



**ÚSTAV STÁTU A PRÁVA
AKADEMIE VĚD ČESKÉ REPUBLIKY, v. v. i.**

Národní 18, 116 00 Praha 1

Tel. ústř. 221 990 711, sekr. 224 933 494, fax 224 933 056

E-mail: ilaw@ilaw.cas.cz

Vážený pan
Ing. Václav Kasík
generální ředitel
Český rozhlas
Vinohradská 12
120 99 Praha 2

V Praze dne 7. června 2007
Čj. 41/88/07/ST

Vážený pane generální řediteli,

podle Vašeho požadavku ze dne 27.4.2007 Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. uskutečnil právní analýzu vysílání rozhlasové stanice Český rozhlas 4 – Radio Wave a dospěl k závěru, že vysílání této stanice šířené na kmitočtu 100,7 FM z vysílače Cukrák odpovídá jak zákonu o Českém rozhlasu, tak i zákonu o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

Provedená právní analýza následuje.

I.

Ústav vycházel z podkladů, které nám byly podle Českým rozhlasem předloženy jako příloha dopisu paní dr. H. Havlíkové ze dne 27.4.2007 (seznam příložen; z tohoto seznamu konstatujeme, že interní materiál pro Radu ČRo byl ústavu poskytnut jen s jednou přílohou, tzn. mapou pokrytí, a nebyla nám zpřístupněna druhá příloha zpracovaná pro Radu ČRo, jíž bylo právní stanovisko

advokátní kanceláře Kříž a Bělina; to respektujeme vycházejíce z předpokladu, že zájmem ČRo zřejmě je, aby Ústav státu a práva nebyl ve své analýze ovlivněn argumentací už dříve provedeného právního rozboru).

Ústav shledal tyto podklady naprosto dostatečnými pokud jde o fakta potřebná k posouzení právního stavu, o žádné doplňující informace nebo vysvětlení nežádal.

V průběhu zpracovávání tohoto stanoviska navíc ČRo Ústavu státu a práva zaslal dopis z 28.5.2007, bez čísla jednacího, podepsaný panem Štěpánem Kotrbou, který v dopise uvádí, že je bývalým členem Rady ČRo. Podstatný obsah jeho názoru je tento: „Celý problém je postaven na tom, zda je Radio Wave regionální stanicí. Pokud by tomu tak bylo, změna frekvence by nekolidovala se zákonem zatímco v opačném případě ano. Vedení Českého rozhlasu nyní vydává Radio Wave za regionální stanicí. Rád bych ale upozornil na to, že toto tvrzení je účelové a následovalo až po rozvíření celé kauzy v loňském roce. Radio Wave vzniklo v roce 2005 jako celoplošná digitální stanice, to znamená taková, která šíří signál na území celého státu v digitálním systému DVB-T. O tom, že Radio Wave nebylo regionální stanicí svědčí i její označení Český rozhlas 4 – Rádio Wave, protože regionální stanice jsou souhrnně označovány jako Český rozhlas 5. Na webových stránkách Českého rozhlasu se Rádio Wave objevilo v seznamu regionálních stanic až relativně nedávno.“ Potud citát z dopisu pana Štěpána Kotrby. Ústavu státu a práva, není nám známo, jakou pozici pan Štěpán Kotrba v ČRo zaujímá, a nakolik tedy uvedený dopis vyjadřuje mínění ČRo samotného. Dopis neobsahuje žádná další fakta, nýbrž názor, a ten bylo proto zapotřebí ve stanovisku vzít v úvahu (viz níže sub IV).

II.

Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV) vydala dne 15.6.2006 rozhodnutí, kterým se ukládá ČRo pokuta Kč 1,000.000.- podle § 60 odst. 2 písm. e) zákona č. 231/2001 Sb.

Rozhodnutí bylo zrušeno rozsudkem Městského soudu v Praze č.j. 10 Ca 236/2006-32, doručeným RRTV dne 14.12.2006. Rozsudek kasační stížností napaden nebyl, je tedy nyní jistě pravomocný.

RRTV zaslala Radě ČRo dopis ze dne 26.1.2007. Z tohoto dopisu RRTV se jeví jako podstatné tři věci:

- a) Bude v řízení pokračovat, podle zákona vázána právním názorem Městského soudu v Praze projevěným citovaným rozsudkem (žádný úkon v tomto neskončeném řízení vedeném RRTV od té doby učiněn nebyl).
- b) RRTV vyhodnocuje rozsudek MěS v Praze tak, že byť rozsudek její rozhodnutí o uložení pokuty zrušil, přesto dal žalované RRTV za pravdu v tom směru, „že vysílání programu ČRo 4 – Radio Wave z daného kmitočtu nenaplnuje povinnost plnit veřejnou službu ve vztahu ke konkrétní potřebě regionálního vysílání v Praze.“
- c) RRTV dále uvádí (i s odkazem na text z odůvodnění rozsudku), že podle jejího názoru vysílání programu ČRo 4 – Radio Wave nesplňuje požadavky § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu. Jsou si ovšem vědoma toho (rovněž s odkazem na text z odůvodnění rozsudku), že i pokud nastává neplnění některého z různých úkolů uložených Českému rozhlasu v § 3 zákona č. 484/1991 Sb., o správní delikt se nejedná a RRTV zde nemá pravomoc k uložení pokuty, vyzývá Radu ČRo, aby sama posoudila plnění úkolů veřejné služby ve své pravomoci dané jí § 8 zákona č. 484/1991 Sb.

Z tohoto průběhu věci vyplývá první dílčí závěr:

Obsah původního rozhodnutí RRTV z 15.6.2006 je v rozsudku MěS výstižně charakterizován takto: „...nedodržení souboru technických parametrů se měl (ČRo) ... dopustit tím, že ... vysílá na kmitočtu Praha-Cukrák 100,7 MHz /50 kW namísto programu ČRo Region, Střední Čechy program ČRo 4 –Radio Wave“. Soud správně aplikoval to, že zákon o provozování rozhlasového a televizního vysílání jednoznačně stanoví, že technickými parametry jsou kmitočet, vyzářený výkon a vysílací stanoviště [§ 2 odst. 1 písm. t) zákona č. 231/2001 Sb.]. V žádném případě se tedy i podle soudu nelze dopustit porušení technických parametrů tím, jaký obsah má vysílání, resp. už vůbec ne tím, jakým názvem je vysílání nebo stanice označena (str. 7 odůvodnění rozsudku). S tímto názorem se Ústav státu a práva může jen ztotožnit a považuje za nadbytečné jej jakkoliv dále nebo hlouběji argumentovat, a ztotožňuje se tedy i s argumentací provedenou soudem. Podstatné je, že právním významem rozsudku MěS v Praze č.j. 10 Ca 236/2006-32 je nepochybně to, že tato otázka je pravomocně rozsoudena. To zjevně uznala i RRTV, která ve zmíněném dopise z 26.1.2007 na tento právní názor odkazuje; RRTV tedy podle našeho mínění

učinila správně, pokud kasační stížnost nepodala v přesvědčení, že rozsudek MěS by mohl být kasačním soudem jedině potvrzen a kasační řízení by věc jen prodloužilo.

Jakkoli tedy správní řízení RRTV ještě není procesně skončeno, je jasné, že v tomto řízení nemůže být ČRo uložena žádná sankce ani za porušení § 60 odst. 2 písm. e) zákona č. 231/2001 Sb. (protože k tomuto deliktu nedošlo), ani za porušení § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb. (protože i kdyby k tomuto porušení došlo, nejedná se o správní delikt).

III.

Rada ČRo je podle § 8 zákona o ČRo povolána „dohlížet na plnění úkolů veřejné služby v oblasti rozhlasového vysílání (§ 2 a 3)“, je tedy na ní, aby vždy – i bez ohledu na to, že ji v konkrétním případě k tomu RRTV navíc písemně vyzvala – posuzovala provozované vysílání z hlediska souladu s úkoly uloženými Českému rozhlasu v zákoně č. 484/1991 Sb.

Rozsudek MěS v Praze č.j. 10 Ca 236/2006-32 se právním aspektům této věci věnuje na str. 8 a 9 odůvodnění. Soud zde projevuje názor silně nad rámec předmětu řízení, které u něho bylo vedeno, když sám na jiném místě říká, že případné porušení § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb. by správním deliktem nebylo. Jestliže přesto soud poměrně energicky uzavírá, že ČRo se porušení tohoto ustanovení dopustil, je to poměrně překvapivé. Soud se zde totiž zabývá otázkou, která je nadbytečná z hlediska potřeby odůvodnění rozsudku, jenž se sám týká pouze jiného zákona (roz. č. 231/2001 Sb.).

Domníváme se, že toto posuzovat přísluší jedině Radě ČRo, a v žádném případě nemůže příslušet RRTV, jak soud naznačuje na str. 10 odůvodnění: Soudem citovaný § 5 odst. 1 písm. a) zákona č. 231/2001 Sb. zní: „Rada a) dohlíží na dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a podmínek stanovených v rozhodnutí o udělení licence či v rozhodnutí o registraci,“ zákon č. 484/1991 Sb. o Českém rozhlasu – stejně jako obdobný zákon o České televizi - však nelze považovat za *předpis v oblasti vysílání*, je předpisem zřizovacím a upravujícím právní poměry instituce, která provozuje vysílání, a navíc řadu dalších činností. V tomto smyslu má uvedený zákon pro ČRo analogický význam jako obchodní zákoník pro soukromého provozovatele vysílání, který je např. společností

s ručením omezeným. Kompetence RRTV dohlížet na dodržování zákona č. 484/1991 Sb. zde tedy podle našeho názoru ve skutečnosti dána není. I kdyby snad přesto byl přijat takový výklad, že dána je, ani pak by nebyla možnost ukládat sankce, protože sankce nemohou být ukládány na základě pouhého kompetenčního ustanovení, nýbrž jen tehdy, je-li zde současně i norma stanovící sankci. Taková norma zcela nesporně v právním řádu není.

IV.

§ 3 zákona č. 484/1991 Sb., jehož výklad jak se ukazuje je nyní pro Radu ČRo jediný rozhodující, stanoví:

(1) Český rozhlas naplňuje veřejnou službu v oblasti rozhlasového vysílání zejména tím, že

a) provozuje analogové rozhlasové vysílání s využitím části kmitočtového spektra umožňující pokrytí území České republiky třemi celoplošnými rozhlasovými programy v pásmu velmi krátkých vln a rozhlasovými programy regionálních studií vysílanými v pásmu velmi krátkých vln, a to prostřednictvím zemských vysílacích rádiových zařízení, popřípadě prostřednictvím jiných technických prostředků; Český rozhlas může vysílat i v pásmu dlouhých a středních vln,

Ve shora citovaném dopise podepsaném panem Š. Kotrbou se uvádí, že celý problém spočívá v posouzení toho, zda Radio Wave je regionální stanicí stejně jako ty stanice, které jsou (podle dopisu pana Štěpána Kotrby datovaného 28.5.2007) označovány jako Český rozhlas 5. Ústav státu a práva tento názor nemůže podpořit, problém zákonnosti tohoto vysílání Radio Wave vůbec nezávisí na tom, zda je regionálním vysíláním ve smyslu § 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání. Jak správně upozorňuje soud na str. 8 cit. rozsudku, *rozhlasové programy regionálních studií podle zákona o ČRo nejsou totožné s regionálním vysíláním podle § 2 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání [písm. e) regionálním vysíláním rozhlasové nebo televizní vysílání, které může ve vymezeném územním rozsahu přijímat více než 1 % a méně než 70 % obyvatel České republiky počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu].*

Zákon o ČRo totiž pro svoje účely zavádí vlastní definici celoplošného rozhlasového programu, jímž se pro účely tohoto zákona „rozumí rozhlasový program, jehož vysílání může přijímat alespoň 95 % obyvatel České republiky

počítaných podle údajů vyplývajících z posledního sčítání lidu.“ Kdyby tedy ČRo provozoval vysílání, v jehož dosahu by bylo např. 75% obyvatel, bylo by to nepochybně celoplošné vysílání z hlediska zákona o provozování vysílání, nebyl by to ale současně jeden ze tří celoplošných programů, jimiž ČRo naplňuje veřejnou službu.

Obdobně termín „programy regionálních studií“ je pojem mající samostatný význam (jak správně konstatuje soud na str. 8 odůvodnění, nezabývá se ale už dále tím, jaký ten samostatný význam skutečně je). Onen samostatný význam totiž ve skutečnosti souvisí jedině s tím, že podle § 9 odst. 8 zákona „generální ředitel s předchozím souhlasem Rady zřizuje a zrušuje rozhlasová studia s výjimkou zrušení rozhlasových studií v sídlech krajů“. To se ozřejmuje tím, že až do účinnosti novely č. 192/2002 Sb. zde byla poněkud jinak konstruovaná zřizovací pravomoc Rady ČRo, zapsaná v tehdejší § 8 odst. 1 písm. d) *zřizovat a zrušovat regionální rozhlasová studia Českého rozhlasu (dále jen "rozhlasová studia"), s výjimkou rozhlasových studií v Plzni, v Český Budějovicích, v Praze, v Ústí nad Labem, v Hradci Králové, v Brně a v Ostravě*. Tato slova byla novelou vypuštěna a nahrazena jiným způsobem zřizování studií, což zde není pro výklad zákona podstatné. Současně ovšem ke škodě věci vypadla zákonodárná zkratka „rozhlasová studia“, a přestalo proto být zřejmým, že „programy regionálních studií“ předvídané v § 3 nejsou nic jiného než programy studií podle § 12 zákona (jenž platí dodnes v původním znění, a žádnou z novel dotčen nebyl). Význam § 3 odst. 1 písm. a) zákona č. 484/1991 Sb. se samozřejmě nijak nezměnil tím, že se změnila pravomoc ke zřizování regionálních studií.

Obsahem současné normativní úpravy je tudíž ve skutečnosti jen to, že generální ředitel (vždy s předchozím souhlasem Rady ČRo) může zřizovat a zrušovat studia, nemůže však zrušit studia v sídlech krajů, jejichž existenci takto zaručuje sám zákon: § 3 zákona č. 484/1991 Sb., pokud mluví o *pokrytí území rozhlasovými programy regionálních studií*, tak touto normou Českému rozhlasu naprosto neukládá, aby vůbec provozoval jakákoli regionální vysílání ve smyslu zákona č. 231/2001 Sb. Sleduje ve skutečnosti jen to, aby *programy regionálních studií* byly v zákonem stanoveném procentním objemu vysílány v celostátním vysílání ČRo.

Programy regionálních studií pro zákon č. 484/1991 Sb. znamenají pouze tolik, že se jedná o programy pocházející od rozhlasových studií uvedených v § 12 zákona. Zákon zaručuje v § 12 odst. 4 jen celkový podíl vysílání těchto rozhlasových

studií na vysílání na celostátních vysílacích okruzích takto: *Podíl vysílání všech rozhlasových studií na celostátních vysílacích okruzích, vyjma okruhů zpravodajsko-publicistických, musí činit minimálně 30 % celkového vysílacího času Českého rozhlasu v měsíčním úhrnu.*

Protože slovo „celostátní“ se vyskytuje jen zde, klade se otázka, zda se jím má rozumět celoplošné vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb., tzn. alespoň 70% obyvatel, anebo celoplošný program podle zákona č. 484/1991 Sb., tzn. alespoň 95% obyvatel. Posouzení této otázky není součástí zadání pro tuto analýzu, proto se jí dále nezabýváme. Pro tuto analýzu je podstatné, že zákon č. 484/1991 Sb. ČRo ukládá jediné šíření na celostátních vysílacích okruzích, a to v zákonem stanoveném rozsahu. Ať už je přesný význam tohoto pojmu „celostátní vysílací okruhy“ jakýkoliv (roz. 70% obyvatel, nebo 95% obyvatel), zcela jistě neznamená povinnost provozovat regionální vysílání podle zákona č. 231/2001 Sb.

Další dílčí závěr je tedy tento:

Jestliže ČRo přesto provozuje řadu regionálních vysílání, pak to samo o sobě znamená, že programy (regionálních) studií podle § 12 šíří ve větším rozsahu, než mu zákon č. 484/1991 Sb. ukládá.

Kdyby ČRo vůbec neprovozoval žádná regionální vysílání, ale šířil jejich programy jen na svých celostátních okruzích, nebylo by to porušením zákona č. 484/1991 Sb.

Tím méně pak může být porušením zákona č. 484/1991 Sb., jestliže ČRo jen omezí provozování jednoho konkrétního regionálního vysílání.

V.

Pro úplnost je třeba uvést, že Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i. považuje za naprosto správný přístup soudu spočívající v tom, že je třeba podle zákona posuzovat jako dvě od sebe oddělené právní skutečnosti na jedné straně to, že ČRo z vysílače Cukrák přestal šířit jeden program, a na druhé straně to, že následně z téhož vysílače začal šířit jiný program. Neztotožňujeme se ovšem s tím, že podle soudu byl zákon porušen každou z obou těchto skutečností, a naopak uzavíráme, že porušením zákona není žádná z nich.

Soud na str. 8 odůvodnění z pouhých slov „regionální studio“ použitých v § 3 odst. 1 písm. a) dovozuje dalekosáhlé závěry, které však nepodkládá vůbec žádnou právní argumentací: „... je zřejmé, že žalobce je povinen plnit tuto veřejnou službu ve vztahu ke konkrétním potřebám jednotlivých regionů, je tedy povinen obsah svého vysílání těmito regionálními potřebami přizpůsobit. Program regionálního studia tedy nemůže být zaměřen na určitou věkovou nebo sociální skupinu, ... ale musí skutečně reagovat na specifické potřeby obyvatel určitého geografického regionu, ať už náleží k jakékoliv věkové či jiné skupině. Program by měl tedy přinášet převážně taková témata, která mají k danému u regionu specifický vztah, ať už jde o výběr zpráv, pořady s osobnostmi z daného regionu či o jiné žánry.“ Věcně by s tím asi bylo lze souhlasit, pokud by se ovšem jednalo o text např. nějaké popularizační přednášky o rozhlase. Výkladem platného práva ale není. Z platného práva, jak shora ukázáno, totiž lze dovodit jen tento velmi lakonický závěr: Regionálním studiem je to, o čem tak stanoví § 12 zákona, a ten o obsahu jejich programů nemluví vůbec. Zákon na regionální studia hledí asi tak, jako obchodní zákoník na odštěpný závod, který je organizační složkou podniku (§ 7 obch. zák.): Upravuje postavení studií uvnitř celého ČRo, jejich omezené oprávnění činit samostatně právní úkony, atd.

Soud postupuje ve svých úvahách tímto způsobem: Soud především dává termínu „program regionálního studia“ vlastní výklad (polemika s tímto výkladem viz předchozí odstavec), a protože programová skladba tomuto výkladu neodpovídá, tak soud uzavírá, že Radio Wave regionálním studiem není. Pak soud (podle názoru Ústavu státu a práva nesprávně) uvádí, že § 3 odst. 1 a 2 jsou taxativním výpočtem toho, co ČRo vůbec může provozovat, a proto je podle názoru soudu porušením tohoto ustanovení už to, že vysílání Radio Wave se vůbec uskutečňuje analogovým způsobem.

Ústav státu a práva na základě jemu dostupných informací sice rovněž soudí, že Radio Wave patrně není programem regionálního studia, ale ze zcela jiných důvodů: Z dostupných materiálů nic nenasvědčuje tomu, že by se jednalo o program některého z rozhlasových studií uvedených v § 12 zákona.

To však neznamená, že by takovýto program ČRo nesměl provozovat. § 3 odst. 1 písm. a) není taxativní, jak jej hodnotí soud, nýbrž jen indikativně ukazuje minimum toho, co zákon u rozhlasu uznává za plnění veřejné služby. Právní rozdíl je jen v tomto: Je-li snad Radio Wave programem (regionálního) rozhlasového studia podle § 12, pak se jeho případné šíření v celostátním vysílání započítává do kvóty

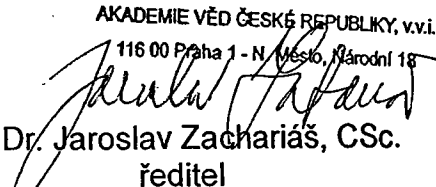
30% podílu studií na celostátním vysílání. Není-li tomu tak, pak se jeho vysílání do kvóty 30% podílu studií na celostátním vysílání nezapočítává. Sám fakt šíření tohoto programu, ať už celoplošným nebo regionálním vysíláním, v žádném případě porušením zákona o ČRo být nemůže.

Pokud jde o další z obou právních skutečností, soud dovozuje (str. 9 dole), že ČRo totéž ustanovení § 3 odst. 1 písm. a) porušil i tím, že z vysílače Cukrák přestal vysílat program ČRo Region – Střední Čechy, protože „vznikly značné mezery v pokrytí zejména jižní části Středočeského kraje“. Tento fakt asi není sporný, porušení zákona však ani jím způsobeno být nemůže. Byl tím omezen rozsah šíření programu regionálním vysíláním ve smyslu zákona č. 231/2001 Sb., které ovšem jak vysvětleno shora sub IV. vůbec není zákonnou povinností ČRo, tím méně tedy může být zákonnou povinností jakýkoliv stupeň pokrytí regionálním vysíláním. Zákonnou povinností ČRo je pouze (regionálním) rozhlasovým studiím poskytnout stanovený podíl vysílacího času na svých celostátních okruzích.

VI.

Po provedené analýze tedy Ústav státu a práva na základě dostupných údajů neshledal, že by ČRo jakýmkoliv způsobem porušil zde uvažované právní předpisy, tzn. zákon č. 231/2001 Sb., ani zákon č. 484/1991 Sb.

Rada ČRo by podle našeho názoru měla vycházet z toho, že uvedené zákony stávající situací ve vysílání porušeny nejsou. V takové situaci Rada ČRo, protože je podle zákona jedním z orgánů samotného ČRo, by měla na celou záležitost nahlížet z hlediska zájmů ČRo, jimiž obecně vzato jistě je celý zákonem daný prostor využívat v zájmu ČRo a nezužovat si jej kladením si vlastních omezení, jaká ani zákon neukládá.

ÚSTAV STÁTU A PRÁVA
AKADEMIE VĚD ČESKÉ REPUBLIKY, v.v.i.
116 00 Praha 1 - N. Město, Národní 18

JUDr. Jaroslav Zachariáš, CSc.
ředitel