

19. 2. 2013

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

# Nezávislá regulace elektronických médií: Nebezpečné snahy o úspory České republiky

Oblast elektronických médií (rozhlasové a televizní vysílání a audiovizuální mediální služby na vyžádání šířené prostřednictvím internetu) je jednou z těch, ve kterých je v demokratické společnosti vyžadována co nejvyšší svoboda a nezávislost. Ze strany státu tak musí docházet k regulaci založené na vysoké odbornosti a kontinuitě nedotčené politickými změnami. V České republice plní tyto úkoly Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen Rada), která podle Nejvyššího správního soudu vykonává dozor v mimořádně citlivé oblasti, dotýkající se klíčových základních práv a svobod jednotlivců a některých klíčových ústavně chráněných hodnot, v první řadě svobody projevu, na druhé straně ale i soukromí, rodinného života, ochrany dobrého jména aj.[1] V poslední době se však začaly objevovat plány, jejichž realizace by mohla mít na činnost Rady zásadní vliv.

Skrze média byly veřejnosti několikrát představeny návrhy úsporných opatření, o nichž uvažuje vláda a její legislativní rada a mezi nimiž vícekrát figurovalo rovněž spojení Rady s jiným orgánem, respektive její začlenění do tohoto orgánu.

V první řadě bylo zvažováno sloučení tohoto českého regulačního orgánu s Ministerstvem kultury České republiky.[2] Ministerstvo financí České republiky samo výslovně zdůraznilo, že jde pouze o určitou možnost snížení veřejných výdajů a ta že není podrobně naplánována a nemusí být vůbec realizována, nicméně se v této souvislosti hodí připomenout, že by tento krok vedl k popření účelu, z jakého byla Rada (a ve světě jí podobné orgány) zřízena.

Rada je zástupcem tzv. nezávislých regulačních orgánů (*independent regulatory authorities*), jejichž myšlenka se zrodila ve Spojených státech amerických ve spojitosti s potřebou zajistit na vládě nezávislý státní dozor pro oblasti, které by mohly být pro svůj význam podrobovány politickému vlivu, jenž byl však v jejich případě zcela nežádoucí. V období mezi světovými válkami pak následně tento typ orgánů proniknul na evropský kontinent a začal se zde rozvíjet,[3] přičemž ve vztahu k elektronickým médiím lze dnes za významné považovat *Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147 (1991), o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání, a Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23, o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro oblast vysílání.*

Podle těchto dvou dokumentů je žádoucí zbavit média politické kontroly a zřídit nezávislé orgány, kterým by byla média odpovědna. Tato nezávislost by přitom měla být vyhraněna vůči provozovatelům vysílání (tzn. zabránit tzv. *regulatory capture*) a zejména vůči vládě, z čehož je patrné, že je naprosto nemyslitelné, aby byl regulátor elektronických médií bezprostředně napojen (začleněn do) na jakékoliv ministerstvo, neboť v takovém případě by byl podroben přímému a neomezenému vlivu vlády. Zprostředkovaně by pak byl tento vliv uplatňován vůči samotným elektronickým médiím, neboť by byla zpřístupněna cesta k jejich politickému ovlivňování a ke ztrátě objektivity rozhlasového a televizního vysílání či audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a ohrožení svobody projevu a práva na informace.

Proti zvažovanému sloučení Rady s ministerstvem kultury se ihned zvedla vlna kritiky a tato

naznačená možnost byla odmítána, respektive bylo před ní varováno.[4]

Novějším plánovaným úsporným opatřením je myšlenka spojení Rady (opět ve smyslu jejího včlenění) s jiným regulačním orgánem České republiky, konkrétně *Českým telekomunikačním úřadem*, jehož úprava je obsažena v zákoně č. [127/2005 Sb.](#), *o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích)*. [5]

Tento plán legislativní rady vlády, respektive vlády samotné se již takové pozornosti a kritických hlasů netěší. Obecně je totiž považován za přijatelný, neboť existuje přesvědčení, že spojení agendy regulace telekomunikací a vysílání je svým způsobem přirozené a dost možná i žádoucí.

Je však nutné připomenout, že výše uvedené Doporučení REC (2000) 23 a jeho dodatek (*Směrnice ohledně nezávislosti regulačních orgánů regulace pro sektor vysílání a funkcí těchto orgánů*) a jejich požadavky plně odpovídají názorům odborné veřejnosti, podle kterých je nezávislost orgánů (působících i v jiných oblastech netýkajících se pouze elektronických médií) vůči vládě nutné posuzovat ve třech hlavních kategoriích: *personální nezávislost* (způsob, jakým je daný orgán obsazován a jakým je funkce v něm uvolňována), *funkční nezávislost* (odbornost členů orgánů a tedy orgánů samotných a schopnost řádně a objektivně vykonávat svěřené úkoly) a *hospodářská nezávislost* (financování orgánu nejlépe prostřednictvím samostatné kapitoly státního rozpočtu). [6]

Český telekomunikační úřad je stejně jako Rada ústředním správním úřadem, přičemž zákon o elektronických komunikacích pamatuje na řadu prvků, které mají co nejvíce napomoci nezávislému výkonu státní správy (včetně regulace trhu) ve věcech elektronických komunikací a poštovních služeb. Jedná se zejména o stanovení podmínek, které musí jedinec splňovat, aby mohl být jmenován členem Rady Českého telekomunikačního úřadu, jejíž předseda je statutárním orgánem Českého telekomunikačního úřadu, neslučitelnosti funkce člena této rady s jinými funkcemi, financování Českého telekomunikačního úřadu formou samostatné kapitoly státního rozpočtu a dalších prvků.

Z tohoto hlediska by bylo možné Radu a Český telekomunikační úřad srovnávat a jejich zamýšlené spojení (včlenění Rady) skutečně nikterak nerozporovat, nicméně ani tyto v zákoně o elektronických komunikacích vzpomenuté prvky nemohou zastřít skutečnost, že je Český telekomunikační úřad pouze prodlouženou rukou ministerstva průmyslu a obchodu, tedy vlády samotné. Je tomu díky postupu, podle něhož je všech pět členů Rady Českého telekomunikačního úřadu jmenováno a odvoláváno vládou, a to na návrh ministra průmyslu a obchodu. Nejen že jmenování radních pochází od vlády, ale již samotný výběr vhodných osob závisí na vůli člena vlády. Neexistuje zde tedy žádné zmírnění, jež by oficiální vedení Českého telekomunikačního úřadu od právě panujících politických poměrů jakkoliv oddělilo. Tento nevhodný stav je navíc prohlouben skutečností, že předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu, který stojí v čele a jedná jménem Českého telekomunikačního úřadu, není volen samotnými radními z jejich středu. O této funkci je rozhodnuto již při procesu obsazování Rady Českého telekomunikačního úřadu, neboť výběr budoucího předsedy této rady spočívá ve volbě ministra průmyslu a obchodu (jednoho z pěti navržených kandidátů na funkci člena Rady Českého telekomunikačního úřadu navrhuje již jako budoucího předsedu), na jehož návrh je předseda následně vládou jmenován. Předseda Rady Českého telekomunikačního úřadu navíc *může udělit plnou moc k zastupování Úřadu i osobám, které nejsou zaměstnanci Úřadu*, [7] což znamená, že se na činnosti Českého telekomunikačního úřadu mohou podílet jedinci vybraní bez jakéhokoliv omezení člověkem sympatickým ministru a vládě, kteří jej nejen k této pravomoci zmocnili.

Tento model je zcela nevhodný k tomu, aby byla do organizace Českého telekomunikačního úřadu včleněna Rada, která má být zcela nezávislá na politickém vedení země, aby skrze ni nemohla být ovlivňována elektronická média, respektive pluralita spektra v České republice působících médií a obsah jejich vysílání či obsah audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání. Kdyby se totiž Rada stala pouhou součástí Českého telekomunikačního úřadu, mohla by podléhat pokynům ze strany

Rady Českého telekomunikačního úřadu, nebo alespoň pokynům jejího předsedy. Tak i tak by mohla být činnost Rady ovlivněna ze strany osob napojených na vládu.

Velmi často je ve spojení s touto problematikou poukazováno (i samotnou vládou) na model fungující ve Spojeném království Velké Británie a Severního Irska (dále jen Velká Británie), kde byl na začátku třetího tisíciletí zřízen nový superregulační orgán nazvaný prostě *Komunikační úřad (Office of Communications, zkráceně Ofcom)*, [8] který v sobě spojil právě regulaci telekomunikací a elektronických masmédií (a poštovních služeb). Zastánci včlenění Rady do Českého telekomunikačního úřadu připomínají, že i v případě Rady Ofcomu, která také není oním přímým regulátorem vysílání, ale spíše jen orgánem Ofcom spravujícím (mohla by být tedy po plánovaném včlenění Rady srovnávána s Radou Českého telekomunikačního úřadu), se na jejím obsazování a na určování jejího předsedy také podílejí členové vlády (zejména *the Secretary of State for Culture, Media and Sport*) a že nezávislost Ofcomu zpochybňována není.

To však není tak úplně pravdou. Tyto skutečnosti jsou podrobně zvažovány, přičemž je upozorňováno na to, že jmenovací proces v případě Rady Ofcomu není vládou plně ovládnut, nýbrž že se řídí kontrolními pravidly (se zapojením veřejnosti) nastavenými pro veškerá jmenování do veřejných funkcí, která provádějí ministři (britská vláda). Stejně tak je otevřeně diskutováno, že některé konkrétní případy jmenovaných radních Ofcomu určité pochybnosti o politické nezávislosti tohoto orgánu vyvolaly. [9]

I kdybychom tyto zprávy hodnotící britského regulátora neměli a nemohli se seznámit s propracovaností a ošetřením postupu jmenování členů Rady Ofcomu a také s jeho kritikou, jež se přesto upřímně ozývá, měli bychom být sami schopni zhodnotit, zda skutečně stačí v případě České republiky omluvit napojení regulátora elektronických médií na vládu s poukázáním na to, že takovýto model mají přeci i ve Velké Británii. Nabízí se totiž otázka, zda se skutečně dobrovolně řídit zahraničními vzory (respektive je používat jako omluvu), jejichž nedostatků jsme si vědomi, nebo zda raději vytvořit takový model, jehož zákonná úprava by se mohla sama stát vzorem pro ostatní státy, neboť by pochybnosti nevyvolávala.

Paradoxním totiž v této souvislosti je, že napojení britského Ofcomu na vládu (byť je tedy v reálu omezeno nastavenými postupy) je využíváno k omluvě zamýšlených kroků v českých poměrech, ale zároveň je zde kritizován (v souladu s moderními trendy) vývoj maďarské mediální legislativy, jež také nepokrytě napojila regulaci elektronických médií na maďarskou vládu. V České republice tak panuje klasický stav vycházející z historicko-politických zkušeností, kdy *západu* je vše odpuštěno a je brán jako ryze kladný, zatímco u východu je poukazováno na každý nedostatek a kritikou se nešetří.

V současné době je v Maďarsku hlavním regulátorem v oblasti elektronických médií *Národní mediální a komunikační autorita (Nemzeti Média- és Hírközlési Hatóság, zkráceně NMHH)* zřízená zákonem č. LXXXII/2010, o změně některých zákonů v oblasti médií a telekomunikací, a podrobně upravena zákonem č. CLXXXV/2010, o mediálních službách a masmédiích, v níž se také spojili regulátoři z oblasti vysílání (*Národní komise pro rozhlas a televizi, v originále Országos Rádió és Televízió Testület, zkráceně ORTT*) a telekomunikací (*Národní komunikační úřad, v originále Nemzeti Hírközlési Hatóság, zkráceně NHH*). Struktura tohoto orgánu je tvořena *Prezidentem Národní mediální a komunikační autority, Mediální radou Národní mediální a komunikační autority a Úřadem Národní mediální a komunikační autority*. Všechny tyto složky jsou maďarským zákonem charakterizovány jako nezávislé, nicméně platí, že Prezidenta Národní mediální a komunikační autority, který je zároveň předsedou Mediální rady Národní mediální a komunikační autority, vybírá a jmenuje přímo maďarský premiér a že tento prezident, bezesporu tedy nakloněn vládní politice, následně rozhoduje o personálních otázkách v Národní mediální a komunikační autoritě (volí si své zástupce a vedoucího Úřadu Národní mediální a komunikační autority). Výjimku tvoří prostí členové Mediální rady Národní mediální a komunikační autority, které vybírá a volí maďarský parlament,

nicméně i tak platí, že prakticky ve všech funkcích, které mají vliv na činnost maďarského superregulačního orgánu, se nacházejí osoby, na jejichž dosazení se přímo či nepřímo podílí maďarský předseda vlády.

Stav panující v Maďarsku je bez veškerých ostychů kritizován politickými představiteli i odborníky napříč evropskými zeměmi, Českou republiku nevyjímaje. Je tedy s podivem, že úvahy české vlády, které by Radu nasměrovaly podobným kurzem, vznikají bez většího povšimnutí.

V České republice je navíc potřeba si uvědomit, že se vedle spojování Rady s jinými orgány plánuje rovněž spojení ministerstva průmyslu a obchodu a ministerstva dopravy v určité superministerstvo. Pokud by tedy k tomuto všemu došlo za využití současné zákonné úpravy, znamenalo by začlenění Rady do struktury Českého telekomunikačního úřadu, že superregulátor bude ovládnut superministerstvem. Regulace elektronických médií by se tak skutečně stala jednou z mnoha agend, na které by mohla mít vláda nekontrolovaný vliv. Tato činnost by se ztratila ve zmeti jiných.

Ve prospěch vlády však hovoří, že si dle předložených materiálů týkajících se možných úsporných opatření v oblasti zjednodušení agend a zrušení duplicit ve státní správě překážky pro jakékoliv změny související s úpravou Rady evidentně uvědomuje, neboť tyto návrhy uvádí v kategorii rozporných a dodává, že se jedná o úsporná opatření střednědobá, u nichž je nutné provést rozsáhlejší legislativní práce.

Při těchto pracích by tedy bylo nejvhodnější nehovořit o včlenění Rady do Českého telekomunikačního úřadu, ale o skutečném spojení těchto orgánů a o vytvoření zcela nového orgánu, při němž by bylo využito více zákonné úpravy, která v současné době pojednává o Radě a obsahuje prvky zajišťující její nezávislost na vládě a na regulovaných subjektech provozujících rozhlasové a televizní vysílání či poskytující audiovizuální mediální služby na vyžádání.[10]

Samozřejmě je otázkou, zda se do vytváření superregulátora skutečně pouštět, neboť výše uvedené příklady Velké Británie a jejího Ofcomu či Maďarska a jeho Národní mediální a komunikační autority prokázaly, že je více než problematické zajistit oddělení orgánu podobného typu od zájmů vlády.

Totéž je možné podložit například i poukázáním na rakouský model, kde působí *Rakouský regulační úřad pro vysílání a telekomunikace (Rundfunk und Telekom Regulierungs-GmbH, zkráceně RTR)*, který zajišťuje administrativní a odbornou pomocnou činnost pro *Telekomunikační kontrolní komisi (Telekom-Control-Kommission, zkráceně TKK)*, pro *Poštovní kontrolní komisi (Post-Control-Kommission, zkráceně PCK)* a pro *Rakouský komunikační úřad (Kommunikationsbehörde Austria, zkráceně KommAustria)*. Republika Rakousko má tedy de facto také sjednocený, či alespoň propojený systém regulace elektronických médií, telekomunikací a poštovních služeb, přičemž členy dozorčí rady Rakouského regulačního úřadu pro vysílání a telekomunikace jmenuje rakouský spolkový kancléř a spolkový ministr dopravy, inovací a technologií. KommAustria se vedle toho navíc skládá z pěti členů, u nichž je v odborných kruzích rovněž diskutováno, jakým způsobem se do své funkce dostávají. Předsedu, místopředsedu a tři řádné členy jmenuje rakouský prezident na návrh rakouské spolkové vlády. Ačkoliv je podobně jako v případě britského Ofcomu i zde zajištěn určitý systém kontroly tohoto oprávnění vlády, objevují se pochybnosti o úplné nezávislosti regulace elektronických médií v Republice Rakousko, které jsou vzhledem k výše řešenému více než pochopitelné.[11]

Česká republika tak má nyní vzácnou příležitost poučit se z nedostatků a chyb zahraničních právních úprav a zachovat stávající, nebo vytvořit nový model fungující a zaručující absolutní nezávislost regulace a elektronických médií samotných i po sloučení s agendou regulace telekomunikací. Záměry úsporných opatření, které byly prozatím vládou předloženy, se však tímto směrem neubírají.

Pro úplnost totiž dodejme, že vláda zmínila rovněž možnost připojit k Českému telekomunikačnímu úřadu, do něhož by tedy měla být včleněna Rada, také *Energetický regulační úřad zřízený zákonem č. 458/2000 Sb., o podmínkách podnikání a o výkonu státní správy v energetických odvětvích a o změně některých zákonů (energetický zákon)*. U tohoto orgánu klade zákonná úprava rovněž důraz na jeho nezávislost, nicméně Energetický regulační úřad sám je monokratickým orgánem v čele s předsedou, který řídí činnost tohoto orgánu a je jmenován prezidentem republiky na návrh vlády. Předseda Energetického regulačního orgánu si následně sám volí jednoho nebo více svých zástupců, místopředsedů.

Záměrem vlády je tedy spojit dva orgány na vládu napojené a jeden orgán, který je doposud zcela nezávislý. Pod tím si lze jen těžko představit zachování nezávislého postavení oblasti elektronických médií (ať již se jedná o krok úmyslný, či pouze nedomyšlený).

Ještě nedávno byla Česká republika na stejné příčce žebříčku hodnotícího svobodu médií ve světě jako Maďarsko.[12] Po reformách v mediální legislativě se Maďarsko začalo propadat.[13] Česká republika by jej však mohla opět „dohnat“. Je to skutečně žádoucí?



**Mgr. Jan Drdla**

e-mail: [drdla.jan@gmail.com](mailto:drdla.jan@gmail.com).

---

[1] Usnesení rozšířeného senátu Nejvyššího správního soudu ze dne 3. dubna 2012, č.j. 6 As 26/2010 - 101.

[2] Srov. POLÁK, L. Miroslav Kalousek navrhuje RRTV začlenit pod ministerstvo kultury. DigiZone.cz [online]. 13. 03. 2012. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#); Kalousek navrhuje sloučit radu pro vysílání s ministerstvem kultury. Novinky.cz [online]. 13. 03. 2012. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).

[3] Srov. HANDRLICA, J. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky). epravo.cz [online]. 13. 07. 2004. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).

[4] Srov. ELIÁŠOVÁ, K., VALÁŠKOVÁ, M. Další Kalouskův úsporný plán rozčlil mediální radu. Bojí se o svou nezávislost. IHNED.cz [online]. 13. 03. 2012. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#); AUST, O. ČR se přiblíží Bělorusku, kritizuje senátorka ČSSD Kalouskův záměr zestátnit radu pro vysílání. MÉDIÁŘ.cz [online]. 13. 03. 2012. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#); ŽEŽULKOVÁ, V. S postátněním RRTV KSČM nesouhlasí. Komunistická strana Čech a Moravy [online]. 13. 03. 2012. [cit. 2012-12-22]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).

[5] Srov. HOFRIKTEROVÁ, E. Slučování agend. Konec rady pro vysílání? Vláda projedná detaily úspor. TÝDEN.cz [online]. 17. 12. 2012. [cit. 2012-12-23]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).

[6] Srov. MIKULE, V. Nezávislé správní úřady? In Český stát a vzdělanost. Praha : Nakladatelství Karolinum, 2002, s. 251; SLÁDEČEK, V. Obecné správní právo. 2. vydání. Praha : ASPI, a. s., 2009, s. 279 - 280.

[7] Čl. 5 odst. 3 úplného znění statutu Českého telekomunikačního úřadu s účinností od 1. července 2010.

- [8] Podr. Office of Communications Act 2002 (2002 c 11). Dostupné také z WWW, k dispozici >>> [zde](#); Communications Act 2003 (2003 c 21). Dostupné také z WWW, k dispozici >>> [zde](#).
- [9] Podr. DENCÍK, L. UK. Expert assessment. CMCS [online]. Datum změny neuvedeno. [cit. 2012-12-25]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).
- [10] Podr. k nezávislosti české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání: BARTOŇ, M. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Správní právo, 2004, č. 1 - 2, s. 16 - 40.
- [11] Podr. SARIKAKIS, K. Austria. Expert assessment. CMCS [online]. Datum změny neuvedeno. [cit. 2012-12-26]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).
- [12] Srov. Mediální zákony v EU: Má problémy jen Maďarsko? EurActiv.cz [online]. 25. 02. 2011. [cit. 2012-12-29]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#); Mediální experti: V EU upadá svoboda médií, Komise, udělej s tím něco. EurActiv.cz [online]. 04. 03. 2011. [cit. 2012-12-29]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).
- [13] Srov. ČTK. Svoboda médií? Barma se lepší, Maďarsko padá. TÝDEN.cz [online]. 02. 05. 2012. [cit. 2012-12-29]. Dostupné z WWW, k dispozici >>> [zde](#).

© EPRAVO.CZ - Sběrka zákonů , judikatura, právo | [www.epravo.cz](http://www.epravo.cz)

## Další články:

- [Nový zákon o veřejných dražbách, aukce a obálkové metody](#)
- [Evropská unie mění pravidla plateb: více odpovědnosti, intenzivnější zpracování dat, více kontrol](#)
- [Pohled přes hranice - natáčení pornografických klipů jako důvod výpovědi z nájmu bytu](#)
- [Nařízení EU o umělé inteligenci a jeho dopady na využití jazykových modelů v advokátní praxi](#)
- [Revize zájezdové směrnice: co přináší, co hrozilo a co to znamená pro praxi](#)
- [Kupní smlouva o převodu nemovitosti bez uvedení výše kupní ceny](#)
- [Odpovědnost zaměstnavatele a zaměstnance v souvislosti s využitím umělé inteligence](#)
- [Nový návrh zákona o platformové práci - 2. díl: Redefinice závislé práce](#)
- [Druhá „tlačítková novela“: povinné tlačítko pro odstoupení od smlouvy](#)
- [JIRÍ HARNACH - VEŘEJNÉ ZAKÁZKY LIVE! - ČERVEN 2026](#)
- [Souhlas s veřejným užíváním pozemku jako překážka nároku na bezdůvodné obohacení - nález Ústavního soudu sp. zn. I. ÚS 2541/25](#)