**SHRNUTÍ ZÁVĚREČNÉ ZPRÁVY RIA**

1. Základní identifikační údaje

|  |  |
| --- | --- |
| Název návrhu zákona: Zákon, kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony | |
| Zpracovatel / zástupce předkladatele:  Ministerstvo kultury | Předpokládaný termín nabytí účinnosti, v případě dělené účinnosti rozveďte  *.* |
| Implementace práva EU: ; (pokud zvolíte Ano):  - uveďte termín stanovený pro implementaci:      *.*  - uveďte, zda jde návrh nad rámec požadavků stanovených předpisem EU?: | |
| 2. Cíl návrhu zákona | |
| Cílem revize stávající právní úpravy je zvýšení transparentnosti prostředí a právních jistot, nastavení jednotných podmínek pro subjekty na mediálním trhu a snížení administrativní zátěže tam, kde není riziko výraznějšího snížení ochrany diváků, a to v reakci na:  • technologický vývoj;  • konvergenci technologií a služeb směrem k dodávání obsahu pomocí internetového protokolu;  • rozšiřování škály technologických prostředků pro příjem audiovizuálních služeb v domácnostech;  • vývoj reklamních metod;  • společenské a kulturní změny;  • skutečnost, že děti se stále více samostatně rozhodují o tom, co budou sledovat;  • integraci vnitřního evropského trhu. | |
| 3. Agregované dopady návrhu zákona | |
| 3.1 Dopady na státní rozpočet a ostatní veřejné rozpočty: | |
| *Celkový dopad na státní rozpočet, v tomto případě především na rozpočet Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (Rada), se bude odvíjet od stupně kontroly vyžadovaného po Radě státem. Některé zvolené varianty povedou k poklesu administrativní zátěže (zjednodušení licenčního řízení) a celkově ke snížení nároků na státní rozpočet. Některé zvolené varianty mohou v budoucnu požadavek na státní rozpočet navýšit (umožnění přístupu Rady do Centrálního depozitáře cenných papírů za účelem posílení transparentnosti, zákaz reklamy na alkohol v souvislosti s dětskými pořady, zpřístupňování pořadů pro osoby se zrakovým a sluchovým postižením). Vždy jsou však tyto náklady kompenzovány přínosy pro jiné dotčené strany.* | |
| 3.2 Dopady na podnikatelské subjekty: | |
| *Dopad na podnikatelské subjekty (především provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání) bude dle jednotlivých hodnocených oblastí jak pozitivní, tak negativní. Přínosy budou mít formu zvýšení právních jistot, snížení administrativních nákladů, sjednocení podmínek pro podnikání, zvýšení transparentnosti či uvolnění režimu vysílání mezi 20. a 22. hodinou. Náklady pro provozovatele vzniknou především ve spojitosti se zpřísněním úpravy zařazování reklamy na alkohol, označování pořadů či zavedením a zpřesněním vybraných definic.* | |
| 3.3 Dopady na územní samosprávné celky (obce, kraje) | |
| *Pokud ano, specifikujte.* | |
| 3.4 Sociální dopady: | |
| *Pokud ano, specifikujte.* | |
| 3.5 Dopady na životní prostředí: | |
| *Pokud ano, specifikujte.* | |

**DŮVODOVÁ ZPRÁVA**

**Obecná část**

**Závěrečná zpráva z hodnocení dopadu regulace (RIA) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony**

**1. Důvod předložení a cíle**

**1. 1 Název**

Hodnocení dopadů regulace (RIA) k návrhu zákona, kterým se mění zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, a další související zákony.

**1. 2. Definice problému**

**1.2.1. Popis současného stavu a popis problému**

Poskytování audiovizuálních mediálních služeb prošlo v minulých letech zásadními změnami, které vedou k potřebě novelizovat stávající právní úpravu a k nutnosti reflektovat tyto specifické změny při její tvorbě. Tyto rysy lze stručně shrnout v následujících bodech:

* v oblasti audiovizuálních trhů dochází k rychlému vývoji na poli technologií – příkladem může být nedávný značný nárůst přenosové kapacity, zvyšování tržního pokrytí a tím rozšíření možnosti výběru spotřebitelů, rostoucí počet programů dostupných spotřebiteli, rozšíření pokrytí vysokorychlostním internetem (ať už díky přístupu přes pevnou linku, kabelovými rozvody, mobilními sítěmi apod.);
* výše zmíněný vývoj je částečně stimulován rostoucí poptávkou uživatelů po vyšší interaktivitě a přitažlivosti obsahu pro spotřebitele – názornou ukázkou může být vznik nové služby „video na vyžádání“ (VOD), jejíž rostoucí popularita benefituje z rostoucího pokrytí populace vysokorychlostním internetem;
* ve struktuře příjmů z televizního vysílání dochází k postupnému přesunu od příjmů z uživatelských poplatků k příjmům z předplatného soukromých televizních programů;
* došlo k nahrazení analogového televizního vysílání vysíláním digitálním, přičemž se uvažuje o druhé vlně digitalizace a přechodu na standard DVB-T2;
* na reklamních trzích je možné pozorovat růst podílu internetu, je zaznamenáván výrazný nárůst příjmů z internetové reklamy;
* dochází k rozvoji nových trhů – např. trh mobilních streamingových služeb apod.

Co se týče internetu,

* pokračuje zvyšování využití internetu pro komerční komunikaci;
* dochází ke kontinuálnímu nárůstu počtu uživatelů, roste kvalita připojení, prodlužuje se doba strávená na internetu a počet zobrazených stránek;
* pokračuje inovace médií a rozšiřování jejich nabídky a služeb;
* vznikají nové projekty vycházející z internetových trendů.

**Pohled ze strany spotřebitele**

Dle dat ČSÚ a výročních zpráv České televize připadalo v roce 2013 na jednu domácnost 1,352 televizních přijímačů. Prostřednictvím terestrické platformy (DVB-T) bylo šířeno 47% vysílání, 23,4% diváků mělo možnost sledovat kabelovou televizi (DVB-C), 20,3% přijímalo satelitní signál (DVB-S) a ostatní způsoby přenosu byly použity v 9,3% případů. Zde je nutné zmínit, že vzhledem ke schválenému harmonogramu nástupu pozemního digitálního vysílání došlo ke kompletnímu nahrazení analogového televizního vysílání vysíláním digitálním.

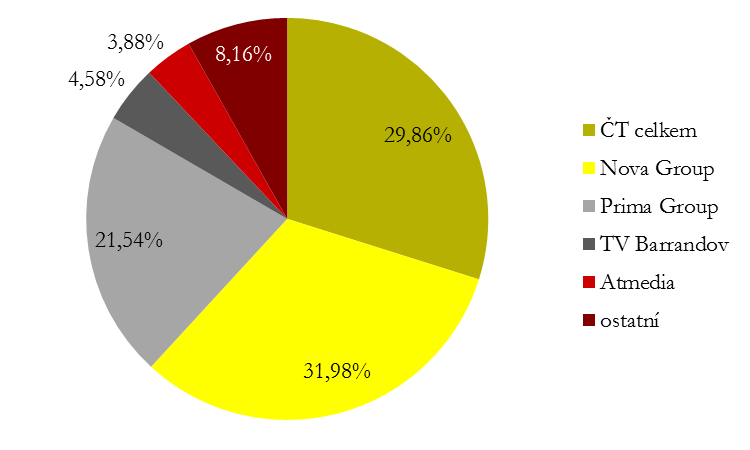
Co se týče dostupnosti internetu, z dat ČSÚ za rok 2014 vyplývá, že osobní počítač (PC) mělo doma celkem 72% domácností. Připojení k internetu mělo 72% domácností, z toho 70% z nich disponovalo vysokorychlostním připojením. Podíl domácností vybavených osobním počítačem a připojením k internetu v letech 2005 až 2014 výrazně vzrostl (z 19,1% v roce 2005). V letech 2005 až 2014 se výrazně změnil i způsob připojení domácností k internetu. Značně poklesl počet domácností připojených k internetu prostřednictvím nízkorychlostního připojení (narrowband). Naopak, výrazně stoupl počet domácností připojených prostřednictvím vysokorychlostních připojení (tj. ADSL a dalších technologií). Počítače v roce 2014 více používali muži než ženy a mladší než starší. Nejvíce je v roce 2014 využívali studenti (téměř 100% studentů jsou uživatelé PC), osoby ve věku 16 až 24 let (téměř 100%) a jednotlivci s vysokoškolským vzděláním (95%). V letech 2005 až 2014 výrazně vzrostl zájem o on-line služby, zejména o internetové bankovnictví a nákup přes internet. V roce 2013 nakoupilo přes internet 39% populace ve věku 16 a více let a 43% z této skupiny využívalo internetového bankovnictví.

Z vysoké míry nárůstu penetrace vysokorychlostním internetem a zvyšování popularity jeho využívání vyplývá nutnost obezřetně zvážit formu a rozsah regulace (samozřejmě v mezích určených evropskou směrnicí) služeb na vyžádání a recipročně i regulaci rozhlasového a televizního vysílání tak, aby tento sektor nebyl výrazně znevýhodněn. S ohledem na téměř stoprocentní vybavenost českých domácností televizním přijímačem a internetovým připojením (i přes možný mírný pokles sledování TV v souvislosti s nárůstem počtu druhů jiné zábavy) bude nutné zhodnotit všechny významné dopady nové regulace obsahu vysílání (dopad nové úpravy obchodních sdělení, podílu evropské tvorby, ochrany různých skupin osob apod.).

**Trh televizních stanic**

Trh televizních stanic v ČR se s ukončením procesu digitalizace začal postupně rozšiřovat. Pozornost diváků se však stále soustřeďuje v podstatě na čtyři televizní skupiny. Podíly sledovanosti byly v roce 2014 rozděleny přibližně následovně: Nova Group (Nova, Nova Cinema, Fanda, Smíchov, Telka) 31,98%, ČT Group (ČT1, ČT2, ČT24, ČT Sport, ČT:D, ČT art) 29,86%, Prima Group (Prima family, Prima Cool, Prima Love, Prima Zoom) 21,54%, TV Barrandov 4,58%, Atmedia (sdružující 32 stanic jako např. AXN, Minimax, National Geographic, Óčko, TV Paprika, aj. za účelem prodeje reklamního prostoru) 3,88% a ostatní programy 8,16% (*zdroj: www.mediaguru.cz/2015/01/nova-obhajila-v-roce-2014-pozici-jednicky-dvojkou-je-ct/#.VjcXxrcve00*).

**Graf 1: Podíl televizních stanic, 2013, dospělí 15+, celodenní hodnoty**

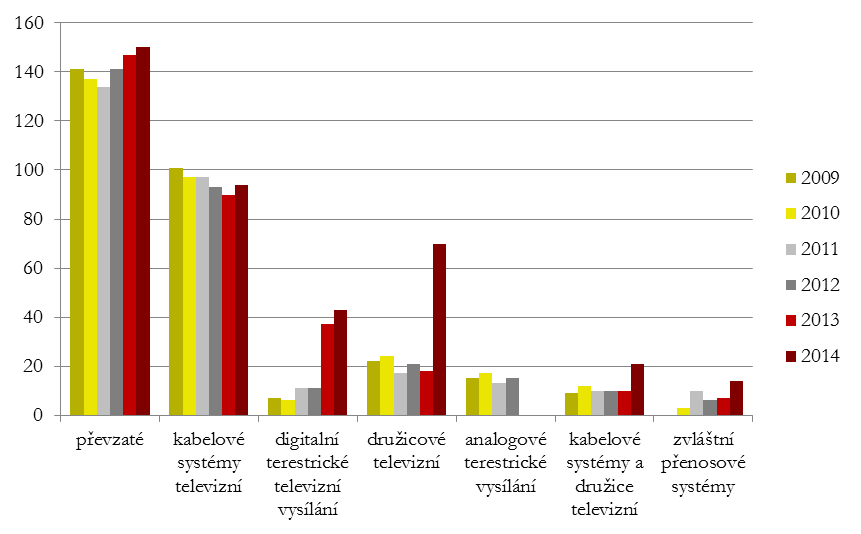


*Zdroj: ATO-Mediaresearch (http://www.mediaguru.cz/2015/01/nova-obhajila-v-roce-2014-pozici-jednicky-dvojkou-je-ct/#.VjcXxrcve00*

Na sledování televizního vysílání má vliv celkový vývoj společnosti a životního stylu. Objevuje se více druhů alternativní zábavy, narůstá pokrytí domácností v ČR internetem. Celkovým důsledkem všech výše popsaných faktorů může být postupné omezování konzumace televizního vysílání populací ČR. Od roku 2005 do roku 2008 tomu tak skutečně bylo, avšak od roku 2009 se začal průměrný čas strávený před televizní obrazovkou opět prodlužovat (tento vývoj mohl být způsoben i ekonomickou situací, kdy v době hospodářského poklesu domácnosti snižovaly své výdaje např. na zábavu). Průměrný čas věnovaný sledování televizního vysílání se mezi lety 2009 až 2013 prodloužil o více než 18 minut denně. Výjimku tvoří pouze skupina diváků v rozmezí 15-24 let, u kterých je zaznamenán pokles (průměrný čas klesl ve zmiňovaném období o 7 minut na 1 hodinu a 30 minut denně). Naopak skupinou s nejvyšším počtem hodin strávených před televizní obrazovkou je věková skupina nad 65 let. V této skupině došlo v mezi 2009 a 2013 k nárůstu času stráveného sledováním televize o téměř 30 minut na 5 hodin a 15 minut denně. (*zdroj: www.mediaguru.cz/2014/01/sledovanost-tv-roste-mladsi-ale-odchazeji/#.VJKY\_yuG-C0*)

Přehled všech provozovatelů televizního vysílání šířeného prostřednictvím různých platforem uvádí tabulky v Příloze. Každý z uvedených provozovatelů může být dotčeným subjektem po změně právní úpravy např. v oblasti regulace obsahu vysílání apod.

**Obrázek 1: Vývoj počtu subjektů s licencí na určitý typ vysílání v letech 2009 - 2014**



*Zdroj: Výroční zprávy RRTV*

***Česká televize***

S ohledem na změny, které bude nutné provést v regulaci televizního vysílání, uvádíme několik aktuálních údajů o struktuře vysílání největších televizních stanic v ČR. Tyto údaje by měly posloužit při vyhodnocování dopadů změny regulace na podnikatelské subjekty.

Ve své výroční zprávě za rok 2014 Česká televize uvádí následující fakta:

* podíl pořadů opatřených skrytými titulky ČT splňuje - v roce 2014 splnila ČT celkově povinnost 73,2% zpřístupněných pořadů, v rámci skupiny ČT jich bylo na ČT1 92,8%, na ČT2 86,9%, ČT24 70,9%, ČT Sport 43,6%, ČT:D 72,3% a ČT art 68,0% pořadů;
* zákonné podíly evropské tvorby (po uplatnění příslušných kvót) jsou plněny - v součtu všech programů dosáhla Česká televize 85,7% podílu evropské tvorby (což je o 2,6 % méně než v roce předcházejícím);
* Česká televize v roce 2014 dosáhla v součtu všech programů 25,3% podílu evropské nezávislé tvorby (povinnost: 10 % z celkového vysílacího času programu);
* v roce 2014 se podíl vlastní tvorby České televize snížil na o 6 % na 66 %.

**Tabulka 1: Vybrané ekonomické ukazatele ČT**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| **Výnosy (mil. Kč)** | 6 925,93 | 6 887,00 | 6 664,63 | 6 636,20 | 6 788,35 | 6 932,78 |
| V tom: výnosy z reklamy | 469,31 | 380,76 | 278,93 | 81,04 | 89,22 | 80,50 |
| Čerpání fondu TV poplatků | 5 382,58 | 5 637,51 | 5 424,10 | 6 049,90 | 5 989,02 | 6 257,53 |
| Ostatní výnosy | 1 074,04 | 868,73 | 961,59 | 505,26 | 710,11 | 594,75 |
| **Výkony (počet hodin)** |  |  |  |  |  |  |
| Vysílací doba | 35 040,00 | 35 040,00 | 35 040,00 | 35 136,00 | 37 826,00 | 42 870,00 |
| Výroba pořadů | 14 637,50 | 15 659,00 | 16  311,00 | 16 760,70 | 17 490,00 | 18 522,00 |
| **Vybrané ukazatele (tis. Kč)** |  |  |  |  |  |  |
| ∅ náklady na hodinu vysílání | 198 | 196,5 | 190,2 | 188,9 | 179,5 | n.a. |
| ∅ náklady na hodinu výroby | 473,2 | 439,8 | 408,6 | 395,9 | 388,1 | 374 |

*Zdroj: Výroční zprávy České televize*

**Tabulka 2: Zastoupení jednotlivých programových typů podle metodiky EBU v roce 2014 (v %)**

|  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **ČT1** | **ČT2** | **ČT 24** | **ČT SPORT** | **ČT:D** | **ČT ART** | **ČT GROUP** |
| Dramatický | 32,46% | 25,01% | 0,00% | 0,00% | 62,41% | 27,19% | 21,03% |
| Zábavný | 23,23% | 3,39% | 1,69% | 0,00% | 5,25% | 9,53% | 7,19% |
| Hudební | 0,38% | 2,12% | 0,00% | 0,00% | 0,85% | 20,75% | 1,91% |
| Sportovní | 0,82% | 3,96% | 0,96% | 90,69% | 1,78% | 0,00% | 19,71% |
| Zpravodajský | 19,83% | 0,51% | 85,38% | 0,00% | 0,00% | 7,96% | 22,09% |
| Publicistický | 3,89% | 6,09% | 6,44% | 0,00% | 2,34% | 3,18% | 3,84% |
| Dokumentární | 5,37% | 42,51% | 0,59% | 1,47% | 9,19% | 26,22% | 12,88% |
| Vzdělávací | 7,30% | 9,69% | 0,07% | 0,33% | 11,35% | 0,70% | 4,98% |
| Náboženský | 0,14% | 1,69% | 0,01% | 0,00% | 0,00% | 0,05% | 0,38% |
| Reklamní | 0,32% | 0,47% | 0,02% | 1,77% | 0,00% | 0,02% | 0,53% |
| Ostatní | 6,24% | 4,54% | 4,85% | 5,74% | 6,82% | 4,39% | 5,46% |
| Celkem | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |

*Zdroj: Výroční zprávy České televize*

***Nova TV***

Nejvýznamnější položku tržeb pro televizi Nova tvoří prodej reklamního času.

**Tabulka 3: Informace o výnosech z běžné činnosti Nova TV (v tis. Kč)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **1. 1. 2013 - 31. 12.2013** | **1. 1. 2012 - 31. 12.2012** |
| Výnosy z vysílání reklamy na programech šířených prostřednictvím pozemních vysílačů | 2 665 003 | 4 081 998 |
| Ostatní tržby z prodeje obchodních sdělení v televizi | 478 361 | 335 433 |
| Prodej reklamního prostoru na internetu | 74 697 | 63 494 |
| Předplatné - kabelové televize | 99 850 | 186 372 |
| Ostatní služby | 116 714 | 114 366 |
| **Tržby za prodej vlastních výrobků a služeb** | **3 434 625** | **4 781 663** |

*Zdroj: Výroční zpráva CET 21, spol. s.r.o. 2013*

***Prima TV***

Společnost má největší podíl na tržbách z prodeje reklamního času.

**Graf 2: Struktura vysílání skupiny FTV Prima v roce 2012**

|  |  |
| --- | --- |
|  |  |
|  | |

*Zdroj: Výroční zpráva FTV Prima, spol. s.r.o. 2013*

**Tabulka 4: Informace o výnosech z běžné činnosti (v tis. Kč)**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
|  | **1. 1. 2013 - 31. 12.2013** | **1. 1. 2012 - 31. 12.2012** |
| Tržby za prodej reklamního času | 2 759 904 | 2 534 551 |
| Tržby za teleshopping | 31 047 | 40 709 |
| Tržby ze zahraničí | 35 752 | 22 128 |

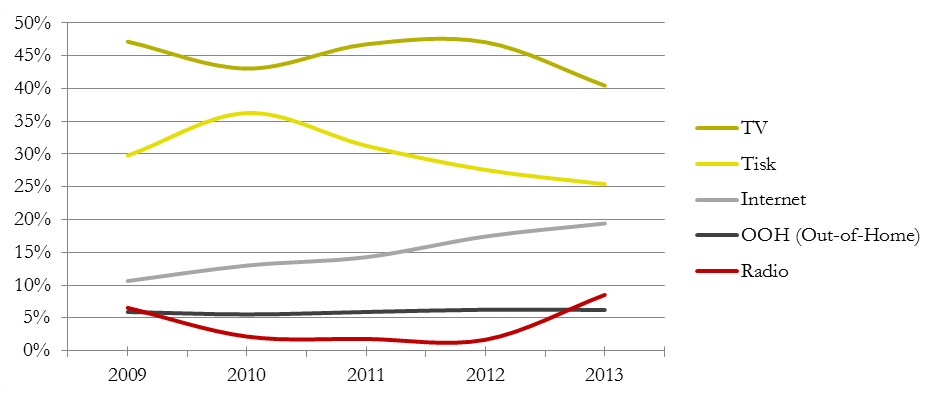
*Zdroj: Výroční zpráva FTV Prima, spol. s.r.o. 2013*

Tržby ze zahraničí představovaly zejména poskytnutí vysílacích práv k pořadům vlastní tvorby.

**Reklamní trh**

Reklama na ČT je zákonem omezena, proto je reklamní trh nejvíce ovlivňován skupinami Nova a Prima, kterým patří dohromady přibližně 90% všech příjmů z TV reklamy. (*zdroj: http://www.mediaguru.cz/typy-medii/televize/uvod/*). Cena reklamy se odvozuje od počtu zasažených diváků starších patnácti let. V roce 2008 stálo oslovení 1% dospělých 15+ (čili 85 000 diváků) přibližně 23 500 Kč a ceny se od tohoto roku výrazně nezměnily (viz dále). Za rok 2013 se do televizní reklamy investovalo dohromady 27,8 mld. Kč. Televize tradičně zůstávají nejsilnějším mediálním typem na reklamním trhu s 40,5% podílem na celkových mediálních výdajích v roce 2013. (*Zdroj: www.inzertnivykony.cz*)

**Graf 3: Podíl jednotlivých druhů reklamy na celkových výdajích**



*Zdroj:* [*http://www.inzertnivykony.cz*](http://www.inzertnivykony.cz)*, EEIP*

**Tabulka 5: Odhady výdajů do médií**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
| **Absolutní výdaje (mld. Kč)** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| TV | 28,37 | 25,59 | 29,16 | 30,12 | 27,8 | 31,2 |
| Tisk | 17,91 | 21,55 | 19,5 | 17,65 | 17,46 | 17,5 |
| Internet | 6,4 | 7,72 | 8,9 | 11,15 | 13,34 | 14,6 |
| OOH (Out-of-Home) | 3,55 | 3,29 | 3,68 | 4 | 4,27 | 4,5 |
| Radio | 3,93 | 1,28 | 1,12 | 1,07 | 5,85 | 6,1 |
| Celkem | 60,16 | 59,43 | 62,36 | 63,99 | 68,72 | 73,9 |
| **Podíl na celkových výdajích** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| TV | 47,16% | 43,06% | 46,76% | 47,07% | 40,45% | 42,22% |
| Tisk | 29,77% | 36,26% | 31,27% | 27,58% | 25,41% | 23,68% |
| Internet | 10,64% | 12,99% | 14,27% | 17,42% | 19,41% | 19,76% |
| OOH (Out-of-Home) | 5,90% | 5,54% | 5,90% | 6,25% | 6,21% | 6,09% |
| Radio | 6,53% | 2,15% | 1,80% | 1,67% | 8,51% | 8,25% |
| Celkem | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% | 100,00% |
| **Změna oproti loňskému roku** | **2009** | **2010** | **2011** | **2012** | **2013** | **2014** |
| TV | n.a. | -9,80% | 13,95% | 3,29% | -7,70% | 12,23% |
| Tisk | n.a. | 20,32% | -9,51% | -9,49% | -1,08% | 0,23% |
| Internet | n.a. | 20,63% | 15,28% | 25,28% | 19,64% | 9,45% |
| OOH (Out-of-Home) | n.a. | -7,32% | 11,85% | 8,70% | 6,75% | 5,39% |
| Radio | n.a. | -67,43% | -12,50% | -4,46% | 446,73% | 4,27% |

*Zdroj:* [*http://www.inzertnivykony.cz*](http://www.inzertnivykony.cz)*, EEIP*

**Role Rady pro rozhlasové a televizní vysílání**

Orgán státní správy pro regulaci rozhlasového a televizního vysílání - Rada pro rozhlasové a televizní vysílání, původně Rada České republiky pro rozhlasové a televizní vysílání - vznikla v roce 1992 na základě zákona č. 103/1992 Sb., kdy převzala své pravomoci po Meziresortní komisi vlády, Meziresortní komisi Ministerstva kultury ČR pro výběr uchazečů o nestátní vysílání a Federální Radě pro rozhlasové a televizní vysílání. Nyní její činnost vymezuje zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Mezi hlavní oblasti působnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „Rada“) patří zejména:

* udělování, změna a odnímání licencí k provozování rozhlasového a televizního vysílání,
* monitoring obsahu rozhlasového a televizního vysílání,
* spolupráce s orgány Evropské unie a s regulačními orgány členských států Evropské unie s obdobnou věcnou působností,
* sledování objektivity a vyváženosti informací poskytovaných elektronickými médii,
* dohled nad ochranou dětí a mladistvých v televizním vysílání,
* dohled nad ochranou spotřebitele podle zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů,
* sledování zvláštních povinností provozovatelů ze zákona,
* vydávání stanovisek, prováděcích právních předpisů a plnění dalších úkolů stanovených zákonem č. 231/2001 Sb. nebo jinými právními předpisy,
* sledování dodržování technických parametrů vysílání.

Rada má k dispozici Úřad Rady, který zaměstnává v závislosti na platném znění zákona a úkolech Rady a jejímu úřadu svěřených cca 40 lidí.

**1.3 Popis existujícího právního stavu v dané oblasti**

**1.3.1 Česká legislativa**

Práv a povinností poskytovatelů audiovizuálních mediálních služeb (dále jen „AVMS“) a jejich vztahu k ostatním dotčeným subjektům se ve větší či menší míře dotýkají zejména následující zákony (ve znění pozdějších předpisů, včetně příslušných prováděcích předpisů):

* zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů;
* zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi;
* zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu;
* zákon č. 348/2005 Sb., o rozhlasových a televizních poplatcích a o změně některých zákonů;
* zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů;
* zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích);
* zákon č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání);
* zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích;
* zákon č. 206/2005 Sb., o ochraně některých služeb v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a služeb informační společnosti;
* zákon č. 480/2004 Sb., o některých službách informační společnosti a o změně některých zákonů (zákon o některých službách informační společnosti);
* zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi);
* zákon č. 500/2004 Sb., správní řád;
* v obecné rovině též zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích), a zákon č. 634/1992 Sb., o ochraně spotřebitele.

**1.3.2 Evropská legislativa**

Evropským předpisem, který určuje společné základní parametry služeb televizního vysílání a audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání, je směrnice Evropského Parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010, o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách).

Od roku 1989 představovala základní dokument ES v oblasti televizního vysílání Směrnice Rady č. 89/552/EHS, o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání (tzv. Směrnice "Televize bez hranic"), novelizovaná v roce 1997 směrnicí Evropského parlamentu a Rady č. 97/36/ES. Jejím hlavním cílem byla realizace jednoho ze základních principů EU - svobodného pohybu služeb - televizních programů. Stanovení minimálních standardů televizního vysílání (regulace reklamy, ochrana dětí a mládeže, apod.) umožnilo, aby televizní programy mohly volně překračovat hranice států uvnitř společenství. Směrnice upravila mezinárodní aspekt vysílání tím, že vymezila jurisdikci členských států nad jednotlivými provozovateli vysílání, a současně zaručila svobodný příjem programů. Významným cílem směrnice "Televize bez hranic" byla rovněž podpora distribuce a produkce evropských děl. Do českého právního řádu byla implementována zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů.

Vydáním 4. Sdělení komise o aplikaci směrnice "Televize bez hranic" za období 2001 - 2002 byla zahájena revize této směrnice, která byla zakončena přijetím Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES ze dne 11. 12. 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/552/ES. Touto směrnicí byl změněn i název směrnice „Televize bez hranic“, a to na „Směrnici o audiovizuálních mediálních službách“ (dále jen „směrnice o audiovizuálních mediálních službách“).

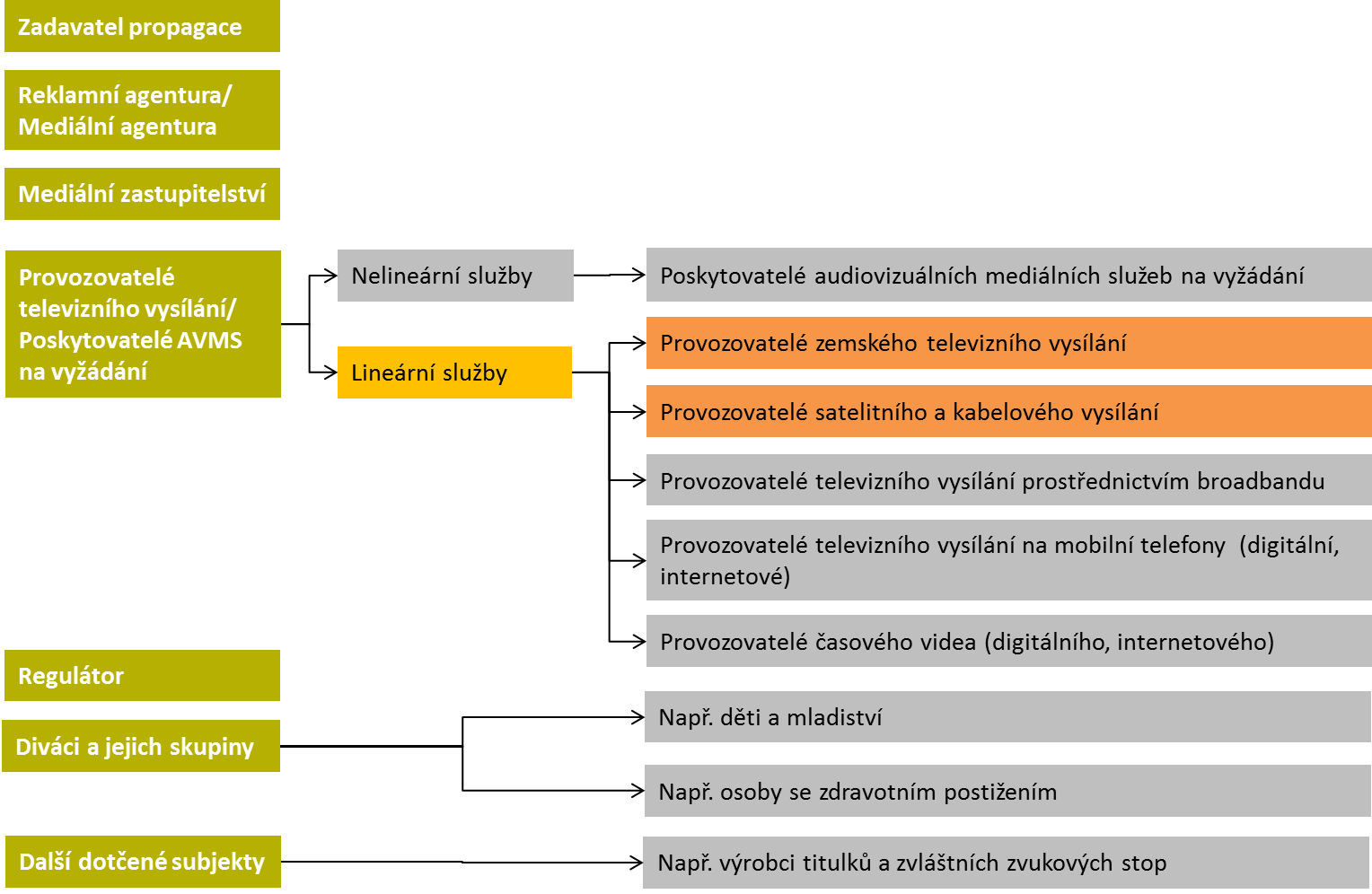
Za účelem sjednocení tří znění směrnice (1989, 1997, 2007) bylo v roce 2010 přijato oficiální kodifikované znění – směrnice č. 2010/13/EU. Tento formální krok byl učiněn z důvodu přehlednosti platných pravidel, obsahově nepřinesl nic nového.

**1.4 Identifikace dotčených subjektů**

V současnosti spadá do působnosti zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozování vysílání“) přibližně 3 300 subjektů, jimž Rada jakožto regulátor udělila licenci k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání. Z tohoto počtu bylo ke dni 22. 12. 2014 vydáno:

* 46 oprávnění k terestrickému televiznímu vysílání
* 619 oprávnění k terestrickému rozhlasovému vysílání
* 10 oprávnění k terestrickému rozhlasovému vysílání v systému T-DAB
* 606 oprávnění k televiznímu vysílání prostřednictvím kabelů
* 12 oprávnění k televiznímu vysílání prostřednictvím zvláštních přenosových systémů
* 2 oprávnění k rozhlasovému vysílání prostřednictvím satelitu
* 78 oprávnění k televiznímu vysílání prostřednictvím satelitu
* 73 oprávnění k vysílání prostřednictvím kabelových systémů a družice
* 1 886 oprávnění k vysílání převzatého rozhlasového a televizního vysílání prostřednictvím kabelů
* 5 oprávnění k vysílání převzatého rozhlasového a televizního vysílání prostřednictvím družice

**Obrázek 2: Přehled subjektů dotčených novou právní úpravou**



**1.5 Popis cílového stavu**

Cílem revize stávající právní úpravy je zvýšení transparentnosti prostředí a právních jistot, nastavení jednotných podmínek pro subjekty na mediálním trhu a snížení administrativní zátěže tam, kde není riziko výraznějšího snížení ochrany diváků, a to v reakci na:

* technologický vývoj;
* konvergenci technologií a služeb směrem k dodávání obsahu pomocí internetového protokolu;
* rozšiřování škály technologických prostředků pro příjem audiovizuálních služeb v domácnostech;
* vývoj reklamních metod;
* společenské a kulturní změny;
* skutečnost, že děti se stále více samostatně rozhodují o tom, co budou sledovat;
* integraci vnitřního evropského trhu.

**1.6 Zhodnocení rizik**

V případě zachování současného stavu existuje několik věcných rizik. Mezi signifikantní rizika patří riziko ohrožení vývoje dětí a mladistvých z důvodu nedostatečné ochrany před nevhodným obsahem vysílání. Dalším rizikem je potenciální snížení míry plurality v mediálním prostředí plynoucí z nepřehlednosti vlastnických struktur v mediálním odvětví. V neposlední řadě zde existuje možnost vzniku soudních sporů v důsledku chybějících definic či nejednoznačně definovaných pojmů v zákoně vedoucích k nízké právní jistotě na straně všech subjektů.

**2. - 4. Návrh variant řešení, vyhodnocení nákladů a přínosů, návrh řešení - hodnocení dopadů opatření jednotlivých věcně souvisejících okruhů**

**Doplnění definic**

***A.1 Pořad pro děti***

**Popis současného stavu:** Pořad pro děti není v současnosti zákonem definován.

**Definice problému:** Ze zákona o provozování vysílání, ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách, ze zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání i z kodexů České televize a Českého rozhlasu vyplývají práva a povinnosti vztahující se k pořadům pro děti, např. zákaz umístění produktu do pořadu pro děti a pravidla na umísťování reklamy a teleshoppingových šotů během vysílání pořadu pro děti či povinnost slovního upozornění a v případě televizního vysílání označení obrazovým symbolem pořadu, který by mohl ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Nedodržování těchto povinností je trestáno pokutou ze strany Rady. Hodnocení zaměření pořadu na danou věkovou skupinu zahrnuje potřebu posoudit obsah pořadu, užité audiovizuální a jazykové prostředky, naraci, stopáž, vysílací čas a prezentaci pořadu.

Pojem pořad pro děti však není zákonem definován, což může vést k rozdílnému výkladu zákona jednotlivými stranami a vzniku následných sporů. Zároveň tak není zajištěna dostatečná ochrana diváka.

**Cíl:** Cílem regulace je ochrana dětského diváka, zabezpečení dodržování pravidel spojených s pořady pro děti, zvýšení právní jistoty, eliminace sporů mezi provozovateli televizního vysílání a Radou, příp. soudních sporů.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1 –** Definování pojmu pořad pro děti jako pořadu vyrobeného a určeného pro diváky/posluchače ve věkové skupině do 12 let, z jehož obsahu, použitých audiovizuálních a zvukových prostředků výroby, způsobu narace, stopáže, způsobu i času zařazení do vysílání a prezentace provozovatelem vysílání je zřejmé, že je přizpůsoben osobám této věkové kategorie (který je tedy obsahově a formálně přizpůsoben úrovni vnímání, emoční kapacitě a sociální zralosti diváků/posluchačů v tomto věkovém rozmezí).

Tato definice je doporučována na základě analýzy Rady, která byla postavena na zkušenostech okolních států EU (Tabulka 6). Analýza vymezuje dva problematické okruhy, které musí být při definování pojmu vyřešeny. Prvním okruhem je maximální věk dětského diváka, tj. věk, kdy se osobnost stává fakticky dospělým divákem, který vyhledává mediální obsahy určené dospělému diváku, jež je schopen samostatně sledovat a interpretovat. Tato hranice byla určena na 12 let věku.

Druhým okruhem je hodnocení obsahu pořadu z hlediska jeho vhodnosti pro dětského diváka. Nelze totiž jednoznačně určit znaky pořadu (např. animovaný pořad), které by jednoznačně určily, zda se jedná o pořad pro děti (do 12 let věku) či ne. Proto je nutné pro každý pořad samostatně vyhodnotit jeho vhodnost pro děti. Dle Rady by mělo být posouzeno, zda se pořad řadí mezi: …“*skupinu pořadů vyrobenou s cílem oslovit specifickou diváckou skupinu, přičemž tuto skupinu lze oslovit celou paletou formátů. Vedle filmů, pohádkových příběhů a děl dramatického charakteru, to budou pořady edukační, zábavní, soutěžní, dokumentární, estrádní, ale mohou to být například i pořady zpravodajské. Podle výše popsaných kritérií lze u všech těchto typů pořadů posoudit, zda jde o pořady určené dětem do 12 let*“.

**Tabulka 6: Příklady definic pořadu pro děti v okolních státech EU**

|  |  |
| --- | --- |
| **Stát** | **Definice** |
| Vlámská část Belgie | Pořad, který je zaměřen především na děti, jak vyplývá mimo jiné z obsahu pořadu, času vysílání, designu, prezentace a způsobu ohlášení. |
| Itálie | Pořady pro mladistvé, vyrobené v ateliérech nebo exteriérech, s účastí nebo bez účasti dětí. Mohou obsahovat kvízy, hry, animace. |
| Německo | Pořad, který je určen osobám mladším 14ti let a to s ohledem na obsah, design a čas vysílání. Tyto požadavky jsou splněny především, pokud pořad oslovuje především dětského diváka tvůrčími a dramaturgickými prostředky (postavy/postavičky, střih, hudba atd.), je zaměřen především na dětský zkušenostní svět/rámec a způsob mluvy (jazykové prostředky) a zobrazuje známé postavy jako například loutky/postavičky nebo moderátory dětských pořadů a tím je pro dětského diváka obzvláště přitažlivý. |
| Slovensko | Audiovizuální díla, zvukové záznamy uměleckého výkonu, multimediální díla, programy poskytované prostřednictvím audiovizuální mediální služby na vyžádání, programy nebo jiné složky programové služby se klasifikují jako vhodné pro věkovou skupinu do 12 let, jestliže jsou vyrobené a určené výhradně věkové skupině nezletilých do 12 let, jsou obsahově a formálně přizpůsobené úrovni vnímání, emoční kapacitě a sociální zralosti nezletilých v tomto věkovém rozmezí; audiovizuální díla, zvukové záznamy uměleckého výkonu, multimediální díla, programy poskytované prostřednictvím audiovizuální mediální služby na vyžádání, programy nebo jiné složky programové služby musí být vhodné pro celou věkovou skupinu nezletilých do 12 let. |
| Velká Británie | Ve Velké Británii zákon neobsahuje definici dětského pořadu, ale kodex Ochrana mladistvých obsahuje ustanovení, ukládající, že děti musejí být chráněny adekvátním programovým rozvržením. Toto programové rozvržení, tedy vysílací čas, musí být posuzováno s přihlédnutím k povaze obsahu pořadu, pravděpodobnému počtu a věkové struktuře dětí, které mohou sledovat pořad, obzvláště v době školní docházky, víkendů a prázdnin, začátku a konci pořadu, charakteru programu a konkrétního pořadu a k předpokládaným očekáváním diváků daného programu v daný čas a den. |

*Zdroj: Rada*

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1:**

Definování pojmu pořad pro děti by mělo přispět především ke snížení počtu sporů mezi provozovateli rozhlasového a televizního vysílání a Radou (příp. soudním sporům). Dojde k úspoře nákladů na tyto spory, zvýší se právní jistota v oblasti plnění povinností spojených s vysíláním pořadů pro děti a ochraně této ohrožené kategorie diváků/posluchačů.

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Pokles nákladů díky snížení počtu vedených řízení proti provozovatelům vysílání, snížení nákladů spojených se soudními procesy |
| **Provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Vyšší ochrana dětí a mladistvých |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Vzhledem k nejasnostem vznikajícím na základě neexistence definice pořadu pro děti a k potřebě naplnění cíle regulace doporučujeme k implementaci Variantu 1 – definování pojmu pořad pro děti tak, jak bylo uvedeno výše, tj. jako pořad vyrobený a určený pro diváky/posluchače mladší 12 let, z jehož obsahu, použitých audiovizuálních a zvukových prostředků výroby, způsobu narace, stopáže, způsobu i času zařazení do vysílání a prezentace provozovatelem vysílání je zřejmé, že je přizpůsoben osobám této věkové kategorie. Vhodnost této definice byla diskutována a odsouhlasena v rámci konzultací s relevantními dotčenými stranami.

***A.2 Politické obchodní sdělení***

**Popis současného stavu:** Současná legislativní úprava nedefinuje pojem politické obchodní sdělení. Vysílání politického obchodního sdělení je ale zároveň zákonem o provozování vysílání zakázáno pod sankcí ve formě pokuty ve výši 5 000 až 2 500 000 Kč:

*„Provozovatelé vysílání nesmějí zařazovat do vysílání obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.“*

Zákon o provozování vysílání obsahuje pouze definici obchodního sdělení, ze které se nyní při posuzování sporných případů vychází:

*„reklama, teleshopping a sponzorování a v případě televizního vysílání rovněž umístění produktu nebo jiná obrazová sekvence se zvukem nebo bez zvuku, která je určena k přímé nebo nepřímé propagaci zboží nebo služeb osoby vykonávající hospodářskou činnost, popřípadě jejího obrazu na veřejnosti, a která doprovází pořad nebo je do pořadu zahrnuta za úplatu nebo obdobnou protihodnotu nebo za účelem vlastní propagace.“*

Definici politického obchodního sdělení neobsahuje ani legislativa EU – směrnice o audiovizuálních mediálních službách dokonce politická obchodní sdělení vysloveně nezakazuje a ponechává na členských státech, jak si tuto problematiku samy upraví.

Rada vydala dne 19. 11. 2014 stanovisko k výkladu ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) zákona o provozování vysílání, které zakazuje zařazovat do vysílání obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak. V tomto stanovisku Rada podává výklad, jakým způsobem bude přistupovat k posuzování řešené oblasti, spolu se zdůvodněním.

Rada zde konkrétně konstatuje: *„…že při vyhodnocování toho, zda odvysíláním konkrétního obsahu ve vysílání byl porušen zákaz politických obchodních sdělení, musí být primárně posouzeno, zda se v případě daného obsahu jednalo o obchodní sdělení. Tedy, zda dané sdělení bylo odvysíláno za úplatu či jinou protihodnotu. Zkoumáno musí být, kdo je zadavatelem tohoto sdělení, přičemž není rozhodné, zda zadavatelem byla přímo politická strana, hnutí či politik (kandidát), o zakázané politické obchodní sdělení se může jednat i v případech, kdy zadavatelem je osoba odlišná od uvedených politických entit. Podstatné není, kdo obchodní sdělení zadal, ale v čí prospěch bylo zadáno, jaký je jeho cíl a kdo jsou jeho adresáti. Pro identifikaci zakázaného politického obchodního sdělení je směrodatné analytické vyhodnocení obsahu obchodního sdělení.*

*Jako zakázané politické obchodní sdělení je nutno hodnotit takové obchodní sdělení, jehož cílem je propagovat politickou stranu, hnutí či politika; podpořit nebo vytvořit pozitivní image a kredit politické strany, hnutí či politika; zvýšit šance politické strany, hnutí či politika ve volbách; ovlivnit politické postoje, chování a motivaci občanů/voličů. Není rozhodné, zda k naplnění těchto cílů dojde prostřednictvím propagace politických idejí, záměrů, politického programu a osobností, nebo zda budou využity jiné prostředky...“*

**Definice problému:** Za porušení zákazu vysílání politických obchodních sdělení jsou sice stanoveny sankce, ale vzhledem k chybějící definici pojmu je vymahatelnost obtížná. Sporná definice tak vede k  vyšším nákladům za jednotlivá řízení.

Jak již bylo uvedeno výše, vychází Rada v současnosti při posuzování, zda se jedná o politickou reklamu či ne, z definice obchodního sdělení. V této definici jsou z pohledu politické reklamy problematická dvě spojení, tj. musí se jednat o osoby vykonávající hospodářskou činnost (je otázkou, zda lze toto vztáhnout na politické strany či hnutí) a musí jít o propagaci zboží a služeb (opět je otázkou, zda lze politické programy posuzovat jako zboží a služby).

Pro konkrétní ilustraci složitosti problému uveďme aspekty, které musí Rada při hodnocení posuzovat. Při hodnocení dochází ke střetu dvou pohledů - pohledu analytického, v rámci něhož dochází k evaluaci obsahové analýzy s hledáním odpovědí na otázky typu, co je politickým produktem, cílem reklamy, kdo je cílovým zákazníkem, jaké jsou použity přesvědčovací procesy, a hlediska právního, kdy je zkoumáno, zda jsou naplněny definiční znaky obchodního sdělení, zda bylo odvysíláno za úplatu či jinou protihodnotu, kdo je zadavatel apod.

Příklady problematických případů při určování, zda se jedná o politickou reklamu:

* Musí být zadavatelem politický subjekt nebo to může být kdokoli?
* V čí prospěch je reklama odvysílána?
* Musí prodávat politika prostředky politického charakteru či postačí, pokud je politická osoba představována v jiných kontextech (může být lékař/politik představován jako úspěšný ve svém oboru), aniž by se jednalo o politickou reklamu?
* Pokud je obsahem obchodního sdělení např. závažné ekologické/energetické/… téma, které je nosným tématem daného politického subjektu a nabízené řešení tohoto problému se váže k tomuto politickému subjektu, jde o sdělení politické?
* Jde o politickou reklamu, pokud je politická propagace až druhým propagovaným produktem/službou?

Následující konkrétní příklad ilustruje obtížnost určení, zda se o politické obchodní sdělení jedná či ne.

**Box 1: Příklad z analýzy RRTV obchodního sdělení „VODŇANSKÉ KUŘE“**

|  |
| --- |
| Výklad, zda označení sponzora a reklama na Vodňanské kuře může být zakázanou politickou reklamou, resp. zakázaným politickým obchodním sdělením:  PRO   * Pro fakt, zda je obchodní sdělení politickým obchodním sdělením, není rozhodné, kdo je zadavatelem takového obchodního sdělení, nýbrž reálný obsah takového obchodního sdělení (politickou reklamu si může zadat kdokoli). * Pro fakt, zda je obchodní sdělení politickým obchodním sdělením, je rozhodné, zda propaguje nezávislého kandidáta, nebo politickou stranu nebo hnutí, ať již pro tuto propagaci zvolí jakékoli prostředky (propagace nemusí probíhat jen prostřednictvím politických idejí, cílů, volebního programu, ale třeba jen propagací kvalit osobnosti lídra daného politického uskupení – úspěšnost, smysl pro humor apod.). * Posouzení toho, zda jde o politické obchodní sdělení, je rozhodný cíl, nikoli prostředky obchodního sdělení. V daném případě je tedy podstatné, zda cílem obchodního sdělení bylo zvýšení kreditu Andreje Babiše jako představitele hnutí ANO a získání co nejlepšího volebního výsledku tohoto hnutí v nadcházejících volbách.   PROTI:   * Zásadním protiargumentem, svědčícím proti názoru, že v případě obchodních sdělení Vodňanské kuře jde o politická obchodní sdělení, je fakt, že výše nastíněný výklad by znamenal, že podnikatel, který se stal politicky činný a je v pozici kandidáta ve volbách, je ve své podnikatelské roli diskriminován, jelikož nemůže využívat svého práva propagovat prostřednictvím televizní a rozhlasové reklamy produkty či služby, které jsou předmětem jeho podnikání, aby se nedostal do podezření, že ve skutečnosti propaguje sebe jako politického kandidáta. * Dalším protiargumentem je, že zakazuje-li zákon obchodní sdělení politických uskupení a nezávislých kandidátů, pak se musí jednat o obchodní sdělení těchto subjektů, to znamená, že musejí být jejich zadavateli ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb. Stejně tak lze očekávat, že za politickou reklamu bude odpůrci vydáváno jen takové obchodní sdělení, které bude mít prokazatelně politický charakter, tedy bude propagovat politickou stranu či hnutí, politické osobnosti, volební program, politické ideje a cíle apod.   Na základě předložené analýzy Rada dospěla k závěru, že odvysíláním předmětných obchodních sdělení k porušení zákona nedošlo. (*Zdroj: RRTV*) |

**Cíl:** Cílovým stavem je zvýšení právní jistoty pro všech dotčené subjekty.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Definování pojmu politické obchodní sdělení zákonem.

**Varianta 2** – Ponechání na samoregulaci.

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1:**

Stejně jako v předchozí podkapitole předpokládáme i zde, že v rámci Varianty 1 dojde pouze k zavedení definice pojmu politické obchodní sdělení. Se změnou ostatních opatření s tímto pojmem svázaných nyní nepočítáme. Proto u Varianty 1 budou hodnoceny pouze náklady a přínosy vztahující se čistě k definování politického obchodního sdělení.

Největším benefitem Varianty 1 by mělo být zvýšení právních jistot, odvíjející se od kvality a jednoznačnosti nové definice. Zároveň by mohlo dojít k úsporám plynoucím z nižšího počtu sporů mezi provozovateli vysílání a Radou, příp. soudních sporů. Půjde o pokles administrativních a jiných výdajů vynakládaných např. na analýzy, právní zastupování apod.

Dalším pozitivním důsledkem mohou být vyrovnanější podmínky pro jednotlivé politické strany. Malé strany, které obvykle disponují menšími finančními prostředky, nebudou diskriminovány tím, že si nemohou dovolit prezentace v nejsledovanějších a nejposlouchanějších médiích. Volič, který má obecně tendence ke zvolení toho, co je mu povědomé, pak v případě - na základě nové definice - důslednější eliminace obchodních sdělení propagujících politické subjekty bude při svém rozhodování reflektovat spíše politické programy jednotlivých politických stran.

**Náklady a přínosy Varianty 1:**

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Snížení nákladů v důsledku eliminace případných soudních procesů; zvýšení právní jistoty |
| **Politická uskupení, hnutí, nezávislí kandidáti** |
| ***Přínosy*** – Zvýšení právní jistoty, nastavení rovných podmínek  ***Náklady*** – Snížení prostoru pro propagaci |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota, snížení rizika uložení pokuty Radou |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači/Voliči** |
| ***Přínosy*** – Omezení prostoru pro manipulaci voličů politickým marketingem |

Náklady a přínosy Varianty 2 budou věcně shodné. Jejich absolutní výše se bude odvíjet od funkčnosti systému regulace. Obecně lze říci, že jak náklady, tak přínosy budou při volbě Varianty 2 v porovnání s Variantou 1 nižší, nicméně nelze odhadnout jejich vzájemný poměr.

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Následující tabulka zachycuje stav ve vybraných státech se zákazem politické reklamy. Zvolené země buď se samostatnou definicí politické reklamy nepracují (tj. v zákoně je uveden pouze zákaz politické reklamy) či do zákona definici vložily (Velká Británie, Maďarsko). Všechny tyto definice jsou víceméně velmi obecného charakteru.

**Tabulka 7: Vybrané příklady definic**

|  |  |
| --- | --- |
| **Stát/Instituce** | **Definice** |
| EPRA | O politickou reklamu jde, pokud si politická strana zaplatí za vysílací čas, který vyplní stranickým obsahem… |
| VB | Obchodní sdělení, která jsou vytvořena subjektem nebo jménem subjektu, jehož cíle mají částečně nebo zcela politickou povahu, nebo jakákoliv obchodní sdělení, která přímo nebo nepřímo směřují k naplnění nějakého politického cíle. |
| Maďarsko | Politickou reklamou se rozumí jakýkoli pořad odvysílaný bezplatně či za úplatu, jehož účelem je podporovat nebo hájit zájmy politické strany, politického hnuti, vlády, nebo který podporuje jméno, cíle/názory, činnost, slogan nebo logo/znak subjektu, který je zobrazen a/nebo odvysílaný způsobem podobným reklamnímu spotu. |
| Francie | Pouze: „Politické reklamy jsou zakázány.“ *(Les émissions publicitaires à caractère politique sont interdites.)* |
| Německo | „Reklama politického charakteru je zakázána.“  Reklamou se rozumí jakékoli sdělení přenášené za úplatu či jinou protihodnotu či přenášené za účelem sebepropagace veřejným či komerčním provozovatelem vysílání či fyzickou osobou v souvislosti s obchodem, podnikáním, řemeslem či profesí za účelem propagace produktu či služby, včetně nehmotného majetku, práv a povinností, za úplatu.  *('Advertising' means any form of announcement in broadcasting transmitted in return for payment or for similar consideration or transmitted for self-promotion purposes by a public-service or a commercial broadcaster or a natural person in connection with a trade, business, craft or profession in order to promote the supply of goods or services, including immovable property, rights and obligations, in return for payment.)* |
| Irsko | Provozovatel vysílání nesmí vysílat reklamu, která je mířena vůči politickému cíli… *(A broadcaster shall not broadcast an advertisement which is directed towards a political end…)* |
| Rada | Politickým obchodním sdělením se rozumí sdělení, jehož cílem je přímo nebo nepřímo   1. propagovat politickou stranu, politické hnutí nebo politika, 2. vytvořit nebo podpořit pozitivní obraz a vnímání politické strany, politického hnutí nebo politika, 3. zvýšit šanci politické strany, politického hnutí nebo politika na úspěch ve volbách, nebo 4. ovlivnit politické postoje, chování nebo motivaci občanů jako voličů. |

Prezentace českých politiků, politických stran či hnutí apod. probíhá v současnosti v elektronických médiích různými způsoby – počínaje vystoupeními ve zpravodajských a dokumentárních pořadech, zábavných pořadech, přes informační spoty (nejnověji např. vystoupení ministra zemědělství Mariana Jurečka ve spotu, který byl součástí předvánoční kampaně „České Vánoce“ na podporu prodeje českých potravin) po reklamu na kuřata z vlastních drůbežářských závodů současného ministra financí Andreje Babiše. Všechny tyto formy prezentace bezpochyby určitým způsobem ovlivňují politické postoje, chování občanů jako voličů a mohou zvyšovat/snižovat šanci politické strany/hnutí nebo politika na úspěch ve volbách, i když samozřejmě některé více a některé méně. Je tedy otázkou, jak daleko je vhodné s regulací zajít, resp. zda vložení široké definice do zákona (ve smyslu postihnutí široké škály sdělení) nebude v tomto směru způsobovat problémy.

Posledním hlediskem, které je vhodné zvážit, je případné ponechání řešení problému na samoregulaci. Následující tabulka shrnuje nejdůležitější výhody a nevýhody samoregulace.

**Tabulka 8: Stručný souhrn výhod a nevýhod samoregulace**

|  |  |
| --- | --- |
| **Pro** | **Proti** |
| Samoregulace může být pro podnikání efektivnější a přinést spotřebitelům příslušné úspory.  Stanovení pravidel, monitoring, vynucování a nápravný proces může být v samoregulačním procesu rychlejší.  Samoregulace může pomoci snížit informační asymetrii na trhu.  Vyšší flexibilita – úprava zásad, pokynů v čase v reakci na aktuální vývoj na trhu, nižší náklady na přizpůsobení se regulaci.  Samoregulace pomáhá podnikům s internalizací etického chování a zásad, neboť pravidla jsou založena na sociálních normách spíše než na stanovených pravidlech. Odtud plyne vyšší respekt a míra akceptace pravidel a nižší míra obcházení externě stanovených zásad.  Samoregulace je méně finančně a administrativně náročná než přímá regulace.  Samoregulace může předcházet soudním sporům (např. u nadnárodních korporací otázka suverenity, samoregulační pravidla nemusí být omezena národními hranicemi).  Samoregulace může v některých případech pracovat s pravidly, která zákonodárce využít nemůže.  Stanovená pravidla jsou spojena spíše s nápravou stavu než se sankcemi za porušení. | Nižší míra regulovatelnosti a vynutitelnosti.  Prostor pro uzavírání dohod omezujících konkurenci.  Problém černého pasažérství – pokud jsou pravidla vztažena na celý trh, z benefitů těží i nečlen samoregulační instituce (jak ten, který pravidla dodržuje, tak ten, který je porušuje).  Pokud se zájem samoregulační instituce neshoduje se zájmem společnosti, samoregulační instituce prioritizuje zájem vlastní – lze korigovat dohledem třetí nezávislé strany (nezisková organizace, watchdog) – proti působí i obava z případné přísnější regulace, pokud se samoregulace neosvědčí.  Nižší právní jistota. |

Možnost využívat samoregulaci do značné míry závisí na existenci orgánů a podmínek podporujících samoregulaci, včetně předpokladu dosažení konsensu mezi subjekty na trhu ve věci obsahu a včetně monitorování procesu prosazování pravidel. Samoregulace nabízí větší dynamiku, reakční schopnost a flexibilitu, protože může být uplatňována a změněna rychleji než právní předpisy. Z toho důvodu může být preferována na trzích, na kterých dochází k rychlým změnám. Zároveň je méně administrativně náročná a může využít expertních znalostí z praxe, které mají jednotliví členové samoregulační instituce.

Samoregulace však musí být otevřený a transparentní proces, protože představuje příležitost pro tajné dohody mezi soupeři na trhu. V některých případech může samoregulace připravit půdu pro praktiky popírající principy hospodářské soutěže a pro koordinaci jednání směřujícího k zabránění konkurence ze strany subjektů nově přicházejících na trh, což se pak obrací v neprospěch spotřebitelů.

Pokud shrneme výše uvedená fakta:

* Při posuzování, zda se jedná o politickou reklamu či ne, se v současnosti vychází z definice obchodního sdělení. V této definici jsou z pohledu politické reklamy problematická dvě spojení, tj. musí se jednat osoby vykonávající hospodářskou činnost (je otázkou, zda lze toto vztáhnout na politické strany či hnutí) a musí jít o propagaci zboží a služeb (opět je otázkou, zda lze politické programy a nástroje posuzovat jako zboží a služby).
* Je otázkou, zda lze najít takovou definici, která by z pohledu široké škály možností propagace politika/politické strany/politického hnutí nezpůsobila problémy při posuzování, zda lze sdělení ve vysílání považovat za politickou reklamu či ne – bude se též odvíjet od judikatury soudů v porovnání s rozhodnutími Rady, kterou však v současnosti nelze předjímat.
* Rada vydala v listopadu 2014 svůj výklad, jakým způsobem bude přistupovat k posuzování politických obchodních sdělení, jenž se s daným problémem určitým způsobem vypořádal.
* Ve velké části států, kde je politická reklama zakázána, není tento pojem sám o sobě definován a je ponechán výkladu kontrolních institucí.
* Výše zmíněný problém se týkal jednotek případů v posledních několika letech. Na druhou stranu je třeba říci, že od účinnosti stávající právní úpravy se objevila řada případů jejího

obcházení z důvodů nemožnosti udělit za porušení pravidel sankci, a že důsledky třeba i jednoho případu mohou být v této oblasti významné, neboť politická obchodní sdělení jsou vysílána v předvolebním období.

S ohledem na výše uvedená fakta se jako vhodná jeví Varianta 1, tj. definování politického obchodního sdělení zákonem, od něhož lze očekávat výrazné zvýšení právních jistot. Zároveň však vzhledem k výše uvedeným rizikům by měla být tato varianta v horizontu 3 – 5 let podrobena přezkumu účinnosti.

***A.3 Skryté titulky, český znakový jazyk***

**Popis současného stavu:** Zákon o provozování vysílání nedefinuje některé další pojmy, které však nadále používá.

**Definice problému:** Problematickými jsou pojmy:

* Skryté titulky (ST) – Bez definice skrytých titulků může docházet k nedostatečnému plnění povinností stanovených zákonem v tom smyslu, že mezi pořady opatřené skrytými titulky je započítávána např. grafika apod.
* Audiopopis, český znakový jazyk – Neexistence definice implikuje nižší právní jistotu.

**Cíl:** Cílem regulace je zvýšení právní jistoty a zefektivnění vynucování současné právní úpravy.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Definice problematických pojmů a zpřesnění právní úpravy.

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1**

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Snížení administrativních nákladů, zvýšení právní jistoty, zefektivnění vynucování současné právní úpravy |
| **Zrakově a sluchově postižení, ostatní diváci využívající ST** |
| ***Přínosy*** – Zvýšení kvality poskytovaných služeb |
| **Provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání** |
| ***Přínosy*** – Zvýšení právní jistoty  ***Náklady*** – Zvýšení nákladů na výrobu ST, audiopopisu, opatřování pořadů českým znakovým jazykem; |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Vzhledem k nejasnostem vznikajícím na základě neexistence nebo nepřesnosti výše uvedených definic a potřebě naplnění cíle regulace doporučujeme k implementaci Variantu 1 – definování pojmů skryté titulky, audiopopis a český znakový jazyk.

Definování pojmů skryté titulky, audiopopis a český znakový jazyk povede ke zvýšení právní jistoty a nastavení jednotných podmínek pro všechny provozovatele televizního vysílání. Je však třeba zdůraznit riziko nákladnosti spojené s přílišnou striktností definice, která by na jedné straně měla reflektovat požadavky dotčených stran, na straně druhé by však měla zohlednit míru technické proveditelnosti a její nákladnost (jako příklad můžeme uvést požadavky na kvalitu a jazykovou správnost ST, synchronizovanost se zvukovou stopou pořadu, požadavky na dobu trvání, časování, obsah textu, apod.).

**B. Transparentnost vlastnických vztahů**

**Popis současného stavu:** V současnosti má Rada přehled o vlastnických strukturách jednotlivých provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání pouze na základě veřejně dostupných informací nebo informací plynoucích z její vlastní činnosti (udělování licencí a registrací, kdy zákon po uchazečích vyžaduje doložení výše základního kapitálu, podílů na hlasovacích právech a vkladech společníků, seznam členů statutárních orgánů atd.), či udělování souhlasu se změnami některých skutečností a změnami licenčních podmínek.

Sama transparentnost vlastnických vztahů je zkoumána pouze při řízení o udělování licence pro analogové rozhlasové vysílání (ostatní druhy licencí a registrací jsou nárokové, tudíž nedochází k výběru uchazeče na základě předem stanovených hodnotících kritérií), neboť tato transparentnost je jednou z podmínek, které Rada posuzuje při rozhodování, zda licenci žadateli udělit či nikoliv[[1]](#footnote-1). Postup přezkumu transparentnosti vlastnických vztahů při řízení o udělení licence pro žadatele o analogové vysílání je uveden v Manuálu Rady[[2]](#footnote-2). Tento manuál hodnotí v rámci zmiňovaného dílčího kritéria dva body - znalost koncových vlastníků v době podání žádosti o licenci a předpoklady pro transparentnost převodů podílů žadateli a s tím související předpoklady pro stálou zjistitelnost koncových vlastníků do budoucna. Posuzování těchto dílčích kritérií je klíčové pro následující komplexní rozhodování o přidělení licence. Smyslem tohoto kroku je zhodnocení rizika a případné zamezení vzniku nebezpečného skrytého zneužití moci elektronických médií k partikulárním politickým, ekonomickým či jiným soukromým zájmům.

Jak bylo uvedeno výše, není logicky obdobný postup sledován při řízení o udělování licencí k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím družic, kabelových systémů a zvláštních přenosových systémů a k provozování zemského digitálního rozhlasového nebo televizního vysílání prostřednictvím vysílačů, neboť tyto jsou nárokové.

Otázka transparentnosti vlastnických práv má úzkou vazbu na oblast plurality v mediálním prostředí. Při licenčním řízení se proto do úvahy bere žadatelova účast na provozování jiného vysílání v ČR nebo v zahraničí.

Další z podmínek pro udělení licence k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání je zachování plurality v rozhlasovém a televizním vysílání (nevztahuje se na vysílání šířené prostřednictvím kabelových systémů, družic a zvláštních přenosových systémů, provozovatele vysílání ze zákona a na provozovatele s krátkodobou licencí). Obdobně jsou nastaveny podmínky pro místní a regionální rozhlasové a televizní vysílání.

Pro kontrolu dodržování těchto podmínek je opět pro Radu důležité znát koncového vlastníka daného média.

Vedle informací získaných z žádostí jednotlivých uchazečů má na základě zákona Rada přehled o změnách vlastnické struktury provozovatelů vysílání s licencí a provozovatelů převzatého vysílání na základě registrace. Každou změnu výše základního kapitálu, způsobu rozdělení hlasovacích práv, vkladu jednotlivých společníků nebo členů a výše jejich obchodních podílů, společenské nebo zakladatelské smlouvy, stanov a seznamu společníků nebo akcionářů musí u provozovatelů vysílání s licencí Rada odsouhlasit. Souhlas neudělí pouze v případě, že by změna vedla k neudělení licence při licenčním řízení. U registrací platí oznamovací povinnost.

**Definice problému:** Z aktuální právní úpravy vyplývá, že Rada má přehled o vlastnících provozovatelů televizního a rozhlasového vysílání. Z velké části se však nejedná o koncové vlastníky a tedy o subjekty, na které je fakticky regulace cílena. V souvislosti s tím může docházet k obcházení zákona a ohrožování plurality informací v mediálním prostředí.

**Cíl:** Cílem je zajištění transparentnějšího prostředí a tedy efektivnější vymahatelnosti regulace s minimalizací rizika vzniku nebezpečného skrytého zneužití moci elektronických médií k partikulárním politickým, ekonomickým či jiným soukromým zájmům a zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy – Rada bude mít informace pouze o provozovatelích televizního a rozhlasového vysílání, kteří nemusí odpovídat koncovým a faktickým vlastníkům.

**Varianta 1** - Umožnění přístupu Rady do Centrálního depozitáře cenných papírů (CDCP).

**Varianta 2** – Uložit provozovateli vysílání s licencí povinnost každoročního předkládání seznamu společníků, členů nebo akcionářů a výše podílu na všech hlasovacích právech provozovatele vysílání každé osoby, u níž tento podíl dosáhl nebo překročil 5%.

**Varianta 3** – Zvláštní úprava stanovující povinnost dokládat koncové vlastníky v zákoně o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

**Varianta 4** – Samostatná úprava v jiném právním předpisu (a případné propojení se zákonem o provozování rozhlasového a televizního vysílání).

Tato čtvrtá varianta by spočívala v právní úpravě samostatným zákonem a v případně možnosti Rady požadovat předložení dokladů o majetkové struktuře uchazeče v rámci licenčního řízení, které budou mít (na rozdíl od současného stavu) skutečnou vypovídací hodnotu.

**Identifikace nákladů a přínosů:**

**Varianta 0**

Implementací varianty nevznikají žádné dodatečné náklady nebo přínosy. Je však potřeba i nadále počítat s rizikem skrytého zneužití moci na základě kumulovaného vlastnictví v mediální sféře.

**Varianta 1**

Tato varianta zavádí Radě možnost vyžádat si od CDCP informace o jednotlivých akcionářích či společnících provozovatelů televizního nebo rozhlasového vysílání, budou-li tato data k dispozici. Z hlediska nákladů to může znamenat (varianta předpokládá možnost nahlížet), že Rada bude muset vynaložit dodatečné náklady odhadované na max. 450 000 Kč ročně, jež bude platit za informace od CDCP, a administrativní náklady, které vzniknou navýšením agendy úřadu, odhadované na max. 300 000 Kč. Celkem může být v případě této varianty Rada zatížena náklady ve výši zhruba max. 750 000 Kč za rok.

Přínosy této úpravy závisí na množství a obsahu dat, kterými CDCP disponuje.

Tabulka 11 a Tabulka 12 ukazuje, že většina médií s největší sledovaností a poslechovostí v ČR je ovládána osobou zahraniční. Získání podrobnějších informací o těchto osobách je velmi obtížné.

|  |
| --- |
| **Rada/Státní správa** |
| ***Přínosy*** – Zvýšení transparentnosti systému, snížení rizik skrytého zneužití moci  ***Náklady*** – Náklady na přístup do CDCP, zvýšení administrativní zátěže |
| **Vlastníci platných licencí/Koncoví vlastníci** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota a transparentnost v odvětví  ***Náklady*** – Administrativní náklady – prodloužení dosavadních řízení při změnách podmínek relevantních při udělování licence |
| **Provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání/Koncoví vlastníci** |
| ***Přínosy*** – Vyšší transparentnost v odvětví  ***Náklady*** – Administrativní náklady – potenciálně déle trvající licenční řízení |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Zvýšení transparentnosti, snížení rizik skrytého zneužití moci, ochrana diváka/posluchače |

**Tabulka 9: Náklady Rady za rok v případě zvolení Varianty 1 na vyřízení žádostí CDCP**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2013** | **2012** | **2011** |
| Poplatek za žádost (CZK) | 1 561 | 1 561 | 1 561 |
| Počet žádostí | 292 | 239 | 274 |
| Náklady za rok | 455 812 | 373 079 | 427 714 |

*Zdroj: Výroční zpráva Rady za rok 2013, Ceník Centrálního depozitáře a sazebních úhrad věcných nákladu platný od 1. 1. 2015, EEIP, a.s.*

**Tabulka 10: Dodatečné administrativní náklady Rady za rok v případě zvolení Varianty 1 - CDCP**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  | **2013** | **2012** | **2011** |
| Počet žádostí | 292 | 239 | 274 |
| Hodinová sazba | 354 | 354 | 354 |
| Počet extra hodin | 3 | 3 | 3 |
| Náklady za rok | 310 1040 | 253 818 | 290 988 |

*Zdroj: Výroční zpráva Rady za rok 2013, EEIP, a.s.*

**Tabulka 11: Vlastnická struktura provozovatelů televizního vysílání s nejvyšší sledovaností**

|  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Provozovatel** | **Akcionáři/společníci provozovatele** | | **Poslední dohledatelný vlastník** | |
| **TV Nova** | CET 21 spol. s.r.o. | 99,5 % CME Media Enterprises B.V. (Nizozemsko)\* | 0,5 % CME Investments B.V. (Nizozemsko)\* | 100 % CME Enterprises Ltd. (Bermudy) | |
| **TV Prima** | FTV Prima, spol. s.r.o. | 100 % FTV PRIMA Holding, a.s. | | 50 % GES MEDIA EUROPE B.V. (Nizozemsko) | 50 % MTG BROADCASTING A.B. (Švédsko) |
| **TV Barrandov** | Barrandov Televizní Studio a.s. | 99,97 % EMPRESA MEDIA, a.s. | | 100 % JALUMONA ADVERTISING, S.L. (Španělsko) | |

*Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti ČR, EEIP, a.s.*

*\* zástavní právo na CET 21 ve prospěch BNP PARIBAS TRUST CORPORATION UK LIMITED*

**Tabulka 12: Vlastnická struktura provozovatelů rozhlasového vysílání s nejvyšší poslechovostí**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Provozovatel** | **Akcionáři/společníci provozovatele** | | **Poslední dohledatelný vlastník** |
| **Evropa 2, Frekvence 1, Rádio ZET, Rádio Bonton** | LAGARDERE ACTIVE ČR, a.s. | 100 % INFINITIV spol. s.r.o. | | LAGARDERE ACTIVE RADIO INTERNATIONAL (Francie) |
| **Rádio Impuls, Rádio RockZone** | LONDA spol. s.r.o. | 100 % AGROFERT a.s. (ČR) | | 100 % AGROFERT a.s. (ČR) |
| **Rádio Blaník, Rádio Orion, Fajn Rádio, Hitrádio** | MEDIA MARKETING SERVICES a.s. | 100 % MEDIA BOHEMIA HOLDINGS LIMITED (Kypr) | | 100 % MEDIA BOHEMIA HOLDINGS LIMITED (Kypr) |
| **Rádio Country, Rádio Beat, Rádio Kiss, Rádio 1, Rádio SPIN** | RADIO UNITED BROADCASTING s.r.o. | 90 % RADIO UNITED GROUP, a.s.\* | 10 % GES MEDIA ASSET a.s.\* | 100 % GES GROUP HOLDING B.V. (Nizozemsko) |
| **Rádio Čas** | Rádio Čas s.r.o. | 100 % RNDr. Radim Pařízek (ČR) | | 100 % RNDr. Radim Pařízek (ČR) |

*Zdroj: Ministerstvo spravedlnosti ČR, EEIP, a.s.*

*\* zástavní právo na RADIO UNITED BROADCASTING s.r.o. ve prospěch Komerční banky a.s.*

**Varianta 2**

*Náklady provozovatelů s licencí:*

Předpokládejme, že každý provozovatel vysílání s licencí bude povinen doručit Radě každoročně seznam svých společníků, členů nebo akcionářů a výši podílu na všech hlasovacích právech každé osoby, u níž tento podíl dosáhl nebo překročil 5%. Dále předpokládejme, že při 9. platovém stupni (dle metodiky Úřadu vlády) a 12. platové třídě vychází hodinové náklady na výkon agendy státního úředníka na 354 Kč. V soukromé sféře na základě statistických údajů předpokládejme příjmy pracovníků v průměru vyšší o 10 % (tj. 389 Kč za člověkohodinu). Pak při předpokládané průměrné časové náročnosti zpracování jednoho seznamu ve výši 2 hodin by roční náklady provozovatelů (celkem 1 446 subjektů s licencí – viz kapitola 1.4) dosáhly 1 125 000 Kč.

*Náklady Rady:*

Obdobně pokud by zpracování jednoho zaslaného formuláře zabralo pracovníkovi Rady 2 hod., dosáhly by dodatečné náklady Rady z nového opatření 1 024 000 Kč. Tato časová náročnost zpracování odpovídá zaměstnání jednoho nového pracovníka na celý úvazek.

Pokud by zpracování jednoho zaslaného formuláře zabralo pracovníkovi Rady 0,5 hod., dosáhly by dodatečné náklady Rady z nového opatření 256 000 Kč. Tato časová náročnost zpracování odpovídá zaměstnání jednoho nového pracovníka na 1/4 úvazek.

Diskuze přínosů jak Varianty 1, tak Varianty 2 by byla obdobná jako u Variant 3 a 4. Odkazujeme tak v tomto na následující odstavce.

**Varianta 3 a Varianta 4**

V případě realizace Varianty 3 nebo 4, které předpokládají úpravu současného zákona nebo jiného právního předpisu za účelem definování „transparentní“ vlastnické struktury, lze očekávat vysoké náklady spojené zejména s dokládáním a s následnou kontrolou transparentní vlastnické struktury. V dnešním světě globální ekonomiky, kdy se ve velkém využívají složité holdingové struktury v rámci nadnárodních podniků, může být definice transparentního vlastnictví často nejednoznačná. Představuje transparentní vlastnictví znalost společníků/podílníků/akcionářů potenciálního dodavatele, nebo je transparentní vlastnictví znalost posledního a konečného subjektu?

Pokud bude za transparentní považována znalost pouze o společnících/podílnících/akcionářích potenciálního dodavatele, je současný stav dostačující. V opačném případě je zásadní otázkou definice transparentní vlastnické struktury. Je společnost vlastněná přes kyperský holding méně či více transparentní než společnost vlastněná přes holding se sídlem v Nizozemsku? Často je vlastnická struktura vícestupňová, v rámci snahy o udělování licencí provozovatelům s transparentní vlastnickou strukturu by muselo být vyžadováno doložení konečného/skutečného vlastníka.

V případě snahy o znalost konečného/skutečného majitele potenciálního provozovatele může ve výjimečných případech dojít v průběhu rozhodování o udělení licence i k významné změně vlastnické struktury (např. u veřejně obchodovaných společností, které se o licenci uchází prostřednictvím své dceřiné společnosti).

|  |
| --- |
| **Rada/Státní správa** |
| ***Náklady***– Vyšší administrativní zátěž v souvislosti s posuzováním žádostí  ***Přínosy***– Vyšší transparentnost, znalost finálního vlastníka a s tím spojené přínosy |
| **Provozovatelé rozhlasového a televizního vysílání/Koncoví vlastníci** |
| ***Náklady***– Náklady spojené s dokládáním konečného/skutečného vlastníka. V případě nadnárodních společností mohou být tyto náklady vysoké. |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** *–* Transparentnost, pluralita |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Současná právní úprava je spojena s náklady na doložení dokladů s údaji o vlastnické struktuře uchazeče. Tyto doklady však nemusí odkrývat skutečnou majetkovou strukturu dané společnosti, neboť v přehledu jsou uvedeni pouze první přímí vlastníci akcií. Reálná struktura může být mnohem rozvrstvenější a komplikovanější a předložený seznam tak nemusí mít vypovídací hodnotu o reálném vlastnictví. Na druhou stranu by zavedení Varianty 3 nebo 4 představovalo pro dotčené strany významné dodatečné náklady. Z tohoto důvodu doporučujeme Varianty 3 a 4 ponechat k dalšímu posouzení v návaznosti na vývoj související právní úpravy.

Zavedení Varianty 2 povede také ke zvýšení administrativní zátěže. Dle zpracovatele nebudou ani v tomto případě vzniklé náklady (i když v porovnání s Variantami 3 a 4 nižší) kompenzovány dodatečnými přínosy (také nižšími v porovnání s Variantami 3 a 4) ve formě vyšší transparentnosti vlastníků (skutečnost, zda provozovatel dokládá, kdo je jeho vlastník nebo naopak v jakých společnostech má podíl nehraje při hodnocení žádnou roli – v obou případech může dojít k umnému skrytí reálné vlastnické struktury, pokud o to provozovatel usiluje).

Z hodnocení tak nejlépe vychází Varianta 0 či Varianta 1, pokud budou na získávání informací z CDCP Radě alokovány dodatečné finanční prostředky. Pokud by Rada o tyto informace žádala pouze ve vybraných případech, jednalo by se o částky řádově v desítkách tisíc korun.

Možnost udělení souhlasu se změnou výše základního kapitálu, způsobu rozdělení hlasovacích práv, vkladu jednotlivých společníků atd. ve vybraných případech i následně se současným pozastavením hlasovacích práv nových akcionářů/společníků do doby udělení souhlasu Rady je lehkým uvolněním regulace, kdy v současné době je vždy požadován souhlas předcházející změnu. Tato úprava tak povede k vyšší míře flexibility na straně provozovatelů vysílání, na druhé straně může mírně snížit transparentnost – bude však aplikována pouze ve výjimečných případech.

**C. Změna kompetencí Rady a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR**

**Popis současného stavu:** V současnosti je jmenování a odvolání jednotlivých členů Rady, odvolávání Rady jako celku a úprava kompetencí Rady upravena zákonem o provozování vysílání. Radu tvoří 13 členů, kteří jsou jmenováni na funkční období 6 let, a to předsedou vlády na návrh Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR (dále jen „PSP ČR“). Do funkce člena Rady nemůže být jmenována osoba, která již po dvě po sobě jdoucí funkční období nebo jejich části tuto funkci vykonávala.

Odvoláváni jsou členové Rady obdobně - předsedou vlády na návrh PSP ČR. PSP ČR může předsedovi vlády navrhnout odvolání Rady, neplní-li Rada opakovaně závažným způsobem své povinnosti stanovené zákonem, nebo pokud opětovně neschválí pro závažné nedostatky výroční zprávu.

Pro ilustraci Rada např. dohlíží na dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a podmínek stanovených v rozhodnutí o udělení licence či v rozhodnutí o registraci; uděluje, mění a odnímá licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání; vydává, mění a zrušuje rozhodnutí o registraci k provozování převzatého vysílání; pravidelně uveřejňuje způsobem umožňujícím dálkový přístup přehled žádostí o licenci a registraci a přehled udělených licencí a jejich změn, registrací a jejich změn; ukládá sankce podle tohoto zákona; monitoruje obsah rozhlasového a televizního vysílání; podílí se svými stanovisky a návrhy na vytváření zásad státní politiky České republiky ve vztahu k vysílání a koncepci jeho rozvoje a ve vztahu ke zvyšování úrovně mediální gramotnosti; předkládá návrh svého rozpočtu a závěrečného účtu Ministerstvu financí a příslušnému orgánu PSP ČR; zveřejňuje usnesení Rady, výroční zprávu Rady, zápisy z jednání Rady, nebrání-li tomu zvláštní právní předpisy, a případně další informace způsobem umožňujícím dálkový přístup; zveřejňuje rozhodnutí soudu o opravném prostředku a žalobě proti rozhodnutí Rady; provádí v případě přeshraniční spolupráce dozor; spolupracuje s orgány EU a s regulačními orgány členských států EU s obdobnou věcnou působností; spolupracuje v rozsahu své působnosti s právnickými osobami, jejichž předmět činnosti zahrnuje samoregulaci; vydává prováděcí právní předpisy v oblasti provozování rozhlasového a televizního vysílání a audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a stanoviska, která vyjadřují právní názor Rady ve věcech náležejících do její působnosti apod.

**Definice problému:** Problémem současného stavu je právní nejistota a nestabilita plynoucí z platného znění zákona o provozování vysílání. Odvolatelnost i nominace členů Rady je závislá na aktuálním složení PSP ČR. Odvolání Rady tak nemusí být reakcí na její špatnou činnost, ale pouhým politickým aktem. Dalším rizikem současného stavu je potenciální vznik diskontinuity ve fungování a rozhodování Rady s následnými dopady v oblasti poskytování audiovizuálních mediálních služeb. Pokud by se Rada jako regulační orgán členského státu EU s působností pro oblast, která je harmonizována s právem EU, stala přechodně nefunkční, došlo by k popření standardů evropského správního práva a k neschopnosti České republiky řádně plnit závazky vůči EU vyplývající ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách a z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2006/2004 ze dne 27. října 2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele (nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele).

**Cíl:** Cílem regulace je zajistit stabilní prostředí, kontinuitu regulace, zvýšení právních jistot a nezávislosti Rady.

Rada patří mezi tzv. nezávislé regulační orgány, které se prvně začaly objevovat ve Spojených státech amerických jako pojistka na vládě nezávislého dozoru ze strany státu, a to v oblastech, kde byl nežádoucí případný politický vliv a nekontinuální vývoj zapříčiněný střídáním vlád a jejich politického programu.

V současné Evropě se důležitosti zajištění nezávislosti regulačních orgánů věnují např. *Doporučení Parlamentního shromáždění Rady Evropy č. 1147 (1991), o parlamentní odpovědnosti za demokratickou reformu vysílání,* a *Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy REC (2000) 23, o nezávislosti a funkcích regulačních orgánů pro oblast vysílání.* Tato doporučení zdůrazňují, že v jednotlivých zemích je potřeba vytvořit legislativní rámec regulačních orgánů, které budou nezávislé na provozovatelích vysílání (dnes také na poskytovatelích audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání) a hlavně nezávislé na vládě.

Literatura rozlišuje subkategorii tzv. absolutně nezávislých regulačních orgánů a tyto atributy nachází v ČR právě u Rady. Za účelem zajištění základních podmínek pro nezávislé rozhodování by měl stát zasahovat do činnosti tohoto regulačního orgánu co nejméně, a neměl by mít možnost „postihu“ ve formě odvolání celého kolektivního orgánu.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Zrušit možnost odvolání celé Rady na návrh PSP ČR a doplnit povinnost předložení odůvodněného návrhu PSP ČR v případě odvolání jednotlivých členů Rady.

**Identifikace nákladů a přínosů:**

**Varianta 1**

Přínosy Varianty 1 spočívají především v omezení závislosti rozhodování Rady na politickém cyklu a současném rozložení sil v PSP ČR. Rada by tímto krokem získala určitou nezávislost a provozovatelé i veřejnost vyšší právní jistotu, ale především by byla zachována kontinuita regulace. Na druhou stranu Varianta 1 implikuje omezení pravomocí PSP ČR.

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Zajištění kontinuity |
| **Poslanecká sněmovna ČR** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota  ***Náklady*** – Částečné omezení pravomocí |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota, zajištění kontinuity  ***Náklady*** – Náklady spojené se špatnou funkčností Rady v případě její neodvolatelnosti jako celku – vyšší chybovost rozhodnutí, vyšší počet soudních sporů |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Navýšení právní jistoty a stability prostředí, zajištění kontinuity  ***Náklady*** – Náklady spojené se špatnou funkčností Rady v případě její neodvolatelnosti jako celku – nižší stupeň ochrany dětí a mladistvých apod. |

Následující box shrnuje jediný případ, kdy k odvolání Rady došlo. Historická zkušenost tak ukazuje, že riziko odvolání Rady je relativně nízké a doba, po kterou nebyla Rada usnášeníschopná, byla poměrně krátká (1 měsíc). V souvislosti s odvoláním Rady jako celku ale došlo v roce 2003 k situaci, kdy některé žádosti provozovatelů vysílání s licencí o změnu územního rozsahu vysílání a s tím spojené změny programových podmínek, které byly podány dle ustanovení § 21 zákona o provozování vysílání, nebyly rozhodnuty ve stanovené lhůtě a u těchto žádostí poté nastala fikce pozitivního rozhodnutí. Po tomto odvolání Rady jako kolektivního orgánu došlo rovněž ke zhoršení jejího postavení v EPRA (European Platform od Regulatory Authorities).

**Box 2: Odvolání Rady dne 3. 4. 2003**

|  |
| --- |
| K odvolání všech členů Rady došlo dne 3. 4. 2003 částečně ve spojitosti s prohranou arbitráží se společností CME o TV Nova, kdy ČR musela zaplatit společnosti CME 10,6 mld. Kč. Vina za tuto prohru byla politiky dávána právě Radě, přičemž odvoláni z funkce byli i ti členové, kteří se na sporném rozhodnutí ohledně TV NOVA vůbec nepodíleli, neboť v době jeho přijetí nebyli členy Rady. 6 ze členů se proti odvolání soudně bránilo a dne 25. 4. 2007 soud svým rozsudkem zrušil jejich odvolání. Usnášení schopnou se stala Rada až 13. 5. 2003, kdy bylo jmenováno 11 členů Rady. Kvůli tomuto procesu bylo například pozastaveno rozhodování o licenci TV Prima. V současné době stále trvá soudní řízení zahájené odvolanými členy Rady. Pokud by soudní projednávání dopadlo v jejich prospěch, musel by stát doplatit prostředky na ušlých platech (k dnešnímu dni téměř 14,5 mil. Kč) a rovněž náklady právního zastoupení, spočívající zejména v odměně advokátům žalobců. |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Protože ani náklady, ani přínosy hodnocených variant nelze přesně kvantifikovat, na základě závěrů z provedených konzultací volíme Variantu 1, jejímž hlavním benefitem je snížení politického tlaku na odvolání funkční Rady.

Zákonem však i nadále zůstane zachována možnost odvolat – ze zákonem stanoveného důvodu – jednotlivé členy Rady, jestliže PSP ČR dojde k závěru, že některý ze zákonných důvodů pro jeho odvolání je naplněn. V takovém případě je však nutno doplnit do zákona podmínku řádného odůvodnění návrhu PSP ČR na odvolání člena Rady.

**D. Vypuštění zákazu „vulgarit a nadávek, kromě uměleckých děl“**

**Popis současného stavu:** V současnosti je zákonem zakázáno provozovatelům zařazovat do programů pořady a reklamy, které obsahují vulgarismy a nadávky, kromě uměleckých děl, v nichž je to z hlediska líčeného kontextu nutné; taková díla je však možné vysílat pouze v době od 22.00 hodin do 06.00 hodin druhého dne. Za porušení této povinnosti však nehrozí žádné peněžní sankce, Rada vydává pouze výzvu k nápravě situace. (§ 32 odst. 1 písm. j) zákona)

**Definice problému:** Problematická je samotná definice pojmů vulgarismus, nadávka a umělecké dílo. Jejich výklad je velmi nejednoznačný a záleží na citu analytika Rady, jak bude problematická pasáž posouzena. Stejně tak se problematické jeví posouzení, zda se jedná o nutné užití pro vysvětlení kontextu uměleckého díla či nikoliv.

Ustanovení § 32 odst. 1 písm. j) zákona není formulováno šťastně. Význam pojmů vulgarizmus, nadávka a umělecké dílo není dostatečně určitý a navíc se v prostoru i čase proměňuje. Konkrétní význam je těmto pojmům často přisuzován na základě subjektivního vnímání situace, ve které jsou užity. Výrazy, jimiž se vzájemně oslovují či pojmenovávají příbuzní, přátelé, profesní a jiní kolegové debatující společně v některých rozhlasových i televizních pořadech, mohou sice mít povahu vulgarizmů či nadávek ve smyslu výkladových slovníků, avšak samotnými debatujícími tak vnímány nejsou. O nástrahách správního posuzování, zda je splněna zákonná podmínka pro zařazení uměleckého díla obsahujícího vulgarizmy nebo nadávky do vysílání, tedy zda užití vulgarizmu nebo nadávky je v uměleckém díle z hlediska líčeného kontextu nutné, nemluvě.

**Cíl:** Cílem regulace je zvýšení právní jistoty, minimalizace administrativních nákladů Rady za současného zabezpečení dostatečné ochrany diváka.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Vypuštění zákazu „vulgarit a nadávek kromě uměleckých děl“; ponechání na samoregulaci.

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1**

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Snížení administrativních nákladů na monitoring  ***Náklady*** – Omezení pravomocí, nevynutitelnost regulace |
| **Tvůrci uměleckých děl** |
| ***Přínosy*** – Snížení rizika případné autocenzury |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Snížení administrativních nákladů |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Vyšší užitek plynoucí ze svobodnější tvorby a možnosti jejího zařazení do vysílání  ***Náklady*** – Možnost zvýšeného výskytu nadávek a vulgarit |

Vypuštění zákazu by znamenalo výrazné snížení nákladů na monitoring obsahu vysílání pro Radu. Tvůrci uměleckých děl a provozovatelé vysílání by pak měli svobodnější volbu v tom, co budou vysílat či vyrábět. Směrodatný by pak pro ně měl být názor diváka a pohyb sledovanosti. Na druhou stranu nelze vyloučit, že by mohlo dojít k vyššímu výskytu nadávek a vulgarit. Tento negativní efekt by ale mohla eliminovat samoregulace např. v rámci Asociace televizních organizací (ATO), jejímiž členy jsou někteří provozovatelé televizního vysílání, např. Česká televize, FTV Prima spol. s r.o., Stanice O, a.s. a další provozovatelé některých tematických programů.

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

K implementaci doporučujeme Variantu 1. Opatření nemá díky neexistenci reálných sankcí příliš velkou funkčnost, jediným jeho důsledkem je navyšování administrativní zátěže Rady a vznik zbytných sporů mezi provozovateli a Radou. Nárůst počtu vulgarizmů a nadávek by mohla částečně eliminovat samoregulace na základě příslušných kodexů vydaných ATO či ČT.

**E. Licenční řízení – zjednodušení s ohledem na technologický vývoj a potřeby praxe**

**Popis současného stavu:** Dle současného zákona vede Rada dva druhy licenčních řízení – pro analogové rozhlasové vysílání soutěž, v níž vybírá nejvhodnějšího uchazeče; pro provozování rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím družic, kabelových systémů a zvláštních přenosových systémů a k provozování zemského digitálního rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů nárokové zjednodušené licenční řízení, jehož účastníkem je pouze žadatel.

Licence se uděluje na dobu určitou, a to nejdéle na dobu 8 let k rozhlasovému vysílání a 12 let k televiznímu vysílání.

U analogového rozhlasového vysílání zahájí Rada licenční řízení na vlastní nebo uchazečův podnět. Před zahájením licenčního řízení si Rada vyžádá stanovisko Českého telekomunikačního úřadu vymezující územní rozsah vysílání. Poté je vyhlášeno veřejné slyšení, které má za cíl projednání otázek týkajících se především programové skladby navrhované jednotlivými účastníky řízení. Rada se pak na základě předem stanovených kritérií rozhodne, kterému uchazeči licenci udělí (z dob, kdy se toto řízení vztahovalo i na udělování licencí k analogovému televiznímu vysílání, zůstala v zákoně tato kritéria - ekonomická, organizační a technická připravenost žadatele, včetně dosavadních výsledků v oboru, transparentnost vlastnických vztahů ve společnosti žadatele, přínos programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky, přínos pro rozvoj původní tvorby, připravenost žadatele opatřit určité procento vysílání skrytými nebo otevřenými titulky pro sluchově postižené v případě televizního vysílání, zastoupení evropské tvorby, tvorby evropských nezávislých producentů a současné tvorby v navrhované programové skladbě televizního vysílání a přínos k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v ČR).

U zjednodušeného licenčního řízení dochází namísto veřejného slyšení pouze k ústnímu projednání. Rada licenci žadateli o licenci neudělí pouze tehdy, pokud žadatel nesplňuje podmínky stanovené zákonem, pokud navrhovaná programová skladba nesplňuje požadavky dle zákona nebo by udělení licence bylo v rozporu se závazky vyplývajícími z mezinárodní smlouvy, kterou je Česká republika vázána.

Při změně stanovených skutečností uvedených v žádosti o licenci je provozovatel vysílání s licencí povinen požádat Radu o předchozí písemný souhlas.

**Definice problému:** Celý proces udělování licence byl původně přizpůsobený pro udělování licencí jak provozovatelům analogového rozhlasového, tak provozovatelům analogového televizního vysílání. Analogové televizní vysílání však již neběží, a proto jsou některé odstavce zákona zbytečné (jako například kritérium podílu evropské tvorby, tvorby evropských nezávislých producentů a současné tvorby na vysílání).

Rovněž odchylná konstrukce lhůt pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti licence měla své dobové zdůvodnění, ovšem vzhledem ke skutečnosti, že jde o řízení s jediným účastníkem, vzhledem k elektronizaci státní správy atp. se již jeví jako nadbytečná.

Problematická je i platná právní úprava § 20 a § 21 odst. 1 písm. b), která umožňuje změnu technických parametrů vysílání nebo diagramu a územního rozsahu vysílání. Postupem podle této právní úpravy došlo ke změnám územního rozsahu vysílání u většiny provozovatelů analogového rozhlasového vysílání. Městský soud v Praze a následně i Nejvyšší správní soud České republiky však tuto praxi zásadně odmítly, neboť se dle jejich názoru jedná o obcházení licenčního řízení.

Nejvyšší správní soud konstatoval ve svých rozsudcích sp.zn. 7 As 50/2009, sp.zn. 7 As 61/2009, sp.zn. 1 As 34/2012, sp.zn. 1 As 46/2012 a sp.zn. 4 As 63/2012, že *v režimu ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. nelze vyslovit souhlas s takovou změnou parametrů, která by de facto představovala novou licenci. Na základě žádosti o změnu licence nelze obejít požadavky licenčního řízení. K tomu by došlo i v případě, kdy by změnou územního rozsahu a technických parametrů byl přidělen kmitočet, který by představoval pokrytí území větších parametrů a nikoliv tzv. dokrývací kmitočet. Posouzení, zda se při žádosti o změnu územního rozsahu a technických parametrů nejedná o pouhou změnu v intencích původně udělené licence, ale fakticky o nové licenční řízení, je předmětem odborného posouzení Rady jako k tomu zřízeného odborně specializovaného správního orgánu, které musí být podloženo racionální úvahou opřenou o, po skutkové (a tedy technické) stránce, dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal. Změna licence podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání má být ojedinělou záležitostí a nemá vést k zásadním změnám udělené licence ani sloužit k obcházení řádného licenčního řízení. Prostřednictvím řízení podle § 21 lze drobnými změnami dokrýt území pokryté vysíláním, nicméně v žádném případě nelze prostřednictvím tohoto typu řízení přidělit takové kmitočty, které by představovaly pokrytí území větších parametrů.*

**Cíl:** Cílem regulace je zjednodušení a především zefektivnění procesu udělování licencí pro provozovatele rozhlasového vysílání. Náklady obou subjektů – provozovatelů a Rady – by měly být, při dosažení požadované úrovně transparentnosti, minimalizovány, a to jak časové, tak finanční.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Úprava a pročištění zákona ve výše uvedeném smyslu

**Identifikace nákladů a přínosů**

**Varianta 1**

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Zjednodušení a zefektivnění procesu, snížení administrativních nákladů, omezení obcházení zákona, zpřehlednění zákona  ***Náklady*** – Riziko výběru ekonomicky, organizačně a technicky nepřipraveného provozovatele |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Zjednodušení a zefektivnění procesu, snížení administrativních nákladů  ***Náklady*** – Náklady spojené se zpřísněním úpravy změny technických parametrů |

Samotné podání žádosti o povolení k provozování televizního nebo rozhlasového vysílání, stejně jako žádost o změnu oprávnění je zpoplatněno následujícím způsobem:

**Tabulka 13: Poplatky Radě za licenční řízení**

|  |  |
| --- | --- |
| **Žádost** | **Částka (CZK)** |
| Provozování televizního vysílání | 90 000 |
| Provozování místního televizního vysílání | 50 000 |
| Provozování rozhlasového vysílání | 25 000 |
| Změna licenčních podmínek k provozování televizního vysílání | 20 000 |
| Změna licenčních podmínek k provozování rozhlasového vysílání | 5 000 |

*Zdroj: Výroční zpráva Rady 2013*

V roce 2014 došlo k zahájení více než 54 řízení o udělení licence k provozování rozhlasového vysílání prostřednictvím přijímačů (viz Tabulka 14 a Tabulka 15) a Rada získala na poplatcích 1,35 mil. Kč. Tyto částky tak odráží finanční hodnotu administrativní náročnosti licenčního řízení z pohledu Rady. V případě zjednodušení a zrychlení procesu by bylo možné určitou část tohoto obnosu uspořit. Dle odhadu Rady by nové opatření přineslo úsporu 1 hodinu na jednu žádost. Dále Rada odhaduje počet licenčních řízení na 30, kdy 2/3 řízení tvoří jediný uchazeč a ve zbylém počtu řízení je uchazečů více. Proto jsou odhadované náklady 30 – 50 člověkohodin za rok. Se sazbou 354 Kč/hodinu se pak jedná o roční úsporu ve výši 10 620 až 17 700 Kč.

Změna souboru technických parametrů vysílání nebo diagramu a územního rozsahu vysílání nepovede dle Rady ke změnám administrativních nákladů.

**Tabulka 14: Přehled vybraných správních činností Rady**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Nová licence** | **Nová registrace** | **Udělení ne/souhlasu se změnou licence** | **Udělení souhlasu se změnou registrace** |
| 2011 | 33 | 5 | 180 | 14 |
| 2012 | 39 | 9 | 136 | 17 |
| 2013 | 45 | 9 | 190 | 16 |
| 2014 | 73 | 6 | 184 | 14 |

*Zdroj: Zpráva o činnosti Rady 2014*

**Tabulka 15: Přehled řízení o udělení licencí 2014**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
| **Pro typ vysílání** | **Počet řízení** | **Rozhodnuto** | **Neukončeno** |
| Rozhlasové vysílání prostřednictvím vysílačů | 54 | 49 | 5 |
| Televizní vysílání prostř. vysílačů v systému DVB -T | 8 | 6 | 1 |
| Televizní vysílání prostř. družice | 12 | 11 | 1 |
| Televizní vysílání prostř. kabelových systémů | 6 | 6 | 0 |
| Televizní vysílání prostř. kabelových systémů a družice | 1 | 1 | 0 |
| Televizní vysílání prostř. zvláštních přenosových systémů | 0 | 0 | 0 |

*Zdroj: Zpráva o činnosti Rady 2014*

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Na základě konzultací a vzhledem k převažujícím přínosům na náklady doporučujeme volbu Varianty 1. Tato varianta přinese zpřehlednění a vyčištění zákonné úpravy v reakci na technologický vývoj a potřeby praxe a snížení administrativní zátěže tam, kde nepřináší výraznější přínosy.

**F. Sluchově a zrakově postižení – precizace úpravy, povinností, kontroly**

**Popis současného stavu:**

Uvedení do problematiky

Podle Listiny základních práv a svobod, čl. 34 odst. 2, je zaručeno právo přístupu ke kulturnímu bohatství pro všechny občany bez rozdílu. Odvozeně se to týká i osob se zdravotním postižením.

Obdobně hovoří Smlouva o Ústavě pro Evropu Část II - Listina základních práv Unie, Článek II-86, Začlenění osob se zdravotním postižením: *„Unie uznává a respektuje právo osob se zdravotním postižením na opatření, jejichž cílem je zajistit jejich nezávislost, sociální a profesní začlenění a jejich účast na životě společnosti.“* K účasti na životě společnosti nedílně patří i umožnit těmto osobám, aby vedly důstojný a nezávislý život a podílely se na společenském a kulturním životě. Mnozí občané však nemohou pro své zdravotní postižení zakotvených práv v plném rozsahu využívat. K tomu, aby mohli toto právo plně uplatnit i oni, je třeba realizovat řadu opatření. Přitom je často nezbytná zainteresovanost státu a spolupráce dalších relevantních společností, asociací apod. Existence legislativních nedostatků pak může mít v praxi za následek určitou diskriminaci občanů se zdravotním postižením, která se projevuje omezeným přístupem ke službám poskytovaným ostatním občanům.

Počty osob se sluchovým nebo zrakovým postižením

Základní data o počtu osob se sluchovým a zrakovým postižením obsahují výsledky výběrového šetření osob se zdravotním postižením provedeného ČSÚ v letech 2007 a 2013 (viz následující tabulky).

**Tabulka 16: Počty osob se sluchovým nebo zrakovým postižením**

|  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Věková skupina** | **Typ zdravotního postižení** | | **Celkem zdravotně postižených osob** | **Průměrná četnost postižení na 1 osobu** |
| **Zrakové** | **Sluchové** |
| **Muži** | | | | |
| 0 - 14 | 4 472 | 2 943 | 41 598 | 1,5 |
| 15 - 29 | 2 270 | 1 458 | 37 473 | 1,5 |
| 30 - 44 | 3 799 | 2 347 | 55 504 | 1,4 |
| 45 - 59 | 8 856 | 4 160 | 103 979 | 1,5 |
| 60 - 74 | 9 364 | 10 467 | 175 793 | 1,5 |
| 75 + | 12 596 | 16 471 | 98 414 | 1,8 |
| Celkem | 41 357 | 37 846 | 512 761 | 1,5 |
| **Ženy** | | | | |
| 0 - 14 | 2 242 | 868 | 22 710 | 1,3 |
| 15 - 29 | 2 231 | 1 079 | 27 670 | 1,5 |
| 30 - 44 | 4 094 | 3 335 | 54 443 | 1,3 |
| 45 - 59 | 5 995 | 3 926 | 102 912 | 1,4 |
| 60 - 74 | 10 432 | 6 747 | 157 418 | 1,5 |
| 75 + | 35 844 | 32 674 | 199 760 | 2,0 |
| Celkem | 60 838 | 48 630 | 564 912 | 1,6 |
| **Celkem** |  |  |  |  |
| 0 - 14 | 6 715 | 3 811 | 64 307 | 1,4 |
| 15 - 29 | 4 501 | 2 537 | 65 143 | 1,5 |
| 30 - 44 | 7 892 | 5 682 | 109 947 | 1,3 |
| 45 - 59 | 14 851 | 8 086 | 206 891 | 1,4 |
| 60 - 74 | 19 796 | 17 215 | 333 211 | 1,5 |
| 75 + | 48 440 | 49 144 | 298 174 | 1,9 |
| Celkem | 102 195 | 86 476 | 1 077 673 | 1,6 |

*Zdroj: Výběrové šetření osob se zdravotním postižením 2013, ČSÚ*

Vezmeme-li k porovnání celkových výstupů – typů zdravotního postižení s rokem 2007 podíly z celku a jejich rozdílové hodnoty, zjistíme, že u zrakového a sluchového typu zdravotního postižení byly zjištěny nárůsty relativně zanedbatelné (v úrovni 0,2%).

|  |  |  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **Typ zdravotního postižení** | | | | | | | |
| **tělesné** | **zrakové** | **sluchové** | **mentální** | **duševní** | **vnitřní** | **jiné** | **Celkem** |
| VŠPO 13 - % podíl | 29,2 | 6 | 5,1 | 6,1 | 8,5 | 41,9 | 3,2 | 100 |
| VŠPO 07 - % podíl | 36,2 | 5,8 | 4,9 | 7 | 8,4 | 37,7 | n.a. | 100 |
| **Procentní body** | **-7** | **0,2** | **0,2** | **-0,9** | **0,1** | **4,2** | **3,2** | **0** |

Dle Asociace organizací neslyšících a nedoslýchavých (ASNEP) však metodika použitá ČSÚ neodpovídá potřebám zjištění skutečného počtu osob, které potřebují skryté titulky. Údaje uvedené výše tak lze chápat jako minimální hranici pro počet osob, kterých by se nová právní úprava měla týkat.

Pro objektivizaci uvádíme odhad i z dalších oficiálních dokumentů.

Zpráva o situaci zdravotně postižených[[3]](#footnote-3) pro vládu ČR uvádí tento odhad:

* 60 000 zrakově postižených, z toho 3 - 4 500 zcela nevidomých;
* 300 000 osob sluchově postižených občanů, z toho asi 15 000 zcela hluchých.

(S tímto odhadem pak pracuje i Národní plán opatření pro snížení negativních důsledků zdravotního postižení z roku 1993.)

*Další zdroj uvádí následující: „V roce 1998 byl v časopise Speciální pedagogika (č. 2) publikován článek Doc. Ing. Jaroslava Hrubého s názvem Kolik je u nás sluchově postižených? Článek shrnoval výsledky rozsáhlé dotazníkové akce na českých školách pro sluchově postižené (v rámci projektu finančně podporovaného MŠMT ČR). Z výsledků této akce mimo jiné vyplývá, že v České republice je:*

* *zhruba 0,5 milionu sluchově postižených. Z nich naprosto rozhodující část tvoří starší lidé, jejichž sluch se zhoršil z důvodu věku;*
* *zhruba 15 000 sluchově postižených, kteří se s vadou sluchu narodili, nebo jejichž vada vznikla v dětství;*
* *asi 3 900 osob s praktickou hluchotou (tj. se ztrátami sluchu většími než 70 dB) a asi 3 700 osob s úplnou hluchotou (tj. se ztrátami sluchu většími než 90 dB), která trvá od narození nebo vznikla před započetím nebo v průběhu školní docházky;*
* *7 600, tj. asi 0,76 promile populace, prakticky a úplně hluchých osob, jejichž vada sluchu trvá od narození nebo vznikla před započetím nebo v průběhu školní docházky;*
* *asi 7 300 uživatelů znakové řeči. (nicméně počet uživatelů znakového jazyka se s ohledem na prudký rozvoj znakového jazyka v uplynulém desetiletí výrazně zvýšil)[[4]](#footnote-4).*

Jednotlivé odhady se od sebe značně liší z důvodu rozdílů v metodikách a kritériích posuzování zdravotního postižení, neboť existuje až několik desítek klasifikačních přístupů, které jsou v některých případech nesouměřitelné či nekompatibilní. I když některé odhady jsou dřívějšího data, není důvod předpokládat, že by se podíl osob se zrakovým a sluchovým postižením výrazně změnil (viz i srovnávací tabulka z šetření ČSÚ v letech 2007 a 2013). Lze očekávat mírný nárůst počtu sluchově postižených lidí, které je primárně způsobováno hlukem prostředí a stárnutím populace.“

Dle sdružení ASNEP tyto údaje lépe vypovídají o počtu všech osob s postižením sluchu. Mnoho osob totiž není nikde podchyceno, ani registrováno jako osoby se sluchovým postižením, přesto však potřebují skryté titulky. (ASNEP)

Formy zpřístupňování pořadů osobám se sluchovým nebo zrakovým postižením

| **Současný stav** | **Forma zpřístupnění pořadů** | **Cílová skupina diváků** | **Charakteristika služby** | **Poskytovatel** |
| --- | --- | --- | --- | --- |
| **Služby již zavedené** | Skryté titulky | cca 300 000 až 500 000 osob s různým postižením sluchu  cizinci, kteří se učí česky  většina slovenských diváků s postižením sluchu, kteří sledují české programy se skrytými titulky*[[5]](#footnote-5)*  slyšící osoby (například v nepříznivých akustických podmínkách) | Skryté titulky s úpravou pro osoby sluchově postižené (různé způsoby odlišování mluvčích a oznamování neverbálních zvuků souvisejících s dějem). | Provozovatel televizního vysílání ze zákona (70 %)  Provozovatel televizního vysílání s licencí 15 % |
| Český znakový jazyk | cca 15 000 neslyšících uživatelů znakového jazyka  slyšící osoby, které se učí znakový jazyk | Pořady v českém znakovém jazyce nebo do českého znakového jazyka tlumočené. | Provozovatel televizního vysílání ze zákona 2 % |
| **Služby nově připravované** | Zdůraznění dialogu | cca 250 000 nedoslýchavých osob  osoby se specifickou poruchou učení  osoby s dysfázií  osoby s mentální retardací atd.  (celkem asi 10% -15% populace*[[6]](#footnote-6)*) | Potlačení zvukového podkresu, ruchů, hudby během dialogů. |  |
| Zvukový popis obrazové scény | cca 60 000 – 100 000 těžce zrakově postižených osob | Slovní popis obrazové scény pro osoby zrakově postižené (zvukový komentář). |  |

Zdroj: Malá RIA k novele zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a k návrhu zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání

***Skryté titulky (ST)***

Skryté titulky se na obrazovce v analogovém vysílání objeví po vyhledání speciální strany teletextu (strana číslo 888). Úprava skrytých titulků pro osoby s postižením sluchu obsahuje specifické náležitosti, jako jsou různé způsoby odlišování mluvčích a oznamování neverbálních zvuků související s dějem.

Skryté titulky se rozlišují podle technologie výroby a způsobu vysílání. Buď se tvoří „živě“ přímo při vysílání aktuálního přenosu, například při zpravodajství, aktualitách či přímých přenosech, nebo ze záznamu u předtočených pořadů.

Od jara 2008 nabízí Česká televize službu, jíž je tvorba titulků automatických (tzv. titulků real time). Podstatou je rozpoznávání a přepis mluvené řeči počítačovým programem, který je schopen v reálném (právě vysílaném) čase připravit titulky k právě běžícímu pořadu. V dnešní době probíhá testování hlavně u zpravodajských, diskusních a sportovních přímých přenosů. V případech, kdy se mluvčí nachází v tichém, akusticky vyhovujícím prostředí, a v případě, že je jeho řeč klidná a přiměřeně pomalá, lze tuto řeč snímat přímo počítačovým programem. Pokud se však řečník v takto vyhovujícím prostředí nenachází, je třeba spolupracovat s tzv. stínovým tlumočníkem. Ten v klidném prostředí projev řečníka přeříkává tak, aby byl pro počítač lépe vnímatelný. Automatické titulky mají už v dnešní době úspěšnost přepisu mezi 75 a 90 procenty ([www.technet.idnes.cz](http://www.technet.idnes.cz)). Z těchto důvodů se přistoupilo k vývoji počítačového programu pro tvorbu automatických titulků. Projekt titulkování v reálném čase probíhá v Česku ve spolupráci s katedrou kybernetiky Západočeské univerzity. Využívá systémy na rozpoznávání řeči, aby v reálném čase připravily titulky k vysílanému pořadu. Nejprve se počítalo s titulkováním vstupů z parlamentu s postupným rozšiřováním této služby.

Digitalizace televizního vysílání umožnila částečný přechod od skrytých titulků vysílaných jako součást teletextu k tzv. DVB podtitulkům, které jsou vysílány v balíčku různých signálů jako vlastní samostatný signál. V současnosti tak lze např. u programů Česká televize, které mají teletext, najít skryté titulky na teletextové stránce 888. U ostatních programů jsou dostupné prostřednictvím systému DVB. DVB podtitulky mimo jiné umožňují i vysílání dalších typů skrytých titulků. V praxi to může znamenat, že diváci mají možnost vybírat si z několika vysílaných typů titulků, od těch zjednodušených pro děti, přepsaných přímo z řeči, barevných či nijak neodlišených, až po ty s informacemi o zvukových efektech. Zároveň si také budou moci zvolit různé parametry titulků, jako např. druh písma.

Vedle skrytých titulků existují i titulky otevřené*[[7]](#footnote-7)*, které nelze skrýt a po celou dobu jejich vysílání překrývají část obrazu. Fungují jako překlady cizojazyčných dialogů, zvané též „překladové titulky“ a jsou určeny slyšícím divákům. Otevřené titulky nemají úpravu potřebnou pro diváky se sluchovým postižením, protože jsou určeny slyšícím divákům, kteří jsou schopni vnímat originální zvuk a na jeho základě se v ději mohou orientovat. Proto je nelze považovat za úpravu speciálně vytvořenou pro potřeby diváků se sluchovým postižením.

***Český znakový jazyk***

Český znakový jazyk je plnohodnotný, přirozený jazyk, není odvozen z mluveného českého jazyka, má vlastní gramatiku a strukturu, lexikální zásobu i frazeologii.

Český znakový jazyk má ve veřejnoprávním audiovizuálním vysílání několik funkcí, tj. funkci zprostředkování informací (pro prelingválně neslyšící osoby, kterým nejsou dostupné informace v češtině z důvodu neznalosti českého jazyka; pro neslyšící děti, které dosud neumějí dobře číst – dětské pořady, pořady naučné atd.) a interkulturní a jazykovou funkci (prezentace „menšinového“ jazyka jako motivačního faktoru pro slyšící veřejnost, která takto získává povědomí o tomto způsobu komunikace a zájem naučit se jej; důležitý prostředek multikulturní výchovy veřejnosti přispívá k odbourávání přetrvávajících předsudků; rozvoj znakové zásoby i „oficiální“ formy českého znakového jazyka pro neslyšící lidi na různých lokalitách apod.).

Vysílání pořadů v českém znakovém jazyce či tlumočení pořadů do českého znakového jazyka nevyžaduje drahé technické vybavení. Tlumočit do znakového jazyka lze prakticky jakýkoli pořad, kde je užito mluvené slovo. Prezentace znakového jazyka ve vysílání je tak omezena především mírou ochoty provozovatelů televizního vysílání. Určitou nevýhodou se jeví skutečnost, že obraz tlumočníka je nedílnou součástí obrazové scény, že jej nelze skrýt v případě, kdy si jej divák nepřeje. (ASNEP)

V tomto smyslu vyznívá i informace na webových stránkách České televize: *Očekává se, že DVB nabídne její poněkud vyšší formy. Především je hledána cesta jak ji nabízet volitelně, tedy tak, aby nebyla pevnou součástí TV vysílání a mohl si ji aktivovat pouze divák, jemuž je určena. S tím souvisí i možnost rozšíření na více programových žánrů než dosud. Jako velice perspektivní řešení se jeví distribuce samostatného kanálu s touto informací v rámci doprovodných datových služeb. Aby bylo dokumentováno, že metoda se opravdu rozvíjí, dodejme, že je uvažováno i o možnosti datově ovládat pohyby virtuálně modelované postavy na divákově straně při respektování nezbytného rozlišení detailů dlaní a mimiky obličeje, obrazových prvků klíčových pro vyjádření znakové řeči.*

Distribuce samostatného kanálu by byla dobrým řešením, ale mohla by být finančně náročná.

***Zdůraznění dialogu***

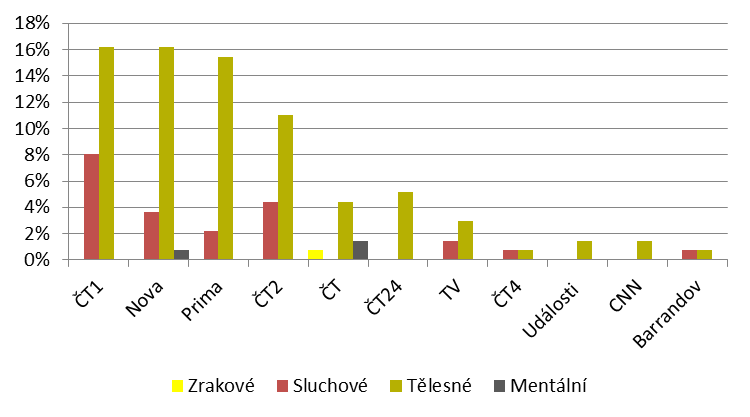
Tato služba je určena sluchově postiženým, podobně jako skryté podtitulky. Tentokrát však je orientována nikoliv na neslyšící, ale na diváky s narušenou schopností dokonalého slyšení. Ti mají velmi často problém se srozumitelností pořadu díky maskování dialogů hudbou, ruchy a ostatními zvukovými efekty a dále kvůli použité dynamice doprovodného zvuku, konkrétně v oblastech tichých dialogových pasáží. Zmíněná služba problém eliminuje tím, že v odděleném zvukovém kanálu paralelně vysílá dynamicky upravený mix pořadu, kdy je významně zdůrazněna prvoplánová informační složka programu, kterou je zpravidla dialog. Praktické testy ve světě ukázaly, že tuto službu ocenily vedle sluchově handicapovaných diváků i osoby retardované s obecně nižší schopností vnímat kvůli věku, trpící dyslexií a apatií, přínosná se rovněž ukázala pro mentálně postižené. Uvádí se, že přínos této služby se uplatní v diváckém okruhu 10 - 15% populace.

(http://www.ceskatelevize.cz/vse-o-ct/technika/digitalni-vysilani-dvb-obecne/podpora-verejne-sluzby-v-ramci-digitalniho-vysilani/?glossaryChar=V)

***Zvukový popis obrazové scény (audiopopis)***

Služba je určena zrakově postiženým a spočívá v použití řeči k popisu té části dramatického díla, kde vysílaný zvuk není schopen navodit představu nevidomého o situaci na obrazovce. V pauzách mezi textem dialogů se proto vysílá doplňková hlasová informace a zrakově postižený divák tak má možnost plnohodnotně pochopit sledované dílo, ve kterém se jinak mohl orientovat pouhým poslechem dialogů, případně doprovodných ruchů.

Graf 4: Výsledky průzkumu a odpovědí na dotaz, jaké televizní stanice sledují osoby s vybraným postižením nejčastěji



*Zdroj: Problematika zavádění eura v CR z hlediska potřeb zabezpečení komunikační kampaně zaměřené na osoby s postižením jako cílové skupiny, pro Ministerstvo financí ČR zpracovala Soukromá vysoká škola ekonomických studií, s. r. o, 2009*

***Plnění povinnosti zpřístupňování vysílaných pořadů u provozovatelů vysílání***

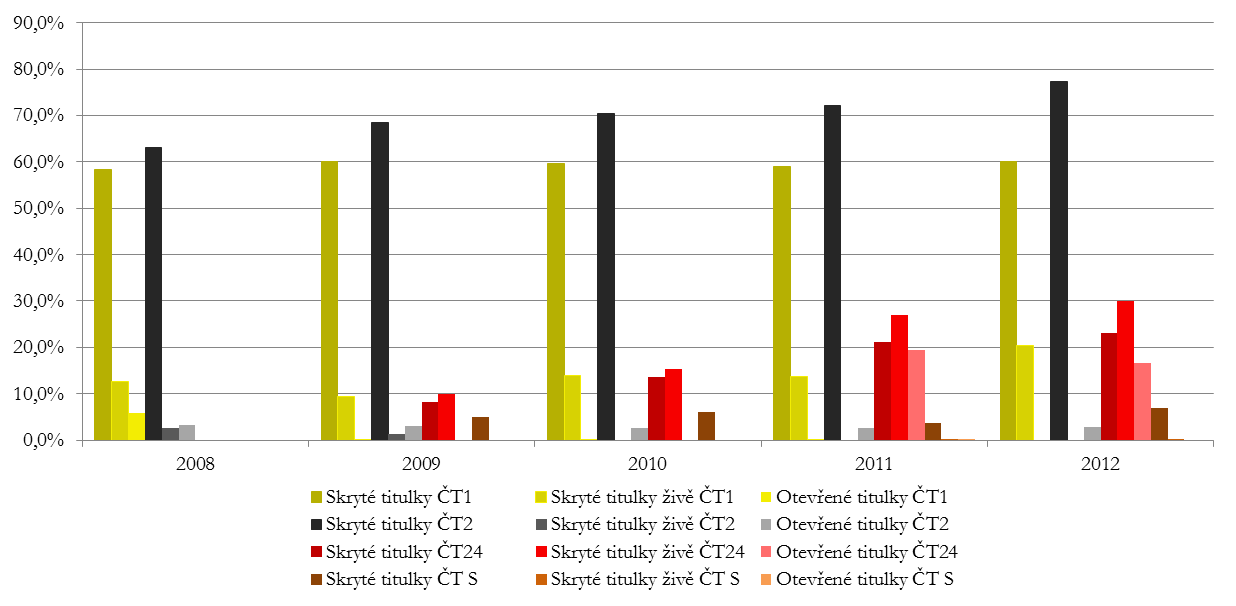
V současnosti není používání skrytých titulků dobrou vůlí televizních stanic. Zákon stanovuje, že provozovatel celoplošného televizního vysílání s licencí je povinen opatřit alespoň 15 % vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky pro osoby se sluchovým postižením a alespoň 2 % vysílaných pořadů zpřístupnit pro osoby se zrakovým postižením. Provozovatel celoplošného televizního vysílání ze zákona je povinen opatřit alespoň 70 % vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky a alespoň 2 % vysílaných pořadů vyrobit v českém znakovém jazyce nebo simultánně tlumočit do českého znakového jazyka pro osoby se sluchovým postižením a dále je povinen zpřístupnit alespoň 10 % vysílaných pořadů pro osoby se zrakovým postižením.

***Česká televize***

V souladu s § 32 odst. 2 zákona o provozování vysílání, opatřila Česká televize v roce 2014 skrytými či otevřenými titulky pro osoby se sluchovým postižením na programu ČT1 92,8% pořadů, na ČT2 86,9% pořadů a na ČT24 70,9% pořadů. Na programu ČT sport oproti roku 2013 stoupl podíl odvysílaných pořadů pro osoby se sluchovým postižením z 35,4% na 43,6%. Od září 2013 ČT rozšířila portfolio TV okruhů o programy ČT:D (72,3% pořadů opatřených titulky v roce 2014) a ČT art (68,0% pořadů opatřených titulky v roce 2014). Celkově ČT splnila zákonnou normu na 73,2% (povinnost 70%). Zároveň bylo v  českém znakovém jazyce vyrobeno, resp. simultánně tlumočeno do českého znakového jazyka na programu ČT1 3,3% pořadů, na ČT2 5,1% pořadů, na ČT24 3,9% pořadů, na ČT sport 3,0% pořadů, na ČT:D 2,1% a na ČT art 3,0% pořadů. Celkově ČT splnila zákonnou normu na 3,4% (povinnost 2%).

Jako službu zrakově postiženým divákům odvysílala Česká televize v roce 2014 na ČT1 44,8% pořadů vhodných pro osoby se zrakovým postižením, na  ČT2 činil podíl 26,8%, na ČT24 34,3%,  na  ČT sport 84%, na ČT:D 11,6% a na ČT art 24,5% pořadů. Česká televize rozšířila v  roce 2014 také vysílání audiopopisu, tedy zvukového popisu pro nevidomé diváky: na ČT1 24,6% pořadů, na ČT2 14,4%, na ČT24 15,9%, na ČT sport 14,4%, na ČT:D 10,3% a na ČT art 13,2% pořadů. Celkově ČT splnila zákonnou normu na 15,5% (povinnost 10%). Procentní vyjádření za celý rok 2014 je v porovnání s rokem 2013 vyšší (zvýšení z 8,2%). To je způsobeno i faktem, že vysílání s audiopopisem bylo zahájeno až v červenci 2013, v důsledku čehož nastalo zkreslení celkových ročních hodnot v roce 2013. Důvodem zpožděného termínu zahájení standardního vysílání byla nutnost vyřešit technologické problémy, spojené s touto novou službou.

**Graf 5: Podíl pořadů vysílaných se skrytými titulky dle jednotlivých programů ČT**



*Zdroj: Břesková Z. (2013). Odstraňování bariér směrem k osobám se sluchovým postižením v pořadech České televize, bakalářská práce, FF UK, Katedra sociální práce*

**Tabulka 17: Pořady se skrytými a otevřenými titulky a českým znakovým jazykem pro osoby se sluchovým postižením z počtu pořadů, 2013, %**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **ČT1** | **ČT2** | **ČT24** | **ČT sport** | **ČT:D** | **ČT art** |
| Pořady s titulky celkem | 90,4 | 86,7 | 72,1 | 35,4 | 71,5 | 56,6 |
| z toho premiéry | 40,8 | 23,9 | 61,6 | 25,6 | 33,9 | 25,3 |
| Pořady v českém znakovém jazyce | 2,9 | 4,8 | 3,5 | 2,3 | 1,3 | 8,4 |
| z toho premiéry | 47,5 | 54,3 | 75 | 26,9 | 0 | 51 |

**Tabulka 18: Pořady se skrytými a otevřenými titulky a českým znakovým jazykem pro osoby se sluchovým postižením ze stopáží, 2013, %**

|  |  |  |  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- | --- | --- | --- |
|  | **ČT1** | **ČT2** | **ČT24** | **ČT4** | **ČT:D** | **ČT art** |
| Pořady s titulky celkem | 80,2 | 83,8 | 55,3 | 16,8 | 74 | 62,9 |
| Pořady v českém znakovém jazyce | 4,3 | 1,8 | 2,5 | 1,4 | 1,2 | 5,5 |

***Nova a Prima TV***

Dle veřejně dostupných dat a prohlášení největších provozovatelů celoplošného televizního vysílání, tj. ČT, Novy i Primy tyto společnosti svoji zákonnou povinnost plní. Následující tabulka znázorňuje procento titulkovaných pořadů těchto provozovatelů vysílání dle výsledků zveřejněných Radou.

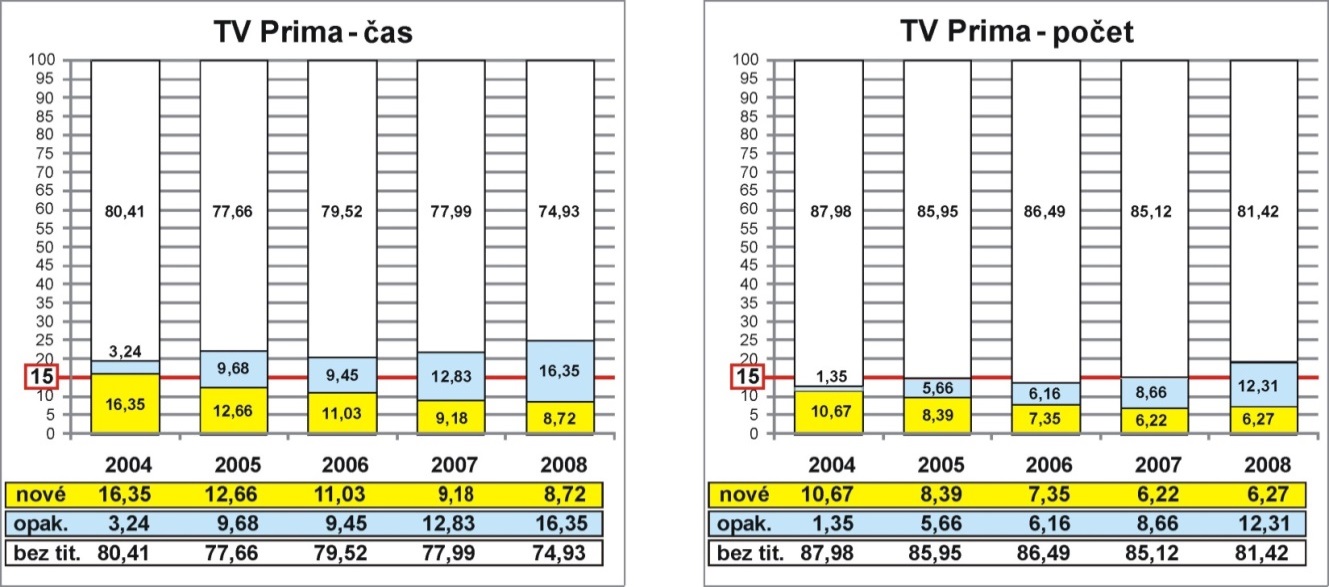
**Tabulka 19: Procento titulkovaných pořadů vybraných provozovatelů**

|  |  |  |  |
| --- | --- | --- | --- |
|  |  | **Zastoupení titulků pro neslyšící** | **Zastoupení audiopopisů pro nevidomé** |
|  | **2012** | **2013** | |
| Nova | 16,00 z celkového počtu odvysílaných pořadů | 18,7 z celkové stopáže odvysílaných pořadů | 2,6 z celkové stopáže odvysílaných pořadů |
| Nova Cinema | 15,70 z celkového počtu odvysílaných pořadů |
| fanda |  |
| SMÍCHOV |  |
| TELKA |  |
| Prima | 29,27 | 18,99 | 4,42 (audiopopisy, dramaturgické zásahy a pořady zpřístupněné „z povahy věci“),  2,27 zpřístupnění prostřednictvím audiopopisů |
| Prima COOL | 24,46 |
| Prima love | 29,47 |
| Prima ZOOM |  |

Problém s vágní definicí zákonné povinnosti můžeme ukázat na výsledcích podílu pořadů s titulky v letech 2004 až 2008. Novější údaje veřejně dostupné nejsou. Proto je tento příklad spíše než z důvodu ilustrace současného stavu uveden proto, aby bylo zřejmé, jaký vliv na plnění povinnosti stanovené zákonem může mít způsob výpočtu.

Graf vypracovaný Komisí pro skryté titulky při ASNEP zachycuje průměrné hodnoty vysílání pořadů se skrytými titulky v TV Prima z hlediska časového objemu vysílaných pořadů a z hlediska počtu vysílaných pořadů.

**Graf 6: Průměrné hodnoty vysílání pořadů se skrytými titulky v TV Prima**

**

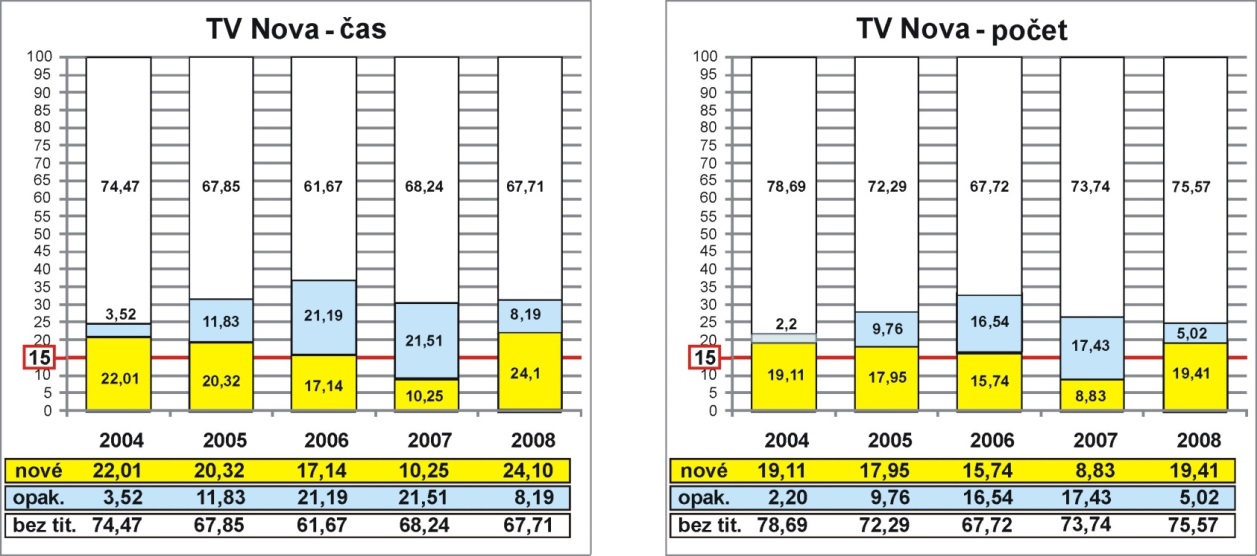
*Zdroj: ASNEP*

Jak je z výše uvedených grafů zřejmé, z hlediska časového objemu vysílaných pořadů poskytovatel literu zákona plní, avšak z hlediska počtu vysílaných pořadů nikoliv.

Za zmínku stojí též stále klesající podíl nově titulkovaných pořadů a zvyšování počtu starých, (někdy i několikrát reprízovaných) pořadů se skrytými titulky. V roce 2004 vysílala TV Prima z hlediska časového objemu 16,35% pořadů nově opatřených titulky, v roce 2008 bylo vysíláno pouze 8,72% takových pořadů a 16,35% reprízovaných pořadů s titulky.

Naproti tomu TV Nova zákonnou povinnost nejen plnila, ale vysoko překračovala v obou ukazatelích (jak z hlediska času, tak z hlediska počtu pořadů, a to převážně výrobou nových skrytých titulků (s výjimkou roku 2007, kdy bylo více titulků reprízováno).

**Graf 7: Průměrné hodnoty vysílání pořadů se skrytými titulky v TV Nova**

**

*Zdroj: ASNEP*

**Definice problému:**

Překážkou při kontrole plnění zákonné povinnosti provozovatelů vysílání zpřístupňovat vysílané pořady osobám se zdravotním postižením jsou nedostatky v zákoně, konkrétně vágní formulace vedoucí k nejednotnému postupu provozovatelů televizního vysílání a nastavení rozdílných výchozích podmínek.

1. Ze znění zákona není jasné, zda termínem "procento vysílaných pořadů" je míněna stopáž vysílaných pořadů, nebo počet vysílaných pořadů. Každá z těchto metod měření dává jiný výsledek, což bude nejmarkantnější např. v případě častého vysílání krátkých pořadů s titulky (viz např. výše uvedená statistika pořadů s titulky na ČT). Pro provozovatele tak nejsou nastaveny rovné podmínky.
2. V zákoně není určen časový úsek, kdy musí být předepsaná povinnost splněna. Může tak dojít ke kumulaci plnění povinnosti zpřístupnit vysílání osobám se smyslovým postižením jen do určité části roku.
3. Provozovatel má prostor pro započítávání i grafiky (především v textové podobě) do zákonné kvóty, neboť zákon neobsahuje definici otevřených a skrytých titulků.
4. Úprava skrytých titulků pro osoby s postižením sluchu obsahuje specifické náležitosti, jako jsou různé způsoby odlišování mluvčích a oznamování neverbálních zvuků souvisejících s dějem. Tím se liší od titulků otevřených. Vyšším podílem pořadů s otevřenými titulky na úkor pořadů s titulky skrytými může docházet k diskriminaci osob se sluchovým postižením, neboť zákon neukládá, kolik z daných procent má být opatřeno otevřenými a kolik skrytými titulky.
5. Není upřesněno, zda se podíl zpřístupněných pořadů má počítat pouze v rámci daného programu nebo ze všech pořadů, které konkrétní vysílatel vysílá (tj. pořadů vysílaných na všech programech vysílatele). Může tak dojít k nevyvážené skladbě zpřístupněných pořadů v rámci jednotlivých programů. V situaci, kdy vznikla řada nových programů se specifickým zaměřením a zacílením na určitou zájmovou skupinu, může opět docházet k diskriminaci některých skupin osob se zrakovým či sluchovým postižením.

**Cíl:**

Zajistit odpovídající míru zpřístupnění televizního vysílání osobám se zrakovým a sluchovým postižením.

Nastavit rovné podmínky pro podnikání pro příslušné provozovatele televizního vysílání s licencí.

Umožnit Radě efektivní a účinnou kontrolu povinností stanovených zákonem v oblasti zpřístupňování vysílání sluchově a zrakově postiženým.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1 –** Pro splnění účelu zákona a možnost kontroly plnění povinných subjektů přesně v zákoně definovat, z čeho se dané procento vypočítává (počet pořadů/stopáž) a za jaké rozhodné časové období (měsíc/čtvrtletí/rok).

**Varianta 2** – Zpřesnění výkladu zákona, zda se jedná o vykazování procentního plnění v rámci jednoho programu nebo bude vykazování za skupinu programů jednoho provozovatele.

**Varianta 3** – Upřesnění, které pořady se do celkové stopáže pořadů zpřístupněných osobám se sluchovým postižením a do celkového vysílacího času pořadů, které se zpřístupňují pro osoby se zrakovým postižením, nezapočítávají.

**Varianta 4** – Stanovení povinného procenta zpřístupněných premiér.

**Varianta 5** - Možnost zápočtu pouze pořadů opatřených skrytými titulky.

**Identifikace nákladů a přínosů**

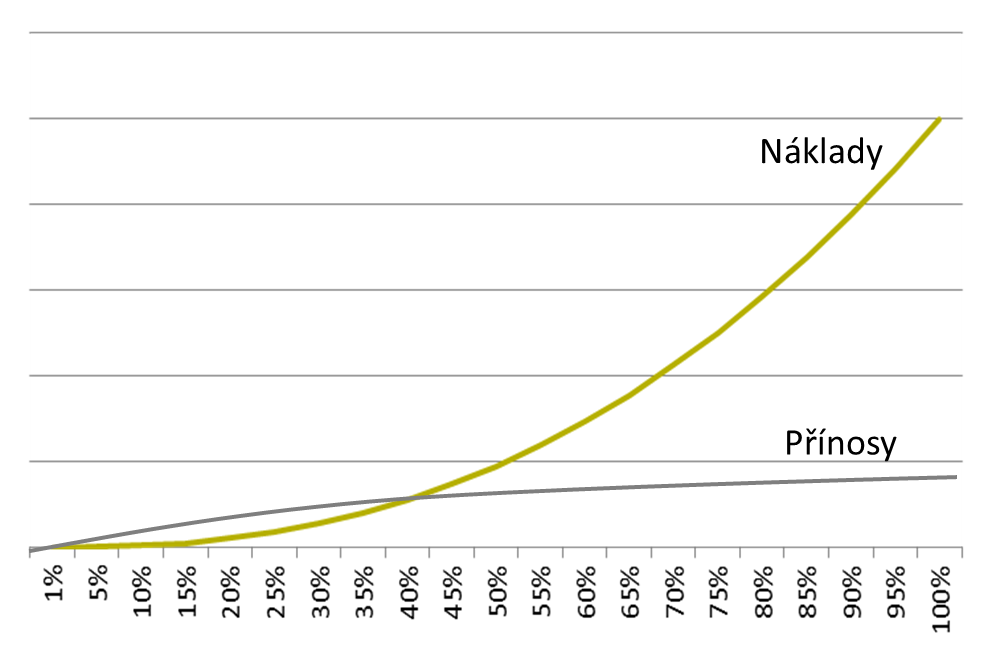
Výše uvedené varianty, stanovené v reakci na identifikované problémy, se vzájemně nevylučují a lze je spolu kombinovat. Optimálním scénářem by pak měl být takový, u něhož se dodatečný přínos ze zpřísnění regulace vyrovná s jeho dodatečným nákladem.

Problémy při pokusu o kvantifikaci dopadů nastávají dva. Z hlediska přínosového neexistují dostupná data např. na bázi ochoty platit, na základě nichž by bylo možné pozitivní dopady regulace ocenit. Z hlediska nákladového je pak obtížné zhodnotit, do jaké míry je na jednotlivých programech plněna povinnost zpřístupňování dle podmínek stanovených v jednotlivých variantách.

Jediným vyčíslitelným nákladem jsou tedy náklady Rady na zvýšenou kontrolu plnění povinností provozovateli. Při čtvrtletním vykazování plnění povinností Radě navrhuje stejně četnou kontrolu tohoto plnění (nikoliv roční jako doposud). Rada odhaduje, že v tomto případě bude potřeba zaměstnat na plný úvazek jednoho analytika. Dodatečné náklady se budou pohybovat kolem 740 000 Kč za rok.

V obecné rovině tak můžeme říci, že čím více variant zkombinujeme, tím více vzroste právní jistota a dojde ke srovnání podmínek pro podnikání pro jednotlivé dotčené provozovatele. Zároveň s tím porostou i přínosy pro osoby se sluchovým a zrakovým postižením. Tyto rostoucí přínosy však budou redukovány nelineárně se zvyšujícími náklady provozovatelů vysílání (navzdory tomu, že provozovatel může zvýšením procenta titulkovaných pořadů zvýšit sledovanost svých programů).

**Obrázek 3: Ilustrativní náčrt vývoje nákladů a přínosů s rostoucím počtem pořadů opatřených ST**



V případě skrytých titulků vyrobených z českého textu jsou v České televizi počítány řádky titulků, a to bez ohledu na trvání filmu nebo na dobu strávenou titulkováním. V případě výroby titulků z předtočeného pořadu je za 1 řádek titulku při psaní z náslechu stanovena cena za 3,- Kč, při zpracování z elektronické formy dialogového listu se počítá podle druhu pořadu buď 2,- Kč, nebo 1,- Kč za řádek. Jejich cena je tedy podstatně nižší. Počet řádků titulků se v různých filmech liší. Například akční komedie *To je ale bláznivej svět* (verze o sestřihu 98 minut) měla 3 296 řádků textu v 1 838 titulcích, tedy dvojnásobný počet textu, než je průměr u filmů této stopáže. Naproti tomu film *Jánošík* měl při stopáži 75 minut pouze 494 řádků textu ve 327 titulcích. Proto i zhotovení titulků k různým filmům o stejné časové stopáži trvá pokaždé jinak dlouho. Velká variabilita druhů a žánrů filmů způsobuje, že se filmy při titulkování liší nejen počtem dialogů, ale i rozdílnou obtížností. Jednohodinový film tedy může zabrat asi 8 až 20 hodin práce podle náročnosti na zpracování (od pořízení textu až po hotový vysílací soubor). Pro poskytovatele se tedy jeví výhodnější platit za počet řádků titulků než za časovou jednotku vysílání filmů nebo za dobu strávenou prací na titulkování. Celkově se tedy při velmi hrubém odhadu můžeme pohybovat v řádech 3 000 – 10 000 Kč za jeden film. (*Zdroj: Malá RIA (Hodnocení dopadů regulace) k novele zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání a k návrhu zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně dalších souvisejících zákonů v návaznosti na transpozici Směrnice EP a Rady 2007/65/ES, kterou se mění Směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání)*

U subdodavatelů má každá firma svou stanovenou taxu. Některé firmy si počítají cenu podle množství titulků, bez ohledu na to, zda má titulek jeden řádek nebo dva.

15% z celkových 24 hodin vysílání činí cca 3,6 hod. (216 minut). Celkové denní náklady na opatření v průměru 15% pořadů skrytými titulky tak mohou dosáhnout 2,5násobku výše uvedené částky.

Při zvolení jakékoli varianty/kombinace variant však nelze počítat s celou touto částkou, neboť provozovatelé televizního vysílání již do nějaké míry povinnost stanovenou zákonem plní.

**Náklady a přínosy**

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Snížení počtu stížností od diváků, zvýšení právní jistoty, lepší kontrolovatelnost, vymahatelnost |
| **Výrobci skrytých titulků, audiopopisů, tlumočníci do českého znakového jazyka** |
| ***Přínosy*** – Zvýšená poptávka po skrytých titulcích, audiopopisech, tlumočení |
| **Provozovatelé televizního vysílání** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota  ***Náklady*** – Náklady na výrobu skrytých titulků či zvukových stop k původně neplánovaným pořadům (z důvodu jiného způsobu výpočtu) |
| **Osoby se sluchovým a zrakovým postižením** |
| ***Přínosy*** – Zpřístupnění vysílání |
| **Lidé bez postižení** |
| ***Přínosy*** – Zpřístupnění vysílání |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Protože výši přínosů jednotlivých variant nelze přesně vyhodnotit, bude výběr finálního řešení záložen na kompromisním přístupu. Jako nejdražší vychází varianta 4 a 5 (jednalo by se v podstatě o novou povinnost a došlo by tudíž k největšímu nárůstu nákladů na titulkování, příp. audiopopis), proto je i na základě provedených konzultací zamítáme. V případě nadměrného zatížení komerčních provozovatelů televizního vysílání povinností titulkovat/opatřovat pořady audiopopis apod. zde hrozí riziko potenciálního zpoplatnění této služby. V tomto extrémním případě by bylo nejspíše otázkou soudního sporu, zda může zákonodárce požadovat po komerčním subjektu poskytování takovéto služby zdarma.

U Varianty 3 dochází ke zpřesnění znění, náklady této varianty by tak neměly být významné. Volíme tak tuto variantu.

V rámci Varianty 1 odpovídá více stanovenému cíli stanovení výpočtu ze stopáže pořadů, neboť tato cesta vede k nastavení rovnějších a férovějších podmínek pro jednotlivé provozovatele, a zároveň k vysokým přínosům pro osoby se sluchovým a zrakovým postižením. Co se týče rozhodného období, navrhujeme čtvrtletí, neboť rok je příliš dlouhá doba, která umožňuje větší nepravidelnost v rámci měsíců, zvláště v dobách prázdnin a podobně. Měsíc je pak nevýhodný pro provozovatele televizního vysílání například v období konání sportovních šampionátů a podobných událostí, kdy je titulkování zatím spojeno s vysokými náklady. Čtvrtletí umožňuje vyrovnat případné nerovnoměrnosti.

U Varianty 2 dochází ke zpřesnění výkladu zákona v tom smyslu, v jakém ho měl zákonodárce původně na mysli. Toto opatření může přinést výraznější náklady u těch programů, kde je podíl zpřístupněných pořadů doposud nižší (Prima ZOOM apod.). Nicméně zpracovateli se nepodařilo od jednotlivých dotčených stran získat relevantní odhad. Zároveň je však třeba dodat, že při volbě této varianty bude třeba vymezit výjimky pro specifické typy programů (především hudební programy).

**G. Doplnění ochrany dětí a mladistvých**

**G.1 Vysílání pořadů s hranicí 15+ až po 20 hod.**

**Popis současného stavu:** Ochrana fyzického, psychického a mravního vývoje mladistvých před škodlivým vlivem televize je v současné legislativě samozřejmě zakotvena. Zákon o provozování vysílání (§ 32 odst. 1 písm. g)) určuje, že pořady, které by mohly ohrozit vývoj dětí a mladistvých, nesmějí být do vysílání**[[8]](#footnote-8)** zařazeny od 06.00 hod do 22.00 hod. V podstatě se jedná o pořady nevhodné pro děti a mladistvé do 18 let věku.

Zákon o provozování vysílání kromě stanovení povinností ohledně televizního vysílání v souvislosti s ochranou dětí a mladistvých ustanovil také orgán, který dohlíží na dodržování plnění těchto povinností. Je jím Rada. Ta může za porušení výše popsaného ustanovení uložit provozovateli pokutu od 20 000 Kč do 10 000 000 Kč.

**Definice problému:** Jak již bylo uvedeno, v rámci současné právní úpravy nesmějí televize vysílat pořady, které jsou nevhodné pro mladistvé do 18 let věku od 06:00 do 22:00 hodin.

Vzhledem k tomu, že jako hlavní vysílací čas bývá označována doba již od 20:00 a televize v době od 20:00 do 21:00 z velké části časují začátek „hlavních“ večerních pořadů, jsou povinny jako tyto pořady zvolit takové, které nejsou nevhodné pro mladistvé do 18 let věku. Tato skutečnost může být pro televize zásadně omezující, pokud jim nedovolí vysílat před 22:00 hodinou pořady, které mohou být označeny jako nevhodné pro mladistvé do 18 let (např. z důvodu, že obsahují násilné scény, jako například kriminální filmy či seriály), které televizím ale právě v tomto čase mohou přinést nejvyšší výnosy z reklam. Z tohoto úhlu pohledu je tedy toto omezení v současné formě a časovém hledisku příliš přísné a tudíž nevhodné.

**Cíl:** Cílem regulace je zavést takové opatření, které na jedné straně poskytne dostatečnou ochranu dětem a mladistvým před škodlivými vlivy televizního vysílání, na straně druhé bude co nejméně omezovat svobodnou volbu obsahu vysílání ze strany provozovatelů televizního vysílání tak, aby mohly co nejlépe naplnit své cíle (v tomto případě se jedná hlavně o získání diváka a tím zvyšování příjmu z reklam).

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Zavedení povinnosti nezařazovat v době od 06.00 hodin do 22.00 hodin do programu pořady a další části vysílání, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, a to tak, že v době od 06.00 do 20.00 hodin, jde-li o pořady nebo další části vysílání nevhodné pro děti a mladistvé do 15 let věku, a v době od 06.00 do 22.00 hodin, jde-li o pořady nebo další části vysílání nevhodné pro děti a mladistvé do 18 let věku.

**Ochrana dětí a mládeže před negativními vlivy televizního vysílání**

Cílem diskutované části zákona je ochránit dětské diváky před možnými negativními dopady televizního vysílání skrze vytvoření takových podmínek, které zamezí vysílání potencionálně nebezpečných televizních pořadů v době, kdy k nim mají přístup děti a mladiství.

Vliv televize, a obecně médií na děti a mladistvé je nesporný; vedle rodiny a školy jsou to právě média, která nejvíce ovlivňují a formují vývoj dětí. Škodlivý vliv dlouhodobého, někdy i několikahodinového sledování televize málokdo zpochybňuje – vedle negativních vlivů na dětskou psychiku může mít za následky i fyzické problémy spojené s nedostatkem pohybu. Na druhé straně existuje poměrně široká diskuze ohledně konkrétních dopadů jednotlivých typů audiovizuálních mediálních pořadů, na prvním místě se většinou diskutuje především znázornění agresivního chování v médiích. Vliv násilí zobrazovaného v médiích na agresivní chování byl předmětem mnoha výzkumů. Většina výzkumů došla k závěru, že sledování pořadů s agresivními prvky má za následek zvýšenou pravděpodobnost agresivního chování v budoucnosti. Většina zdrojů však zároveň zdůrazňuje, že reakce na znázorněné agresivní chování a násilí z velké části závisí i na jiných faktorech, jako je sociální prostředí, ve kterém dítě vyrůstá, jeho osobnostní rysy a citlivost a v neposlední míře také souvislosti, v jakých je násilí zobrazováno.

Jako riziková skupina, která je snáze ovlivnitelná televizním násilím, bývají označovány především děti do 12 let, a to především chlapci vyrůstající v disfunkčních rodinách (*Děti a média*).

Obavy z nápodoby agresivního chování znázorněného v televizním vysílání pomocí příkladu pak shrnuje webová stránka *Děti a média* takto: „Za zmínku stojí snad nejznámější případ, když byl v roce 2006 popraven Saddám Husajn, obletěly záběry popravy celý svět. Tragickým důsledkem této medializace bylo šest mrtvých dětí. V různých koutech světa (Ázerbájdžán, Saudská Arábie, Maroko, USA, Alžírsko) tyto děti zemřely při hře na Husajnovu popravu.“[[9]](#footnote-9)

Podobná situace je v oblasti zobrazování sexu v médiích, kde je hranice toho, co je škodlivé, podobně nejasná. Vnímání této problematiky je navíc silně ovlivněno sociálními faktory, jako je náboženství apod. Nicméně skutečnost, že přemíra zobrazování sexuálního chování na obrazovce a pornografie mají negativní vliv na realistické vnímání sexuality dětí a mladistvých, je přijímána jako platná skutečnost.

**Role rodičů**

Jak již bylo uvedeno, reakce dětí a mladistvých na zobrazování škodlivých pořadů v televizi je z velké části ovlivněna sociálním prostředím a rodinou, ze které pocházejí. Tato skutečnost souvisí s tím, že rodiče mohou jednak ovlivnit vnímání těchto scén dětmi např. vysvětlováním, na druhé straně také mohou ovlivnit, co děti a mladiství v televizi sledují. Cílem regulace tedy není a nemůže být nahrazení rodičovské role při výchově – právě rodiče by měli nejvíce ovlivňovat, jaké pořady jejich děti sledují a případné negativní jevy komentovat. Regulace televizního vysílání by měla sloužit pouze jako jakýsi druh pojistky.

Vlivu rodičů na sledování televize dětmi a mladistvými se věnuje „*Studie o mediální gramotnosti dítěte*“ (CEMES, Rada 2011)**[[10]](#footnote-10)**, která ukazuje, že v České republice rodiče kontrolují užívání televize dětmi v poměrně velké míře. Rodiče zde podle této studie omezují jak rozsah sledování televize, tak konkrétní pořady, a to hlavně pořady s násilným nebo erotickým obsahem.

Ti by také měli po 20 hodině večerní převzít hlavní roli při výchově dětí a mládeže a měli by mít možnost sami určovat, na jaké pořady se jejich děti dívají.

Po 20 hodině tak již není nutné stanovit věkovou hranici pro vysílané pořady tak přísně, lze předpokládat, že děti a mladiství do určitého věku v tomto čase televizi nesledují, případně sledují, ale pod dozorem rodičů.

**Analýza současného stavu problematiky ochrany dětí a mládeže před negativními vlivy televizního vysílání**

**Názor veřejnosti**

Vzhledem k tomu, že vnímání nevhodného obsahu v televizním vysílání je subjektivní záležitostí, je vhodné se podívat, jak se k této problematice staví česká veřejnost. Ta se k televiznímu vysílání může vyjadřovat skrze Radu, a to pomocí zaslaných stížností. V roce 2008 byla zpracována „Analýza stížností adresovaných Radě pro rozhlasové a televizní vysílání a Radě České televize“ (Čada, Hanzlík), která analyzuje, jaké stížnosti lidé Radě zaslali, a tím poukazuje na přístup veřejnosti k této problematice.

Podle této analýzy bylo nejvíce stížností směřováno k násilí zobrazenému v nezpravodajských pořadech. Nejčastěji se přitom jednalo o stížnosti na násilné prvky v seriálech, jak uvádí analýza. Jednalo se především o seriály: Sběratelé kostí, Myšlenky zločince, Kriminálka Miami, Kriminálka Las Vegas.

Dále si diváci stěžovali na násilí zobrazované ve zpravodajských relacích, i když těchto stížností bylo výrazně méně.

Stížností na prvky erotického či pornografického charakteru bylo 10 krát méně než stížností na zobrazené násilí, a týkaly se zejména sexuálně motivovaného násilí na ženách v krimiseriálech.

Z uvedeného tudíž vyplývá, že z pohledu veřejnosti jsou velkým problémem krimiseriály.

Analýza dále uvádí, že velká část stížností se týkala právě diskutované problematiky, tedy nevhodného obsahu vzhledem k tomu, že televizní pořady mohou sledovat děti. Stížnosti byly směřovány k tomu, že rodiče nejsou dopředu dostatečně informováni o tom, zda daný pořad může být pro děti problematický a tudíž nemohou vždy správně rozhodnout, zda zabránit dětem v přístupu k danému pořadu. Zde je vhodné říci, že případná změna legislativy v rámci hodnocené varianty 1 nebude mít na danou skutečnost žádný vliv. Lepší orientaci rodičů ve vysílaných problémech by mohl poskytnout tzv. labelling, systém značení přístupnosti pořadů pro jednotlivé věkové kategorie dětí. Diskuze týkající se této problematiky je uvedena v následující subkapitole.

**Pokuty udělené Radou**

Podle zákona o provozování vysílání je provozovatel povinen nezařazovat do vysílání pořady, které mohou ohrozit vývoj dětí a mládeže. Dodržování tohoto ustanovení kontroluje Rada, která může provozovateli uložit pokutu od 20 000 Kč do 10 000 000 Kč. Rada nicméně může postihovat pouze pořady již odvysílané, tzn. provádí kontrolu zpětně. Rada jednak pravidelně monitoruje vysílání jednotlivých televizí, navíc posuzuje pořady na základě podnětů či svých vlastních zjištění. V případě posouzení, že konkrétní pořad může mít negativní vliv na vývoj dětí a mládeže, rozhoduje Rada na základě provedené analýzy o zahájení správního řízení s provozovatelem televizního vysílání.

Jak bylo uvedeno v předcházející subkapitole, veřejnost vnímá problematiku nevhodnosti obsahu televizních pořadů pro děti a mladistvé nejpalčivěji v souvislosti s kriminálními seriály a filmy**[[11]](#footnote-11)**. Při bližší analýze pokut, které Rada udělila za nevhodný obsah vysílání, který může mít negativní vliv na děti a mládež, se ukázalo, že podle Rady jsou nejproblematičtější rovněž kriminální seriály a filmy (mimo to bylo uděleno několik pokut za upoutávky na programy obsahující nevhodnou formu sexuality).

Jak ukazuje následující tabulka, závěry Rady ohledně nevhodnosti obsahu kriminálních filmů a seriálů se z velké míry shoduje se stížnostmi zaslanými radě ze strany diváků. Nejvíce pokut bylo uděleno za kriminální seriály jako Kriminálka Las Vegas apod.

Pokud se podíváme na časovou skladbu nevhodných pořadů, ve 13 případech se jednalo o pořady vysílané před 20.00, tedy převážně o odpolední seriály. Bez výjimky šlo o zahraniční tvorbu, vysílanou CET 21 a Prima.

Pořady mezi 20.00 a 22.00, které byly shledané jako nevhodné, byly pouze tři: dvakrát se jednalo o seriál Expozitura, jednou o film Kájínek. V tomto případě se naopak jedná o českou tvorbu. Všechny tři pořady byly odvysílány v rámci CET 21.

Tabulka 20: Kriminální seriály nebo filmy, kvůli kterým byla udělena pokuta Radou za nevhodný obsah 2011-2014



*Zdroj: Rada*

V diskutovaném čase mezi 20.00 a 22.00 tedy byly uděleny v letech 2011 až 2015 tři pokuty provozovateli CET 21 v celkové výši 850 000 Kč.

V případě zavedení varianty 1 je pravděpodobné, že by provozovatel za podobný typ pořadů uvedených po 20.00 pokutu již neplatil, protože by neohrožoval vývoj mladistvých nad 15 let.

Zajímavé je zjištění, že provozovatel CET21 neustále zařazuje do vysílání diskutované kriminální seriály v odpoledním čase, přestože za ně dostává výrazně více pokut. Je tedy otázkou, zda jsou tyto pokuty pro něj dostatečně motivační, aby kvůli nim změnil programovou skladbu.

**Analýza vysílání v čase mezi 20.00 a 22.00 a dopady zavedení varianty 1**

*ČT1, NOVA, Prima*

Trojice nejsledovanějších programů (ČT1, NOVA, Prima) v hlavním vysílacím čase promítá především původní české seriály. Zatímco na ČT1 jsou seriály zařazeny ve více než 45% dní, na Nově je to přes 55% a na primě dokonce téměř 65% dní. Další časté pořady na těchto programech pak jsou české filmy a další původní česká tvorba (přímé přenosy, zábavné pořady, reality show apod.).

Při bližší analýze sledovanosti pořadů na těchto programech (viz následující tabulka) je patrné, že původní české seriály jsou také nejsledovanější pořady, po nich následují v oblíbenosti české filmy.

**Tabulka 21: Nejsledovanější pořady na ČT1, NOVA a Prima v časovém úseku 20.00-22.00**

|  |  |  |
| --- | --- | --- |
| **ČT1** | **Leden 2015** | **Únor 2015** |
| 1. | Vraždy v kruhu - pohřbený rozvod | Vraždy v kruhu |
| 2. | Vraždy v kruhu - Kamarád v nouzi | Reportérka |
| 3. | Případ pro exorcistu | Pojedeme k moři |
| 4. | Případ pro exorcistu | Český lev |
| 5. | Vraždy v kruhu - Zlíbám tě až zabiješ | Čertův švagr |
| **Nova** | **Leden 2015** | **Únor 2015** |
| 1. | Ordinace v růžové zahradě 2 | Policie Modrava |
| 2. | Nejkrásnější hádanka | Ordinace v růžové zahradě 2 |
| 3. | Doktoři z počátků | Slunce, seno a pár facek |
| 4. | Rodinka | Doktoři z počátků |
| 5. | Podfukáři | Slunce, seno jahody |
| **Prima** | **Leden 2015** | **Únor 2015** |
| 1. | Všechny moje lásky | Všechny moje lásky |
| 2. | n/a | Cesty domů 3 |

*Zdroj:* [*www.ceskatelevize.cz*](http://www.ceskatelevize.cz)*,* [*www.ato.cz*](http://www.ato.cz)

Vzhledem k tomu, že uvedené tři televizní stanice jsou dlouhodobě nejsledovanější, a původní české seriály jsou v hlavním vysílacím čase nejúspěšnějšími pořady i v porovnání s jinými televizními stanicemi (celkově nejsledovanějším pořadem za rok 2014 byly Televizní noviny na Nově, zpravodajské relace jsou obecně oblíbené), není důvod předpokládat, že by tyto tři stanice při zavedení varianty 1 výrazně upravily programovou skladbu a zařadily do diskutovaného času jiné pořady. Kriminální seriály v tomto čase vysílají jiné televizní stanice (např. Prima Cool, Nova Cinema) a zdaleka s nimi nedosahují takové sledovanosti.

Jistá změna by pravděpodobně mohla nastat u českých kriminálních seriálů, které jsou točeny pro tyto televizní stanice s tím, že budou vysílány v hlavním vysílacím čase. Je pravděpodobné, že již při jejich tvorbě se jejich tvůrci snaží vyhovět daným zákonným normám tak, aby tyto pořady vyhovovaly všem podmínkám o neohrožení vývoje dětí a mládeže televizním vysíláním. V případě zavedení varianty 1 by pak tvůrci těchto pořadů měli větší tvůrčí svobodu při znázorňování násilných nebo sexuálních scén, než je tomu doposud. Jako příklad může být uveden seriál Expozitura, který by v současné podobě při zavedení varianty 1 s velkou pravděpodobností nebyl pokutován ze strany Rady.

*Ostatní televizní stanice*

Ostatní televizní stanice vysílají širší škálu programů než výše uvedené. Např. ČT2 zařazuje od 20.00 hodin většinou cestopisy či dokumenty, další stanice jako Prima Love, Prima Cool či Nova Cinema vysílají především převzaté zahraniční seriály a filmy. Vzhledem k tomu, že žádný z pořadů vysílaných na těchto programech se nedostal do žebříčku nejsledovanějších pořadů, je možné, že by tyto stanice v případě zavedení varianty 1 změnily programovou skladbu a zařadily do vysílání pořady, které jsou nyní na programu až po 22.00 hodině.

Při bližší analýze je zjevné, že existují pořady, které jsou nyní vysílané až po 22.00 a přitom mají potenciál navýšit sledovanost těchto televizních stanic. Např. na ČT2 byly odvysílány pořady Milénium: Dívka, která si hrála s ohněm (březen 2015) a 9. Rota (březen 2014), které mohly být zařazeny na pozdější hodinu právě z důvodu nevhodného obsahu pro diváky mladší 15 let. Tyto pořady jsou zde uvedeny z toho důvodu, že mají výrazně vyšší rating a share, než je průměr ČT2 – z toho důvodu u nich existuje potenciál, že by zvedly sledovanost této stanice, a existuje tudíž možnost, že by v případě varianty 1 byly uvedeny dříve. Nicméně četnost takových pořadů uváděných po 22. hodině není vysoká.

Je tedy pravděpodobné, že při zavedení varianty 1 by došlo k jisté změně programového uspořádání těchto televizních stanic, nicméně se nedá očekávat, že by tyto změny byly zásadní.

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1**

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Dá se očekávat snížení administrativních nákladů z důvodů nižšího počtu udělených pokut |
| ***Náklady*** – Jednorázové při tvorbě pravidel postupu posuzování nové kategorie škodlivosti programů pro kategorii 15+ |
| **Tvůrci uměleckých děl** |
| ***Přínosy*** – Svobodnější tvorba, možné zvýšení sledovanosti pořadů, pokud budou nově zařazeny do hlavního vysílacího času, více financí vložených do původní české tvorby |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Svobodnější volba programu, z toho plynoucí možnost optimalizovat příjmy z reklam u pořadů, které za současného stavu nemohou zařadit do hlavního vysílacího času, předpokládá se, že se případná změna skladby programu bude týkat především menších televizních stanic |
| ***Přínosy*** – Nižší náklady na pokuty udělené ze strany Rady (i když tyto náklady nejsou vysoké - viz diskuze) |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Vyšší užitek plynoucí ze svobodnější tvorby a možnosti jejího zařazení do vysílání v hlavním vysílacím čase, možnost sledování programů, které jsou v dnešní době zařazovány až po 22 hodině |
| ***Náklady*** – Možnost ohrožení vývoje diváků mladších 15 let při sledování televize, z toho plynoucí vyšší nutnost kontroly ze strany rodičů při sledování televize dětmi do 15 let po 20. hodině |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Přínosy zavedení varianty 1 spočívají hlavně ve svobodnějším rozhodování provozovatelů vysílání o programové skladbě pořadů, ve zvýšení svobody tvorby a z toho plynoucích výhod pro podporu původní české tvorby.

Je také pravděpodobné, že by provozovatelé vysílání ušetřili náklady na pokuty ze strany Rady za nevhodný obsah vysílání, nicméně takto ušetřené náklady by pravděpodobně nebyly nijak vysoké (viz přepočtená částka udělených pokut ve výši 850 000 Kč za 5 let).

Hlavní náklady varianty 1 spočívají v možnosti ohrožení vývoje diváků mladších 15 let při sledování televize po 20. hodině. Nicméně zde je důležitá především výchovná role rodičů, ne tak programové skladby.

Proto je doporučeno zavedení varianty 1

**G.2 Zavedení labellingu**

**Popis současného stavu:** V současné době není v České republice labelling zaveden plošně, některé televize (ČT a Prima) zavedly dobrovolně zkušební provoz označování vhodnosti audiovizuálních děl u některých pořadů. Jak již bylo uvedeno, v oblasti ochrany dětí a mládeže je ze strany spotřebitelů kritizován nedostatek informací o případných škodlivých prvcích pořadu již v době vysílání. Lepší orientaci rodičů ve vysílaných programech by mohl poskytnout právě labelling, systém značení přístupnosti pořadů pro jednotlivé věkové kategorie dětí a mladistvých.

**Cíl regulace**: Zavedení takového systému labellingu, který by poskytl spotřebitelům objektivní informaci o nevhodnosti pořadu pro děti a mladistvé a dostatečně reflektoval českou kulturu a mediální prostředí.

**Varianty řešení**

Jak již bylo uvedeno, v oblasti ochrany dětí a mládeže je ze strany spotřebitelů kritizován nedostatek informací o případných škodlivých prvcích pořadu již v době vysílání. Lepší orientaci rodičů ve vysílaných programech by mohl poskytnout tzv. labelling, systém značení přístupnosti pořadů pro jednotlivé věkové kategorie dětí a mladistvých.

Způsob, jakým labelling může fungovat, může být rozdělen podle následujících kritérií systému klasifikace a označování audiovizuálních děl:

* Jaký subjekt provádí klasifikaci audiovizuálního díla
  + Nezávislý subjekt
  + Provozovatelé televizního vysílání, případně výrobci nebo distributoři díla
* Na základě čeho je audiovizuální dílo hodnoceno
  + Na základě systému Kijkwijzer
  + Na základě předem stanovených obecných kritérií, ať už legislativně, samoregulačním orgánem či provozovateli televizního vysílání
* Kdo hodnotí, zda bylo dílo správně klasifikováno
  + Rada
  + Samoregulátor (ATO)
  + Provozovatelé televizního vysílání
* Kdo uděluje sankce v případě nesprávné klasifikace či uvedení díla
  + Rada
  + Samoregulátor (ATO)
  + Nejsou stanoveny sankce; platí však povinnost dle § 32 odst. 1 písm. g), tedy že provozovatel televizního vysílání nesmí ohrozit děti a mladistvé.

Na základě těchto kritérií a diskuze, která probíhá o této problematice v rámci ČR, byly vytvořeny následující varianty řešení, které připadají v současné situaci v úvahu.

***Varianta 0:*** *Zachování současného stavu – jednotný systém klasifikace a způsob označování audiovizuálních děl nebude zaveden.*

***Varianta 1:*** *Jednotný systém klasifikace a způsob označování audiovizuálních děl bude zaveden na bázi určité formy koregulacee.*

* Jaký subjekt provádí klasifikaci audiovizuálního díla
  + Provozovatelé televizního vysílání, případně výrobci nebo distributoři díla
* Na základě čeho je audiovizuální dílo hodnoceno
  + Na základě systému Kijkwijzer
* Kdo hodnotí, zda bylo dílo správně klasifikováno
  + Samoregulátor (ATO)
* Kdo uděluje sankce v případě nesprávné klasifikace či uvedení díla
  + Samoregulátor (ATO)

*Jako samoregulátor by působila instituce, která by byla obdobou nizozemského NICAMu, tj.* Nizozemského institutu pro klasifikaci audiovizuálních médií, založeného v roce 1999 a působícího na zákadě zákona o médiích*. V rámci této varianty by sankcionování nedodržení pravidel systému bylo v pravomoci samoregulačního orgánu, např. ATO. S ohledem na názory představitelů provozovatelů televizního vysílání lze předpokládat[[12]](#footnote-12), že by v rámci označování audiovizuálních děl mohlo dojít k převzetí nizozemského klasifikačního systému Kijkwijzer.*

***Varianta 1a****: Na financování by se podíleli pouze provozovatelé vysílání skrze samoregulační orgán*

*(viz vyjádření v Potůček (2015)[[13]](#footnote-13)).*

***Varianta 1b:*** *Na financování by se z části podílel stát (podle nizozemského modelu).*

***Varianta 2:*** *Jednotný systém klasifikace a způsob označování audiovizuálních děl bude zaveden při současném* ***zachování silné role regulátora.***

*Jednotný systém klasifikace a určení způsobu označování audiovizuálních děl by byl v pravomoci Rady, stejně jako rozhodování a udělování sankcí za nedodržení pravidel. Vzhledem k vyjádření zástupců MK ČR lze předpokládat, že by v rámci označování audiovizuálních děl v rámci této varianty nedošlo k převzetí systému* Kijkwijzer*, ale k vytvoření nového českého systému[[14]](#footnote-14). Tento systém by byl financován státem[[15]](#footnote-15).*

* Jaký subjekt provádí klasifikaci audiovizuálního díla
  + Provozovatelé televizního vysílání, případně výrobci nebo distributoři díla
* Na základě čeho je audiovizuální dílo hodnoceno
  + Na základě kritérií stanovených Radou
* Kdo hodnotí, zda bylo dílo správně klasifikováno
  + Rada
* Kdo uděluje sankce v případě nesprávné klasifikace či uvedení díla
  + Rada

***Varianta 3:*** *Jednotný systém klasifikace a způsob označování audiovizuálních děl bude zaveden na bázi určité koregulace, kdy se na tvorbě pravidel bude podílet jak regulátor, tak samotní provozovatelé televizního vysílání*

* Jaký subjekt provádí klasifikaci audiovizuálního díla
  + Provozovatelé televizního vysílání, případně výrobci nebo distributoři díla
* Na základě čeho je audiovizuální dílo hodnoceno
  + Na základě kritérií stanovených provozovateli televizního vysílání
* Kdo hodnotí, zda bylo dílo správně klasifikováno
  + Provozovatelé televizního vysílání
* Kdo uděluje sankce v případě nesprávné klasifikace či uvedení díla
  + Sankce nejsou stanoveny; platí však povinnost dle § 32 odst. 1 písm. g), tedy že provozovatel televizního vysílání nesmí ohrozit děti a mladistvé.

*Jednotný systém klasifikace a určení způsobu označování audiovizuálních děl by byl vytvořen jak Radou (stanovení piktogramů a obrazových symbolů a jejich umístění na obrazovce), tak provozovateli televizního vysílání. Byla by tedy zavedena povinnost označit pořady příslušnými symboly, které by stanovila vyhláška, nicméně by jí nebyla definována kritéria pro stanovení jednotlivých věkových hranic a obsahových kategorií. Rada by pak nehodnotila pořady z hlediska, jaké označení provozovatel umístil, ale pouze zda umístil. Smyslem je poskytnout informaci o vysílaných pořadech, kdy si provozovatel sám posoudí nevhodnost dle stanovených kategorií nevhodnosti z hlediska věku a obsahu a uvědomí o tom diváky. Stále však bude podléhat povinnosti dle § 32 odst. 1 písm. g), tedy že nesmí ohrozit děti a mladistvé. Korespondence mezi obrazovými symboly věkových kategorií a časem vysílání pořadů by však měla být zajištěna tím, kdy nasadí provozovatel pořad do vysílání, aby vyhověl § 32 odst. 1 písm. g).*

Výše uvedené varianty vyjadřují možnosti řešení, které jsou v současné době diskutovány a reflektují zkušenosti z jiných zemí. V zásadě odrážejí tři základní možné směry, kterými je možné se vydat – cestou samoregulace, cestou koregulace nebo cestou zachování silné role regulátora. Konkrétní systém (zda Kijkwijzer, nebo zda má být vyvinut nový český systém), který by měl ke klasifikaci audiovizuálních děl v rámci jednotlivých variant sloužit, zpracovatel této RIA přiřadil jednotlivým variantám podle vyjádření dotčených subjektů (zejména zástupců televizí, RRTV a MK), které se zatím o jiné kombinaci nevyjadřují.

**Identifikace nákladů a přínosů**

**Varianta 0**

Otázka označování audiovizuálních děl je v českém prostředí dlouhodobě diskutovaným tématem, které se stále nedočkalo uspokojivé zákonné úpravy. Označování filmů hvězdičkou se sice poprvé zavedlo již před více než 50 lety, nicméně tento systém neumí poskytnout informaci, proč je daný pořad nevhodný.

Jednotný systém klasifikace a způsob označování audiovizuálních děl (dále také „labelling“) je vhodným řešením této situace, a to z více důvodů:

* Labelling je v různých formách zaveden ve většině evropských zemí a zkušenosti s jeho využitím jsou pozitivní[[16]](#footnote-16).
* Soulad s evropským právem – směrnice o audiovizuálních mediálních službách stanovující minimální standardy televizního vysílání a mezi nimi i požadavky na regulaci reklamy a ochranu dětí a mládeže, je v oblasti labellingu poměrně vágní, pouze požaduje vytvoření pravidel chránící mravní vývoj nezletilých osob v audiovizuálních mediálních službách. Je pak otázkou, zda je současný český systém dostačující. Konkrétněji se labellingu věnuje Doporučení Evropského Parlamentu a Rady 2006/952/ES, které zavedení nějaké formy tohoto systému doporučuje.
* Škodlivost určitých pořadů pro vývoj nezletilých je často diskutované téma. Samotné zavedení labellingu ji nemůže úplně odstranit, nicméně může pomoci spotřebitelům, a to především rodičům, snadnější orientací ve vysílaných pořadech. Pokud rodič uvidí, že daný pořad obsahuje např. vulgarity a je nevhodný do 15 let, může se rozhodnout ho svému potomkovi nepustit ještě předtím, než se první vulgarita objeví[[17]](#footnote-17).
* V souladu s výše uvedeným odstavcem panuje na poli odborné i laické veřejnosti shoda, že zvýšení informovanosti spotřebitele je vhodným krokem. Labelling tedy chtějí i spotřebitelé.
* Od systému labellingu televize očekávají jasná pravidla označování audiovizuálních děl. V současné době jsou pravidla velmi vágní, podle zástupců televizí nelze proto vždy předjímat rozhodnutí Rady o vhodnosti odvysílaného pořadu před 22:00[[18]](#footnote-18).
* Jak z vyjádření zástupců Rady a MK, tak z vyjádření jednotlivých provozovatelů televizního vysílání[[19]](#footnote-19) je zřejmé, že labelling chtějí zavést i tyto dotčené subjekty.

Hlavní nevýhodou labellingu je cena systému. Náklady na zavedení a provoz v rámci jednotlivých variant systému jsou uvedeny níže.

Z výše uvedených důvodů, a vzhledem k tomu, že nad přijetím labellingu panuje v českém mediálním prostředí shoda, nedoporučuje zpracovatel této RIA variantu 0, tedy zachování současného stavu.

**Varianta 1**

Tato varianta je postavena na bázi určité formy koregulace, kdy se provozovatelé vysílání spolu s dalšími zainterestovanými subjekty sdruží pod hlavičkou samoregulátora, který bude posléze provozovat systém zajišťující jednotnou klasifikaci a způsob označování audiovizuálních děl. V České republice je jako samoregulátor navrhována ATO (Asociace televizních organizací) a provozovateli je navrhováno převzetí nizozemského systému Kijkwijzer.

Jako příklad fungování takového systému je zde uveden nizozemský systém, kde jako samoregulátor funguje NICAM provozující právě Kijkwijzer.

**Box 3: Příklad fungování určité formy koregulace: Nizozemí (samoregulátor NICAM, systém označování Kijkwijzer)**

|  |
| --- |
| **Fungování systému**  Nizozemský Kijkwijzer je systém založený na určité formě koregulace. Jako samoregulační orgán zde působí Nizozemský institut pro klasifikaci audiovizuálních médií NICAM, který byl založen v roce 1999 a funkci regulátora vykonává od roku 2001, kdy byl v Nizozemí přijat nový Zákon o médiích upravující systém klasifikace audiovizuálních děl. NICAM posléze zavedl systém Kijkwijzer, který spočívá v tom, že klasifikaci audiovizuálních děl provádějí přímo ti, kdo ho poté vysílají divákům, tedy provozovatelé televizního vysílání, distributoři audiovizuálních děl apod.  **NICAM**  **Právní statut NICAMu**  NICAM byl založen státními orgány jako nezisková nadace a má akreditaci ke stanovování pravidel a dohledu nad klasifikací audiovizuálních děl v Nizozemí.  **Dohled nad NICAMem**  Nad NICAMem dále dohlíží státní Komise pro média, která jednak provádí každoroční audity, a dále jí NICAM musí poskytovat informace o všech stížnostech na klasifikaci audiovizuálních děl spolu s provedeným řešením. Nicméně Komise pro média nemá právo zasahovat do činnosti NICAMu.  **Činnosti NICAMU**  NICAM zodpovídá za vývoj a fungování klasifikačního systému, stanovuje pravidla tohoto systému a vykonává dohled na dodržováním těchto pravidel. NICAM také stanovuje sankce za nedodržení těchto pravidel.  NICAM stanovuje základní pravidla označování audiovizuálních děl jednotlivými piktogramy, přičemž součástí těchto pravidel je i aktuální verze klasifikačního formuláře a algoritmu, na jejichž základě funguje systém Kijkwijzer.  **Fungování NICAMu**  NICAM sdružuje jako své členy provozovatele televizního vysílání a další subjekty, jako jsou distributoři audiovizuálních děl apod. Celkem má NICAM více než 2 200 členů, ať již napřímo, nebo skrze jejich svazy. Provozování systému Kijkwijzer tak mají v praxi v rukou především tito členové.  Jejich zástupci tvoří představenstvo NICAMu, které má rozhodující pravomoci v rámci celého systému. Jmenuje ředitele NICAMu a schvaluje jednotlivé členy komisí NICAMu.  **Komise pro stížnosti a Odvolací komise**  V případě stížností na vyhodnocení audiovizuálních děl nebo nedodržení pravidel NICAMu se problém postoupí Komisi pro stížnosti, která má rozhodovací pravomoc v oblasti sankcí. V případě nespokojenosti s výsledkem je možné se dále odvolat k Odvolací komisi. Členy těchto komisí jsou nezávislí odborníci z oblastí souvisejících s audiovizuálním mediálním vysíláním.  **Komise kodérů**  Tato komise slouží jako pomocný orgán činnosti kodérů v případě, že existuje nějaká nejasnost ohledně přidělení piktogramu určitému audiovizuálnímu dílu.  **Financování NICAMu**  NICAM je z části financován státem, nejprve to bylo 75 %, poté 65 % a od roku 2005 stát financuje 50 % nákladů.  **Systém hodnocení audiovizuálních produktů - Kijkwijzer**  Jednotlivé pořady hodnotí vysílatelé a distributoři audiovizuálních produktů. Ti zaměstnávají tzv. kodéry (speciálně vyškolení pracovníci), kteří po zhlédnutí obsahu audiovizuálního díla vyplní online dotazník, který je k dispozici na stránkách NICAMu. Softwarový program, který je součástí Kijkwijzeru, pak vyhodnotí jak věkové doporučení pro daný pořad, tak i nevhodný obsah, který může dané dílo zahrnovat, a zároveň přiřadí odpovídající značku (piktogram).  Kijkwijzer rozděluje audiovizuální produkty do těchto kategorií, kterým byly přiděleny uvedené piktogramy:  Uvedené označení znamená, že audiovizuální dílo je vhodné pro osoby stejného či vyššího věku.  Jak již bylo uvedeno, systém Kijkwijzer pracuje i s hodnocením nevhodného obsahu díla. Jednotlivé druhy „nevhodnosti“ a jim přidělené piktogramy jsou následující:    **Nedostatky systému Kijkwijzer**  Systému Kijkwijzer bývá někdy vytýkáno, že hodnocení spočívající ve vyplňování objektivních informací o audiovizuálním díle do dotazníku neposkytuje rámcové hodnocení díla, něco jako porozumění pořadu, či celkové vyznění. Tím může podle kritiků docházet ke špatnému vyhodnocení vhodnosti některých audiovizuálních děl.  Další diskutovaný znak nizozemského systému vyplývá ze silné role samoregulace v této oblasti, která spoléhá na silnou disciplinovanost mediálního průmyslu. Je otázkou, do jaké míry je fungování systému v Nizozemí zárukou jeho funkčnosti i v České republice.  *Zdroj: EEIP, a.s.,* [*www.kijkwijzer.nl*](http://www.kijkwijzer.nl)*, Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin (2008)* |

V České republice prosazují systém samoregulace především provozovatelé televizního vysílání a jejich zástupci. Někteří z nich již labelling dobrovolně zkoušejí provozovat na části vysílaných pořadů (Česká televize - ta již od roku 2013 - a Prima). Podle informací z médií se zástupci provozovatelů televizního vysílání kloní spíše k variantě převzetí cizího systému, než tvorby systému vlastního: “Z vystoupení programového ředitele Primy Romana Mrázka a šéfa právního oddělení Novy Štěpána Peichla vyplynulo, že stanice nehodlají vymýšlet vlastní systém označování pořadů a pokud to bude legislativa vyžadovat, využijí systém fungující už jinde.“[[20]](#footnote-20) Nejvíce se v této souvislosti jmenuje právě nizozemský Kijkwijzer.

Jedním z hlavních znaků tohoto systému by byla nižší míra pravomocí Rady.

***Náklady***

* **Náklady na systém**

Náklady na převzetí systému Kijkwijzer se skládají z nákladů na nákup licence, nákladů na roční udržovací poplatek (oba placeny NICAMu), případně náklady na technické řešení použití systému v rámci českého prostředí. Náklady na nákup licence byly v roce 2008 v rámci studie „Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin“[[21]](#footnote-21) vyčísleny na 1 200 000 Kč, v roce 2015 médii proběhla informace o ceně licence 2 000 000 Kč. Náklady na udržovací poplatek byly v roce 2008 vyčísleny na 200 000 Kč ročně. Náklady na případné technické řešení byly v roce 2008 vyčísleny na několik set tisíc Kč, nicméně informační technologie od roku 2008 významně pokročily, není proto jisté, zda by tyto náklady vznikly i v současné době.

Podle vyjádření zástupců České televize je ČT připravena nést část nákladů na nákup licence. Dle vyjádření programového ředitele ČT Milana Fridricha je: „Česká televize připravena podílet se na nákladech zavedení systému Kijkwijzer v rámci ATO až z poloviny“.[[22]](#footnote-22) Lze předpokládat, že k ČT by se přidaly i další provozovatelé televizního vysílání, a velkou část nákladů na pořízení systému by uhradili. Státu by tak vznikly náklady na nákup licence max. ve výši několika set tisíc Kč (je však možné, že by tyto náklady byly pro stát nulové).

* **Provozní náklady samoregulátora**

Provozní náklady samoregulátora/ATO se budou odvíjet od případné velikosti instituce a přesné činnosti, které by ATO vykonávala. Nelze očekávat, že by ATO fungovala v takovém rozsahu, jako nizozemský NICAM; ten má na starosti jednak provozování systému Kijkwijzer (při převzetí systému do České republiky by ATO se správou systému nemělo takové náklady jako NICAM), druhak se nesoustředí pouze na televizní vysílání, ale na více aspektů mediálního trhu – např. i systém PEGI (počítačové hry).

Přesto by ATO muselo vykonávat základní činnosti, které vykonává i NICAM, jako např. poskytování školení a podpory kodérům (hodnotitelům audiovizuálních děl) a vytvoření a provoz komise kontrolující, zda provozovatelé televizního vysílání označují audiovizuální pořady v souladu se stanovenými pravidly.

Rozpočet NICAMu byl v roce 2014 cca 30 mil. Kč, přičemž přibližně polovina byla poskytnuta ze strany PEGI, tedy neměla souvislost s televizním vysíláním. Přestože nelze z výše uvedených důvodů předpokládat, že by náklady na českého samoregulátora dosáhly zbylé výše 15 mil. Kč, je pravděpodobné, že by provoz samoregulátora stál jednotky milionů Kč ročně.

***Varianta 1a)*** *V rámci této varianty by tyto náklady nesli provozovatelé televizního vysílání jako členové ATO.*

Vyjádření zástupců TV k ochotě financovat činnost samoregulátora v oblasti jednotného označování pořadů se nepodařilo získat. Je také otázkou, zda je průchodné, aby provozovatelé televizního vysílání jako soukromé subjekty financovaly systém, který vznikne na základě zájmu státu na ochraně diváka.

***Varianta 1b)*** *V rámci této varianty by část nákladů nesl stát, po vzoru nizozemského systému v prvních letech zavedení Kijkwijzeru 75 %, poté 50 %. Státu by tak vznikly náklady několik mil. Kč ročně.*

Tato varianta je pro stát velmi drahá (především v porovnání s variantou 2) a z tohoto důvodu pravděpodobně politicky neprůchodná.

* **Náklady provozovatelů vysílání na klasifikaci audiovizuálních děl**

Provozovatelům vysílání, kteří by zodpovídali za správné označení audiovizuálních děl, by vznikly náklady na personální a technické zajištění klasifikace jednotlivých děl. V případě použití Kijkwijzeru by se jednalo o kodéry pracující s hodnotícím dotazníkem, lze předpokládat, že u technického zajištění by se jednalo o roční udržovací poplatek na systém.

* **Náklady ztráty kontroly státu nad systémem a možné negativní důsledky pro spotřebitele**

V rámci této varianty Rada (skrze ni i stát) ztratí přímou kontrolu nad systémem labellingu, nemůže tudíž zaručit vymahatelnost označování audiovizuálních děl takovým způsobem, aby ochraňoval spotřebitele, a to především děti a mladistvé, v nejvyšší možné míře. Stát by v rámci této varianty ztratil praktickou možnost, jak donutit samoregulátora potrestat provozovatele vysílání při porušení pravidel.

Pro stát by tak bylo velmi těžké zajištění nezávislosti celého systému na přímých zájmech mediálního průmyslu s negativním vlivem na spotřebitele.

Zde je vhodné zdůraznit, že samoregulace např. v Nizozemí v této oblasti funguje, tento systém je přes všechny problémy hodnocen kladně. Nicméně je otázka, zda je plně přenositelný do českého prostředí.

* **Rozdílné hodnocení audiovizuálních děl podle Kijkwijzeru a jiných systémů (např. slovenského)**

Je zřejmé, že hodnocení vhodnosti audiovizuálních děl pro různé skupiny dětí a mladistvých se liší v závislosti na použití systému hodnocení v různých zemích. Jako příklad může být uveden seriál „Dva a půl chlapa“, který byl v rámci nizozemského systému Kijkwijzer označen jako vhodný pro děti od 6 let, v rámci slovenského Jednotného systému označování (JSO) jako vhodný pro děti od 12 let. Je zřejmé, že Česká republika má kulturně blíže ke Slovensku než k Nizozemí a je tedy otázkou, zda by zdejším potřebám Kijkwijzer vyhovoval. Zde je ovšem vhodné poznamenat, že je možné systém Kijkwijzer upravit na základě individuálních požadavků jednotlivých zemí, pravděpodobně by to ovšem znamenalo vyšší náklady.

***Přínosy***

* **Přínosy samoregulace**

Zavádění samoregulace a současné snižování nadměrné regulační zátěže je v současné době doporučovaným trendem v mnoha oblastech. Cestou samoregulace se v diskutované oblasti vydalo více evropských zemí a např. v Nizozemí tento model funguje. Mezi hlavní podmínky tohoto systému patří ochota regulovaných subjektů samoregulaci provádět, jejich ochota podílet se na řešení problémů a aktivita v této oblasti. Pokud se podíváme na situaci v České republice, zástupci televizí projevili ochotu samoregulovat oblast klasifikace a označování audiovizuálních děl a, jak již bylo uvedeno, některé televize začaly systém labellingu již dobrovolně zkoušet. Další výhodou samoregulace bývá ochota regulovaných subjektů podílet se na jejích nákladech. Zde je to již zmiňovaná ochota zaplatit část nákladů licence za systém Kijkwijzer (ovšem otázkou této varianty stále zůstává problematika financování provozu ATO jako samoregulátora). Spolupráce provozovatelů vysílání se státními institucemi na tvorbě co nejlepších pravidel je samozřejmě velmi žádoucí a může přinést mnoho výhod.

* **Lepší možnost samoregulátora reagovat na vývoj ostatních trhů souvisejících s trhem televizního vysílání**

Jednou z velkých výhod samoregulace oproti klasické regulaci je výrazně vyšší flexibilita a kratší reakce na vývoj aktuální situace. V České republice se diskutovaná právní úprava týká pouze televizního vysílání, přestože je v dnešní době tento trh již úzce provázán i s jinými, především online médií. Především generace dětí, o jejíž ochranu zde jde především, nesledují pouze televizi, ale ve velké míře i vysílání po internetu. V případě, že se tyto trhy budou řešit naprosto odděleně, je možné, že zde vznikne výrazná disbalance. Na tento problém upozorňují i zástupci televizí, např: „„Jsme v situaci, kdy vznikají mediální zákony, které ovlivní prostředí na desítky let. Navrhujeme přístup samoregulace. Věříme, že média jsou schopna najít cestu, jak se regulovat, samoregulační přístup je důležitý. Příprava zákonů zatím vychází z postulátů, že se regulují média, která regulátoři znají, ale nechtějí se moc pouštět do souboje s médii, která neznají,“ uvedl s odkazem na stále větší vliv online médií generální ředitel České televize Petr Dvořák.“[[23]](#footnote-23)

* **Objektivita systému Kijkwijzer**

Vzhledem k tomu, že systém Kijkwijzer je postavený na objektivním hodnocení audiovizuálních děl pomocí dotazníku, poskytuje jasná pravidla pro provozovatele vysílání, jak tato díla označovat. Skutečnost, že tento systém neobsahuje hodnocení na základě takových faktorů, jako je celkové vnímání díla nebo jeho vyznění, bývá často kritizována (viz výše), nicméně je nesporné, že tato skutečnost zároveň výrazně snižuje prostor pro konflikty ohledně přidělení vhodného piktogramu. Z pohledu dopadů na dotčené subjekty by tato skutečnost s velkou pravděpodobností znamenala větší jistotu a méně pokut za nevhodně uvedené audiovizuální dílo pro provozovatele televizního vysílání.

**Varianta 2**

Tato varianta je postavena na bázi regulace, přičemž se předpokládá zachování silné role regulátora – Rady. Rámcová pravidla klasifikace a označování děl by byla určena zákonem, případně doplňující vyhláškou. Rada by dohlížela nad dodržováním pravidel včetně udílení sankcí. V rámci této varianty je navrhováno vytvoření nového systému kritérií na základě potřeb českého trhu.

Jako příklad fungování takového systému je zde uveden slovenský systém, kde jako regulátor funguje RVR provozující JSO.

**Box 4: Příklad fungování regulace: Slovensko (Regulátor RVR, systém označování JSO)**

|  |
| --- |
| **Legislativa**  Labelling na Slovensku upravuje Audiovizuálny zákon (ZÁKON Č. 343/2007 Z. Z. O PODMIENKACH EVIDENCIE, VEREJNÉHO ŠÍRENIA A UCHOVÁVANIA AUDIOVIZUÁLNYCH DIEL, MULTIMEDIÁLNYCH DIEL A ZVUKOVÝCH ZÁZNAMOV UMELECKÝCH VÝKONOV A O ZMENE A DOPLNENÍ NIEKTORÝCH ZÁKONOV) a jednotlivé vyhlášky ustanovující podrobnosti o Jednotném systému označování (dále jen JSO).  **Fungování systému JSO**  JSO je upraven zákonem a vyhláškou Ministerstva kultury Slovenské republiky (dále jen MK SR), přičemž jako regulátor zde působí slovenská Rada pre vysielanie a retransmisiu (dále jen RVR). MK SR do fungování JSO zasahuje pouze v případě, že je třeba novelizovat příslušnou legislativu. RVR dohlíží na dodržování pravidel stanovených systémem a v případě jejich porušení uděluje provozovatelům vysílání pokutu. V rámci slovenského systému JSO neexistuje žádný samorelugační orgán.  K hodnocení správnosti označení audiovizuálních děl příslušným piktogramem a jeho zařazení do správného časového období dochází ex-post (v případě ex-ante rozhodnutí by toto mohlo být hodnoceno jako cenzura). Ke kontrole správnosti označení jednotlivých děl dochází především na základě podnětů, případně v případě závažného podezření na porušení pravidel. RVR rozhoduje o konkrétním porušení pravidel v případě sporných případů vždy kolektivně, čímž je podle zástupců slovenského regulátora zajišťována objektivita rozhodnutí. Provozovatelé vysílání se v případě nesouhlasu s rozhodnutím RVR mohou odvolat k Nejvyššímu soudu Slovenské republiky.  Věkovou vhodnost jednotlivých děl určuje podle zákona výrobce nebo distributor, za označení daného programu pak zodpovídá provozovatel vysílání. Při klasifikaci je hodnocen obsah podle stanovených kritérií (násilí, sex, vulgarita, strach) a frekvence výskytu těchto scén. RVR neposkytuje výrobcům či distributorům žádnou podporu (např. pomoc při rozhodování v nejasných případech, jakou poskytuje NICAM v případě Kijkwijzeru), a to z výše uvedeného důvodu, že by ex-ante vyjádření mohlo být považováno za cenzuru.  ***Systém hodnocení audiovizuálních produktů***  JSO je inspirován Kijkwijzerem a to ve skutečnosti, že systém bere v úvahu různá kritéria, podle kterých je stanovena vhodnost pořadů pro učitý věk. Nicméně samotný systém JSO je na Kijkwijzeru zcela nezávislý, byl celý vyvinut pro potřeby slovenského meidálního trhu. Slovenský audiovizuální zákon rozlišuje dva druhy klasifikátorů, negativní a pozitivní. K hodnocení děl nedochází pomocí vyplňování dotazníků jako v případě Kijkwijzeru, hodnotitel se řídí pouze vyhláškou stanovenými pravidly. JSO rozděluje audiovizuální produkty do těchto kategorií, kterým byly přiděleny uvedené piktogramy:    Uvedené označení u červených piktogramů znamená, že audiovizuální dílo je vhodné pro osoby stejného či vyššího věku. Zelené číselné piktogramy pak označují výchovně vzdělávací audiovizuální díla spolu s věkem, od kterého jsou tyto programy vhodné.  **Nedostatky systému**  V rámci kontroly dodržování pravidel JSO uděluje RVR několik desítek sankcí ročně. Toto číslo je poměrně vysoké, je tedy otázkou, zda jsou pravidla JSO správně nastavená a dostatečně jasná, aby nedělalo povinným subjektům problémy je dodržovat. Vzhledem k tomu, že k hodnocení děl nedochází pomocí vyplňování dotazníků jako v případě Kijkwijzeru a hodnotitel se řídí pouze stanovenými pravidly, je možné, že hodnocení může být ovlivněno subjektivním dojmem, a proto může hodnotitel dospět k jinému názoru než RVR. Právě na časté udělování pokut bývá často poukazováno jako na projev nefunkčnosti slovenského systému[[24]](#footnote-24). Podle zástupců RVR je však důvodem velkého množství pokut kalkulace provozovatelů vysílání, že v případě finančně zajímavého pořadu (především z pohledu možnosti prodat reklamní čas) je pro ně výhodnější audiovizuální dílo uvést i přes jeho nevhodnost a poté zaplatit pokutu[[25]](#footnote-25).  Slovenský systém neobsahuje žádný prvek samoregulace, což jde proti současnému trendu v oblasti. |

Tato varianta nemění stávající systém regulace, kdy regulátorem je Rada, která dohlíží nad dodržováním pravidel televizního vysílání, pouze zavádí novou složku - jednotný systém klasifikace audiovizuálních děl, tedy labelling.

***Náklady***

* **Náklady na vytvoření a provozování systému klasifikace**

Náklady na vytvoření pravidel klasifikace a zajištění technické funkčnosti systému by v případě této varianty byly nižší, než v rámci varianty 1. Bylo by nutné vytvořit pravidla klasifikace, což by financoval stát skrze Radu. Dále by bylo nutné vytvořit technické řešení označování audiovizuálních děl, na čemž by se pravděpodobně podílel stát (jako zadavatel regulace) a provozovatelé televizního vysílání, kteří by potřebovali software k označení děl. Podle zástupců RVR nebyly tyto náklady v případě zavádění JSO na Slovensku nijak významné (přesné vyčíslení bohužel nejsou schopni poskytnout)

* **Zvýšené náklady Rady na provozování nových regulatorních činností**

Vzhledem k tomu, že Rada by nově prováděla některé činnosti spojené s provozem a kontrolou systému labellingu, lze očekávat zvýšení nákladů na provoz Rady. Tyto náklady nelze blíže odhadnout, na základě vyjádření zástupců RVR lze však předpokládat, že by byly výrazně nižší, než náklady na provoz samoregulátora (Na Slovensku došlo od roku 2001 k navýšení kapacit RVR v oblasti ochrany dětí a mladistvých, podle vyjádření RVR se ale jedná spíše o důsledek postupného zvyšování zájmu veřejnosti o tuto problematiku a více zasílaných podnětů, než o důsledek zavedení JSO).

* **Náklady provozovatelů vysílání na klasifikaci audiovizuálních děl**

Provozovatelům vysílání, kteří by zodpovídali za správné označení audiovizuálních děl, by vznikly náklady na personální a technické zajištění klasifikace jednotlivých děl, v případě systému provozovaného Radou by se jednalo o zaměstnance rozhodující o klasifikaci díla. Podle vyjádření RVR nejsou tyto náklady na Slovensku nijak vysoké – toto rozhodnutí může udělat dramaturg, který musí mít znalosti o daných dílech, protože rozhoduje o programové skladbě. Náklady vzniknou hlavně v počátku, kdy bude nutné dané zaměstnance patřičně vyškolit.

* **Možné zvýšení nákladů vysílání na pokuty za nesprávnou klasifikaci nebo uvedení audiovizuálního díla v nesprávném čase**

Jak bylo uvedeno, je slovenský systém založený na regulaci shora a silné roli regulátora provozovateli vysílání kritizován z toho důvodu, že bývají často ukládány pokuty za špatnou klasifikaci nebo uvedení audiovizuálního díla ve špatném čase (možné důvody jsou diskutovány výše). Slovenský systém také neposkytuje osobám, které klasifikaci provádí, žádnou možnost konzultace s RVR ex-ante (což by pravděpodobně platilo i v rámci českého systému).

Pokud by podobná situace nastala i v ČR, vznikly by tak provozovatelům vysílání náklady na tyto pokuty. Zde je vhodné uvést, že televize v případě nejistoty ohledně správné klasifikace pořadu může vždy zvolit vyšší věkovou hranici přístupnosti daného díla. Na druhé straně by tím pravděpodobně přišla o část příjmů, např. z reklam.

* **Možné náklady spojené s přílišnou regulací a nesouladem s požadavky dotčených subjektů**

Jak již bylo uvedeno, provozovatelé vysílání jsou proti zavedení systému labellingu ve variantě regulace. S tou souvisí nízká flexibilita celého systému a nízká schopnost rychle reagovat na požadavky trhu. Zároveň se volbou této varianty ztrácí výhody plynoucí z ochoty televizí spolupracovat na labellingu v rámci samoregulace.

* **Rizika vývoje nového systému**

Studie „Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin“[[26]](#footnote-26) uvádí jako riziko varianty vývoje nového systému labellingu pro ČR, že daný systém nebude dostatečně funkční a vývoj bude trvat příliš dlouho. Tento faktor je třeba brát také v úvahu

***Přínosy***

* **Zachování kontroly státu nad systémem a pozitivní důsledky pro spotřebitele**

Rada v rámci této varianty může zaručit vymahatelnost označování audiovizuálních děl takovým způsobem, aby ochraňoval spotřebitele a především děti a mladistvé jak je stanoveno zákonem.

Zároveň by byla zajištěna nezávislost celého systému na přímých zájmech mediálního průmyslu a eliminován případný negativní vliv na spotřebitele.

* **Výhody plynoucí z vybudování nového systému přizpůsobeného českému kulturnímu prostředí**

Jak již bylo uvedeno, systém Kijwijzer je vytvořen pro potřeby Nizozemí a při jeho převzetí by nebylo možné stoprocentně zaručit reflektování kulturních a sociálních odlišností ČR. V případě tvorby nového systému by se tomuto problému předešlo a tento systém by mohl být vytvořen tak, aby plně vyhovoval českému prostředí.

* **Nízké náklady na vytvoření a provoz v porovnání s variantou 1**

Jednou z významných výhod varianty 2 jsou nízké náklady na vytvoření a provoz v porovnání s variantou 1.

**Varianta 3**

Tato varianta je postavena na bázi koregulace. Byla by zavedena povinnost označit pořady příslušnými symboly, které stanoví vyhláška, nicméně by jí nebyla definována kritéria pro stanovení jednotlivých věkových hranic a obsahových kategorií. Rada by pak nehodnotila pořady z hlediska, jaké označení provozovatel umístil, ale pouze zda umístil.

I v rámci této varianty připadá v úvahu spíše tvorba vlastního systému, než převzetí systému již existujícího.

***Náklady***

* **Náklady na vytvoření a provozování systému klasifikace**

Náklady na vytvoření pravidel klasifikace a zajištění technické funkčnosti systému by v případě této varianty byly nižší, než v rámci varianty 1. Bylo by nutné vytvořit pravidla klasifikace, na čemž by se podíleli provozovatelé televizního vysílání a Rada (ta stanovením jednotných piktogramů a obrazových symbolů a umístění na obrazovce). Dále by bylo nutné vytvořit technické řešení označování audiovizuálních děl, na čemž by se opět podíleli provozovatelé televizního vysílání, kteří by potřebovali software k označení děl. Podle zástupců RVR nebyly tyto náklady v případě zavádění JSO na Slovensku nijak významné (přesné vyčíslení bohužel nejsou schopni poskytnout).

* **Zvýšené náklady Rady na provozování nových regulatorních činností**

Vzhledem k tomu, že Rada by nově prováděla některé činnosti spojené se zavedením a kontrolou systému labellingu, lze očekávat mírné zvýšení nákladů.

* **Náklady provozovatelů vysílání na klasifikaci audiovizuálních děl**

Provozovatelům vysílání, kteří by zodpovídali za správné označení audiovizuálních děl, by vznikly náklady na personální a technické zajištění klasifikace jednotlivých děl, tj. jednalo by se o náklady na zaměstnance rozhodující o klasifikaci díla. Podle vyjádření RVR nejsou tyto náklady na Slovensku nijak vysoké – toto rozhodnutí může udělat dramaturg, který musí mít znalosti o daných dílech, protože rozhoduje o programové skladbě. Náklady vzniknou hlavně v počátku, kdy bude nutné dané zaměstnance patřičně vyškolit.

* **Rizika vývoje nového systému**

Studie „Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin“[[27]](#footnote-27) uvádí jako riziko varianty vývoje nového systému labellingu pro ČR, že daný systém nebude dostatečně funkční a vývoj bude trvat příliš dlouho. Tento faktor je třeba brát také v úvahu.

***Přínosy***

* **Přínosy plynoucí ze zapojení provozovatelů do procesu tvorby pravidel klasifikace audiovizuálních děl**

Pokud by se provozovatelé podíleli na tvorbě pravidel klasifikace audiovizuálních děl, je pravděpodobné, že by vytvořená pravidla vyhovovala provozovatelům televizního vysílání, byla by pro ně dostatečně jasná a nedocházelo by (alespoň ne v takové míře) k možnému navýšení pokut za špatně označená díla jako v případě varianty 2.

* **Výhody plynoucí z vybudování nového systému přizpůsobeného českému kulturnímu prostředí**

Jak již bylo uvedeno, systém Kijwijzer je vytvořen pro potřeby Nizozemí a při jeho převzetí by nebylo možné stoprocentně zaručit reflektování kulturních a sociálních odlišností ČR. V případě tvorby nového systému by se tomuto problému předešlo a tento systém by mohl být vytvořen tak, aby plně vyhovoval českému prostředí.

* **Nízké náklady na pořízení a provoz v porovnání s variantou 1**

Jednou z významných výhod varianty 3 jsou nízké náklady na pořízení a provoz v porovnání s variantou 1.

**Vyhodnocení variant a návrh řešení**

|  |  |
| --- | --- |
| ***Varianta 1a*** | |
| **Stát** | |
| **Náklady** | Náklady na převzetí systému Kijkwijzer, odhadované ve výši max. několik set tisíc Kč (je však možné, že by tyto náklady byly nulové v případě, že by je v plné výši převzali provozovatelé vysílání)  Část nákladů na provoz samoregulátora - v jednotkách mil. Kč  Náklady ztráty kontroly státu nad systémem |
| **Přínosy** | Přínosy plynoucí ze samoregulace - ochota provozovatelů vysílání spolupracovat na systému a podílet se na nákladech |
| **Provozovatelé televizního vysílání** | |
| **Náklady** | Náklady na převzetí systému Kijkwijzer, ČT cca 1 000 000 Kč, ostatní televize by pravděpodobně rovněž hradily část nákladů na převzetí systému, nicméně nelze odhadnou v jaké výši, dohromady do 1 000 000 Kč  Část nákladů na provoz samoregulátora - v jednotkách mil. Kč  Náklady na personální zajištění klasifikace jednotlivých děl |
| **Přínosy** | Lepší možnost reagovat na vývoj mediálního trhu, větší flexibilita  Objektivita systému Kijkwijzer - jasně stanovená pravidla, jak klasifikovat audiovizuální díla |
| **Veřejnost, diváci, posluchači, děti a mladiství** | |
| **Náklady** | Možné negativní důsledky pro spotřebitele způsobené ztrátou kontroly státu nad systémem  Možné negativní důsledky hodnocení na základě systému Kijkwijzer, které nereflektují české kulturní prostředí |
| **Rada** | |
| **Přínosy** | Snížení agendy, snížení nákladů |
|  |  |
| ***Varianta 1b*** | |
| **Stát** | |
| **Náklady** | Náklady na převzetí systému Kijkwijzer, odhadované ve výši max. několik set tisíc Kč (je však možné, že by tyto náklady byly nulové v případě, že by je v plné výši převzali provozovatelé vysílání)  Náklady ztráty kontroly státu nad systémem |
| **Přínosy** | Přínosy plynoucí ze samoregulace - ochota provozovatelů vysílání spolupracovat na systému a podílet se na nákladech |
| **Provozovatelé televizního vysílání** | |
| **Náklady** | Náklady na převzetí systému Kijkwijzer, ČT cca 1 000 000 Kč, ostatní televize by pravděpodobně rovněž hradily část nákladů na převzetí systému, nicméně nelze odhadnou v jaké výši, dohromady do 1 000 000 Kč  Náklady na provoz samoregulátora - v jednotkách mil. Kč  Náklady na personální zajištění klasifikace jednotlivých děl |
| **Přínosy** | Lepší možnost reagovat na vývoj mediálního trhu, větší flexibilita  Objektivita systému Kijkwijzer - jasně stanovená pravidla, jak klasifikovat audiovizuální díla |
| **Veřejnost, diváci, posluchači, děti a mladiství** | |
| **Náklady** | Možné negativní důsledky pro spotřebitele způsobené ztrátou kontroly státu nad systémem  Možné negativní důsledky hodnocení na základě systému Kijkwijzer, které nereflektují české kulturní prostředí |
| **Rada** | |
| **Přínosy** | Snížení agendy, snížení nákladů |
| ***Varianta 2*** | |
| **Stát** | |
| **Přínosy** | Zachování kontroly státu nad systémem a pozitivní důsledky pro spotřebitele |
| **Provozovatelé televizního vysílání** | |
| **Náklady** | Náklady na klasifikaci audiovizuálních děl  Možné zvýšení nákladů na pokuty za nesprávnou klasifikaci |
| **Veřejnost, diváci, posluchači, děti a mladiství** | |
| **Přínosy** | Možné pozitivní důsledky pro spotřebitele způsobné zachováním kontroly státu nad systémem  Hodnocení audiovizuálních děl na základě systému vyvinutého v rámci, a respektujícího české kulturní prostředí |
| **Náklady** | Při problémech vývoje českého systému riziko nefunkčnosti systému labellingu a zachování nevýhod současného stavu |
| **Rada** | |
| **Náklady** | Náklady na vytvoření a provozování systému klasifikace - výrazně nižší než v rámci varianty 1  Zvýšené náklady Rady na provozování nových regulatorních činností |
|  |  |
| ***Varianta3*** |  |
| **Stát** | |
| **Přínosy** | V porovnání se současným stavem vyšší míra kontroly státu nad systémem a pozitivní důsledky pro spotřebitele |
| **Provozovatelé televizního vysílání** | |
| **Náklady** | Náklady na klasifikaci audiovizuálních děl  Náklady na vytvoření a provozování systému klasifikace - nižší než v rámci varianty 1 a využití systému Kijkwijzer |
| **Přínosy** | Přínosy plynoucí ze zapojení samoregulátora provozovatelů do procesu tvorby pravidel klasifikace audiovizuálních děl |
| **Veřejnost, diváci, posluchači, děti a mladiství** | |
| **Náklady** | Při problémech vývoje českého systému riziko nefunkčnosti systému labellingu a zachování nevýhod současného stavu |
| **Přínosy** | Možné pozitivní důsledky pro spotřebitele díky zajištění určité míry kontroly státu nad systémem  Hodnocení audiovizuálních děl na základě systému vyvinutého v rámci, a respektujícího české kulturní prostředí |
| **Rada** | |
| **Náklady** | Náklady na vytvoření a provozování systému klasifikace - vydání vyhlášky Rady a kontrola, zda provozovatelé označují |

Na základě výše uvedené diskuze doporučuje zpracovatel RIA zvolit variantu 3, tedy koregulaci. Jedním z důvodů jsou vysoké náklady a nejasnost kolem financování varianty 1 a vysoké náklady na straně všech subjektů v případě volby varianty 2.

**H. Sjednocení terminologie se zákonem o regulaci reklamy**

**Popis současného stavu:** Zákon o rozhlasovém a televizním vysílání se snaží chránit děti a mladistvé dikcí, podle níž obchodní sdělení nesmějí fyzicky nebo mravně ohrožovat děti a mladistvé tím, že přímo nabádají děti a mladistvé ke koupi nebo pronájmu určitého výrobku nebo služby s využitím jejich nezkušenosti nebo důvěřivosti, přímo nabádají děti a mladistvé, aby přemlouvali své rodiče nebo jiné osoby ke koupi nabízeného zboží nebo služeb, využívají zvláštní důvěru dětí a mladistvých ke svým rodičům, učitelům nebo k jiným osobám, nebo bezdůvodně ukazují děti a mladistvé v nebezpečných situacích.

Podobná problematika je řešena i zákonem č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (dále jen „zákon o regulaci reklamy“). Reklama nesmí, pokud jde o osoby mladší 18 let, podporovat chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj, doporučovat ke koupi výrobky nebo služby s využitím jejich nezkušenosti nebo důvěřivosti, nabádat, aby přemlouvaly své rodiče nebo zákonné zástupce nebo jiné osoby ke koupi výrobků nebo služeb, využívat jejich zvláštní důvěry vůči jejich rodičům nebo zákonným zástupcům nebo jiným osobám či nevhodným způsobem je ukazovat v nebezpečných situacích.

Zákon o provozování vysílání je zákonem speciálním ve vztahu k zákonu o regulaci reklamy, proto je většina sporů řešena Radou podle něj.

**Definice problému:** Aplikace výše uvedené části zákona o provozování vysílání je v praxi velmi obtížná. Oproti zákonu o regulaci reklamy je zde jako nutná definována podmínka fyzického a mravního ohrožení, která může být v praxi velmi obtížně prokazatelná.

**Cíl:** Cílem regulace je sjednotit obě úpravy a zamezit potencionálním negativním vlivům obchodních sdělení na děti a mladistvé.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Sjednocení obou definic.

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1**

Sjednocená terminologie povede k vyšší právní a důkazní jistotě všech subjektů. Menší prostor pro nejednoznačný výklad definice sníží následné náklady na případné soudní spory pro Radu i provozovatele vysílání. Zadavatelé a zpracovatelé obchodních sdělení pak budou ve stejné pozici jako provozovatel vysílání a dojde k omezení potencionální diskriminace jednotlivých subjektů na trhu. Veřejnost pak bude těžit ze zvýšené ochrany dětí a mladistvých.

Náklady při implementaci Varianty 1 budou téměř nulové.

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota, snížení administrativních nákladů |
| **Zadavatelé a zpracovatelé obchodních sdělení** |
| ***Přínosy*** – Vyrovnání podmínek v oblasti obchodních sdělení |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota  ***Náklady*** – Vyšší riziko uvalení sankce |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Vyšší právní jistota, lepší ochrana dětí a mladistvých |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Po porovnání nákladů a přínosů Varianty 1 se současným stavem doporučujeme k implementaci právě Variantu 1.

**I. Reklama na alkohol ve vztahu k dětským pořadům**

**Popis současného stavu**: V současnosti není problematika reklamy na alkohol před/po/během dětských pořadů nijak řešena.

**Definice problému:** Současná úprava dovoluje, aby před a po skončení dětských pořadů mohly být děti ovlivňovány obchodními sděleními na alkohol a alkoholické výrobky, což může mít signifikantní negativní vliv na jejich vývoj.

Co se týče rozsahu problému, jednalo se doposud o jednotky případů (reklama na Fernet v průběhu vánočního vysílání apod.).

**Cíl:** Cílem regulace je ochrana dětského diváka/posluchače.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Omezení reklamy na alkohol – zakázání reklamy v reklamním bloku před/během/po pořadu pro děti.

**Varianta 2** - Samoregulace

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1**

Varianta 1 může přinést administrativní náklady na straně Rady z důvodu případné další kontroly provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání. Rada dosud vyhodnocovala obchodní sdělení jen obsahově, v případě zvolení Varianty 1 bude potřeba sledovat každou reklamu na alkohol z hlediska jejího umístění ve vysílání. Rada odhaduje, že bude potřeba vytvořit pracovní místo pro jednoho dodatečného analytika s dodatečnými ročními náklady kolem 740 000 Kč. Náročnost nově zavedené povinnosti ve vztahu k personálnímu zabezpečení je však nejprve třeba ověřit praxí.

Stejně tak by mohlo dojít ke snížení příjmů z reklamy pro provozovatele z důvodu omezování a tedy neefektivní časové alokace obchodních sdělení. Otázkou zůstává, zda nové omezení změní optimální umístění reklamy během dne. Děti totiž nejsou cílovou skupinou výrobců a prodejců alkoholických nápojů, proto není velmi pravděpodobné, že se reklama na alkohol umístí právě do okolí pořadů pro děti.

Je-li však pořad určen nejen pro děti mladší 12 let, ale existuje-li pravděpodobnost, že bude zajímat i dospělé diváky, motivace k umístění reklamy na alkoholické nápoje kolem tohoto pořadu může narůstat. Proto je hlavním benefitem této varianty ochrana dětí před alkoholem a jejich mravního a fyzického vývoje.

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Náklady*** – Administrativní náklady na monitoring  ***Přínosy*** – Možné snížení nákladů z důvodu snížení stížností diváků |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Náklady*** – Možné omezení příjmů z obchodních sdělení, případné sankce |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Zvýšená ochrana dětského diváka |

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 2**

Možnost samoregulace by znamenala nulové navýšení nákladů pro Radu na monitoring. Pokud by tato možnost byla zařazena do dobrovolných kodexů, byla by do jisté míry zaručena ochrana dětí před alkoholem a jejich mravního a fyzického vývoje. Rizikem této varianty je její případná nízká efektivita, neboť podobné aktivity samoregulační subjekty dosud nerealizovaly.

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Možné snížení nákladů z důvodu snížení stížností diváků  ***Náklady*** – Nevýhody samoregulace |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Zohlednění názoru všech zapojených provozovatelů televizního a rozhlasového vysílání; přínosy spojené se samoregulací  ***Náklady*** – Možné omezení příjmů z obchodních sdělení |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Ochrana dětského diváka |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

Po porovnání nákladů a přínosů a zvážení potenciálních závažných dopadů při nízké míře ochrany dětského diváka/posluchače doporučujeme k implementaci Variantu 1. Vzhledem k tomu, že umístění reklamy na alkoholické nápoje před/po/během vysílání dětských pořadů se v praxi vyskytuje ojediněle, administrativní náročnost dohledu nad touto novou povinností by neměla představovat významnější nárůst agendy a tím i požadavky na personální zabečení.

1. **Implementace doporučené varianty a vynucování**

Za implementaci zákona je odpovědné MK ČR. Vynucování regulace bude v působnosti Rady.

V rámci konzultací zaznělo několikrát v souvislosti s možností samoregulace připomínka, že v České republice působí Rada pro reklamu a ATO jako případné samoregulační instituce.

**5.1 Vynucování**

Orgánem příslušným k výkonu dozoru nad dodržováním zákona o provozování vysílání je Rada. Rada v souvislosti s výkonem tohoto dozoru v rámci své působnosti provádí především:

* dohled nad dodržováním právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání
* ukládá sankce podle tohoto zákona
* monitoruje obsah rozhlasového a televizního vysílání
* zajišťuje přeshraniční spolupráci, podle příslušných předpisů Evropské unie a podle Evropské úmluvy o přeshraniční televizi

Rada jako nejdůležitější regulátor oblasti AVMS vystupuje v současné době v oblasti vynucování a kontroly plnění povinností buď v reakci na vnější stížnosti diváků, popř. jiných osob (provozovatelů, občanských sdružení atp.) nebo na základě vlastního monitoringu vysílání.

**Správní delikty**

Rada může podle stávajícího zákona (nová úprava v tomto směru nepřináší žádné změny) uložit několik typů správních sankcí: zrušení registrace, odejmutí licence, upozornění a opatření k nápravě, pokuta, přičemž sankcemi nejčastěji Radou ukládanými jsou pokuta a upozornění se současným uložením opatření k nápravě.

V případě porušení povinností stanovených zákonem o provozování vysílání Rada provozovatele vysílání na porušení zákona upozorní a zároveň mu stanoví lhůtu pro nápravu. Jestliže provozovatel zjedná nápravu ve stanovené lhůtě, Rada sankci neuloží. Opatření k nápravě se nepoužije v případě zvlášť hrubého porušení zákonem taxativně stanovených povinností (např. zařazení pořadů podněcujících k nenávisti z důvodů rasy, pohlaví, přesvědčení atp., pořadů, které by mohly narušit psychický, fyzický nebo mravní vývoj mládeže).

Při ukládání pokuty Rada v rámci správního uvážení zohledňuje různé aspekty porušení povinnosti provozovatele televizního vysílání jako např.: povahu vysílaného programu; závažnost věci a míru zavinění; postavení provozovatele na mediálním trhu a tím i jeho odpovědnost vůči divácké veřejnosti v oblasti informací, výchovy, kultury a zábavy; a další. Proti rozhodnutí o udělení pokuty lze podat správní žalobu podle soudního řádu správního. Výnosy z pokut jsou příjmem státního rozpočtu.

Výše pokuty je pro každé porušení stanovena zákonem, a to v podobě minimální a maximální výše její sazby.

**Definice problému:** Pokuty jsou uváděny v rozmezí, kde minimální částka je vyšší než nula. Shledá-li Rada, že zákon byl porušen, je povinna udělit pokutu v minimální výši. Pokutu nelze v banálních případech, které mohou mít negativní vliv na drobné provozovatele, odpustit.

**Cíl:** Cílem regulace je spravedlivé rozdělování pokut za porušení zákona o provozování vysílání.

**Varianty řešení:**

**Varianta 0** – Ponechání stávající právní úpravy.

**Varianta 1** – Snížení dolní hranice pokut na 0 Kč.

Snížení dolní hranice pokut posílí rozhodovací pravomoci Rady a umožní tak, aby za menší porušení zákona o provozování vysílání byla pokuta odpuštěna. To je důležité především pro malá internetová rádia či místní nebo regionální televize, pro které i dolní hranice pokuty může mít likvidační účinky. V případě, že Rada bude těmto malým provozovatelům udělovat pokuty nízké či nulové, divák či posluchač bude mít možnost vyššího výběru mezi jednotlivými provozovateli. Jediným nákladem pak bude snížení příjmu státního rozpočtu ve výši potenciálně udělených pokut.

**Identifikace nákladů a přínosů Varianty 1**

|  |
| --- |
| **Rada** |
| ***Přínosy*** – Zvýšení pravomocí |
| **Provozovatelé televizního a rozhlasového vysílání** |
| ***Přínosy*** – Spravedlivější přístup, potencionální snížení pokut, možnost „přežití“ i nejmenších provozovatelů |
| **Veřejnost/Diváci/Posluchači** |
| ***Přínosy*** – Vyšší nabídka programů díky neudělování likvidačních pokut pro malé provozovatele televizního a rozhlasového vysílání  ***Náklady*** – Snížení příjmu státního rozpočtu |

**Vyhodnocení variant a návrh řešení:**

I přes pravděpodobné snížení příjmu do státního rozpočtu doporučujeme k implementaci Variantu 1. Snížení příjmů bude záviset na posouzení kompetentního orgánu – Rady a nebude se jednat o částku, která by byla pro státní rozpočet signifikantní. Při zvolení Varianty 1 pravděpodobně dojde k navýšení konkurence mezi jednotlivými subjekty a tedy i celkovému zlepšení tržního prostředí.

K pozastavení převzatého vysílání, zákazu protiprávního jednání, zrušení registrace a odejmutí licence přistupuje Rada při zvláště hrubém porušení zákonného ustanovení či při jeho opakování a v jiných dále nespecifikovaných případech týkajících se především uvádění klamavých registračních a licenčních údajů.

**Oblasti AVMS, v nichž nejčastěji docházelo k porušování povinností ze strany regulovaných subjektů:**

* Ochrana nezletilých
* Obchodní sdělení

Výše uložených sankcí je pro provozovatele televizního vysílání často důvodem k podání správní žaloby. Vzhledem k tomu, že tyto spory navíc často končí až u Nejvyššího správního soudu, zpravidla trvají dlouhou dobu a náklady vedení těchto sporů jsou velmi vysoké z hlediska RRTV, soudů i samotných provozovatelů televizního vysílání. Každá úprava legislativy snižující pravděpodobnost takovýchto soudních sporů tak musí být hodnocena více než kladně.

1. **Přezkum účinnosti regulace**

Pro přezkum účinnosti zvolené regulace v odstupu 2 – 3 let navrhujeme následující specifické ukazatele účinnosti:

* Nárůst počtu nově regulovaných subjektů, jejich charakteristiky (např. typ poskytované AVMS, ekonomická síla, právní forma atp.)
* Skutečné náklady Rady spojené s regulací nově regulovaných subjektů
* Zvýšení efektivity licenčního řízení
* Analýza míry efektivity regulace politických obchodních sdělení
* Sledovat, zda zrušení možnosti odvolání Rady PSP ČR nemá negativní vliv na její fungování
* Sledovat, zda se nezvyšuje výskyt vulgarit a nadávek ve vysílání
* Sledovat, zda v oblasti obchodních sdělení nedošlo k vývoji nových propagačních produktů a myšlenek, které by nadále umožňovaly obcházet zákon
* Analyzovat rozdílnost vlivu reklamy a sponzorských vzkazů na diváky
* Analyzovat, zda je plněno povinné procento zpřístupněných pořadů
* Dotázat se sluchově a zrakově postižených, zda došlo ke zlepšení v oblasti zpřístupňování pořadů
* Zjistit skutečné náklady na zpřístupňování pořadů osobám se sluchovým a zrakovým postižením
* Analyzovat, zda by nebylo vhodné zvýšit/snížit podíl povinně titulkovaných pořadů a dále upravit definici

1. **Konzultace a zdroje dat**

Konzultace proběhly dvěma způsoby. V prvé řadě zpracovatel oslovil písemně nejvýznamnější subjekty, u nichž se dalo očekávat, že na ně regulace dopadne (ať už pozitivně nebo negativně), a dále odborníky na oblast audiovize a médií.

V druhém kroku pak bylo zorganizováno několik osobních jednání k získání dat a informací o postojích jednotlivých dotčených subjektů. Mezi oslovenými subjekty byly mimo jiné samozřejmě Rada, ČT, ATO, SPIR, ASNEP apod.

Z hlediska obsahového se reakce konzultovaných subjektů nejčastěji týkaly regulace politických obchodních sdělení a navrhovaných definic.

1. **Kontakty na zpracovatele RIA**

Společnost EEIP, a.s.

Thunovská 179/12, 118 00 Praha 1

tel: +420 224 232 754

<http://www.eeip.cz>

PhDr. Dita Tesárková

tel: +420 606 657 580

e-mail: [dita.tesarkova@eeip.cz](mailto:hana.reimarova@eeip.cz)

Mgr. Monika Zsigraiová

tel: +420 606 680 027

e-mail: [monika.zsigraiova@eeip.cz](mailto:monika.zsigraiova@eeip.cz)

**2. Odůvodnění hlavních principů navrhované právní úpravy a zhodnocení platného právního stavu**

Úprava zákonné regulace oblasti provozování rozhlasového a televizního vysílání, resp. jeho obsahu, která úzce souvisí s ústavně garantovanou svobodou projevu a právem na informace, je upravena zejména zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o provozování vysílání“). Obdobné problematiky se více nebo méně dotýkají i další právní předpisy, zejména zákony vymezující úpravu postavení a úkoly provozovatelů veřejnoprávního rozhlasového a televizního vysílání, tj. zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o České televizi“), a zákon č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Českém rozhlasu“). Významným právním předpisem, jehož hlavním účelem je ochrana spotřebitele, je zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o regulaci reklamy“), který je jako obecný právní předpis upravující komerční komunikaci aplikován na reklamu a sponzorování v rozhlasovém a televizním vysílání v případech, kdy zákon o provozování vysílání nestanoví úpravu speciální. Vedle těchto právních předpisů nelze pominout zákon č. 127/2005 Sb., o elektronických komunikacích a o změně některých souvisejících zákonů (zákon o elektronických komunikacích), ve znění pozdějších předpisů, (dále jen „zákon o elektronických komunikacích“), který upravuje způsoby přenosu rozhlasového a televizního vysílání.

Provozování rozhlasového a televizního vysílání úzce souvisí s oblastí poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání, která je regulována zákonem č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o audiovizuálních mediálních službách“), jenž je zaměřen na služby, jejichž hlavním cílem je poskytování pořadů veřejnosti za účelem informování, zábavy nebo vzdělávání, a které umožňují sledování pořadů v okamžiku zvoleném uživatelem a na jeho individuální žádost na základě katalogu pořadů sestaveného poskytovatelem dané služby. Jedná se tedy o úpravu oblasti služeb, které rozhlasové a televizní vysílání ve vztahu k příjemci informací v dnešní společnosti do určité míry doplňují, popřípadě mu v některých případech konkurují.

Širší právní rámec provozování rozhlasového a televizního vysílání a poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání tvoří řada dalších zákonů. Jmenovitě lze zmínit zákon č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže a o změně některých zákonů (zákon o ochraně hospodářské soutěže), ve znění pozdějších předpisů. Jelikož je v oblasti provozování rozhlasového a televizního vysílání a poskytování audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání prováděna regulace, a to jak primární (regulace přístupu na trh), tak sekundární (regulace obsahu daných služeb), dotýkají se jí také zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, zákon č. 500/2004 Sb., správní řád, a zákon č. 634/2004 Sb., o správních poplatcích. Opomenout přitom nelze obecnou právní úpravu soukromého práva, tedy zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, a zákon č. 90/2012 Sb., o obchodních společnostech a družstvech (zákon o obchodních korporacích).

Hlavním účelem navržené právní úpravy je provést v zákoně o provozování vysílání nezbytné úpravy, které brání jeho bezproblémové aplikaci, včetně vypuštění těch ustanovení, která se stala vývojem v oblasti regulace obsahu rozhlasového a televizního vysílání obsoletní. Návrh si rovněž klade za cíl zpřesnit úpravu v případech, kdy je platné znění zákona neurčité nebo nepřesné (zejména ve vztahu k právní úpravě zpřístupňování pořadů v televizním vysílání pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením).

Dalším důvodem pro předložení návrhu zákona je znění Koaliční smlouvy současných vládních stran, které pro období let 2013 – 2017 v oblasti kultury definovalo závazek zavést do zákona o provozování vysílání systém klasifikace a označování vhodnosti televizních pořadů pro nezletilé diváky.

**3. Vysvětlení nezbytnosti navrhované právní úpravy**

Předložený návrh zákona o provozování vysílání je projevem snahy reagovat na převratný technologický vývoj prostředí, v němž působí elektronická média, na jejichž straně již před lety došlo k přechodu z analogového na digitální zemské televizní vysílání. Zákon o provozování vysílání byl přijat v době, kdy technologické prostředky přenosu vysílání byly na zcela jiné úrovni, a ačkoli byl od doby přijetí několikrát novelizován, jsou v něm stále obsažena ustanovení neodpovídající aktuálnímu stavu přenosu vysílání. Zákon obsahuje řadu ustanovení vztahujících se na analogové televizní vysílání ukončené již v roce 2011, která jej činí nepřehledným. V případě právní úpravy tzv. primární regulace, kdy Rada rozhoduje o licencích a registracích pro vysílací sektor, je navrhováno zjednodušení a zefektivnění oproti stávajícímu stavu regulace, který stále vychází z modelu udělování licencí pro analogové televizní vysílání.

Zásadním důvodem pro změnu právní úpravy jsou poznatky Rady z regulační praxe. Rada v rámci své činnosti (často na základě judikatury správních soudů) identifikovala nedostatky stávající právní úpravy v podobě absence definic některých zákonem používaných institutů a pojmů a také neaktuálnosti právní úpravy způsobené vývojem společnosti a technologickým pokrokem. Jedním ze záměrů je tedy doplnit stávající zákonnou úpravu o chybějící definice pojmů, kterých se při právní regulaci vysílacího prostředí běžně užívá (například definice „pořadu pro děti“, „politického obchodního sdělení“, „skrytých titulků“, „audiopopisu", „českého znakového jazyka“ apod.), aniž by definovány byly. Absence zákonných definic těchto pojmů způsobuje nejasný výklad, snižuje právní jistotu a je příčinou vzniku sporů při aplikaci zákona. Může vést k nedostatečné efektivitě regulace obsahu rozhlasového a televizního vysílání, respektive jeho přínosu pro veřejnost (recipienty vysílání). Nicméně i v případě některých institutů a pojmů, na které dosavadní zákonná úprava pamatuje, dochází ke zpřesnění normativního textu ve smyslu reflexe dosavadních zkušeností z jejich aplikace.

V souvislosti s ochranou dětí a mladistvých jako skupinou posluchačů a diváků, která může být obsahem vysílání zvláště ovlivněna, se zákonem zavádí systém klasifikace a jednotného označování televizních pořadů a upoutávek na ně, jenž by měl příjemcům vysílání (zejména rodičům dětí) napomoci získat informace o obsahu následujícího vysílání, respektive o závadných prvcích, které se v něm mohou vyskytovat. Potenciální divák se dozví nejen pro jakou věkovou skupinu diváků je určitý mediální obsah nevhodný, ale také to, které závadné prvky (vulgarismy, bezdůvodné násilí, sex, apod.) se v konkrétním pořadu vyskytují. Podobné systémy klasifikace v zahraničí fungují jako vhodná pomůcka pro rodiče a další osoby, které mají na vývoj dětí a mladistvých vliv, aby v rámci svého výchovného působení mohli dostatečně zvážit a rozhodnout, jaký mediální obsah mohou dětem a mladistvým zpřístupnit. V České republice je zatím označování audiovizuálních děl prováděno pouze na základě dobrovolných projektů jednotlivých provozovatelů televizního vysílání (zejména České televize). Nejedná se však o systém klasifikace a označování televizních pořadů jednotnými symboly z hlediska nevhodnosti pořadů pro jednotlivé věkové kategorie, ani z hlediska přítomnosti závadných prvků v obsahu pořadu. Snahou navržené právní úpravy je právě sjednocení symbolů pro označování pořadů, aby se vyloučila jejich rozdílná podoba na programech různých provozovatelů a divák se mohl v nabídce pořadů ve všech programech snadněji orientovat.

Předložený návrh pamatuje rovněž na zájmy další zvláštní skupiny televizních diváků, a to na osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením. Tyto osoby jsou znevýhodněny při přijímání televizním vysíláním šířených informací a potřebných pro jejich plnou účast na společenském a kulturním životě společnosti. Z důvodu zachování principu rovnosti je nezbytné toto znevýhodnění zmírnit dostupnými technologickými prostředky. Platná právní úprava v souladu s apelem směrnice o audiovizuálních mediálních službách již obsahuje pravidla pro zpřístupňování pořadů v televizním vysílání pro uvedenou skupinu obyvatel (včetně závazných kvót pro plnění této povinnosti), avšak je v mnoha ohledech neúplná a obsahuje řadu nepřesností, což se projevuje v její obtížné aplikaci. Navržené změny, které se snaží tyto nedostatky odstranit, se dotýkají také příslušné úpravy v zákoně o České televizi a v zákoně o audiovizuálních mediálních službách.

Návrhem zákona se dále sleduje náprava stavu, kdy v důsledku odvolání celé Rady předsedou vlády na návrh Poslanecké sněmovny se regulační orgán členského státu Evropské unie s celostátní působností pro oblast, která je harmonizována s právem Evropské unie, stává přechodně nefunkčním, nezpůsobilým plnit úkoly, ke kterým byl jako ústřední správní úřad zákonem zřízen. Právní institut, jehož aplikace vznik takového stavu navozuje, popírá standardy evropského správního práva a způsobuje neschopnost České republiky plnit řádně závazky vůči Evropské unii vyplývající ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách a z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2006/2004 ze dne 27. října 2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele („nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele“). Možnost vzniku tohoto nepřípustného stavu je třeba zákonem vyloučit.

V neposlední řadě navrhované změny reflektují vývoj a změny právního řádu České republiky a potřebu sjednocení terminologie s novým občanským zákoníkem a zákonem o obchodních korporacích.

V oblasti sankcí se zrušují stanovené spodní hranice pokut ukládaných Radou za spáchání správních deliktů, aby bylo dosaženo posílení její rozhodovací pravomoci poskytnutím většího prostoru pro správní uvážení.

**4. Zhodnocení souladu návrhu zákona s ústavním pořádkem České republiky**

Návrh zákona je v souladu s Ústavou České republiky a s Listinou základních práv a svobod (dále jen „Listina“), stejně jako s ostatními právními předpisy.

Navrhovaná právní úprava není v rozporu s mezinárodními smlouvami, jimiž je Česká republika vázána.

Navržená změna zákona o provozování vysílání se dotýká šíření a přijímání informací, jedná se tedy o problematiku svobody projevu a práva na informace. Z hlediska ústavního pořádku České republiky je zásadním ustanovením čl. 17 Listiny. Zákon o provozování vysílání se ústavně zaručené svobody a práva na informace dotýká v souladu s čl. 17 odst. 4 Listiny, podle kterého lze svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti. V konkrétním případě jde zejména o ochranu dětí a mladistvých, o ochranu televizního diváka coby spotřebitele, kterému jsou určeny veškeré druhy obchodních sdělení, o ochranu osob se sluchovým nebo zrakovým postižením, respektive o zajištění jejich práva na přístup k informacím, apod. V obecné rovině je poskytována ochrana právům všech osob bez ohledu na příslušnost k některé ze speciálních skupin, konkrétně tedy právu veřejnosti na příjem informací ze strany provozovatelů vysílání.

Navržená právní úprava je v souladu s Všeobecnou deklarací lidských práv, a to zejména s ustanovením čl. 19 tohoto dokumentu, podle kterého je zaručena svoboda přesvědčení a projevu a svoboda vyhledávání, přijímání a rozšiřování informací a myšlenek.

Návrh zákona je v souladu rovněž s Mezinárodním paktem o občanských a politických právech, který ve svém čl. 19 garantuje svobodu názoru a projevu a připouští možnost zákonných omezení této svobody.

Významnou úpravu svobody projevu mimo to představuje čl. 10 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod Rady Evropy (dále jen „Evropská úmluva“), podle níž je zaručena svoboda projevu, která zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Zároveň je však státům přiznáno právo vyžadovat udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem. Podle čl. 10 odst. 2 Evropské úmluvy může výkon svobody projevu 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 zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.

**5. Zhodnocení slučitelnosti navrhované právní úpravy s předpisy Evropské unie, judikaturou soudních orgánů Evropské unie a obecnými právními zásadami práva Evropské unie**

Návrh novely zákona o provozování vysílání je v souladu s předpisy Evropské unie, mezi nimiž lze za nejvýznamnější označit směrnici o audiovizuálních mediálních službách, která mj. stanoví, že právo osob se zdravotním postižením podílet se na společenském a kulturním životě a začlenit se do něj je neoddělitelně spjato s poskytováním dostupných audiovizuálních mediálních služeb, k čemuž mimo jiné slouží prostředky k zajištění této dostupnosti jako např. znaková řeč, titulkování, zvukový popis apod. Předložený návrh zákona sleduje tedy mimo jiné i tyto směrnicí upravené principy práva osob se sluchovým nebo zrakovým postižením, neboť obsahuje úpravu platné právní úpravy zpřístupňování pořadů pro tyto osoby, jejímž cílem je zajistit vyšší kvalitu zpřístupnění televizních pořadů a tím i větší možnost těchto osob pro zapojení do společenského a kulturního života.

Tato směrnice jako základní právní předpis Evropské unie regulující obsah televizního vysílání rovněž uvádí, že k zajištění úplné a odpovídající ochrany zájmů spotřebitelů, jimiž jsou televizní diváci, je podstatné, aby televizní reklama podléhala určitému počtu minimálních pravidel a norem a aby členské státy měly pravomoc stanovit přísnější a podrobnější pravidla a v některých případech rozdílné podmínky pro subjekty televizního vysílání, které spadají do jejich pravomoci. Předkládaná novela je s tím zcela v souladu, když se snaží zpřesnit pravidla po vysílání obchodních sdělení, konkrétně politických obchodních sdělení.

Stejně zavedení definice pořadu pro děti a zpřesnění pravidel a podmínek pro vysílání obchodních sdělení při tomto typu pořadů je v souladu s evropskou právní úpravou směřující k ochraně zájmů spotřebitelů, a to těch, kteří jsou nejsnáze ovlivnitelní. Ochranu této skupiny diváků a posluchačů sleduje předložená novela zároveň v podobě zpřesnění pravidel pro vysílání obsahu, který může ohrozit vývoj dětí a mladistvých. Opět se jedná o úpravu v souladu s výše uvedenou evropskou směrnicí, podle jejíhož čl. 27 odst. 1 jsou samy členské státy zmocněny přijímat vhodná opatření, aby vysílání subjektů spadajících do jejich pravomoci neobsahovalo pořady, které by mohly vážně poškodit tělesný, duševní nebo mravní vývoj nezletilých osob. Tato samostatnost je členským státům svěřena na základě akceptace toho, že otázky mravnosti a její ochrany jsou proměnlivé vzhledem k místu a času. Neexistenci jednotného pojetí pojmu morálka, který má v každém státě jiný obsah mj. v závislosti na jeho historickém vývoji, potvrdil i Evropský soud pro lidská práva v rozsudku Handyside proti Spojenému království.

Předkládanou novelou je zároveň dodržen soulad s judikaturou soudních orgánů Evropské unie a s obecnými právními zásadami práva Evropské unie, ve kterých je podporována svoboda projevu, respektive vysílání, ve spojení s principem kontroly ze strany členských států.

**6. Předpokládaný hospodářský a finanční dopad navrhované právní úpravy**

Za účelem posílení dohledu na zachovávání plurality informaci v rozhlasovém a televizním vysílání je do návrhu zákona začleněna změna zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, která má Radě umožnit přístup k informacím o akcionářích provozovatelů vysílání přímo od centrálního depozitáře cenných papírů. Rada má v současné době organizačně a personálně nastaven určitý systém výkonu dohledu v předmětné oblasti, v jehož rámci není agenda získávání a vyhodnocování údajů z centrální evidence cenných papírů zahrnuta. Aktuální odhady konkrétních dopadů této agendy na personální obsazení příslušného útvaru Úřadu Rady a v případě navýšení počtu jeho zaměstnanců i na státní rozpočet nejsou dostatečně průkazné. Teprve poznatky z uplatňování nového nástroje dohledu v praxi za zkušební období alespoň 12 kalendářních měsíců však umožní činit relevantní závěry v otázce, zda lze novou agendu efektivně naplňovat bez ohrožení stávajících úkolů, aniž by došlo k navýšení počtu analytických zaměstnanců v Úřadu Rady, nebo zda je navýšení počtu zaměstnanců nezbytné a o kolik.

Stejně tak v případě zákazu zařazování obchodních sdělení na alkoholické nápoje během doby, která počíná běžet 5 minut před začátkem pořadu pro děti a končí 5 minut po jeho ukončení, je třeba vyčkat na praxi Rady v průběhu dostatečné zkušební doby, a teprve potom vyhodnotit, zda je možné tuto novou agendu vykonávat při stávajícím personálním obsazení Úřadu Rady.

**7. Předpokládaný dopad navrhované právní úpravy ve vztahu k zákazu diskriminace, dopady na životní prostředí a sociální dopady**

Navrhovaná právní úprava nemá žádné dopady na životní prostředí a žádné negativní sociální dopady. Předkládaný návrh zákona nemá ani žádný diskriminační potenciál, naopak se snaží posílit právo osob se sluchovým nebo zrakovým postižením na účast na společenském a kulturním životě a přijímání informací. Ve vztahu k rovnosti mužů a žen je navrhovaná právní úprava neutrální.

**8. Zhodnocení dopadu navrhované právní úpravy ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů, zhodnocení korupčních rizik**

Návrh zákona nemá dopady ve vztahu k ochraně soukromí a osobních údajů. Z návrhu nevyplývají žádná korupční rizika.

**9. Zhodnocení dopadu navrhované právní úpravy na mezinárodní konkurenceschopnost ČR, na podnikatelské prostředí a na spotřebitele**

Lze předpokládat, že návrh zákona, který zavádí definici politického obchodního sdělení a stanoví přesnější a podrobnější pravidla pro zpřístupňování pořadů pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením, může mít dopady na podnikatelské prostřední (např. na příjmy provozovatelů vysílání z obchodních sdělení vysílaných v rámci jejich programů). Nicméně tyto dopady lze obtížně kvantifikovat a porovnat je ve vztahu k chráněným zájmům, kterým jsou ochrana dětí a mladistvých, ochrana diváků coby spotřebitelů nebo ochrana svobodné a rovné politické soutěže.

V důsledku nové právní úpravy systému klasifikace a označování pořadů a upoutávek v televizním vysílání nelze odhadovat zvýšení nákladů provozovatelů vysílání, neboť v určitém rozsahu toho označování řada provozovatelů provádí již za stávající úpravy. Tyto náklady provozovatelů vysílání by však měly být dlouhodobě kompenzovány úbytkem sankcí ze strany regulátora, který lze při nastavení funkčního systému klasifikace a označování pořadů předpokládat.

Rovněž zpřesnění právní úpravy zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým postižením a pro osoby se zrakovým postižením by si nemělo vyžádat dodatečné náklady provozovatelů vysílání, neboť nedochází k rozšiřování jejich povinností, nýbrž pouze k zpřesnění dosud sporných otázek této problematiky. Lepší zpřístupnění televizních pořadů osobám se sluchovým a zrakovým postižením může naopak mít za následek rozšíření okruhu a počtu příjemců vysílání, o které jde provozovatelům vysílání s licencí především a od kterého se odvíjí převážná část jejich zisků.

Taktéž se neočekávají žádné sociální dopady, včetně dopadů na specifické skupiny obyvatel, ať se jedná o dopady na osoby sociálně slabé a na osoby se zdravotním postižením nebo dopad na národnostní menšiny. Navrhovaná novela naopak představuje podporu práv osob se sluchovým nebo zrakovým postižením na přístup k informacím šířeným televizním vysíláním.

**10. Předpokládaný dopad návrhu zákona na územní samosprávné celky a na výkon státní statistické služby**

Navrhovaná právní úprava nemá žádný dopad na územní samosprávné celky ani na výkon státní statistické služby.

**Zvláštní část:**

**K části první Čl. I**

**K bodu 1**

Ustanovení § 1 zákona o provozování vysílání stanoví, že tento zákon zapracovává příslušné předpisy Evropské unie, a odkazuje přitom v poznámce pod čarou č. 1 na směrnici Evropského parlamentu a Rady 97/36/ES ze dne 30. června 1997, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání, a na směrnici Evropského parlamentu a Rady 2007/65/ES ze dne 11. prosince 2007, kterou se mění směrnice Rady 89/552/EHS o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících provozování televizního vysílání.

Směrnice 89/552/EHS byla včetně směrnic 97/36/ES a 2007/65/ES výslovně zrušena a nahrazena směrnicí o audiovizuálních mediálních službách. V tomto smyslu je tedy třeba změnit odkaz v poznámce pod čarou č. 1.

**K bodu 2 (§ 2 odst. 1 písm. f))**

Platné znění definice místního vysílání je převzato ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách, a je třeba jej v nezměněné podobě zachovat pro definování místního televizního vysílání.

Pokud se však jedná o místní rozhlasové vysílání, pak je definice svou konstrukcí nevhodná, a neodpovídá definicím pro vysílání regionální, resp. celoplošné. Konkrétně jde zejména o použití pojmů „místně vymezené oblasti“ a „programu pro tuto oblast vytvářeného“. Ve skutečnosti je totiž i regionální rozhlasový program vytvářen stejným postupem jako program celoplošný. Z tohoto důvodu se navrhuje zpřesnění definice místního vysílání ve vztahu k rozhlasovému vysílání.

**K bodu 3 (§ 2 odst. 1 písm. v))**

Zákon o provozování vysílání je právním předpisem upravujícím regulaci obsahu rozhlasového a televizního vysílání, nikoli regulaci technických prostředků jeho přenosu. Z vymezení jeho úpravy plyne, že nedefinuje jednotlivé sítě elektronických komunikací, jejichž provozování a definice upravuje zvláštní právní předpis, a to zákon o elektronických komunikacích).

Ačkoli zákon o provozování vysílání neobsahuje definici všech technických prostředků pro šíření vysílání (např. pozemních vysílačů, družic atp.), přesto obsahuje definici kabelového systému, ta je však částečně překonaná. Za současného stavu navíc koliduje s definicí zvláštních přenosových systémů podle § 12 odst. 3 písm. c), které jsou vymezeny negativně, jako přenosové systémy, které nejsou vysílači, kabely ani družicemi. Kabelové systémy jsou naproti tomu vymezeny tak, že se jedná také o jiné technické prostředky vyjma zemských rádiových vysílacích zařízení, ačkoli tomu tak v současné době ve skutečnosti již není. Uvedená definice odpovídá době, kdy jiné způsoby šíření vysílání nebyly možné a zákon s nimi nepočítal. Vzhledem k tomu, že podle zákona o provozování vysílání se stále udělují licence k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím kabelových systémů (v § 25 a násl.), je vhodné definici „kabelového systému“ zachovat, avšak upravit ji tak, aby z ní bylo jednoznačně zřejmé, že zvláštní přenosový systém podle § 12 odst. 3 písm. c) nespadá do definice kabelového systému.

**K bodu 4 (§ 2 odst. 1 písm. w))**

Ustanovení obsahuje definici souboru technických parametrů, s níž zákon nadále pracuje (např. v ustanovení § 20). Souborem technických parametrů se v licenci vymezuje územní rozsah vysílání v případě analogového vysílání, tj. v současné době pouze v případě vysílání rozhlasového, neboť analogové televizní vysílání bylo ukončeno přechodem na vysílání digitální v roce 2011. V platném znění definice v § 2 odst. 1 písm. w) se nicméně nadále používá označení „analogové“ jak pro rozhlasové, tak pro televizní vysílání. Slovo „analogové“ je třeba z definice odstranit, aby odpovídala současnému stavu.

**K bodu 5 (§ 2 odst. 2 písm. d))**

V zákoně o provozování vysílání, stejně jako v zákoně o České televizi a v zákoně o Českém rozhlasu je používán pojem „pořad pro děti“, aniž by byl některým z těchto předpisů definován. Definici neobsahuje ani zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání. Zákon o provozování vysílání hovoří o pořadech pro děti v § 49 odst. 4 a 5 v souvislosti s vysíláním obchodních sdělení, kde přísněji upravuje zařazování obchodních sdělení do vysílání ve spojitosti s pořady pro děti, a chrání dětské diváky před pořady s umístěnými produkty, když v ustanovení § 53a odst. 1 v pořadech pro děti výslovně vylučuje umístění produktu.

Úprava zákona o provozování vysílání a zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání, která omezuje využívání institutů obchodních sdělení v souvislosti s pořady pro děti, vychází ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách, která s tímto pojmem sice pracuje, ale rovněž jeho definici neobsahuje. Její článek 20 odst. 2, který upravuje způsob přerušování pořadů reklamou, stanoví, že „*vysílání filmů vytvořených pro televizi (s výjimkou seriálů, cyklů a dokumentů), kinematografických děl a zpravodajských pořadů může být přerušeno televizní reklamou nebo teleshoppingem jednou během každého plánovaného časového úseku o délce nejméně 30 minut. Vysílání pořadů pro děti může být přerušeno televizní reklamou nebo teleshoppingem jednou během každého plánovaného časového úseku o délce nejméně 30 minut, pokud plánovaná délka pořadu přesahuje 30 minut. Televizní reklama a teleshopping nesmějí být zařazovány během bohoslužeb*“*.*

Článek 11 směrnice o audiovizuálních mediálních službách dále upravuje, u jakých typů pořadů mohou členské země přistoupit k výjimce z obecného zákazu umísťování produktu. Pořady pro děti jsou však výslovně uvedeny jako kategorie pořadů, u nichž nelze umístění produktu připustit. Článek 10 odst. 4 zároveň umožňuje, aby členské státy přijaly právní úpravu, která zakáže, aby se sponzorské logo objevovalo během pořadů pro děti, k čemuž Česká republika nepřistoupila.

V článku 9 obsahuje směrnice o audiovizuálních mediálních službách apel na poskytovatele audiovizuálních mediálních služeb, aby vytvořili kodexy chování, pokud jde o nevhodná audiovizuální obchodní sdělení provázející pořady pro děti nebo do těchto pořadů začleněná, nebo obchodní sdělení týkající se potravin a nápojů obsahujících živiny a látky s výživovým nebo fyziologickým účinkem, zejména látky, jako jsou tuky, transmastné kyseliny, sůl/sodík a cukry, jejichž nadměrný příjem v celkové stravě se nedoporučuje.

Pojem „pořad pro děti“ je používán rovněž v kapitole 1 článku 1, kde je v rámci definičních ustanovení specifikován pojem „pořad“ jako „*Pohyblivá obrazová sekvence se zvukem nebo bez něj, která představuje jednotlivou položku v rámci programové skladby nebo katalogu sestavených poskytovatelem mediálních služeb a jejíž podoba a obsah jsou srovnatelné s podobou a obsahem televizního vysílání. Pořady jsou např. celovečerní filmy, sportovní události, situační komedie, dokumentární pořady, pořady pro děti nebo původní tvorba.“*

V definici pořadu pro děti se vychází obecně z českého právního řádu, který rozlišuje mezi dítětem a mladistvým. Rovněž zákon o provozování vysílání rozlišuje děti a mladistvé, byť povinnosti provozovatelů formulované směrem k dětem a mladistvým jsou v tomto zákoně zpravidla totožné.

Dětský pořad není samostatnou žánrovou kategorií. Jde o skupinu pořadů vyrobenou s cílem oslovit specifickou diváckou skupinu, přičemž tuto skupinu lze oslovit širokou škálou formátů. Vedle filmů, pohádkových příběhů a děl dramatického charakteru, to mohou být nejen pořady edukační, zábavní, soutěžní, dokumentární, estrádní, ale například i pořady zpravodajské.

Hlavním cílem zavedení definice dětského pořadu je posílení ochrany dětí před tlakem obchodních sdělení. Zásadní je proto určit, od kdy je dítě schopno rozeznat obchodní sdělení od ostatního mediálního obsahu a chápat jeho účel. Studie provedené na toto téma prokazují, že rozeznat reklamu od standardního televizního vysílání dokážou děti již kolem 5. roku života. Její funkci si ovšem uvědomují až kolem 7. či 8. roku života. Plně chápat smysl a použité techniky reklamy jsou pak děti schopné až ve věku jedenácti či dvanácti let.

Přestože je nezpochybnitelné, že i dospívající ve věku 15 až 18 let je třeba chránit před nebezpečnými mediálními obsahy, jak to činí zákon o provozování vysílání, neznamená to, že diváci tohoto věku jsou „dětskými diváky“. Naopak, tato věková kategorie diváků už vyhledává v médiích obsahy určené dospělému publiku, protože takové mediální obsahy jsou již pro ni plně srozumitelné a atraktivní.

Při hledání adekvátní věkové hranice, která bude definovat, pro jak staré dítě jsou určeny dětské pořady, nelze vycházet ze zákonné věkové hranice zletilosti či právní odpovědnosti. Měla by být zohledněna zralost dítěte, přičemž v úvahu by měly být brány hlavní stránky vývoje osobnosti, zejména vývoj emoční, percepční, kognitivní a sociální.

Otázkou zůstává, od kdy se osobnost stává fakticky dospělým divákem, kdy je již oslovována mediálními obsahy pro dospělé, vyhledává takové obsahy a je schopna je zcela plnohodnotně chápat a interpretovat. Obecně lze konstatovat, že rozhodujícím obdobím, kdy osobnost ztrácí psychologický charakter dítěte je mezi 11. až 15. rokem, tedy období pubescence.

Pokud tedy jde o stanovení definice pořadu pro děti, lze předpokládat, že se jedná o pořad, který oslovuje jedince před nástupem období puberty, tj. přibližně před dosažením věku 12 let. Třinácti až patnáctileté děti, přestože je stále nutné je chránit před řadou škodlivých obsahů (pornografie, hrubé násilí, obsahy svádějící k nápodobě – sebepoškozování, užívání drog), jsou z hlediska chápání obsahu mediálních služeb zpravidla již natolik vyspělé, že ve vysílání nevyhledávají díla svým charakterem specificky dětská, ale jsou již plnohodnotnými konzumenty prakticky jakýchkoli audiovizuálních obsahů, aniž by měly problém s jejich pochopením a interpretací. Pořadem určeným pro děti je audiovizuální tvorba, která si klade za cíl oslovit pouze dítě. Jedná se o takový typ pořadu, jehož obsah je pro dítě zcela bezpečný a srozumitelný bez toho, aby byla nutná nebo vhodná podpora dospělého diváka jako někoho, kdo dítěti vysvětlí složitější obsahové a dějové prvky. Současně lze u takového typu pořadu předpokládat, že není divácky atraktivní pro intelektuálně a emotivně dospělého člověka.

Naopak pořad zaměřený na dětské diváky, ovšem kladoucí si za cíl oslovit a zaujmout i publikum starší, včetně dospělého, můžeme zjednodušeně nazývat jako formát rodinného pořadu. Rodinné pořady jsou koncipovány tak, aby byly vhodné a přitažlivé i pro dětského diváka, ale nelze je označit jako určené výhradně dětskému divákovi. Fakt, že nejde o pořady cílené a pouze zaměřené na děti, dokládá zpravidla i vysílací čas, do něhož provozovatelé takové pořady zařazují. Takovéto pořady bývají běžně do vysílání zařazovány až od 20. hodiny, což nelze považovat za „dětský vysílací čas“. Typickým rysem rodinného pořadu je schopnost být divácky atraktivní pro všechny věkové kategorie diváků. Jedná se tedy o pořad, který je dramaturgicky, obsahově a použitými audiovizuálními prostředky zpracován tak, aby uspokojoval i potřeby dospělého diváka. Zároveň však takový pořad nabízí totéž i dětskému divákovi. Příběh, forma a styl vyprávění, téma, použité audiovizuální prostředky – to vše je podřízeno tomu, aby pořad byl pro dítě nejen atraktivní, ale také srozumitelný. Vnějškově – prvoplánově takový audiovizuální počin zpravidla spíše připomíná pořad dětský. Mnohdy jde o animované pořady a filmy s pohádkovými (nereálnými, fantazijními) motivy. Dospělému divákovi jsou pak obvykle určeny prvky obsažené spíše ve druhém plánu (dvojsmysly, narážky, které nejsou pro dítě srozumitelné, satirické, parodické prvky apod.). Mediální analýza nám umožňuje odlišit pořad výhradně dětský a pořad rodinný, nicméně je otázkou, jak by takové odlišení probíhalo v každodenní vysílací praxi. Jako „pořad pro děti“ by tedy neměl být posuzován pouze pořad určený výhradně pro děti mladší 12 let, nýbrž i pořad, který může a má ambici oslovit i mladistvé nebo dospělé diváky.

Při posuzování kategorie pořadů pro děti by měly být vyhodnocovány prvky jako téma, obsah, použité audiovizuální nebo zvukové prostředky, způsob narace, způsob a čas zařazení do vysílání, stopáž nebo prezentace pořadu provozovatelem vysílání, a to pokud možno komplexně. Cílem analýzy obsahu, narace a použitých audiovizuálních a zvukových prostředků je zjistit, zda je pořad skutečně koncipován jako dětský, tedy zda je zpracován tak, aby byl přitažlivý, srozumitelný a obsahově zcela bezpečný pro dětského diváka. Některé pořady, které při povrchním posouzení mohou působit jako pořady dětské, fakticky nemusejí být přizpůsobeny dětskému divákovi, ať již z důvodu, že mají komplikovanou stavbu, využívají složité časové posloupnosti vyprávění, ztvárňují několik nesouvisejících zápletek, mají řadu postav, příběh se odehrává ve zneklidňujícím prostředí, jsou využívány vizuální či zvukové efekty, které znesnadňují pochopení obsahu, vyznění a závěr děje není jednoznačný, postavy hovoří hrubě, příběh zahrnuje obsahy a témata, která nejsou vhodná pro děti nebo nejsou pro děti srozumitelná apod. Aby bylo možné pořad jednoznačně vyhodnotit jako dětský, měl by být komplexně koncipován pro diváka mladšího 12 let, tedy svým obsahem (pojednávaným tématem), použitými audiovizuálními a zvukovými prostředky, způsobem narace, stopáží, způsobem i časem zařazení do vysílání a prezentací pořadu provozovatelem vysílání.

Kromě toho, že dětský pořad má být ve všech sledovaných aspektech podřízen potřebám a úrovni zralosti dětí mladších 12 let, je pro ryze dětský pořad typické, že sleduje i vyšší cíle, než pouze bezpečné zaplnění volného času dítěte. Tvůrci dětských pořadů zpravidla usilují o to, aby rozšířili dětské obzory, aby je naučili něčemu novému a zprostředkovali jim hodnoty, které daná společnost uznává. Podle výše popsaných kritérií lze u všech těchto typů pořadů posoudit, zda jde o pořady určené dětem do 12 let.

**K bodu 5**

**(§ 2 odst. 2 písm. e), f) a g))**

Uvedená ustanovení definují způsoby zpřístupnění pořadů televizního vysílání pro osoby se sluchovým postižením a pro osoby se zrakovým postižením. Návrh zákona obsahuje zpřesnění pravidel pro toto zpřístupňování, a to v novém § 54b, který pracuje s pojmy „skryté titulky“, „audiopopis“ a „český znakový jazyk“ jako s formami, kterými lze zpřístupnit televizní pořady pro osoby s postižením. Z tohoto důvodu je třeba tyto formy zpřístupnění pořadů zákonem definovat.

Skryté titulky jsou definovány jako forma zpřístupnění pořadů pro osoby se sluchovým postižením, který zprostředkovává nejen mluvenou řeč, ale obsahuje rovněž informace o zvucích v prostředí a ději (což je podstatou jejich kompenzační funkce) a poskytuje tak osobám se sluchovým postižením všechny potřebné informace a náležitosti nutné pro pochopení děje.

Český znakový jazyk je v návrhu definován v souladu se zákonem č. 155/1998 Sb., o komunikačních systémech neslyšících a hluchoslepých osob, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon o provozování vysílání v platném znění (v § 32 odst. 2) hovoří o „zpřístupnění pořadů pro osoby se zrakovým postižením“. Jediným způsobem takového zpřístupnění je přitom tzv. „audiopopis“, tedy slovní komentář obrazové složky pořadu, který umožňuje osobám se zrakovým postižením vnímat ty části pořadu, které nejsou vyjádřeny zvukem, popř. jsou zvukem obtížně rozpoznatelné. Tento komentář je přitom uzpůsoben pro vnímání osob se zrakovým postižením tím způsobem, že popisuje děj právě probíhající na obrazovce, který nelze vnímat nebo pochopit ze zvukové složky televizního pořadu. Vzhledem k tomu, že navržená právní úprava v § 54b s pojmem „audiopopis“ pracuje, je třeba jej v zákoně definovat.

**(§ 2 odst. 2 písm. h))**

Návrh definice souvisí s právní úpravou zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením. Podle právní úpravy navržené v § 54b se totiž povinný podíl zpřístupněných pořadů počítá z celkové stopáže, tj. z celkového trvání všech vysílaných pořadů, které lze nebo je účelné zpřístupnit pro osoby s postižením. Z tohoto důvodu je třeba definovat pojem „stopáž televizního pořadu“, a to jako čas jeho trvání, do něhož se nezapočítává čas trvání dalších částí vysílání, které mohou být do pořadu vloženy, např. čas vložené reklamy.

**K bodu 6 (§ 2 odst. 7 písm. a))**

Mezi ustanovení, jejichž dodržování je Rada povinna kontrolovat, patří také ustanovení § 57 o vytváření programových sítí, o maximálním pokrytí obyvatel a zákazu změny programové sítě po dobu platnosti licence. Pro kontrolu dodržování tohoto ustanovení je však nezbytné jednoznačně identifikovat programové sítě a programy, které je tvoří. Současná definice programové sítě uvedená v § 2 odst. 1 písm. d) je neurčitá, zejména pokud jde o charakteristiku podstatné části společně sestavovaného nebo přejímaného programu. Její negativní vymezení v § 2 odst. 7 písm. a) je rovněž neurčité, neboť za programovou síť se nepovažuje společné sestavování nebo vzájemné přejímání takových částí programů, které nejsou významné z hlediska jejich podílu na denní vysílací době v programu. Vzhledem k nejasné formulaci těchto ustanovení se navrhuje právní úpravu zjednodušit a zpřesnit a z negativního vymezení programové sítě v § 2 odst. 7 vypustit text, podle něhož se za programovou síť nepovažuje společné sestavování nebo vzájemné přejímání takových částí programů, které nejsou významné z hlediska jejich podílu na denní vysílací době v programu. Postačí totiž definice obsažená v § 2 odst. 1 písm. d), která stanoví, že programovou sítí je společné sestavování programů nebo jejich *podstatných* částí nebo vzájemné přejímání programů nebo jejich *podstatných* částí nebo jejich současné šíření více provozovateli. O tom, zda se jedná o „podstatnou“ část programů musí totiž vždy rozhodnout Rada dle okolností konkrétního případu.

**K bodu 7 (§ 3 odst. 3 písm. a))**

Zrušuje se poznámka pod čarou č. 4a včetně odkazu na tuto poznámku pod čarou.

**K bodu 8 (§ 3a odst. 1)**

Vzhledem k tomu, že subjekt žádající o licenci k provozování vysílání, může mít rovněž formu evropské společnosti ve smyslu zákona č. 627/2004 Sb., je z důvodu transparentnosti vlastnictví třeba zajistit, aby její akcie zněly na jméno.

**K bodu 9 (§ 3a odst. 2)**

V souladu s právní úpravou v občanském zákoníku se právní termín „způsobilost k právním úkonům“ nahrazuje právním termínem „svéprávnost“.

**K bodu 10 (§ 3a odst. 3)**

Je-li žadatel o licenci zahraniční osobou, může mít na území České republiky pobočku, která, je-li zapsána do obchodního rejstříku, je v souladu s § 503 občanského zákoníku nazývána odštěpný závod. V souladu s terminologií občanského zákoníku se proto právní termín „organizační složka“ nahrazuje právním termínem „odštěpný závod“.

**K bodu 11 (poznámky pod čarou č. 4d a 4e)**

Tyto poznámky pod čarou obsahují v platném znění odkaz na zrušený zákon č. 513/1991 Sb., obchodní zákoník. Text poznámek pod čarou je proto třeba nahradit odkazem na nový občanský zákoník, zákon o obchodních korporacích, zákon č. 627/2004 Sb., o evropské společnosti, a zákon č. 91/2012 Sb., o mezinárodním právu soukromém.

**K bodu 12 (§ 5 písm. e))**

Uvedené ustanovení představuje v současné podobě nadbytečnou administrativní zátěž, zejména z toho důvodu, že některé skutečnosti jsou zveřejňovány opakovaně, případně je jejich zveřejňování způsobem umožňujícím dálkový přístup bezdůvodné. Pokud jde o přehled všech žádostí o licenci a registraci, veškeré projednané žádosti o oprávnění podle zákona o provozování vysílání jsou zveřejňovány pravidelně v tiskových zprávách Rady, a to po každém jejím zasedání. Vzhledem k velkému počtu projednávaných žádostí, u nichž je navíc jediným účastníkem žadatel, je jejich předběžné zveřejňování administrativně i personálně nehospodárné. V případě žádostí o změny, kde je předpokládán větší počet potenciálních účastníků, jsou pak všichni známí účastníci řízení vyzváni k účasti na řízení, případně je podání takové žádosti požadovaným způsobem zveřejňováno. Většina podaných žádostí se ovšem týká pouze žadatele.

Zveřejňování registrací a jejich změn, tedy plných znění rozhodnutí o registraci převzatého vysílání, je rovněž nadbytečné, protože rozhodnutí o registraci neobsahuje žádné licenční podmínky. Rozhodnutí o registraci je oprávněním prokazujícím, že konkrétní provozovatel disponuje oprávněním provozovat převzaté vysílání určitým technickým prostředkem na daném území. Tyto skutečnosti jsou obsaženy v přehledu provozovatelů převzatého vysílání s registrací, jehož aktuální verze je trvale dostupná na internetových stránkách Rady. Zveřejňování celých rozhodnutí o registraci je z uvedených důvodů nadbytečné a nedůvodné a jeho efektem je pouze administrativní zátěž Rady.

**K bodu 13 (5 písm. i))**

Zákon č. 302/2011 Sb., kterým se mění zákon č. 483/1991 Sb., o České televizi, ve znění pozdějších předpisů, a některé další zákony, stanovil, že dnem 11. listopadu 2011 došlo k dokončení přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání v České republice (podrobnosti následně upravilo nařízení vlády č. [161/2008 Sb.](aspi://module='ASPI'&link='161/2008%20Sb.%2523'&ucin-k-dni='30.12.9999'), o technickém plánu přechodu zemského analogového televizního vysílání na zemské digitální televizní vysílání). Z ustanovení zákona o provozování vysílání se tudíž odstraňuje úprava, která se výslovně týká zemského analogového televizního vysílání, neboť tento typ vysílání již neexistuje.

**K bodu 14 (§ 5 písm. o))**

Z ustanovení se vypouští působnost Rady vydávat organizační řád Úřadu Rady. Po nabytí účinnosti zákona č. 234/2014 Sb., o státní službě, náleží tato kompetence vedoucímu Úřadu Rady, který je služebním orgánem ve smyslu služebního zákona.

**K bodu 15 (§ 5 písm. r))**

Platné znění ustanovení představuje duplicitní povinnost. Rada totiž zveřejňuje všechny zápisy ze svého jednání, které odpovídají jednotlivým usnesením Rady ve věcech zařazených na její jednání. Jediným typem usnesení, které by tak bylo možno (nikoli však smysluplně) zveřejňovat, jsou usnesení dle správního řádu, která nemají povahu rozhodnutí ve věci (např. výzva k odstranění nedostatků žádosti, výzva k zaplacení správních poplatků apod.). Tato usnesení však nejsou předmětem jednání na zasedání Rady, neboť je v souladu se správním řádem a s jednacím řádem Rady přijímá předseda Rady. Zveřejňovat taková procesní usnesení je nadbytečně zatěžující a pro veřejnost neúčelné vzhledem k tomu, že jimi nemůže dojít ke vzniku, změně nebo zániku práva, které by se dotýkalo veřejnosti.

V zákoně o provozování vysílání zůstává i nadále stanovena povinnost Rady zveřejňovat zápisy ze svého jednání, čímž bude dostatečně zajištěno i zveřejňování usnesení Rady, která jsou v zápisech sama o sobě obsažena.

**K bodu 16 (§ 5 písm. s))**

Proti rozhodnutí o udělení pokuty, proti výroku rozhodnutí, kterým se zamítá žádost o udělení licence, rozhodnutí o změně licence, rozhodnutí o neprodloužení licence, rozhodnutí o odnětí licence, rozhodnutí o odmítnutí registrace, rozhodnutí o zrušení registrace, rozhodnutí o pozastavení šíření převzatého televizního programu a rozhodnutí o zákazu činnosti, která porušuje nebo může porušit společný zájem spotřebitelů, lze podat pouze žalobu podle zákona č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů. Slova v § 5 písm. s), že Rada zveřejňuje „rozhodnutí soudu o opravném prostředku“, jsou nepřípadná a zavádějící, neboť opravný prostředek ve smyslu správního práva je ustanovením § 66 vyloučen. Z tohoto důvodu se navrhuje tato slova vypustit.

Zároveň se upřesňuje, že Rada je povinna zveřejňovat všechna rozhodnutí soudů o žalobě proti jejímu rozhodnutí, aby byla zaručena publicita i těch rozhodnutí, která žalobě vyhoví.

**K bodu 17 (§ 5 písm. t))**

Pojem „Evropská společenství“ se v souladu se zakládacími dokumenty EU nahrazuje platným pojmem „Evropská unie“.

**K bodu 18 (§ 6 odst. 1 písm. b))**

Proces přechodu z analogového na digitální televizní vysílání byl na základě příslušné právní úpravy dokončen již v roce 2011, resp. v některých krajích v roce 2012. Z tohoto důvodu je třeba vypustit z ustanovení o výroční zprávě Rady povinnou pasáž, která má být věnována postupu v procesu přechodu na digitální vysílání.

**K bodu 19 (§ 6 odst. 3)**

Podle stávající právní úpravy může Poslanecká sněmovna předsedovi vlády navrhnout, aby Radu odvolal, usnese-li se, že Rada opakovaně závažným způsobem neplní své povinnosti stanovené v § 5 a § 6 odst. 1 a 2, a dále v případě, kdy pro závažné nedostatky opětovně neschválí její výroční zprávu. Předseda vlády je povinen návrhu Poslanecké sněmovny bez dalšího neprodleně vyhovět. Nejedná se o odvolání ústředního správního úřadu, který existuje jako regulační orgán se zákonem vymezenou působností v oblasti elektronických médií nezávisle na svém obsazení, ale o jednorázové odvolání všech osob, z nichž sestává kolegiální orgán, jemuž jedinému přísluší vydávat jménem regulačního orgánu správní rozhodnutí a plnit další úkoly vyplývající ze zákonů nebo z předpisů EU, popř. z mezinárodních smluv. Součástí regulačního orgánu je sice ještě Úřad Rady, avšak ten plní pouze úkoly odborného, organizačního a technického zabezpečení činnosti kolegiálního orgánu, žádná správní ani jiná rozhodnutí příslušející Radě přijímat nemůže. Po dobu neobsazení kolegiálního orgánu členy v počtu umožňujícím rozhodovat a činit další úkony ve všech věcech náležejících do působnosti Rady tudíž regulační orgán nemůže plnit funkce, ke kterým byl jako ústřední správní úřad zákonem zřízen. Tento stav není konformní s ústavním pořádkem České republiky ani s dokumenty evropského a mezinárodního práva.

Právní institut, jehož aplikace způsobuje, že regulační orgán členského státu EU s celostátní působností pro oblast, která je harmonizována s právem EU, se stane přechodně nefunkčním, popírá standardy evropského správního práva a způsobuje neschopnost České republiky řádně plnit závazky vůči EU vyplývající ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách a z nařízení Evropského parlamentu a Rady č. 2006/2004 ze dne 27. října 2004 o spolupráci mezi vnitrostátními orgány příslušnými pro vymáhání dodržování zákonů na ochranu zájmů spotřebitele („nařízení o spolupráci v oblasti ochrany spotřebitele“), v platném znění. Ustanovení § 6 odst. 3 zákona, které institut odvolání Rady jako celku zakotvuje, se navrhuje zrušit.

**K bodům 20 a 23 (§ 7 odst. 1 a 8)**

Podle § 7 odst. 1 zákona o provozování vysílání předchází rozhodnutí předsedy vlády o odvolání člena Rady z funkce podmiňující usnesení Poslanecké sněmovny, které předsedu vlády k vydání předmětného rozhodnutí zavazuje a má tudíž povahu „jiného úkonu správního orgánu“ ve smyslu § 75 odst. 2 soudního řádu správního. Rozhodnutí předsedy vlády o odvolání člena Rady z funkce tedy není projevem právní vůle předsedy vlády, neboť ten je vázán usnesením Poslanecké sněmovny a nepřísluší mu proto toto usnesení přezkoumávat ani odůvodňovat, nýbrž pouze provést, a to neprodleně po jeho obdržení.

Podle rozsudku Nejvyššího správního soudu ze dne 30. 11. 2006 sp. zn. 1 As 41/2005-76 musí být rozhodnutí předsedy vlády o odvolání člena Rady z funkce řádně odůvodněno. Nelze připustit prostou odvolatelnost z veřejné funkce odvoláním člena kolegiálního orgánu bez udání důvodu. V případě Rady, která je ze zákona konstruována jako orgán, u něhož musí být garantována politická nezávislost, je pro vyloučení rizika politicky motivovaného rozhodnutí nebo politické libovůle naprosto zásadní, aby rozhodnutí o odvolání člena Rady z funkce vždy obsahovalo řádné odůvodnění ve smyslu správního řádu. Rozhodnutí předsedy vlády vydané na návrh Poslanecké sněmovny nemůže bez řádného odůvodnění návrhu Poslaneckou sněmovnou obstát, neboť podle § 76 odst. 1 písm. a) soudního řádu správního soud napadené rozhodnutí správního orgánu bez jednání zruší pro nepřezkoumatelnost spočívající v nedostatku důvodů rozhodnutí. Rozhodnutí předsedy vlády zrušené soudem pro nepřezkoumatelnost jako nezákonné pak zakládá odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb., a osoby zrušeným nezákonným rozhodnutím dotčené mohou vůči státu uplatnit nárok na náhradu jimi vyčíslené škody. Například v důsledku toho, že Městský soud v Praze zrušil pro nepřezkoumatelnost rozhodnutí, jímž předseda vlády odvolal z funkce členy Rady na základě návrhu v usnesení Poslanecké sněmovny ze dne 2. dubna 2003 č. 368, se odvolaní členové Rady žalobami domáhají náhrady škody. Celkové finanční prostředky, jejichž vynaložení ze státního rozpočtu v této souvislosti hrozí, zatím nelze přesně vyčíslit, neboť soudní jednání stále trvá. Nicméně podle údajů Rady se jen na ušlých platech jedná o částku téměř 14 500 000,- Kč.

Je v zájmu státu, aby se takové případy napříště eliminovaly. Proto se navrhuje doplnit do § 7 nový odstavec 8, který ve větě první stanoví, že obligatorní součástí návrhu Poslanecké sněmovny na odvolání člena Rady z funkce musí být odůvodnění obsahující náležitosti podle správního řádu. V odstavci 8 větě druhé se návazně stanoví, že návrh na odvolání člena Rady z funkce, který tuto podmínku nesplňuje, je předseda vlády povinen neprodleně vrátit předsedovi Poslanecké sněmovny spolu se sdělením, v čem spatřuje nedostatky. Pokud však předseda vlády návrh na odvolání člena Rady z funkce předsedovi Poslanecké sněmovny vrátí, nemůže splnit požadavek podle odstavce 1 věty první in fine, aby člena Rady z funkce odvolal neprodleně po obdržení návrhu. Povinnost neprodleného odvolání člena Rady z funkce je tudíž třeba vztahovat pouze k návrhu Poslanecké sněmovny, který splňuje podmínku podle odstavce 8 věty první.

**K bodům 21 a 22 (§ 7 odst. 3 písm. a) a § 7 odst. 6 písm. d))**

Zákonem č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, byl institut způsobilosti k právním úkonům nahrazen institutem svéprávnosti. Úpravou normativního textu § 7 odst. 3 písm. a) a § 7 odst. 6 písm. d) se tato změna promítá do zákona o provozování vysílání.

**K bodu 24 (§ 7 odst. 10)**

Ustanovení upravující neslučitelnost funkcí se členstvím v Radě se doplňuje o funkce veřejného ochránce práv a jeho zástupce a o funkci poslance Evropského parlamentu. Doplnění je inspirováno obdobnou úpravou pro neslučitelnost funkcí v případě jiných regulačních orgánů.

**K bodu 25 (§ 12 odst. 3 písm. b))**

Ustanovení § 12 odst. 3 upravuje prostředky šíření rozhlasového a televizního vysílání, k nimž je Rada oprávněna udělit licenci. Právní úprava tohoto ustanovení umožňuje udělit licenci k vysílání prostřednictvím vysílačů, k vysílání prostřednictvím zvláštního přenosového systému (tedy po internetu) a kombinovanou licenci na vysílání prostřednictvím družic a kabelových systémů. Zatímco u vysílačů a zvláštního přenosového systému kombinace stanovena není, u družic a kabelových systémů ano, ačkoli podobná úprava postrádá opodstatnění. Kabelové systémy a družice mají jiné parametry a jsou určeny pro zcela jiný druh šíření vysílání. Kabelové vysílání je tradičně určeno pro menší území pouze v rámci České republiky, zatímco vysílání prostřednictvím družice slouží zejména pro přeshraniční vysílání. Oba typy vysílání přitom málokdy fungují paralelně. Možnost kombinace těchto dvou oprávnění již v současné době postrádá logické zdůvodnění, i když nelze vyloučit případ, že by žadatel požadoval licenci právě k takové kombinaci prostředků k vysílání.

Požádá-li žadatel podle platné právní úpravy o udělení licence k šíření vysílání pouze prostřednictvím družic nebo pouze prostřednictvím kabelového systému, musí mu Rada udělit licenci podle ů 12 odst. 3 písm. b) k oběma těmto způsobům šíření. Navrhuje se proto upravit ustanovení § 12 odst. 3 písm. b) tak, aby licence mohla být udělena pouze k jednomu z uvedených způsobů šíření vysílání, pokud o to žadatel požádá, tj. pouze k vysílání prostřednictvím družice nebo pouze k vysílání prostřednictvím kabelových systémů.

**K bodu 26 (§ 12 odst. 10)**

Odchylná konstrukce lhůt pro podání žádosti o prodloužení doby platnosti licence měla své zdůvodnění v době, kdy byla navržena a přijata. Vzhledem ke skutečnosti, že se jedná o řízení s jediným účastníkem, a vzhledem k elektronizaci státní správy a dalším faktorům, se jeví rozlišování lhůt pro provozovatele celoplošného rozhlasového vysílání, provozovatele celoplošného televizního vysílání a provozovatele místního vysílání jako nadbytečné. Z tohoto důvodu se navrhuje lhůty sjednotit v jedinou, která bude platná pro všechny případy žádostí o prodloužení doby platnosti licence, tj. jak pro vysílání celoplošné, regionální tak místní. Lhůta od počátku 30. do konce 18. měsíce před pozbytím platnosti stávající licence je navržena Radou tak, aby umožňovala žádost vyřídit, resp. aby v případě neprodloužení doby platnosti bylo možné rozhodnout v novém licenčním řízení. Takto stanovená lhůta zároveň umožní provozovatelům vysílání přijmout rozhodnutí o podání či nepodání žádosti o prodloužení doby platnosti licence s menším časovým odstupem, tedy i s lepší znalostí stavu na rozhlasovém nebo televizním trhu.

**K bodu 27 (§ 12 odst. 11)**

Legislativně technická změna reagující na změnu ustanovení § 13.

**K bodu 28 (§ 12 odst. 12 písm. e), § 32 odst. 1 písm. e) a § 60 odst. 4 písm. c))**

V souladu se směrnicí o audiovizuálních mediálních službách je třeba ustanovení § 12 odst. 12 písm. e), § 32 odst. 1 písm. e) a § 60 odst. 4 písm. c) upravit tak, aby podmínku nezařazování pornografie a hrubého samoúčelného násilí do vysílání neobsahovala kumulativně. Směrnice o audiovizuálních mediálních službách totiž v uvedeném smyslu hovoří o pornografii *nebo* o hrubém samoúčelném násilí (nikoli o pornografii *a* hrubém samoúčelném násilí). Stávající právní úprava v zákoně o provozování vysílání je tedy formulována výrazně mimo účel sledovaný právní úpravou směrnice o audiovizuálních mediálních službách.

**K bodu 29 (§ 12 odst. 12 písm. f))**

Legislativně technická změna reagující na změnu ustanovení § 21.

**K bodu 30 (§ 13 odst. 1)**

Z hlediska systematiky úpravy spadá vymezení účastníků licenčního řízení do ustanovení § 15, které upravuje zahájení licenčního řízení. Text z § 13 odst. 1 byl tedy přesunut do § 15 odst. 3.

**K bodům 31 a 32 (§ 14 odst. 1 písm. a) a b))**

Ustanovení § 14 odst. 1 upravuje obligatorní náležitosti žádosti o licenci k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání prostřednictvím vysílačů. V odstavci 1 písm. a) a b) jsou mj. upraveny údaje, které v žádosti uvádí žadatel, který je zahraniční fyzickou nebo právnickou osobou. V platném znění je v těchto ustanoveních uvedeno, že tento žadatel uvádí v žádosti údaje o umístění a označení „organizační složky“ na území České republiky a jméno, příjmení a rodné číslo nebo datum narození jejího vedoucího.

Podle § 503 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, může mít zahraniční osoba na území České republiky pobočku, která, je-li zapsána do obchodního rejstříku, je nazývána jako odštěpný závod. V souladu s platnou terminologií občanského zákoníku je v citovaných ustanoveních třeba nahradit pojem „organizační složka“ pojmem „odštěpný závod“.

**K bodu 33 (§ 14 odst. 1 písm. e) a § 18 odst. 4 písm. b))**

Ustanovení § 14 odst. 1 písm. e) a § 18 odst. 4 písm. b) v platném znění neodpovídají způsobu označování programů. V případě rozhlasových programů lze totiž používat pouze pojem „název“ programu, nikoli „označení“ (které je pojmově obrazového charakteru). Z tohoto důvodu se navrhuje zpřesnění formulace citovaných ustanovení.

**K bodu 34 (§ 15 odst. 1)**

Část třetí hlava I zákona o provozování vysílání se v současné době vztahuje pouze na udělování licencí k provozování analogového rozhlasového vysílání, ačkoli některá ustanovení této hlavy jsou aplikována i na řízení o udělení licence k šíření rozhlasového nebo televizního vysílání prostřednictvím družic, kabelových systémů a zvláštních přenosových systémů a k provozování zemského digitálního rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů. Ustanovení § 15 odst. 1 se z tohoto důvodu navrhuje upravit a zpřesnit tak, aby jeho znění usnadnilo aplikační praxi.

**K bodu 35 (§ 15 odst. 2)**

Ustanovení § 15 se vztahuje pouze na analogové rozhlasové vysílání. Jeho znění se proto navrhuje upravit a zpřesnit tak, aby jeho znění odpovídalo tomuto zaměření.

Pojem „hromadný sdělovací prostředek běžně dostupný na území České republiky“ je převzat z ustanovení § 146 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení stanoví obecnou podmínku pro řízení prováděná formou výběru žádosti. Dle správního řádu se takové řízení zahajuje vyhlášením a zároveň se oznamuje prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Řízení je pak dle správního řádu zahájeno 15. dnem po vyvěšení písemnosti na úřední desce správního orgánu za předpokladu, že v této lhůtě došlo ke zveřejnění také alespoň ve dvou hromadných sdělovacích prostředcích běžně dostupných na území České republiky.

Z důvodu zajištění souladu s výše uvedenou úpravou zahájení řízení o žádosti stanovenou správním řádem se navrhuje příslušná změna ustanovení § 15 odst. 2.

**K bodu 36 (§ 15 odst. 3)**

Z důvodu zpřesnění úpravy je vymezení účastníků licenčního řízení v případě analogového rozhlasového vysílání přesunuto z § 13 odst. 1 do § 15, kam z hlediska systematiky právní úpravy náleží.

**K bodům 37 a 39 (§ 15 odst. 5 a § 16 odst. 3)**

Ustanovení § 15 odst. 5 a § 16 odst. 3 se týkají digitálního vysílání, které však nově upravuje § 25 s tím, že § 15 a 16 se při tomto řízení nepoužijí. Ustanovení jsou proto obsoletní, zůstala v zákoně z doby, kdy probíhalo licenční řízení na digitální vysílání s více účastníky. Navrhuje se jejich vypuštění, aby platná právní úprava odpovídala reálnému stavu.

**K bodu 38 (§ 16 odst. 1)**

Platné znění ustanovení § 16 odst. 1 se týká digitálního vysílání, resp. televizního vysílání, které je dnes možné provozovat pouze digitálně. Udělování licencí k provozování digitálního televizního vysílání je upraveno v § 25, který však vylučuje z použití při tomto řízení úpravu stanovenou v § 16. Ustanovení je proto obsoletní, zůstalo v zákoně z doby, kdy probíhalo licenční řízení na digitální vysílání s více účastníky. Navrhuje se proto jeho vypuštění, aby platná právní úprava odpovídala reálnému stavu. V ustanovení zůstává zachován princip, že předseda Rady nařizuje konání veřejného slyšení do 90 dnů, avšak upravuje se, že tato doba začíná běžet dnem uplynutí lhůty pro podání žádosti o licenci.

**K bodu 40 (§ 16 odst. 5)**

Pojem „hromadný sdělovací prostředek běžně dostupný na území České republiky“ je převzat z ustanovení § 146 odst. 2 zákona č. 500/2004 Sb., správní řád, ve znění pozdějších předpisů. Toto ustanovení stanoví obecnou podmínku pro řízení prováděná formou výběru žádosti. Dle správního řádu se takové řízení zahajuje vyhlášením a zároveň se oznamuje prostřednictvím hromadných sdělovacích prostředků. Řízení je pak dle správního řádu zahájeno 15. dnem po vyvěšení písemnosti na úřední desce správního orgánu za předpokladu, že v této lhůtě došlo ke zveřejnění také alespoň ve dvou hromadných sdělovacích prostředcích běžně dostupných na území České republiky.

**K bodu 41 (§ 16 odst. 10)**

Povinnost předložit protokol z veřejného slyšení k nahlédnutí ve lhůtě do 3 dnů v sídle Rady je v současné době nemožné dodržet. Samotné zpracování stenoprotokolu do listinné podoby vyžaduje často dobu 3 dnů a následně je třeba ho zaslat účastníkům řízení k vyjádření a navržení případných oprav. Teprve po zaslání opraveného záznamu jej lze předložit k nahlédnutí.

Pro úplnost lze uvést, že možnost nahlédnout do stenoprotokolu přímo v síle Rady nebyla nikdy nikým využita, zřejmě proto, že existují i jiné formy získání potřebných informací, a to ve formě záznamu z veřejného slyšení, který je k dispozici na webových stránkách Rady.

**K bodu 42 (§ 17)**

Navrhovaná úprava znění § 17 je předkládána na žádost Rady. Na základě zkušeností Rady z aplikace tohoto ustanovení se navrhuje zúžení okruhu kritérií významných pro rozhodování o žádosti o udělení licence k provozování analogového rozhlasového vysílání.

Hodnocení ekonomické, organizační a technické připravenosti žadatele o licenci k zajištění vysílání, včetně výsledků dosavadního podnikání v oblasti vysílání, je dle Rady značně problematické a těžko zajistitelné. V případě rozhodování o udělení licence navíc Rada rozhoduje o projektech z pohledu obsahového, tudíž se hodnocení technické připravenosti v podstatě míjí s povahou jejího rozhodování a účelu řízení. Vzhledem k tomu, že platné znění § 17 odst. 1 písm. a) může vzbuzovat obavy z diskriminace žadatelů, navrhuje se jeho vypuštění.

S ohledem na to, že ustanovení § 17 upravuje pouze skutečnosti významné pro rozhodování o udělení licence k analogovému rozhlasovému vysílání, je třeba navíc z tohoto ustanovení vypustit kritéria, která mají vazbu pouze na televizní vysílání, tj. zastoupení evropské tvorby, přínos žadatele pro rozvoj původní tvorby a připravenost žadatele opatřit určité procento vysílaných pořadů titulky pro sluchově postižené.

V zákoně se ponechává kritérium transparentnosti vlastnických vztahů ve společnosti žadatele, a to z důvodu výkonu dohledu Rady na zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání. Stejně tak je třeba v zákoně ponechat kritérium přínosu navrhované programové skladby k rozmanitosti stávající nabídky programů rozhlasového vysílání na tom území, které by mělo být vysíláním pokryto, včetně připravenosti k zajištění rozvoje kultury národnostních, etnických a jiných menšin v České republice.

**K bodu 43 (§ 18 odst. 1)**

Hlasování Rady je podle správního řádu vždy neveřejné. Speciální úprava neveřejného hlasování o udělení licence je nadbytečná a ze zákona se vypouští.

**K bodům 44 a 45 (§ 18 odst. 3 a 5)**

Navrhuje se upravit znění ustanovení § 18 odst. 3 pro účely analogového rozhlasového vysílání, neboť na jiný typ vysílání se již nevztahují. Licence je nenároková, přičemž Rada musí její neudělení žádnému z žadatelů řádně odůvodnit. V tomto smyslu dochází pouze k převzetí úpravy obsažené v odstavci 5, který se zároveň zrušuje.

**K bodu 46 (§ 19)**

Zrušení § 19 úzce souvisí se zásahy do ustanovení § 65 a 66 provedenými v bodech 122 až 124 návrhu zákona, je proto odůvodněno v rámci těchto bodů.

**K bodům 47 a 49 (§ 20 a § 21 odst. 1 písm. b))**

Navrhovaná úprava reflektuje vývoj dosavadní judikatury, která se zabývá možností obcházení zákonného licenčního řízení. Z důvodů formulovaných v předmětných rozsudcích soudů se navrhuje, aby právní úprava již nadále neumožňovala udělovat tzv. „dokrývače“ (tj. rozšiřovat územní rozsah vysílání přidělováním dodatečných kmitočtů) a rozšiřovat tímto způsobem územní rozsah vysílání v rozporu s existující judikaturou.

Změna územního rozsahu rozhlasového vysílání prostřednictvím vysílačů přidělením nového kmitočtu nebyla za účinnosti zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání (tedy do 3. července 2001) možná, neboť zákon upravoval pouze možnost změny údajů uvedených v žádosti o licenci, nikoli však možnost změny územního rozsahu vysílání. Dnem 4. července 2001 nabyl účinnosti zákon o provozování vysílání, který již v ustanoveních § 20 a § 21 odst. 1 písm. b) umožňoval změnu územního rozsahu vysílání a změnu souboru technických parametrů. Podle platné právní úpravy je Rada povinna rozhodnout do 60 dnů od doručení žádosti a souhlas neudělit pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení. Rada v těchto řízeních podle nové právní úpravy souhlas neudělovala pouze tehdy, kdy by v důsledku přidělení kmitočtu došlo k vícenásobnému pokrytí území identickým vysíláním, neboť v takovém případě by se nejednalo o přínos programové skladby pro programovou nabídku na daném území. Postupem podle této právní úpravy docházelo ke změnám územního rozsahu vysílání u většiny provozovatelů analogového rozhlasového vysílání, o čemž svědčí souhrnný přehled provozovatelů rozhlasového vysílání uváděný pravidelně ve výroční zprávě Rady. Ve druhé polovině roku 2009 však byly některými provozovateli rozhlasového vysílání podány první žaloby proti rozhodnutím Rady o změně územního rozsahu vysílání přidělením nových souborů technických parametrů, kterým Městský soud v Praze vyhověl a potvrdil je Nejvyšší správní soud. Jako důvod pro zrušení těchto rozhodnutí správní soudy obou stupňů označily obcházení licenčního řízení.

Judikáty správních soudů použití řízení o změně územního rozsahu vysílání zcela zásadně zkomplikovaly, neboť v současné době požadují po Radě vyhodnocování kritérií, které zákon nijak nespecifikuje. Nejvyšší správní soud formuloval ve svých rozsudcích sp.zn. 7 As 50/2009, sp.zn. 7 As 61/2009, sp.zn. 1 As 34/2012, sp.zn. 1 As 46/2012 a sp.zn. 4 As 63/2012 následující požadavky:

- *Rada není oprávněna provést takovou změnu skutečností uvedených v žádosti o licenci, která by znamenala, že posuzovala-li by se žádost provozovatele vysílání o licenci se zohledněním změn podle ustanovení § 21 zákona o vysílání, provozovatel by v původním licenčním řízení nebyl nejúspěšnějším uchazečem. Rada tedy je v řízení podle citovaného ustanovení oprávněna provést ve vztahu k určitému provozovateli vysílání jen takové změny skutečností uvedených v žádosti o licenci, které by, posuzováno zpětně, nezpůsobily jiný výsledek řízení o udělení licence, na základě něhož provozovatel vysílání licenci získal,*

- *v režimu ustanovení § 21 odst. 1 písm. b) zákona č. 231/2001 Sb. nelze vyslovit souhlas s takovou změnou parametrů, která by de facto představovala novou licenci.* ***Na základě žádosti o změnu licence nelze obejít požadavky licenčního řízení. K tomu by došlo i v případě, kdy by změnou územního rozsahu a technických parametrů byl přidělen kmitočet, který by představoval pokrytí území větších parametrů*** *a nikoliv tzv. dokrývací kmitočet,*

- *posouzení, zda se při žádosti o změnu územního rozsahu a technických parametrů nejedná o pouhou* ***změnu v intencích původně udělené licence, ale fakticky o nové licenční řízení,*** *je předmětem odborného posouzení Rady jako k tomu zřízeného odborně specializovaného správního orgánu, které musí být podloženo racionální úvahou opřenou o, po skutkové (a tedy technické) stránce, dostatečně zjištěné parametry vysílání, jež by přidělením kmitočtu žadatel získal,*

- ***zákon č. 231/2001 Sb. e****xplicite* ***nestanoví, jaké skutečnosti má Rada hodnotit při posuzování bonity kmitočtu v řízení podle § 21 odst. 3 zákona, nicméně požadavek na hodnocení bonity kmitočtů v rámci řízení o změně skutečností byl dovozen judikaturou správních soudů.*** *Správní řízení je ovládáno zásadou vyšetřovací, z čehož vyplývá, že správní orgán odpovídá za řádné zjištění skutkového stavu a je povinen zjistit skutkový stav, o němž nejsou důvodné pochybnosti (§ 3 správního řádu), resp. že je povinen zjistit všechny okolnosti důležité pro ochranu veřejného zájmu (§ 50 odst. 3 správního řádu),*

- *Nejvyšší správní soud se ztotožňuje se závěrem, že* ***jako bonitní lze vyhodnotit takový soubor technických parametrů (kmitočet), který by umožňoval provozovat rozhlasové vysílání beze ztráty zcela novému provozovateli rozhlasového vysílání.*** *Příjmy provozovatele soukromého rozhlasového vysílání představují především příjmy z odvysílaných obchodních sdělení (zejména reklamy, ale i sponzorských vzkazů, resp. teleshoppingu). Cena těchto obchodních sdělení je pak přímo úměrná počtu posluchačů takového rozhlasového programu. Výdaje pak představují mj. náklady na zprovoznění a údržbu vysílače (ale rovněž náklady související se samotným provozem předmětného rozhlasového vysílání, tj. mzdové náklady na moderátory a další zaměstnance společnosti, nájemné, apod.),*

- ***je-li bonita kmitočtu závislá zejména na počtu posluchačů rozhlasového programu, lze jako zásadní parametr pro její určení použít počet trvale usazených posluchačů, kteří mohou vysílání programu z daného vysílače zachytit, vypočítaný podle vyhlášky č. 22/2011 Sb. Rada je ovšem dále povinna posoudit s ohledem na zásadu materiální pravdy konkrétní okolnosti daného skutkového případu a vzít v úvahu i potenciální trvale neusazené posluchače*** *(tj. osoby nacházející se přechodně na předmětném území),*

- *v případě jakýchkoli pochybností o významnosti a ekonomické atraktivitě požadovaných kmitočtů* ***je vhodné upřednostnit vypsání licenčního řízení, jehož se může účastnit širší počet uchazečů, nikoliv postupovat v rámci řízení o změně některých skutečností podle § 21 zákona o vysílání*** *a omezit tak přístup k danému kmitočtu jiným podnikatelským subjektům, které by o něj také jinak projevily zájem ve veřejné soutěži,*

- ***změna licence v rámci řízení podle § 21 odst. 3 zákona o vysílání má být v souladu s výše uvedeným ojedinělou záležitostí****; nemá vést k zásadním změnám udělené licence ani sloužit k obcházení řádného licenčního řízení,*

- ***prostřednictvím řízení podle § 21 zákona o vysílání lze drobnými změnami dokrýt území pokryté vysíláním,*** *nicméně v žádném případě* ***nelze prostřednictvím tohoto typu řízení přidělit takové kmitočty, které by představovaly pokrytí území větších parametrů****,*

- *při posuzování žádosti o souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání je Rada povinna brát v potaz skutečnost, že kmitočtové spektrum má charakter vzácného statku a přidělení určitého kmitočtu jednomu žadateli současně vylučuje z užívání tohoto kmitočtu jiné subjekty.* ***S ohledem na tyto skutečnosti by o přidělení určitého kmitočtu mělo být přednostně rozhodováno v licenčním řízení,*** *aby se o tuto část vzácného statku mohli formou soutěže ucházet všichni potenciální zájemci a stěžovatelka mohla přidělit kmitočet tomu nejvhodnějšímu,*

- ***povinnost vést licenční řízení přitom nedopadá jen na situace, kdy lze očekávat účast nového zájemce o podnikání v rozhlasovém vysílání, ale také na případy, kdy se o předmětný kmitočet může ucházet několik stávajících provozovatelů vysílání.*** *Rovněž zde platí požadavek na co nejefektivnější využití vzácného statku; kmitočet by tedy měl získat subjekt, jenž nejlépe splňuje předpoklady uvedené v § 17 zákona č. 231/2001 Sb. Existuje-li více potenciálních zájemců o určitý kmitočet, zejména pokud jde o kmitočet pokrývající desetitisíce obyvatel, Rada* ***není oprávněna přidělit jej některému z těchto zájemců v řízení podle § 21 zákona č. 231/2001 Sb., neboť toto řízení neumožňuje účast jiných subjektů, než je žadatel o změnu licence, a nedává tak Radě prostor k náležitému posouzení, zda je vhodné daný kmitočet přidělit právě tomuto žadateli. Rada*** *proto při rozhodování o udělení souhlasu se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci k provozování rozhlasového vysílání musí vyhodnotit, zda by o předmětný kmitočet mohly mít zájem i jiné subjekty a případně tyto subjekty přímo oslovit.*

Rada v návaznosti na výše uvedené požadavky Nejvyššího správního soudu stanovila pravidla pro posuzování žádostí o změnu souboru technických parametrů, kdy hlavními kritérii určila pokrytí potenciálních posluchačů, počet již ukončených licenčních řízení a provozované vysílání na daném území. Reakcí provozovatelů rozhlasového vysílání na tento postup bylo podání žalob jak proti rozhodnutím, kterými byl předchozí souhlas se změnou udělen, tak proti těm, kterými souhlas udělen nebyl. Správní soudy v případech, kdy Rada vyhodnotila kmitočet jako bonitní, nejprve její rozhodnutí potvrzovaly a žaloby zamítaly, následně však byl požadavek ekonomického posouzení některými soudy znevěrohodněn.

V souladu s uvedenou judikaturou byl přeformulován § 20 a v návaznosti na jeho nové znění bylo upraveno rovněž ustanovení § 21 odst. 1 písm. b). Změna souboru technických parametrů má být napříště možná pouze v případě změny vysílacího stanoviště, prokáže-li provozovatel vysílání ve své žádosti, že užívání stávajícího vysílacího stanoviště brání odůvodněná technická překážka. Pouze v souvislosti se změnou vysílacího stanoviště, v jejímž důsledku by došlo ke zmenšení stávajícího územního rozsahu vysílání, se pak provozovateli vysílání ponechává možnost požádat rovněž o změnu vyzářeného výkonu vysílače na novém vysílacím stanovišti. Výslovně se zcela vylučuje přípustnost změny kmitočtu stanoveného v souboru technických parametrů. Na základě požadavku Českého telekomunikačního úřadu dále navrhovaná právní úprava stanoví, že Rada může uvedené žádosti vyhovět pouze za podmínky, že změna vysílacího stanoviště včetně případné změny vyzářeného výkonu vysílače podle stanoviska obligatorně vyžádaného od Českého telekomunikačního úřadu nevyžaduje provedení mezinárodní koordinace kmitočtů ve smyslu zákona o elektronických komunikacích. Výslovně se stanoví, že Rada vždy vyhoví žádosti provozovatele o změnu územního rozsahu vysílání spočívající ve vrácení souboru technických parametrů a neprodleně o tom vyrozumí Český telekomunikační úřad.

V souvislosti s novou úpravou podle § 20 je třeba upravit znění § 21 odst. 1 písm. b)tak, aby provozovatel vysílání mohl Radu požádat pouze o změnu časového rozsahu vysílání a nikoli o změnu územního rozsahu vysílání, která bude napříště možná pouze při změně vysílacího stanoviště postupem podle § 20. Jiným způsobem (udělením tzv. dokrývače) již nebude možné územní rozsah vysílání stanovený v rozhodnutí o licenci změnit.

**K bodu 48 (§ 21 odst. 1 písm. a))**

Ustanovení § 21 odst. 1 písm. a) v platném znění neodpovídá způsobu označování programů. V případě rozhlasových programů lze totiž používat pouze pojem „název“ programu, nikoli „označení“ (které je pojmově obrazového charakteru). Z tohoto důvodu se navrhuje zpřesnění formulace citovaného ustanovení.

**K bodu 50 (§ 21 odst. 3 a 4)**

Dosavadní způsob regulace změny licenčních podmínek podle ustanovení § 21 omezuje svobodu podnikání a konkurenceschopnost provozovatelů soukromého analogového rozhlasového vysílání. Navrhuje se proto zákonem stanovit, že Rada udělí souhlas se změnou licenčních podmínek v případě rozhlasového vysílání za podmínky, že od udělení licence uběhla doba alespoň 3 let, a že změnou licence nedojde ke změně základní programové specifikace.

Podle § 21 odst. 1 písm. e) je provozovatel vysílání s licencí povinen předem požádat Radu o písemný souhlas se změnou výše základního kapitálu, způsobu rozdělení hlasovacích práv, vkladu jednotlivých společníků (včetně obsahové specifikace a finančního ohodnocení nepeněžitých vkladů) nebo členů a výše jejich obchodních podílů, společenské nebo zakladatelské smlouvy, stanov a seznamu společníků nebo akcionářů. V reakci na časté případy, kdy nesplnění povinnosti provozovatelů vysílání požádat Radu o předchozí souhlas ke změně některých skutečností souvisejících s podnikáním způsobuje závažné problémy, se zavádí institut následného souhlasu Rady se změnou skutečností uvedených podle § 21 odst. 1 písm. e) a jeho využití se podmiňuje existencí důvodů hodných zvláštního zřetele.

Ministerstvo kultury diskutovalo s Ministerstvem financí otázku řešení nedůsledného vyžadování souhlasu Rady ke změnám skutečností podle § 21 odst. 1 písm. e) ze strany některých provozovatelů vysílání. Ministerstvo financí doporučilo změnu předmětné právní úpravy v tom smyslu, aby po vzoru zákona č. 21/1992 Sb., o bankách, nebo zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, byl pozastaven výkon hlasovacích práv akcionářů, kteří nabyli účast na provozovateli vysílání bez předchozího souhlasu Rady, a to na dobu do získání písemného souhlasu Rady. Nově se proto v § 21 odst. 4 stanoví, že dojde-li v důsledku změny těchto skutečností provedené bez předchozího souhlasu Rady k nabytí nebo navýšení účasti na provozovateli vysílání s licencí, nesmějí být hlasovací práva spojená s takto nabytou účastí vykonávána do doby udělení následného souhlasu Rady. Vytváří se tak předpoklad, aby sám provozovatel vysílání měl zájem požádat Radu o souhlas se změnou výše uvedených skutečností, byť následný.

**K bodu 51 (§ 21 odst. 5)**

Zařazení fikce pozitivního správního aktu do ustanovení § 20 odst. 4 a § 21 odst. 3 zákona o provozování vysílání sledovalo účel jakési nadstandardní ochrany žadatele před nečinností správního orgánu. Institut fikce pozitivního správního aktu má být v právu využíván obezřetně a jen v těch případech, kdy nemůže dojít k ohrožení veřejného zájmu. V případě Rady, ve které správní rozhodnutí přijímá pouze kolegiální orgán s odvolatelnými členy, u něhož nelze vyloučit, že se z důvodu personální nenaplněnosti stane nezpůsobilý rozhodovat, může uplatnění fikce pozitivního správního aktu ve svých důsledcích představovat ohrožení veřejného zájmu. Toto ohrožení spočívá v tom, že Radě v uvedené situaci nezbývá než „mlčet“, ačkoliv by vzhledem k okolnostem měla chránit veřejný zájem a návrh zamítnout. Z minulosti jsou známy situace, kdy Rada kvůli své personální nenaplněnosti nemohla rozhodovat o žádostech o změnu licence a právě na základě institutu fikce pozitivního správního aktu došlo k takovým změnám licenčních podmínek, s nimiž by Rada při standardním jednání souhlas nevyslovila. Ochrana před nečinností správního orgánu je ve správních řízeních obvykle svěřována moci soudní (žaloba proti nečinnosti správního orgánu směřovaná ke správnímu soudu). Nahrazení této ochrany institutem fikce pozitivního správního aktu není v případě Rady na místě, neboť jeho uplatnění v oblasti regulace elektronických médií může přinést rozpor s účelem příslušné právní úpravy.

Navrhuje se rovněž doplnit ustanovení tak, aby nebylo možno udělit souhlas se změnou licenčních podmínek rovněž v případě, kdy by změna vedla k neudělení licence na základě ústního jednání.Zatímco totiž první důvod pokrývá zdůvodnění neudělení souhlasu pro licence k provozování analogového rozhlasového vysílání, je třeba doplnit podobný institut i ve vztahu k licencím udělovaným podle § 25. V řízení podle tohoto ustanovení však neprobíhá veřejné slyšení, neboť je obligatorně nařizováno ústní jednání.

Podle ustanovení § 21 odst. 5 věty druhé je Rada povinna své rozhodnutí odůvodnit, pokud se jedná o řízení s více účastníky. Tato věta se ze zákona vypouští, neboť je v rozporu se správním řádem, podle něhož musí správní orgán odůvodnit každé své rozhodnutí ve věci.

Ustanovení § 21 odst. 5 rovněž stanoví, že Rada souhlas se změnou skutečností uvedených v žádosti o licenci neudělí pouze tehdy, pokud by změna vedla k neudělení licence na základě veřejného slyšení, přičemž důvody neudělení souhlasu musí být shodné s kritérii uvedenými v § 6 odst. 1 písm. e). V případě licencí pro televizní vysílání a digitální rozhlasové vysílání udělovaných podle § 25 ovšem probíhá pouze neveřejné ústní jednání (nikoli veřejné slyšení) a zmíněná kritéria odkazují na § 17 odst. 1, který nelze na řízení podle § 25 použít. Tato nesrovnalost působí v aplikaci citovaného ustanovení problémy (mohla vést dokonce k jazykovému výkladu, že na základě tohoto ustanovení není vůbec možné neudělit souhlas se změnou licence udělené v režimu § 25), proto se § 21 odst. 5 věta čtvrtá doplňuje a věta pátá zrušuje.

**K bodu 52 (§ 21 odst. 7)**

Je-li dodržení závazků České republiky vzniklých na základě mezinárodního práva nebo práva EU podmíněno změnou podmínek udělené licence, není případné, aby správní orgán v rámci diskreční pravomoci zvažoval, zda podmínky změní či ne. Ustanovení, které je v platném znění formulováno fakultativně (Rada může podmínky licence změnit), tedy musí obsahovat obligatorní postup Rady v případě, že změna licenčních podmínek bude nezbytná k dodržení některého z výše uvedených závazků. V tomto smyslu se navrhuje příslušná změna ustanovení.

**K bodu 53 až 55 (§ 21 odst. 8 a 9)**

Ustanovení § 21 odst. 8 a 9 shodně stanoví, že Rada souhlas s převodem podílu na třetí osoby provozovatele nebo společníka (provozovatel vysílání s licencí, který je právnickou osobou) neudělí pouze tehdy, pokud by došlo k omezení plurality informací podle § 55 a 56 zákona o provozování vysílání. Do těchto ustanovení se navrhuje doplnit rovněž odkaz na ustanovení § 55a, které upravuje zajištění plurality informací v celoplošném digitálním rozhlasovém a televizním vysílání.

V ustanovení § 21 odst. 8 a 9 se navrhuje stanovit stejnou lhůtu jako v navrženém § 21 odst. 3, tj. 3 roky od vydání prvního rozhodnutí o udělení licence ke konkrétnímu programu. Jedná se o ustanovení, která omezují možnost převodu podílu ve společnosti provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání s licencí. Platná znění citovaných ustanovení vyžadují, aby osobám, které byly společníky právnické osoby ke dni vydání prvního rozhodnutí o udělení licence ke konkrétnímu programu, byl zachován alespoň 66% podíl nebo 66% hlasovacích práv po dobu 5 let od udělení licence. Z důvodů uvolnění podmínek pro podnikání a konkurenceschopnost provozovatelů vysílání se navrhuje zkrátit uvedenou lhůtu na 3 roky.

V případě rozhlasového vysílání by však smyslem mělo být, aby se lhůta 3 let počítala od „první“ licence, kterou Rada na konkrétní program udělila. Problém nicméně spočívá v tom, že ve skutečnosti je na jeden rozhlasový program (pod jedním názvem) uděleno několik licencí pro různá (regionálně) vymezená území. Všechna taková rozhodnutí o udělení licence jsou přitom výsledky samostatných licenčních řízení a mají v jednotlivostech odlišné podmínky (minimálně např. dobu platnosti licence). Může tak jít o rozhlasové programy se stejným (nebo obdobným) názvem, vysílané na různých souborech technických parametrů. Z tohoto důvodu se navrhuje, aby se v těchto případech lhůta 3 let počítala ode dne, kdy byla udělena první licence k programu, který je součástí programové sítě. Budou-li mít provozovatelé rozhlasového vysílání zájem provádět změny svého podílu nebo svých hlasovacích práv již po uplynutí 3 let, budou Radě povinni doložit, že „jejich“ program je součástí programové sítě. Rada totiž běžně němá od provozovatelů vysílání k dispozici informaci o tom, zda jejich programy jsou nebo nejsou součástí programové sítě (s jedinou výjimkou programové sítě EVROPA 2, kdy provozovatel tuto skutečnost z vlastní vůle uvedl v průběhu licenčního řízení do licenčních podmínek).

**K bodu 56 (§ 25 odst. 5)**

V platném znění ustanovení odkazuje na podmínky stanovené v § 13 odst. 3. Vzhledem k legislativně technickým úpravám v § 13 je třeba odkaz změnit na § 13 odst. 2.

**K bodu 57 (§ 25 odst. 6)**

Ustanovení části třetí hlavy II upravují řízení o udělení licence k šíření rozhlasového nebo televizního vysílání prostřednictvím družic, kabelových systémů a zvláštních přenosových systémů a k provozování zemského digitálního rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů. Pro tato řízení se však analogicky používají i některá ustanovení části třetí hlavy I, která upravuje řízení o udělení licence k provozování rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů. Nicméně § 25 odst. 6 vylučuje použití některých ustanovení hlavy I pro účely řízení podle hlavy II. Vzhledem ke změnám, které se navrhují v hlavě I, je třeba výčet ustanovení, která se nevztahují na řízení podle § 25 aktualizovat.

**K bodu 58 (§ 25a a 25b)**

Doplňuje se právní úprava, jejíž potřebu prokázala aplikační praxe Rady, a to povinnost provozovatele rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím družic, kabelových systémů nebo zvláštních přenosových systémů a provozovatele zemského digitálního rozhlasového nebo televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů oznamovat Radě změny náležitostí žádosti o licenci uvedených v § 14 odst. 1 až 4 a § 25 odst. 2 písm. a) až c) a předkládat o nich doklady, a to do 30 dnů ode dne, kdy k těmto změnám došlo, resp. v případě změn, které se zapisují do obchodního rejstříku, do 30 dnů ode dne provedení změny zápisu. Udělení licence žadateli podle části třetí hlavy II je sice nárokové, nicméně je třeba zajistit, aby Rada byla provozovatelem vysílání informována o změnách náležitostí, které uvedl v žádosti o licenci.

Rovněž z podnětu Rady se zavádí právní úprava umožňující provozovateli televizního vysílání s licencí šířit program, který na základě licence již šíří prostřednictvím přenosových systémů podle § 12 odst. 3 písm. a) nebo b), tj. prostřednictvím vysílačů, družic nebo kabelových systémů, též prostřednictvím zvláštního přenosového systému na svých internetových stránkách, a to bez nutnosti vydání samostatné speciální licence. Zaváděné oprávnění je omezeno dobou platnosti licence, od níž se odvozuje. Toto ustanovení právně upraví stávající praxi a v souladu se zásadou technické neutrality usnadní provozovatelům vysílání příslušných programů na vlastních internetových stránkách.

**K bodu 59 (§ 27 odst. 2 písm. e))**

Absence určitého mechanismu, který by umožňoval efektivní kontrolu nad tím, zda provozovatel převzatého vysílání nešíří původní program bez vědomí či dokonce proti vůli původního vysílatele, může vést v praxi k významným sporům. Takový stav lze označit za nežádoucí. Stávající právní úprava, která provozovateli převzatého vysílání ukládá de facto zpětně Radě oznámit zařazení libovolných rozhlasových či televizních programů do své nabídky, nemá reálný regulační efekt. V případě, že se na Radu obrátí původní provozovatel vysílání se stížností, že některý z provozovatelů převzatého vysílání šíří jeho program proti jeho vůli nebo bez jeho vědomí, neexistuje podle zákona o provozování vysílání mechanismus, který by umožňoval uvedenou situaci řešit. Rada nemá nástroj, který by jí umožňoval uvedené skutečnosti zkoumat, požadované programy bez dalšího zaregistruje, čímž v podstatě z pozice správního úřadu pouze přihlíží protiprávnímu jednání.

Jeví se tudíž žádoucí začlenit do zákona povinnost připojit k přihlášce k registraci převzatého vysílání souhlas provozovatele vysílání se šířením jeho programu provozovatelem převzatého vysílání. V případě, že provozovatel převzatého vysílání tento souhlas nedoloží, Rada provedení registrace podle § 28 odst. 1 a 2 odmítne.

**K bodu 60 (§ 29 odst. 1)**

Navrhuje se legislativně technické zpřesnění textu ustanovení upravujícího oznamování změn skutečností uváděných v přihlášce k registraci.

**K bodu 61 (§ 29 odst. 2)**

Ustanovení § 29 odst. 2 stanoví, že změnu oznamovaných skutečností je provozovatel převzatého vysílání oprávněn provést teprve poté, co ji Rada zaregistruje. Zákon však nepamatuje na případy, kdy změnu některé ze skutečností nelze z objektivních důvodů oznámit Radě předem (například změnu v osobě akcionáře). Navrhuje se tudíž umožnit, aby v případech hodných zvláštního zřetele mohla Rada udělit následný souhlas rovněž ke změně skutečností uváděných v přihlášce k registraci převzatého vysílání.

**K bodu 62 (§ 30 odst. 1 písm. a))**

Podle ustanovení § 30 odst. 1 písm. a) zaniká registrace dnem zániku registrované právnické osoby. V případě registrací zákon neobsahuje úpravu fúzí provozovatelů převzatého vysílání sloučením nebo splynutím (jako je tomu u licencí) ani omezení, která by se týkala převodů jejich obchodních podílů (resp. akcií a hlasovacích práv ve společnosti) na třetí osoby. Z uvedených důvodů se jeví jako vhodné, aby v případě zániku právnické osoby s právním nástupcem (např. fúzí) registrace k provozování převzatého vysílání automaticky nezanikala, nýbrž přecházela na právního nástupce.

**K bodu 63** (**§ 32 odst. 1 písm. g))**

Dosavadní zákonná úprava zcela zakazuje zařazovat do vysílání v době od 06.00 do 22.00 hodin pořady, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých. Tato povinnost se přitom na provozovatele vysílání nevztahuje, je-li vysílání koncovému uživateli dostupné na základě písemné smlouvy uzavřené s osobou starší 18 let a je k němu poskytnuto technické opatření, které této osobě umožňuje omezit přístup k vysílání dětem a mladistvým. Z uvedeného vyplývá, že pod pojmem „pořady a další části vysílání, které by mohly ohrozit vývoj dětí a mladistvých“ zákon rozumí pořady a další části vysílání, které jsou nevhodné do 18 let věku. Existuje však kategorie pořadů, které této věkové hranice vhodnosti pro děti a mladistvé nedosahují a mohly by být vysílány v tzv. prime time, tj. od 20.00 hodin. Jedná se o pořady, které sice jsou svým obsahem nevhodné pro děti a mladistvé do 15 let, nicméně nikoli mladistvé vyššího věku. Takové pořady je tak možné zařazovat do vysílání v dřívějším vysílacím čase než od 22.00 hodin. Z uvedeného důvodu se pozměňuje § 32 odst. 1 písm. g) zákona tak, aby provozovatelům vysílání umožňoval vysílat pořady a další části nevhodné do 15 let věku již po 20.00 hodině. Povinnost zařazovat pořady nevhodné pro děti a mladistvé do 18 let věku až po 22.00 hodině zůstává v zákoně v souladu se směrnicí o audiovizuálních mediálních službách zachována.

**K bodu 64 (§ 32 odst. 1 písm. h))**

Ustanovení se vztahuje jak na rozhlasové, tak na televizní vysílání. Pro případ rozhlasového vysílání se s ohledem na jeho specifika ponechává v platnosti povinnost zajistit, aby vysílání pořadů, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, bezprostředně předcházelo slovní upozornění na nevhodnost pořadu pro děti a mladistvé. Nově se navrhuje, aby toto upozornění obsahovalo informaci, zda je konkrétní pořad nevhodný pro děti a mladistvé do 15 nebo do 18 let věku.

V případě televizního vysílání se rovněž zachovává povinnost provozovatelů televizního vysílání označit konkrétní pořad symbolem upozorňujícím na jeho nevhodnost pro děti a mladistvé. V návaznosti na nově začleněný § 34a se však způsob naplňování této povinnosti zpřesňuje. Na základě závazku obsaženého v Koaliční smlouvě k přijetí jednotného systému klasifikace a označování televizních pořadů, se tato právní úprava zařazuje do § 34a, na nějž ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) odkazuje. Ustanovení § 34a zavádí nejen obrazové symboly k označení televizních pořadů z hlediska jejich nevhodnosti podle jednotlivých věkových kategorií dětí a mladistvých, ale i označování pořadů tzv. piktogramy, které mají diváky informovat o povaze nevhodného obsahu.

**K bodu 65 (§ 32 odst. 1 písm. j))**

V demokratických právních státech jsou ingerence úřadů do oblasti umění (včetně vynášení kategorických soudů o tom, zda v konkrétním případě něco uměním je či není) až na výjimky (zneužití holocaustu) považovány za nepřípustné. Význam, který je uplatňování tohoto principu přikládán, lze ilustrovat na příkladu toho, že pokud tyto státy finančně podporují některé segmenty umělecké tvůrčí činnosti, výběr projektů, které podporu (cenu, grant, stipendium apod.) získají, neprovádějí státní úředníci. Stát za tím účelem, zpravidla s využitím odborné veřejnosti, ustavuje na určité období nebo ad hoc zvláštní orgány (např. rady fondů kultury a kinematografie, výběrové, grantové a jiné komise), které výběr projektů provádějí.

Význam pojmů „vulgarizmus“, „nadávka“ a „umělecké dílo“ není určitý a navíc se jejich vnímání v prostoru i čase proměňuje. Konkrétní obsah je jim často přisuzován na základě subjektivního hodnocení situace, ve které jsou užity. Výrazy, jimiž se vzájemně oslovují či pojmenovávají příbuzní, přátelé, profesní a jiní kolegové debatující v některých rozhlasových i televizních pořadech, mohou sice mít povahu vulgarizmů či nadávek ve smyslu výkladových slovníků, avšak samotnými debatujícími tak vnímány nejsou. Definovat slovo „umění“ a pojem „umělecké dílo“ pro účely aplikační praxe státní správy je nemožné. O nástrahách správního posuzování, zda je splněna zákonná podmínka pro zařazení uměleckého díla obsahujícího vulgarizmy nebo nadávky do vysílání, tedy zda užití vulgarizmu nebo nadávky je v uměleckém díle z hlediska líčeného kontextu nutné, nemluvě.

Svobodu uměleckého projevu v České republice zakotvuje čl. 15 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), který je ve vztahu k celému čl. 17 Listiny v poměru lex specialis k lex generalis. Svobodu umělecké tvorby lze sice při střetu s ústavně zaručenými právy omezit, avšak toliko ad hoc, rozhodne-li tak pravomocně soud po posouzení všech okolností konkrétní kauzy. Důvodem, pro který je svobodě umělecké tvorby přiznávána tak široká ochrana, je její úzké sepjetí se svobodou myšlení (čl. 15 odst. 1 Listiny). Ta má přirozenoprávní povahu a je výrazem svobody a důstojnosti člověka v duševní i duchovní sféře. Stát, ani nikdo jiný si nesmí přivlastňovat právo o myšlení člověka rozhodovat, nebo na ně dozírat. Svoboda umělecké tvorby je státem garantována ve stejném rozsahu.

Je zřejmá nepřípadnost stavu, kdy zákon stanoví povinnost vysílat umělecká díla obsahující vulgarizmy a nadávky v rozdílném režimu, jehož určení podmiňuje předchozím zkoumáním, zda užití vulgarizmů a nadávek v nich je či není z hlediska líčeného kontextu nutné, jak to předjímá § 32 odst. 1 písm. j) zákona. Tato nepřípadnost by se ještě prohloubila, pokud by za nesplnění této povinnosti zákon stanovil sankci a Rada, která je ústředním správním úřadem, by měla v konkrétních případech rozhodovat, zda k porušení povinnosti došlo či ne. I kdyby výstup jejího posouzení spočíval toliko v konstatování, že v případě konkrétního uměleckého díla je či není splněna zákonná podmínka pro jeho vysílání v určitém čase, ze strany umělecké obce i poučené veřejnosti by toto konstatování bylo oprávněně vnímáno jako autoritativní stvrzování správnosti či nesprávnosti tvůrčího pojetí uměleckého díla ze strany státu. Tedy jako něco, co se vrací z překonané minulosti. Posuzování, zda je užití vulgarismů či nadávek v uměleckém díle z hlediska líčeného kontextu nutné, může být v demokratickém právním státě předmětem zájmu umělecké kritiky, různých lexikálněsémantických studií apod., nikoli správního úřadu.

Právní normy mají stanovit jen práva a povinnosti, jejichž uplatňování je stát schopen systematicky a všestranně zajistit, resp. vynutit. Jsou cíle, kterých působením právních prostředků dosáhnout nelze, cíle, k jejichž dosažení jsou tyto prostředky nevhodné, a cíle, k jejichž dosažení jsou nežádoucí. Tyto cíle je třeba rozlišovat, uvažovanou právní úpravu podrobit analýze z hlediska přiměřenosti, vhodnosti a účelnosti regulace, a případy, u nichž se působení právní regulace ukáže jako nežádoucí nebo nedostatečné, a tudíž i zbytečné, ponechávat jiným mechanizmům, např. etickým kodexům.

**K bodu 66 (§ 32 odst. 1 písm. k))**

Doplňuje se lhůta pro předložení Radou vyžádaného záznamu pořadu nebo další části vysílání, a to do 15 dnů ode dne doručení písemné výzvy Rady.

Rada si může vyžádat od provozovatele vysílání záznam pořadu rovněž z důvodu způsobu jeho zpřístupnění pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením. Platná právní úprava však neobsahuje povinnost provozovatelů vysílání uchovávat záznamy pořadů a dalších částí vysílání, které byly zpřístupněny pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením a poskytovat je Radě včetně formy, kterou byly zpřístupněny. V tomto smyslu se proto stávající právní úprava doplňuje.

**K bodu 67 (§ 32 odst. 1 písm. l) a m))**

Jedná se o zpřesnění stávající úpravy v § 32 odst. 1 písm. m), která je nově označena písmenem l), a její rozšíření o povinnost pořizovat, uchovávat a poskytnout orgánu veřejné moci záznamy pořadů, které byly zpřístupněny pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením, včetně formy, kterou byly takto zpřístupněny.

Původní úprava v § 32 odst. 1 písm. n), přeřazená do písmene m), se zpřesňuje tak, aby bylo jednoznačně zřejmé, že provozovatelé vysílání jsou povinni uvádět označení svého programu (logo) i u programů, které jsou zaměřeny na propagaci vlastního vysílání a výrobků, služeb a dalších činností souvisejících s provozováním vlastního vysílání a na programech zaměřených výhradně na reklamu a teleshopping. Zpřesnění v tomto smyslu vyžaduje Rada, neboť umožní vyřešit nejasnou interpretaci zákona v otázce, zda se podmínka oddělení a rozeznatelnosti reklamy ve vysílání vztahuje pouze na reklamu komerční nebo na veškerý reklamní obsah, včetně reklamy provozovatele vysílání na vlastní vysílání.

**K bodu 68 (§ 32 odst. 1 písm. p))**

V souvislosti s vypuštěním úpravy podle § 32 odst. 1 písm. j) ze zákona se přeznačila všechna za písmenem j) následující písmena. Odkaz v § 32 odst. 1 písm. p) se proto nahrazuje odkazem na písmeno o).

**K bodu 69 (§ 32 odst. 2)**

Ustanovení § 32 odst. 2 se zrušuje, neboť v něm obsažená úprava zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením se jako nedostatečná nahrazuje úpravou podrobnější, která je zařazena do části páté jako nová hlava VII.

**K bodu 70 (§ 32 odst. 3 písm. a))**

Jedná se o legislativně technickou opravu v souladu s Legislativními pravidly vlády.

**K bodu 71 (§ 32 odst. 5)**

Doplňuje se lhůta pro předložení Radou vyžádaných vyjádření a informací. Zároveň se mění odkaz na ustanovení § 6.

**K bodům 72 a 73 (§ 32e odst. 2 a § 32f odst. 1 a 2)**

Dne 1. ledna 2013 nabyl účinnosti zákon č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizi) (dále jen „zákon o audiovizi“). K tomuto dni zanikl Státní fond České republiky pro podporu a rozvoj české kinematografie a jeho právním nástupcem se stal Státní fond kinematografie. Tato změna se promítá do příslušných ustanovení zákona.

**K bodům 74, 76 a 94 (§ 33 odst. 4, § 45 odst. 1 písm. b), § 45 odst. 2, § 46 odst. 1 písm. c) a § 59a)**

Pojem „Evropská společenství“ se v souladu se zakládacími dokumenty EU nahrazuje pojmem „Evropská unie“.

**K bodu 75 (§ 34a)**

Směrnice o audiovizuálních mediálních službách v bodě 59 konstatuje:

*Dostupnost škodlivého obsahu v audiovizuálních mediálních službách je předmětem obav zákonodárců, mediálního průmyslu i rodičů. Vyskytnou se patrně nové otázky, zejména ve spojení s novými platformami a novými produkty. Pravidla chránící tělesný, duševní a mravní vývoj nezletilých osob i na ochranu lidské důstojnosti ve všech audiovizuálních mediálních službách, včetně audiovizuálních obchodních sděleních jsou tedy nezbytná.* Z uvedené citace je zřejmé, že směrnice výslovně neukládá ani nedoporučuje, aby členské státy přistoupily k označování audiovizuálních děl z hlediska jejich vhodnosti pro nezletilé, ani nespecifikuje, jakým způsobem mají členské státy zajistit jejich ochranu před možnými negativními vlivy audiovizuálních mediálních služeb, nicméně klade důraz na nezbytnost pravidel, která budou chránit tělesný, duševní a mravní vývoj nezletilých osob.

Zákon o provozování vysílání chrání dětské a dospívající diváky ve dvou rovinách. V prvé řadě ve svém ustanovení § 32 odst. 1 písm. e) zcela zakazuje zařazovat do vysílání pořady, které mohou vážně narušit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých zejména tím, že obsahují pornografii a hrubé samoúčelné násilí. Za porušení tohoto zákazu Rada provozovateli vysílání uloží pokutu do 10 mil. Kč (§ 60 odst. 3 písm. c)) a v případě, že provozovatel vysílání zvlášť závažným způsobem opakovaně porušuje tento zákaz a za takové porušení povinnosti mu byla opakovaně uložena pokuta, Rada mu licenci dokonce odejme.

Pokud jde o pořady a upoutávky, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, zákon jejich zařazování do programu v § 32 odst. 1 písm. h) připouští při splnění dvou podmínek. Provozovatel vysílání jednak nesmí tyto pořady a upoutávky zařazovat do programu v době od 06.00 do 22.00 hodin, jednak musí zajistit, aby jejich vysílání bezprostředně předcházelo slovní upozornění na nevhodnost takového pořadu pro děti a mladistvé, a aby v případě televizního vysílání byl takový pořad označen obrazovým symbolem upozorňujícím na jeho nevhodnost pro děti a mladistvé po celou dobu vysílání.

Tyto povinnosti jsou provozovateli sice naplňovány, ale vzhledem k tomu, že většina provozovatelů zcela automaticky označuje svůj program po 22. hodině symbolem upozorňujícím na nevhodnost pro děti, aniž by vysílaný pořad mnohdy skutečně byl pro děti ohrožující, ztratil tento symbol svůj varovný obsah a jeho používání ve vysílání se stalo zcela formální. Navíc porušení povinnosti dle § 32 odst. 1 písm. h) není podle stávající právní úpravy spojeno s finanční sankcí, na její nesplnění může Rada provozovatele vysílání pouze upozornit.

Zákon nijak nespecifikuje, jaké mediální obsahy a při jakém konkrétním ztvárnění mohou ohrožovat fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých, pouze ustanovení § 32 odst. 1 písm. e) explicitně uvádí, že obsahem s potenciálem vážného narušení vývoje je pornografie a hrubé samoúčelné násilí. Výklad ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) je ponechán v kompetenci Rady.

Platná právní úprava ochrany dětí a mladistvých před nevhodným obsahem vysílání není ideální, neboť postrádá složku preventivní a informativní. Rada na základě svého monitoringu a diváckých podnětů reaguje na excesy ve vysílání a porušení § 32 odst. 1 písm. g) sankcionuje, ovšem sankce může uplatňovat pouze v těch případech, v nichž je schopna nezpochybnitelně prokázat společenskou nebezpečnost deliktu, resp. konkrétní možné negativní dopady na zdravý fyzický, psychický nebo mravní vývoj nezletilých.

Cílem tzv. labellingu, tj. klasifikace a označování televizních pořadů z hlediska nevhodnosti jejich obsahu pro děti a mladistvé, by nemělo být jen poskytnutí informace o tom, do kolika let by pořad měl být pro děti nepřístupný. Poskytnutá informace by se měla týkat rovněž toho, jaké typy nevhodného obsahu konkrétní pořad zahrnuje. Děje se tak zpravidla systémem grafických symbolů (piktogramů) označujících násilí, sex, vulgaritu, děsivé prvky a podobně. Při současné právní úpravě rodiče informace o nevhodném obsahu ve vysílaných pořadech postrádají a stěžují si, pokud se ve vysílacích časech, kdy děti běžně sledují televizi bez dozoru dospělých, bez jakéhokoli varování objeví pořady, které nejsou pro děti vhodné.

V České republice je v současnosti systém klasifikace a označování audiovizuálních děl uzákoněn pouze ve vztahu ke kinematografickým dílům zákonem o audiovizi, pomineme-li systém PEGI, jehož prostřednictvím jsou klasifikovány počítačové hry. Podle právní úpravy v zákoně o audiovizi musí být každé kinematografické dílo před svým prvním zpřístupněním na území České republiky označeno klasifikací z hlediska vhodnosti jeho obsahu pro děti a mladistvé. Kinematografické dílo je klasifikováno buď jako přístupné bez omezení, nebo nevhodné pro děti do 12 let, nepřístupné pro děti a mladistvé do 15 let, nebo nepřístupné pro děti a mladistvé do 18 let.

V evropských státech fungují systémy klasifikace a označování televizních pořadů na různém základě, přičemž velice rozmanitá je škála pojetí těchto systémů od těch na bázi státní regulace, až po systémy na samoregulačním základě. Zpravidla se jedná buď o kombinovaný systém, v němž jsou audiovizuální produkty hodnoceny různými subjekty podle různých pravidel (užívá se různých klasifikátorů v různých typech médií), dále o kombinovaný systém, v němž jsou audiovizuální produkty hodnoceny různými subjekty podle stejných pravidel, anebo o unikátní jednotný model pro více nebo všechny typy hodnocených médií. Je však možná rovněž široká paleta variant koregulačních systémů, kdy ingerence státu může mít rozmanitou podobu od stanovení pravidel klasifikace, přes sankcionování nedodržení těchto pravidel, po financování celého či jen části systému apod.

Snahy zakotvit systém labellingu do českého právního systému není nový. Touto otázkou se intenzivně zabývala Rada již v roce 2001, kdy připravovala návrhy symbolů, jimiž by diváci byli upozorňováni na problematické obsahy. Tato iniciativa souvisela s přijetím nové zákonné povinnosti dle § 32 odst. 1 písm. h) zákona o provozování vysílání. K přijetí jednotného označování však nikdy nedošlo a jednotliví provozovatelé začali nevhodné pořady označovat dle vlastní úvahy, zpravidla úpravou loga programu přidáním varovného symbolu. O několik let později vláda České republiky přijala usnesení č. 1652 z roku 2005, z něhož vyplynul úkol pro Ministerstvo kultury vypracovat Koncepci jednotného klasifikačního systému pro audiovizuální produkty (dále jen „Koncepce“). Ministerstvo kultury si ke splnění tohoto úkolu nechalo návrh této koncepce zpracovat od Centra pro mediální studia při Univerzitě Karlově. Materiál hledal možné varianty systému klasifikace audiovizuálních obsahů vhodné pro Českou republiku, včetně personálního, organizačního a finančního zajištění. Vznikal ve spolupráci s projektovou radou, v níž zasedli zástupci odborné veřejnosti z řad pedagogické, psychologické a sociologické, zástupci výrobců a distributorů audiovizuálních děl, zástupce FAMU, odborníci na elektronická média, představitelé provozovatelů televizního vysílání, Rada a další.

Koncepce se podrobně zabývala systémem Kijkwijzer, tj. způsobem klasifikace audiovizuálních produktů vyvinutým nizozemským institutem NICAM (Nizozemský institut pro klasifikaci audiovizuálních médií). Koncepce dokonce navrhla převzetí tohoto systému na základě licence a jeho adaptaci na české poměry. Při úvaze o zavedení labellingu vycházejícího ze systému Kijkwijzer je ale třeba mít na zřeteli, že se jedná o systém založený výhradně na samoregulaci. Zavedení takového typu klasifikačního systému tedy předpokládá dobrovolnou aktivitu a zapojení všech subjektů nakládajících s audiovizuálními díly, kteří by jednotný systém vytvořili, uplatňovali v praxi a zřídili a financovali společný orgán dozoru nad jeho dodržováním. Převzetí systému klasifikace audiovizuálních děl jiného státu je navíc značně problematické, neboť škála klasifikace a značení stejných pořadů může vykazovat napříč členskými státy Evropské unie značné rozdíly. Klasifikace audiovizuálních produktů totiž vždy odráží sociokulturní specifika a společenské klima státu, pro nějž je pořizována.

1. Problematika klasifikace a označování pořadů se stala opět aktuální po schválení Koaliční smlouvy z roku 2013, v níž se vláda zavázala připravit systém klasifikace vhodnosti pořadů pro jednotlivé věkové kategorie. V rámci konzultací k návrhu tohoto zákona se systém založený na roli regulátora při hodnocení jednotlivých věkových a obsahových kategorií ukázal jako nereálný. Ministerstvo kultury se proto pouze inspirovalo osvědčeným systémem Kijkwijzer, stejně jako dobře fungujícím evropským systémem pro označování počítačových her (PEGI), vytvořeným federací ISFE ([Interactive Software Federation of Europe](https://cs.wikipedia.org/w/index.php?title=Interactive_Software_Federation_of_Europe&action=edit&redlink=1)) a používaným ve více než třiceti zemích.
2. Návrh zákona v zájmu zajištění jednotného systému označování televizních pořadů a upoutávek z hlediska jejich vhodnosti pro děti a mladistvé i z hlediska jejich závadného obsahu navrhuje kompromisní řešení spočívající ve stanovení jednotných obrazových symbolů pro věkové kategorie a piktogramů pro závadné obsahy. Stanovení kritérií pro klasifikaci pořadů se přitom ponechává na samotných provozovatelích. Za účelem zajištění smyslu labellingu televizních pořadů je nezbytné závazným způsobem stanovit (vyhláškou Rady) grafickou podobu, rozměry, barevnost a polohu umístění na televizní obrazovce obrazových symbolů pro věkové hranice i piktogramů pro závadný obsah. Jen tak lze dosáhnout toho, aby na televizní obrazovce divák vídal vždy stejné grafické ztvárnění obrazových symbolů a piktogramů, a vyloučit, aby si každý provozovatel televizního vysílání (jejich skupina) označoval pořady ve svém programu odlišnými symboly a piktogramy.

Navržená právní úprava nehodlá závazným právním předpisem stanovovat kritéria pro zvolení příslušné klasifikace a označení pořadu. Návrh právní úpravy ponechává na provozovatelích televizního vysílání, aby si sami stanovili kritéria pro označování pořadů a upoutávek konkrétní věkovou hranicí nebo konkrétním piktogramem pro závadný obsah, a nebrání tak rozvoji samoregulačních iniciativ založených na systému Kijkwijzer nebo PEGI.

Navrženou úpravou bude naplněn základní cíl labellingu, tj. plnění funkce informační a varovné. Rada bude pouze dohlížet, zda byly splněny podmínky vysílání pořadů, které by mohly ohrozit fyzický, psychický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých podle § 32 odst. 1 písm. g), a zda byl takový pořad označen. Nebude však hodnotit, zda jej provozovatel vysílání označil „správně“, tj. zda jej měl podle názoru Rady označit obrazovým symbolem pro jinou věkovou kategorii nebo jiným piktogramem pro závadný obsah.

Samostatnou kapitolou je problematika věkové klasifikace, resp. členění přístupnosti obsahů pro konkrétní věkové kategorie dětí a mladistvých. Státy Evropské unie mají v tomto směru kritéria nastavena značně odlišně, např. systém Kijkwijzer pracuje s věkovými hranicemi přístupnosti od 6 let, od 9 let, od 12 let a od 16 let. V některých státech je však nejvyšší hranicí 18 let nebo výjimečně 21 let. V České republice jsou dosud za základní vývojové mezníky považovány věkové hranice 12, 15 a 18 let (stejné věkové hranice používá pro klasifikaci kinematografických děl zákon o audiovizi), přičemž hranice 15 a 18 let vycházejí z nastavení právní odpovědnosti a hranice dospělosti. S těmito dvěma věkovými hranicemi však systém klasifikace pořadů nevystačí, neboť pomíjejí dětský věk. Navržený zákon je využívá v tom smyslu, že změnou ustanovení § 32 odst. 1 písm. g) umožňuje provozovatelům televizního vysílání zařazovat do tzv. prime time pořady vhodné již od 15 let věku. Zároveň se zachovává povinnost nezařazovat pořady nevhodné do 18 let věku před 22 hodinou.

Pro vymezení věkových hranic pro určení vhodnosti televizních pořadů je především u obsahů pro mladší děti nutné zavést podrobnějším členění, které by reflektovalo dozrávání dítěte. V úvahu přichází věková hranice 12 let, s jejíž pomocí se definuje v tomto návrhu zákona rovněž „pořad pro děti“. Hranice 12 let je v tomto kontextu zvolena tak, aby zohlednila zralost dítěte, tzn. zejména jeho vývoj emoční, percepční, kognitivní a sociální. Rozhodujícím obdobím, kdy osobnost ztrácí psychologický charakter dítětem, je obecně řazena mezi 11. – 15. rok věku, tedy do období pubescence. Stejně jako v případě definice pořadu pro děti vychází předkladatel z premisy, že v případě pořadu nevhodného do 12 let věku se jedná o pořad, který oslovuje jedince před nástupem období puberty. Obrazový symbol pro označení pořadů nevhodného do 12 let věku tedy bude odpovídat klasifikaci pořadu pro děti, kterou provede provozovatel vysílání. Nejnižší věková hranice pro označování pořadů se navrhuje na 7 let věku dítěte, tedy na věk spojený s nástupem povinné školní docházky. V tomto věku podle psychologů dochází k výraznému psychologickému vývojovému posunu ve vývoji dítěte a lze předpokládat, že dítě, které tohoto věku dosáhne, již bude v televizním vysílání vyhledávat jiné pořady, než dítě předškolního věku. Vedle těchto kategorií uznává zákon i třetí kategorii věkové přístupnosti pořadů, a to když stanoví, že nejsou-li pořady nebo upoutávky označeny žádným obrazovým symbolem (ani žádným piktogramem), považují se za přístupné bez omezení.

Pokud jde o charakter obsahu pořadu, navrhuje se stanovit šest obsahových kategorií, které pro své hodnocení používá rovněž systém Kijkwijzer, a to násilí, strach, sex, diskriminaci, zneužívání drog či alkoholu a vulgární vyjadřování. Jedná se o takové kategorie, které jsou rodiči nejčastěji vnímány jako závadné nebo problematické ve vztahu k dětem a mladistvým. Základní rejstřík rodiči očekávaných informací představuje problematika zobrazování sexuálního chování, zvláště je-li samoúčelné, dále užívání vulgárních výrazových prostředků, zobrazování fyzického násilí a jeho následků, zobrazování scén zaměřených na vyvolání děsu a prezentace užívání návykových látek. Z hlediska fungování společnosti je třeba doplnit ještě piktogram signalizující (zejména etnickou, pohlavní nebo věkovou) diskriminaci.

V souladu s účelem labellingu se stanoví, že každý pořad nebo upoutávku může provozovatel vysílání z hlediska věku diváka označit pouze jedním obrazovým symbolem, a to tím, který odpovídá nevhodnosti klasifikované pro nejvyšší věkovou kategorii, jež může být na daný pořad nebo upoutávku určena. Výslovně se upravuje systém označování jednotlivých dílů seriálů nebo cyklu pořadů. V minulosti se totiž vyskytly případy vysílání kriminálních seriálů v odpoledních hodinách, u nichž byly některé díly „nezávadné“, avšak jiné byly klasifikovány jako nevhodné do 18 let, a jako takové mohly být vysílány až po 22. hodině. K zamezení podobných situací se stanoví, že všechny díly seriálů nebo cyklů pořadů musejí být označeny obrazovým symbolem, který náleží nejvyšší věkové hranici, jež může být na kterýkoli díl stanovena.

V souladu s informativní funkcí labellingu je třeba zákonnou úpravou zajistit, aby obrazové symboly určující nevhodnost pořadu nebo upoutávky z hlediska věku, byly na obrazovce uvedeny po celou dobu jejich vysílání. Na druhou stranu piktogramy označující závadný obsah postačí na obrazovce uvést na začátku pořadu nebo upoutávky, a rovněž po přerušení pořadu obchodním sdělením.

Existují pochopitelně takové typy pořadů, které nelze nebo není účelné označovat z hlediska jejich vhodnosti pro dětského diváka. Jedná se o přímé přenosy a sportovní pořady, dále o zpravodajské a politicko-publicistické pořady a o obchodní sdělení. Souvislé teleshoppingové šoty trvající bez přerušení alespoň 15 minut však budou označování podléhat.

**K bodům 77 a 82 (§ 48 odst. 1 písm. e) a § 48 odst. 4)**

Zákaz politické reklamy byl zakotven již v zákoně č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, který v § 6 odst. 1 písm. d) stanovil, že: „*Provozovatelé jsou povinni dbát na to, aby do vysílání reklam nebyly zařazeny**reklamy náboženské, ateistické a reklamy politických stran a hnutí, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.“* Následně jej v upravené verzi převzal zákon o provozování vysílání v § 48 odst. 1 písm. d) takto: „*Provozovatelé vysílání jsou povinni nezařazovat do vysílání náboženské a ateistické reklamy a teleshopping, reklamy politických stran a hnutí a reklamy nezávislých kandidátů na poslance, senátory nebo členy zastupitelstva města nebo obce nebo vyššího územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak.“*. Novelou z roku 2010 byl zákaz vztažen na všechny typy obchodních sdělení.

Regulační činnost Rady prokázala, že zákaz „politické reklamy“ ve stávající podobě není dostačující, neboť se vztahuje pouze na konkrétní kandidující subjekty a není zcela jednoznačné, co vše může být za politické obchodní sdělení považováno, neboť jeho definice v zákoně absentuje. Sama Rada přijala k problematice politického obchodního sdělení dne 19. listopadu 2014 stanovisko, v němž vyjádřila své úvahy k výkladu tohoto institutu.

Zákaz politických obchodních sdělení ve vysílání, tak jak je formulován v patném znění § 48 odst. 1 písm. e) zákona o provozování vysílání *(„Provozovatelé vysílání nesmějí zařazovat do vysílání obchodní sdělení politických stran a hnutí a obchodní sdělení nezávislých kandidátů na poslance, senátory, prezidenta republiky nebo členy zastupitelstva územního samosprávného celku, pokud zvláštní zákon nestanoví jinak*.“), směřuje k zachování spravedlivé politické soutěže a volební rovnosti, přičemž tento základní předpoklad přirozeného demokratického procesu ospravedlňuje omezení svobody slova, k němuž v důsledku zákonného zákazu dochází. Zákaz vychází z premisy, že občan (volič) by neměl být jednostranně manipulován politickým marketingem a že veřejná debata by neměla být závislá na schopnosti nastolovatele agendy zaplatit si vysílací čas ke své prezentaci. Televizní vysílání by mělo být platformou poskytující celou škálu politických informací a idejí, mělo by být místem pluralitní veřejné debaty, aby občan pouze na základě vlastní úvahy mohl vytvářet své osobní postoje. Je proto třeba zajistit i malým či novým politickým subjektům v předvolebním období shodně vyhrazený vysílací čas pro bezplatné politické spoty.

Směrnice o audiovizuálních mediálních službách ani žádná jiná norma plynoucí z evropského práva, politická obchodní sdělení nezakazuje, ani nezakazuje obecně politická sdělení nebo například náboženská sdělení, a pro případ, že by byla vysílána za úplatu, tak dle logiky směrnice je nelze a priori podřadit pod pojem obchodní sdělení. Podřazení úplatných náboženských a politických sdělení zadavatelů pod obchodní sdělení tak není ani implementací jiného pravidla plynoucího z evropského práva. To ovšem neznamená, že směrnice zakazuje členským státům pojmout definici obchodního sdělení šířeji a podřídit ji v tomto přesahujícím rozsahu regulaci, která překračuje směrnicí vymezený rámec.

K otázkám zákazu politické reklamy se vyjádřila i Rada Evropy v Doporučení Rady Evropy č. (99)15 o opatřeních týkajících se mediálního pokrytí volebních kampaní, v němž se konstatuje, že „*pokud je placená reklama povolena, měla by podléhat určitým minimálním pravidlům. ... V členských státech, kde je politickým stranám a kandidátům povoleno, aby si zakoupili reklamní prostor pro volební účely, by měly regulační rámce zajistit, aby:*

*- možnost zakoupení reklamního prostoru byla dostupná všem soupeřícím stranám, a to za stejných podmínek a při stejných sazbách;*

*- veřejnost si byla vědoma toho, že sdělení je placenou politickou reklamou.*

*Členské státy mohou zvážit zavedení ustanovení, které by omezilo množství prostoru na politickou reklamu, který si určitá strana nebo kandidát mohou zakoupit, do svých regulačních rámců.“.*

V případě uvedeného zákazu se tedy jedná o ryze národní právní úpravu, která je zásahem do obecné svobody slova. Jeho legitimita tedy musí být podepřena důvody, které obstojí jako legitimní jak ve světle ústavnosti, tak ve světle mezinárodního práva.

Důvodem zákazu politické reklamy je úsilí o zajištění větší rovnosti politických subjektů a účastníků politické soutěže. Rovnost šancí v politické soutěži by totiž měla být dána bez ohledu na ekonomické zázemí soutěžících subjektů. Pokud jde o institut politické reklamy, lze odlišit dva zcela odlišné přístupy, a to evropský (či spíše západoevropského) a americký. Americký politický systém do značné míry stojí na „prodeji“ politických osobností prostřednictvím reklamy. Jelikož množství reklamy či její cena nejsou v USA regulovány, utrácejí se v souvislosti s volbami nepředstavitelné částky. A jelikož tyto finance je třeba nějak získat, dochází v obrovském měřítku k propojení politiky s komerční sférou. Diváci jsou nepřetržitě vystavováni tlaku politické reklamy. A je nutno konstatovat, že nejde jen o čistě volební agendu, ale také o reklamu v širších politických souvislostech.

Převažující evropské postoje tento nátlak na občana ze strany politických stran a sociálních skupin, které si jej mohou finančně dovolit, odmítají. Státy, v nichž je politická reklama zakázána, vycházejí z premisy, že občan by neměl být jednostranně manipulován politickým marketingem. Veřejná debata by neměla být závislá na schopnosti zaplatit si vysílací čas ke své prezentaci.

Zákonný zákaz politických obchodních sdělení pamatuje na specifickou formu obchodních sdělení, která nabízejí službu a zboží pouze v přeneseném smyslu slova. Nabízeným produktem či službou je v tomto kontextu politický cíl, politické ideje, volební program a politické osobnosti připravené tyto ideje, cíle a programy pro voliče naplňovat. Při vyhodnocování toho, zda odvysíláním konkrétního obsahu ve vysílání byl porušen zákaz politických obchodních sdělení, musí být primárně posouzeno, zda se v případě daného obsahu jednalo o obchodní sdělení. Tedy, zda dané sdělení bylo odvysíláno za úplatu či jinou protihodnotu. Zkoumáno musí být, kdo je zadavatelem tohoto sdělení, přičemž není rozhodné, zda zadavatelem byla přímo politická strana, hnutí či politik, o zakázané politické obchodní sdělení se může jednat i v případech, kdy zadavatelem je osoba odlišná od uvedených politických entit. Podstatné není, kdo obchodní sdělení zadal, ale v čí prospěch bylo zadáno, jaký je jeho cíl a kdo jsou jeho adresáti. Pro identifikaci zakázaného politického obchodního sdělení je proto klíčové analytické vyhodnocení obsahu obchodního sdělení.

Jako zakázané politické obchodní sdělení je nutno hodnotit takové obchodní sdělení, jehož cílem je propagovat politickou stranu, hnutí či politika, podpořit nebo vytvořit pozitivní image a kredit politické strany, hnutí či politika, zvýšit šance politické strany, hnutí či politika ve volbách nebo ovlivnit politické postoje, chování a motivaci občanů. Není rozhodné, zda k naplnění těchto cílů dojde prostřednictvím propagace politických idejí, záměrů, politického programu a osobností, nebo zda budou využity jiné prostředky.

Zákaz, formulovaný v ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) zákona o provozování vysílání, zahrnuje všechny formy obchodních sdělení, přestože výskyt některých se zdá být méně pravděpodobný. O „politickém teleshoppingu“ lze uvažovat do značné míry pouze teoreticky, jelikož divák nemůže udělat přímé spotřebitelské rozhodnutí – v tomto případě volební rozhodnutí - u svého televizního přijímače.

Sponzoring politickou stranou, hnutím či kandidátem je naopak typem obchodního sdělení, které je zcela reálné a jeho výskyt již byl regulačním orgánem ve vysílání v minulosti zaznamenán. V tomto kontextu je třeba zdůraznit, že rozšíření původního zákazu politické reklamy na zákaz politických obchodních sdělení byl velmi rozumný právě s ohledem na fakt, že pokud by se ve vysílání objevil trend sponzorování politickými stranami, pak by při pouhém zákazu politické reklamy neexistoval právní nástroj, jak tomuto fenoménu čelit. Další formou politického obchodního sdělení by mohlo být umístění produktu. Přestože se tato možnost jeví jako nepravděpodobná, není ji možné vyloučit. Lze si představit, že by se některý z hrdinů dramatických příběhů mohl stát politicky činným a vstoupit do reálné politické strany, která pak bude do děje pořadu zakomponována třeba prostřednictvím prezentace své ochranné známky.

Jednotlivé členské státy Evropské unie přistupují k úpravě politických obchodních sdělení různě. Státy, v nichž je politická reklama zcela zakázána, chtějí umožnit, aby alespoň nejsilnější médium, kterým televize dosud je, bylo platformou poskytující celou škálu politických informací a idejí a bylo místem pluralitní veřejné debaty.

Uvedené důvody jsou plně uplatnitelné i v České repuboice, neboť lze dovozovat, že motivem zákazu, formulovaného v ustanovení § 48 odst. 1 písm. e) zákona o provozování vysílání, je zachování rovné politické soutěže, přičemž tento základní předpoklad přirozeného demokratického procesu ospravedlňuje omezení svobody slova, k němuž v důsledku zákonného zákazu dochází.

Nutno dodat, že i v zemích, kde je vysílání politické reklamy umožněno, jsou zpravidla nastaveny určité mantinely pro tento typ obchodních sdělení (např. v podobě limitů na cenu za politickou reklamu či limitů pro maximální výdaje za politickou reklamu stanovené pro politické strany).

Při úvaze, zda nějaké sdělení ve vysílání lze kvalifikovat jako zakázané politické obchodní sdělení, je třeba mít na paměti, co je předmětem ochrany při zákonném stanovení tohoto zákazu. Předmětem ochrany je volná soutěž politických stran, jak ji definuje čl. 5 Ústavy: „Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.“ a čl. 22 Listiny: „Zákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti.“ Při hodnocení, zda konkrétní sdělení je, nebo není politické, je vhodné jako základní kritérium posoudit, zda je s to zasáhnout do politické soutěže.

K otázce, zda je politickým obchodním sdělením i obchodní sdělení, které nepropaguje politické ideje, cíle, volební program, ale třeba jen osobnost politika (například jako charakterního člověka, úspěšného podnikatele, ochránce přírody, apod.), je třeba konstatovat, že je nepochybné, že politická soutěž v sobě nenese pouze prvek konkurenčního vztahu mezi stranami či idejemi, které reprezentují tyto strany, ale rovněž prvek ryze osobní soutěže, tak jak jí předpokládá čl. 21 Listiny ve svých odstavcích 1 a 4. Tento prvek osobní soutěže pak podléhá týmž prvkům regulace jako jakákoliv jiná soutěž. Politická soutěž osobností předpokládá, že ti, kdo se ucházejí o veřejné funkce nebo o politické funkce, do soutěže vstupují nejenom prostřednictvím politických myšlenek, ale i skrze své osobní vlastnosti a voliči je i podle těchto vlastností posuzují.

Jelikož ze zákonného zákazu politických obchodních sdělení neplyne, že by se daný zákaz vztahoval výlučně na obchodní sdělení s  „politickým obsahem“, je možné dovozovat, že se vztahuje i na obchodní sdělení politických uskupení a jednotlivců, kteří se budou propagovat i jinými prostředky, než politickými idejemi nebo volebním programem. Vytvoření populární image politického subjektu je možné za využití řady nástrojů, které lze jen stěží definičně podchytit. Přestože obchodní sdělení nemusí obsahovat jedinou myšlenku či informaci politického charakteru, stále může jít o politickou reklamu, budou-li její cíle politické – zvolení propagovaného politického uskupení nebo nezávislého kandidáta. Pro odhalení a definování politické reklamy je tak rozhodující sledovaný cíl.

Při posuzování obchodního sdělení by vždy měla být zjišťována osoba zadavatele obchodního sdělení. Pro vyhodnocení toho, zda skutečně jde o zakázané obchodní sdělení, ovšem není rozhodující, zda v pozici zadavatele stojí přímo politická strana či hnutí nebo nezávislý kandidát. Zákazu podléhají obchodní sdělení, která jsou zadána politickými uskupeními a kandidáty, ale logicky rovněž taková obchodní sdělení, která propagují politická uskupení a kandidáty, aniž by v pozici zadavatele bylo přímo toto politické uskupení a kandidát. Kdyby totiž zákonný zákaz nepamatoval na tuto alternativu, pak by vysílání mohlo být plné politické reklamy, kterou by zadávaly subjekty s politikou nesouvisející (jednotlivci, obchodní společnosti) a k porušení zákona by nedocházelo. Kontrola dodržování zákazu politických obchodních sdělení se tak musí odvíjet nejen od faktu, zda si nějaké obchodní sdělení do vysílání nezadalo politické uskupení nebo nezávislý kandidát, ale také, zda nějaké obchodní sdělení nepropaguje politické uskupení nebo nezávislého kandidáta, aniž by tento byl zadavatelem. Podstatné je, v čí prospěch bylo obchodní sdělení zadáno, nikoli kým.

S ohledem na uvedené je proto navrhována úprava nová, která je propojena s definicí politického obchodního sdělení. Ta se snaží reflektovat možné negativní dopady případného politického obchodního sdělení, respektive zákazem politického obchodního sdělení těmto negativním dopadům, které by znamenaly narušení svobodné politické (volební) soutěže, předcházet.

**K bodům 78 až 81 (§ 48 odst. 2)**

Jedná se o zpřesnění předmětné povinnosti provozovatelů vysílání a zajištění jejího souladu se směrnicí o audiovizuálních mediálních službách a se zněním zákona o regulaci reklamy.

V platném znění § 48 odst. 2 je uvedeno, že obchodní sdělení musejí nejen naplňovat charakteristiku, kterou zákon stanoví, ale musejí současně fyzicky nebo mravně ohrožovat děti a mladistvé tím, že tuto charakteristiku naplňují. Podmínka „ohrožení dětí a mladistvých“ je v rozporu s obdobnou úpravou zákona o regulaci reklamy a zároveň jde podstatně nad rámec požadavků směrnice o audiovizuálních mediálních službách. Stávající formulace tohoto ustanovení způsobuje závažné aplikační problémy Radě, která je v případě jeho porušení povinna prokazovat, že současně došlo k fyzickému nebo mravnímu ohrožení dětí a mladistvých.

Článek 9 odst. 1 písm. g) směrnice o audiovizuálních mediálních službách stanoví, že audiovizuální obchodní sdělení nesmějí tělesně nebo mravně ohrožovat nezletilé osoby. Nesmějí proto přímo nabádat nezletilé osoby ke koupi nebo pronájmu produktu nebo služby a využívat k tomu jejich nezkušenosti nebo důvěřivosti, přímo nabádat nezletilé osoby, aby přesvědčovaly své rodiče nebo třetí osoby ke koupi propagovaného zboží nebo služby, využívat zvláštní důvěru, kterou mají nezletilé osoby k rodičům, svým učitelům nebo jiným osobám, ani bezdůvodně zobrazovat nezletilé osoby v nebezpečných situacích.

Ustanovení § 2c zákona o regulaci reklamy, pokud jde o osoby mladší 18 let, zakazuje, aby reklama

a) podporovala chování ohrožující jejich zdraví, psychický nebo morální vývoj,

b) doporučovala ke koupi výrobky nebo služby s využitím jejich nezkušenosti nebo důvěřivosti,

c) nabádala, aby přemlouvaly své rodiče, zákonné zástupce nebo jiné osoby ke koupi výrobků nebo služeb,

d) využívala jejich zvláštní důvěry vůči rodičům, zákonným zástupcům nebo jiným osobám,

e) nevhodným způsobem je ukazovala v nebezpečných situacích.

Naproti tomu platné znění § 48 odst. 2 zákona o provozování vysílání stanoví, že obchodní sdělení nesmějí fyzicky nebo mravně ohrožovat děti a mladistvé tím, že

a) přímo nabádají děti a mladistvé ke koupi nebo pronájmu určitého výrobku nebo služby s využitím jejich nezkušenosti nebo důvěřivosti,

b) přímo nabádají děti a mladistvé, aby přemlouvali své rodiče nebo jiné osoby ke koupi nabízeného zboží nebo služeb,

c) využívají zvláštní důvěru dětí a mladistvých ke svým rodičům, učitelům nebo k jiným osobám, nebo

d) bezdůvodně ukazují děti a mladistvé v nebezpečných situacích.

Směrnice o audiovizuálních mediálních službách ukládá, aby audiovizuální obchodní sdělení tělesně nebo mravně neohrožovala nezletilé osoby, přičemž konstatuje, že aby k takovému ohrožení nedocházelo, nesmějí audiovizuální obchodní sdělení přímo nabádat nezletilé osoby ke koupi nebo pronájmu produktu nebo služby a využívat k tomu jejich nezkušenosti nebo důvěřivosti, přímo nabádat nezletilé osoby, aby přesvědčovaly své rodiče nebo třetí osoby ke koupi propagovaného zboží nebo služby, využívat zvláštní důvěru, kterou mají nezletilé osoby k rodičům, učitelům nebo jiným osobám, ani bezdůvodně zobrazovat nezletilé osoby v nebezpečných situacích. První věta předmětného ustanovení směrnice tedy deklaruje cíl regulace, zatímco druhá věta definuje způsob, jak tohoto cíle dosáhnout. Úprava zákona o provozování vysílání tuto formulaci plně nevystihuje, resp. nastavuje ji odlišně v neprospěch ochrany dětského diváka/spotřebitele. Zatímco ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách automaticky vyplývá, že využitím vyjmenovaných postupů (nabádání, využívání důvěry, zobrazování v nebezpečných situacích) vždy dochází k ohrožení tělesného a mravního vývoje, formulace vysílacího zákona nutí dozorový orgán, aby v případě, že v obchodním sdělení shledá některý ze zakázaných prvků (nabádání, využívání důvěry, zobrazování v nebezpečných situacích), současně dokládal, že v důsledku jejich ztvárnění byl reálně ohrožen fyzický nebo mravní vývoj dětí a mladistvých.

Navrhovaná úprava § 48 odst. 2 má Radě umožnit přímo přikročit k sankcionování obchodního sdělení, které obsahuje některý ze zakázaných prvků (nabádání, využívání důvěry, zobrazování v nebezpečných situacích), aniž by se současně musela zabývat otázkou toho, zda k ohrožení reálně došlo. Tím se ochrana nezletilého diváka před ohrožením vývoje fyzického a mravního značně usnadní a zejména zefektivní.

**K bodu 83 (§ 52 písm. g))**

Směrnice o audiovizuálních mediálních službách nezakládá obecný zákaz reklamy na alkoholické nápoje v televizním vysílání, stanoví však pro tuto reklamu určitá omezující pravidla a umožňuje členským státům přijmout úpravu přísnější nebo reklamu na alkoholické nápoje ve vysílání zakázat úplně.

Navrhovaná úprava je projevem snahy o posílení ochrany specifické skupiny příjemců vysílání, dětí do 12 let věku, před negativním vlivem obchodních sdělení týkajících se alkoholických nápojů, a souvisí s navrhovanou definicí pořadu pro děti.

Do § 52 doplněné písmeno g) představuje nadstavbu oproti požadavkům směrnice o audiovizuálních mediálních službách, avšak vyskytuje se v právním řádu několika členských států Evropské unie, například ve vlámské části Belgie, Irsku nebo v Itálii. Většina členských států Evropské unie se navíc vydala cestou ještě přísnější regulace, když zcela zakázala vysílání reklam na alkohol ve veřejnoprávním vysílání (frankofonní část Belgie, Estonsko, Maďarsko, Lotyšsko), nebo zakázala vysílání reklam na alkohol v určitém časovém rozmezí (například Estonsko a Finsko v době od 7.00 do 21.00, Maďarsko mezi 18.30 a 21.30, Itálie mezi 16.00 a 19.00, Lotyšsko mezi 6.00 a 23.00 hodinou, Malta a Nizozemí mezi 6.00 a 21.00 hodinou, Polsko zakazuje reklamy na pivo mezi 6.00 a 22.00 hodinou s výjimkou sportovních přenosů, Rumunsko v době od 6.00 do 22.00 hodin nebo Slovensko mezi 6.00 a 22.00 hodinou s výjimkou reklamy na pivo a víno). Bulharsko, Estonsko (s výjimkou doby mezi 20.30 a 6.00, kdy je přípustné vysílat reklamy na alkoholické nápoje s obsahem etanolu méně než 20%), Finsko (v případě reklam na lihoviny s obsahem etanolu více než 15%), Francie, Irsko (pokud jde o reklamy na lihoviny s obsahem alespoň 25% etanolu), Litva, Polsko (s výjimkou reklam na pivo), Slovinsko nebo Švédsko svou právní úpravou dokonce zcela zakazují reklamu na alkohol v televizním vysílání.

Stanovením „ochranné“ pětiminutové doby před začátkem a po ukončení vysílání pořadu pro děti se sleduje, aby účel zákona nemohl být obcházen zařazením obchodního sdělení s velmi krátkou stopáží bezprostředně před pořad pro děti nebo bezprostředně po něm, čímž by se vytvořil předěl, před nímž nebo po němž by reklamu na alkohol bylo možné vysílat, neboť by nebyla řazena bezprostředně před nebo po pořadu pro děti. V takovém případě by tudíž stále existovalo vysoké riziko zásahu dětského diváka obsahem škodlivého obchodního sdělení na alkoholické nápoje.

**K bodu 84 (§ 53 odst. 6)**

Zákon o provozování vysílání tradičně zakazuje sponzorování zpravodajských a politicko-publicistických pořadů, stejně jako tak činí většina členských států Evropské unie. Účelem takového zákazu je vyloučit možnost ovlivnění tohoto typu pořadů osobou sponzora nebo obsahem sponzorského vzkazu zařazeného před, v průběhu nebo po skončení pořadu.

Uvedený účel tohoto zákazu lze však těžko vztahovat i na pořady s krátkou stopáží, které mají povahu určitého servisu nebo poskytnutí aktuálních informací pro posluchače nebo diváky, například o dopravní situaci, počasí apod. Z tohoto důvodu se navrhuje zmírnit dikci zákona a umožnit sponzorování těchto tzv. servisních informací.

**K bodu 85 (poznámka pod čarou č. 11a)**

V návaznosti na zrušení obchodního zákoníku se aktualizuje odkaz v poznámce pod čarou č. 11a.

**K bodu 86 (§ 54 odst. 1)**

Povinnost vyhradit pro místní informační systém obcí jeden kanál stanovená pro provozovatele vysílání s licencí na kabelové vysílání je ve většině případů v praxi nerealizovatelná, neboť většina provozovatelů původního vysílání programu šířeného kabelovým systémem není současně vlastníkem či provozovatelem kabelových rozvodů. Tito provozovatelé naopak v řízení o udělení licence dokládají, že mají souhlas provozovatele kabelových rozvodů s umístěním jejich programu v kabelové síti na daném území. Není možné reálně požadovat po provozovateli kabelového vysílání s licencí, který není zároveň provozovatelem příslušné sítě elektronických komunikací, aby vyhradil jakýkoli kanál pro bezplatný informační systém obcí. Plnění takové povinnosti je možné reálně požadovat pouze po operátorovi kabelového systému. Z uvedených důvodů by měla uvedená povinnost zůstat zachována pouze pro provozovatele převzatého vysílání v kabelových systémech, neboť tito provozovatelé disponují více kanály vyhrazenými pro přebírané a dále šířené programy a mohou tak požadovaný kanál pro potřeby obcí vyhradit.

**K bodu 87 (§ 54a)**

Ustanovení § 54a navazuje na § 5 písm. n) zákona o provozování vysílání, které ukládá Radě stanovit programy a služby přímo související s těmito programy, které mají být povinně šířeny ve veřejném zájmu prostřednictvím sítí elektronických komunikací pro rozhlasové a televizní vysílání, přezkoumávat trvání potřeby jejich povinného šíření a předkládat Českému telekomunikačnímu úřadu závazná stanoviska pro účely uložení nebo zrušení jejich povinného šíření podle zákona o elektronických komunikacích. Ustanovení § 54a následně stanoví kritéria, která je Rada povinna vzít v úvahu při zjišťování, zda v konkrétním případě je veřejný zájem dán nebo trvá. Jedním z těchto kritérií je i rozsah zpřístupnění pořadů osobám se sluchovým nebo zrakovým postižením stanovenými způsoby. Vzhledem k tomu, že návrh zákona zpřesňuje a definuje způsoby zpřístupnění televizních pořadů těmto osobám, je třeba toto ustanovení upravit tak, aby jeho dikce odpovídala zákonem použitým pojmům, jako jsou skryté titulky, audiopopis nebo český znakový jazyk).

Dalším kritériem, které Rada podle tohoto ustanovení hodnotí, je vhodnost programu pro vysílání neodkladných oznámení. Toto kritérium zůstává v ustanovení zachováno, je však třeba změnit odkaz na § 32 odst. 1 písm. j), v němž je povinnost provozovatele vysílání poskytnout v naléhavém veřejném zájmu státním orgánům a orgánům územní samosprávy na jejich žádost nezbytný vysílací čas pro důležitá a neodkladná oznámení v souvislosti s vyhlášením nouzového stavu, stavu ohrožení státu, válečného stavu, stavu kybernetického nebezpečí nebo opatření na ochranu veřejného zdraví.

**K bodu 88 (§ 54b)**

Do části páté doplňovaná hlava VII upravuje zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým postižením a pro osoby se zrakovým postižením. Tato právní úprava vychází ze směrnice o audiovizuálních mediálních službách, která v Článku 7 stanoví, že *členské státy vyzvou poskytovatele mediálních služeb spadající do jejich pravomoci, aby zajistili postupné zpřístupňování svých služeb osobám se zrakovým nebo sluchovým postižením*.Preambule směrnice upřesňuje, že p*rávo osob se zdravotním postižením a starších osob podílet se na společenském a kulturním životě Unie a začlenit se do něj je neoddělitelně spjato s poskytováním dostupných audiovizuálních mediálních služeb; prostředky k zajištění této dostupnosti zahrnují mimo jiné znakovou řeč, titulkování, zvukový popis a snadno srozumitelnou orientaci v nabídce*.

Zákon o provozování vysílání obsahuje stávající úpravu zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením v ustanovení § 32 odst. 2, které stanoví, že p*rovozovatel celoplošného televizního vysílání s licencí je povinen opatřit alespoň 15% vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky pro osoby se sluchovým postižením a alespoň 2% vysílaných pořadů zpřístupnit pro osoby se zrakovým postižením.* Dále toto ustanovení stanoví, že *provozovatel celoplošného televizního vysílání ze zákona je povinen opatřit alespoň 70% vysílaných pořadů skrytými nebo otevřenými titulky a alespoň 2% vysílaných pořadů vyrobit v českém znakovém jazyce nebo simultánně tlumočit do českého znakového jazyka pro osoby se sluchovým postižením a dále je povinen zpřístupnit alespoň 10% vysílaných pořadů pro osoby se zrakovým postižením.* Sankční ustanovení ve vztahu k uvedeným povinnostem je pak stanoveno v § 60 odst. 1 písm. o), podle něhož Rada uloží provozovateli vysílání při nedodržení této povinnosti pokutu od 5 000,- do 2 500 000,- Kč.

Platná právní úprava je ovšem z mnoha hledisek nedostatečná a nepřesná, což se projevuje zejména v aplikační praxi Rady. Nedostatky právní úpravy jsou opakovaně kritizovány také asociacemi sdružujícími osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením.

Návrh nové právní úpravy nenarušuje povinné podíly zpřístupněných děl. Kvóty pro zpřístupněná díla zůstávají zachovány jak u provozovatele televizního vysílání ze zákona, tak u provozovatelů televizního vysílání s licencí. Zákonná úprava se však v mnoha ohledech zpřesňuje nebo doplňuje. Zásadní nedostatky platné úpravy lze charakterizovat následovně:

1. Z právní úpravy jednoznačně neplyne, na které televizní programy se povinnost zpřístupňovat pořady vztahuje.

Povinnost zpřístupňovat pořady pro osoby se sluchovým a zrakovým postižením ukládá zákon provozovateli vysílání ze zákona (tj. České televizi) a „provozovatelům celoplošného televizního vysílání s licencí“. U provozovatelů vysílání s licencí ale nespecifikuje, zda se jedná pouze o zemské televizní vysílání šířené prostřednictvím vysílačů nebo i o celoplošné televizní vysílání šířené prostřednictvím družic a kabelových systémů (např. satelitní vysílání s pokrytím celého území České republiky). Rada dosud v praxi postupovala tak, že kontrolu plnění povinnosti zpřístupňovat televizní pořady prováděla pouze u provozovatelů televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů. V zákoně se nově jednoznačně stanoví, že povinnost zpřístupňovat televizní pořady pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením se vztahuje pouze na celoplošné televizní programy šířené prostřednictvím vysílačů.

2. Z platného znění zákona vyplývá, že pořady je možné zpřístupnit osobám se sluchovým postižením jak skrytými, tak otevřenými titulky. Osoby se sluchovým postižením však namítají, že otevřené titulky jsou pro účely zpřístupnění pořadů nevyhovující, neboť zprostředkují pouze mluvenou řeč a neobsahují informace o zvucích v prostředí a ději, což je podstatou kompenzační funkce skrytých titulků. Otevřené titulky tedy neposkytují osobám se sluchovým postižením všechny potřebné informace a náležitosti nutné pro pochopení děje. Jsou primárně tvořeny za jiným účelem než skryté titulky a jsou jen psaným překladem řeči pro osoby, které se v ději jinak dobře orientují sluchem. Fakticky nejsou službou, která by pořady pro osoby se sluchovým postižením zpřístupňovala. Mimoto zákon umožňuje provozovatelům televizního vysílání tvrdit, že určité kategorie pořadů jsou osobám s postižením přístupné samy o sobě, např. zpravodajské pořady mohou běžně vnímat osoby se zrakovým postižením bez jejich speciálního zpřístupnění. Avšak podle opakovaných stanovisek asociací osob se sluchovým a zrakovým postižením musí mít zpřístupnění pořadů, má-li plnit svou funkci, podobu skrytých titulků nebo českého znakového jazyka pro osoby se sluchovým postižením a audiopopisu pro osoby se zrakovým postižením.

Ve vztahu k zpřístupňování pořadů pomocí titulků pro osoby se sluchovým postižením je tedy zákonem třeba vymezit, že způsobem zpřístupnění pořadů zákonodárce chápe zejména titulky skryté, které nejlépe zajišťují zprostředkování děje pořadu těmto osobám. V souvislosti s tím se pro provozovatele televizního vysílání stanoví povinnost označit zpřístupněné pořady v přehledu pořadů jednotlivých programů, který poskytuje sdělovacím prostředkům nebo zveřejňuje v elektronické podobě s dálkovým přístupem. Z uvedeného označení musí být zřejmé, pro kterou skupinu osob s postižením je pořad zpřístupněn a jakou formou. Účelem této povinnosti provozovatelů vysílání je zajistit osobám s postižením dostatečnou informovanost a možnost výběru z nabídky jednotlivých televizních programů.

3. Zákon o provozování vysílání stanoví povinnost provozovatelů televizního vysílání opatřit titulky určité procento pořadů. Z této formulace ale není zřejmé, zda se výsledné zastoupení zpřístupněných pořadů počítá z počtu odvysílaných pořadů nebo z jejich celkového vysílacího času. Rozdílné metody výpočtu pak přinášejí i rozdílné výsledky a umožňují provozovatelům televizního vysílání zvolit takovou z alternativ, která bude v jejich prospěch a na újmu osob s postižením (provozovatelé vysílání totiž mohou uměle navyšovat počet zpřístupněných pořadů započítáváním pořadů s minimální stopáží, jako např. upoutávek na diskusní pořady). Uvedený nedostatek zákona byl rovněž předmětem stížnosti podané k veřejnému ochránci práv v roce 2009. Jejím obsahem upozorňovala stěžovatelka na skutečnost, že určitý provozovatel televizního vysílání s licencí naplňuje svou zákonnou povinnost zpřístupňovat televizní pořady pouze v určitých obdobích a nikoli kontinuálně, v čemž spatřovala diskriminaci sluchově postižených diváků v přístupu ke službě určené veřejnosti. Kancelář veřejného ochránce práv k této stížnosti podala výklad, podle něhož *„způsobuje právní úprava zákona o provozování vysílání v aplikační praxi výkladový problém, neboť není patrné, zda je pod pojmem „procento vysílaných pořadů“ míněno procento z počtu odvysílaných pořadů či procento z jejich časového rozsahu. V případě, že by provozovatel televizního vysílání využíval prvního možného výkladu, mohlo by docházet k absurdním situacím, kdy vyhrazených 15% otitulkovaných pořadů bude mít minimální stopáž v porovnání s ostatními pořady. Pro neslyšící by to fakticky znamenalo znepřístupnění valné většiny pořadů v rámci vysílacího času. V případě takového jednání by docházelo k obcházení zákona, protože pokud zákon výslovně upravuje problematiku titulků pro neslyšící, a stanoví konkrétní procentní povinnost, nelze z něj vyvozovat, že bylo účelem umožnit provozovateli televizního vysílání tento minimální standard takto restriktivním způsobem omezit. Mimo to se aplikací prvního (méně příznivého) výkladu osoby sluchově postižené, ve srovnání s osobou nepostiženou sluchovou vadou, dostávají do nevýhodné pozice (zachází se s nimi méně příznivě), vzhledem k tomu, že je možné takto účelově omezit přístup k televiznímu vysílání, což naplňuje předpoklady přímé diskriminace z důvodu zdravotního postižení ve smyslu ustanovení § 2 odst. 3 zákona č. 198/2009 Sb., antidiskriminační zákon, ve znění pozdějších předpisů…. Zmíněný účel právní normy (tedy zajistit minimální žádoucí standard v přístupu sluchově postižených osob k vysílání) může být zcela naplněn pouze tehdy, je-li povinnost provozovatele televizního vysílání plněna rovnoměrně, a to jak z časového, tak kvalitativního hlediska.“*

K posílení právní jistoty je proto třeba v zákoně výslovně stanovit, že naplňování zákonem stanovené povinnosti zpřístupnění pořadů se počítá z celkové stopáže pořadů vysílaných na jednom programu. Za tímto účelem se v § 2 odst. 2 zákona doplňuje nová definice „stopáže pořadu“ kterou se rozumí čistý čas trvání pořadu, bez započtení dalších částí vysílání, které mohou být do pořadu vloženy. Do celkové stopáže pořadů vysílaných na konkrétním programu se nezapočítává stopáž těch pořadů, které vzhledem k jejich povaze vůbec nelze nebo není účelné zpřístupňovat pro osoby s postižením, aby se povinné „kvóty“ pro zpřístupnění pořadů odvozovaly z časového trvání pouze takových pořadů na daném programu, které zpřístupnit lze. Uvedená změna právní úpravy odpovídá právní úpravě prakticky všech evropských států.

4. Platná právní úprava umožňuje interpretaci, že provozovatel televizního vysílání může povinnost zpřístupnit pořady pro osoby s postižením naplnit souhrnně v celém svém vysílání, aniž by stanovené kvóty zpřístupněných pořadů plnil na všech svých programech rovnoměrně. Zákon tedy dosud umožňuje výklad, že zákonná kvóta není vázána na každý jednotlivý program provozovatele televizního vysílání.

Připuštění takového výkladu by mohlo vést k situaci, kdy by provozovatel televizního vysílání (provozující více než jeden program) zcela rezignoval na plnění své zákonné povinnosti na některém ze svých programů a naplnění kvóty by „doháněl“ na svých ostatních programech, kde je zpřístupňování snazší nebo pohodlnější. Právní úpravu je třeba změnit tak, aby bylo zřejmé, že plnění zákonné povinnosti se vztahuje ke každému jednotlivému programu, nikoli k vysílání konkrétního provozovatele jako celku, a docházelo k obcházení smyslu zpřístupňování pořadů pro osoby s postižením.

5. Zákon stanoví kvóty zpřístupněných pořadů, ale neupravuje (ani z něj nelze dovodit), za jaké období jsou provozovatelé televizního vysílání povinni tyto zákonné podíly naplňovat. Tato nepřesnost může vést k nepoměrnému rozložení zpřístupněných pořadů v různých časových obdobích. Příkladem je nakumulování zpřístupněných pořadů do televizního vysílání v letním období na úkor zbývající části roku, nebo nakumulování těchto pořadů do určité denní vysílací doby.

Tento možná výklad zákona byl rovněž předmětem stížnosti podané k veřejnému ochránci práv, která je zmíněna výše u bodu 3. Ve svém výkladu přitom Kancelář veřejného ochránce práv uvedla, že *„..ustanovení zákona o vysílání neupřesňuje období, během kterého má být 15% odvysílaných pořadů otitulkováno, lze tedy usuzovat, že ponechává do jisté míry na vůli provozovatele vysílání, jaké období – rozhodné pro měření plnění své povinnosti – zvolí. Nicméně z hlediska teleologického výkladu zmíněného ustanovení by odporovalo jeho účelu, pokud by byla povinnost plněna pouze v určitém období, a v určitém časovém úseku by plnění povinnosti zcela absentovalo.“*

Zákonné určení konkrétních vysílacích časů pro zpřístupněné pořady je nepřípustné, neboť by zasahovalo do práva provozovatelů televizního vysílání vytvářet svůj program svobodně a nezávisle a nést za něj redakční odpovědnost. Nicméně pro účely kontroly plnění povinnosti provozovatele vysílání lze zákonem stanovit rozhodné období, k němuž se budou podíly televizních pořadů vztahovat. Na základě stanovisek Asociace organizací neslyšících, nedoslýchavých a jejich přátel a Rady se jako vhodná a kompromisní rozhodná doba jeví období kalendářního čtvrtletí.

Z důvodu zamezení nejasností se navrhuje konkrétně stanovit, že v případě odvysílání pořadu, jehož začátek a konec připadnou do různých kalendářních čtvrtletí, se takový pořad vykazuje pouze v tom kalendářním čtvrtletí, do kterého připadne více než polovina stopáže pořadu.

6. Právní úprava dosud neobsahuje povinnost provozovatelů televizního vysílání poskytnout Radě údaje o zpřístupněných pořadech, tj. o plnění povinnosti zpřístupňovat pořady pro osoby se sluchovým a zrakovým postižením. Na plnění povinnosti zpřístupňovat televizní pořady dohlíží Rada, která při hodnocení plnění této povinnosti vychází dosud pouze z deklarace provozovatelů vysílání. Praxe je taková, že Úřad Rady vždy na konci kalendářního roku vyzve provozovatele televizního vysílání k předložení údajů o zastoupení skrytých nebo otevřených titulků ve vysílání v daném roce a o dalších způsobech zpřístupnění televizních pořadů osobám s postižením a provozovatelé vyslání zpravidla této žádosti vyhovují, ačkoli jim to zákon neukládá. Poskytnuté údaje mají různou úroveň a vypovídací schopnost. Někteří provozovatelé poskytují vedle statistických údajů i konkrétní informace o zpřístupněných pořadech, někteří uvádějí jen souhrnná čísla, které Rada nemůže dostupnými prostředky ověřit.

Absence povinnosti provozovatelů poskytnout Radě relevantní údaje značně limituje její možnosti efektivně kontrolovat plnění povinnosti zpřístupňovat televizní pořady.

Zákonem musí být také stanovena povinnost provozovatelů televizního vysílání vést přehled o naplňování uvedené povinnosti, a to formou průběžného zpracovávání údajů za jednotlivá kalendářní čtvrtletí. Z povinnosti provozovatelů vysílání sledovat naplňování kvót průběžně, vyplývá, že kdykoli o to Rada požádá, budou tito provozovatelé také schopni jí v zákonem stanovené lhůtě poskytnout přehled zpřístupněných pořadů, které odvysílali ve vykazovaném kalendářním čtvrtletí. V zájmu sjednocení výkaznictví na daném úseku se stanoví, jaké konkrétní informace mají být Radě poskytovány. Jedná se o údaje, na jakých programech, kdy a v jakých vysílacích časech byly tyto pořady odvysílány, jaká byla jejich stopáž a jakou formou byly pro osoby s postižením zpřístupněny. Na základě takto vymezených údajů bude moci Rada efektivně kontrolovat plnění zákonné povinnosti.

Předložení údajů o zpřístupněných pořadech bude Rada oprávněna požadovat pouze za kalendářní čtvrtletí, od nichž uplynuly nejvýše dva roky.

7. Existují určité typy programů nebo pořadů, u nichž je z povahy věci zřejmé, že jejich zpřístupnění pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením by bylo buď nemožné z technického hlediska, nebo vzhledem k jejich obsahu neúčelné.

Zákon proto stanoví, že povinnost zpřístupňovat pořady osobám se sluchovým nebo zrakovým postižením se nevztahuje na programy, jejichž převážnou část tvoří pořady, které vzhledem k jejich povaze nelze nebo není účelné stanoveným způsobem zpřístupňovat. V první řadě se jedná o hudební televizní programy, tj. programy, v nichž převažují hudební pořady. Asociace osob se sluchovým postižením uznává, že povinnost zpřístupňovat takové pořady nebo programy se míjí účinkem a pro osoby se sluchovým postižením je nesmyslná.

Výjimka se stanoví rovněž pro některé tematicky změřené programy. Do této kategorie náleží programy zaměřené výhradně na propagaci vlastního televizního vysílání a výrobků, služeb a dalších činností souvisejících s televizním vysíláním, na něž se podle § 67 odst. 1 nevtahuji ani povinnosti o povinné podpoře evropské a evropské nezávislé a současné tvorby. Zpřístupňování takových programů osobám s postižením by se míjelo se smyslem tohoto institutu, jehož prostřednictvím má být zajištěna účast takových osob na kulturním a společenském životě.

Dalším typem programů, u nichž není jejich zpřístupňování osobám s postižením odůvodnitelné, jsou programy zaměřené výhradně na reklamu a teleshopping. V jejich případě se nejedná o „reklamu“ provozovatele vysílání zaměřenou pouze na vlastní programy a služby s nimi související, ale i o reklamu zadávanou u provozovatele vysílání třetími osobami.

Posledním typem programů, na něž se nemůže vztahovat povinnost zpřístupňovat je osobám s postižením, jsou programy, které sestávají pouze z televizní grafiky nebo videotextu a nejsou doprovázeny mluveným slovem. Pro osoby se sluchovým postižením nemá smysl takové programy zpřístupnit, neboť jejich obsah vnímají samy zrakem, a pro osoby se zrakovým postižením je nereálné jejich zpřístupnění, neboť programy nejsou doprovázeny mluveným slovem.

**K bodům 89 až 92 (§ 55)**

Ustanovení § 55 obsahuje úpravu zajištění plurality informací v celoplošném analogovém vysílání. Vzhledem k tomu, že analogové televizní vysílání již není v České republice provozováno, upravují se jeho nadpis a znění tak, aby odpovídaly reálnému stavu.

**K bodu 93 (§ 58 odst. 1 písm. a))**

Právní úprava obsažená v § 502 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, nahradila pojem „podnik“ termínem „obchodní závod“. Tato změna se promítá do ustanovení § 58 odst. 1 písm. a).

**K bodu 94 (§ 59a)**

Pojem „Evropská společenství“ se v souladu se zakládacími dokumenty EU nahrazuje pojmem „Evropská unie“.

**K bodům 95, 105, 107, 110, 112 a 114 (§ 60 úvodní části odstavců 1, 3, 4, 5, 7 a 8)**

V § 60 úvodních částech odstavců 1, 3, 4, 5, 7 a 8 zákon stanoví spodní a horní hranice výše pokut, čímž určuje, rozdílná rozpětí, v jejichž rámci lze ukládat pokuty za správní delikty rozčleněné do jednotlivých kategorií podle závažnosti.

Navrhuje se odstranění spodní hranice výše pokutu všech kategorií správních deliktů, čímž by měl být dán větší prostor pro správní uvážení Rady. Při aplikaci platné právní úpravy může docházet k nepřiměřené tvrdosti zákona v případech, kdy i pokuta ve výši spodní hranice příslušného rozpětí může být pro některé provozovatele vysílání likvidační.

**K bodu 96 (§ 60 odst. 1 písm. c))**

V souvislosti s vypuštěním úpravy podle § 32 odst. 1 písm. j) ze zákona byla přeznačena všechna za písmenem j) následující písmena. Odkaz v § 60 odst. 1 písm. c) je proto nahrazován odkazem na § 32 odst. 1 písm. j).

**K bodu 97 (§ 60 odst. 1 písmena d) a e))**

Ustanovení § 32 odst. 1 písm. l) a m) jsou navrženou úpravou doplněna o lhůty a materii uchovávání pořadů, které byly provozovatelem vysílání zpřístupněny pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením a nově označena jako § 32 odst. 1 písm. k) a l). Tuto úpravu je třeba promítnout do formulace skutkových podstat správních deliktů podle ustanovení § 60 odst. 1 písm. d) a e).

**K bodu 98 (§ 60 odst. 1 písm. f))**

Ustanovení § 32 odst. 1 písm. n) a o) jsou navrženou úpravou nově označena jako § 32 odst. 1 písm. m) a n). Tuto změnu je třeba promítnout do ustanovení § 60 odst. 1 písm. f), které stanoví sankce za porušení příslušných povinností provozovatelů vysílání.

**K bodu 99 (§ 60 odst. 1 písm. h))**

Ustanovení § 32 odst. 1 písm. p) je navrženou úpravou nově označeno jako § 32 odst. 1 písm. o). Tuto změnu je třeba promítnout do ustanovení § 60 odst. 1 písm. h), které stanoví sankci za porušení příslušných povinností provozovatelů vysílání.

Současně se do ustanovení § 60 odst. 1 písm. h) doplňuje skutková podstata správního deliktu spočívajícího v porušení § 32 odst. 1 písm. p), která dosud nebyla v zákoně obsažena a která postihuje případy, kdy provozovatel vysílání nepožádá Radu o předchozí souhlas s přerušením vysílání z jiných důvodů než technických překážek.

**K bodům 100, 101 a 102 (§ 60 odst. 1 písm. s) a t))**

Vzhledem k tomu, že návrhem se vypouští ustanovení § 32 odst. 2, dochází k přečíslování všech po něm následujících odstavců a tyto změny se promítají do normativního textu ustanovení § 60 odst. 1 písm. s) a t).

**K bodu 103 (§ 60 odst. 1 písm. u) až y))**

Ustanovení § 60 odst. 1 písm. u) až y) stanoví skutkové podstaty správních deliktů, které dosud v zákoně upraveny nebyly, a za porušení příslušných ustanovení tudíž nebylo možno uložit sankci.

**K bodu 104 (§ 60 odst. 2)**

V § 54b se navrhuje podrobnější úprava zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením, která v mnoha ohledech zpřesňuje povinnosti provozovatelů vysílání a stanoví jim konkrétní povinnosti, za jejichž porušení je třeba v zákoně stanovit sankce. Skutkové podstaty příslušných správních deliktů se stanovují v § 60 odst. 2.

**K bodu 106 (§ 60 odst. 3 písm. b) až e))**

Ustanovení § 60 odst. 3 písm. b) a c) upravují skutkové podstaty správních deliktů v návaznosti na v § 20 a 21 navrženou právní úpravu týkající se přípustných způsobů změny územního rozsahu vysílání.

Ustanovení § 60 odst. 3 písm. d) zpřesňuje formulaci skutkové podstaty správního deliktu spočívajícího v nesplnění povinnosti podle § 21 odst. 2.

Ustanovení § 60 odst. 3 písm. e) reaguje na právní úpravu v § 25b, která dovoluje provozovateli televizního vysílání, jenž na základě licence svůj program šíří prostřednictvím přenosových systémů podle § 12 odst. 3 písm. a) nebo b), šířit jej po dobu platnosti této licence rovněž prostřednictvím zvláštního přenosového systému podle § 12 odst. 3 písm. c) na svých internetových stránkách.

**K bodu 108 (§ 60 odst. 4 písm. d))**

Návrh zákona obsahuje změnu § 32 odst. 1 písm. g) a h) a podrobnější úpravu tzv. labellingu v § 34a. Ustanovení § 60 odst. 4 písm. d) je nově formulováno v návaznosti na tyto změny zákona.

**K bodu 109 (§ 60 odst. 4 písm. g))**

Navržený § 25b umožňuje provozovateli televizního vysílání, který na základě licence svůj program šíří prostřednictvím přenosových systémů podle § 12 odst. 3 písm. a) nebo b), jej po dobu platnosti této licence šířit rovněž prostřednictvím zvláštního přenosového systému podle § 12 odst. 3 písm. c) na svých internetových stránkách.

Ustanovení § 60 odst. 4 písm. g) stanoví sankci, pokud provozovatel vysílání neukončí šíření programu prostřednictvím zvláštního přenosového systému podle § 12 odst. 3 písm. c) dnem následujícím po dni, kdy pozbyla platnosti licence, na jejímž základě program šířil.

**K bodu 111 (§ 60 odst. 6)**

Dochází ke zpřesnění znění ustanovení § 60 odst. 6. Doplnění provozovatele převzatého vysílání do skutkové podstaty správního deliktu je navrženo na základě požadavku Rady.

**K bodu 113 (§ 60 odst. 7 písm. a))**

V důsledku přečíslování odstavců v § 21 se mění odkaz na toto ustanovení v § 60 odst. 7 písm. a).

**K bodu 115 (§ 61 odst. 1)**

Mění se úprava lhůt, jejichž uplynutím zaniká trestnost činu, a odpovědnost za správní delikt. Odpovědnost za správní delikt podle nové úpravy zaniká, pokud Rada nezahájí řízení do 1 roku ode dne, kdy se o něm dozvěděla, nejpozději však do 3 let ode dne, kdy byl spáchán. Za účelem vyloučení průtahů v řízení se zároveň stanoví, že pokutu lze uložit pouze do 2 let ode dne zahájení řízení o správním deliktu.

**K bodu 116 (§ 61 odst. 4)**

Obligatorním znakem skutkové podstaty správního deliktu není zavinění odpovědné osoby. K založení odpovědnosti postačuje sám fakt porušení nebo nesplnění povinnosti stanovené zákonem nebo uložené na jeho základě. Postup, kdy se správní orgán pouze dovolává na zjištěný protiprávní stav a nezkoumá náležitě protiprávní jednání odpovědné osoby a opatření, která mu předcházela, však není správný. Vždy s sebou nese riziko nepřiměřené tvrdosti a možné nespravedlnosti, neboť odpovědnost za správní delikt má mít objektivní, nikoli absolutní charakter. Judikatura postulovala pravidlo, že správní úřad se při rozhodování o povinnosti odpovědné osoby nést odpovědnost za správní delikt v oboru veřejného práva má řídit obdobnými principy jako soud v oboru práva soukromého při rozhodování o obecné odpovědnosti za škodu. Toto pravidlo již bylo promítnuto do většiny zákonů upravujících speciální správní delikty. Standardní součástí těchto zákonů se stala úprava liberačních důvodů, jejichž prokázáním se odpovědná osoba odpovědnosti za správní delikt zprostí. Liberační důvody jsou formulovány obecně tak, že odpovědná osoba za správní delikt neodpovídá, jestliže prokáže, že vynaložila veškeré úsilí, které bylo možno požadovat, aby porušení povinnosti zabránila. Vynaložení „veškerého úsilí“ se posuzuje objektivně. Subjektivní potíže odpovědné osoby (např. hospodářské nebo finanční problémy) ke zproštění odpovědnosti vést nemohou.

Zákon o provozování vysílání zatím úpravu liberačních důvodů postrádá, navrhuje se proto její doplnění do společných ustanovení o projednávání správních deliktů a ukládání pokut.

**K bodu 117 (§ 62 odst. 2 písm. a))**

Vzhledem k přečíslování odstavců v § 32 je třeba změnit odkaz v tomto ustanovení.

**K bodu 118 (poznámky pod čarou č. 16 až 18)**

V poznámkách pod čarou č. 16 až 18 se aktualizují odkazy na směrnici o audiovizuálních mediálních službách.

**K bodům 119 a 120 (§ 63 odst. 1 písm. b))**

Ustanovení se upravuje v souladu s legislativními pravidly vlády.

**K bodu 121 (§ 64 odst. 1 písm. b))**

Vzhledem k přečíslování odstavců v § 32 se mění odkaz v ustanovení § 64 odst. 1 písm. b).

**K bodům 122 až 124 (§ 65 a 66)**

Stávající právní úprava podávání žalob proti rozhodnutím Rady podle § 19, 65 a 66 vykazuje nesrovnalosti. Na základě § 19 lze proti výroku rozhodnutí Rady o zamítnutí žádosti o licenci podat žalobu podle soudního řádu správního ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí. Podle § 65 lze podat žalobu podle soudního řádu správního proti rozhodnutím Rady o odnětí licence nebo o zrušení registrace zamítnutí žádosti o licenci rovněž ve lhůtě 30 dnů ode dne doručení rozhodnutí. V ustanovení § 66 věty druhé je však výslovně založena možnost proti rozhodnutím Rady v téže věci podat žalobu podle soudního řádu správního, aniž by byla stanovena zvláštní lhůta, ve které tak lze učinit. Pro podání žaloby ve smyslu § 66 tak platí úprava podle § 72 odst. 1 soudního řádu správního, která umožňuje žalobu podat do 2 měsíců poté, kdy rozhodnutí bylo žalobci oznámeno doručením písemného vyhotovení nebo jiným zákonem stanoveným způsobem, nestanoví-li zvláštní zákon lhůtu jinou. Proti rozhodnutím Rady ve věci zamítnutí žádosti o licenci, odnětí licence a zrušení registrace lze tudíž podat žalobu jak podle § 19 a 65, tak podle § 66, avšak pro podání žaloby platí odlišné lhůty. Za účelem eliminace uvedených rozporů a zároveň naplnění zásady non bis in idem se navrhuje zrušit celý § 19, v § 65 zrušit odstavec 1 a upravit jeho nadpis a podávání žalob proti rozhodnutím Rady umožnit pouze podle § 66 v obecném režimu soudního řádu správního.

**K části první Čl. II (přechodná ustanovení)**

**K bodu 1**

V bodě 1 se v zájmu právní jistoty a kontinuity stanoví, že správní řízení zahájená a pravomocně neskončená přede dnem nabytí účinnosti této novely se dokončí podle zákona č. 231/2001 Sb., ve znění účinném do dne nabytí účinnosti této novely.

**K bodu 2**

Bod 2 samostatně upravuje zvláštní režim řízení o správních deliktech, zahájených a pravomocně neskončených přede dnem nabytí účinnosti novely. Čl. 40 odst. 6 Listiny základních práv a svobod stanoví, že trestnost činu se posuzuje a trest se ukládá podle zákona účinného v době, kdy byl čin spáchán s tím, že pozdějšího zákona se použije tehdy, je-li to pro pachatele příznivější. Tato zásada se vztahuje i na správní delikty a správní trestání a je třeba jí přizpůsobit přechodné ustanovení týkající se ukládání sankcí za správní delikty.

**K bodu 3**

Ustanovení do zákona nově vkládaného § 34a odst. 8 zmocňuje Radu k vydání vyhlášky, která stanoví grafickou podobu a další náležitosti obrazových symbolů a piktogramů, jimiž budou televizní diváci informováni o nevhodnosti některých pořadů pro určené věkové kategorie dětí a mladistvých a o typech nevhodného obsahu, který je v těchto pořadech zastoupen. Vyhláška musí ve smyslu čl. 49 odst. 8 legislativních pravidel vlády nabýt účinnosti týž den, v němž nabudou účinnosti ustanovení části první čl. I bodů 63, 64, 75 a 108, k jejichž provedení je určena. Tato ustanovení mají podle části páté čl. VI písm. b) oproti zákonu účinnost odloženu o 6 kalendářních měsíců, aby se adresáti nově ukládaných povinností mohli na jejich plnění předem náležitě připravit. K této přípravě je nezbytná rovněž včasná znalost právní úpravy, která má být obsažena v předmětné vyhlášce, proto se stanoví, že vyhláška musí být vydána do konce třetího kalendářního měsíce následujícího po vyhlášení zákona. Tím se zajistí dostupnost zavedené právní úpravy pro její adresáty v její komplexnosti v době nejméně o 3 kalendářní měsíce předcházející dni, ve kterém nabude účinnosti.

**K části druhé čl. III (změna zákona č. 484/1991 Sb. o České televizi)**

Navržené změny v § 3 odst. 1 písm. j) a k) zákona o České televizi souvisejí se zpřesněním právní úpravy zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým a zrakovým postižením v § 54b zákon o provozování vysílání.

Do ustanovení § 3 odst. 1 písm. j) se doplňuje oprávnění České televize poskytovat kromě teletextových služeb i jiné služby přímo související s programem, neboť nové technologie otvírají široký prostor pro doplnění a zkvalitnění služby „klasického“ televizního vysílání dalšími inovovanými službami.

Do § 3 odst. 1 písm. k) se zavádí odkaz na podrobnou úpravu povinnosti provozovatelů televizního vysílání spočívající ve zpřístupňování pořadů osobám se sluchovým nebo zrakovým postižením obsahuje zákon o provozování vysílání.

Pokud Česká televize pořad zpřístupní některou z forem předpokládaných zákonem nebo vyrobí v českém znakovém jazyce, je logické, aby byl tento pořad obligatorně nabízen včetně formy zpřístupnění pro osoby s postižením rovněž v případě, je-li poskytován v rámci audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání. Pro Českou televizi nepředstavuje tato povinnost žádné dodatečné náklady, neboť zpřístupnění pořadu osobám se sluchovým nebo zrakovým postižením uhradila již pro účely jeho zařazení do svého vysílání. Naopak pro osoby s postižením představuje toto ustanovení značnou pomoc v přístupu k pořadům České televize.

**K části třetí čl. IV (změna zákona č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání a o změně některých zákonů (zákon o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání))**

Navržená změna v § 6 odst. 4 zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání souvisí se zpřesněním právní úpravy zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením v § 54b zákona o provozování vysílání. Stávající znění § 6 odst. 4 stanoví povinnost poskytovatele audiovizuální mediální služby, tam kde je to účelné, poskytnout k pořadu mj. zvukovou stopu určenou pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením. Pojem zvuková stopa se nahrazuje pojmem audiopopis v souladu s definicí zaváděnou návrhem zákona.

Na plnění povinností podle zákona o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání dohlíží Rada, která v případě pořadů zpřístupněných pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením musí mít k dispozici jejich záznam včetně formy, kterou byly takto zpřístupněny. Navrhuje se tedy, aby poskytovatele těchto služeb byli povinni pořizovat, uchovávat a na vyžádání poskytovat Radě nebo jinému orgánu veřejné moci záznamy pořadů včetně formy, kterou byly zpřístupněny pro osoby se sluchovým nebo zrakovým postižením.

**K části čtvrté čl. V (změna§ 115 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu)**

Zákon o provozování vysílání v části šesté upravuje pravidla pro zajištění plurality informací v rozhlasovém a televizním vysílání, jejichž dodržování je povinna kontrolovat Rada. Aby mohla být tato zákonná kompetence v praxi efektivně uplatňována, je nezbytné zákonem Radě zajistit přístup k informacím ohledně vlastnické struktury provozovatelů vysílání. Pro výkon uvedené regulační činnosti musí zákonná úprava zaručit způsob vyhledání a ověřování potřebných údajů bez toho, aby Rada byla odkázána pouze na údaje, které jí sdělí žadatel o licenci nebo provozovatel vysílání z vlastní vůle.

V případě údajů nebo jejich změn, které se zapisují a jsou zjistitelné z obchodního rejstříku, nevyvolává přístup Rady k nim žádné potíže. V praxi však nastávají problémy u akciových společností, jejichž jednotliví akcionáři do obchodního rejstříku zapisováni nejsou a jejich seznam není často vkládán ani do sbírky listin. Rada pak nemá možnost údaje poskytnuté provozovatelem vysílání ověřit. Jedná se zejména o akciové společnosti s akciemi na jméno v zaknihované podobě. Tyto akci existují pouze jako evidenční záznamy a jsou často volně obchodovatelné. Vést evidenci zaknihovaných cenných papírů může pouze licencovaný subjekt, přičemž většinou se využívá služeb centrálního depozitáře. Rada však dosud nemá ze zákona zajištěn přístup k informacím centrálního depozitáře, ani oprávnění tyto informace požadovat. Ministerstvo kultury problém diskutovalo s Ministerstvem financí, které doporučilo zahrnout do návrhu zákona rovněž změnu § 115 odst. 1 zákona č. 256/2004 Sb., o podnikání na kapitálovém trhu, ve znění pozdějších předpisů, kterou by byla do výčtu subjektů oprávněných žádat informace od osob vedoucích centrální a samostatnou evidenci akcií v zaknihované podobě zahrnuta též Rada, a to pro účely kontroly vlastnické struktury provozovatelů vysílání.

**K části páté čl. VI (účinnost)**

Nabytí účinnosti zákona se navrhuje prvním dnem druhého kalendářního měsíce následujícího po jeho vyhlášení, aby byla dotčeným subjektům garantována nejméně jednoměsíční legisvakance k obeznámení se s novou právní úpravou.

Návrh zákona přináší výrazné změny právní úpravy zpřístupňování televizních pořadů pro osoby se sluchovým a zrakovým postižením, na jejíž realizaci se musí provozovatelé televizního vysílání předem adaptovat. Za účelem této adaptace se navrhuje, aby nabytí účinnosti ustanovení části první čl. I bodu 88 a části druhé čl. III bodu 2, jimiž je předmětná úprava založena, bylo odloženo o 3 kalendářní měsíce.

Dále návrh zákona zavádí nový systém klasifikace a označování televizních pořadů jednotnými symboly, které mají diváky informovat o nevhodnosti některých pořadů pro určené věkové kategorie dětí a mladistvých a o tom, jaké typy nevhodného obsahu jsou v konkrétním pořadu zastoupeny. Vytvoření podmínek pro naplňování povinností vyplývajících z této právní úpravy si ze strany provozovatelů televizního vysílání vyžádá předchozí technickou, organizační a personální přípravu. Za účelem poskytnutí potřebného časového prostoru k této přípravě se navrhuje, aby nabytí účinnosti ustanovení části první čl. I bodů 63, 64, 75 a 108, jimiž je začlenění příslušné materie do zákona prováděno, bylo odloženo o 6 kalendářních měsíců.

1. Při udělování licencí k analogovému rozhlasovému vysílání dochází k soutěži z důvodu omezenosti kmitočtového spektra. [↑](#footnote-ref-1)
2. Manuál postupu rozhodování Rady pro rozhlasové a televizní vysílání o udělení licence k provozování rozhlasového a televizního vysílání šířeného prostřednictvím vysílačů podle zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání [↑](#footnote-ref-2)
3. Informace pro členy vlády ČR - Zpráva o situaci zdravotně postižených a nejnaléhavějších úkolech, které je třeba vyřešit, Vládní výbor pro zdravotně postižené občany, VVZP 202/91, Praha 14. 1. 1992 [http://www.vlada.cz/assets/ppov/vvzpo/dokumenty/zp1992.pdf] [↑](#footnote-ref-3)
4. http://www.gong.cz/neco-o-me [↑](#footnote-ref-4)
5. Průzkum sledování skrytých titulků (ASNEP) [↑](#footnote-ref-5)
6. http://www.ceskatelevize.cz/specialy/digict/kapitola9.htm [↑](#footnote-ref-6)
7. V televizním vysílání jsou otevřené titulky používány zpravidla u zahraničních filmů v originálním znění v České televizi (ČT). Ostatní provozovatelé televizního vysílání otevřené titulky zařazují pouze v případě cizojazyčných replik, cizojazyčných muzikálů nebo hůře srozumitelné řeči v místním jazyce.) [↑](#footnote-ref-7)
8. Toto omezení neplatí pro televize, které technicky zajistí možnost omezení přístupu dětí a mladistvých k vysílání [↑](#footnote-ref-8)
9. <http://www.detiamedia.cz/art/1447/deti-a-televizni-nasili.htm> [↑](#footnote-ref-9)
10. <http://www.rrtv.cz/cz/static/prehledy/medialni-gramotnost/vysledky-studie-do-15.pdf> [↑](#footnote-ref-10)
11. Dalšími problematickými pořady jsou zpravodajské relace. Nicméně tyto jsou vysílány před 8 hodinou večerní, proto se jich případná změna zákona nedotýká, a jsou z analýzy vyřazeny. [↑](#footnote-ref-11)
12. Tento předpoklad vychází dosavadních snah ČT zavést labelling na základě nizozemského Kijkwijzeru, vyjádření zástupců ČT o podílení se na nákladech na zakoupení licence Kijkwijzer (viz např. http://www.mediaguru.cz/2015/05/ct-se-chce-podilet-na-financovani-licence-pro-labelling/#.VWRRRPntmko) [↑](#footnote-ref-12)
13. Potůček, J. (2015). Politický boj o ikonku na obrazovce: kdo bude určovat vhodnost pořadů pro děti?, dostupné z http://www.digizone.cz/clanky/politicky-boj-o-ikonku-na-obrazovce-kdo-bude-urcovat-vhodnost-poradu-pro-deti/ [↑](#footnote-ref-13)
14. Tento předpoklad vychází z vyjádření představitelů MK (viz. např. http://www.digizone.cz/clanky/politicky-boj-o-ikonku-na-obrazovce-kdo-bude-urcovat-vhodnost-poradu-pro-deti/) [↑](#footnote-ref-14)
15. viz. např. http://www.digizone.cz/clanky/politicky-boj-o-ikonku-na-obrazovce-kdo-bude-urcovat-vhodnost-poradu-pro-deti/ [↑](#footnote-ref-15)
16. Např. Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin, CEMES, Univerzita Karlova (2008) [↑](#footnote-ref-16)
17. Např. Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin, CEMES, Univerzita Karlova (2008) [↑](#footnote-ref-17)
18. Viz. např. http://www.mediar.cz/rada-pro-vysilani-chce-zavest-labelling-diskusi-zacala-clankem-pro-britske-listy/ [↑](#footnote-ref-18)
19. Např. ČT i Prima již zaváději zkušební formu labellingu, MK se také vyjádřilo k této problematice kladně (viz např. http://www.digizone.cz/clanky/politicky-boj-o-ikonku-na-obrazovce-kdo-bude-urcovat-vhodnost-poradu-pro-deti/) [↑](#footnote-ref-19)
20. Článek „Televize jsou při labellingu pro samoregulaci“ z 18.5.2015, dostupné z http://www.mediar.cz/televize-jsou-pri-labellingu-pro-samoregulaci/ [↑](#footnote-ref-20)
21. Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin, CEMES, Univerzita Karlova (2008) [↑](#footnote-ref-21)
22. Článek „Televize jsou při labellingu pro samoregulaci“ z 18.5.2015, dostupné z http://www.mediar.cz/televize-jsou-pri-labellingu-pro-samoregulaci/ [↑](#footnote-ref-22)
23. Viz výše [↑](#footnote-ref-23)
24. Viz např. http://www.digizone.cz/clanky/politicky-boj-o-ikonku-na-obrazovce-kdo-bude-urcovat-vhodnost-poradu-pro-deti/ [↑](#footnote-ref-24)
25. Většina provozovatelů se proti pokutě odvolá, a faktem zůstává, že více než v 99% případů podle zástupců RVR potvrdí soud rozhodnutí RVR. [↑](#footnote-ref-25)
26. Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin, CEMES, Univerzita Karlova (2008) [↑](#footnote-ref-26)
27. Koncepce klasifikace audiovizuálních produktů podle věkových skupin, CEMES, Univerzita Karlova (2008) [↑](#footnote-ref-27)