kolegiální princip je tak důležitý zejména tam, kde je rozhodování úřadu v podstatné míře založeno na uplatnění správního uvážení a výkladu neurčitých právních pojmů.

Naproti tomu ministerstvo je monokratickým orgánem, za jehož úkoly odpovídá jediná osoba. I v České republice sice jsou tzv. nezávislé správní úřady, které jsou monokratické,<sup>48)</sup> nicméně pro rozhlasové a televizní vysílání, které je jedním z nejvýznamnějších zdrojů informací pro veřejnost, a audiovizuální mediální služby na vyžádání poskytované (zejména) prostřednictvím internetu, který je tradičně vnímán jako svobodné prostředí, je přece jen třeba záruky nezávislosti vnímat citlivěji.

Vedoucí představitelé ministerstev jsou členy vlády, jakožto vrcholného orgánu moci výkonné, který určuje vnější vztahy státu a směry vnitřní politiky. Vybírání

---

vuje se např. u členů audiovizuální rady španělské autonomní oblasti Katalánsko (Consejo del Audiovisual de Cataluña). Výkon funkce člena rady skončí, pouze pokud nastane některý ze zákonem stanovených důvodů. Těmi jsou uplynutí funkčního období, vzdání se funkce, úmrtí, trvalá nezpůsobilost vykonávat funkci, neslučitelnost, nezpůsobilost vykonávat veřejnou funkci (čl. 7 Ley 2/2000, de 4 de mayo, del Consejo del Audiovisual de Cataluña).

<sup>46)</sup> Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, čj. 1 As 41/2005-76, dostupný z <http://www.nssoud.cz/main2Col.aspx?cls=AnonymizovaneZneniList&menu=188> (21. 5. 2013).

<sup>47)</sup> BARTÁK, P. (*Mediafax*) HN: Kalousek navrhuje sloučení mediální rady s ministerstvem kultury, prý by tím ušetřil 40 miliónů, dostupné z <http://tema.kurzy.cz/detail/hn-kalousek-navrhuje-sloucení-mediální-rady-s-ministerstvem-892557.html> (14. 5. 2013).

<sup>48)</sup> Energetický regulační úřad, Český statistický úřad.

na své pozice jsou především na základě politických dohod; odborná kvalifikace a zkušenosti s řízením jsou obvykle druhořadé. Předseda vlády je ministrowi personálně nadřizen. Z principu subordinace pak vyplývá, že předseda vlády je oprávněn ministrowi při výkonu jeho povinností nařídít provedení třeba i zcela konkrétních opatření, což je v příkrém rozporu s požadavkem funkční nezávislosti a „volného“ mandátu.

Ze subordinace rovněž vyplývá oprávnění předsedy vlády kdykoli a v podstatě z jakéhokoli důvodu navrhnout odvolání ministra. Ústava ani zákon toto oprávnění předsedy vlády nijak nesvazuje. Odvolání z funkce ministra tak může být racionálním důsledkem objektivního neplnění povinností ministerstva, za jehož vedení ministr odpovídá, ale také může být pragmatickým důsledkem toho, že ministr předsedovi vlády nevyhovuje svými politickými názory.

## 2. Sloučení s Českým telekomunikačním úřadem

Opakovaně se v různých modifikacích objevil návrh na sloučení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a Českého telekomunikačního úřadu.<sup>49)</sup> Obecně se myšlenka působnosti těchto dvou úřadů koncentrovat do jednoho úřadu dá podpořit, neboť působnost obou jmenovaných úřadů se v některých záležitostech stýkají či překrývají, z čehož pak vznikají nežádoucí kompetenční spory.<sup>50)</sup> Ve světě lze nalézt mnoho příkladů, kde je správa kmitočtového spektra pro všechny způsoby využívání včetně rozhlasového a televizního vysílání svěřena jediné instituci, takže v tomto ohledu nejde o nic neobvyklého a samo o sobě to s požadavkem nezávislosti regulačního orgánu nekoliduje.<sup>51)</sup> Záleží ale na konkrétním provedení takové koncentrace.

Jeden z dosavadních návrhů byl včlenit Radu pro rozhlasové a televizní vysílání do Českého telekomunikačního úřadu,<sup>52)</sup> tedy zřejmě zrušit RRTV a její působnost svěřit ČTÚ, tzn. šlo by o „fúzi sloučením“. Taková organizace regulace rozhlasového a televizního vysílání by však zřejmě požadavek záruky nezávislosti nesplňovala (viz níže), a pokud by k reorganizaci mělo dojít, mnohem vhodnější by bylo oba úřady zrušit a nahradit je novým správním úřadem, který by zahrnoval kompetence obou dosavadních úřadů<sup>53)</sup> („fúze splynutím“).

---

<sup>49)</sup> [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/konec-rady-pro-vysilani-vlada-projedna-detaily-uspor\\_255637.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/konec-rady-pro-vysilani-vlada-projedna-detaily-uspor_255637.html), <http://www.ceskamedia.cz/media/seminare/>.

<sup>50)</sup> Srov. např. usnesení Ústavního soudu Pl. ÚS 52/04 o sporu mezi RRTV a ČTÚ o otázku tzv. sdílené kompetence (zda je k rozhodnutí ČTÚ o povolení k provozování vysílacích rádiových zařízení nezbytný souhlas RRTV).

<sup>51)</sup> Např. Federal Communications Commission ve Spojených státech amerických, Office of Communications ve Velké Británii, Australian Communications and Media Authority, Bundesamt für Kommunikation ve Švýcarsku, Rada pre vysielanie a retransmisii ve Slovenské republice atd.

<sup>52)</sup> Dále také „ČTÚ“.

<sup>53)</sup> Srov. také DRDLA, J. *Nezávislá regulace elektronických médií: Nebezpečné snahy o úspory České republiky*, dostupné z <http://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisla-regulace-elektronickych-medii-nebezpecne-snahy-o-uspory-ceske-republiky-88297.html> (1. 3. 1013).

ČTÚ byl jako správní úřad zřízen zákonem o elektronických komunikacích (§ 3) pro výkon státní správy elektronických komunikací, včetně regulace trhu a stanovování podmínek pro podnikání v oblasti elektronických komunikací a poštovních služeb. Novelou č. 95/2005 Sb. byl včleněn do kompetenčního zákona, a je tak jedním z tzv. dalších ústředních správních úřadů (§ 2 odst. 1 č. 11 komp. zák.).

Český telekomunikační úřad je sice stejně jako RRTV označován za správní úřad nezávislý,<sup>54)</sup> jak však bude prezentováno dále, ve srovnání s RRTV je *de lege lata* míra právních záruk nezávislosti u ČTÚ výrazně nižší.

ČTÚ je organizován jako úřad částečně kolegiátní, částečně monokratický. V některých případech je rozhodovacím orgánem Rada ČTÚ (§ 107 odst. 8 zákona č. 127/2005, o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů, zákon o elektronických komunikacích<sup>55)</sup>); v některých případech (včetně případu rozhodnutí o přidělu rádiových kmitočtů, srov. § 22, § 22a a 22b zák. o el. kom.) však rozhoduje sám předseda ČTÚ (§ 107 odst. 11 zák. o el. kom.).

Členy Rady ČTÚ jmenuje a odvolává na návrh ministra průmyslu a obchodu vláda (§ 107 odst. 2 zák. o el. kom.). Každý rok je jmenován jeden člen Rady. V případě Rady ČTÚ jak nominace, tak výsledné jmenování tedy vychází od vlády. Na rozdíl od RRTV tak Rada ČTÚ není ustavována z více mocenských míst. Kromě toho, zatímco RRTV si předsedu a místopředsedy ze svých členů volí sama, u Rady ČTÚ je oprávnění jmenovat jejího předsedu svěřeno rovněž vládě. Ministr průmyslu a obchodu v návrhu kandidátů na jmenování do Rady ČTÚ již rovnou navrhuje také předsedu.

V tomto lze pro srovnání odkázat na rozhodnutí polského ústavního tribunálu, který shledal neústavní novelu, jež zrušila princip, že členové rady pro radiofonii si předsedu volí sami a oprávnění jmenovat předsedu rady jako kontrasignovanou pravomoc svěřila prezidentovi republiky. Polský Ústavní tribunál uvedl, že dokud je Národní rada pro radiofonii ústavním orgánem umístěným mimo schéma dělby moci, výkon pravomoci prezidenta jmenovat nebo odvolat předsedu rady se souhlasem předsedy vlády by byl v rozporu s ústavním pořádkem.<sup>56)</sup> Právní závěr polského soudu tak lze pro inspiraci použít i pro případný český komunikační úřad, i když ten by zjevně nebyl na rozdíl od polské rady pro radiofonii ústavním orgánem. Princip absence subordinace jakémukoliv státnímu orgánu by však měl být oběma úřadům, jak polskému, tak českému, společná.

Na rozdíl od úpravy RRTV pro členy Rady ČTÚ zákon formuluje odborné požadavky (magisterské vysokoškolské vzdělání a alespoň pětiletou zkušenost z oboru elektronických komunikací, ekonomie nebo práva, § 107 odst. 3 písm. c) a d) zák. o el. kom.).

---

<sup>54)</sup> Např. SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*, 3. vyd., Wolters Kluwer, Praha, 2013, s. 302.

<sup>55)</sup> Dále jen „zák. o el. kom.“

<sup>56)</sup> Srov. nálezn polského ústavního tribunálu ze dne 23. 3. 2006 K 4/06, bod 14, v anglickém překladu dostupný z [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_4\\_06\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_4_06_GB.pdf) (21. 5. 2013) (*překlad autorka*).

Zákon o elektronických komunikacích neumožňuje odvolat Radu ČTÚ jako celek; odvolání celého kolegia by tak bylo možné jen prostřednictvím odvolání všech jeho pěti členů za předpokladu, že u každého jednotlivého člena je naplněn důvod pro odvolání. Odvolat z funkce člena rady ČTÚ může vláda na návrh ministra průmyslu a obchodu. Odvolání z funkce člena Rady ČTÚ, stejně jako jmenování do ní tak činí vláda bez participace představitele jiné složky státní moci.

Pro odvolání z funkce člena Rady ČTÚ zákon formuluje důvody odlišně od důvodů pro odvolání člena RRTV („Člena Rady vláda může odvolat v případě hrubého nebo opakovaného méně závažného porušení jeho povinností, nemoci trvale znemožňující vykonávání jeho úkolů nebo nevykonával-li svou funkci po dobu delší než 6 měsíců.“; § 107 odst. 6 věta první zák. o el. kom.). Jako explicitní důvod pro odvolání chybí důvod, že se člen rady dopustil „takového jednání, které zpochybňuje jeho nestrannost, nezávislost nebo nestrannost rady“ (srov. § 7 odst. 7 písm. c) zák. o vysílání). Jednání, které zpochybňuje nestrannost či nezávislost rady ČTÚ či jednotlivého člena rady ČTÚ nelze podřadit ani pod obecně formulovaný důvod porušování zákonných povinností, neboť povinnost zachovávat nestrannost a nezávislost (analogická povinností členů RRTV dle § 7 odst. 10 zák. o vysílání) členům Rady ČTÚ stanovena není. Absence záruky funkční nezávislosti pak je spolu s absencí záruky personální, resp. absencí kreační nezávislosti největší slabinou takového návrhu.

#### IV. Závěry

Společenské a mocenské uspořádání státu a míra a úroveň svobody projevu a práva na informace se navzájem ovlivňují. Dostupnost informací zvyšuje svobodu občana se rozhodovat; teprve rozhodnutí učiněné se znalostí relevantních a dostatečných informací je skutečně svobodné. Sdělovacími prostředky ale často disponují vlivné skupiny, a hrozí tak indoktrinace v zájmu těchto skupin. Objektivita a pluralita informací pak může být jen zdánlivá.<sup>57)</sup> Regulační orgány s působností pro vysílání udělují oprávnění specifickým způsobem realizovat svobodu projevu a právo šířit informace vůči třetím osobám a následně také udělují sankce za nedodržení stanovených omezení. V rámci svých oprávnění rovněž dohlíží na pluralitu subjektů na trhu i na pluralitu, a do jisté míry také kvalitu<sup>58)</sup> informací vysíláním šířených.

Požadavek na nezávislou regulaci kmitočtového spektra pro jiné účely než elektronická masmédia není tak zásadní, což odráží i současná česká právní úprava. Způsob organizace ČTÚ, jak je nyní nastaven, se tedy pro organizaci regulace rozhlasového a televizního vysílání a audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání zásadně nehodí.

<sup>57)</sup> Srov. BARTOŇ, M. Ústavní zakotvení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. In: HLOUŠEK, V., ŠIMÍČEK, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita v Brně, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2004, s. 216.

<sup>58)</sup> § 31 a § 32 ve spojení s § 60 zákona o vysílání.

Pokud by měl být současný systém správy rozhlasového a televizního vysílání a audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání z úsporných důvodů nějak reorganizován, jako nejhodnější řešení se nabízí zrušení RRTV a ČTÚ a jejich nahrazení novým ústředním správním úřadem, který by zahrnoval kompetence obou jmenovaných správních úřadů.

Nový správní úřad, pracovně jej nazvěme „komunikační úřad“, by bylo vhodné zřídit speciálním zákonem. Pokud by měl být zřízen kompetenčním zákonem (resp. novelou kompetenčního zákona), pak by zvláštní zákon upravující působnost a pravomoc nového úřadu musel výslovně, naprosto jednoznačně zakotvit jeho funkční nezávislost a jako *lex specialis* derogovat obecné pravidlo dle § 21 kompetenčního zákona, že všechny ústřední správní úřady dle kompetenčního zákona (§ 1 a § 2) jsou při výkonu svých kompetencí vedle ústavních zákonů a zákonů vázány též usneseními vlády.

Pro nový komunikační úřad by měl být zachován princip kolegiátní, aby odpovědnost za správu v poměrně široké, technicky náročné oblasti elektronických komunikací nepřislušela jen jediné osobě.

Pro ustanovení do funkce členů komunikačního úřadu se rozhodně nehodí procedura stanovená pro jmenování členů Rady ČTÚ a vylepšit by se pro nový úřad dala i procedura stanovená pro jmenování členů současné RRTV. Obecně se dá říct, že by měla být zakotvena jmenovací procedura, na níž se bude podílet více mocenských míst, respektive představitelů různých složek státní moci.<sup>59)</sup> V zájmu „rozředění“ politického vlivu by mohlo být nominační nebo ještě lépe přímo kreační oprávnění svěřeno nejen Poslanecké sněmovně, nýbrž i dalším orgánům.

Obdobný návrh byl projednáván při přípravě současného zákona o vysílání. Podle návrhu měla pět členů RRTV volit Poslanecká sněmovna, pět členů Senát a tři členy měl jmenovat prezident republiky.<sup>60), 61)</sup> Tyto tři orgány nejenom, že podle navrhovaného znění měly právo vybrat kandidáty, ale měly disponovat přímou kreační pravomocí člena RRTV zvolit (u komor PČR) či jmenovat (u prezidenta republiky). Pro případně zřizovaný nový komunikační úřad by zřejmě bylo rozumnější nechat nominační či kreační pravomoci pouze kolektivním orgánům – Poslanecké sněmovně a Senátu PČR – a prezidenta republiky do ustavení komunikačního úřadu nezapojovat. Senát je vnímán jako orgán ochrany ústavnosti, je volen na základě jiného systému než Poslanecká sněmovna, a rozložení z hlediska politických stran tak bývá odlišné než v první komoře. Proto by jeho zapojení

---

<sup>59)</sup> Systém ustavování členů rady z více mocenských míst se uplatňuje např. v polské radě – Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji (čl. 214 odst. 1 polské ústavy, čl. 7 odst. 1 ustawy z dnia 29 grudnia 1992 r. o radiofonii i telewizji) nebo ve francouzské Conseil Supérieur de L'Audiovisuel (čl. 4 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication).

<sup>60)</sup> Návrh zákona, PSP, 3. volební období, 1998 – 2002, tisk 482 (dostupné z <http://www.psp.cz/sqw/text/tiskt.sqw?O=3&CT=482&CT1=0>, 19. 5. 2013), § 5 navrhovaného zákona.

<sup>61)</sup> Obdobné návrhy (které však nebyly v Parlamentu jako návrh zákona předloženy) se pak objevily po odvolání RRTV v roce 2003. Srov. Televize v Evropě: regulace, politika a nezávislost – monitorující zprávy, Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, 2005, s. 208, dostupné z <http://www.proculture.cz> (22. 5. 2013).

do ustavování nového komunikačního úřadu mohlo znamenat posílání nezávislosti, resp. přinejmenším zvětšení politické plurality mezi členy komunikačního úřadu.

Předseda by měl být volen z řad členů komunikačního úřadu přímo jeho členy, podobně jako je tomu nyní u RRTV, nikoli ustavován zvenčí.

Na rozdíl od soudců, u nichž právě nezávislost odůvodňuje doživotní jmenování, expertní charakter regulačních úřadů pro odvětví, v nichž se regulované technologie objektivně rychle vyvíjejí (pro celou oblast elektronických komunikací to platí snad ještě více než pro specifickou oblast rozhlasového a televizního vysílání), vyžaduje u členů takových úřadů naopak časové omezení jejich funkčního období.<sup>62)</sup> Délka funkčního období členů komunikačního úřadu by měla být nastavena tak, aby přesahovala funkční období orgánů, které by měly vůči úřadu nominační či přímé kreační oprávnění.<sup>63)</sup>

Nezávislost by nadto mohlo posílit i zakotvení klouzavého funkčního období, jak je s ohledem na princip kontinuity (který je u orgánů tohoto typu rovněž legitimní<sup>64)</sup>) stanoven pro Senát PČR nebo třeba i pro současnou Radu ČTÚ. Např. pro Federální komunikační komisi v USA stanovuje zákon funkční období členů komise na 5 let, přičemž funkční období jednotlivých členů se překrývají.<sup>65)</sup> To, že je funkční období člena komise delší než funkční období prezidenta v kombinaci s tím, že jednotlivá funkční období „klouzají“, má zajistit, že tentýž prezident (resp. prezident v tomtéž funkčním období) nebude jmenovat všechny členy komise.<sup>66)</sup> Systém klouzavých funkčních období se uplatňuje i v některých evropských zemích, např. u francouzské Conseil Supérieur de L'Audiovisuel.<sup>67)</sup>

Za úvahu rovněž stojí zpřísnit požadavky na členy úřadu ve vztahu k jejich politickým aktivitám. Zákon o vysílání sice vedle inkompatibility funkcí zakazuje členům současné RRTV rovněž zastávání funkcí v politických stranách a ukládá povinnost zdržet se jakéhokoli vystupování ve prospěch politických stran (§ 7 odst. 11 zák. o vysílání), řadové členství v politické straně však nezakazuje a požadavek „politické zdrženlivosti“ (pochopitelně) vztahuje pouze na dobu výkonu funkce člena RRTV; zpětně se neuplatňuje. Realita je právě spíše taková, že členy RRTV se stávají osoby, které pro politické strany před svým jmenováním aktivně

---

<sup>62)</sup> Srov. SOMMER, S. Independent Agencies as Article I Tribunals: Foundations of a Theory of Agency Independence, 39 *Admin. L. Rev.* 83, 1987, s. 16.

<sup>63)</sup> Srov. PIERCE, R. J. JR., SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R. *Administrative Law and Process*, 5. vyd., Foundation Press, New York, 2009, s. 102.

<sup>64)</sup> V případě polské Národní rady pro radiofonii byl označen jako ústavní princip. Srov. nálezn polského ústavního tribunálu ze dne 23. 3. 2006, K 4/06, bod 18-19; v anglickém překladu dostupný z [http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K\\_4\\_06\\_GB.pdf](http://www.trybunal.gov.pl/eng/summaries/documents/K_4_06_GB.pdf) (21. 5. 2013).

<sup>65)</sup> Sec. 4. (5) (c). Communications Act 1934.

<sup>66)</sup> V praxi však tato úprava příliš nefunguje, neboť členové komise se své funkce často vzdávají ještě před uplynutím mandátu (což vzbuzuje nedůvěru, zda už před přijetím funkce v komisi nebyli „koupeni“ některou společností působící na trhu elektronických komunikací). Srov. BOTEIN, M. *Regulation of the electronic mass media. Law and Policy for Radio, television, cable and the new video technologies*, 3. vyd., West Group, St. Paul, MN, 1998, s. 29.

<sup>67)</sup> Čl. 4 Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.



pracovaly (např. působily ve funkci náměstků na ministerstvu, kandidovaly za politické strany do zastupitelských orgánů, psaly tzv. bílé knihy, apod.<sup>68)</sup>), což renomé úřadu, který by měl být apolitický, zvláště neprospívá. Některé zahraniční právní úpravy naproti tomu zakazují nejen držení funkcí v politických stranách, nýbrž i řadové členství.<sup>69)</sup> Pravdou ovšem je, že prosté členství v politické straně samo o sobě apolitičnost výkonu funkce v úřadu narušovat nutně nemusí a naopak závažnější pochybnosti může u některých členů úřadu (nečlenů politických stran), vzbuzovat jejich předchozí aktivní politická činnost nebo činnost pro politické strany.

Jinou cestou by tedy bylo v podstatě si připustit, že členové úřadu mají určité politické zázemí a výslovně stanovit požadavek „multipartizánství“ tak, aby se členové úřadu nerekrutovali pouze ze dvou politických stran nejsilněji zastoupených v Poslanecké sněmovně, nýbrž aby i menší politické strany mohly mít v úřadu „svého“ člena, což by mohlo přispět k větší pluralitě.

Zajistit faktickou, nikoli jen formální, apolitičnost jednotlivých členů úřadu (kteří tak jako tak jsou jen lidmi, kteří nějaké subjektivní politické přesvědčení mají) právo zřejmě nedokáže.<sup>70)</sup> Právě proto bych ale považovala za vhodné, aby byl do kreace nového komunikačního úřadu zapojen i Senát Parlamentu ČR, aby se spektrum politické plurality úřadu alespoň více „probarvilo“.

Nezávislost komunikačního úřadu by se pak dala zvýšit i tím, že by nebylo možné znovujmenování či znovuzvolení do funkce, čímž by se snad mohlo eliminovat zohledňování politicky motivovaných přání orgánů s kreační či nominační pravomocí (či jejich vlivných členů), neboť znovuzvolení či znovujmenování by stejně nebylo možné.

Úplně na závěr je ale třeba připustit, že záruky nezávislosti, které právo zakotvuje, nemohou být perfektní, a pokud ve společnosti neexistuje vůle úřad neovlivňovat politickými kritérii, skulina pro politické ovlivňování se vždy najde, což potvrzují i zkušenosti ze zahraničí.<sup>71)</sup> Faktické nezávislé fungování tak často ani nemusí být otázkou právní úpravy jako spíše právní kultury a respektovaných zásad a hodnot ve společnosti. Přesto by však zákonodárce zejména tam, kde jsou o nezávislosti pochybnosti, měl ukázat vůli a nastavit záruky v co největší možné míře.

---

<sup>68)</sup> Srov. např. *Televize v Evropě: regulace, politika a nezávislost – monitorující zprávy*, Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, 2005, s. 206-209, dostupné z <http://www.proculture.cz> (22. 5. 2013).

<sup>69)</sup> Např. v Polsku, viz čl. 214 odst. 2 polské ústavy.

<sup>70)</sup> Např. složení Federální komunikační komise v USA je postaveno na principu bipartizánství (Sec. 4. (5) Communications Act 1934) – prezident USA nemůže jmenovat (na návrh senátu) do komise více než tři (z celkového počtu pěti komisařů) osoby z téže (předpokládá se, že z vlastní) politické strany. Většina autorů však uvádí, že pro prezidenta stejně není problém vybrat z jiných politických stran „spřátelené“ osoby s podobnými politickými názory, a požadavek politické plurality je tak v praxi v podstatě jen zdánlivý. Srov. SHAPIRO, S. A., VERKUIL, P. R. *Administrative Law and Process*, 5. vyd., Foundation Press, New York, 2009, s. 102, pozn. č. 67.

<sup>71)</sup> Souhrnně v češtině viz např. studie *Televize v Evropě: regulace, politika a nezávislost – monitorující zprávy*, Open Society Institute, EU Monitoring and Advocacy Program, 2005.

### **Shrnutí:**

Článek charakterizuje Radu pro rozhlasové a televizní vysílání jako správní úřad a vysvětluje její specifické postavení, které se projevuje jak „navenek“ v systému organizace státní správy v ČR, tak ve vnitřní organizaci RRTV samotné. V návaznosti na tuto charakteristiku pak mj. v kontextu řešení uplatňovaných v některých státech hodnotí dosud učiněné návrhy na reorganizaci státní správy rozhlasového a televizního vysílání.

### **Notes on proposals for dissolution of the Council for Radio and Television Broadcasting – summary:**

The article describes the Council for Radio and Television Broadcasting as an administrative agency and explains its specific position, which displays itself both, outside in the organization of state administration, as well as in the internal organization of the Broadcasting Council itself. Then with respect to the given features the author analyses proposals on the reorganization of broadcasting regulation made in the Czech Republic so far, among others in the context of approaches applied in chosen countries.