

Olga Pouperová

Vysílání veřejné služby v kontextu základních práv

Úvod

Veřejnoprávní vysílání bylo v Evropě původně vysíláním jediným. Postupně se s rozvojem vysílacích technologií a možností využívat kmitočtové spektrum zaváděly duální systémy, v nichž vedle veřejnoprávního vysílání funguje také vysílání soukromé, komerční.¹⁾ Existence veřejnoprávního vysílání (garance potřebné části kmitočtového spektra a garance finančních prostředků na provoz veřejnoprávního vysílání) se odůvodňuje kulturními a hodnotovými principy demokratické společnosti. V souvislosti s rozvojem vysílacích technologií a digitalizací zejména televizního vysílání se často diskutuje otázka, zda tyto principy stále platí, nebo zda je třeba je v nových podmínkách přehodnotit.

Tento článek nehledá jen „obyčejnou“ racionalitu vysílání veřejné služby, nýbrž ambicí autorky je posunout argumentaci o něco dále, když si klade otázku, zda lze ze záruky práva na informace dovodit aktivní povinnost státu zřídit vysílání veřejné služby a garantovat jeho trvalou existenci a tomu odpovídající lidskoprávní nárok na vysílání veřejné služby. Autorka přitom vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a rovněž ze série 14 rozhodnutí o vysílání (tzv. „*Rundfunkentscheidungen*“ nebo „*Rundfunkurteile*“) německého Spolkového ústavního soudu,²⁾ z nichž většina se týká právě vysílání veřejnoprávního. Byť svoboda slova je obecně v Evropě považována za jeden ze stavebních kamenů demokracie, ve Spolkové republice Německo je vzhledem k historické zkušenosti, že vysílání lze poměrně snadno využít k manipulaci mas, kladen na svobodu vysílání přece jen specifický důraz, který byl mj. vyjádřen právě v rozhodnutích ústavního soudu.

Veřejnoprávní vysílání, vysílání veřejné služby

Veřejnoprávní vysílání bývá definováno negativně, a to tak že není vysíláním

¹⁾ Rovnítko mezi vysíláním soukromým a komerčním podle českého práva absolutně platí pouze pro vysílání televizní, když podle § 2 odst. 5 písm. a) zákona o vysílání platí, že za televizní vysílání se nepovažuje „vysílání, které nemá povahu činnosti především hospodářské nebo které nesoutěží s televizním vysíláním“ (zvýraznila autorka).

²⁾ Přehled rozhodnutí a výtah z nich dostupný např. z <http://www.uni-goettingen.de> (14. 9. 2015) *Rundfunkurteile im Zusammenfassung* nebo z <http://www.hans-bredow-institut.de/ws-lehr/lehre/bverfge/leitentscheidungen.pdf> (14. 9. 2015) (*Leitentscheidungen des BVerfG zu den Kommunikationsfreiheiten*).

soukromým, ale ani státním.³⁾ Státní vysílání je závislé na vládě, která přímo určuje podobu vysílání. V prvé řadě vláda rozhoduje vůbec o zřízení státního vysílání, o obsazení řídicích a kontrolních orgánů a v neposlední řadě také přímo drží nebo určuje zdroje, z nichž je státní vysílání financováno. Státní rozhlas nebo televize jsou tak charakteristické pro státy s totalitním režimem, v nichž stát informace šířené prostřednictvím vysílání kontroluje a využívá je k politické nebo hospodářské propagandě. V takových státech vládnoucí režim považuje svobodná média za potenciální hrozbu pro sebe sama, a proto si vláda (příp. jiný vrcholný státní představitel) ponechává významná oprávnění ve vztahu k vysílání.

V demokratických uspořádáních státy obvykle zákonem zřídily autonomní subjekty, jimž je přiznáno oprávnění provozovat vysílání,⁴⁾ (které je zároveň omezeno povinnostmi, více či méně podrobně definovanou, poskytovat vysíláním veřejnou službu) a které na základě zákona podléhají určité míře regulace a dozoru veřejného regulačního orgánu, ale jsou na státu nezávislé. Ve státech se zkušeností s totalitním režimem však jsou tito provozovatelé veřejnoprávního vysílání transformováni z oněch provozovatelů státního vysílání, což může u politiků či obecně ve společnosti způsobovat nepochopení, jak zásadní tato proměna byla.

Pro počátky veřejnoprávního vysílání je tak charakteristické, 1) že v mnoha státech nešlo o vysílání na státu nezávislé, nýbrž o vysílání státní a 2) veřejnoprávní provozovatelé měli na vysílání monopol, neboť neexistovalo vysílání soukromé. Ve svobodných evropských státech byly pro vznik soukromého vysílání vedle vysílání veřejnoprávního (tzv. duální systém vysílání) určující pouze důvody spočívající v rozvoji technologií a možnostech využívání kmitočtového spektra, zatímco ve státech s totalitním režimem musely přistoupit ještě změny ve společenském, politickém a právním uspořádání.

Zatímco ve Spojených státech amerických se vysílání od samého počátku vyvíjelo jako aktivita komerční, na kterou byly kladeny požadavky veřejného zájmu teprve následně jako kompenzace deficitu tržních mechanismů, evropské

³⁾ „Státní rozhlas a televize jsou bezprostředně podřízeny státnímu aparátu, vládě, a v zemích s autoritářským režimem mu jednostranně a bezvýhradně slouží, zatímco u veřejnoprávních rozhlasů a televizí je jejich odpovědnost směřována spíše zprostředkovaně občanské veřejnosti.“ Viz ŠMÍD, M. *Vysílání veřejné služby v zemích Evropské unie*. Studie zpracovaná pro Parlament České republiky, Parlamentní institut [online], 2011, s. 3, dostupný z <http://www.louc.cz/pril01/VVSEU.pdf> (11. 10. 2014).

Státní vysílání ještě v současné době funguje například v některých státech Latinské a Střední Ameriky (ve Venezuele Televisión Venezolana Social, v Peru América Televisión, v Guatemale rozhlasový program La Voz de Guatemala) nebo např. také v Číně (China Central Television, CCTV).

Srov. také RABOY, M. Chapter 1 – The World Situation of Public Service Broadcasting: Overview and Analysis. In: *Public Service Broadcasting, Cultural and Educational Dimensions*. Paris: UNESCO [online], 1996, s. 35. Dostupné z <http://unesdoc.unesco.org/images/0010/001060/106004e.pdf>. (10. 10. 2014).

⁴⁾ V českém právu jsou označováni také jako provozovatelé vysílání ze zákona (§ 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů), právní titul vzniká přímo *ex lege*.

státy se v období nestabilních společenských poměrů po první světové válce rozhodly, že potenciál sociální koheze (tehdy pouze rozhlasového) vysílání je pro ně důležitější než jeho potenciál hospodářský. V přístupu, že vysílání slouží především sociálnímu rozvoji, se v mnoha evropských státech pokračovalo i po druhé světové válce. Evropské státy tedy organizovaly rozhlasové a televizní vysílání především jako univerzálně dostupnou veřejnou službu, kterou teprve dodatečně doplnilo vysílání soukromé. V USA naopak až dodatečně vzniklo vysílání veřejné jako výraz potřeby vyrovnávat kulturní deficity vysílání komerčního.⁵⁾

V období analogového vysílání, kdy omezené kmitočtové spektrum umožňovalo existenci jen omezeného množství zejména televizních programů, mělo veřejnoprávní vysílání zajistit právě onu pluralitu, a to pluralitu ve všech ohledech. V době digitálního vysílání, kdy nabídka frekvencí využitelných pro vysílání prakticky převyšuje poptávku, se sice úkoly veřejnoprávního vysílání částečně mění, nejsou však méně významné. Ani s exponenciálním nárůstem počtu programů nelze zaručit, že suma programů zajistí pluralitu informací i jiných obsahů a vyváženou nabídku pro všechny sociální skupiny. A i kdyby tomu tak bylo, novým problémem je fragmentace informačních platform. Veřejnoprávní vysílání má být všeobecně sdílenou veřejnou platformou dostupnou všem,⁶⁾ která je pluralitní sama o sobě, a má tedy fungovat jako „vztažný bod“.⁷⁾

Vzhledem k tomu, že dle českého práva (a v kontinentální Evropě obecně) je spojen prvek veřejnoprávního titulu vzniku (*ex lege*) a prvek povinnosti vykonávat veřejnou službu v jedno, používám termíny veřejnoprávní provozovatelé vysílání a provozovatelé vysílání veřejné služby jako synonyma.

Veřejnoprávní vysílání v dokumentech Rady Evropy a jiných evropských dokumentech

Rezoluce a doporučení Rady Evropy nejsou ze striktně právního hlediska pro členské státy Rady Evropy závazné, nicméně obsahují indikátory, které jako referenční kritéria používají při výkladu čl. 10 Úmluvy národní soudy i Evropský soud pro lidská práva,⁸⁾ čímž nabývají významné praktické relevance.

Jak již bylo zmíněno, základním principem veřejnoprávního vysílání je nezávislost na státu. Požadavek nezávislosti veřejnoprávního vysílání je obsažen v první řadě v tzv. *Pražské rezoluci*, přijaté na evropské ministerské konferenci o politice v oblasti hromadných sdělovacích prostředků, konané v Praze

⁵⁾ Srov. ŠMÍD, M. op. cit. pozn. č. 3 (1. 3. 2015).

⁶⁾ PAVLÍK, P., ŠMÍD, M. *Skladba a úloha rady zastupující veřejnost u média veřejné služby a aplikace německého modelu v České republice*. Fakulta humanitních studií Univerzity Karlovy v Praze, 2011, s. 6. Dostupné z www.mkcr.cz (10. 8. 2015).

⁷⁾ RUMPHORST, W. *Model Public Service Broadcasting Law and Aspects of Regulating Commercial Broadcasting* [online]. Ženeva: International Telecommunication Union, 1999, s. 9. Dostupný z http://portal.unesco.org/ci/en/file_download.php/5aaba93cbe249941a13c36a3000863a9Model+public+service+broadcasting+law.pdf (22. 7. 2015).

⁸⁾ Srov. zejména rozsudek ESLP ve věci Manole a další proti Moldávii ze dne 17. září 2009, stížnost č. 13936/02.

7. – 8. prosince 1994 (rezoluce č. 1 o budoucnosti veřejnoprávního vysílání). Rezoluce uvádí, že kvůli změnám v politické, ekonomické a technologické oblasti v Evropě je třeba, aby nezávislost veřejnoprávního vysílání byla zaručena explicitně a právně.

Na rezoluci pak odkazuje *doporučení Výboru ministrů RE R (96) 10 k zárukám nezávislosti veřejnoprávního vysílání*. Doporučení (96) 10 je založeno na přesvědčení, že význam médií, včetně médií elektronických, je zásadní pro fungování demokratické společnosti a veřejnoprávní vysílání je základním faktorem pluralistické komunikace.

Speciální úlohu veřejnoprávního vysílání pak zmiňuje i *Doporučení REC (2003) 9 k opatřením na podporu demokratické společnosti a sociální úlohy digitálního vysílání*. Veřejnoprávní vysílání by si mělo zachovat svoji speciální sociální úlohu, která spočívá v poskytování základních obecných služeb včetně nabídky zpráv, vzdělávacích, kulturních a zábavných programů určených různým kategoriím veřejnosti (bod 19).

Doporučení Parlamentního shromáždění o vysílání veřejné služby 1641 (2004) znovu zdůrazňuje, že veřejnoprávní vysílání je zásadním prvkem demokracie v Evropě, a připomíná základní principy, vyjádřené v již předchozím doporučení Výboru ministrů RE.

Deklarace Výboru ministrů o zajištění nezávislosti veřejnoprávního vysílání v členských státech z 27. září 2006 výslovně reaguje mj. na problém sblížování soukromých (komerčních) a veřejnoprávních programů, kdy se rozdíl mezi nimi na úkor kvality programů nabízených veřejnoprávním vysíláním stírá. Deklarace upozorňuje na to, že problém může být způsoben tím, že provozovatelům veřejnoprávního vysílání někdy nejsou poskytovány prostředky pro adekvátní poskytování veřejné služby, která jim byla svěřena.

Doporučení REC (2007) 3 o úloze médií veřejné služby v informační společnosti opět připomíná specifickou roli veřejnoprávního vysílání, kterou je podporovat hodnoty demokratických společností, zejména respektování lidských práv, kultur a politického pluralismu a s ohledem na jeho cíl nabízet širokou volbu programů a služeb všem segmentům veřejnosti, podporovat sociální soudržnost, kulturní rozmanitost a pluralitní komunikaci přístupnou každému.

Rezoluce Parlamentního shromáždění RE 1636 (2008) o indikátorech pro média v demokracii uvádí nezávislost vysílání veřejné služby jako jedno z kritérií svobody médií (bod 12 úvodu rezoluce). Média veřejné služby musí být chráněna před vnějším politickým vměšováním (čl. 8 odst. 20) a také mají o politickou nezávislost usilovat zevnitř (čl. 8 odst. 21).

Následující doporučení Parlamentního shromáždění se věnuje konkrétně financování vysílání veřejné služby [*doporučení Parlamentního shromáždění o financování vysílání veřejné služby 1878 (2009)*]. Doporučení reaguje na skutečnost, že provozovatelé veřejnoprávního vysílání působí v současné době v prostředí, které je charakterizováno zároveň bezplatnou nabídkou velkého množství soukromých programů, nabídkou mediálních služeb na vyžádání a rychle rostoucím audiovizuálním obsahem dostupným na internetu. Zatímco zavedení a udržování služeb vysílání bylo velmi nákladné a záviselo na omezených zdrojích infrastruktury radiofrekvenčního spektra, technologický pokrok v oblasti

přenosu audiovizuálního obsahu prostřednictvím kabelového, satelitního a analogového či digitálního pozemního vysílání prostředí audiovizuálních médií značně změnil [bod 2 doporučení 1878 (2009)].

Deklarace Výboru ministrů CM/Rec (2012)1 o správě médií veřejné služby znovu zdůrazňuje význam svobodného šíření informací pro fungování demokracie, nenahraditelnou úlohu médií veřejné služby v tomto ohledu.

Z dalších dokumentů mimo platformu Rady Evropy veřejnoprávní vysílání zmiňuje také *Úmluva UNESCO o ochraně a podpoře rozmanitosti kulturních projevů* (Paříž, 2005). V čl. 6 stanovuje, že každá strana může přijímat opatření na ochranu a podporu rozmanitosti kulturních projevů na svém území, přičemž mj. výslovně zmiňuje opatření, jejichž cílem je podporovat rozmanitost médií, a to i prostřednictvím veřejnoprávního rozhlasového a televizního vysílání [čl. 6 odst. 2 písm. h)]. Tuto Úmluvu UNESCO podepsala i Evropská unie.

Byť pro Evropskou unii není regulace médií ústředním tématem, veřejnoprávní vysílání je zmíněno přímo v primárním právu. Výkladový protokol o systému veřejnoprávního vysílání v členských státech Evropské unie v příloze ke Smlouvě o založení Evropského společenství (tzv. Amsterodamský protokol) uvádí, že systém veřejnoprávního vysílání je v členských státech přímo spjat s demokratickými, společenskými a kulturními potřebami každé společnosti a s potřebou zachovat mediální pluralitu, a ve spojitosti s tím stanovuje, že „*ustanovení Smlouvy o založení Evropského společenství se nedotýkají pravomocí členských států financovat veřejnoprávní vysílání, pokud je takové financování poskytováno organizacím pro veřejnoprávní vysílání k plnění veřejných služeb, jak jsou svěřeny, vymezeny a organizovány v každém členském státě, a pokud takové financování neovlivňuje obchodní podmínky a hospodářskou soutěž ve Společenství v míře, která by byla v rozporu se společným zájmem, přičemž se přihlíží k plnění veřejné služby*”.

Rezoluce Evropského parlamentu o vysílání veřejné služby v digitální éře: budoucnost duálního systému (2010)⁹⁾ uznává a zdůrazňuje důležitost existence vysílání veřejné služby pro zajištění plurality, šíření informací ve veřejném zájmu a technologický rozvoj.

IV. Výběr z judikatury Evropského soudu pro lidská práva

Právním rámcem, z něhož Evropský soud pro lidská práva (dále též „ESLP“) ve svých rozhodnutích týkajících se vysílání, a tedy i vysílání veřejnoprávního, vychází, je čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“), který stanoví: 1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem. 2. Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti a odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, ochrany pořádku a předcházení zločinnosti, ochrany

⁹⁾ 2010/2028(INI).

zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

Judikatura Evropského soudu pro lidská práva potvrzuje, že monopol veřejnoprávního vysílání původně vůbec nebyl vnímán jako rozporný s lidskoprávními zárukami. Ve svém rozhodnutí ve věci *X. proti Švédsku* (1968) Evropská komise uvedla, že udělování povolení (v autentickém znění „*licensing*“) nemůže být chápáno tak, že absolutně vylučuje monopol veřejnoprávní televize. Monopol veřejnoprávního televizního vysílání není porušením svobody projevu jiných zájemců o provozování televizního vysílání.¹⁰⁾ Podobně v rozhodnutí *Sc. A Association Z. proti Spojenému království* (1971) Evropská komise argumentuje, že ust. čl. 10 odst. 1 Úmluvy nebrání státům nepovolovat soukromé vysílání.¹¹⁾ Tento názor však byl s ohledem na změnu objektivních podmínek zjevně dlouhodobě neudržitelný.

V rozhodnutí ve věci *Informationsverein Lentia a další proti Rakousku* (1993) již ESLP uvádí, že v důsledku značného technického rozvoje poslední doby a s ohledem na množství dostupných vysílacích frekvencí již není možné omezení spočívající v tom, že přístup k televiznímu vysílání je zajištěn pouze veřejnoprávnímu provozovateli, ospravedlnit, neboť takové opatření, ač je stanoveno zákonem a sleduje legitimní cíle vymezené v ust. čl. 10 odst. 2 Úmluvy, není opatřením v demokratické společnosti nezbytným.¹²⁾

Naopak však ESLP dosud v žádném ze svých rozhodnutí nevyslovil, že je pro naplnění závazků vyplývajících státům z čl. 10 Úmluvy nutně nezbytné, aby stát zajistil vedle soukromého vysílání rovněž vysílání veřejnoprávní. Byť ESLP v rozsudku ve věci *Informationsverein Lentia* uznává, že veřejnoprávní vysílání může zvyšovat kvalitu vysílaných obsahů a přispívat k jejich vyváženosti,¹³⁾ v rozsudku ve věci *Manole a další v. Moldávie* (2009)¹⁴⁾ doplňuje, že existence pluralitních komerčních vysílání v daném státě může tentýž cíl zajistit rovněž. Pokud ovšem veřejnoprávní vysílání ve státě existuje, má stát pozitivní závazek zajistit (na úrovni zákona i v rovině praktické), že veřejnoprávní vysílání bude poskytovat pluralitní službu (*Wojtas-Kaleta v. Polsko*, 2009;¹⁵⁾ *Manole a další proti Moldávii*, 2009¹⁶⁾). „*Zejména pokud jsou soukromí provozovatelé vysílání stále velmi*

¹⁰⁾ Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *X. proti Švédsku* ze dne 7. 2. 1968, stížnost č. 3071/67.

¹¹⁾ Rozhodnutí Evropské komise pro lidská práva ve věci *Sc. A Association Z. proti Spojenému království* ze dne 12. 7. 1971, stížnost č. 4515/71 cit. dle D'SOUZA, F. – COLIVER, S. a kol: *The Article 19 Freedom of Expression*. Handbook. International and Comparative Law, Standards and Procedures. Article 19 (pdf), 1993, s. 57, dostupné z <http://article19.org>.

¹²⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Informationsverein Lentia a další proti Rakousku*, ze dne 24. 11. 1993, stížnosti č. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 a 17207/90, bod 39.

¹³⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Informationsverein Lentia a další proti Rakousku*, ze dne 24. 11. 1993, stížnosti č. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 a 17207/90, bod 33.

¹⁴⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Manole a další proti Moldávii* ze dne 17. září 2009, stížnost č. 13936/02, bod 100.

¹⁵⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Wojtas-Kaleta proti Polsku* ze dne 16. července 2009, stížnost č. 20436/02, bod 47.

¹⁶⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Manole a další proti Moldávii* ze dne 17. září 2009, stížnost č. 13936/02, bod 101.

*slabí, aby nabídli opravdovou alternativu, a veřejnoprávní provozovatel je tak jediným nebo dominantním provozovatelem vysílání v daném státě či kraji, je nezbytné, aby tento veřejnoprávní provozovatel poskytoval nestranné, nezávislé a vyvážené zprávy, informace a komentáře a poskytoval prostor pro veřejnou diskusi, v níž bude vyjádřeno co nejširší spektrum pohledů a názorů.*¹⁷⁾

V roce 1991 ESLP konstatoval, že pro zajištění plurality informací je nezbytné, aby stát stanovil takový právní rámec, který umožní soukromým subjektům získat oprávnění k provozování vysílání, protože omezení svobody projevu spočívající v neumožnění vzniku soukromého vysílání není opatřením v demokratické společnosti nezbytným (negativní závazek státu nebránit vzniku soukromého vysílání). V roce 2009 ESLP tento závěr s výslovným odkazem na doporučení RE R (96)10 obohacuje o další rozměr, když vyslovuje názor, že stát je povinen přijmout taková opatření, jež zajistí, že veřejnoprávní vysílání bude pluralitní a nezávislé (pozitivní závazek státu zajistit kvalitu veřejnoprávního vysílání), přičemž i tato povinnost je dle výkladu ESLP zahrnuta v čl. 10 Úmluvy.

Čl. 10 Úmluvy tedy vytváří právní základ nejen pro svobodnou výměnu informací mezi jednotlivci, nýbrž vytváří také právní rámec pro vytvoření národního mediálního systému v jednotlivých signatářských státech Úmluvy.¹⁸⁾ Z citovaných rozhodnutí ESLP vyplývá, že v kontextu čl. 10 Úmluvy musí být národní mediální systém zákonodárcem nastaven tak, že umožní existenci soukromoprávních provozovatelů vysílání, neboť veřejnoprávní (byť nikoli státní) monopol pro provozování vysílání již nadále není objektivně odůvodnitelný technologickými ani jinými důvody.

Případ *Manole a další proti Moldávii* otevřel rovněž otázku nepřímého horizontálního působení záruky svobody projevu.¹⁹⁾ Stěžovateli byli novináři, editoři a producenti Teleradio-Moldova (v tomto případě provozovatele státního vysílání), kteří tvrdili porušení svobody projevu podle čl. 10 Úmluvy, neboť od nich jejich zaměstnavatel dlouhodobě vyžadoval, aby se vyvarovali témat, která mohla být potenciálně škodlivá pro vládu, nepřiměřené množství vysílacího času bylo věnováno zprávám o činnosti vládnoucí strany a žádný nebo velmi malý prostor byl věnován zprávám o činnosti a názorům opoziční strany. Činnost Teleradio-Moldova byla řízena státem prostřednictvím koordinační rady, která byla složena z devíti členů jmenovaných parlamentem, vládou a prezidentem. Předseda a místopředseda rady byli rovněž jmenováni parlamentem, byť na

¹⁷⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Manole a další proti Moldávii* ze dne 17. září 2009, stížnost č. 13936/02, bod 101.

¹⁸⁾ Srov. JAKUBOWICZ, K., WOJCIECHOVSKI, K., KAMINA, P., LENGYEL, M., MA-STROIANNI, R., ARENA, A., RODRÍGUEZ-PARDO, J. *Public Service Media According to Constitutional Jurisprudence – The Human Rights and Constitutional Law Dimension of the Role, Remit and Independence*. 2. vyd. Saarbrücken: Institut für Europäisches Medienrecht, 2012, s. 31-32.

¹⁹⁾ K nepřímému horizontálnímu působení lidských práv obecně KOSAŘ, D. Výkladové a aplikační principy/ Pozitivní závazky a Drittwirkung. In: KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J. a BOBEK, M.. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 88.

návrh koordinační rady. Záruky proti odvolání z funkce člena koordinační rady právo neposkytovalo. ESLP dospěl k závěru, že zaměstnanci nutně museli být na své svobodě projevu dotčeni a že šlo o pokračující zásah do svobody projevu stěžovatelů.²⁰⁾

Specifikum moldavského případu spočívalo v tom, že Teleradio-Moldova bylo v Moldávii jediným provozovatelem celoplošného vysílání, přičemž přibližně 60 % obyvatel obývá zemědělské oblasti s žádným nebo jen omezeným přístupem k vysílání satelitnímu či kabelovému, a Teleradio-Moldova mělo tedy zásadní vliv na informovanost obyvatel země a utváření veřejného mínění. Pro fungování demokratického státu tedy je v takových podmínkách životně důležité, aby provozovatel vysílání poskytoval přesné a vyvážené informace, které pokryjí plné spektrum politických názorů. Stát, aby dostal svému pozitivnímu závazku vyplývajícímu z čl. 10 Úmluvy, musí přijmout takový právní rámec, který zajistí nezávislé, objektivní a vyvážené vysílání.

Konstatování porušení čl. 10 Úmluvy tedy v případě *Manole a další proti Moldávii* nebylo odůvodněno nepřipustným zásahem do svobody projevu jako subjektivního práva stěžovatelů, nýbrž je založeno na koncepci svobody projevu jako *institucionální záruky plurality informací*.

Rovněž v případě *Fuentes Bobo proti Španělsku (2000)* se domáhal ochrany před zásahem do svobody projevu bývalý zaměstnanec veřejnoprávního provozovatele vysílání (Télévision espagnole). Zásah měl spočívat v tom, že zaměstnanec byl propuštěn z toho důvodu, že kritizoval vnitřní politiku svého zaměstnavatele. I tady ESLP uznal dopad čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod nejen na vztahy jednotlivec versus stát, nýbrž i na vztahy mezi osobami navzájem a konstatoval porušení čl. 10 Úmluvy.²¹⁾

Obdobnou otázku, byť s jiným výsledkem, řešil ESLP také v případě *Nenkova-Lalova proti Bulharsku (2013)*. V tomto případě ESLP konstatoval, že propuštění stěžovatele z pracovního poměru u bulharského národního rozhlasu neznamenalo nepřipustný zásah do svobody projevu, neboť propuštění z pracovního poměru nebylo učiněno na nátlak kohokoli zvnějšku sdělovacího prostředku a nebylo zamýšleno jako cenzurní opatření směřující k zabránění šíření informací ve veřejném zájmu, nýbrž bylo zapříčiněno tím, že stěžovatel neplnil řádně své pracovní povinnosti.²²⁾

Zajímavá je však i otázka, zda je veřejnoprávní provozovatel vysílání – právnická osoba pověřená výkonem veřejné služby a financovaná převážně z veřejných zdrojů – oprávněn podle čl. 34 Úmluvy vůbec podat stížnost k ESLP na porušení svých Úmluvou garantovaných práv. Podle autentického anglického znění čl. 34 Úmluvy může stížnost k ESLP podat *kteřákoli osoba, nevládní organizace nebo skupina jednotlivců, kteří tvrdí, že byla smluvní stranou porušena jejich práva zaručená Úmluvou nebo jejími protokoly („...any person, nongovernmental organisa-*

²⁰⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Manole a další proti Moldávii* ze dne 17. září 2009, stížnost č. 13936/02, bod 103.

²¹⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Fuentes Bobo proti Španělsku* ze dne 29. 5. 2000, stížnost č. 39293/98.

²²⁾ Rozsudek ESLP ve věci *Nenkova-Lalova proti Bulharsku* ze dne 29. 4. 2013, stížnost č. 35745/05, bod 50.

tion or group of individuals claiming to be the victim of a violation by one of the High Contracting Parties of the rights set forth in the Convention or the Protocols thereto...“). V oficiálním českém překladu pak čl. 34 stanovuje, že ESLP může přijímat „stížnosti každé fyzické osoby, nevládní organizace nebo skupiny osob považujících se za poškozené v důsledku porušení práv přiznaných Úmluvou a jejími protokoly jednou z Vysokých smluvních stran...“. Zatímco anglické znění tedy hovoří o „osobách“, české znění, podobně jako francouzské autentické znění, hovoří o „osobách fyzických“. Přesto již byly jako přípustné přijaty stížnosti právnických osob, např. spolků, odborů, politických stran, církví apod.²³⁾

Čl. 34 Úmluvy však nepochybně vylučuje, aby stížnost byla podána státními orgány, vládními organizacemi (v protikladu k organizacím nevládním) případně veřejnými subjekty pod státním dohledem. Smyslem je vyloučit situace, v nichž by signatářský stát měl dvojí postavení – postavení subjektu odpovědného za plnění závazků vyplývajících z Úmluvy a zároveň postavení stěžovatele, jemuž byla nedodržením závazků dle Úmluvy způsobena újma.²⁴⁾ Vyloučeny však mají být podle judikatury ESLP i stížnosti dekoncentrovaných orgánů či decentralizovaných subjektů, které plní veřejné úkoly, a to bez ohledu na míru jejich autonomie vůči ústředním státním orgánům.²⁵⁾ Pod čl. 34 Úmluvy podle ESLP nelze podřadit ani veřejné podniky, které mají monopol, zejména pokud je řídicí orgán podniku odpovědný vládě,²⁶⁾ případně pokud je podnik registrován jako společnost vlastněná a spravovaná státem a podílí se na výkonu vrchnostenských pravomocí v určitém sektoru, vykonává veřejnosprávní funkce a úlohu veřejné služby, je výrazně regulována a podporována státem nebo může být zrušena ministerským rozhodnutím.²⁷⁾

Pod kategorií nevládní organizace je možné veřejné subjekty podřadit tehdy, pokud nevykonávají vrchnostenské pravomoci, nebyly zřízeny pro veřejno-

²³⁾ KMEC, J. *Aktivní legitimace aneb kdo si může stěžovat?/1.4. Právnické osoby*. KMEC, J., KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J. a BOBEK, M.. op. cit. pozn. č. 19, s. 34 a násl.

²⁴⁾ Srov. např. rozsudek ESLP ve věci Islamic Republic of Iran Shipping Lines proti Turecku ze dne 13. 3. 2008, stížnost č. 40998/98, bod 81; rozhodnutí ESLP ve věci State Holding Company Luganskvugillya proti Ukrajině ze dne 27. ledna 2009, stížnost č. 23938/05; rozhodnutí ESLP Transpetrol a.s. proti Slovensku, ze dne 15. listopadu 2011, stížnost č. 28502/08, bod 60.

²⁵⁾ Srov. např. rozhodnutí ESLP ve věci Ayuntamiento de M. v. Spain ze dne 7. ledna 1991, stížnost č. 15090/89, rozhodnutí ESLP ve věci Provincie Bari, Sorrentino a Messeni Nemagna proti Itálii ze dne 15. září 1998, stížnost č. 41877/98; rozhodnutí ESLP ve věci Rothenthurm Commune proti Švýcarsku ze dne 14. 12. 1988, stížnost č. 13252/87; rozhodnutí ESLP ve věci Danderyds Kommun proti Švédsku ze dne 7. června 2001, stížnost č. 52559/99, rozhodnutí ESLP ve věci Döşemealt Belediyesi proti Turecku ze dne 23. března 2010, stížnost č. 50108/06; rozhodnutí ESLP ve věci územní celek Antilly proti Francii ze dne 23. listopadu 1999, stížnost č. 45129/98.

²⁶⁾ Rozhodnutí ESLP ve věci RENFE proti Španělsku ze dne 8. září 1997, stížnost č. 35216/97.

²⁷⁾ Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ze dne 27. ledna 2009 ve věci State Holding Company Luganskvugillya proti Ukrajině, stížnost č. 23938/05.

správních účely a jsou zcela nezávislé na státu,²⁸⁾ politických stranách a jiných politických institucích.²⁹⁾

Kritéria přípustnosti stížnosti veřejnoprávního provozovatele vysílání definoval ESLP v případě *Radio France a další proti Francii* (2004).³⁰⁾ Radio France je provozovatelem vysílání, který je v oblasti rozhlasového vysílání pověřen službou veřejnosti v obecném zájmu (konkretizována zákonem o svobodě komunikace). Radio France sice dle ESLP poskytuje veřejnou službu, nicméně nespadá pod patronát státu, nýbrž pouze podléhá dozoru Audiovizuální rady (Conseil supérieur de l'audiovisuel), která je podle zákona odpovědná za zachování nezávislosti a nestrannosti veřejnoprávního vysílání a zejména sama je podle zákona orgánem nezávislým. Pouze čtyři z 12 členů audiovizuální rady reprezentují stát,³¹⁾ předseda rady je ustavován z řad jejích členů samotnou radou a zejména Radio France provozuje rozhlasové vysílání na trhu, který je otevřen soutěži, neboť zákon umožňuje, aby kmitočtové spektrum pro vysílání využívaly za určitých podmínek a pod dozorem Audiovizuální rady i soukromé subjekty. Přestože je Radio France pověřeno úkoly v rámci veřejné služby (respektive Evropský soud pro lidská práva použil formulaci „public-service missions in the general interest“, jež – ovšem bez vysvětlení – odlišil od výkonu veřejné služby) a co se týká financování je do značné míry závislé na státu, právní rámec je nastaven tak, že zaručuje ediční nezávislost a institucionální autonomii, a mezi veřejnoprávním provozovatelem Radio France a soukromými provozovateli vysílání je tak, pokud jde o aplikaci čl. 34 Úmluvy, velmi malý rozdíl.³²⁾

Obdobná kritéria ESLP aplikoval i v případě *Österreichischer Rundfunk proti Rakousku* (2007).³³⁾ Kapitál ORF sice pochází z veřejnoprávních zdrojů, nicméně není držen státem. Poplatky za vysílání stanovuje sám ORF. Orgány Spolku a spolkových zemí se sice podílejí na ustavování řídicí rady ORF, nicméně členové řídicí rady jsou při výkonu svých funkcí vázáni pouze zákonem a nemohou žádat ani dostávat pro výkon své funkce žádné pokyny. Totéž platí pro generálního ředitele. I další zákonná ustanovení zaručují ediční a žurnalistickou nezávislost. Federální komunikační panel, který dozoruje, zda řídicí rada plní své povinnosti podle zákona, je nezávislým orgánem, který se skládá především ze soudců. ORF nemá monopol, nýbrž provozuje vysílání v sektoru, který je otevřen soutěži.

Otázka aktivní legitimace k podání stížnosti veřejnoprávního provozovatele

²⁸⁾ Srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 9. prosince 1994 ve věci *Svaté kláštery proti Řecku*, stížnosti č. 13092/87; 13984/88, bod 49.

²⁹⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 3. 2008 ve věci *Islamic Republic of Iran Shipping Lines proti Turecku*, stížnost č. 40998/98, zejména body 79-81.

³⁰⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. března 2004 ve věci *Radio France a další proti Francii*, stížnost č. 53984/00.

³¹⁾ Později došlo k novelizaci zákona a složení audiovizuální rady je nyní upraveno odlišně [Loi 86-1067 du 30 septembre 1986 relative à la liberté de communication (Loi Léotard)].

³²⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 30. března 2004 ve věci *Radio France a další proti Francii*, stížnost č. 53984/00, bod 26.

³³⁾ Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 7. března 2007 ve věci *Österreichischer Rundfunk proti Rakousku*, stížnost č. 35841/02.

vysílání pro porušení čl. 10 Úmluvy, z něž vyplývá mj. požadavek nezávislosti, tak je paradoxně závislá na tom, zda konkrétní vnitrostátní právní úprava zaručuje nezávislost veřejnoprávního provozovatele vysílání, a zda je tedy možné veřejnoprávního provozovatele vysílání podřadit pod nevládní organizaci.

Výběr z judikatury německého Spolkového ústavního soudu.

Německý ústavní soud byl ve svých rozhodnutích razantnější a podrobnější, což je s ohledem na přístup „margin of appreciation“ aplikovaný ESLP při výkladu pozitivních závazků vyplývajících z Úmluvy do značné míry pochopitelné a vyplývá to z podstaty věci. Navzdory povšechné dikci předmětného ústavního ustanovení dovozuje německý ústavní soud pro veřejnoprávní vysílání ze záruky svobody projevu a práva na informace relativně podrobné zásady. Rozhodnutí německého ústavního soudu neseřazují chronologicky podle data vydání, nýbrž je uspořádávám podle zásad ústavním soudem dovozených. Jednotlivé zásady spolu pochopitelně souvisejí, navazují na sebe a odůvodňují se navzájem, takže oddělovat je od sebe do různých kolonek je do určité míry zjednodušující.

Právním rámcem, z něž níže uvedená rozhodnutí německého Spolkového ústavního soudu vycházejí, je ustanovení čl. 5 odst. 1 Základního zákona,³⁴⁾ které zní: „Každý má právo svobodně vyjadřovat a šířit svůj názor slovem, písmem a obrazem a bez překážek přijímat informace z všeobecně dostupných zdrojů. Svoboda tisku a svoboda šíření zpráv prostřednictvím vysílání a filmu je zaručena. Cenzura je nepřípustná.“^{35),36)} Všechna níže uvedená rozhodnutí vychází z věty druhé citovaného ustanovení.

Svoboda vysílání, která je zahrnuta v tzv. svobodě komunikace podle čl. 5 Základního zákona, je v německé judikatuře a doktríně popisována jako „svoboda, která má sloužit“ („dienende Freiheit“). Má sloužit jako iniciátor a akcelerator

³⁴⁾ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland vom 23. 5. 1949 (BGBl. I S. 1), dále jen „Základní zákon“.

³⁵⁾ Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland in der im Bundesgesetzblatt Teil III, Gliederungsnummer 100-1, veröffentlichten bereinigten Fassung, das zuletzt durch Artikel 1 des Gesetzes vom 23. Dezember 2014 (BGBl. I S. 2438) geändert worden ist, překlad ustanovení O. P.

³⁶⁾ Překlad ust. čl. 5 odst. 1 Základního zákona lze najít např. v SCHELLE, K. a VLČEK, E. *Dokumenty ke studiu moderních dějin státu a práva II. Ústavy a normy ústavního charakteru*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 1994, s. 92. „Každý má právo volně projevovat a rozšiřovat své mínění slovem, písmem a obrazem a nerušeně se poučovat z obecně přístupných pramenů. Svoboda tisku a svoboda podávání zpráv rozhlasem a filmem jsou zaručeny. Cenzury není.“ S ohledem na z dnešního pohledu nepřesný překlad pojmu „Rundfunk“ použila autorka vlastní překlad. Pojem „Rundfunk“ byl původně používán pouze ve smyslu rozhlasového vysílání, od vynálezu televizního vysílání je však tento pojem používán jako obecný, nadřazený pojem zahrnující jak vysílání rozhlasové, tak vysílání televizní. V právním kontextu pak je tento pojem interpretován tak, že zahrnuje kromě rozhlasového a televizního vysílání také nová média (srov. BVerfGE 73, 118, 154, „Niedersachsen-Urteil“). Podrobněji srov. DÖRR, D., SCHWARTMANN, R. *Medienrecht*, 5. vyd., C. F. Müller, Heidelberg, München, Landsberg, Frechen, Hamburg, 2015, s. 30.

procesu tvorby veřejného mínění, který je pro funkční demokracii nepostradatelný. Vysílání je tak chápáno jako významný faktor ústavně chráněného procesu.³⁷⁾

Nezávislost

Spolkový ústavní soud v rozsudku *Deutschland-Fernsehen* (1961) v první řadě dovodil, že z ústavní záruky svobody komunikace přímo vyplývá povinnost státu vydat zákony, které zajistí (veřejnoprávním) provozovatelům vysílání³⁸⁾ nezávislost, a to nezávislost na státu, ale i vlivných sociálních skupinách.

Čl. 5 Základního zákona vedle individuálního základního práva občanů vůči státu dle ústavního soudu obsahuje také institucionální nezávislost tisku. Státní regulace tisku by byla s ústavní zárukou slučitelná pouze v případě, že by se ani za takové situace díky silné konkurenci dostatečného množství svobodných periodických tiskovin na obrazu svobodného tisku nic podstatného fakticky nezměnilo a obdobně musí být posuzován význam ust. čl. 5 Základního zákona pro vysílání, neboť vysílání patří stejně jako tisk k nepostradatelným moderním hromadným sdělovacím prostředkům, které ovlivňují a spoluvytvářejí veřejné mínění.³⁹⁾ Naopak rozdíl mezi tiskem a vysíláním je v tom, že zatímco v tiskové oblasti existuje v Německu poměrně velký počet nezávislých a politicky i světónázorově různorodých, vzájemně si konkurujících tiskových titulů, v oblasti vysílání je z důvodů technických i z důvodů mimořádné finanční nákladnosti počet provozovatelů vysílání relativně malý (argumentace se vztahuje k aktuálním podmínkám v době rozhodnutí). Tyto okolnosti vyžadují pro dosažení a zachování svobody vysílání zvláštní opatření.⁴⁰⁾

Čl. 5 Základního zákona dle německého ústavního soudu v každém případě vyžaduje, aby veřejnoprávní provozovatelé vysílání nepodléhali ani státu ani malému počtu sociálních skupin. Provozovatelé veřejnoprávního vysílání tedy musejí být organizováni tak, že v jejich orgánech budou zastoupeny všechny relevantní proudy a že program bude založen na zásadách objektivitě a obsahové vyváženosti. To lze zajistit jen tehdy, pokud budou tyto organizační a obsahové zásady obsaženy v obecně závazných právních předpisech. Čl. 5 Zá-

³⁷⁾ Srov. např. DÖRR, D., KREILE, J., COLE, M., D. *Handbuch Medienrecht. Recht der elektronischen Massenmedien*. 2. vydání. Frankfurt am Main: Verlag Recht und Wirtschaft, 2011, s. 85.

³⁸⁾ V té době v SRN ještě neexistovalo jiné než veřejnoprávní vysílání; soukromé rozhlasové a televizní vysílání bylo v Německu umožněno až státní smlouvou z roku 1987 [Staatsvertrag zur Neuordnung des Rundfunkwesens der Länder z 3. 4. 1987 (RStV)]. Soud tedy sice hovořil o vysílání (bez specifikace), nicméně i když určité závěry platí nepochybně pro vysílání obecně, podstatná část argumentů se týká právě jen vysílání veřejné služby a jeho provozovatelů.

³⁹⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 28. 2. 1961, BVerfGE 12, 205 („Deutschland-Fernsehen“), body 178-179.

⁴⁰⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 28. 2. 1961, BVerfGE 12, 205 („Deutschland-Fernsehen“), bod 180.

kladního zákona tedy vyžaduje, aby byl takový obecně závazný předpis přijat.⁴¹⁾

Ústavní záruka dle čl. 5 Základního zákona nebrání tomu, aby byli v orgánech v přiměřené míře zastoupeni také zástupci státu. Vylučuje však, aby stát instituci nebo společnost provozující vysílání přímo či nepřímo ovládal.⁴²⁾

Nezávislost veřejnoprávních provozovatelů vysílání má tedy, jak vyplývá z rozhodnutí *Deutschland-Fernsehen*, jednak aspekty obsahové, jednak aspekty organizační.

Obsahové aspekty nezávislosti

V rozhodnutí *Niedersachsen-Urteil* (1986) přisoudil německý ústavní soud veřejnoprávním provozovatelům vysílání povinnost *základní služby* („*Grundversorgung*“) a *kulturní odpovědnosti* („*kulturelle Verantwortung*“). V duálním systému vysílání nesou břemeno „základní služby“ v oblasti vysílání veřejnoprávní provozovatelé, neboť jejich programy zemského vysílání jsou dostupné pro téměř všechny obyvatele, nepodléhají náročným kvótám pro přístup k vysílacím frekvencím, a mají být proto schopné poskytnout všeobšáhrou programovou nabídku. V souvislosti s rozšiřováním nabídky programů je potřeba zajistit, aby byly naplněny tradiční funkce vysílání, k nimž patří formování veřejného mínění a politického přesvědčení, kontinuální zpravodajství, ale také zábava. Tento úkol představuje základní funkci vysílání pro demokratické uspořádání, jakož i pro kulturní život ve státě.⁴³⁾

Naopak pro soukromé provozovatele vysílání z toho vyplývá, že dokud je ona základní služba zajištěna prostřednictvím veřejnoprávních provozovatelů vysílání, podléhá soukromé vysílání pouze minimálním programovým požadavkům.

Koncept základní služby tak ve své podstatě v podmínkách duálního systému vyjadřuje rozdělení úkolů mezi veřejnoprávní a soukromé provozovatele vysílání. Úkoly, které spadají pod vymezení základní služby, jsou přiřazeny veřejnoprávním provozovatelům, všechny ostatní provozovatelům soukromým. Veřejnoprávní vysílání musí zajistit nabídku pořadů pro veškerou veřejnost, informovat v plné šíři v souladu s tradiční funkcí vysílání a zaručit názorovou pluralitu. Základní služba tedy neznamená „*minimální službu*“ („*Mindestversorgung*“).⁴⁴⁾ Koncept „základní služby“ je nutné vnímat dynamicky a v kontextu nových možností; základní služba zahrnuje i vysílání podobné komunikační služby.⁴⁵⁾ Závazek k základní službě veřejnoprávních provozovatelů vysílání

⁴¹⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 28. 2. 1961, BVerfGe 12, 205 („*Deutschland-Fernsehen*“), bod 182.

⁴²⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 28. 2. 1961, BVerfGe 12, 205 („*Deutschland-Fernsehen*“), bod 183.

⁴³⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 4. 11. 1986, BVerfGe 73, 118 („*Niedersachsen-Urteil*“), body 155-156.

⁴⁴⁾ Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 1987, BVerfGe 74, 297, bod 97.

⁴⁵⁾ Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 24. 3. 1987, BVerfGe 74, 297, bod 158.

obsahuje vedle záruky existence také záruku rozvoje, která se vztahuje na novou nabídku a nové techniky přenosu.

V rozhodnutí *Gebührenurteil* (1994) soud koncept základní služby potvrdil s tím, že podstatou záruky obsažené v čl. 5 odst. 1 větě druhé Základního zákona je to, že samotní provozovatelé vysílání si určí způsob, jakým závazky veřejné služby splní. Záruka se vztahuje jak na obsah, tak na formu programu.⁴⁶⁾

V rozhodnutí *ZDF-Staatsvertrag* (2014) soud dále argumentuje, že veřejnoprávní vysílání má přispívat bez přlišného ohledu na kritéria sledovanosti a reklamní zakázky svými vlastními impulsy a perspektivami k rozmanité nabídce, která bude odpovídat ústavnímu požadavku na věcnou a názorovou pluralitu. Veřejnoprávní vysílání tak má doplnit a vyvážit specifickou racionalitu soukromého vysílání. Nemá se však omezovat jen na minimální nabídku nebo jen na vyplňování děr, které nejsou pokryty soukromými provozovateli, nýbrž má pokrývat celou šíři úkolů, a musí tak být cíleno na veškeré publikum. Proto také musí zůstat programová nabídka veřejnoprávního provozovatele vysílání otevřená novým obsahům i novým formám a nesmí ani po technické stránce zakrňt.⁴⁷⁾

Organizační aspekty nezávislosti

Podrobnější úprava organizace veřejnoprávního vysílání je v zásadě věcí zákonodárce, nicméně německý ústavní soud v rozhodnutí *ZDF-Staatsvertrag* (2014) dovodil z čl. 5 odst. 1 věty druhé Základního zákona principy, jimiž je zákonodárce při úpravě organizačního uspořádání omezen. Konkrétně jde o princip rozmanitosti („*Vielfaltsicherung*“) a princip odtazitosti od státu („*Gebot der Staatsferne*“).⁴⁸⁾

Princip rozmanitosti v této souvislosti znamená, že členy řídících a dozorčích orgánů mají být lidé s co možná nejrozmantějšími názory a zkušenostními obzory ze všech oblastí společnosti. Zákonodárce musí zajistit, že při jmenování členů těchto orgánů budou zohledněny co možná nejružnější skupiny, vedle velkých etablovaných spolků určujících veřejný život rovněž menší uskupení, a že nebudou zpodobňovány pouze koherentně organizované perspektivy. Pro zajištění rozmanitosti může zákonodárce kromě členů, kteří byli delegováni společenskými uskupeními, zapojit také další členy, kteří budou reprezentovat různé státní úrovně.⁴⁹⁾

Z *principu odtazitosti od státu* vyplývá, že vysílání nesmí být politickým nástrojem. Stát tedy může ustavovat jen omezený počet členů grémií veřejnoprávních provozovatelů vysílání. Rozhodující pro určení, zda jde o „osobu státu

⁴⁶⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 2. 1994, BVerfGE 90, 60, bod 155.

⁴⁷⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvetrag“), bod 37.

⁴⁸⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvetrag“), bod 50.

⁴⁹⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvetrag“), body 73 a 76.

blízkou“, je to, zda má taková osoba skutečnou politickou rozhodovací pravomoc nebo se uchází o nějaký veřejný úřad či mandát, a je tak určitým způsobem závislá na sympatiích veřejnosti. Vyloučení z procesu jmenování mají být zejména ti, kdo mohou mít zájem na využití vysílání jako nástroje pro získání nebo udržení moci.⁵⁰⁾

Principy odtažitosti od státu a rozmanitosti se ovšem prolínají, neboť pro zajištění odtažitosti od státu nestačí, pokud je omezen pouze počet členů jmenovaných státem či státu blízkých („staatliche oder staatsnahe Mitglieder“), nýbrž i tito členové musí být vybíráni tak, aby byl naplněn kvalitativní princip rozmanitosti. Musí být tedy zapojeny různé politické proudy, a to včetně těch menšinových.⁵¹⁾

Na jmenování „státu vzdálených členů“ grémií veřejnoprávních provozovatelů vysílání („staatsferne Mitglieder“) v žádném případě nesmí mít rozhodující vliv členové vlády a podobní zástupci exekutivy.⁵²⁾ Ze záruky čl. 5 odst. 1 věty druhé Základního zákona podle soudu vyplývá, že grémia veřejnoprávních provozovatelů vysílání mají být složena převážně ze členů státu vzdálených, zejména z představitelů občanské společnosti. Zákonodárce musí nastavit taková pravidla, která zajistí, že tito státu vzdálení členové budou mít odstup od státních a státu blízkých politických aktérů.⁵³⁾

Nejde ale jen o formální pravidla pro nominace a jmenování. Ústavní soud z čl. 5 odst. 1 věty druhé Základního zákona dovodil rovněž nezbytnost záruky neslučitelnosti, která zajistí zachování odtažitosti od státu i v individuální rovině. Zákonodárce je podle soudu povinen nastavit dodatková pravidla tak, aby osoby jmenované do grémií jako státu vzdálení členové zachovávaly dostatečný odstup od politických kontextů také v osobní rovině, neboť to, že osoba byla nominována společenským uskupením, ještě samo o sobě nezaručuje, že kvůli svým osobním vazbám nebude jednat jako člen státu blízký.⁵⁴⁾

Záruka rozvoje a záruka dostatečných zdrojů

Spolkový ústavní soud na základě čl. 5 odst. 1 Základního zákona explicitně deklaroval nejen záruku existence, ale také záruku rozvoje veřejnoprávního vysílání. V *Niedersachsen-Urteil* (1986) soud rozhodoval o ústavnosti ustanovení zákona o vysílání spolkové země Dolní Sasko z roku 1984,⁵⁵⁾ která upravovala zejména vznik oprávnění provozovat soukromé vysílání a dozor nad provozováním soukromého vysílání. Soud dovodil záruku existence veřejnoprávního

⁵⁰⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvertrag“), body 58 a 59.

⁵¹⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvertrag“), bod 62.

⁵²⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvertrag“), bod 66.

⁵³⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvertrag“), bod 67.

⁵⁴⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 25. 3. 2014, 1 BvF 1/11, 1 BvF 4/11 („ZDF-Staatsvertrag“), body 75 a 76.

⁵⁵⁾ Das Niedersächsische Landesrundfunkgesetz z 23. 5. 1984 (GVBl. S. 147).

vysílání, jakož i záruku na dostatečné finanční, technické i personální zabezpečení. Zajišťování základní služby v oblasti vysílání podle ústavního soudu odůvodňuje existenci veřejnoprávního vysílání a také jeho financování veřejnoprávními poplatky. „Jestliže jsou veřejnoprávním provozovatelům stanoveny veřejné úkoly, je třeba zajistit technické, organizační, personální a finanční podmínky pro jejich splnění.“⁵⁶⁾

V rozhodnutí HR 3-Beschluss (1992), o ústavní stížnosti proti ustanovením zákona o zákazu reklamy ve vysílání, ústavní soud vyslovil, že zákaz reklamy je v zásadě přípustným omezením svobody projevu provozovatelů vysílání.⁵⁷⁾ Nicméně pokud stát veřejnoprávním provozovatelům vysílání odepře zdroj příjmů z reklamy, což v podstatě odpovídá konceptu veřejné služby, pak jim musí zaručit jiný zdroj příjmů. „Charakter svobodného vysílání jako služby zavazuje stát poskytnout veřejnoprávním provozovatelům vysílání k plnění jejich úkolů dostatečné finanční prostředky, respektive oprávněnou záruku finančních zdrojů. Jestliže je v zájmu svobodné tvorby individuálního a veřejného mínění částečně nebo zcela pověřit veřejnoprávní provozovatele úkoly v rámci vysílání, pak z ústavy vyplývá nejen povinnost respektovat jejich svobodu, nýbrž také povinnost poskytnout ke splnění jim stanovených úkolů finanční prostředky.“⁵⁸⁾

V rozsudku Gebührenurteil (1994) ústavní soud dovodil také požadavky na proces stanovení výše poplatku. Proces stanovení poplatků za vysílání musí zaručit prostředky nezbytné pro plnění závazku veřejné služby a zajistit účinnou ochranu před politickými vlivy. Soud vytvořil třístupňový postup, který zákonodárci předložil jako vzor. Postup by mohl mít podle soudu následující schéma: vznesení požadavku veřejnoprávním provozovatelem vysílání, odborné přezkoumání požadavku pracovní skupinou, složenou ze zástupců kancléřství, zemských účetních dvorů a rovněž představitelů organizací provozujících vysílání veřejné služby,⁵⁹⁾ a konečně stanovení výše poplatku zemským sněmem. Složení pracovní skupiny musí zaručovat její nestrannost a přezkum vznesených požadavků se má omezit pouze na to, zda požadavek nepřekračuje rámec veřejné služby a zda jsou požadavky v souladu se zásadami hospodárnosti a úspornosti.⁶⁰⁾

Soud z čl. 5 odst. 1 věty druhé Základního zákona dovodil zákaz nechat zákonodárci při stanování poplatků za vysílání volnou ruku. Jinak by totiž mohl zákonodárci prostřednictvím omezení finančních zdrojů získat nad programem vliv, což je mu z ústavy zapovězeno. Stejně tak však ani provozovatelé vysílání nemohou sami rozhodovat o svém finančním rámci, neboť není záruka, že se

⁵⁶⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 4. 11. 1986, BVerfGe 73, 118 („Niedersachsen-Urteil“), bod 156.

⁵⁷⁾ Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 6. 10. 1992, BVerfGe 87, 181 („HR 3-Beschluss“).

⁵⁸⁾ Usnesení Spolkového ústavního soudu ze dne 6. 10. 1992, BVerfGe 87, 181 („HR 3-Beschluss“), bod 70.

⁵⁹⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 2. 1994, BVerfGe 90, 60 („Gebührenurteil“), bod 6 a násl.

⁶⁰⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 2. 1994, BVerfGe 90, 60 („Gebührenurteil“), bod 163.

budou vždy držet jen v mezích úkolů nezbytných a dostatečně zohlední finanční zájmy poplatníků vysílacích poplatků.⁶¹⁾ Ústavní záruka dostatečných finančních zdrojů totiž neznamená záruku financí na každou aktivitu, pro kterou se veřejnoprávní provozovatel vysílání rozhodne. Veřejnoprávní vysílání má v duálním systému sloužit k tomu, že bude poskytnut odpovídající program pro veškeré obyvatelstvo, který obstojí v soutěži se soukromými provozovateli. Na provoz programu, který k takovým účelům neslouží, však z ústavy nárok není.⁶²⁾

V rozhodnutí *Gebührenurteil II* (2007) se ústavní soud zabýval stížností veřejnoprávních provozovatelů na nezvýšení koncesionářského poplatku.⁶³⁾ Ústavní soud potvrdil záruku existence a rozvoje veřejnoprávního vysílání a záruku dostatečných zdrojů s tím, že „*existence veřejnoprávního vysílání a jeho veřejné financování nemůže být nahlíženo jako překonané*“, protože „*pro formování veřejného mínění a demokracii je stále nezbytné*“.⁶⁴⁾ Pokud se pracovní komise při posouzení požadavku veřejnoprávních provozovatelů vysílání odchýlí od výše poplatku samotnými provozovateli navržené, a stejně tak pokud se odchýlí zákonodárce od stanoviska pracovní komise, může to být odůvodněno jen nepřiměřeným zatížením poplatníků nebo principem volného přístupu k informacím. Pokud poplatek pro svoji výši poplatníky zatěžuje nepřiměřeně nebo vytváří překážku v přístupu k informacím, pak je narušena rovnováha mezi zájmy občanů a právem veřejnoprávních provozovatelů na autonomní programová rozhodnutí (v rámci zákonem stanovených požadavků) a tomu odpovídající financování.⁶⁵⁾ Odborná kalkulace finančních požadavků musí zůstat skutečným podkladem pro rozhodnutí o výši poplatku, rozhodnutí o konečné výši poplatku nesmí být pouhým politickým rozhodnutím,⁶⁶⁾ a proto odchýlení se musí být odůvodněno konkrétními ověřitelnými údaji, nikoli pouze paušálními odkazy.^{67), 68)}

⁶¹⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 2. 1994, BVerfGe 90, 60 („Gebührenurteil“), bod 157.

⁶²⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 22. 2. 1994, BVerfGe 90, 60 („Gebührenurteil“), bod 156.

⁶³⁾ Konkrétně veřejnoprávní provozovatelé napadli relevantní stanovisko pracovní komise (Komise pro stanovení finančních požadavků veřejnoprávních provozovatelů vysílání, Kommission zur Ermittlung des Finanzbedarfs der Rundfunkanstalten).

⁶⁴⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 11. 9. 2007, BVerfGe NVwZ 2007, 1287 a násl. („Gebührenurteil II“), bod 151.

⁶⁵⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 11. 9. 2007, BVerfGe NVwZ 2007, 1287 a násl. („Gebührenurteil II“), bod 151.

⁶⁶⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 11. 9. 2007, BVerfGe NVwZ 2007, 1287 a násl. („Gebührenurteil II“), body 152-153.

⁶⁷⁾ Rozsudek Spolkového ústavního soudu ze dne 11. 9. 2007, BVerfGe NVwZ 2007, 1287 a násl. („Gebührenurteil II“), bod 156.

⁶⁸⁾ Pro podrobnější komentář k rozhodnutí viz např. GOUNALAKIS, G., WEGE, Ch. Öffentlich-rechtlicher Rundfunk hat seinen Preis, *Neue Juristische Wochenschrift*, č. 12/2008, s. 800-805.

Závěry a shrnutí

V evropských zemích má veřejnoprávní vysílání velmi silné postavení. To je dáno historicky, neboť v mnoha evropských zemích po několik desetiletí existovalo pouze veřejnoprávní vysílání (případně původně vysílání státní), a veřejnoprávní vysílání je tak chápáno jako *konstitutivní prvek evropského systému vysílání*. V dokumentech Rady Evropy se opakovaně zdůrazňuje souvislost mezi konceptem demokracie, ochrany lidských práv, včetně práva svobodně přijímat/šířit informace a myšlenky a existencí veřejnoprávního vysílání, a lze tedy říci, že duální systém, v němž vedle sebe koexistuje vysílání veřejné služby s vysíláním soukromým, je v Evropě předpokládaným standardem.

Rovněž rozhodovací praxe ESLP ve věcech čl. 10 Úmluvy je založena na přesvědčení, že *svoboda projevu a svoboda informací a v nich obsažený princip plurality je základním a nezbytným předpokladem fungování demokratické společnosti*. Podmínky pro realizaci těchto svobod musí zajistit stát. Záruka svobody projevu a práva na informace ve smyslu čl. 10 Úmluvy je ESLP chápána především jako individuální právo. Smyslem záruky svobody projevu a práva na informace je umožnit seberealizaci jednotlivce. Judikatura ESLP nicméně potvrzuje, že je v ní tato záruka skryta rovněž v jakési objektivní dimenzi; seberealizace jednotlivce poslouží fungování společnosti jako celku. Záruka svobody projevu a práva na informace tak je chápána jako institucionální záruka existence sdělovacích prostředků a sdělovací prostředky jsou chápány jako hlídací psi demokracie.⁶⁹⁾

Vysílání veřejné služby má být dostupné pro veškeré obyvatele (*kvantitativní rozměr*) a má poskytovat rozmanitou nabídku pro všechny sociální vrstvy a skupiny obyvatel (*kvalitativní rozměr*). Je proto významným faktorem sociální integrace a koheze. Úloha médií veřejné služby tak je nepochybně kryta hodnotami, jež má chránit čl. 10 Úmluvy.

Z čl. 10 Úmluvy nelze dovodit záruku konkrétního mediálního uspořádání ve státě, nicméně lze přinejmenším dovodit určité jeho atributy.

Z judikatury ESLP jednoznačně vyplývá, že *monopol veřejnoprávního vysílání není možný* a stát je povinen umožnit existenci soukromého vysílání. S ohledem na množství dostupných vysílacích frekvencí již není možné omezení spočívající v tom, že přístup k televiznímu vysílání je zaručen pouze veřejnoprávnímu provozovateli vysílání, ospravedlnit v mezích čl. 10 odst. 2 Úmluvy. Takové omezující opatření by nebylo opatřením ve společnosti nezbytným a otázkou rovněž je, jaké legitimní cíle by takové omezující opatření státu mělo sledovat.

Odpověď na otázku, zda je v čl. 10 Úmluvy zahrnuta záruka duálního sys-

⁶⁹⁾ Role tisku jako hlídacího psa demokracie byla ESLP poprvé zformulována v rozsudku ve věci *Lingens* proti Rakousku ze dne 8. 7. 1986, stížnost č. 9815/82, bod 44; dále srov. např. rozsudek ESLP ve věci *Goodwin* proti Spojenému Království ze dne 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90, bod 39; *Observer a Guardian* proti Spojenému Království ze dne 26. 11. 1991, stížnost č. 13585/88, bod 59; *Sunday Times* proti Spojenému Království ze dne 26. 11. 1991, stížnost č. 13166/87, bod 50. V rozhodnutí ve věci *Jersild* proti Dánsku ze dne 23. 9. 1994, stížnost č. 15890/89 (bod 31), byl tento názor vztažen na sdělovací prostředky obecně.

tému vysílání (tzn. koexistence soukromého a veřejnoprávního vysílání), respektive povinnost státu zřídit veřejnoprávního provozovatele vysílání však již tak jednoduše jednoznačnou odpověď nemá.

Judikatura ESLP naznačuje, že nárok na to, aby stát zřídil veřejnoprávní vysílání, z čl. 10 Úmluvy bez dalšího dovodit nelze.

Pozitivní závazek státu zřídit veřejnoprávního provozovatele vysílání lze z čl. 10 Úmluvy dovodit jen za určitých (výjimečných) podmínek, kdy soukromé vysílání v daném státě není vůbec provozováno, a to ne z toho důvodu, že to neumožňuje národní legislativa (to by samo o sobě bylo v rozporu s čl. 10 Úmluvy, viz výše), ale například z toho důvodu, že to není pro provozovatele ekonomicky lákavé, nebo sice soukromé vysílání provozováno je, ale nejde o vysílání celoplošné, a služba tak není poskytována všem obyvatelům daného státu (územní kritérium), nebo nejde o vysílání plnoformátové nebo komerční vysílání, ať už je provozováno jedním, nebo více provozovateli, neposkytuje pluralitní informace a vyváženou nabídku pro všechny sociální skupiny obyvatel daného státu, např. ve státech s početným zastoupením různorodých národnostních, jazykových či náboženských skupin (obsahová kritéria).

Za takových podmínek lze tedy dovodit pozitivní závazek státu vysílání veřejné služby zřídit a nastavit právní rámec tak, aby byla umožněna jeho stabilní existence a plnění úkolů veřejné služby, včetně podmínek pro financování, a rovněž závazek zajistit nezávislost.

Pokud jsou splněny ony výjimečné podmínky, za nichž lze dovodit povinnost státu vysílání veřejné služby zřídit, pak stát nesmí vysílání veřejné služby ani zrušit. Těmito pozitivními opatřeními je chráněno právo jednotlivců na pluralitní informace a provozovatel vysílání veřejné služby se stává subjektem práv podle čl. 10 Úmluvy právě prostřednictvím subjektivních práv jednotlivců jako jejich strážce a realizátor („hlídací pes“). Není tak chráněn nárok jmenovitě určitého veřejnoprávního provozovatele vysílání na existenci a finance sám o sobě, nýbrž chráněn je proto, aby mohla být realizována a naplněna práva jednotlivců, a tím byla zajištěna pluralita informací nezbytná pro demokracii.

Případné zrušení veřejnoprávního provozovatele vysílání by bylo třeba posuzovat jako *zásah*, nikoli jako nesplnění pozitivního závazku. Bylo by tedy třeba posoudit, zda byly splněny podmínky čl. 10 odst. 2 Úmluvy a zda šlo o zásah přípustný, či nikoli.

Pokud by za splnění výše uvedených výjimečných podmínek stát vysílání veřejné služby nezřídil, zrušil jej nebo by nezajistil zdroje na jeho provoz a plnění úkolů veřejné služby nebo neposkytl záruky nezávislosti, vzniká všem subjektům podle čl. 34 Úmluvy nárok na podání stížnosti pro porušení jejich práv přijímat nebo šířit pluralitní informace ve smyslu č. 10 Úmluvy.

Pokud stát veřejnoprávní vysílání zřídí, ať už za výjimečné situace, kdy je povinen tak učinit, nebo nad rámec svých pozitivních závazků z Úmluvy vyplývajících, pak musí vytvořit takové právní podmínky, které zajistí, že veřejnoprávní provozovatelé vysílání budou *na státu nezávislí* a veřejnoprávní vysílání bude *pluralitní*.

Existující veřejnoprávní provozovatel vysílání se stává subjektem práva podle

čl. 10 Úmluvy a může se dovolávat jeho ochrany. To zahrnuje i záruku práva šířit nezávislé a pluralitní informace a záruku ochrany před politickým nátlakem.

Nepodstatná není ani otázka, zda veřejnoprávní provozovatelé vysílání mají aktivní legitimaci k podání stížnosti k ESLP podle čl. 34 Úmluvy. Na základě dosavadní judikatury ESLP lze říci, že veřejnoprávní provozovatelé vysílání aktivní legitimaci k podání stížnosti k ESLP mají, pokud jsou institucionálně nezávislí a mají ediční nezávislost. Může tak nastat paradoxní situace, kdy stát zřídí veřejnoprávní vysílání a nezajistí nezávislost provozovatele veřejnoprávního vysílání, čímž poruší jeho právo podle čl. 10 Úmluvy a zároveň ho tím zbaví možnosti obrátit se na ESLP, neboť provozovatele nebude možné kvalifikovat jako nestátní organizaci.

Subjektem práva podle čl. 10 Úmluvy jsou nepochybně i jednotliví pracovníci veřejnoprávního provozovatele vysílání. I ti se mohou se svými stížnostmi obracet na ESLP z důvodu porušení jejich subjektivního práva podle čl. 10 Úmluvy, ať už ze strany státu (vertikální vztah) nebo ze strany veřejnoprávního provozovatele vysílání v pozici zaměstnavatele (horizontální vztah).

Ochrana lidských práv podle Úmluvy je subsidiární, a národní právo tak může poskytnout vyšší standard ochrany práv. Jak ukazuje judikatura německého Spolkového ústavního soudu, německé právo tak zjevně činí. Svoboda komunikace podle čl. 5 Základního zákona je německým ústavním soudem chápána jako svoboda, která má sloužit, a zdůrazňuje tak právě onu objektivní funkci. Základní součástí této svobody je stejně jako při výkladu čl. 10 Úmluvy pluralita. S ohledem na to dospěl k názoru, který je konstantně v jeho rozhodnutích potvrzován a rozvíjen, že záruka svobody komunikace podle čl. 5 odst. 1 věty druhé Základního zákona zahrnuje i záruku existence vysílání veřejné služby, aniž by ji vázal na tak výjimečné podmínky, které *a contrario* vyplývají z rozsudku ESLP ve věci *Manole a další proti Moldávii*.

Argumenty použité v rozhodnutí *Deutschland Fernsehen* je do určité míry třeba vnímat v kontextu podmínek 60. let. Specifika vysílání zdůrazněná Spolkovým ústavním soudem při porovnání s tiskem jsou v aktuálních podmínkách již oslabená. Jednak digitalizace umožnila vznik velkého množství nových programů, čímž se výrazně zvětšila pluralita a konkurence mezi programy vysílání navzájem, jednak se rozšířily také další mediální platformy, které do určité míry nahradily místo, které dosud zaujímalo vysílání, čímž se oslabil argument tzv. všudypřítomnosti vysílání, neboť všudypřítomné jsou nyní naopak spíše jiné druhy mediálních služeb. Je však otázkou, zda právě ona záplava mediálních služeb, které fungují v silné konkurenci, a orientují se tedy spíše na produkty pro masu, naopak zase neposiluje argument potřeby vysílání veřejné služby, které se při své činnosti bude řídit především jinými než ekonomickými kritérii. Vznik velkého množství nových programů a také existence dalších mediálních platform mimo jiné způsobuje fragmentaci mediálního prostoru, a veřejnoprávní vysílání tak může působit jako určitý bod souvztažnosti, platforma, která sama o sobě zajistí vyváženost informací a rozmanitost obsahů.

Ústavní záruku existence německý ústavní soud odůvodňuje konceptem základní služby a kulturní odpovědnosti. Veřejnoprávní provozovatelé vysílání jsou ti, kdo odpovídají za rozmanitou nabídku, která bude vyhovovat ústav-

nímu požadavku na věcnou a názorovou pluralitu. Veřejnoprávní vysílání má vyvažovat racionalitu soukromého vysílání. Nemá se však omezovat jen na minimální nabídku nebo jen na vyplňování děr, které nejsou pokryty soukromými provozovateli, nýbrž má pokrývat celou šíři úkolů, a musí tak být cíleno na veškeré publikum.

A jestliže stát pověřuje veřejnoprávní provozovatele vysílání veřejnými úkoly, musí jim zajistit i dostatečné zdroje. Může veřejnoprávním provozovatelům vysílání umožnit, aby si sami vydělávali prodejem vysílacího času pro reklamu, ale právě s ohledem na koncept základní služby a kulturní odpovědnosti, z nichž implicitně vyplývá, že veřejnoprávní provozovatel vysílání by se neměl řídit tržními kritérii, příjmy z prodeje vysílacího času nemohou být jedinými, ani primárními zdroji. V návaznosti na záruku existence a koncept základní služby a kulturní odpovědnosti tak Spolkový ústavní soud dovodil nárok existujících veřejnoprávních provozovatelů vysílání na dostatečné finanční zdroje na plnění svěřených úkolů.

Přičemž s ohledem na to, že při plnění základní služby nemohou veřejnoprávní provozovatelé stagnovat, nýbrž naopak mají být progresivní, ať už jde o obsahy či formy, platformy a použité technologie, dovodil Spolkový ústavní soud v podstatě i záruku navyšování příjmů.

Tyto „subzáruky“ vyplývající ze svobody komunikace a v ní obsaženého principu plurality jsou vnitřně limitovány samotným principem plurality. Právo veřejnoprávních provozovatelů svobodně rozhodovat o programu se nesmí z povahy věci stát privilegiem, ale musí sloužit účelu, pro který byli tito provozovatelé zřízeni a pro který tuto svobodu nabyli, a musí být vyváжено s právy jednotlivců. Zejména nesmí být poplatek, který stát ukládá platit občanům za možnost přijímat vysílání veřejné služby a jímž zároveň zajišťuje veřejnoprávním provozovatelům zdroj příjmů, tak vysoký, že bude naopak vytvářet překážku v přístupu k informacím.

Principy nezávislosti a plurality mají zcela pochopitelně i významné organizační konsekvence, které Spolkový ústavní soud podrobně rozvedl.

Nepochybně je třeba již zřízeného a existujícího provozovatele vysílání veřejné služby považovat za nositele svobody projevu a práva na informace i ve smyslu čl. 17 odst. 1 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).⁷⁰⁾ V tomto ohledu není důvod dělat rozdíl mezi médii veřejné služby a médii soukromými. Vyjádřit se k otázce, zda je v záruce dle čl. 17 Listiny skryta rovněž záruka existence vysílání veřejné služby a z toho vyplývající „subzáruky“ neměl

⁷⁰⁾ Např. Nejvyšší správní soud s poukazem na ust. čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny základních práv a svobod uvedl: „... je každému, tedy i veřejnoprávní televizi jako nositeli tohoto základního práva, zaručeno právo vyjadřovat se v pořadech jí vysílaných k věcem veřejným a vynášet o nich hodnotící soudy, včetně soudů kritických. Svobodný projev patří mezi tzv. politické svobody, které garantují aktivní seberealizaci jednotlivce ve společnosti i ve státě. Veřejnoprávní média masové komunikace vytvářejí svoji existenci strukturovaný a co možná nejvíce pluralitní prostor pro vyjadřování názorů. Jejich úlohou není poskytovat sterilní informace, nýbrž odrážet realitu včetně v ní obsažených kontroverzí, nejednoznačností, vrstevnatostí a emocionality.“ (rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 5. 5. 2010, sp. zn. 7 As 23/2010).

Ústavní soud ČR dosud příležitost. Odpověď je zjevně závislá na pojetí, nakolik aktivně se musí stát postarat o pluralitní informace pro jednotlivce.

Otázku, zda je ČR povinna zřídit veřejnoprávní vysílání veřejné služby není třeba řešit, neboť rozhlasové i televizní vysílání veřejné služby v ČR je provozováno na několika programech. Praktickou otázkou však může být, zda by stát porušil své povinnosti vyplývající z čl. 17 odst. 1 Listiny, případně čl. 10 odst. 1 Úmluvy, pokud by vysílání veřejné služby zrušil.⁷¹⁾ Domnívám se, že kombinace tak výjimečných okolností, aby zákon, jímž by Parlament ČR zrušil provozovatele vysílání ze zákona a s nimi i vysílání veřejné služby, mohl být ESLP posouzen jako porušení závazků ČR vyplývajících z čl. 10 Úmluvy, v ČR dána není.

Na úrovni vnitrostátního ústavního práva je však dle mého názoru třeba záruku dle čl. 17 Listiny vykládat podobně, jako to činí německý Spolkový ústavní soud. Právo provozovatele vysílání veřejné služby na existenci nebude dáno, pokud nebude potřeba veřejná služba v oblasti vysílání a právo všech jednotlivců na svobodný přístup k pluralitním informacím a vyvážené obsahové nabídce bude zajištěno pouhou existencí vysílání soukromého. Domnívám se však, že aktuální podmínky v ČR nenasvědčují tomu, že by suma nabídky soukromého vysílání byla schopna zcela nahradit vysílání veřejné služby ve všech ohledech, které zdůrazňují dokumenty Rady Evropy, a že by byla schopna učinit vysílání veřejné služby zcela nadbytečným. Rovněž lze argumentovat, že jednou nabytý standard základních práv nelze snížit.

Stát by sice mohl některé úkoly, které jsou dnes součástí veřejné služby v oblasti vysílání, zákonem uložit soukromým provozovatelům vysílání, otázka však je, zda by to, že stát omezuje svobodu projevu a právo svobodně šířit informace soukromého provozovatele vysílání pro to, aby zajistil svobodný přístup obyvatel k pluralitním informacím a rozmanitým obsahům, namísto toho, aby se o naplnění záruky postaral sám, bylo opatřením přiměřeným.

Shrnutí:

Článek se zabývá lidskoprávními aspekty veřejnoprávního vysílání. Diskusi o racionalitě veřejnoprávního vysílání se autorka snaží posunout o něco dále, když si klade otázku, zda lze z ústavněprávní záruky práva na informace dovodit aktivní povinnost státu zřídit vysílání veřejné služby a garantovat jeho trvalou existenci a tomu odpovídající lidskoprávní nárok jednotlivce na vysílání veřejné služby. Autorka při tom vychází z judikatury Evropského soudu pro lidská práva a rovněž ze série rozhodnutí o vysílání německého Spolkového ústavního soudu (tzv. „*Rundfunkentscheidungen*“ nebo „*Rundfunkurteile*“).

⁷¹⁾ Ke zrušení veřejnoprávního provozovatele vysílání v Řecku (případ „*Elliniki Radiofonia Tileorasi S.A.*“), srov. např. BERKA, W., TRETTER, H. *Public Service Media under Article 10 of the European Convention on Human Rights. Study on behalf of the European Broadcasting Union*. 2013, s. 3-4. Dostupné z http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/media/CDMSI/Tretter%20Art_10_ECHR_Study%2028112013.pdf (1. 9. 2015).

Public service broadcasting in the light of the human rights – summary:

The article deals with the human rights aspects of public service broadcasting. The author attempts to move the discussion on the rationality of public service broadcasting a little further, when she deals with the question, whether the constitutional guarantee of right to information comprises also an active duty of the state to establish public service broadcasting and to guarantee its continuous existence and a corresponding individual's fundamental right to public service broadcasting. The author draws on case law of the European Court of Human Rights and also series of the German Constitutional Tribunal (so called „*Rundfunkentscheidungen*“ or „*Rundfunkurteile*“).