

6 KROKŮ K ÚSPĚŠNÉ IMPLEMENTACI¹ NAŘÍZENÍ EMFA

Nařízení o svobodě sdělovacích prostředků (European Media Freedom Act = **EMFA**) bude až na některá ustanovení účinné od **8. srpna 2025**. Přestože má nový předpis v první řadě za cíl zabránit úpadku nezávislého mediálního prostoru, jaký jsme mohli sledovat v Polsku nebo Maďarsku, je patrné, že i ostatní státy mají co zlepšovat a na implementaci se musejí řádně připravit. Posilování nezávislosti mediálního prostoru bychom neměli podceňovat ani proto, že se v roce 2023 Česká republika umístila v hodnocení transparentnosti vlastnictví médií v zemích EU na **3. místě od konce** – jen těsně před Maďarskem a Polskem². Velké problémy má Česko ale i v jiných nově regulovaných oblastech – hlavním současným rizikem pro pluralitu českých médií je podle Media Pluralism Monitor vysoká koncentrace mediálního trhu³. Nařízení EMFA nám tak v ten nejvyšší čas poskytuje vodítka, jak česká média posílit a zabránit omezování jejich svobody. Protože pro naplnění tohoto cíle je klíčová správná implementace nařízení, přinášíme seznam 6 kroků, které povedou ke skutečnému posílení nezávislosti médií:

1.

Správné nastavení volby a odvolávání radních ČT a ČRo

Požadavky

EMFA

(čl. 5/2)

Jmenování členů vedoucích orgánů veřejnoprávních médií musí probíhat transparentním a otevřeným způsobem podle transparentních, objektivních, nediskriminačních, přiměřených a předem stanovených kritérií.

Rozhodnutí o odvolání člena může být přijato, pouze pokud přestane splňovat stanovené podmínky pro výkon funkce, musí být odůvodněno a musí zahrnovat možnost soudního přezkumu.

Současný stav

Zákony o ČT a ČRo ani žádné prováděcí předpisy nestanovují kritéria, na základě kterých jsou generální ředitelé obou médií jmenováni. Zákony pouze upravují základní podmínky volitelnosti: plnou svéprávnost, bezúhonnost a trvalý pobyt v ČR. Ty ale splňuje drtivá většina lidí v Česku a o skutečných kritériích, která jsou při volbě uplatňovaná, nic nevypovídají. Totéž platí i v případě členů Rady ČT a Rady ČRo.

Navrhované řešení

Stanovit jako další podmínku a zároveň kritérium výběru generálního ředitele (a člena mediální rady) mimořádné **odborné znalosti** relevantní pro výkon funkce, zejména znalosti z oborů jako je žurnalistika, mediální právo, ekonomie, rozhlasové a televizní vysílání nebo elektronické komunikace.

Transparentním způsobem komunikovat veřejnosti jakákoliv **další kritéria**, která hrají ve výběru generálních ředitelů (a členů mediálních rad) roli.

¹ Implementace je spojována převážně se směrnicemi, které nejsou přímo aplikovatelné, nicméně nařízení EMFA stanovuje řadu legislativních povinností členských států, proto používáme tento termín i v tomto případě.

² Dostupné z: <https://media-ownership.eu/findings/2023-assessments/risk-index-2023/>

³ Monitorování mediální plurality v digitálním věku: Aplikace monitoru plurality médií v členských a kandidátských státech Evropské Unie v 2023, str. 12, dostupné z: https://cadmus.eui.eu/bitstream/handle/1814/77020/Czech_republic_CZ_mpm_2024_cmpf.pdf?sequence=2&isAllowed=y



2.

Zajištění udržitelnosti financování veřejnoprávních médií

Požadavky EMFA

(čl. 5/3)

Financování veřejnoprávních médií musí být transparentní, objektivní, přiměřené, udržitelné a předvídatelné.

Současný stav

Aktuální legislativa je v tomto ohledu nedostatečná, chystaná novela by ji však měla napravit. Financování ČT a ČRo je závislé na výši poplatku stanoveného zákonem, a tedy na vůli Parlamentu. „Velká mediální novela“ by však měla – pokud bude přijata ve stávajícím znění – tento požadavek naplnit. Protože je ale automatické zvyšování poplatků v závislosti na inflaci zastropované na 6 %, zákonodárci by měli být připraveni opětovně reagovat novelou zákona v případě, že inflace a vývoj mezd výrazně přesáhnou tuto hodnotu a reálná výše poplatku za nimi bude zaostávat.

3.

Dohled nezávislými a kompetentními orgány

Požadavky EMFA

(čl. 5/4 a 7/3)

Státy mají určit jeden nebo více nezávislých orgánů (nebo jiné nezávislé mechanismy), které budou dohlížet nad nezávislým fungováním veřejnoprávních médií a zpřístupní výsledky monitoringu veřejnosti.

Vnitrostátní regulační orgány musejí mít k plnění svých úkolů odpovídající finanční, lidské a technické zdroje.

Současný stav

Právo veřejnosti na kontrolu činnosti veřejnoprávních médií uplatňuje Rada České televize a Rada Českého rozhlasu. Nad dodržováním zákona o provozování rozhlasového a televizního vysílání ze strany ČT a ČRo dohlíží Rada pro rozhlasové a televizní vysílání (RRTV). Zatímco v případě mediálních rad byla volba jejich členů nedávnou novelou rozdělena mezi obě komory Parlamentu a příslušná legislativa má být v několika dalších ohledech modernizována, v případě RRTV k podobným krokům zatím nedošlo.

Dohled nad mediálním trhem je roztržštěný – zatímco RRTV vykonává dohled v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a služeb platform pro sdílení videonahrávek, evidenci periodického tisku vede Ministerstvo kultury.

Navrhované řešení

Přetvořit RRTV na regulátora celého mediálního trhu. Svěřit vedení evidence tisku Radě, zavést odborné požadavky na členy RRTV, posílit transparentnost volby jejích členů a rozdělit ji mezi více institucí (zejména zapojením Senátu), změnit výčet pravomocí Rady (zejména ji zmocnit k získávání, vyhodnocování a zveřejňování informací o celém mediálním trhu, jako je sledovanost, prodejnost a další ukazatele rozhodné pro určování míry koncentrace mediálního trhu), rozšířit střet zájmů o poslance Evropského parlamentu a sjednotit úpravu s novelizovaným zákonem o střetu zájmů, uvést v zákoně explicitně porušení pravidel pro střet zájmů jako odvolací důvod člena rady.

Kromě legislativních změn je také nutné adekvátně **navýšit kapacity úřadu**, a to včetně navýšení počtu úvazků (mj. experti na hospodářskou soutěž a periodická média – včetně těch internetových).

4.

Posílení transparentnosti vlastnictví médií

Požadavky
EMFA
(čl. 6)

Média musí zveřejňovat jména svých přímých i nepřímých vlastníků včetně jmen skutečných majitelů, celkovou roční výši obdržených veřejných prostředků na reklamu od státních úřadů a institucí včetně příjmů od orgánů veřejné správy ze třetích zemí. Stát má povinnost pověřit příslušný orgán veřejné správy nebo jiný subjekt, aby vytvořil databázi vlastnictví médií s uvedenými informacemi.

Současný
stav

Ministerstvo kultury vede evidenci tisku, ve kterém jsou zaznamenávány základní údaje, jako je název, obsahové zaměření, periodicita, údaje o regionálních mutacích a údaje

o vydavateli. Podobně vede RRTV seznam provozovatelů vysílání, provozovatelů převzatého vysílání, poskytovatelů audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a poskytovatelů služeb platform pro sdílení videonahrávek.

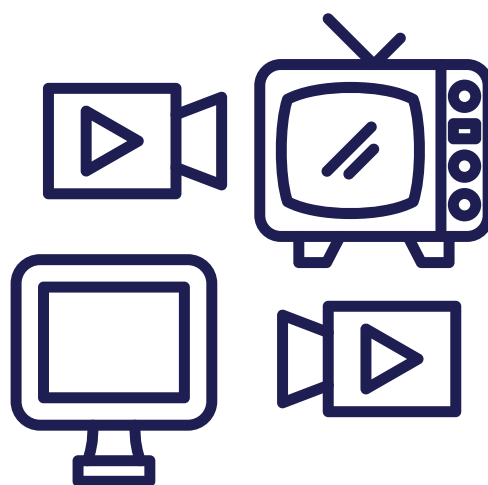
K rozkrytí vlastnických struktur slouží zejména evidence skutečných majitelů, která ale často neobsahuje správné nebo aktuální informace.⁴ Podle Media Pluralism Monitor tak v Česku přetrvává v oblasti transparentnosti vlastnictví médií vysoké riziko.⁵ Veřejný přístup k informacím z evidence skutečných majitelů je zároveň značně limitován.

Navrhované
řešení

Ministerstvo kultury vytvoří veřejně přístupnou **databázi vlastnictví** médií propojenou s evidencí skutečných majitelů. Kromě informací vyžadovaných uniijním nařízením (viz výše) obsahuje databáze také:

- popis struktury vztahů a další informace z evidence skutečných majitelů,
- informace o účasti média v samoregulačním orgánu [slovenská legislativa],
- ohlášené střety zájmů vlastníků, kteří jsou zároveň veřejným činiteli, a
- jiné zájmy, vazby nebo činnosti vlastníků v jiných mediálních a jiných podnicích.⁶

Zavést sankce za nesplnění povinnosti uvádět pravdivé, úplné a aktuální informace a **posílit vymahatelnost** přestupků za porušování zákona o evidenci skutečných majitelů.



⁴ Viz např. <https://www.transparency.cz/evidence-skutecných-majitelu-neplni-svou-rolí-data-jsou-neaktuální-a-nepresná>.

⁵ Monitoring media pluralism in the digital era: application of the media pluralism monitor in the European member states and in candidate countries in 2023, dostupné z: <https://cadmus.eui.eu/handle/1814/77028>, s. 68.

⁶ Zařadit tento bod doporučuje Výbor ministrů Rady Evropy, viz doporučení č. CM/Rec(2018)1[1].

5.

Nová legislativa v oblasti hospodářské soutěže.

Požadavky

EMFA

(čl. 22)

Současný

stav

Navrhované
řešení

Posuzována musí být spojení soutěžitelů významná na mediálním trhu, a to:

- 1) podle pravidel odlišných od obecné úpravy,
 - 2) včetně dopadu spojení na pluralitu a redakční nezávislost, ekonomickou udržitelnost aj.,
 - 3) v předem stanovené lhůtě, a
 - 4) v přeshraničních případech po konzultaci s Evropským sborem pro mediální služby,⁷
- + doporučení zapojit do posuzování vnitrostátní regulační orgány nebo jiné odborné subjekty.

Zákon o ochraně hospodářské soutěže nerozlišuje mezi spojováním soutěžitelů na mediálním trhu a v jiných oblastech. Jedinou zvláštní úpravou je zákaz slučování, vzájemné majetkové účasti a držení více licencí některých provozovatelů celoplošného televizního a rozhlasového vysílání.⁸

Přestože posuzování plurality médií vyžaduje zvláštní expertízu, rozhoduje o spojení na mediálním trhu Úřad pro ochranu hospodářské soutěže (ÚOHS). RRTV je pouze informována o některých sloučeních. ÚOHS si v některých případech její stanovisko vyžádá, není k tomu ale povinen a RRTV ani jiný odborný subjekt nejsou do řízení systémově zapojovány.

Upravit zvláštní pravidla pro mediální fúze.

Zapojit do posuzování soutěžitelů odborný orgán specializovaný na mediální oblast:

- **Varianta č. 1:** Kromě ÚOHS posuzuje spojení také RRTV (poté, co se stane regulátorem celého trhu a bude reformována podle bodu 3). Zatímco ÚOHS posuzuje výlučně soutěžní aspekty fúze, RRTV posuzuje otázky mediálního charakteru (pluralitu médií apod.)
- **Varianta č. 2:** Spojení posuzuje nově vytvořený nezávislý orgán, který má zároveň i jiné pravomoci v oblasti ochrany mediálního prostoru – např. posuzování mediální plurality při udělování licencí nebo vyhodnocování aktuálního stavu koncentrace médií. Příkladem takového orgánu může být nezávislá komise složená z odborníků na média, mediální právo a právo hospodářské soutěže jmenovaných ministrem kultury a Radou pro rozhlasové a televizní vysílání [německý model].

Stanovit pro média zvláštní notificační kritéria:⁹

- **Varianta č. 1:** Stanovit médiím **více notificačních kritérií**, která odráží jejich pozici na trhu (podíl na publiku, podíl na reklamě, zisk nebo obrát) a u kterých pro vznik notificační povinnosti postačí naplnění kteréhokoliv z nich. Zároveň by měla být obrátová notificační kritéria určena nižší, než jak jsou upravena § 13 zákona o ochraně hospodářské soutěže (ZoOHS), případně by měla být posouzena kromě obrátu také hodnota transakce [viz např. Rakousko, Německo, USA]. ÚOHS i mediální orgán mají také **tzv. call-in pravomoc**, která jim umožňuje vyžádat si notifikaci zpětně u některých spojení, přestože nesplňují uvedená kritéria, pokud mohou potenciálně narušit hospodářskou soutěž či pluralitu médií.
- **Varianta č. 2:** Notifikována musejí být veškerá spojení na mediálním trhu. Příslušný orgán následně povinně posuzuje spojení naplňující výše uvedená kritéria. Ostatní spojení může posuzovat z vlastní iniciativy.

Pro účely spojování na mediálním trhu používat **nové ukazatele**, které mohou:

- posoudit kritéria stanovená nařízením EMFA (viz výše),
- vyhodnotit specifické ukazatele (sledovanost, prodané výtisky apod.),
- kromě relevantního trhu určeného konkrétním typem média zohlednit také podíl soutěžitelů na příbuzných trzích (tj. vlastnictví ostatních typů médií),
- stanovit procentuální podíly na trhu, při kterých se má za to, že je dáno dominantní postavení – tuto domněnku lze ovšem vyvrátit [Německo].

Ke způsobu posuzování jednotlivých ukazatelů musí být vypracována **podrobná metodika**.

Stanovit povinnost RRTV/komise provádět po několika letech **dodatečnou kontrolu** dopadů na pluralitu médií, na základě které může být spojení zrušeno nebo mohou být médiu uložena dodatečná opatření, pokud orgán zjistí, že spojení povolil na základě nepravdivých nebo neúplných informací nebo pokud účastníci řízení neplní stanovené podmínky.

⁷ Evropská komise má vydat k posuzování dopadů na pluralitu médií, redakční nezávislost a ekonomickou udržitelnost metodiku.

⁸ § 55 a § 55a zákona č. 231/2001 Sb. o provozování rozhlasového a televizního vysílání.

⁹ Na podobném principu funguje např. Komise pro rozhodování ve věcech pobytu cizinců při Ministerstvu vnitra.

6.

Regulace zadávání státní reklamy.

Požadavky

EMFA

(čl. 25)

Reklama zadávaná orgány veřejné moci (tedy zejména státem, ale také např. samosprávami) musí být zadávána podle transparentních, objektivních, přiměřených, nediskriminačních a předem zveřejněných kritérií. Prostředky na reklamu by měly být rozděleny mezi mnoho různých poskytovatelů mediálních služeb. Orgány veřejné moci musí zveřejňovat informace o svých výdajích na reklamu včetně uvedení konkrétních médií, ve kterých byla reklama zveřejněna, a vynaložených nákladů. Příslušné orgány budou rozdělení výdajů na reklamu monitorovat a každoročně o něm podávat zprávu.

Současný
stav

Zadávání „státní“ reklamy částečně probíhá v režimu zákona o zadávání veřejných zakázek (ZZVZ), který ale žádná specifika pro tuto oblast neupravuje. Z působnosti zákona jsou navíc vyjmuty zakázky do 2 000 000 Kč. Zakázky na nákup vysílacího času nebo programů v televizi, rozhlasu nebo audiovizuálních mediálních službách na vyžádání dokonce nespádají do režimu veřejného zadávání bez ohledu na cenu. Velká část reklamy zadávané orgány veřejné moci je tudíž neregulovaná a nepodléhá jasným pravidlům.

Podle ZZVZ jsou na profilu zadavatele povinně uveřejňovány zakázky nad 500 000 Kč, v registru smluv jsou mimo to uveřejňovány smlouvy se skutečnou hodnotou nad 50 000 Kč. Smlouvy jsou navíc často uzavírány s mediálními agenturami, takže nejsou zveřejňovány skutečné objemy financí poskytnuté konkrétním médiím.

Navrhované
řešení

Regulovat reklamu zadávanou orgány veřejné moci šířenou jakýmkoliv způsobem (tiskem, televizním či rozhlasovým vysíláním, na veřejných plochách atd.) zákonem, který se bude vztahovat na reklamu zadávanou orgány veřejné správy a veřejnými institucemi.

Zavést povinnost veřejných institucí v pravidelných intervalech (např. do jednoho měsíce po fakturaci) **zveřejňovat informace** o zakoupené reklamě včetně názvu média a ceny zakázky a u zakázek nad stanovenou částku i další informace, jako je obsah a trvání reklamy nebo zdůvodnění výběru média, případně také analýzu dopadů reklamní kampaně [Rakousko]. Stejným způsobem by měly být zveřejňovány také finanční prostředky poskytnuté v rámci veřejné podpory [Rakousko].

V souladu s nařízením budou veřejné instituce zveřejňovat také roční statistiky celkových částek vyplacených konkrétním médiím. Výsledkem by měla být **veřejně přístupná databáze** propojená s databází vlastnictví (viz výše), v níž bude možné snadno dohledat příjmy, které stát a veřejné instituce poskytly konkrétním médiím. Zároveň je nutné určit orgán, který bude nad dodržováním těchto povinností vykonávat **dohled** a který bude databázi spravovat – nabízí se zejména reformovaná RRTV.

Upravit také **kritéria pro přidělování reklamy** – např. periodicitu, cílové publikum, geografické zaměření nebo kvalitu média [Portugalsko]. V rámci hodnocení kvality média zohledňovat také např. práci média se zdroji, dodržování etických standardů, transparentnost vlastnické struktury a využívání samoregulačních mechanismů. Média tak budou motivována k samoregulaci, aniž by jim zákon tuto povinnost výslovně ukládal. Reklamu budou moci média publikovat i pokud samoregulační mechanismy nemají, přijdou ale o „plusové body“ v průběhu přidělování reklamy.

Podobná kritéria by měla být využívána také jako hodnotící kritéria při zadávání veřejných zakázek. Pro reklamu zadávanou v režimu veřejných zakázek vydat **metodiku k podpoře menších médií**, podobně jako je tomu u podpory malých a středních podniků, která bude doporučovat konkrétní postupy (vhodné nastavení podmínek účasti, analýzy současného stavu, vytvoření databáze inzerovaných médií, informování o chystaných zakázkách, předběžné konzultace apod.).