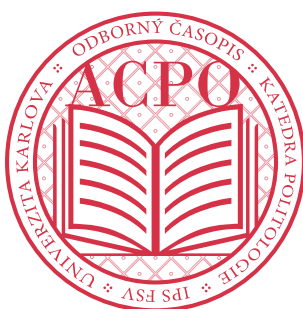


ACTA POLITOLOGICA

www.acpo.cz

RECENZOVANÝ ČASOPIS | PEER-REVIEWED JOURNAL

2020 | Vol. 12 | No. 1 | ISSN 1803-8220



SOUKOP, Michal; HURTÍKOVÁ, Hana (2020). Vyvážená politická komunikace na lokální úrovni? Novela tiskového zákona a její naplňování v obsahu obecních zpravodajů krajských měst České republiky v roce 2014. *Acta Politologica*. Vol. 12, no. 1, pp. 87–104. https://doi.org/10.14712/1803-8220/1_2019

Published: 27/01/2020

Tento článek podléhá autorským právům, kopírování a využívání jeho obsahu bez řádného odkazování na něj je považováno za plagiátorství a podléhá sankcím dle platné legislativy.

This article is protected by copyright. Copying and use of its content and presenting it as original research without proper citation is plagiarism, which is subject to legal sanctions.

Katedra politologie Institutu politologických studií

Fakulta sociálních věd Univerzity Karlovy

Department of Political Science, Institute of Political Studies

Faculty of Social Sciences, Charles University

Vyvážená politická komunikace na lokální úrovni? Novela tiskového zákona a její naplňování v obsahu obecních zpravodajů krajských měst České republiky v roce 2014¹

Michal Soukop, Hana Hurtíková²

Abstract:

Municipal periodicals, as a tool of political communication at the local level, have the potential to improve citizens' awareness and thus the quality of local administration. However, in the past they faced criticism because of the imbalance and favouring of the ruling coalitions, which the amendment of the Press Act of 2013 responded to. The article focuses on the analysis of the balance of the political content of the municipal periodicals of the regional towns in the Czech Republic during the 2014 election year. Emphasis is placed on testing the assumption that ruling coalition will be favoured in the content of municipal periodicals, not only before the municipal elections (Autumn 2014). By the quantitative content analysis of the text of the municipal periodicals the article verifies the balance of the frequency of the mentions about coalition and opposition parties, with objective consideration of the social importance of the parties. The article highlights the persistent problems with the continual imbalance in the political content of the municipal periodicals in favour of the municipal coalition and suggests a partial solution to the problems.

Key words: local political communication; municipal periodicals; amendment to the Press Act in 2013; municipal elections 2014; the balance of political content; democratic culture

Úvod

Obecní zpravodaje jsou nedílnou součástí politické komunikace s občany na lokální úrovni. Informují o politickém, kulturním a společenském životě a ovlivňují veřejné mínění v obci. Jejich obsah je úzce regionálně vymezen. Na rozdíl od celonárodních tiskovin je tvořen zprávami o událostech z konkrétního místa, které je obyvatelům důvěrně známo. Uveřejněné informace mohou být proto místními považovány za důvěryhodnější a serióznější než v případě celostátního tisku (Halada, Osvaldová 2007: 217). Pro naplňování komunikačního potenciálu obecních periodik je zapotřebí, aby byla zdrojem vyvážených informací pro

¹ Tento text byl publikován v rámci projektu GAČR s názvem Demokratické inovace na lokální úrovni – případová studie České republiky, Polska a Slovenska (r. č. 17-20569S).

² Mgr. Michal Soukop je student doktorského studijního programu Politologie na Katedře politologie a evropských studií, Filozofická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 12, Olomouc. Kontakt: michal.soukop@upol.cz, ResearcherID: Z-1011-2018, ORCID: 0000-0003-4482-0003.

Mgr. Hana Hurtíková, Ph.D. je vědecká pracovnice na Katedře politologie a evropských studií, Filozofická fakulta, Univerzita Palackého v Olomouci, Křížkovského 12, Olomouc. Kontakt: hana.hurtikova@upol.cz, ResearcherID: Y-9790-2018, ORCID: 0000-0001-9910-3277.

svobodné utváření názorů obyvatel a podporovala tak jejich schopnost participovat na správně lokálních záležitostech.

V zahraničí doposud vzniklo poměrně málo studií, které se věnují výzkumu tištěných médií na lokální úrovni (McLeod et al. 1999; Lang 2003, 2004; Scheufele et al. 2002, Rodgers et al. 2009, Baugut et al. 2017 aj.). Pozornost badatelů je věnována spíše celospolečenské sféře politické komunikace (Druckman 2005; Gerber et al. 2007; Kaid, Holtz-Bacha 2008; Gurevitch et al. 2009; McNair 2017 aj.). V případě lokální politické komunikace, konkrétně v oblasti výzkumu lokálních tištěných periodik, se autoři věnují například mapování měnícího se postavení lokálních listů vlivem globalizace a nových médií (Lang 2004; Franklin 2016 aj.), jejich role při zapojování místní komunity do participačního procesu (McLeod et al. 1999; Scheufele et al. 2002 aj.), dopadu politické reklamy v lokálních volbách (Ridout, Franklin Fowler 2012), vlivu mediálního obrazu samospráv na lokální publika (Coman et al. 2018), nebo testování četnosti a významu určitých témat v obsahu místních novin (Caburnay et al. 2003; Cooper et al. 2008). Poměrně málo studií se zabývá přímo výzkumem vyváženosti politického obsahu lokálního tisku. Například Adam Schiffler ve své studii analyzuje stranickou vyváženost tištěných novin v souvislosti s jejich prezentací demokratických a republikánských kandidátů v senátních volbách v USA v letech 1988-1992 (Schiffler 2006: 23). Vzhledem k rozdílnému politickému prostředí, kultuře a volebnímu systému však nelze její závěry zcela aplikovat na český lokální prostor a komunální volby.

V České republice je problematika lokálních periodik rovněž velmi málo zmapována. Výzkum v této oblasti zůstával po dlouhou dobu mimo zájem politologů, sociologů a mediálních odborníků. S prvními významnějšími studii, které se zaměřují na nejrůznější aspekty periodických tiskovin na lokální úrovni, se setkáváme až po roce 2000. Tématu se věnuje například rigorózní práce Pavla Hála (2008) nebo Michaely Černé (2013). Studie jsou zaměřené na zmapování situace tištěných periodik v konkrétních obcích. Jejich přínos je spatřován především v představení problematiky obecních zpravodajů a vytvoření jejich přehledu v daném regionu. Z těchto podkladů lze dále vycházet při hlubším zkoumání obecních zpravodajů v České republice. Z dalších odborných studií nelze opomenout práce Oldřicha Kužílka (2006, 2011), Heleny Svatošové (2006), Lenky Wachsové Císařové (2013), Oldřicha Kužílka a Martina Kameníka (2015a, 2015b) a Kamila Fleissnera a Karla B. Müllera (2016). Tyto odborné studie věnovaly pozornost především otázkám politizace obsahu, který byl v těchto periodikách uveřejňován. Poukazovaly na zneužívání obsahu radničních periodik k prezentaci aktuálně vládnoucích lokálních politiků (Kužílek 2006; Kameník, Kužílek 2015b). Tato zjištění se stala podnětem pro novelizaci tiskového zákona, jejíž cílem bylo zamezit zneužívání obecních periodik jednou politickou stranou nebo jiným uskupením majícím většinu v zastupitelstvu, jež může vést až k ohrožení spravedlnosti volebního procesu na lokální úrovni i několik let po zavedení novely.³

Ambicí tohoto textu je zmapovat, zda a do jaké míry dochází k naplňování vybraných zákonných opatření novely tiskového zákona v obecních zpravodajích krajských měst České republiky ve volebním roce 2014 a poukázat na problematické aspekty vyváženosti obsahu obecních zpravodajů, které mohou mít potenciálně hluboké dopady na fungování a důvěru v demokracii na lokální úrovni. Zajímá nás, zda radniční periodika naplňují formální požadavky,

³ Příkladem může být soudní rozhodnutí o neplatnosti voleb ve Strakonících v roce 2018, a to z důvodu potlačení svobodné soutěže politických subjektů ze strany vládnoucí strany na radnici. Mezi jinými skutečnostmi Strakonická Veřejnost, která měla v zastupitelstvu většinu, jednostranně ovlivňovala radniční noviny a neumožnila v nich inzerci opozičním politickým uskupením (Aktualne.cz).

ale primární pozornost zaměřujeme na testování politické vyváženosti jejich obsahu, respektive, zda odpovídá prostor politické strany v lokálním zpravodaji její společenské významnosti. Chceme tak zjistit, zda a do jaké míry se legislativní změny projevují v obsahu radničních periodik již v prvních lokálních volbách po nabytí účinnosti novely tiskového zákona.

Teoretické východisko: Lokální politická komunikace jako unikátní prostor pro občanskou diskuzi a participaci

Proces utváření politiky lze chápat jako komunikační činnost, jež se odehrává v prostředí mnohospolečenského toku informací, pravidel a požadavků v rámci demokratické společnosti (Jirák, Říchová 2002: 6). Koncept politické komunikace s tímto procesem úzce souvisí. Prostřednictvím politické komunikace dochází k výměně informací mezi představiteli institucí politického systému a společností daného státu. Jedná se o interaktivní komplexní proces vzájemné výměny zpráv. Média sehrávají v tomto procesu klíčovou úlohu v podobě zprostředkovávání (mediace) informací mezi jednotlivými aktéry komunikačního procesu (Hurtíková 2016: 7). Mediální distribuce vyvážených informací, zhodnocení jejich přínosu v rámci veřejné diskuze a tvorba společenské aktivity jsou důležitými součástmi demokratického procesu vládnutí.

Na rozdíl od celospolečenské sféry komunikace, se lokální úroveň obtížněji definuje. Nelze ji tak snadno vymezit teritoriálně, jako národní úroveň, neboť není jednoznačně územně ohraničena. Nelze ji ani zcela definovat dle konkrétního charakteru sdílených informací, neboť v rámci lokální veřejné sféry dochází k prolínání informací z regionu a národní úrovně. Specifický charakter lokální politické komunikace vytváří povaha lokálních médií a publika, respektive občanů, kteří přijímají informace o místním dění (Lang 2004: 154). Lokální publikum je tvořeno užší skupinou obyvatel, kteří vzájemně sdílí znalost témat společného prostoru, vědomí náležitosti k danému místu a jeho historické, kulturní a politické hodnoty. Obyvatelé daného místa se navzájem lépe znají, snáze se zapojují do místních diskuzí a vytváří komunitní vazby, což může napomáhat k vyšší míře participace na rozhodování o místních politických záležitostech (McLeod et al. 1999: 316). Lokální úroveň představuje unikátní prostor pro veřejnou diskuzi, nabízí občanům nejpřirozenější prostředí pro aktivní zapojení do debaty o veřejných záležitostech a vytváří nejbližší prostor, v němž se mohou jejich názory a požadavky realizovat (Lang 2004: 151).

Existence lokální publika však sama o sobě zcela nestačí, aby se jedinci dokázali zapojit do místního politického života. Proto, aby členové lokální komunity mohli kvalitně participovat na diskuzi o místním dění, je potřeba, aby měli k dispozici dostatek relevantních informací. Jedním z předpokladů efektivního zapojení občanů do politického rozhodování (na jakékoliv úrovni) je dostatečné a vyvážené informování občanů ze strany sdělovacích prostředků (Barber 1984; Fung, Wright 2001). V případě lokální politické komunikace se jedná zejména o vyvážené informování ze strany místních tiskovin (a dalších místních médií), které poskytují zprávy o politickém dění a událostech, které se obyvatel v konkrétním místě bezprostředně dotýkají. Sdílením komunitních témat pomáhají definovat identitu členů lokální komunity, upevňují její soudržnost a přispívají k přímé účasti obyvatel na rozhodování o komunálních tématech (McLeod et al. 1999; Lang 2003, 2004; Rodgers et al. 2009).

V českém lokálním prostoru jsou nedílnou součástí místní politické komunikace obecní zpravodaje. Hrají nezastupitelnou roli ve veřejné diskuzi v rámci českých municipalit. Mají velký potenciál reprezentovat stěžejní komunikační nástroj mezi lokální politickou

elitou a občany. Mohou přispívat k vytváření lokální demokratické společnosti. Na místní úrovni obvykle absentuje konkurenční opoziční periodikum. Radniční zpravodaje si tak udržují monopolní postavení ve společenské diskuzi o lokálních politických záležitostech. Vliv sledování informací z obecních zpravodajů na volební rozhodování jejich čtenářů nelze zatím přesně kvantifikovat, protože doposud neexistuje výzkum, který by se touto problematikou zabýval. Existuje však předpoklad, že občany, kteří používají zpravodaj jako jeden z hlavních zdrojů o dění v obci, může jeho obsah ovlivňovat.

Převážná většina obcí zpravodaj vydává nebo jeho vydávání finančně podporuje.⁴ Periodika jsou vydávána především v tištěné podobě a jsou zpravidla doručována zdarma všem obyvatelům obce do poštovních schránek. Náklady na vydání zpravodajů jsou hrazeny z veřejných prostředků. Vzhledem ke své dostupnosti mohou zpravodaje významně formovat dění v obci, komunální politiku a dialog mezi lokálními politiky a občany. Z tohoto důvodu by měla být obsahem zpravodajů vytvářena vyvážená politická komunikace mezi zástupci samospráv a místní veřejností. Měla by být podporována svobodná soutěž politických stran a prezentován jejich pravdivý podíl na lokální správě. Z hlediska veřejného financování by periodika měla primárně vykonávat službu občanům obce. Měla by být zdrojem informací pro svobodné utváření jejich názorů o rozhodování zastupitelstva a dění na radnici. Zároveň by měla věnovat prostor dotazům veřejnosti a umožnit dialog o obecních tématech mezi občany navzájem.

Obecní zpravodaje mohou mít značný integrační a emancipační potenciál pro všechny obyvatele obce (Waschková Císařová 2013: 9). Mohou jim pomoci se aktivně podílet na rozvoji obce a reagovat na místní politické dění. Pro naplňování komunikačního potenciálu obecních periodik je zapotřebí, aby byla zdrojem vyvážených informací pro svobodné utváření názorů obyvatel, zvyšovala jejich schopnost participovat na správě lokálních záležitostí, podporovala svobodnou soutěž politických stran a hnutí a poskytovala rovný přístup k prezentaci názorů všech zastupitelů místní samosprávy (Kameník, Kužílek 2015a: 4). Svůj unikátní komunikační potenciál však česká radniční periodika nedokázala zatím zcela naplnit. Jedním z důvodů je, že postrádala jasné vymezení a postavení v právním a mediálním systému. Až do novely tiskového zákona v roce 2013 chyběla psaná a veřejně známá pravidla pro jejich činnost.

Odborné studie rovněž poukázaly na zneužívání obsahu radničních periodik k prezentaci aktuálně vládnoucích lokálních politiků (Kužílek 2006; Kameník, Kužílek 2015b). Ačkoli se jednalo o periodika vydávaná z veřejných prostředků, nebyly v nich vyváženě zastoupeny názory a zájmy jiných politických stran. Fleissner a Müller hovoří o obecních zpravodajích jako o hlásných troubách vládních politiků, kteří jsou schopni přímo ovlivňovat skladbu a charakter daného obecního zpravodaje (Fleissner, Müller 2016: 114). Odlišná mínění opozice a čtenářů nebyla redakcí zpravodajů zpravidla publikována. Mohlo tak docházet k nelegálnímu financování permanentně vedené politické kampaně a narušování rovné politické soutěže mezi lokálními subjekty. V tiskovinách převažovala nekonfliktní nepolitická témata (sport a kulturní aktivity), a to na úkor důležitých informací o komunálním politickém dění a rozhodování. Veřejnost nebyla objektivně informována o diskuzi a návrzích opozičních stran na zasedání orgánů obce. Nevyváženost politického obsahu a rovný přístup politických stran do radničních periodik představuje další problém pro naplňování jejich unikátní komunikační

⁴ Viz Databáze periodického tisku pro veřejnost (nedatováno) [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <https://www.mkcr.cz/databaze-periodickeho-tisku-pro-verejnost-978.html#seznam>.

role na lokální úrovni. Docházelo tak k narušování jejich funkce mediátora demokratického dialogu a rovného zastoupení politických názorů (Kužílek 2006: 8).

Tato zjištění se stala podnětem pro novelizaci tiskového zákona, která byla iniciována v rámci vládní strategie boje proti korupci pro léta 2010 a 2011 (Ministerstvo vnitra ČR 2011). Kladla si za cíl zavést opatření, jež budou směřovat k úpravě vydávání periodického tisku orgány územních samosprávných celků, ve smyslu poskytování objektivních a vyvážených informací. A to konkrétně v podobě zamezení zneužívání těchto periodik jednou politickou stranou nebo jiným uskupením majícím většinu v zastupitelstvu a následného posílení názorové plurality ve veřejné diskuzi v daném regionu (Důvodová zpráva k návrhu zákona ze dne 8. listopadu 2011: 1, 8).

Definice radničních periodik v novele tiskového zákona z roku 2013

K definování radničních periodik v českém právním řádu došlo až v roce 2013 novelizací tiskového zákona č. 46/2000 Sb. Vznikla tak psaná a veřejně známá pravidla pro regulaci formální i obsahové podoby zpravodajů. Legislativní ukotvení obecních zpravodajů doplňují ustanovení z Listiny základních práv a svobod (čl. 17 ústavního zákona č. 2/1993 Sb.) a zákona o územní samosprávě č. 128/2000 Sb., o obcích (obecních zřízeních).

Radniční periodika jsou definována jako periodický tisk, jehož vydávání zajišťují orgány územních samosprávných celků, popřípadě jiné jimi zřízené osoby (§ 3 Zákona č. 46/2000 Sb).⁵ Obsah periodika se vztahuje k dění v územní samosprávě. Jeho vydávání je hrazeno z veřejných prostředků a spadá do výkonu samostatné působnosti obce (§ 35 Zákona č. 128/2000 Sb). Definice periodického tisku územního samosprávného celku je založená na osobě vydavatele, který odpovídá za jeho celkový (i politický) obsah a charakter. Vydavatel je dále povinen v každém čísle uveřejnit název a označení periodika územního samosprávného celku, periodicitu, místo, číslo a den jeho vydávání, evidenční číslo přidělené ministerstvem kultury a název vydavatele (§8 Zákona č. 46/2000 Sb). Povinné údaje slouží pro veřejné označení oficiálního radničního periodika. Novela tiskového zákona zavedla vydavateli povinnost uveřejnit v periodiku doplňující informace předložené členem zastupitelstva obce, který má možnost vymáhat toto právo i soudní cestou, pokud nebude naplněno do 3 měsíců od jeho podání (§ 11a Zákona č. 46/2000 Sb.). Cílem této změny je dát prostor opozici, aby mohla adekvátně reagovat na uveřejněné informace a sdělit veřejnosti jiný, nezveřejněný pohled.

Tiskový zákon ukládá vydavateli povinnost poskytování objektivních a vyvážených informací o komunálním dění za účelem zajištění plurality prezentovaných názorů a zájmů politických stran. Vydavatel je rovněž povinen poskytnout přiměřený prostor pro vyjádření politických názorů členů zastupitelstva obce, respektive opozičních uskupení (§ 4a Zákona č. 46/2000 Sb), a to za účelem posílení demokratické názorové plurality periodika. Požadavek vyrovnaného přístupu do obsahu zpravodajů však není v zákoně přesně vymezen a kvantifikován. Zde se lze pouze opírat o upřesnění, které vyplývá z rozsudku Nejvyššího správního soudu, vydaného ve věci vyváženosti a rovného přístupu kandidátů politických stran do veřejnoprávních médií. Rozsudek uvádí, že prostor v médiích by měl být přiměřený politickému a společenskému významu dané politické strany či hnutí. Neznamená to povinnost

⁵ Za periodický tisk jsou považovány noviny, časopisy a jiné tiskoviny vydávané pod stejným názvem, se stejným obsahovým zaměřením a v jednotné grafické úpravě nejméně dvakrát v kalendářním roce (§ 3 Zákona č. 46/2000 Sb).

médií zajišťovat mechanicky stejný prostor pro jednotlivé politické strany a osoby, pravidlo možnosti rovného přístupu však musí být uplatněno (Rozsudek Nejvyššího správního soudu č. j. Vol 15/2006-20). Vyváženost se hodnotí vůči celému politickému obsahu periodika, tedy v rámci všech článků a příspěvků. Důležitý je proto zejména prostor pro opoziční zastupitele. Ten by měl odpovídat poměru mezi koalicí a opozicí v zastupitelstvu. Dá se očekávat, že se o zástupcích koalice, kteří jsou hlavními iniciátory místní politiky, bude referovat více než o aktivitách a názorech zástupců opozice. Proto lze tolerovat, bude-li poměr názorů zastupitelů vychýlen ve prospěch představitelů koalice ve výši okolo 10–15 %. (Kameník, Kužílek 2015a: 20–21).

Opatření na zrovnoprávnění politické komunikace a soutěže, které přináší novela tiskového zákona, jsou však odborníky hodnocena jako nedostatečná. Chybí především vymahatelnost plnění uvedených povinností (Česká televize 2012). Dále novela jasně nestanovuje vynutitelné zastoupení politickým subjektům v obsahu radničního periodika. Tříměsíční lhůta na otištění doplňujících informací z řad členů zastupitelstva ponechává opozici stále v nerovném postavení. Neumožňuje ji reagovat pohotově, neboť doplňující informace, která je zveřejněna tři měsíce po podání žádosti, již nemusí být aktuální a občané ji nemusí vnímat v kontextu minulých událostí (Bielinová 2013). Kritizován je také omezený počet subjektů (pouze člen zastupitelstva), které mohou podat žádost o uveřejnění dodatečných informací (Slováková 2012). Vyhrazený prostor pro sdělení opozice nemusí nutně vést ke zrovnoprávnění politických subjektů. Zbývající prostor ve zpravodaji může být věnován vyvracení názorů opozice a vyzdvihování vedoucích politických stran na radnici a starosty prostřednictvím textu a fotografií.

Metodologie, data a hypotézy

Dosavadní studie v českém prostředí, které byly zaměřeny na prezentaci politiků v obecních zpravodajích, si kladly za cíl srovnání obecních zpravodajů z různě velkých sídel, popřípadě se soustředily na zpravodaje menších obcí (Kužílek 2006; Kameník, Kužílek 2015a; Fleissner, Müller 2016). Pro potřeby tohoto textu se nicméně v rámci kompromisu mezi dostupností dat a jejich vzájemnou porovnatelností zaměříme na obecní periodika vydávaná v krajských městech. Je nutné připomenout, že výběr krajských měst nenaplňuje zásady reprezentativnosti na úrovni jednotlivých municipalit, článek nicméně nemá ambici zobecňovat svá zjištění, ale poukázat na problematiku vyváženosti obsahu obecních zpravodajů a podnítit další výzkum této problematiky, která je i po přijetí zákonných protiopatření stále velmi aktuální jak z hlediska výzkumu, tak z hlediska praktického a spravedlivého fungování obcí.⁶

Za rok 2014 jsme pomocí kvantitativní obsahové analýzy nasbírali data ze 122 obecních periodik ze všech krajských měst s vyloučením Prahy⁷ a Českých Budějovic, které ve sledovaném období nevydávaly standardní obecní periodikum. Většina sledovaných krajských měst vydávala tisk s periodicitou 11 až 12 čísel za sledované období, Ústí nad Labem pouze 8 (kvůli dvoutříměsíčním vydáním). Data o četnosti zmínek v jednotlivých vydáních byla sbírána proškoleným kóděrem. V problémových případech, kdy nebylo snadné určit, zda se

⁶ Krajská města byla zvolena, mimo jiné, pro svůj význam (hlavně pro prestiž politických stran), který se blíží celostátní úrovni (rozhoduje o miliardových rozpočtech, politici jsou aktivní v hierarchii stran i na celostátní úrovni apod.).

⁷ Vzhledem k nutnosti sledovat jednotlivé městské části a její specifické postavení krajského města a kraje zároveň.

jedná o zmínku dle nastavených kritérií či nikoliv, bylo jejich zahrnutí kontrolováno druhým, případně i třetím kódérem. Vzájemná kontrola zajišťuje vysokou validitu sebraných dat.

Lokální politice je ve zpravodajích věnována značná pozornost, což navozuje otázku, jaký prostor je poskytován jednotlivým politickým subjektům? Přestože je otázka vyváženosti jakýchkoli médií (nejen obecních zpravodajů) často posuzována ze subjektivní roviny, náš výzkum se zaměřuje na formální a obsahovou skladbu zpravodajů s důrazem na objektivně měřitelná kritéria, tedy zda a do jaké míry docházelo k naplňování vybraných zákonných opatření novely tiskového zákona z roku 2013 v obecních zpravodajích krajských měst České republiky ve volebním roce 2014.

Ověřujeme, zda radniční periodika naplňují formální požadavky, stanovené novelou zákona, tzn., zda je přítomna informace o celém názvu *periodika*, *datu vydání*, *číslu vydání*, *místu vydání*, *periodicitě vydávání*, *evidenčním číslu přiděleném MŠMT* a *názvu vydavatele*. K proměnným definovaným novelou tiskového zákona jsme přidali další (formální) kritéria, jako *formát zpravodaje* (A4 apod.), *počet stran*, *cenu za jedno vydání*, *náklad* (počet výtisků na jedno vydání), *formu distribuce* (elektronicky, papírově či oboje), *příslušnost redakce* (městská, soukromá či kombinovaná) a případnou *politickou (stranickou) nebo jinou (politicky zaměřenou) angažovanost šéfredaktora*.

Primárním cílem výzkumu je testování, zda obecní periodika dodržují zásadu vyváženosti politického obsahu dle kritéria společenské důležitosti stanovené v rozsudku Nejvyššího správního soudu. V daném případě lze uplatnit i tzv. Okrentův zákon, často využívaný veřejnoprávními médii při zajištění vyváženosti politického zpravodajství.⁸ Stejně tak při měření společenské důležitosti vycházíme ze standardů nastavených např. Českou televizí při zvaní hostů do předvolebních politických debat (míra důležitosti je odvozována od volebního potenciálu politického subjektu). Jelikož nemáme k dispozici dobově aktuální volební potenciály jednotlivých stran na lokální úrovni, využijeme volebních výsledků komunálních voleb z roku 2010 (používáme údaje ze serveru volby.cz). Považujeme je za spolehlivý indikátor společenské důležitosti dané strany či koalice v lokálním prostoru dané obce. Jsme si vědomi, že na proměnnou společenské důležitosti v průběhu volebního období působí další externí faktory, což považujeme za určitý limit navrhovaného metodologického řešení výzkumu. Nicméně, vzhledem k dostupnosti objektivních empirických dat, je pro náš cíl výzkumu tento metodologický postup nejvhodnější. Předpokládáme, že prostor poskytnutý koaliční straně či celé radniční koalici v obecním periodiku, stanovený dle společenské důležitosti, by měl přibližně (s tolerancí 10–15 %, jak bylo uvedeno výše) odpovídat prostoru poskytnutém opoziční straně či koalici dle stejných kritérií.

Hypotéza 1: *Poměr četnosti zmínek o koaličních a opozičních stranách v obecních zpravodajích bude s tolerancí 10–15 % odpovídat poměru procentuálního volebního zisku koaličních a opozičních stran.*

Problematika vyváženosti nabývá kritičtějších podob právě v předvolebním období, kdy výrazné zvýšení četnosti zmínek například ve prospěch koalice může být významným faktorem ovlivňujícím následné rozhodování voličů ve volbách. Předchozí práce ukázaly, že zvýhodňování radničních koalic nebylo ojedinělé, což měl tiskový zákon minimálně redukovat, ne-li podobnému jednání zcela zamezit. Přesto v rámci našeho textu testujeme

⁸ Text může být nevyvážený, protože i skutečnost je z principu nevyvážená (nelze uplatnit pravidlo 50:50).

předpoklad, že bude přítomen citelný nárůst počtu zmínek pro koaliční či opoziční strany v období před volbami.

Hypotéza 2: *S blížícím se termínem komunálních voleb se bude zvyšovat počet zmínek o koaličních stranách, přičemž počet zmínek o opozici bude klesat nebo bude konstantní.*

Při výzkumu a studiu lokálních periodik je nezbytné vypořádat se s několika metodologickými obtížemi. Poměrně často se při počítání zmínek o jednotlivých stranách či radničních koalicích (a následném přepočtu na poměry ve vztahu ke stranám či koalicím opozičním) setkáváme s tím, že zmínky o politických představitelích nejsou uvedeny společně s informací o jejich stranické příslušnosti. Velmi často se v obecních zpravodajích dočítáme formulace „náměstek primátora říká“ nebo „radní města představuje“, „zastupitelka města uvádí“ atp. Ačkoliv jsou v naprosté většině zmíněné politicky exponované osoby členy a reprezentanty politických stran, nejsou s tímto přídomkem (například „radní za ČSSD“) ve zpravodajích prezentováni.

Vzhledem k tomu, že jednou z klíčových otázek našeho výzkumu je zjistit, jaký je dáván jednotlivým politickým subjektům v těchto periodikách prostor (a zda je vyvážený), nabízel se dvě varianty řešení. (1) Brát v úvahu pouze ty případy, kdy je u daného vyjádření politika uvedena i jeho stranická příslušnost, a nebo (2) za relevantní považovat i zmínky o politických představitelích, u nichž tato informace absentuje a následně ji dohledat. V našem výzkumu jsme postupovali dle varianty 2, vědomi si limitů, které obnáší. Zařazeny proto byly zmínky a formulace jako „vedení města“, „vládnoucí strany“, „představitelé města“, „zástupci města“, „městští radní“, „radní“, „radnice“, „radniční koalice“, „koalice“, „koaliční partneři“, „koaliční zastupitelé“, „koaliční většina“, „politická reprezentace“, „členové vedení“, „vítězné strany“ (koaliční), „městská správa“, „rada města“, „město“ (bylo-li zřejmé, že se jedná o vedení města), „opozice“, „opoziční zastupitelé“ aj. Naopak jsme nezahrnovali výsledky voleb a představení nových radních/zastupitelů v povolebních vydáních.

Pokud bychom se na tento metodologický problém podívali pohledem adresáta periodika, museli bychom se vypořádat s otázkou, zdali si je čtenář vědom politické příslušnosti politika, kterému je prostor v tomto médiu dáván a u něhož není informace o politické příslušnosti uvedena. Vzhledem k četnosti tohoto jevu (neuvádění stranické příslušnosti) se lze domnívat, že je tak činěno s vědomím vydavatele, a to z toho důvodu, že nedochází k většímu opakování zkratk nejexponovanějších politických stran. Efekt na voliče však nemusí být zanedbatelný a předpokládáme, že čtenář periodika zároveň vnímá politickou situaci ve městě, zmínku například o radniční koalici si proto spojí s konkrétními stranami.

Druhou metodologickou obtíží je hodnocení obsahu jednotlivých sdělení. Je velmi složité, a bez podrobné znalosti kontextu daného případu nemožné, hodnotit z hlediska politického obsahu vyznění daného příspěvku. Přestože jsme pracovníčně extrahovali negativní zmínky jak o radničních koalicích, tak i opozici, závěry našich analýz by to nezměnilo, naopak spíše prohloubilo. Vzhledem k nižší validitě získaných dat a nutnému specifickému výzkumu jsme tato data do výsledných analýz nezahrnuli. Naš výzkum proto není zaměřen na hodnocení obsahové stránky z hlediska významu.

Četnost zmínek sledujeme samostatně pro radniční koalice i opoziční strany jako celek, třetí subjekty (zpravidla příspěvkové organizace města) a komerční subjekty (nepolitická inzerce). Zároveň sledujeme zmínky samostatně pro nejsilnější a druhou nejsilnější koaliční i opoziční stranu. Jako doplňující proměnné sledujeme přítomnost

“*slova starosty*”, označené inzerce jednotlivých subjektů (a způsob jejich označení), počet stran vyhrazených pro názory občanů, údaje o redakčních radách obecních zpravodajů aj. Doplnující proměnné ve výsledné analýze nicméně neuvádíme buď pro irelevantnost pro naše zjištění, nízkou variabilitu (a tedy nízkou relevantnost pro zjištění sledovaných vztahů) nebo je z důvodu místa a potřeby podrobnějšího výzkumu zmiňujeme jen v rámci diskuze.

Data ověřujeme pomocí přepočtů na vzájemně porovnatelné poměry. Poměry dle volebních výsledků vychází z průměru mezi procenty hlasů a procenty mandátů pro každou jednotlivou stranu či koalici (volební klauzule a přepočet hlasů na mandáty způsobuje mírné zkreslení v řádech desetin). Poměry zmínek i poměry dle volebních výsledků jsou kráceny na společný základ o hodnotě 1 pro opoziční stranu/koalici a vzájemně komparovány. Pro základní orientaci provádíme jednovýběrový t-test pro zjištění statisticky významných odlišností mezi četností zmínek o koaličních a opozičních stranách napříč jednotlivými vydáními obecních zpravodajů. Jsme si vědomi vhodnosti využití metody lineárního regresního modelování pro tento případ, vzhledem k nízké variabilitě potenciálních kontrolních proměnných (některé z nich mají dokonce formu konstanty) nicméně nejsme schopni dostatečně kontrolovat efekt dalších faktorů. I při dostatku variace v kontrolních proměnných by regresní modelování muselo využít fixních efektů (k oddělení efektů specifických pro každé město). Vzhledem k nízkému počtu případů je hrozba zkreslení při takovém modelování značná. Ze stejných důvodů nevyužijeme ani regresní modelování pro panelová data (pro sledování efektu proměnných na nárůst četnosti zmínek před termínem voleb). Vypovídající v našem případě bude spíše sledování trendu vývoje četnosti zmínek mezi jednotlivými vydáními obecních periodik a porovnávání dat přepočtených na společný základ dle stanovených kritérií.

Empirické výsledky

První z výzkumných otázek sleduje, zda a do jaké míry jsou naplňována formální kritéria obecního zpravodaje dle novely tiskového zákona z roku 2013. Všechna sledovaná krajská města ve svých periodikách naplňují veškerá formální kritéria stanovená tímto zákonem. Drobná výtka může směřovat k uvedení data vydání, kdy některá z měst uvádí pouze měsíc a rok vydání, což při snaze sledovat obsah média před určitým datem (např. termínem voleb) komplikuje situaci.

Na základě druhé výzkumné otázky se věnujeme analýze kritéria vyváženosti politického obsahu obecního zpravodaje s důrazem na společenskou důležitost jednotlivých politických subjektů. Výsledky analýzy ukazuje tabulka 1.

Ačkoli by se dalo očekávat, že vyváženost nebude absolutní a ani hranice tolerance 10–15 % nebude hranicí reálně možnou, výsledné poměry ukazují, že o vyváženosti v obecních zpravodajích nelze hovořit. Jednovýběrový t-test ukazuje, že existuje nenáhodná statisticky významná odlišnost mezi zmínkami pro radniční koalice jako celek a opozici jako celek a to napříč obecními zpravodaji v krajských městech. Ačkoli poměry dle volebních výsledků ukazují, že s výjimkou Pardubic (2,5 : 1) bychom měli pozorovat ne více, jak dvojnásobnou převahu zmínek ve prospěch koaličních stran, takřka ve všech případech by se vyváženosti nedosáhlo ani po několikanásobném vynásobení hodnoty kritéria tolerance. Dva z případů, Ostrava (136 : 1) a Hradec Králové (114 : 1), dosahují velmi vysoké hodnoty nepoměru mezi zmínkami pro koaliční a opoziční strany. Zatímco případ Hradce Králové je vysvětlitelný celkově nižší mírou zastoupení politického zpravodajství (nízká četnost zmínek nejen pro opozici, ale i koalici) a v období před volbami dochází spíše k poklesu zmínek než

jejich nárůstu, jak bude patrné dále v textu, případ Ostravy naznačuje velmi vysokou nevyváženost ve prospěch koaličních stran a to jednotlivě i jako celek. Vysokou nevyváženost (více jak desetinásobné zvýhodnění koaličních stran) můžeme pozorovat i v případě Pardubic (52,7 : 1), Jihlavy (15,8 : 1) a Olomouce (12,8 : 1).

Tabulka 1: Komparace poměrů zmínek s poměry hlasů/mandátů

Krajské město	Poměry zmínek			Poměry hlasů/mandátů	
	Koalice X opozice**	Nejsilnější koaliční strana X Nejsilnější opoziční strana	Druhá nejsilnější koaliční strana X Nejsilnější opoziční strana	Koalice X Opozice	Nejsilnější koaliční strana X Nejsilnější opoziční strana
Olomouc	12,8 : 1	10,6 : 1	5,5 : 1	1,2 : 1	0,8 : 1
Brno	4,4 : 1	7,6 : 1	2,5 : 1	1,5 : 1	2,1 : 1
Zlín	8 : 1	5,2 : 1	16,3 : 1	1,6 : 1	1,6 : 1
Ostrava	136 : 1	14,3 : 0*	8,7 : 1	1,5 : 1	2,1 : 1
Pardubice	52,7 : 1	24 : 1	77 : 1	2,5 : 1	1,5 : 1
Jihlava	15,8 : 1	4,5 : 1	8,3 : 1	1,6 : 1	1,6 : 1
Hradec Králové	114 : 1	1 : 0*	2,8 : 1	1,4 : 1	0,8 : 1
Liberec	7,9 : 1	3,6 : 1	3,4 : 1	1,8 : 1	1,1 : 1
Ústí nad Labem	6 : 1	13,2 : 1	1,6 : 1	2 : 1	2 : 1
Karlovy Vary	5,5 : 1	7 : 1	2,9 : 1	1,1 : 1	1,1 : 1
Plzeň	9,5 : 1	8 : 1	4,5 : 1	1,4 : 1	2 : 1

Poznámky: Hodnota „1“ je vždy hodnota opozice/opoziční strany s výjimkou označených případů (*)

* Opozice/opoziční strana neměla ve sledovaném období žádnou zmínku

**Proveden jednovýběrový t-test → existuje nenáhodná statisticky významná odlišnost mezi počty zmínek pro koaliční a opoziční strany napříč jednotlivými obecními zpravodaji

Zdroj: Autor; vlastní výpočet.

Z pohledu nikoli celých koalic, ale nejsilnějších stran jednotlivých radničních bloků, pozorujeme vysokou nevyváženost v případě Pardubic, Ostravy, Ústí nad Labem a Olomouce.

Lze uvažovat, zda nízká četnost zmínek o opozičních stranách nemůže jít částečně na vrub neaktivity opozičních stran, které nechtějí dostatečně publikovat své názory v obecním zpravodaji. Reálná praxe a nastavení pravidla tříměsíční lhůty pro otisknutí textu třetích stran spíše naznačují, že chyba je na straně koaličních stran, které mají do obecního zpravodaje daleko snazší přístup a neposkytnou opozici dostatek prostoru. Problematické z metodologického hlediska může být naše neodlišování zmínek z publikovaných informací o životě města, byť s náznakem stranické příslušnosti osoby/koalice, o které se hovoří, od politické inzerce tzv. “na zadání”. V rámci výzkumu jsme sledovali počet inzertních článků pro koalici i opozici a její řádné označování. Z pohledu měst s nejvyšší nevyvážeností dle poměrů, Ostrava ve sledovaném období nepublikovala žádnou standardní politickou inzerci, stejně tak Hradec Králové. Pardubice publikovaly několik málo inzertních článků opozice v číslech vydávaných před termínem voleb (1–2 články na jedno vydání), inzerce však byla vyznačena nejasně. Jihlava publikovala podobný počet neoznačených inzertních článků opozice v průběhu roku (bez koncentrace v období před volbami). Olomouc vydávala vyváženě inzertní články (do

počtu 2) pro koaliční i opoziční strany v průběhu roku, jako inzerci však označovala pouze články opozice. Kompletní data kvůli obsáhlosti neuvádíme v tabulce.

Je patrné, že obecní zpravodaje mají problémy s vyvážeností politického obsahu i po přijetí novely tiskového zákona a rozsudku Nejvyššího správního soudu. I při zahrnutí velmi volných kritérií tolerance většina krajských měst dosahuje vysoké hodnoty nevyváženosti politického obsahu, co do počtů zmínek o koalici/opozici. Uvedená zjištění vyvrací hypotézu č. 1. Ačkoli nemáme srovnání s předchozím obdobím a také nevíme, zda se vzorec uveřejňování politického obsahu bude opakovat i do budoucna, lze předpokládat, že problém přetrvává.

Zajímavým úkazem je rovněž srovnání poměru zmínek mezi druhou nejsilnější koaliční stranou a nejsilnější opoziční stranou. V případě Pardubic, Zlína, Jihlavy a v menší míře i Hradce Králové je poměr mezi druhou nejsilnější stranou koalice a nejsilnější stranou opozice vyšší než poměr mezi nejsilnějšími stranami obou bloků. Ačkoli je ve všech těchto městech (s výjimkou Hradce Králové) druhá nejsilnější koaliční strana silnější než nejsilnější strana opoziční, poměry dle volebních výsledků jsou nižší a při započítání tolerance by měly být strany zastoupeny de facto vyváženě. Poměry zmínek tomu neodpovídají.

Jsme si vědomi, že se jedná pouze o mechanický přepočítání zmínek v obecním zpravodaji bez dostatečného zahrnutí kvalitativní roviny a že v některých případech by se společenská důležitost koaličních stran mohla zvýšit při znalosti místního kontextu. Přesto bychom očekávali, že násobný rozdíl mezi stranami koalice a opozice v četnosti zmínek bude maximálně v několika jednotkách, ne desítkách.

Druhá teze našeho výzkumu sleduje potenciální nárůst četnosti zmínek v období před termínem komunálních voleb. Předpoklad založený na tezích dřívějších výzkumů počítá se zvýhodněním koaličních stran co do přístupu k publikování v obecním zpravodaji a tudíž i nárůst zmínek o koaličních stranách. Trend vývoje četnosti zmínek pro koaliční strany ukazuje tabulka 2, pro opozici pak tabulka 3. Vzhledem k tomu, že některá města vydávají dvojčísla a jejich zahrnutí dle měsíců by mohlo zkreslit počty zmínek (nebo by se musely rozdělit do jednotlivých měsíců, čímž by se nezachytil trend vývoje), jednotlivé případy reprezentují jedno vydání obecního zpravodaje, nikoli jeden měsíc. Řádky následující po četnosti zmínek ukazují rozdíly četnosti zmínek mezi předchozím a sledovaným vydáním obecního zpravodaje. Barevně zvýrazněné případy reprezentují vydání po termínu komunálních voleb 2014 a pracují s četností zmínek pro jiné strany a koalice (avšak sledují stejný trend).

Pozorujeme-li vývoj četnosti mezi krajskými městy v době 2–3 vydání obecního zpravodaje před termínem komunálních voleb, nárůst počtu zmínek zaznamenáváme u Olomouce (+15 v posledním vydání před volbami po předchozím poklesu) a Zlínu (+29 po předchozím poklesu). V obecních zpravodajích dalších měst došlo k poklesu v posledních vydáních před volbami po předchozím nárůstu (Karlovy Vary, Liberec, Ústí nad Labem) nebo dlouhodobější stagnaci (zanedbatelné výkyvy oběma směry v Brně, Jihlavě či Plzni). Zvláštním případem je Hradec Králové, kde došlo tři až čtyři vydání před volbami k razantnímu poklesu zmínek o koalici a nízká hodnota zmínek jak o koalici, tak o opozici, se udržela až do voleb. Ačkoli neznáme kontext daného případu a může se jednat o náhodný vzorec dat, vyváženost skrze oslabení propagace koalice alespoň v období před volbami však může být také cestou.

Tabulka 2: Nominální změna v počtu zmínek o koaličních stranách mezi vydáními obecního zpravodaje

Vývoj počtu zmínek o koaličních stranách mezi jednotlivými vydáními obecního zpravodaje													
Pořadí vydání	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Olomouc		61	59	92	34	46	53	59	39	54	32	41	119
	Δ		-2	+33	-58	+12	+7	+6	-20	+15	-22	+9	+78
Brno		32	27	21	28	20	20	26	28	26	8	56	
	Δ		-5	-6	+7	-8	0	+6	+2	-2	-18	+48	
Zlín		39	54	23	20	45	44	47	20	41	49	38	101
	Δ		+15	-31	-3	+25	-1	+3	-27	+21	+8	-11	+63
Ostrava		20	18	13	19	20	32	43	32	26	7	41	
	Δ		-2	-5	+6	+1	+12	+11	-11	-6	-19	+34	
Pardubice		12	14	19	14	13	12	26	20	11	3	14	
	Δ		+2	+5	-5	-1	-1	+14	-6	-9	-8	+11	
Jihlava		21	20	25	17	22	44	21	13	14	16	8	32
	Δ		-1	+5	-8	+5	+22	-23	-8	+1	+2	-8	+24
Hradec Králové		11	9	19	6	25	17	0	1	1	12	12	1
	Δ		-2	+10	-13	+19	-8	-17	+1	0	+11	0	-11
Liberec		32	41	33	56	45	55	43	38	25	27	38	
	Δ		+9	-8	+23	-11	+10	-12	-5	-13	+2	+11	
Ústí nad Labem		64	51	33	79	92	68	71	19				
	Δ		-13	-18	+46	+13	-24	+3	-52				
Karlovy Vary		13	18	14	7	8	5	10	12	22	10	2	10
	Δ		+5	-4	-7	+1	-3	+5	+2	+10	-12	-8	+8
Plzeň		7	2	1	8	1	0	3	7	10	18		
	Δ		-5	-1	+7	-7	-1	+3	+4	+3	+8		

Poznámka: Šedě podbarvena vydání zpravodajů po komunálních volbách 2014

Zdroj: Autor; vlastní výpočet.

Tabulka 3: Nominální změna v počtu zmínek o opozičních stranách mezi vydáními obecního zpravodaje

Vývoj počtu zmínek o opozičních stranách mezi jednotlivými vydáními obecního zpravodaje													
Pořadí vydání	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	
Olomouc		0	3	1	4	7	0	1	3	1	2	14	18
	Δ		+3	-2	+3	+3	-7	+1	+2	-2	+1	+12	+4
Brno		10	4	4	10	7	3	10	9	9	1	0	
	Δ		-6	0	+6	-3	-4	+7	-1	0	-8	-1	
Zlín		4	5	3	3	6	5	3	3	3	7	0	23
	Δ		+1	-2	0	+3	-1	-2	0	0	+4	-7	+23
Ostrava		0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	2	
	Δ		0	0	0	0	0	0	0	0	0	+2	
Pardubice		0	0	1	0	0	0	0	0	0	0	2	
	Δ		0	+1	-1	0	0	0	0	0	0	+2	

Vývoj počtu zmínek o opozičních stranách mezi jednotlivými vydáními obecního zpravodaje												
Pořadí vydání	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12
Jihlava	0	0	4	0	1	8	0	3	0	0	0	0
	Δ	0	+4	-4	+1	+7	-8	+3	-3	0	0	0
Hradec Králové	1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
	Δ	-1	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Liberec	4	3	7	7	6	5	14	7	1	0	1	
	Δ	-1	+4	0	-1	-1	+9	-7	-6	-1	+1	
Ústí nad Labem	2	5	9	10	12	4	4	34				
	Δ	+3	+4	+1	+2	-8	0	+30				
Karlovy Vary	0	0	0	0	1	0	0	3	19	1	0	0
	Δ	0	0	0	+1	-1	0	+3	+16	-18	-1	0
Plzeň	0	0	0	0	0	0	0	0	4	2		
	Δ	0	0	0	0	0	0	0	+4	-2		

Poznámka: Šedě podbarvena vydání zpravodajů po komunálních volbách 2014.

Zdroj: Autor; vlastní výpočet.

V případě opozice bychom očekávali buď pokles nebo stagnaci v období před volbami. Vzhledem k celkově slabé četnosti zmínek o opozici v průběhu celého roku 2014 je nicméně složité zaznamenat jakékoliv trendy v období před termínem komunálních voleb. Vzestupy a poklesy zmínek mohou také kopírovat specifické případy (aktuální problémy v daném městě), které nejsme schopni kvantitativně zachytit. Lze však říci, že s výjimkou Olomouce a Zlína, kde pozorujeme určitý nárůst četnosti zmínek o koalici v období před volbami nelze nalézt jasný vzorec zvýhodňování koalic v předvolebním období. Pokud jsou koaliční strany v obecních zpravodajích ve vztahu k volbám zvýhodňovány, děje se tak kontinuálně v průběhu celého roku (jak ukazují data o nevyváženosti politického obsahu zpravodajů). K tomuto závěru přispívá i fakt, že ve většině měst došlo k náhlému poklesu zmínek o koaličních stranách. Celkově vysoká úroveň četností zmínek o radniční koalici tak klesla až po konci volebního období a narostla zase pravděpodobně s představením programu nové koalice.

Diskuze

Aby bylo možné činit jednoznačné závěry o vyváženosti či nevyváženosti obecních zpravodajů, bylo by třeba dalšího podrobnějšího výzkumu, který by sledoval nejen jedno volební období, ale i volební období předchozí a následující, s cílem zjistit, zda se stejný trend vývoje neopakuje během každého roku. Nárůst zmínek v podzimních a zimních měsících může být následkem běžného bilancování na stránkách obecních zpravodajů za proběhlý rok. Ačkoli tímto nevysvětlíme mnohdy extrémně vysokou nevyváženost ve prospěch radniční koalice, při absenci empirických dat není možné vyvozovat dalekosáhlé závěry.

Vyjma rozšíření datové základny co do četnosti zmínek, či co do velikosti vzorku obcí, je další možnost směřování výzkumu obecních zpravodajů trojí. Problematika persvaze, personální zajištění a nastavení institucionálních pravidel vztahujících se k fungování obecních zpravodajů. Tak jako v běžných médiích⁹ i v obecních zpravodajích je běžné, že články

⁹ Například viz Němcová 2007.

hovořící o činnosti radniční koalice zaujímají první stránky, názory opozice a občanů až stránky poslední. Nejedná se o úmyslné zvýhodňování, ale pochopitelné editoriační zaměření obecního zpravodaje (persvaze) na aktuální problémy v obci, které jsou spojeny spíše s radniční koalicí, než opozicí. Samostatnou kapitolu pak představují případy, kdy na názory opozice a veřejnosti jednoduše nezbyde místo a ve zpravodaji tak zcela chybí.¹⁰ Je otázkou, zda by vyváženosti částečně nepomohlo fixní zařazení stránek určených opozici a názorům občanů na přední místa (jako ústupek opozici při celkovém zvýhodnění radniční koalice).

Z praktického fungování redakcí obecních zpravodajů nejen v rámci krajských měst lze vypozařovat, že často není určen nezávislý šéfredaktor, volený a jmenovaný např. zastupitelstvem obce, ale že je tento post běžně obsazován tiskovým mluvčím radnice. Ačkoli obsazení pozice mluvčím nemusí být samo o sobě problematické, osoba jmenovaná radniční koalicí bude přirozeně tíhnout k informování o radniční koalici, informování o názorech opozice se omezí na splnění zákonných pravidel. Problematická je také omezená kapacita opozičních zastupitelů trávit mnoho času tvorbou a šířením tiskových zpráv v obecním zpravodaji, tiskový mluvčí v tomto ohledu navyšuje kapacitu vládnoucích zastupitelů a tím jsou přirozeně zvýhodňováni.

Třetím problémem, na který by se měl další výzkum zaměřit, je postavení redakční rady. V rámci našeho výzkumu jsme zjišťovali, zda redakční radu města tvoří straníci, zastupci externí firmy či zda dochází ke spolupráci obou. Pouze Karlovy Vary mají redakční radu z externí firmy. V Olomouci, Brně, Zlínu, Pardubicích a Jihlavě spolupracují straníci s externí firmou, v Ostravě, Hradci Králové, Liberci, Ústí nad Labem a Plzni je redakční rada složená čistě ze straníků. Ani jedna skupina se zcela neprolíná s některou ze skupin co do problematiky vyváženosti, organizace redakční rady proto nebude hlavním problémem. Ze zkušeností dalších měst však lze poukázat na problém, kdy je redakční rada sama o sobě nevyvážená nebo nepracuje tak, jak by měla a nedochází k dostatečné kontrole publikovaných výstupů co do vyváženosti politického obsahu. V rámci demokratické kultury by mělo platit pravidlo, že redakční rada je jmenována např. poměrně z řad jak radniční koalice, tak opozice, veřejnosti, externích odborníků apod., pluralita redakční rady zajišťuje i vyšší pluralitu obsahu radničního periodika (srov. Kameník, Kužílek 2015a). V opačném případě zůstaneme v situaci, kdy opoziční strany sice kritizují v předvolebním období nevyváženost obecního zpravodaje, ale jakmile se ve volbách dostanou k moci, začnou "na oplátku" znevýhodňovat dosavadní vládnoucí strany a možnost změny směrem k vyváženějšímu politickému obsahu zpravodajů se tak uzavírá.

Závěr

Obecní zpravodaje jsou důležitým komunikačním nástrojem na lokální úrovni. Zaměření na problémy blízké lidem, poskytování informací o fungování samosprávy a bezplatná dostupnost jsou faktory, které činí obecní zpravodaje potenciálně důvěryhodnějšími periodiky než tiskoviny na národní úrovni. S mírou důvěryhodnosti by měla jít ruku v ruce i vyváženost jejich politického obsahu.

Náš výzkum se zaměřil na posouzení obsahových náležitostí obecních zpravodajů definovaných v novele tiskového zákona z roku 2013 a rozsudku Nejvyššího správního soudu z roku 2014, konkrétně na naplňování povinných formálních náležitostí a vyváženosti

¹⁰ Například v Olomouci při řešení problematiky Šantovka Tower měly na straně určené k názorům opozice a veřejnosti přednost křížovka a inzeráty (viz Zuntých 2014).

politického obsahu zpravodaje, a to v průběhu roku 2014 s důrazem na vývoj obsahu před termínem komunálních voleb v témže roce.

Formální náležitosti plnily obecní zpravodaje všech sledovaných krajských měst. V analýze jsme tuto skutečnost konstatovali, dále jsme však s těmito údaji nepracovali pro jejich takřka nulovou variabilitu a nerelevantnost pro další zjištění.

V rámci řešení problematiky vyváženosti politického obsahu zpravodajů jsme na základě předpokladů novely tiskového zákona a rozsudku Nejvyššího správního soudu předložili tezi, že poměr zmínek o koaličních a opozičních stranách v obecních zpravodajích bude s tolerancí 10–15 % odpovídat poměru procentuálního volebního zisku koaličních a opozičních stran. Provedená kvantitativní obsahová analýza textu obecních zpravodajů a následný přepočítání zmínek o koaličních a opozičních stranách na poměry porovnatelné s poměry dle volebních výsledků jako vyjádření společenské důležitosti jednotlivých stran/koalic podpořila neplatnost uvedené hypotézy. Ani s několikanásobným navýšením kritéria tolerance se nedosáhlo vyváženosti politického obsahu zpravodajů co do počtu zmínek. Radniční koalice krajských měst byly mnohdy extrémně zvýhodňovány (až desetinásobně vyšší četnosti zmínek) na úkor opozičních zastupitelů a veřejnosti jako takové. Zastoupení zmínek o radničních koalicích ani opozici neodpovídalo jejich společenské důležitosti objektivně měřené výsledky komunálních voleb.

Kromě vyváženosti politického obsahu, vycházející z definice Nejvyššího správního soudu, jsme se zaměřili na potenciální navýšení četnosti zmínek o radniční koalici (a související propad nebo minimálně stagnaci zmínek o opozici) v období před termínem komunálních voleb. Vyslovili jsme tezi, že s blížícím se termínem komunálních voleb se bude zvyšovat počet zmínek o koaličních stranách, přičemž počet zmínek o opozici bude klesat nebo bude konstantní. Sledování rozdílů mezi jednotlivými vydáními v průběhu času tuto hypotézu nepodpořilo. Ačkoli u některých měst došlo v několika posledních vydáních zpravodajů před termínem voleb k nárůstu počtu zmínek o radniční koalici (bez odpovídajícího nárůstu zmínek o opozici), u většiny měst počet zmínek spíše klesal nebo stagnoval s drobnými výkyvy. Vzhledem k výrazné nevyváženosti směrem k radniční koalici v průběhu celého roku, a vzhledem k propadu počtu zmínek o koalici ve vydání následujícím po volbách a následném prudkém nárůstu počtu zmínek o nové koalici v dalším vydání lze říci, že radniční koalice, pokud jsou zvýhodňovány, tak kontinuálně v průběhu celého roku (celého volebního období) bez dalšího nárůstu v období před volbami.

Analýza, kromě návrhu na rozšíření datové základny o další města a další vydání obecních zpravodajů (s důrazem na aktuální volební období), poukázala na problémy, které by měly být předmětem dalšího výzkumu, zejména na problematiku persvaze, personálního obsazení redakcí obecních zpravodajů a způsob fungování redakčních rad jako vyjádření institucionálního pravidla vycházejícího z demokratické kultury společnosti.

Je zřejmé, že ani po přijetí novely tiskového zákona a souvisejícím rozsudkem Nejvyššího správního soudu nedošlo k nápravě dříve kritizovaného stavu nevyváženosti politického obsahu v obecních zpravodajích. Odkaz na vyšší společenskou důležitost vládnoucí koalice nebyl postižitelný ani velmi vysokými kritérii tolerance nevyváženosti. Vládnoucí koalice byly v čase kontinuálně vysoce zvýhodňovány, v některých krajských městech dosahovala nevyváženost až absurdních rozměrů. Vyváženost politického obsahu obecních zpravodajů jako běžného měřítka demokratické kultury společnosti by proto měla být pevnou součástí diskuze nejen na lokální úrovni a měla by být předmětem zájmu podrobnějších výzkumů, sledujících širší období a více municipalit, k vyvození silnějších závěrů.

LITERATURA:

- AKTUALNE.CZ (2018). *Volby ve Strakonících jsou neplatné. Starosta si privatizoval město, řekl soud* [online]. 20. 11. 2018 [cit. 2019-03-31]. Dostupné z WWW: <<https://zpravy.aktualne.cz/domaci/volby-ve-strakonících-jsou-neplatné-rozhodl-soud-vítězna-str/r~a82a6094eccf11e884f6ac1f6b220ee8/?redirected=1554306215>>.
- BARBER, Benjamin (1984). *Strong democracy: Participatory politics for a new age*. Berkeley, CA: University of California Press.
- BAUGUT, Philip; FAWZI, Nayla; REINEMANN Carsten (2017). Close, Dependent, and Out of Touch with the People? Investigating and Explaining Local Political Communication Cultures in a Multilevel Analysis. *The International Journal of Press/Politics*. Vol. 22, no. 3, pp. 357–379. <https://doi.org/10.1177/1940161217705470>
- BIELINOVÁ, Petra (2013). Radniční periodika po novele tiskového zákona. *Moderní obec* [online]. 7. 3. 2013 [cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<http://moderniobec.cz/radnicni-periodika-po-novele-tiskoveho-zakona/>>.
- CABURNAY, Charlene; KREUTER, Matthew W. ; LUKE, Douglas A. (2003). The News on Health Behavior: Coverage of Diet, Activity, and Tobacco in Local Newspapers. *Health Education & Behavior*. Vol 30, no. 6, pp. 709–722. <https://doi.org/10.1177/1090198103255456>.
- COMAN, Claudiu; REZEANU, Catalina-Ionela; MIHALTE, Sandu-Ioan; KISS, Robert (2018). Highlighting the Image of the Local Government Institutions in Mass Media Based on the Results of the Content Analysis. *Juridical Current*. Vol 21, no. 1, pp. 39–56.
- COOPER, Sara; ANAFI, Patricia; SUN, Christina (2008). Content analysis of local newspaper coverage of the microbicide trials in South Africa. *International Quarterly of Community Health Education*, Vol. 29, no. 2, pp. 105–121. <https://doi.org/10.2190/IQ.29.2.b>
- ČERNÁ, Michaela (2013). *Tištěné obecní zpravodaje v okrese Praha-východ*. Rigorózní práce. Praha: Karlova univerzita v Praze, Fakulta sociálních věd.
- Česká televize (2012). Změní se žalostný stav radničních novin? Novela je má otevřít opozici. [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.ceskatelevize.cz/ct24/domaci/1149737-zmeni-se-zalostny-stav-radnicnich-novin-novela-je-ma-otevrit-opozici>>.
- Databáze periodického tisku pro veřejnost (nedatováno) [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<https://www.mkcr.cz/databaze-periodickeho-tisku-pro-verejnost-978.html#seznam>>.
- DRUCKMAN, James N. (2005). Media Matter: How Newspapers and Television News Cover Campaigns and Influence Voters. *Political Communication*. Vol. 22, no. 1, pp. 463–481. <https://doi.org/10.1080/10584600500311394>
- Důvodová zpráva k návrhu zákona ze dne 8. listopadu 2011. [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <http://www.korupce.cz/assets/protikorupcni-strategie-vlady/nal-leta-2011_2012/1b---duvodova-zprava-k-navrhu-zakona-ze-dne-8--listopadu-2011---predloženo-do-MPR.pdf>.
- FLEISSNER, Kamil; MÜLLER, Karel B. (2016). Radniční listy jako hlásné trouby politiků? Místní periodika jako indikátory demokratizace na lokální úrovni. *Mediální studia*. Vol. 2016, no. 1, pp. 113–139.
- FRANKLIN, Bob (2016). *The Future of Journalism: In an Age of Digital Media and Economic Uncertainty*. New York: Routledge.
- FUNG, Archon; WRIGHT, Eric Olin (2001). Deepening Democracy: Innovations in Empowered Participatory Governance. *Politics and Society*. Vol. 29, no. 1, pp. 5–41.

- GERBER, Alan; KARLAN, Dean; BERGRAN, Daniel (2007). Does The Media Matter? A Field Experiment Measuring the Effect of Newspapers on Voting Behavior and Political Opinions. *American Economic Journal: Applied Economics*. Vol. 1, no. 2, pp. 35–52. <https://doi.org/10.1257/app.1.2.35>
- GUREVITCH, Michael; COLEMAN, Stephen; BLUMER, Jay G. (2009). Political Communication: Old and New Media Relationships. *The ANNALS of the American Academy of Political and Social Science*. Vol. 625, no. 1, pp. 164–181. <https://doi.org/10.1177/0002716209339345>
- HALADA, Jan; OSVALDOVÁ, Barbora (2007). *Praktická encyklopedie žurnalistiky a marketingové komunikace*. Praha: Libri.
- HÁLEK, Pavel (2008). *Tištěné obecní zpravodaje v kontextu české mediální krajiny*. Rigorózní práce. Praha: Karlova univerzita v Praze, Fakulta sociálních věd.
- HURTÍKOVÁ, Hana (2016). *Framing televizního zpravodajství a jeho účinek na formování politických postojů ve veřejnosti: Případová studie pádu vlády Mirka Topolánka v roce 2009*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury.
- JIRÁK, Jan; ŘÍCHOVÁ, Blanka (2002). *Politická komunikace a média*. Praha: Karolinum.
- KAID, Linda Lee; HOLZ-BACHA, Christina (2008). *Encyclopedia of Political Communication*. Thousand Oaks, Londýn, Nové Dillí: Sage Publication.
- KAMENÍK, Martin; KUŽÍLEK, Oldřich (2015a). Manuál pro dobré radniční periodikum. *Oživení o. s.* [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/hlasna-trouba_manual_web.pdf>.
- KAMENÍK, Martin; KUŽÍLEK, Oldřich (2015b). Komu slouží radniční noviny. Analýza radničních periodik 2014. *Oživení, o.s.* [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.otvrenaspolecnost.cz/download-publication/893>>.
- KUŽÍLEK, Oldřich (2006). Závěrečná zpráva průzkumu radničních periodik v rámci projektu Radniční listy bez cenzury. *Oživení o. s.* [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<https://www.oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/10/Shrnuti-pruzkumu-radnicnich-periodik.pdf>>.
- LANG, Sabine (2004). Local Political Communication: Media and Local Publics in the Age of Globalization. In ESSER, Frank; PFETSCH, Barbara Pfetsch (eds.). *Comparing Political Communication*. Cambridge: Cambridge University Press, pp. 151–183.
- LANG, Sabine (2003). Local Political Communication and Citizen Participation. In MAAREK, Philippe; WOLFSFELD, Gadi; (eds.). *Political Communication in a New Era: A Cross-National Perspective*. London: Routledge, pp. 171–92.
- McLEOD, Jack M.; SCHEUFELE, Dietram A.; MOY, Patricia (1999). Community, Communication, and Participation: The Role of Mass Media and Interpersonal Discussion in Local Political Participation. *Political Communication*. Vol. 16, no. 3, pp. 315–336. <https://doi.org/10.1080/105846099198659>
- McNAIR, Brian (2017). *An Introduction to Political Communication*. 6. vydání. New York: Routledge.
- Ministerstvo vnitra České republiky (nedatováno). *Strategie vlády v boji proti korupci na období let 2011 a 2012* [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.mvcr.cz/clanek/uplna-verze-strategie-vlady-v-boji-proti-korupci-na-obdobi-let-2011-a-2012.aspx>>.
- NĚMCOVÁ, Veronika (2007). Zpracování politických událostí na stránkách deníků Mladá fronta Dnes a Právo (vzhledem k prezentaci levice a pravice). In ŠARADÍN, Pavel (ed.).

- Politické kampaně, volby a politický marketing*. Olomouc, Periplum, pp. 113–142.
- RIDOUT, Travis N.; FRANKLIN FOWLER, Erika (2012). Explaining Perceptions of Advertising Tone. *Political Research Quarterly*. Vol. 65, no. 1, pp. 62–75. <https://doi.org/10.1177/1065912910388189>
- RODGERS, Scott; BARNET, Clive; COCHRANE, Allan (2009). Mediating Urban Politics. *International Journal of Urban and Regional Research*. Vol. 33, no. 1, pp. 246–249. <https://doi.org/10.1111/j.1468-2427.2009.00845.x>
- Rozsudek Nejvyššího správního soudu (2006). Vol 15/2006 - 20 - Volby do Poslanecké sněmovny: povinnosti médií vůči kandidujícím subjektům. *Nejvyšší správní soud* [online]. 29. 6. 2006 [cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<https://iudictum.cz/2327/vol-15-2006-20>>.
- SCHEUFELE, Dietram A.; SHANAHAN, James; SEI-HILL, Kim (2002). Who cares about local politics? Media influences on local political involvement, issue awareness, and attitude strength. *Journalism & Mass Communication Quarterly*. Vol. 79, no. 2, pp. 427–444. <https://doi.org/10.1177/107769900207900211>
- SCHIFFLER, Adam (2006). Assessing Partisan Bias in Political News: The Case(s) of Local Senate Election Coverage. *Political Communication*. Vol. 23, no. 1, pp. 23–39. <https://doi.org/10.1080/10584600500476981>
- SLOVÁKOVÁ, Barbora (2012). Právní úprava vydávání „radničních“ novin. Epravo.cz [online]. 5. 6. 2012 [cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<https://www.epravo.cz/top/clanky/pravni-uprava-vydavani-radnicnich-novin-83093.html>>.
- SVATOŠOVÁ, Helena (2006). Vydávání tzv. „radničních novin“ v právních souvislostech. *Iuridicum Remedium*, o.s. [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<http://www.iure.org/16/vydavani-tzv-radnicnich-novin-v-pravnich-souvislostech>>.
- WASCHKOVÁ CÍSAŘOVÁ, Lenka (2013). Český lokální a regionální tisk mezi lety 1989 a 2009. Brno: Masarykova univerzita.
- Ústavní zákon č. 2/1993 Sb. ve znění ústavního zákona č. 162/1998 Sb. Listina základních práv a svobod [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<https://www.psp.cz/docs/laws/listina.html>>.
- Zákon č. 46/2000 Sb. Zákon o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon) [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-46>>.
- Zákon č. 128/2000 Sb. Zákon o obcích (obecní zřízení) [online; cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <<https://www.zakonyprolidi.cz/cs/2000-128>>.
- ZUNTYCH, Ondřej (2014). Kritika Radničních listů: odmítly prý reakci na Šantovka Tower. *Olomoucký deník* [online]. 16. 1. 2014 [cit. 2018-11-08]. Dostupné z WWW: <https://olomoucky.denik.cz/zpravy_region/radnicni-listy-celi-kritice-neotiskly-reakci-oponenta-vezaku-na-santovce-2014011.html>.