

Prevence namísto represe

Možnosti zákonné úpravy tištěných periodik místních samospráv

Oživení, o. s. | Duben 2016

Kde je problém?

Vydávání tištěných periodik územně samosprávnými celky v ČR se dlouhodobě potýká s problémy silné politizace jejich obsahu ve prospěch aktuální místní vlády, poskytováním veskrze jednostranných informací o činnosti místní samosprávy, cenzurou obsahu a minimem názorové polemiky.

Cílem takových nežádoucích zásahů je budovat ryze pozitivní obraz členů místních vlád a vytlačit alternativní názory o místní samosprávě mimo veřejnou diskusi, případně očerňovat kritické hlasy a veřejnou diskusi odmítat. Z naší obsahové analýzy reprezentativního vzorku **100 vydavatelů radničních periodik** za rok 2014 vyplynulo, že 50 % periodik neobsahovalo žádné kritické, ale ani jen alternativní názory na místní samosprávu a v porovnání s rokem 2006, kdy byl realizován průzkum poprvé, se stav prakticky nezměnil.

Tento stav přitom dlouhodobě podkopává kvalitu místní demokratické správy a politickou kulturu zejména tím, že:

- dochází k **nelegálnímu a obtížně prokazatelnému skrytému financování politických kampaní** z veřejných prostředků,
- **narušuje se rovná soutěž** politických stran a hnutí tím, že některým politickým subjektům se odepírá nebo významně zužuje prostor pro vyjádření svých názorů a postojů,
- **omezuje se veřejná diskuze** poskytováním účelově jednostranných informací o správě místních věcí veřejných a potlačováním alternativních názorů.

Popsaný stav nemá vliv pouze na kvalitu místní demokracie, ale sekundárně se může projevat také na celostátní úrovni, jelikož řada členů Parlamentu ČR se etabluje z místních či regionálních politických struktur a mohou si do vyšší politiky přenášet negativní vzorce chování spojené s ovlivňováním veřejného mínění z pozice politické síly, nedemokratickými praktikami řešení politických sporů, jako jsou cenzurní zásahy do obsahu periodik nebo veřejná dehonestace kritiků.

Radniční periodika jsou médii veřejné služby

Pojem radničních periodik používáme pro tištěná periodika, která vydávají různé stupně územně samosprávných celků, od malých obcí až po velká statutární města a kraje.

Svým institucionálním ukotvením splňují definiční znaky média veřejné služby, což potvrzuje uložení veřejnoprávních povinností v tiskovém zákoně. Obdobně jako je tomu v případě České televize, Českého rozhlasu a České tiskové kanceláře, i radniční média jsou ovládána institucemi veřejného sektoru (územními samosprávami). Jeden z jejich účelů, stanovený tiskovým zákonem, **je poskytovat objektivní a vyvážené informace o dění v místních samosprávách.** Dodatečným znakem také je, že vydávání periodik se většinou plně či částečně hradí z veřejného rozpočtu,¹ anebo v případech ekonomické soběstačnosti mají exkluzivní postavení díky záštitě veřejného úřadu a s tím spojeného informačního monopolu.

Skutečnost, že jsou radniční periodika médii veřejné služby, podtrhuje i novela zákona č. 46/2000 Sb., tiskového zákona, účinná od 1. 11. 2013 (dále jen „novela tiskového zákona“). Do právního řádu se zavedl **pojem periodického tisku územně samosprávného celku**, společně s tím se tiskovým zákonem upravil také **požadavek na objektivitu a vyváženost informací uveřejněných v radničním periodiku** a začlenila se s tím související **práva a povinnosti pro vydavatele radničního periodika** a **práva zastupitelů příslušného samosprávného celku na poskytnutí přiměřeného prostoru** pro uveřejnění sdělení týkajícího se územně samosprávného celku.

¹ z reprezentativního vzorku 100 vydavatelů radničních periodik nebyl identifikován ani jeden případ, kdy by vydávání periodika nebylo hrazeno alespoň z části z veřejného rozpočtu. Více viz **Komu slouží radniční noviny? Analýza radničních periodik 2014**, Oživení, o. s. 2015.

Proč je nutné zákonnou regulaci vydávání radničních periodik nadále rozvíjet?

Dle našich zjištění zatím novela tiskového zákona z roku 2013 nepřinesla kýžená očekávání ve vydávání radničních periodik, problém cenzury a neobjektivního obsahu řeší pouze částečně. **Ze srovnání výsledků analýzy plurality obsahu periodik za roky 2006 a 2014 nevyplývá vcelku žádný pozitivní posun.** Důvodů tohoto stavu je vícero:

- 1)** klíčová povinnost vydavatele informovat v periodiku o místní samosprávě objektivně a vyváženě není reálně vymahatelná,
- 2)** vymahatelnost práva zastupitele na přiměřený prostor v periodiku je problematická kvůli nejasnému výkladu některých pojmů jako přiměřený prostor, rozpor s dobrými mravy, doplňující informace, ke kterým dosud neexistuje relevantní judikatura,
- 3)** aktuální zákonné povinnosti nepůsobí dostatečně preventivně na vydavatele, aby více usilovali o objektivní a vyvážené zpravodajství a názory v periodicích. Novela zákona zajistila výhradně ex-post nápravu porušení povinností vydavatele vůči zastupitelům, navíc s velkou časovou prodlevou (v případě řešení sporu u soudu může být doplňující informace otištěna s odstupem několika měsíců až let),
- 4)** v situaci, kdy periodikum je vystaveno úplnému přímému vlivu nejvyšších představitelů radnice, se výše uvedené nedostatky stávají obtížně překonatelnou překážkou.

Novela tiskového zákona má přes tyto nedostatky svoji důležitou roli v žádoucí regulaci vydávání radničních periodik, jelikož vůbec poprvé definuje periodika územně samosprávných celků, stanovuje určité povinnosti pro jejich vydavatele a poskytuje zastupitelům konkrétní nástroje, jak se mohou domoci svých práv na přiměřený prostor v periodiku, pokud jejich práva vydavatel nerespektuje nebo omezuje.

V ostatních ohledech však zákonný rámec nijak výrazně nestimuluje vydavatele, aby k tvorbě obsahu periodik přistupovali v intencích veřejnoprávních médií, a neposkytuje žádné konkrétní institucionální záruky, které by vymezovaly vliv politického vedení samosprávy na tvorbu obsahu periodik.

Z analýzy Oživení vyplývá, že klíčovou bariérou ve vyšší názorové pluralitě obsahu radničních periodik je:

- 1) permanentní střet zájmů členů představitelů exekutivních orgánů** (typicky starosty/primátora/hejtmana, členů rady, vedoucích úřadu), kteří ze své pozice mohou uplatňovat a uplatňují svoji moc na konečnou podobu obsahu radničního periodika ve svůj prospěch, a to přímo či nepřímo,
- 2) vyloučení opozice z rozhodování o vydávání radničního periodika a kontroly vydavatele.**

Toto zjištění opíráme o následující fakta:

- 1/3 členů zřízených redakčních rad byla tvořena představiteli místního úřadu (starosta, radní, tajemník, zaměstnanci), tyto osoby byly v jasném střetu zájmů, jelikož rozhodovaly o obsahu, ve kterém se přitom referovalo o jejich činnosti a její kvalitě. Ve 25 % případů byly redakční rady převážně obsazeny těmito osobami. Názorová pluralita v těchto případech byla méně než poloviční ve srovnání s případy, kdy redakční rady byly většinou zastoupeny osobami mimo úřad samotný (zastupitelé, místní osobnosti).
- v případech, kdy byl v redakčních radách přítomen alespoň jeden zástupce opozice, byla názorová pluralita obsahu periodika skoro 3 krát vyšší než u redakčních rad bez zástupců opozice.
- v případech, kdy byla redakční rada ustavena radou samosprávy, byla názorová pestrost obsahu periodika skoro 5 krát nižší než v případech, kdy byla redakční rada ustavena zastupitelstvem.

Z našich zjištění plyne logický a analýzou potvrzený závěr, že pokud je kontrola vydávání radničního periodika pod vlivem výkonných orgánů samosprávy, výrazně se snižuje schopnost vydavatele zajistit v obsahu názorovou pluralitu, tolik potřebnou pro poskytování objektivních a vyvážených informací o místní samosprávě a plnění zákonných povinností.

Doporučení Oživení k regulaci vydávání radničních periodik

Pro tvorbu žádoucí zákonné regulace vydávání radničních periodik se lze inspirovat z modelu regulace médií veřejné služby v ČR – České televize, Českého rozhlasu a České tiskové kanceláře a aplikovat některé hlavní principy. Tím nejdůležitějším je demokratická kontrola vykonávaná zastupitelským sborem skrze dohledový orgán typu „rady“, jehož členové jsou voleni politickou reprezentací, dohlížíjí na plnění funkcí média veřejné služby, případně řeší spory a stížnosti na jeho fungování. Dalším důležitým prvkem je výhradní pravomoc zastupitelského sboru taková média zřizovat, definovat jejich hlavní účel nebo je rušit.

Pro takový účel by bylo nejvhodnější implementovat základní pojistky demokratické kontroly radničních periodik do zákona o obcích (zákona o krajích, zákona o hl. m. Praze), jelikož se jedná o zákony, které primárně regulují vztahy v rámci samostatné působnosti územně samosprávných celků, kam provoz místních médií veřejné služby neodmyslitelně patří.

Konkrétně by se mělo jednat o:

- 1)** Zahrnutí rozhodování ve věcech zřizování, rušení sdělovacích prostředků samosprávy do vyhrazených pravomocí zastupitelstva.
- 2)** Stanovení povinnosti pro samosprávu zřídit redakční radu jako výbor zastupitelstva, pokud se samospráva rozhodne vydávat tištěné periodikum ve smyslu tiskového zákona.
- 3)** Členové redakční rady/výboru budou navrhováni a voleni místním zastupitelstvem. V této souvislosti by bylo zapovězeno členství v redakční radě/výboru členům rady, starostovi, místostarostovi, tajemníkovi, obdobně jako je tomu u finančního a kontrolního výboru.
- 4)** Úkolem redakční rady/výboru by byl dohled na provoz sdělovacích prostředků obce alespoň ve smyslu naplňování povinností podle tiskového zákona. Konkrétně by se jednalo o:
 - navrhování celkového účelu sdělovacího prostředku, jeho obsahového zaměření a struktury,
 - provádění průběžné kontroly objektivitu a vyváženosti a dalšího souladu informací šířených sdělovacími prostředky obce s právními předpisy,
 - předkládání zpráv o své kontrolní činnosti a závěrech minimálně dvakrát ročně zastupitelstvu.

Závěrem

Výše navrhované změny zákonů o obcích, krajích a hl. m. Praze je nutné vnímat jako minimální preventivní zákonné pojistky proti zneužití sdělovacích prostředků a omezení s tím spojených rizik. Zajistí, že zřízení a provoz sdělovacích prostředků obcí, měst a krajů bude pod širším dohledem volených zastupitelských sborů a bude ztížena možnost místních vlád zasahovat do jejich obsahu způsobem, který ohrožuje objektivitu a názorovou vyváženost publikovaných informací a sdělení, nebo dokonce vede k cenzuře.

Uvedené návrhy rozhodně nelze chápat jako úplné řešení problému, jelikož praktická realizace objektivitu a vyváženosti obsahu radničních periodik taktéž závisí na místních politických poměrech, politické kultuře, aktivitě občanů a zastupitelů a profesionálních kapacitách vydavatele.

