

**Univerzita Palackého v Olomouci
Právnická fakulta**

Zuzana Boboňová

Regulační orgány v mediální oblasti - komparace

Diplomová práce

Olomouc 2014

Prehlasujem, že som diplomovú prácu na tému „Regulační orgány v mediální oblasti - komparace“ vypracovala samostatne a citovala som všetky použité zdroje.

V Považskom Podhradí dňa 27.3.2014

.....

Zuzana Boboňová

Touto cestou by som rada poďakovala vedúcej diplomovej práci JUDr. Olge Pouperovej, Ph.D. za odborné vedenie, cenné rady a podnetné pripomienky, ktoré mi v procese tvorby práce veľmi pomohli a bez ktorých by nasledujúce riadky nemohli vzniknúť.

Obsah

Zoznam skratiek	Chyba! Záložka není definována.
Úvod	Chyba! Záložka není definována.
1. Regulácia médií, regulačné orgány	9
1.1. Regulácia médií	9
1.2. Mediálne regulačné orgány	11
1.3. Nezávislé regulačné orgány	14
2. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	17
2.1. Právne zakotvenie Rady, vývoj právnej úpravy	Chyba! Záložka není definována.
2.2. Postavenie Rady	17
2.2.1. Výkon verejnej správy na úseku rozhlasového a televízneho vysielania	17
2.2.2. Postavenie Rady v systéme vykonávateľov verejnej správy	18
2.2.3. Zaradenie do kategórie nezávislých správnych úradov	20
2.3. Charakteristika Rady	Chyba! Záložka není definována.
2.3.1. Rada – kolegiálny orgán	Chyba! Záložka není definována.
2.3.2. Vznik funkcie člena Rady	Chyba! Záložka není definována.
2.3.3. Zánik funkcie člena Rady	24
2.3.4. Odvolanie Rady ako celku	25
2.3.5. Odbornosť členov Rady	27
2.3.6. Nezlúčiteľnosť funkcií, vylúčenie stretu záujmov	28
2.3.7. Ostatné záruky nezávislosti Rady	30
2.3.8. Úrad Rady	31
2.4. Pôsobnosť a právomoci Rady	Chyba! Záložka není definována.
3. Conseil supérieur de l' audiovisuel	Chyba! Záložka není definována.
3.1. Právne zakotvenie CSA, vývoj právnej úpravy	Chyba! Záložka není definována.
3.2. Postavenie CSA	Chyba! Záložka není definována.
3.2.1. Prechod od nezávislého správneho orgánu k nezávislému verejnemu orgánu	35
3.2.2. Niekoľko poznámok k problematike demokratickej legitimacy nezávislých správnych orgánov vo Francúzsku	37
3.3. Charakteristika CSA	39
3.3.1. CSA - Kolegiálny orgán	39
3.3.2. Vznik funkcie člena CSA	40
3.3.3. Zánik funkcie člena CSA	41

3.3.4. Odbornosť členov CSA	42
3.3.5. Nezlúčiteľnosť funkcií, vylúčenie stretu záujmov.....	43
3.3.6. Ostatné záruky nezávislosti CSA	44
3.3.7. Podporný aparát	45
3.4. Pôsobnosť a právomoci CSA	Chyba! Záložka není definována.
4. Porovnanie Rady a CSA	48
4.1. Porovnávací tabuľka	48
4.2. Vyhodnotenie porovnávaných skutočností	49
Záver	53
Zoznam použitých prameňov	55
Zhrnutie	Chyba! Záložka není definována.
Kľúčové slová	62

Zoznam skratiek

AAI - autorité administrative indépendante

API – autorité publique indépendante

AVMS – audiovizuální mediální služba

CSA – Conseil supérieur de l’audiovisuel

CNCL – Commission nationale de la communication et libertés

ČR – Česká republika

ČRo – Český rozhlas

ČT – Česká televize

Décret n°89-518 - Décret n°89-518 du 26 juillet 1989 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel (Dekrét č. 89-518 zo dňa 26. júla 1989 o organizácii a fungovaní CSA)

Etický kódex - Code de déontologie applicable aux membres du conseil

HACA - Haute autorité de la communication audiovisuelle

Kompetenční zákon – Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve z.p.p.

Loi Léotard - Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (zákon č. 86-1067 zo dňa 30. septembra 1986, o slobode komunikácií)

Listina základních práv a svobod - Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve z.p.p.

Odporúčanie REC (2000) 23 - Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy rec (2000) 23 o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre oblasť vysielania

Rada – Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

Ústava – Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava ČR, ve z.p.p.

ZRTV – Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve z.p.p.

Úvod

Témou tejto diplomovej práce sú regulačné orgány v mediálnej oblasti. V práci sa zameriam na skúmanie postavenia a charakteristických znakov Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, ktorá je inštitúciou vykonávajúcou reguláciu mediálnej oblasti v Českej republike. Prevažovať bude správneprávnny pohľad na tematiku, napriek tomu sa nemožno vyhnúť niektorým ústavnoprávnym súvislostiam.

V práci vymedzím, ktoré médiá podliehajú regulácii a popíšem orgány túto reguláciu vykonávajúce. Radu pro rozhlasové a televizní vysílání (ďalej „Rada“) budem komparovať s obdobným regulačným orgánom pôsobiacim vo Francúzsku – Najvyššou audiovizuálnou radou (Conseil supérieur de l' audiovisuel, ďalej „CSA“). Porovnanie práve s týmto orgánom je podľa môjho názoru veľmi zaujímavé, pretože regulácia audiovizuálnej oblasti je vo Francúzsku veľmi aktuálnou otázkou a rozdiely v právnej úprave sú markantné. Koncom roku 2013 bola prijatá pomerne rozsiahla novela týkajúca sa statusu, kolégia a právomocí CSA. Zmenám, ktoré priniesla sa budem v práci venovať.

Pri vypracovávaní práce upriamim pozornosť na problematiku nezávislosti mediálnych regulačných orgánov. Budem sa snažiť nájsť odpoveď na otázku, či súčasná právna úprava Rady poskytuje dostatočné záruky nezávislosti regulačného orgánu. Tieto záruky budem hľadať aj v právnej úprave CSA. Je možné nejakým spôsobom záruky nezávislosti Rady zvýšiť? Ak áno, môže český zákonodarca nájsť inšpiráciu v právnej úprave CSA?

Pri písaní práce budem čerpať informácie z platných právnych predpisov, príslušnej judikatúry, odborných publikácií, ale v neposlednom rade využijem aj odborné správy a stanoviská vypracované štátnymi inštitúciami. Pri spracovávaní častí práce týkajúcich sa Rady sú pre mňa najcennejším zdrojom publikácie Olgy Pouperovej, vedúcej mojej diplomovej práce a Michala Bartoňa. Pre spracovanie informácií týkajúcich sa CSA som sa okrem platnej právnych predpisov zamerala na štúdie Štátnej rady (Conseil d'état) a správy parlamentných komisií, pretože vzhľadom k aktuálnosti zmien v právnej úprave považujem práve tieto materiály za najrelevantnejšie zdroje informácií. Chcela by som podotknúť, že CSA poskytuje kvalitné informácie o sebe a svojej činnosti na oficiálnych internetových stránkach. Pri tvorbe práce budem využívať popisnú metódu a metódu analýzy a komparácie.

Štruktúra diplomovej práce bude pozostávať z kapitol a ďalších podkapitol. V prvej kapitole načrtnem problematiku regulácie médií. Samotná téma regulácie médií je veľmi rozsiahla, preto sa jej budem venovať len stručne za účelom vymedzenia potreby existencie

regulačných orgánov. Pokúsim sa vysvetliť, ktoré médiá sú regulované a v tejto súvislosti vymedziť pojem mediálny regulačný orgán. V obecnej rovine sa v tejto kapitole budem venovať problematike nezávislých regulačných orgánov.

Druhá a tretia kapitola práce sa budú venovať popisu a analýze postavenia, charakteristických znakov a právomocí Rady a CSA. Pre prehľadnosť práce som sa rozhodla najskôr venovať každému orgánu osobitne. Budem sa snažiť u oboch orgánov popísať rovnaké vybrané body, aby som ich mohla následne podrobiť komparácií. Zameriam sa na vymedzenie postavenia oboch orgánov v systéme organizácie verejnej správy, zloženie orgánov, spôsob vzniku a zániku funkcie ich členov, úpravu inkompatibility funkcií. V stručnosti sa budem venovať vymedzeniu pôsobnosti a právomocí oboch orgánov.

V poslednej kapitole vytvorím porovnávaciu tabuľku, v ktorej vedľa seba umiestim vybrané aspekty popísané v druhej a tretej kapitole. Následne urobím komparáciu výstupov z tabuľky a pokúsim sa zhodnotiť, ktorá úprava je z hľadiska zaručenia nezávislého postavenia regulačného orgánu vyhovujúcejšia. Ak to bude vzhľadom k mojim záverom vhodné, pokúsim sa formulovať určité návrhy de lege ferenda pre českého zákonodarcu.

1. Regulácia médií, regulačné orgány

1.1. Regulácia médií

V modernej spoločnosti médiá jednoznačne zohrávajú významnú úlohu. Hľadaniu odpovede na otázku, akou mocou a vplyvom médiá skutočne disponujú, je venovaných mnoho štúdií a teórií. Priklonila by som sa k názoru, že médiá majú schopnosť verejnú mienku spoločnosti ovplyvňovať, či dokonca utvárať, pretože pre väčšinu populácie sú primárnym, ak nie dokonca jediným zdrojom informácií.¹ S ohľadom na veľký vplyv médií sa vynára otázka regulácie ich činnosti a dohľadu nad rešpektovaním nastavených pravidiel. Úlohu regulátora preberá štát, ktorý je na jednej strane tvorcom právnych noriem vytvárajúcim rámec činnosti médií. Na druhej strane štát prostredníctvom správnych a súdnych orgánov usmerňuje správanie médií individuálnymi právnymi aktmi.²

Štátna regulácia býva vo vzťahu k elektronickým médiám a ostatným médiám odlišná. Za elektronické médiá sú považované tie médiá, ktoré prenášajú informácie k recipientom elektronicky.³ V tejto súvislosti do sa do kategórie zaraďuje najmä rozhlasové a televízne vysielanie a i internet. Môžeme si všimnúť, že prístup štátov k regulácii elektronických médií je omnoho rigidnejší. Dôvodmi prísnejšieho prístupu je vyšší počet skutočných aj potenciálnych recipientov vysielania (vysielacie médiá môžu totiž užívať aj osoby, ktoré nie sú schopné tlačené médiá využívať, typicky deti a seniori, a práve tieto osoby sú najľahšie ovplyvniteľné), technická náročnosť a vyššie vstupné náklady potrebné pre zahájenie vysielania.⁴ M. Feintuck k tomuto uvádza, že dôvodom prísnejšej regulácie je potenciál všadeprítomnosti a neodbytnosti rozhlasového a televízneho vysielania, jeho ľahká dostupnosť a priamy dosah do domácností.⁵

Zhora uvedené dôvody pre reguláciu rozhlasového a televízneho vysielania sa na kategóriu tlačených médií nevzťahujú. V prípade tlačených médií jednak neexistuje nijaké technické obmedzenie vstupu na mediálny trh, a jednak je zrejmá veľká rôznorodosť tlače z hľadiska žánrového zamerania, periodicity vydávania, orientácie na čitateľa na základe veku, pohlavia, politickej orientácie, z ktorej si príjemca podľa vlastného uváženia môže vybrať viacero či už podobných, alebo naopak odlišných druhov tlačovín. Sloboda tlače je

¹ POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha : Leges, 2010. s.15-16

² KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo*. 1. vydání, Brno: Masarykova Univerzita, 2009. s. 28.

³ KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo...*, s.119.

⁴ KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo...*, s. 120, s.140-141.

⁵ FEINTUCK, Mike, VARNEY, Mike. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburg 2006, s. 40 a násl.

výsledkom dlhotrvajúceho procesu a boja proti cenzúre.⁶ Práve z týchto dôvodov nenájdeme regulačný orgán, do pôsobnosti ktorého by spadala regulácia tlačených médií obdobná regulácii médií vysielacích.

V otázke regulácie internetu sa takisto nedá oprieť o vyššie uvádzané dôvody regulácie. V porovnaní s vysielacími médiami sa jedná o relatívne nové médium. Napriek tomu, že určité čiastočné snahy o dohľad (v zmysle dohľadu nad obsahom) sa vyskytujú, regulačný orgán obdobný regulačným orgánom pre vysielací sektor nenájdeme. Okrem iného aj preto, že internet je celosvetovou sieťou a nie je možné vymedziť jurisdikciu jednotlivých štátov.⁷

Je regulácia skutočne potrebná? Medzi mediálnymi teoretikmi existujú dva protichodné prúdy. Kým jeden z nich je presvedčený o nevyhnutnosti verejnoprávnej regulácie, druhý preferuje reguláciu prostredníctvom súkromných záujmov, tzv. dereguláciu.⁸ Tento druhý prúd argumentuje schopnosťou trhu zabezpečiť najlepšie fungovanie všetkých oblastí spoločenského života, medzi nimi aj oblasti mediálnej. Ďalej sa opiera o vývoj nových technológií využiteľných pre šírenie rozhlasového a televízneho vysielania, ktoré odbúrajú obmedzený počet vysielacích frekvencií a tým aj tradičný argument odôvodňujúci verejnoprávnu reguláciu.⁹

Teoretici zaoberajúci sa ospravedlnením regulácie¹⁰ vyzdvihujú v prvom rade úlohu médií zabezpečiť v demokratickej spoločnosti prezentáciu rôznorodých názorov a informácií. Súhlasím s tvrdeniami M. Feintucka, že kvalitný a vyvážený obsah vysielania prispieva k objektívnej informovanosti verejnosti a tým k jej efektívnemu zapájaniu do spoločenského života. Je otázkou, či tržné sily samy dokážu zabezpečiť recipientom vysielania dostatočne široký výber v programovej ponuke. Do úvahy je treba vziať fakt, že mediálny trh funguje obdobne ako iné podnikateľské trhy a primárnym zámerom súkromných prevádzkovateľov vysielania je vytváranie zisku. Zisk do veľkej miery závisí od inzerentov, ktorí sa prostredníctvom programov snažia osloviť cieľové skupiny pre odbyt vlastných produktov. Pod ich vplyvom môže dochádzať k uprednostňovaniu komerčne zameraných programov a k znižovaniu politickej a kultúrnej rôznorodosti vysielania. Z týchto skutočností sa dá vyvodiť

⁶ KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo...*, s.140-141.

⁷ KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo...*, s.141-142.

⁸ Deregulácia je typická pre USA.

⁹ McCHESNEY, Robert W., *Theses on media deregulation*. Campaign of Press and Broadcasting freedom [online]. 27.11.2002 [cit. 4. 2. 2014]. Dostupné z <<http://www.cpb.org.uk/body.php?id=255&category=publications&finds=1&string=McChesney>>

¹⁰ Z anglického pojmu „Justification for regulation“.

záver, že ak nie je možné dostatočnú diverzitu garantovať bez regulácie, je existencia regulácie opodstatnená.¹¹

Medzi ďalšie dôvody pre ospravedlnenie regulácie patrí zaistenie podmienok zdravej hospodárskej súťaže – je žiaduce vytvoriť podmienky pre zabezpečenie rovnosti prístupu pre mediálne subjekty, aby nedochádzalo k vytváraniu koncernov na mediálnych trhoch. Ďalej by mal regulačný orgán plniť funkciu sprostredkovateľa medzi divákmi a vysielateľmi, na ktorého sa môžu diváci, resp. poslucháči obracať s názormi a sťažnosťami na obsah vysielania. Tradične sa ako dôvod uvádza obmedzený počet frekvencií kmitočtového spektra pre terestriálne vysielanie.¹²

O. Pouperová rozdeľuje reguláciu elektronických médií do dvoch kategórií – reguláciu prístupu a reguláciu obsahu. Donedávna bolo zdôvodňovanie regulácie prístupu pomerne jednoduché. Kmitočtové spektrum je verejným statkom¹³, počet vysielacích frekvencií je obmedzený, a preto nebolo možné povoliť vstup na vysielací trh všetkým subjektom, ktoré oň prejavili záujem. S postupujúcim technologickým vývojom, najmä v súvislosti s digitalizáciou televízneho vysielania, sa možnosti využívania vysielacieho spektra rozšírili a argument jeho obmedzenej disponibilnosti zrejme neobstojí. Avšak samotná povaha a úlohy, ktoré médiá ako informačný zdroj a mienkotvorný nástroj plnia, sú samy o sebe dôvodom pre zachovanie určitej regulácie prístupu. Regulácia obsahu spočíva v zabránení šírenia obsahov, ktoré sú všeobecným spoločenským konsenzom považované za škodlivé alebo potenciálne škodlivé. Realizuje sa najmä stanovením zákazov v normách trestného práva a správneho práva trestného a sankcionovaním ich porušenia.¹⁴

1.2. Mediálne regulačné orgány

M. Bartoň používa pojem mediálny regulačný orgán pre označenie orgánu, ktorého vecná pôsobnosť je špecializovaná na reguláciu určitých aspektov činnosti zdieľovacích prostriedkov.¹⁵ V predchádzajúcej kapitole som uvádzala, že regulácia sa uplatňuje najmä v oblasti rozhlasového a televízneho vysielania. V súvislosti s rastúcou popularitou nelineárnych služieb na individuálnu žiadosť typu video on demand (audiovizuálne mediálne

¹¹ FEINTUCK, Mike, VARNEY, Mike. *Media Regulation ...*, s. 82-83.

¹² KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo...*, s. 136-138.

¹³ Jedná sa o všeobecne prístupné materiálne statky, ktoré sú predmetom verejného užívania odpovedajúceho ich účelovému určeniu. in HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha : C.H. Beck, 2012. s. 307.

¹⁴ POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií ...*, s. 105, 256-258.

¹⁵ BARTOŇ, Michal. *Postavení a charakteristika...*, s. 16.

služby na vyžiadanie) bol na poli Európskej únie prijatý spoločný legislatívny rámec upravujúci tento typ služieb. Členským štátom vznikol záväzok implementovať do vnútroštátneho práva Smernicu Európskeho parlamentu a Rady 2007/65/ES, ktorou sa mení smernica Rady 89/552/EHS o koordinácii niektorých právnych a správnych predpisov členských štátov upravujúcich prevádzkovanie televízneho vysielania. Pôsobnosť regulačných orgánov bola rozšírená i na oblasť audiovizuálnych mediálnych služieb. V návaznosti na vyššie uvedené budem pojem mediálny regulačný orgán v tejto práci používať v súvislosti s orgánom regulujúcim oblasť rozhlasového a televízneho vysielania a oblasť AVMS na vyžiadanie.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je inštitúciou označovanou za regulačný orgán pre sektor vysielania. Tento pojem vychádza z anglického spojenia „regulatory authorities for broadcasting sector“.¹⁶ K formovaniu týchto regulačných orgánov do podoby akú poznáme dnes došlo s ukončením monopolu štátnych rozhlasov a televízií a uvoľnením vysielacieho sektoru pre komerčné subjekty.¹⁷ V jednotlivých európskych štátoch sa vytvorili rôzne modely regulačných orgánov, ktoré odrážajú ich právne systémy a demokratické a kultúrne tradície. Odlišnosti medzi týmito modelmi sa prejavujú v spôsobe zakotvenia regulačných orgánov, rozsahu právomocí, počte regulačných orgánov, počte ich členov a spôsobe ich výberu.¹⁸

V drvivej väčšine štátov sú regulačné orgány pre sektor vysielania zakotvené zákonmi, ktoré upravujú ich pôsobnosť a právomoci. Ako vhodnejšie sa javí ustanovenie regulačných orgánov predpisom vyššej právnej sily. Zriadenie orgánu ústavou so sebou prináša viacero výhod – je garanciou skutočne nezávislého postavenia tohto orgánu a objektívneho i subjektívneho zvýšenia jeho vážnosti. Okrem toho sú pre eventuálnu zmenu takejto úpravy stanovené prísnejšie pravidlá, čo má eliminovať účelové zmeny právnej úpravy v súvislosti so zmenou rozloženia politických síl v legislatívnom orgáne.¹⁹ V súčasnosti sú takto v Európe regulačné orgány zakotvené v Portugalsku, Poľsku a Rakúsku.²⁰

¹⁶ Výraz používaný v textoch Rady Európy, napr. Odporúčanie Rady ministrov REC (2000) 23, o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre vysielací sektor.

¹⁷ HURARD, François. Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities. *Media & democracy*, Council of Europe Publishing, 1998. s.139.

¹⁸ HURARD, François. Regulation of the broadcasting ..., s.140-145.

¹⁹ HURARD, François. Regulation of the broadcasting ..., s.144., taktiež BARTOŇ, Michal.: Ústavní zakotvení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, in Hloušek, V., Šimíček, V. (eds.): *Výkonná moc v ústavním systému České republiky*, Masarykova univerzita v Brne, Mezinárodní politologický ústav, Brno, 2004.s.217-219.

²⁰ Autoridade Nacional de Comunicacoes, Krajowa Rada Radiofonii i Telewizii a Kommunikationsbehörde Austria in POUPEROVÁ, Olga. Několik poznámek k návrhum na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*, 7-8/2013, s. 418.

Ako som spomínala vyššie, rozsah právomocí regulačných orgánov nie je vo všetkých štátoch rovnaký. Môžeme sa stretnúť s orgánmi, ktorým je priznaná rozhodovacia a dozorová právomoc, v niektorých štátoch dokonca právomoc vydávať legislatívne akty, ale aj s takými, ktorých právomoci sú len poradné.²¹

V neposlednom rade sa rôznorodosť regulačných autorít prejavuje aj v počte ich členov a spôsobe, akým sa do funkcie dostávajú. Tieto orgány bývajú tvorené kolégiom osôb. F. Hurard rozlišuje dva druhy kolegiálnych orgánov. Jeden s nižším obmedzeným počtom členov, na tvorbe ktorého sa podieľa exekutívny alebo legislatívny orgán, eventuálne oba.²² V druhom prípade sa jedná o orgán s vysokým počtom členov, ktorého zloženie odráža politické, sociálne a profesné názorové prúdy.²³

Napriek mnohým odlišnostiam je možné zhrnúť niekoľko spoločných črt typických pre všetky regulačné orgány pre sektor vysielania. M. Bartoň uvádza, že sa jedná o orgán nezávislý na politických a ekonomických vplyvoch, ktorého zloženie je proporcionálne, charakterizuje ho odbornosť a profesionalita a určitá zodpovednosť voči verejnosti.²⁴

Náplň činnosti regulačných orgánov je možné zhrnúť do štyroch bodov:

- 1) správa kmitočtového spektra,
- 2) dohľad nad plnením právnych povinností prevádzkovateľov vysielania,
- 3) plnenie úlohy mediátora medzi prevádzkovateľmi a divákmi, resp. poslucháčmi vysielania a medzi prevádzkovateľmi a štátnymi orgánmi,
- 4) dohľad nad zachovaním súťažných pravidiel a dodržovaním antimonopolných opatrení, aby sa predišlo vytvoreniu neprimerane vplyvných skupín a ohrozeniu slobodného prístupu k informáciám.²⁵

V Českej republike aj v iných štátoch sa uplatňuje tzv. duálny systém vysielania. V tomto systéme existujú verejnoprávni²⁶ a súkromnoprávni prevádzkovatelia vysielania. Verejnoprávni prevádzkovatelia vysielania vykonávajú činnosť na základe zákona,²⁷ a súkromnoprávni vysielajú na základe príslušných rozhodnutí vydaných kompetentným

²¹ HURARD, François. Regulation of the broadcasting..., s.144.

²² Ustanovovanie regulačných orgánov z viacerých mocenských centier prebieha v Poľsku, Portugalsku, Francúzsku a Rusku. in BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*, 1-2/2004, s. 20.

²³ Vysoký počet členov má Najvyššia audiovizuálna rada francúzsky hovoriacej časti Belgicka (36) a aj zemské rady v Nemecku (50). in HURARD, François. Regulation for the broadcasting ..., s.144.

²⁴ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 21.

²⁵ HURARD, François. Regulation or the broadcasting ..., s.140-141.

²⁶ Česká televízia, Český rozhlas.

²⁷ Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, zákon č. 484/1991 Sb., o českém rozhlasu.

orgánom.²⁸ Pre verejnoprávne médiá český zákonodarca stanovil tzv. „dvojitú reguláciu“.²⁹ Verejnoprávny rozhlas a televízia sú na jednej strane regulované štátnym orgánom, ktorého právomoc sa vzťahuje na verejnoprávnych i súkromnoprávných prevádzkovateľov vysielania (Radou pro rozhlasové a televizní vysílání). Naviac sa pridáva kontrola orgánmi vytvorenými vo vnútri verejnoprávnych prevádzkovateľov (Rada České televize, Rada Českého rozhlasu). Tieto „malé“ Rady majú odlišné postavenie od Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, nejedná sa o správne úrady. Rada ČT má 15 členov, Rada Čro 9 členov. Členov týchto rád volí a odvoláva Poslanecká snemovňa.³⁰

1.3. Nezávislé regulačné orgány

Nezávislé regulačné orgány sú inštitúcie vykonávajúce na základe zákona vrchnostenskú reguláciu určitého sektoru. Pri svojej činnosti sú nezávislé na vrcholnom exekutívnom orgáne. Medzi týmito inštitúciami je možné rozlíšiť dve kategórie, a to 1) nezávislé správne úrady, ktoré sú inštitucionálne súčasťou moci výkonnej a sú zároveň najbežnejšou formou nezávislých regulačných orgánov a 2) iné verejné orgány inštitucionálne stojace mimo moc výkonnú, v niektorých prípadoch môžu byť nadané právnu osobnosťou.³¹

Vecná pôsobnosť nezávislých regulačných orgánov býva špecializovaná na relatívne úzky okruh spoločenských vzťahov. J. Handrlíca uvádza, že zvyčajne ide o strategické oblasti náchylné k vzniku tzv. prirodzených monopolov, najmä oblasť energetiky a telekomunikácií, historicky železničnej dopravy.³² Ďalej sa jedná o oblasti, v ktorých existuje obava, že by mohli byť politicky zneužívané k manipulácii spoločnosti alebo spoločenskej mienky, predovšetkým oblasť štátnej štatistiky, ochrany osobných údajov a správy rozhlasového a televízneho vysielania. Zahnutie určitého okruhu spoločenských vzťahov do pôsobnosti nezávislého regulačného orgánu je výsledkom politického rozhodnutia vyňať správu tohto okruhu z dosahu vrcholného exekutívneho orgánu. Z toho vyplýva, že koncepcia nezávislých regulačných orgánov je založená na myšlienke apolitičnosti.³³

²⁸ KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo...*, s.121.

²⁹ Priekopníkom dvojitej regulácie sa v 50. tých rokoch 20. storočia stala Veľká Británia. in HURARD, François. *Regulation of the broadcasting...*, s.142.

³⁰ Čl. 4 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi, čl. 4 zákona č. 484/1991 Sb., o českém rozhlasu.

³¹ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. Rukopis článku prijatý k publikácii v časopise *Správní právo*. 2014. s. 1.

³² HANDRLICA, Jakub. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“, *Správní právo*, 2005, č. 4., s. 229.

³³ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní ...*, s. 4.

V niektorých oblastiach, medzi nimi aj v oblasti rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie, k takémuto rozhodnutiu došlo na medzinárodnej, či nadnárodnej úrovni. Požiadavky na regulačný orgán pre vysielací sektor sú formulované v dokumentoch Rady Európy,³⁴ ktoré majú charakter odporúčaní a v sekundárnom práve Európskej únie,³⁵ ktoré je pre ČR záväzné. Nezávislosť môžeme označiť za jednu z najdôležitejších čŕt, ktoré sú od regulačných orgánov vyžadované. Na začiatku 90-tych rokov Parlamentné zhromaždenie Rady Európy stanovilo všeobecnú požiadavku nezávislosti tak, že regulačný orgán má byť nezávislý na vláde a majú v ňom byť zastúpené relevantné regionálne, politické, sociálne a kultúrne prúdy, zároveň však má byť nepriamo zodpovedný parlamentu.³⁶ Konkrétne kritériá a záruky nezávislosti však tento text nedefinuje. Tieto boli sformulované o takmer desať rokov neskôr v Odporúčaní Výboru ministrov Rady Európy REC (2000) 23 o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre oblasť vysielania a sú nimi: inkompatibilita funkcií a vylúčenie stretu záujmu u členov orgánu,³⁷ transparentný a demokratický nástup do funkcie člena regulačného orgánu a voľný mandát,³⁸ vylúčenie odvolania z funkcie ako prostriedok politického nátlaku,³⁹ odbornosť členov,⁴⁰ finančná nezávislosť regulačného orgánu,^{41,42} a zodpovednosť verejnosti.⁴³ Spôsob, akým český a francúzsky mediálny regulačný orgán jednotlivé kritériá reflektuje, budem podrobnejšie rozoberať v nasledujúcich kapitolách.

K zaisteniu nezávislého postavenia regulačného orgánu pristúpili európske štáty rôznymi spôsobmi. V podstate sa dajú rozlíšiť tri modely:

- 1) nezávislý štátny orgán sui generis zakotvený priamo v ústave, napr. Krajowa Rada Radiofonii i Telewizji v Poľsku
- 2) horizontálne dekoncentrovaný nezávislý správny úrad, ktorý je síce súčasťou moci výkonnej, ale zákon alebo ústava garantuje jeho nezávislosť na jej vrcholnom predstaviteľovi, napr. Rada pre rozhlasové a televízne vysielanie v Českej republike

³⁴ Odporúčanie parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 1147 (1991) o parlamentnej zodpovednosti za demokratickú reformu vysielania, Odporúčanie Výboru ministrov Rady Európy rec (2000) 23 o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre oblasť vysielania.

³⁵ Smernica Európskeho parlamentu a Európskej rady 2010/13/EU o koordinácii niektorých právnych a správnych predpisov členských štátov upravujúcich poskytovanie audiovizuálnych mediálnych služieb (smernica o audiovizuálnych mediálnych službách).

³⁶ Čl. 7 bod IV. Odporúčania č. 1147 (1991).

³⁷ Bod 4. Dodatku k Odporúčaniam REC (2000) 23.

³⁸ Bod 5. Dodatku k Odporúčaniam REC (2000) 23.

³⁹ Bod 6.-7. Dodatku k Odporúčaniam REC (2000) 23.

⁴⁰ Bod 8. Dodatku k Odporúčaniam REC (2000) 23.

⁴¹ Bod 9.-11. Dodatku k Odporúčaniam REC (2000) 23.

⁴² POUPEŘOVÁ, Olga. *Regulace médií ...*, s. 246-247.

⁴³ Bod 25 Dodatku k Odporúčaniam REC (2000) 23.

- 3) samostatná inštitúcia s vlastnou právnou subjektivitou, ktorá vykonáva reguláciu na základe zákonnej delegácie buď ako samosprávu, alebo prenesenú štátnu správu (decentralizovaný model),⁴⁴ napr. Conseil supérieur de l'audiovisuel vo Francúzsku.

Na záver tejto kapitoly je ešte vhodné načrtnúť problematiku demokratickej legitimacy nezávislých regulačných orgánov. Vzťah prvku nezávislosti v zmysle nepodriadenosti vrcholnému orgánu výkonnej moci a ústavného princípu demokratickej legitimacy býva v náuke označovaný výrazom „právny oxymoron“.⁴⁵ Demokratická legitimita zastupiteľských orgánov a od nich odvodených vlád je daná tým, že sú zostavené na základe vôle ľudu.⁴⁶ Avšak nezávislé regulačné orgány nie sú tvorené ani volenými zástupcami a ani nepodliehajú ich kontrole. Zdroje ich legitimacy je preto potrebné hľadať inde. Nezávislé regulačné orgány vykonávajú reguláciu vo verejnom záujme, môžeme povedať, že fungujú nie na základe vôle ľudu, ale pre jeho dobro a tým je legitimovaná ich činnosť a existencia.⁴⁷

⁴⁴ POUPEROVÁ, Olga. Několik poznámek ..., s. 418-419.

⁴⁵ SAUVÉ, Jean-Marc. *Les autorités administratives indépendantes. Intervention* [online]. Conseil d'État, 11.2.2010 [cit. 10. 2. 2014]. Dostupné z <<http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/les-autorites-administratives-independantes.html>>

⁴⁶ Zrov. Napr. čl. 2 Ústavného zákona č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v z.p.p., art. 3. de la Constitution du 4 octobre 1958.

⁴⁷ POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní ..., s. 5.

2. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

2.1. Právne zakotvenie Rady, vývoj právnej úpravy

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (ďalej len „Rada“) je ústredným správnym úradom zriadeným zákonom č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změne dalších zákonů (ďalej len „zákon o vysielaní“ alebo „ZRTV“) zo dňa 17. mája 2001, ktorá vymedzuje jej pôsobnosť a právomoci.

Dva roky po zmene politického režimu došlo k ukončeniu monopolu štátneho rozhlasu a televízie a prijatím zákona č. 486/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání bola v roku 1991 zriadená Federální rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Vtedajší zákonodarca pri zriaďovaní nezávislého regulačného orgánu hľadal inšpiráciu v právnych úpravách západoeurópskych demokratických štátov a v niektorých aspektoch sa inšpiroval príkladom francúzskej CSA.⁴⁸ Vznikol deväťčlenný regulačný orgán, ktorý bol na rozdiel od dnešnej rady nominovaný z troch mocenských centier – vysielacia rada bola volená troma parlamentmi, a to Federálnym zhromaždením, Českou národní Radou a Slovenskou národní radou. Táto trojzdrojová nominácia bola snahou o zabezpečenie federálnej rovnováhy.⁴⁹ O rok neskôr boli vytvorené národné vysielacie rady, ktoré federálny regulačný orgán dopĺňali. V Českej republike tak bola prijatím zákona č. 103/1992 Sb. zriadená Rada ČR pro rozhlasové a televizní vysílání. V dôsledku následného rozdelenia federácie sa onedlho stala jediným regulátorom v oblasti rozhlasového a televízneho vysielania až do roku 2001.

2.2. Postavenie Rady

2.2.1. Výkon verejnej správy na úseku rozhlasového a televízneho vysielania

Fungovanie verejnej správy je v Českej republike zaist'ované systémom tzv. subjektov a vykonávateľov verejnej správy.⁵⁰ Pre správne zaradenie Rady pro rozhlasové a televizní vysílání do jednej z týchto kategórií je dôležité tieto pojmy vymezit' a dôsledne odlišovať.

V. Sládeček uvádza, že subjekt verejnej správy⁵¹ je nositeľom verejných práv a povinností a zodpovedností z toho vyplývajúcej. Naproti tomu o vykonávateľovi verejnej

⁴⁸ ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Parlamentní zpravodaj*, 2003, č. 6.

⁴⁹ ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů ...

⁵⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 3., aktualizované a upravené vydání, Praha : Wolters Kluwer ČR, 2013. s.251.

⁵¹ V. Sládeček medzi subjekty verejnej správy radí štát a iné subjekty, o ktorých to stanoví Ústava alebo zákon: verejnoprávne korporácie, verejné ústavy a verejné podniky, štátne fondy, nadácie a nadačné fondy, obecné prospešné spoločnosti a verejné výskumné inštitúcie.

správy hovorí ako o organizačnej štruktúre, ktorá verejnú správu vykonáva bezprostredne menom subjektu. Za hlavného a základného vykonávateľa verejnej správy Sládeček označuje správny úrad.⁵² Je však potrebné upresniť, že Ústava⁵³ sa o správnych úradoch zmieňuje v hlave tretej „Moc výkonná“, konkrétne len v článku 79, ktorý spadá pod úpravu vlády. Moc výkonná je zložkou štátnej moci a z toho vyplýva, že správne úrady vykonávajú štátnu správu, presnejšie štátnu správu priamu.⁵⁴ Môžem teda uzavrieť, že Rada je vykonávateľom štátnej správy a subjektom je v tomto prípade štát.

Správny úrad je v správneprávnej teórii obyčajne chápaný v troch pojmoch a to funkčnom, inštitucionálnom a v pojmoch pomocného útvaru. Súčasné správne právo preferuje pojmami inštitucionálne – pojem správny úrad je označenie pre organizačnú jednotku, ktorá je zriadená aj jej pôsobnosť je stanovená zákonom.⁵⁵ Charakteristickými znakmi správneho úradu v inštitucionálnom pojmoch sú pôsobnosť a právomoc.⁵⁶ Rada je zriadená zákonom o vysielaní, ktorý ju označuje za správny úrad, navyše za správny úrad ústredný. Zákon o vysielaní vymedzuje právomoci a pôsobnosť Rady.

Zákon o majetku ČR⁵⁷ stanoví, že Rada je organizačnou zložkou štátu, z čoho vyplýva, že nemá právnu osobnosť a jej jednanie sa považuje za jednanie štátu. Orgánom štátnej správy, medzi ktoré Rada patrí, však súdny správny poriadok priznáva procesnú spôsobilosť.⁵⁸

2.2.2. Postavenie Rady v systéme vykonávateľov verejnej správy

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je v súčasnosti platnou právnou úpravou zaradená do kategórie ústredných správnych úradov.⁵⁹ Tento stav je však pomerne nový, pretože k explicitnému zaradeniu Rady do tejto kategórie došlo až priamou novelizáciou ZRTV v roku 2011.⁶⁰ Zákonnodarca ňou reagoval na významné rozhodnutie Ústavného súdu

⁵² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 262-263.

⁵³ Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky v z.p.p., ďalej len Ústava.

⁵⁴ *Priama štátna správa* je vykonávaná bezprostredne orgánmi štátu – správnymi úradmi. *Nepriama štátna správa* je vykonávaná v prenesenej pôsobnosti orgánmi verejnoprávných korporácií alebo ktorej výkon bol na základe a v súlade so zákonom zverený súkromnej právnickej alebo fyzickej osobe. in SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 20.

⁵⁵ HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo...*, s. 98-99.

⁵⁶ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 264.

⁵⁷ Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, v z.p.p.

⁵⁸ § 33 zákona č. 150/2002, soudní řád správní, v z.p.p.

⁵⁹ § 4 ZRTV.

⁶⁰ Čl. III, bod 1 zákona č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, v znení pozdějších předpisů a některé další zákony.

Pl. ÚS 52/04 zo dňa 30.11.2010, ktoré znamenalo zlom v dovtedy preferovanom formálnom pojatí ústredného správneho úradu.⁶¹

Náuka správneho práva, rovnako ako aj staršia judikatúra správnych súdov sa prikláňala k názoru, že ústrednými správnymi úradmi sú tie správne úrady, ktorým toto postavenie výslovne priznáva kompetenčný zákon.⁶² Striktnú požiadavku na zakotvenie ústredného správneho úradu v kompetenčnom zákone zmiernilo rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu, v ktorom pripustil možnosť, že správny úrad môže byť za ústredný označený aj iným ako kompetenčným zákonom – „ústrednými správnymi úradmi v zmysle ustanovenia § 97 odst. 1 písm. c) s.ř.s. sú len tie ústredné orgány štátnej správy Českej republiky, ktoré sú buď kompetenčným alebo zvláštnym zákonom ako ústredný správny úrad alebo ústredný orgán štátnej správy výslovne označené.“⁶³ Judikatúra však naďalej zotrvala vo svojom presvedčení, že materiálne hľadisko, tj. naplnenie znakov ústredného správneho úradu musí byť nevyhnutne doplnené o explicitné označenie v zákone.⁶⁴

Ústavný súd v rozhodnutí z novembra 2010 vytkol dovtedajšiemu prístupu správnych súdov k tejto otázke prílišný formalizmus, ktorý kolидуje so zásadou materiálneho právneho štátu a odmietol sa s týmto prístupom stotožniť. Ďalej vymedzil materiálne kritériá, ktoré musí správny úrad spĺňať, aby ho bolo možné považovať za úrad ústredný:

- 1) výkon štátnej správy predstavuje podstatnú (i keď menšinovú) časť náplne daného orgánu,
- 2) správny úrad vykonáva celoštátnu pôsobnosť,
- 3) úrad nie je priamo podriadený inému ústrednému správnenému úradu.

Ďalšími kritériami môže byť normotvorná právomoc, či monokraticnosť, tieto však majú podporný charakter.⁶⁵

Aplikáciou vyššie uvedených kritérií na Radu pre rozhlasové a televízne vysielanie dospel Ústavný súd k záveru, že Rada ústredným správnym úradom je.

⁶¹ POUPEROVÁ, Olga. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník*, 1/2013, s.77.

⁶² Zrov. SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 283., Uznesenie Vrchného súdu v Prahe zo dňa 21.4.1993, sp. zn. 6 A 98/93-10.

⁶³ Uznesenie Najvyššieho súdu č.j. Komp 1/2004-70 zo dňa 23.7.2004, preklad autorom práce.

⁶⁴ Uznesenie Ústavného súdu ČR zo dňa 30.11.2010, sp.zn. Pl. ÚS 52/04.

⁶⁵ Uznesenie Ústavného súdu ČR zo dňa 30.11.2010, sp.zn. Pl. ÚS 52/04.

2.2.3. Zaradenie do kategórie nezávislých správnych úradov

Požiadavka zriadenia nezávislého regulačného orgánu pre sektor vysielania sa premietla do českého právneho poriadku zriadením nezávislého správneho úradu, Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. O. Pouperová k tejto problematike vo viacerých publikáciách uvádza, že koncepcia nezávislého správneho úradu v českom právnom poriadku nemá z formálneho hľadiska oporu v Ústave.⁶⁶ Naopak z materiálneho hľadiska je možné existenciu Rady odôvodniť hodnotovými princípmi ústavného charakteru – slobodou prejavu a právom na informácie⁶⁷, v ktorých je nezávislosť regulačného orgánu pre oblasť elektronických médií obsiahnutá.⁶⁸

Samotné spojenie nezávislý správny úrad v legislatívnych textoch nenájdeme a aj niektorí odborníci venujúci sa tejto problematike sa mu vyhýbajú a preferujú iné označenia, napríklad „nezávislé správne orgány“,⁶⁹ prípadne D. Hendrych uvádza, že sa jedná o štátne úrady, ktoré stoja mimo organizačnú sústavu štátnej správy riadenej vládou, pre ktoré sú charakteristické dva na prvý pohľad nezlúčiteľné prvky – nezávislosť a výkon štátnej správy.⁷⁰

V. Sládeček rozoznáva dve kategórie nezávislých správnych úradov – relatívne nezávislé a absolútne nezávislé.⁷¹ Medzi relatívne nezávislé správne úrady radí niektoré iné ústredné správne úrady uvedené v kompetenčnom zákone.⁷² Pre tieto úrady platí ustanovenie § 21 komp. zákona, teda že sa riadia vedľa ústavných a ostatných zákonov aj uzneseniami vlády. Naopak úrady, ktoré podľa Sládečka spadajú do kategórie absolútne nezávislých správnych úradov, medzi nimi aj Rada, sú zriadené inými zákonmi a tento problematický aspekt previazanosti s vládou u nich absentuje. Sám však priznáva, že hovoriť o absolútnej nezávislosti v pravom slova zmysle je nadsadené, pretože každý správny úrad je v určitej

⁶⁶ Čl. 67 odst. 1 normuje, že „vláda je vrcholným orgánom moci výkonnej“ a z tohoto postavenia jej vyplýva oprávnenie udeľovať podriadeným úradom záväzné pokyny. Rada ako mediálny regulačný orgán, od ktorého je vyžadované nezávislé postavenie, vláde takýmto spôsobom podriadená byť nemá a ani nie je. Bližšie POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií...*, s. 244-245.

⁶⁷ Čl. 17. odst. 1 Listiny základních práv a svobod.

⁶⁸ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní ...*, s. 16.

⁶⁹ HANDRLICA, Jakub. Ke koncepci tzv. „nezávislých ...“, s. 222 a násl.

⁷⁰ HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo ...*, s. 123.

⁷¹ V. Sládeček medzi relatívne nezávislé správne úrady radí Úrad pre ochranu hospodárskej súťaže, Český štatistický úrad, Energetický regulačný úrad, Český telekomunikačný úrad a Akreditačnú komisiu. Do kategórie absolútne nezávislých správnych úradov podľa neho spadá RRTV a Úrad pre ochranu osobných údajov, s určitými výhradami aj finančný arbiter. in SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 300.

⁷² Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, v z.p.p., ďalej len kompetenční zákon.

miere závislý finančne (je financovaný z prostriedkov štátneho rozpočtu) a aj kreačne, je menovaný iným štátnym orgánom.⁷³

Vo vzťahu k Rade pro rozhlasové a televízni vysílání by som zdôraznila rozlišovanie na nezávislosť politickú a hospodársku, ktoré uvádza O. Pouperová. Politická nezávislosť má tri komponenty - nezávislosť funkčnú, personálnu a kreačnú a ekonomickú.⁷⁴ Funkčná nezávislosť spočíva v tom, že úrad nie je viazaný vnútornými predpismi vlády (uzneseniami). Ako som už vyššie uviedla, na Radu ako orgán zriadený zvláštnym zákonom, sa ustanovenie § 21 komp. zákona nevzťahuje, a teda nemá zákonnú povinnosť riadiť sa internými aktmi vlády. Personálna a kreačná nezávislosť sa prejavuje v spôsobe menovania členov. Poistkou ekonomickej nezávislosti má byť samostatná rozpočtová kapitola v štátnom rozpočte.⁷⁵ Tu však vidím určité problematické aspekty, ktorým budem venovať väčšiu pozornosť v nasledujúcich kapitolách. Hospodárskou nezávislosťou sa myslí nezávislosť na hospodárskych aktéroch, ktorí by mohli Radu zneužiť k presadzovaniu svojich záujmov.⁷⁶ Za účelom vylúčenia týchto vplyvov zákon o vysielaní stanovuje pre členov Rady a osoby im blízke zákaz pôsobenia v orgánoch spoločností a zákaz podieľania sa na podnikaní spoločností podnikajúcich v oblasti hromadných zdieľaných prostriedkov, audiovizie a reklamy.⁷⁷

Pokiaľ ide o vymedzenie určitých črt, ktorými sa Rada vyznačuje, a ktoré sú zároveň charakteristické pre nezávislé správne úrady, O. Pouperová uvádza tieto:

- 1) jedná sa o priameho vykonávateľa štátnej správy,
- 2) celoštátna územná pôsobnosť,
- 3) úzko špecializovaná vecná pôsobnosť,
- 4) nepodriadenosť vláde ani inému správne úradu,
- 5) neexistencia podriadených správnych úradov.⁷⁸

⁷³ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 300.

⁷⁴ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní ...*, s. 10-16. Tieto prvky uvádza aj V. Mikule. in MIKULE, Vladimír. *Nezávislé správní úřady? In V. JIRÁSKOVÁ (ed.). Český stát a vzdělanost. Příspěvky přednesené na vědecké konferenci „Role státu v transformující se české společnosti*. Praha: Karolinum. 2002. s. 251-255.

⁷⁵ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní ...*, s. 14.

⁷⁶ Tamtiež, s. 15.

⁷⁷ §7 odst. 12 ZRTV.

⁷⁸ POUPEROVÁ, Olga. *Nezávislé správní ...*, s. 9-10.

2.3. Charakteristika Rady

2.3.1. Rada – kolegiálny orgán

Pre regulačné orgány v oblasti vysielania je typické kolegiátne usporiadanie. Mali by byť zložené z odborníkov, ktorí svoju funkciu vykonávajú na plný úväzok v primeranom funkčnom období.⁷⁹ Tak je tomu aj u Rady pre rozhlasové a televízne vysielanie, ktorú tvorí kolégium trinástich členov. Členovia sú do funkcie menovaní predsedom vlády na návrh Poslaneckej snemovne na obdobie 6 rokov. Člen Rady môže zotrvať vo výkone funkcie nanajvýš dve po sebe idúce funkčné obdobia.⁸⁰

Členovia Rady volia a odvolávajú spomedzi seba predsedu a troch podpredsedov. Podrobnosti týkajúce sa voľby sú upravené v Jednacom poriadku.⁸¹ Predseda Rady koná jej menom, resp. menom štátu, keďže Rada sama nie je subjektom práva. Výkonom niektorých právnych úkonov, s výnimkou rozhodovacej činnosti, môže predseda písomne poveriť iného člena Rady alebo vedúceho zamestnanca Úradu Rady.⁸²

Rada je teda kolegiátnym orgánom, ktorého rozhodnutia sú výsledkom hlasovania v zbore.⁸³ Rada je uznášaniaschopná za prítomnosti nadpolovičnej väčšiny členov (teda 7) a súčasnej prítomnosti jej predsedu alebo niektorého z podpredsedov (§8 odst. 1 ZRTV). Rozhodnutie je prijaté nadpolovičnou väčšinou všetkých členov (nielen prítomných). V štyroch prípadoch (rozhodovanie o udelení licencie, predĺžení licencie, odňatí licencie alebo o zrušení registrácie) je treba vyšší počet hlasov – 9.⁸⁴

Pri jednaní sa Rada riadi Jednacím poriadkom. Okrem vyššie zmienenej úpravy voľby predsedu a podpredsedov Rady v ňom nájdeme aj spôsob zaznamenávania a zverejňovania odlišných stanovísk členov Rady, pravidiel zastupovania predsedu atď. Zasadania Rady sa konajú bez účasti verejnosti. Jednací poriadok upravuje prípady, kedy je možná prítomnosť ďalších osôb.⁸⁵

Členovia Rady sú v pracovne právnom vzťahu a vzťahujú sa na nich ustanovenia zákonníka práce.⁸⁶ Tento sa ale nevzťahuje na otázky menovania a odvolávania členov Rady.

⁷⁹ Bod 15 Dôvodovej správy k Odporúčaniu REC (2000) 23.

⁸⁰ § 7 odst. 1, 2 a 4 ZRTV.

⁸¹ Jednací rád Rady je dostupný z <<http://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vnitni-predpisy/jednaci-rad.htm>>

⁸² CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování...*, s. 97.

⁸³ HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. s. 123.

⁸⁴ § 8 odst. 2 ZRTV.

⁸⁵ Čl. 6 Jednacieho poriadku.

⁸⁶ Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce v z.p.p.

Platové podmienky členov Rady sú upravené v zvláštnom právnom predpise⁸⁷, na ktorý odkazuje § 10 odst. 2 ZRTV.

2.3.2. Vznik funkcie člena Rady

Jednou zo záruk nezávislosti regulačného orgánu, ktoré uvádza Odporúčanie REC (2000) 23 je zaručenie demokratického a priehľadného spôsobu menovania členov. Onen demokratický spôsob sa realizuje výberom kandidátov, ku ktorému dochádza voľbou v Poslaneckej snemovni a následnému menovaniu členov do funkcie predsedom vlády. §7 odst. 1 zákona o vysielaní hovorí, že členov Rady menuje a odvoláva predseda vlády na návrh Poslaneckej snemovne, a to bezodkladne po obdržaní návrhu. Na tomto mieste ponúka M. Bartoň zaujímavú úvahu týkajúcu sa interpretácie tohoto zákonného ustanovenia, konkrétne spojenia „menuje a odvoláva“. Domnieva sa, že slovo „menuje“ má byť vykladané ako povinnosť predsedu vlády zvolených kandidátov vymenovať. Opačná interpretácia by nebola vhodná predovšetkým z dôvodu, že by znamenala posilnenie postavenia predsedu vlády voči parlamentu, ktoré nemá v zákone oporu. Predseda vlády by mal mať možnosť odmietnuť vymenovanie navrhnutého kandidáta jedine v prípade, že by tento nespĺňal zákonné podmienky pre členstvo v Rade.⁸⁸

O spôsobe hlasovania pri voľbe kandidátov český zákonodarca mlčí. Tu môžeme nadviazať na požiadavku doporučenia výboru ministrov, týkajúceho sa priehľadnosti menovania členov regulačného orgánu. Stotožňujem sa s názorom M. Bartoňa, ktorý dáva prednosť tajnému hlasovaniu pred zaistením transparentnosti rozhodovania poslancov, a to z dvoch dôvodov. Prvým dôvodom je skutočne slobodné a nezávislé rozhodovanie poslancov o konkrétnych kandidátoch nepodliehajúce stranickým preferenciám. Ako druhý dôvod sa javí nevedomosť zvolených členov Rady o tom, ktoré politické kluby sa zaslúžili o ich dosadenie do funkcie, a tým vylúčenie prípadného ohrozenia nezávislosti členov Rady zo strany týchto klubov. Ako som však uviedla vyššie, zákon spôsob hlasovania o voľbe kandidátov neupravuje, a preto je na rozhodnutí poslancov pre aký spôsob sa rozhodnú.⁸⁹

Podmienky pre členstvo v rade sú zakotvené v §7 ZRTV a sú nimi české štátne občianstvo, plná svojprávnosť, trvalý pobyt na území Českej republiky, vek minimálne 25

⁸⁷ Zákon č. 236/1995 Sb. o platu a ďalších náležitostiach spojených s výkonom funkcie predstaviteľů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, v z.p.p.

⁸⁸ Bližšie zrov. BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 30-31.

⁸⁹ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 31.

rokov, bezúhonnosť.⁹⁰ Negatívnou podmienkou je, že do funkcie nemôže byť navrhnutá a menovaná osoba, ktorá už po dve po sebe idúce funkčné obdobia, prípadne ich časti vykonávala funkciu člena Rady.⁹¹

2.3.3. Zánik funkcie člena Rady

Zánik členstva v Rade upravuje §7 odst. 4 zákona o vysielaní a ako dôvody zániku uvádza uplynutie funkčného obdobia člena Rady, vzdanie sa funkcie, rozhodnutie predsedu vlády o odvolaní člena Rady, zbavenie alebo obmedzenie svojprávnosti, právomocné odsúdenie pre niektorý z trestných činov, ktoré zákon vymedzuje ako podmienku bezúhonnosti, úmrtie alebo prehlásenie za mŕtveho.

Vedľa zániku členstva zákon upravuje aj inštitút pozastavenia výkonu funkcie a to v prípade, že je člen Rady vzatý do väzby v súvislosti s trestným stíhaním. O pozastavení výkonu funkcie na dobu trvania väzby rozhodne predseda vlády na návrh Poslaneckej snemovne.⁹² Je na uvážení Poslaneckej snemovne v každom konkrétnom prípade, či tento návrh podá, zo zákona jej táto povinnosť nevyhnutne nevyplýva.

Ustanovenie ZRTV o zániku funkcie člena Rady odvolaním si zaslúži osobitnú pozornosť, pretože jeho obsah je v porovnaní so zahraničnými úpravami pomerne nezvyklý.⁹³ Zákon stanoví, že Poslanecká snemovňa môže navrhnúť odvolanie člena Rady v troch prípadoch, a to keď

- 1) nevykonáva riadne svoju funkciu,
- 2) nespĺňa podmienky pre výkon funkcie uvedené v tomto zákone,
- 3) dopustil sa takého jednania, ktoré spochybňuje jeho nestrannosť, nezávislosť alebo nestrannosť Rady.⁹⁴

Z dikcie textu Dodatku k Odporúčaniu REC (2000) 23 usudzujem, že spôsob, akým môže byť člen regulačného orgánu odvolaný je jedným z atribútov jeho nezávislosti.

⁹⁰ *Bezúhonnosť* je priamo definovaná v §7 odst. 3 písm. d) ZRTV – „za bezúhonného sa nepovažuje občan, ktorý bol právomocne odsúdený pre trestný čin, ktorý bol spáchaný v priamej súvislosti s provozovaním rozhlasového alebo televízneho vysielania alebo prevzatého vysielania alebo AVMS na vyžiadanie alebo s vydávaním periodického tisku alebo pre iný trestný čin spáchaný úmyselne, pokiaľ jeho odsúdenie pre trestné činy nebolo zahladené alebo sa na neho z iného dôvodu hľadí akoby nebol odsúdený. Za bezúhonného sa ďalej nepovažuje občan, ktorý nespĺňa podmienky stanovené zvláštnym zákonom.“ Týmto zvláštnym zákonom je zákon č. 451/1991 Sb., ktorým sa stanovujú niektoré ďalšie prepoklady pre výkon niektorých funkcií v štátnych orgánoch a organizáciách Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, Českej republiky a Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov.

⁹¹ §7 odst. 4 ZRTV.

⁹² §7 odst. 8 ZRTV.

⁹³ Napríklad v Poľsku zákon presne stanoví, že člena môže byť odvolaný pre chorobu, právomocné odsúdenie alebo porušenie zákona, ktoré potvrdí Štátny tribunál.

⁹⁴ §7 odst. 8 ZRTV.

Dostatočne presné a určité pravidlá upravujúce túto problematiku by mali zaručiť, aby nedochádzalo k politickému nátlaku a ovplyvňovaniu členov regulátora zo strany ogránu disponujúceho oprávnením týchto členov odvolať. Pri detailnejšom skúmaní § 7 odst. 7 ZRTV je možné všimnúť si niekoľko problematických slovných spojení, ktoré otvárajú priestor pre nežiaduco širokú interpretáciu.

Na prvom mieste spojenie, že člena Rady je možné odvolať ak „nevykonáva riadne“ svoju funkciu je spojením neurčitým. M. Bartoň správne poukazuje na fakt, že je to Poslanecká snemovňa, kto tento pojem v konkrétnom prípade vyloží, konanie odvolávaného člena pod svoju interpretáciu podradí a následne odvolanie navrhne.⁹⁵ Z funkcie odvoláva predseda vlády⁹⁶, ale ako už bolo spomínané vyššie, je viazaný rozhodnutím Poslaneckej snemovne. Aby sa zamedzilo politickej ľubovôli a vzhľadom k skutočnosti, že ide o odvolanie z verejnej funkcie⁹⁷, judikatúra akcentuje nevyhnutnosť dôsledného odôvodnenia rozhodnutia, ktorým sa člen Rady z funkcie odvoláva.⁹⁸

Druhým spojením, ktoré nie je vymedzené dostatočne určito je „jednanie, ktoré spochybňuje nestrannosť a nezávislosť člena alebo nestrannosť Rady“. V tomto prípade sa jedná o hodnotenie konania, ktoré s výkonom funkcie nemusí súvisieť, ale ovplyvňuje verejnú mienku o nestrannosti a nezávislosti konkrétneho člena či dokonca celej Rady.⁹⁹ Je opäť na Poslaneckej snemovni, ako sa s hodnotením konkrétneho konania vysporiada.

Tretím dôvodom odvolania z funkcie je, že osoba nespĺňa podmienky stanovené v zákone o vysielaní. Tento bod sa nejaví ako problematický a bude sa jednať predovšetkým o situácie, kedy člen Rady nadobudne niektorú z nezlúčiteľných funkcií, ktorú zákon o vysielaní výslovne nerieši.¹⁰⁰

2.3.4. Odvolanie Rady ako celku

Od odvolania jednotlivého člena Rady je treba odlíšiť odvolanie Rady ako celku, ktoré zákon o vysielaní upravuje samostatne.¹⁰¹ Ide o zákonné ustanovenie, ktoré je v porovnaní so zahraničnými úpravami unikátne.¹⁰²

⁹⁵ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s.34.

⁹⁶ § 7 odst. 1 ZRTV.

⁹⁷ § 7 odst. 1 ZRTV: „Členství v Rade je veřejnou funkcí.“

⁹⁸ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu zo dňa 30.11.2006, čj. 1 As 41/2005-76

⁹⁹ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 35.

¹⁰⁰ POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií* ..., s. 249.

¹⁰¹ §6 odst. 3 s odkazom na §5 ZRTV.

¹⁰² ŠMÍD. Milan. *Sedm hříchů*

Predtým, ako sa budem venovať dôvodom pre odvolanie Rady sa mi zdá vhodné načrtnúť princíp zodpovednosti Rady voči verejnosti. Tento princíp vychádza z Odporúčania REC (2000) 23, ktoré uvádza, že „regulačné orgány by mali byť zo svojej činnosti zodpovedné verejnosti a mali by vydávať pravidelne alebo príležitostne správy vzťahujúce sa k ich práci alebo k plneniu ich poslania.“¹⁰³ Požiadavku zaistenia transparentnosti činnosti Rady zákon o vysielaní reflektuje v §6. Stanovuje Rade povinnosť predkladať každoročne výročnú správu o jej činnosti a o stave v oblasti rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie. Demonstratívne vymedzuje obsah výročnej správy.¹⁰⁴ Rada musí výročnú správu predložiť na schválenie PS najneskôr do konca februára kalendárneho roka, zároveň má povinnosť predložiť ju aj predsedovi vlády aby vyjadril svoje stanovisko. Správa musí byť zverejňovaná spôsobom umožňujúcim diaľkový prístup.¹⁰⁵ Zodpovednosť Rady voči verejnosti je realizovaná zodpovednosťou voči PS ako zastupiteľskému orgánu, ktorý môže zo zákonom stanovených dôvodov navrhnúť odvolanie predsedovi vlády odvolanie celej Rady.

Dôvodmi, pre ktoré môže k vyššie uvedenému návrhu dôjsť je neplnenie povinností, ktoré Rade stanovuje § 5 a § 6 odst. 1 a 2 ZRTV a ďalej ak PS opätovne neschválí výročnú správu Rady pre závažné nedostatky. Spojenie „závažné nedostatky“ zákon nikde nedefinuje. Narážame tak na pomerne bizarnú situáciu, kedy v podstate stačí, aby PS dvakrát hlasovala v neprospech záverečnej správy (ktorá môže byť akokoľvek dobre vypracovaná) a môže dosiahnuť odvolanie celého kolégia.

Procesný postup, ktorým k odvolaniu Rady ako kolektívneho orgánu dochádza, zákon o vysielaní zvlášť neupravuje. Z judikatúry vyplýva, že rozhodnutie predsedu vlády o odvolaní Rady ako celku má byť adresované predsedovi Rady a doručené na Úrad Rady, ale zároveň má byť adresované a doručené aj každému jednotlivému členovi Rady s odkazom na §7 odst. 1 zákona o vysielaní. Zároveň toto rozhodnutie mať náležitosti správneho rozhodnutia a obsahovať riadne odôvodnenie.¹⁰⁶

K odvolaniu Rady došlo v histórii samostatnej ČR dvakrát. Prvý raz, v roku 1994, bola práve z dôvodu neschválenia výročnej správy odvolaná Rada ČR pre rozhlasové a televízne vysielanie. M. Šmíd sa domnieva, že pravým dôvodom odvolania toho času bola snaha členov Rady zvýšiť prehľadnosť vlastníckych pomerov vo vysielaní, čo nevyhovovalo

¹⁰³ Bod 25 . Dodatku k Odporúčaniu REC (2000) 23.

¹⁰⁴ §6 odst. 1 ZRTV.

¹⁰⁵ §6 odst. 2 ZRTV.

¹⁰⁶ Rozsudok Mestského súdu v Prahe zo dňa 24.5.2007, č.j. 6 Ca 9/2007.

vtedajším politickým silám v Poslaneckej snemovni.¹⁰⁷ Druhýkrát došlo k odvolaniu Rady 3. apríla 2003. V tomto prípade bolo dôvodom odvolania opakované závažné neplnenie povinností uvedených v §5 ZRTV.^{108,109} Opäť však narážame na problém, že termín „opakované závažné neplnenie povinností“ nie je v zákone o vysielaní špecifikovaný. Vtedajší predseda vlády Vladimír Špidla rozhodol o odvolaní Rady bez uspokojivého odôvodnenia. Judikatúra však zdôraznila, že v prípade Rady, ktorá je zo zákona konštruovaná ako politicky nezávislý orgán, a ktorá musí byť chránená pred politicky motivovanými rozhodnutiami, je uvedenie dôvodov odvolania Rady ako kolegiálneho orgánu absolútne zásadné.¹¹⁰ Vďaka tomuto právnomu názoru bolo po niekoľko rokov trvajúcim súdnym spore zrušené odvolanie šiestich členov Rady, ktorí sa proti odvolaniu bránili.¹¹¹

Treba ešte poukázať na fakt, že odvolaním Rady ako celku je odvolávané kolégium osôb ju tvoriace, nie úrad samotný. Správny úrad v inštitucionálnom pojatí nie je spájaný s konkrétnymi osobami vykonávajúcimi jeho agendu. Táto neviazanosť na konkrétne personálne obsadenie je znakom kontinuity plnenia úloh v rámci pôsobnosti úradu.¹¹² Nie je možné odvolať Radu jako úrad, tento existuje bez ohľadu na to či je vôbec obsadený.¹¹³

2.3.5. Odbornosť členov

Odbornosť členov Rady je nepochybne jedným z aspektov, ktoré majú napomôcť tomu aby tento úrad dostal svojej úlohe regulátora v citlivej audiovizuálnej oblasti. Napriek tomu, že ZVTR požiadavku odbornosti pre členov Rady nestanovuje, nedá mi sa pri tejto otázke nepristaviť.

Podľa môjho názoru práve zloženie Rady a vysoké profesionálne a osobnostné kvality jednotlivých členov sú kľúčovým faktorom, ktorý sa odráža v činnosti tohoto úradu. Osobnostné kvality a predpoklady nie som schopná zo svojej pozície posudzovať.

Na základe určitých vymedzených kritérií je však možné urobiť si aspoň čiastočný obraz o profesionálnej vybavenosti súčasných členov Rady. Budem skúmať nasledovné kritériá, ich kumuláciu, či absenciu: vzdelanie v mediálnej oblasti, prax v mediálnej oblasti, vzdelanie

¹⁰⁷ ŠMÍD, Milan, Sedm hříchu

¹⁰⁸ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 38.

¹⁰⁹ Dôvodmi pre odvolanie Rady malo byť kupčenie s rozhlasovými licenciami, „tunelovanie“ štátneho rozpočtu, vykonávanie činnosti pod politickým vplyvom, zodpovednosť za neúspech v arbitrážnom konaní CME vs. ČR. Bližšie zrov. První výročí odvolání RRTV (tiskové prohlášení) [online]. Britské listy, 5.4.2004 [cit. 14. 2. 2014]. Dostupné z <http://blisty.cz/art/17569.html>.

¹¹⁰ Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu zo dňa 30.11.2006, č.j. 1 As 41/2005-76.

¹¹¹ Rozsudok Mestského súdu v Prahe zo dňa 24.5.2007, č.j. 6 Ca 9/2007.

¹¹² HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. Vydání. Praha: C. H. Beck, 2012. s. 99.

¹¹³ POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií ...*, s. 253.

v právnej oblasti, prax vo verejnej správe.¹¹⁴ Na základe dostupných údajov¹¹⁵ je možné vyvodiť nasledovné závery:

- 1) vzdelanie a prax v mediálnej oblasti a právne vzdelanie či prax vo verejnej správe – 1 člen,
- 2) vzdelanie alebo prax v mediálnej oblasti - 6 členovia,
- 3) právne vzdelanie a prax v mediálnej oblasti – 1 člen
- 4) právne vzdelanie alebo prax vo verejnej správe, avšak bez vzdelania alebo praxe v mediálnej oblasti - 3 členovia,
- 5) bez vzdelania a praxe v médiách, bez právneho vzdelania a praxe vo verejnej správe – 1 člen.

Tieto závery budem konfrontovať s kvalifikačnými predpokladmi členov francúzskeho regulačného orgánu. Na tomto mieste by som uviedla len jeden subjektívny postreh, a síce, že situácia, kedy člen Rady nedisponuje vzdelaním ani skúsenosťami z oblasti médií a zároveň ani z právnej oblasti, či verejnej správy vo mne vyvoláva otázku, na základe akých predpokladov bol do funkcie menovaný.

2.3.6. Nezlúčiteľnosť funkcií, vylúčenie stretu záujmov

Stanovenie pravidiel týkajúcich sa inkompatibility funkcií a vylúčenia stretu záujmov sú právnymi zárukami zaisťujúcimi nezávislosť Rady.¹¹⁶

Zákon o vysielaní v §7 odst. 9 stanoví, že funkcia člena Rady je nezlúčiteľná s funkciou prezidenta ČR, poslanca, senátora, člena vlády, sudcu, štátneho zástupcu, člena Najvyššieho kontrolného úradu, člena bankovej rady Českej národnej banky, člena Rady Českého telekomunikačného úradu, člena Rady ČT a člena Rady ČRo. Osoby vykonávajúce niektorú z týchto funkcií nie je možné do funkcie člena Rady menovať, ak k danému okamihu nestratia svoju pôvodnú funkciu.¹¹⁷ Strata pôvodnej funkcie pritom nastáva u poslancov, senatorov a štátnych zástupcov.¹¹⁸

¹¹⁴ Inšpirujem sa kritériami, ktoré vyhodnocovala K. Rujbrová (in RUJBROVÁ, Klára. *Vybrané aspekty regulace médií v kontextu teorií médií (bakalářská práce)*. Masarykova Univerzita v Brně, Fakulta sociálních studií, Katedra mediálních studií a žurnalistiky, 2006. s. 39 – 42.)

¹¹⁵ <http://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/slozeni-rady/index.htm> - stav k dňu 2.3.2014, počet členov Rady: 12 (13. Člen Rady nebol z k tomuto dňu menovaný).

¹¹⁶ Odporúčanie REC (2000) 23 v čl. 4 uvádza, že „by mali byť stanovené konkrétne pravidlá ohľadne nezlúčiteľnosti funkcií s cieľom zabrániť tomu, aby regulačné orgány boli pod vplyvom politickej moci...“

¹¹⁷ POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií ...*, s. 249.

¹¹⁸ Čl. 22 odst. 2 Ústavy hovorí, že „dnem, kdy se poslanec či senátor ujal nezlúčitelné funkce zaniká jeho mandát.“ Vo vzťahu k štátnym zástupcom § 21 odst. písm. e) zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství stanoví, že funkcia štátneho zástupcu zaniká dom, v ktorom mu vznikla funkcia vo verejnej správe.

Členom Rady sa tiež zakazuje zastávať funkcie v politických stranách alebo hnutiach a vystupovať v ich prospech.¹¹⁹ V tomto zmysle by sa malo jednať aktívnu podporu a vystupovanie v prospech politických strán, nielen o bežné sympatizovanie či stotožňovanie sa s myšlienkami konkrétnych strán alebo hnutí,¹²⁰ ktoré je ústavne garantovaným právom každého občana. Porušenie tohto zákazu sa eventuálne môže stať dôvodom pre odvolanie člena Rady (môže byť kvalifikované ako jednanie spochybňujúce jeho nestrannosť alebo nezávislosť alebo nestrannosť Rady - §7 odst. 7 ZRTV).

Na členov Rady však okrem politického tlaku môže pôsobiť aj tlak ekonomický. Aby sa mu predišlo a zabránilo sa stretu záujmov a hospodárskej závislosti¹²¹ zákon o vysielaní stanoví v § 7 odst. 12 zákaz pôsobenia v orgánoch spoločností a zákaz podieľania sa na podnikaní spoločností podnikajúcich v oblasti hromadných zdieľaných prostriedkov, audiovizie a reklamy. Zároveň nesmú poskytovať, priamo alebo sprostredkované za úplatu, poradenskú alebo obdobnú činnosť prevádzkovateľom vysielania, prevzatého vysielania či AVMS na vyžiadanie. Ďalej sa členom Rady zakazuje k týmto prevádzkovateľom pracovný a iný obdobný vzťah. Uvedené zákazy sa vzťahujú nielen na členov Rady, ale aj na osoby im blízke.¹²²

Určité obmedzenia stanoví zákon o vysielaní aj ohľadne výkonu vedľajšej zárobkovej činnosti, vedeckej, pedagogickej, literárnej, publicistickej a umeleckej činnosti.¹²³ Nezakazuje ju, ale musí byť vykonávaná spôsobom, ktorý neohrozí riadny výkon funkcie člena Rady. Je pritom podstatné, že onen spôsob je spôsobilý narušiť či ohroziť dôveru v nezávislosť a nestrannosť Rady, k tomuto následku nemusí objektívne dôjsť.¹²⁴ Pri posudzovaní ohrozenia riadneho výkonu funkcie člena Rady vedľajšou zárobkovou činnosťou je treba brať do úvahy dve hľadiská – hľadisko časové a hľadisko kvality výkonu funkcie. Časové hľadisko je evidentné – samotný výkon funkcie radného je časovo náročný a nie je možné ho obmedzovať súkromnou zárobkovou činnosťou. V otázke kvality výkonu funkcie ide predovšetkým o to, aby rozhodovanie člena Rady neovplyvňovalo nič nežiaduce.¹²⁵

Do pozornosti odporúčam podľa môjho názoru veľmi trefné tvrdenie M. Bartoňa, a síce že nezávislosť a nestrannosť členov Rady, či už vo vzťahu k politickým, ekonomickým, či

¹¹⁹ §7 odst. 11 ZRTV.

¹²⁰ CHALOUPEKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. s. 93.

¹²¹ POUPEROVÁ, Olga. Několik poznámek ..., s. 422.

¹²² Osobu blízku definuje §22 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.

¹²³ §7 odst. 13 ZRTV.

¹²⁴ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika ..., s. 27.

¹²⁵ CHALOUPEKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování ...*, s. 94.

iným záujmovým skupinám, alebo pri výkone vedľajšej zárobkovej činnosti a iných v zákone uvedených činností bude závisieť predovšetkým od osobnostných a morálnych kvalít člena a všeobecnej úrovne politickej kultúry. Zákonné zákazy formulované skôr vágne a všeobecne majú potenciál na členov pôsobiť ako apel, ich reálne overovanie ale môže byť v praxi problematické.¹²⁶

2.3.7. Ostatné záruky nezávislosti a nestrannosti člena Rady

Medzi ostatné záruky nezávislosti člena Rady môžem zaradiť inštitút vylúčenia pre zaujatosť, „voľný“ mandát člena Rady, spôsob financovania Rady.

Inštitút vylúčenia pre zaujatosť upravuje § 8 odst. 3 zákona o vysielaní. Z rozhodovania Rady je vylúčený člen, u ktorého so zreteľom na jeho pomer k veci alebo k účastníkom konania alebo k ich zástupcom existujú dôvodné pochybnosti o jeho zaujatosti. Toto ustanovenie je vo vzťahu špeciality k § 14 správneho poriadku.¹²⁷ Námietku zaujatosti musí vzniesť člen Rady, ako náhle sa dozvie o skutočnostiach, ktoré ju odôvodňujú. Môže tak urobiť aj účastník konania. O námietke rozhoduje Rada bez zbytočného odkladu. Zaujatosť ako taká vzniká obyčajne nezávisle na vôli radných, je určitým faktickým stavom, ktorý sa v záujme zachovania objektívnosti konania ZRTV snaží vylúčiť. Zároveň sa z nej nedá automaticky odvodiť nestrannosť člena. O tej by bolo možné ako o dôvode pre odvolanie z funkcie až v prípade, keby k vylúčeniu z prejednávania a rozhodovania pre zaujatosť nedošlo.¹²⁸

Člen Rady pri osobnom výkone funkcie nesmie prijímať žiadne pokyny a inštrukcie (§ 7 odst. 10 ZRTV). Ide o zákonný zákaz riadiť sa pri vykonávaní funkcie želaniami a pokynmi inštitúcií, osôb, či orgánov, vrátane orgánu, ktorý sa o menovanie do funkcie zaslúžil.¹²⁹ Avšak napriek tomu, že členovia Rady nebudú prijímať akékoľvek pokyny, nie je možné ich mandát označiť za úplne voľný. Možnosť odvolania členov, ktorá je daná do rúk predsedovi vlády na základe návrhu Poslaneckej snemovne je rysom mandátu imperatívneho. Zároveň možnosť odvolania člena či celej Rady svedčí o zodpovednosti Rady voči Poslaneckej snemovni. Kládne sa teda otázka, do akej miery dokážu radní zákaz prijímať pokyny

¹²⁶ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 26-27.

¹²⁷ Zákon č. 500/2004 Sb., správni řád, v z.p.p.

¹²⁸ CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování* ..., s. 96.

¹²⁹ POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií* ..., s. 251.

oddržiavať. Odpoveď bude zrejme závisieť najmä od osobnostných a morálnych kvalít jednotlivých členov.¹³⁰

Otázkou financovania Rady sa čiastočne vraciam k problematike nezávislých správnych úradov, kde som uvádzala, že správny úrad nikdy nemôže byť absolútne nezávislý, pretože je financovaný z prostriedkov štátneho rozpočtu. Aj tu sa teda ukazuje väzba Rady na Poslaneckú snemovňu, ktorá ako zákonodarný orgán schvaľuje zákon o štátnom rozpočte.¹³¹ Rada má v štátnom rozpočte samostatnú rozpočtovú kapitolu. So zverenými prostriedkami hospodári podľa zákona o rozpočtových pravidlách.¹³² Výhodou takéhoto modelu financovania je, že Rada má stanovené peňažné prostriedky na rok dopredu a nie je závislá na prostriedkoch poskytovaných ad hoc. Týmto sa vyhovel aj Odporúčaniu REC (2000) 23, ktoré preferuje využívanie modelov financovania eliminujúcich financovanie ad hoc zo strany verejných či súkromných inštitúcií.¹³³ Na záver by som ešte uviedla, že ideálnym mechanizmom financovania zabezpečujúcim najvyššiu mieru nezávislosti na štáte je rozpočtová samostatnosť regulačného orgánu. Ako uvádza F. Hurard, túto je možné dosiahnuť napríklad financovaním z daní alebo poplatkov za licencie platených prevádzkovateľmi vysielania, prípadne pomocou dane z obratu prevádzkovateľov.¹³⁴

2.3.8. Úrad Rady

Úrad Rady zaisťuje servis týkajúci sa odborného, organizačného a technického zabezpečenia činnosti Rady. Jedná sa o orgán Rady a jeho činnosť je hradená z jej rozpočtu.¹³⁵ Napriek svojmu označeniu sa nejedná o úrad v zmysle čl. 79 Ústavy.¹³⁶

Informácie o tomto orgáne obsahuje Organizačný poriadok Úradu Rady pro rozhlasové a televízni vysílání.¹³⁷ V ňom nájdeme okrem iného vymedzenie úloh Úradu – príprava jednotlivých zasadnutí Rady, prevádzanie jej uznesení, zabezpečovanie dokumentačnej a informačnej činnosti pre Radu, atď. Chcela by som upozorniť na ustanovenie, podľa ktorého

¹³⁰ BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 29.

¹³¹ Aktuálne je účinný zákon č. 475/2013 Sb., o štátnom rozpočtu České republiky na rok 2014 a o zmene zákona č. 504/2012 Sb., o štátnom rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb. Pre zaujímavosť, na rok 2014 bolo Rade zo štátneho rozpočtu vyčlenených 54 986 671 Kč.

¹³² Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů.

¹³³ Bod 11 Odporúčania REC (2000) 23.

¹³⁴ HURARD, François. Regulation for the broadcasting ..., s.145.

¹³⁵ § 11 odst. 2 ZRTV

¹³⁶ CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. Zákon o provozování... s. 98.

¹³⁷ Organizačný poriadok Úradu Rady (ďalej len „organizačný poriadok“) účinný k 1.3.2014 je dostupný na <<http://www.rtv.cz/cz/static/o-rade/vnitni-predpisy/organizacni-rad-uradu.htm>>

Rada môže na Úrad delegovať časť činností z okruhu svojej pôsobnosti, ktoré nie sú vyslovene uvedené v zákone. Nemôže však na Úrad preniesť činnosti rozhodovacie.¹³⁸

Na čele organizačnej štruktúry Úradu stojí vedúci, ktorý ho riadi. Je menovaný a odvolávaný Radou a je priamo podriadený jej predsedovi. V kompetencii vedúceho Úradu je uzatváranie pracovne právnych vzťahov s ostatnými zamestnancami Úradu, v ktorých mu tieto podliehajú.¹³⁹ Vedúci Úradu je zmocnený zastupovať Radu pri plnení úloh súvisiacich s odborným, organizačným a technickým zabezpečením činnosti Rady v rozsahu stanovenom v Organizačnom poriadku.¹⁴⁰

Úrad sa člení na tri odbory: Odbor rozhlasového vysielania a licencií, Analytický odbor a Prevádzkový odbor. Odbory môžu byť ďalej rozdelené na oddelenia a referáty. Na čele odboru stojí riaditeľ, menovaný a odvolávaný vedúcim Úradu, ktorému je aj priamo podriadený.¹⁴¹

2.4. Pôsobnosť a právomoci Rady

K charakteristickým znakom správneho úradu v inštitucionálnom pojatí patrí právomoc a pôsobnosť. Právomoc a pôsobnosť sú zákonom stanovené základné podmienky existencie správneho úradu.¹⁴² Vo vzťahu k Rade, ktorá je správnym úradom je vymedzenie jej právomocí a pôsobnosti zásadné, pretože Ústava stanoví, že štátnu moc je možné uplatňovať jedine v prípadoch, v medziach a spôsobmi, ktoré stanoví zákon¹⁴³ a ďalej že pôsobnosť správnych úradov je možné stanoviť len zákonom.¹⁴⁴

Pojmy právomoc a pôsobnosť definuje teória aj judikatúra. Ústavný súd k tejto otázke vyslovil, že právomocou štátneho orgánu sa rozumie realizácia štátnej moci v príslušnej forme (tzn. vo forme normotvornej alebo individuálne rozhodovacej) a pôsobnosť je už konkrétnym vecným vymedzením otázok realizovaných v procese výkonu právomoci.¹⁴⁵ Pôsobnosť je ďalej možné rozlíšiť na pôsobnosť vecnú a pôsobnosť územnú.¹⁴⁶

Vo vzťahu je Rade môžeme určiť, že jej územná pôsobnosť je celoštátna, pôsobí teda na celom území ČR. Navyše § 59a ZRTV v súlade s komunitárnym nariadením o spolupráci

¹³⁸ Čl. 3 Organizačného poriadku.

¹³⁹ Čl. 4 Organizačného poriadku.

¹⁴⁰ Čl. 3 Jednacieho poriadku Rady.

¹⁴¹ Čl. 4 Organizačného poriadku.

¹⁴² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s.264.

¹⁴³ čl. 2 odst. 3. Ústavy.

¹⁴⁴ čl.79.Ústavy.

¹⁴⁵ Nález Ústavného súdu zo dňa 9.10.2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01.

¹⁴⁶ V. Sládeček zmieňuje aj pôsobnosť osobnú. In SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...* s. 264-265.

v oblasti ochrany spotrebiteľa¹⁴⁷ rozširuje územnú pôsobnosť Rady na územie Európskych spoločenstiev a iných štátov tvoriacich Európsky hospodársky priestor v prípade zistenia, že prevádzkovateľ vysielania alebo prevzatého vysielania sa dopustil protiprávneho jednania, ktoré poškodzuje alebo môže poškodiť záujmy spotrebiteľov. Rada rozhodnutím takéto jednanie zakáže.

Všeobecne sa dá povedať, že Rada vykonáva špecializovanú vecnú pôsobnosť v oblasti správy rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie.¹⁴⁸ Jednotlivé úlohy a oblasti, v ktorých Rada pôsobí sú vymedzené v § 5 ZRTV pomocou enumeratívnej metódy.¹⁴⁹ Aby som tu neuvádzala dlhý zoznam, použijem rozdelenie na niekoľko všeobecnejších foriem činnosti, ktoré uvádza M. Bartoň. Rada teda 1) rozhoduje o vzniku či zániku oprávnenia vysielat', 2) ukladá sankcie, 3) vykonáva evidenčnú a informačnú činnosť, 4) vykonáva dozorovú a monitorovaciu činnosť, 5) rozhoduje o svojich vnútorných záležitostiach, 6) vykonáva plánovaciu a poradnú činnosť, 7) vykonáva ďalšie činnosti súvisiace s úlohami Rady.¹⁵⁰ V súvislosti s nedávnou novelizáciou by som si dovoľila pridať ešte jednu oblasť, a to vydávanie prevádzacích právnych predpisov v oblasti prevádzkovania rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie v rozsahu zmocnenia zákonom o vysielaní.¹⁵¹

Rada má rozhodovaciu a dozorovú právomoc a právomoc vydávať sekundárnu legislatívu.¹⁵² Svoje právomoci Rada uplatňuje v oblasti regulácie prístupu aj regulácie obsahu elektronických médií. Regulácia prístupu sa realizuje udeľovaním oprávnení k prevádzkovaniu rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie. Do regulácie obsahu náleží ukládanie sankcií za porušenie stanoveného kvalitatívneho požiadavku na obsah vysielania či AVMS na vyžiadanie.¹⁵³ Právomoc vydávať sekundárnu legislatívu spočíva v tom, že Rada vydáva vyhlášku, ktorou stanoví technickú špecifikáciu hladiny hlasitosti reklamy, teleshoppingu a označenia sponzora.¹⁵⁴

¹⁴⁷ Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 o spolupráci medzi vnútroštátnymi orgánmi príslušnými pre vymáhanie dodržovania zákonov na ochranu záujmov spotrebiteľa (nariadenie o spolupráci v oblasti ochrany spotrebiteľa).

¹⁴⁸ POUPEROVÁ, Olga. *Několik poznámek ...*, 419-420.

¹⁴⁹ K enumeratívnej metóde bližšie SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní...*, s. 265.

¹⁵⁰ BARTOŇ, Michal. *Postavení a charakteristika...*, s. 23.

¹⁵¹ § 5 písm. y) ZRTV, ktoré bolo pridané po novelizácii zákonom č. 406/2012 Sb.

¹⁵² POUPEROVÁ, Olga. *Několik poznámek ...*, s. 420.

¹⁵³ Tamtiež.

¹⁵⁴ § 49 odst. 3 ZRTV.

3. Conseil supérieur de l'audiovisuel

3.1. Právne zakotvenie CSA, vývoj právnej úpravy

Úlohu regulátora pre vysielací sektor vo Francúzsku zastáva Conseil supérieur de l'audiovisuel (ďalej len „CSA“), čo je možné do slovenčiny preložiť ako Najvyššia audiovizuálna rada. CSA bola zriadená zákonom č. 89-25 zo 17. januára 1989, ale úpravu zloženia, právomocí a pôsobnosti obsahuje zákon č. 86-1067 zo dňa 30. septembra 1986, o slobode komunikácií¹⁵⁵ (známy aj pod populárnym označením „Loi Léotard“, ktoré budem ďalej v texte používať). Organizácia a fungovanie CSA sú upravené v dekréte č. 89-518 zo dňa 26. júla 1989.¹⁵⁶

Regulačné orgány v sektore vysielania prakticky existujú už od roku 1982, ale od dnešnej CSA boli odlišné. Prvým orgánom bola Haute autorité de la communication audiovisuelle (Vysoký orgán pre audiovizuálnu komunikáciu¹⁵⁷, ďalej len „HACA“) pôsobiaca v období rokov 1982 až 1986. Vystriedala ju Commission nationale de la communication et libertés (Národná komisia pre komunikáciu a slobody¹⁵⁸, ďalej len „CNCL“), ktorá pôsobila do roku 1989.

V roku 1982 došlo k prelomeniu štátneho monopolu rozhlasového a televízneho vysielania, nástupu slobody komunikácie a bolo potrebné vytvoriť orgán garantujúci nezávislosť médií verejnej služby a nezávislosť osôb riadiacich súkromné spoločnosti. Zloženie a spôsob nominácie napodobnili model Ústavnej Rady (Conseil constitutionnel) – deväť členov s mandátom trvajúcim deväť rokov nominovaných tromi inštitúciami, a to prezidentom Republiky, predsedom Senátu a predsedom Národného zhromaždenia, pričom každý z ich vyberal tretinu .

Už spomínaným Loi Léotard bola v roku 1986 zriadená CNCL, ktorá nahradila HACA. Zmenilo sa zloženie, nominačné zdroje a počet členov kolégia stúpol na trinásť. Prezident a predsedovia komôr Parlamentu navrhovali každý dvoch členov. Štátna rada (Conseil d'État), Účetný dvor (Cour des comptes), Kasačný súd a Francúzska akadémia zvolili každý zo svojich radov jednu osobu. Týmto spôsobom sa vytvoril zbor desiatich osôb, ktoré

¹⁵⁵ Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication.

¹⁵⁶ Décret n°89-518 du 26 juillet 1989 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel. (ďalej len „Décret n°89-518“).

¹⁵⁷ Preklad autora.

¹⁵⁸ Preklad autora.

následne kooptovali tri kvalifikované osobnosti z oblasti audiovizuálnej tvorby, telekomunikácií a tlače.¹⁵⁹

V novembri 2013 boli prijaté dva zákony¹⁶⁰, ktoré podstatným spôsobom reformovali účinný zákon o slobode komunikácií. Ako už vyplýva zo samotného názvu, cieľom tejto reformy bolo posilniť nezávislosť audiovizuálneho sektoru a aj authority, ktorá ho reguluje. Zmeny zasiahli zloženie CSA, spôsob výberu jej členov, ale aj samotný status CSA. Ďalej rozšírili právomoci CSA a navrátili jej aj právomoc menovať predstaviteľov verejnoprávnych médií. Podrobnejšie sa spomenutým zmenám budem venovať na nasledujúcich stranách.

3.2. Postavenie CSA

3.2.1. Prechod od nezávislého správneho orgánu k nezávislému verejnému orgánu

CSA je zákonom výslovne označená ako nezávislý verejný orgán (autorité publique indépendante, ďalej len „API“), nadaný právnou osobnosťou.¹⁶¹ Tento status jej bol priznaný pomerne nedávno, a to reformou v novembri 2013. Do tejto doby bola zákonom aj judikatúrou označovaná ako nezávislý správny orgán (autorité administrative indépendante, ďalej len „AAI“), ktorý právnou osobnosťou nedisponuje. Čo táto zmena statusu predstavuje pre CSA?

Pre zodpovedanie tejto otázky je treba aspoň v skratke objasniť pôvod a charakteristiku AAI. Na úvod chcem upozorniť, že pojem nezávislého správneho orgánu je (na rozdiel od českého) francúzskym pozitívnym právom aprobovaný. Po prvýkrát sa tento pojem v zákone objavil v roku 1978 v súvislosti s Národnou komisiou pre informatiku a slobody.¹⁶² Odvtedy bolo vytvorených niekoľko desiatok AAI, v súčasnosti ich existuje štyridsať.¹⁶³ Štátna rada v otázke dôvodov vzniku týchto orgánov dospela k trom hlavným motívom:

- 1) posilniť garanciu nestranných zásahov štátu do regulovaných oblastí,
- 2) umožniť väčšiu účasť rôznorodých osobností, najmä odborníkov na regulácií a usmerňovaní spoločensky citlivých oblastí,

¹⁵⁹ ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public* [online]. Assemblée nationale, 17.7.2013 [cit. 5. 3. 2014]. Dostupné z <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1275.asp#P598_92536>

¹⁶⁰ LOI organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public, LOI n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

¹⁶¹ Čl. 3-1 Loi Léotard.

¹⁶² Commission nationale informatique et des libertés zakotvená v Loi n° 78-17 du 6 janvier 1978 relative à l'informatique, aux fichiers et aux libertés.

¹⁶³ Zoznam AAI ku dňu 31.1.2014 je dostupný z <<http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>>

- 3) zaistiť efektívne štátne zásahy v zmysle rýchlosti, prispôsobenia sa aktuálnym potrebám trhov a zabezpečenia kontinuity činnosti.¹⁶⁴

AAI sú súčasťou moci výkonnej a vykonávajú štátnu správu, ale majú v nej špecifické postavenie. Nezapadajú do hierarchickej štruktúry, ktorá je pre výkonnú moc typická a na čele ktorej stojí vláda, resp. jej predseda (Premier ministre).¹⁶⁵

V záujme posilnenia nezávislého postavenia regulačných orgánov zákonodarca od roku 2003 postupne niektorým AAI priznal právnu osobnosť. Fakticky, bez toho aby to zákonodarca výslovne zamýšľal, tým vytvoril novú kategóriu tzv. nezávislých verejných orgánov (API).¹⁶⁶

Zmenou statusu sa z CSA – správneho orgánu sa stala samostatná inštitúcia s vlastnou právnou osobnosťou (odlišnou od štátu). Mám za to, že sa jedná o funkčne decentralizovaný model, kedy CSA ako nezávislý verejný orgán s vlastnou právnou osobnosťou vykonáva reguláciu vysielacieho sektoru na základe zákonnej delegácie ako prenesenú štátnu správu.¹⁶⁷

Podľa správy parlamentnej komisie poverenej kultúrnymi záležitosťami zmena statusu prináša zlepšenie fungovania CSA z organizačného, personálneho a finančného hľadiska. Priznanie právnej osobnosti stavia CSA do polohy nositeľa práv a povinností a zodpovednosti z toho vyplývajúcej. Dáva jej možnosť samostatne jednat' v právnych vzťahoch. Vyzdvihovaná je rozpočtová samostatnosť a možnosť získať nové zdroje príjmu.¹⁶⁸

Existujú však aj názory odborníkov, podľa ktorých priznanie právnej osobnosti má pre posilnenie nezávislého postavenia skôr symbolický význam. Nebráni tomu, aby tieto orgány boli určitým spôsobom kontrolované štátom. Čo sa týka finančnej autonómie, API sa nemôžu spoliehať výlučne na vlastné zdroje, ale sú z veľkej časti odkázané na štátne dotácie. Vlastné zdroje API získavajú v určitej miere od nimi regulovaných subjektov (napr. vo forme daní).¹⁶⁹

¹⁶⁴ Conseil d'État. *Autorités administratives indépendantes. Rapport public 2001*. Paris: La Documentation française, 2001. s. 275.

¹⁶⁵ FOILLARD, Philippe. *Droit administratif*. 2. éd. Bruxelles: Groupe Larcier s.a., 2013. s. 35.

¹⁶⁶ ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public* [online]. Assemblée nationale, 17.7.2013 [cit. 5. 3. 2014]. Dostupné z <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1275.asp#P598_92536>

¹⁶⁷ zrov. EPRON, Quentin. *Le statut des autorités de régulation et la separation des pouvoirs*. [online]. Ius-publicum.com, 15.6.2012 [cit. 21. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.ius-publicum.com>>

¹⁶⁸ ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission*

¹⁶⁹ GÉLARD, Patrice. *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié. Rapport* [online]. Sénat, 15.6.2006 [cit. 4. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>>

3.2.2. Niekoľko poznámok k problematike demokratickej legitimity nezávislých správnych orgánov vo Francúzsku

Často diskutovanou otázkou bola ústavnosť zriadenia AAI. Na jednej strane sa jedná o orgány správne, no na druhej strane je ich základným rysom nezávislosť v zmysle nezávislosti a nepodriadenosti vláde. V tejto koncepcii sme svedkami kontradiktórnosti medzi nezávislosťou týchto orgánov a princípom demokratickej legitimity. Demokratická legitimita správnych orgánov, pre ktoré je príznačný vzťah závislosti na vláde sa odvodzuje z čl. 20 francúzskej Ústavy. Ten normuje že vláda určuje a vedie národnú politiku a za týmto účelom disponuje štátnou správou. Zo svojej činnosti je zodpovedná Parlamentu, ktorého členovia sú volení ľudom.¹⁷⁰ Kde však hľadať legitimitu orgánov, ktoré sa z tejto hierarchickej sústavy vymykajú? Nakoľko sa jedná o otázku ústavného práva, odpoveď by mohla poskytnúť Conseil constitutionnel. Tá sa však prekvapivo k tejto otázke dosiaľ nevyjadrila. Namiesto toho vo svojej judikatúre¹⁷¹ pristupuje k existencii AAI pragmaticky a priznáva im nezávislé postavenie voči politickej moci. Zároveň však stanovuje limity právomocí AAI a zdôrazňuje nevyhnutnosť podriadenia ich aktov súdnej kontrole.¹⁷²

Štátna rada nachádza niekoľko zdrojov legitimity AAI. V prvom rade konštatuje, že Parlament ako zastupiteľský orgán zohráva primárnu úlohu v procese vytvárania a vymedzovania úloh AAI:

- 1) AAI sú zriadené zákonom, ktorý vymedzuje ich právomoc a pôsobnosť,
- 2) Parlament podstatným spôsobom ovplyvňuje zloženie AAI, či už priamo, alebo nepriamo,¹⁷³
- 3) je to práve zákon (prijímaný v legislatívnom zbore, teda Parlamente), kde sú upravené charakteristiky zabezpečujúce nezávislosť týchto orgánov – kolegialita, spôsob ustanovovania do funkcie, podmienky výkonu mandátu, jeho neodvolateľnosť a obnoviteľnosť, prípadne neobnoviteľnosť a finančná autonómia.

Druhým zdrojom je skutočnosť, že ich existencia odpovedá potrebe efektívnej správy vybraných oblastí verejnej činnosti. Oproti klasickým orgánom štátnej správy podriadeným vláde sa jedná o jednoduchšie štruktúry schopné promptne reagovať na vývoj v nimi

¹⁷⁰ Čl. 20 Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁷¹ Napríklad rozhodnutie CC, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986, loi relative à la liberté de communication týkajúce sa Národnej komisie pre komunikáciu a slobody.

¹⁷² VILAIN, Yoan. *Légitimité des autorités de régulation*. In MASING, Johannes, MARCOU, Gérard. *Le modèle des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne*. Paris: Société de législation comparée. 2011. s. 27-32.

¹⁷³ Parlamentné komisie majú za podmienok stanovených v čl. 13 francúzskej Ústavy právo veta voči nominácii kandidáta, ktorú podal prezident republiky.

regulovaných oblastiach. K vysokej efektívnosti AAI prispieva angažovanie renomovaných odborníkov na problematiku jednotlivých regulovaných sektorov.¹⁷⁴

3.3. Charakteristika CSA

3.3.1. CSA – kolegiálny orgán

Francúzsky zákonodarca zvolil pre takmer všetky AAI kolegiálnu štruktúru.¹⁷⁵ Kolegiálne usporiadanie je vlastné aj CSA. V súčasnosti tvorí kolégium deväť osôb, ale tento stav je vo svetle nedávnej novelizácie¹⁷⁶ už len dočasný.

V novembri 2013 bol prijatý zákon dotýkajúci sa nezávislosti audiovizuálneho sektoru, ktorý novelizoval Loi Léotard a okrem iných novínok priniesol zníženie počtu členov kolégia na sedem.¹⁷⁷ Zníženie bolo odôvodnené tým, že od CSA sa vyžaduje schopnosť rýchleho rozhodovania, ktorú je možné najefektívnejšie zabezpečiť v užšom kolektíve. Ďalej nový koncept lepšie vyhovuje rozloženiu úloh medzi jednotlivých členov kolégia.¹⁷⁸

Členovia CSA sú do funkcie menovaní dekrétom prezidenta republiky na funkčné obdobie šesť rokov. Návrhy na menovanie členov pochádzajú z troch mocenských centier a to od prezidenta republiky, predsedu Senátu a predsedu Národného zhromaždenia. Do novelizácie platilo, že každý z uvedených navrhuje troch členov. Každé dva roky bola obmieňaná jedna tretina kolégia. Dnes účinný zákon stanoví, že prezidentovi republiky prislúcha navrhnúť a menovať predsedu CSA. Predsedovia komôr Parlamentu navrhujú každý troch členov a len títo členovia podliehajú pravidelným obmenám v intervale dvoch rokov.¹⁷⁹

Redukcia počtu členov kolégia nemá vplyv na mandáty, ktoré v súčasnosti plynú. K zníženiu počtu členov na sedem má dôjsť postupne pri dvoch nasledujúcich obmenách kolégia v roku 2015 a 2017. V roku 2015 budú menovaní len dvaja členovia, jeden navrhnutý predsedom Senátu a jeden navrhnutý predsedom Národného zhromaždenia v súlade s novou

¹⁷⁴ SAUVÉ, Jean-Marc. *Les autorités administratives indépendantes. Intervention* [online]. Conseil d'État, 11.2.2010 [cit. 10. 2. 2014]. Dostupné z <<http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/les-autorites-administratives-independantes.html>>

¹⁷⁵ Výnimkou sú 4 AAI, ktoré sú inšpirované škandinávskym modelom Ombudsmana.

¹⁷⁶ LOI n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

¹⁷⁷ Čl. 2 LOI n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public.

¹⁷⁸ ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission*

¹⁷⁹ Čl. 4 loi Léotard.

reformovanou procedúrou.¹⁸⁰ Počet členov CSA tak klesne na osem. V roku 2017 sa zopakuje rovnaká situácia a dosiahne sa zákonom stanovený počet sedem členov.¹⁸¹

CSA ako kolegiálny orgán rozhoduje na zasadaniach. Loi Léotard upravuje pravidlá uznášaniaschopnosti aj počet hlasov potrebný pre prijatie rozhodnutí. Zmenený čl. 4 Loi Léotard normuje, že CSA je uznášaniaschopná za prítomnosti štyroch zo siedmych členov. Toto ustanovenie s ohľadom na postupné zníženie členov nadobudne účinnosť až v roku 2017. Dovtedy platí, že CSA je schopná uznášaniaschopná sa za prítomnosti 6 z 9 členov (do roku 2015), neskôr 6 z osem členov (do roku 2017).¹⁸² Rozhodnutia sú prijímané väčšinou hlasov prítomných členov. V prípade rovnosti hlasov je rozhodujúci hlas predsedu CSA.¹⁸³ Podrobnosti ohľadne prípravy a priebehu zasadání a rozhodovaní CSA sú obsiahnuté vo vnútornom nariadení (obdoba Jednacieho poriadku Rady).¹⁸⁴

Ako už bolo naznačené vyššie, predseda CSA nie je volený kolégiom, ale je priamo navrhnutý a menovaný prezidentom republiky na obdobie rovnajúce sa dĺžke jeho funkčného obdobia ako člena, čiže na 6 rokov. Predseda jedná menom CSA a podpisuje akty, ktoré kolégium prijalo. V prípade, že predseda pre akúkoľvek prekážku nie je schopný vykonávať svoju funkciu, zastúpi ho najstarší člen CSA.¹⁸⁵

Efektívna príprava podkladov pre činnosť kolégia sa uskutočňuje v dvadsiatich pracovných skupinách, štyroch misiách a dvoch komisiách špecializovaných na jednotlivé oblasti, v ktorých CSA vykonáva svoju pôsobnosť. Činnosť skupín, misií a komisií prebieha pod záštitou ich predsedu a podpredsedu, ktorými sú jednotliví členovia CSA a títo sú za výsledky práce zodpovední. Zároveň im prislúcha funkcia spravodaja počas zasadání CSA v otázkach relevantných oblastí, ktorou sa zaoberajú. V externých vzťahoch sú to práve oni, kto sa primárne k dotknutým oblastiam vyjadruje.¹⁸⁶

¹⁸⁰ Procédure navrhovania členov sa budem venovať v podkapitole o vzniku funkcie.

¹⁸¹ *Projet de loi organique et projet de loi relatifs à l'indépendance de l'audiovisuel public. Étude d'impact* [online]. Assemblée nationale, 3.6.2013 [cit. 5. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1113-ei.asp>>

¹⁸² Tamtiež.

¹⁸³ Čl. 4 Loi Léotard.

¹⁸⁴ Le règlement intérieur du CSA.

¹⁸⁵ Čl. 4 Loi Léotard.

¹⁸⁶ *Présentation du Conseil. Groupes de travail, missions et commissions* [online]. csa.fr [cit. 17. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College/Groupes-de-travail-missions-et-commissions>>

3.3.2. Vznik funkcie člena CSA

Pri priblížení problematiky vzniku funkcie člena CSA budem vychádzať z účinnej právnej úpravy. Cieľom novembrovej reformy v r. 2013 bolo v tomto smere posilniť úlohu Parlamentu v procese výberu kandidátov a zabezpečiť tým zosúladenie čo najširšej škály názorov reprezentantov národa.¹⁸⁷ Ambíciou nového spôsobu výberu kandidátov je dať regulačnej autorite väčšiu mieru legitimacy a vylúčiť akékoľvek pochybnosti o straníckom charaktere nominácií.¹⁸⁸

Ešte raz zopakujem, že funkcia všetkých členov CSA vzniká menovaním prezidenta republiky. Rozdiely môžeme nájsť v procese výberu predsedu CSA a ostatných „bežných“ členov.

Právomoc nominovať predsedu CSA prislúcha prezidentovi republiky. S ohľadom na ústavný princíp del'by moci v štáte je zakázané podriaďiť prezidentov výber stanovisku Parlamentu iným spôsobom, než vyplýva z čl. 13 alinea 5 francúzskej Ústavy.¹⁸⁹ Tento článok upravuje zvláštnu procedúru, nakoľko v prípade predsedu CSA sa jedná o funkciu dôležitú pre garanciu práv a slobôd francúzskeho ľudu. Nominačná právomoc prezidenta sa môže realizovať potom, ako stále komisie pôsobiace v Senáte a Národnom zhromaždení (v prípade CSA sa jedná o stále komisie poverené kultúrnymi záležitosťami) verejne predložia svoje stanovisko. V prípade, že súčet negatívnych hlasov v oboch komisiách dosiahne najmenej tri pätiny z odovzdaných hlasov, prezident kandidáta nominovať nemôže.

Zaujímavým je aj proces výberu kandidátov v jednotlivých komorách parlamentu. Výber kandidátov nie je výsledkom uváženia jedinej autority. Nominácia, ktorú predloží predseda tej ktorej komory Parlamentu musí byť podporená súhlasným stanoviskom stálej komisie poverenej kultúrnymi záležitosťami pôsobiacej v danej komore. Komisie o vhodnosti kandidátov rozhodujú trojpätinovou väčšinou v tajnom hlasovaní. Novinkou je ustanovenie, ktoré kladie dôraz na paritné zastúpenie mužov a žien v CSA.¹⁹⁰

Loi Léotard stanoví pre nástup do funkcie vekové obmedzenie, a to tak, že do funkcie nemôže byť vymenovaný kandidát, ktorý dosiahol vek 65 rokov.¹⁹¹ Fakticky teda pri zohľadnení dĺžky funkčného obdobia a nemožnosti funkciu vykonávať opätovne, členovia CSA by pri výkone mandátu mali dosiahnuť maximálnu vekovú hranicu 71 rokov.

¹⁸⁷ *Projet de loi organique et projet de loi relatifs à l'indépendance*

¹⁸⁸ ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission*

¹⁸⁹ Čl. 13 Constitution du 4 octobre 1958.

¹⁹⁰ Čl. 4 Loi Léotard.

¹⁹¹ Čl. 4 Loi Léotard.

Najdôležitejším kritériom pri výbere kandidátov sú ich znalosti a dovednosti v ekonomickej, právnej alebo technickej sfére a ďalej ich profesionálna skúsenosť v oblasti komunikácií, v audiovizuálnom sektore, či v sektore elektronických komunikácií.¹⁹² Táto požiadavka je rovnako novinkou, ktorú priniesla reforma 11/2013. Dovtedy Loi Léotard v podstate nijaké podmienky, okrem obmedzenia vekovou hranicou v dobe menovania, na členstvo nestanovoval. Problematike odborných predpokladov súčasných členov sa budem venovať v jednej z nasledujúcich podkapitol.

3.3.3. Zánik funkcie člena CSA

Funkcia člena CSA zaniká uplynutím šesťročného funkčného obdobia. Zákon stanoví, že mandát člena CSA je neobnoviteľný.¹⁹³ Teoretici sa domnievajú, že obmedzenie pôsobenia na jedno funkčné obdobie lepšie zabezpečuje nezávislý a nestranný výkon funkcie a znižuje riziko politických a ekonomických „tlakov“.

Veľkým rozdielom oproti českej právnej úprave je neodvolateľnosť člena CSA.¹⁹⁴ Bez ďalšieho vysvetlenia by sa mohlo zdať, že do výkonu funkcie nie je možné nijakým spôsobom zasahovať. Preto je namieste upresniť, že spojením „mandát člena je neodvolateľný“ sa rozumie neodvolateľnosť „zvonku“, teda inými štátnymi inštitúciami. Loi Léotard v článku 5 normuje, že v prípade nerešpektovania zákonných pravidiel upravujúcich inkompatibilitu funkcií a vylúčenie stretu záujmov, v prípade porušenia zákazu zaujímať verejné stanoviská k aktuálne riešeným otázkam a porušenia povinnosti mlčanlivosti ohľadom rozhodovania CSA, člen môže byť ostatnými členmi CSA prehlásený za odstupujúceho z funkcie. Dekrét upravujúci organizáciu a fungovanie CSA stanoví, že k tomuto prehláseniu je potrebná dvojtretinová väčšina hlasov všetkých členov.¹⁹⁵ Rovnakou väčšinou je možné prehlásiť za odstupujúceho člena, ktorý nie je schopný vykonávať funkciu v dôsledku zbavenia svojprávnosti.¹⁹⁶

Zákon rieši aj situáciu, kedy je výkon mandátu prerušený na dobu dlhšiu ako šesť mesiacov. V tomto prípade orgán, ktorý navrhol vymenovanie dotknutého člena, navrhne nového kandidáta. Tento nahradí vo výkone funkcie pôvodného člena a jeho mandát vyprší v čase, v ktorom by vypršal pôvodný mandát. Ak však dĺžka zastupovania nepresiahne dva roky, je možné aby bol do funkcie menovaný opätovne na riadnu dĺžku funkčného obdobia.

¹⁹² Čl. 4 Loi Léotard.

¹⁹³ Čl. 4 Loi Léotard

¹⁹⁴ Čl. 4 Loi Léotard

¹⁹⁵ Čl. 2 Décret n°89-518.

¹⁹⁶ Čl. 2 Décret n°89-518.

3.3.4. Odbornosť členov CSA

Audiovizuálny sektor má špecifický charakter a z tohto dôvodu by regulačná autorita mala byť zložená z expertov v oblastiach, v ktorých vykonáva svoju pôsobnosť.¹⁹⁷

Ako som už vyššie naznačila, francúzsky zákonodarca sa rozhodol požiadavky na odbornosť členov CSA vložiť do Loi Léotard ako kritérium, na základe ktorého sú jednotliví kandidáti navrhovaní. Zohľadňujú sa znalosti v ekonomickej, technickej a právnej oblasti a praktické profesné skúsenosti v oblasti komunikácií, elektronických komunikácií a audiovizie. Vzhľadom k tomu, že za štandardných okolností v najbližšiemu výbere kandidátov dôjde v roku 2015, nie je zatiaľ možné posúdiť, ako toto nové zákonné ustanovenie ovplyvní zloženie CSA.

Za použitia kritérií, ktoré som skúmala pri hodnotení českej Rady pre rozhlasové a televízne vysielanie sa pokúsim analyzovať súčasné zloženie. Pripomínam, že v súčasnosti sa CSA skladá z 9 členov. Na základe dostupných informácií¹⁹⁸ vyvodzujem nasledovné závery:

- 1) vzdelanie a prax v mediálnej oblasti a právne vzdelanie či prax vo verejnej správe – 1 člen,
- 2) vzdelanie alebo prax v mediálnej oblasti - 3 členovia,
- 3) právne vzdelanie a prax v mediálnej oblasti – 2 členovia, právne vzdelanie alebo prax vo verejnej správe, avšak bez vzdelania alebo praxe v mediálnej oblasti - 3 členovia,
- 4) právne vzdelanie alebo prax vo verejnej správe, avšak bez vzdelania alebo praxe v mediálnej oblasti - 3 členovia,
- 5) bez vzdelania a praxe v médiách, bez právneho vzdelania a praxe vo verejnej správe – žiadny člen.

Konštatujem, že v kolégiu sú vo vyrovnanom pomere zastúpení členovia so znalosťami z oblasti právnej aj oblasti mediálnej. Pozitívnym faktom je skutočnosť, že sa tu nenachádza žiadny člen, ktorému by znalosti alebo skúsenosti z týchto oblastí chýbali.

¹⁹⁷ Bod 8 Dodatku k odporúčaniu REC (2000) 23.

¹⁹⁸ Zoznam členov CSA a ich osobné profily sú dostupné z <http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College>.

3.3.5. Nezlúčiteľnosť funkcií, vylúčenie stretu záujmov

Záruky nezávislosti sa neobmedzujú len na spôsob ustanovovania členov CSA, ale je takisto potrebné upraviť režim nezlúčiteľnosti funkcií a vylúčenia stretu záujmov.

Základnú úpravu obsahuje Loi Léotard v článku 5 a ďalšie pravidlá, ako aj vysvetlenie pravidiel zákonných sú obsiahnuté v Etickom kódexe vzťahujúcom sa na členov CSA (Code de déontologie applicable aux membres du conseil, ďalej len „Etický kódex“).¹⁹⁹ Funkcia člena CSA je nezlúčiteľná s každým voleným mandátom²⁰⁰ – týka sa to mandátu na úrovni národnej, lokálnej aj európskej. Ďalej je stanovená nezlúčiteľnosť s každou verejnou funkciou (emploi public) a každou ďalšou profesionálnou činnosťou.²⁰¹ Člen CSA môže vykonávať vedľajšiu dobrovoľnú činnosť, ktorá nemá nijaký vzťah k oblastiam, v ktorých CSA vykonáva svoju pôsobnosť. V prípade, že by sa týchto oblastí dotýkala, musí si vyžiadať súhlas CSA. Člen môže vykonávať pedagogickú činnosť a profitovať zo svojich autorských práv k literárnym, umeleckým a vedeckým dielam za predpokladu, že rešpektuje obmedzenia stanovené zákonom.²⁰²

V záujme vylúčenia stretu záujmov sa členom zakazuje počas výkonu funkcie a jeden rok po jej zániku priamo aj nepriamo vykonávať funkcie, prijímať honoráre (s výnimkou honorárov za služby, ktoré boli vykonané pred vznikom mandátu), uplatňovať záujmy²⁰³ (finančné alebo iné) alebo mať uzatvorenú pracovnú zmluvu so spoločnosťami pôsobiacimi v oblasti audiovizie, kinematografie, vydavateľskej činnosti, tlače, reklamy a elektronických komunikácií. V prípade, že pri vzniku mandátu má člen uzatvorenú pracovnú zmluvu s takouto spoločnosťou, alebo v nej uplatňuje svoje záujmy, zákon mu stanovuje lehotu tri mesiace, aby tento stav uviedol do súladu so zákonnými zákazmi.²⁰⁴

V prípade porušenia vyššie uvedených zákonných pravidiel členovi hrozí správneprávná sankcia – kolégium ho môže prehlásiť za odstupujúceho.²⁰⁵ Okrem zbavenia mandátu mu hrozí aj trestnoprávny postih. Ak počas výkonu funkcie, ale aj jeden rok po jej zániku, člen

¹⁹⁹ Etický kódex bol prijatý v roku 2003 vo forme rozhodnutia CSA. Délibération du Conseil supérieur de l'audiovisuel du 4 février 2003 approuvant un code de déontologie applicable aux membres du conseil

²⁰⁰ Čl. 5 odst. 1 Loi Léotard.

²⁰¹ Čl. 5 odst. 1 Loi Léotard.

²⁰² Čl. II-1 Etického kódexu.

²⁰³ Pojem „uplatňovanie záujmov“ (détection d'intérêt) vysvetľuje Etický kódex v čl II-2 ako účasť na fungovaní dotknutých spoločností formou vkladu huteľných vecí, kapitálu, práce, či poskytnutím poradenstva.

²⁰⁴ Čl. 5 odst 2 Loi Léotard.

²⁰⁵ K tejto problematike podrobnejšie v kapitole 3.3.4.

uplatní akékoľvek záujmy v uvedených spoločnostiach, hrozí mu trest odňatia slobody v dĺžke 5 rokov a pokuta vo výške 500 tisíc eur.²⁰⁶

Formulácia, že uvedené funkcie je zakázané „vykonávať priamo alebo nepriamo“ značí, že uvedený zákaz nedopadá len na osobu člena CSA. Etický kódex upresňuje, že uvedené zakazy dopadajú aj na prípady, kedy by zakázané činnosti člen vykonával menom svojho manžela, dieťaťa, prípadne predsunutej spoločnosti (société écran).²⁰⁷

Členom CSA sa zakazuje počas výkonu funkcie a jeden rok po jej skončení zaujímať verejné stanoviská k otázkam, ktoré sú aktuálnym predmetom skúmania CSA. Ďalej sú členovia povinní zachovávať tajnosť zasadaní.²⁰⁸

3.3.6. Ostatné záruky nezávislosti

V Etickom kódexe nachádzame pravidlo podobné inštitútu vylúčenia pre zaujatosť, ktoré upravuje § 8 odst. 3 ZRTV. Toto pravidlo určuje, že v prípade, ak predchádzajúca profesionálna činnosť alebo súčasné vzťahy člena CSA (nie je upresnené aké, ale zrejme sa bude jednať o vzťahy profesné i súkromné) vzbudzujú pochybnosti o jeho nestrannosti, nebude sa zúčastňovať prejednávania a hlasovania v dotknutej veci.²⁰⁹

Spôsob financovania sa v súvislosti so zmenou statusu CSA mení. Do novely 11/2013 platilo, že rozpočet CSA je súčasťou vládneho programu 308 „Ochrana práv a slobôd“, teda CSA bola rozpočtovo závislá na vláde.²¹⁰ Status API s právnu osobnosťou zabezpečuje CSA väčšiu rozpočtovú autonómiu. Výhody oproti predchádzajúcemu modelu spočívajú v tom, že CSA bude dostávať od štátu ročnú finančnú dotáciu, disponovať prevádzkovým fondom určeným na financovanie dlhodobých projektov a získa nové zdroje príjmov (napr. výnosy z daní).²¹¹ V súčasnosti sa nachádzame v prechodnom období, rozpočet CSA by mal byť vyňatý z programu „Ochrana práv a slobôd“ do konca roku 2014.²¹²

Posledný odstavec tejto podkapitoly by som chcela venovať spôsobu, ktorým CSA informuje o svojej činnosti, aj keď to nie je priamo zárukou jej nezávislosti. Pred koncom prvého trimestra kalendárneho roka podáva CSA výročnú správu o svojich aktivitách

²⁰⁶ Čl. 432-12 Code pénal.

²⁰⁷ Čl. II.2 Etického kódexu.

²⁰⁸ Čl. 5 Loi Léotard.

²⁰⁹ Čl. I.5 Etického kódexu.

²¹⁰ ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission...*

²¹¹ KLES, Virginie. *Projet de loi de finances pour 2014 : Protection des droits et libertés. Avis* [online]. Sénat, 21.11.2013 [cit. 4. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.senat.fr/rap/a13-162-17/a13-162-17.html>>

²¹² Čl. 88 LOI n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013 (1). Podrobnosti týkajúce sa prechodného rozpočtového obdobia upravuje Décret n° 2013-1282 du 29 décembre 2013 pris pour l'application de l'article 88 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013.

adresovanú prezidentovi republiky, vláde a Parlamentu. Táto správa je verejne prednášaná predsedom CSA pred parlamentnými komisiami poverenými kultúrnymi záležitosťami.²¹³ Od CSA môže byť požadované vypracovanie štúdií alebo stanovísk k rôznorodej problematike spadajúcej do oblasti jej pôsobnosti.²¹⁴

3.3.7. Podporný aparát

Podobne ako česká Rada, aj CSA má k dispozícii podporný aparát, ktorý napomáha k organizačnému, technickému a odbornému chodu CSA.²¹⁵ Zákon stanoví, že úradný aparát je podriadený predsedovi CSA,²¹⁶ ktorý rozhoduje aj o jeho organizačnej štruktúre.²¹⁷

Na čele úradného aparátu stojí generálny riaditeľ, ktorý je do funkcie rovnako ako členovia CSA menovaný dekrétom prezidenta republiky. Prezident menuje na základe návrhu predsedu CSA.²¹⁸ Generálny riaditeľ sa zúčastňuje zasadaní CSA. Predseda CSA môže poveriť generálneho riaditeľa alebo iného zamestnanca podriadeného generálnemu riaditeľovi podpisovaním aktov týkajúcich sa fungovania CSA.²¹⁹

Vo vzťahu k zamestnancom úradného aparátu Loi Léotard stanoví určité obmedzenia za účelom vylúčenia stretu záujmov. Nemôžu byť členmi predstavenstva v inštitúciách, ktoré zákon uvádza, nemôžu získať povolenie k prevádzkovaniu audiovizuálnych služieb, rovnako nesmú vykonávať funkcie alebo uplatňovať záujmy v spoločnostiach či asociáciách, ktoré takéto povolenie získali.²²⁰

Úradný aparát sa v súčasnosti člení na sedem riaditeľstiev, z ktorých niektoré sa ďalej členia na oddelenia.²²¹

3.4. Pôsobnosť a právomoci CSA

Úlohou CSA je regulácia audiovizuálneho sektoru. Za týmto účelom dohliada na rešpektovanie slobôd a pluralizmu, aby garantovala dodržiavanie ústavného princípu slobody komunikácie.²²² Hlavné úlohy CSA sú vymedzené v čl. 3-1 Loi Léotard:

²¹³ Podrobnosti o obsahu správy upravuje čl. 18 Loi Léotard.

²¹⁴ Čl. 18 Loi Léotard.

²¹⁵ Loi Léotard používa označenie „les services“, ktoré je možné preložiť aj ako oddelenie, úrad, aparát. Ďalej v texte budem používať označenie „úradný aparát“.

²¹⁶ Čl. 7 Loi Léotard.

²¹⁷ Čl. 8 Décret n°89-518.

²¹⁸ Čl. 10 Décret n°89-518.

²¹⁹ Čl. 12 Décret n°89-518.

²²⁰ Čl. 7 Loi Léotard.

²²¹ *Présentation du Conseil. Organisation des services.* [online]. csa.fr [cit. 17. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Les-services/Organisation-des-services>>

- garantovať slobodu audiovizuálnej komunikácie,
- zabezpečiť nezávislosť a nestrannosť audiovizuálneho sektoru, podporiť voľnú súťaž a nediskriminačné vzťahy,
- dohliadať na kvalitu a diverzitu programov, rozvoj národnej produkcie a ochranu francúzskeho jazyka a kultúry,
- dohliadať, aby rozvoj audiovizuálnej komunikácie bol sprevádzaný vysokou úrovňou ochrany zdravia a životného prostredia,
- v prípade sporu zaistiť zmierovacie konanie medzi prevádzkovateľmi vysielania a tvorcami relácií.

Územná pôsobnosť CSA je celoštátna – vzťahuje sa na územie Francúzskej republiky (metropoly) a zámorské departmány, zámorské kolektivity a Novú Kaledóniu.²²³ Vecná pôsobnosť je špecializovaná na správu oblasti rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie. V tejto súvislosti by som upozornila na to, že pre výkon pôsobnosti v regiónoch existuje 16 regionálnych pobočiek (comités territoriaux de l'audiovisuel). Náplň ich činnosti upravuje zvláštny dekrét.²²⁴

CSA sú zverené právomoci v oblasti regulácie prístupu (udelenie oprávnenia k prevádzkovaniu rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie sa realizuje uzatváraním dohôd medzi CSA a prevádzkovateľmi vysielania)²²⁵ aj v oblasti regulácie obsahu. V oblasti regulácie obsahu vykonáva CSA dozorovú právomoc nad dodržiavaním povinností prevádzkovateľov vysielania v v šiestich hlavných oblastiach: pluralizmus a pravdivosť informácií, spôsob šírenia kinematografických a audiovizuálnych diel, prispievanie televíznych kanálov k audiovizuálnej a kinematografickej tvorbe, ochrana detí a dospievajúcich, reklama, sponzoring a telenákup, ochrana francúzskeho jazyka.²²⁶ V prípade ich porušenia ukladá sankcie v podobe peňažných pokút, dočasného pozastavenia vysielania, atď.²²⁷ K týmto právomociam sa pridávajú právomoci v oblasti správy kmitočtového spektra

²²² FOILLARD, Philippe. *Droit administratif* ..., s. 40.

²²³ *Projet de loi organique et projet de loi relatifs à l'indépendance de l'audiovisuel public. Étude d'impact* [online]. Assemblée nationale, 3.6.2013 [cit. 5. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1113-ei.asp>>

²²⁴ Décret n° 2011-732 du 24 juin 2011 relatif aux comités techniques prévus à l'article 29-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication

²²⁵ *Présentation du Conseil. Les autorisations de diffusion ou de distribution* [online]. csa.fr [cit. 18. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Des-missions-diversifiees/Les-autorisations-de-diffusion-ou-de-distribution>>

²²⁶ ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission*....

²²⁷ FOILLARD, Philippe. *Droit administratif* ..., s. 40.

(rozhoduje o dispozícii kmitočtovým spektrom a pridelovaní jeho frekvencií),²²⁸ konzultačná právomoc (CSA je konzultovaná v otázkach týkajúcich sa oblastí, v ktorých vykonáva svoju pôsobnosť. Napríklad sa vyjadruje sa k návrhu zákonov a nariadení týkajúcich sa audiovizuálneho sektoru. Takisto sa vyjadruje k pozícií, ktorú Francúzsko zaujíma v medzinárodných prejednávaniach ohľadom rozhlasového a televízneho vysielania),²²⁹ právomoc vydávať sekundárnu legislatívu (niektoré rozhodnutia CSA²³⁰ majú charakter nariadení. Tieto sú predkladané predsedovi vlády, ktorý môže do 15 dní žiadať od prijatia žiadať nové zasadanie a rozhodnutie).²³¹ Zaujímavou je právomoc menovať vrcholných predstaviteľov národných vysielacích spoločností - CSA menuje predsedov (présidents) spoločností France Télévisions, Radio France a Société en charge de l' audiovisuel extérieur de la France (France Médias Monde)²³² na obdobie 5 rokov. Nominácie sú predkladané formou rozhodnutia kolégia prijatého väčšinou členov, ktoré obsahuje dôkladné odôvodnenie výberu konkrétneho kandidáta na základe jeho schopností a skúseností.²³³ Ďalej menuje 5 členov (zo 14) predstavenstva spoločnosti France télévisions,²³⁴ 4 členov (z 12) predstavenstva Radio France²³⁵ a 5 (zo 14) členov predstavenstva France Médias Monde.²³⁶

Vykonávanie právomocí CSA podlieha súdnej kontrole. Všetky rozhodnutia sú spôsobilé byť posudzované Štátnou radou.²³⁷

²²⁸ Čl. 22 Loi Léotard.

²²⁹ Čl. 9 Loi Léotard.

²³⁰ Zrov. Čl. 22 a 27 Loi Léotard.

²³¹ Čl. 6 Loi Léotard.

²³² Jedná sa o spoločnosť poverenú audiovizíou mimo územia Francúzska. „Spoločnosť má za úlohu prispievať k propagovaniu Francúzska vo svete, propagovaniu francúzskeho jazyka, francúzskej a frankofónnej kultúry a k šíreniu kultúrnej diverzity.“ Preambula Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.

²³³ Čl. 47-4 Loi Léotard.

²³⁴ Čl. 47-1 Loi Léotard.

²³⁵ Čl. 47-2 Loi Léotard.

²³⁶ Čl. 47-3 Loi Léotard.

²³⁷ FOILLARD, Philippe. *Droit administratif* ..., s. 40.

4. Porovnanie Rady a CSA

4.1. Porovnávací tabuľka

	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání	Conseil supérieur de l' audiovisuel
Právna úprava	zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání	zákon č. 86-1067 zo dňa 30. septembra 1986, o slobode komunikácií
Postavenie	ústredný správny úrad	nezávislý verejný orgán nadaný právnou osobnosťou
Kolegiátne/monokratické usporiadanie	kolegiátne	kolegiátne
Počet členov	13	7
Dĺžka funkčného obdobia v rokoch	6	6
Pravidelná obmena časti kolégia	Nie	áno, každé dva roky
Obnoviteľnosť mandátu	áno	nie
Spôsob ustanovenia	- menovací princíp - kandidátov menuje predseda vlády na návrh Poslaneckej snemovne	- menovací princíp - kandidátov menuje prezident republiky: predsedu CSA navrhne sám prezident, 3 kandidátov navrhuje predseda Národného zhromaždenia, 3 kandidátov predseda Senátu
Podmienky členstva	- české štátne občianstvo, - plná svojprávnosť, - trvalý pobyt na území ČR, - vek minimálne 25 rokov, - bezúhonnosť - negatívna podmienka: nemôže byť menovaný člen, ktorý funkciu vykonával dve po sebe idúce funkčné obdobia alebo ich časti	- odborné predpoklady: znalosti v ekonomickej, technickej a právnej oblasti, profesné skúsenosti v oblasti komunikácií, elektronických komunikácií a audiovizie - negatívna podmienka: v dobe menovania nemôže dosiahnuť vek 65 rokov

Odvolateľnosť mandátu		člena Rady odvoláva predseda vlády na návrh Poslaneckej snemovne ak: 1) nevykonáva riadne svoju funkciu, 2) nespĺňa podmienky pre výkon funkcie uvedené v tomto zákone, 3) dopustil sa takého jednania, ktoré spochybňuje jeho nestrannosť, nezávislosť alebo nestrannosť Rady	možnosť prehlásiť člena za odstupujúceho (de facto zbaviť funkcie) dvojtretinovou väčšinou hlasov ostatných členov kolégia CSA
Odvolateľnosť kolégia		áno, ak Rada opakovane závažným spôsobom neplní povinnosti uvedené v § 5 a § 6 odst. 1 a 2 ZRTV, alebo ak Poslanecká snemovňa opätovne neschváli pre závažné nedostatky výročnú správu Rady	nie je možné
Nezlúčiteľnosť funkcií		enumeratívne vymedzenie funkcií, s ktorými je funkcia člena Rady nezlúčiteľná	funkcia člena CSA je nezlúčiteľná s každým voleným mandátom, verejnou funkciou a profesionálnou činnosťou.
Pôsobnosť	vecná	regulácia rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie	regulácia rozhlasového a televízneho vysielania a AVMS na vyžiadanie
	miestna	celoštátna	celoštátna
Právomoci		- rozhodovacie - dozorové - vydávanie sekundárnej legislatívy	- rozhodovacie - dozorové - konzultačné - vydávanie sekundárnej legislatívy - nominovanie vrcholných predstaviteľov národných vysielacích spoločností

4.2. Vyhodnotenie porovnávaných skutočností

Na prvom mieste uvediem, že oba regulačné orgány sú zriadené „bežným“ zákonom. Už v prvej kapitole práce som spomínala, že vhodnejšie by bolo zakotviť tieto orgány na ústavnej úrovni, pretože vysielacie médiá v súčasnosti zohrávajú v spoločnosti veľmi dôležitú

úlohu. Spôsob, ktorým pôsobia na verejnosť sa zásadne odráža v demokratických procesoch prebiehajúcich v spoločnosti. Zriadenie regulačného orgánu tohto typu ústavou by znamenalo zvýšenie jeho prestíže a vážnosti.²³⁸

V systéme organizácie verejnej správy v ČR je Rada ústredným správnym úradom, navyše správnym úradom nezávislým. Jedná sa o vykonávateľa priamej štátnej správy. Nemá právnu osobnosť a jej jednanie sa považuje za jednanie štátu. Postavenie Rady odráža horizontálne dekoncentrovaný model organizácie verejnej správy.²³⁹ CSA je naproti tomu nezávislým verejným orgánom nadaným právnou osobnosťou. Je teda subjektom verejného práva, v právnych vzťahoch vystupuje vlastným menom a nesie za vlastné jednanie zodpovednosť. V náväznosti na vymedzenie nezávislých verejných orgánov, ktoré som uvádzala v kapitole 1.3. sa Rada zaraďuje do kategórie nezávislých správnych úradov, zatiaľ čo CSA do kategórie iných verejných orgánov inštitucionálne stojacich mimo moc výkonnú nadaných právnou osobnosťou.

Oba orgány majú kolegiátne usporiadanie, čo vyhovuje odporúčaniam Rady Európy. Kolegialita je dôležitým prvkom nezávislosti. Umožňuje kolektívnu diskusiu o riešení vybraného problému a tým zároveň objektívne rozhodnutie o ňom.²⁴⁰ O. Pouperová k tomuto uvádza, 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.“²⁴¹ S týmto názorom sa plne stotožňujem. Považujem za potrebné poukázať na fakt, že počet členov Rady je oproti členom CSA takmer dvojnásobný. S ohľadom na funkcie, právomoci a pôsobnosť oboch orgánov je treba uvažovať o tom, či je tak vysoký počet českého kolégia opodstatnený. Domnievam sa, že čiastočné zníženie počtu členov by Rada uniesla.

Funkčné obdobie členov oboch orgánov je šesťročné. Na rozdiel od Rady, kolégium CSA je obmieňané každé dva roky. Toto postupné vymieňanie členov zabezpečuje lepšiu kontinuitu činnosti orgánu. Podstatným rozdielom oproti Rade je neobnoviteľnosť mandátu člena CSA. Dá sa povedať, že táto úprava je z hľadiska zaistenia nezávislosti optimálnejšia. Je tým vylúčená hypotetická možnosť, že člen regulačného orgánu bude v snahe zachovať si

²³⁸ POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií ...*, s. 245-246.

²³⁹ Zrov. POUPEROVÁ, Olga. *Několik poznámek ...*, s. 418.

²⁴⁰ Conseil d'État. *Autorités administratives indépendantes. Rapport public 2001*. Paris: La Documentation française, 2001. s. 291.

²⁴¹ POUPEROVÁ, Olga. *Několik poznámek ...*, s. 424.

priazeň osôb rozhodujúcich o jeho zotrvaní vo funkcii účelovo prispôsobovať svoje rozhodnutia ich záujmom.²⁴²

Ďalším veľkým rozdielom v právnej úprave je spôsob ustanovenia do funkcie. Za spoločný rys je možné považovať uplatnenie menovacieho princípu, ale tým sa to končí. Členovia Rady sú menovaní predsedom vlády na návrh jediného orgánu – Poslaneckej snemovne. Tento jednozdrojový spôsob nominácie sa dá kritizovať a nie je ťažké ani nájsť dôvody. V spojení s faktom, že kolégium nie je obmieňané pravidelne po častiach, ale naraz, je možné uvažovať o závislosti nominácií na momentálnom rozložení politických síl v Poslaneckej snemovni Parlamentu.²⁴³ Oproti tomu na zložení CSA sa podieľajú tri inštitúcie, a to prezident republiky, predseda Národného zhromaždenia a predseda Senátu. Vo finále členov menuje prezident republiky, ale nomináciami je viazaný. Mám za to, že tento spôsob je pre zaručenie nezávislosti regulačného orgánu vhodnejší a do budúcnosti by sa o zavedení tohto modelu malo uvažovať aj v ČR.²⁴⁴

Z hľadiska nezávislosti regulačného orgánu považujem za problematickú úpravu odvolávania člena Rady z funkcie. V texte Odporúčania REC (2000) 23 sa uvádza, že odvolanie by malo byť možné len v prípade nerešpektovania pravidiel upravujúcich nezlúčiteľnosť funkcií alebo v prípade neschopnosti člena vykonávať funkciu. Odvolanie z dôvodu porušenia zákona by malo byť možné len v závažných prípadoch, ktoré sú jasne vymedzené zákonom.²⁴⁵ Česká právna úprava tomuto požiadavku úplne nezodpovedá. Ako som podrobne rozoberala v kapitole o Rade, úprava v ZRTV obsahuje niekoľko slovných spojení, ktoré sa dajú označiť za neurčité právne pojmy, a ktorých obsah nie je vymedzený. Z môjho pohľadu tak neexistuje právna istota ohľadne toho, ktoré konanie člena môže byť považované za natoľko závažné, že odôvodňuje jeho odvolanie z funkcie. Nechcem v tejto práci v nijakom prípade spochybňovať korektnú činnosť Poslaneckej snemovne, ale považujem za potrebné upozorniť na fakt, že takáto vágna právna úprava dáva poslancom do ruky nástroj potenciálneho ovplyvňovania jednotlivých členov pod hrozbou odvolania. Francúzsku úpravu považujem v tomto smere za vhodnejšie zvolenú. Spôsob odvolania člena vlastný českej úprave Loi Léotard nepozná. Mandát člena CSA je neodvolateľný, takže odvolanie „zvonku“, teda ustavujúcou alebo inou inštitúciou je neprípustné. Táto úprava sa

²⁴² BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika..., s. 32.

²⁴³ ŠMÍD, Milan, Sedm hříchu...

²⁴⁴ V minulosti prebehol neúspešný pokus o zavedenie trojzdrojovej nominácie, kedy päť členov Rady mala voliť poslanecká snemovňa, päť členov Senát a troch členov prezident.

²⁴⁵ Bod 7 Odporúčania REC (2000) 23.

pridržala vyššie spomínaného odporúčania a ako dôvody pre zbavenie funkcie prebrala porušenie pravidiel nezlúčiteľnosti funkcií a neschopnosť funkciu vykonávať (z dôvodu straty svojprávnosti). Zbaviť člena CSA funkcie je možné jedine rozhodnutím dvojtretinovej väčšiny ostatných členov kolégia. Na rozdiel od mandátu člena Rady je mandát člena CSA možné označiť za „voľný“ mandát v pravom slova zmysle.

Pokiaľ ide o možnosť odvolať celé kolégium Rady, už som spomínala, že sa jedná o unikátnu a podľa môjho názoru nešťastne zvolenú právnu úpravu. Francúzska úprava takúto možnosť nepripúšťa.

V otázke podmienok pre výkon funkcie chcem poukázať na to, že zákon o vysielaní úplne opomenul zakotviť požiadavky na odborné znalosti a skúsenosti členov. Či je tomu tak náhodou alebo úmyselne neviem. V každom prípade si myslím, že pre správny a odborný prístup radných k činnosti, ktorú vykonávajú sú ich profesionálne kvality nevyhnutné. Mali by byť hlavným kritériom pri výbere kandidátov na členstvo. Vo francúzskej úprave sa po novelizácii tieto podmienky už nachádzajú.

Podľa dodatku k Odporúčaniu REC (2000) 23 by regulačné orgány v sektore vysielania mali mať právomoc vydávať sekundárnu legislatívu, regulovať prístup k vysielaniu predovšetkým prostredníctvom udeľovania vysielacích licencií, monitorovať dodržovanie prijatých záväzkov a povinností zo strany prevádzkovateľov vysielania a v prípade ich porušenia ukladať sankcie.²⁴⁶ U oboch porovnávaných orgánov nachádzame právomoci rozhodovacie, dozorové a právomoc vydávať sekundárnu legislatívu. CSA navyše disponuje obligatórnou konzultačnou právomocou pri príprave legislatívy týkajúcej sa audiovizuálneho sektoru a pri zaujímaní postavenia Francúzska k otázkam týkajúcim sa audiovizuálneho sektoru na medzinárodných fórach. Ďalšími zvláštnymi právomocami je právomoc menovať predstaviteľov verejnoprávnych médií a právomoc rozhodovať o dispozícii kmitočtovým spektrom.

²⁴⁶ Bod 12-24 Dodatku k Odporúčaniu REC (2000) 23.

Záver

V postmodernej informačnej spoločnosti sú médiá ako rozhlas a televízia jedným z najprístupnejších zdrojov informácií. Potreba regulácie týchto médií je témou, ktorá je neustále riešená a názory odborníkov nie sú jednotné. Domnievam sa, že s rozvojom nových technológií sa táto otázka v budúcnosti stane ešte aktuálnejšou a naliehavejšou. Cieľom tejto práce však nebolo vyriešiť, či je regulácia potrebná alebo nie (prikláňam sa však k názoru, že potrebná je). Zistila som, že v súčasnosti je regulácia vykonávaná v oblasti rozhlasového a televízneho vysielania a audiovizuálnych mediálnych služieb na vyžiadanie a je realizovaná mediálnymi regulačnými orgánmi. V Českej republike je týmto orgánom Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.

Pri vypracovávaní práce som upriamila pozornosť na skúmanie problematiky nezávislosti mediálneho regulačného orgánu, ktorú pokladám za jeho hlavnú charakteristickú črtu. V úvode tejto práce som si dala za cieľ zistiť, či účinná právna úprava Rady pro rozhlasové a televizní vysílání poskytuje dostatočné záruky nezávislosti, ktoré sú na regulačný orgán kladené.

Vymedzila som postavenie Rady v systéme organizácie verejnej správy v Českej republike. Zistila som, že sa jedná o ústredný správny úrad, ktorý je zároveň špecifický svojou nezávislosťou na výkonnej moci. Ďalej som sa venovala právnej úprave vzniku a zániku funkcie členov, predpokladom pre jej výkon a obmedzeniam, ktoré sa s jej výkonom spájajú. Z pohľadu správneho práva som vymedzila pôsobnosť a právomoci Rady. Uvedené inštitúty som komparovala s účinnou právnou úpravou Najvyššej audiovizuálnej rady (Conseil supérieur de l'audiovisuel), ktorá je mediálnym regulačným orgánom vo Francúzsku.

Po zoznámení sa s oboma právnymi úpravami, českou aj francúzskou, sa mi z hľadiska záruk nezávislosti ako kvalitnejšia javí úprava francúzska. Za pozitíva oproti českej úprave považujem najmä zostavovanie regulačného orgánu viacerými inštitúciami, neodvolateľnosť a neobnoviteľnosť mandátu člena regulačného orgánu, rotačný princíp pri obmieňaní členov kolégia.

Za problematické ustanovenie českej právnej úpravy považujem v prvom rade úpravu inštitútu odvolania Rady ako celku, ktoré nemá v právnych poriadkoch európskych štátov obdobu. S určitou nadsázkou by sa dalo povedať, že sa jedná o nástroj ovplyvňovania kolégia Rady. Mám za to, že do budúcnosti mal zákonodarca uvažovať o jeho odstránení.

Podruhé, obecná formulácia dôvodov, pre ktoré môže byť člen Rady odvolaný predsedom vlády na návrh Poslaneckej snemovne sa nezhoduje s požiadavkami textov Rady Európy. Možné sa mi javia dve riešenia. Ako prvá možnosť pripadá do úvahy jasná a presná formulácia odvolacích dôvodov, ktorá nebude obsahovať neurčité a vágne pojmy. Za druhú možnosť považujem model, ktorý je zvolený francúzskou úpravou, a síce že člena regulačného orgánu môžu z dôvodu porušenia pravidiel upravujúcich nezlúčiteľnosť funkcií a vylúčenie stretu záujmov ostatní členovia kolégia regulačného orgánu prehlásiť za odstupujúceho.

Za tretí nedostatok v českej právnej úprave považujem absenciu požiadavky na odbornú vybavenosť členov Rady. Fakt, že zákon tieto požiadavky nestanoví samozrejme neznamená, že by funkcie nemohli zastávať kvalifikované osobnosti. Napriek tomu som presvedčená, že je vhodné formulovať určité štandardy odbornosti, ktorú má radný splňať. Domnievam sa, že zákonodarca by mal stanoviť prinajmenšom požiadavku vysokoškolského vzdelania právneho alebo mediálneho zamerania, prípadne doplnenú o prax v týchto oblastiach. Francúzska právna úprava podmienky odbornosti zakotvila.

Rada vykonáva zákonom vymedzené právomoci v oblasti regulácie prístupu aj regulácie obsahu, kde vykonáva správny dozor, ktorý môže vyústiť do ukladania sankcií. K týmto právomociam sa pridáva právomoc vydávať sekundárnu legislatívu. Z tohto hľadiska Rada disponuje dostatočnými právomocami na to, aby mohla vykonávať efektívnu reguláciu.

Za námiet na zamyslenie považujem možnosť zníženia počtu členov kolégia Rady. V porovnaní s kolégiom CSA sa zdá príliš vysoký. Bolo by to v poriadku, keby náplň činnosti Rady bola výrazne bohatšia oproti CSA, avšak ako vyplynulo zo skúmania ich právomocí a pôsobnosti, tomu tak nie je. Mám za to, že efektívny výkon činnosti Rady by bolo pri dobrom rozvrhnutí práce možné zabezpečiť aj v užšom kolektíve.

Ako vidno, ustanovení v účinnej právne úprave Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, ktoré by si zaslúžili pozornosť zákonodarcu je niekoľko. Zostáva dúfať, že sa v zákonodarnom zbore nájde dostatok vôle venovať týmto otázkam pozornosť.

Zoznam použitých prameňov

Právne predpisy:

- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve z.p.p.
- Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve z.p.p.
- Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve z.p.p.
- Zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve z.p.p.
- Zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve z.p.p.
- Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve z.p.p.
- Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve z.p.p.
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve z.p.p.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve z.p.p.
- Zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve z.p.p.
- Zákon č. 262/2006 Sb., zákoník práce, v z.p.p.
- Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník.
- Zákon č. 236/1995 Sb. o platu a dalších náležitostech spojených s výkonem funkce představitelů státní moci a některých státních orgánů a soudců a poslanců Evropského parlamentu, v z.p.p.
- zákon č. 475/2013 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2014 a o změně zákona č. 504/2012 Sb., o státním rozpočtu České republiky na rok 2013, ve znění zákona č. 258/2013 Sb.
- Zákona č. 283/1993 Sb. o státním zastupitelství, v z.p.p.
- Zákon č. 302/2011 Sb., kterým sa mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, v znení pozdejších predpisu a niektoré ďalšie zákony.
- Zákon č. 451/1991 Sb., ktorým sa stanovujú niektoré ďalšie prepoklady pre výkon niektorých funkcií v štátnych orgánoch a organizáciách Českej a Slovenskej Federatívnej republiky, Českej republiky a Slovenskej republiky, v znení neskorších predpisov.
- Loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication

- Loi organique n° 2013-1026 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public
- Loi n° 2013-1028 du 15 novembre 2013 relative à l'indépendance de l'audiovisuel public
- LOI n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013
- Décret n°89-518 du 26 juillet 1989 relatif à l'organisation et au fonctionnement du Conseil supérieur de l'audiovisuel
- Décret n° 2013-1282 du 29 décembre 2013 pris pour l'application de l'article 88 de la loi n° 2013-1279 du 29 décembre 2013 de finances rectificative pour 2013
- Décret n° 2012-85 du 25 janvier 2012 fixant le cahier des charges de la société nationale de programme en charge de l'audiovisuel extérieur de la France.
- Décret n° 2011-732 du 24 juin 2011 relatif aux comités techniques prévus à l'article 29-3 de la loi n° 86-1067 du 30 septembre 1986 modifiée relative à la liberté de communication
- Odporúčanie Parlamentného zhromaždenia Rady Európy č. 1147 (1991) o parlamentnej zodpovednosti za demokratickú reformu vysielania.
- Odporúčanie Rady ministrov REC 2000 (23), o nezávislosti a funkciách regulačných orgánov pre vysielací sektor.
- Smernica Európskeho parlamentu a Európskej rady 2010/13/EU o koordinácii niektorých právnych a správnych predpisov členských štátov upravujúcich poskytovanie audiovizuálnych mediálnych služieb (smernica o audiovizuálnych mediálnych službách).
- Nariadenie Európskeho parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 o spolupráci medzi vnútroštátnymi orgánmi príslušnými pre vymáhanie dodržovania zákonov na ochranu záujmov spotrebiteľa (nariadenie o spolupráci v oblasti ochrany spotrebiteľa)

Literatúra:

- BARTOŇ, Michal.: 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.217-219.

- CONSEIL D'ÉTAT. *Autorités administratives indépendantes*. Rapport public 2001. Paris: La Documentation française, 2001. 475 s.
- FEINTUCK, Mike, VARNEY, Mike. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburg 2006. 306 s.
- FOILLARD, Philippe. *Droit administratif*. 2. éd. Bruxelles: Groupe Larcier s.a., 2013. 450 s.
- HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo. Obecná část*. 8. vydání, Praha : C.H. Beck, 2012. 826 s.
- HENDRYCH, Dušan. *Správní věda – Teorie veřejné správy*. 3. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, a.s., 2009. 232 s.
- HURARD, François. Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities. *Media & democracy*, Council of Europe Publishing, 1998. s. 139-156.
- CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 762 s.
- KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo*. 1. vydání, Brno: Masarykova Univerzita, 2009. 248 s.
- MIKULE, Vladimír. *Nezávislé správní úřady?* In V. JIRÁSKOVÁ(ed.). *Český stát a vzdělanost. Příspěvky přednesené na vědecké konferenci „Role státu v transformující se české společnosti*. Praha: Karolinum. 2002. s. 251-255.
- POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha : Leges, 2010. 272 s.
- RUJBROVÁ, Klára. *Vybrané aspekty regulace médií v kontextu teorií médií (bakalářská práce)*. Masarykova Univerzita v Brně, Fakulta sociálních studií, Katedra mediálních studií a žurnalistiky, 2006. 92 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 463 s.
- VILAIN, Yoan. *Légitimité des autorités de régulation*. In MASING, Johannes, MARCOU, Gérard (ed). *Le modele des autorités de régulation indépendantes en France et en Allemagne*. Paris: Société de législation comparé. 2011. s. 23-52.

Odborné články:

- BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*, 1-2/2004, s. 14 – 38.

- HANDRLICA, Jakub. Ke koncepci tzv. „nezávislých regulačních orgánů“ a k problematice jejich „nezávislosti“. *Správní právo*, 4/2005, s. 222-242.
- POUPEROVÁ, Olga. Ústřední správní úřady – formální, nebo materiální pojetí? *Právník*, 1/2013, s. 67-77.
- POUPEROVÁ, Olga. Několik poznámek k návrhům na zrušení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*, 7-8/2013, s. 416 – 431.
- POUPEROVÁ, Olga. Nezávislé správní úřady. Rukopis článku přijatého k publikaci v časopise *Správní právo*. 2014. (Rukopis poskytnutý JUDr. Olgou Pouperovou, Ph.D.)
- ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Parlamentní zpravodaj*, 2003, č. 6.

Judikatura:

- Uznesenie Vrchného súdu v Prahe zo dňa 21.4.1993 sp. zn. 6 A 98/93-10
- Rozsudok Mestského súdu v Prahe zo dňa 24.5.2007, č.j. 6 Ca 9/2007
- Uznesenie Najvyššieho súdu č.j. Komp 1/2004-70 zo dňa 23.7.2004
- Uznesenie Ústavného súdu ČR zo dňa 30.11.2010, sp.zn. Pl. ÚS 52/04
- Rozhodnutie Najvyššieho správneho súdu zo dňa 30.11.2006, č.j. 1 As 41/2005-76
- Nález Ústavného súdu zo dňa 9.10.2003, sp. zn. IV. ÚS 150/01
- CC, décision n° 86-217 DC du 18 septembre 1986

Ostatné zdroje:

- Autorités administratives indépendantes [online]. Legifrance.gouv.fr, 31.1.2014 [cit. 2. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.legifrance.gouv.fr/Sites/Autorites-independantes>>
- *Code de déontologie applicable aux membres du Conseil* [online]. csa.fr, 23.2.2003 [cit. 2. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Code-de-deontologie-applicable-aux-membres-du-Conseil>>
- *Composition du conseil* [online]. csa.fr [cit. 3. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College>>
- EPRON, Quentin. *Le statut des autorités de régulation et la separation des pouvoirs*. [online]. Ius-publicum.com, 15.6.2012 [cit. 20. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.ius-publicum.com>>

- GÉLARD, Patrice. *Les autorités administratives indépendantes : évaluation d'un objet juridique non identifié. Rapport* [online]. Sénat, 15.6.2006 [cit. 4. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.senat.fr/rap/r05-404-1/r05-404-1.html>>
- *Jednací řád Rady pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. rrtv.cz, 1.9.2010 [cit. 24. 2. 2014]. Dostupné z <<http://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vnitri-predpisy/jednaci-rad.htm>>
- KLES, Virginie. *Projet de loi de finances pour 2014 : Protection des droits et libertés. Avis* [online]. Sénat, 21.11.2013 [cit. 4. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.senat.fr/rap/a13-162-17/a13-162-17.html>>
- *Le règlement intérieur du CSA* [online]. csa.fr, 12.2.2008 [cit. 10. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-reglement-interieur-du-CSA>>
- McCHESNEY, Robert W., *Theses on media deregulation*. Campaign of Press and Broadcasting freedom [online]. 27.11.2002 [cit. 4. 2. 2014]. Dostupné z <<http://www.cpb.org.uk/body.php?id=255&category=publications&finds=1&string=McChesney>>
- *Organizační řád Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. rrtv.cz, 1.3.2012 [cit. 27. 2. 2014]. Dostupné z <<http://www.rrtv.cz/cz/static/o-rade/vnitri-predpisy/organizacni-rad-uradu.htm>>
- *Présentation du Conseil. Groupes de travail, missions et commissions* [online]. csa.fr [cit. 17. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Le-College/Groupes-de-travail-missions-et-commissions>>
- *Présentation du Conseil. Organisation des services*. [online]. csa.fr [cit. 17. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Les-services/Organisation-des-services>>
- *Présentation du Conseil. Les autorisations de diffusion ou de distribution* [online]. csa.fr [cit. 18. 3. 2014]. Dostupné z <<http://csa.fr/Le-CSA/Presentation-du-Conseil/Des-missions-diversifiees/Les-autorisations-de-diffusion-ou-de-distribution>>
- *Projet de loi organique et projet de loi relatifs à l'indépendance de l'audiovisuel public. Étude d'impact* [online]. Assemblée nationale, 3.6.2013 [cit. 5. 3. 2014]. Dostupné z <<http://www.assemblee-nationale.fr/14/projets/pl1113-ei.asp>>
- *První výročí odvolání RRTV (tiskové prohlášení)* [online]. Britské listy, 5.4.2004 [cit. 14. 2. 2014]. Dostupné z <<http://blisty.cz/art/17569.html>>
- ROGEMONT, Marcel. *Rapport fait au nom de la Commission des affaires culturelles et de l'éducation sur le projet de loi relatif à l'indépendance de l'audiovisuel public* [online]. Assemblée nationale, 17.7.2013 [cit. 5. 3. 2014]. Dostupné z <http://www.assemblee-nationale.fr/14/rapports/r1275.asp#P598_92536>

- SAUVÉ, Jean-Marc. *Les autorités administratives indépendantes. Intervention* [online]. Conseil d'État, 11.2.2010 [cit. 10. 2. 2014]. Dostupné z <<http://www.conseil-etat.fr/fr/discours-et-interventions/les-autorites-administratives-independantes.html>>

Zhrnutie / Summary

Vo svojej diplomovej práci porovnávam Radu pro rozhlasové a televizní vysílání s Najvyššou audiovizuálnou radou (Conseil supérieur de l'audiovisuel) pôsobiacou vo Francúzsku, ktoré označujem za mediálne regulačné orgány. Zameriavam sa na nezávislosť týchto inštitúcií a jej pozitívneprávne záruky. Vymedzujem a porovnávam ich postavenie v sústave vykonávateľov verejnej moci, charakteristické znaky, pôsobnosť a právomoc. Prostredníctvom komparácie vybraných znakov týchto regulačných orgánov sa dopracovávam k záverečnému cieľu svojej práce, a síce, či právna úprava Rady pro rozhlasové a televizní vysílání je z hľadiska záruk nezávislosti regulačného orgánu dostačujúca.

In my thesis I compare the Council for the Radio and Television broadcasting with the Supreme Council for audiovisual in France, that I define as media regulatory authorities. I especially focus on independence of these institutions and its guarantees. I define and compare their status in the system of public power authorities, their characters, their power and competency. Through the comparison of the chosen characters I attain the aim of my thesis – finding whether the legislation of the Council for the Radio and Television broadcasting in terms of the guarantees of independence is satisfying.

Kľúčové slová / Key words

Kľúčové slová

Rada pre rozhlasové a televízne vysielanie; rozhlasové a televízne vysielanie; regulácia médií; regulačný orgán; nezávislosť regulačného orgánu; zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání; správny úrad; Conseil supérieur de l'audiovisuel

Key words

The Council for Radio and Television Broadcasting; radio and television broadcasting; regulation of media; regulatory authority; independence of the regulatory authority; Law on Radio and Television Broadcasting; administrative agency; Supreme Council for audiovisual