



V Praze dne 6. 4. 2016
Čj. OVA: 272/16

Stanovisko

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

I. Úvod:

Původním impulzem 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.

Dalším 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).

Zásadním důvodem pro změnu právní úpravy jsou poznatky Rady pro rozhlasové a televizní vysílání 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.

Proměňující se struktura mediálního sektoru komplikuje činnost Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV), která jako ústřední správní úřad odpovídá za udílení licencí a dodržování pluralismu v sektoru rozhlasového a televizního vysílání, aniž by disponovala dostatečnými nástroji pro zjišťování a ověřování údajů identifikujících skutečného vlastníka právnické osoby, která žádá o licenci k provozování vysílání nebo vysílání již provozuje, a to včetně údajů specifikujících vztah skutečného vlastníka k příslušné právnické osobě. Přičemž právě údaje, které identifikují skutečného vlastníka materiálně na základě jeho relace k právnické osobě, jsou z hlediska uplatňování regulace podle zákona o provozování vysílání nepostradatelné, neboť Radě umožní rozkrýt struktury mediálních společností, resp. dohledat fyzické osoby fakticky vykonávající rozhodující vliv na řízení jedné nebo více mediálních společností.



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.

II. Připomínky a návrhy změn:

Hodnocení RIA bylo předkladatelem provedeno velmi pečlivě, až vzorově s ohledem na standardní strukturu tohoto hodnocení. Dokument hodnocení RIA je velmi rozsáhlý, zahrnuje víc jak 80 stran textu, grafů a tabulek. Hodnotí náklady a přínosy ve variantách, přitom toto hodnocení i relevantní výběry variant jsou provedeny odděleně pro jednotlivé okruhy regulace a problémové okruhy.

Zatímco u pořadů pro děti jde o upřesňující definici procesu tvorby těchto programů bylo dosaženo dobré shody s potřebnou praxí a byly uplatněny i zahraniční zkušenosti, u problematiky politického sdělení již shoda s požadavkem nezávislého posuzování není tak patrná. Předkladatel vybíral mezi „nulovým řešením“, stanovení podmínek zákonem, nebo „samoregulací“. V připomínkovém řízení bylo uplatněno mnoho názorů a připomínek. Také v tomto případě byly zkoumány způsoby regulace v okolních státech. S ohledem na analýzu variant se jako vhodná jeví předkladatelům 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.

Největší diskusi a rozporuplnost názorů přináší ta část zákonného ustanovení, která se týká transparentnosti vlastnických vztahů ve strukturách provozovatelů rozhlasového a televizního vysílání. 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 licenci). Obdobně jsou nastaveny podmínky pro místní a regionální rozhlasové a televizní vysílání. Pro kontrolu dodržování těchto podmínek je pro Radu důležité znát koncového vlastníka daného média. 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. Vybraná varianta řešení vychází z nutnosti zajištění souladu s evropskou a českou legislativou, proto odkazuje na zákon č. 253/2008 Sb., o některých opatřeních proti legalizaci výnosů z trestné činnosti a financování terorismu ve znění pozdějších předpisů, který pojem skutečného majitele zná a definuje. Zároveň tento zákon implementuje tzv. evropskou AML směrnici o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu. Její poslední revizí je směrnice EP a Rady (EU) 2015/849 o předcházení využívání finančního systému k praní peněz nebo financování terorismu, o změně nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 648/2012 a o zrušení směrnice Evropského parlamentu a Rady 2005/60/ES a směrnice Komise 2006/70/ES, která nabyla účinnosti dne 25. června 2015 a musí být zapracována do právních řádů členských zemí EU do 26. června 2017. Důležitou změnou je zřízení centrálního registru konečných vlastníků právnických osob. Společnostem, jež nesplní povinnost uvést adekvátní, přesné a aktuální informace o své vlastnické struktuře, vč. údajů o skutečné držené účasti, bude moci být udělena pokuta. Tyto kroky jsou zcela v souladu se zamýšleným cílem navrhované regulace, avšak ponechávají možnost skrytým vlastníkům uplatňovat své nelegální cíle. Text hodnocení tohoto postupu je třeba zpřesnit.

Snad nejcitlivější je ta část analýzy dopadů, která se týká změny kompetencí Rady a Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR v oblasti regulace rozhlasového a televizního vysílání. 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. Cílem regulace je zajistit stabilní prostředí, kontinuitu regulace, zvýšení právních jistot a nezávislosti Rady.

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. Předkladatel vybírá variantní řešení spočívající 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 práce Rady.

Ke zjednodušení licenčního řízení musíme připomenout, že 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. Navrhovaná varianta přinese zpřehlednění a vyčištění zákonné úpravy v reakci na technologický vývoj a potřeby praxe a snížení administrativní zátěže.

V části, která se týká ochrany dětí a mládeže před negativními vlivy rozhlasového a televizního vysílání nebyly zřejmě analyzovány dopady kompetentními odborníky – např. dětskými psychology. Cílem diskutované části zákona je ochránit dětské diváky před možnými negativními dopady rozhlasového a televizního vysílání skrze vytvoření takových podmínek, které zamezí vysílání potenciálně nebezpečných televizních pořadů v době, kdy k nim mají přístup děti a mladiství.

Podle předkladatele, přínosy zvolené varianty 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 možné vidět motivaci v tom, že by provozovatelé vysílání ušetřili náklady na pokuty ze strany Rady za nevhodný obsah vysílání, nicméně takto ušetřené náklady by pravděpodobně nebyly nijak vysoké

Hlavní problémy zvolené varianty spočívají v možnosti ohrožení vývoje diváků mladších 15 let při sledování televize po 20. hodině. Nelze se spokojit s konstatováním, že je zde důležitá především výchovná role rodičů. Ve zdůvodnění by bylo dobré průkazněji vysvětlit fungování „labellingu“ v nepřítomnosti rodičů.

III. Závěr:

Komise konstatuje, že jde o náročnou předlohu a hodnocení RIA bylo provedeno v převážné většině problémových okruhů velmi pečlivě a legislativnímu procesu plně vyhovuje.

Komise pro hodnocení dopadů regulace doporučuje provést některá upřesnění a doplnění. Jde zejména o hodnocení kvality dokumentace vlastnických vztahů vysílajících operátorů, případná korupční rizika v hodnocení regulace politického obchodního sdělení a dopadů regulace obsahu na dětské diváky po dvacáté hodině a po tomto upřesnění je možné dokument předat k dalšímu řízení.

Vypracoval:

prof. Ing. Petr Moos

prof. Ing. Jiřina Jílková, CSc.
v.r.
předsedkyně komise

