

Martin Kameník, Oldřich Kužílek

MANUÁL pro dobré radniční periodikum

Vydalo Oživení, o. s. v rámci projektu **Hlásná trouba: zneužívání periodik a informačních kampaní na úrovni místních samospráv v ČR.**

Donoři nenesou odpovědnost za obsah této publikace.

© Oživení, o. s., 2015

ISBN: 978-80-88100-06-5

Grafická úprava: Eva Kocnářová

www.bezkorupce.cz
www.hlasnatrouba.cz

Obsah



HLASNA TROUBA.CZ

	Cíl manuálu	4
1.	Některé základní pojmy a požadavky na periodika	6
2.	Jak předcházet střetům zájmů při vydávání periodik?	8
2.1.	Osobní střet zájmů	8
2.1.1.	Opatření	9
2.2.	Systémový střet zájmů	9
2.2.1.	Opatření	10
3.	Účast opozice v redakčních radách	12
3.1.	Opatření	12
4.	Jasná pravidla pro vydávání periodika	13
4.1.	Opatření	13

4.1.1.	Konkrétní doporučený obsah Pravidel	14
4.1.1.1.	Trojnožka – role subjektů při tvorbě periodika	14
4.1.1.2.	Rada obce (města, kraje) a tajemník (ředitel) úřadu	15
4.1.1.3.	Redakční rada (redakční výbor)	15
4.1.1.4.	Redakce	16
4.1.2.	Další prvky Pravidel	16
4.1.2.1.	Desatero	16
4.1.2.2.	Pravidla pro příjem, zpracování a uveřejňování příspěvků od zastupitelů	18
4.1.2.3.	Etický kodex redakce	24
4.1.2.4.	Smluvní a pracovně-právní vztahy	25
4.1.2.5.	Pravidla pro stížnost občanů či zastupitelů na periodikum.....	25

Cíl manuálu

Cílem tohoto manuálu je poskytnout zastupitelstvům, redakčním radám, radám krajů, měst i obcí a redakcím radničních periodik postupy, které by podle závěrů provedeného výzkumu a na základě sběru zkušeností a modelů vydávání periodik a aktuální legislativy měly přispět ke zvýšení kvality obecních a krajských tištěných periodik, tak aby:

- periodika byla zdrojem informací pro svobodné utváření názorů občanů na chod místní samosprávy,
- periodika zvyšovala možnost občanů participovat na správě místních veřejných záležitostí,
- periodika podporovala svobodnou soutěž politických stran a hnutí, nebyla tolerována cenzura při tvorbě jejich obsahu.

Obecně z uvedených východisek plyne, že dobré periodikum územně samosprávného celku je takové periodikum, při jehož vydávání jsou respektovány následující zásady:

- předcházení střetu zájmů při tvorbě obsahu periodik,
- zapojení opozice do redakčních rad,
- stanovení jasných pravidel pro tvorbu obsahu periodika,
- samostatný, odpovědný a aktivní přístup redakce k tvorbě obsahu periodika,
- rovný přístup k prezentaci svých názorů podle tiskového zákona pro všechny zastupitele místní samosprávy.

V čem může manuál pomoci?

Náš manuál může být užitečný pro systémové nastavení vydávání periodika, pomocí kterého by měl vydavatel naplnit zákonné povinnosti a předcházet nežádoucím rizikům spojeným s provozováním médií veřejné služby, jako např. narušení rovnováhy v soutěži politických stran a hnutí v jejich možnosti

prezentovat své názory v periodiku, sklony k cenzuře nebo autocenzuře, zneužívání prostoru pro osobní prezentaci. Manuál je přirozeně cílený spíše na větší územní celky, které mají personální i organizační kapacitu realizovat navrhovaná opatření v intencích média veřejné služby. Je přirozené, že u malých obcí může být například vzhledem k nízkým kapacitám obtížné zcela předcházet střetům zájmů. I v takových případech však lze aplikovat určitá základní pravidla, která by měla zamezit přímému vlivu starostů na tvorbu obsahu periodik.

Co v manuálu nenajdete?

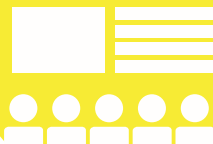
Manuál neposkytuje žádné rady ani doporučení k praktickému zajištění vydávání periodika, struktury obsahu, chodu redakce nebo redakční rady. Podmínky pro vydávání periodika jsou velmi specifické, každý vydavatel sleduje trochu jiné cíle, má jiná očekávání, podmínky a kapacity. Na otázky typu: Jak najít dobrého redaktora? Jak jej zaplatit? Je lepší vlastní zaměstnanec, nebo externista? Distribuovat periodikum zdarma, či za poplatek? Prodávát placenou inzerci? bohužel neumíme a ani nemůžeme odpovědět, protože na ně neexistují žádné univerzální odpovědi.

1.

Některé základní pojmy a požadavky na periodika

Tento manuál se zaměřuje na kvalitu periodika z hlediska právních požadavků: *vyváženost, objektivita, volná soutěž politických sil, právo šířit informace, zákaz cenzury.*

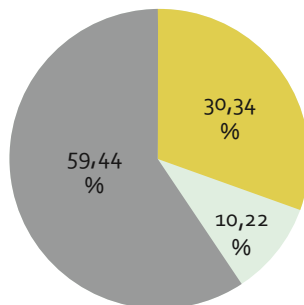
Vedle těchto parametrů však periodikum také musí mít relevanci u čtenářů (čtenářskou atraktivitu), jinak by neplnilo svou roli zase z druhé strany. Periodika též přirozeně obsahují významné části obsahu (často převažující), které se věnují kulturnímu a společenskému životu v obci. Označujeme je jako „**kulturně společenský servis**“.



Každé periodikum se tak v podstatě skládá ze tří typů obsahu:

- Politická plocha
- Kulturně-společenský servis
- Inzerce

Průměrné podíly těchto ploch v periodikách v ČR v roce 2014 ukazuje graf >>



Pravidla objektivity a vyváženosti se v zásadě uplatňují pouze v politické ploše periodika, byť i v kulturně-společenském servisu je namístě určitou vyváženost dodržovat jak s ohledem na složení občanů obce (aby se poskytovaly informace potřebné pro seniory i pro mládež), tak s ohledem na různé druhy kulturních či sportovních událostí (hudba, výstavy, sport, společenské akce, informace spolků apod.)

Vydavatel ↓

Vydavatelem je ten, kdo periodikum svým jménem vydává, tedy samosprávný celek. Odpovědnost a kompetence vydavatele lze rozdělit na dvě oblasti: a)

Právní odpovědnost za zveřejněná faktická tvrzení

b) Politická odpovědnost za celkový charakter, zaměření a rozsah, čtenářskou atraktivitu, uspořádání periodika.

Vydavatel svými interními předpisy (například *Pravidly pro vydávání*, přijatými zastupitelstvem obce) přenáší výkon vlastních kompetencí na různé své pracovní orgány či zaměstnance (případně i na externisty). Obdobně může smlouvami přenášet část svých kompetencí na externí subjekty.

Redakce ↓

Pojmem **Redakce** se míní konkrétní pracovníci (interní nebo externí), kteří fakticky tvoří a jsou odpovědní za obsah periodika a sami volí nejvhodnější způsob uveřejňování informací a názorů v periodiku. Na redakci přenáší vydavatel při vydávání periodika největší rozsah své kompetence.

Redakce má kompetenci (a povinnost) nezařadit taková faktická tvrzení (obsažená v příspěvcích vedení radnice nebo občanů, zastupitelů, opozice), která by zakládala právní odpovědnost vydavatele za trestný čin pomluvy anebo za zásah do důstojnosti, cti, vážnosti fyzické osoby nebo pověsti právnické osoby.

Redakce také má mít kompetenci rozhodovat o tom, v jaké formě budou umístěna různá sdělení, podklady, vyjádření. Může je zařazovat editorsky (tedy jen přetisknout dodané či částečně upravené podklady), anebo z dodaných podkladů využít jen některé pasáže, citace a začlenit je do redakčně zpracovaných článků (například uvádět citace opozičních politiků, byť byly dodány ve formě příspěvků).

Redakce má také právo dodané příspěvky krátit s ohledem na rozvržení plochy; může proto odmítnout anebo zkrátit příliš rozsáhlá vyjádření, i když k jejich zařazení v přiměřeném rozsahu je povinna například podle § 4a tiskového zákona (povinnost zařadit sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku).

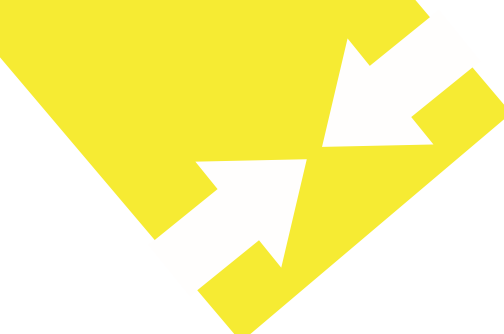
Redakční rada ↓

Pojmem **Redakční rada** se míní kolektivní orgán, jehož úkolem je dohled nad vydáváním periodika, formulování jeho základního charakteru, případně řešení některých sporů. Jde o zavedený pojem, proto jej aplikujeme i v případech, kdy vedle něj pro tentýž orgán používáme označení „redakční výbor“. Redakční radu nelze zaměňovat s redakcí, která přímo periodikum tvoří. Bohužel v praxi mnoha vydavatelů však redakční rada fakticky významně spolupracuje konkrétní obsah jednotlivých vydání periodika.

Rozlišujeme osobní a systémový střet zájmů. Do osobního střetu zájmů se mohou dostat jednotliví funkcionáři, do systémového pak celý orgán samosprávného celku – zpravidla rada.

2.1 | Osobní střet zájmů ↓

Střet zájmů nastává tehdy, jestliže má člen vedení samosprávy (zpravidla člen rady, starosta, primátor, hejtman) přímý vliv na obsah periodika tak, že může ovlivňovat, zda se o jeho práci a činnosti bude referovat objektivně, anebo deformovaně v jeho prospěch.



2. Jak předcházet střetům zájmů při vydávání periodik?

Zákon o střetu zájmů¹ jej definuje takto: „střet veřejného zájmu se zájmem osobním, kde osobním zájmem se rozumí takový zájem, který přináší veřejnému funkcionáři osobní výhodu nebo zamezuje vzniku případného snížení majetkového nebo jiného prospěchu“.

Zákon o obcích popisuje střet zájmů člena zastupitelstva takto:² „skutečnosti nasvědčují, že by podíl člena zastupitelstva na projednávání a rozhodování určité záležitosti v orgánech obce mohl znamenat výhodu nebo škodu pro něj samotného nebo osobu blízkou, pro fyzickou nebo právnickou osobu, kterou zastupuje na základě zákona nebo plné moci“.

Je tedy zřejmé, že pokud například člen rady odpovědný za oblast majetku má možnost ovlivňovat obsah periodika tak, aby v něm nebyla kritika jeho postupu anebo jeho rozhodnutí byla líčena jednostranně, pak osobním zájmem je zájem na svém dobrém veřejném obrazu (zejména pro příští volby) a veřejným zájmem je zájem na tom, aby občané měli k dispozici úplné a objektivní informace o činnosti volených zástupců. Tyto zájmy jsou přitom prakticky neslučitelné. **Střet zájmů je v tomto případě neřešitelný, nelze zajistit, aby byl takovýto střet zájmů uspokojivě vyřešen například nějakým dohledem, kontrolou apod.**

Závěr: *Jediným možným řešením je stanovit úplnou neslučitelnost exekutivních funkcí na samosprávě (zpravidla radní, starosta) s konečným rozhodnutím o obsahu periodika.*

2.1.1 | Opatření ↓

Ve statutu Redakční rady stanovit, že jejím členem nemůže být člen rady obce (kraje, města).

Problém a jeho řešení:

¹ Zákon č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.

² Zákon č. 128/2000 Sb., o obcích. Obdobně je střet zájmů upraven také v zákoně č. 129/2000 Sb., o krajích a zákoně č. 131/2000 Sb., o hl. m. Praze.

Takový postup však vylučuje jednu funkci, která je obvyklá v modelu, kdy se rada obce prolíná s redakční radou – a sice nastolování témat (agenda setting) pro přípravu vydání periodika na jednání redakční rady. Na jednáních takto smíšených redakčních rad plynule dochází k tomu, že radní, často i starosta, předkládají témata, o kterých vědí ze své činnosti, považují je za důležitá a potřebují o nich informovat veřejnost. Problém takového postupu je vedle samotného střetu zájmů také netransparentnost.

Věc ale může mít snadné řešení.

Například: Výběr témat pro vydání periodika lze realizovat tak, že se oddělí samotné předkládání témat od jejich projednání a schválení do vydání. Není problém zařadit pro členy rady (exekutivy) sdílení dokumentu, shrnujícího navrhovaná témata, včetně uvedení garanta, jeho názoru na prioritu (některá témata musejí vyjít do určitého termínu), zdrojů informací, kontaktů na aktéry apod. S takovým materiálem pak může redakční rada a redakce snadno pracovat, dokonce to práci významně usnadňuje. Zároveň se zajišťuje transparentnost, protože je zaznamenáno, kdo, kdy a proč určité téma do periodika předložil.

Samozřejmě existují i případy, kdy jsou redakční rady obsazeny starosty či radními, ale díky jejich „osvícenosti“, etice a respektu k demokratickým principům, se v periodiku uplatňují principy objektivity a vyváženosti a nedochází ke zneužívání a cenzuře. Zkušenost však jasně ukazuje, že zejména při vyhocených sporech a před volbami tato schopnost prudce klesá.³

2.2 | Systémový střet zájmů

Rada obce či kraje vykonává tzv. zbytkovou působnost, do které spadá vše, co není zákonem vloženo do kompetence zastupitelstva (§ 84 odst. 2 zákona o obcích), anebo co si zastupitelstvo výslovně nevyhradilo (§ 84 odst. 4 zákona o obcích). Přitom je zjevné, že samotná pravomoc vydávat periodikum představuje pro radu střet zájmů, protože získává výhodu v tom, že se o její činnosti budou veřejnosti poskytovat takové informace, které rada považuje za vyhovující, zatímco případné nelichotivé zprávy budou cenzurovány.

Závěr: Nic nebrání tomu, aby si zastupitelstvo podle § 84 odst. 4 zákona o obcích vyhradilo kompetenci k základním rozhodnutím o používání sdělovacích prostředků samosprávy, zejména o vydávání tištěného periodika.

³ Např. na Praze 3 ve volebním období 2010–2014 implementovala redakční rada mnoho správných principů a zajistila poměrně pluralitní skladbu názorů v periodiku, před volbami však i nejsilnější propagátor tohoto pojetí sklouzl k flagrantnímu zneužití svého vlivu.

Lze doporučit takové usnesení přijmout hned zpočátku volebního období, protože později se na něj zpravidla již nenajde dost času a odhodlání.

2.2.1 | Opatření ↓

Vyhradit si určité kompetence může zastupitelstvo buď výslovně, anebo tím, že přijme dokumenty, které upravují určité oblasti vztahů při vydávání periodika.

Může tedy:

→ přijmout usnesení typu „Zastupitelstvo si podle § 84 odst. 4 zákona o obcích vyhrazuje pravomoci v oblasti vydávání tištěného periodika, zejména volby a odvolání redakční rady, schválení pravidel pro vydávání periodika, výběru externí redakce“, anebo

→ zřídit **redakční výbor** a zvolit jeho členy, stanovit mu pravomoc vykonávat některé funkce vydavatele periodika a přijmout **Pravidla pro vydávání periodika**, upravující činnost redakce, redakčního výboru a vztahu členů rady k redakci, procesy při stanovování obsahu vydání periodika atd. Tento postup má právně de facto stejný obsah jako postup podle písm. a) – jde také o vyhrazení pravomocí podle § 84 odst. 4 zákona o obcích, není však nutno to výslovně zdůrazňovat.

Redakční výbor se samozřejmě může též nazývat „**redakční rada**“ nebo „**mediální výbor**“ či „**výbor pro média a komunikaci**“, podstatné však je, že je ustanoven zastupitelstvem formálně jako výbor.

Většina v zastupitelstvu ustavuje jak radu obce (kraje), tak též výbory zastupitelstva, tedy i případný redakční výbor. Zdánlivě je proto jedno, zda je redakční výbor zřízen radou obce (kraje), anebo zastupitelstvem. Existují případy, kdy rada (exekutiva) je schopna takového sebeomezení a respektu k demokratickým principům, že jmenuje redakční radu zcela v souladu s principy, které v tomto Manuálu uvádíme. Nejde však o trvalé systémové řešení, a často nevydrží nápor prvních problémů, se kterými se redakční rada setká.

Ustavení redakční rady zastupitelstvem jednoznačně přináší několik významných výhod z hlediska demokratické procedury a kontroly:

→ zatímco rada rozhodne o složení redakční rady (jako komise rady) v zásadě jednomyslně a důvěrně, v zastupitelstvu se pro veřejnost zřetelně projeví, jak je podpora určitému složení redakční rady diferencovaná,

→ i v jednotlivých klubech mohou být různé názory na složení redakční rady, v radě obce se však již neprojeví, zatímco při projednání na zastupitelstvu se ukázat mohou,

→ volba a odvolání členů redakční rady zastupitelstvem vnáší do uspořádání potřebný brzdící efekt, kdy je nesnadné rychle, nečekaně, téměř skrytě odvolat členy redakční rady, jako je tomu v případě rady obce (kraje); odvolání na zastupitelstvu vyžaduje veřejné předložení projednání argumentů, zatímco na radě nikoliv.⁴

Redakční výbor (redakční rada) může mít ve své kompetenci, upravené ve statutu výboru, nejen vydávání tištěného periodika, ale i rámec využívání dalších komunikačních kanálů, do kterých se s elektronizací a informatizací veřejné správy postupně přelévají i tradiční tištěná média (webové stránky, Facebook, Twitter, SMSing, kabelová televize či internetové vysílání). Redakční výbor může mít v kompetenci taktéž dohled nad realizací mediálních, propagačních nebo informačních kampaní obce, města či kraje.

⁴ Např. v Mníšku pod Brdy byl v září 2015 odvolán nečekaně a bez odůvodnění (které bylo sdělováno až se zpožděním) předseda redakční rady, původně nominovaný koalici, jenž se však postupně vymezil a začal požadovat změny. Takový postup by při odvolání v zastupitelstvu nebyl možný.



3. Účast opozice v redakčních radách

Podobně jako je dobrým zvykem, že kontrolní výbor bývá výrazně obsazen i opozicí, mělo by takové pravidlo platit i u redakčního výboru (redakční rady). Opozice, zejména opoziční členové zastupitelstva, by měla mít garantovanou účast, aby mohla konstruktivně uplatňovat své názory na politiku vedení samosprávy.

Pokud je v zastupitelstvu přiměřený počet politických seskupení (zastupitelských klubů), je vhodné, aby v zásadě každý měl své zastoupení. Přijatelný je také model, kdy každý zastupitelský klub nominuje jednoho zástupce do redakčního výboru, i když to nemusí být nutně člen zastupitelstva.

V některých obcích se volí model, kdy v redakční radě není žádný člen zastupitelstva, ale ta se skládá z **veřejně známých, aktivních místních občanů, kteří mají veřejnou autoritu a mají nějaký vztah ke sdělovacím prostředkům**, ať už jsou sami novináři, nebo jiné slovesné profese, případně mají zkušenosti s vystupováním a publikováním v médiích. Ti pak mohou být do redakčního výboru navrhováni zastupitelskými kluby či zastupiteli, a i touto cestou tak lze dosáhnout zastoupení opozice anebo alespoň vedení samosprávy nezávislého prvku v redakčním výboru.

3.1 | Opatření ↓

Statut redakčního výboru (redakční rady) by měl výslovně stanovit, že v něm budou zastoupeny všechny zastupitelské kluby, případně jinak definované skupiny zastupitelů (co je klub či skupina by měl určit jednací řád, pokud samozřejmě v menších obcích taková věc vůbec připadá v úvahu). Zastoupení by přinejmenším mělo být konstruováno tak, aby členy výboru byli též zástupci opozice, a to alespoň v poměru odpovídajícím počtu mandátů.



4.

Jasná pravidla pro vydávání periodika

Velmi důležité pro zajištění výše uvedených cílů tištěných periodik je přijmout a uplatňovat psaná a formálně ukotvená pravidla, která jsou zároveň veřejně známá všem zúčastněným aktérům, počínaje úředníky místního úřadu a konče všemi občany. Pouze psaná a všeobecně uplatnitelná pravidla mohou regulovat vztahy mezi aktéry zapojenými do vydávání periodika tak, aby jeho obsah co nejvíce odpovídal veřejnému zájmu.

Pravidla by měla především upravovat následující skutečnosti:

- deklarovat veřejně účel periodika, tj. co od periodika vydavatel očekává a proč jej vydává. Mělo by být jasně uvedeno, že jde o periodikum veřejné služby a že jeho posláním je šířit objektivní a vyvážené informace potřebné pro svobodné vytváření názorů na činnost samosprávy ve veřejné debatě v obci (městě, kraji), zapojovat občany do správy místních záležitostí, přinášet praktické informace o samosprávě a životě v obci a dále též poskytovat občanům kulturní a společenské informace;
- vymezit **základní okruhy informací, které má periodikum veřejnosti přinášet**, včetně základního vymezení prostoru v periodiku (např. jaká část se věnuje informacím o činnosti úřadu, orgánů samosprávy, spolků, škol, kulturních zařízení, různým spolkovým, kulturním a sportovním akcím apod.);
- stanovit **požadavky na některé parametry obsahu**, jako je zajišťování objektivního a vyváženého obsahu, prezentování diskuse a polemiky (pokud existuje), aktivní přístup k vyhledávání alternativních názorů, informování o budoucích rozhodnutích, včetně prostoru pro členy zastupitelstva;
- stanovit **závazné postupy při vzniku obsahu periodika**, které vymezují pravomoci vydavatele, zejména způsob vzniku tematického plánu čísla (viz dále), jeho konkrétní naplnění, kontrolu připraveného obsahu a odpovědnost za definitivní rozhodnutí o předání do tisku.

4.1 | Opatření ↓

Přijmout a zveřejnit **psaná Pravidla** pro vydávání radničního periodika.

Již samotný proces formulování **Pravidel** v rámci redakčního výboru a zastupitelstva je mimořádně důležitý a představuje **šanci pro samosprávu**, aby jak koalice, tak opozice **respektovaly dohodnutou formu** a nezneužívaly ji k jednostranným výpadům bez ochoty k diskusi a dialogu. Důležité je formu periodika a zejména zařazování alternativních názorů projednat a najít shodu. Ta vlastně představuje **vytyčení hřiště (veřejného prostoru) pro kultivovanou diskusi o místní politice**, nezatíženou agresivními přestřelkami.

I opozice bude zpravidla motivována přistoupit na kompromisní formulaci Pravidel, protože v opačném případě by riskovala, že bude mít zaručen pouze minimální, zákonem stanovený prostor a postup pro prezentaci svých názorů v periodiku, zatímco Pravidla budou obvykle obsahovat komfortnější a vstřícnější postupy.

Pravidla tak mají povahu stabilizované „dobré praxe“ a jsou projevem respektu k právům menšiny.

Pravidla by měla být koncipována tak, aby umožnila účinné **oddělení redakce a vzniku vlastního obsahu periodika od tlaků a zájmů vedení samosprávy a úřadu**. Měla by upravit či regulovat přímý vliv vedení samosprávy a úřadu na obsah periodika tak, aby nedocházelo ke střetu zájmů (prosazování a priori pochvalného informování o činnosti vedení radnice). Mechanismus zajišťující tuto klíčovou povinnost i hodnotu radničního periodika jistě může mít různé podoby. Jeho hlavním prvkem by mělo být, že **definitivní rozhodnutí o obsahu je v kompetenci relativně nezávislé redakce**, pouze v případě **sporu** může popsaným postupem **rozhodnout redakční rada**.

4.1.1 | Konkrétní doporučený obsah Pravidel ↓

4.1.1.1 | Trojnožka – role subjektů při tvorbě periodika

Standardní formou je **model „trojnožka“**, popisující role tří subjektů: redakce, redakční rady a exekutivy (rady obce a vedení úřadu).

Pravidla by měla upravovat v zásadě vztahy těchto tří hráčů při přípravě periodika. Měla by jasně stanovit, že není možné, aby člen vedení samosprávy nebo úřadu přímo ukládal **závazné** pokyny k výběru témat a formulování obsahu periodika. Členové rady a vedoucí úředníci však zároveň musejí mít dobrou možnost a právo předkládat náměty pro články, včetně určení jejich priority (některé mají smysl jen do určité doby).

V rozdělení jejich rolí by měly být zakotveny **brzdy a protiváhy**, jejichž balance ve výsledku zajišťuje dosažení klíčových vlastností periodika. Úkoly by měly být rozvrženy níže uvedenými způsoby.

4.1.1.2 | Rada obce (města, kraje) a tajemník (ředitel) úřadu

Rada obce (města, kraje), resp. její jednotliví členové a také vedení úřadu zpravidla předkládají do obsahu konkrétních čísel periodika různé náměty, podklady a materiály.

Je vhodné, aby tuto agendu pro členy rady zajišťoval některý pracovník úřadu – například vedoucí komunikace, tiskový mluvčí apod. –, který by však měl být funkčně striktně **oddělený od samotné redakce**. Jeho role vůči redakci je servisní. Členové rady a úředníci se pak budou obracet na něj, on bude „za radnici“ znalcem vztahů a priorit mezi tématy. Tento pracovník bude předávat jednak témata a podklady nejprve k projednání tematického plánu do redakční rady, jednak na základě projednaného tematického plánu přímo detailní materiály redakci ke zpracování.

4.1.1.3 | Redakční rada (redakční výbor)

Redakční rada by měla mít tři hlavní úkoly:

- 1) Obecně formulovat povahu, styl, rozsah, zaměření periodika v dlouhodobém horizontu.
- 2) Projednávat a doporučovat konkrétní tematický plán pro jednotlivé vydání, na základě podkladů, předložených jak redakcí, tak členy rady a představiteli úřadu (exekutivy). Tematický plán by měl mít výlučně povahu doporučení pro redakci.
- 3) Zpětně hodnotit vydaná čísla z hlediska naplňování pravidel a účelu periodika, tedy například sledovat, zda periodikum v dostatečné míře zobrazuje také alternativní názory na politiku vedení samosprávy.

Vedle toho by redakční rada (redakční výbor) měla plnit tyto další role:

→ Kontrolovat v rámci kontrolní pravomoci výborů zastupitelstva (§ 117 zákona o obcích) plnění smluv souvisejících s vydáváním, například smlouvu o tvorbě obsahu (kontroluje zejména dodržování § 4a tiskového zákona, tedy objektivitu a vyváženost, a poskytování prostoru pro vyjádření členů zastupitelstva, ale i dodržování stylu,

zaměření periodika, termínů přípravy, pravidel komunikace, jako je včasné předložení náhledu připraveného čísla apod.), smlouvou o distribuci, smlouvou o tisku, případně též podmínek pro prodej inzerce.

→ Projednávat výběrová řízení, výpovědi a smlouvy na různé služby související s vydáváním periodika, ať už jde o smlouvy s interními zaměstnanci úřadu nebo s externími dodavateli (např. dodání obsahu, zajištění grafických prací, tisku, distribuce).

→ Řešit spory vznikající při stanovení tematického plánu jednotlivého čísla a při vytváření obsahu jednotlivých čísel, zejména mezi vedením radnice, redakcí, zastupiteli a občany.

→ Předkládat (např. jednou ročně) zastupitelstvu zprávu o své činnosti.

Zastupitelstvo si samozřejmě může vyhradit, že bude projednávat a schvalovat zadávací dokumentaci pro některé segmenty dodávky periodika (příprava obsahu, distribuce, tisk, grafika, inzerce). V takovém případě by podklady připravené úřadem měla nejprve projednat redakční rada (redakční výbor), a poté poskytnout zastupitelstvu doporučující stanovisko k samotnému projednání. Zastupitelstvo by pak kontrolovalo plnění smluv formou projednání zpráv redakční rady.

4.1.1.4 | Redakce

Úkolem redakce má být odpovědná a nezávislá příprava obsahu jednotlivého vydání periodika, ale i předkládání dlouhodobějších konceptů jako určitých typů rubrik, zaměření na některá témata apod.

Redaktor (šéfredaktor) má být skutečný „*gate keeper*“ – strážce toho, co se do jednotlivého vydání zařadí a co ne. Úkolem redakce je také dostatečně aktivní vyhledávání a „vytěžení“ alternativních názorů od jejich nositelů, jako jsou opoziční zastupitelé, spolky, petiční výbory, investoři či neziskové organizace.

Dalším úkolem redakce by mělo být vytváření příležitostí pro některé prvky participace, například ankety, včasné informace o připravovaných rozhodnutích, projektech, záměrech, návody, jak postupovat pro zapojení občanů do rozhodovacích procesů, apod.

4.1.2 | Další prvky Pravidel ↓

Pravidla by měla obsahovat požadavky tzv. *Desatera dobrého radničního periodika*⁵ a měla by vymezovat další důležité zásady pro práci redakce, jako jsou prvky novinářské etiky, parametry kvality obsahu, smluvně-pracovní vztahy,

⁵ Desatero bylo zformulováno v rámci projektu Radniční listy bez cenzury, Oživení 2006, zde aktualizováno.

pravidla pro příspěvky zastupitelů a občanů a postup při vyřízení stížností týkajících se práce redakce.

4.1.2.1 | Desatero

1. *Volba formy*

Redakce sama volí typ uveřejnění alternativních názorů (rozhovor, zpráva, dopis, stanovisko apod.). Není tedy povinna pouze editorsky zařazovat sdělení, články a další příspěvky v té formě a rozsahu, v jakém jsou doručeny, ale může jejich obsah zpracovat do redakčních článků, např. s citacemi.

2. *Oddělení zpráv od komentářů, autorství*

Redakce odděluje v rámci členění periodika zprávy od komentářů. Sdělení jsou vždy označena autorstvím.

->>

3. *Aktivita k získání alternativních sdělení*

Redakce je povinna, vzhledem k tomu, že nositelé alternativních názorů zpravidla mají jiná zaměstnání a nepracují na radnici, vynakládat přiměřené vlastní úsilí k získání alternativních názorů. Zdrojem alternativních názorů jsou rovněž jednání zastupitelstva, poradních orgánů, ankety, petice apod. I v případech, kdy se opozice záměrně odmítá podílet se na obsahu periodika, je redakce povinna takovou pasivitu překonat a referovat o alternativních názorech na základě uvedených zdrojů.

4. *Avízo*

Redakce uplatňuje avízo – s přiměřeným předstihem (alespoň 5 dnů, např. e-mailem) informuje představitele radnice i představitele opozice v zastupitelstvu, spolky a další aktivní subjekty v místní politice o hlavních tématech místní komunální či regionální politiky, připravovaných k uveřejnění tak, aby mohli alternativní názor poskytnout do uzávěrky. To se týká jak zpráv, tak komentářů. Pokud navzdory avízu neobdrží redakce alternativní sdělení, přiměřeně o tom čtenáře informuje.

5. *Odmítnutí alternativních sdělení*

Pokud jsou získána alternativní sdělení, jsou zpravidla zařazena pouze s těmito výjimkami:

- rozsah alternativního sdělení přesahuje v průměru několika čísel podíl odpovídající síle nositelů tohoto názoru v zastupitelstvu anebo podle společenské situace (petice, sdružení občanů apod.), redakce může alternativní názor také zkrátit při zachování jeho smyslu,
- obecně redakce a redakční rada nepřipouští vyjádření obsahující výslovné urážlivé útoky v osobní, nikoli politické či odborné rovině. Přitom respektuje, že občané mají právo veřejně představitele podrobit mnohem vyšší míře kritiky než ostatní osoby.

6. Povinnost zveřejnit sdělení zastupitelů

Vždy bude v rozsahu přiměřeně odpovídajícím síle autorů v zastupitelstvu uveřejněno stanovisko zastupitele, klubu (skupiny) zvolených zastupitelů k tématu místní komunální či regionální politiky (ukládá § 4a tiskového zákona).

7. Odstup od sdělení

Redakce a redakční rada sice musí posuzovat pravdivost a prokazatelnost faktických tvrzení, za něž je vydavatel občanskoprávně nebo trestněprávně odpovědný, neposuzují však správnost předkládaných alternativních sdělení (zejména názorů) nad tento rámec. Jejich úkolem je naopak přispět k tomu, aby se pravdivost pro čtenáře ukázala až ve střetu argumentů a názorů. Umožňuje však komentovat, polemizovat nebo ⁶doplnit informace v rozsahu přiměřeném předložené zprávě či názoru.

->>

⁶ Například pokud opoziční člen zastupitelstva prezentuje kritiku starosty a uvede věcně nesprávné údaje, je namístě zajistit stručnou reakci uvádějící faktické údaje na správnou míru. Stejně je třeba postupovat v opačném případě, kdy například člen rady kritizuje opoziční návrhy na zastupitelstvu.

8. Neutrannost při úpravě výtisku

Redakce nepoškozují uveřejněné sdělení tím, že ho zařadí na podřadné místo anebo spolu s ním zveřejní

- v rozsahu nepřiměřeně větším „nápravné“ komentáře,
- ironizování nepřiměřené formě kritiky,
- zneužití možnosti „posledního slova“.

9. Vyváženost

Pro zajištění vyváženosti se stanoví **zaručený prostor** pro alternativní názory (například okénka jednotlivých klubů, rubriky pro názory zastupitelů) a další formy pro **přiměřený prostor** (například možnost zařadit libovolný článek, možnost vyjádřit se v rámci redakčního článku k určitému tématu, zařazení informačních boxů s alternativními názory vedle redakčního článku, referujícího o postoji vedení radnice).

Vyváženost se hodnotí vůči celému „politickému“ obsahu periodika, tedy v rámci všech článků a příspěvků, které vyjadřují nebo vytvářejí politický názor, byť i jen tím, že uvádějí pouze přijatá rozhodnutí (usnesení) či realizované akce. I k takovým zdánlivě toliko oznamovacím sdělením má veřejnost právo na informace alternativní, a to zejména informace o protinávrzích, výsledcích hlasování, diskusi a odlišných řešeních. Přiměřenost poskytnutého prostoru pro alternativní názory se tedy odvozuje od toho, jak velká je v periodiku tisková plocha věnovaná obecně politickým obsahům v širokém smyslu.

4.1.2.2 | Pravidla pro příjem, zpracování a uveřejňování příspěvků od zastupitelů

§ 4a tiskového zákona ukládá vydavateli povinnost „**poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva územního samosprávného celku, týkající se tohoto územního samosprávného celku**“.

Pro její realizaci lze doporučit více postupů:

1. Obecné vymezení v Pravidlech

V Pravidlech by mělo být obecně uvedeno právo zastupitelů na poskytnutí přiměřeného prostoru. Praktické řešení tohoto práva by pak mělo být ponecháno v rukách redakce tak, aby mohla reagovat na aktuální situaci a okolnosti uplatňování práva, například kolik příspěvků či vyjádření od zastupitelů získala. Formou zařazení sdělení tak mohou být rubriky typu „**Okénko zastupitelů**“, které bývá pojímáno výlučně editorsky (redakce pouze zařazuje doručené příspěvky, někdy i omezené počtem znaků), i rubriky typu „**Ptáme se zastupitelů**“, kde může redakce doručené postoje ztvárnit redakčně (upravit je do jednotného článku s citacemi a shrnutím).

Často je zvykem těmto typům rubrik stanovit jednotné téma, ovšem přísně řečeno takový pokyn nemusí zastupitelé respektovat a mohou požadovat zveřejnění sdělení k vlastnímu tématu.

Významnou a z hlediska kvality informací a periodika pravděpodobně nejlepší formou je zařazovat sdělení (citace, názory, stanoviska) zastupitelů přímo do redakčního ztvárnění významných témat (tj. redakční pojetí periodika). Taková forma bývá čtenářsky atraktivnější, čtenář se dozvídá o problematice nejen věcné informace, názory odborníků, ale zároveň s nimi i postoje volených představitelů. Jejich polemika má navíc povahu věcné diskuse a nesklouzává do „přestřelky“ samostatných vyjádření.

2. Konkrétní vymezení v Pravidlech

V Pravidlech lze též přímo vymezit a pojmenovat jednotlivé rubriky typu „**Okénko zastupitelů**“, „**Ptáme se zastupitelů**“, „**Diskuse**“ a podobně, pro které platí totéž jako v předchozím odstavci.

Lze též výslovně uložit redakci, aby alespoň část nejvýznamnějších článků každého čísla obsahovala i alternativní stanoviska (pokud existují), zejména sdělení členů zastupitelstva.

3. Postupy podle tiskového zákona

V obou předchozích případech je vhodné v Pravidlech uvést též lhůty vyplývající z tiskového zákona. Konkrétně bude vhodné uvést, že **sdělení zastupitele** (§ 4a tiskového zákona), pokud tomu nebrání jiné důvody, bude uveřejněno zpravidla v nejbližším čísle, nejpozději do tří měsíců od předání příspěvku redakci. Pokud by takový postup nebyl uplatněn, měla by tuto skutečnost **projednat redakční rada**.

Pravidla by zároveň měla regulovat situace, kdy zastupiteli nebylo uveřejněno jeho sdělení a ten se domáhá uveřejnění doplňující informace podle § 11a tiskového zákona. V takových případech by měla být žádost o doplňující informace **adresována redakční radě k projednání**, a pokud tomu nebudou nebránit závažné důvody, doplňující informace se uveřejní v nejbližším vydání. Redakční rada by zároveň s tím měla také projednat okolnosti vzniku takové situace a vyvodit z toho případné důsledky pro budoucí způsob komunikace redakce se zastupiteli.

4. Přiměřený prostor

Podle § 4a tiskového zákona mají zastupitelé právo na přiměřený prostor v periodiku k vyjádření svých názorů ohledně své samosprávy. Přiměřenost prostoru však nelze vnímat jako jednoduchý matematický vzorec. Nutno jej chápat jako orientační údaj, k němuž se podle možností a různých okolností může redakce více či méně přibližovat. Měl by se vykládat v tom smyslu, že zastupiteli nemá být odepřen prostor tehdy, pokud svůj přiměřený prostor ještě prokazatelně nevyčerpal. Odepření by však i tehdy mělo být podmíněno tím, zda by poskytnutí dalšího prostoru již začalo omezovat jiné funkce periodika nebo prostor jiných zastupitelů. Stručně řečeno – zastupitel by měl prostor dostat vždy, pokud tomu opravdu něco nebrání.

Z druhé strany je nutno vnímat, že automatické poskytnutí prostoru formou pravidelných rubrik typu „Okénko zastupitelů“, „Okénko klubů“ či „Diskuse“, zejména pokud je omezen počet znaků či vymezeno téma, obvykle ani zdaleka nevyčerpá skutečný rozsah nároku zastupitele na přiměřený prostor, a proto nelze jeho další příspěvek, vyjádření, stanovisko odmítnout jen kvůli tomu, že je mimo takovou pravidelnou rubriku.

Dostatečného podílu alternativních názorů tak prakticky nelze dosahovat jinak než kombinací minimálního zaručeného prostoru (pravidelná okénka klubů nebo zastupitelů), zařazování takových názorů přímo do redakčních článků i publikování případných příspěvků občanů a zastupitelů.

Příklad:
alternativní názory formou pravidelných okének pro kluby – „Politická diskuse“ (vyznačeno zeleně, Šestka, Praha 6)

Šestka politická diskuse

Železnice Praha – Letiště Václava Havla – Kladno

Ing. Jaromír Vaculík (TOP 09)
předseda Zastupitelstva obce Kladno

TOP 09 je ve svém Opatření klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

Ing. arch. Martin Polach (ANO)
zastupitel obce

V praxi jde o velmi zajímavý a přínosný projekt, který by měl přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

Mgr. Petra Kolínská (SZ)
občankyně

Modernizace tratě v okolí Prahy je velmi důležitým projektem, který by měl přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

Mgr. Jan Lacina (STAN)
zastupitel obce

Právníci se v současnosti zabývají právními otázkami, které by měly přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

MUDr. Marián Hošek (KDU-ČSL)
starosta obce

Občanské sdružení se zabývá právními otázkami, které by měly přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

Ing. Alan Zube (ODS)
starosta obce

ODS v Praze 6 má velmi aktivní zastupitelstvo, které by mělo přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

Ing. René Poláček, CSc. (ČSSD)
starosta obce

Starostka obce Praha-Kladno je velmi aktivní, která by měla přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

PaDr. Helena Briarotová (KSCM)
starostka obce

Je to velmi zajímavý a přínosný projekt, který by měl přinést více výhod než škod. Klade za cíl zlepšit situaci v železniční dopravě, která by měla přinést více výhod než škod.

4.1.2.3 | Etický kodex redakce

Pravidla by měla též obsahovat alespoň některé zásady novinářské etiky a kvality obsahu (prvky etického kodexu). V tomto případě se lze inspirovat například *Etickým kodexem syndikátu novinářů*.⁷

Pravidla by měla členu redakce ukládat tyto povinnosti:

- zveřejňovat jen přesné a ověřené informace, jejichž původ je znám, nebo v opačném případě je doprovodit nezbytnými výhradami,
- respektovat pravdu bez ohledu na důsledky, které to pro něj může mít, vyhledávat informace, jež slouží všeobecnému zájmu,
- dbát na odlišování faktů od osobních názorů,
- neodchylovat se věcně od pravdy ani v komentáři z důvodu zaujatosti,
- nepřipustit, aby domněnka byla vydávána za ověřený fakt a zprávy byly deformovány zamlčením důležitých dat,
- hájit svobodu tisku i svobodu jiných médií,
- odmítat jakýkoli nátlak na zveřejnění nepravdivé nebo jen částečně pravdivé informace,
- nepřijímat žádné hodnotné dary nebo výhody, které by měly souvislost s jeho prací v redakci periodika, zvláště pak z důvodů zveřejnění nebo zatajení nějaké informace, odmítat skrytou reklamu, skrytou propagaci developerských projektů.

Člen redakce by se měl při své práci dále řídit těmito požadavky:

- každá uveřejněná informace, která se ukáže jako nepřesná, musí být neprodleně opravena,
- chránit zdroj informací, který si přeje zůstat utajen,
- považovat pomluvu, neprokázané obvinění, překroucení dokumentů, faktů a lživa nejzávažnější profesionální chyby,
- kromě nesporných důvodů veřejného zájmu nesmí redaktor svou činností dostat dotčené osoby do nesnáží nebo osobní tísně.

Vedle těchto obecných žurnalistických zásad je třeba ve specifickém prostředí periodik územních samospráv dodržovat tyto praktické postupy:

- zpravodajské texty mají vždy vedle oficiálního stanoviska obsahovat i oponentní názor,
- redakce má zjišťovat pravdu a skutečná fakta bez ohledu na zadání, nemá působit propagandisticky a jednostranně podporovat určitý názor,

⁷ <http://www.syndikat-novinaru.cz/etika/kodex/>

- redakce by neměla zařazovat články proklamativní, čtenářsky nezajímavé a s malou informační hodnotou. Měla by se zaměřit na skutečné události. Redakce má vyžado-

24

vat věcnost zprávy, odfiltrovat balast a politické proklamace od informování o uskutečněných opatřeních, činech. Přitom věcná polemika a kritika rozhodnutí radnice je sama o sobě též věcnou informací,

- občan má být nositelem děje (ne „starostka předává“, ale „jubilant přijímá“),
- redakce má zachovat odstup od developerských projektů a nepodlehnout podkladům, které developeři předkládají (formulace titulku, výběr obrázků, číselné údaje).

4.1.2.4 | Smluvní a pracovně-právní vztahy

Pravidla by měla požadovat, aby smluvní vztahy o dodávání obsahu periodika, ať jde o zaměstnanecký poměr, anebo o externí službu (např. smlouvu o dílo), obsahovaly jako parametry poskytované služby (díla) právě některé zmíněné požadavky, jako jsou objektivita a vyváženost obsahu, avizování zařazovaných témat včas a vyhledávání alternativních názorů, informování o rozhodnutích, která teprve budou učiněna, a na nichž mohou občané nějakým způsobem participovat.

Jelikož při vydávání periodik převažuje model, kdy redakci tvoří zaměstnanci úřadu samosprávy (v 80 % se realizuje tento „in-house model“), je nutné vytvářet opatření, která omezí přímý a netransparentní vliv vedení radnice na redakci. Transparency procesů je často dostatečně silným opatřením.

Pro efektivní ochranu redaktora před nežádoucími vlivy vedení samosprávy a úřadu může zastupitelstvo v souladu se zákonem o obcích uložit tajemníkovi, aby do pra⁸ covního řádu zakotvil, že redaktora, tj. zaměstnance obecního úřadu tvořícího obsah radničního periodika, lze odvolat (event. i jmenovat, přesunout na jinou pozici, rozhodnout o platovém zařazení) jen se souhlasem redakční rady (výboru). Totéž lze požadovat v případě uzavření, vypovězení či změn smlouvy o externí dodávce obsahu periodika.

Pro transparentnost vztahů mezi jednotlivými aktéry je také žádoucí, aby veškerá komunikace s redakcí ze strany vedení samosprávy a úřadu probíhala tak, že ji může sledovat i celá redakční rada (lze to realizovat například e-mailovou konferencí anebo sdíleným dokumentem). O zásazích do obsahu tak zůstane zachována jasná „stopa“, o

⁸ Obdobně v souladu se zákonem o krajích, zákonem o hl. m. Praze.

které následně může jednat redakční rada, pokud by shledala něco v nepořádku. 4.1.2.5 |
Pravidla pro stížnost občanů či zastupitelů na periodikum

Písemná **Pravidla** by měla upravit také postup pro podávání a řešení stížností ze strany občanů, zastupitelů, rady či zaměstnanců úřadu samosprávy na práci vydavatele nebo k obsahu periodika. Mělo by se jednat o specifickou úpravu přímo v Pravidlech nebo v jiném interním předpisu regulujícím vyřizování stížností. Stížnosti by měly být povinně zařazeny na program jednání redakční rady, rada by k nim měla zaujmout jednoznačné stanovisko a ve stanoveném termínu vyrozumět stěžovatele o výsledku.



HLÁSNÁÁÁ TROUBA

Projekt cílí na problém zneužívání vydávání periodik a realizaci informačních kampaní místními samosprávami na samoučelnou propagaci politického vedení samospráv namísto účelného a objektivního informování občanů o místních záležitostech, problémech a plánech místní politiky. Tímto dochází k újmě práv občanů na objektivní informace a práv místních politických sil na rovnou soutěž ve volbách. Cílem projektu je povzbudit rovnou politickou soutěž na místní úrovni, podpořit názorově vyvážené a objektivní informování občanů a zvýšit možnosti participace občanů na místních záležitostech.

Konkrétní cíle projektu:

- > poukázat na praktický rozsah problému zneužívání tištěných periodik územně samosprávných celků (ÚSC) a informačních kampaní ÚSC a omezování názorově vyvážené veřejné diskuze,
- > zvýšit povědomí cílových skupin o problému a podpořit možnosti účasti občanů ve veřejné diskusi o místních záležitostech,
- > podpořit uplatňování principů média jako veřejné služby při vydávání tištěných periodik ÚSC,
- > podpořit účelné vynakládání prostředků na realizaci informačních kampaní ÚSC.

www.hlasnatrouba.cz

**fond
pro NNO**

NRCS

 **nadace
partnerství**

 **EEA
grants**
ICELAND
LIECHTENSTEIN
NORWAY

*Podpořeno grantem z Islandu, Lichtenštejska a Norska v rámci EHP fondů.
www.fondnno.cz | www.eeagrants.cz*