

Vydávání tzv. „radničních novin“ v právních souvislostech

I. Cíl pojednání Vydávání tzv. radničních periodik je činností územní samosprávy, na niž se soustřeďuje pozornost teprve v poslední době a to především v souvislosti s některými spornými praktikami, které jejich vydávání nezdávka doprovází. Jde především o

- odepření přístupu vedení radnice nepříznivých názorů do periodika,
- neplacená propagace místních ekonomických hráčů,
- neprůhledné zadávání zakázky vydávání periodika,
- neobjektivní informování o úspěších a neúspěších vedení obce
- jednostranně vedené kampaně týkající se řešení místního problému.

Na druhou stranu je potenciál pozitivního využití radničních periodik velmi slibný – od obohacení veřejné diskuse, většího zapojení občanů do rozhodování o místních záležitostech až po praktického rádce pro různé životní situace. Účelem tohoto článku je prozkoumat právní rámec vydávání radničních periodik a to za účelem návrhu legislativních úprav, které by zabránily největším nešvarům

II. Úprava v právním řádu ČR

Radničními periodiky v tomto článku nazýváme periodické tiskoviny, nad jejichž obsahem a vydáváním má kontrolu a náklady nese jednotka územní samosprávy, nejčastěji obec a městská část. Z praktických důvodů se článek omezí pouze na nejčastější médium – periodický tisk, neboť pojednání o specifických elektronických médiích radnic si zaslouží prostor přesahující možnosti tohoto článku.

Důvod, ze kterého se stále častěji objevují požadavky na vyváženost obsahu radničních novin a ze kterého je věnována tématu pozornost v tomto článku, je právě vynakládání veřejných prostředků na jejich vydávání. Této jejich povaze však není věnována odpovídající pozornost při nastavení pravidel pro tento typ aktivity územní samosprávy.

Lze-li –poněkud hrubě, ale vesměs výstižně- předeslat, právní řád s vydáváním radničních periodik příliš „nepočítá“. Pravidla pro vydávání radničních periodik tak vyplývají jednak z právní úpravy pro vydávání periodického tisku jako takového, kusá pravidla lze nalézt i v právní úpravě územní samosprávy; na prvním místě jsou však jisté limity dány na úrovni ústavního pořádku.

II.1 Nadzákoný právní rámec

Existence a aktivity územní samosprávy mají ústavní základ v čl. 8 Ústavy, podle kterého se sebeomezuje státní moc, když stanoví, že „zaručuje se samospráva územních samosprávných celků“. Blíže je toto „právo na samosprávu“ rozvedeno v sedmé hlavě Ústavy nazvané Územní samospráva, kde jsou definovány územní samosprávné celky, tedy obce a kraje (čl. 99) a založeno právo občanů na územní samosprávu jako jejich veřejné subjektivní právo (čl. 100).

Ústava v části věnované územní samosprávě mimo jiné stanoví, že územní samosprávné celky jsou veřejnoprávními korporacemi, které mohou mít vlastní majetek a hospodaří podle vlastního rozpočtu (čl. 101 odst. 3). Vydávání radničních periodik je věc mimo jiné hospodaření obce či městské části, neboť má vedle informačních a participačních i fiskální dopady.

Ústava však obsahuje i korekci jednání územní samosprávy mocí státní. Již díky mezinárodněprávní odpovědnosti státu navenek i za jednání jeho samospráv je nutné – při respektování práva na samosprávu – založit mechanismy dozoru a nápravy případných excesů obcí či krajů z mezí právního řádu. Podle čl. 101 odst. 4 tak však stát může zasahovat do činnosti jen tam, kde to zákon dovoluje a jen v případě, vynucuje-li dodržování zákona. Zákonnou úpravu provádějící toto ustanovení Ústavy pak nalezneme především v „dozorových“ částech zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze (voz níže).

Zařazení vydávání radničních periodik do samostatné či přenesené působnosti nečiní problém. Ústava výslovně stanoví, že státní správu mohou orgány samosprávy vykonávat jen tehdy, stanoví-li to zákon. V samotném zákoně o obcích se samostatná působnost vymezuje jako správa svých (rozuměj obecních) záležitostí, na rozdíl od působnosti přenesené, svěřené zvláštními zákony (§§ 7, 61 an.). Identicky rozčleňuje působnost i zákon o hlavním městě Praze. Podle dodatečného kritéria, rozřazovací klauzule v § 8 zákona o obcích se považuje vše, co není ve zvláštních zákonech označeno jako přenesená působnost, za působnost samostatnou. Mezi desítkami zákonů svěřujících výkon státní správy obcím či krajům povinnost vydávání radničních periodik nenalezneme. Jde tedy bezpochyby o činnost v působnosti samostatné, tedy nejvlastnější správa svých věcí.

Součástí ústavního pořádku je ovšem i katalog základních svobod, Listina, ze které vyplývá další rozměr ústavního rámce pro vydávání radničních periodik.

Z obecných ustanovení Listiny základních práv a svobod (usnesení předsednictva České národní rady č. 2/1993 Sb., dále jen „Listina“) se pro obsah a vydávání radničních periodik uplatní interpretační pravidlo v čl. 22 stanovící, že výklad a používání zákonné úpravy všech politických práv a svobod musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.

Vzhledem k absenci speciální zákonné úpravy radničních periodik, která by především měla ošetřovat zajištění plurality názorů, lze čl. 22 Listiny použít k prosazování vyváženého obsahu radničních periodik. Význam svobodné soutěže

politických sil je pak podtržen samotnou Ústavou, která prohlašuje svobodnou soutěž politických sil ve společnosti za jednu z podstatných náležitostí demokratického právního státu, které nelze měnit (čl. 9 odst. 2 Ústavy) a zároveň sama v pozměněné podobě rovněž obsahuje podobné interpretační pravidlo (čl. 9 odst. 3 Ústavy).

Odkaz na ústavní úpravu se pak může uplatnit zejména u zákonné úpravy provádějící právo zásadní – svobodu projevu. Listina toto právo garantuje v čl. 17, ve kterém jsou zároveň obsaženy podmínky omezení tohoto práva. Úprava je velmi obdobná vymezení tohoto práva v hlavních lidskoprávních katalogích, které jsou součástí právního řádu ČR – Mezinárodním paktu o občanských a politických právech (čl. 19 a 20) a v Evropské úmluvě o lidských právech (v čl. 10). Tato ustanovení zajišťují možnost kohokoli vyjádřit názoru, ideje a informace jak vůči určitému adresátu, tak vůči veřejnosti obecně. Tato svoboda platí pro jakoukoli fyzickou osobu na území ČR a tedy i pro osoby tvořící obsah radničních periodik (neboť bez ohledu na povahu vydavatele coby veřejnoprávní korporace jsou vždy nakonec autory obsahu osoby fyzické).

Ústavně zaručená svoboda projevu má i ústavní omezení (odst. 4 čl. 17), Listina zároveň stanoví, že prostředkem limitování tohoto práva nemůže být cenzura (čl. 3 čl. 17). Omezení musí mít podobu zákona a musí být nezbytná (měřítkem demokratické společnosti) pro ochranu práv a svobod druhých či pro ochranu dalších veřejných zájmů (bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví a mravnosti).

Tomuto ústavnímu omezení a jeho zákonnému provedení je třeba věnovat pozornost při hodnocení přípustnosti obsahu radničních periodik. Nejvíce relevantní z mezí svobody projevu je zde ochrana práv a svobod druhých, což obnáší jak právo na ochranu osobnosti a soukromí (rovněž ústavně garantované právo – viz níže k čl. 10 Listiny), tak např. trestněprávní zákaz podněcování k nenávisti vůči skupině osob, hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení, podpory a propagace hnutí směřující k potlačení práv a svobod člověka, šíření poplašené zprávy apod. Respektování těchto mezí nečiní v praxi radničních periodik vesměs žádný problém.

Aktuálnější je ovšem aplikace svobody projevu a jejích omezení v souvislosti s jiným Listinou garantovaným právem a to právem občanů podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21). Požadavkem výkladu (interpretace) základních práv v obecných ustanoveních Listiny pak je, aby byla respektována podstata a smysl práv a svobod v jejich vzájemné souvislosti. Z výkladu obou práv je možné dovodit zvláštní požadavky na obsah radničních novin ve smyslu vyváženosti obsahu ve vztahu k relevantním politickým silám, jelikož vydávání radničních novin je projevem správy veřejných věcí.

II.2 Rámec daný komunální legislativou

Možnost, nikoli však povinnost vydávat radniční periodika apod., lze nalézt pouze v §§ 93 odst. 1 a 97 zákona o obcích a korespondující § 60 odst. 3 zákona o hl.m. Praze, kde nabízí možnost informování o zasedání zastupitelstva obce a o činnosti orgánů obce „způsobem v místě obvyklým“ (vedle povinného informování o termínu zasedání zastupitelstva na úřední desce a informování o činnosti orgánů právě na zasedání zastupitelstva). Až na toto kusé ustanovení neupravuje vydávání radničních periodik v zákoně o obcích i krajích žádné ustanovení. Zmíněné paragrafy jsou jedinou speciální úpravou obecné povinnosti obce v samostatné působnosti – pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, mimo jiné potřeby informací (§ 35 odst.2 zákona o obcích).

Není nutné, aby vydávání radničních periodik nebylo stanoveno jako povinnost, neboť jde o rozhodnutí příslušející do samostatné působnosti obce, která je činí s ohledem na svou velikost, rozpočet, potřeby občanů apod. Pokud však bude existovat společenská shoda na určitých minimálních požadavcích na obsah radničních periodik, zákon o obcích a zákon o hlavním městě Praze by byly zřejmě nejvhodnějším předpisem, kde by se úprava měla nacházet.

Za stávající úpravy se lze požadavku na vyváženost radničních periodik domáhat rovněž na základě obecných ustanovení zákona o obcích zákona o hlavním městě Praze. Jde především o § 2 odst. 2 zákona o obcích a § 2 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, podle kterého obec či metropole „pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem...“ I když jde o obecné ustanovení, lze jím argumentovat tak, že z něj plyne povinnost tlumočit jejich prostřednictvím nejen zájmy politické většiny soustředěné v radě obce, ale i škálu názorů a stanovisek všech občanů obce, které reprezentuje nejširě zastupitelstvo obce. Z tohoto pohledu není odepírání přístupu opozičních zastupitelů a sil do radničních periodik přípustné. Tento argument podporuje i další obecné ustanovení zákona, které vymezuje samostatnou působnost. Již výše zmíněný § 35 odst. 2 ukládá obci povinnost „pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro... uspokojování potřeb svých občanů“. Dané ustanovení pak přímo pamatuje na informační činnost obce, když stanoví, že mezi tyto potřeby občanů patří i potřeba „informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje...“. Jeho obdobou je pak § 16 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

Ze zákona o obcích také jednoznačně plyne, že za stávající úpravy je vydávání radničních periodik věcí rady a zastupitelstvo má zcela minimální možnosti jeho obsah či ekonomické řešení jeho vydávání ovlivnit. Prakticky jedinou možností je ovlivnění částky na vydávání radničních periodik v rámci projednávání a schvalování rozpočtu, což je výlučná pravomoc zastupitelstva (§ 84 odst. 2 písm. c) zákona o obcích). Jinak vydávání radničních novin jistě spadá pod hospodaření obce podle § 102 odst. 2 písm. c), nejde však jen o hospodářskou stránku. Co se týká redakční části této aktivity obce, jde o zbytkovou pravomoc rady danou § 102 odst. 3. Na rozdíl od zabezpečování hospodaření, které je výlučně věcí rady a

nelze je měnit, si může zastupitelstvo vyhradit zajišťování tvorby obsahu radničních novin a to právě s odkazem na tuto možnost danou § 84 odst. 4 a § 102 odst. 3 zákona o obcích (obdobně platí pro zastupitelstva městských částí – § 94 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze).

Dozor nad samostatnou působností obce provádí kraj jako výkon působnosti přenesené, v hlavním městě Praze je dozor nad samostatnou i přenesenou působností věcí státu, v praxi pak jednotlivých ministerstev podle odvětví, kde je dozor vykonáván (§ 106 an. zákona o hl.m. Praze).

Dozor podle § 123 an. zákona o obcích se teoreticky může uplatnit ohledně obsahové stránky radničních periodik, pouze pokud by byla v rozporu se zákony a podzákonnými předpisy. Tento dozor je následný, jinak řečeno zpravidla na základě podnětu. Podnět krajskému úřadu ohledně potřeby dozoru v určité otázce může podat kdokoli, nejde však o podání, které by zahajovalo ze zákona řízení či jiný proces.

Co se týče nespécifičtějšího a nejaktuálnějšího problému – obsahové nevyváženosti radničních periodik– lze požadavek na vyváženost obsahu vyvodit pouze z interpretace ústavně daných základních svobod, především pak z práva občanů podílet se na správě věcí veřejných. V praxi lze těžko očekávat, že by krajský úřad požadoval na obci splnění úkolu vyváženosti obsahu jejích novin, neboť chybí takto jasně daná povinnost v zákoně či podzákonném předpisu a do interpretace obecných ustanovení zákona či ústavních zákonů se dozorový orgán téměř jistě pouštět nebude. I tak jsou v praxi krajské úřady ve věci dozoru nad samostatnou působností obce spíše zdrženlivé.

Ohledně ekonomického řešení vydávání radničních novin se ovšem zčásti dá využít kontrola hospodaření obce podle jiných právních předpisů. Právě v oblasti vynakládání prostředků na radniční noviny existuje řada sporných praktik. Ne vždy jsou splněny požadavky hospodárnosti, účelnosti a efektivity, zejména v případě externích služeb zajišťovaných osobami s vazbami na vedení radnice. Předně jde o kontrolu podle zákona č. 420/2004 Sb., o přezkoumávání hospodaření územních samosprávných celků a dobrovolných svazků obcí. Ta je prováděna podle volby obce buď krajem anebo pražským magistrátem v případě městských částí anebo si lze zajistit přezkum auditorem. Tento přezkum je prováděn pouze ve vztahu k vymezeným majetkovým operacím a výkazům. V zásadě lze přezkoumávat zákonnost operací, plnění rozpočtu, plnění účelu dotací apod. a formální správnost jednak ve vztahu k položkám ročního závěrečného účtu a jednak samostatně vybrané nejvýznamnější operace – nakládání se státním i obecním majetkem, správa závazků a pohledávek, ručení za třetí osoby, zřizování zástavních práv a věcných břemen k majetku a provádění veřejných zakázek (§ 2 tohoto zákona).

Požadavek efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti se zde neobjevuje. Ten je obsažen v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který se obcí týká pouze

okrajově. Přesněji řečeno, obce mají podle tohoto zákona vytvořit vlastní systém finanční kontroly, kterým budou kontrolovat samy sebe a své organizační složky a příspěvkové organizace (§ 9 odst. 3 tohoto zákona). Je evidentní, že systém kontroly, kdy je subjekt kontrolora a kontrolovaného totožný, má své limity. V praxi jsou odbory obecního úřadu, kterým je svěřena finanční kontrola (tzv. odbory vnitřního auditu) podřízeny přímo starostovi obce. V ostatních případech tento zákon výslovně svou působnost nad celky územní samosprávy vylučuje. Případem, kdy by se uplatnil, by byl případy, kdy byla radniční periodika vydávána z prostředků státního rozpočtu poskytnutých obci anebo z grantových schémat ze zahraničí, především pak EU. K poskytování financí místním samosprávám na účely vydávání místních novin však nedochází.

V případě sporných praktik při vydávání radničních periodik, které se dotýkají hospodaření obce způsobem, který předvídá zákon č. 420/2004 Sb., například nedodržení postupu při veřejných zakázkách na služby spojené s vydáváním periodika, tedy lze zaslat upozornění auditorovi obce anebo krajskému úřadu, odboru kontroly. Stejně jako v případě „neekonomického“ dozoru podnět může a nemusí vzít kontrolní subjekt v potaz. Úzký okruh skutečností podrobených přezkumu podle tohoto zákona neumožňuje postih nekalých praktik, které se mohou při vydávání radničních periodik vyskytnout, typicky zadání vydávání periodika subjektu spřízněnému s vedením radnice. V případě zjištění nedostatku podle tohoto zákona jsou ovšem k dispozici poměrně silná opatření – pokuty, uložení povinnosti nápravy a kontrola jejich dodržování (§ 16 an. zákona).

Tento postup lze podrobit zkoumání v rámci vnitřního auditu, který se zaměřuje i na účelnost, efektivitu a hospodárnost ekonomických operací, nicméně se dá předpokládat, že tlak zainteresovaných občanů na zahájení tohoto procesu bude potřeba vyšší – vzhledem k jeho institucionálnímu nastavení (podřízenost odboru vnitřního auditu starostovi obce, pracovněprávní resp. služební jeho pracovníků vůči vydavateli radničních periodik).

II. 3 Úprava v tiskovém zákoně

Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon deklaruje svoji působnost na periodický tisk, přičemž tento pojem sám vymezuje. Jde o „noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce“. Naprostá většina radničních novin v ČR tuto definici naplňuje. Tiskový zákon vylučuje ze své působnosti „věstníky a úřední tiskoviny vydávané na základě právního předpisu“ a periodika vydávané výlučně pro vnitřní potřeby vydavatele. V případě radničních novin nejde ani o jeden z těchto případů, neboť -jak je uvedeno výše- neexistuje právní předpis ukládající územní samosprávě tato periodika vydávat; rovněž je pro ně typické veřejné šíření (šíření k předem neurčitému okruhu adresátů), nikoli šíření interní. Radniční periodika vydávaná na území ČR tedy plně spadají do

režimu tiskového zákona. Z něj vyplývají pro vydavatele určité povinnosti, které lze shrnout jako

- a. povinnosti registrační
- b. povinnosti evidenční
- c. povinnosti obsahové.

S ohledem na nasměrování pozornosti tohoto článku je před bližším rozbořem výše uvedených povinností nutno vytknout povinnost, která zde naopak absentuje. Na rozdíl od elektronických médií zákon pro periodické tiskoviny nestanoví požadavek nestrannosti a vyváženosti jejich obsahu. Úprava tak zjevně nepočítá s periodiky vydávanými z veřejných prostředků veřejnoprávní korporací, kde je zcela legitimní požadavek podílení se celé místní komunity (či jejího zastoupení) na obsahu média, na jehož vydávání také odvádí prostředky.

Další povinnosti pro vydavatele radničních novin se pak odvíjí od jiných předpisů, především zákona o regulaci reklamy, a civilněprávních ustanovení o ochraně osobnosti podle občanského zákoníku.

Registrační povinnost znamená formálně poměrně jednoduché zaregistrování periodika u ministerstva kultury . Jeho účelem je ochrana třetích osob (dohledání vydavatele, určení odpovědnosti apod.) a rovněž zájem na vytvoření podmínek pro archivaci vydávaných tiskovin, která má historický, kulturní či sociologický význam. Přes nespornost podřízení radničních periodik tiskovému zákonu však podle studie D.Dohánysoové neplní tuto povinnost řada jejich vydavatelů – konkrétně v Praze je vydávána pětina novin vydávaných městskými částmi bez registrace .

Evidenční povinnost znamená zasílání tzv. povinných výtisků vybraným knihovnám a ministerstvu kultury a to bezplatně a do sedmi dnů ode dne vydání . Účelem je zde vytváření národní konzervační sbírky periodického tisku a tato víceméně administrativní povinnost je v praxi radničních periodik kupodivu často zanedbávána .

Obsahové povinnosti vydavatelů se soustřeďují na identifikovatelnost vydavatele (povinnost tzv. tiráže), na vymezení odpovědnosti za obsah včetně souvisejících povinností (právo na odpověď a na dodatečné sdělení) a na povinnost uveřejnění oznámení v naléhavém veřejném zájmu. Další požadavky na obsah pak již vyplývají z jiných předpisů, např. trestněprávních apod., tiskový zákon sám dále obsah neurčuje. I zde je patrný rozdíl mezi přísnější regulací obsahu médií elektronických, kde je vysloven přímo zákaz určitého typu obsahu (propagace války, podněcování k nenávisti z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti nebo příslušnosti k určité skupině obyvatel atd.) – jde o zdůraznění tohoto zákazu, neboť je obsažen již ve skutkových podstatách trestního práva hmotného (trestný čin proti míru, podněcování k nenávisti ke skupině osob atd.).

Zákon stanoví objektivní odpovědnost vydavatele za obsah. Vyvažuje tak klasickou výsadu novinářů na utajení zdroje svých informací (§ 16 zákona), která je vzhledem k povaze periodik považována za veřejný zájem, neboť umožňuje investigativní práci. Odpovědnost za obsah je pojata přísně, což usnadňuje třetím osobám jejich nároky na náhradu škody, na ochranu osobnosti apod. Vzhledem k výše uvedeným nekalým praktikám některých radničních novin jde o poměrně silný nástroj obrany proti obsahovým nepravostem vyšší intenzity (nepravdivé údaje, útoky na osoby za hranicemi demokratické kritiky aj.). Této odpovědnosti se vydavatel nezproští ani argumentací, že nejde o redakční materiál, ale příspěvek externisty, názor v anketě, citace apod. ani v případě, že je opatří dovětkem, že nejde o stanovisko redakce a podobně. Odpovědnost vydavatele na základě daného ustanovení (§ 4 zákona) samozřejmě znamená i odpovědnost veřejnoprávní, tedy v případě porušení předpisů veřejného práva, například právě tiskového zákona. Je zde však poměrně významná výjimka z této odpovědnosti a to v případě inzerce a reklamy – zde výslovně (§ 5) vydavatel odpovědnost nenese; odpovědnost je nutno dohledat v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy. Ta podle tohoto předpisu dopadá na zhotovitele, zadavatele i šířitele reklamy – jinak řečeno, vydavatel není odpovědný podle tiskového zákona, ale zákona o regulaci reklamy, odpovědnostní vakuum zde nevznikne.

Reklamou se pak podle zákona o regulaci reklamy rozumí „oznámení, předvedení či jiná prezentace šířené zejména komunikačními médii, mající za cíl podporu podnikatelské činnosti...“. Z reklamu se tedy nedají považovat různé PR články vyzdvihující např. osobu starosty, politickou doktrínu vedení radnice, konkrétní záměr vedení radnice, který je předmětem veřejné diskuse apod.

V případě propagace podnikatelských aktivit však ukládá zákon o regulaci reklamy řadu povinností, z nichž nejdůležitější ve vztahu k radničním periodikům jsou povinnosti zřetelného odlišení a vhodným způsobem oddělení reklamy od ostatního sdělení a zákaz reklamy skryté (§ 2 odst. 1 zákona o regulaci reklamy). V případě reklamy skryté či nejasně rozlišitelné v podobě různých PR článků apod., nemůže teoreticky vzniknout odpovědnostní vakuum – není sice dána odpovědnost vydavatele podle tiskového zákona, nicméně vydavatel je zároveň vždy šířitelem reklamy podle zákona o regulaci reklamy, případně i jejím zpracovatelem. Zákon o regulaci reklamy pak stanoví odpovědnost všech relevantních subjektů – zadavatele, zhotovitele i šířitele reklamy.

V případě porušení ustanovení zákona o regulaci reklamy by měl zahájit řízení krajský živnostenský úřad, která má pravomoci ukládat sankce až do výše 10 milionů Kč a to bez ohledu na případné postavení sankcionovaného coby jednotky územní samosprávy.

Zajímavé je ustanovení o povinném uveřejnění „oznámení státního orgánu a orgánu územní samosprávy v naléhavém veřejném zájmu“ (§ 6 zákona.) a to z toho důvodu, že dle dikce je zcela zřejmé, že zákon vůbec nepředvídá a nepočítá s tím,

že by vydavatelem byl přímo orgán veřejné správy. Nasvědčuje to závěru, že radniční periodika jsou z velké části mimo pozornost zákonodárce a stávající právní úprava je zhusta mimoběžná.

Projevem odpovědnosti vydavatele za obsah a ochrany práv třetích osob je pozornost věnovaná právu na opravu a na dodatečné sdělení (§§ 10 až 15 zákona). Tiskový zákon vymezuje situace, kdy se tohoto může právnická či fyzická osoba domáhat (v periodiku vyšlo skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti osoby právnické; v tisku vyšlo sdělení o neukončeném trestním, správnědeliktním nebo přestupkovém řízení proti určité osobě), dále vymezuje obsah nápravy (odpověď obsahující korigující fakta v prvním případě anebo dodatečné sdělení o konečném výsledku daného řízení) a procedurální podmínky těchto nápravných procesů. V případě radničních periodik lze tento nástroj rovněž využívat a může tak působit jako významný nástroj nejen ex post korekce, ale rovněž preventivně. Nutno ovšem podotknout, že právo na odpověď a na dodatečná sdělení lze využít v případě uvádění nepravdivých či zkreslených skutkových tvrzení a nejsou dobrým nástrojem proti „jemnějším způsobům“ manipulace.

Tiskový zákon obsahuje samozřejmě i sankční část sloužící k vynucování povinností v tomto zákoně uvedených. Dozorový orgán –krajský úřad- disponuje klasickými správněprávními sankcemi – pokutami a to s horní hranicí v řádech stovek tisíc Kč (100 000 Kč a 200 000 Kč) postihujících vydavatele. Co se týče nedodržení povinností uveřejnit odpověď a dodatečné sdělení, sankce tiskový zákon neobsahuje a spoléhá pouze na soudní ochranu dotčených osob (právo domáhat se u soudu uveřejnění).

II. 4 Úprava v dalších předpisech právní i právně nezávazné povahy

V případě, že je vydávání radničních novin svěřeno jako celek jako zakázka třetí osobě, je namístě zkoumat, zda nepodléhá režimu veřejných zakázek a zda jsou dodrženy povinnosti uložené příslušnou právní úpravou. Tou je zákon č. 40/2004 Sb., o zadávání veřejných zakázek, podle kterého jsou územní samosprávné celky včetně městských částí zadavateli, kteří mají povinnost řídit se touto právní úpravou (§ 2 odst. 1 písm. a) tohoto zákona). Pokud předpokládaná cena dodávky přesáhne 2 miliony Kč, jedná se o veřejnou zakázku, jejíž sjednání je v zájmu hospodárného nakládání s veřejnými prostředky, ochrany hospodářské soutěže a zamezení korupce podrobena detailním pravidlům a povinnostem při výběru dodavatele.

I v případě, že cena dodávky služeb týkajících se vydávání radničních novin nedosáhne výše zákonného kritéria, nemůže obec či městská část vybrat dodavatele zcela svévolně. V praxi málo známé a málo využívané ustanovení § 6 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách totiž říká, že „zadavatel musí dodávky, služby nebo stavební práce, jejichž předpokládaná cena nepřesáhne limit uvedený

v odstavci 1, zadat transparentním a nediskriminačním postupem za cenu obvyklou v místě plnění.“ Pokud tato povinnost zjevně není splněna, je možné jí vynucovat pomocí instrumentů, které zákon poskytuje pro účely dozoru a sankcí při samotných veřejných zakázkách. Podle § 94 tohoto zákona totiž nad dodržováním celého zákona vykonává dozor Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Má velmi silné pravomoci – vydává předběžná opatření a ukládá nápravná opatření a sankce (většinou ve výši určené podílem z ceny veřejné zakázky), v případě veřejných zakázek rozhoduje závazně o tom, zda zadavatel postupoval v souladu se zákonem (má význam mj. i pro náhradu škody taktéž předvídané zákonem apod.). S ohledem na dikci sankčních ustanovení, které předpokládají realizaci veřejných zakázek, tj. zakázek nad ony 2 mil. Kč, je možnost praktického uplatnění sankční a dozorové pravomoci Úřadu u zakázek pod tento limit diskutabilní. Lze však doporučit podávání podnětů, přinejmenším tak ÚOHS vydá k věci stanovisko.

V případě celé procedury zadávání veřejné zakázky zákon dává do rukou možnost napadení postupu především ostatním dodavatelům prostřednictvím námitek (§ 88 zákona), se kterými má možnost vyprávět se sám zadavatel. Další možností je zahájení řízení u ÚOHS – i zde se jde o řízení, kde je účastníkem zadavatel a dodavatel či dodavatelé, není zde možnost působení dalších subjektů.

V praxi však bývá problémem i vydávání radničních periodik třetím subjektem a to buď za úplatu, kde však výše nedosahuje limitu pro režim veřejných zakázek, nebo v případě, kdy periodikum vydává ze svých prostředků třetí osoba, avšak je jí obcí propůjčena možnost užívat znak obce na titulu periodika či označení typu „oficiální noviny obce“ apod.

Tzv. outsourcingem vydávání radničních novin rozumíme pro účely tohoto pojednání stav, kdy je tvorba obsahové stránky periodika svěřena externímu subjektu, typicky PR agentuře. Není pochyb, že jde o projev hospodaření s majetkem obce, které se řídí § 38 an zákona o obcích resp. § 35 an. zákona o hlavním městě Praze. Zákon stanoví poměrně přesná pravidla pro hospodaření s nemovitým majetkem a s režimem závazků, avšak ohledně výdajů finančních prostředků (které nepochybně spadají do pojmu majetku obce) v tomto případě lze odkázat pouze na obecné ustanovení, podle kterého musí být majetek obce či městské části využíván „účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem stanovené působnosti“. Kontrola dodržování tohoto ustanovení se realizuje, kromě všeobecné kontroly zastupitelstvem a občany, prostřednictvím institutu přezkoumání hospodaření obce. To může realizovat buď najatý auditor, jinak je to záležitost kraje anebo pražského magistrátu v případě městských částí.

Používání znaku obce třetí osobou je možné na základě souhlasu obce (§ 34a odst. 3 zákona o obcích resp. § 15 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze), v případě znaku městské části musí jít o souhlas písemný, u obcí není jeho forma předepsána. Pokud je tedy souhlas obce či městské části udělen příslušným orgánem (zpravidla

radou na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích, § 68 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze), není z hlediska platného práva v jeho užívání problém. Používání označení periodik vydávaných soukromými subjekty jako oficiální tiskovina obce apod. se souhlasem obce není zákonem konkrétně upraveno. Jde nicméně o naplňování zákonného úkolu obce pečovat o rozvoj podmínek pro uspokojování informačních potřeb občanů (§ 35 odst. 2 resp. § 16 odst. 3). Pokud by se dospělo k názoru, že je třeba podmínky pro vydávání periodik touto formou obecně ošetřit, než obecně závaznou právní úpravou by bylo vhodnější svěřit toto mimoprávnímu instrumentu jako např. stanoviska Svazu měst a obcí apod. Odpovědnost za obsah řeší – tak jako u veškerého periodického tisku – tiskový zákon a dopadá na vydavatele, odpovědnost za obsah PR článků splňujících znaky reklamy dopadá společně na zadavatele, zpracovatele i šířitele (§ 6b zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy).

Pokud jsou redaktoři či šéfredaktor zaměstnancem obce, což nebývá neobvyklé, lze se nestranného a obsahově vyváženého výkonu domáhat poukazem na Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě, který vydalo Ministerstvo vnitra ČR v roce 2001. Jedná se pouze o doporučující dokument., který nemá sílu právního předpisu. Ačkoli je především konstruován na pracovníky veřejné správy na rozhodovacích pozicích, pro pracovníky obce zajišťující obsahovou stránku radničních periodik se dá využít zejména čl. 2 odst. 3 „Zaměstnanec...nejedná svévolně k újmě jakékoli osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.“ a rovněž čl. 4 odst. 1: „Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem“. Na základě tohoto Kodexu jsou přijímány kodexy etiky pracovníků obcí, přičemž jsou obsahově velmi podobné. Pokud tedy obsahují podobná ustanovení (což by měly), mohou občané domáhající se vyváženosti radničních novin tyto kodexy, ať již přijatými v jakékoli formě, uplatňovat.

Zároveň je řada redaktorů radničních novin členy Syndikátu novinářů a z titulu členství jsou vázáni Etickým kodexem novináře. Ten mimo jiné obsahuje povinnosti „respektovat pravdu bez ohledu na důsledky, které to pro něj může mít“ (bezpochyby se uplatní i na důsledky pracovněprávní a podobné), „dbát na rozlišování faktů a osobních názorů“, „odmítat jakýkoli nátlak a zveřejnění nepravdivé či částečně pravdivé informace“ a především pak „odmítat jakékoli zásahy státních orgánů, jež by mohly ovlivnit pravdivost sdělení“ (zde lze doporučit pozměnit znění Kodexu, aby pokrývalo zásahy všech orgánů veřejné moci a nikoli jen státních orgánů). Je-li redaktor radničního periodika členem Syndikátu novinářů, lze se dovolávat jeho odpovědnosti v případě porušení těchto etických povinností rovněž u tohoto zájmového profesního orgánu. Stížnosti na nekalé praktiky radničních periodik etická komise Syndikátu novinářů eviduje. Zde je vhodné upozornit, že ačkoli se v Syndikát novinářů doporučuje neoznačovat informační tiskoviny radnic pod názvem „noviny“ či „zpravodaj“, nejde o hodnocení právní, ale profesní – jak je uvedeno výše radniční periodika podléhají tiskovému zákonu.

Zájem na rovném a nediskriminačním zastoupení a přístupu do média všech relevantních hráčů v místním radničním periodiku pak vyvstává zejména v souvislosti s obecními volbami. Je nepřijatelné, aby bylo médium financované z prostředků všech občanů obce nástrojem propagace pouze některých politických sil, v praxi těch, které jsou v čele radnice. Ani zákon č. 491/2001 Sb., o volbách do obecních zastupitelstev však neobsahuje specifickou povinnost na tomto poli. O rovném přístupu kandidujících hovoří pouze v souvislosti s plakátovacími plochami (§ 30 odst. 1 zákona), které jsou v zákoně uvedeny jako fakultativní (v závislosti na rozhodnutí starosty obce) „radniční“ médium pro volební kampaň.

III. Navrhované úpravy legislativy

Je zřejmé, že právní úprava na tomto úseku není dostatečná. S tímto typem periodik úprava totiž v podstatě nepočítá a úprava samosprávy jejich existenci předvídá jen letmo a bez konkrétních požadavků a povinností. Závěrem tohoto pojednání je pak několik návrhů, které jsou každopádně určeny k další diskusi a které mají přispět ke zlepšení situace na tomto poli:

I. Vhodné by bylo v právním řádu minimální požadavky na radniční periodika ve smyslu jejich definovaného účelu (místní veřejná služba či obdobný pojem), příkladný výčet informací, které poskytují a garance přístupu všech zájmových skupin do daného periodika.

Povaha radničních periodik vydávaných z veřejných prostředků má mnoho společných rysů s tzv. veřejnoprávními provozovateli vysílání podle zákonů č. 484/1991 Sb., a č. 483/1991 Sb., tj. zákonů o veřejnoprávní televizi a rozhlasu. Bezesporu veřejný charakter radničních periodik a z něj logicky vyplývající potřeba větší regulace však není ve stávající právní úpravě zohledněn. Týká se to

absence deklarace jejich zvláštní povahy podobným vymezením jako je pojem „veřejné služby“ v právní úpravě veřejnoprávních elektronických médií (§ 2 odst. 1 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi a § 2 odst. 1 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu). Na této potřebě „definování“ úlohy tohoto typu tiskovin nic nemění to, že pojem veřejná služba je i v úpravě rozhlasového a televizního vysílání (tzv. elektronických médií) určen spíše intuitivně než dokonale přesnou definicí. Má však důležitý interpretační význam a koneckonců i význam psychologický. Přejímání pojmu veřejné služby jako takového však vhodné není, neboť v daných právních předpisech je pojem veřejné služby definován a tvořen i znaky, které tištěná periodika na lokální úrovni splňovat nemohou. Vhodné by bylo definovat radniční periodika a rovněž jiná média provozovaná obecní samosprávou (či s vlivem obecní samosprávy na jejich obsah) jako místní kanál kabelové televize či místní rozhlas apod. jako média „místní veřejné služby“ (či jiný vhodný legální pojem) a k tomuto znaku vázat níže uvedené specifické povinnosti.

absence institucionálních záruk vyváženosti obsahu, konkrétně zajištění vlivu celého zastupitelstva event. veřejnosti na obsah radničních periodik. I zde lze vycházet z právní úpravy tzv. veřejnoprávních médií šířících rozhlasové či televizní vysílání. Samozřejmě nelze převzít tento model bezesbytku, už jen proto, že právní úprava působení České televize a Českého rozhlasu se týká celostátních médií jiného typu než radniční periodika a médií s podstatně větším politickým vlivem. Nelze také odhlédnout od toho, že právní úpravou je zmíněným velkým elektronickým médiím dáno postavení subjektu práva – právnické osoby sui genesis, což je konstrukce pro lokální radniční periodika nemyslitelná. Pro právní úpravu institucionální stránky radničních periodik je vhodné pouze převzít konstrukci orgánu, který má faktický vliv na obsah média, tj. v případě veřejnoprávních elektronických médií jejich radu. Její členy volí zákonodárna moc a to z kandidátů navržených jednotlivými zájmovými skupinami ovšem s vyloučením politických stran. Rada pak volí ředitele daného média. Obdobně by mohla být zastupitelstvem volena redakční rada daného periodika, samozřejmě v jednodušším režimu. Není kupříkladu třeba vyžadovat proporční zastoupení různě definovaných zájmových skupin, pochopitelně ani zákaz jiné výdělečné činnosti, šéfredaktora by mohla rada volit ze svého středu apod. Naopak vhodné by bylo převzít úpravu zákazu působení člena rady v podnikání v oblasti tisku či promítání jeho obchodních zájmů do jeho působení v radě. Nejvhodnější by bylo působení rady přiblížit právní úpravě působení komisí rady obce po stránce organizační a rozpočtové s tím, že volba jejich členů by byla věcí toho orgánu obce či městské části, který nejvíce reprezentuje občany – zastupitelstva.

Z povahy věci by bylo vhodné svěřit tyto úpravy zákonům upravujícím samotnou územní samosprávu, tedy zákonu o obcích a o hlavním městě Praze, nejlépe systematicky zřejmě řešené novým § 97a, který by navazoval na ustanovení o obecné informační povinnosti obce. Ustanovení však nemá vhodný ekvivalent v zákoně o hlavním městě Praze. Jinou možností je umístit vymezení a nároky na radniční periodika do částí zákonů pojednávajících o samostatné působnosti obce/městské části.

Za zvážení rovněž stojí pokusit se stanovit výše uvedená pravidla i pro případy, kdy obec přímo netvoří obsah radničního periodika, ale svěřila to externímu subjektu a případně též pro případy, kdy obec propůjčuje různou formou svou autoritu periodiku vydávanému jiným subjektem na jeho náklady. Vhodné by bylo, aby právní úprava počítala i s tímto způsobem vydávání radničních periodik a vhodně definovaný způsob (např. úpravou definice kontroly z předpisů týkajících se ekonomických aktivit) a jasně stanovila, že i na něj se vztahují příslušné povinnosti.

Velmi žádoucí by bylo zohlednit specifickou povahu tištěných periodik vydávaných z veřejných prostředků (pomocí legislativního odkazu v tiskovém zákoně na vymezení těchto periodik v zákoně o obcích a o hlavním městě Praze) zavedením povinnosti vyváženosti obsahu a objektivitu informací. Inspirací může

být úprava povinností povinnosti provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání zakazující šíření programu, který obsahuje „neobjektivní a nevyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů nebo v němž nejsou názory nebo hodnotící komentáře odděleny od informací zpravodajského charakteru“ (§ 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb.). Jiným možným zdrojem inspirace stanovení právní povinnosti vydavatelům radničních periodik je úvodní stručná úprava v zákoně o České tiskové kanceláři stanovící povinnost „poskytovat objektivní a všestranné informace pro svobodné vytváření názorů“ (§ 2 odst. 1 zákona č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři). Naopak podrobná úprava obsahu uložené ze zákona České televizi a Českému rozhlasu díky své komplexnosti není pro tiskoviny komunálního dosahu vhodná (např. povinnost přispívat k vytváření kulturní identity obyvatel ČR, zařazovat umělecké programy apod.). Jak je uvedeno výše, tuto povinnost by měl upravovat tiskový zákon.

V souvislosti s volbami do obecních zastupitelstev je vhodné, aby právní úprava pamatovala na zastoupení a přístup do radničních periodik, pokud je obec vydává. Tuto povinnost by mělo zakotvit ustanovení o volební kampani a to jak v zákoně o volbách do obecních zastupitelstev, tak i do krajských zastupitelstev.

Žádoucí by bylo též posílit práva třetích osob na odpověď, dodatečné sdělení apod. speciálně v případě radničních periodik. V úvahu může přicházet zavedení sankcí za nesplnění povinností vydavatele uveřejnit odpověď či dodatečné sdělení v dané lhůtě, bezplatně, odpovídajícím rozsahu a za dalších podmínek zákona (§ 13 zákona stanoví, že musí být ve stejném periodickém tisku umístěním a formou rovnocenné a rozsahem přiměřené napadenému sdělení, výslovně označené jako „odpověď“ nebo „dodatečné sdělení“, na vlastní náklady vydavatele a v témže jazyce, ve kterém bylo uveřejněno napadené sdělení a s uvedením jména a příjmení nebo názvu osoby, která o uveřejnění žádá). Lze uvažovat o prodloužení propadlé lhůty 30 dnů od vydání periodika, ve které musí být žádost o korekci textu podána, která může být pro dotčené třetí osoby často nedostatečná.

Širší diskusi ve světle průřezového průzkumu radničních periodik lze ponechat úvahu, zda vůbec neobohatit škálu reakcí na „neférové“ informování radničními periodiky, a to zejména možnost dožadovat se korekce textu neomezovat na dotčené osoby, ale rozšířit na možnost kohokoli žádat korekci nepravdivých či zkreslených informací o záležitostech veřejného zájmu (pseudo-actio popularis). Této úpravě by se rovněž mohlo dosáhnout úpravou příslušné části tiskového zákona.

IV. Závěr Reprezentativnost obsahu ve vztahu k místní komunitě a ekonomické otázky vydávání radničních periodik se stávají v poslední době horkým tématem a dá se čekat, že v souvislosti s konáním komunálních voleb bude téma navýsost aktuální. Z přehledu pravidel, která poskytuje právní řád je zřejmé, že radniční periodika zatím nepožívají pozornosti zákonodárce, jakou by si vzhledem ke své specifické povaze a četnosti nepochybně zasloužila. Stávající právní úprava

bohužel poskytuje prostor pro nedobré praktiky vedení některých obcí, přičemž proti velké části z nich nejsou k dispozici účinné a odpovídající nástroje nápravy. Přehled námětů pro nejdůležitější a pokud možno co nejorganičtější začlenění pravidel pro tento specifický typ tiskovin do právního řádu je pak pobídka k diskusi nad problematikou, která si bezesporu zaslouží nejvyšší pozornost. Platí-li, že demokracie na místní úrovni je životně důležitá pro demokratičnost společnosti jako celku a zároveň, že média jsou mocným určovatelem postojů, názorů i hodnot, je nasnadě, jak velkou pozornost si tematika radničních periodik (i jiných médií) zaslouhuje.

Použitá literatura: Kadečka, Stanislav, Právo obcí a krajů v České republice, Nakladatelství C.H. Beck, Praha, 2003. Pomahač, Richard, Průvodce veřejnou správou, ISV nakladatelství, Praha, 1999. Futrem, Adam, K právní úpravě dispozic s obecním majetkem, in: Bulletin advokacie č. 2, 3/2006. Rozehnal, Aleš, Mediální právo, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004. Pavlíček, Václav a kol., Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář, 2. díl, Linde Praha, Praha, 1999.

Použité zkratky: ČR – Česká republika občanský zákoník – zákon č. 42/1964 Sb., občanský zákoník PR – public relations tiskový zákon – zákon č.46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku trestní zákon – zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon ÚOHS – Úřad na ochranu hospodářské soutěže zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích zákon o hlavním městě Praze – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze zákon o veřejných zakázkách – zákon č. 40/2004 Sb., o zadávání veřejných zakázek používá-li se označené „ústavní“ – myslí se tím součást ústavního pořádku ČR, tedy nejen týkající se Ústavy ČR

Financováno z programu Transition Facility Evropské Unie

Helena Svatošová

duben 2006, září 2006