

**Univerzita Palackého v Olomouci**

**Právnická fakulta**

**Petra Zatloukalová**

**Rozhodovací činnost**

**Rady pro rozhlasové a televizní vysílání**

**Diplomová práce**

**Olomouc 2011**

### **Čestné prohlášení**

Prohlašuji, že jsem diplomovou práci na téma „Rozhodovací činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání“ vypracovala samostatně a citovala jsem všechny použité zdroje.

V Olomouci dne ..... Podpis: .....

## **Poděkování**

Ráda bych tímto poděkovala vedoucí diplomové práce, JUDr. Olze Pouperové Ph.D., za odborné vedení, vstřícný přístup, podnětné připomínky a cenné rady, bez kterých by tato práce nemohla vzniknout.

Upřímné poděkování patří také mé rodině za podporu a výchovu vedoucí k lásce k poznání, a paní Kendře Barber Mott za jazykové korektury anglického textu.

# Obsah

<b>1. Úvod</b> .....	<b>6</b>
<b>2. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání</b> .....	<b>8</b>
<b>2.1 Regulace médií – vymezení důležitých pojmů</b> .....	<b>8</b>
2.1.1 Regulace médií, mediální regulační orgán .....	8
2.1.2 Zamyšlení nad (ne)zbytností regulace rozhlasového a televizního vysílání .....	10
<b>2.2 Charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání</b> .....	<b>11</b>
2.2.1 Právní zakotvení Rady .....	11
2.2.2 Výkon veřejné správy a organizace veřejné správy na úseku rozhlasového a televizního vysílání .....	12
2.2.3 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání jako správní úřad .....	13
2.2.4 Postavení v systému organizace vykonavatelů veřejné správy, problematika tzv. nezávislých správních úřadů .....	14
2.2.5 Ustavování Rady a její složení .....	15
2.2.6 Odvolávání členů Rady a Rady jako celku de lege lata .....	15
2.2.7 Současné personální obsazení Rady a jeho dopady na rozhodovací činnost .....	17
2.2.8 Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a jeho vliv na výkon rozhodovací činnosti Rady .....	17
<b>2.3 Nezávislost Rady a její záruky</b> .....	<b>18</b>
2.3.1 Relevance mezi nezávislostí Rady a její rozhodovací činností .....	18
2.3.2 Záruky nezávislosti Rady v ZRTV .....	19
2.3.3 Blíže k financování Rady .....	20
<b>2.4 Působnost a pravomoci</b> .....	<b>21</b>
2.4.1 Vymezení pojmů .....	21
2.4.2 Zamyšlení nad úrovní veřejného povědomí o působnosti Rady .....	22
<b>3. Rozhodovací činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání – obecný náhled</b> .....	<b>23</b>
<b>3.1 Teoretická východiska</b> .....	<b>23</b>
3.1.1 Rozhodování Rady jako správního orgánu a povaha jejich rozhodnutí .....	23
3.1.2 Přijímání rozhodnutí Rady .....	24
3.1.3 Omezení rozhodovací činnosti .....	25
3.1.4 Subsidiarita správního řádu a základní zásady činnosti správních orgánů .....	26
3.1.5 Správní uvážení a neurčité právní pojmy v rozhodovací praxi Rady .....	27
3.1.6 Předvídatelnost rozhodnutí Rady .....	28
<b>3.2 Stručný nástin právní úpravy licenčního řízení a rozhodnutí vydaných v licenčním řízení</b> .....	<b>29</b>
<b>4. Rozhodovací činnost Rady vykonávaná při následném dohledu nad vysílanými obsahy</b> .....	<b>31</b>
<b>4.1 Analýza právní úpravy vztahující se k předmětu rozhodovací činnosti Rady</b> .....	<b>31</b>
4.1.1 Předmět rozhodovací činnosti .....	31
4.1.2 Povinnosti při vysílání programu dle ZRTV .....	31
4.1.3 Povinnosti zakotvené v zákoně o reklamě .....	33
4.1.4 Analýza nejčastěji sankcionovaných porušení zákona .....	34
<b>4.2 Správní rozhodnutí a judikatura související s některými porušeními ZRTV a zákona o reklamě</b> .....	<b>35</b>
4.2.1 Reklama a teleshopping .....	35
4.2.2 Ohrožení fyzického, psychického nebo mravního vývoje dětí a mladistvých .....	36
4.2.3 Objektivita a vyváženost .....	37
4.2.4 Jak vyložit pojmy čitelnost a zřetelnost? .....	39
<b>4.3 Sankce za porušení zákona a jejich ukládání</b> .....	<b>41</b>
4.3.1 Obecně k sankcím .....	41

4.3.2	Správní rozhodnutí a judikatura vztahující se k upozornění na porušení zákona .....	41
4.3.3	Výše pokuty .....	43
4.3.4	Lhůty pro ukládání pokut .....	43
<b>4.4</b>	<b>Jak konkrétně Úřad Rady ovlivňuje rozhodnutí Rady .....</b>	<b>45</b>
4.4.1	Shlédli či neshlédli radní pokutovaný pořad? .....	45
<b>4.5</b>	<b>Obsahové náležitosti správního rozhodnutí .....</b>	<b>47</b>
4.5.1	Výroková část rozhodnutí, příslušná judikatura .....	47
4.5.2	Odůvodnění rozhodnutí, příslušná judikatura .....	48
<b>4.6</b>	<b>Přezkum rozhodovací činnosti Rady a poučenost Rady z předchozí judikatury .....</b>	<b>49</b>
4.6.1	Právní úprava .....	49
4.6.2	Respektování judikatury Radou pro rozhlasové a televizní vysílání .....	50
<b>5.</b>	<b>Závěr.....</b>	<b>52</b>
<b>6.</b>	<b>Bibliografie .....</b>	<b>54</b>
	Prameny .....	54
	Literatura .....	55
	Odborné tištěné články .....	56
	Odborné články dostupné online .....	56
	Webové stránky .....	56
	Judikatura a rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání .....	57
<b>7.</b>	<b>Shrnutí / Summary .....</b>	<b>60</b>
<b>8.</b>	<b>Klíčová slova / Key Words .....</b>	<b>61</b>

# 1. Úvod

Tématem této diplomové práce je rozhodovací činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Na uvedené téma lze pohlížet z několika úhlů pohledů a prizmatem různých právních odvětví – práva ústavního, práva správního, práva mediálního. V mé práci bude problematika rozhodovací činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání posuzována především ze správněprávního pohledu, i když pro kvalitní zpracování tématu se nelze, alespoň okrajově, nezmínit o některých souvisejících ústavněprávních či mediálněprávních aspektech. Téma obsahově spadá do správního práva hmotného i procesního.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je orgánem, jenž má za úkol v České republice regulovat rozhlasové a televizní vysílání. Její existence a úkoly, které má plnit, jsou zakotveny v zákoně (zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání). Postavení tohoto úřadu bylo již popsáno a shrnuto jak v odborné literatuře, tak v diplomových a jiných odborných pracích. Rozhodovací činnost tohoto orgánu je však ze své podstaty fenoménem vyvíjejícím se, proto se také na ni ve své diplomové práci hodlám zaměřit.

Cílem práce je snaha o nalezení odpovědí na otázky týkající se postavení a charakteristiky Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a vlivu na její rozhodovací činnost a posouzení kvality obsahové regulace. Existují nedostatky v rozhodovací činnosti Rady? Pokud ano, jakou mají povahu a komu jsou přičitatelné?

V práci se budu především zabývat platnou právní úpravou regulující postavení, charakteristiku a zejména činnost Rady. Nezbytné pro mne bude vycházet z relevantních aktů aplikace práva – rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, ale rovněž nelze pominout příslušná soudní rozhodnutí.

Jsem si vědoma toho, že nebude možné v této práci vystihnout všechny myslitelné souvislosti v jejich potřebné a žádoucí detailnosti. I z tohoto důvodu se zaměřím především na následný dohled nad vysílanými obsahy a téměř pominu problematiku licenčního řízení. Soustředit se na obě tyto „větve“ rozhodovací činnosti Rady a snažit se o jejich celkové zpracování v rámci diplomové práce by podle mne, s ohledem na obsáhlost tématu, nebylo možné.

Co se týče metody práce, bude se s ohledem na výše uvedené jednat zejména o popis a analýzu současného stavu, případně navrhnou určitá zlepšení. Budu se zabývat především právními aspekty rozhodovací činnosti Rady, nelze se ale zcela vyhnout aspektům mimoprávním.

Práce však nebude izolovaně rozdělena na část popisnou a část analytickou, a to z důvodu lepšího vystižení jejich vzájemné „propojenosti“ a také s ohledem na snahu o přehlednost celkového zpracování.

V úvodní kapitole krátce pojednám o postavení a charakteristice Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Následovat bude zobecněný pohled na rozhodovací činnost tohoto úřadu, v němž zmíním i problematiku licenčního řízení. Stěžejní z hlediska tématu a cíle mé práce bude kapitola věnující se výkonu rozhodovací činnosti při následném dohledu nad vysílanými obsahy. Sem zařadím vymezení zákonných povinností provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání, dodržování těchto povinností, dohled Rady, udělované sankce a další související otázky.

Pokud jde o návrhy na další výzkum, lze doporučit detailnější rozpracování problematiky rozhodnutí Rady vydaných v licenčním řízení, které se ve své práci budu věnovat pouze okrajově.

## 2. Rada pro rozhlasové a televizní vysílání

### 2.1 Regulace médií – vymezení důležitých pojmů

#### 2.1.1 Regulace médií, mediální regulační orgán

Média v současné době a ve vztahu k dnešní společnosti sehrávají podle mého názoru nepopíratelnou roli. Domnívám se, že na otázku, o jak zásadní roli se jedná, nelze odpovědět jednoznačně. Přidržel bych se proto názoru, že média utvářejí a ovlivňují (alespoň do jisté míry) mínění společnosti, neboť pro většinovou část společnosti jsou primárním a u některých informací dokonce jediným zdrojem.<sup>1</sup> A právě s ohledem na potenciál moci utvářet a ovlivňovat veřejné mínění, „do hry“ vstupuje stát v pozici regulátora. Je nejen garantem a tvůrcem právních norem, navíc prostřednictvím správních a soudních orgánů reguluje chování „médií“, a to individuálními právními akty.<sup>2</sup>

Působnost a pravomoci Rady pro rozhlasové a televizní vysílání nezasahují mediální oblast v celé své šíři. Jedná se o právní regulaci tzv. elektronických médií<sup>3</sup>. Stát přistupuje rozdílně k tištěným a vysílacím médiím. Příčinu lze spatřovat především v širokém záběru provozovatelů vysílání a jeho společenském dopadu, ale například i v technické složitosti vysílání oproti vydávání periodického tisku, a tedy i vstupních nákladech nutných pro zahájení vysílání. Důvody regulace se u tištěných médií neuplatní, neboť možnost vstupu na trh tištěných médií je o mnoho snazší než u médií vysílacích.<sup>4</sup>

Regulaci elektronických médií lze rozdělit na preventivní a následnou. Preventivní regulace vyjadřuje omezení přístupu k provozování vysílání, tzn. stanovení přesných podmínek, jež musí být naplněny, aby zájemce mohl vysílat.<sup>5</sup> Preventivní regulace se v demokratických společnostech zpravidla týká za 1) pravidel vlastnictví mediálních organizací a za 2) vymezení obsahové a geografické činnosti jednotlivých médií (zejm.

---

<sup>1</sup> POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha : Leges, 2010. s. 15, 16.

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

<sup>3</sup> Tamtéž, s. 119: Za elektronická média se obvykle považují ta média, jež přenášejí informace ke svým recipientům elektronicky. Nejčastěji se pak v této souvislosti hovoří o rozhlasovém a televizním vysílání. Významným fenoménem je pak vysílání prostřednictvím sítě internet. Obdobně in ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. 2., rozšířené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. s. 41.

<sup>4</sup> KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo....*, s. 140-141.

<sup>5</sup> Tamtéž, s. 138.



stanovení licenčních podmínek).<sup>6</sup> Následná regulace pak stanoví negativní limity, popř. i požadavky na obsah sdělení.<sup>7</sup>

Pro přiblížení postavení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání v systému organizace vykonavatelů veřejné správy a její celkovou charakteristiku je nutné vymezit pojem mediální regulační orgán<sup>8</sup>. Toho lze použít jako zastřešujícího pojmu pro orgán státu, jehož věcná působnost je specializovaná na regulaci jen některých aspektů činnosti sdělovacích prostředků.<sup>9</sup> Stejně jako se stát od státu může lišit konkrétní vymezení věcné působnosti těchto regulačních orgánů, mohou se lišit i jejich modely. Z tohoto pohledu se může jednat o orgány s rozhodovacími pravomocemi (jak je tomu právě v případě české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání), nebo pouze o orgány bez takových pravomocí, tedy o orgány ryze poradní (jak je tomu např. ve francouzsky mluvící části Belgie).<sup>10</sup> Český právní řád zakotvil dvojí regulaci (dvojí kontrolu) pro veřejnoprávní provozovatele vysílání (tím mám na mysli Radu České televize a Radu Českého rozhlasu na jedné straně, a Radu pro rozhlasové a televizní vysílání na straně druhé). Rada pro rozhlasové a televizní vysílání pak působí jako regulační orgán, jenž vykonává kontrolu i nad soukromými provozovateli, její pravomoc je tedy pojmově širší. Zmíněná „dvojí regulace“<sup>11</sup> se tedy projeví jen ve vztahu k provozovatelům veřejnoprávním.<sup>12</sup> Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, jako zastřešující orgán, bývá označována jako tzv. velká Rada.

Regulační orgán by měl být nezávislý na vládě, měly by v něm být zastoupeny relevantní regionální, politické, sociální a kulturní proudy a sám by měl být nepřímo odpovědný parlamentu. Nadto by měl takový orgán zajistit transparentnost vlastnických poměrů a rozhodování ve vysílání, měl by bránit škodlivé koncentraci médií.<sup>13</sup>

Pokud bych zgeneralizovala náplň činnosti jednotlivých (napříč různými státy a jejich právními úpravami) mediálních regulačních orgánů, dospěji k definování čtyř základních

---

<sup>6</sup> REIFOVÁ, Irena. *Slovník mediální komunikace*. Praha : Portál, 2004. s. 208.

<sup>7</sup> KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální ...*, s. 139.

<sup>8</sup> Z angl. „regulatory authority for the broadcasting sector“ (tedy regulační orgán pro vysílací oblast), je termínem čteně používaným v aktech evropského práva – např. *Doporučení Rady ministrů REC 2000 (23), o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro vysílací sektor*.

<sup>9</sup> BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*, 1-2/2004, s. 14 – 38.

<sup>10</sup> Tamtéž, s. 17

<sup>11</sup> Termínem „dvojí regulace“ nemám na mysli totožný výkon působnosti dvou regulátorů. Podle zákona č. 483/1991 Sb. ve z.p.p., o České televizi, je Rada České televize orgánem, prostřednictvím něhož se uplatňuje právo veřejnosti na kontrolu České televize.

<sup>12</sup> Průkopnictví tohoto duálního regulačního modelu se přiznává Velké Británii. (in HURARD, François. Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities. *Media & democracy*, Council of Europe Publishing, 1998, s.139 – 141.)

<sup>13</sup> Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147 (1991) o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání

úkolů: 1) správa kmitočtového spektra (zejm. jde o přidělování frekvencí soukromým provozovatelům), 2) dbaní na to, aby provozovatelé plnili své právní povinnosti, 3) role mediátora mezi posluchači či diváky a provozovateli, mezi provozovateli a státními orgány, 4) dbaní na zachování soutěže a dodržování antimonopolních opatření tak, aby žádný provozovatel (jejich skupina) nezískal dostatečný vliv na to, aby ohrozil svobodný přístup k informacím.<sup>14</sup>

Svou vlastní definici regulačního orgánu mediálního trhu poskytuje i A. Rozehnal, který ovšem pod tuto kategorii zařazuje i nestátní orgány. Podle něj se jedná o orgány, které svými úkony ovlivňují další účastníky mediálního trhu. Za těchto okolností bych do skupiny mediálních regulačních orgánů zařadila i Radu pro reklamu<sup>15</sup>.

### **2.1.2 Zamyšlení nad (ne)zbytností regulace rozhlasového a televizního vysílání**

Je regulace rozhlasového a televizního vysílání v demokratickém státě nezbytná? Nebo naopak nadbytečná, kontraproduktivní? O nutnosti respektování svobody projevu, tak jak je zakotvena v čl. 17 LZPS<sup>16</sup>, nemůže být pochyb. Nejedná se ovšem o zaručení absolutní, neboť samotná LZPS připouští její omezení.<sup>17</sup> Odrazem těchto restrikcí je úprava obsažená v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání.<sup>18</sup>

Regulace rozhlasového a televizního vysílání však neplní ve vztahu ke svobodě projevu a svobodnému trhu nutně negativní roli, jak by se mohlo na první pohled zdát. Naopak, jak trefně vystihuje M. Škop, absence regulace přináší mnoho nevýhod a „boj bez pravidel není hrou fair-play“.<sup>19</sup> Regulace se jeví jako nezbytná především s ohledem na moc médií v dnešním světě a jejich vliv na veřejné mínění.

Mnozí mediální teoretici se zabývají problematikou ospravedlnění regulace<sup>20</sup>. Tak např. M. Feintuck uvádí tyto důvody ospravedlnění – efektivní komunikace (stát prostřednictvím Rady pro rozhlasové a televizní vysílání uděluje licence – z důvodu omezeného počtu frekvencí), zachování diverzity (politické, kulturní; ZRTV zajišťuje

<sup>14</sup> HURARD, François. Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities. *Media & democracy*, Council of Europe Publishing, 1998, s. 139 – 141.

<sup>15</sup> Jedná se o občanské sdružení, jehož cílem je péče o etiku propagace, zejm. reklamy. Blíže viz ROZEHNAL, Aleš. *Mediální...*, s. 117.

<sup>16</sup> Usnesení předsednictva ČNR č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky; dále jen „LZPS“

<sup>17</sup> čl. 17 LZPS : Svoboda projevu je zaručena. Odst. 4 připouští omezení, a to pouze zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

<sup>18</sup> Zákon č. 231/1991 Sb., ve z.p.p., dále jen ZRTV

<sup>19</sup> ŠKOP, Martin. Regulace rozhlasového a televizního vysílání. *Revue pro média*, 2003, č. 6, s. 2.

<sup>20</sup> Z angl. „justifications for regulation“

diverzitu několika prvků - jednak omezeními při přidělování licencí, jednak uložením povinností provozovatelům vysílání<sup>21</sup>), ekonomické zájmy a veřejná služba.<sup>22</sup> Tržní prostředí, soutěž provozovatelů a jejich snaha o uchvácení co nejvyššího počtu recipientů (ať již posluchačů, či diváků) podle mého názoru jistým způsobem nutí provozovatele snižovat vzdělávací a „kvalitativní“ úroveň vysílaných pořadů. Určité regulační zásahy jsou možné z hlediska ochrany domácích soutěžitelů před subjekty, které disponují silným zahraničním kapitálem. Ty by mohly domácí soutěžitele eliminovat a svůj zisk směřovat do zahraničí. Stát proto logicky přistupuje k ochraně domácích subjektů. V našem právním řádu se tak děje především prostřednictvím regulace reklamy a zohledňováním produkce evropského původu. Co se týče posledního důvodu ospravedlnění regulace, tedy veřejné služby, stát za tímto účelem „povolává“ média veřejné služby, nicméně určité prvky tohoto ospravedlnění lze vysledovat i v povinnostech provozovatelů vysílání dle §31 ZRTV (tedy i provozovatelů komerčních).<sup>23</sup>

K. Rujbrová vyzdvihuje mimo jiné nutnost zajištění podmínek zdravé hospodářské soutěže (je nutná vnější ingerence státu pro zachování rovnosti přístupu pro všechny subjekty) a možnost kontrolního orgánu plnit funkci zprostředkovatele mezi diváky a provozovatelem vysílání (diváci, resp. posluchači mohou směřovat své názory, stížnosti na obsah nezávislému kontrolnímu orgánu vykonávajícímu dohled, mají tedy „v rukou“ účinný nástroj vybavený donucovací pravomocí).<sup>24</sup>

## 2.2 Charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání

### 2.2.1 Právní zakotvení Rady

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je právně zakotvena v zákoně č. 231/2001 Sb., ZRTV ze dne 17. května 2001. Neznamena to ovšem, že před uvedeným datem v České republice neexistoval orgán tohoto typu.

Přijetím zákona č. 486/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, v říjnu roku 1991, se Československo dokonce stalo prvním postkomunistickým státem ve střední a východní Evropě, který ukončil monopol státních rozhlasů a televizí.<sup>25</sup> Tento zákon

---

<sup>21</sup> Zejm. povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace, podpora evropské tvorby, zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání.

<sup>22</sup> FEINTUCK, Mike. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburgh 1999, s. 38.

<sup>23</sup> ŠKOP, Martin. *Regulace rozhlasového ...*, s. 6.

<sup>24</sup> KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální ...*, s. 136 – 138.

<sup>25</sup> ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Parlamentní zpravodaj*, 2003, č. 6.

zřídil devítičlennou Federální radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Především, že tento orgán byl oproti současné Radě nominován ze tří zdrojů<sup>26</sup>, radní bylo možné odvolat jen v určitých případech a to pouze orgánem, jenž je do funkce jmenoval. Již v roce 1992 tento regulační orgán doplnily národní vysílací rady. V České republice se tak stalo přijetím zákona č. 103/1992 Sb., který zakotvil Radu ČR pro rozhlasové a televizní vysílání. Tato právní úprava byla nahrazena v roce 2001 v současnosti platným, ve znění příslušných novel, zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Charakteristika Rady, její působnost a povinnosti jsou obsaženy v části druhé zmíněného zákona. Nejedná se ovšem v tomto směru o jediný pramen právní úpravy vztahující se k Radě.<sup>27</sup>

### **2.2.2 Výkon veřejné správy a organizace veřejné správy na úseku rozhlasového a televizního vysílání**

Fungování veřejné správy je v České republice zajišťováno systémem tzv. subjektů a vykonavatelů veřejné správy.<sup>28</sup> Rada pro rozhlasové a televizní vysílání není subjektem veřejné správy<sup>29</sup>, jedná se o vykonavatele veřejné správy (konkr. přímého vykonavatele státní správy). K tomuto závěru dojdeme, pokud na Radu vztáhneme definici V. Sládečka, a sice že se jedná o organizační strukturu, která státní správu provádí bezprostředně, jménem a namísto státu, v zákonem vymezené oblasti.<sup>30</sup>

Laická představa významu pojmu „subjekt“ by mohla vést ke konfusi pojmů subjekt a vykonavatel. V oblasti správního práva je ale toto rozlišování nezbytné. Postavení subjektu, jakožto nositele veřejných práv a povinností, je diametrálně odlišné od postavení „pouhého“ vykonavatele veřejné správy - ten nositelem veřejných práv a povinností není.

Jelikož se pohybujeme v oblasti veřejné správy, kde rozhodujícím je zájem veřejný ve smyslu řízení veřejných záležitostí, projevuje se zde, na rozdíl od soukromoprávní sféry, širší vázanost právem.<sup>31</sup>

---

<sup>26</sup> Jednalo se o tyto orgány: Federální shromáždění, Českou národní radu a Slovenskou federální radu.

<sup>27</sup> Z dalších právních předpisů uvádím zejm. ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve z.p.p.; zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve z.p.p.; zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve z.p.p. atd.

<sup>28</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. s. 233.

<sup>29</sup> Mezi subjekty veřejné správy patří stát a jiné subjekty, o nichž to stanoví Ústava nebo zákon. in SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 235.

<sup>30</sup> Tamtéž

<sup>31</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb. ve z.p.p., Ústava České republiky, čl. 2 odst. 3: Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

Rada nemá dle zákona o majetku ČR<sup>32</sup> právní subjektivitu, její jednání je jednáním státu. Má ovšem jakožto orgán státní správy procesní způsobilost dle soudního řádu správního<sup>33</sup> (v řízeních o přezkumu správních rozhodnutí Rady).

### 2.2.3 Rada pro rozhlasové a televizní vysílání jako správní úřad

Zákon stanoví, že Rada je správní úřad, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání a dohlíží na zachovávání a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a plní další úkoly stanovené zákonem a zvláštními právními předpisy.<sup>34</sup>

Samotný pojem „správní úřad“ zkoumá a charakterizuje teorie správního práva. V. Sládeček správní úřad chápe jako hlavního a základního vykonavatele veřejné správy.<sup>35</sup> Jedná se o pojem významově užší než pojem „vykonavatel veřejné správy“.<sup>36</sup> Pokud ony obecné charakteristické „rýsy“ správních úřadů, jak je formuluje V. Sládeček<sup>37</sup>, aplikuji na mnou zkoumaný konkrétní případ Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, dospěji k následujícímu: jde o organizační složku státu zřízenou zákonem, státní instituci jedinou svého druhu, jejími dalšími charakteristickými znaky jsou dvě zákonem stanovené základní podmínky existence (a tudíž možnosti vykonávat správní činnost) – pravomoc a působnost. Ty jsou ovšem natolik významné, že jim bude věnována pozornost v jedné z následujících kapitol. Výše popsané pojetí správních úřadů odpovídá tzv. institucionálnímu pojetí. Rada nemá postavení ústředního orgánu státní správy, jelikož zákon<sup>38</sup> ji mezi tyto orgány nezařazuje.

---

<sup>32</sup> Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve z.p.p.

<sup>33</sup> Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve z.p.p.

<sup>34</sup> § 4 odst. 2 ZRTV

<sup>35</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 244.

<sup>36</sup> Výkon veř. správy je svěřen i orgánům územních samosprávných celků (v přenesené působnosti), může dojít i k propůjčení výkonu fyzickým či právnickým osobám.

<sup>37</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 245.

<sup>38</sup> zákon č. 2/1969 Sb., o zřízení ministerstev a jiných ústředních orgánů státní správy České republiky, ve z.p.p.

## 2.2.4 Postavení v systému organizace vykonavatelů veřejné správy, problematika tzv. nezávislých správních úřadů

Jak jsem již uvedla výše, ZRTV Radu pro rozhlasové a televizní vysílání definuje jako „správní úřad“. Postavení tohoto správního úřadu v systému organizace vykonavatelů veřejné správy je však dosti specifické a ZRTV ani jiný právní předpis jej blíže nevynezuje.

D. Hendrych označuje Radu za vykonavatele státní správy stojící mimo organizační soustavu státní správy.<sup>39</sup> Dovětek „stojící mimo organizační strukturu státní správy“ nelze, alespoň podle mého názoru, chápat v absolutním slova smyslu. Taková „pozice“ správního úřadu (nejen Rady pro rozhlasové a televizní vysílání) je v praxi jen těžko představitelná. Znamenalo by to, že dotyčný úřad je absolutně nezávislý<sup>40</sup> na moci výkonné. Jak poznamenává V. Sládeček, nepřevažují situace, kdy by se příslušný správní úřad nacházel zcela mimo strukturu veřejné správy, většinou půjde o nezávislost partikulární (pouze v některých věcech a v určitých ohledech).<sup>41</sup>

Ve vztahu k Radě pro rozhlasové a televizní vysílání bych zdůraznila především Hadrlicovo rozlišování na nezávislost funkční (neustrannost) a nezávislost politickou.<sup>42</sup> I zde ale lze spatřovat určitou nadsázku, pokud se jedná o chápání významu slova „nezávislost“. Dle §7 ZRTV Radu tvoří 13 členů, které jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny. Nechci nikterak zpochybňovat neustrannost a politickou nezávislost radních, kreační aspekt ale podle mého názoru může (třeba jen teoreticky) nahrávat určitým spekulacím. M. Šmíd již v minulosti kritizoval politické, jednozdrojové nominace členů Rady a v zákoně zakotvenou snadnou o bezdůvodnou odvolatelnost.<sup>43</sup> Jelikož je tato problematika výrazným způsobem spjata se samotnou činností Rady, budu jí rovněž věnovat pozornost v jedné z následujících kapitol.

Kde se vzala potřeba zakládat nezávislé správní orgány, resp. v čem tyto mohou přinést výhody? T. Ježek chápe zakládání těchto orgánů jako reakci na tři současné potřeby: potřebu nestranných zásahů státu, potřebu zapojit do řešení nějakého citlivého problému

---

<sup>39</sup> HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo – Obecná část*. 4. vydání, Praha : C.H.Beck, 2001. s. 280 – 281, 291.

<sup>40</sup> V nejširším slova smyslu – pod toto označení zahrnuji všechny myslitelné aspekty nezávislosti – personální, finanční, funkční, politickou, kreační atd. Například aspekt finanční nelze chápat absolutně, neboť zde bude vždy existovat jistá (byť i třeba minimální) závislost především v podobě zisku finančních prostředků ze státního rozpočtu, jehož příprava je úkolem vládním.

<sup>41</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 279.

<sup>42</sup> HADRILICA, Jakub. Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky) [online]. epravo.cz, 13. 7. 2004 [cit. 20. 10. 2010]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>>

<sup>43</sup> ŠMÍD, Milan. *Sedm hříchů ...*s. 5.

odborníky a konečně potřebu efektivnosti samotného státního zásahu.<sup>44</sup> Problematickým se jeví především začlenění do stávající soustavy orgánů státní správy, o jejich užitečnosti však pochyb není.

### 2.2.5 Ustavování Rady a její složení

Rada jakožto správní úřad sídlící v Praze má třináct členů. Ty jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny, a to neprodleně po obdržení návrhu. Problematiku jednozdrojové nominace jsem popsala v předcházející kapitole. Federální koncept sice počítal s nominacemi ze tří zdrojů, domnívám se však, že tomu tak bylo především kvůli snaze zachovat či udržet rovnováhu obou států ve federaci. Současné právní úpravě je zejména „vyčítáno“ přílišné napojení na politické zájmy odrážející složení Poslanecké sněmovny v tom kterém volebním období. V tomto ohledu je patrný jistý (byť třeba minimální) politický tlak, jenž narušuje fundamentální požadavek na nezávislost Rady.

ZRTV rovněž stanovuje funkční období člena Rady, které činí 6 let, a specifikuje osobnostní požadavky pro možnost být navržen a jmenován.<sup>45</sup> Ve stejném ustanovení je zakotveno, že členství v Radě je veřejnou funkcí. Tato skutečnost má důležitou konsekvenci především s případným porušením povinností toho kterého člena v souvislosti se střetem zájmů<sup>46</sup>, jež může vést až k odvolání člena Rady.<sup>47</sup>

### 2.2.6 Odvolávání členů Rady a Rady jako celku *de lege lata*

Zákon taktéž počítá s možností odvolat člena Rady ze stanovených důvodů. Podle §7 odst. 7 ZRTV může odvolání navrhnout Poslanecká sněmovna, a to předsedovi vlády. V této souvislosti mne ale napadá praktická otázka, a sice zda může dojít k odvolání člena Rady předsedou vlády i bez návrhu Poslanecké sněmovny. Teleologickým výkladem výše uvedeného zákonného ustanovení podle mého názoru nelze dojít ke kladné odpovědi. Onen „návrh“ ze strany Poslanecké sněmovny vnímám jako nezbytný předpoklad pro následné odvolání. Jedná se o jakousi „pojistku“ bezdůvodného a svévolného odvolání člena Rady,

---

<sup>44</sup> JEŽEK, Tomáš. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. In Kysela (ed). *Deset let Ústavy ČR*. Eurolex Bohemia, 2003. s. 347 – 348.

<sup>45</sup> § 7 ZRTV

<sup>46</sup> Podle zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve z.p.p.

<sup>47</sup> CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009, s. 93.

v níž lze spatřovat jistou záruku nezávislosti. Tento můj závěr podporuje i judikatura.<sup>48</sup> Vedle odvolání člena Rady zákon připouští i odvolání Rady jako celku.<sup>49</sup>

Česká právní úprava odvolání člena Rady či Rady jako celku je ve srovnání s jinými regulačními orgány v zahraničí dosti unikátní z důvodu poměrně snadného provedení.<sup>50</sup> Nesouhlasím však s názorem, že odvolatelnost může být bezdůvodná. Opět lze totiž odkázat na nezbytnost odůvodnění stanoviska Poslanecké sněmovny, jež byla vyjádřena v judikatuře.<sup>51</sup> Problematickým však shledávám ustanovení §6 odst. 3 ZRTV, zejm. možnost odvolat Radu, pokud Poslanecká sněmovna opětovně neschválí pro závažné nedostatky výroční zprávu. Co zákonodárce zamýšlel „závažnými nedostatky“ nevím. Domnívám se, že za určitých okolností by se pod tuto kategorii „prohřešku“ dalo zařadit prakticky cokoli. Je otázkou, zda slovo „opětovně“ poskytuje dostatečnou záruku svévolného neschválení výroční zprávy. Jak upozorňuje M. Šmíd, i kdyby zpráva byla sebedokonalejší, stačí dvakrát hlasovat proti a celá Rada končí.<sup>52</sup> Současná právní úprava odvolávání Rady pro rozhlasové a televizní vysílání je tedy podle mne nevyhovující a zpřísnění a konkretizace důvodů takového postupu by se pozitivně odrazilo na zajištění nezávislosti jejího rozhodování.

Po přečtení §6 odst. 3 ZRTV a vycházejíc z přísně jazykového výkladu tohoto ustanovení, mohli bychom se domnívat, že odvoláním Rady jako celku dochází k odvolání Rady jako úřadu. Jedná se o zajímavé zamyšlení, které nabízí O. Pouperová<sup>53</sup>. Jak sama zároveň tuto otázku rozvíjí, odvolání Rady jako celku pro neplnění povinností stanovených v §5 ZRTV není odvoláván správní úřad, který jako orgán s vymezenými pravomocemi existuje bez ohledu na to, zda je vůbec obsazen. Odvoláním Rady jako celku je odvoláváno kolegium osob, které Radu tvoří.<sup>54</sup>

---

<sup>48</sup> Dle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 As 41/2005 je předseda vlády usnesením Poslanecké sněmovny vázán. Toto usnesení musí být odůvodněno. Není možno v obecné rovině připustit prostou odvolatelnost z veřejné funkce člena kolektivního orgánu (či dokonce kolektivního orgánu jako celku) bez udání důvodu.

<sup>49</sup> §6 odst. 3 ZRTV

<sup>50</sup> ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů ...

<sup>51</sup> Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 As 41/2005

<sup>52</sup> ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů ...

<sup>53</sup> POUPEROVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 253.

<sup>54</sup> Tamtéž



## 2.2.7 Současné personální obsazení Rady a jeho dopady na rozhodovací činnost

Co se týče konkrétního personálního složení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, jedná se podle mne o podstatný prvek hrající důležitou roli ve vztahu ke konečné kvalitě rozhodnutí a celkové činnosti tohoto správního úřadu.

Na následujících řádcích budu vycházet z dostupných údajů<sup>55</sup> týkajících se kvalifikace (zkušeností a vzdělání) současných radních. Právě tyto předpoklady pro výkon funkce jsou podle mne stěžejní. Netvrdím, že každý člen Rady musí disponovat nejvyšším „standardem“ ve všech zmíněných oblastech, jednotlivé složky samozřejmě mohou být navzájem vyvažovány. Důležitým shledávám výsledný dojem. Budu se orientovat na posléze uvedená kritéria, která zároveň vyhodnotím a srovnávám s výsledky z roku 2006<sup>56</sup>: 1) vzdělání i praxe v mediální oblasti a právní vzdělání či praxe<sup>57</sup>: 1 člen, 2) vzdělání i praxe v mediální oblasti: 3 členové, 3) vzdělání nebo praxe v mediální oblasti: 3 členové, 4) absence vzdělání i praxe v mediální oblasti, právní vzdělání či praxe: 3 členové, 5) absence vzdělání i praxe v mediální oblasti, absence právního vzdělání či praxe: 2 členové.<sup>58</sup>

Domnívám se, že optimálním požadavkem je požadavek formulovaný pod bodem 1), tedy vzdělání i praxe v mediální oblasti a právní vzdělání či praxe. Zde je vidět ve srovnání s rokem 2006 posun, byť minimální. Výsledky dalších požadavků a kritérií jsou však víceméně totožné, k žádnému většímu posunu bohužel nedošlo. Otázkou zůstává, na kolik fundované rozhodnutí lze od Rady v takovémto složení očekávat.

## 2.2.8 Úřad Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a jeho vliv na výkon rozhodovací činnosti Rady

Zákon se o Úřadu Rady zmiňuje v souvislosti se zabezpečením činnosti Rady – Úřad zajišťuje úkoly spojené s odborným, organizačním a technickým zabezpečením činnosti Rady. Je orgánem Rady a jeho činnost je hrazena z rozpočtu Rady.<sup>59</sup> Úřadu tedy není přiznána

---

<sup>55</sup> [http://www.rrtv.cz/cz/static/slozeni\\_rady/soucasni.htm](http://www.rrtv.cz/cz/static/slozeni_rady/soucasni.htm) - stav ke dni 17.6.2009, počet členů : 12 (13. člen nebyl k tomuto datu zvolen)

<sup>56</sup> Použiji kritéria vyhodnocená K. Rujbrovou (in RUIBROVÁ, 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.)

<sup>57</sup> „Praxí“ zde mám na mysli praxi ve veřejné správě.

<sup>58</sup> Podle vyhodnocení K. Rujbrové byla situace v roce 2006 následující: ad 1) žádný člen, ad 2) 2 členové, ad 3) 5 členů, ad 4) 4 členové, ad 5) 2 členové.

<sup>59</sup> §11 ZRTV

právní subjektivita, není ani správním úřadem ve smyslu čl. 79 Ústavy.<sup>60</sup> Podrobnější informace nalezneme v Organizačním řádu Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání<sup>61</sup>. Pozornost si zaslouží ustanovení opravňující Radu delegovat výkon některých dalších činností v zákoně výslovně neupravených, avšak patřících do její působnosti, s výjimkou činností rozhodovacích.<sup>62</sup> Je zde tedy formulován současně limit delegace – absolutní nepřipustnost delegace ve vztahu k rozhodovací činnosti Rady.

Co se týče organizační struktury Úřadu, v čele stojí vedoucí, který Úřad řídí. Jmenuje ho a odvolává Rada a je přímo podřízen předsedovi Rady. Vedoucí pak přijímá do pracovního poměru ostatní zaměstnance Úřadu. V pracovních právních vztazích tito jemu podléhají.

Úřad je rozdělen do čtyř odborů: odbor rozhlasového vysílání a licencí, odbor analýz televizního vysílání, odbor nelineárních služeb a provozní odbor. Každý odbor řídí ředitel odboru, jehož jmenuje a odvolává vedoucí Úřadu. Ředitel odboru je přímo podřízen vedoucímu Úřadu.<sup>63</sup>

Jaký vliv má Úřad na výkon rozhodovací činnosti Rady? Postačila by i strohá, leč výstižná odpověď: zásadní. Úřad zajišťuje veškeré podklady pro vedení správních řízení (včetně správních spisů, v souladu se správním řádem a právními předpisy, písemná vyhotovení správních rozhodnutí Rady).<sup>64</sup> Existuje tedy přímý vliv na „kvalitu“ jednotlivých rozhodnutí.

Zatímco Rada jakožto kolektivní orgán rozhoduje na svých zasedáních, činnost jejího výkonného orgánu – Úřadu – je „kontinuální“, nepřerušovaná přestávkami mezi jednotlivými zasedáními. Činnost Úřadu je podle Ústavního soudu zásadní například ve vztahu k zachování lhůt – bez této činnosti by nebylo možné zachovat např. lhůtu dle § 15 ZRTV.<sup>65</sup>

## 2.3 Nezávislost Rady a její záruky

### 2.3.1 Relevance mezi nezávislostí Rady a její rozhodovací činností

Aby Rada pro rozhlasové a televizní vysílání mohla plnit povinnosti a úkoly svěřené jí zákonem, je nezbytné zajistit základní požadavek – její nezávislost. Problematice tzv. nezávislých správních úřadů byla věnována pozornost v předcházející kapitole. U Rady pro

---

<sup>60</sup> CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování ...*, s. 98.

<sup>61</sup> Účinný Organizační řád ke dni 1. 5. 2010 je dostupný na <[http://www.rrtv.cz/cz/static/council\\_organisationorder.htm](http://www.rrtv.cz/cz/static/council_organisationorder.htm)>

<sup>62</sup> Čl. 3 odst. 1 Organizačního řádu

<sup>63</sup> Čl. 4 Organizačního řádu

<sup>64</sup> Čl. 5 Organizačního řádu

<sup>65</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09

rozhlasové a televizní vysílání požadavek nezávislosti vstupuje do popředí především v souvislosti s její rozhodovací činností. Snad není pochyb, že mediální oblast (včetně rozhlasového a televizního vysílání) je oblastí krajně citlivou na jakoukoli regulaci či manipulaci ze strany státu, a to především s ohledem na svobodu slova, právo na informace a zákaz cenzury. Pochybnosti o podjatosti Rady by mohly mít až devastující účinky. Výstupy její rozhodovací činnosti by postrádaly přesvědčení o jejich závaznosti.

Z těchto důvodů vstupuje do hry právo a zákonodárce formuluje právní prostředky, kterými bude napříště zaručována nezávislost regulačního orgánu. Inspirací je jistě i Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23. V bodě 3 stojí, že pravidla vztahující se na orgány regulace pro sektor vysílání, zejm. na jejich složení, jsou klíčovým prvkem z hlediska jejich nezávislosti. Měla by proto být koncipována tak, aby je chránila proti jakémukoli zasahování, zejména ze strany politických sil nebo ekonomických zájmů.

### 2.3.2 Záruky nezávislosti Rady v ZRTV

M. Bartoň zdůrazňuje, že prakticky všechna ustanovení dotýkající se činnosti Rady mají vliv na její nezávislé postavení. Už samotný způsob ustavování či odvolání Rady, resp. jejich členů, musí zohledňovat požadovanou nezávislost.<sup>66</sup> Vedle této záruky, jež je podle mého názoru jednou z nejdůležitějších, akcentuje M. Bartoň důležitost zákonných ustanovení o neslučitelnosti funkcí<sup>67</sup> a vyloučení střetu zájmů<sup>68</sup>, možnost vyloučení pro podjatost<sup>69</sup>, volný mandát<sup>70</sup> a aspekt financování.

Pozoruhodným shledávám především koncept omezení způsobu výkonu výdělečné činnosti. Zákonodárce samotný výkon výdělečné činnosti nezakazuje, reprobuje pouze způsob výkonu výdělečné činnosti, který by ohrožoval řádný výkon funkce člena Rady. O jaký nežádoucí způsob se může jednat, ovšem ZRTV nespécifikuje. Dovolím si na tomto místě uvést určitou paralelu s §85 zákona o soudech a soudcích<sup>71</sup>, jenž mj. zakazuje soudcům již samotný výkon samostatné výdělečné činnosti. Pokud bych odhlédla od všech specifik a odlišností funkcí soudců a členů Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a na obě funkce se podívala z pohledu jednotícího kritéria (tj. že se jedná o osoby, jež rozhodují v individuálních případech, a to nezávisle a nestranně), lze dojít k závěru, že postavení soudce a radního je

---

<sup>66</sup> BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika ..., s. 24.

<sup>67</sup> §7 odst. 9 ZRTV

<sup>68</sup> §7 odst. 13 ZRTV

<sup>69</sup> §8 odst. 3 ZRTV

<sup>70</sup> §7 odst. 10 ZRTV

<sup>71</sup> Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve z.p.p.

v tomto ohledu „nerovnoprávné“, a to v neprospěch soudců. Stávající právní úprava podle mého názoru odráží výši hmotného zabezpečení, kterou stát oběma skupinám poskytuje. Radním dává možnost určitého „přivýdělku“, zároveň stanovuje mantinel v podobě způsobu výkonu výdělečné činnosti. Jazykovým výkladem docházím ke zjištění, že ani nemusí dojít k narušení nebo ohrožení důvěry v nezávislost a nestrannost Rady, postačí určitá potencialita. Jak poukazují autoři komentáře k ZRTV, ohrožení řádného výkonu funkce vedlejší výdělečnou činností člena Rady je třeba posuzovat z hlediska časového a z hlediska kvality výkonu funkce. Časové hledisko autoři považují za zcela zřejmé – výkon funkce člena Rady vyžaduje dostatečný časový prostor a nelze jej omezovat soukromou výdělečnou činností. Pokud jde o druhý aspekt, tedy kvalitu výkonu funkce, jde zejména o to, aby člen Rady nebyl při svém rozhodování ovlivněn čímkoliv nežádoucím.<sup>72</sup>

### 2.3.3 Blíže k financování Rady

Otevřením otázky financování Rady se záměrně znovu částečně vracím k problematice tzv. nezávislých regulačních orgánů. Jsem přesvědčena, že cesta, kterou se při úpravě této problematiky vydal český zákonodárce, je zvolena dobře. Nelze si představit situaci, ve které by byl správní úřad zcela finančně nezávislý na moci zákonodárné, a to z následujícího důvodu: Rada je financována ze státního rozpočtu, který schvaluje Poslanecká sněmovna. Proto souhlasím s tezí, že z hlediska finančního je vytvořena vazba Rady na moc zákonodárnou.<sup>73</sup> Zároveň však, a tady se vracím k vysvětlení mého přesvědčení o zvolení optimálního řešení, je financování Rady nezávislé na financích poskytovaných ad hoc. Rada totiž hospodáří s vlastním rozpočtem podle zákona o rozpočtových pravidlech<sup>74</sup>, její financování je tak stanoveno na rok dopředu.<sup>75</sup>

Potud je aspekt financování zprostředkovaně, nepřímě spojen s rozhodovací činností Rady. Zároveň se financování (resp. výše poskytovaných finančních prostředků) může ve vztahu k rozhodování projevovat přímo – zde mám na mysli možnost vytvoření určitých limitů rozhodování.<sup>76</sup> Protože ze své pozice bohužel nedokážu posoudit, zda Rada v současné době disponuje dostatečnými finančními prostředky (případně jaká jejich výše by byla dostatečná, přiměřená), ponechám tuto poznámku pouze v rovině teoretické.

<sup>72</sup> CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování...*, s. 94.

<sup>73</sup> BARTOŇ, Michal. *Postavení a charakteristika ...*, s. 30.

<sup>74</sup> Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve z.p.p.

<sup>75</sup> Tento model je doporučován i v bodě 11 Doporučení REC (2000) 23.

<sup>76</sup> O dalších případných limitech rozhodování správních orgánů bude pojednáno v jedné z následujících kapitol.

## 2.4 Působnost a pravomoci

### 2.4.1 Vymezení pojmů

Pravomoc a působnost správního úřadu jakožto základní podmínky jeho existence patří k charakteristickým znakům úřadu v institucionálním pojetí.<sup>77</sup> Vymezení působnosti a pravomoci Rady pro rozhlasové a televizní vysílání je velmi podstatné, neboť státní moc lze uplatňovat pouze v případech, mezích a způsoby, které stanoví zákon<sup>78</sup> a působnost správních úřadů lze stanovit pouze zákonem.<sup>79</sup>

Působností (kompetencí) správního úřadu se zpravidla chápe zákonem (věcně a prostorově) vymezená oblast, kde úřad uplatňuje především svou pravomoc.<sup>80</sup> Co se týče územní působnosti, jedná se v případě Rady o působnost celostátní. ZRTV v souladu s komunitárním nařízením o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele<sup>81</sup> rozšiřuje územní působnost Rady i mimo území České republiky – podle §59a ZRTV Rada v případě zjištění protiprávního jednání, kterého se provozovatel vysílání nebo provozovatel převzatého vysílání dopustil na území Evropských společenství nebo v jiném státě tvořícím Evropský hospodářský prostor a které poškozuje nebo může poškodit společný zájem spotřebitelů, rozhodnutím takové jednání zakáže.

Při stanovení věcné působnosti (tedy okruhu záležitostí, kterými se Rada zabývá) se zákonodárce přidržel v §5 ZRTV enumerativní metody<sup>82</sup>. Podle tohoto ustanovení Rada zejm. dohlíží na dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a podmínek stanovených v rozhodnutí o udělení licence či v rozhodnutí o registraci; uděluje, mění a odnímá licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání; vydává, mění a zrušuje rozhodnutí o registraci k provozování převzatého vysílání atd. Pro lepší přehlednost použiji rozdělení na několik obecnějších forem činnosti, jak jej nabízí M. Bartoň. Do působnosti Rady tedy náleží: rozhodování o vzniku či zániku oprávnění vysílat, ukládání sankcí, evidenční a informační činnost, dozorová a monitorovací činnost, rozhodování o vnitřních záležitostech Rady, plánovací a poradní činnost a některé další činnosti související s úkoly Rady.<sup>83</sup>

---

<sup>77</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní...*, s. 245.

<sup>78</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve z.p.p., čl. 2 odst. 3

<sup>79</sup> Tamtéž, čl. 79 odst. 1

<sup>80</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní...*, s. 246.

<sup>81</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele

<sup>82</sup> tj. vymezení jednotlivých úkolů a oblastí, kde Rada působí. Obecně k této metodě: SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní...*, s. 247.

<sup>83</sup> BARTOŇ, Michal. *Postavení a charakteristika ...*, s. 23.

Působnost Rady v oblasti rozhodovací činnosti je „rozšířena“ zákonem o reklamě<sup>84</sup>. Podle §7 odst. 1 písm. a) je Rada orgánem příslušným k výkonu dozoru nad dodržováním tohoto zákona, a to pro reklamu šířenou v rozhlasovém a televizním vysílání a pro sponzorování v rozhlasovém a televizním vysílání.

Pojem „pravomoc“ bývá definován jako soubor právních prostředků, které má správní úřad k dispozici pro výkon působnosti.<sup>85</sup> Pravomoci Rady pro rozhlasové a televizní vysílání jsou rozhodovací a dozorové.<sup>86</sup> Vydává rozhodnutí (individuální správní akty) a provádí správní dozor.

#### **2.4.2 Zamyšlení nad úrovní veřejného povědomí o působnosti Rady**

Při pročitání poslední publikované Zprávy o stavu vysílání a činnosti Rady<sup>87</sup> mne zaujalo přehledné zpracování doručené korespondence, v níž se pisatelé obraceli na Radu s rozličnými podněty a stížnostmi. Z celkového počtu 1716 písemností, kterými se Rada zabývala, bylo celkem 697 dotazů mimo působnost Rady (pro ilustraci se jedná o 41 % z celkové počtu). Zjednodušeně řečeno - téměř každý druhý podnět či stížnost nenáležely do působnosti Rady.

Domnívám se, že tento fakt může vypovídat o povědomí veřejnosti o tom, k čemu Rada vlastně slouží, čím se zabývá. A s čím se diváci a posluchači nejčastěji marně obrací na Radu? Jedná se zejm. o zrušení pořadů, ale také úroveň (profesionalita) moderátora, zpožděné začátky pořadů či hlasitost reklamy.<sup>88</sup>

---

<sup>84</sup> Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve z.p.p.; dále jen „zákon o reklamě“

<sup>85</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní...*, s. 245.

<sup>86</sup> POUPEROVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 244.

<sup>87</sup> Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2009, dostupná z <http://www.rrtv.cz>

<sup>88</sup> Tamtéž, s. 88.

## 3. Rozhodovací činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání – obecný náhled

### 3.1 Teoretická východiska

#### 3.1.1 Rozhodování Rady jako správního orgánu a povaha jejích rozhodnutí

Rozhodovací činností naplňuje veřejná správa své základní funkce. V rozhodování lze spatřovat jádro činnosti veřejné správy, kterým se veřejná správa zejména projevuje navenek, které přibližuje a charakterizuje činnostní, aktivní stránku veřejné správy jako specifického systému podílejícího se na procesu společenského řízení.<sup>89</sup> Rozhodování je proces, ve kterém rozhodující subjekt (konkrétně tedy Rada pro rozhlasové a televizní vysílání) provádí v konkrétní situaci nenáhodný výběr z nejméně dvou možných variant, resp. alternativ další činnosti. Cílem, účelem a výsledkem této činnosti je pak zpravidla rozhodnutí.<sup>90</sup>

Správní rozhodnutí je aktem aplikace práva, jímž se v určité věci zakládají, mění nebo ruší práva anebo povinnosti jmenovitě určené osoby nebo v jímž se v určité věci prohlašuje, že taková osoba práva nebo povinnosti má anebo nemá.<sup>91</sup> Příkladem konstitutivního správního rozhodnutí vydaného Radou pro rozhlasové a televizní vysílání je např. rozhodnutí o udělení licence. Rozhodnutí o porušení ZRTV a o uložení sankce za toto porušení je svou povahou tzv. smíšené rozhodnutí<sup>92</sup>. S „čistě“ deklaratorními rozhodnutími se podle mne ve spektru Radou vydávaných rozhodnutí setkat nelze. Dále lze vydávaná rozhodnutí členit na meritorní (např. rozhodnutí o udělení licence) a procesní (např. odmítnutí žádosti o licenci z důvodu neodstranění nedostatků žádosti ve stanovené lhůtě). Co se týče dělení správních rozhodnutí na rozhodnutí ad personam (týkající se jmenovitě určené osoby) a in rem (prvotně se týkající určité věci, jejím prostřednictvím pak určité osoby, jsou závazná i pro právní nástupce této osoby), zde se podle mého názoru lze v rámci rozhodovací činnosti Rady setkat pouze s prvně uvedenými. Např. udělení sankce za nedodržení povinností se týká osoby, jež je jmenovitě určena ve výrokové části rozhodnutí.

Z dalšího dělení se nabízí dělení na časově omezené (rozhodnutí o udělení licence) či neomezené správní akty (rozhodnutí o registraci). Rozhodnutí o udělení licence je zároveň

---

<sup>89</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. přepracované vydání, Brno : Masarykova univerzita, 1996. s. nečíslována (Úvod).

<sup>90</sup> Tamtéž, s. 52.

<sup>91</sup> Dovození z § 9 zákona č. 500/2004 Sb., správního řádu, ve z.p.p.

<sup>92</sup> Toto rozhodnutí je v podstatě v části deklaratorní a v části konstitutivní. in SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. s. 206.

příkladem pozitivního správního aktu (tj. správního aktu, kterým se mění právní postavení adresáta) a současně příkladem benefičního správního aktu (správní akt „k dobru adresáta“), Negativním správním aktem je např. odmítnutí žádosti o licenci. Rozhodnutí o uložení sankce spadá do kategorie deterioračních správních aktů (jdoucí k tíži adresáta).

### 3.1.2 Přijímání rozhodnutí Rady

Právní úpravu přijímání rozhodnutí Rady nalezneme částečně v ZRTV, podrobnosti týkající se přípravy a průběhu zasedání a dalších souvisejících otázek upravuje jednací řád<sup>93</sup>.

Zasedání Rady musí být nejprve řádně připraveno, což zajišťuje Úřad Rady (připravuje zejm. podklady pro správní rozhodnutí), a svolává jej předseda Rady.<sup>94</sup> Jedná se o neveřejná zasedání, nicméně v licenčním řízení se konají veřejná slyšení.<sup>95</sup> Rada jakožto kolegiátní orgán<sup>96</sup> je usnášeníschopná, je-li na zasedání přítomna nadpoloviční většina členů Rady a je-li současně přítomen předseda Rady nebo některý z místopředsedů. Rozhodnutí jsou přijímána nadpoloviční většinou členů s výjimkou některých rozhodnutí<sup>97</sup>. Rada ve správních řízeních i v jiných projednávaných záležitostech podle povahy věci přijímá usnesení, bere projednávané věci na vědomí nebo je odkládá. Projednávání probíhá v rozpravě. Předsedající uděluje slovo v pořadí podle přihlášek do rozpravy. Návrhy usnesení mohou v rozpravě podávat pouze členové Rady. Úřad Rady podává návrhy usnesení vždy v písemné podobě, zpravidla jako součást podkladů pro rozhodnutí Rady. Vedoucí Úřadu Rady odpovídá za věcnou a právní správnost těchto návrhů.<sup>98</sup> Ze zasedání Rady je pořízen zápis, který obsahuje soupis projednaných správních rozhodnutí, text usnesení k nim přijatých a jednací číslo spisu, pod kterým je příslušné správní řízení vedeno.

Zvukový ani obrazový záznam ze zasedání Rady se nepožizuje.<sup>99</sup> To ale podle mého názoru může být mnohdy na škodu. Často se lze setkat s námitkou Radou sankcionovaných subjektů v rámci soudního přezkumu rozhodnutí Rady, která se týkají podezření, že radní

---

<sup>93</sup> Jednací řád Rady pro rozhlasové a televizní vysílání, účinný k 1. 9. 2010, dostupný z <[http://www.rrtv.cz/cz/static/council\\_standingorder.htm](http://www.rrtv.cz/cz/static/council_standingorder.htm)>

<sup>94</sup> Čl. 5 Jednacího řádu

<sup>95</sup> Čl. 6 Jednacího řádu

<sup>96</sup> Projev vůle Rady se utváří hlasováním jejích členů a hlas každého člena má stejnou váhu. in POUPEROVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 248.

<sup>97</sup> A to rozhodnutí o udělení licence, prodloužení licence, odnětí licence a zrušení registrace, kdy je k rozhodnutí třeba devíti hlasů členů Rady. Čl. 6 odst. 7 Jednacího řádu, shodně § 8 odst. 2 ZRTV.

<sup>98</sup> Čl. 6 Jednacího řádu

<sup>99</sup> Čl. 7 Jednacího řádu



pokutovaný pořad (vzkaz, znělku apod.) neshlédli a rozhodovali tak bez znalosti věci.<sup>100</sup> Tento fakt žalobci vyvozují z neúplnosti spisů<sup>101</sup> a soudy jim dávají za pravdu. Pokud by však existovala možnost pořizovat zvukové či obrazové záznamy ze zasedání Rady, domnívám se, že tyto by postačily pro přesvědčení soudu, že Rada postupovala v souladu se zásadou materiální pravdy, a námitka žalobců by tudíž neobstála.

### 3.1.3 Omezení rozhodovací činnosti

Na následujících řádcích se pokusím vymezit rozličná omezení, která připadají v úvahu v rámci rozhodovací činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Inspirací v rovině teoretické je pro mne kapitola pojednávající o typech omezení rozhodování orgánů ve veřejné správě v publikaci S. Skulové.<sup>102</sup> Jednotlivé typy pak budu aplikovat na rozhodování Rady.

*Cíle, úkoly a jejich stanovení.*<sup>103</sup> Pohybujeme se v systému státní správy, tedy nikoli samosprávy, a proto je Rada limitována cíli a úkoly, které ji zákonodárce svěřil. Existuje zde rámcové limitující působení cílů a úkolů, které jsou formulovány v ZRTV. Svěřeným úkolům se Rada musí věnovat bez výjimky, nicméně stanovuje si nad tento rámec priority, které zveřejňuje na svých webových stránkách.<sup>104</sup>

*Omezení právní povahy.*<sup>105</sup> Toto omezení úzce souvisí s výše popsaným limitem, dotýká se zásad legality a legitimacy, neboť Rada je vázána zákonem v tom, co činí, jakými formami to činí a samozřejmě i svou působností specifikovanou v ZRTV. Do popředí vstupuje aplikační aspekt legality, jenž spočívá v povinnosti Rady postupovat při aplikační činnosti podle pravidel stanovených právními normami a přitom důsledně chránit zájmy společnosti a práva a oprávněné zájmy fyzických a právnických osob.<sup>106</sup>

*Judikatura správních soudů a Ústavního soudu.*<sup>107</sup> Tato problematika vyvstává především v souvislosti s nutností respektovat právní názor soudu, který vyslovil v rozsudku zrušujícím správní rozhodnutí.<sup>108</sup>

<sup>100</sup> Např. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 8 Ca 257/2009; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 8 Ca 235/2009; rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2010, č. j. 11 Ca 248/2009.

<sup>101</sup> Problematiku „nezaložených protokolů o promítnutí pokutovaných pořadů“ detailněji rozeberu v kapitole 4.4.1.

<sup>102</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování...*, s. 80 - 93.

<sup>103</sup> Tamtéž., s. 80

<sup>104</sup> <http://www.rtv.cz/cz/static/priority.htm>

<sup>105</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování...*, s. 81.

<sup>106</sup> Obecně k legalitě a jejímu aplikačnímu aspektu - KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. s. 154 a 155.

<sup>107</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování...*, s. 83.

*Limit informační.*<sup>109</sup> Zde mám na mysli možnost a schopnost Rady získávat, zpracovávat a hodnotit relevantní informace. Omezení zde může vyplynout z kvality připravenosti podkladů pro rozhodování ze strany Úřadu Rady. Do této kategorie bych ale rovněž zařadila nemožnost Rady získat relevantní informace o tom, jakého výnosu dosáhl pokutovaný a možnost tomuto přizpůsobit výši uložené pokuty.<sup>110</sup>

*Omezení spočívající v lidském činiteli.*<sup>111</sup> Lidský činitel může být limitem, naopak může být i velkou devizou. Domnívám se, že zde existuje úzká souvislost s kvalifikací jednotlivých radních.<sup>112</sup> Dalším problematickým okruhem je (ne)dostatečný počet zaměstnanců Úřadu Rady. Samotná Rada se k této otázce nepřímo vyjadřuje ve své poslední výroční zprávě, a to následovně: *V roce 2009 postupovala Rada při monitoringu obsahu televizního vysílání podle koncepce poprvé aplikované a osvědčivší se v roce 2008, která s minimálním personálním obsazením naplňovala maximální možnou měrou požadavky zákona na kontrolu všech typů televizního vysílání.*<sup>113</sup>

*Omezení materiální nebo finanční povahy.*<sup>114</sup> O rozpočtu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání bylo pojednáno v jedné z předcházejících kapitol<sup>115</sup>, zda-li je však výše poskytovaných financí dostatečná, nelze podle mne jednoznačně určit.

### **3.1.4 Subsidiarita správního řádu a základní zásady činnosti správních orgánů**

Důležité je zodpovědět otázku, zda správní řízení vedená Radou pro rozhlasové a televizní vysílání spadají do kategorie tzv. obecných správních řízení či do kategorie tzv. zvláštních správních řízení. Odpověď nelze najít ve správním řádu<sup>116</sup>, nutno ji hledat v ZRTV. Jedná se o §66 ZRTV<sup>117</sup>, jenž vyjadřuje subsidiaritu správního řádu a řízení tak vlastně zařazuje do kategorie zvláštních správních řízení. Obecně je subsidiarita správního řádu vyjádřena v §1 odst. 2 správního řádu.

---

<sup>108</sup> § 78 odst. 5 zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve z.p.p.

<sup>109</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování...*, s. 87.

<sup>110</sup> V rámci vysílání tzv. reality show (Big Brother, Vyvolení apod.) a následném udělování pokut za porušení zákona se diskutovalo o tom, zda se televizním stanicím uložená pokuta „nevyplatí“, neboť jejich zisky mohly mnohonásobně převyšovat ztrátu způsobenou případným zaplacením pokut.

<sup>111</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování...*, s. 90.

<sup>112</sup> Kapitola 2.2.7.

<sup>113</sup> Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2009, dostupná z <http://www.rrtv.cz>, s. 47.

<sup>114</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování...*, s. 92.

<sup>115</sup> Kapitola 2.3.3.

<sup>116</sup> Zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, ve z.p.p

<sup>117</sup> *Nestanoví – li tento zákon jinak, postupuje se v řízení podle správního řádu, s výjimkou ustanovení o odvolacím řízení... atd.* ZRTV se jako lex specialis odklání od úpravy obsažené ve správním řádu mj. v úpravě subjektivní a objektivní lhůty pro zahájení a ukončení řízení, a to ustanovením § 61 odst. 1 zákona o RTV.

Základní zásady činnosti správních orgánů upravené ve správním řádu<sup>118</sup> jsou právně závazné i pro Radu pro rozhlasové a televizní vysílání. Současně ale také plní funkci důležitého interpretačního pravidla pro výklad a aplikaci jednotlivých zákonných ustanovení. Rozhodnutí Rady často „naráží“ na respektování těchto zásad, což blíže rozvedu v rámci rozboru příslušných judikátů.

### 3.1.5 Správní uvážení a neurčité právní pojmy v rozhodovací praxi Rady

Správní uvážení je určitým stupněm volnosti rozhodování správního orgánu, umožňující mu v mezích zákona přijmout takové rozhodnutí, jaké shledá nejvhodnějším.<sup>119</sup> V. Sládeček nabízí následující definici: správní uvážení je správní normou dovolené samostatné uvažování orgánu (úřední osoby) o variantách řešení při rozhodování konkrétního případu.<sup>120</sup> Správní uvážení samozřejmě aplikuje při své rozhodovací činnosti i Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Samotná problematika správního uvážení je natolik rozsáhlá, že není možné ani záhodné na tomto místě podávat její vyčerpávající rozbor. Svou pozornost tedy soustředím především na souvislost diskreční pravomoci a následného soudního přezkumu. Zpětně se totiž Rada o tom, zda překročila (či nepřekročila) meze diskrece, dozvídá ze soudních rozhodnutí. Při aplikaci správního uvážení je nutné řádné odůvodnění výroku rozhodnutí. Např. rozsudkem Městského soudu v Praze<sup>121</sup> bylo pro nepřezkoumatelnost zrušeno rozhodnutí Rady, neboť v něm Rada své uvážení neodůvodnila.

O tom, že nelze směšovat pojmy „správní uvážení“ a „neurčité právní pojmy“, snad není pochyb.<sup>122</sup> Neurčité právní pojmy se zpravidla vyskytují především ve formě spojení několika slov, které charakterizuje značná nezřetelnost a mnohoznačnost.<sup>123</sup> ZRTV obsahuje celou řadu těchto pojmů – např. objektivita a vyváženost, mravnost atd. Zákonodárce nepodává legální definici těchto pojmů záměrně. Jako nejdůležitější „výhodu“ (ale zároveň i nutnost) používání neurčitých právních pojmů v právních předpisech shledávám zachování flexibility právní úpravy. Na druhé straně však může Rada čelit nařčení, že rozhoduje případ

---

<sup>118</sup> § 2 - § 8 správního řádu – zásada legality, zásada proporcionality, zákaz zneužití správního uvážení, ochrana dobré víry a oprávněných zájmů, zásada souladu s veřejným zájmem, zásada legitimního očekávání, zásada materiální pravdy, procesní ekonomie atd.

<sup>119</sup> Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R 2 (1980) týkající se správního uvážení

<sup>120</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 141.

<sup>121</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2010, č. j. 9 Ca 224/2009

<sup>122</sup> O nutnosti rozlišovat tyto pojmy pojednává např. V. Sládeček (in SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 145 a násl.) či S. Skulová (in SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení-základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno : Masarykova Univerzita, 2003. s. 19). K těmto názorům se přiklonil i Ústavní soud (nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III ÚS 31/97)

<sup>123</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 144.

od případu jinak a že její rozhodnutí postrádají určitou konzistentnost.<sup>124</sup> Tato problematika však již obsahově interferuje do následující podkapitoly.

### 3.1.6 Předvídatelnost rozhodnutí Rady

Jedním z nejvýznamnějších znaků právního státu je právní jistota. Ta vyjadřuje možnost předvídat postup státních orgánů ve vztahu k právnímu subjektu a při jejich rozhodování v konkrétním případě na základě aplikace práva předvídat možné varianty rozhodnutí.<sup>125</sup> V rámci rozhodovací činnosti Rady se jedná o to, aby provozovatelé vysílání měli k dispozici určitá „anticipační“ vodítka.

Představme si následující situaci: Jsem provozovatelem vysílání. Jak mám vědět, zda pořad, který chci odvysílat, obsahuje objektivní a vyvážené informace, resp. jaká kritéria bude Rada považovat za určující pro vyhodnocení dodržení zákona? Vzhledem k tomu, že Rada není oprávněna vydávat podzákonné právní akty a není oprávněna závazně interpretovat zákon, nemůže touto cestou upřesnit výklad neurčitých pojmů. Podle mého názoru nelze definovat všechny neurčité právní pojmy, které zákonodárce použil. Tato snaha by byla zbytečná (neurčité právní pojmy budou vždy v rámci nekazuistické právní úpravy existovat) a navíc, s ohledem na požadavek flexibility právní úpravy, také nežádoucí. Nemyslím si proto, že je tento způsob informování (prostřednictvím podzákonných právních aktů) pro provozovatele vysílání nezbytný. Sdílím názor Nejvyššího správního soudu, který judikoval, že provozovatelům vysílání by měla být při vynaložení náležité pozornosti kritéria pro posuzování souladu odvysílaných pořadů či jiných částí vysílání se zákonem známa, neboť tato kritéria vyplývají ze správní praxe Rady doplněné o judikaturu správních soudů. Dalším zákonným prostředkem přispívajícím k povědomí provozovatelů vysílání o správní praxi Rady je institut opatření k nápravě, který zahrnuje i povinnost Rady provozovatele vysílání na porušení zákona nejprve upozornit.<sup>126</sup>

K posílení prvků předvídatelnosti v rozhodovací činnosti Rady podle mého názoru přispělo zákonné zakotvení povinnosti Rady zveřejňovat svá usnesení a soudní rozhodnutí.<sup>127</sup> Čas od času Rada pořádá odborné semináře, čímž také může zlepšit informovanost

---

<sup>124</sup> Např. kritika M. Šmída (in ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů ...)

<sup>125</sup> KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva...*, s.180 a 181.

<sup>126</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2010, č. j. 7 As 64/2009-53

<sup>127</sup> §5 písm. r) a s) ZRTV

provozovatelů vysílání. Připomněla bych i Radou vydávaná doporučení, které sice nemají závazný charakter, informační službu provozovatelům však poskytují.<sup>128</sup>

Pro úplnost nutno dodat, že při analýze soudních rozhodnutí jsem se nesečkala s případem, ve kterém by žalobce (tedy pokutovaný) namítal nepředvídatelnost rozhodnutí Rady.

### **3.2 Stručný nástin právní úpravy licenčního řízení a rozhodnutí vydaných v licenčním řízení**

Licenčním řízením se rozumí řízení o udělení licence. Současná právní úprava provozování rozhlasového a televizního vysílání rozlišuje vysílání ze zákona (což se týká veřejnoprávních médií – České televize a Českého rozhlasu), vysílání na základě registrace (registrace opravňuje provozovatele k provozování převzatého vysílání v kabelovém systému nebo prostřednictvím družice, na rozdíl od licence je na registraci při splnění zákonem stanovených podmínek právní nárok<sup>129</sup>) a konečně vysílání na základě licence. Každé z těchto oprávnění se váže na jinou skupinu provozovatelů.

ZRTV rozlišuje licence pro provozování původního analogového vysílání prostřednictvím vysílačů a licence pro provozování původního digitálního vysílání prostřednictvím vysílačů a pro provozování původního vysílání prostřednictvím družic a kabelových systémů. Obě tyto kategorie se liší mírou právní regulace. Nejpřísnější je režim udělování licencí k analogovému terestrickému vysílání. Proces televizní digitalizace zastavil udělování licencí k analogovému televiznímu vysílání. U analogového rozhlasového vysílání se však situace nezměnila.<sup>130</sup>

Licence je jedním z regulačních nástrojů provozování rozhlasového a televizního vysílání, spadá do kategorie regulace preventivní (regulace přístupu). Tato regulace se také promítá v institutu zajištění plurality informací ve vysílání. V podstatě se jedná o to, že více odlišných provozovatelů vysílání může nabídnout recipientům rozmanitější, různorodější obsahy vysílání. Divák či posluchač si pak jednoduše vybírá informace, sestavuje vlastní

---

<sup>128</sup> Např. Doporučení Rady související s aplikací nové právní úpravy umístění produktu, dostupné na <[http://www.rrtv.cz/files/metodiky/product\\_placement\\_doporuceni\\_Rady.doc](http://www.rrtv.cz/files/metodiky/product_placement_doporuceni_Rady.doc)>

<sup>129</sup> § 26 odst. 2 ZRTV

<sup>130</sup> POUPEROVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 125.

skladbu informačních zdrojů. Právní úprava je obsažena v zákoně o ochraně hospodářské soutěže<sup>131</sup> (obecná úprava zákazu monopolního jednání) a v části šesté ZRTV.

---

<sup>131</sup> Zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve z.p.p.

## **4. Rozhodovací činnost Rady vykonávaná při následném dohledu nad vysílanými obsahy**

### **4.1 Analýza právní úpravy vztahující se k předmětu rozhodovací činnosti Rady**

#### **4.1.1 Předmět rozhodovací činnosti**

V této kapitole bych ráda zodpověděla zásadní otázku týkající se vymezení předmětu rozhodovací činnosti Rady vykonávané při následném dohledu nad vysílanými obsahy. Oproti licenčnímu řízení se tedy dostávám k problematice následné regulace rozhlasového a televizního vysílání. Co se týče obsahu této regulace, předesílám, že právní úprava stanovuje jak pozitivní, tak i negativní požadavky na obsah sdělení přenášeného rozhlasem či televizí.

Z hlediska předmětu rozhodování Rada rozhoduje o porušování právních předpisů v oblasti televizního a rozhlasového vysílání<sup>132</sup> a ukládá sankce (nebo „pouze“ opatření k nápravě) za tato případná porušení. Esenciální podmínkou pro uložení sankce je porušení právních předpisů (tedy spáchání správního deliktu). Z tohoto důvodu nelze předmět rozhodovací činnosti štěpit, já však s ohledem na potřebu vystihnout všechny souvislosti a podat pokud možno přehledný rozbor právní úpravy a judikatury, budu v následujících kapitolách rozebírat předmět činnosti po částech.

#### **4.1.2 Povinnosti při vysílání programu dle ZRTV**

Výchozím postulátem, zakotveným v §31 odst. 1 ZRTV, je právo provozovatelů vysílání a provozovatelů převzatého vysílání vysílat programy svobodně a nezávisle. Do jejich obsahu lze zasahovat pouze na základě zákona a v jeho mezích.<sup>133</sup> Orgánem zákonem povoláním k nezbytným a nutným zásahům, jak již bylo vysvětleno, je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání. Její rozhodovací činnost lze tedy vlastně chápat jako aprobovaný zásah do výše uvedeného práva.

Povinností uložených provozovatelům vysílání je celá řada. Jsou však nositeli povinností uvedených v §32 ZRTV pouze provozovatelé vysílání (jak naznačuje jazykový

---

<sup>132</sup> Neuvádím pouze porušování ZRTV, protože se může jednat i o porušování zákona č. 40/1995 Sb., o reklamě, ve z.p.p. - dozorovou a potažmo sankční činnost Radě ukládá § 7 odst. 1 písm. a). Podle tohoto ustanovení je Rada orgánem příslušným k výkonu dozoru nad dodržováním zákona o reklamě, a to pro reklamu šířenou v rozhlasovém a televizním vysílání a pro sponzorování v rozhlasovém a televizním vysílání.

<sup>133</sup> Toto zákonné ustanovení je tak v podstatě deklarací práva, které vyplývá z čl. 17 LZPS.

výklad)? Kdo může porušit tato ustanovení a může být Radou sankcionován, tzn. jaký je osobní rozsah uložených povinností? Jako první myšlenka mne napadá, zda formulace §32 odst. 1 (resp. výslovné uvedení „provozovatel vysílání“) není legislativní zkratkou. Není tomu tak, neboť na jiných místech zákona této případné zkratky použito není a, což je hlavní důvod, ZRTV podává v §2 legální definici provozovatele vysílání i provozovatele převzatého vysílání. Používání těchto pojmů promiscue či subsumování jednoho pojmu pod druhý je tak vyloučeno. Odpověď se naskýtá po hlubším prostudování ZRTV (zejm. §60) a následné posouzení jeho vztahu k uloženým povinnostem (tedy využití systémové interpretace) – za celý obsah převzatého vysílání odpovídá i provozovatel převzatého vysílání. Tím, že zákonodárce formuluje určitou skutkovou podstatu, ukládá zároveň subjektu, který přichází v úvahu jako pachatel takového deliktu, povinnost určitým způsobem jednat nebo se určitého jednání zdržet.<sup>134</sup> Autoři komentáře k ZRTV upozorňují na nutnost zohlednit postavení provozovatele převzatého vysílání (zejm. jeho limitovanou možnost ovlivnit obsah a skladbu převzatých programů) při stanovení výše případné pokuty.<sup>135</sup>

Základními povinnostmi provozovatelů vysílání a provozovatelů převzatého vysílání je podle §32 ZRTV provozovat vysílání vlastním jménem, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost a nést odpovědnost za obsah programů; zajistit, aby vysílané pořady nepodněcovaly k nenávisti z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti nebo příslušnosti k určité skupině obyvatelstva; nezařazovat do vysílání pořady, které mohou vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých zejména tím, že obsahují pornografii a hrubé samoučelné násilí atd.

ZRTV je protkán jednotlivými povinnostmi. Podat na tomto místě jejich celkový výčet by bylo podle mého mínění zcela nadbytečné, za důležitější pokládám jejich ilustraci na konkrétních případech rozhodnutí Rady.

Bylo by mylné domnívat se, že porušení ZRTV může spočívat pouze v porušení povinností vymezených v §32. Obsah televizního vysílání omezuje také ustanovení §42 a násl. o podpoře evropské tvorby a podpoře evropské nezávislé tvorby, které provozovateli přikazuje zařazovat do vysílání stanovené množství určitých obsahů, resp. obsahů určitého původu.<sup>136</sup> I v jiných ustanoveních jsou zakotveny povinnosti provozovatele ve vztahu k obsahu vysílání. Rada však může sankcionovat porušení jen těch povinností, které zákon stanoví.

---

<sup>134</sup> POUPEŘOVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 189.

<sup>135</sup> CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování ...*, s. 136.

<sup>136</sup> POUPEŘOVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 215.



### 4.1.3 Povinnosti zakotvené v zákoně o reklamě

Významným specifikem právní úpravy zákona o reklamě je osobní okruh nositelů povinností – jedná se o šířitele reklamy, ale rovněž zadavatele a zpracovatele reklamy. V obecných ustanoveních (§1 odst. 5, 6, 7) podává zákonodárce jejich legální definice. Zákon současně vymezuje, kdy a v jakých případech nesou šířitel, zadavatel a zpracovatel odpovědnost za jednotlivá porušení zákona, a zároveň pro ně stanovuje maximální výši pokuty.

Předmětem rozhodovací činnosti Rady bude posuzování, zda uvedené subjekty (ne)porušily zákon o reklamě. Jednotlivé povinnosti (resp. zákazy) jsou obsaženy v §2 a v následujících ustanoveních. Pokud se ale bude jednat o šíření reklamy jinou cestou než v rozhlasovém a televizním vysílání, či sponzorování v jiné oblasti než v rozhlasovém a televizním vysílání, působnost a pravomoc Rady dána nebude.<sup>137</sup> Jedná se tedy o zúženou pravomoc Rady na poli regulace reklamy.<sup>138</sup>

Jak lze vzájemně vymezit provozovatele rozhlasového a televizního vysílání a šířitele reklamy? Vzhledem k zúžené pravomoci Rady na oblast rozhlasového a televizního vysílání bude šířitelem reklamy provozovatel vysílání.

Ráda bych na tomto místě alespoň krátce pojednala o upozornění na porušení zákona (§59 ZRTV) a jeho aplikaci v rámci řízení o porušení povinnosti uložené zákonem o reklamě. Jelikož zákon o reklamě nezná institut upozornění na porušení zákona, Rada v souvislosti se zjištěnými porušeními tohoto zákona ukládá provozovatelům pouze peněžité sankce – pokuty.<sup>139</sup> Pokud ale šířitel reklamy, tedy v rámci rozhodování Rady provozovatel vysílání, poruší zákon o reklamě, nelze v tomto případě přeci jen upozornit na porušení zákona dle ZRTV? Tento postup navrhuji autoři komentovaného zákona o reklamě.<sup>140</sup> Já však tento názor nesdílím. Pokud se jedná o porušení povinnosti uložené zákonem o reklamě, je nutné i v rámci sankcionování postupovat výlučně podle tohoto zákona, pokud by sám přímo neodkázal na ZRTV. Navíc podle znění §59 ZRTV se opatření k nápravě ukládá za porušení povinností stanovených *tímto zákonem* (tedy ZRTV) nebo podmínek udělené licence. Z toho vidno, že zákon o reklamě na tuto situaci nedopadá a opatření k nápravě tedy uložit nelze.

---

<sup>137</sup> § 7 odst. 1 písm. a) a contrario

<sup>138</sup> Pravomoc je zúžena ve prospěch Státního ústavu pro kontrolu léčiv, Ministerstva zdravotnictví atd.

<sup>139</sup> Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2009, s. 33.

<sup>140</sup> CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Regulace reklamy. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, s. 41.

#### 4.1.4 Analýza nejčastěji sankcionovaných porušení zákona

Při zpracování následující analýzy jsem vycházela z údajů, které Rada každoročně zveřejňuje ve svých výročních zprávách<sup>141</sup>. Posloužila mi data ze tří po sobě bezprostředně jdoucích let.

V roce 2007 Rada udělila nejvíce pokut (celkem 52) za porušení §5d písm. d) zákona o reklamě, ve znění platném do 25.1.2006<sup>142</sup>, a celkem 17 pokut za porušení §32 odst. 1 písm. g) ZRTV (tedy správní delikt ohrožování fyzického, psychického nebo mravního vývoje dětí a mladistvých).

V roce 2008 nejvíce Rada pokutovala porušení §48 odst. 4 písm. a) ZRTV (celkem 62 pokut, rozeznatelnost reklam a teleshoppingu a jejich oddělenost od ostatních částí programu), na druhém místě se jednalo o porušení §32 odst. 1 písm. g) ZRTV (25 pokut).

V roce 2009 nejčastěji sankcionovaným prohřeškem z hlediska udělených pokut bylo, shodně jako s rokem předešlým, porušení §48 odst. 4 písm. a) ZRTV (104 pokut), následované porušením §53 odst. 1 ZRTV (24 pokut; povinnost provozovatele označit každý pořad sponzorovaný zcela nebo zčásti zejména na jeho začátku nebo na jeho konci obchodní firmou, obrazovým symbolem, ochrannou známkou nebo známkou služeb identifikující sponzora).

Provedenou analýzou jsem chtěla ilustrovat, které porušení zákona v tom kterém roce mezi sankcionovanými převažovalo.<sup>143</sup> V posledních dvou letech je zřejmý a čitelný určitý „trend“ v porušování ZRTV a zákona o reklamě – a sice oblast reklamy a teleshoppingu. V předchozích letech prvním příčkám dominovaly pokuty za porušení zákona v souvislosti s odvysílanými reality show.

---

<sup>141</sup> Zprávy o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2009, za rok 2008 a za rok 2007. Dostupné z <<http://www.rtv.cz/cz/static/zpravy/index.htm>>.

<sup>142</sup> Reklama na potraviny nesmí uvádět v omyl zejména tím, že přisuzuje potravině schopnost předcházet, ošetřovat nebo léčit lidské choroby nebo na takové schopnosti odkazovat; to neplatí pro minerální vody a pro potraviny určené podle zvláštních právních předpisů pro zvláštní výživu.

<sup>143</sup> Při rozebírání příslušné judikatury budu upozorňovat na to, že se leckdy nejednalo o porušení zákona, resp. že se jednalo o domnělé porušení, neboť rozhodnutí Rady o uložení pokuty bylo později zrušeno správním soudem z rozličných důvodů (nesprávný výklad či aplikace nesprávných právních norem apod.)

## 4.2 Správní rozhodnutí a judikatura související s některými porušeními ZRTV a zákona o reklamě

### 4.2.1 Reklama a teleshopping

Nyní přiblížím (i z důvodů výše uvedených) rozhodnutí Rady související s porušením §48 odst. 4 písm. a) ZRTV. Podle tohoto ustanovení je provozovatel vysílání povinen zajistit, aby reklamy a teleshopping byly rozeznatelné a u provozovatele rozhlasového vysílání zřetelně zvukově, u provozovatele televizního vysílání zřetelně zvukově, obrazově či zvukově-obrazově oddělené od ostatních částí programu. Aplikaci tohoto ustanovení v praxi přiblížím na rozhodnutí Městského soudu v Praze, kterým bylo zrušeno rozhodnutí Rady a věc jí byla vrácena k dalšímu řízení.<sup>144</sup> Podstatou soudního rozhodnutí (a v první řadě nutným, nezbytným postupem Rady) je posouzení otázky, zda odvysílání komerčního sdělení (sdělení Rajec, produkt Pramenitá voda – bylinka) je reklamou či jiným druhem komerční komunikace, tedy sponzorováním. Tento krok je totiž nezbytným předpokladem pro posouzení oprávněnosti Rady uložit žalobkyni (CET 21 spol. s r.o.) pokutu podle §60 odst. 1 písm. l) ZRTV.

Co se týče pojmů „reklama“ a „sponzorování“, ZRTV v §2 odst. 1 písm. n) a s) podává jejich legální definice. Jak ale rozlišovat reklamu a sponzorování v praxi, kdy nám tyto definice jednoduše nepostačí? Kritéria (znaky) pro rozlišování již formuloval Nejvyšší správní soud ve své judikatuře<sup>145</sup>. MS v Praze, stejně jako NSS a Rada, vychází z toho, že oba termíny (tedy reklama a sponzorování) se v širším slova smyslu, tj. v upozornění na výrobky fyzických či právnických osob, navzájem prostupují, nicméně že i přes tuto skutečnost lze najít odlišující prvek, na základě kterého lze reklamu a sponzorování rozlišit. Jedná se o tzv. goodwill, tj. upozornění na existenci právnické či fyzické osoby nebo jejich výrobků, činnosti či služeb, kterými si tyto osoby vytvářejí dobré jméno a pověst a zapisují se do povědomí diváka. Současně platí zásada, že označení sponzora či jeho výrobků nemůže vybízet ke koupi, nesmí obsahovat tzv. přesvědčovací proces, který míří a je určen k podpoře prodeje, nákupu nebo pronájmu výrobků nebo služeb.<sup>146</sup>

---

<sup>144</sup> Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2010, č. j. 9 Ca 224/2009

<sup>145</sup> Např. v rozsudku NSS ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. 7 As 75/2005; ze dne 9. 11. 2006, sp. zn. 7 As 81/2005. Nejvyšší správní soud bude dále ve své práci zkracovat na „NSS“, Městský soud v Praze na „MS v Praze“.

<sup>146</sup> Zatímco tedy ústředním motivem pro sponzoring je vytvoření povědomí u diváka o existenci a předmětu činnosti sponzora, u reklamy je motivem přesvědčit diváka o koupi výrobku či využití služby, ve kterém budou zdůrazňovány kvality výrobku či služby. NSS jako určité pomocné kritérium nabízí, že v případě reklamy půjde spíše o *dynamický charakter* vysílaného sdělení. (rozsudek MS v Praze ze dne 8. 1. 2010, č. j. 9 Ca 224/2009)

Podle těchto kritérií tedy měla Rada postupovat - sama je ve svém vyjádření k žalobě zdůrazňovala. Soud ovšem dospěl k názoru, že takto nepostupovala. Vycházela pouze z kritéria dynamičnosti. Zjednodušeně řečeno, ani kritérium dynamičnosti není samospasitelné a nelze z něj bez dalšího vyvozovat, že se jedná o reklamní sdělení. V daném případě šlo sice o dynamické, dějové zobrazení přírody spolu s užitím zvukového sloganu: „Zpříjemněte si snídani s pramenitou vodou“, nicméně celkové vyznění komerčního sdělení odpovídalo sponzorování. Zcela se ztotožňuji s názorem MS v Praze, že Rada opomenula vzít v úvahu, že zde absentuje přímý přesvědčovací proces ke koupi produktu. Z uvedeného sloganu nelze bez dalšího dovodit, že došlo k vyzdvihování kvalit či vlastností produktu. Soud současně připomenul, že celý spot je třeba hodnotit komplexně, nikoliv separovat jeho jednotlivé prvky.

Je zřejmé, že judikatura v této oblasti formulovala obecná kritéria (resp. obecné kritérium a pomocná kritéria) pro vzájemné odlišení reklamy a sponzorování. Poskytla tak Radě vodítko pro rozhodovací činnost.

#### **4.2.2 Ohrožení fyzického, psychického nebo mravního vývoje dětí a mladistvých**

Zákonné zakotvení zákazu zařazovat do vysílání pořady výrazně agresivní, či erotické až pornografické, v době, kdy vysílání běžně sledují děti a mládež, reflektuje snahu zákonodárce o obecný preventivní postoj v situaci, kdy konkrétní vliv prezentování násilí a pornografie v médiích není zcela vyjasněn.<sup>147</sup> Ústavněprávní základ této „předběžné opatrnosti“ lze podle mne najít v čl. 32 odst. 1 (věta druhá) LZPS, podle něhož zvláštní ochrana dětí a mladistvých je zaručena. Právní úprava §32 odst. 1 písm. e) a g) je tedy jedním z projevů zvláštní ochrany dětí a mladistvých.

Mravnost (či nemravnost) není exaktně měřitelná. NSS navíc judikoval, že výklad tohoto pojmu nemůže být předmětem znaleckého posudku, ale je to naopak správní orgán a posléze soud, který mu přiřazuje konkrétní význam a obsah.<sup>148</sup> V jiném rozhodnutí NSS zdůraznil, že ohrožení chráněných zájmů nemusí hrozit konkrétně a bezprostředně.<sup>149</sup>

---

<sup>147</sup> KROUPA, Jiří, a kol.: *Mediální ...*, s. 152. K tomuto se vyjádřil i NSS např. v rozsudku ze dne 15. 5. 2008, č. j. 6 As 70/2007-104, kde uvádí, že „televize se stala nástrojem socializace dětí, přičemž mnoho z procesu působení na psychiku a myšlení ze strany televize zůstává ještě neodhaleno zcela. Některé korelace však již prokázány byly (vliv sledování násilí). Není žádného důvodu domnívat se, že ‚viděné a slyšené‘ ze strany dětí se - slovy prof. T. Halíka - nevpaluje do jejich podvědomí.“

<sup>148</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 2. 2007, č. j. 8 As 62/2005-66

<sup>149</sup> Rozsudek NSS ze dne 15. 5. 2008, č. j. 6 As 70/2007-104

Co když ale má odvysílaný pořad (Radou sankcionovaný, neboť porušuje §32 odst. 1 písm. g)) určitý preventivní charakter a jeho odvysílání by de facto bylo ku prospěchu recipientů? Touto otázkou se ve svém rozhodnutí zabýval Městský soud v Praze.<sup>150</sup> Zrušil rozhodnutí Rady, neboť ta se podle jeho názoru nevypořádala s otázkou možného preventivního zaměření pořadu (konkrétně se jednalo o to, že ČT odvysílala pořad, který byl primárně zaměřen na prevenci drogové závislosti). Je nutné se touto otázkou zabývat a zohlednit ji? NSS zrušil uvedené rozhodnutí MS v Praze, protože ten svůj závěr o nutnosti zohlednit preventivní charakter pořadu neodůvodnil. Namísto toho pouze konstatoval, že prevenci drogové závislosti je nutno podporovat a že tuto problematiku nemohou provozovatelé vysílání ignorovat. Takto strohé odůvodnění podle NSS nepostačí. MS v Praze měl uvést, pod který znak skutkové podstaty lze zaměření pořadu podřídít. NSS tedy apriori neodmítl zohlednění preventivního charakteru pořadů. Obiter dictum současně poznamenal, že skutečnost, že pořad jako celek má preventivní charakter, ještě sama o sobě neospravedlňuje odvysílání drastických či jiných nevhodných scén. Lze podle mne soudu přisvědčit, že dovedeno ad absurdum by totiž použitím takové argumentace bylo možné odůvodnit odvysílání de facto čehokoli.<sup>151</sup>

V jiném rozhodnutí se MS soud v Praze vyjadřuje k odvysílání pořadu, jenž obsahoval sexuální scény, které Rada vyhodnotila jako nemravné a samoúčelné. Pokutovaná (CET 21 spol. s r.o.) však tvrdila, že uvedené scény jsou nedílnou součástí umělecké výpovědi autorů filmu. Soud uzavřel, že ani umělecký záměr daných scén neopravňuje provozovatele vysílání k tomu, aby jim vystavoval děti a mladistvé.<sup>152</sup> Ani v jednom případě ze dvou výše uvedených rozhodnutí neplatí, že účel světlí prostředky.

Lze shrnout, že soudy neodmítly preventivní charakter pořadu jako jeho určité „ospravedlnění“ z hlediska závadnosti pořadu, ovšem za podmínky náležitého odůvodnění.

#### **4.2.3 Objektivita a vyváženost**

*„Role zpravodajských médií spočívá ve vytváření vlastní skutečnosti – mediální reality, která se částečně shoduje se skutečnými událostmi. Zprávy nejsou zrcadlením událostí, nýbrž interpretací a vytvářením smyslu skutečného děje. Avšak tím, že se*

---

<sup>150</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008-30

<sup>151</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. 1. 2010, č. j. 7 As 64/2009

<sup>152</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 6. 1. 2010, č. j. 5 Ca 162/2009

*orientujeme podle mediálního obrazu světa, se mediální realita ve svých konsekvencích uskutečňuje.*<sup>153</sup>

Dodržování objektivitu a vyváženosti se vnitřně „rozpadá“ do několika zákonných povinností. Jednak ZRTV ukládá provozovateli vysílání, aby poskytoval objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů,<sup>154</sup> jednak zvláště vyzdvihuje tento požadavek pro zpravodajské a politicko-publicistické pořady.<sup>155</sup> Také názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.<sup>156</sup>

Pojmy objektivita a vyváženost jsou neurčitými právními pojmy. Westerstahl rozpracoval koncept objektivitu pro výzkum obsahu zpravodajství do dvou základních složek: faktičnost a nestrannost. Rozlišuje tak kognitivní (poznávací) a evaluativní (hodnotící) stránku objektivitu. Faktičnost dále rozděluje na kritéria pravdivosti (uvádění fakt a jejich oddělování od názoru, přesnost a úplnost výpovědi) a na kritéria relevance. Nestrannost sestává z kritérií vyváženosti (rovný nebo proporční přístup) a neutrální prezentace (nehodnotící a nikoli senzační zpracování).<sup>157</sup> Koncept vyváženosti směřuje k *ideálnímu* předpokladu, že zpravodajství poskytne možnost rovného přístupu do výpovědi o událostech, a to všem stranám, relevantním názorům a úhlům pohledu, a zároveň bude poskytovat prostor všem relevantním tématům v rámci zpravodajství jako celku.<sup>158</sup>

Jak upozorňuje O. Pouperová, ze zákona, z rozhodnutí Rady, ani z rozhodnutí správních soudů nevyplývá zcela jasně, zda požadavek objektivitu a vyváženosti je jedním a týmž požadavkem, nebo zda jsou to dva různé požadavky, které je třeba posuzovat zvláště. Z rozhodovací praxe se zdá, že Rada i správní soudy požadavek objektivitu a vyváženosti spojují, navzájem neodlišují.<sup>159</sup>

Jakým konkrétním jednáním poruší provozovatel vysílání povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace? Zdaleka se nemusí jednat „pouze“ o odvysílání jednostranné reportáže (prezentující pouze jeden úhel pohledu). NSS dovodil, že k naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu dojde i v případě, že provozovatel vysílání odvysílá navzájem si odporující informace bez dalšího ověření tohoto rozporu, příp. bez

---

<sup>153</sup> SCHULZ, Winfried. Funkce a důsledky politické komunikace. In JIRÁK, Jan, ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Politická komunikace a média*. Praha: Univerzita Karlova, 2003, s. 29 -31.

<sup>154</sup> §31 odst. 2 ZRTV

<sup>155</sup> §31 odst. 3 ZRTV

<sup>156</sup> §31 odst. 2 ZRTV

<sup>157</sup> In TRAMPOTA, Tomáš, VOJTĚCHOVSKÁ, Martina. *Normativní požadavky a jejich aplikace při analýze rozhlasového zpravodajství*. Praha : Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, 2002.

<sup>158</sup> REIFOVÁ, Irena. *Slovník mediální...*, s. 314.

<sup>159</sup> POUPEROVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 192.

možnosti k dalšímu vyjádření osobám, od nichž tyto informace pocházejí.<sup>160</sup> Nepostačí tedy pouhé jednorázové obstarání relevantních výpovědí, provozovatel vysílání musí dát všem stranám možnost vyjádřit se k danému tématu průběžně, popř. následně.

Má Rada v rámci posouzení objektivitu a vyváženosti odvysílaného pořadu (reportáže) brát zřetel na pořad, který byl odvysílán následující den a který určitým způsobem korigoval celkové vyznění původní reportáže? K této otázce se ve svém rozhodnutí vyjádřil MS v Praze.<sup>161</sup> CET 21 spol. s r.o. v rámci soudního přezkumu správního rozhodnutí namítala, že Rada neprovedla důkaz záznamem reportáže odvysílané následujícího dne, ačkoliv to provozovatelka navrhovala a obsahově šlo o pokračování tématu. MS v Praze nepopřel, že lze brát zřetel na reportáž odvysílanou následujícího dne, ovšem pouze za splnění následující podmínky. Divák musí být v rámci původní reportáže upozorněn, že vysílaná reportáž je součástí většího celku (divák musí už v tento okamžik vědět, že prezentované informace má hodnotit v souvislosti s dalším pořadem.) V daném případě se tak nestalo, divák upozorněn nebyl, odvysílaná reportáž tak představovala uzavřené, celistvé dílo. Rada se tedy s návrhem důkazu vypořádala správně, když jej neprovedla.

Upozornila bych také na judikát, v němž NSS uvádí, že k porušení povinnosti uložené §31 odst. 3 ZRTV nedojde, pokud provozovatel poskytne ne zcela pravdivé informace, ale při jejich zjišťování a zejména při jejich sdělování adresátům dostojí všem svým povinnostem.<sup>162</sup> Pravdivost informace tedy není sama o sobě rozhodná pro posouzení naplnění skutkové podstaty uvedeného správního deliktu.

Mám za to, že předestřená judikatura poskytla Radě především dostatečné východisko pro vypořádání se s otázkou, v jakém časovém úseku lze posuzovat dodržení objektivitu a vyváženosti, čili jak posuzovat sérii odvysílaných pořadů.

#### **4.2.4 Jak vyložit pojmy čitelnost a zřetelnost?**

Touto otázkou chci otevřít problematiku sankcionování porušení §5a odst. 5 písm. d) zákona o reklamě. Tento zákon je jednou z norem veřejného práva, která zasahuje do jinak převážně soukromoprávní úpravy pravidel nekalé soutěže, jako jedné ze dvou hlavních částí

---

<sup>160</sup> Rozsudek NSS ze dne 30. 5. 2008, č. j. 7 As 19/2007-56; v tomto rozhodnutí NSS uvedl, že verifikace patří k elementárním principům práce s informacemi, tento požadavek připodobnil zásadě soudního řízení „audiatur et altera pars“.

<sup>161</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 8 Ca 235/2009. Rozhodnutím ze dne 2. 6. 2009, č. j. hol/4291/09 Rada uložila CET 21 spol. s r.o. pokutu 50.000 Kč za odvysílání reportáže „Chyba v silničním zákoně“, neboť reportáž vycházela pouze z jednostranné kritiky řidičů tramvají.

<sup>162</sup> Rozsudek NSS ze dne 27. 1. 2010, č. j. 8 As 61/2009

soutěžního práva. Důvodem veřejnoprávní regulace v této oblasti je především snaha zákonodárce o ochranu spotřebitele.<sup>163</sup>

Podle uvedeného zákonného ustanovení musí reklama na humánní léčivé přípravky zaměřená na širokou veřejnost obsahovat zřetelnou, v případě tištěné reklamy dobře čitelnou, výzvu k pečlivému pročtení příbalové informace. Podle mne se nabízí dva možné výklady uvedeného ustanovení.

První z nich zastává právní zástupce žalobce, advokát a odborník na reklamní právo F. Winter. Argumentuje následovně: Zákon ukládá jinou míru viditelnosti pro reklamu tištěnou a jinou pro reklamu netištěnou. Zatímco reklama tištěná musí tato slova obsahovat v podobě vhodné k přečtení, reklama televizní pouze v podobě zřetelné. Televizní obrazovka není k zobrazování textu ke čtení technicky uzpůsobena a nelze ji ke čtení běžného textu použít, zákonodárce proto správně a logicky odlišuje požadavky na způsob uvedení povinného textu v tištěné a jiné podobě. V takovém případě je nutné posuzovat splnění podmínek zákona kritériem zřetelnosti, tedy tím, zda je divák prostě zří.<sup>164</sup>

Druhý přístup, zastávaný Radou, lze shrnout takto: Důraz je třeba klást na to, aby sdělená informace, určená divákovi, mohla být adresátem zaznamenána nejen zrakem, ale aby zároveň i takovouto informaci vyhodnotil, byl o ní zpraven a tedy vstřebal její informační sdělení. Navíc podle Rady je televizní obrazovka uzpůsobena ke čtení textu, neboť je obecně známo, že existují i filmy s titulky, na zpravodajských programech je běžnou praxí předkládat v titulkové podobě zpravodajské informace a v neposlední řadě existují reklamní spoty, které zákonem stanovenou zřetelnost textu splňují.

MS v Praze a posléze i NSS daly za pravdu Radě. Odmítly, že zákon rozlišuje mezi tištěnou a ostatní reklamou. Zřetelný text je takový, který je zaregistrovatelný, zaznamenatelný, postřehnutelný bez větších problémů. Zdůrazňují, že adresát televizní reklamy by měl po odvysílání vědět o tom, že při zakoupení propagovaného produktu (v daném případě se jednalo o přípravek Canesten) je pro jeho zdraví nezbytné, aby si přečetl příbalový leták k uvedenému produktu. Soudy vyzdvihují především cíl a smysl právní úpravy – ochranu spotřebitele.<sup>165</sup>

Otázku položenou v názvu kapitoly lze uzavřít takto: Při výkladu §5d odst. 5 písm. d) zákona o reklamě upřednostňuje NSS a MS v Praze teleologický výklad (cílem a smyslem

---

<sup>163</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 11 Ca 257/2009

<sup>164</sup> Svě argumenty publikoval i na internetu : WINTER, Filip. *Čitelnost versus zřetelnost* [online]. epravo.cz, 17. 12. 2008 [cit. 18. 11. 2010]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/citelnost-versus-zretelnost-55400.html>>

<sup>165</sup> Vyhodnocením otázky zřetelnosti ve vztahu ke spotřebiteli se zabýval i NSS ve svém rozsudku ze dne 17. 2. 2010, č. j. 1 As 6/2010-61.



právní úpravy je ochrana spotřebitele), jenž je zastáván i Radou, před výkladem jazykovým. Já bych se vzhledem k výše uvedeným důvodům rovněž přiklonila k tomuto názoru.

Aplikace zákonného ustanovení (v němž je obsažena povinnost provozovatele vysílání) znamená, že aplikující orgán (Rada) nejprve provede výklad daného ustanovení. Z uvedeného vyplývá, že Rada se musí v rámci svého rozhodování v první řadě vypořádat s výkladem neurčitých právních pojmů, jako je objektivita a vyváženost, mravnost, zřetelnost apod., a poté aplikovat konkrétní skutečnosti týkající se porušení zákona na obecná východiska, což vyžaduje náležité odůvodnění. I z rozebrané judikatury je podle mne zjevné, že jednotlivé „fáze“ aplikace zákona nejsou navzájem zastupitelné. Výklad zákona Radě ve většině případů problémy nečiní, jeho následná aplikace na konkrétní případ však mnohdy ano.

## **4.3 Sankce za porušení zákona a jejich ukládání**

### **4.3.1 Obecně k sankcím**

Sankce potenciálně uplatnitelné v souvislosti s porušeními jednotlivých zákonných ustanovení jsou uvedeny v části sedmé ZRTV. Jedná se zejm. o peněžité sankce (pokuty), ale v případě zvláště závažných porušení zákona existuje oprávnění Rady přistoupit k pozastavení převzatého vysílání, odejmutí licence či zrušení registrace. Uložení samotné sankce ale musí (v případě prvního porušení v ZRTV uvedených ustanovení) předcházet nápravné opatření.<sup>166</sup> Tím je upozornění na porušení zákona, vč. stanovení lhůty k nápravě. Délka této lhůty odpovídá charakteru porušené povinnosti.

### **4.3.2 Správní rozhodnutí a judikatura vztahující se k upozornění na porušení zákona**

Smyslem ustanovení §59 ZRTV je nepochybně zajistit, aby provozovatel vysílání nebyl trestán za deliktní jednání, jehož si nebyl vědom. Obecně vzato se tímto institutem realizuje preventivní funkce správního trestání. ZRTV nspecifikuje charakter „upozornění“. Podle NSS je třeba jej vnímat v materiálním smyslu, tedy jako předání informace o tom, že provozovatel porušuje povinnosti stanovené zákonem a že mu hrozí sankce.<sup>167</sup>

---

<sup>166</sup> Upozornění nelze použít v případech uvedených v §59 odst. 4 ZRTV.

<sup>167</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 20/2008-83

Povinnost upozornit provozovatele vysílání na porušení povinnosti stanovené zákonem (§59 ZRTV) je nezbytným předpokladem uložení sankce. Pokud by tato podmínka nebyla splněna, je případná sankce uložena nezákonně. Uložení sankce nemusí vždy předcházet vydání formálního upozornění (jako samostatného správního aktu); je však třeba, aby Rada v průběhu každého správního řízení, jež je zakončeno uložením sankce, postavila na jisto, že povinnost předchozího upozornění splnila. Rada musí mít o splnění této povinnosti jasno již v okamžiku zahájení správního řízení o správním deliktu.<sup>168</sup> Pokud Rada v odůvodnění vydaného rozhodnutí neuvede, jakým způsobem splnila povinnost uvedenou v §59 ZRTV, je rozhodnutí nepřezkoumatelné pro nedostatek důvodů.<sup>169</sup>

Dřívější sankci za porušení zákona lze akceptovat jako upozornění na porušení zákona – ovšem ne bez dalšího. MS v Praze klade celkem čtyři podmínky, které musí být splněny kumulativně: musí jít o sankci za porušení stejné normy ZRTV, věcně obdobným jednáním, jež byla uložena v časové souvislosti (tu je třeba posuzovat individuálně). Nadto musí být toto předchozí rozhodnutí o uložení sankce provozovateli doručeno dříve, než odvysílá pořad, za nějž je sankcionován v projednávané věci.<sup>170</sup>

Z konstantní judikatury je zřejmé, že povinnost upozornění podle §59 odst. 1 ZRTV se váže spíše k porušení zákonné povinnosti než ke konkrétnímu skutku.<sup>171</sup> NSS dospěl k závěru, že je věcí soudního přezkumu určit, zda případně správní orgán (Rada) nevybočil z mezí povinnosti předcházející upozornění, tj. zda není vazba mezi upozorněním a konkrétním postihovaným skutkem příliš „tenká“ či zda vůbec nechybí.<sup>172</sup>

Stávající judikatura tedy nevyžaduje, aby upozornění na porušení zákona bylo vydáváno jako správní akt. Domnívám se, že z výše uvedených rozhodnutí rovněž vyplývá, že soudy kladou především důraz na smysl upozornění a na to, aby Rada prokázala, že tomuto smyslu bylo učiněno za dost. To, že upozornění nelze pojímat jako pouhou formalitu, je výrazem preventivní role práva.

---

<sup>168</sup> Rozsudek NSS ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 17/2009-94

<sup>169</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 30. 4. 2010, č. j. 7 Ca 147/2007

<sup>170</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 8 Ca 235/2009

<sup>171</sup> Např. rozsudky NSS ze dne 14. 5. 2008, č. j. 6 As 43/2007-90; ze dne 15. 5. 2008, č. j. 6 As 70/2007-104; ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 35/2007-120.

<sup>172</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 20/2008-83.

### 4.3.3 Výše pokuty

Uložení pokuty, resp. výše uložené pokuty, je věcí správního uvážení Rady. Rozmezí stanoví §60 ZRTV, přičemž výsledná konkrétní výše pak musí odpovídat kritériím uvedeným v §61 ZRTV.

Judikatura dovodila, že při stanovení výše pokuty je třeba přihlídnout k tomu, zda se dotčenému provozovateli ukládá první pokuta, či zda již byl v minulosti sankcionován – eventuálně je třeba vzít v úvahu i délku mezi upozorněním a následným porušením povinnosti.<sup>173</sup> Zdůraznila bych, že odpovědnost provozovatele vysílání za obsah programu je odpovědností objektivní (bez ohledu na zavinění), zavinění (subjektivní stránka) však hraje roli jako kritérium právě pro určení výše pokuty - není tedy bezpředmětné. Posuzuje se ale pochopitelně pouze u fyzické osoby.<sup>174</sup> Ve světle skutečnosti, že provozovatelem vysílání je většinou právnická osoba, docházím k názoru, že se Rada kritériem zavinění často zabývávat nebude.

Vyhodnocení jednotlivých kritérií pro stanovení výše pokuty především předpokládá, že Rada stanoví, jaké skutečnosti mají být pod jednotlivá kritéria podřazeny, a pak musí prokázat jejich nepochybnou existenci v konkrétním případě a vyložit, jak konkrétně tyto skutečnosti ovlivňují výši uložené pokuty. Vymezení relevantních skutečností, jakož i stanovení jejich váhy, je na správním uvážení Rady, do něhož soud nezasahuje.<sup>175</sup>

### 4.3.4 Lhůty pro ukládání pokut

Subjektivní lhůta pro uložení pokuty je dle §61 odst. 1 ZRTV jeden rok (běží od okamžiku, kdy se Rada dozví o porušení povinnosti), objektivní lhůta činí 2 roky (běží ode dne, kdy k porušení povinnosti došlo). Správní řízení o uložení pokuty lze zahájit nejpozději do 3 měsíců ode dne, kdy Radě byl doručen záznam vyžádaný podle § 32 odst. 1 písm. l). ZRTV dále výslovně stanoví, že při ukládání pokut se postupuje podle správního řádu.

Pro běh lhůty je nezbytné určit její počátek. Podle judikatury k určení počátku prekluzivní lhůty postačí, aby vzniklo důvodné podezření z porušení povinnosti.<sup>176</sup> Zároveň vědomost Rady o skutkových okolnostech musí být v takové kvalitě a rozsahu, který umožní i

---

<sup>173</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 19. 3. 2002, č. j. 38 Ca 128/2001

<sup>174</sup> SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní ...*, s. 187.

<sup>175</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 8 Ca 235/2009

<sup>176</sup> Rozsudek NSS ze dne 3. 6. 2004, sp. zn. 5 A 1/2001

jejich předběžné právní hodnocení, přičemž informace musí mít nezbytnou míru určitosti a věrohodnosti.<sup>177</sup>

MS v Praze ve svém rozhodnutí<sup>178</sup>, jehož „jádem“ bylo vypořádat se s určením počátku běhu prekluzivní lhůty, považoval za rozhodující okamžik, kdy Rada začala formálně na svém zasedání projednávat správní delikt. Pokutovaný subjekt podal kasační žalobu k NSS, který uvedený rozsudek potvrdil.<sup>179</sup>

O věci posléze na základě podané ústavní stížnosti rozhodoval Ústavní soud.<sup>180</sup> Ten oba dva výše uvedené rozsudky zrušil (nezrušil však, s ohledem na princip subsidiarity plynoucí z §75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu<sup>181</sup>, samotné rozhodnutí Rady), a to z následujícího důvodu: Tím, že MS v Praze považoval za určující pro počátek běhu prekluzivní lhůty formální projednávání správního deliktu, podle ÚS přidal další podmínku pro toto určení – a sice to, že je zřejmé, že se určitý, konkrétní subjekt správního deliktu dopustil. MS v Praze se podle názoru ÚS takto odchýlil od stávající judikatury správních soudů i právního názoru ÚS<sup>182</sup>, aniž by však tento odklon odůvodnil. Jelikož požadavek jednotnosti rozhodování orgánů veřejné moci jako atribut právní jistoty patří mezi zásady spravedlivého procesu<sup>183</sup>, MS v Praze i NSS porušily právo stěžovatele na spravedlivý proces dle čl. 36 odst. 1 LZPS a jeho právní jistotu dle čl. 1 odst. 1 Ústavy. Z uvedeného vyplývá, že „kamenem úrazu“ bylo chybějící odůvodnění v soudních rozhodnutích. ÚS se nezabýval samotným porušením ZRTV, došlo tedy k úplnému odklonění od původního předmětu řízení vedeného Radou.

V rámci publikovaných rozhodnutí se lze setkat i s flagrantnějším nedodržením lhůty pro uložení sankce. Soudy dovodily, že subjektivní i objektivní lhůtu nelze dále vztahovat i na rozhodování soudu, který na základě opravného prostředku přezkoumává rozhodnutí Rady<sup>184</sup>. Uvedený názor byl následně potvrzen zákonodárcem, a to v §41 soudního řádu správního. To nic nemění na skutečnosti, že Rada je subjektivními i objektivními lhůtami vázána. K. Rujbrová v této souvislosti upozorňuje na kauzu týkající se odvysílání pořadu „Áčko Šárky Kubelkové“, talkshow na téma „Živím se svým tělem“.<sup>185</sup> Rozhodnutí o udělení pokuty bylo

<sup>177</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 28. 2. 2002, č. j. 38 Ca 127/2001

<sup>178</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Ca 215/2008-56

<sup>179</sup> Rozsudek NSS ze dne 14. 5. 2009, č. j. 9 As 16/2009-99

<sup>180</sup> Nález ÚS ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09

<sup>181</sup> Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve z.p.p.

<sup>182</sup> Nález ÚS ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09: Pro běh prekluzivní subjektivní lhůty zákon nezohledňuje to, zda je najisto zřejmé, kdo se správního deliktu dopustil.

<sup>183</sup> Nález ÚS ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97

<sup>184</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 21. 11. 2001, č. j. 28 Ca 286/2000; rozsudek VS v Olomouci ze dne 25. 2. 2002, č. j. 2 A 11/2001; nález ÚS ze dne 4. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 146/99.

<sup>185</sup> RUJBROVÁ, Klára. Dohled nad řádným fungováním rozhlasu a televize. *Právní rádce*, 2006, č. 11, s. 39.

zrušeno rozsudkem MS v Praze<sup>186</sup> a věc byla Radě vrácena k dalšímu řízení. Rada poté měla podle NSS respektovat §61 odst. 1 ZRTV, resp. lhůty v něm uvedené, a měla řízení zastavit. Ovšem neučinila tak a ve věci dále rozhodovala meritorně.<sup>187</sup>

Přínos judikatury v oblasti stanovení (resp. upřesnění) počátku běhu prekluzivní lhůty je zřetelný. Nastínění průběhu kauzy „Áčko Šárky Kubelkové“ mělo poukázat na to, že i zjevné porušení ZRTV nemusí být ve výsledku sankcionováno.

## **4.4 Jak konkrétně Úřad Rady ovlivňuje rozhodnutí Rady**

Na tomto místě chci blíže rozvést problematiku, ke které jsem se v obecné rovině vyjádřila v kapitole 2.2.8. Domnívám se, že Úřad Rady hraje klíčovou roli v přípravné fázi rozhodování Rady (zejm. analýza pořadů) a v rámci vedení správního řízení (vedení správních spisů). Tuto hypotézu ověřím na příslušných rozhodnutích.

### **4.4.1 Shlédlí či neshlédlí radní pokutovaný pořad?**

Jak jsem již uvedla, Rada jakožto kolektivní třináctičlenný orgán rozhoduje (až na zákonem stanovené výjimky) nadpoloviční většinou hlasů svých členů. Nezbytným předpokladem k řádnému posouzení toho, zda ze strany účastníka řízení vedeného Radou došlo k porušení ZRTV, je to, aby každý z členů Rady byl osobně obeznámen s jednáním, v němž je spatřováno porušení povinností stanovených zákonem.

Pro prokázání seznámení s obsahem pořadu nepostačí, pokud Rada například ve svém rozhodnutí deklaruje, že provedla důkaz obrazově-zvukovým záznamem, pokud se ve správním spise žádný doklad o tom, že k tomu skutečně došlo, nenachází. Proč nepostačí? Podle judikatury NSS lze promítnutí takového záznamu považovat za specifický případ tzv. ohledání. O tom musí být dle §18 správního řádu sepsán protokol, který poté tvoří součást spisu. Nezbytnost vyhotovit protokol o provádění takového důkazního prostředku plyne právě z toho, aby bylo skutečně zřejmé, že členové Rady předmětný pořad osobně shlédli.<sup>188</sup> A toto je dle stávající judikatury následkem absence protokolu a pochybností s tím spojených: Skutkový stav, který Rada vezme za základ svého rozhodnutí, nemá oporu ve spise, neboť

---

<sup>186</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 12. 11. 1999, č. j. 28 Ca 312/1998

<sup>187</sup> Z rozsudku NSS ze dne 21. 7. 2005, č. j. 4 As 27/2004 vyplývá, že nové rozhodnutí Rada vydala za více než dva roky od prekluze lhůty.

<sup>188</sup> Rozsudek NSS ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 59/2008-80

nelze mít za prokázané, že byl proveden klíčový důkaz promítnutím záznamu příslušného spotu, jenž je nezbytný z hlediska náležitého zjištění stavu věci podle § 3 správního řádu.<sup>189</sup>

Podstatnou pro posouzení otázky položené v názvu podkapitoly je podle NSS skutečnost, zda Rada při svém zasedání, kdy bylo rozhodováno o předmětné pokutě, měla k dispozici správní spis, jenž by jí umožnil zjistit obsah předmětného pořadu. Přitom pro posouzení této otázky není významné, zda analýzu zvukově-obrazového záznamu pořadu provedla přímo Rada, anebo Úřad Rady jako její organizační složka, a zda se Rada jako kolegiální orgán seznámila s obsahem posuzovaného pořadu bezprostředně shlednutím projekce audiovizuálního díla, anebo prostřednictvím analýzy pořadu provedené Úřadem. Není tedy dost dobře možné oddělovat Radu jako rozhodovací orgán a Úřad Rady jako její „servisní zabezpečení“.<sup>190</sup>

Soudy ve správním soudnictví současně dovodily, že absence protokolu o provedení důkazu obrazově zvukovým záznamem může představovat „pouze“ formální vadu, resp. že samotné nevyhotovení protokolu nemůže mít vliv na věcnou správnost rozhodnutí Rady. To ovšem pouze za předpokladu, že součástí spisu je CD-disk s předmětným pořadem a rovněž písemně zpracovaná analýza pořadu.<sup>191</sup>

Rada v jiném případě argumentovala právě tím, že spis obsahuje písemně zpracovanou analýzu pořadu, která jakožto doklad o shlednutí posuzovaného pořadu postačí. Tento její argument však MS v Praze odmítl. Analýza má podle jeho názoru povahu interní informace a v žádném případě neposkytuje záruku toho, že radní pořad opravdu shlédli.<sup>192</sup>

Lze se také setkat se situací, kdy ve spise chybí protokol, samotný CD-disk však obsažen je, a přesto zde budou podle soudu pochybnosti o tom, zda radní pořad shlédli. Zdrojem těchto pochybností je podle MS v Praze absence analýzy pořadu (resp. písemné zpracování této analýzy). Existence samotného CD-disku nepostačí, když ze správního spisu není zřejmé, že by se kdokoli zabýval jednotlivými odvysílanými prvky a že provedl analýzu.<sup>193</sup>

---

<sup>189</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 8 Ca 257/2009

<sup>190</sup> Rozsudek NSS ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 20/2008. Odlišné stanovisko zastal NSS ve svém rozsudku ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 59/2008: *Osobní vjem radních nemůže být nahrazen rozborom (analýzou) spotu zpracovaným Úřadem Rady, neboť tento rozbor vyjadřuje primárně názor zaměstnanců Úřadu a nikoliv členů Rady... Úřad ... sice může vypracovat pro účely rozhodování Rady rozbor posuzovaného jednání účastníka řízení z hlediska naplnění určitého ustanovení ZRTV, avšak vzhledem k tomu, že konečné rozhodnutí ve věci náleží pouze do působnosti Rady, je nutné, aby radní před rozhodnutím ve věci samé zhlédli posuzovaný spot a na základě takto získaného osobního vjemu celou věc posoudili z hlediska dodržení zákona.*

Nutno poznamenat, že tyto závěry byly NSS označeny za ojedinělé vybočení.

<sup>191</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 4. 2. 2009, č. j. 10 Ca 340/2009

<sup>192</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 8 Ca 235/2009

<sup>193</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 14. 1. 2010, č. j. 11 Ca 248/2009

Pokud shrnu uvedené poznatky, dospěji k následujícímu: Primárně je nutné vyhotovit a zařadit do spisu protokol o shlednutí posuzovaného pořadu, tento nelze ničím nahradit. Pro přesvědčení, že radní shledli posuzovaný pořad, postačí, když spis bude obsahovat nosič se záznamem pořadu (např. CD-disk) a současně písemně vypracovanou analýzu pořadu. Za těchto okolností bude absence protokolu toliko formálním pochybením. Soudy ve správním soudnictví tedy postupně upřesnily, které písemnosti či nosiče dat jsou dokladem o tom, že se radní skutečně seznámili s obsahem posuzovaného pořadu.

Připomněla bych, že i když Úřadu Rady nepřísluší rozhodování o porušení zákona, mám za to, že pochybení při zajištění úplnosti spisu (způsobené absencí protokolu o shlednutí pořadu či absencí písemného zpracování analýzy posuzovaného pořadu), lze Úřadu Rady přičítat.<sup>194</sup> Takovéto pochybení procesní povahy může mít významný dopad – a sice zrušení rozhodnutí Rady soudem. Potom i jakkoli zjevné a závažné porušení zákona, které by mělo být sankcionováno, potrestáno není.

Za nejvýznamnější pokládám skutečnost, že NSS odmítl názor, jenž striktně odlišuje Radu jako rozhodovací orgán, od Úřadu Rady jako „pouhého“ servisního zabezpečení v otázce seznámení Rady s obsahem odvíšlaného pořadu.

## **4.5 Obsahové náležitosti správního rozhodnutí**

Správní řád jako *lex generalis* v §68 stanovuje obsahové náležitosti pro rozhodnutí vydaná v jeho režimu. Jedná se o výrokovou část, odůvodnění a poučení. Jejich neuvedení by mohlo způsobovat nepřezkoumatelnost, a tím i nezákonnost rozhodnutí.<sup>195</sup>

### **4.5.1 Výroková část rozhodnutí, příslušná judikatura**

Výroková část obsahuje: určité a srozumitelně vyjádřené autoritativní, vrchnostenské rozhodnutí ve věci s uvedením právního předpisu nebo mezinárodní smlouvy, podle nichž bylo rozhodováno; a označení hlavních účastníků řízení; popřípadě též vedlejší ustanovení či rozhodnutí o povinnosti nahradit náklady řízení. Pokud se ukládá účastníkovi řízení povinnost k plnění (např. rozhodnutí Rady o uložení pokuty), výrok obsahuje i lhůtu k plnění, případně

---

<sup>194</sup> čl. 5 odst. 2 písm. a) Organizačního řádu

<sup>195</sup> JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008, s. 228. Co se týče odůvodnění, to obecně není třeba v případě předvídaným v §68 odst. 4 správního řádu.

další údaje potřebné k jejímu řádnému splnění.<sup>196</sup> Při ukládání sankce za správní delikt musí být ve výroku obsažen též popis skutku (zahrnující především uvedení místa, času a způsobu jeho spáchání), a to způsobem vylučujícím jeho záměnu s jiným jednáním.<sup>197</sup>

Řádně formulovaný výrok je nezastupitelnou částí rozhodnutí. Je nezbytné, aby obstál vůči účastníkům řízení i třetím osobám sám o sobě, nikoliv společně s odůvodněním rozhodnutí.<sup>198</sup> V tomto Rada několikrát chybovala, když popis skutku (i když vyčerpávajícím způsobem) uvedla v odůvodnění rozhodnutí, nikoli však v jeho výroku.<sup>199</sup> Co se týče zmíněné míry podrobnosti popisu skutku, je tato dle judikatury MS v Praze<sup>200</sup> záležitostí uvážení Rady, avšak musí se jednat alespoň o natolik podrobný popis, aby byly naplněny požadavky jednoznačné identifikace skutku.

Pokud ve výroku zcela absentuje uvedení konkrétního ustanovení právního předpisu, může být toto rozhodnutí soudem zrušeno pro nepřezkoumatelnost.<sup>201</sup> Takto bylo zrušeno např. rozhodnutí Rady<sup>202</sup> o uložení pokuty za neoddělenou reklamu. Tyto případy je nutno odlišovat od situace, kdy Rada postupovala podle nesprávných právních předpisů.<sup>203</sup>

Z uvedeného vyplývá, že soudy ve správním soudnictví neformulovaly obecné požadavky na popis skutku z hlediska jeho podrobnosti. Myslím si, že taková formulace není ani možná z důvodu specifčnosti jednotlivých skutků.

#### 4.5.2 Odůvodnění rozhodnutí, příslušná judikatura

V odůvodnění se uvedou důvody výroku (nebo výroků); podklady pro jeho vydání; úvahy, kterými se správní orgán (Rada) řídil při jejich hodnocení a při výkladu právních předpisů; a informace o tom, jak se správní orgán vypořádal s návrhy a námitkami účastníků a s jejich vyjádřením k podkladům rozhodnutí.<sup>204</sup>

---

<sup>196</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo ...*, s. 214 - 216.

<sup>197</sup> Usnesení NSS ze dne 15. 1. 2008, č. j.2 As 34/2006; rozsudek NSS ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004

<sup>198</sup> Rozsudek NSS ze dne 12. 8. 2009, č. j. 4 As 9/2009

<sup>199</sup> Např. v rozhodnutí ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. 2008/1559/vav/FTV; ze dne 13. 5. 2009, sp. zn. 2009/107/HOL/CET

<sup>200</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 12. 1. 2010, č. j. 11 Ca 193/2009

<sup>201</sup> Rozsudek KS v Hradci Králové ze dne 26. 6. 1998, č. j. 30 Ca 169/1997

<sup>202</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. 2009/110/HOL/CET, zrušeno rozsudkem MS v Praze ze dne 28. 1. 2010, č. j. 6 Ca 257/2009-41.

<sup>203</sup> S takto zásadními pochybeními se ovšem v rámci rozhodovací praxe Rady setkat lze – např. rozhodnutí Rady ze dne 3. 2. 2009, č. j. had/3113/09 (v daném případě odpovídal za porušení zákona o reklamě šířitel reklamy, Rada odkázala na odpovědnost zadavatele); rozhodnutí Rady ze dne 2. 6. 2009, č. j. hol/4291/09 (Rada si byla vědoma, že posuzovaný pořad je pořadem zpravodajským, odkázala však na §31 odst. 2 ZRTV).

<sup>204</sup> §68 odst. 3 správního řádu



Správní orgán musí v odůvodnění bezpodmínečně uvést, z kterých důkazů vycházel.<sup>205</sup> Rozvedení úvah o hodnocení podkladů pro rozhodnutí nesmí být obecné a nekonkrétní, nýbrž přesné a logicky uspořádané tak, aby rozhodnutí bylo přezkoumatelné.<sup>206</sup>

Při analýze judikatury a rozhodnutí Rady jsem došla k závěru, že pochybení při odůvodnění rozhodnutí (nepřezkoumatelnost rozhodnutí) je častým důvodem pro zrušení rozhodnutí Rady.<sup>207</sup> K účinnému potrestání porušení zákona často nedojde, protože Rada jednoduše není schopna své rozhodnutí náležitě odůvodnit.

Na výše uvedených příkladech jsem chtěla ukázat, k jakým procesním pochybením v souvislosti s obsahovými náležitostmi rozhodnutí v rozhodovací činnosti Rady dochází. Je nezbytné věnovat dostatečnou pozornost jak výroku rozhodnutí, tak odůvodnění - oběma těmito částem zvláště, ale rovněž v jejich vzájemnosti.

## 4.6 Přezkum rozhodovací činnosti Rady a poučení Rady z předchozí judikatury

### 4.6.1 Právní úprava

Napadnout rozhodnutí Rady lze postupem podle §65 a násl. soudního řádu správního. Proti rozhodnutím výslovně uvedeným v §66 ZRTV lze podat žalobu, která má odkladný účinek. To ovšem nevylučuje možnost podat žalobu i proti jiným rozhodnutím Rady, avšak bez odkladného účinku. Tento výklad ustanovení §66 ZRTV uvádí autoři komentáře.<sup>208</sup> O jeho správnosti podle mne svědčí i znění §73 soudního řádu správního.<sup>209</sup>

Co se týče aktivní legitimace k podání žaloby, má ji možnost podat každý, kdo tvrdí, že byl na svých právech zkrácen přímo nebo v důsledku porušení svých práv v předcházejícím řízení úkonem správního orgánu (*Rady pro rozhlasové a televizní vysílání*), jímž se zakládají, mění, ruší nebo závazně určují jeho práva či povinnosti. Žalobu může podat také účastník řízení před Radou, který není k žalobě oprávněn na základě výše uvedeného,

<sup>205</sup> Rozsudek NSS ze dne 20. 9. 2005, č. j. 2 As 18/2004

<sup>206</sup> SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo...*, s. 219.

<sup>207</sup> Např. rozhodnutí Rady ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Rpo/131/05 (zrušeno rozsudkem MS v Praze ze dne 30. 4. 2010, č. j. 7 Ca 147/2007); rozhodnutí Rady ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. 2007/632/had/Del (zrušeno rozsudkem MS v Praze ze dne 19. 1. 2010, č. j. 11 Ca 342/2008); rozhodnutí Rady ze dne 12. 5. 2009, č. j. fol/4437/09 (zrušeno rozsudkem MS v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 8 Ca 251/2009)

<sup>208</sup> CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování ...*, s. 200.

<sup>209</sup> Podání žaloby nemá odkladný účinek, pokud tento nebo zvláštní zákon (*ZRTV*) nestanoví jinak.

tvrdí-li, že postupem Rady byl zkrácen na svých právech takovým způsobem, že to mohlo mít za následek nezákonné rozhodnutí.<sup>210</sup>

V rámci meritorního vyřízení věci soud buď zruší napadené rozhodnutí pro nezákonnost nebo vady řízení, v opačném případě žalobu zamítne (pokud dospěje k názoru, že žaloba není důvodná<sup>211</sup>).

V případě správního deliktu (porušení ZRTV či zákona o reklamě) může soud rozhodnutí změnit.<sup>212</sup> Pokud jde o další postup v případě, že soud rozhodnutí Rady zruší, vysloví současně, že věc se jí vrací k dalšímu řízení. Jedná se uplatnění kasačního principu.<sup>213</sup> Právním názorem je v dalším řízení Rada vázána.<sup>214</sup> Následkem nerespektování názoru soudu by bylo zrušení nového rozhodnutí Rady pro nezákonnost.<sup>215</sup> Vázanost však není absolutní - může být prolomena v důsledku nových skutkových zjištění nebo při změně právní úpravy.<sup>216</sup>

Takto Rada musí respektovat názor soudu v daném, konkrétním případě. Jaká je v obecné rovině relevance mezi judikaturou a rozhodovací činností Rady, rozeberu v následující podkapitole.

#### 4.6.2 Respektování judikatury Radou pro rozhlasové a televizní vysílání

Ačkoliv v našem právním systému nejsou soudní rozhodnutí pramenem práva, přikláním se k názoru, že z hlediska sociologického lze říci, že i u nás soudcovské právo existuje.<sup>217</sup> Rozhodnutí soudů představují významnou autoritu dotvářející a doplňující normy práva, které je nutno respektovat.<sup>218</sup> Judikatura je jedním z pramenů právních principů, které podle mého názoru hrají důležitou roli při aplikaci a interpretaci práva.

Nyní popíši situaci, kdy Rada trvala na „svém“ výkladu §53 odst. 1 ZRTV<sup>219</sup>, aniž by brala zřetel na ustálenou judikaturu MS v Praze i judikaturu NSS. Rada předmětné zákonné ustanovení vykládala tak, že je nezbytné a nevyhnutelné, aby se v odkazu identifikoval také sponzor samotný, tedy osoba právnická či fyzická, která sponzorský vzkaz objednala a

<sup>210</sup> §65 odst. 1, 2 soudního řádu správního

<sup>211</sup> §78 odst. 7 soudního řádu správního

<sup>212</sup> §78 odst. 2 soudního řádu správního.

<sup>213</sup> s výjimkou stanovenou v §78 odst. 2 soudního řádu správního (za splnění tam uvedených podmínek)

<sup>214</sup> §78 odst. 4, 5 soudního řádu správního

<sup>215</sup> Rozsudek VS v Praze ze dne 29. 5. 1998, sp. zn. 7 A 56/1997 - obecně k nerespektování názoru soudu správním orgánem

<sup>216</sup> Rozsudek VS v Praze ze dne 24. 11. 2000, sp. zn. 7 A 57/1999

<sup>217</sup> KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva...*, s.57.

<sup>218</sup> Tamtéž, s. 58.

<sup>219</sup> Provozovatel vysílání je povinen označit každý pořad sponzorovaný zcela nebo zčásti zejména na jeho začátku nebo na jeho konci obchodní firmou, obrazovým symbolem (logem), ochrannou známkou nebo známkou služeb identifikující sponzora.

zaplatila. Podle jejího názoru identifikace sponzorského spotu jen ochrannou známkou produktu jednoznačně sponzora neidentifikuje.<sup>220</sup> Pokutovaná (FTV Prima, spol. s r.o.) se však s tímto výkladem neztotožnila a podala žalobu k MS v Praze. Byla si nepochybně vědoma judikatury, ve které soudy nedaly v otázce alternativ identifikace sponzora obchodní firmou Radě za pravdu.<sup>221</sup> Podle těchto rozhodnutí je zcela v souladu se zákonem sponzorovi umožnit volbu prostředku své identifikace. Ustanovení §53 odst. 1 ZRTV poskytuje alternativní výčet způsobů identifikace sponzora. Označení obchodní firmou není přednostně vyžadovanou, tím méně pak obligatorní formou identifikace.

MS v Praze, respektujíc ustálenou judikaturu, odmítl výklad Rady. Vyhověl námitce žalobkyně, že běžný divák, o jehož zájmy se má jednat, označování sponzorů obchodními firmami nepožaduje a nepotřebuje. Snaha Rady přimět provozovatele vysílání k povinnému označování sponzorů jejich obchodními firmami divákům ve světle objektu deliktu, tj. zákonem chráněnému zájmu, nic nepřináší a představuje jen komplikaci pro provozovatele vysílání a jejich klienty při komerční prezentaci.<sup>222</sup>

MS v Praze v podstatě konstatoval, že tato snaha Rady není objektivně zdůvodnitelná. Já bych celou situaci shrnula takto: Rada pro rozhlasové a televizní vysílání sice při výkladu §53 odst. 1 tvrdošijně hájila veřejný zájem, nicméně činila tak nad rámec zákonných požadavků. Naopak, její výklad byl nepřipustně rozšiřující a provozovatele vysílání sankcionovala v rozporu se zásadou *nullum crimen sine lege, nulla poena sine lege*.

Ve vztahu k postupu Rady přichází podle mne v úvahu v podstatě tři možnosti: buď bude při svém rozhodování respektovat předcházející judikaturu a její následná rozhodnutí v rámci soudního přezkumu ob stojí; nebo judikaturu respektovat nebude, zároveň však své stanovisko náležitě odůvodní (potom bude Rada *de facto* iniciovat změnu judikatury v případě, že soudy její argumentaci přijmou); anebo judikaturu respektovat nebude, tento svůj odklon však neodůvodní a její rozhodnutí před soudem neobstojí.

Nelze podle mého mínění jednoznačně odpovědět na otázku, zda se ve výše popsaném případě jednalo o snahu změnit postoj zastávaný judikaturou, či zda Rada jednoduše nebrala zřetel na ustálenou rozhodovací soudní praxi.

---

<sup>220</sup> Rozhodnutí Rady ze dne 12. 5. 2009, č. j. fol/4438/09; rozhodnutí Rady ze dne 12. 5. 2009, č. j. fol/4436/09

<sup>221</sup> Rozsudek NSS ze dne 9. 11. 2006, č. j. 7 As 60/2005; rozsudek MS v Praze ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. 11 Ca 175/2005; ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. 6 Ca 230/2008; ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. 6 Ca 311/2008; ze dne 21. 4. 2009, sp. zn. 8 Ca 26/2009.

<sup>222</sup> Rozsudek MS v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 8 Ca 250/2009

## 5. Závěr

Ať už si lidstvo bude opatřovat informace jakoukoli cestou, do popředí bude podle mého názoru vždy (a možná i více než dnes) vstupovat otázka (ne)zbytnosti regulace toho kterého zdroje informací. Cílem této práce nebylo zjistit, zda je regulace nezbytná (domnívám se, že tomu tak je), ale rozebrat a posoudit obsahovou regulaci rozhlasového a televizního vysílání.

V rámci naplňování tohoto cíle jsem nejprve vymezila postavení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání a poskytla její obecnou charakteristiku, neboť nelze zkoumat rozhodovací činnost Rady bez znalosti výchozí, podmiňující problematiky. Pozitivněprávní model regulace vysílání, který zvolil český zákonodárce, jsem konfrontovala s obecnými požadavky na mediální regulační orgány, ježto plynou např. z doporučení Rady Evropy.<sup>223</sup> Rada pro rozhlasové a televizní vysílání je vykonavatelem veřejné správy se „specifickým“ postavením v rámci systému vykonavatelů veřejné správy. Na základě provedené analýzy odborné literatury jsem se v diplomové práci přiklonila k názoru, že se jedná o partikulárně nezávislý správní úřad.

Zásadní nedostatky současné právní úpravy spatřuji v problematice personálního složení Rady. Touto problematikou a vlivem na rozhodovací činnost jsem se zabývala v kapitole 2.2.7. Jsem si vědoma nutnosti zachovat určitou členskou rozmanitost (odrážející rozmanitost celospolečenskou), nicméně stanovení minimálních standardů odbornosti pro výkon funkce radního shledávám nezbytným. V některých evropských státech jsou odborné a osobní předpoklady pro výkon funkce člena mediálního regulačního orgánu vyžadovány.<sup>224</sup> Jak konkrétně posílit prvky odbornosti? De lege ferenda mne napadají dvě řešení (která se v zásadě vzájemně nevylučují). Za prvé, současné požadavky formulované v §7 odst. 3 ZRTV bych v pozici zákonodárce doplnila o požadavek úplného dokončeného vysokoškolského právnického či jiného vzdělání, které bude poskytovat dostatečnou záruku odbornosti. Za druhé, stanovit z celkového počtu radních minimální podíl těch, kteří budou mít vzdělání v oboru právo či v oblasti médií.<sup>225</sup> Zakotvení těchto požadavků do ZRTV by v pozitivním slova smyslu zavázalo Poslaneckou sněmovnu vybírat takové kandidáty na pozice radních, kteří by disponovali žádoucí odborností.

---

<sup>223</sup> Např. Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147 (1991) o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání

<sup>224</sup> Např. v Polsku a ve španělské autonomní oblasti Katalánsku. In POUPEROVÁ, Olga. *Regulace ...*, s. 248.

<sup>225</sup> Požadavek vzdělání by mohl být eventuálně doplněn o požadavek praxe. Vzděláním lze podle mne prokázat znalosti, praxí pak zkušenosti. „Významné prokázané znalosti a zkušenosti ve veřejných médiích“ se vyžadují pro výkon funkce člena polského mediálního regulačního orgánu.

Setkala jsem se i s problematickými okruhy, kterými je posouzení dostatečnosti finančního a personálního zabezpečení činnosti Rady. Tyto otázky nedokážu ze své pozice posoudit, neboť vyžadují znalosti a zkušenosti a jsou ovlivněny faktory politické vůle, společenského konsensu a disponibilních zdrojů. Považovala jsem ale za nutné na ně alespoň upozornit a případně ponechat čtenáři prostor pro vlastní posouzení.

Rozhodování Rady jsem rozebrala jak v teoretické rovině (postup, povaha rozhodnutí apod.), tak v rovině praktické – na příkladech jednotlivých správních a soudních rozhodnutí jsem analyzovala rozhodovací činnost při následném dohledu nad obsahem rozhlasového a televizního vysílání. Výběr těchto rozhodnutí nebyl náhodný – v části zabývající se povinnostmi provozovatelů vysílání jsem analyzovala rozhodnutí, která svým předmětem odpovídala nejčastěji sankcionovaným porušením zákonů. Vycházela jsem z toho, že je důležitější posuzovat ta porušení zákonných ustanovení, ke kterým opravdu v praxi dochází, na místo podrobného analyzování norem, které provozovatelé dodržují.

Rada v rámci své rozhodovací činnosti vykládá a následně aplikuje zákon (především v něm obsažené neurčité právní pojmy jako je objektivita a vyváženost, mravnost, zřetelnost apod.). Na základě správních rozhodnutí a judikatury jsem dospěla k názoru, že výklad problému nečiní, aplikace však mnohdy ano.

Převážná většina soudních rozhodnutí, která zrušila příslušná správní rozhodnutí, měla společného jmenovatele – a sice důvod zrušení – nepřezkoumatelnost rozhodnutí Rady. V diplomové práci rozebíraná jednotlivá pochybení Rady tak podle mého názoru oslabují efektivitu regulace rozhlasového a televizního vysílání a současně mám za to, že podrývají autoritu a respektování Rady, odbornou a morální váhu výstupů její rozhodovací činnosti.

## 6. Bibliografie

### Prameny:

- 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. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy, ve z.p.p.
- Zákon č. 219/2000 Sb., o majetku ČR a jejím vystupování v právních vztazích, ve z.p.p.
- Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů, ve z.p.p.
- Zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, ve z.p.p.
- Zákon č. 218/2000 Sb., o rozpočtových pravidlech a o změně některých souvisejících zákonů, ve z.p.p.
- Zákon č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, 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. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů, ve z.p.p.
- Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147 (1991) o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání
- Doporučení Rady ministrů REC 2000 (23), o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro vysílací sektor
- Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 2006/2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele
- Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy R 2 (1980) týkající se správního uvážení

## Literatura:

- FEINTUCK, Mike. *Media Regulation, Public Interest and the Law*. Edinburgh University Press, Edinburgh 1999, s. 38.
- HENDRYCH, Dušan, a kol. *Správní právo – Obecná část*. 4. vydání, Praha : C. H. Beck, 2001. 521 s.
- HURARD, François. Regulation of the broadcasting sector: the regulatory authorities. *Media & democracy*, Council of Europe Publishing, 1998, s.139 – 141.
- CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Regulace reklamy. Komentář*. 1. vydání. Praha : C. H. Beck, 2009, 322 s.
- CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr. *Zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání a předpisy související. Komentář*. 2. vydání. Praha : C.H.Beck, 2009. 762 s.
- JEMELKA, Luboš, PONDĚLÍČKOVÁ, Klára, BOHADLO, David. *Správní řád. Komentář*. 1. vydání. Praha: C.H.Beck, 2008. 592 s.
- JEŽEK, Tomáš. Nezávislé správní orgány – žádoucí směr inovace Ústavy ČR. In Kysela (ed). *Deset let Ústavy ČR*. Eurolex Bohemia, 2003. s. 347 – 348.
- KROUPA, Jiří, a kol. *Mediální právo*. 1. vydání, Brno: Masarykova Univerzita, 2009. 248 s.
- KUBŮ, Lubomír, HUNGR, Pavel, OSINA, Petr. *Teorie práva*. Praha: Linde Praha, a.s., 2007. 335 s.
- POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha : Leges, 2010. 272 s.
- REIFOVÁ, Irena. *Slovník mediální komunikace*. Praha : Portál, 2004. 327 s.
- ROZEHNAL, Aleš. *Mediální právo*. 2., rozšířené vydání. Plzeň : Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, 2007. 303 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.
- SCHULZ, Winfried. Funkce a důsledky politické komunikace. In JIRÁK, Jan, ŘÍCHOVÁ, Blanka. *Politická komunikace a média*. Praha: Univerzita Karlova, 2003, s. 29 -31.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 2. vydání, Praha : ASPI – Wolters Kluwer, 2009. 463 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Rozhodování ve veřejné správě*. 2. přepracované vydání, Brno : Masarykova univerzita, 1996. 173 s.

- SKULOVÁ, Soňa a kol. *Správní právo procesní*. Plzeň : Aleš Čeněk, 2008. 428 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení - základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova Univerzita, 2003. 241 s.
- TRAMPOTA, Tomáš, VOJTĚCHOVSKÁ, Martina. *Normativní požadavky a jejich aplikace při analýze rozhlasového zpravodajství*. Praha : Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd. 2002.

### Odborné tištěné články:

- BARTOŇ, Michal. Postavení a charakteristika Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Správní právo*, 1-2/2004, s. 14 – 38.
- RUJBROVÁ, Klára. Dohled nad řádným fungováním rozhlasu a televize. *Právní rádce*, 2006, č. 11, s. 39.
- ŠKOP, Martin. Regulace rozhlasového a televizního vysílání. *Revue pro média*, 2003, č. 6.
- ŠMÍD, Milan. Sedm hříchů české Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. *Parlamentní zpravodaj*, 2003, č. 6.

### Odborné články dostupné online:

- HADRLICA, Jakub. *Nezávislé regulační orgány (stručný nástin problematiky)* [online]. epravo.cz, 13. 7. 2004 [cit. 20. 10. 2010]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/nezavisle-regulacni-organy-strucny-nastin-problematiky-27201.html>>
- WINTER, Filip. *Čitelnost versus zřetelnost* [online]. epravo.cz, 17. 12. 2008 [cit. 18. 11. 2010]. Dostupné na <<http://www.epravo.cz/top/clanky/citelnost-versus-zretelnost-55400.html>>

### Webové stránky:

- *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 10. 6. 2010 [cit. 28. 10. 2010]. Priority Rady 2010 – 2011. Dostupné na <[http://www.rrtv.cz/cz/files/press/PRIORITY\\_RADY\\_2010-2011.pdf](http://www.rrtv.cz/cz/files/press/PRIORITY_RADY_2010-2011.pdf)>
- *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 2010 [cit. 3. 11. 2010]. Doporučení Rady související s aplikací nové právní úpravy umístění produktu . Dostupné na <[http://www.rrtv.cz/files/metodiky/product\\_placement\\_doporuceni\\_Rady.doc](http://www.rrtv.cz/files/metodiky/product_placement_doporuceni_Rady.doc)>



- *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 2008 [cit. 1. 12. 2010]. Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2007. Dostupné na < [http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava\\_2007.pdf](http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava_2007.pdf) >
- *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 2009 [cit. 1. 12. 2010]. Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2008. Dostupné na < [http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava\\_2008.pdf](http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava_2008.pdf) >
- *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 2010 [cit. 1. 12. 2010]. Zpráva o stavu vysílání a činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání za rok 2009. Dostupné na < [http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava\\_2009.pdf](http://www.rrtv.cz/cz/files/zpravy/VZzprava_2009.pdf) >
- *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 1. 9. 2010 [cit. 18. 12. 2010]. Jednací řád Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Dostupné na <[http://www.rrtv.cz/cz/static/council\\_standingorder.htm](http://www.rrtv.cz/cz/static/council_standingorder.htm)>
- *Rada pro rozhlasové a televizní vysílání* [online]. 1. 5. 2010 [cit. 10. 11. 2010]. Organizační řád Úřadu Rady pro rozhlasové a televizní vysílání. Dostupné na <[http://www.rrtv.cz/cz/static/council\\_organisationorder.htm](http://www.rrtv.cz/cz/static/council_organisationorder.htm)>

### **Judikatura a rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání:**

- Nález Ústavního soudu ze dne 4. 9. 2000, sp. zn. IV. ÚS 146/99
- Nález Ústavního soudu ze dne 25. 11. 1999, sp. zn. III. ÚS 470/97
- Nález Ústavního soudu ze dne 11. 1. 2010, sp. zn. IV. ÚS 946/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 17. 2. 2010, sp. zn. I. ÚS 1898/09
- Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2006, č. j. 7 As 60/2005
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 20. 9. 2005, č. j. 2 As 18/2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 12. 8. 2009, č. j. 4 As 9/2009
- Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2008, č. j. 2 As 34/2006
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 2. 2005, č. j. 3 Ads 21/2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 22. 1. 2009, č. j. 6 As 20/2008
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 11. 2008, č. j. 2 As 59/2008
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 21. 7. 2005, č. j. 4 As 27/2004
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2009, č. j. 9 As 16/2009-99
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 6. 2004, sp. zn. 5 A 1/2001
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 5. 2008, č. j. 6 As 43/2007-90

- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 5. 2008, č. j. 6 As 70/2007-104
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 4 As 35/2007-120
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 10. 2. 2010, č. j. 6 As 17/2009-94
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 17. 2. 2010, č. j. 1 As 6/2010-61
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 1. 2010, č. j. 8 As 61/2009
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 5. 2008, č. j. 7 As 19/2007-56
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 1. 2010, č. j. 7 As 64/2009
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 26. 2. 2007, č. j. 8 As 62/2005-66
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2006, č. j. 7 As 75/2005
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 9. 11. 2006, č. j. 7 As 81/2005
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006, č. j. 1 As 41/2005
  
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 29. 5. 1998, sp. zn. 7 A 56/1997
- Rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 24. 11. 2000, sp. zn. 7 A 57/1999
- Rozsudek Vrchního soudu v Olomouci ze dne 25. 2. 2002, č.j. 2 A 11/2001
  
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 8 Ca 250/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 23. 2. 2006, sp. zn. 11 Ca 175/2005
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 11. 2008, sp. zn. 6 Ca 230/2008
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 27. 1. 2009, sp. zn. 6 Ca 311/2008
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 4. 2009 , sp. zn. 8 Ca 26/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 30. 4. 2010, č. j. 7 Ca 147/2007
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 1. 2010, č. j. 11 Ca 342/2008
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 8 Ca 251/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 1. 2010, č. j. 6 Ca 257/2009-41
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 1. 2010, č. j. 11 Ca 193/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 14. 1. 2010, č. j. 11 Ca 248/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 22. 4. 2010, č. j. 8 Ca 235/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2009, č. j. 10 Ca 340/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 4. 2. 2010, č. j. 8 Ca 257/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. 11. 1999, č. j. 28 Ca 312/1998
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 11. 2001, č. j. 28 Ca 286/2000
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 11. 2008, č. j. 5 Ca 215/2008-56

- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 8. 1. 2010, č. j. 9 Ca 224/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 28. 2. 2002, č. j. 38 Ca 127/2001
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. 3. 2002, č. j. 38 Ca 128/2001
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 18. 3. 2010, č. j. 11 Ca 257/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 6. 1. 2010, č. j. 5 Ca 162/2009
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 29. 6. 2009, č. j. 8 Ca 495/2008-30
- Rozsudek Krajského soudu v Hradci Králové ze dne 26. 6. 1998, č. j. 30 Ca 169/1997
  
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 20. 3. 2007, sp. zn. Rpo/131/05
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2. 7. 2008, sp. zn. 2007/632/had/Del
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 12. 5. 2009, č. j. fol/4437/09
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 3. 2. 2009, č. j. had/3113/09
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2. 6. 2009, č. j. hol/4291/09
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. 2009/110/HOL/CET
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 2. 6. 2009, sp. zn. 2008/1559/vav/FTV
- Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 13. 5. 2009, sp. zn. 2009/107/HOL/CET

## 7. Shrnutí / Summary

Diplomová práce na téma „Rozhodovací činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání“ se zabývá především správněprávním pohledem na problematiku následného dohledu nad vysílanými obsahy.

Čtenář se nejprve seznámí s obecným pojednáním o Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, jejích pravomocech a působnosti. V ústřední části práce je rozebráno nejprve rozhodování Rady z obecného hlediska (povaha rozhodnutí, jejich přijímání, správní uvážení, neurčité právní pojmy apod.), ale také nastíněny limity rozhodovací činnosti tohoto správního úřadu. Nedílnou součástí práce je i analýza souvisejících právních předpisů a aplikace jejich ustanovení v praxi (objektivita a vyváženost; ohrožení fyzického, psychického nebo mravního vývoje dětí a mladistvých; reklama a teleshopping apod.). Na konkrétních případech a kauzách jsou ilustrována pochybení Rady pro rozhlasové a televizní vysílání v nejrůznějších etapách její rozhodovací činnosti, spolu s odkazem na následky těchto pochybení.

The topic of this diploma thesis is „Decision-Making Activities of the Council for the Radio and Television Broadcasting“. The work deals with the subsequent supervision of broadcast content from the perspective of the czech administrative law.

A reader is first introduced into the general discourse about the Council for the Radio and Television Broadcasting, its powers and force. In the central part of the work, the author in general terms discusses the process of making decisions (characteristics and nature of the decisions, their receiving, discretion, undefined legal concepts etc.), but also outlines the limits of the decision-making activities. The analysis of relevant legislation and application of its provisions is also an integral part of the work (e.g. the objectivity and the balance; the threat of physical, mental or moral development of children and adolescents; the advertising and the teleshopping). The various misconduct and errors of the Council in various stages of the process of taking decisions are illustrated by concrete examples and cases, with the reference to the consequences of those errors.

## 8. Klíčová slova / Key Words

### **Klíčová slova:**

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání; rozhlasové a televizní vysílání; regulace elektronických médií; následný dohled nad vysílanými obsahy; zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

### **Key Words:**

The Council for Radio and Television Broadcasting; radio and television broadcasting; regulation of electronic media; subsequent supervision of broadcast content; Law on Radio and Television Broadcasting.