

16. 4. 2015

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

Zákaz politických obchodních sdělení ve vysílání § 48 odst. 1 písm. e) zákona č. 231/2001 Sb.

Zákaz politické reklamy v rozhlasovém a televizním vysílání zakotvuje náš právní řád již od roku 1991. Původní vysílací zákon, č. [468/1991](#) Sb., hovořil o tom, že provozovatelé jsou povinni dbát na to, aby do vysílání nebyly zařazeny reklamy politických stran a hnutí. Současný zákon, č. [231/2001](#) Sb., zakazuje provozovatelům zařazovat do vysílání obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.

Zvláštním zákonem se v daném kontextu rozumí zákon o volbách, který upravuje průběh volební kampaně a stanovuje povinnost České televize a Českého rozhlasu vyhradit v době před volbami kandidujícím subjektům bezplatně vysílací čas pro jejich prezentaci.

K porušení zákazu politické reklamy, resp. zákazu politického obchodního sdělení, ve vysílání došlo v posledních dvaceti letech jen velmi zřídka a většinou se tak stalo v rozhlasovém vysílání nebo v místním televizním vysílání. Většina těchto případů skončila tím, že Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen Rada) upozornila provozovatele na porušení zákona. Pokuta uložena nebyla.

V žádném z posuzovaných případů nebyla identifikace obchodního sdělení jako sdělení politického sporná. Reálný problém s výkladem toho, co je politické obchodní sdělení, nastal až před parlamentními volbami 2013, kdy se v televizním vysílání objevila reklama společnosti Vodňanská drůbež, a.s., v níž prodavače grilovaných kuřat sehrál tehdejší kandidát hnutí Ano Andrej Babiš.

Velká část veřejnosti, a nutno podotknout, že i politických rivalů Andreje Babiše, protestovala proti vysílání této reklamy, kterou považovala jednoznačně za reklamu politickou, přestože nepropagovala Andreje Babiše jako volebního kandidáta a explicitně neprezentovala žádné politické cíle či ideje.

Rada po posouzení věci dospěla k závěru, že odvysíláním uvedené reklamy zákon porušen nebyl, nicméně rozhodla se problematice výkladu zákazu politických obchodních sdělení podrobně věnovat, aby pro příště disponovala analyticko-právními vodítky, která by jí umožnila politickou reklamu ve vysílání jistěji identifikovat.

Na podzim 2014 Rada vydala podle § 5 písm. z) zákona č. [231/2001](#) Sb. právní stanovisko k výkladu ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) zákona č. [231/2001](#) Sb., jímž se politická obchodní sdělení ve vysílání zakazují.

Stanovisko odpovídá na řadu otázek, které je nutno zodpovědět v případě, kdy existuje pochybnost o tom, zda do rozhlasového či televizního vysílání nebylo zařazeno zakázané politické obchodní sdělení.

Stanovisko primárně řeší rozpor mezi obecnou definicí obchodního sdělení, zakotvenou v § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. [231/2001](#) Sb., která předpokládá, že obchodním sdělením je takové sdělení, které je určeno k přímé nebo nepřímé propagaci zboží a služeb osoby vykonávající hospodářskou činnost, a

specifickým charakterem politického obchodního sdělení, které zpravidla nesměruje k propagaci zboží a služeb osoby vykonávající hospodářskou činnost.

V tomto kontextu stanovisko Rady konstatuje, že *„definice obchodního sdělení usiluje o definiční postihnutí jakékoliv komerční reklamy, která se nějak vztahuje k soutěži na trhu služeb a zboží. Vztah ke zboží, službám nebo jejich poskytovatelům je sice v textaci obecné definice patrný jako nezbytný prvek obchodního sdělení, ale jiné části zákona s tímto prvkem obchodního sdělení nezbytně nepočítají“*. Zákon o vysílání vyslovuje i zákazy takových obchodních sdělení, která nespadají pod textualistický výklad obchodního sdělení dle § 2 odst. 2 písm. a) zákona č. [231/2001](#) Sb. Vedle zákazu politických obchodních sdělení se jedná rovněž o zákaz náboženských a ateistických obchodních sdělení.

Zákon tak zjevně za obchodní sdělení považuje taková sdělení, která vstupují do soutěže konkurentů v širším slova smyslu, nejen konkurentů v rámci obchodu, ale například právě i v politické soutěži.

V této souvislosti stanovisko zkoumá, zda lze ve spojitosti s politickým obchodním sdělením hovořit o „propagaci zboží a služeb“ a odpovídá, že politická obchodní sdělení nabízejí *„službu a zboží v přeneseném smyslu slova („politický produkt“). Nabízeným produktem či službou je politický/volební cíl, politické ideje, volební program a politické osobnosti připravené tyto ideje, cíle a programy pro voliče/spotřebitele naplňovat. Spotřebitel/volič projevuje svoji vůli/spotřebitelské rozhodnutí prostřednictvím uskutečněné volby - odevzdáním hlasu pro konkrétní politickou stranu, hnutí či politika.“*

Aby však mohlo být odvysílané sdělení vůbec vyhodnoceno jako zakázané politické obchodní sdělení, musí být splněn základní definiční znak obchodního sdělení, a tím je jeho odvysílání za úplatu či protihodnotu. V případě, že by jakýsi audiovizuální, či v rozhlasovém vysílání zvukový, obsah, plnil zjevně propagační, nikoli informační (zpravodajskou) roli, ale nebyl by ve vysílání zařazen za úplatu či jinou protihodnotu, již by nebylo možné hovořit o obchodním sdělení. To samozřejmě neznamená, že by v takovém případě byl dozorový orgán nucen rezignovat na svou roli, ale případ by musel být řešen jinými instituty zákona, než je regulace obchodních sdělení, patrně uplatněním sankcí za porušení povinností poskytovat objektivní a vyvážené informace.

Stanovisko se rovněž pokouší vymezit, nakolik podstatná je pro vyhodnocení politického charakteru obchodního sdělení osoba zadavatele.

Je-li v pozici zadavatele přímo politické uskupení nebo konkrétní politický kandidát, pak je samozřejmě úloha dozorového orgánu značně usnadněna. V praxi však lze předpokládat, že pravděpodobnější je, že by zadavatelem případného politického obchodního sdělení byla osoba s politikou nesouvisející, právě z důvodu, aby politické cíle obchodního sdělení nebyly transparentní.

Na tuto situaci musí být dozorový orgán připraven a nesmí připustit, aby se otázka toho, kdo si do vysílání obchodní sdělení zadal, stala rozhodným kritériem pro vyhodnocení jeho legitimacy ve vysílání.

Stanovisko proto zdůrazňuje: *„Podstatné je, v čí prospěch bylo obchodní sdělení zadáno, nikoli kým.“*

Pro vyhodnocení toho, v čí prospěch bylo obchodní sdělení zadáno, je nezbytné jeho analytické vyhodnocení. Dozorový orgán musí zkoumat, jak je obchodní sdělení dekódováno a interpretováno příjemcem a zda má potenciál reálně ovlivnit politickou soutěž. Rada ve stanovisku uvádí: *„Jako zakázané politické obchodní sdělení je nutno hodnotit takové obchodní sdělení, jehož cílem je propagovat politickou stranu, hnutí či politika; podpořit nebo vytvořit pozitivní image a kredit politické strany, hnutí či politika; zvýšit šance politické strany, hnutí či politika ve volbách; ovlivnit*

politické postoje, chování a motivaci občanů/voličů. Není rozhodné, zda k naplnění těchto cílů dojde prostřednictvím propagace politických idejí, záměrů, politického programu a osobností, nebo zda budou využity jiné prostředky.“

Stanovisko Rady se vedle toho, jak identifikovat zakázané politické obchodní sdělení, věnuje rovněž otázce, zda a jak je v současné době odůvodnitelný zákaz politických obchodních sdělení ve vysílání.

V této souvislosti není bez zajímavosti, že důvodová zpráva vysílacího zákona argumentaci pro zákaz politických obchodních sdělení, a dříve politické reklamy, postrádá. Tento zákaz nicméně vychází z dosud všeobecně respektovaných principů, jejichž cílem je zachování spravedlivé politické soutěže, a které jsou uznávány ve většině západoevropských zemí.

Stěžejním argumentem je, že pokud by došlo ke zrušení regulace politické reklamy, pak by automaticky byly zvýhodněny bohaté politické subjekty, které by si mohly koupit atraktivní vysílací čas na nejvíce sledovaných programech. Rovnost šancí v politickém klání by tak byla definitivní minulostí.

Samozřejmě lze namítnout, že už nyní, kdy je hojně využívána politická reklama na billboardech, v tisku, na internetu, jsou možnosti bohatých politických subjektů získat podporu veřejnosti mnohem vyšší, televize je však dosud vnímána jako médium, které je pro tvorbu postojů voličů rozhodující.

Odpůrci zákazu politické reklamy, a mezi těmi jsou zpravidla zejména samotní provozovatelé, kteří v politické reklamě shledávají obrovskou ekonomickou příležitost, obvykle argumentují tím, že americký volební model, který reklamu nijak neomezuje, je zcela funkční a nic nebrání jeho převzetí pro evropské potřeby.

Pravdou je, že i v některých evropských zemích, především postkomunistických, politická reklama povolena je. Tyto země po totalitní zkušenosti, provázené cenzurou, obvykle svůj postoj k politické reklamě odůvodňují respektem ke svobodě slova.

Je však nezpochybnitelné, že v zemích, v nichž je politická reklama ve vysílání využívána jako nástroj přesvědčování voličů, dochází k nežádoucímu propojení politiky a komerční sféry. Ekonomická podpora konkrétních politických subjektů a jejich představitelů vždy bude vyvolávat zpětné tlaky na zvolenou reprezentaci a bude živnou půdou klientelismu.

Povolení politické reklamy je pak obrovským nebezpečím i pro samotná média, která zcela pochopitelně mohou být v pokušení stát se poněkud vstřícnějšími a laskavějšími k politickým subjektům, které jsou jejich dominantními zadavateli politické reklamy.

Bohatá politická strana pak profituje dvakrát. Nejprve ze samotné propagace politickou reklamou a následně i pozitivním obrazem, který je o ní vytvářen v rámci zpravodajství a publicistiky médiem, které je politické straně – zadavateli zavázáno.

A divák, volič, se naopak dostává do uzavřeného kruhu manipulace. Je masírován nejen cíleným politickým marketingem, zprostředkovaným obchodními sděleními, ale rovněž jako konzument zpravodajských pořadů, které ztrácejí politickou neutralitu.

Vzhledem k těmto rizikům nelze předpokládat, že by v dohledné době zákon politická obchodní sdělení ve vysílání připustil.

Mgr. Vilma Hušková, MBA

Další články:

- [Vybrané otázky poskytování zdravotních služeb na dálku](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [„Za každou kauzou je živý příběh“](#)
- [Ombudsman na Maltě - základní parametry a role. A v čem bychom se mohli poučit i my v Česku?](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Rozhovor s JUDr. Veronikou Janoušek Rudolfovou, samostatnou advokátkou specializující se na sportovní právo](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [DEAL MONITOR](#)
- [Fotbaloví agenti vs. FIFA ve světle stanoviska generálního advokáta Soudního dvora Evropské unie](#)