

REGULACE TELEVIZNÍHO A ROZHLASOVÉHO VYSÍLÁNÍ

Martin Škop

„...Svoboda projevu a komunikace [...] je ústředním předpokladem demokracie. V moderním kontextu v němž smysluplná svoboda komunikace závisí do značné míry na přístupu k masovým médiím, je efektivní komunikace s médii stále více provázaná. Pokud by byla všechny komunikace provozována a řízena výhradně prostřednictvím státem kontrolovaných médií, bylo by v protikladu vůči liberálně-demokratickému ideálu svobodné komunikace. Tým argument je však možno použít v případě, že by média byla pod kontrolou jednoho nebo hrstky mediálních vlastníků (tedy v situaci soukromého monopolu nebo oligopolu). Efektivní komunikace tedy znamená nejen komunikaci neomezovanou, ale také, v zájmu demokracie, komunikaci rozmanitou.“¹

Svoboda projevu je tedy nesmírně důležitá. Volný tok myšlenek a názorů podporuje rozvoj pluralitní společnosti, která je podstatnou součástí dnešní rozvinuté modernity. V našem právním systému – pomineme-li mezinárodní úpravu prostřednictvím mezinárodních smluv – je svoboda zakotvena v Listině základních práv a svobod. V jejím článku 17 je řečeno, že svoboda projevu je zaručena. Jediné možné omezení plyne z odstavce 4 tohoto článku. Podle něj „svobodu projevu [...] lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti“. Zákonem stanovená omezení jsou do právního pořádku vnesena Zákonem č. 231/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, v platném znění (dále jen „zákon“).

Každé omezení svobody vyvolá řadu otázek a řadu protivenství. Může se zdát, že regulace svobody zamezí svobodnému trhu volně fungovat a přinese řadu negativních nezamýšlených důsledků. Do jisté míry s tímto názorem lze souhlasit. Přesto však neregulovaný trh přináší také řadu nevýhod. Boj bez pravidel není hrou fair-play. Média také představují silný prvek, který do jisté míry může ovlivnit veřejné mínění a působit na informační postavení obyvatelstva.

V tomto textu se pokusíme podrobit analýze Zákon o Rozhlasovém a televizním vysílání (máme na mysli stav k dnešnímu dni, tedy k 1. květnu 2003) a pokusíme se v něm odhalit některé prvky, jež jsou obecně uznávány jako „ospravedlnění regulace“. Teoretickým východiskem nám bude práce Mika Feintucka *Media Regulation, Public Interest and the Law*. z roku 1999, v níž autor uvádí důvody pro ospravedlnění regulace.² Připomeňme si, že jimi jsou **efektivní komunikace, zachování diverzity (jak kulturní, tak politické), ekonomické zájmy a veřejná služba**. Pročez nebudeme zkoumat zákon jako takový a podávat komentáře k jeho jednotlivým ustanovením, ale pokusíme se spíše prozkoumat principy „de lege lata“ (tedy to „právo, které současně platí“) a jejich případné zakotvení v některých normativních ustanoveních tohoto zákona. Pokusíme se posoudit, zda je zákon vytvořen opravu tak, aby naplňoval ona čtyři ospravedlnění regulace (byť jsou získána zobecněním britského mediálního práva). Pokud by tomu tak nebylo, zákon by

¹ Feintuck, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburgh 1999. Str. 43.

² Angl originál: „Justifications for regulation“.

nerespektoval smysl regulace.

Důvod, proč se zabýváme pouze zákonem o rozhlasovém a televizním vysílání a nikoli jinou normou upravující provozování jiného média, je nasnadě. Vysílání představuje mediální oblast, jež je poměrně specifická a liší se kupříkladu od vydávání periodického tisku. Tisk představuje poměrně jednoduché médium, jehož vydávání není stíženo takovou technickou složitostí celého procesu, jako je tomu u terestrického vysílání, tedy u rádia a zejména u televize. Vydavatelův vstup na trh, dejme tomu u novin, je také jednodušší – pokud má k dispozici dostatečný kapitál, může kdykoli vstoupit „do hry“ a utkat se s ostatními soutěžiteli. Jinak je tomu u „vysílacích“ médií – kanály mají omezenou kapacitu, takže vysílat nemůže každý. Vysílací frekvence představují jakési národní bohatství, k němuž nemůže být pro jeho omezenost zaručen přístup všem. I z toho důvodu je situace na tomto trhu složitější a stát je do jisté míry nucen, aby reguloval přístup k takovému typu statku – vysílacím frekvencím – zatímco u ostatních médií by se mohl soustředit např. pouze na ochranu práv druhých. Proto nás ona „nutnost“ regulace (samozřejmě do příchodu digitální televize či rádia) svádí k tomu, abychom podrobili zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání analýze.

Z výše popsaného důvodu se vyhneme vysílatelům, jež zákon uvádí jako „provozovatele převzatého vysílání, kteří toto vysílání provádí na základě registrace podle tohoto zákona“. Pod krycím názvem se skrývá vysílatel, jenž vysílá převzaté vysílání prostřednictvím kabelového systému (např. kabelové televize) nebo pomocí družic. Převzatým vysíláním se rozumí to, co registrovaný vysílatel vysílá nevyrobí sám – pouze přebírá někým jiným vysílané pořady (přenáší vysílání jiných osob). Klasickým zástupcem jsou např. zprostředkovatelé služeb kabelové televize. Důležité je, že každý, kdo splní požadavky kladené zákonem, má právní nárok na udělení registrace. Jednoduše řečeno, každý, kdo splní obecné podmínky (tedy podá řádnou přihlášku), musí registraci dostat – úřad, který registraci uděluje, nemá oprávnění jakkoli nad přihlášku hloubat, a pak se teprve rozhodnout, jestli registraci udělí nebo ne. Prostě ji po splnění podmínek udělit musí. Koneckonců ji uděluje někomu, kdo vysílá někým jiným již vysílané, a tedy regulované pořady.

V souvislosti s následujícím textem si však musíme na úvod definovat některé pojmy, jichž budeme používat mírně odlišně od zákona. Často se v textu vyskytuje slovo **vysílatel**. Tento pojem bude označovat provozovatele rozhlasového i televizního vysílání, tedy toho, kdo vysílá rozhlasový či televizní program. **Programem** se pro naše potřeby, a zde se přidržíme zákona, stane záměrné časové uspořádání jednotlivých rozhlasových nebo televizních pořadů a dalších částí vysílání. Dále si definujeme pojem pořad. **Pořad** je obsahově souvislá, celistvá a časově ohraničená část rozhlasového nebo televizního vysílání. **Vysíláním** rozumíme rozhlasové i televizní vysílání šířené jak prostřednictvím pozemních vysílačů (terestricky), tak i prostřednictvím kabelu a satelitu. Na poslední dvě možnosti však někdy, vyplývá-li to z logiky věci (například při omezení frekvencí), kladené argumenty nelze vztáhnout. Nakonec si řekněme, že Rada označuje státní orgán, jehož celý název je **Rada pro rozhlasové a televizní vysílání**.

Jednotlivá ospravedlnění komunikace nelze chápat jako čistě analytické kategorie. Jejich působení je současné a rozděleny byly spíše díky převažujícímu prvku. Proto se jednotlivá ospravedlnění často překrývají a jeden prvek patřící do jedné skupiny lze najít i ve skupině jiné. Někdy je nutné u některých nástrojů pracovat s více ospravedlněními, někdy můžeme pracovat bez znepokojení pouze s jedním.

I. EFEKTIVNÍ KOMUNIKACE

Omezenost frekvencí je jednou ze základních složek tohoto ospravedlnění. Frekvence

jsou nedostatkovým zbožím. Byť, teoreticky, patří všem (či vlastně spíše státu), využívat je současně všichni nemohou. Pokud by tomu tak bylo, stát by plně rezignoval na svou roli ochránce zaručených práv a dal prostor anarchistickému pojetí médií, v rámci něhož si každý může dělat, co se mu líbí.

Při vytváření efektivní komunikace stát – v tomto případě prostřednictvím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání – kontroluje, kdo bude vysílat. Již principiálně je tak omezen svobodný trh, jehož idea je v této situaci omezených příležitostí nenaplnitelná.

Nástrojem, kterýžto Rada k tomuto omezování a přidělování frekvencí užívá, je **licence**. Licence představuje silný prostředek v rukou státního aparátu. Stát rozhoduje, kdo bude vysílat a také co bude vysílat a stanovuje další podmínky, které musí vysílatel respektovat, chce-li si licenci podržet.

Licence opravňuje uživatele zejména k tomu, aby jakožto provozovatel vysílání (spolu s teletextem) šířil toto vysílání za podmínek stanovených zákonem. Licencí jsou stíženy jak vysílání terestrická (tedy vysílání prostřednictvím vysílačů), tak vysílání pomocí družic či kabelových systémů. Vysílání v tomto případě představuje vysílání „vlastních pořadů“. To jsou pořady nejen vyrobené, ale také zakoupené k tomu, aby byly zprostředkovány veřejnosti. Zákon také upravuje **sankce**, jež stihnou toho, kdo poruší zákonná ustanovení. Vrcholem v hierarchii sankcí je po pokutách také odebrání licence, což představuje pravděpodobně nejcitelnější zásah. S vysíláním je spojena vidina určitého zisku, který nepochybně ve většině případů není malý. Odebrání těchto zisků pak znamená konec toho, oč se vysílatel snaží v první řadě.

Jedním ze znaků, jimiž se licence odlišuje od registrací, je absence právního nároku. Rada po zvážení všech skutečností rozhodne, zda licenci udělí nebo ne. Může se stát, že ačkoli má žadatel splněny veškeré předpoklady k udělení licence, Rada mu licenci neudělí. Tím jsme se dostali do blízkosti jádra problematiky ospravedlnění regulace kvůli nutnosti zajištění efektivní komunikace. Stát³ ovlivňuje, kdo vysílat bude a kdo ne, proto svou roli mohou sehrávat politické zájmy. Licence může být udělena někomu, kdo plní požadavky politicky vlivné síly. Vysílatel tak na druhou stranu může veřejnost informovat o převažujících kladných stránkách skupiny, která je právě u moci či která je s ním spojena. Dochází tak k jakémusi potenciálnímu propletení vysílatele a subjektu udělujícího licenci. Možnost vzájemného ovlivnění podtrhuje i odvolatelnost členů Rady, resp. jejich jmenování předsedou vlády na návrh Poslanecké sněmovny ČR. Skupina mající většinu ve sněmovně může ovlivnit složení Rady, a de facto tak ovlivnit konečné rozhodnutí o udělení licence. Tento postoj zavání částečně konspirací. Proto ho nesmíme chápat jako fakt a jako silný nástroj, kterým politické skupiny ovlivňují vysílání. Působení tohoto systému je spíše skryté a do jisté míry „jemné“. Vše může probíhat na úrovni náznaků a preferovaných postojů, či pouhé „názorové blízkosti“. Vyhnout se snahám ovlivnit vysílací trh v ČR však samozřejmě zcela nelze.

Nespornou výhodou zákonného postupu udělování licencí a postavení Rady vůči zastupitelskému orgánu země je jistá transparentnost. Tlaky výše popsané by působily i pokud by udělování licencí neexistovalo. Klientelismus a vzájemné sympatie by hrály úlohu mnohem větší. Chyběla by však možná kontrola ze strany veřejnosti, jež je pro demokratickou situaci typická. Pokud přehlédneme některé záležitosti vzájemné provázanosti, český způsob regulace vysílání je do jisté míry ovlivněn nutností regulovat v zájmu efektivní komunikace. Tento závěr není až tak překvapivý, uvědomíme-li si znovu, že šíření televizního a rozhlasového vysílání je fyzicky omezeno šíří spektra. Regulace je proto důvodná z pohledu průhledného přidělování tohoto prostoru některým subjektům.

II. ZACHOVÁNÍ DIVERZITY

³ Stát sám samozřejmě nejedná sám o sobě. Zde se státem rozumí elity podílející se podstatnou mírou na řízení státu.

Diverzitou zde rozumíme diverzitu jak kulturní, tak politickou. Jde tedy nejen o to, umožnit médiím volný tok idejí, a do jisté míry tak respektovat svobodu projevu, jež je důležitou podmínkou pluralitní demokracie, ale zachovat i diverzitu kulturní. Respektovat odlišný kulturní pohled na okolní svět či umožnit sledování takového pořadu, jehož hlavní snahou není jít až na ten nejmenší společný jmenovatel.⁴

Diverzitu lze někdy zajistit vysokým počtem vysílatelů – pokud každý z nich bude mít odlišně koncipovaný program. Bohužel každý z vysílatelů se může orientovat pouze a jen na zisk, a bude tak veden snahou co nejvíce zjednodušovat programy, aby je mohlo zhlédnout co nejvíce lidí. Diverzita ve vysílání tak zajištěna vlastně nebude – na každém programu, na každé stanici se objeví stejné typy pořadů, stejní lidé a obsah (bude-li jaký) bude také do jisté míry stejný.

Diverzitu lze ale také zajistit vhodnou regulací.⁵ Ta stanoví, jaké pořady do vysílání musí být zařazeny, už jen z toho důvodu, aby ti, kteří nemají ve společnosti zvučný hlas (ale přesto na ní participují), mohli z obrazovky promlouvat, když už ne k celé populaci, tedy alespoň k lidem stejné kulturní skupiny.

Zajištění diverzity vysílání (jak kulturní, tak politické) je v českém vysílacím zákoně dosahováno několika prvky. První z nich spočívá v omezeních při přidělování licencí, druhý se dotýká již samotného vysílání.

Prvním krokem, který by měl absolvovat vysílatel snažící se o diverzitu, je žádost o licenci, jež musí obsahovat některé údaje související se zajištěním obou typů diverzity (§14 odst. 1 písm. g), h) zákona). Žádost musí obsahovat navrhovaný podíl vysílacího času, který by měl být vyhrazen vysílání evropských děl a evropských děl vyrobených nezávislymi výrobci.⁶

Další požadavky mající zajistit diverzitu jsou přítomny ve „skutečnostech, které jsou významné pro rozhodování o žádostech o udělení licence“ (§ 17). Tyto skutečnosti jsou určitými měřítky či hodnotami, jež Rada zohlední při svém rozhodování o udělení licence. Mezi nimi můžeme najít například „přínos programové skladby navrhované žadatelem o licenci k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového nebo televizního vysílání na území, které by mělo být vysíláním pokryto; zastoupení evropské tvorby, tvorby evropských nezávislých producentů a současné tvorby“ (§ 43) v navrhované programové skladbě televizního vysílání; přínos uchazeče o licenci pro rozvoj původní tvorby nebo k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice. Tyto požadavky se pak mohou odrazit v programových podmínkách, které Rada uvede v rozhodnutí o licenci (§ 18).

Snaha zajistit diverzitu a názorový pluralismus je patrná i z povinností, jež jsou vysílateli uloženy – zde jsme již ve fázi, kdy vysílatel provozuje svou činnost. Mezi jeho povinnosti patří poskytovat objektivní a vyvážené informace, nezbytné pro svobodné vytváření názorů (§ 31 odst.2). Důraz je zde – jistě oprávněně – kladen na zpravodajství, které musí „dbát zásad objektivitu a vyváženosti“. Těmito ustanoveními je zajišťována také diverzita politická, neboť vysílatel je povinen zajistit, aby nebyla „v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě“. Problémem těchto ustanovení je ovšem jejich značná nejasnost. Shodnout se na definici objektivnosti je velmi obtížné. S

⁴ Srovnej Feintuck, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburgh 1999. Str. 38.

⁵ Jistě lze namítnout, že je bláhové domnívat se, že je někdo schopný říci, které programy jsou pro diverzitu vhodné a které nikoli. Aby takové rozhodnutí nebylo nutné, je třeba zajistit otevřenou soutěž a pečlivě sledovat, zda licence nedostávají pouze soutěžitelé s totožným programovým zaměřením nebo zdali příliš často nedochází k unifikujícím změnám vysílacích podmínek.

⁶ Tato podmínka je stanovena pouze pro provozovatele televizního vysílání.

vyvážeností je to neznatelně lepší. Obdobné to je i s uložením sankce. Tou je odnětí licence, k němuž může být přistoupeno jen pokud jsou tyto povinnosti porušovány zvláště závažně a opakovaně. Do jisté míry tato volná úprava chrání vysílatele před zvlášť státu – ten by mohl jednoduše tvrdit, že mlhavá kritéria objektivit byla porušena, a odejmout licenci nepohodlnému subjektu. Na druhou stranu mohou v členech Rady obecná ustanovení vzbuzovat obavy z nemožnosti zakročit a vést k nedostatečnému vynučenému práva.

Ve vysílání by mohla dominovat tvorba z určitého kulturního okruhu. O tom svědčí značný objem americké (jak severoamerické, tak jihoamerické) produkce vysílaný v médiích. Písňe, seriály a filmy by mohly utopit názorovou pluralitu zejména v kulturní oblasti. Svým zaměřením na co největší spektrum příjemců totiž často jdou až na samou hranici „kultury“. Proto se zákon přiklání k evropské tvorbě⁷ a vyžaduje od vysílatelů určitý objem. Vysílatel proto musí do svého programu zařadit nadpoloviční podíl evropských děl. Tam, kde je to možné. Stejně musí rezervovat alespoň 10% vysílacího času svého programu pro nezávislé evropské tvůrce. Tam, kde je to možné.⁸ Matoucí v předchozím odstavci mohou být věty: „kde je to možné“. Zákon je poněkud přesnější a uvádí: „kde je to proveditelné“. Pokud to proveditelné není, nemůže ani Rada jako dozorovací orgán jakkoli zakročit. Definice proveditelnosti ovšem nikde není stanovena, pročež takto nejasná definice povinnosti nemusí být brána až tak vážně.

Dalším institutem je „zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání“ (§ 55 an.). Zde zákon pracuje zejména s personální propojeností. Pro celoplošné vysílání je vysloven zákaz vlastnit více celoplošných licencí, či se jen majetkově podílet na více celoplošných vysíláních.⁹ Pokud by se tedy celoplošný¹⁰ provozovatel chtěl sloučit, musel by se vyhnout těmto striktně kladeným zákonným požadavkům na personální propojení. Podobná kritéria jsou stanovena i pro regionální vysílání, zde však jeden subjekt může vlastnit více licencí (či se majetkově podílet na vysílání více subjektů) jen pokud součet jejich pokrytí nepřesahuje 70% obyvatel republiky, a to podle posledního sčítání lidu.

Na úvod jsme si řekli, že se nebudeme zabírat jinými médii než rozhlasem a televizí. Naši volbu potvrzuje i skutečnost, že podobná omezení silného vlastnictví nelze najít například u tištěných periodických publikací.¹¹ Stejně tak neexistují omezení pro vlastnictví rozhlasu či televize a zároveň tištěného média. Lze tak říci, že jeden subjekt může vlastnit několik novinových titulů a zároveň televizní či rozhlasovou stanici. Těmito klauzulemi totiž bývá zamezena pouze možnost horizontální integrace.¹²

⁷ Dalším zajímavým prvkem je to, co se vlastně za evropská díla považuje (viz § 46). Za evropská díla se pro účely tohoto zákona považují: díla pocházející z členských států Evropských společenství, díla pocházející z evropských států, které nejsou členskými státy Evropských společenství, avšak jsou stranami Evropské úmluvy o přeshraniční televizi Rady Evropy a splňují další zákonné podmínky, díla pocházející z evropských států, se kterými Evropská společenství uzavřela smlouvy týkající se audiovizuální oblasti, jestliže jsou tato díla vytvořena převážně autory a pracovníky sídlícími v jednom nebo více evropských státech. Takovými díly jsou i díla vyrobená těmito výrobci v koprodukcí s výrobci se sídlem v jednom nebo více členských státech Evropských společenství. Samozřejmě mezi ně patří díla pocházející z České republiky.

Díla, která nelze považovat za evropská díla podle odstavce 1, avšak která byla vyrobena na základě dvoustranných smluv o koprodukcí uzavřených mezi členskými státy Evropských společenství a evropskými státy, které nejsou členskými státy Evropských společenství, lze považovat za evropská díla za předpokladu, že podíl koproducentů z členských států Evropských společenství na jejich celkových výrobních nákladech je převažující a jejich výroba není kontrolována jedním nebo více výrobci se sídlem mimo území členských států Evropských společenství.

⁸ Vysílateli stačí v tomto případě prokázat, že vyčleňuje příslušnou část rozpočtu na nákup evropské tvorby.

⁹ Provozovatel celoplošného televizního vysílání ze zákona se nesmí slučovat s provozovatelem celoplošného televizního vysílání, a to tak, že jejich statutární orgány nebo členové statutárních orgánů jsou stejné osoby nebo osoby blízké nebo jsou společníky ve stejné obchodní společnosti nebo jsou osobami blízkými.

¹⁰ Celoplošný znamená, že pokrývá 70% populace. Pro určení je rozhodné poslední sčítání lidu.

¹¹ Zde se určitá omezení dají vysledovat pouze ze zákona o ochraně hospodářské soutěže, jako u jakéhokoli jiného typu podnikání.

¹² Viz. Meier, W. A. a Trappel J.: Media Concentration and Public Interest. In: McQuail, D. a Siune, K.: *Media*

III. EKONOMICKÁ OSPRAVEDLNĚNÍ

Současný mediální průmysl můžeme chápat jako jakýkoli jiný průmysl. Je zaměřen na zisk a konkurenti uplatňují kroky vedoucí právě k maximalizaci zisku. Nejjednodušším a nejosvědčenějším prostředkem ke zvyšování zisku je „prodej diváků“. Možná to zní poněkud nadneseně. Samozřejmě, diváky prodávat fakticky nelze. Lze však reklamním agenturám prodat čas, ve kterém se médiu věnuje nejvíc osob – či lépe, ceny svého reklamního času určit podle počtu recipientů, podle velikosti publika. Ve chvíli, kdy médium bude sledovat co nejvíce jedinců, bude čas pochopitelně nejdražší. Médium je tedy vedeno snahou učinit právě svůj program co možná nejsledovanější a prodávat svůj čas co nejdraž. Na druhou stranu k maximalizaci výnosů, zisku, může vést také minimalizace nákladů. Výsledkem tohoto střetu jsou co možná nejlevnější programy, které sleduje co nejvíce lidí (posluchačů, diváků).

Určité zásahy do mediálního trhu jsou možné z hlediska ochrany domácích soutěžitelů před subjekty se silným zahraničním kapitálem, které mohou domácí hráče zcela eliminovat a zisk přelévat do zahraničí. Tato ochranná role státu se snaží, jednoduše řečeno, ochránit domácí subjekty. Tedy subjekty, které platí daně zde a ze kterých stát něco má. Bez této ochrany by bylo snadné, aby zahraniční korporace vytvořily silné vysílatele, kteří by zcela pohltili domácí společnosti. Odliv zisků do zahraničí lze pak velice obtížně ohlídat. Svou roli také sehrávají ekonomické možnosti příjemců. Vzdělávací a kulturní programy bude jistě nákladné vyrobit. Stejně jako bude nákladná malá obec příjemců. Zatímco levné populární programy budou relativně snadno dostupné, informativní a vzdělávací programy a vysílání zvláštních událostí zůstane dostupné pouze těm, kteří si budou moci dovolit platit luxusní tarif jako předplatné. Přístup k médiím pak bude reflektovat a posilovat sociální stratifikaci.¹³ Poroste vědomostní propast mezi jednotlivými skupinami příjemců. Společnost pak bude silně polarizovaná a bude velice obtížné přejít z pólu nízké informovanosti do pólu s informovaností vysokou. Společenská mobilita pak bude obtížnější. Ekonomické ospravedlnění regulace rozhodně nechce tvrdit, že vysílatelé by neměli do programu zařazovat jihoamerické telenovely, do zpravodajství zvířátka či jiné zábavné pořady. Stejně tak nebrání populární hudbě. Námi sledovaná média mají i významnou zábavní funkci. Regulátor však musí najít určitou mez, která přiměje vysílatele občas zařadit i program se vzdělávacím účinkem.

Mezi nástroje, které můžeme v našem zákoně v této souvislosti vysledovat, patří zejména omezení reklamy. Pro vysílatele by samozřejmě bylo nejvýhodnější zařadit co možná největší množství reklamy. Jistě by dovedl přizpůsobit programovou skladbu tak, aby měla co nejvyšší sledovanost. Takovýto „výprodej divácké obce“ by však nebyl žádoucí. Proto jsou stanovena jistá omezení pro vysílání reklamy jak v televizním, tak rozhlasovém vysílání. Omezení jsou dvojího typu. První typ sleduje obsah reklam. Reklamy tak nesmí obsahovat některé nežádoucí prvky (nesmí odporovat morálce, nesmí se jich účastnit redaktoři zpravodajství, nesmí propagovat zbraně či tabákové výrobky, reklama na alkohol musí být přiměřená, apod.). Těmto omezením se nebudeme věnovat. Domnívám se, že s ekonomickým ospravedlněním regulace souvisí příliš volně.

Spíše se zaměříme na druhý typ regulace reklamy ve vysílání, který můžeme nazvat **organizační**. Jde o časový rozvrh reklamy a teleshoppingu v televizním a v rozhlasovém vysílání. (§§ 50 a 51) a zařazování reklam do programů (§ 49). Pomineme-li vysílatele ze zákona¹⁴, nesmí podíl odvysílaných reklam v televizním vysílání přesáhnout 15% denního

Policy: Convergence, Concentration and Commerce. Sage, London 1998. Str. 41.

¹³ Feintuck, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law.* Edinburgh University Press, Edinburgh 1999. Str. 38.

¹⁴ Vysílatel ze zákona může reklamnímu vysílání vyčlenit pouze 1% denního vysílacího času.

vysílacího času (vysíláním teleshoppingu lze zvýšit až na 20%).¹⁵ U rozhlasového vysílání nesmí překročit 25% denního vysílacího času (v rozhlasu zákon nepočítá s teleshoppingem).

Další omezení lze vysledovat při reklamě vkládané do televizních pořadů. Do nich lze reklamu vkládat tehdy, jsou-li složeny ze samostatných částí, či jde-li o sportovní či podobně strukturované pořady, nebo jde-li o pořady s přestávkami, a to pouze mezi jednotlivé části či do přestávek. Takto může reklamu vkládat i vysílatel ze zákona či vysílatel s registrací. Vysílatel s licenci (a pouze ten) může přerušit i jiné pořady, ovšem pouze pokud tím nebude narušena integrita a hodnota pořadu. Dále musí respektovat charakter, dobu trvání a vnitřní strukturu pořadu. Přerušit film lze tehdy, trvá-li déle než 45 minut, a to ne více jak jednou v průběhu každých 45 minut filmu. Nejde-li o filmy, ale například o seriály či jiná díla, lze je přerušit, trvají-li více než 30 minut, a to ne více jak jednou během každého třicetiminutového úseku. Jde-li o zpravodajské, publicistické, dokumentární, náboženské pořady či pořady pro děti, nesmí být přerušovány reklamou pokud trvají méně než půl hodiny.

Dalším nástrojem regulace je zohledňování produkce evropského původu.¹⁶ Zde je patrná ochrana evropských děl (nemusí jít vždy o díla vysoce kvalitní) před přílivem těch laciných z jiných částí světa. Je pochopitelné, že stát dbá na profit i jiných svých subjektů a nenechá je strádat v případě, kdy jsou importována díla ze zemí, kde například existují velké trhy snižující cenu zboží či levná pracovní síla lidí podílejících se na vzniku pořadu. Podíl evropské tvorby jsme si probrali výše.

Z výše popsaných prvků zákona o provozování rozhlasového televizního vysílání je patrné, že zákon se snaží chránit domácí a evropské výrobce televizních pořadů. Tato ochrana je však spíše slovní než faktická. Vezmeme-li v úvahu, že provozovatel televizního vysílání musí vysílat evropská díla v předepsaných kvótách jen pokud je to možné, není tento nástroj až tak účinný. Pokud by vysílatel prokázal, že pro něj není možné vysílat požadovaný rozsah evropských děl (například proto, že jsou příliš drahá a velice rychle by takto zkrachoval), vysílat je nemusí. Stejně tak se zákon částečně snaží o ochranu diváků před přílišným přílivem reklam, kdy volí určitý kompromis mezi ekonomickou výnosností a neobtěžováním příjemce.¹⁷ Přesto se lze domnívat, že zákon chrání své ekonomické zájmy a určitou sociální spravedlnost ne příliš důsledně. Spíše je nakloněn liberálnímu pojetí. Ovšem prvky ekonomického ospravedlnění regulace zde nalezneme.

IV. VEŘEJNÁ SLUŽBA

Posledním ospravedlněním regulace je veřejná služba. V tomto bodě budeme do určité míry struční. Do hry zde vstupuje vysílatel ze zákona (jak rozhlas, tak televize veřejné služby), který má pro své počínání jistá omezení. Jeho provozování definuje zákon, stejně jako upravuje mantinely, ve kterých se jeho vysílání musí pohybovat, a které jsou samozřejmě nastaveny přísněji než pro vysílatele s licenci či registrací. Vysílatel ze zákona plní úlohu média pro téměř všechny skupiny zastoupené v populaci. Od toho se odvíjí jeho účel i prostředky, které k oslovení příjemců má. Regulátor, v tomto případě zákonodárce, se mu proto snaží částečně usnadnit pozici, aby bylo zajištěno šíření i takových mediálních obsahů (např. týkajících se tzv. vážné kultury), jež ve vysílání komerčních stanic jen těžko najdou místo.

¹⁵ U televizního vysílání existují i další omezení – čas vyhrazený reklamě a teleshoppingu nesmí přesáhnout v průběhu jedné vysílací hodiny 12 minut (vysílatel, pokud chce využít jemu maximálně daný vysílací čas, musí odvysílat právě 12 minut reklam v rámci jedné hodiny. Součin 12 a 24 dá 288, což je 20%, pokud vysílá 24 hodin denně).

¹⁶ Týká se pouze provozovatele televizního vysílání.

¹⁷ O tom, že jde o vhodné nastavení, svědčí i skutečnost, že správní poplatek při žádosti o prodloužení licence je 200 mil. Kč. Vzhledem k tomu, že hlavním příjmem vysílatele s licenci je prodej reklamního času, je si zákonodárce vědom toho, že má dostatek prostředků na takto vysoký poplatek

Stát musí naplnit určité předpoklady pro rozvoj demokracie a plnohodnotný rozvoj svých členů. K tomu právě slouží média veřejné služby. Zajistit však určité prvky veřejné služby – i když v tomto případě negativní cestou (zákazem) – může i u vysílatelů jiných než jsou ti ze zákona. Nepochopení veřejné služby je pojmání médií veřejné služby jako tržních konkurentů. Tato média do jisté míry ubírají některé publikum ostatním soutěžitelům (a tím snižují i cenu reklamního času). Přesto se však komerční stanice srovnávají se s médii veřejné služby co se týče vysílanosti dopouštějí jistého faux pas. Média veřejné služby jsou zde pro všechny a v rámci zajištění plurality se nemohou přetahovat o publikum – musí vysílat i pořady pro relativně malou část populace. Sytit masy mohou vysílatelé s licenci či registrací. To však platí i pro samotné vysílatele ze zákona. Ani tato média se nemohou srovnávat s ostatními vysílateli, či dokonce s nimi soutěžit. Jejich postavení je odlišné – musí naplňovat zákon a nikoli se snažit srážet kvalitu svých pořadů na samu mez únosnosti jen proto, aby její program sledovalo co největší publikum. Určité prvky tohoto ospravedlnění regulace najdeme v povinnostech vysílatelů (§ 31 an.). K jejich specifikaci se dostaneme níže.

JAK REGULOVAT?

Tímto obsahovým svázáním vysílatelů se dostáváme k samotnému způsobu regulace, tedy k **typům regulace**. Můžeme rozlišovat tři základní typy regulace¹⁸, tedy způsoby, jak se reguluje televizní a rozhlasové vysílání – **regulaci obsahovou, regulaci strukturální a regulaci behaviorální**.¹⁹

OBSAHOVÁ REGULACE

V tomto případě jde o určení, co musí či naopak nesmí být obsahem vysílaných pořadů a programů. Mezi povinnostmi vysílatelů nacházíme množství těchto omezení, jež do jisté míry souvisí s veřejnou službou poskytovanou i vysílateli s licenci či registrací. Přesto že jde o povinnosti (tedy do jisté míry konání), můžeme je vnímat jako obsahovou regulaci. Jejím účelem je totiž ovlivňovat – v rámci zákonného zmocnění – co se bude, či spíše nebude vysílat. K tomu slouží Radě právě licence (pomiňme teď vysílatele ze zákona). Rozhodnutí o udělení licence totiž mimo jiné musí obsahovat (viz §18 odst. 4) základní programovou specifikaci a programové podmínky. Rada při posuzování žádostí o udělení licence mimo jiné zvažuje přínos programové skladby vysílatele k rozmanitosti stávající nabídky programů, zastoupení evropské tvorby nebo přínos k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických nebo jiných menšin v ČR. Ke stanovení programových podmínek slouží Radě veřejné slyšení (jako součást procesu udělování licence). V něm účastníci licenčního řízení – žadatelé o licenci – mimo jiné navrhnou právě znění licenčních podmínek. V nich pak mohou být stanoveny určité požadavky na vysílání, např. zařazování pořadů pro menšiny, náboženských nebo vzdělávacích pořadů. Podmínky však nejsou absolutně neměnné. Se souhlasem Rady je lze měnit, stejně jako lze měnit i jiné náležitosti licence. V krajním případě tak lze říci, že pokud licenci udělí jedna, nějakým způsobem složená Rada, může jiná, odlišně složená Rada schválit vysílateli změnu licenčních podmínek vzhledem k jeho přiblížení se širokým masám. Touto nevýhodou je vyvažována možnost nestanovit podmínky pro jednu a natrvalo, což nemusí vždy odpovídat společenské poptávce a situaci.

Stejnou obsahovou regulací jsou, jak jsme přiznali výše, i povinnosti při vysílání

¹⁸ Feintuck, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburgh 1999. Str. 51.

¹⁹ Srovnej biparitní model regulačních technik rozlišující „rozkazovací“ (imperative) regulaci a „strukturální“ regulaci Hoffmann-Riem, W.: *Defending vulnerable values: regulatory measures and enforcement dilemmas*. In: Blumler, J.: *Television and the Public Interest: Vulnerable values in West European Broadcasting*. Sage, London 1992. Str. 175.

programu (viz. § 31 an.). Ty obsahují i jiný typ regulace a v příslušných odstavcích tohoto textu se k nim vrátíme. Jako obsahovou regulaci – nazvanou „Obsah programů“ – (§31) musí provozovatel vysílání poskytovat objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru. Také je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.

Provozovatel vysílání má povinnost zajistit, aby vysílané pořady nepropagovaly válku nebo nelíčily krutá nebo jinak nelidská jednání takovým způsobem, který je jejich zlehčováním, omlouváním nebo schvalováním, zajistit, aby vysílané pořady nepodněcovaly k nenávisti z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti nebo příslušnosti k určité skupině obyvatelstva. Nesmí zařazovat do vysílání pořady, které mohou vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých zejména tím, že obsahují pornografii a hrubé samoučelné násilí. Nesmí bezdůvodně nezobrazovat osoby umírající nebo vystavené těžkému tělesnému nebo duševnímu utrpení způsobem snižujícím lidskou důstojnost, nezařazovat v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. A mnohé další.²⁰

STRUKTURÁLNÍ REGULACE

Pod strukturální regulací nutno rozumět takovou regulaci, která se spíše zabývá hospodářskou soutěží. Proto ji spíše upravují normy regulující tuto soutěž²¹. Nejdůležitější regulovanou oblastí je tedy vlastnická struktura a vzájemné vazby soutěžitelů. Kontrolní orgán musí zajistit, aby jejich vzájemné vztahy nevedly ke vzniku monopolu či oligopolu a soutěž jako základní požadavek svobodného trhu nebyla znemožněna. Tímto způsobem je zajištěna ochrana před ekonomickými nevýhodami nerovné hospodářské soutěže. Do regulační praxe se tak převádí ekonomická ospravedlnění regulace, která jsme si probrali výše – viz část dotýkající se ustanovení zákona o zajištění plurality informací ve vysílání (§ 55 an.).

BEHAVIORÁLNÍ REGULACE

Tento typ či způsob regulace má vytvořit hranice pro použití majetku drženího vysílateli ve vztahu k působení na současné či budoucí soutěžitele na mediálním trhu. Do jisté míry tento způsob regulace souvisí se strukturální regulací a hranice mezi nimi je snad nejméně ostrá. Přesto v tomto typu regulace můžeme rozlišit nejen restriktce vůči použití majetku, ale můžeme zde nalézt povinnosti dotýkající se chování samotných provozovatelů vysílání. Zde se opět vracíme k §§ 31 a 32. V nich jsou také mimo obsahové náležitosti (a tedy obsahovou regulaci) stanoveny i povinnosti spočívající v jednání. Vysílatel tak má povinnost zajistit zvláštní označení pořadů schopných ohrozit vývoj dětí a mladistvých; poskytnout v naléhavém veřejném zájmu státním orgánům a orgánům územní samosprávy na jejich žádost nezbytný vysílací čas pro důležitá a neodkladná oznámení v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu nebo válečného stavu. Další povinností je uchovávat záznamy všech odvysílaných pořadů nejméně po dobu třiceti dnů ode dne

²⁰ Některá omezení se týkají jen vysílatele ze zákona. Jeho programová skladba musí být sestavena tak, aby ve svém vysílání poskytoval vyváženou nabídku 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.

²¹ Feintuck, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburgh 1999. Str. 51.

jejich vysílání a poskytnout je Radě. Jako další příklad můžeme uvést nutnost uvádět označení televizního programu (logo) v televizním vysílání, s výjimkou vysílání reklamy a teleshoppingu, či identifikovat rozhlasový program alespoň jedenkrát za hodinu, nenaruší-li se tím celistvost vysílaného pořadu.

K behaviorální regulaci či regulace jednání možno přiřadit i právo vysílatele vysílat programy svobodně a nezávisle (§ 31 odst. 1). Tato zákonem definovaná svoboda šíření informací vymezuje zákonné meze negativní a represivní úlohy státu. I definici volnosti je možno chápat jako formu regulace. Svoboda tak není nikdy neomezená, poněvadž má vždy zákonný rámec, v tomto případě stanovující povinnost provozovat vysílání vlastním jménem, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost a nést odpovědnost za obsah programů. Tak jsou v nejobecnější možné míře nastaveny mantinely, které vymezují hřiště, na němž hráči – provozovatelé vysílání – budou svádět své boje.

Česká regulace televizního a rozhlasového vysílání se, jak plyne z textu, věnuje povětšinou obsahové regulaci a naopak téměř pomíjí behaviorální regulaci (její prvky nejsou tak dominantní). Snad právě proto mohou vznikat neshody v pohledu na to, kdy je nezbytné zakročit proti vysílatelům. Obsahová regulace je z povahy věci velice obecná – v opačném případě by mohlo jít až o cenzuru, která je v každém případě nepřipustná. Obsahovou regulaci je možné použít jako nástroj tehdy, vychází-li z požadavku *Listiny* zasahovat do práva svobodně šířit informace pouze v těch případech, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

Literatura

- Bartoň, M.: *Svoboda projevu a její meze v právu České republiky*. Linde, Praha 2002.
- Feintuck, M.: *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburgh 1999.
- Hermann, E. a Chomsky, N.: *Manufacturing Consent*. Pantheon 1988.
- Hoffmann-Riem, W.: Defending vulnerable values: regulatory measures and enforcement dilemmas. In: Blumler, J.: *Television and the Public Interest: Vulnerable values in West European Broadcasting*. Sage, London 1992.
- Keane, J.: *The Media nad Democracy*. Polity Press, London 1991.
- Meier, W. A. a Trappel J.: Media Concentration and Public Interest. In: McQuail, D. a Siune, K.: *Media Policy: Convergence, Concentration and Commerce*. Sage, London 1998.