

## **Radniční periodika a jejich právní souvislosti**

**Helena Svatošová**

**duben 2006**

Vydávání tzv. radničních periodik je činností územní samosprávy, na níž se soustřeďuje pozornost teprve v poslední době a to především v souvislosti se spornými praktikami, které jejich vydávání často doprovází. Účelem tohoto pojednání je pak na prvním místě prozkoumat právní rámec těchto postupů a to s ryze praktickým účelem, resp. dvěma účely

- a) identifikovat práva a povinnosti, které právní řád na tomto úseku ukládá za účelem jejich vymáhání
- b) posoudit dostatečnost právní úpravy s ohledem na veřejný zájem.

Proč se stalo vydávání radničních periodik otázkou veřejných diskusí až v poslední době lze vysvětlit jednak tím, že se jejich obsah stále více obohacuje nad rámec pouhého místního „úředního věstníku“, což vede k obohacení veřejné diskuse, posílení úlohy praktického rádce občanům apod., ale také k rizikům jednostranně zaměřeného obsahu, tedy zúžení prostoru pro veřejnou diskusi a to nejrůznějšími postupy. Příkladem je odepření přístupu vedení radnice nepříznivých názorů do periodika, neplacená propagace místních ekonomických hráčů, neobjektivní informování o úspěších a neúspěších vedení obce a rovněž i jednostranně vedené dlouhodobější kampaně týkající se jak osob, tak řešení místního problému. Již jen bohatost tohoto výčtu nasvědčuje, že tato rizika nejsou teoretická, nýbrž zcela reálná praxe řady těchto periodik.

Druhou velkou skupinou důvodů proč je věnovaná radničním periodikům vyšší pozornost, jsou souhrnně důvody jejich komerčního potenciálu. Ten se týká jak stránky čistě marketingové (možnost inzerce pokrývající dosahem celou komunitu, možnost cílení inzerce podle místních specifik demografických, sociologických apod.), tak stránky obchodních příležitostí – samotné vydávání radničních novin jako „zakázka“. Rizika obecně nežádoucích jevů z tohoto plynoucích jsou pak zejména: pro obec často nevýhodný, vyskytuje se i nepotisticky a klientelisticky zaměřený outsourcing vydávání radničních periodik; propagace, reklama periodiku bez dodržení podmínek právních předpisů

upravujících reklamu, šířeji obecně využívání radničních novin jako nástroje komerčních public relations (PR).

## **Územní samospráva a její aktivity z hlediska Ústavy**

Veřejná správa je projevem realizace jedné ze tří základních složek moci ve státě – moci výkonné. Jejími charakteristickými rysy a zároveň její nejpřiléhavější definicí samotné její podstaty je to, že jde o

- správu veřejných záležitostí
- a to ve veřejném zájmu
- a přitom disponuje veřejnou mocí.

Obsah všech tří „veřejných prvků“ této definice je již obecně v dnešním stadiu rozvoje demokracie intuitivně rozpoznáván, nicméně pro účely tohoto pojednání je nutné jejich vymezení prostřednictvím práva či správní vědy. Zejména to pak platí o pojmu veřejného zájmu, který vyvolává v legislativní i aplikační praxi řadu vášnivých polemik.

Pojem veřejné moci je nejnáze uchopitelný a vymezení odkazuje na autoritativní povahu rozhodování o právech povinnostech subjektů, které nejsou k rozhodujícím orgánům v rovnoprávném postavení, nýbrž v postavení podřízeném.<sup>1</sup>

Veřejné záležitosti pak jsou okruhem problémů, jednání a rozhodování, které se dotýkají práv, povinností a zájmů členů komunity od úrovně nejmenší správní jednotky. Poněvadž neexistuje ani doktrinální vymezení a spoléhá se na obecnou srozumitelnost a sdělnost pojmu, lze také říci, že jde o záležitosti jiné než soukromé.

Pojem veřejného zájmu je pak problémem zřejmě nejobtížněji uchopitelným, jakkoli je součástí (často také jako pojem „obecný zájem“) řádově stovek právních norem. Jelikož jde o tzv. neurčitý právní pojem, spory o podřazení konkrétní aktivity či kauzy pod vlastnost záležitosti veřejného zájmu jsou běžnou součástí aplikační praxe<sup>2</sup>. Bez ohledu na neurčitost pojmu nelze výklad naplnit libovolným

---

<sup>1</sup> např. vymezení v nálezu Ústavního soudu ČSFR ze dne 9.6.1992, sp.zn. I. ÚS 191/92.

<sup>2</sup> např. obhajoba ve sledované kauze korupce ve fotbale argumentovala zhruba ve smyslu, že fotbal není záležitostí veřejného zájmu a není tedy naplněn jeden ze znaků skutkové podstaty trestného činu úplatkářství; jiným příkladem jsou diskuse při přijímání právní úpravy vyvlastnění ve veřejném zájmu apod.

obsahem, v případě rozhodování orgánů veřejné správy se **zde nemůže uplatnit jejich volné uvážení** (diskreční pravomoc). Nejlépe lze zřejmě veřejný zájem definovat jako **ochranu (nejen právních) norem o právech, povinnostech a stavech, jejichž zachování patří podle obecného názoru k nezbytným předpokladům lidského soužití**<sup>3</sup>. Je pochopitelné, že veřejný zájem se mění v čase a místě. Stejně tak nelze učinit vyčerpávající výčet zájmů a oblastí, které jsou považovány za veřejný zájem. Na tomto místě je již ovšem vhodné předeslat, že co se týká jádra tohoto pojednání, tj. právních aspektů radničních periodik, budou ve vztahu k tomuto tématu hodnoty, které jsou chráněny jako veřejný zájem, určeny.

Pokud pak hovoříme o samosprávě, všechny výše uvedené znaky splňuje rovněž, neboť tvoří spolu se státní správou jednu ze dvou větví správy veřejné. Obsahem tohoto příspěvku není samospráva zájmová, která na rozdíl od územní samosprávy nemá ani garance v ústavním pořádku ČR. Při zaměření tohoto pojednání na činnost územní samosprávy (resp. jednu z činností, konkrétně vydávání periodik) je vytčení tří „veřejných prvků“ hned na počátku určující, neboť celá problematika vydávání a obsahu radničních periodik bude posuzována především optikou těchto veřejných prvků, především pak veřejného zájmu.

Na prvním místě stojí za připomenutí, že územní samospráva není původní, je podmíněna přenecháním části veřejné moci mocí státní jako jedinou neodvozenou mocí. Této teorii výlučného mocenského monopolu státu (suveréna) pak odpovídá jak formální stránka zakotvení samosprávy (ústavodárcem), tak faktický státní dohled nad právností rozhodnutí územní samosprávy (vykonávaný především soudní větví státní moci) a v neposlední řadě i mezinárodněprávní odpovědnost za akty územní samosprávy mocí státní. Tento vztah územní samosprávy ke státní moci se rovněž táhne jako červená nit celým příspěvkem o konkrétním tématu vydávání periodik samosprávou.

Hovoříme-li o územní samosprávě, musíme brát ohled na specifické a v našich zemích tradiční uspořádání realizace veřejné správy – tzv. dvoukolejnost. Jde o v praxi tolik frekventované určování samostatné a přenesené působnosti - výkon moci státní i samosprávné subjektem územní samosprávy.

Nelze opominout ani princip subsidiarity, byť není přímo součástí právních předpisů ČR. Je však součástí právního řádu ČR na základě čl. 10 Ústavy, neboť je požadován čl. 4 odst. 5 Evropské charty místní samosprávy, kterou je ČR vázána<sup>4</sup>. Obsah tohoto principu nelépe vystihuje samotné znění

<sup>3</sup> náleží Ústavního soudu ČR ze dne 11.3.1998, sp. zn. Pl. ÚS 41/97.

<sup>4</sup> sdělení č. 181/1999 Sb., o přijetí Evropské charty místní samosprávy.

daného ustanovení Evropské charty místní samosprávy: „odpovědnost za věci veřejné obvykle ponese především ty orgány, které jsou občanu nejbližší. Jinému orgánu se odpovědnost svěří tam, kde to odpovídá rozsahu a povaze úkolu a požadavkům efektivnosti a hospodárnosti“. Informování občanů prostřednictvím periodických publikací tomuto principu v české praxi zcela odpovídá, ostatně i pracovní název „radniční noviny“ naznačuje, že o záležitostech nejmenší možné správní komunity (obec, městská část) informují právě subjekty nejbližší a tedy nejvhodnější. Pojednání se pak zaměřuje na konkrétní aspekty této činnosti, zejména pak ty problematické.

Územní samospráva má v ústavním pořádku ČR místo významné; odkaz na samosprávu resp. samosprávné tradice našich národů lze nalézt již v preambuli zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky (dále jen „Ústavy“). Existenci pak územní samosprávy odvozuje od čl. 8 Ústavy, podle kterého se sebeomezuje státní moc, když stanoví, že „zaručuje se samospráva územních samosprávných celků“. Blíže je toto „právo na samosprávu“ rozvedeno v sedmé hlavě Ústavy nazvané *Územní samospráva*.

V této části Ústava především definuje územní samosprávné celky, tedy obce a kraje (čl. 99) a zakládá právo občanů na územní samosprávu jako veřejné subjektivní právo (čl. 100).

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

Zařazení vydávání radničních periodik do samostatné či přenesené působnosti nečiní větší problém. Ústava výslovně stanoví, že státní správu mohou orgány samosprávy vykonávat, jen tehdy stanoví-li to zákon. V samotném zákoně o obcích se samostatná působnost vymezuje jako správa svých (rozuměj obecních) záležitostí, na rozdíl od působnosti přenesené, svěřené zvláštními zákony (§§ 7, 61 an.). Identicky rozčleňuje působnost i zákon o hlavním městě Praze<sup>5</sup>. Podle dodatečného kritéria, rozřazovací klauzule v § 8 zákona o obcích se považuje vše, co není ve zvláštních zákonech označeno jako přenesená působnost, za působnost samostatnou. Mezi desítkami zákonů svěřujících výkon státní správy obcím či krajům povinnost vydávání radničních periodik nenalezneme. Jde tedy bezpochyby o činnost v působnosti samostatné.

---

<sup>5</sup> zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze.

Pro jakoukoliv činnost obce však platí ústavní kautely, dané pro územní samosprávu, na prvním místě **pak nutnost dodržování závazků vyplývajících z mezinárodního práva** (čl. 1 odst. 2 Ústavy). Jisté napětí mezi územní samosprávou a státní správou pak způsobuje fakt, že Ústava tuto povinnost ukládá státu, tedy České republice (logicky, neboť jinak ani nelze). V praxi jde lidově řečeno o případy, kdy stát má jen malé možnosti jednání obce ovlivnit, nicméně mezinárodní (mezinárodněprávní) odpovědnost nese sám<sup>6</sup>.

Nepochybné však je, že i obce při vydávání radničních periodik musí respektovat mezinárodní závazky ČR; zejména se uplatní mezinárodní lidskoprávní katalogy ve smluvní podobě.

Ústava však vymezuje i limity korekce jednání územní samosprávy mocí státní. Již díky mezinárodněprávní odpovědnosti státu navenek i za jednání jeho samospráv je nutné – při respektování práva na samosprávu- založit mechanismy dozoru a nápravy případných excesů obcí či krajů z mezí právního řádu. Podle čl. 101 odst. 4 tak však **stát může zasahovat do činnosti jen tam, kde to zákon dovoluje a jen v případě, vynucuje-li dodržování zákona**<sup>7</sup>.

Zákonnou úpravu provádějící toto ustanovení Ústavy pak nalezneme především v „dozorových“ částech zákonů o obcích, o krajích a o hlavním městě Praze<sup>8</sup>.

## **Radniční periodika optikou Listiny a smluv o základních lidských právech**

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

Vzhledem k absenci speciální zákonné úpravy radničních periodik, která by především měla ošetřovat zajištění plurality názorů, je čl. 22 Listiny jednou z pomocných nástrojů jak za stávající právní (ne)úpravy prosazovat nejednostranný obsah radničních periodik. Význam tohoto ustanovení posiluje

---

<sup>6</sup> např. známá kauza zdi v Matiční ulici v Ústí nad Labem.

<sup>7</sup> ačkoli dikce čl. 101 odst. 4 hovoří o zákonu, rozumí se zde jím spíše právní řád (tedy včetně mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy).

<sup>8</sup> §§ 123 až 129 zákona č. 128/2000 Sb., §§ 80a až 91a zákona č. 129/2000 Sb. a §§ 106 až 117 zákona č. 131/2000 Sb.

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

Toto interpretační pravidlo je pak namísto zejména u zákonné úpravy provádějící právo nejrelevantnější – svobodu projevu. Listina toto právo garantuje v čl. 17, ve kterém jsou zároveň obsaženy podmínky omezení tohoto práva. Úprava je velmi obdobná vymezení tohoto práva v hlavních lidskoprávních katalozích, které jsou součástí právního řádu ČR – v čl. 19 s omezením v čl. 20 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech<sup>9</sup> a v čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech<sup>10</sup>. Jejím obsahem je možnost vyjádření názoru, ideje a informace jak vůči určitému adresátu, tak vůči veřejnosti obecně a to kohokoli. Tato svoboda platí pro jakoukoli fyzickou osobu na území ČR a tedy i pro osoby tvořící obsah radničních periodik (neboť bez ohledu na povahu vydavatele coby veřejnoprávní korporace jsou vždy nakonec autory obsahu osoby fyzické).

Ústavně zaručená svoboda projevu má i ústavní omezení (odst. 4 čl. 17), Listina zároveň stanoví, že prostředkem limitování tohoto práva nemůže být cenzura (čl. 3 čl. 17). Omezení musí mít podobu zákona a musí být nezbytná (měřítkem demokratické společnosti) pro ochranu práv a svobod druhých či pro ochranu dalších veřejných zájmů (bezpečnost státu, veřejná bezpečnost, ochrana veřejného zdraví a mravnosti). Tomuto ústavnímu omezení a jeho zákonnému provedení je třeba věnovat pozornost při hodnocení přípustnosti obsahu radničních periodik. Ve vztahu k nim nejrelevantnější hranice svobody projevu je ochrana práv a svobod druhých, což obnáší jak právo na ochranu osobnosti a soukromí (rovněž ústavně garantované právo – viz níže k čl. 10 Listiny), tak např. trestněprávní zákaz podněcování k nenávisti vůči skupině osob, hanobení národa, etnické skupiny, rasy a přesvědčení, podpory a propagace hnutí směřující k potlačení práv a svobod člověka<sup>11</sup>, šíření poplašené zprávy apod. V reálném komunálním životě současné České republiky ovšem víceméně neexistuje nutnost uplatňování těchto hranic svobody projevu, svoboda projevu zde nezachází za tyto jasně dané hranice. Aktuálnější je ovšem výklad tohoto práva v souvislosti s jiným Listinou garantovaným právem a to právem občanů podílet se na správě veřejných věcí (čl. 21). Požadavkem výkladu základní práv v obecných ustanoveních Listiny pak je, aby byla respektována podstata a smysl práv a svobod v jejich

---

<sup>9</sup> Vyhláška ministra zahraničních věcí č. 120/1976 Sb.

<sup>10</sup> Sdělení FMZV č. 209/1992 Sb.

<sup>11</sup> §§ 198, 198a, 199, 200, 260, 261, 261a tr.zák.

vzájemné souvislosti<sup>12</sup>. Z výkladu obou práv je možné dovodit zvláštní požadavky na obsah radničních novin ve smyslu vyváženosti obsahu ve vztahu k relevantním politickým silám, jelikož vydávání radničních novin je projevem správy veřejných věcí.

Článek 10 Listiny pak představuje ústavní limit platný nejen pro radniční periodika a nejen pro působení sdělovacích prostředků – ochranu osobnosti a ochranu soukromí jednotlivce včetně ochrany jeho osobních údajů. Jde o článek, který je na základě výčtu v čl. 41 odst. 1 Listiny použitelný přímo, nicméně v praxi je proveden řadou zákonných předpisů. Pokud by tedy došlo obsahem radničních novin k zásahu do lidské důstojnosti, osobní cti či dobré pověsti určité osoby, má tato možnost bránit se vedle nástrojů podle tiskového zákona (právo na odpověď či právo na dodatečné sdělení – podrobněji viz níže) prostřednictvím zákonů provádějících toto ustanovení, především pak využít ochrany osobnosti podle §11 občanského zákoníku či trestněprávní varianty ochrany (skutková podstata trestného činu pomluvy podle § 206 trestního zákona).

Odstavce 2 a 3 daného článku pak chrání soukromí osoby před neoprávněným zasahováním do soukromého a rodinného života a před neoprávněným shromažďováním, zveřejňováním nebo jiným zneužíváním jejich osobních údajů. Kromě ochrany osobnosti, kterou poskytuje občanský zákoník se zde aplikuje důležitý předpis správního práva a to zákon o ochraně osobních údajů (č. 101/2000 Sb.). Jeho principem je zákaz jakéhokoli nakládání s osobními údaji pokud k tomu osoba nedala souhlas anebo pokud zde není některý ze zákonných důvodů. Z těchto důvodů je pro naše účely nejvýznamnější zákonná povinnost osobní údaje zpracovávat, která se v případě radničních novin neuplatní, neboť ji právní řád nikde neobsahuje.

Všechna zmíněná prováděcí zákonná ustanovení jsou svoji povahou průřezová a tedy neutrální ve vztahu ke způsobu a prostředku jakým bylo zasaženo do ochrany osobnosti či soukromí osoby. Není zde tedy důvod pro zvláštní právní úpravu pro oblast radničních periodik; pokud by v praxi docházelo jejich obsahem k porušování těchto chráněných hodnot (jakkoli jde spíše o ojedinělé případy mimořádně hrubého místního politického či osobního boje apod.), právní řád nabízí postiženým dostatečnou ochranu a to včetně zadostiučinění v penězích v případě vážného porušení osobnostních práv.

---

<sup>12</sup> mj. V. Pavlíček, komentář k čl. 4 odst. 4 Listiny, in: Pavlíček, Václav a kol., Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář, 2. díl, Linde Praha, Praha, 1999, s. 61.

Právo na ochranu osobnosti a soukromí dané Listinou je zároveň garantováno mezinárodními lidskoprávními úmluvami, kterými je ČR vázána, zejména pak čl. 17 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech, čl. 8 Evropské úmluvy o lidských právech a Úmluvou Rady Evropy o ochraně osob se zřetelem na automatizované zpracování osobních údajů<sup>13</sup>.

## **Radniční periodika optikou zákonů o územní samosprávě a její kontrole**

Nejprve je vhodné zjistit, zda a jak zákon předpokládá a blíže upravuje vydávání radničních periodik. Tuto možnost, nikoli však povinnost, lze nalézt pouze v §§ 93 odst. 1 a 97 zákona o obcích a korespondující § 60 odst. 3 zákona o hl.m. Praze<sup>14</sup>, kde nabízí možnost informování o zasedání zastupitelstva obce a o činnosti orgánů obce „způsobem v místě obvyklým“ (vedle povinného informování o termínu zasedání zastupitelstva na úřední desce a informování o činnosti orgánů právě na zasedání zastupitelstva). Komentáře k tomuto ustanovení pouze konstatují, že lze informační povinnost obce plnit i místními novinami, rozhlasem, televizí apod. Více k této problematice zákon mlčí. Zmíněné paragrafy jsou jedinou speciální úpravou obecné povinnosti obce v samostatné působnosti – pečovat o vytváření podmínek pro uspokojování potřeb svých občanů, mimo jiné potřeby informací (§ 35 odst.2 zákona o obcích).

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

Za stávající úpravy se lze požadavku na vyváženost radničních periodik domáhat rovněž na základě obecných ustanovení zákona o obcích zákona o hlavním městě Praze. Jde především o § 2 odst. 2 zákona o obcích a § 2 odst. 1 zákona o hlavním městě Praze, podle kterého obec či metropole „*pečují o všestranný rozvoj svého území a o potřeby svých občanů; při plnění svých úkolů chrání též veřejný zájem...*“ Zákonné ustanovení hovoří o všech občanech a pokud aplikujeme tuto obecně podanou povinnost územní korporace na konkrétní otázku obsahu radničních novin, plyne z toho povinnost

---

<sup>13</sup> 115/2001 Sb.m.s.

<sup>14</sup> týká se informování o zasedání zastupitelstva hl.m.Prahy, úprava již chybí u zasedání zastupitelstvem městských částí; ustanovení o informování o činnosti orgánu města/městských částí pak chybí.

tlumočit jejich prostřednictvím nejen zájmy politické většiny soustředěné v radě obce, ale i škálu názorů a stanovisek všech občanů obce, které reprezentuje nejširše zastupitelstvo obce. Z tohoto pohledu není odepírání přístupu opozičních zastupitelů a sil do radničních periodik přípustné. Naopak, ustanovení je formulováno tak, že je nutno jej interpretovat ještě širše a hájit i zájmy občanů, kteří nejsou z nejrůznějších důvodů reprezentováni v zastupitelstvu – i ti by měli mít do radničních periodik v odpovídající míře přístup. Tento argument podporuje i další obecné ustanovení zákona, které vymezuje samostatnou působnost. Již výše zmíněný § 35 odst. 2 ukládá obci povinnost „*pečovat v souladu s místními předpoklady a s místními zvyklostmi o vytváření podmínek pro...uspokojování potřeb svých občanů*“. Dané ustanovení pak přímo pamatuje na informační činnost obce, když stanoví, že mezi tyto potřeby občanů patří i potřeba „*informací, výchovy a vzdělávání, celkového kulturního rozvoje...*“. Jeho obdobou je pak § 16 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze.

Ze zákona o obcích také jednoznačně plyne, že za stávající úpravy je vydávání radničních periodik věci rady a zastupitelstvo má zcela minimální možnosti jeho obsah či ekonomické řešení jeho vydávání ovlivnit. Prakticky jedinou možností je ovlivnění částky na vydávání radničních periodik v rámci projednávání a schvalování rozpočtu, což je výlučná pravomoc zastupitelstva (§ § 84 odst. 2 písm. c) zákona o obcích). Jinak vydávání radničních novin jistě spadá pod hospodaření obce podle § 102 odst. 2 písm. c), nejde však jen o hospodářskou stránku. Co se týká redakční části této aktivity obce, jde o zbytkovou pravomoc rady danou § 102 odst. 3. Na rozdíl od zabezpečování hospodaření, které je výlučně věcí rady a nelze je měnit, si může zastupitelstvo vyhradit zajišťování tvorby obsahu radničních novin a to právě s odkazem na tuto možnost danou § 84 odst. 4 a § 102 odst. 3 zákona o obcích (obdobně platí pro zastupitelstva městských částí - § 94 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze). Je zřejmé, že v praxi je rozdělení „*provozní*“ a „*redakční*“ části mezi dva orgány obce s různým režimem práce méně praktické, nicméně v případě jasného definování procesů a kompetencí je toto schůdná cesta. Jinak řečeno, pokud se zastupitelstvo rozhodne si vyhradit tuto aktivitu obce, žádá to po něm resp. jeho pověřených členech vyčlenění časových a lidských kapacit.

Otázkou je, zda se na vydávání radničních periodik uplatní dozor nad samostatnou působností obce. Ten provádí kraj jako výkon působnosti přenesené, v hlavním městě Praze je dozor nad samostatnou i přenesenou působností věcí státu, v praxi pak jednotlivých ministerstev podle odvětví, kde je dozor vykonáván (§ 106 an. Zákona o hl.m. Praze).

Dozor podle § 123 an. zákona o obcích se teoreticky může uplatnit ohledně obsahové stránky radničních periodik, pokud by byla v rozporu se zákony a podzákonými předpisy. Tento dozor je následný, jinak řečeno zpravidla na základě podnětu. Podnět krajskému úřadu ohledně potřeby dozoru v určité otázce může podat kdokoli, nejde však o podání, které by zahajovalo ze zákona řízení či jiný proces. Je na úvaze dozorového úřadu, zda úkony dozoru zahájí a proto je vhodné v podnětu (který jinak nemá předepsané žádné formální náležitosti, ostatně není ani právně upraven) vyličit skutkové okolnosti maximálně detailně, uvést, v čem konkrétně spočívá porušení zákona či jiného právního předpisu a využít poté práva na informace ke zjištění, jak bylo s podnětem naloženo.

Jak vyplývá z této studie, zákonné povinnosti týkající se vydavatelů radničních periodik, jsou povinnosti platné pro všechny (např. povinnost ochrany osobnosti fyzických osob) případně pro všechny vydavatele periodického tisku (např. právo na odpověď). Pokud dojde k jejich porušení, je možné dozor rovněž uplatnit, především však nastupuje dozorová a sankční pravomoc orgánů příslušných na daných úsecích státní správy.

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

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

osoby, zřizování zástavních práv a věcných břemen k majetku a provádění veřejných zakázek (§ 2 tohoto zákona).

Požadavek efektivnosti, účelnosti a hospodárnosti se zde neobjevuje. Ten je obsažen v zákoně č. 320/2001 Sb., o finanční kontrole, který se obcí týká pouze okrajově. Přesněji řečeno, obce mají podle tohoto zákona vytvořit vlastní systém finanční kontroly, kterým budou kontrolovat samy sebe a své organizační složky a příspěvkové organizace (§ 9 odst. 3 tohoto zákona). Je evidentní, že systém kontroly, kdy je subjekt kontrolora a kontrolovaného totožný, má své limity. V praxi jsou odbory obecního úřadu, kterým je svěřena finanční kontrola (tzv. odbory vnitřního auditu) podřízeny přímo starostovi obce. V ostatních případech tento zákon výslovně svou působnost nad celky územní samosprávy vylučuje. Případem, kdy by se uplatnil, by byl případ, kdy byla radniční periodika vydávána z prostředků státního rozpočtu poskytnutých obci anebo z grantových schémat ze zahraničí, především pak EU. K poskytování financí místním samosprávám na účely vydávání místních novin však nedochází.

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

Tento postup lze podrobit zkoumání v rámci vnitřního auditu, který se zaměřuje i na účelnost, efektivitu a hospodárnost ekonomických operací, nicméně se dá předpokládat, že tlak zainteresovaných občanů na zahájení tohoto procesu bude vzhledem k jeho institucionálnímu nastavení třeba větší.

## **Radniční periodika optikou tiskového zákona**

Zákon č. 46/2000 Sb., tiskový zákon deklaruje svoji působnost na periodický tisk, přičemž tento pojem sám vymezuje. Jde o „noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným

obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce“. Naprostá většina radničních novin v ČR tuto definici naplňuje. Tiskový zákon vylučuje ze své působnosti „věstníky a úřední tiskoviny vydávané na základě právního předpisu“ a na periodika vydávané výlučně pro vnitřní potřeby vydavatele. V případě radničních novin nejde ani o jeden z těchto případů, neboť -jak je uvedeno výše- neexistuje právní předpis ukládající územní samosprávě tato periodika vydávat; rovněž je pro ně typické veřejné šíření (šíření k předem neurčitému okruhu adresátů), nikoli šíření interní.

Radniční periodika vydávaná na území ČR tedy plně spadají do režimu tiskového zákona. Z něj vyplývají pro vydavatele určité povinnosti, které lze shrnout jako

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

S ohledem na nasměrování pozornosti tohoto příspěvku je před bližším rozbořem výše uvedených povinností nutno vytknout povinnost, která zde naopak absentuje. Na rozdíl od elektronických médií zákon pro periodické tiskoviny nestanoví požadavek nestrannosti a vyváženosti jejich obsahu.

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

Registrační povinnost znamená formálně poměrně jednoduché zaregistrování periodika u ministerstva kultury<sup>15</sup>. Jeho účelem je ochrana třetích osob (dohledání vydavatele, určení odpovědnosti apod.) a rovněž zájem na vytvoření podmínek pro archivaci vydávaných tiskovin, která má historický, kulturní či sociologický význam.

Přes nespornost podřízení radničních periodik tiskovému zákonu však podle studie D. Dohánysové neplní tuto povinnost řada jejich vydavatelů - konkrétně v Praze je vydávána pětina novin vydávaných městskými částmi bez registrace<sup>16</sup>.

---

<sup>15</sup> § 9 zákona.

<sup>16</sup> DOHÁNYSOVÁ, Denisa. Periodika vydávaná hlavním městem Prahou a městskými částmi Prahy. Praha, Oživení, 2003 (nepublikovaná studie)

Evidenční povinnost znamená zasílání tzv. povinných výtisků vybraným knihovnám a ministerstvu kultury a to bezplatně a do sedmi dnů ode dne vydání<sup>17</sup>. Účelem je zde vytváření národní konzervační sbírky periodického tisku a tato víceméně administrativní povinnost je v praxi radničních periodik kupodivu často zanedbávána<sup>18</sup>.

Obsahové povinnosti vydavatelů se soustřeďují na identifikovatelnost vydavatele (povinnost tzv. tiráže), na vymezení odpovědnosti za obsah včetně souvisejících povinností (právo na odpověď a na dodatečné sdělení) a na povinnost uveřejnění oznámení v naléhavém veřejném zájmu. Další požadavky na obsah pak již vyplývají z jiných předpisů, např. trestněprávních apod., tiskový zákon sám dále obsah neurčuje. I zde je patrný rozdíl mezi přísnější regulací obsahu médií elektronických, kde je vysloven přímo zákaz určitého typu obsahu (propagace války, podněcování k nenávisti z důvodů rasy, pohlaví, náboženství, národnosti nebo příslušnosti k určité skupině obyvatel atd.<sup>19</sup>) – jde o zdůraznění tohoto zákazu, neboť je obsažen již ve skutkových podstatách trestního práva hmotného (trestný čin proti míru, podněcování k nenávisti ke skupině osob<sup>20</sup> atd.).

Zákon stanoví objektivní odpovědnost vydavatele za obsah. Vyvažuje tak klasickou výsadu novinářů na utajení zdroje svých informací (§ 16 zákona), která je vzhledem k povaze periodik považována za veřejný zájem, neboť umožňuje investigativní práci. Odpovědnost za obsah je pojata přísně, což usnadňuje třetím osobám jejich nároky na náhradu škody, na ochranu osobnosti apod. Vzhledem k výše uvedeným nekalým praktikám některých radničních novin jde o poměrně silný nástroj obrany proti obsahovým nepravostem vyšší intenzity (nepravdivé údaje, útoky na osoby za hranicemi demokratické kritiky aj.). Této odpovědnosti se vydavatel nezproští ani argumentací, že nejde o redakční materiál, ale příspěvek externisty, názor v anketě, citace apod. ani v případě, že je opatří dovětkem, že nejde o stanovisko redakce a podobně. Odpovědnost vydavatele na základě daného ustanovení (§ 4 zákona) samozřejmě znamená i odpovědnost veřejnoprávní, tedy v případě porušení předpisů veřejného práva, například právě tiskového zákona.

---

<sup>17</sup> § 10 zákona.

<sup>18</sup> Knihovny mají k dispozici odhadem 60% radničních tiskovin, které jsou registrovány, většinou jim je ale vydavatel posílá najednou za období jednoho roku či podobně, zdroj: telefonická informace Národní knihovny na dotaz o.s. Oživení.

<sup>19</sup> § 32 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

<sup>20</sup> § 1 odst. 1 zákona č. 1950 Sb., na ochranu míru,; § 198a zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona

Je zde však poměrně významná výjimka z této odpovědnosti a to v případě inzerce a reklamy – zde výslovně (§ 5) vydavatel odpovědnost nenes; odpovědnost je nutno dohledat v zákoně č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a dopadá na zhotovitele, zadavatele i šířitele reklamy.

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

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

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

Velmi zajímavé je ustanovení o povinném uveřejnění „*oznámení státního orgánu a orgánu územní samosprávy v naléhavém veřejném zájmu*“ (§ 6 zákona.) a to z toho důvodu, že dle dikce je zcela zřejmé, že zákon vůbec nepředvídá a nepočítá s tím, že by vydavatelem byl přímo orgán veřejné správy. Nasvědčuje to závěru, že radniční periodika jsou z velké části mimo pozornost zákonodárce a stávající právní úprava je zhusta mimoběžná.

Projevem odpovědnosti vydavatele za obsah a ochrany práv třetích osob je pozornost věnovaná právu na opravu a na dodatečné sdělení (§§ 10 až 15 zákona). Tiskový zákon vymezuje situace, kdy se tohoto může právnická či fyzická osoba domáhat (v periodiku vyšlo skutkové tvrzení, které se dotýká cti, důstojnosti nebo soukromí určité fyzické osoby, anebo jména nebo dobré pověsti osoby právnické; v tisku vyšlo sdělení o neukončeném trestním, správnědeliktním nebo přestupkovém řízení proti určité osobě), dále vymezuje obsah nápravy (odpověď obsahující korigující fakta v prvním případě anebo

dodatečné sdělení o konečném výsledku daného řízení) a procedurální podmínky těchto nápravných procesů. V případě radničních periodik lze tento nástroj rovněž využívat a může tak působit jako významný nástroj nejen ex post korekce, ale rovněž preventivně. Nutno ovšem podotknout, že právo na odpověď a na dodatečná sdělení lze využít v případě uvádění nepravdivých či zkreslených skutkových tvrzení a nejsou dobrým nástrojem proti jemnější manipulaci.

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

### **Další možnosti (právního řádu) působit ve prospěch dobré praxe při vydávání radničních periodik**

Pokud jsou redaktoři či šéfredaktor zaměstnancem obce, což nebývá neobvyklé, lze se nestranného a obsahově vyváženého výkonu domáhat poukazem na *Kodex etiky zaměstnanců ve veřejné správě*, který vydalo Ministerstvo vnitra ČR v roce 2001. Jedná se pouze o doporučující dokument., který nemá sílu právního předpisu. Ačkoli je především konstruován na pracovníky veřejné správy na rozhodovacích pozicích, pro pracovníky obce zajišťující obsahovou stránku radničních periodik se dá využít zejména čl. 2 odst. 3 „*Zaměstnanec ...nejedná svévolně k újmě jakékoli osoby, skupiny osob nebo orgánu či složky právnické osoby, ale naopak prosazuje práva a oprávněné zájmy občanů.*“ a rovněž čl. 4 odst. 1: „*Zaměstnanec jedná při výkonu veřejné správy politicky nestranným způsobem*“.

Na základě tohoto Kodexu jsou přijímány kodexy etiky pracovníků obcí, přičemž jsou obsahově velmi podobné. Pokud tedy obsahují podobná ustanovení (což by měly), mohou občané domáhající se vyváženosti radničních novin tyto kodexy, ať již přijatými v jakékoli formě, uplatňovat.

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

ochrany hospodářské soutěže a zamezení korupce podrobena detailním pravidlům a povinnostem při výběru dodavatele.

I v případě, že cena dodávky služeb týkajících se vydávání radničních novin nedosáhne výše zákonného kritéria, nemůže obec či městská část vybrat dodavatele zcela svévolně. V praxi málo známé a málo využívané ustanovení § 6 odst. 3 zákona o veřejných zakázkách totiž říká, že „*zadavatel musí dodávky, služby nebo stavební práce, jejichž předpokládaná cena nepřesáhne limit uvedený v odstavci 1, zadat transparentním a nediskriminačním postupem za cenu obvyklou v místě plnění.*“ Pokud tato povinnost zjevně není splněna, je možné jí vynucovat pomocí instrumentů, které zákon poskytuje pro účely dozoru a sankcí při samotných veřejných zakázkách. Podle § 94 tohoto zákona totiž nad dodržováním *celého zákona* vykonává dozor Úřad pro ochranu hospodářské soutěže. Má velmi silné pravomoci - vydává předběžná opatření a ukládá nápravná opatření a sankce (většinou ve výši určené podílem z ceny veřejné zakázky), v případě veřejných zakázek rozhoduje závazně o tom, zda zadavatel postupoval v souladu se zákonem (má význam mj. i pro náhradu škody taktéž předvídané zákonem apod.). S ohledem na dikci sankčních ustanovení, které předpokládají realizaci veřejných zakázek, tj. zakázek nad ony 2 mil. Kč, je možnost praktického uplatnění sankční a dozorové pravomoci Úřadu u zakázek pod tento limit diskutabilní. Lze však doporučit podávání podnětů, přinejmenším tak ÚOHS vydá k věci stanovisko.

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

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

Tzv. outsourcingem vydávání radničních novin rozumíme pro účely tohoto pojednání stav, kdy je tvorba obsahové stránky periodika svěřena externímu subjektu, typicky PR agentuře, není pochyb, že jde o projev hospodaření s majetkem obce, které se řídí § 38 an zákona o obcích resp. § 35 an. zákona o hlavním městě Praze. Zákon stanoví poměrně přesná pravidla pro hospodaření s nemovitým majetkem a s režimem závazků, avšak ohledně výdajů finančních prostředků (které nepochybně spadají do pojmu

majetku obce) v tomto případě lze odkázat pouze na obecné ustanovení, podle kterého musí být majetek obce či městské části využíván „účelně a hospodárně v souladu s jejími zájmy a úkoly vyplývajícími ze zákonem stanovené působnosti“. Kontrola dodržování tohoto ustanovení se realizuje, kromě všeobecné kontroly zastupitelstvem a občany, prostřednictvím institutu přezkoumání hospodaření obce. To může realizovat buď najatý auditor, jinak je to záležitost kraje anebo pražského magistrátu v případě městských částí.

Používání znaku obce třetí osobou je možné na základě souhlasu obce (§ 34a odst. 3 zákona o obcích resp. § 15 odst. 2 zákona o hlavním městě Praze), v případě znaku městské části musí jít o souhlas písemný, u obcí není jeho forma předepsána. Pokud je tedy souhlas obce či městské části udělen příslušným orgánem (zpravidla radou na základě § 102 odst. 3 zákona o obcích, § 68 odst. 3 zákona o hlavním městě Praze), není z hlediska platného práva v jeho užívání problém. Používání označení periodik vydávaných soukromými subjekty jako oficiální tiskovina obce apod. se souhlasem obce není zákonem konkrétně upraveno. Jde nicméně o naplňování zákonného úkolu obce pečovat o rozvoj podmínek pro uspokojování informačních potřeb občanů (§ 35 odst. 2 resp. § 16 odst. 3). Pokud by se dospělo k názoru, že je třeba podmínky pro vydávání periodik touto formou obecně ošetřit, než obecně závaznou právní úpravou by bylo vhodnější svěřit toto mimoprávnímu instrumentu jako např. stanoviska Svazu měst a obcí apod. Odpovědnost za obsah řeší – tak jako u veškerého periodického tisku - tiskový zákon a dopadá na vydavatele, odpovědnost za obsah PR článků splňujících znaky reklamy dopadá společně na zadavatele, zpracovatele i šířitele (§ 6b zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy).

## **Úprava vydávání radničních periodik *de lege ferenda***

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

I.

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

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

a) absence deklarace jejich zvláštní povahy podobným vymezením jako je pojem „veřejné služby“ v právní úpravě veřejnoprávních elektronických médií (§ 2 odst. 1 zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi a § 2 odst. 1 zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu). Na této potřebě „definování“ úlohy tohoto typu tiskovin nic nemění to, že pojem veřejná služba je i v úpravě rozhlasového a televizního vysílání (tzv. elektronických médií) určen spíše intuitivně než dokonale přesnou definicí. Má však důležitý interpretační význam a koneckonců i význam psychologický. Přejímání pojmu veřejné služby jako takového však vhodné není, neboť v daných právních předpisech je pojem veřejné služby definován a tvořen i znaky, které tištěná periodika na lokální úrovni splňovat nemohou<sup>21</sup>. Vhodné by bylo definovat radniční periodika a rovněž jiná média provozovaná obecní samosprávou (či s vlivem obecní samosprávy na jejich obsah) jako místní kanál kabelové televize či místní rozhlas apod. jako média „místní veřejné služby“ (či jiný vhodný legální pojem) a k tomuto znaku vázat níže uvedené specifické povinnosti.

b) absence institucionálních záruk vyváženosti obsahu, konkrétně zajištění vlivu celého zastupitelstva event. veřejnosti na obsah radničních periodik. I zde lze vycházet z právní úpravy tzv. veřejnoprávních médií šířících rozhlasové či televizní vysílání. Samozřejmě nelze převzít tento model bezesbytku, už jen proto, že právní úprava působení České televize a Českého rozhlasu se týká celostátních médií jiného typu než radniční periodika a médií s podstatně větším politickým vlivem. nelze také odhlédnout od toho, že právní úpravou je danému médiu v širším smyslu dáno postavení subjektu práva – právnické osoby *sui genesis*, což je konstrukce pro radniční periodika zcela nevhodná. Pro právní úpravu institucionální stránky radničních periodik je vhodné převzít konstrukci orgánu, který má faktický vliv na obsah média, tj. v případě veřejnoprávních elektronických médií jejich radu. Její členy volí zákonodárná moc a to z kandidátů navržených jednotlivými zájmovými skupinami ovšem s vyloučením

<sup>21</sup> vymezení veřejné služby jako tvorby a šířením televizních programů, popřípadě dalšího multimediálního obsahu a doplňkových služeb na celém území České republiky v § 2 odst. 1 zákona o České televizi a rovně její úkoly v § 2 odst. 2 zákona, kupř. úkol rozvíjení kulturní identity obyvatel ČR apod.

politických stran. Rada pak volí ředitele daného média. Obdobně by mohla být zastupitelstvem volena redakční rada daného periodika, samozřejmě v jednodušším režimu. Není kupříkladu třeba vyžadovat proporční zastoupení různě definovaných zájmových skupin, pochopitelně ani zákaz jiné výdělečné činnosti, šéfredaktora by mohla rada volit ze svého středu apod. Naopak vhodné by bylo převzít úpravu zákazu působení člena rady v podnikání v oblasti tisku či promítání jeho obchodních zájmů do jeho působení v radě. Nejvhodnější by bylo působení rady přiblížit právní úpravě působení komisí rady obce po stránce organizační a rozpočtové s tím, že volba jejich členů by byla věcí nejpluralitnějšího a zároveň nejvyššího orgánu obce či městské části – zastupitelstva.

Z povahy věci by bylo vhodné svěřit tyto úpravy zákonům upravujícím samotnou územní samosprávu, tedy zákonu o obcích a o hlavním městě Praze, nejlépe systematicky zřejmě řešené novým § 97a, který by navazoval na ustanovení o obecné informační povinnosti obce<sup>22</sup>. Ustanovení však nemá vhodný ekvivalent v zákoně o hlavním městě Praze. Jinou možností je umístit vymezení a nároky na radniční periodika do částí zákonů pojednávajících o samostatné působnosti obce/městské části.

Za zvážení rovněž stojí pokusit se stanovit výše uvedená pravidla i pro případy, kdy obec přímo netvoří obsah radničního periodika, ale svěřila to externímu subjektu a případně též pro případy, kdy obec propůjčuje různou formou svou autoritu periodiku vydávanému jiným subjektem na jeho náklady. Vhodné by bylo, aby právní úprava počítala i s tímto způsobem vydávání radničních periodik a vhodně definovaný způsob (např. úpravou definice kontroly z předpisů týkajících se ekonomických aktivit<sup>23</sup>) a jasně stanovila, že i na něj se vztahují příslušné povinnosti.

2. Velmi žádoucí by bylo zohlednit specifickou povahu tištěných periodik vydávaných z veřejných prostředků (pomocí legislativního odkazu v tiskovém zákoně na vymezení těchto periodik v zákoně o obcích a o hlavním městě Praze ) zavedením povinnosti vyváženosti obsahu a objektivitu informací. Inspirací může být úprava povinností provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání zakazující šíření programu, který obsahuje „*neobjektivní a nevyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů nebo v němž nejsou názory nebo hodnotící komentáře odděleny od informací zpravodajského charakteru*“ (§ 31 odst. 2

<sup>22</sup> patřilo by systematicky do dílu 2 hlavy IV (Orgány obce) zákona o obcích, který sice pojednává o zastupitelstvu, ale právě § 97 rovněž přesahuje do obecné informační povinnosti obce o její činnosti (resp. činnosti jejích orgánů).

<sup>23</sup> např. inspirací z pojmu kontroly podle § 12 odst. 4 zákona č. 143/2001 Sb., o ochraně hospodářské soutěže.

zákona č. 231/2001 Sb.). Jiným možným zdrojem inspirace stanovení právní povinnosti vydavatelům radničních periodik je úvodní stručná úprava v zákoně o České tiskové kanceláři stanovící povinnost „poskytovat objektivní a všestranné informace pro svobodné vytváření názorů“ (§ 2 odst. 1 zákona č. 517/1992 Sb., o České tiskové kanceláři). Naopak podrobná úprava obsahu uložené ze zákona České televizi a Českému rozhlasu díky své komplexnosti není pro tiskoviny komunálního dosahu vhodná (např. povinnost přispívat k vytváření kulturní identity obyvatel ČR, zařazovat umělecké programy apod.). Jak je uvedeno výše, tuto povinnost by měl upravovat tiskový zákon.

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

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

#### Použitá literatura:

*Kadečka, Stanislav, Právo obcí a krajů v České republice, Nakladatelství C.H. Beck, Praha, 2003.*

*Pomahač, Richard, Průvodce veřejnou správou, ISV nakladatelství, Praha, 1999.*

*Futrem, Adam, K právní úpravě dispozic s obecním majetkem, in: Bulletin advokacie č. 2, 3/2006.*

*Rozehnal, Aleš, Mediální právo, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, Plzeň, 2004.*

*Pavlíček, Václav a kol., Ústava a ústavní řád České republiky – Komentář, 2. díl, Linde Praha, Praha, 1999.*

Použité zkratky:

ČR – Česká republika

občanský zákoník – zákon č. 42/1964 Sb., občanský zákoník

PR – public relations

tiskový zákon – zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku

trestní zákon – zákon č. 140/1961 Sb., trestní zákon

ÚOHS – Úřad na ochranu hospodářské soutěže

zákon o obcích – zákon č. 128/2000 Sb., o obcích

zákon o hlavním městě Praze – zákon č. 131/2000 Sb., o hlavním městě Praze

zákon o veřejných zakázkách - zákon č. 40/2004 Sb., o zadávání veřejných zakázek

používá-li se označené „ústavní“ – myslí se tím součástí ústavního pořádku ČR, tedy nejen týkající se Ústavy ČR

**Analýza byla zpracována v rámci projektu Radniční listy bez cenzury a byla vytvořena za finanční pomoci Evropské unie. Za obsah tohoto dokumentu je výhradně odpovědné Oživení jako realizátor projektu a nelze jej v žádném případě považovat za názor Evropské unie.**