

EDIČNÍ ŘADA LIDSKÁ PRÁVA

# Politická práva

PAVEL MOLEK



Wolters Kluwer

# Politická práva

EDIČNÍ ŘADA **LIDSKÁ PRÁVA**

---

# Politická práva

PAVEL MOLEK

Vzor citace: MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s.

© JUDr. Mgr. Pavel Molek, Ph.D., LL.M., 2014

Recenzenti: JUDr. David Kosař, Ph.D., LL.M., J.S.D.,  
JUDr. Kateřina Šimáčková, Ph.D.,  
Mgr. et Mgr. Lubomír Majerčík, LL.M.

ISBN 978-80-7478-502-3 (brož.)  
ISBN 978-80-7478-575-7 (e-pub)

*Věnováno Kristýnce*



# Obsah

<b>Předmluva</b> .....	11
<b>1. Úvod</b> .....	15
<b>2. Svoboda projevu</b> .....	29
2.1 Historie a pojem .....	30
2.2 Nástroje ochrany .....	40
2.2.1 Univerzální ochrana .....	40
2.2.2 Evropská úmluva .....	42
2.2.3 Listina základních práv EU .....	50
2.2.4 Listina základních práv a svobod .....	53
2.2.5 Zákonná ochrana .....	54
2.3 Složky svobody projevu .....	59
2.3.1 Svoboda zastávat názory .....	61
2.3.2 Svoboda rozšiřovat informace a myšlenky .....	66
2.3.3 Svoboda přijímat informace a myšlenky .....	70
2.3.4 Zákaz cenzury .....	74
2.3.5 Právo vyžadovat informace .....	93
2.4 Formy a obsah projevu .....	108
2.4.1 Co není projev .....	109
2.4.2 Formy projevu .....	122
2.4.3 Obsah projevu .....	126
2.5 Podmínky omezení .....	140
2.5.1 Struktura podmínek .....	140
2.5.2 Stanovení zákonem .....	142
2.5.3 Legitimní důvod .....	145
2.5.4 Nezbytnost v demokratické společnosti .....	146
2.6 Důvody omezení .....	150
2.6.1 Národní bezpečnost .....	150
2.6.2 Územní celistvost .....	154
2.6.3 Veřejná bezpečnost .....	155
2.6.4 Předcházení nepokojům a zločinnosti .....	156
2.6.5 Ochrana zdraví .....	160
2.6.6 Ochrana morálky .....	162
2.6.7 Ochrana pověsti nebo práv jiných .....	174

2.6.8	Zabránění úniku důvěrných informací .....	199
2.6.9	Zachování autority a nestrannosti soudní moci .....	204
<b>3.</b>	<b>Právo petiční</b> .....	<b>215</b>
3.1	Pojem .....	215
3.2	Petice podle LZPS .....	221
3.3	Další typy petic .....	240
3.4	Petice v právu EU a v právu mezinárodním .....	244
<b>4.</b>	<b>Svoboda shromažďovací</b> .....	<b>250</b>
4.1	Pojem .....	250
4.2	Nástroje ochrany .....	259
4.3	Obsah shromažďovací svobody .....	261
4.4	Oznamování shromáždění .....	270
4.5	Možnosti omezení .....	278
4.5.1	Struktura omezení .....	278
4.5.2	Omezení: komu? .....	280
4.5.3	Omezení: kde? .....	281
4.5.4	Omezení: kdy? .....	291
4.5.5	Omezení: proč? .....	291
4.5.6	Omezení: jak? .....	302
<b>5.</b>	<b>Svoboda sdružovací</b> .....	<b>308</b>
5.1	Pojem .....	308
5.2	Nástroje ochrany .....	316
5.3	Obsah .....	320
5.4	Omezení .....	322
5.4.1	Omezení při vzniku .....	327
5.4.2	Omezení formou rozpuštění .....	336
5.4.3	Další omezení .....	345
5.5	Sdružování v politických stranách .....	349
5.5.1	Povaha politických stran .....	349
5.5.2	Vznik politických stran .....	359
5.5.3	Trvání politických stran .....	363
5.5.4	Zánik politických stran .....	374
5.6	Odborové sdružování .....	397
<b>6.</b>	<b>Právo na svobodné volby</b> .....	<b>415</b>
6.1	Pojem .....	415
6.2	Právní úprava .....	420
6.2.1	Vnitrostátní úprava .....	420
6.2.2	Univerzální nástroje ochrany lidských práv .....	423
6.2.3	Evropská úmluva .....	430



---

6.2.4 Unijní úprava .....	437
6.3 Charakteristiky voleb .....	446
6.3.1 Svobodné .....	447
6.3.2 Všeobecné .....	454
6.3.3 Rovné .....	473
6.3.4 Přímé .....	497
6.3.5 Tajné .....	500
6.3.6 Čestné? .....	505
6.4 Soudní kontrola .....	516
<b>7. Právo podílet se na správě věcí veřejných .....</b>	<b>523</b>
7.1 Referendum .....	526
7.2 Ostatní formy práva podílet se na správě věcí veřejných .....	532
7.3 Právo na přístup do veřejných funkcí .....	533
7.4 Právo setrvat ve veřejné funkci .....	546
<b>8. Právo na odpor .....</b>	<b>550</b>
8.1 Pojem a jeho paradoxnost .....	550
8.2 Historie .....	555
8.3 Obsah a subjekty .....	563
8.3.1 Vyřazení ústavních orgánů .....	564
8.3.2 Zaměření práva na odpor .....	566
8.3.3 Formy a meze práva na odpor .....	567
8.3.4 Nositelé práva na odpor .....	569
8.4 Občanská neposlušnost .....	573
<b>9. Závěr .....</b>	<b>578</b>
<b>Seznam zkratk .....</b>	<b>585</b>
<b>O autorovi .....</b>	<b>586</b>
<b>Seznam literatury .....</b>	<b>587</b>
<b>Přehled judikatury .....</b>	<b>595</b>
<b>Rejstřík .....</b>	<b>612</b>



# Předmluva

Nebudu asi daleko od pravdy, pokud uvedu, že jedním z podstatných rysů dneška je všeobecný nezájem o politiku. Lidé vnitřně necítí potřebu politické angažovanosti, a to zejména v její institucionalizované podobě. Politické strany jsou společností vnímány jen jako útočiště kariéristů, korupčníků či přinejmenším podivínů, k volbám chodí malé procento oprávněných voličů, spolkový život skomírá a svoboda projevu se stále více redukuje na bezobsažné výkřiky na facebooku či blozích. Řada středoškoláků a vysokoškoláků nedokáže vyjmenovat žádného člena vlády, shromažďovací právo je bohorovně přenecháváno extremistům na obou pólech politického spektra a soustavná „blbá nálada“ je brána jako nezměnitelný fakt. Jak trefně vyjádřil již Karel Čapek, *„většina politických ideálů vyjadřuje naše očekávání toho, co má kdesi nahoře udělat vláda nebo parlament, ale celkem velmi slabou představu toho, co máme tady dole dělat my“*.

Přitom člověk je již od dob Aristotela bytostí politickou a jeho veřejná angažovanost je velmi důležitá a pro demokratický systém nepostradatelná. Představa, že když budeme žít jen svůj soukromý život a nebudeme se starat o to, co se děje v našem vzdálenějším okolí, nemůže se vlastně nic až tak hrozného stát, je proto velmi naivní a krátkozraká.

Jak totiž řekl v hojně citovaném výroku německý teolog, luteránský pastor a jeden z nejznámějších protestantských odpůrců nacismu Martin Niemöller, *„když přišli nacisté pro komunisty, mlčel jsem – nebyl jsem přece komunist. Když zavírali sociální demokraty, mlčel jsem – nebyl jsem přece sociální demokrat. Když přišli pro odboráře, mlčel jsem – nebyl jsem přece odborář. Když přišli pro mě, nebyl už nikdo, kdo by se mohl ozvat.“*

Možná i proto je moc dobře, že zrovna nyní vychází kniha Pavla Molka, která vystavuje politická práva do středu naší pozornosti. Měli bychom si totiž připomenout, že právě politická práva byla hlavním požadavkem lidí demonstrujících a stávkujících v listopadu 1989 (vzpomeňme jen hesla typu „Konec vlády jedné strany!“, „Svobodné volby!“ a další), a nikoliv náhodou se proto první legislativní změny na jaře 1990 týkaly práva shromažďovacího, sdružovacího, petičního a volebního. Dnes bereme existenci těchto práv možná až jako příliš samozřejmou věc, necháváme je ležet ladem, velmi málo je využíváme a často je přenecháváme těm, kteří představují reálné ohrožení pro celý demokratický systém.

Politická práva přitom patří k právům, která vyžadují aktivní přístup jejich nositele. Svobodu projevu, shromažďovací právo či právo sdružovací totiž

můžeme využít jen tím, že je aktivně vykonáme. Napíšeme článek do novin, uspořádáme shromáždění anebo vstoupíme do spolku či politické strany. Smyšlem těchto práv je usilovat o dosažení nějakého konkrétního cíle: ať už tím cílem bude ochrana některých zájmů, prosazení politického programu, či „jen“ zachování současného stavu.

Je samozřejmě otázka, zda se dosažení tohoto cíle podaří, či nikoliv. Jak nicméně trefně poznamenal G. Chesterton, „*nikdy nelze bojovat na vítězné straně; nejdříve musíme za něco bojovat, a teprve potom zjistíme, která strana zvítězila*“. Právě o to jde především. Uvědomit si, k čemu mohou politická práva sloužit, a aktivně je využívat pro dobré věci. Myslím si, že kniha Pavla Molka může velmi pomoci ke správnému pochopení a používání politických práv. Mohu ji proto doporučit, a to zdaleka nejen studentům práv či politické vědy anebo zapáleným konstitucionalistům, nýbrž i lidem působícím v občanské společnosti a v neposlední řadě i všem, kteří jsou v politice aktivní anebo se na tuto dráhu připravují. Protože koneckonců jen se znalostí prostředků lze usilovat o dosažení cíle, a třeba nakonec společně s Chestertonem zjistíme, že jsme přece jen vyhráli. Jak s oblibou a s potutelným úsměvem říkával Václav Havel v pozdějších letech svého úřadování v prezidentské funkci, pravda a láska musí zvítězit nad lží a nenávisť. Aspoň někdy.

K napsání této obsáhlé monografie je Pavel Molek nepochybně povolán. Kromě toho, že úspěšně absolvoval studium práv a politické vědy a ústavní právo a politologii přednáší nejen v České republice, nýbrž i na pravidelných turné v zahraničí; řadu let také pracoval na Nejvyšším správním soudu, který právě politická práva vykládá a aplikuje, a v současnosti působí na Ústavním soudu, jehož význam v oblasti interpretace politických práv je velezásadní. Zmíněné skutečnosti dávají čtenáři záruku toho, že předložená kniha je odborně fundovaná, psaná pečlivě a informačně přínosná.

Rád bych na Pavla Molka prozradil, že jako student řadu let prováděl turisty na zámku v Třeboni. Zmiňuji to proto, že tato průvodcovská činnost se Pavlu Molkovi zaryla hluboko pod kůži a ku prospěchu věci ji využívá i ve svojí akademické kariéře. Ani knihu o politických právech proto nepsal tak, jak pohříchu často činí jeho někteří akademičtí kolegové: suchopárně, mdle, bez vlastního (třeba i kontroverzního) názoru a hodnocení. Texty Pavla Molka jsou mimořádně čtivé. Čtenáře nepoučuje, nesnaží se mu imponovat znalostmi a nezneužívá svoji odbornost k tomu, aby v něm vyvolával pocit méněcennosti.

Pavel Molek vypráví příběhy. Dokáže čtenáře strhnout a ponořit jej do děje tak, že po jeho opětovném vynoření z něj se dobře orientuje a zná nejen potřebné věcné informace, nýbrž dokáže si velmi názorně představit problémy, které za fasádou právní úpravy číhají, získá představu, jak je rozumně řešit, a ještě k tomu se pobaví a nezřídká i zasměje. V tomto ohledu je Pavel Molek velmi originální. Prostě, je opět průvodcem čtenáře po krásném zámku a svůj výklad sice provádí velmi systematicky a pečlivě, nicméně zábavně. Prozradí nám historii zámku (původ jednotlivých politických práv), ukáže nám zajímavé

architektonické prvky stavby (popis relevantní právní úpravy), seznámí nás s detaily interiéru (judikatura) a povykládá, jak se tehdy žilo (příběhy, na nichž se tato judikatura vytvářela). Turista-čtenář tak z prohlídky odchází maximálně spokojen, jelikož je nasycen jeho odborný zájem a navíc se i pobaví.

Všem čtenářům proto přeji krásnou prohlídku a nepochybuji, že po jejím absolvování nikdo nebude litovat peněz zaplacených za vstupenku.

*Vojtěch Šimíček*



# 1. Úvod

Otevíráte knihu rozebírající ochranu politických práv. Ta lze definičně chápat jako „*projev aktivity člověka ve společnosti organizované ve stát*“.<sup>1</sup> Na rozdíl od základních práv, která budou rozebrána v dalším dílu série knih o lidských právech a jejichž existence dává smysl v jakékoli podobě mezilidské interakce, nikoli nutně ve státně či jinak organizované společnosti (ostatně v hobbesovském<sup>2</sup> a lockeovském<sup>3</sup> pojetí je samo ustavení státu teprve důsledkem snahy o ochranu základních práv, zejména práva na život, svobodu a majetek<sup>4</sup>); politická práva obecně předpokládají existenci státu. Pro ně platí víc než pro ostatní práva Hobbesovo tvrzení, že „*kde není veřejná moc, tam není ani právo, ani nespravedlnost*“.<sup>5</sup> Pro některá práva, například pro svobodu projevu, nicméně představuje jejich zaměření vůči státu a obci tvořené spoluobčany pouze jednu z možností, kromě níž je představitelná a často realizovaná i řada jiných podob daného práva (v případě svobody projevu klasifikovatelných jako projev umělecký či komerční, jak bude rozebráno v podkapitole 2.2). Totéž platí u práva sdružovacího, neboť jen menšina sdružení (typicky politické strany a hnutí) mají politický cíl, drtivá většina však slouží k apolitické seberealizaci jednotlivců (všechny možné druhy spolků, církví a podobně).

Politická práva tak nejsou výhradně „politická“ ve smyslu „týkající se politiky“, ale spíše ve smyslu aristotelovského „*zoon politikon*“, tedy pohledem vnímání člověka jako tvora přirozeně uzpůsobeného životu ve společenství: v obci či ve státě, zkrátka ve společenství. Politická práva pak můžeme vnímat jako práva umožňující mu interakci s ostatními členy společenství, například tím, že s nimi komunikuje svými projevy, že se s nimi dočasně shromažďuje či trvaleji sdružuje, a samozřejmě i tím, že se podílí (peticemi či volbami) na správě veřejných věcí či se zasadí formou občanského odporu o ochranu demokracie, je-li ohroženo její fungování. Tato interakce nicméně, jak řečeno výše, nemusí

---

<sup>1</sup> FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 125.

<sup>2</sup> Viz HOBBS, T. *Leviathan aneb Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: Oikomenh, 2009.

<sup>3</sup> Viz LOCKE, J. *Dvě pojednání o vládě*. Praha: Nakladatelství Československé akademie věd, 1965.

<sup>4</sup> BLACKWELL, B., MILLER, D. *Blackwellova encyklopedie politického myšlení*. Brno: Jota, 1995, s. 254.

<sup>5</sup> Cit. dle KYSELA, J. *Právo na odpor a občanskou neposlušnost*. Brno: Doplněk, 2001, s. 40.

být nutně vázaná na stát či „politická“ v užším slova smyslu (tedy zaměřená ke správě věcí veřejných).

Právě pro onu definičně danou návazanost politických práv na existenci státu je nutno při jejich rozboru v kontextu konkrétního státu vycházet ze základních charakteristik provázejících formu daného státu, zejména jeho státního režimu, tedy nastavení vztahu mezi jednotlivcem a státem. V případě České republiky, z jejíž perspektivy (byť ne výhradně české či omezeně české) bude vycházet i naše kniha, je toto nastavení obsaženo zejména v úvodních ustanoveních Ústavy ČR, tedy především v jejích člancích 1, 2, 5 a 6, a dále v článku 22 Listiny základních práv a svobod.<sup>6</sup>

Rozbor uvedených článků samozřejmě není předmětem naší knihy, avšak vzhledem k tomu, že právě ony obsahují zásady, které jsou určující pro výkon politických práv v ČR, zasluhují si právě zde, v úvodu, alespoň krátkou zmínku. Článek 1 odst. 1 Ústavy zakotvuje, že „Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana“. Již v něm je tedy obsažena úcta k právům a svobodám, včetně práv a svobod politických, stejně jako vnitřní napětí obsažené v pojmu demokratického právního státu.

V něm demokracie znamená v prvé řadě vládu většiny, kromě dalších znaků, kterými jsou vláda (suverenita) lidu, zakotvená v čl. 2 odst. 1 Ústavy; vláda pro lid (sloužící všem občanům) dle čl. 2 odst. 3; vláda lidem (ať už volbami, nebo přímo) dle čl. 2 odst. 1; zásada plurality dle čl. 5; ochrana menšin dle čl. 6; vyloučení násilné vlády a princip konsenzu o základních principech dle čl. 9 odst. 2; ideologická a náboženská neutralita dle čl. 2 odst. 1 Listiny základních práv a svobod; rovnost členů společnosti dle čl. 1 Listiny; svoboda společnosti a rozhodujících dle čl. 21 odst. 1 Listiny; a vláda na čas dle čl. 21 odst. 2 Listiny. Dnes je již podle Evropského soudu pro lidská práva demokracie (spolu s právním státem) dokonce součástí „evropského veřejného pořádku“: „*Demokracie bez jakýchkoli pochyb představuje základní prvek ‚evropského veřejného pořádku‘ (...). To vyplývá v prvé řadě z preambule Úmluvy, která zakotvuje velmi jasné pouto mezi Úmluvou a demokracií, když prohlašuje, že ochrana a další rozvoj lidských práv a základních svobod spočívají na jedné straně na účinné politické demokracii a na druhé straně na společném pojetí a dodržování lidských práv. (...) Táž preambule pak uvádí, že evropské státy mají společné dědictví politických tradic, ideálů, svobody a výsadního postavení práva a právního státu.*“<sup>7</sup>

Právní stát pak znamená především dodržování pravidel. Po druhé světové válce je tento požadavek v západních společnostech přeformulován na požadavek materiálního právního státu. Pojem materiálního právního státu souhrnně

<sup>6</sup> Dále též „Listina“ nebo „LZPS“.

<sup>7</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP Sjednocená komunistická strana Turecka proti Turecku ze dne 30. 1. 1998, stížnost č. 19392/92, § 45.



vymezuje Eliška Wagnerová v komentáři k Listině základních práv a svobod: „*Materiální právní stát můžeme tedy obecně definovat jako stát, v němž je jednání orgánů veřejné moci podřízeno ústavně-konformním zákonům tak, aby byl jednotlivcům nadaným základními právy garantován respekt k nim a jejich ochrana a veřejné moci byly stanoveny hranice pro její výkon. Výkon oprávnění a kompetencí orgány veřejné moci představuje službu občanům, usiluje o nalezení spravedlivých řešení, akty zákonodárné a výkonné moci podléhají soudní kontrole. Stát usiluje o nastolení a udržení spravedlnosti v materiálním smyslu. Jinými slovy v materiálním právním státu platí, že kromě prosté vázanosti státní moci právními pravidly (charakteristika formálního právního státu jako nižšího stupně právní státnosti) je třeba stanovit i určité požadavky na obsah těchto právních pravidel. Ke slovu se dostávají představy o demokracii, o spravedlnosti. Ty pak spoluurčují či spoluvymezují prostor jak pro tvorbu, tak pro aplikaci právních norem. Ideu spravedlnosti v první řadě ztělesňují představy o jednotlivci jako důstojné lidské bytosti, rovné v právech se všemi ostatními osobami. Tak se dostávají ke slovu základní práva, která přímo vyvíjejí nároky na obsah právních norem, jakož i na jejich aplikaci.*“<sup>8</sup>

V nálezu ze dne 13. 4. 2004 sp. zn. I. ÚS 43/04 byl význam materiálního právního státu pro ochranu autonomie jednotlivce vymezen Ústavním soudem následovně: „*Svobodná sféra jednotlivce a její bezprostřední ústavní garance v podobě vymahatelného subjektivního práva jsou totiž conditions sine qua non materiálního právního státu, který je vystavěn na účtě k základním právům jednotlivce. Právo na respektování autonomní a svobodné sféry jednotlivce působí vlastně jako konstanta vytčená před závorkou, v níž se ocitají jednotlivá specifikovaná základní práva pozitivně právně formulovaná v reakci na jejich masové porušování autoritativními či totalitními režimy. Potřeba formulace dílčích základních práv byla totiž vždy historicky podmíněna reakcí na masové porušování té které oblasti svobody jednotlivce, z níž vyvstalo konkrétní základní právo.*“

Na občasnou rozpornost požadavku demokracie a (materiálního) právního státu (respektive liberálního státu, účinně garantujícího osobní svobody) upozorňuje např. Fareed Zakaria, podle nějž „*podstatou ústavního liberalismu je moc omezit; smyslem demokracie je její koncentrace a použití*“.<sup>9</sup> Na úzkou propojenost, ale i občasnou protichůdnost, principů demokracie a právního státu jako hodnotových základů našeho státu, který se projevuje i v politických právech, ostatně narazil i Ústavní soud, a to hned ve svém historicky prvním nálezu:<sup>10</sup> „*At' jsou zákony státu jakékoli, ve státě, který se označuje za demokratický a proklamuje princip svrchovanosti lidu, nemůže být žádný jiný režim legitimní*

<sup>8</sup> WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 84.

<sup>9</sup> ZAKARIA, F. *Budoucnost svobody*. Praha: Academia, 2004, s. 125.

<sup>10</sup> Nález Ústavního soudu (dále jen „ÚS“) ze dne 21. 12. 1993 sp. zn. Pl. ÚS 19/93.

než režim demokratický. Jakýkoli mocenský monopol vylučuje ze sebe sama demokratickou legitimitu. Východiskem naší ústavy je materiálně-racionální pojetí legitimacy a právního státu. V systému demokratického ústavního státu a fungující demokracie ztělesňuje legalita nepochybně svým způsobem i legitimitu režimu, není však s ní zcela zaměnitelná. Tím méně pak lze redukovat legitimitu na formální legalitu normativně-právní úpravy v takovém režimu, v němž jen málokdo nevěděl, že volby nejsou volbami, strany nejsou stranami, demokracie není demokracií a právo není právem – přinejmenším ve smyslu právního státu, protože aplikace práva byla politicky schizofrenní, rozštěpená všude tam, kde vstupoval do hry politický zájem vládnoucích.“

V článku 2 Ústavy<sup>11</sup> pak nacházíme zdroje, základní způsoby výkonu a limity státní moci a aspekty fungování demokratické společnosti v čele s primátem jednotlivce nad státem. Jím se blíže zabýval ÚS například v nálezu ze dne 13. 4. 2004 sp. zn. I. ÚS 43/04: „*Autonomie vůle a svobodného individuálního jednání je na úrovni ústavní garantována čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Závěry, které již Ústavní soud v minulosti použil k aplikaci čl. 2 odst. 2 Listiny (...), lze analogicky a contrario vztáhnout také na čl. 2 odst. 3 Listiny. To jest, čl. 2 odst. 3 Listiny je třeba chápat ve dvojím smyslu. Ve své první dimenzi představuje strukturální princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře (včetně autonomních projevů volních) uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. Také takový zákaz však musí reflektovat toliko požadavek, spočívající v zabránění jednotlivci v zásazích do práv třetích osob a v prosazení veřejného zájmu, je-li legitimní a proporcionální takovému omezení autonomního jednání jednotlivce. Takový princip je pak třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Podobný obsah má také ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR. Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 3 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem výslovně zakázáno. Takové pojetí čl. 2 odst. 3 Listiny totiž pouze vyjadřuje skutečnost, že jednotlivce a jeho svobodné jednání má v materiálním právním státě vždy prioritu před státní mocí realizovanou zákonem. Pokud by jednotlivce neměl vůbec mít možnost dovolávat se této priority přímo, byla by taková přednost pouhou formální deklarací.“*

<sup>11</sup> „Čl. 2

(1) Lid je zdrojem veškeré státní moci; vykonává ji prostřednictvím orgánů moci zákonodárné, výkonné a soudní.

(2) Ústavní zákon může stanovit, kdy lid vykonává státní moc přímo.

(3) Státní moc slouží všem občanům a lze ji uplatňovat jen v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon.

(4) Každý občan může činit, co není zákonem zakázáno, a nikdo nesmí být nucen činit, co zákon neukládá.“

V čl. 2 Ústavy obsažený princip svrchovanosti lidu vychází již z osvícenských tradic a teorie společenské smlouvy, jak připomněl i ÚS v nálezu ze dne 17. 12. 1997 sp. zn. Pl. ÚS 33/97,<sup>12</sup> jehož citace si zaslouží pozornosti zejména tváří v tvář občasně prchavé módě odmítání ústavních zvyklostí, které jsou ovšem taktéž součástí společenské smlouvy, tedy pomyslné dohody o zdroji a podobě výkonu moci ve státě: „*Moderní demokratická psaná ústava je společenskou smlouvou, kterou se lid, představující ústavodárnou moc (pouvoir constituant), ustavuje v jedno politické (státní) těleso, zakotvuje vztah individua k celku a soustavu mocenských (státních) institucí. Dokument institucionalizující soustavu základních obecně akceptovaných hodnot a formující mechanismus a proces utváření legitimních mocenských rozhodnutí nemůže existovat mimo veřejnosti akceptovaného kontextu hodnot, spravedlnostních představ, jakož i představ o smyslu, účelu a způsobu fungování demokratických institucí. Jinými slovy nemůže fungovat mimo minimálního hodnotového a institucionálního konsenzu. Pro oblast práva z toho plyne závěr, že pramenem práva obecně, jakož i pramenem práva ústavního, a to i v systému psaného práva, jsou rovněž základní právní principy a zvyklosti. Tuto tezi potvrzují nejen teoretické analýzy, ale především dějiny 20. století, spjaté s existencí totalitních států. Mechanické ztotožnění práva s právními texty se stalo vítaným nástrojem totalitní manipulace. Učinilo zejména z justice poslušný a nemyslicí nástroj prosazování totalitní moci. Dalším naprosto neudržitelným momentem používání práva je jeho aplikace, vycházející pouze z jeho jazykového výkladu.*“

Prizmatem článku 2 Ústavy pak můžeme i politická práva vnímat jako prostředky, jimiž se lid jako zdroj veškeré moci ve státě může – v souladu s podmínkami obsaženými v pomyslné společenské smlouvě – podílet na jejím výkonu, ať už přímo (viz podkapitulu 7.1), volbou svých zástupců (viz kapitolu 6), nebo jinými prostředky, jimiž vysílá „signály“ vůči státní moci (petice a demonstrace rozebrané v kapitolách 3 a 4 jsou patrně nejlepšími příklady), jejíž všechny orgány ostatně musejí své oprávnění k zasahování do fungování společnosti odvozovat právě z ní samé, ať už přímo, či prostřednictvím delšího „legitimizačního řetězce“.<sup>13</sup> Zároveň nacházíme v čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy (a v odpovídajícím čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny základních práv a svobod) základní limity zasahování státu do autonomie jednotlivce a sebeomezení výkonu státní moci, včetně implicitně obsaženého zákazu libovůle a zákazu jednání *ultra vires*, což dopadá na jednání moci zákonodárné, výkonné i soudní.<sup>14</sup> Požadavek ukládat povinnosti a omezovat autonomii jednotlivců pouze zákonem nachází svůj odraz i v úpravě jednotlivých níže rozebíraných politických práv, při

<sup>12</sup> Publ. pod č. 30/1998 Sb.

<sup>13</sup> ŠIMÍČEK, V. In BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 49.

<sup>14</sup> WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 87–88.

jejichž omezování je zásadně stanovena podmínka činit tak výhradně na základě zákona.

Články 5 a 6 Ústavy se pak již vyjadřují k základům fungování politického systému, tedy k tomu, jak probíhá politická soutěž<sup>15</sup> a jak se určí její vítěz v konkrétním rozhodování.<sup>16</sup> Článek 5, zakotvující volnou soutěž politických stran (všimněme si, že nikoli také explicitně politických hnutí, natož pak obecněji politických „sil“ či „subjektů“) jako hlavní efektivní prostředek k zapojování občanů do správy veřejných záležitostí,<sup>17</sup> bude východiskem našeho rozboru sdružování v politických stranách v podkapitole 5.5. Politické strany samy přitom představují zejména promítnutí heterogenity zájmů obsažených ve společnosti do srozumitelné a relativně přehledné institucionální struktury, jak připomněl i ÚS v nálezu ze dne 14. 8. 1998 sp. zn. IV. ÚS 331/98: „*Představuje-li demokracie pojmově vládu lidu a sleduje-li lid ve svých sociálních seskupeních různorodé, dokonce i protichůdné zájmy, potom skutečnost, že tyto zájmy jsou organizovány prostřednictvím jednotlivých, svými programy a cíli buď podobných, nebo naopak odlišných stran, ukazuje se jako zcela přirozený a také nevyhnutelný důsledek etablování demokratického politického systému. Jinými slovy, existuje-li ve společnosti heterogenita zájmů a potřeb, potom jedním ze základních způsobů, jak tyto zájmy a potřeby uspokojit a institucionalizovat tak vůli lidu, je konstituování politických stran, a to přirozeně s vědomím, že té či oné straně se dostane většího či menšího podílu na politické moci.*“ Ona heterogenita však není neomezená, neboť politické názory, které by porušovaly základní demokratické principy, se v soutěži politických stran nemají objevit. Takové politické strany totiž nemají být registrovány, respektive mají být rozpuštěny, takže případné extremistické politické názory mají zůstat ve viditelném politickém spektru nezastoupeny (což ovšem neřeší problémy, ze kterých vzešly, jak připomněl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2010 sp. zn. Pst 1/2009,<sup>18</sup> obsáhle rozebraném v podkapitole 5.5.4). Volnost soutěže politických stran je omezena také co do prostředků, mezi něž

<sup>15</sup> „Čl. 5

*Politický systém je založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran respektujících základní demokratické principy a odmítajících násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů.*“

<sup>16</sup> „Čl. 6

*Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin.*“

<sup>17</sup> ŠIMÍČEK, V. In BAHÝĽOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 95.

<sup>18</sup> „*Lze připustit, že označení Dělnické strany jako subjektu nepřátelského demokratickému právnímu státu může přinést úlevu veřejnému svědomí. Společnost si ovšem musí být vědoma toho, že příčina existence Dělnické strany leží uvnitř jí samotné. Dělnická strana není vnější nepřítel, je to jedna z tváří této společnosti. Problémy této společnosti, na které Dělnická strana v některých případech legitimně poukazovala a kterých využila či zneužila, samozřejmě rozpuštěním této strany nezmezí. Soud nicméně připomíná,*

nesmí patřit násilí, a to ani systematické a zamýšlené (politické strany musejí odmítat násilí jako prostředek k prosazování svých zájmů), ani nahodile se vyskytující (viz například ochrana svědčící pouze „pokojným“ shromážděním, rozebraná v podkapitole 4.1). Přes tyto limity je svobodná soutěž politických sil principem, který „prozařuje“ celou aplikaci politických práv a který je spolu s ideologickou neutralitou státu (viz níže) hlavní zárukou plurality nejen politických sil, ale jakýchkoli názorů ve společnosti. Slovy Jana Sokola „*pluralismus není hromadná statistická vlastnost společnosti, je to vnitřní schopnost a přesvědčení jednotlivých svobodných lidí (...) to, že jsme jiní, může být v běžném životě nesnáze a každému z nás to občas pije krev. Ale komu záleží na tom, aby i jeho děti žily ve svobodné společnosti, už dnes také ví, že tyhle protivné jiné názory, lidi, menšiny, skupiny a strany, k nimž sám nepatří a s nimiž nemůže souhlasit, by měl nejen tolerovat, ale že by si jich měl vážit. Může se totiž stát, že právě oni nás jednou zachrání před něčím ještě horším, než byl nacismus nebo komunismus.*“<sup>19</sup>

Výsledkem svobodné soutěže politických sil je pak dlouhá řada konkrétních rozhodnutí reflektujících vůli většiny, ovšem respektujících zároveň ochranu menšin (zejména prostřednictvím požadavku na vznik většiny demokratickým způsobem, záruk názorové plurality, záruk procesních práv,<sup>20</sup> možnosti obrany proti většinovému rozhodnutí a možnosti, aby se menšina stala v budoucnu

---

*že navrhovaná řešení těchto problémů musí důsledně respektovat principy právního státu, zejména ochranu základních práv a svobod.*“

<sup>19</sup> SOKOL, J. *Malá filosofie člověka a Slovník filosofických pojmů*. Praha, Vyšehrad 2007.

<sup>20</sup> K tomu, že porušování procesních práv v legislativním procesu může vést zejména k porušení práv menšin, které jsou takřkajíc „převálcovány“ nejen obsahově, ale i procedurálně, se vyjádřil ÚS v nálezu ze dne 1. 3. 2001 sp. zn. Pl. ÚS 55/10, publ. pod č. 80/2011 Sb., kterým byl zrušen zákon č. 347/2010 Sb., neboť jeho projednáním v režimu legislativní nouze, k němuž nebyly splněny podmínky, došlo k omezení a zkrácení práv momentální parlamentní opozice a k zásahu do demokratických principů ovládajících legislativní proces: „*73. Mezi nejzákladnější práva parlamentní opozice anebo jejich jednotlivých členů, která by měla být v demokratickém právním státě ústavně garantovaná, lze zařadit zejména práva zaručující parlamentní menšině účast na parlamentních procedurách; práva umožňující parlamentní opozici výkon dozoru a kontrolu vládnoucí většiny i vlády samotné. Dále se jedná o práva umožňující parlamentní opozici blokovat či oddalovat rozhodnutí přijímaná většinou, jakož i o práva umožňující opozici domáhat se ústavního přezkumu většinou přijatých rozhodnutí (zákonů), a konečně jde v neposlední řadě i o práva chránící parlamentní opozici i její jednotlivé členy před pronásledováním a zvlíli ze strany většiny. Míra (hloubka) a úroveň úpravy zmíněných práv parlamentní opozice v daném systému, jakož i šíře prostoru, v němž je parlamentní opozici umožněno plnit její nezastupitelné funkce, jsou nejen známkou úrovně politické a parlamentní kultury dané společnosti, nýbrž vyjadřují i stupeň demokratičnosti daného politického systému. Jednou z nezbytných podmínek dostatečné právní úpravy zmíněných práv a oprávnění parlamentní opozice či menšin by měl být v každém případě požadavek, aby tato práva byla upravena tak, že vládnoucí většině znemožní rušit je či je zásadním způsobem měnit pouze na základě vlastního uvážení, anebo jí alespoň zabrání v tom, aby tak činila bez dostatečného časového odstupu od nástupu k moci.*“

většinou<sup>21</sup>), která jsou poté vnímána jako rozhodnutí „všech“. Zde se odráží jiné pojmové napětí spočívající v tom, že, jak uvádí Vladimír Klokočka, „společnost (lid) je pluralistická, kdežto rozhodnutí státu musí být monistická (jeden obsahově stejný zákon pro všechny jako produkt vůle všech). Proto je i lid nositelem svrchované moci, ne jako konglomerát jednotlivců, ale jako celek se svými většinami i menšinami.“<sup>22</sup> Ztotožňujeme se přitom s názorem Vojtěcha Šimíčka, že čl. 6 Ústavy patrně nebyl zamýšlen primárně k ochraně etnických, sexuálních a jiných trvalých menšin, nýbrž především menšin politických, které jsou svou povahou obvykle dočasné a proměnlivé.<sup>23</sup> To připomněl i ÚS v nálezu ze dne 2. 10. 2002 sp. zn. Pl. ÚS 5/02,<sup>24</sup> v němž vlastně apeloval na stávající politické většiny, aby i v legislativním procesu respektovaly práva stávajících politických menšin a aby se „z vůle většiny“ nestávala „zvůle většiny“, neboť i zde platí okřídlené „Co jste vy, byli jsme i my, co jsme my, budete i vy“<sup>25</sup>: „Byla již zmínka o tom, že v parlamentní demokracii politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny vyjádřené svobodným hlasováním; podmínky, které za kautel ústavou výslovně vyjádřených zajišťují ústavní legitimitu a legalitu přijatého rozhodnutí, a které relevantní většiny v průběhu zákonodárského procesu vytvářejí, jsou ovšem rozličné a téměř vždy se upínají nejen k materii, která je předmětem jednání a následného rozhodnutí, ale samy jsou při vzniku zejména většiny ad hoc ovlivněny také daným časem, resp. okolnostmi, které z něj plynou. Takto ustavené většiny pro přijetí rozhodnutí (schválení návrhu zákona) relevantní jsou (mohou být) ovšem proměnlivé, a to nezřídka natolik, že ve zmíněných souvislostech v průběhu času svou početní relevanci mohou (mohly by) ztratit a stát se menšinou, která by však byla vystavena nebezpečí zvratu dříve přijatého rozhodnutí. Ochrana takto vzniklých většin, přesněji, jejich dříve přijatých rozhodnutí, je proto nezbytná nejen z hlediska stálosti právních aktů, ale představuje, jako důsledek dosažené shody v daném čase (kompromisní politické vůle), také jednu ze záruk ústavnosti, která vylučuje z rozhodování svévoli, pro niž v něm přirozeně není místa (...)“

To však podle nás neznamená, že by se i menšiny trvalé (národnostní, sexuální, náboženské a jiné) nemohly článek 6 úspěšně dovolat, jakkoli na ně primárně dopadají jiná, specifická ustanovení, zejména v Listině.<sup>26</sup> Ostatně tyto

<sup>21</sup> FILIP, J. *Ústavní právo České republiky*. 4. vyd. Brno: Masarykova univerzita a Doplněk, 2003, s. 194 a násl.

<sup>22</sup> KLOKOČKA, V. Nové pojmy v Ústavě České republiky I. *Politologický časopis*, 1994, č. 1, s. 5–16, na s. 9–10.

<sup>23</sup> ŠIMÍČEK, V. In BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 123.

<sup>24</sup> Publ. pod č. 476/2002 Sb.

<sup>25</sup> Pro latínky: „*Quod fuimus, estis; quod sumus, vos eritis.*“

<sup>26</sup> Viz zejména nálezy ÚS ze dne 30. 10. 2007 sp. zn. Pl. ÚS 2/06, publ. pod č. 10/2008 Sb.: „*Nepřípadný je argument navrhovatelů, že zákon ‚poškozuje práva menšiny‘ (jímž mají být věřící), a tím je v rozporu s čl. 6 větou druhou Ústavy. Čl. 6 Ústavy totiž zcela zjevně (srov. věta první) směřuje do obecně politické (společenské) roviny a Listina základních*

trvalé menšiny budou obvykle zároveň menšinami politickými (LGBT komunita bojující formou Queerparade spolu se svými příznivci za svá práva je typickým příkladem). Budou-li naopak politicky „neviditelné“ (což je kupodivu případ některých národnostních menšin), musí aktuální politická většina (jako aktuální odraz trvale většinové společnosti) i tak na jejich práva brát ohled.

Co se týče zakotvení politických práv v obecných ustanoveních Listiny základních práv a svobod, je třeba úvodem nad rámec ustanovení překrývajících se s dosud zmíněnými ustanoveními Ústavy (částečný překryv čl. 5 Ústavy a čl. 22 Listiny či čl. 2 odst. 3 a 4 Ústavy a čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny) zdůraznit, že Listina definuje v článku 2 odst. 1 stát jako ideologicky, světonázorově a nábožensky neutrální: „*Stát je založen na demokratických hodnotách a nesmí se vázat ani na výlučnou ideologii, ani na náboženské vyznání.*“ Nejedná se však o stát hodnotově neutrální, neboť je založen na demokratických hodnotách, a to už z důvodu své sebezáchovy. Jak připomíná Eliška Wagnerová: „*To [tj. ona světonázorová a náboženská neutralita] však neznamená netečnost k politicko-kulturní patologii. Stát, chce-li dostát svým funkcím, musí zároveň vykazovat sebezáchovnou netoleranci k nejrůznějším ideovým proudům, které mají za cíl destruovat ústavně politický systém.*“<sup>27</sup> Ústavní soud k tomu již ve výše citovaném nálezu Pl. ÚS 19/93 uvedl, že „*naše nová Ústava není založena na hodnotové neutralitě, není jen pouhým vymezením institucí a procesů, ale včleňuje do svého textu i určité regulativní ideje vyjadřující základní nedotknutelné hodnoty demokratické společnosti. Ústava akceptuje a respektuje princip legality jako součást celkové koncepce právního státu, neváže však pozitivní právo jen na formální legalitu, ale výklad a použití právních norem podřizuje jejich obsahově-materiálnímu smyslu, podmiňuje právo respektováním základních konstitutivních hodnot demokratické společnosti a těmito hodnotami také užití právních norem měří.*“ Konkrétním důsledkem této obecné zásady ideologické neutrality je také oddělenost politických stran a politických hnutí od státu (čl. 20 odst. 4 Listiny, viz podkapitolu 5.5).

Článek 22 Listiny, podle něž „*[z]ákonná úprava všech politických práv a svobod a její výklad a používání musí umožňovat a ochraňovat svobodnou soutěž politických sil v demokratické společnosti*“, pak zčásti navazuje na čl. 2 odst. 1 Listiny. Svobodná totiž může být soutěž politických sil pouze tam, kde stát neupřednostňuje předem konkrétní ideologii či světonázor (a jej prosazující strany a hnutí) jako „správný“. Zčásti se pak citovaný článek obsahově překrývá s článkem 5 Ústavy. V Listině je však umístěn jako společná obecná klauzule a zároveň výkladový princip limitující zákonodárce při normotvorbě, výkladu

---

*práv a svobod chrání menšiny ,národnostní nebo etnické‘. ‚Věřící‘, ať je jich podle ‚Sčítání lidu, domů a bytů‘, jak uvádějí navrhovatelé, více nebo méně, jsou ve svém ústavním postavení chráněni speciálně – rozhodným (a uvažovaným) – článkem 16 (a čl. 15 odst. 1) Listiny základních práv a svobod.*“

<sup>27</sup> WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 85.

a použití politických práv, tedy alespoň tam, kde jsou uplatňována k politickým účelům.<sup>28</sup> Princip obsažený v citovaném článku a prozívající všemi politickými právy (zejména tehdy, když jsou uplatňována ve své „politické“ podobě) ostatně nachází svůj odraz nejen v zákonech upravujících volby jako nejvládnější formu souboje politických sil, ale také třeba v ustanoveních mediálních zákonů, jež zakotvují požadavek vyváženosti vysílání, který můžeme chápat jako průnik svobody projevu, ideologické neutrality státu a svobodné soutěže politických sil.<sup>29</sup> Podstatný rozdíl mezi článkem 5 Ústavy a článkem 22 Listiny spočívá též v tom, že ustanovení v Listině dopadá na všechna politická práva, a ne pouze (či alespoň zejména) na právo sdružovací. Hovoří totiž o „politických silách“, nikoli jen „politických stranách“; je tedy širší a vztahuje se i na nezávislé kandidáty, politické subjekty bez právní subjektivity, občanská sdružení či platformy uvnitř politických stran,<sup>30</sup> jimž umožňuje svobodnou soutěž za rovných podmínek. Onu „rovnost“ přitom nelze chápat textuálně a mechanicky, nýbrž se zohledněním její funkce, což se třeba v případě rovnosti politických subjektů ve volebním procesu odráží do požadavku tzv. odstupňované rovnosti šancí (*abgestufte Chancengleichheit*), rozebraného v podkapitole 6.3.3.

Při ochraně „svobodné soutěže“ politických sil je také třeba klást důraz nejen na její „svobodu“, ale i na to, aby šlo stále o „soutěž“. Fotbalovou metaforou řečeno, je třeba dbát nejen na svobodu hráčů, aby si zahráli, ale také dohlížet nad dodržováním pravidel, aby šlo stále o fotbal, nikoli o kolektivní boxerský zápas, v němž nevyhraje ten, kdo je lepší fotbalista, ale ten, kdo má méně skrupulí nepřipustně faulovat protihráče a dobře mířenou ranou vyřadit hlavní opory soupeřova týmu. Opakovaně se tak budeme v knize setkávat s úlohou soudů a dalších orgánů dohlížejících nad férovostí soutěže a chránících hráče proti individuálním „faulům“ (viz podkapitolu 6.4), ale také se širším konceptem obranyschopné demokracie,<sup>31</sup> jejímž smyslem je mimo jiné zachovat samotnou existenci svobodné soutěže, tedy to, aby se fotbalový zápas v moderním pojetí neproměnil ve „fotbalový“ zápas v pojetí starých Mayů, u kterých ten, kdo

<sup>28</sup> ŠIMÍČEK, V. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 517, 519.

<sup>29</sup> Viz např. § 31 odst. 2 a 3 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání: „(2) Provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.

(3) Provozovatel vysílání je povinen zajistit, aby ve zpravodajských a politicko-publicistických pořadech bylo dbáno zásad objektivity a vyváženosti a zejména nebyla v celku vysílaného programu jednostranně zvýhodňována žádná politická strana nebo hnutí, popřípadě jejich názory nebo názory jednotlivých skupin veřejnosti, a to s přihlédnutím k jejich reálnému postavení v politickém a společenském životě.“

<sup>30</sup> ŠIMÍČEK, V. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 518.

<sup>31</sup> Viz MAREŠ, M., VÝBORNÝ, Š. *Militantní demokracie ve střední Evropě*. Brno: CDK, 2013.



jeden zápas vyhrál, mohl následně vyvraždit mužstvo protivníka a předložit jej jako oběť bohům...<sup>32</sup>

Jak se ukazuje, vymezení množiny „politických“ práv může být různé, podle toho, zda ono přídavné jméno vnímáme širěji ve smyslu interakcí s ostatními jedinci či úžeji ve smyslu práv majících vliv na fungování státního mechanismu. K užšímu pojetí se přiklání třeba Úmluva o politických právech vdaných žen z roku 1953,<sup>33</sup> která mezi ně vřazuje pouze aktivní a pasivní volební právo a zastávání veřejných funkcí. K širšímu pojetí se naopak hlásí naše Listina základních práv a svobod. O kterých právech tedy bude v této knize pojednáno jako o politických? Pro usnadnění orientace českému čtenáři sledujeme systematiku toho lidskoprávního katalogu, který je mu nejbližší, tedy právě Listiny, proto budou rozebrána ta práva, která za politická označuje druhá hlava Listiny, a to v tom pořadí, jak jsou tam vyjmenována: svoboda projevu (kapitola 2), svoboda petiční (kapitola 3), svoboda shromažďovací (kapitola 4), sdružovací (kapitola 5), právo na svobodné volby (kapitola 6), právo podílet se na správě věcí veřejných jinými způsoby (kapitola 7) a konečně právo na odpor (kapitola 8).

Nemá přitom samozřejmě ani zdaleka jít jen o pouhý komentář k Listině, tato mezera na trhu právnícké literatury již byla kvalitně zaplněna v našem nakladatelství v roce 2012 reprezentativním komentářem týmu vedeného Eliškou Wagnerovou.<sup>34</sup> Stejně jako v případě knihy *Právo na spravedlivý proces*,<sup>35</sup> která byla první knihou z cyklu postupně rozebírajícího ochranu lidských práv v České republice, je naší ambicí přiblížit jednotlivá práva a jejich součásti způsobem integrálně propojujícím jednotlivé úrovně ochrany rozebíraných práv z pohledu jednotlivce nacházejícího se v jurisdikci orgánů ČR. Zhruba ve stejné, tedy značné míře tak bude zohledněna ochrana vnitrostátní (Listinou i zákony) a ochrana orgány Rady Evropy (zejména judikatura Evropského soudu pro lidská práva<sup>36</sup> k výkladu Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod,<sup>37</sup> ale zmíněny budou i další dokumenty přijaté na úrovni Rady Evropy); a pro obohacení bude rozebrána také ochrana na úrovni Evropské unie (zejména v Listině základních práv Evropské unie) a ochrana garantovaná univerzálními dokumenty ochrany lidských práv (především tedy Všeobecnou deklarací lidských práv<sup>38</sup> a Meziná-

<sup>32</sup> Viz Mesoamerican ballgame. *Wikipedia*. Naposledy změněno dne 13. 3. 2014. Dostupné z: [http://en.wikipedia.org/wiki/Mesoamerican\\_ballgame](http://en.wikipedia.org/wiki/Mesoamerican_ballgame) (navštíveno dne 14. 3. 2014).

<sup>33</sup> Publ. pod č. 46/1955 Sb. Jde mimochodem o pozoruhodnou úmluvu, kterou spolu s Československem přijaly jen ostatní socialistické státy (Sovětský svaz dokonce třikrát, neboť v té době samostatně jednala také Běloruská SSR a Ukrajinská SSR), skandinávské státy a několik málo rozvojových zemí.

<sup>34</sup> WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

<sup>35</sup> MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012.

<sup>36</sup> Dále také jen „ESLP“.

<sup>37</sup> Dále také jen „Evropská úmluva“ nebo „Úmluva“.

<sup>38</sup> Dále také jen „VDLP“ nebo „Všeobecná deklarace“.

rodním paktem o občanských a politických právech<sup>39</sup>). Pro pestrost budou občas přiblíženy i případy (zejména ty nejzásadnější pro dané právo, ale také ty, které stojí za zmínku pro pestrost či pobavení) a zkušenosti ze zahraničních jurisdikcí či z neevropských regionálních systémů ochrany lidských práv. Důraz budeme klást zejména na příklady z judikatury, tedy na „právo v akci“, méně na práce doktrinární. Tam, kde se uchýlíme k nim, budeme se snažit předestřít různé názory, spíše než vnucovat názory vlastní, neboť jak trefně podokl už před půldruhým stoletím John Stuart Mill: „*Nikoli v divokém konfliktu mezi různými částmi pravdy, ale v tichém zamlčování poloviny pravdy je skryto hrozivé nebezpečí: pokud jsou lidé nuceni naslouchat oběma stranám, tam je vždy naděje; pouze při naslouchání jedné z nich může být část pravdy omyly utvrzena do podoby předsudků a pravda sama přestane působit jako pravda, ale je přemrštěna až do lži.*“<sup>40</sup>

Z onoho prolínání různých úrovní zároveň vyplývá jedna terminologická obtíž. U řady práv, o nichž Listina mluví jako o „právech“, tvoří převážnou část jejich obsahu jejich negativní aspekt, tedy „svoboda“, a právě tak jsou obvykle pojmenována i v relevantních mezinárodních dokumentech je chránících. Právo shromažďovací je proto v Evropské úmluvě označeno jako „*Freedom of assembly*“, tedy svoboda shromažďovací, aniž by se tím chtělo říci, že v ní například pozitivní složka zcela chybí. Pokud by byl tento rozdíl striktně dodržován a v částech vycházejících primárně z Listiny by se opakovaně mluvílo o „právu“, zatímco v částech vycházejících primárně z Evropské úmluvy a dalších mezinárodních instrumentů o „svobodě“, bylo by to jednak stylisticky neobratné (pokud lze právnícké knize o politických právech vyčítat, že má na některých stránkách příliš mnoho „práva“), jednak by to mohlo vyvolávat dojem, že rozdíl je nejen terminologický, ale i obsahový. Proto bude u těch práv, kde k takovému rozdílu mezi českým a anglickým označením dochází, používán termín „právo“ i „svoboda“ *promiscue*. Pouze tam, kde bude zrovna převažovat pozitivní či aktivní aspekt daného práva (třeba povinnost státu ochránit pokojné shromáždění je zjevně protějškem shromažďovacího práva, nikoli shromažďovací svobody), budeme systematicky mluvit o „právu“; a naopak tam, kde bude ve hře výhradně negativní aspekt, budeme mluvit o „svobodě“.

S politickými právy je spjata ještě jedna terminologická potíž. Jak se ukáže zejména v kapitolách 2, 3 a 4, není již úkolem doktríny a judikatury prosazovat politická práva jako taková (tento boj už byl, doufejme, vybojován jednou provždy), ale spíše jednak stanovit pravidla pro jejich vyvažování s jinými právy v případech střetu a jednak najít jejich smysluplné definice. Otázkou již totiž dnes není, zda je třeba svobodu projevu či shromažďovací právo chránit, ale jaké lidské aktivity lze smysluplně označit jako „projev“ (viz podkapitolu 2.4.1) či jaké seskupení lidí lze označit jako shromáždění (viz podkapitolu 5.1).

<sup>39</sup> Dále také jen „MPOPP“.

<sup>40</sup> MILL, J. S. *On Liberty*. Luton, Bedfordshire: Andrews U.K. Ltd., 2011, s. 69.

Délka jednotlivých kapitol přitom bude nestejná, což odráží jednak nestejný význam rozebíraných práv pro běžný život a z toho vycházející bohatší (zejména v případě svobody projevu) či chudší (typicky právo na odpor) judikaturu k nim, jednak ale i to, do jaké míry je česká literatura k daným právům saturována. Zejména ke svobodě projevu již bylo v české literatuře napsáno několik monografií,<sup>41</sup> proto považujeme za důležitější načrtnout její obsah v rozsahu alespoň se blízcím ostatním kapitolám než snažit se shrnout „veškeré poznání“ vztahující se ke svobodě projevu a obsažené v publikacích domácích i zahraničních, což by si zasloužilo (další) mnohasetstránkovou monografii. Svoboda sdružovací a svoboda shromažďovací jsou pak v českém prostředí pokryty alespoň komentářovou literaturou. Jinak je tomu však v případě svobody voleb, k níž sice existuje klíčová monografie Marka Antoše,<sup>42</sup> ta však postupně díky bouřlivému vývoji judikatury posledních let zastarává, a tak právě toto právo v knize dostalo mírně více prostoru, než by mu proporčně náleželo.

Nelze také zapomínat, že celá kniha má i ambici popularizační a učebnicovou, nehodláme tedy v zájmu vyčerpání celého každého jednotlivého práva vyčerpat i čtenáře, který v ní touží najít konkrétní praktické informace. Proto také jsou jednotlivé kapitoly vnitřně strukturovány podle obsahu jednotlivých lidských práv a konkrétních problémů, a nikoli třeba podle jednotlivých vrstev „lidskoprávní duhy“,<sup>43</sup> klenoucí se nad jednotlivcem v jurisdikci českých orgánů. Věříme proto, že knihu využijí nejen soudci, advokáti a studenti, ale třeba i demonstranti, či dokonce (a zde je naše ambice opravdu smělá) policisté, kteří budou u demonstrací zasahovat. Proto také výlety do zahraničních jurisdikcí mají povahu především osvěžující a zpestřující, stejně jako podrobnější rozборы některých případů, které – jak už to k naší edici patří – jsou graficky odlišeny (zejména použitým drobnějším písmem) a odvyprávěny jako příběhy včetně mnohdy rozsáhlejších citací odůvodnění.

K účelu knihy dodejme ještě jednu poznámku. Zjednodušeně lze říci, že v kategorii knih „o lidských právech“ najdeme obecně dvě subkategorie. V první jsou knihy popisující masivní porušování lidských práv různě ve světě (do roku 1989 i v bývalém Československu) a hledající obecná, například zahraničněpolitická či třeba i vojenská řešení. V druhé jsou pak knihy popisující takřkajíc lidská práva pro všední den, nebo alespoň pro všední země, tedy v situaci, kdy již není třeba dodržování lidských práv vybojovávat na barikádách, ale kdy je třeba vymezovat jejich hranice v debatách, knihách, zákonech a soudních síních. Předkládaná kniha spadá jednoznačně do druhé jmenované kategorie. Jejím tématem tedy nebude, jak prosadit svobodu projevu v Bělorusku či jaké

<sup>41</sup> Z poslední doby zejména BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010; a ze starších též HERCZEG, J. *Meze svobody projevu*. Praha: Orac, 2004.

<sup>42</sup> ANTOŠ, M. *Principy voleb v České republice*. Praha: Linde, 2008.

<sup>43</sup> Za tento poetický obrat dlužno poděkovat Jaroslavu Benákovi, který tak označil soustavu jednotlivých vrstev ochrany lidských práv, jenž autorovi této knížky dosud připomínal mnohem nudnější „lidskoprávní cibuli“.

kroky by mělo světové společenství činit, aby se podařilo prosadit svobodné volby v Číně; nýbrž jak v podmínkách českého právního řádu vyvážit svobodu projevu s právem na dobrou pověst či jak zabezpečit výkon volebního práva i lidem hospitalizovaným v psychiatrických léčebnách. Jinak řečeno, předkládaná kniha nemá ambici být v oblasti ochrany lidských práv příslovečným „velkým skokem pro lidstvo“, ale spíše drobným krůčkem, který českému čtenáři pomůže získat při tanci mezi politickými právy a dalšími právy či legitimními zájmy, jež se s nimi střetávají, pevnější půdu pod nohama.

Kniha má zdánlivě jednoho autora. Ten by si však netroufl předložit ji čtenářům, kdyby ji kromě něj neviděli a bedlivě nezkritizovali tři recenzenti: Kateřina Šimáčková, David Kosař a Lubomír Majerčík. Jim patří dík za to, že se uvolili přečíst text, který měl nakonec poněkud odlišný rozsah a načasování, než jim bylo původně avizováno, na autora však nezanevřeli a obohatili jej dlouhou řadou velmi podnětných komentářů. Snad na autora z důvodu načasování a překročeného rozsahu nezanevře ani milé a vstřícné nakladatelství Wolters Kluwer. Rozhodnutí spolupracovat na vydání tohoto cyklu knih právě s ním pokládá autor za jedno z nejlepších, které kdy učinil. Dík patří také Vojtěchu Šimíčkovvi, nejen za předmluvu ke knize, ale za to, že to bylo právě deset let spolupráce s ním na Nejvyšším správním soudě a vzájemné střetávání při práci na judikatuře, zejména v oblasti volebního, sdružovacího a shromažďovacího práva, které formovalo autorův náhled na politická práva. Dík patří také Martinu Bobákovi, který se ochotně uvolil k nevděčnému úkolu vytvořit seznam použité judikatury.

Kniha má jednoho autora skutečně jen zdánlivě. Nemohla by totiž vůbec vzniknout, kdyby nad ní (a nad autorem) nebděla od začátku do konce jeho dobrá múza, které je kniha věnována. Bez Kristýny Foukalové by kniha byla plná nesrozumitelných souvětí, faktických a právních chyb, nakladatelství by mělo nesrovnatelně více práce s jazykovými a formálními úpravami a autor by nikdy nenašel sílu, aby ji skutečně dopsal. Bylo by tak vlastně fěrovější, kdyby již v předsádce byli uvedeni spoluautoři dva. Věnování a tento dík je alespoň malou kompenzací toho, že k otevřenému spoluautorství nesvolila její skromnost.

## 2. Svoboda projevu

*„(...) nelze říct, že vzdělání vzrostlo natolik, že by potřebovalo brzdu čili tyrana tisku, aby je ovládal: vědění je značně rozvinuto, to je dokázáno, ale svět není natolik zaplaven písmeny, aby byla zdaněna jako neřest a přijaty zákony k jejich potlačení (...)“*

Daniel Defoe<sup>1</sup>

Naše kniha začíná a končí paradoxními kapitolami. Poslední kapitola, rozebírající právo na odpor, je paradoxů plná, jak vyplývá z povahy onoho práva a jak blíže uvidíme právě v ní. Tato kapitola je zase paradoxní již tím, že knihu o politických právech otvírá nejméně politické z nich, neboť politické projevy představují jen jeden z druhů projevu dle jeho obsahu, snad hodný největší ochrany, ale patrně ne nejdůležitější z hlediska definice lidskosti. Svoboda projevu navíc vytváří pomyslný most mezi politickými právy a základními právy, neboť má velmi blízko také ke svobodě myšlení, svědomí a náboženského vyznání (v našich zemích již od dob husitství) a ke svobodě vědeckého bádání a umělecké tvorby,<sup>2</sup> zároveň však tvoří „složku“ práva petičního či shromažďovacího, které Jan Filip označuje přímo za práva „složená“.<sup>3</sup> Má blízko také k právům národnostních menšin, z nichž právo projevovat se svým jazykem a přijímat v něm informace je vlastně *lege specialis* ke svobodě projevu.<sup>4</sup> Kapitola je pak trochu

---

<sup>1</sup> DEFOE, D. Essay on the regulation of the Press. London 1704, reprint in BERKOWITZ, D. S., THORNE, S. *Classics of English legal history in the Modern Era*. New York & London: Garland Publishing Inc., 1978.

<sup>2</sup> V Listině jsou obsaženy v článku 15:

*„(1) Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání.*

*(2) Svoboda vědeckého bádání a umělecké tvorby je zaručena.*

*(3) Nikdo nemůže být nucen vykonávat vojenskou službu, pokud je to v rozporu s jeho svědomím nebo s jeho náboženským vyznáním. Podrobnosti stanoví zákon.“*

<sup>3</sup> FILIP, J. *Výbrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 126; či FILIP, J. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 4, s. 618–638, na s. 619.

<sup>4</sup> Viz čl. 25 odst. 1 a odst. 2 písm. b) Listiny:

*„(1) Občanům tvořícím národnostní nebo etnické menšiny se zaručuje všestranný rozvoj, zejména právo společně s jinými příslušníky menšiny rozvíjet vlastní kulturu, právo rozšiřovat a přijímat informace v jejich mateřském jazyku a sdružovat se v národnostních sdruženích. Podrobnosti stanoví zákon.*

*(2) Občanům příslušejícím k národnostním a etnickým menšinám se za podmínek stanovených zákonem zaručuje též*

*a) právo na vzdělání v jejich jazyku,*

*b) právo užívat jejich jazyka v úředním styku,*

*c) právo účasti na řešení věcí týkajících se národnostních a etnických menšin.“*

paradoxní i tím, že již několik autorů (a to i v českém prostředí) si povšimlo, že svoboda projevu je lákavé téma, čemuž odpovídají jednotky knih v české právnické literatuře, desítky českých článků a stovky knih v literatuře zahraniční. Vzhledem k tomu, že jednu z oněch českých knih (spolu)napsal i autor této knihy,<sup>5</sup> nemá nyní v úmyslu objevovat Ameriku dokazováním, že by vlastně šlo ono téma pojmout zcela jinak, nýbrž bude v některých pasážích z předchozí knihy vycházet, v jiných bude vycházet z bohaté judikatury a literatury, která mezitím k tématu přibyla, a celkově přitom bude respektovat strukturu, kterou používá při přednášení o svobodě projevu a svobodném přístupu k informacím. Celá kapitola se přitom bude snažit, aby svobodu projevu rozebrala relativně úsporně (byť i přesto půjde stále o kapitolu nejrozsáhlejší), tedy zejména aby provázala mezinárodní, ústavní a zákonnou úroveň s judikaturou a ve zbytku odkázala na bohatou literaturu k tématu.

## 2.1 Historie a pojem

*„Strana dala spisovatelům vše a vzala jen jedno, právo psát špatné knihy.“*

Maxim Gorkij na sjezdu sovětských spisovatelů

Patrně prvním filozofem, který se svobodou projevu písemně zabýval, byl Platón. Ten se však poněkud překvapivě stavěl na stranu jejich odpůrců, a to přesto, že to byla právě realizace svobody projevu formou veřejného vyučování, jež stála život jeho předchůdce a učitele, Sókrata. Platón svobodu projevu fakticky nevybíravě odmítá v II. a III. knize Ústavy, když doporučuje zákonem regulovat mýty tak, aby přetvářely názory a postoje lidí všech tříd ku prospěchu jeho plánu na sociálně-inženýrskou přestavbu společnosti: *„Nejprve, jak se zdá, musíme dohlížet na tvůrce bájí, a vytvoří-li báji dobrou, přijmout ji, nebude-li takovou, pak ji odmítnout. Potom přesvědčíme chůvy a matky, aby dětem vyprávěly vybrané báje a aby těmito příběhy utvářely jejich duše pečlivěji než jejich těla rukama. Většinu těch bájí, jež vyprávějí nyní, je však třeba vyloučit.“*<sup>6</sup>

První pozitivní úpravy svobody projevu se objevují ve středověku, a to dokonce i v českých zemích, byť v pochopitelné těsné spojitosti se svobodou vyznání. V prvním článku čtyř artikulů pražských z července 1420 se totiž prohlašuje, že „obec Česká“ do budoucna zaručuje a hodlá zaručovat (*„stojie a s pomoci boží státi mienie“*): *„aby slovo božie po království Českém svobodně a bez překážky bylo zvěstováno a kázáno, jakož spasitel náš prikazuje (...) a vy*

<sup>5</sup> JÄGER, P., MOLEK, P. *Svoboda projevu. Demokracie, rovnost a svoboda slova*. Praha: Auditorium, s. r. o., 2007.

<sup>6</sup> PLATÓN. *Ústava*. Praha: Svoboda, 1993, s. 108. Přesvědčivou kritiku viz in POPPER, K. R. *Otevřená společnost a její nepřátelé I*. Praha: Oikuméné, 1995.

*jazyky mluvíti neradíte zapoviedati, neb die Christus: což vám pravím ve tmě, pravte na světle, a co v ucho slyšíte, pravte neb kažte nad střechami.*<sup>7</sup>

Obdobím rozkvětu teoretických úvah hájících svobodu projevu „na světle“ bylo osvícenství. Z jeho francouzských představitelů zmiňme alespoň Voltaira, jemuž je tradičně připisován následující výrok: „*Nesouhlasím s tím, co říkáte, ale udělám všechno pro to, abyste to mohl svobodně říkat i nadále.*“ Z anglických osvícenců pak můžeme zmínit nejen právníky, jako byl Charles Blount, autor článku Pravé opodstatnění výuky z roku 1679,<sup>8</sup> který je vlastně obranou proti cenzuře; ale zejména spisovatele, kteří fakticky hájili i sami sebe. Příkladem je John Milton a jeho apel na parlament z roku 1644 nazvaný „*Areopagitica*“<sup>9</sup> či Daniel Defoe a jeho Esej o regulaci tisku z roku 1704.<sup>10</sup> V něm nejen brojí proti plagiátorství, ale také kritizuje parlamentní návrh na zavedení nové tiskové daně a zároveň zřízení schvalovatele, který by kontroloval, zda knihou není porušován zákon (zejména v otázce zákazu rouhačství a hanobení státu a krále) a zda má být vydavateli umožněno knihu vydat. Defoe vytýká tomuto modelu předběžné kontroly jednak jeho snadnou zkorumpovatelnost a jednak jeho stranickost ve státě rozděleném na právě stranickém základě, pročež by kritériem pro schválení knihy nakonec nebyl její obsah, ale stranická příslušnost autora či úplatek jím poskytnutý. Proto navrhuje zachovat dosavadní následnou kontrolu trestním právem, tedy až poté, co je kniha vydána (argumentuje zde i tím, že ani krádež není stíhána tak krutě, aby byla trestána předem), ovšem za podmínky, že těmto trestům budou nově dána pevná pravidla, zejména trestní sazby.

Počínaje osvícenstvím a následně zejména pracemi Johna Stuarta Milla byly definovány čtyři hlavní důvody podporující význam svobody projevu:<sup>11</sup>

(i) **Argument pravdy.** Tento argument je založen na názorech J. S. Milla obsažených v jeho eseji O svobodě.<sup>12</sup> Jeho základem je, že nikdo, ani většinová společnost, nemá monopol na pravdu a většina, ať už početní, či politická, tudíž nemá nárok jakkoliv utlačovat menšinu při projevovalání jejích názorů. Konečně, názory původně hájené pouze osamělými jedinci či okrajovými skupinkami se mnohdy ukážou býti pravdivými, byť byly dlouho považovány přímo za

<sup>7</sup> KADLECOVÁ, M. a kol. *Dokumenty z dějin státu a práva na území ČSSR do roku 1938*. Brno: UJEP, 1983, s. 42.

<sup>8</sup> BLOUNT, CH. A. *Just Vindication of Learning*. London: Philopatris, 1679, reprint in BERKOWITZ, D. S., THORNE, S. *Classics of English legal history in the Modern Era*. New York & London: Garland Publishing Inc., 1978.

<sup>9</sup> Viz WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 423.

<sup>10</sup> DEFOE, D. *Essay on the regulation of the Press*. London 1704, reprint in BERKOWITZ, D. S., THORNE, S. *Classics of English legal history in the Modern Era*. New York & London: Garland Publishing Inc., 1978.

<sup>11</sup> Viz STONE, R. *Textbook on civil liberties & human rights*. 4th ed. London: Blackstone Press Limited, 2002, s. 200–203.

<sup>12</sup> MILL, J. S. *On Liberty*. Luton, Bedfordshire: Andrews U.K. Ltd., 2011.

kaciřství, jako tomu bylo například s heliocentrickou teorií vesmíru. Většina má na názory menšiny reagovat protinázory, a nikoliv znemožňováním svobody tyto názory projevit. Ostatně i pokud je většinový názor nakonec pravdivý, je lepší, aby se to prokázalo ve svobodné soutěži, než aby tato pravdivost byla přijata předem jako cosi nezpochybnitelného: „*Zvláštní zlo spočívá při umlčení vyjadřování názoru v tom, že je tím okrádána lidská rasa; příští generace stejně jako ta současná; ti, kteří s umlčovaným názorem nesouhlasí, ještě víc než ti, kteří s ním souhlasí. Pokud je totiž onen názor správný, pak jsou připraveni o možnost zaměnit svůj omyl za pravdu; pokud je špatný, pak ztrácejí – což je skoro stejně velké dobrodiní – jasnější vnímání a živější dojem z pravdy, který pramení z jejího střetu s omylem.*“<sup>13</sup> Podle Milla má být tento přístup uplatněn i na názory politické, morální či filozofické, přičemž jedinou výjimkou ze svobody projevu má být situace, kdy by realizace této svobody působila přímou újmu ostatním, což je dle Milla spíše otázkou formy než obsahu. Nelze tak nic namítat proti šíření názoru, že obchodníci s obilím zbídačují chudé, prostřednictvím tisku, ovšem lze legitimně bránit tomu, aby totéž sdělení bylo vyvoláváno rozrušeným ozbrojeným davem před domem takového obchodníka. Každopádně lze shrnout, že stát nemá právo rozpoznávat a určovat, co má být pro občany pravdou, stejně jako stát (či strana, slovy Maxima Gorkého) nemá určovat, které knihy jsou dobré a hodné šíření a které špatné a hodné spálení...

(ii) **Argument seberealizace.** Ten vychází z toho, že možnost projevovat se veřejně je jedním z důležitých, a tudíž nezadatelných způsobů individuální seberealizace. Lze dokonce tvrdit, že právě schopnost sofistikovaně se projevovat navenek je jedním z pojmových znaků, které vyvyšují lidský druh nad ostatní živočichy, a proto omezování práva takto se projevovat je krokem zpět a omezováním naší lidskosti. Kladem tohoto argumentu je, že pokrývá nejen projev politických a jiných názorů, ale i projev umělecký. Na druhou stranu právě mnohé šíření informací politické povahy nebude tímto argumentem pokryto, byť pod svobodu projevu spadá nesporně: například těžko někdo nachází svou seberealizaci ve zveřejňování výsledků rutinních statistických výzkumů, a přesto je takové zveřejňování výkonem svobody projevu (ostatně například zveřejnění předvolebních průzkumů v pravý čas může volební výsledky ovlivnit víc než hodiny předvolebních projevů na náměstích měst). Navíc způsobů seberealizace je mnoho, takže tento argument sice pokrývá mnoho činností, nicméně nedodává jim atribut nezbytnosti.

(iii) **Argument demokracie.** Demokracií je míněn systém, který je mimo jiné schopen a ochoten reflektovat přání občanů, což implikuje, že jim dovoluje ona přání a postoje svobodně projevit, sdílet a diskutovat o nich s ostatními. Fungování demokracie, která je nemožná bez svobody výměny informací jak mezi občany navzájem, tak mezi občany a veřejnou mocí, navíc předpokládá i informovanost občanů o tématech, o nichž mají rozhodovat.

<sup>13</sup> Tamtéž, s. 33.



(iv) **Argument obecné favorizace svobody.** Poslední argument je založen na předpokladu, že stát nemá legitimní právo omezovat a kontrolovat jednání svých příslušníků, pokud toto jednání nepůsobí újmu ostatním (viz čl. 2 odst. 2 a 3 Listiny). U svobody projevu se pak uvedená zásada projevuje tím, že tato svoboda nemá být omezována, pokud se nedostane do střetu s jiným právem chráněným zájmem (viz podkapitolu 2.5).

Již před Johnem Stuartem Millem, v reakci na osvícenství, přicházejí též první ústavní zakotvení svobody projevu. Kontinentální primát patří i zde francouzské Deklaraci práv člověka a občana z roku 1789, a to jejímu článku 11: „*Svobodné sdělování myšlenek a názorů je jedním z nejdrahocennějších práv člověka, každý občan může tedy svobodně mluvit, psát, tisknout, jest se mu však zodpovídat za zneužívání této svobody v případech zákonem stanovených.*“ Zde je nutno hledat inspiraci pro většinu kontinentálních úprav, včetně článku 17 české Listiny základních práv a svobod a článku 10 Evropské úmluvy, neboť už zde je konfrontována obecná svoboda projevu (a to hned v několika jeho formách) s možností omezení formou zákona.

Takové omezení naopak nepředpokládá druhá (nejen typově, ale i v čase) úprava svobody projevu, totiž První dodatek k Ústavě USA, tedy první článek *Bill of Rights* z roku 1791: „*Kongres nesmí vydávat zákony zavádějící náboženství nebo zákony, které by zakazovaly svobodné vyznávání náboženství; právě tak nesmí vydávat zákony omezující svobodu slova nebo tisku, právo lidu pokojně se shromažďovat a právo podávat státním orgánům žádosti o nápravu křivd.*“ Stojí za zdůraznění, že na straně jedné se do citovaného článku musela svoboda projevu vejít spolu se svobodou vyznání, svobodou shromažďovací i svobodou petiční; na straně druhé je ale hodno ocenění, že ji Američané umístili hned do prvního článku svého domácího lidskoprávního katalogu, učinili z ní tedy pomyslnou „vlajkovou loď“ svého *Bill of Rights*. Není to vlastně překvapivé, při vědomí toho, že americká válka za nezávislost byla vedena nejen zbraněmi, ale také projevy: počínaje novinovými články a pamflety a konče „bostonským pitím čaje“,<sup>14</sup> které by dnes například ESLP patrně také označil za specifickou formu projevu. Jinak řečeno, čím je Francouzům (reagujícím roku 1789 na „kastovní“ absolutní monarchii) rovnost, Angličanům *habeas corpus*<sup>15</sup> a Němcům (reagujícím roku 1949 svým Základním zákonem na nacistická zvěrstva) důstojnost člověka, alespoň soudě podle prvních článků jejich lidskoprávních katalogů, tím je Američanům svoboda projevu (a vyznání, shromažďování a petiční). Ta je vzápětí následována (pro Američany jistě neméně zásadním) právem držet zbraň, zakotveným v Druhém dodatku.

<sup>14</sup> *Boston Tea Party* byl způsob, jak skupina Američanů přestrojených za indiány projevila roku 1773 svůj protest proti celní politice Spojeného království tím, že v bostonském přístavu vyházela do vody náklad čaje dováženého Brity.

<sup>15</sup> Viz MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 18–20.

O důležitosti svobody projevu pro Američany vypovídá i to, že práva zakotvená v Prvém dodatku nepodléhají na první pohled žádným výslovným omezením, takže jakmile je nějaké jednání klasifikováno jako projev, podléhá ústavní ochraně (odtud plyne důležitost vymezení hranice mezi tím, co je a co není projev, která je v USA mnohem podstatnější než v úpravách evropských<sup>16</sup>), alespoň podle textu Prvního dodatku.<sup>17</sup> Z toho ovšem zároveň podle nás plyne podstatný limit pro přenositelnost americké doktríny a judikatury do českého (či obecně kontinentálního) prostředí: kdykoli je tedy v našem prostředí citována, je dobré nezapomínat na to, že pochází z diametrálně odlišného prostředí a je postavena na zcela jiných východiscích, což její použitelnost u nás dosti omezuje.<sup>18</sup>

Vývoj ochrany svobody projevu na našem území, obdobně jako ochrany ostatních politických práv opisuje určitou sinusoidu. Neomezená svoboda tisku a slova byla v českém prostředí požadována již v článku 2 petice sepsané v březnu 1848 výborem ve Svatováclavských lázních (viz podkapitulu 3.1).<sup>19</sup> To lze vnímat jako důsledek ideové „nákazy“, která se v revolučním roce 1848 šířila z Francie.<sup>20</sup> Císař Ferdinand I. zareagoval povolením svobody tisku v patentu z 15. března 1848 a prozatímním zákonem o tisku z 31. března 1848 a následně zakotvením svobody tisku v hlavě III tzv. Pillersdorfovy ústavy, tedy Ústavní listiny rakouského císařství z dubna 1848. Ta ovšem nikdy nevstoupila v platnost, takže první účinné ústavní zakotvení svobody projevu přišlo až se

<sup>16</sup> BARTOŇ, M. *Rozlišení projevu od jiného jednání v kontextu dogmatiky svobody projevu*. Příspěvek pro diskusi do předmětu Colloquium: Ústavní právo a politika – PrF MU Brno, 18. 12. 2013.

<sup>17</sup> Judikatura Nejvyššího soudu USA zejména od šedesátých let dvacátého století ovšem takový absolutní přístup dosti nahlořádává a otevírá svobodu projevu jednak kategorizací druhů projevu, jednak vyvažování s jinými legitimními zájmy (například s bezpečností, ochranou dobré pověsti, ochranou proti podvodu a ochranou dětí, viz SULLIVAN, K. M., GUNTHER, G. *First Amendment Law*. New York: Foundation Press, 1999, s. 10–12). Implicitně se tak do amerického přístupu prostřednictvím judikatury vkrádá ta forma omezení, kterou v evropských úpravách (včetně článku 10 odst. 2 Evropské úmluvy a článku 17 odst. 4 Listiny) máme explicitně zakotvenu. Neudržitelost dřívějšího absolutizujícího přístupu trefně ukázal soudce Frankfurter, používaje přitom přirovnání k Eukleidově matematice a geometrii postavené na „věčných“ axiomech: „*Absolutní pravidla by nevyhnutelně vedla k absolutním výjimkám, a takové výjimky by pravidla postupně rozleptala. Požadavkům svobody projevu ve svobodné společnosti stejně jako protichůdným vládním zájmům lépe posloužíme upřímným a vědomým zvažováním souperičích zájmů v rámci soudního rozhodování, než tím, že ji budeme chránit vyhlášením dogmat, jež jsou příliš nepružná, než aby dokázala vyřešit tyto ne-eukleidovské problémy.*“ Rozsudek Nejvyššího soudu USA *Dennis v. United States* ze dne 4. 6. 1951, 341 U.S. 494 (1951).

<sup>18</sup> Shodně BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 42; či BOBEK, M. Helena, kontakt na mafiány a nové obrysy svobody slova v judikatuře Ústavního soudu. *Právní rozhledy*, 2005, č. 10, s. 357–364.

<sup>19</sup> V této části vycházíme ze staršího textu JÄGER, P., MOLEK, P. *Svoboda projevu. Demokracie, rovnost a svoboda slova*. Praha: Auditorium, s. r. o., 2007, s. 41–47.

<sup>20</sup> WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 424.

Stadionovou ústavou z března 1849. Podle § 5 patentu spojeného s touto ústavou a obsahujícího katalog základních občanských práv byla svoboda projevu chráněna jednoznačnou formulací: „*Každý má právo slovem, písmem, tiskem aneb obrazným představením mínění své svobodně projevovati. Tisk nesmí se cenzuře podrobovati. Na zlé užívání tisku vydá se zákon odvetný (repressivus).*“

Citovaná ústava byla ovšem v účinnosti jen do sklonku roku 1851, kdy byla suspendována Silvestrovskými patenty, přičemž v otázce svobody slova byla omezení realizována tiskovým řádem z května 1852. Obnovení svobody slova se dostavilo až se zákonem o tisku č. 6/1863 ř. z. Ten zrušil některá ustanovení trestního zákona a všeobecně nastolil převážně přestupkový režim pro porušení povinností při tisku. Zejména pak zrušil předběžnou cenzuru periodik a nahradil ji kontrolou vykonávanou souběžně s rozšiřováním tiskovin. U neperiodických publikací ovšem musel být povinný výtisk pro úřad bezpečnosti a případně i státního zástupce dodán 24 hodin předem, přičemž byl tento systém v obou případech doplněn oznamovacím řízením a v některých případech složením kauce.

Ústavní zakotvení rozebírané svobody bylo obnoveno až článkem 13 základního zákona č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených, znějícím: „*Každý má právo mínění své v mezích zákona slovem, písmem, tiskem nebo vyobrazením volně pronášeti. Není dovoleno tisk ani cenzuru dávat ani propůjčováním koncesí obmezovati. Správní záповědi poštovské na zdejší tiskopisy se nevztahují.*“ Vláda jej ovšem mohla podle čl. 20 dočasně suspendovat.<sup>21</sup> Na úrovni zákonné pak byla v té době svoboda projevu regulována i několika oborovými předpisy, jako byl divadelní řád vydaný jako nařízení ministra vnitra č. 454/1850 ř. z., o divadlech, platný až do roku 1948, spolu s nařízením č. 49/1867 čes. z. z., o rozhodování, může-li dílo divadelní býti provozováno; či nařízení ministerstva vnitra č. 191/1912 ř. z., o pořádání veřejných představení kinematografem. Kromě toho byly limity svobody slova a tisku vymezeny i zákonem č. 117/1852 ř. z., trestním zákonem o zločinech, přečinech a přestupcích, kde se svobody slova týkal například § 300, stanovící skutkovou podstatu přestupku zlehčování úřední moci a jiných chráněných institucí, nebo § 63 až 65, stanovící tresty za útok na hlavu státu, včetně trestů za „*uražení Veličenstva a údiv domu císařského a rušení veřejného pokoje*“. V této podobě pak ústavní ochrana svobody projevu zůstala až do konce monarchie, respektive do začátku první světové války, kdy byla tisková svoboda omezena spolu s jinými zejména císařským nařízením č. 289/1914 ř. z., o odvetných opatřeních v oboru právním a hospodářském za příčinou válečných událostí.

V § 117 odst. 1 ústavy nové československé republiky, tedy ústavní listiny č. 121/1920 Sb., bylo stanoveno, že „*každý může v mezích zákona projevovati*

<sup>21</sup> „*Pokud vláda odpovědná může práva, přivedená v člancích 8., 9., 10., 12. a 13., na čas a v některém místě zastavit, vyměřeno bude zvláštním zákonem.*“

*minění slovem, písmem, tiskem, obrazem a pod.*“). Kromě toho byla odstavcem třetím zakázána diskriminace v pracovním poměru z důvodu výkonu tohoto práva čili byla již tehdy zakotvena v určité míře i jeho horizontální působnost. Navíc bylo toto právo odstavcem druhým výslovně vztaženo i na právnické osoby. Paradoxně odděleně od obecné svobody projevu byla v § 113 odst. 1 upravena svoboda tisku a zákaz předběžné cenzury, společně se svobodou shromažďovací a spolkovou. Důvodem snad může být fakt, že právě § 113 umožňoval jako jediný v hlavě páté Ústavy omezení těchto práv v případě války či zásadních vnitřních nepokojů, byl tedy jakýmsi předobrazem budoucích nástrojů bránící se československé demokracii (viz podkapitulu 5.4).

Tato ústavní úprava vydržela až do roku 1939, fikcí kontinuity pak vlastně až do roku 1948. Praktický rozsah byl ovšem už v období první republiky a zejména pak od jejího sklonku měněn zákony, které nejprve konkretizovaly starší úpravu, a to nejdříve hlavně v obraně proti nacismu a poté v jeho zájmu. Prvním z této řady byl již zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky, který ve svém § 23 upravil problematiku nedovoleného zpravodajství. Na zhoršující se politickou situaci reagoval později § 10 zákona č. 126/1933 Sb., který povolil ministerstvu vnitra zakázat šíření některých zahraničních tiskopisů. Omezení svobody tisku bylo dále zpřísněno novelou č. 140/1933 Sb. z. a n., která také zavedla deníkům povinnost otiskovat projevy prezidenta a členů vlády, pokud si to budou přát, zakotvila trestání přestupku zveřejnění důvěrného jednání vládních orgánů a změnou zákona na ochranu republiky spočívající v přidání § 14a též trestání přečinu veřejného vybití k násilnostem proti stoupencům demokraticko-republikánské státní formy. Oprávnění k restrikci práv obsažených v § 113 ústavní listiny využil zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu, který zakotvil v § 125 možnost v případě mimořádných opatření a branné pohotovosti zavést cenzuru tisku, divadel, filmů, poštovních zásilek a telefonních hovorů a zakázat vydávání a šíření tiskovin a zvukových a jiných nahrávek, které by ohrožovaly důležité zájmy ČSR nebo jejich spojenců. Samotná ústavní ochrana svobody projevu byla nicméně v účinnosti až do vládního nařízení č. 317/1938 Sb. z. a n., kterým se činí mimořádná opatření pro obvod celého státu. Jím byla také naplněna možnost suspendovat práva obsažená v § 113 ústavní listiny, tentokrát na dobu tří měsíců čili prakticky na dobu existence tzv. druhé republiky, až do počátku okupace.

Během okupace pak byla svoboda projevu samozřejmě nevymahatelná, byť prvním a jediným předpisem omezujícím výslovně tiskovou svobodu bylo vládní nařízení č. 175/1941 Sb., o úpravě poměrů v českém tisku, které zakotvilo právo předsednictva ministerské rady rozhodovat o prakticky všech záležitostech týkajících se českého tisku, včetně termínů vydávání tiskovin, jejich rozsahu a nákladu, přičemž jak samo vydávání tiskovin, tak jeho ukončení a změny úpravy a personální změny na postech redaktorů vyžadovaly povolení předsednictva. Reálný stav svobody slova byl ovšem dán zejména trestáním s obecnými poukazy na neplatnost práva odporujícího smyslu převzetí ochrany Německou

říší dle čl. 12 výnosu Vůdce a říšského kancléře č. 75/1939 Sb., o Protektorátu Čechy a Morava, a od 28. září 1941 na výnos říšského protektora v Čechách a na Moravě o vyhlášení civilního výjimečného stavu, který práva uváděná v § 113 ústavní listiny podřídil stannému právu.

Takový přístup byl ostatně uplatněn v menší míře i v období nesvobody v letech 1948–1989 a také v pretotalitním autoritářském režimu let 1945–1948.<sup>22</sup> V tomto přechodném období se zejména podařilo dostat pod kontrolu výkon novinářských zaměstnání pomocí zákona č. 101/1947 Sb., o postavení redaktorů a o Svazech novinářů, který v § 9 podmínil výkon povolání redaktora členstvím v Ústředním svazu československých novinářů, fungujícím pod kontrolou ministra informací, tehdy Václava Kopeckého.

Po komunistickém převratu v únoru 1948 pak byla svoboda projevu formálně zakotvena v tzv. Ústavě 9. května čili v ústavním zákoně č. 150/1948 Sb., a to v samostatné marginální rubrice nazvané Svoboda projevu a ochrana kulturních statků, tvořené § 18 až 22. Zde byla obecná ochrana svobody projevu obsažena v § 18.<sup>23</sup> Limitovanost jednotlivých částí tohoto práva byla dána již zněním následujících paragrafů. Tak byla pod touto marginální rubrikou upravena v § 20 též svoboda rozšiřovat a předvádět své názory a výsledky tvůrčí práce, ovšem s možností omezit ji „*se zřetelem k veřejnému zájmu a ke kulturním potřebám lidu*“. Obdobně svoboda tisku byla sice zaručena v § 21, ale právo vydávat noviny mohl mít subjekt jen na základě zákona a u neperiodických tiskovin byla realizace této svobody „*plánovitě řízena*“. Právo k veškerému nakládání s kinematografií, rozhlasem a televizí pak bylo dle § 22 vyhrazeno výslovně státu. Realita následujícího období potom byla dána jednak nedodržením těchto norem, jednak plným využitím možností zákonných omezení. Ta byla provedena v zákonech odvolávajících se na různě pojmenované veřejné zájmy komunistického režimu. Hlavním represivním nástrojem omezujícím svobodu slova byl zákon č. 231/1948 Sb., na ochranu lidově-demokratické republiky. V něm byly zakotveny některé nové trestní skutkové podstaty namířené přímo proti svobodě projevu: pobuřování proti republice (§ 3), hanobení některých ústavních činitelů (§ 24),<sup>24</sup> popuzování (§ 26) či poněkud kazuistické hanobení spojeneckého státu (§ 42). Tento zákon byl nicméně pouhým provizoriem

<sup>22</sup> BALÍK, S., HLOUŠEK, V., HOLZER, J., ŠEDO, J. *Politický systém českých zemí 1848–1989*. Brno: MU a MPÚ, 2006, s. 120.

<sup>23</sup> „1. Svoboda projevu se zaručuje.

2. Každý může v mezích zákona projevat své mínění slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jakýmkoli jiným způsobem. Výkon tohoto to práva nemůže být nikomu na újmu.“

<sup>24</sup> Trestný čin hanobení přežil v českém právu až do nálezů ÚS ze dne 12. 4. 1994 sp. zn. Pl. ÚS 43/93 (publ. pod č. 91/1994 Sb.). Jím ÚS vyhověl návrhu prezidenta Václava Havla a zrušil ustanovení § 102 tehdejšího trestního zákona, přičemž tam obsaženou skutkovou podstatu hanobení představitele republiky označil za výraz neodůvodněného vrchnostenského postavení uvedených orgánů a relikv starších trestněprávních úprav zakazujících urážku panovnického majestátu. Novelou č. 253/1997 Sb. pak byla vypuštěna také skutková podstata hanobení prezidenta republiky.

nahrazeným následně přísnějším trestním zákonem č. 86/1950 Sb. Kromě toho dbala strana a vláda na to, aby výkon činností, jež spadají pod rozsah svobody projevu, byl co nejvíce centralizován. Toho se podařilo dosáhnout pomocí řady zákonů dostávajících postupně pod kontrolu státu divadla,<sup>25</sup> hudbu,<sup>26</sup> film,<sup>27</sup> tisk,<sup>28</sup> rozhlas,<sup>29</sup> časopisy<sup>30</sup> a neperiodické publikace, aby byly konečně vydávány jen „dobré“ knihy.<sup>31</sup>

V socialistické ústavní úpravě svobody projevu, tedy v čl. 28 ústavního zákona č. 100/1960 Sb., Ústavy ČSSR, už je jakákoliv ideová kontinuita s Ústavní listinou z roku 1920 zcela přerušena, práva a povinnosti občanů jsou upraveny společně v hlavě druhé a celková koncepce této hlavy limituje rozsah svobody projevu jednak umístěním práv politických až za právy hospodářskými (čili nadstavbu až po základně) a jednak vyzněním tohoto článku, který svobodu neuděluje občanům absolutně, ale pouze ve vazbě na nezbytný soulad se zájmy socialismu.<sup>32</sup> Tato ústavní úprava byla doprovázena omezeními zákonnými úpravami, jako byl zákaz přeshraničního dovozu a vývozu zakázaných tiskovin, filmů či fonografických záznamů dle § 5 zákona č. 150/1969 Sb., o přečinech.

Pokrokem oproti padesátým letům ale paradoxně byl zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích (tiskový zákon), který alespoň zákonem upravil technické postupy při šíření informací a transparentně přiznal existenci cenzury.<sup>33</sup> Tiskový zákon povoloval šířit periodický tisk až po registraci u ministerstva školství a kultury, které hodnotilo samozřejmě i politicko-ideový program, zaměření a zdůvodnění společenské potřeby budoucího periodika. Obsah periodika přitom podle § 17 tiskového zákona kontrolovala Ústřední publikační správa, tedy státní orgán cenzurní povahy. Obdobným způsobem bylo upraveno i fungování ostatních médií působících v ČSSR, zejména rozhlasu, regulovaného zákonem

<sup>25</sup> Zákon č. 32/1948 Sb., kterým se vydávají základní ustanovení o zřizování divadel a o divadelní činnosti.

<sup>26</sup> Zákon č. 69/1948 Sb., o hudební a artistické ústředně, vyhláška č. 237/1950 Ú. l., o veřejných produkcích hudebních souborů.

<sup>27</sup> Zákon č. 72/1948 Sb., o zřízení a organizaci státního podniku „Československý státní film“.

<sup>28</sup> Zákon č. 123/1948 Sb., o znárodnění polygrafických podniků.

<sup>29</sup> Zákon č. 137/1948 Sb., o postátnění Československého rozhlasu.

<sup>30</sup> Zákon č. 184/1950 Sb., o vydávání časopisů a o Svazu československých novinářů.

<sup>31</sup> Zákon č. 94/1949 Sb., o vydávání a rozšiřování knih, hudebnin a jiných neperiodických publikací.

<sup>32</sup> „V souladu se zájmy pracujícího lidu je všem občanům zaručena svoboda projevu ve všech oborech života společnosti, zejména také svoboda slova a tisku. Těchto svobod občané užívají jak v zájmu rozvoje své osobnosti a svého tvůrčího úsilí, tak k uplatňování své aktivní účasti na správě státu a na hospodářské a kulturní výstavbě země. K těmto cílům je zaručena svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací.“

<sup>33</sup> ŠIMÁČKOVÁ, K. Fiktivní nebo reálná ústava. In BOBEK, M., MOLEK, P., ŠIMÍČEK, V. (eds.) *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 123–144, na s. 135.

č. 17/1964 Sb., o Československém rozhlasu, a televizi, regulované obdobným zákonem č. 18/1964 Sb., o Československé televizi.<sup>34</sup> Cenzura tisku prováděná Ústřední publikační správou byla sice v atmosféře pražského jara zakázána a z § 17 tiskového zákona vyškrtána novelou č. 84/1968 Sb., fakticky se ovšem po srpnu 1968 do reality plíživě vrátila v té „*všivě době pokusu o ideologickou obnovu padesátých let*“,<sup>35</sup> která se v oblasti svobody projevu projevila zejména zákonem č. 127/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních v oblasti tisku a ostatních hromadných informačních prostředků (viz podkapitolu 2.3.4).

Popsaný stav ostatně v době normalizace kritizovalo i Prohlášení Charty 77 z 1. ledna 1977. Jedním z podnětů k jeho sepsání byl přitom proces se skupinou The Plastic People of the Universe, takže nepřekvapí, že právě nesvobodě projevu v ČSSR v ní bylo věnováno dost kritiky: „*Uplatnění práva ‚vyhledávat, přijímat, rozšiřovat informace všeho druhu, bez ohledu na hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem či prostřednictvím umění‘ (bod dvě, článek 19 prvního paktu) je stíháno nejen mimosoudně, ale i soudně, často pod rouškou kriminálního obvinění (jak o tom svědčí mimo jiné právě probíhající procesy s mladými hudebníky). Svoboda veřejného projevu je potlačována centrálním řízením všech sdělovacích prostředků i publikačních a kulturních zařízení. Žádný politický, filosofický či vědecký názor nebo umělecký projev, jen trochu se vymykající úzkému rámci oficiální ideologie či estetiky nemůže být zveřejněn; je znemožněna veřejná kritika kritizovaných společenských jevů, je vyloučena možnost veřejné obrany proti nepravdivým a urážlivým nařčením oficiální propagandy (zákonná ochrana proti ‚útokům na čest a pověst‘, jednoznačně zaručovaná článkem 17 prvního paktu, v praxi neexistuje), lživá obvinění nelze vyvrátit a marný je každý pokus dosáhnout nápravy nebo opravy soudní cestou; v oblasti duchovní a kulturní tvorby je vyloučena otevřená diskuse. Mnoho vědeckých a kulturních pracovníků i jiných občanů je diskriminováno jen proto, že před lety legálně zveřejňovali či otevřeně vyslovovali názory, které současná politická moc odsuzuje.*“

Ukončení tohoto stavu přinesly až ústavní a zákonné změny po listopadu 1989. Hned v tomto měsíci byl ústavním zákonem č. 135 /1989 Sb. zrušen čl. 4 Ústavy o vedoucí úloze KSČ. Ovšem přestože československá ústava doznala v průběhu let 1990 a 1991 zásadních změn, včetně změn úpravy základních práv, ochrana svobody projevu se měnila pouze na úrovni zákonné, a to zejména novelou zákona č. 86/1990 Sb., kterým se mění zákon č. 81/1966 Sb., která zavedla registrační režim u periodických tiskovin a zdemokratizovala jejich publikování. Obdobně se změnila i úprava u televize a rozhlasu, zejména zákonem č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, který zrušil státní monopol na provozování těchto médií. Oproti tomu úprava svobody projevu na ústavní rovině se nezměnila až do přijetí dnešní Listiny.

<sup>34</sup> K jejímu fungování viz pozoruhodnou knihu BRENOVÁ, P. *Zelinář a jeho televize – Kultura po Pražském jaru 1968*. Praha: Academia, 2013.

<sup>35</sup> UHDE, M. *Rozpomínky, co na sebe vím*. Praha: Torst, 2013, s. 86.

## 2.2 Nástroje ochrany

„Jazyk je zbraň bezbranných.“

Vladimír Mikeš<sup>36</sup>

Rozbor jednotlivých dokumentů chránících tuto „zbraň bezbranných“ ovšem nezačneme doma, ale naopak na univerzální úrovni a Listinou skončíme, neboť v ní obsažená ochrana svobody projevu obsahuje oproti úrovním mezinárodním ještě pár důležitých „bonusů“.

### 2.2.1 Univerzální ochrana

Všeobecná deklarace lidských práv, koncipovaná jako nezávazný deklarativní dokument (byť následně převládlo mínění, že práva v ní zahrnutá představují zachycení mezinárodního obyčejového práva<sup>37</sup>) a přijatá Valným shromážděním OSN dne 10. 12. 1948, obsahuje svobodu projevu v článku 19. Do něj se i přes jeho stručnost, typickou pro nezávazný lidskoprávní dokument, vešla také svoboda přesvědčení, a to vedle základních součástí svobody projevu, tedy práva na názor a práva vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace: „Každý má právo na svobodu přesvědčení a projevu; toto právo nepřipouští, aby někdo trpěl újmu pro své přesvědčení, a zahrnuje právo vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky jakýmkoli prostředky a bez ohledu na hranice.“

K promítnutí politických práv do dokumentu, který byl od počátku koncipován jako závazná mezinárodní smlouva, došlo následně v Mezinárodním paktu o občanských a politických právech z roku 1966.<sup>38</sup> Byl to právě MPOPP, jehož nedodržování vytýkala Charta 77 československým normalizátorům poté, co k němu Československo přistoupilo, a jak jsme viděli v předchozí podkapitole, nedodržování jeho článku 19 mělo v oné kritice opravdu výsadní postavení. Článek 19 MPOPP zní: „1. Každý má právo zastávat svůj názor bez překážky.

2. Každý má právo na svobodu projevu; toto právo zahrnuje svobodu vyhledávat, přijímat a rozšiřovat informace a myšlenky všeho druhu, bez ohledu na

<sup>36</sup> Pořad Schůzky s literaturou, Český rozhlas Vltava dne 8. 12. 2013.

<sup>37</sup> Viz poradní stanovisko Mezinárodního soudního dvora ve věci Namibia [*Legal Consequences for States of the Continued Presence of South Africa in Namibia (South West Africa) notwithstanding Security Council Resolution 276*] ze dne 21. 6. 1971, disentní stanovisko místopředsedy Ammouna, v němž tento v souvislosti s otázkou závaznosti zásady rovnosti lidí uvedl: „Jakkoliv závazky plynoucí z deklarace nejsou závazné stejným způsobem jako mezinárodní smlouva ve smyslu článku 38 odst. 1 písmeno a) Statutu soudu, mohou vázat státy coby obyčej ve smyslu odst. 1 písm. b) téhož článku, ať už proto, že jsou kodifikací obyčejového práva, jak bylo vyřčeno ve vztahu k článku 6 Vídeňské úmluvy o smluvním právu, nebo proto, že nabyly síly obyčej na základě dlouhodobé praxe států uznávajících je coby právo ve smyslu článku 38 odst. 1 písm. b) Statutu.“

<sup>38</sup> Publ. pod č. 120/1976 Sb.



*hranice, ať ústně, písemně nebo tiskem, prostřednictvím umění nebo jakýmikoli jinými prostředky podle vlastní volby.*

3. *Užívání práv uvedených v odstavci 2 tohoto článku s sebou nese zvláštní povinnosti a odpovědnost. Může proto podléhat určitým omezením, avšak tato omezení budou pouze taková, jaká stanoví zákon a jež jsou nutná:*

a) *k respektování práv nebo pověsti jiných;*

b) *k ochraně národní bezpečnosti nebo veřejného pořádku nebo veřejného zdraví nebo morálky.“*

Tentokrát není českému překladu ani z pohledu pětice<sup>39</sup> autentických jazykových verzí co vytknout, takže s ním lze pracovat bez větších potíží (opačně srov. například český překlad článku 25 MPOPP, jehož kritiku viz v podkapitole 6.2.2). I zde se setkáváme s třemi základními součástmi svobody projevu, s jeho různými obsahy a formami. Stručnost samotného článku 19 je kompenzována rozsáhlým a velmi moderním obecným komentářem č. 34 Výboru pro lidská práva z 12. 9. 2011,<sup>40</sup> který například v bodech 15 a 43 rozebírá svobodu projevu na internetu,<sup>41</sup> v bodu 44 akceptuje svobodu projevu bloggerů a v bodu 40 požaduje po státech aktivně zasáhnout, pokud by byla pluralita médií ohrožena nepřiměřenou koncentrací médií v jedněch rukách. Takovou situaci ostatně Výbor pro lidská práva kritizoval již v roce 1995 ve své zprávě o stavu svobody projevu v Itálii.

Problémy může vyvolávat skutečnost, že odst. 3 článku 19 MPOPP pamatuje jen na část omezení, která posléze najdeme v Evropské úmluvě a v Listině. Evropská úmluva, jak uvidíme vzápětí, totiž mezi důvody omezení svobody projevu zmiňuje také územní celistvost, a ačkoli její „*předcházení nepokojům a zločinnosti*“ patrně můžeme podřadit pod „*veřejný pořádek*“ MPOPP, „*zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci*“ žádný pendant v MPOPP opět nemají, což teoreticky může vyvolat problém vzhledem k tomu, že vždy je třeba respektovat tu úpravu, která je ochraně daného práva nejpříznivější (jinak by orgány veřejné moci porušily mezinárodní závazek vyplývající právě z této nejpříznivější – tedy určité omezení neobsahující – úpravy). V případě zachování autority a nestrannosti soudní moci můžeme tvrdit (a stejně tomu bude i ve vztahu k Listině, v jejímž článku 17 odst. 4 tento legitimní účel omezení taktéž chybí), že zde svoboda projevu naráží na právo na spravedlivý proces, takže to, co je pohledem Evropské úmluvy explicitně předvídaným omezením svobody projevu, je v systematické MPOPP a Listiny konfliktem s jiným garantovaným právem. Ovšem již zabránění úniku důvěrných informací podle Evropské úmluvy bude jen

<sup>39</sup> Či alespoň z pohledu těch jazyků, kterými autor vládne.

<sup>40</sup> Výbor pro lidská práva. *Obecný komentář č. 34. Článek 19: Svoboda názoru a projevu.* 12. 9. 2011, CCPR/C/GC/34. Dostupné z: <http://www.ohchr.org/en/hrbodies/ccpr/pages/ccprindex.aspx> (navštíveno dne 6. 2. 2014).

<sup>41</sup> K ní viz zejména MORAVEC, O. *Mediální právo v informační společnosti.* Praha: Leges, 2013, s. 92–106.

zčásti podřaditelné ochraně národní bezpečnosti, neboť jak uvidíme v podkapitole 2.6, ESLP chrání před zveřejňováním i důvěrné informace soukromoprávních korporací,<sup>42</sup> které pod národní bezpečnost dost dobře podřadit nejde. Pokud se tak české orgány rozhodnou upřednostnit ochranu soukromých důvěrných informací (typicky obchodního tajemství) před svobodou projevu, je jejich postup sice souladný s Evropskou úmluvou i s Listinou (ta by takové informace mohla podle jejich povahy ochránit na základě článků 10, 11, 13 či 26), avšak možná rozporný s MPOPP (který například svobodu podnikání ve smyslu našeho článku 26 Listiny vůbec neobsahuje). A tak například novináři (tedy „obvyklému podezřelému“ v takových případech), který by vykonal svou svobodu projevu na úkor ochrany důvěrných informací soukromoprávní korporace, můžeme doporučit, aby se se svou stížností obrátil na Výbor pro lidská práva, bdící nad dodržováním MPOPP, spíše než do Štrasburku k ESLP. U výboru má totiž patrně největší naději na úspěch, s ohledem na skutečnost, že omezující klauzule ve shora rekapitulovaných dokumentech se nepřekrývají. Je ovšem otázkou, k čemu mu takový úspěch bude, když Výbor pro lidská práva nemůže ani (na rozdíl od ÚS) zrušit vnitrostátní rozhodnutí, ani (na rozdíl od ESLP) přiznat přiměřené zadostiučnění...

Alternativou je nehladat pro situace těchto překryvů obecně platnou odpověď, ale spíše odpověď platnou z perspektivy toho orgánu, na nějž se právě obracíme. Eliška Wagnerová tak v komentáři Listiny připomíná, že z její perspektivy (tedy perspektivy Listiny) je hlavně nutné respektovat zde zaručený vyšší standard: „*Možnost omezit práva garantovaná v odst. 2 je limitována výčtem účelů uvedených v odst. 3 čl. 19 MPOPP, který se v zásadě kryje s omezeními, jež předpokládá Listina. Ve srovnání s ním je výčet účelů uvedený v čl. 10 odst. 2 Úmluvy, pro něž lze omezit svobodný projev a právo na informace garantované tímto instrumentem, nepřehlédnutelně širší. Proto, bude-li Ústavní soud posuzovat omezení těchto práv, musí nejprve zjistit, zda se překrývají s omezeními zaručenými Listinou, a v případě pozitivní odpovědi, bude platit vyšší standard zaručený Listinou.*“<sup>43</sup>

## 2.2.2 Evropská úmluva

Nejpodrobněji judikatorně vyloženou úpravou svobody projevu je nesporně článek 10 Evropské úmluvy,<sup>44</sup> která je hlavním instrumentem ochrany svobody projevu na úrovni Rady Evropy (jakkoli se k ní vyjadřují i některé další úmluvy

<sup>42</sup> Viz rozsudek velkého senátu ESLP Goodwin proti Spojenému království ze dne 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90.

<sup>43</sup> WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 425.

<sup>44</sup> Publ. pod č. 209/1992 Sb.

sjednané na půdě Rady Evropy, například Evropská úmluva o přeshraniční televizi z roku 1998<sup>45</sup>). Právě na něm bude též založena podstatná část následujících podkapitol, a tak si na úvod zdůrazněme jeho znění: „*1. Každý má právo na svobodu projevu. Toto právo zahrnuje svobodu zastávat názory a přijímat a rozšiřovat informace nebo myšlenky bez zasahování státních orgánů a bez ohledu na hranice. Tento článek nebrání státům, aby vyžadovaly udělování povolení rozhlasovým, televizním nebo filmovým společnostem.*“

2. *Výkon těchto svobod, protože zahrnuje i povinnosti i odpovědnost, může podléhat takovým formalitám, podmínkám, omezením nebo sankcím, které stanoví zákon a které jsou nezbytné v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestranosti soudní moci.“*

V prvním předběžném návrhu znění článku 10, jenž byl založen na článku 11 návrhu britské delegace,<sup>46</sup> byly kromě drobných formulačních odlišností čtyři významnější odchylky oproti znění dnešnímu. Tento návrh hlavně používal v prvním odstavci v první větě spojení „vládní zásah“ („*governmental interference*“) namísto dnešního „zasahování orgánů veřejné moci“ („*interference by public authority*“). Důsledkem této změny v autentickém znění je rozšíření okruhu „zasahovatelů“, a to na všechny orgány veřejné moci, nejen orgány moci výkonné. Tuto logiku ovšem patrně přehlédli český překladatel, který použil poněkud užší spojení „státní orgány“, které nezahrnuje veškeré orgány veřejné moci, což je při pohledu na autentická znění anglické a francouzské nepřesné,<sup>47</sup> neboť již zmiňované anglické „*public authority*“ i francouzské „*autorités*

<sup>45</sup> Publ. pod č. 57/2004 Sb.m.s. Její čl. 10bis například stanoví: „*V duchu spolupráce a vzájemné pomoci, na niž je celá Úmluva založena, se smluvní strany vynasnaží zamezit ohrožení pluralismu sdělovacích prostředků vysíláním nebo převzatým vysíláním některého provozovatele vysílání nebo jiných právnických či fyzických osob v jejich působnosti ve smyslu článku 3.*“

<sup>46</sup> NIJKOFF, M. *Collected Edition of the „Travaux Préparatoires“ of the European Commission on Human Rights, Vol. VII.* The Hague: Council of Europe, 1979, s. 56–57.

<sup>47</sup> „(1) *Everyone has the right to freedom of expression. This right shall include freedom to hold opinions and to receive and impart information and ideas without interference by public authority and regardless of frontiers. This Article shall not prevent States from requiring the licensing of broadcasting, television or cinema enterprises.*

(2) *The exercise of these freedoms, since it carries with it duties and responsibilities, may be subject to such formalities, conditions, restrictions or penalties as are prescribed by law and are necessary in a democratic society, in the interest of national security, territorial integrity or public safety, for the prevention of disorder or crime, for the protection of health or morals, for the protection of the reputation or rights of others, for preventing the disclosure of information received in confidence, or for maintaining the authority and impartiality of the judiciary.*“

„(1) *Toute personne a droit a la liberté d'expression. Ce droit comprend la liberté d'opinion et la liberté de recevoir ou de communiquer des information ou des idées sans qu'*

*publiques*“ zahrnuje nejen orgány státní správy, ale i samosprávy. Na mezinárodním závazku ČR ovšem český překlad nic nemění, byť byl i publikován ve Sbírce, jelikož závazná jsou pouze obě znění autentická a znění české je z mezinárodněprávního hlediska pouze irelevantním faktem. Požadavky Evropské úmluvy tudíž zavazují i orgány české územní a profesní samosprávy,<sup>48</sup> které jsou nadto vázány i Listinou.

**Fašistická, komunistická, nacistická a rasistická propaganda se na území našeho města zakazuje!** Příkladem toho, že i orgány samosprávy mohou zasahovat do svobody projevu, je nález ÚS ze dne 3. 7. 1996 sp. zn. Pl. ÚS 43/95.<sup>49</sup> Na základě návrhu skupiny poslanců zde ÚS přezkoumal obecně závaznou vyhlášku č. 7/94 města Hořic v Podkrkonoší o zákazu fašistické, komunistické, nacistické a rasistické propagandy na území města Hořic. Její smysl byl vyjádřen v § 1 a § 2: „§ 1.

*Fašistická, komunistická, nacistická a rasistická propaganda se na území našeho města zakazuje.*

§ 2.

*Fašistickou, komunistickou, nacistickou a rasistickou propagandou se rozumí:*

- a) *Požadavky na násilnou změnu ústavního pořádku.*
- b) *Užívání symbolů těchto zločinných hnutí při jejich propagaci.*
- c) *Zpochybňování zločinnosti režimů, které tato hnutí představovala.“* Při jejím zrušení ÚS připomněl, že v případě, kdy zákaz něco činit je současně formou zásahu do základních práv a svobod, umožňuje jej ustanovení článku 4 odst. 2 Listiny omezit jen zákonem a za podmínky, které Listina stanoví: „*Obsahem napadené vyhlášky je zásah do svobody projevu podle čl. 17 odst. 1 a 2 Listiny základních práv a svobod. Takový zásah je však možný jen za podmínek stanovených Listinou v čl. 17 odst. 4. Forma, kterou se tak může stát, je podle čl. 4 odst. 2 Listiny základních práv a svobod pouze zákon, tedy nikoli podzákonný akt, navíc ještě nikoli s celostátní působností. Zastupitelstvo města Hořice se proto pokusilo upravit otázky, které jsou svěřeny do výlučné kompetence zákonodárce. Ten tak již učinil zejména v ustanoveních § 198, § 198a, § 260 a § 261 trestního zákona, jejichž text napadená vyhláška pouze jinými slovy*

---

*il puisse y avoir ingérence d'autorités publiques et sans considération de frontière. La présent article n'empêche pas les Etats de soumettre les entreprises de radiodiffusion, de cinéma ou de télévision à un régime d'autorisation.*

*(2) L'exercice de ces libertés comportant des devoirs et des responsabilités peut être soumis à certains formalités, conditions, restrictions ou sanctions, prévues par la loi, qui constituent des mesures nécessaires, dans une société démocratique, à la sécurité nationale, à l'intégrité territoriale ou à la sûreté publique, à la défense de l'ordre et à la prévention du crime, à la protection de la santé ou de la morale, à la protection de la réputation ou des droits d'autrui, pour empêcher la divulgation d'informations confidentielles ou pour garantir l'autorité et l'impartialité du pouvoir judiciaire.“*

<sup>48</sup> Viz rozsudek ESLP Casado Coca proti Španělsku ze dne 24. 2. 1994, stížnost č. 15450/89, kde ESLP akceptoval i zásah španělské advokátní komory jako zásah orgánu veřejné moci.

<sup>49</sup> Publ. pod č. 203/1996 Sb.

*reprodukuje. Ústavní soud proto dospěl k závěru, že napadená vyhláška nebyla vydána v mezích Ústavou stanovené kompetence, tj. konkrétně v mezích čl. 104 odst. 1 a 3 Ústavy ČR, dále konkretizovaných ve výše uvedených ustanoveních zákona o obcích.“*

Otázkou je, do jaké míry jsou adresáty povinnosti respektovat svobodu projevu i soukromoprávní subjekty. Eliška Wagnerová připomíná,<sup>50</sup> že už v článku 117 odst. 3 ústavní listiny z roku 1920 byla svoboda projevu garantována i zaměstnancům vůči zaměstnavatelům,<sup>51</sup> a z obdobného přístupu vychází ESLP<sup>52</sup> (tedy až na výjimky, v nichž například velmi urážlivý projev jednoho zaměstnance proti druhému dokáže akceptovat jako dostatečně silný důvod pro výpověď danou urážejícímu zaměstnanci a nevyčte státu, že svobodu projevu zaměstnance neochránil<sup>53</sup>), stejně jako ÚS. Ten akceptuje jednak to, že například zákonem provedené vyvážení svobody projevu jednotlivce a ochrany dobré pověsti jiného jednotlivce je odrazem prozařování těchto práv do celého právního řádu<sup>54</sup> (to lze ostatně spatřovat i v dalších právních institutech, které uvalují na soukromé subjekty povinnosti, jako je třeba právo na odpověď a dodatečné sdělení podle § 10 a 11 tiskového zákona, rozebraného v podkapitole 2.6.7), jednak někdy akceptuje i přímou aplikaci tohoto práva v horizontálních vztazích.

#### **Přípustná kritika v mezích zájmů zaměstnavatele aneb odbočka k ÚS.**

Ústavní soud tak v nálezu ze dne 23. 3. 2010 sp. zn. I. ÚS 1990/08 shledal porušení svobody projevu v okamžitém zrušení pracovního poměru, které doručila Zdravotní pojišťovna Ministerstva vnitra ČR (ZP MV ČR) vedoucímu svého právního oddělení v královéhradecké pobočce, a to za kritické výroky pronesené na poradě právníků pojišťovny. Zde se budoucí stěžovatel podle zápisu z porady nechal slyšet, že „*místo přístavby pobočky by mělo dojít k ukončení nájmu třetích osob v objektu; podle jeho názoru vznikla jednáním projektanta pobočce milionová škoda – toto tvrzení nebylo Dr. S. na poradě podloženo materiály (...) k návrhu novely § 9 zák. č. 48/1997 Sb. se domnívá, že v souvislosti*

<sup>50</sup> WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 424.

<sup>51</sup> „*Výkon tohoto práva nesmí nikomu býti na újmu v jeho pracovním nebo zaměstnaneckém poměru.*“

<sup>52</sup> Viz rozsudek ESLP Heinisch proti Německu ze dne 21. 7. 2011, stížnost č. 28274/08, kde ESLP označil za omezení nikoli nezbytné v demokratické společnosti výpověď danou zaměstnanci domova pro seniory za to, že opakovaně upozorňoval (a to i státní orgány dohledu) na nedostatky v péči o seniory v daném domově.

<sup>53</sup> Viz rozsudek velkého senátu ESLP Palomo Sánchez a ostatní proti Španělsku ze dne 12. 9. 2011, stížnosti č. 28955/06, 28957/06, 28959/06 a 28964/06, kde tím urážlivým projevem byl kreslený vtíp šířený v zaměstnaneckém časopise. V onom vtípu byli nakresleni zaměstnanci, kteří v soudním sporu svědčili ve prospěch zaměstnavatele (a proti svým odborově sdruženým kolegům – autorům vtípu), jak postupně pod stolem „uspokojují“ hlavního personalistu zaměstnavatelské společnosti.

<sup>54</sup> Viz náleze ze dne 15. 3. 2005 sp. zn. I. ÚS 367/03; rozebraný v podkapitole 2.6.7.

s prověřováním zaměstnanců ZP, kteří budou mít přístup k utajovaným souborům pojištěnců, bude problém, protože určitě budou zjištěni spolupracovníci a pracovníci StB a tím bude znemožněno zákonné pojištění bezpečnostních služeb v ZP MV ČR – osoby dotčené nebyly konkretizovány (...) sdělil, že na pobočce HK je skryté tunelování fondů ZP MV ČR – konkrétní údaje předloží písemně ÚŘ po novém roce.“ Za to stěžovatel obdržel okamžité zrušení pracovního poměru. Stěžovatel podal žalobu na neplatnost okamžitého zrušení pracovního poměru, kterou obecné soudy po dlouhých peripetiích zamítly. Obecné soudy totiž konstatovaly, že podstatou skutkového vymezení důvodu okamžitého zrušení pracovního poměru stěžovatele byla skutečnost, že jeho jednání spočívající v přednesení ničím nepodložených a neadresných kritických výroků na předmětné poradě právníků, které byly s ohledem na jejich ostouzející charakter způsobilé poškodit oprávněné zájmy ZP MV ČR, a v následném nesplnění požadavku jejich upřesnění v písemné výzvě ředitele pobočky dosáhlo intenzity zvláště hrubého porušení pracovní kázně, tak jak ho mělo na mysli ustanovení § 53 odst. 1 písm. b) tehdejšího zákona č. 65/1965 Sb., zákoníku práce. Proto obecné soudy dospěly k závěru, že okamžité zrušení pracovního poměru stěžovatele bylo platné. Stěžovatel uspěl až u ÚS se svou ústavní stížností opřenou o namítané porušení článku 17 Listiny a článku 10 Evropské úmluvy. ÚS se nechal inspirovat tím, že ESLP ve své judikatuře akceptoval aplikaci lidskoprávních závazků v horizontálních vztazích: „26. ESLP ve své judikatuře rovněž dovedl použitelnost Úmluvy i ve vztazích mezi jednotlivci, neboť základní práva, definovaná v ústavních textech, musí dodržovat jak státní orgány, tak soukromé osoby vůči jiným soukromým osobám. Navíc v některých případech má stát pozitivní povinnost chránit právo na svobodu projevu proti zásahům vycházejícím právě ze strany fyzických osob (...) Čl. 10 Úmluvy se tak konkrétně ve vztazích mezi zaměstnavatelem a zaměstnancem uplatňuje nejen tehdy, když se tyto vztahy řídí veřejným právem, nýbrž se na ně může vztahovat také tehdy, když spadají pod právo soukromé (...) V rozhodnutí ze dne 26. 9. 1995 ve věci Vogt proti Německu ESLP přímo dovedl pravidlo, že zaměstnanec (v daném případě ve služebním poměru) nesmí být pro povahu jím projevovaných názorů propuštěn.“ Aplikuje tato východiska na stěžovatelovu situaci, dal mu ÚS za pravdu: „[S]voboda projevu jako taková se vztahuje nejen na tvrzení či stanoviska příznivě přijímaná či považovaná za neškodná nebo bezvýznamná, ale i na ta, která jsou považována za polemická, kontroverzní, šokující nebo třeba i někoho urážející. (...)“

33. Zda předmětná tvrzení či stanoviska nepřekročila meze, kdy je lze označit za fair, a tedy požívající ústavní ochrany, je třeba vždy posoudit ve světle věci jako celku, včetně jejich znění a v kontextu, v němž byla pronesena. Ústavní soud připouští, že některá z inkriminovaných prohlášení stěžovatele, zejména o tunelování fondů ZP MV ČR či o pochybení projektanta při přístavbě pobočky, byla způsobilá poškodit pověst jiných osob (viz obsah výpovědi svědků přítomných na předmětné poradě založených ve spise obvodního soudu), nicméně je třeba vzít na zřetel skutečnost, že byla učiněna v kontextu celkově kriticky laděného vystoupení stěžovatele, v němž se vyjadřoval i k některým dalším problematickým otázkám, které souvisejí s činností ZP MV ČR. Navíc se tak dělo na interní

poradě právníků, předmětné výroky tak nebyly veřejně publikovány, a proto lze považovat jejich objektivní dopad na oprávněné zájmy ZP MV ČR jako takové a její dobrou pověst za bezvýznamný. Jak zdůraznil městský soud, stěžovatelova kritika byla neadresná, nesměřovala tedy vůči konkrétním osobám s úmyslem poškodit jejich pověst, čest a důstojnost, ani neobsahovala žádná konkrétní obvinění či urážlivé výrazy. Nadto ze spisu obvodního soudu nevyplývá, že by osoby, proti nimž byly či měly být urážlivé výroky stěžovatele namířeny, podaly trestní oznámení pro pomluvu nebo žaloby na ochranu osobnosti proti stěžovateli. Při zkoumání legitimacy kritických výroků stěžovatele není bez významu ani ta skutečnost, že zaměstnavatel stěžovatele – ZP MV ČR je rezortní zdravotní pojišťovnou, která hospodaří s veřejnými finančními prostředky, a proto každé stanovisko či kritiku upozorňující na případné nesrovnalosti v jejím hospodaření je z hlediska veřejného zájmu na zvýšení kontroly nakládání s těmito veřejnými finančními prostředky třeba považovat za žádoucí. (...)

34. Výroky stěžovatele pronesené pouze v rámci diskuse na pracovní poradě tak lze z celkového kontextu považovat spíše za kritické hodnotové soudy či stanoviska, jimiž měl stěžovatel v úmyslu, jak v průběhu řízení několikrát zdůraznil, zejména upozornit na některé nedostatky v činnosti a hospodaření pobočky ZP MV ČR v Hradci Králové, kde byl zaměstnán. Nelze proto souhlasit se závěry obecných soudů, které předmětné výroky považovaly za tvrzené skutečnosti, či dokonce konkrétní vznesená obvinění, jejichž pravdivost nebyl stěžovatel schopen ani po písemné výzvě ředitele pobočky doložit a kterými tak *de facto* obvinil pracovníky pobočky z páchání nezákonné činnosti, zaútočil na jejich čest a důstojnost a které s ohledem na jejich ostouzející (difamující) charakter byly způsobily poškodit oprávněné zájmy ZP MV ČR. (...)

35. S ohledem na výše uvedené proto nelze za „přiměřenou sledovanému legitimnímu cíli“ považovat ani sankci v podobě okamžitého zrušení pracovního poměru stěžovatele pro zvlášť hrubé porušení pracovní kázně podle ust. § 53 odst. 1 písm. b) zák. práce, v tehdy platném znění, tj. v podobě nejprísnejší možné sankce stanovené zákoníkem práce, kterou zaměstnavatel uložil stěžovateli za jím vyslovené kritické názory, a jejíž uložení obecné soudy v citovaných rozhodnutích na základě interpretace příslušných ustanovení zákoníku práce aprobevaly jako platné, aniž by respektovaly výše předestřené ústavněprávní limity, které se váží zejména k jejich povinnosti interpretovat a aplikovat právo z pohledu účelu a smyslu ochrany ústavně garantovaných základních práv a svobod, v daném případě práva stěžovatele na svobodný projev garantovaného čl. 17 odst. 1 Listiny a čl. 10 Úmluvy.“

Ke znění článku 10 Evropské úmluvy je třeba doplnit ještě pár upozornění. Za zmínku stojí odchylka mezi článkem 10 odst. 2 Evropské úmluvy a článkem 17 odst. 4 Listiny, v níž na rozdíl od Evropské úmluvy chybí zmínka o „odpovědnosti“ těch, kdo svobodu projevu realizují.<sup>55</sup> Snad je to odrazem neblahé zkušenosti s tím, když podobná zmínka o odpovědnosti (vůči zájmům

<sup>55</sup> Podrobně k odpovědnosti médií viz MORAVEC, O. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 122–138.

pracujícího lidu) v článku 28 odst. 1 Ústavy ČSSR<sup>56</sup> fakticky anulovala jakýkoli význam svobody projevu do roku 1989. Je ovšem dobré nezapomínat, že v kontextu demokratického státu má ona odpovědnost dle první věty článku 10 odst. 2 Evropské úmluvy zcela jiný význam a je zaměřena především k respektování práv druhých a k tomu, že – jak naznačuje i úvodní motto podkapitoly – je projev mnohdy mocnou zbraní a podle toho s ní má být zacházeno. Právě aspekt odpovědného výkonu svobody projevu zmínil ESLP nedávno i v jednom českém případě, v němž připomněl: „*Svoboda projevu zaručená článkem 10 Evropské úmluvy totiž není bez hranic a pro každého, kdo se jí dovolává, jsou s ní dle odstavce 2 tohoto článku spojeny určité povinnosti a určitá odpovědnost. Ty mohou mít význam tehdy, hrozí-li (jako tomu bylo v projednávaném případě) nebezpečí zásahu do pověsti a práv jiných osob. S ohledem na tyto povinnosti a odpovědnost je ochrana zakotvená v článku 10 vázána na podmínku, že dotčené osoby jednají v dobré víře a na základě pravdivých skutkových okolností tak, aby poskytovaly spolehlivé a přesné informace.*“<sup>57</sup>

Až v definitivní úpravě článku 10 se objevila zmínka o regulaci audiovizuálních prostředků v podobě poslední věty prvního odstavce, jež ponechává státům jisté pravomoci při kontrole mediálního trhu. Vsunutím této věty se podařilo zabránit obtížnému řešení otázky, zda při takto široce stanovené svobodě projevu jsou s ní vůbec v souladu některé specifické procedury, například licenční řízení při zřizování televizních stanic či v polovině minulého století běžný státní monopol na vysílání, zejména televizní. ESLP tuto třetí větu vyložil v rozsudku Groppera Radio AG a ostatní proti Švýcarsku,<sup>58</sup> kde ji interpretoval jako poskytnutí pravomoci státům organizovat vysílání na svém území, a to zvláště v technických aspektech. Přitom ovšem nelze třetí větu vykládat tak, že vzhledem ke své speciální povaze vůči větě druhé je při licenčním řízení vyloučen vliv věty druhé. Naopak podle ESLP je třeba i při licenčním řízení dbát na pravidla druhé věty, neboť jiný postup by mohl zpochybnit účinek článku 10 Evropské úmluvy jako celku. Lze tak vytušit, že účelem včlenění třetí věty bylo zabránit stížnostem vysílacích společností odůvodněným tím, že jim neposkytnutím možnosti vysílat z technických důvodů byla omezena svoboda projevu. Jak správně uvádí David Kosař: „*Tvůrci Úmluvy si byli při jejím sepisování vědomi, že udělování licencí k rozhlasovému, televiznímu a filmovému vysílání představuje specifickou problematiku, na kterou nelze automaticky*

<sup>56</sup> „(1) V souladu se zájmy pracujícího lidu je všem občanům zaručena svoboda projevu ve všech oborech života společnosti, zejména také svoboda slova a tisku. Těchto svobod občané užívají jak v zájmu rozvoje své osobnosti a svého tvůrčího úsilí, tak k uplatňování své aktivní účasti na správě státu a na hospodářské a kulturní výstavbě země. K těmto cílům se zaručuje svoboda shromažďovací a svoboda pouličních průvodů a manifestací.“

<sup>57</sup> Rozsudek ESLP Růžový panter, o. s., proti České republice ze dne 2. 2. 2012, stížnost č. 20240/08, bod 33.

<sup>58</sup> Rozsudek ESLP Groppera Radio AG a ostatní proti Švýcarsku ze dne 28. 3. 1990, stížnost č. 10890/84.



*aplikovat všechny principy vztahující se k jiným aspektům svobody projevu.*<sup>59</sup> Je to dáno tím, že počet vysílacích frekvencí není neomezený, jakkoli jej digitalizace a snižující se závislost na prostém pozemním vysílání výrazně zvyšuje. Stále ale platí poučka zformulovaná již před sedmdesáti lety Nejvyšším soudem USA: „[p]okud budou všichni vysílat, nikdo nemůže být slyšet“.<sup>60</sup> Při licenčních a podobných řízeních lze díky poslední větě článku 10 odstavce 1 Evropské úmluvy aplikovat i takové důvody omezení, které nejsou obsaženy v článku 10 odst. 2 Evropské úmluvy (na druhou stranu nelze přehlédnout, že některá omezení uvalovaná podle českého práva na soukromá masmédia nejsou ospravedlnitelná ani důvody podle článku 10 odst. 2 ani podle poslední věty odstavce 1)<sup>61</sup>. Přestože rozsah těchto pravomocí při poskytování licencí není dosud zcela jasný, zahrnuje podle názoru vysloveného v případě Groppera Radio AG právo rozdělovat licence k provozování rádiových a televizních stanic a také právo vést vynucující akce v případě provozu nelicencovaným subjektem, jako tomu bylo právě v případě Groppera Radio AG.<sup>62</sup>

V případě Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH proti Rakousku<sup>63</sup> již naopak ESLP v roce 2000 shledal porušení čl. 10 Úmluvy, neboť v rozhodné době v Rakousku neexistoval zákon, který by umožňoval přidělení televizní licence jiné společnosti než *Österreichische Rundfunk (ORF)*. Již předtím v případě Nydahl proti Švédsku<sup>64</sup> ostatně ESLP přehodnotil dřívější judikaturu akceptující státní vysílací monopoly a označil za (již) nepřijatelné, aby státy držely monopol v rozhlasovém nebo televizním vysílání, neboť v tehdejších podmínkách už byl státní vysílací monopol omezením, jež nebylo v demokratické společnosti nezbytné; jinak je tomu samozřejmě i dnes. Nicméně následně v rozsudku Informationsverein Lentia a ostatní proti Rakousku<sup>65</sup> ESLP

<sup>59</sup> KOSAŘ, D. In BOBEK, M., KMEC, J. KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 1039.

<sup>60</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu USA National Broadcasting Co. v. United States 319 U.S. 190, 212 (1943) ze dne 10. 5. 1943.

<sup>61</sup> Je třeba víc než sporné, o který z důvodů podle obou uvedených úprav je vlastně opřen výše zmíněný příkaz obsažený v § 31 odst. 2 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání: „*Provozovatel vysílání poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru.*“ Přitom za porušení této povinnosti může Rada pro rozhlasové a televizní vysílání uložit podle § 60 odst. 1 písm. b) zákona pokutu ve výši od 5 000 Kč do 2 500 000 Kč.

<sup>62</sup> K judikatuře ve věcech udělování vysílacích licencí viz též MORAVEC, O. *Mediaální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 70–72.

<sup>63</sup> Rozsudek ESLP Tele 1 Privatfernsehgesellschaft MBH proti Rakousku ze dne 21. 9. 2000, stížnost č. 32240/96.

<sup>64</sup> Rozsudek ESLP Nydahl proti Švédsku ze dne 11. 1. 1993, stížnost č. 17505/90.

<sup>65</sup> Rozsudek ESLP Informationsverein Lentia proti Rakousku ze dne 24. 11. 1993, stížnosti č. 13914/88, 15041/89, 15717/89, 15779/89 a 17207/90. Rozbor viz in BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 144. Michal Bartoň ale také zmiňuje, že v dalším případě týkajícím se monopolu ORF, a to v rozhlasovém

pro změnu ještě akceptoval jako přijatelný státní vysílací monopol, pokud to pomáhá kvalitě a vyváženosti televizního programu. Posledně uvedený případ je potom zajímavý zejména tím, že zde ESLP naznačil, že stát je posledním garantem zachování plurality coby základu názorové a tiskové svobody v demokratické společnosti (§ 38). To můžeme vnímat jako náznak případných pozitivních povinností vyplývajících státu z článku 10 Evropské úmluvy, podobně jako to dovozuje německý Spolkový ústavní soud,<sup>66</sup> který má bohatou judikaturu k povinnosti státu zabezpečit takové fungování masmédií (prostřednictvím jejich licencování, financování a složení orgánů dohlížejících na jejich fungování), které bude přispívat k rozvoji osobnosti i k demokratické diskuzi a veřejné tvorbě názoru.<sup>67</sup>

Lze dodat, že právě ona poslední věta prvního odstavce dnes působí zřejmě především jako pomyslná normativní vráska na šedesátileté Evropské úmluvě, neboť spolehlivě ukazuje na její věk: implicitně obsažená zmínka o monopolu na vysílání zní na počátku 21. století vskutku jako vzkaz z mediálního středověku.

### 2.2.3 Listina základních práv EU

V tom Evropská úmluva ostře kontrastuje s Listinou základních práv EU. Ta byla slavnostně vyhlášena v prosinci 2000 v rámci Mezivládní konference v Nice coby právně nezávazný dokument a o devět let později se účinností Lisabonské smlouvy stala právně závaznou součástí zakládacích smluv EU. Její článek 11 zní: „1. Každý má právo na svobodu projevu. Součástí tohoto práva je právo zastávat názory a přijímat a šířit informace a ideje bez zásahů veřejné moci a bez ohledu na hranice státu.

2. Svoboda a pluralita médií musí být respektována.“

Ačkoli v mnoha ostatních ohledech staví ochrana lidských práv na jejich ochraně v rámci Rady Evropy,<sup>68</sup> v oblasti svobody médií je unijní ochrana zjevně vpředu (jakkoli se ESLP snaží zastaralost poslední věty odstavce 1 článku 10 Evropské úmluvy dohnat alespoň svou judikaturou). Právě zakotvení svobody a plurality médií v odstavci 2 článku 11 Listiny EU ukazuje, že jde

---

vysílání, již ESLP shledal porušení článku 10, viz rozsudek ESLP Radio ABC proti Rakousku ze dne 20. 10. 1997, stížnost č. 19736/92.

<sup>66</sup> Viz rozhodnutí Spolkového ústavního soudu 1 BvR 512/64 ze dne 5. 8. 1966.

<sup>67</sup> WAGNEROVÁ, E. In WAGNEROVÁ, E., ŠIMÍČEK, V., LANGÁŠEK, T., POSPÍŠIL, I. a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 428–429.

<sup>68</sup> To výslovně předpokládá čl. 52 odst. 3 Listiny EU: „Pokud tato listina obsahuje práva odpovídající právům zaručeným Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, jsou smysl a rozsah těchto práv stejné jako ty, které jim přikládá uvedená úmluva. Toto ustanovení nebrání tomu, aby právo Unie poskytovalo širší ochranu.“

o lidskoprávní dokument současný, navíc tato zmínka má zvláštní relevanci právě v EU. Mezi čtyři základní svobody totiž patří i volný pohyb služeb, včetně služeb audiovizuálních, jemuž je věnován jak velký balík sekundárního unijního práva,<sup>69</sup> tak řada podstatných judikátů. Byla to ostatně právě svoboda projevu, na jejímž půdorysu přijal ESD některé ze svých nejvýznamnějších judikátů vymezujících ještě v éře před přijetím Listiny EU situace, v nichž je nutno unijní (či předtím komunitární) právo vykládat ve světle ochrany lidských práv. Takovým judikátem byl kupříkladu rozsudek ve věci Grogan, rozebíraný v podkapitole 2.3.3, nebo rozsudek ERT.

**ERT proti DEP aneb televize pana starosty.**<sup>70</sup> Zde šlo o spor dvou vysílacích společností, který začal již v osmdesátých letech, kdy lidská práva teprve přicházela do agendy Evropských společenství. První z těchto společností byla *Elliniki Radiophonia Tileorassi Anonimi Etairia* (ERT), která měla v Řecku státem poskytnutý monopol na televizní vysílání a podle tamního zákona č. 1730/1987 měla přispívat k informovanosti, kulturnosti a zábavě Řeků. Druhou byla *Dimotiki Etairia Pliroforissis* (DEP), původně obecní informační obchodní společnost fungující v Soluni. V roce 1989 se ovšem starosta Soluně Sotiris Kouvelas rozhodl, že DEP začne provozovat i televizní vysílání, a to navzdory státnímu monopolu ERT. ERT se proti tomu bránila zdržovací žalobou u soudu v Soluni, v níž požadovala zastavení vysílání rozporného se zákonem a zabavení veškerého vysílacího vybavení společnosti DEP. DEP a pan starosta se bránili poukazem na komunitární právo a na svobodu projevu, takže řecký soud položil k ESD předběžnou otázku, v níž se ptal, zda je vůbec souladné s právem EU, zejména s volným pohybem zboží (ESD ovšem připomněl, že jde i o volný pohyb služeb), aby měl jediný vysílatel monopol na televizní vysílání pro celé území státu, což znemožňuje vysílání i potenciálními zájemci z jiných států ES. ESD odpověděl, že není samo o sobě vyloučeno, aby existoval v členském státě monopol, je-li to v národním zájmu, musí být ovšem realizován souladně s ustanoveními komunitárního práva, zde konkrétně s těmi, jež se týkají volného pohybu služeb. Rozpor s komunitárním právem by vznikl, pokud by pravidla zakotvující monopol diskriminovala mezi domácími a zahraničními

<sup>69</sup> Viz zejména směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/19/ES ze dne 7. března 2002 o přístupu k sítím elektronických komunikací a přiřazeným zařízením a o jejich vzájemném propojení, směrnici Evropského parlamentu a Rady 2002/22/ES ze dne 7. března 2002 o univerzální službě a právech uživatelů týkajících se sítí a služeb elektronických komunikací či směrnici Evropského parlamentu a Rady 2010/13/EU ze dne 10. března 2010 o koordinaci některých právních a správních předpisů členských států upravujících poskytování audiovizuálních mediálních služeb (směrnice o audiovizuálních mediálních službách). Podrobně viz ŠIMÁČKOVÁ, K. In KROUPA, J., ŠIMÁČKOVÁ, K., MOLEK, P., MORAVEC, O., VYHNÁNEK, L., RUJBOVÁ, K. *Mediální právo*. Brno: Masarykova univerzita, 2010, s. 67–78.

<sup>70</sup> Rozsudek ESD ve věci C-260/89 *Elliniki Radiophonia Tileorassi AE a Panellinia Omospoudia Syllogon Prossopikou proti Dimotiki Etairia Pliroforissis a Sotirios Kouvelas a Nicolaos Avdellas a dalším* ze dne 18. 6. 1991.

vysílateli nebo by znevýhodňovala přístup zahraničních programů a filmů do řeckého vysílání. Určitá míra diskriminace sice byla přípustná podle samotného článku 56 Smlouvy o založení ES, ovšem díky tomu, že na situaci bylo aplikováno právo ES (byť na spor mezi řeckým legálním a řeckým nelegálním vysílatelem), aktivovalo se celé komunitární právo, včetně ochrany lidských práv coby obecných právních principů, zde konkrétně svobody projevu: „43. *Tam, kde členský stát poukazuje na související články 56 a 66 ve snaze ospravedlnit pravidla, která pravděpodobně ztíží výkon volného pohybu služeb, pak takové ospravedlnění, poskytnuté komunitárním právem musí být vykládáno ve světle obecných právních principů, a zejména základních práv. Národní pravidla mohou být souladná s výjimkami obsaženými v člancích 56 a 66 pouze tehdy, pokud jsou souladná se základními právy, jejichž dodržování je zajištěno Soudem.*“ Jinak řečeno, pokud chce členský stát aplikovat nějakou výjimku z komunitárních (dnes unijních) povinností, musí být jejich aplikace souladná nejen s ustanoveními smluv, ale i s Evropskou úmluvou, včetně článku 10, a jejím výkladem prováděným ESLP. Vnitrostátní omezení unijních práv tak aktivuje aplikaci lidských práv akceptovaných EU.<sup>71</sup> K jakým problémům to ovšem potenciálně může vést, ukazuje situace, kdy SD EU i ESLP posuzují nějakou právní otázku souběžně, jak ukáže právě srovnání právních názorů na legálnost odpírání informací o provádění interrupcí v podkapitole 2.3.3. Na druhou stranu, pokud by nějaká zvláštnost na mediálním trhu byla pro daný členský stát opravdu podstatná a představovala by součást jeho kulturní identity, lze si představit, že by k její obraně mohl stát nyní použit také článek 4 odst. 2 větu první Smlouvy o EU: „*Unie ctí rovnost členských států před Smlouvami a jejich národní identitu, která spočívá v jejich základních politických a ústavních systémech, včetně místní a regionální samosprávy.*“

Právě svoboda médií je ostatně dlouhodobě nosným tématem pro různé další orgány EU, jak ukazuje třeba zpráva Výboru EP pro občanská práva, spravedlnost a vnitřní záležitosti ke svobodě médií v Itálii z roku 2004<sup>72</sup> či rezoluce EP ke svobodě médií v Maďarsku z roku 2011,<sup>73</sup> zejména pak ale výše zmíněná směrnice o audiovizuálních mediálních službách, jejíž dopad na vnitrostátní právo je ze strany SD EU vykládán stále šířeji.<sup>74</sup> Na druhou stranu

<sup>71</sup> Takto je „ERT doktrína“ vymezena například v článku BOGDANDY, A., KOTTMANN, M., ANTPÖHLER, C., DICKSCHEN, J., HENTREI, S. SMRKOLJ, M. Reverse Solange–Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States. *Common Market Law Review*, 2012, č. 2, s. 489–519, na s. 499.

<sup>72</sup> Report on the risks of violation, in the EU and especially in Italy, of freedom of expression and information (Art. 11(2) of the Charter of Fundamental Rights) (2003/2237/(INI)), Committee on Citizens' Freedoms and Rights, Justice and Home Affairs (Rapporteur: J. L.A. Boogerd-Quaak), 5. 4. 2004, Doc. A5-0230/2004 (Final).

<sup>73</sup> European Parliament Resolution of 10 March 2011 on media law in Hungary, P7-TA-PROV 2011 (0094).

<sup>74</sup> K jejímu dopadu na ochranu svobody projevu v EU viz BOGDANDY, A., KOTTMANN, M., ANTPÖHLER, C., DICKSCHEN, J., HENTREI, S. SMRKOLJ, M. Reverse Solange–Protecting the essence of fundamental rights against EU Member States. *Common*

si EU jako úkol nepředsevzala jen podporu přeshraničního šíření mediálních služeb, ale také boj proti diskriminaci, což jsou dva účely, které se mohou střetávat v případě nenávistných projevů šířených pomocí médií (viz podkapitulu 2.6.7),<sup>75</sup> jak dokázal například případ belgického podnikatele instalujícího poplašné systémy, který v televizním interview vyjádřil svou nevěru k zaměstnávání Maročanů jako nedůvěryhodných, což ESD označil za diskriminační jednání.<sup>76</sup>

#### 2.2.4 Listina základních práv a svobod

Domácí úprava, obsažená v Listině, se vytvářela pod silným vlivem Evropské úmluvy, jak ukazuje text článku 17 Listiny: „(1) Svoboda projevu a právo na informace jsou zaručeny.

(2) Každý má právo vyjadřovat své názory slovem, písmem, tiskem, obrazem nebo jiným způsobem, jakož i svobodně vyhledávat, přijímat a rozšiřovat ideje a informace bez ohledu na hranice státu.

(3) Cenzura je nepřipustná.

(4) Svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.

(5) Státní orgány a orgány územní samosprávy jsou povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Podmínky a provedení stanoví zákon.“

Odstavec 1 je jen proklamací obsahu zbytku článku. Druhý odstavec vychází z prvního odstavce článku 10 Evropské úmluvy, ovšem bez anachronické zmínky o kontrole médií a naopak s doplněním typických forem projevu, které bylo původně plánováno i v článku 10 Evropské úmluvy, ale nakonec se do něj

---

*Market Law Review*, 2012, č. 2, s. 489–519. Tito autoři zmiňují jako příklad zejména rozsudek ESD ve spojených věcech C-465/00 Rechnungshof proti Österreichischer Rundfunk a dalším a C-138/01 Christa Neukomm a C-139/01 Joseph Lauer mann proti Österreichischer Rundfunk ze dne 20. 5. 2003.

<sup>75</sup> Podrobně k tomuto střetu viz BELAVUSAU, U. *Freedom of speech: importing European and US constitutional models in transitional democracies*. London: Routledge, 2013, s. 69–83.

<sup>76</sup> „Skutečnost, že zaměstnavatel veřejně prohlásí, že nepřijme zaměstnance určitého etnického nebo rasového původu, představuje přímou diskriminaci při náboru do zaměstnání ve smyslu čl. 2 odst. 2 směrnice Rady 2000/43/ES ze dne 29. června 2000, kterou se zavádí zásada rovného zacházení s osobami bez ohledu na jejich rasu nebo etnický původ, vzhledem k tomu, že taková prohlášení mohou skutečně odradit určité uchazeče od toho, aby se přihlásili, a tudíž působí jako překážka jejich přístupu na trh práce.“ Rozsudek ESD C-54/07 Centrum voor gelijkheid van kansen en voor racismebestrijding vs. Firma Feryn NV, rozsudek ze dne 10. 7. 2008.

nedostalo. Odstavec 4 je zase takřka kopií druhého odstavce článku 10 Evropské úmluvy, obsahuje stejnou logiku omezení svobody projevu, tedy podmínku upravení zákonem, nezbytnosti v demokratické společnosti a naplnění některého z legitimních účelů. Mezi nimi chybí oproti Evropské úmluvě zachování autority a nestrannosti soudní moci, avšak jak jsme zmínili výše, výslovné zakotvení omezení z důvodu zachování nestrannosti soudu může být suplováno tím, že omezení projevu pro ochranu soudní moci bude pochopeno jako střet svobody projevu s právem na spravedlivý proces. Problematičtější je, zda z práva na spravedlivý proces vyplývá i požadavek zachování autority soudní moci. Pokud ano, pak je absence důvodu zachování autority a nestrannosti soudní moci přímo v článku 17 odst. 4 Listiny plně vyřešena. Pokud nikoli, pak omezení svobody projevu z důvodu snahy o zachování autority soudu není přípustné (viz podkapitulu 2.6.9).

Klíčové jsou ovšem dva bonusy (ačkoliv i užší rozsah důvodů omezení můžeme chápat jako pomyslný třetí bonus), které Listina poskytuje nad rámec toho, co nacházíme ve výše rekapitulovaných mezinárodních úpravách. Prvním z těchto bonusů je zákaz cenzury, který bude rozebrán v podkapitole 2.3.4 a který se ze zbytku svobody projevu vyděluje tím, že jde o jedno z mála absolutních, tedy neomezených práv v celé Listině. Druhým bonusem je právo požadovat informace od státních orgánů a orgánů územní samosprávy, které bude i se stručným uvedením do zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, popsáno v podkapitole 2.3.5. Od ostatních složek svobody projevu se liší v tom, že zatímco jejich povaha je v zásadě negativní, tedy jsou součástí Jelinekova *statu negativu*,<sup>77</sup> to je svobod vymezujících autonomii jednotlivce; právo požadovat informace je součástí *statu pozitivu*, tedy práv požadovat od státu pozitivní plnění. Naopak v celém článku 17, jak bylo zmíněno výše, chybí obdoba poslední věty článku 10 odst. 1 Evropské úmluvy; ta sice měla být původně zahrnuta do čl. 17 odst. 6 Listiny,<sup>78</sup> ale tento odstavec byl nakonec během jednání ve Federálním shromáždění z návrhu Listiny vypuštěn.<sup>79</sup>

## 2.2.5 Zákonná ochrana

Na vnitrostátní úrovni se svoboda projevu ve smyslu článku 17 odst. 1 až 4 Listiny promítá i do celé škály zákonů, které budou rozebrány v rámci pojednání o jednotlivých důvodech omezení rozebírané svobody; zde zmíníme pouze

<sup>77</sup> Viz FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 101.

<sup>78</sup> Měl znít: „*Podnikání v oboru rozhlasu, televize a filmu může být podmíněno povolením.*“

<sup>79</sup> FILIP J. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 4, s. 618–638, na s. 625.

zákony dopadající na svobodu projevu obecně. Oblast svobody tisku je dnes upravena zákonem č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku (tiskový zákon), který upravuje vydávání všech periodických tiskovin kromě některých věstníků, sbírek a úředních tiskovin a periodického tisku vydávaného výlučně pro potřeby vydavatele. V zájmu liberalizace vydávání tiskovin byl zaveden evidenční (nikoliv registrační, či dokonce povolovací<sup>80</sup>) postup při zahajování či obnovování vydávání tiskovin, přičemž oznámení pro tuto evidenci je třeba doručit 30 dnů před započítáním vydávání Ministerstvu kultury, které pouze posuzuje úplnost údajů uvedených v oznámení. Tiskový zákon stanoví některé speciální povinnosti při vydávání tiskovin, zejména povinnost dostát oznamovací povinnosti vůči ministerstvu, zveřejnit na každém výtisku zásadní údaje o tiskovině a jejím vydavateli, zaslat povinný bezplatný výtisk institucím uvedeným v § 9 zákona, uveřejnit oznámení v naléhavém veřejném zájmu a uveřejnit odpověď či dodatečné sdělení (viz blíže podkapitulu 2.6.7). Odpovědnost za splnění těchto povinností stejně jako za obsah tisku má vydavatel s jedinou výjimkou, kterou je obsah reklamy a inzerce, za niž odpovídá pouze ve smyslu zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy,<sup>81</sup> nebo pokud se jedná o reklamu či inzerci vydavatele samotného. Při porušení povinností nastupuje vůči vydavateli sankce v podobě pokuty uložené krajským úřadem až do výše 400 tisíc Kč (§ 17 odst. 3 zákona).

Podstatně stručnější je úprava vydávání neperiodických publikací, tedy zejména knih, která je obsažena v zákoně č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích. Tyto publikace jsou definovány jako rozmnoženiny literárních, vědeckých a uměleckých děl určené k veřejnému šíření s některými výjimkami.<sup>82</sup> Seznam povinností vydavatele neperiodických publikací je nepoměrně užší než u publikací periodických: jedná se jen o povinnost uvést na každém výtisku určité povinné údaje, odevzdat bezplatně pět až sedm výtisků díla určeným knihovnám a nabídnout k odkupu výtisky dalším knihovnám určeným vyhláškou Ministerstva kultury.

Obdobně jsou upravena i audiovizuální díla, a to zákonem č. 496/2012 Sb., o audiovizuálních dílech a podpoře kinematografie a o změně některých zákonů (zákon o audiovizu), který reguluje kromě některých institucionálních otázek zejména povinnosti při výrobě a zpřístupňování kinematografických a jiných

---

<sup>80</sup> Všechny tři druhy režimů či postupů jsou vysvětleny na příkladu vzniku sdružení v podkapitole 5.4.1.

<sup>81</sup> Díky tomu za reklamu napadající Karla Schwarzenberga, kandidáta na funkci prezidenta republiky, uveřejněnou v první den druhého kola volby prezidenta republiky v únoru 2013 nebyl činěn odpovědným deník Blesk, nýbrž pouze zadavatel reklamy, a to disciplinárně, jako advokát. Viz k této kampani podkapitulu 6.3.6.

<sup>82</sup> Zejména se za neperiodické publikace nepovažují rozmnoženiny audiovizuálních děl, které jsou upraveny zvláštním zákonem č. 273/1993 Sb., o některých podmínkách výroby, šíření a archivování audiovizuálních děl.

audiovizuálních děl kromě těch, která nejsou určena ke zpřístupňování veřejnosti za úplatu.

Práva a povinnosti právnických a fyzických osob při provozování rozhlasového a televizního vysílání jsou podrobně upraveny zákonem č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání. Rozhlasovým a televizním vysíláním se podle § 2 odst. 1 písm. a) rozumí poskytování pořadů a dalších částí vysílání uspořádaných v rámci programu, včetně služeb přímo souvisejících s programem, provozovatelem vysílání veřejnosti prostřednictvím sítí elektronických komunikací za účelem simultánního sledování pořadů a dalších částí vysílání. Provozovatelem rozhlasového a televizního vysílání je podle § 2 odst. 1 písm. g) právnická nebo fyzická osoba, „*kteřá sestavuje program, včetně služeb přímo souvisejících s programem, určuje způsob organizace rozhlasového a televizního vysílání a má za toto vysílání redakční odpovědnost, a pod zvukovým nebo obrazovým označením, jež program a služby přímo související s programem nezaměnitelně identifikuje, tento program a služby přímo související s programem prvotně šíří nebo prostřednictvím třetích osob nechává šířit*“. Správním úřadem, který vykonává státní správu v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, převzatého vysílání a v oblasti audiovizuálních mediálních služeb na vyžádání a který dohlíží na zachovávání a rozvoj plurality programové nabídky a informací v oblasti rozhlasového a televizního vysílání a převzatého vysílání, dbá na jeho obsahovou nezávislost a plní další úkoly stanovené tímto zákonem a zvláštními právními předpisy, je Rada pro rozhlasové a televizní vysílání.<sup>83</sup> Mezi její úkoly mimo jiné patří udělování a odnímání licencí k provozování rozhlasového a televizního vysílání, monitorování obsahu rozhlasového a televizního vysílání a udělování sankcí za správné delikty podle rozebíraného zákona. Radu tvoří 13 členů se šestiletým funkčním obdobím, které jmenuje a odvolává předseda vlády na návrh Poslanecké sněmovny. Licenci opravňující provozovatele k rozhlasovému a televiznímu vysílání za podmínek stanovených zákonem uděluje Rada v licenčním řízení, které je přezkoumatelné správními soudy. Právě podmíněnost vysílání licenčním řízením představuje na jedné straně omezení svobody projevu, na straně druhé je ale pro naplnění legitimních cílů (zejména zajištění obsahové plurality médií) jistě vhodnější než regulace následná, tedy regulace obsahu vysílání.<sup>84</sup>

Podle ustanovení § 31 zákona o rozhlasovém a televizním vysílání provozovatel vysílá programy svobodně a nezávisle a poskytuje objektivní a vyvážené informace nezbytné pro svobodné vytváření názorů. Názory nebo hodnotící komentáře musí být odděleny od informací zpravodajského charakteru. Veřejnoprávní média mají navíc povinnost sestavovat programovou skladbu tak,

<sup>83</sup> K jejímu fungování viz MORAVEC, O. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 244–247.

<sup>84</sup> BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 68.



aby ve svém vysílání poskytovala vyváženou nabídku pro všechny obyvatele.<sup>85</sup> O sankcích za porušení zákona rozhoduje Rada pro rozhlasové a televizní vysílání ve správním řízení. Podle závažnosti správního deliktu může Rada uložit pokutu až do výše 10 milionů Kč. Zvláštními sankcemi pro opakované a závažné porušení zákona jsou odejmutí licence (§ 63) a zrušení registrace (§ 64, týká se provozovatelů převzatého vysílání). Další specifické povinnosti vysílatelů viz v podkapitolách 2.6.6 a 2.6.7.

Zcela výjimečná je situace dvou provozovatelů ze zákona, tzv. veřejnoprávních médií, u nichž jsou právě vzhledem na jejich veřejnoprávnost limity fungování nastaveny opět o něco přísněji, a to včetně obsahu vysílání. Prvým je Český rozhlas, zřízený zákonem č. 484/1991 Sb., o Českém rozhlasu. Je právnickou osobou v čele s generálním ředitelem, která hospodaří s vlastním majetkem, přičemž veřejná kontrola je realizována prostřednictvím Rady Českého rozhlasu, jejichž devět členů volí na šest let Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky s ohledem na zachování politické a názorové různosti jejich členů. Rada kromě obecné kontrolní funkce vykonávané spolu s dozorčí komisí zejména jmenuje a odvolává generálního ředitele. Obdobný mechanismus fungování je dán i České televizi podle zákona č. 483/1991 Sb., o České televizi. Zcela identické a pro naše téma zásadní je u Českého rozhlasu i České televize poslání vymezující obsah jejich vysílání, zakotvené v § 2 odst. 2 obou zákonů. Podle něj mají mezi jiným poskytovat objektivní, ověřené a celkově vyvážené informace, přispívat k rozvíjení kulturní identity obyvatel a k jejich právnímu vědomí, to vše se zřetelem na názorovou, kulturní a jinou pestrost skupin obyvatel, a i s ohledem na tuto pestrost má být vysílání vyvážené, odrážet rozmanitost názorů a myšlenkových směrů ve společnosti a přispívat k porozumění a toleranci a k soudržnosti pluralitní společnosti.

Otázkou je, zda je postavení veřejnoprávních vysílatelů natolik výjimečné, že mohou být nejen oběťmi porušování svobody projevu,<sup>86</sup> ale i jeho pachateli, zda jsou například provozovatelé televizního vysílání obecně, či alespoň ti veřejnoprávní, v poměru k běžným smrtelníkům (v roli diváků či autorů) ve vztahu čistě horizontálním<sup>87</sup> či spíše „diagonálním“ (viz podkapitolu 5.1). Michal

<sup>85</sup> Na onu vyváženost se lze přitom dívat idealisticky jako na způsob formování objektivních názorů, nebo rezignovaněji jako na vyváženost dvou zápasníků v mediálním ringu: „*I když mě jako občana-tvora politického samozřejmě rozpad analytické a kritické funkce médií znepokojuje, uvědomuji si, že se její význam pro formování a stabilitu demokratické politiky často přeceňuje. Demokratickou kontrolu lze zajistit i v prostředí stranických médií, protože opozice má vždy zájem na tom, aby přinášela negativní informace o vládě, a naopak vláda se snaží znemožnit opozici. Myslím, že hlavní povinností státu ve vztahu k médiím je zajistit, aby si nikdo nemohl vytvořit monopol na ‚objektivní zpravodajství‘.*“ (PŘIBÁŇ, J. *Tyranizovaná spravedlnost*. Praha: Portál, 2013, s. 36).

<sup>86</sup> Výmluvným příkladem je nález ze dne 11. 9. 2012 sp. zn. II. ÚS 1375/11, který se týkal policejního zásahu v budově České televize, rozbor viz v podkapitole 2.6.8.

<sup>87</sup> K horizontálnímu působení svobody projevu viz zejména BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 99–124; či MORAVEC, O. *Mediální*

Bartoň například tyto veřejnoprávní provozovatele vysílání označuje za subjekty veřejné správy, které „*stojí v systému veřejné správy vedle státní správy a samosprávy a vykonávají nevrchnostenskou správu kulturní a zpravodajské povahy. Tento typ veřejné správy spočívá ve službě veřejnosti poskytováním a zprostředkováním informací či kulturních statků.*“<sup>88</sup> Přestože je označuje za subjekty veřejné správy, tvrdí tentýž autor dále, že se svobody projevu nelze dovolat přímo proti České televizi či Českému rozhlasu, ale pouze prostřednictvím „jejich“ rad.<sup>89</sup> Oba názory působí podle nás poněkud kontraintuitivně, ovšem na skutečnou judikatorní odpověď je třeba si teprve počkat.

**Trezorová komedie aneb hádanka bez odpovědi.** Argument, že i veřejnoprávní televize může porušit svobodu projevu, zkusil použít stěžovatel v jednom případě před Ústavním soudem SR, jemuž Slovenská televízia (dále „STV“) odmítla odvysílat komedii dle scénáře, jehož byl spoluautorem. Podle ústavní stížnosti uzavřela STV se stěžovatelem roku 1993 smlouvu na napsání „*pôvodnej televíznej komédie zo života súčasných páchatelov počítačovej kriminality – cca 70 min*“. Stěžovatel ji napsal, byla natočena a 1. dubna (věru symbolické datum pro komedii) 1996 se uskutečnila její slavnostní předpremiéra, při níž ovšem M. P. (blíže neidentifikovaná, ale zjevně velmi vlivná osoba) komedii hlasitě odsoudila jako protislovenskou. Tímto vlivným odsouzením si stěžovatel vysvětloval skutečnost, že komedie nakonec nebyla odvysílána STV, které ale nadále patřila licence, takže ji nemohl odvysílat ani nikdo jiný. Dílo zůstalo v trezoru a neodvysílání bylo oficiálně vysvětleno tím, že mohlo obsahovat prvky skryté reklamy. Kdyby ovšem mělo dílo opravdu vady, uplatnila by STV dle stěžovatele spíš soukromoprávní prostředky ochrany. Trval proto na tom, že došlo k cenzurnímu zásahu ze strany STV, která „*je verejnoprávnu inštitúciou, za ktorú Slovenská republika môže znášať zodpovednosť, napríklad vtedy, keď dôjde k sporu o ochranu základného práva na slobodu prejavu, ako je to v okolnostiach prípadu*“. Ústavní soud SR rozhodoval v normativním prostředí obdobném českému, neboť byl vázán článkem 19 MPOPP, článkem 10 Evropské úmluvy a čl. 26 Ústavy SR, který je překladem článku 17 naší druhdy společné Listiny. Stěžovatelovu ústavní stížnost ovšem odmítl, a to usnesením ze dne 11. 3. 2010 sp. zn. IV. ÚS 84/2010,<sup>90</sup> neboť konstatoval nedostatek pravomoci k meritornímu posouzení. Stěžovatel totiž nevyčerpal všechny opravné prostředky, zejména nepodal civilní žalobu

---

*právo v informační společnosti.* Praha: Leges, 2013, s. 51–53. Ondřej Moravec zde (s. 53) připomíná, že „*i soukromé osoby se stávají adresáty základních práv v tom smyslu, že jsou povinny tato práva respektovat. Tato povinnost se projevuje tím zřetelněji, čím silnější mocenský potenciál daná soukromá osoba má.*“

<sup>88</sup> BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze.* Praha: Leges, 2010, s. 114.

<sup>89</sup> Tamtéž, s. 117. S tím, že právě tyto „rady“ jsou adresáty povinností plynoucích ze svobody projevu, se ztotožňuje i Jan Filip (viz FILIP J. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 4, s. 618–638, na s. 626).

<sup>90</sup> Dostupné na stránkách <http://portal.concourt.sk> (navštíveno dne 27. 2. 2014).

podle zákona č. 35/1965 Zb., o literárních, vědeckých a umeleckých dílech (autorský zákon), kterou se mohl na STV domáhat naplnění povinnosti šíření jeho díla. Díky tomu jsme se od Ústavního soudu SR nedozvěděli, zda pokládá televizi za subjekt povinný chránit svobodu projevu. Vzhledem k tomu, že lepší „podvozek“ si lze sotva představit, nezbyvá než litovat, že se soudci neodhodlali tentokrát připojit *obiter dictum* a ponechali na čtenářích úvahu, jak by takový zapeklitý případ rozhodli oni. Jednodušší je takové posouzení v zemích, kde je (nebo alespoň v rozhodné době byla) televize kontrolována státem, jako tomu bylo ve Finsku v době, kdy tamní státní Finská vysílací společnost odmítala vysílat příspěvky pana Hertzberga týkající se homosexuality, neboť byly údajně v rozporu s tehdejší finským trestním zákoníkem zakazujícím veřejné ohrožování sexuální morálky. Takový zákaz nevalil ani Výboru pro lidská práva, který jej shledal souladným s možností omezení svobody projevu z důvodu veřejné morálky (viz podkapitulu 2.6.6), podstatnější ale je, že konstatoval, že i státem kontrolovaná televize může být povinná respektovat svobodu projevu autorů.<sup>91</sup>

Další obecná omezení, která nejsou primárně dána způsobem projevu, jako tomu bylo u mediálních a tiskových zákonů, vyplývají například ze zákona č. 132/2010 Sb., o audiovizuálních mediálních službách na vyžádání,<sup>92</sup> ze zákona č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a o bezpečnostní způsobilosti (viz podkapitulu 2.6.1), ze zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy (viz podkapitulu 2.4.3), ze zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském (viz podkapitulu 2.6.7), ze zákona č. 89/2012 Sb., tedy (nového) občanského zákoníku<sup>93</sup> (viz podkapitulu 2.6.7), ze zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, a ze zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku<sup>94</sup> (oba jsou rozptýleny v celé podkapitole 2.6).

## 2.3 Složky svobody projevu

Jakkoli tradičně – například ve výše zmiňované éře osvícenství – byla svoboda projevu vnímána toliko jako svoboda slova, tedy svoboda šířit své názory mluveným či psaným projevem, z výše rekapitulovaných dokumentů je zjevné, že se značně rozšířila jak škála forem jednání pokládaného za projev (viz podkapitulu 2.4), tak škála aktivit podřaditelných svobodě projevu. Za její výkon se tak již nepokládá jen rozšiřování informací a názorů, ale také jejich samotné zastávání, přijímání a vyhledávání a díky Listině také absolutní zákaz cenzury a právo vyžadovat informace po orgánech veřejné moci. David Kosař

<sup>91</sup> Rozhodnutí Výboru pro lidská práva Hertzberg proti Finsku ze dne 2. 4. 1982, oznámení č. 61/79.

<sup>92</sup> Výklad tohoto zákona a unijního práva, z něž vychází, viz in MORAVEC, O. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, 117–121.

<sup>93</sup> Dále též „obč. zák.“.

<sup>94</sup> Dále též „tr. zák.“.

pak připomíná, že ESLP označuje za další složky svobody projevu také právo nezveřejnit identitu novinářských zdrojů, právo mlčet,<sup>95</sup> tedy nebýt nucen k určitému projevu<sup>96</sup> (které je spjato také s právem nebýt nucen ke svědecké či obdobné výpovědi<sup>97</sup> nebo k přísaze, která je podmínkou určitého zaměstnání,<sup>98</sup> a projevuje se rovněž jako právo vydavatele novin odmítnout zveřejnění konkrétní informace, které po něm například veřejná moc požaduje<sup>99</sup>), respektive nebýt nucen k nějakému neverbálnímu projevu (například ke vzdání cti státní vlajce<sup>100</sup>), či právo na ochranu technických způsobů realizace projevu.<sup>101</sup> Krom toho David Kosař zmiňuje, že v judikatuře ESLP nacházíme také příklady pozitivních závazků vyplývajících z článku 10 Evropské úmluvy,<sup>102</sup> jako byla povinnost španělské vlády ochránit stěžovatele před propuštěním z televize zapříčiněným jeho kritickými projevy vůči managementu společnosti<sup>103</sup> či povinnost turecké vlády chránit prokurdský deník před násilnostmi ze strany soukromých osob.<sup>104</sup> O právě zmíněných složkách svobody projevu ovšem pojednáme pouze jako o součástech výše uvedených pěti základních složek.

<sup>95</sup> Nyní ovšem problematizované díky rozsudku velkého senátu ESLP Gillberg proti Švédsku ze dne 3. 4. 2012, stížnost č. 41723/06. V něm velký senát odmítl ochránit právo vedoucího psychologického výzkumu nezletilých nezpřístupnit výzkumný materiál, o který žádali dva jiní výzkumníci. Velký senát zdůraznil, že se jednalo o výzkumný materiál ve vlastnictví univerzity, podléhající svobodnému přístupu k úředním dokumentům dle švédského zákona o svobodě tisku a zákona o omezení práva na informace, přičemž tyto zákony umožňují občanům a médiím vykonávat veřejnou kontrolu nad subjekty veřejného sektoru. Stěžovatelovo odmítnutí zpřístupnit požadované dokumenty naopak omezovalo svobodnou výměnu názorů a myšlenek ve vztahu k předmětnému výzkumu. Navíc podle velkého senátu pozice stěžovatele nebyla srovnatelná s postavením novinářů chránících zdroj informací. Na druhou stranu za ochranu práva mlčet se nedávno ESLP postavil v rozsudku Remuszko proti Polsku ze dne 16. 7. 2013, stížnost č. 1562/10, v níž nepodpořil vydavatele kontroverzní knihy (kritizující deník *Gazeta Wyborcza*) v jeho úsilí, aby polské soudy donutily polské noviny otisknout inzerát propagující jeho knihu. Případ je zvláštní tím, že se zde svoboda projevu jednoho střetla s právem druhého mlčet. A i pro ESLP tu platilo, že mluvití stříbro, mlčení zlato...

<sup>96</sup> Jan Filip je označuje „negativní aspekt“ svobody projevu (FILIP J. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 1998, č. 4, s. 618–638, na s. 622).

<sup>97</sup> Viz MOLEK, P. *Právo na spravedlivý proces*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 338–356.

<sup>98</sup> BARTONĚ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 57.

<sup>99</sup> Tamtéž, s. 55.

<sup>100</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu USA ze dne 14. 6. 1943 *West Virginia State Board of Education vs. Barnette* 319 U.S. 624 (1943).

<sup>101</sup> KOSAŘ, D. In BOBEK, M., KMEC, J. KOSAŘ, D., KRATOCHVÍL, J. *Evropská úmluva o lidských právech*. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 996.

<sup>102</sup> Tamtéž, s. 1008–1009.

<sup>103</sup> Rozsudek ESLP Fuentes Bobo proti Španělsku ze dne 29. 2. 2000, stížnost č. 39293/95.

<sup>104</sup> Rozsudek ESLP Özgür Gündem proti Turecku ze dne 16. 3. 2000, stížnost č. 23144/93.

### 2.3.1 Svoboda zastávat názory

„Myšlenky jsou mnohem nebezpečnější než pušky. Nedovolujeme svým nepřátelům, aby měli pušky. Tak proč bychom jim měli dovolit, aby měli myšlenky?“

Josef Vissarionovič Stalin<sup>105</sup>

Svoboda zastávat názory je vlastně primárním předpokladem celé koncepce svobody projevu. V mezinárodních instrumentech je chápána jako součást svobody projevu, v českém prostředí je z ní vydělena do samostatného článku 15 odst. 1 Listiny spolu se svobodou svědomí a vyznání,<sup>106</sup> které jsou ovšem v systematické Listině základními právy, nikoli právy politickými, protože bude samostatně rozebrána v díle věnovaném základním právům. Jedná se o samozřejmou složku života svobodné a demokratické společnosti a každého jejího člena. Skoro se vnučuje otázka, zda do svobody zastávat názory může stát vůbec zasáhnout, zda lze ovládnout to, co je skryto v dutině lebeční, dokud se to neprojeví navenek? Vždyť přece už stará římskoprávní zásada připomínala, že *de internis non iudicat praetor*, tedy že o „vnitřních záležitostech“ (včetně vnitřku lebky) soudy nerozhodují. Na druhou stranu nejen některé sci-fi povídky,<sup>107</sup> ale bohužel i praxe správních orgánů ukazují (více než problematická je technika falografie,<sup>108</sup> zkoumající realnost homosexuálních preferencí například u žadatelů o mezinárodní ochranu tvrdících příslušnost k sexuální menšině), že někdy má stát ambici proniknout lidem přímo do myšlení, a to způsoby na hranici jejich důstojnosti.

Bez zkušenosti s totalitními režimy bychom si ovšem patrně neuvědomili, jak intenzivně lze ve skutečnosti do svobody zastávat názory zasahovat. Byla to zkušenost s nacistickým a marxistickým učením, co donutilo Karla Raimunda Poppera hledat kořeny snah programově ovládnout lidské myšlení. Našel je už u Platóna, v němž viděl nepovedeného žáka věčného pochybovače Sókrata: „*Sókratés zdůrazňoval, že není moudrý, že nevlastní pravdu, nýbrž že ji hledá, ptá se na ni, miluje ji. (...) Jak Platón toto pojetí změnil? (...) změna, kterou provedl, je vskutku obrovská. Jeho milovník pravdy již není skromným hledačem, je jejím hrdým vlastníkem. (...) Platónův ideální filosof je téměř vševědoucí a všemocný.*“<sup>109</sup> Snad opravdu právě zde vznikla myšlenka tvůrců a prosazovatelů

<sup>105</sup> Cit. dle stránek ThinkExist.com. Dostupné z: <http://en.thinkexist.com/quotation/ideas-are-far-more-powerful-than-guns-we-don-t/538922.html> (navštíveno dne 13. 2. 2014).

<sup>106</sup> „*Svoboda myšlení, svědomí a náboženského vyznání je zaručena. Každý má právo změnit své náboženství nebo víru anebo být bez náboženského vyznání.*“

<sup>107</sup> Viz povídku *Minority report*, ukazující společnost, v níž lze lidi trestat za zločiny, které se jim teprve vylíhly v hlavě (DICK, P. K. *Minority Report a jiné povídky*. Praha: Mladá fronta, 2002).

<sup>108</sup> Tedy měření fyziologických reakcí penisu na vizuální podněty, například na erotické fotografie.

<sup>109</sup> POPPER, K. R. *Otevřená společnost a její nepřátelé I*. Praha: Oikuméné, 1995, s. 123.