UNIVERZITA KARLOVA

Právnická fakulta

Jakub Hodulík

Ústavní zákaz cenzury v teorii a praxi

Diplomová práce

Vedoucí diplomové práce: doc. JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M.

Katedra: Ústavního práva

Datum vypracování práce (uzavření rukopisu): 18. 5. 2024

Prohlašuji, že jsem předkládanou diplomovou práci vypracoval/a samostatně, že všechny použité zdroje byly řádně uvedeny a že práce nebyla využita k získání jiného nebo stejného titulu.

Dále prohlašuji, že vlastní text této práce včetně poznámek pod čarou má 287737 znaků včetně mezer.

Jakub Hodulík

V Corku dne 18. 5. 2024

Poděkování

Rád bych v prvé řadě poděkoval Marku Antošovi za cenné rady a vstřícnost při zpracovávání této diplomové práce. Především mu ale náleží poděkování za to, že právě jeho výuka a výjezdní semináře spolupořádané Janem Wintrem a Janem Kyselou byly tím, co mě v průběhu studia přivedlo k zájmu o ústavní právo.

Obrovské poděkování patří mým blízkým, zvláště oběma rodičům, bez jejichž podpory v průběhu celého studia by nemohla vzniknout nejen tato práce.

V neposlední řadě bych chtěl poděkovat všem přátelům a kolegům, kteří k dokončení práce přispěli. Jmenovitě náleží dík kamarádu Kubovi za jeho bezmeznou ochotu neúnavně diskutovat všemožné sporné otázky, Vendy a Magdě za jejich podporu a pomoc při shánění zdrojů, k nimž jsem v Irsku neměl přístup, a také Markovi za jeho užitečné výtky a připomínky.

Obsah

1. Úvod 7
2. Metodologie 10
3. Právní úprava 11
4. Výklad ústavního zákazu cenzury v aplikační praxi 13
5. Cenzura vs. ústavně zakázaná cenzura: zmatení pojmů 14
6. Absolutnost ústavního zákazu cenzury 17
   6.1. Zákaz cenzury jako absolutní aspekt svobody projevu 17
   6.2. Absence výjimky z pravidla jako záměr ústavodárce 19
   6.3. Ústavní zákaz cenzury v konfliktu s dalšími ústavními hodnotami 21
7. Předběžnost zásahu 25
   7.1. Úvod 25
   7.2. Předběžnost z historického a komparativního hlediska 27
   7.3. Vztah mezi zákazem cenzury a limitačními klauzulemi – problém slovenského výkladu 33
   7.4. Relativně předběžná omezení 35
   7.5. Absolutně předběžná omezení 36
   7.6. Předkládací povinnost a zákaz publikace bez předchozího schválení jako definiční znaky zakázané cenzury 40
   7.7. Formální a faktické zavedení předkládací povinnosti a zákazu publikace bez schválení 44
   7.8. Územní a osobní rozsah cenzurních mechanismů 49
8. Původ od veřejné moci 50
   8.1. Úvod 50
   8.2. Veřejná moc v materiálním smyslu 53
   8.3. Systematizace předběžných zásahů ze strany soukromých aktérů 56
      8.3.1 Autocenzura v médiích jako součást redakční politiky 56
      8.3.2 Předběžné zásahy soukromých aktérů z vnějšku redakcí 61
      8.3.3 Specifické postavení poskytovatelů zprostředkovatelských služeb 65
      8.3.4 Předběžné zásahy ze strany poskytovatelů zprostředkovatelských služeb 67
   8.4. Ústavní zákaz cenzury jako pozitivní závazek státu 72
   8.5. Média veřejné služby 77
      8.5.1 Úvod 77
      8.5.2 Případ stažení předvolebního spotu Národní strany 79
      8.5.3 Cenzura orgány ovládanými nositeli státních úřadů 82
   8.6. Tisk a vysílání územních samosprávných celků 87
      8.6.1 Předběžné schvalování obsahu v médiích územních samospráv 87

8.6.2 Média územních samospráv a princip odtažitosti od státu 93
9. Závěr 98
Seznam zkratek 103
Seznam použitých zdrojů 105
Abstrakt 120
Abstract 122

„‚Milý osle Hu-pe,‘ řekl censor Lao-Ting k svému příteli, ‚tak letí čas a změna běží jemu ve stopách. Pamatuješ se, že jsem nedávno oba časopisy chválil pro dobré chování? Co asi hrozného budou psát tři ostatní?‘

Osel se smutně podíval na Lao-Tinga. Lao-Ting četl.

Hu-pe, oslík, poslouchal pozorně a nezahýkal, neboť časopisy neobsahovaly toho dne nic závadného.

Lao-Ting se díval tázavě na Hu-peho a osel Hu-pe vztyčil uši a zastříhal. Znamenalo to, aby Lao-Ting četl ještě jednou: Snad se přece něco nalezne.

Četl tedy poznovu, a opravdu osel nezahýkal, neboť neshledával dnes žádnou špatnost.

Místo politického úvodníku byl tam článek, jak krmiti slepice, místo politických zpráv poučení o tom, jak si má počínat člověk, který padá se skály do řeky. V různých zprávách, kde dříve urážely posvátné opice paviány, byly články popisující všechny druhy rýže, a jak možno poznat stáří psa, který ztratil nešťastnou náhodou zuby.“[1]

[1] HAŠEK, Jaroslav. *Pod věchýtkem humoru*. Praha: Naše vojsko, 1949, s. 98.

1. Úvod

U málokterého pojmu ústavního práva se lze setkat s takovým napětím mezi jeho právním a mimoprávním významem, jako je tomu u cenzury. Odkazy na ni jsou přitom ve veřejném prostoru všudypřítomné. Zákazu cenzury se dovolávají respondenti, jejichž vyjádření nebyla otištěna v novinách, kterým poskytli rozhovor,[2] ale i novináři, jež se dostali do střetu s redakční politikou svého zaměstnavatele.[3] O cenzuře se hovoří v souvislosti s moderováním obsahu sdíleného uživateli sociálních sítí.[4] Za cenzorství označovaly neziskové organizace i někteří akademici blokace tzv. dezinformačních webů v souvislosti s napadením Ukrajiny Ruskou federací před dvěma lety.[5] Předmětem živé veřejné diskuze se pojem opět stal začátkem letošního roku, kdy ministr vnitra v rámci volební kampaně zahájil cyklus debat pro veřejnost s podtitulem „Bez cenzury".[6]

V laickém diskurzu se pojem cenzura používá poměrně široce k vyjádření odsudku nad zásahem do šíření informací nebo zamezení přístupu na určité fórum. Cenzura nicméně představuje také *terminus technicus* českého ústavního pořádku. Její výslovný zákaz zavádí ústavodárce v čl. 17 odst. 3 Listiny základních práv a svobod[7] (dále také „Listina" a „čl. 17 odst. 3"), který lakonicky stanoví, že *„cenzura je nepřípustná."* Ačkoli ústavní norma není doprovozena legální definicí, zakázanou cenzurou se v jazyce ústavního práva rozumí poměrně úzká množina omezení svobody projevu.

Česká odborná literatura se za více než tři dekády od přijetí Listiny ustálila přinejmenším v základních bodech definice ústavně zakázané cenzury. Aktuálně se komentáře a odborná literatura v zásadě schází v tom, že čl. 17 odst. 3 Listiny představuje zákaz preventivního zamezení, resp. omezení šíření určitého informačního obsahu prováděné veřejnou mocí.[8] Klíčovou

---

[2] *„Nikdy mě nenapadlo za celá ta léta budování demokratických procesů a mechanismů, že se budeme potýkat s cenzurou. Bohužel je to realita dnešních dnů,"* prohlásil před lety poslanec Kalousek, když deník Mladá fronta neotiskl rozhovor, který poskytl jednomu z jeho redaktorů. TOP09. Kalousek: Cenzura v Babišových novinách. In: *top09.cz* [online]. Praha: 23. 9. 2015. [cit. 3. 4. 2024]. https://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/kalousek-cenzura-v-babisovych-novinach-18904.html.

[3] POTŮČEK, Jan. TV Barrandov mění editoriální politiku zpráv, na protest odchází editor Jiří Pánek. In: *Lupa.cz* [online]. 3. 10. 2014 [cit. 11. 5. 2024]. Dostupné z: https://www.lupa.cz/clanky/tv-barrandov-meni-editorialni-politiku-zprav-na-protest-odchazi-editor-jiri-panek/.

[4] HANYCH, Monika a PIVODA, Marek. Facebook, Twitter a YouTube jako garanti svobodného projevu? Kritika současného systému notice-and-takedown. *Revue pro právo a technologie*. 2017, 8(16)2017-2-11, s. 184.

[5] KOUDELKA, Zdeněk. Cenzoři mlčí. In: *Česká justice* [online]. 16. 3. 2022 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/blog/cenzori-mlci/.

[6] ČABAN, Martin. Komentář: Jak Vít Rakušan zrušil cenzuru - Seznam Zprávy. In: *Seznam Zprávy* [online] 17. 1. 2024 [cit. 11.05.2024]. Dostupné z: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nazory-komentare-komentar-jak-vit-rakusan-zrusil-cenzuru-243910.

[7] Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.

[8] KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod : velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 800.

charakteristikou tohoto ústavního pravidla je pak jeho absolutnost, tedy nepřípustnost jakýchkoli výjimek. Bezvýjimečný zákaz se podle většiny českých autorů nevztahuje na následné postihy, ani na zásahy nevrchnostenské povahy v horizontálních vztazích. V nejaktuálnější literatuře se nicméně objevuje i zcela nové pojetí čl. 17 odst. 3 jako pozitivního závazku státu regulovat zásahy soukromých aktérů určitým způsobem.[9]

S převažující interpretací české doktríny se příkře rozchází závěry slovenské literatury a starší judikatury.[10] V jediném komplexním pojednání specificky věnovaném zákazu cenzury v obou zemích slovenský autor explicitně odmítá základní východiska převažujícího českého výkladu.[11]

Ačkoli je zápověď cenzury tradičním institutem ústavního práva na našem území s přestávkami již výrazně přes půl druhého století, teorie se mu věnuje jen stručně. Výkladu čl. 17 odst. 3 jsou zpravidla věnovány krátké pasáže komentářů, případně monografií.[12] Objeví-li se analýza tohoto ustanovení v akademickém článku, vždy je zmíněna jen heslovitě jako okrajové téma.[13] Také aplikační praxe s institutem pracuje jen velmi vzácně a dosavadní rozhodnutí soudů či správních orgánů nenabízí souvislé autoritativní vymezení jeho obsahu. Ústavní zákaz cenzury rovněž nebývá předmětem zájmu závěrečných prací na tuzemských právnických fakultách, a to s jedinou výjimkou z roku 2012, která se nicméně strukturou i obsahem výrazně liší od předkládaného textu.[14]

Z pohledu ústavního práva nastávají komplikace ve chvíli, kdy se široké (laické) pojetí začne prolínat s odkazy na ústavní zákaz zakotvený v čl. 17 odst. 3 Listiny. Obdobná záměna, arbitrární aplikace nebo příliš široký výklad zápovědi cenzury může vést k vyprázdnění tohoto ústavního pravidla a podlomení jeho významu.

---

[9] POPPEOVÁ, Marie. Odpovědnost zprostředkovatelů za protiprávní projevy na internetu: Hrozí nám soukromá cenzura? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 31, s. 870.

[10] OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky : komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 352.

[11] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. *Právník (Praha)*. 2015.

[12] Z českých autorů souvisleji pouze BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 130 a MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 74 nebo POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2010, s. 168, případně MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 32.

[13] FILIP, Jan. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita nakladatelství, 1998, roč. 6, č. 4, s. 68 nebo KUDRNA, Jan. THE POSSIBILITIES OF COMBATING SO-CALLED DISINFORMATION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION LEGAL FRAMEWORK AND OF CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF FREEDOM OF EXPRESSION IN THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES. *International Comparative Jurisprudence (Online)*. Mykolas Romeris University, 2022, roč. 8, č. 2, nejnověji pak POPPEOVÁ, Marie. Odpovědnost zprostředkovatelů za protiprávní projevy na internetu: Hrozí nám soukromá cenzura? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 31.

[14] TOMEK, Roman. *Zákaz cenzury*. Online. Diplomová práce. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta. 2012. Dostupné z: https://is.muni.cz/th/gfjxf/.

Tato práce si klade za cíl předložit komplexní kritický výklad obsahu ústavního zákazu cenzury jako specifického institutu českého ústavního práva. Snahou bude systematicky vypořádat nastíněné rozpory ve výkladu předkládaném odborníky či orgány aplikujícími právo a překlenout mezery v něm existující. Práce vymezí ústavně zakázanou cenzuru a popíše funkci čl. 17 odst. 3 Listiny coby limitu omezení svobody projevu v kontextu souvisejících garancí svobody projevu a podústavních právních předpisů.

V úvodu bude nejprve popsána úprava zákazu cenzury v pozitivním právu a její výklad v judikatuře českých soudů a koncepčních dokumentech orgánů veřejné správy. Následně se text zaměří na problém záměny ústavně zakázané cenzury s mimoprávním chápáním pojmu cenzura a anglosaskou, resp. štrasburskou doktrínou *prior restraint*. Hlavní analytická část práce bude následně rozdělena do tří sekcí podle základních charakteristik institutu identifikovaných v české doktríně.

Analýze bude podrobena nejprve absolutní povaha ústavního zákazu cenzury. Práce se v této části zaměří na otázku, zda čl. 17 odst. 3 Listiny zakotvuje kategorického pravidlo, z něhož výjimky nejsou přípustné za žádných okolností. Zkoumány budou možnosti a úskalí prolomitelnosti ustanovení z důvodů ochrany národní bezpečnosti a jiných chráněných zájmů. Popsáno bude rovněž, jaké jsou důsledky absolutního pojetí zápovědi pro další vymezování ústavně zakázané cenzury.

Předmětem rozboru následně bude preventivnost zásahu jako jeden z atributů ústavně zakázané cenzury. Práce se pokusí nejprve z historického kontextu dovodit, jaký účel institut sleduje a zda ústavní zákazy na českém území směřovaly proti předběžným omezením, resp. jestli jsou podobně vykládána i srovnatelná ustanovení v zahraničí. Na příkladu slovenského výkladu ústavního zákazu bude zkoumán vztah tohoto institutu k navazující limitační klauzuli. Následně bude popsáno, jakým způsobem má být předběžnost vymezována, aby bylo možné vykládat zákaz cenzury koherentně jako absolutní pravidlo. Práce identifikuje, na jaký typ předběžných omezení může být ústavní zákaz aplikovatelný, a odliší je od předběžných omezení, která podléhají režimu limitační klauzule.

Práce se dále zaměří na otázku, zda je adresátem ústavního zákazu cenzury pouze veřejná moc, či zda lze pravidlo aplikovat i na předběžná zamezení a omezení šíření informací v horizontálních vztazích. Postupně budou vypořádány možnosti aplikace institutu na autocenzuru v rámci redakční politiky uvnitř médií a zásahy aktérů z vnějšku redakcí. Zvláštní pozornost pak bude věnována specifickému postavení poskytovatelů zprostředkovatelských služeb v digitálním prostoru a možnosti omezení jejich činnosti jednak přímou aplikací ústavního zákazu, jednak jeho zprostředkovaným působením coby pozitivní obligace státu. Následně budou analyzovány situace,

v nichž dochází sice k omezením svobody projevu v úrovni horizontálních vztahů, děje se tak nicméně v různé návaznosti na činnost orgánů veřejné moci a lze tak uvažovat o aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury z těchto důvodů.

2. Metodologie

Diplomová práce si neklade za cíl předložit pouhou deskripci pozitivněprávní úpravy a jejího převažujícího výkladu v judikatuře a doktríně. Namísto toho je její ambicí podrobit stávající výklad institutu kritické analýze.[15] S ohledem na povahu výzkumného cíle je zvolena metoda doktrinální analýzy práva, institut je tedy zkoumán z „interního" (vnitřního) hlediska.[16]

V rámci doktrinální analýzy je výklad ústavního zákazu cenzury a jeho jednotlivých atributů zkoumán z hlediska koherence právního řádu a navazující judikatury. Práce aktivně vyhledává existující zmatení pojmů a nekonzistence v rozhodovací činnosti a literatuře.[17] Nabídnuta jsou možná řešení nedostatků ve výkladu a formou syntézy relevantních zjištění je formulován koherentní narativ.[18]

Uplatněna je vnitřní komparace[19] s historickými variantami institutu v rakouském a československém právním řádu. Pozornost je věnována zákazu cenzury zakotvenému v zákoně č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených (dále jen „prosincová ústava"),[20] v Ústavní listině Československé republiky (dále jen „Ústavní listina ČSR"),[21] a v zákoně č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, ve znění zákona č. 84/1968 Sb.[22]

---

[15] BOBEK, Michal. Výzkum v Právu: Reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence. 2016,* roč. 25, č. 6, s. 4.
[16] MCCRUDDEN, Christopher. Legal Research and the Social Sciences. *Law Quarterly Review*. 2006, roč. 122, s. 633.
[17] CAHILLANE, Laura a Jennifer SCHWEPPE. *Legal research methods: principles and practicalities*. Dublin: Clarus Press, 2016, s. 34.
[18] Tamtéž, s. 30.
[19] KESTEMONT, Lina, ed. Research objectives and their methodological features. In: KESTEMONT, Lina, ed. *Handbook on Legal Methodology: From Objective to Method*. Intersentia, 2018, s. 36.
[20] Zákon č. 142/1867 ř.z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených, čl. 13: *„Tisk nesmí být ani podroben cenzuře, ani omezen povolovacím systémem. Správní zákaz poštovní přepravy nelze použít u vnitrostátních tiskovin."*
[21] Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, § 113 odst. 1: *„Svoboda tisku, jakož i právo klidně a beze zbraně se shromažďovati a tvořiti spolky jsou zabezpečeny. Jest proto v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné censuře."*
[22] § 17 odst. 1: *„Cenzura je nepřípustná," § 17 odst. 2: „Cenzurou se rozumějí jakékoliv zásahy státních orgánů proti svobodě slova a obrazu a jejich šíření hromadnými informačními prostředky. Tím není dotčena pravomoc prokurátora a soudu."*

Analýza se však nedrží pouze textace historických variant zkoumaného ustanovení. S ohledem na to, že ústavní zákazy zpravidla reagovaly na konkrétní cenzurní praktiky, je bráno v potaz i fungování těchto formalizovaných i neformálních mechanismů, a je-li to vhodné, také širší společensko-politický kontext úpravy. V tomto ohledu práce mírně vykročí směrem k interdisciplinárnímu přístupu,[23] když bude vycházet také z (právně-) historické literatury.

Právě s ohledem na politicko-právní kontext je z analýzy vyloučen zákaz cenzury zakotvený v tzv. květnové ústavě z roku 1948,[24] který v podmínkách nastupujícího totalitního režimu nerespektujícího ústavní limity pozbyl jakoukoli relevanci.[25]

Doplněna je také vnější komparace s ekvivalenty institutu ze slovenského, německého[26] a polského[27] ústavního systému. S ohledem na téměř totožnou textaci slovenského ústavního zákazu cenzury[28] a skutečnost, že Listina samotná zůstává nadále součástí slovenského ústavního pořádku,[29] je v práci závěrům tamní judikatury a doktríny bez dalšího přikládána v zásadě srovnatelná relevance jako těm českým. Naproti tomu odkazy na německý a polský zákaz cenzury a jejich výklad práce využívá spíše k překlenutí mezer existujících v české judikatuře a doktríně. Cílem tak není předložit komplexní komparaci všech aspektů ústavních zákazů cenzury v těchto právních řádech. Současně je institut zákazu cenzury srovnáván s odlišným řešením stejného ústavněprávního problému v americkém prostředí, tedy s tzv. doktrínou zákazu předběžných omezení. Zásadní odlišnosti obou pojetí svobody projevu jsou však důsledně brány v potaz.

3. Právní úprava

Ústavní zákaz cenzury zakotvený v čl. 17 odst. 3 Listiny představuje společně s čl. 17 odst. 4 ústavní limit zásahů do svobody projevu a práva na informace zaručeného v čl. 17 odst. 1 a 2. V tuzemsku je toto ustanovení chápáno jako pravidlo zapovídající určitou formu omezení

[23] KESTEMONT, Lina, ed. *Research objectives and their methodological features*, s. 28.
[24] Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky, § 21 odst. 1: *„Svoboda tisku se zaručuje. Není proto v zásadě dovoleno podrobovat tisk předběžné censuře.“ „Svoboda tisku se zaručuje. Není proto v zásadě dovoleno podrobovat tisk předběžné censuře.“*
[25] Toto omezení bylo ještě v první polovině 50. let zcela popřeno zavedením důkladného systému předběžné státní cenzury sovětského typu, která probíhala přímo v redakcích, u periodik dokonce dvojnásobně před otištěním a před šířením (srov. Tajný rozkaz ministra vnitra č. 107/1955 ze dne 16. 6. 1955. Dostupné také z: https://www.ibadatelna.cz/data/pdf/badatelna/1955/TRMV_1955_107.pdf).
[26] Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. 5. 1949, čl. 5 odst. 1: *„Svoboda tisku a svoboda podávání zpráv rozhlasem a filmem jsou zaručeny. Cenzury není.*
[27] Ústava Polské republiky ze dne 2. 4. 1997, čl. 54 odst. 2: *„Předběžná cenzura hromadných sdělovacích prostředků a koncesování tisku jsou zakázány. Zákon může stanovit povinnost získání koncese/licence k provozování rozhlasové či televizní stanice.“*
[28] Ústavní zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenské republiky, čl. 26 odst. 3: *„Cenzúra sa zakazuje.“*
[29] Tamtéž, čl. 152 odst. 1.

základního práva. Ačkoli tak svoboda projevu a právo na informace jako takové nejsou neomezitelné, případná omezení nesmí naplnit znaky ústavně zakázané cenzury.[30]

Čl. 17 odst. 3 nezakotvuje jednotlivci nárokovatelné základní právo, ale jakési zúžení prostoru pro omezení základního práva,[31] resp. *lex specialis* k limitační klauzuli zakotvené v čl. 17 odst. 4 Listiny.[32] Ačkoli byla zápověď cenzury historicky spojována se svobodou tisku,[33] nic nenaznačuje tomu, že by soudobý ústavní zákaz nebyl aplikovatelný na všechny formy projevu a způsoby jeho šíření.

Podle původního zákonného vymezení z roku 1968, jehož účinnost byla v období normalizace pozastavena, se cenzurou rozuměly *„jakékoliv zásahy státních orgánů proti svobodě slova a obrazu a jejich šíření hromadnými informačními prostředky. Tím není dotčena pravomoc prokurátora a soudu.“*[34] Tato legální definice ovšem mizí z českého právního řádu s účinností nového zákona č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (dále jen „tiskový zákon“).

Vedle Listiny tak v současnosti jiný vnitrostátní právní předpis v tuzemsku zákaz cenzury neupravuje. S podobným pravidlem se nelze setkat ani v nadnárodních právních řádech. To platí mj. pro Úmluvu o ochraně lidských práv a základních svobod (dále jen „Úmluva“),[35] z jejíhož čl. 10 sice Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) dovozuje obecnou nepřípustnost předběžných zásahů ze strany států, nicméně z tohoto pravidla připouští výjimky.[36] Zákaz cenzury nezakotvuje Mezinárodní pakt o občanských a politických právech ani jiné mezinárodní lidskoprávních smlouvy. Obsažen není ani v evropském právu.

Listina tak v tomto směru představuje zvláštní úpravu, které musí být při aplikaci lidskoprávních garancí dána přednost, neboť poskytuje v čl. 17 odst. 3 základním právům větší ochranu než mezinárodní smlouvy. Ústavní zákaz cenzury je tudíž specifickým prvkem národního

[30] BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021, marg. č. 89.
[31] CHALUPOVÁ, Martina a WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
[32] FILIP, Jan. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita nakladatelství, 1998, roč. 6, č. 4, s. 628.
[33] Zákaz cenzury zakotvený v prosincové ústavě stanovil, že *„[t]isk nesmí být ani podroben cenzuře,“* stejně tak Ústavní listina ČSR zakotvovala, že je „*v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné censuře*,“ přičemž souběžně probíhala legální předběžná cenzura veřejně promítaných filmů a nově uváděných divadelních her (BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 132.).
[34] § 17 odst. 2 zákona č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, ve znění zákona č. 84/1968 Sb.
[35] Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená sdělením č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů.
[36] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 11. 1991, ve věci Observer a Guardian proti Spojenému království, č. stížnosti 13585/88, bod 60.

ústavního práva, jehož výklad je v zásadě nezávislý na interpretačních závěrech nadnárodních institucí.

4. Výklad ústavního zákazu cenzury v aplikační praxi

Výslovné i implicitní odkazy na čl. 17 odst. 3 Listiny najdeme v české judikatuře velmi zřídka. Pokud již judikatura obsah ústavního zákazu cenzury telegraficky nastiňuje, jedná se u konkrétních kauz zpravidla o negativní vymezení.

Nejblíže k vymezení aplikovatelnosti ústavního zákazu se dostal Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 28/16, když odmítl za protiústavní cenzuru označit zákonné ustanovení ukládající povinnost blokovat hazardní weby s protizákonným obsahem poskytovatelům připojení k internetu. Ústavní soud tehdy uvedl, že nepřipadá v úvahu přirovnávat takovou úpravu k *„cenzuře internetu jako (systematické) kontrole či omezování sdělování informací.“*[37]

Cenzura jako pojem se objevuje v sérii rozhodnutí Ústavního soudu týkajících se nezpřístupňování informací, jimiž disponují státní orgány, resp. postihů za jejich zpřístupnění. Při rušení rozsudku, kterým byla České televizi uložena omluva za zveřejnění informací o předrevoluční činnosti soudkyně, tak například Ústavní soud uvedl, že *„[c]enzura informací a svobodné výměny názorů na práci soudů či výběr osob, které smějí takové informace prezentovat, snižuje důstojnost justice víc než případné kontroverzní názory, které v diskusi zazní.“*[38] Na tyto závěry se pak Ústavní soud odkazuje rovněž v nálezu Pl. ÚS 5/17, kde za cenzuru označil neposkytnutí seznamu soudců, kteří byli členy či kandidáty KSČ.[39]

To v nálezu Pl. ÚS 2/10 komentoval Ústavní soud praxi nezveřejňování nepravomocných rozsudků následovně: *„Monopol na informace, který požívá soud, tak představuje formu cenzury sui generis. V důsledku cenzury informačního monopolu může dojít k zásahu do výkonu kontrolní funkce, která přísluší i občanské společnosti, neboť může mít obdobnou funkci jako tisk.“*[40] Zatímco výslovné propojení s ústavním zákazem cenzury ve dvou dříve zmíněných nálezech nemusí být zřejmé, u posledně jmenovaného Ústavní soud výslovně zmínil, že ustanovení ruší *„pro rozpor s čl. 17 odst. 1, 2, 3, 4 a 5 […] Listiny.“*[41] Přesto nejspíš nelze lpět na tom, že zmínka či opomenutí explicitního odkazu na ústavní zákaz cenzury má na vymezení zákazu cenzury

[37] Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 28/16, bod 29.
[38] Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05, bod 54.
[39] Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I.ÚS 517/10.
[40] Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, bod 39.
[41] Tamtéž, bod 66.

jakékoli zásadní dopady. Koneckonců, v navazujícím nálezu, řešícím podobnou problematiku ve vztahu k orgánům činným v trestním řízení (tzv. „náhubkový zákon“), tento závěr Ústavní soud potvrdil bez výslovné zmínky čl. 17 odst. 3 Listiny.[42]

Výslovný odkaz na ústavní zákaz cenzury se objevuje také v judikatuře Nejvyššího správního soudu ohledně rozhodovací činnosti Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (dále jen „RRTV“), kde byla za rozpornou s čl. 17 odst. 3 Listiny označena správní praxe RRTV spočívající v ukládání správních trestů podmíněných předchozím upozorněním i za jednání, která se skutkově neztotožňovala s jednáními vytknutými RRTV vysílateli dříve. Aplikace ústavního zákazu cenzury v těchto případech však působí poměrně problematicky, jak bude rozvedeno v podkapitole 8.3.1.

Vedle rozhodovací činnosti soudů lze za určitý doklad o výkladu ústavního zákazu cenzury uplatňovaného státními orgány považovat *Analýzu připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně* z roku 2022. V tomto dokumentu zpracovaném třemi ministerstvy, který vzala vláda usnesením na vědomí, je cenzura vykládána v zásadě v souladu s převažujícími závěry české doktríny, tj. jako absolutní[43] zákaz zavedení systému předběžného[44] povolování obsahu ze strany veřejné moci.[45]

5. Cenzura vs. ústavně zakázaná cenzura: zmatení pojmů

Přinejmenším u čtyř posledně jmenovaných nálezů Ústavního soudu, které jsou opakovaně citovány např. v komentářích k čl. 17 odst. 3, vyvstává otázka, nakolik bylo při užití pojmu cenzura zamýšleno spojení závěrů v dané věci s výkladem ústavního zákazu cenzury.

Koncept „cenzury informačního monopolu“ jako zásahu do základního práva na informace, jak jej představil Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 2/10,[46] se přitom výrazně vymyká pojetí ústavního zákazu cenzury v české odborné literatuře, a jak bude naznačeno později, také historickému a zahraničnímu srovnání.

Jak upozorňuje například Ondřej Moravec, tato argumentační linie, jež byla následována i navazujícími rozhodnutími Ústavního soudu, vychází z judikatury ESLP.[47] V rozhodnutí

[42] Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09.
[43] MINISTERSTVO VNITRA. Analýza připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně. In: *mvcr.cz.* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2022 [cit. 26. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/chh/clanek/analyza-pripravenosti-ceske-republiky-celit-zavazne-dezinformacni-vlne.aspx, s. 49.
[44] Tamtéž, s. 36.
[45] Tamtéž, s. 13.
[46] Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10, bod 66.
[47] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 35.

Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku,[48] jehož předmětem byla povinnost maďarského Ústavního soudu poskytnout žadateli znění návrhu na přezkum ustanovení zákona podaného soudu jedním z poslanců. ESLP s odkazem na důležitost práva veřejnosti *„obdržet informace týkající se veřejného zájmu“* vyhověl stěžovatelce a rozhodl, že neposkytnutí informace, resp. aprobace takového postupu v následných soudních rozhodnutích, vedla k porušení čl. 10 Úmluvy, neboť *„[i]nformační monopol Ústavního soudu […] se tak rovnal formě cenzury.“*[49]

S ohledem na to, že Úmluva cenzuru jako pojem nijak neupravuje, nakládá-li s ním ESLP ve svých rozhodnutích, činí tak zcela nezávisle na specifickém významu, který mu přiznává český ústavní pořádek. Ze štrasburské judikatury tak nelze dovozovat autoritativní dopady na interpretaci čl. 17 odst. 3 Listiny.[50] V tomto směru tak výslovné spojení štrasburského konceptu „cenzury informačního monopolu“ s českým ústavním zákazem cenzury v judikatuře Ústavního soudu působí spíše jako nepřiléhavé ztotožnění autonomního výkladu obecných omezení svobody projevu se speciální vnitrostátní ústavní úpravou.

Obdobné riziko mísení nekompatibilních konceptů hrozí při přejímání pasáží z rozhodovací činnosti anglosaských soudů, především Nejvyššího soudu USA, který rovněž rozhoduje v kontextu ústavy, která nezná institut zákazu cenzury. Tento pojem tak z pohledu Listiny používá s podobnými dopady jako ESLP. Namísto ústavního zákazu cenzury zná americká judikatorní praxe doktrínu nepřípustnosti předběžných omezení (dále také „doktrína *prior restraint*“),[51] která zahrnuje široce jakákoli předběžná omezení svobody projevu ze strany státní moci, od plošné povinnosti podrobit se předběžnému schválení před započetím šíření informací,[52] po předběžná opatření soudů, ať už ve formě adresných zákazů publikace určitého typu sdělení,[53] nebo zákazů publikace konkrétního obsahu.[54] Zákaz předběžných omezení však na rozdíl od tuzemského zákazu cenzury není vykládán jako absolutní.[55]

Ačkoli bohatá americká judikatura nabízí celou řadu inspirativních příkladů, o něž se lze opřít při výkladu ústavního zákazu cenzury, vždy je potřeba se zaměřit na skutkové okolnosti

[48] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2008, ve věci Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku, č. stížnosti 37374/05.
[49] Tamtéž, bod 28.
[50] K tomu srov. např. BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*, s. 131.
[51] Na rozdílnost obou konceptů upozorňuje např. Bartoň tamtéž, s. 134.
[52] Srov. rozhodnutí *Lovell v. City of Griffin*, 303 U.S. 444 (1938), 451: *„And the liberty of the press became initially a right to publish ‚without a license what formerly could be published only with one.' While this freedom from previous restraint upon publication cannot be regarded as exhausting the guaranty of liberty, the prevention of that restraint was a leading purpose in the adoption of the constitutional provision.“*
[53] *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931).
[54] *New York Times Co. v. United States*, 403 U.S. 713 (1971).
[55] *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 716 (1931).

jednotlivých případů a nepovažovat tamní argumentační závěry za bez dalšího přenositelné do souvislostí českého ústavního pořádku.

Stejně tak nelze ztotožňovat každé užití pojmu cenzura v judikatuře Ústavního soudu či obecných soudů s aplikací čl. 17 odst. 3 Listiny. V celé řadě tuzemských rozhodnutí je pojem cenzura uplatňován, aniž by byl záměrně spojen s ústavním zákazem. Jinými slovy – pro výklad čl. 17 odst. 3 není ani tak klíčové, co soudy rozumí cenzurou, jako to, co rozumí cenzurou ústavně zakázanou. Tyto dvě situace je potřeba důsledně rozlišovat, a to nejen v judikatuře, ale zejména v literatuře.

Problémy mohou nastat v situacích, kdy právní teoretici při výkladu čl. 17 odst. 3 Listiny odkazují na mimoprávní definice cenzury a dovozují z nich normativní závěry,[56] případně pokud definice z neprávnické literatury a zmínky cenzury v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva nejsou důsledně odlišeny od vymezení cenzury ve smyslu čl. 17 odst. 3 Listiny.[57]

V některých soudobých textech si lze nicméně zřetelného rozlišování těchto dvou kategorií všimnout. Význam pojmu cenzura v běžné řeči výslovně odděluje od významu ústavněprávního například Michal Bartoň.[58] Obdobně Monika Hanych a Marek Pivoda pracují s pojmem cenzura v souvislosti s moderací obsahu na sociálních sítích, důsledně jej však odlišují od úzce chápané ústavně zakázané cenzury.[59] Radim Polčák svůj nedávný text uvádí titulkem *„Zákaz cenzury jako zásah do svobody podnikání a svobody projevu internetových platforem,“* v příspěvku samotném však přiznává, že moderování obsahu provozovateli sociálních sítí označil za zakázanou cenzuru spíše *„s mírně bulvární licencí.“*[60] Specifickou kategorií jsou pak texty, které otevřeně berou v potaz rozpor mezi ustáleným výkladem čl. 17 odst. 3 Listiny, ale nabízejí vlastní, konkurenční výklad ústavního zákazu cenzury – těmto bude dále věnována zvláštní pozornost.[61]

[56] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky: implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. *Právník (Praha)*. 2015, s. 74.
[57] OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky : komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*, s. 351.
[58] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*, s. 131.
[59] HANYCH, Monika a PIVODA, Marek. Facebook, Twitter a YouTube jako garanti svobodného projevu? Kritika současného systému notice-and-takedown. *Revue pro právo a technologie*. 2017, 8(16)2017-2-11, s. 184.
[60] POLČÁK, Radim. Zákaz cenzury jako zásah do svobody podnikání a svobody projevu internetových platforem. In: ŠIMÍČEK, V. (ed.). *Právo svobodně podnikat.* Praha: Leges, 2023, s. 105.
[61] Např. POPPEOVÁ, Marie. *Odpovědnost zprostředkovatelů za protiprávní projevy na internetu: Hrozí nám soukromá cenzura?*, s. 870.

6. Absolutnost ústavního zákazu cenzury

6.1. Zákaz cenzury jako absolutní aspekt svobody projevu

Již pouhým jazykovým výkladem čl. 17 odst. 3 Listiny lze dospět k závěru, že ústavní zápověď cenzury platí bezvýjimečně. Obrat „je nepřípustná" naznačuje, že cenzura je vyloučena absolutně, a to za všech okolností, bez dalšího. Čl. 17 odst. 3 se v tomto ohledu podobá absolutnímu zákazu zakotvenému v čl. 6 odst. 3 Listiny, který stanoví, že *„[t]rest smrti se nepřipouští."*[62] Totožnou formulaci lze pak najít ve větě druhé čl. 27 odst. 2 Listiny, podle něhož *„[o]mezovat počet odborových organizací je nepřípustné…"*[63]

Jako absolutní je zákaz cenzury chápán také většinou českých autorů,[64] naprostá shoda v tomto směru panuje mezi tuzemskými komentáři.[65] Zatímco v obecné rovině jsou omezení svobody projevu připuštěna, dostojí-li požadavkům čl. 17 odst. 4 Listiny, omezení naplňující znaky protiústavní cenzury mají být zakázána nehledě na kontext či zdůvodnění,[66] tedy i v případě naplnění kritérií vypočtených v limitační klauzuli. O čl. 17 odst. 3 se tak hovoří jako o „*absolutní[m] aspekt[u] svobody projevu,"*[67]nebo o *„posílení ochrany svobody projevu vyloučením určité formy omezení."*[68] Adjektivum „absolutní" bylo ve vztahu k zákazu cenzury použito například v judikatuře správních soudů.[69]

Pavel Molek zdůrazňuje, že zákaz cenzury je vzácným příkladem situace, kdy ústavní pořádek přiznává absolutní rozměr některému z politických práv, a připomíná, že absolutnost Listina jindy vyhrazuje výlučně základním lidským právům a svobodám (ve smyslu hlavy druhé, oddílu prvního Listiny[70]).[71] Obdobným způsobem jako v tuzemsku se k absolutní povaze čl. 17 odst. 3 Listiny, resp. čl. 26 odst. 3 Ústavy SR, staví také slovenští autoři.[72]

---

[62] Čl. 6 odst. 3 Listiny.
[63] Čl. 27 odst. 2 Listiny.
[64] Vedle komentářové literatury např. MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*, s. 33.
[65] KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod : velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 800 nebo CHALUPOVÁ, Martina a WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012 nebo BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod : komentář.* Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021, marg. č. 90 případně KOSTEČKA, Jan et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář. Díl 2, Práva a svobody*. Praha: Linde, 1999, s. 182 srov. naopak KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl, Listina základních práv a svobod*. 2009, s. 1101.
[66] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 130.
[67] BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod : komentář.* Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021, marg. č. 90.
[68] FILIP, Jan. *Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe*, s. 628.
[69] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.02.2016, sp. zn. 3 As 176/2015.
[70] Autor zmiňuje např. čl. 6 odst. 3 či čl. 7 odst. 2 Listiny.
[71] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 74.
[72] DRGONEC, Ján. *Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky*, s. 73 shodně ČIČ, Milan. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: EuroKódex,

Ačkoli panuje v české a slovenské odborné literatuře na podobném výkladu výrazná shoda, odchylné postoje bylo možné zaznamenat např. v kontextu bezprostředních reakcí na napadení Ukrajiny Ruskou federací. Na jaře 2022 se vrátila na piedestal veřejné debaty otázka zákazu cenzury poté, co státní orgány vyzvaly poskytovatele zprostředkovatelských služeb k blokaci některých tzv. „dezinformačních" webů.[73] Ačkoli ústavní zákaz cenzury v tomto kontextu působil spíše nepřiléhavě, jak bude ostatně popsáno v následujících kapitolách, vedle kritického postoje laiků a některých akademiků zareagovalo na kroky poskytovatelů rovněž několik nevládních organizací správními žalobami.

V jedné z žalob proti tvrzenému nezákonnému zásahu se žalobci pokusili odvolat mj. právě na ústavní zákaz cenzury. Vedle velmi širokého pojetí pojmu cenzura, do něhož zahrnuli státní i nestátní omezení, přitom vycházeli mj. z předpokladu, že ústavní zákaz nemá absolutní povahu. Namísto toho podle nich *„[j]ediný racionální výklad pojmu ‚nepřípustná' […] lze najít v principu ‚ultima ratio', potažmo v principu proporcionality, tedy tak, že k cenzuře lze přistoupit až a pouze po vyčerpání všech jiných prostředků k zamezení škodlivého důsledku šířených informací, a navíc pouze v přesně vymezené a zcela nezbytné míře."*[74] Žalobci tak ústavní zákaz cenzury vnímali jako jakési zpřísnění či vyostření kautel zakotvených v čl. 17 odst. 4 a čl. 22 Listiny.[75] Jinými slovy – cenzura v jejich chápání v zásadě přípustná není, ovšem bude-li užita jako prostředek *ultima ratio*, půjde o ústavně konformní zásah. Správní žaloba byla nicméně neúspěšná a správní soudy se ve svých rozhodnutích s otázkou aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury vůbec nemusely vypořádat.[76]

Takový výklad je dle mého potřeba odmítnout. Ustanovení čl. 17 odst. 3 by totiž už čistě systematicky přestavovalo spíše nadbytečnou duplicitu a ústavní zákaz by se svým obsahem zjevně nelogicky zásadně nelišil od limitační klauzule v čl. 17 odst. 4 Listiny, pod níž je možné subsumovat i předběžná omezení šíření obsahu.

2012, s. 200. nebo OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky: komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 351.

[73] CIBULKA, Jan. Blokace dezinformačních webů pokračuje, zákon stále chybí. Provozovatelé hrozí žalobou. In: *iROZHLAS* [online]. 28. 4. 2022 [cit. 11. 5. 2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/technologie/zaloba-dezinformace-weby-blokace_2204280620_cib.

[74] INSTITUTE H21, z. ú. a OTEVŘENÁ SPOLEČNOST, o.p.s. Žaloba podle § 82 s. ř. s. proti nezákonnému zásahu návrh na vydání předběžného opatření ze dne 3. 6. 2022. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dezinformace-blokace-weby-propaganda_2206071442_cib, bod 23.

[75] Tamtéž.

[76] Žalobu nejprve odmítl Městský soud v Praze usnesením ze dne 17. 1. 2023, č. j. 11 A 25/2022, neúspěšná byla také kasační stížnost, kterou zamítl Nejvyšší správní soud ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2023 č. j. 4 As 206/2022-108, stejně jako navazující ústavní stížnost, jež byla odmítnuta pro zjevnou neopodstatněnost usnesením Ústavního soudu ze dne 9. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 2628/23.

Pro výklad trvající na absolutním charakteru ústavního zákazu cenzury, který převládá v české doktríně, lze najít oporu také v zahraničním srovnání. Německý ústavní zákaz cenzury (čl. 5 odst. 1 Základního zákona *in fine*), který se svou dikcí – *„Cenzury není“*[77] – podobá čl. 17 odst. 3 Listiny, je interpretován v podobném duchu. Tamní doktrína jej vymezuje trefně jako „omezení možnosti omezení“ (*Schrankenschranke*), tedy výslovné vyloučení určitého způsobu omezení svobody projevu.[78] Spolkový ústavní soud zákaz cenzury vyložil jako kategorické pravidlo, od nějž se nelze odchýlit za žádných okolností, tedy ani z důvodů popsaných v limitační klauzuli. Pokud by tomu bylo naopak, pozbyla by existence limitační klauzule smysl.[79]

Stejně tak polský ústavní zákaz cenzury je chápán jako absolutní, přičemž tamní ústavodárce explicitně vylučuje jeho aplikaci na licencování rozhlasových a televizních stanic.[80] Polský Ústavní tribunál pak ve svém nálezu zákaz cenzury označil za bezvýjimečnou normu výslovně.[81] Zajímavým zdůvodněním kategoričnosti ústavního zákazu cenzury může být jeho výklad označující svobodu od cenzury za součást samotného jádra svobody projevu. Zavedení předběžné cenzury tak v této logice představuje nutně úplné popření svobody projevu činící její garanci zcela irelevantní, a je tudíž z podstaty vyloučeno.[82]

6.2. Absence výjimky z pravidla jako záměr ústavodárce

Již v jednom ze starších textů Jana Filipa z období bezprostředně po přijetí ústavního zákona č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky (dále jen „ústavní zákon o bezpečnosti“), se lze setkat vedle vyloučení přípustnosti výjimek ze zákazu cenzury z důvodů vypočtených v čl. 17 odst. 4 Listiny také s konstatováním, že *„cenzuru nelze zavést ani v mimořádných situacích,“*[83] neboť v ústavním pořádku nebyla zakotvena výjimka (*lex specialis*) z tohoto pravidla. Také

[77] V originálním znění: „*Jeder hat das Recht, seine Meinung in Wort, Schrift und Bild frei zu äußern und zu verbreiten und sich aus allgemein zugänglichen Quellen ungehindert zu unterrichten. Die Pressefreiheit und die Freiheit der Berichterstattung durch Rundfunk und Film werden gewährleistet. Eine Zensur findet nicht statt,“* [zvýraznění doplněno].
[78] MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 640.
[79] BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67.
[80] SARNECKI, Paweł. Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki…“ artykuł 54. DZIAŁOCHA, Kazimierz a Leszek GARLICKI. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999, s. 6., případně BIŁGORAJSKI, Artur. *Konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej : przyczynek do dyskusji* [online]. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014, s. 56 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/1758.
[81] Wyrok Trybunał Konstytucyjnego z 20 lutego 2007 r., P 1/06, s. 7.
[82] BIŁGORAJSKI, Artur. *Konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej : przyczynek do dyskusji* [online]. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014, s. 57 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/1758.
[83] FILIP, Jan. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita nakladatelství, 1998, roč. 6, č. 4, s. 628.

z *Analýzy připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně* vyplývá, že státní orgány sledují obdobný výklad. Dokument výslovně zmiňuje, že ani za nouzového stavu nebo stavu ohrožení státu postupem podle § 5 písm. e) zákona č. 240/2000 Sb., o krizovém řízení a o změně některých zákonů, nelze omezit svobodu podnikání v oblasti mediálního trhu či provozování digitální infrastruktury tím, že by stát uložil podnikatelům povinnost předkládat informační obsah ke schválení před uveřejněním.[84] Takový výklad je konzistentní také v kontextu ústavního vývoje na našem území.

Připouštěla-li historicky tuzemská úprava výjimky z ústavních zákazů cenzury, činila tak zpravidla výslovně. Tradičně býval zákaz cenzury suspendován právě za trvání mimořádných stavů. Původní rakouská úprava zakotvená v čl. 13 prosincové ústavy stanovila, že *„[t]isku není dovoleno ani pod censuru dávati, ani propůjčováním koncesí obmezovati.“*[85] Podle čl. 20 mohlo dojít k dočasnému zastavení mj. tohoto ustanovení, pokud tak stanoví zvláštní zákon. K dočasnému zastavení čl. 13 došlo na základě později přijatého zákona č. 66/1869 ř. z. ministerským nařízením tři dny před vyhlášením války Srbskému království v roce 1914.[86] Formálně tak cenzura byla v průběhu první světové války ústavně konformním opatřením.

Ústavní listina ČSR v § 113 odst. 1 garantovala svobodu tisku, shromažďování a sdružování, s tím, že *„[j]est proto v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné censuře,“* [zvýraznění doplněno].[87] Následující odstavec pak připouštěl výslovně omezení tohoto pravidla zákonem za války a vnitřních nepokojů. Na Ústavní listinu ČSR v tomto směru později navázal zákon o mimořádných opatřeních č. 131/1936 Sb. z. a n., který byl uveden do praxe v září 1938, kdy byla ustavena Ústřední cenzurní komise při ministerstvu vnitra.[88]

Podle prvorepublikové literatury výslovné připuštění výjimky v Ústavní listině ČSR bylo možné zdůvodnit buď snahou zamezit, *„aby se […] neopakovala prakse z býv. Rakouska, kde přes ústavně zaručenou svobodu tisku se předběžná censura zaváděla, nebo prostě tím, že chtěl [ústavodárce] připraviti půdu pro omezení, která připouští odst. 3, § 113 [Ústavní listiny ČSR].“*[89] Zakotvení výjimky ze zákazu cenzury se nicméně legislativní konstrukcí od původní rakouské úpravy zásadně nelišilo.

---

[84] MINISTERSTVO VNITRA. Analýza připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně. In: *mvcr.cz.* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2022 [cit. 26. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/chh/clanek/analyza-pripravenosti-ceske-republiky-celit-zavazne-dezinformacni-vlne.aspx, s. 49.

[85] Zákon č. 142/1867 ř. z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených, čl. 13.

[86] Nařízení veškerého ministerstva č. 158/1914 ř.z., kterým se ustanovují výjimky ze stávajících zákonů, ze dne 25. 7. 1914. Dostupné z: https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html.

[87] Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky, § 113 odst. 1.

[88] ŽÁČEK, Pavel. Tiskový pořádek před 15. březnem 1939. Cenzurní opatření za zvýšeného ohrožení republiky. *Paměť a dějiny : PD*. Ústav pro studium totalitních režimů, 2009, roč. III, č. 2, s. 8.

[89] HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 65.

Zatímco ústava z roku 1960 již výslovný zákaz cenzury neobsahovala, tiskový zákon z roku 1966 po novele v červnu 1968 zakotvoval zákaz cenzury v současném znění.[90] Výjimka z pravidla nebyla připuštěna ani formálně, ani v následné praxi. To indikuje i skutečnost, že státostranou ovládaný parlament po srpnové okupaci výslovně „pozastavil účinnost" zákazu cenzury zákonem č. 127/1968 Sb., aby umožnil dočasné znovuzavedení předběžné cenzury.[91] Se zrušením tohoto zákona se pak zákaz cenzury v roce 1990 vrací nejprve do tiskového zákona z roku 1966,[92] později do ústavního pořádku se zakotvením čl. 17 odst. 3 Listiny.

S ohledem na to, že současná textace ústavního zákazu cenzury v Listině výslovnou výjimku nezakotvuje, lze v kontextu historického vývoje vnímat tento právní stav jako záměrné mlčení ústavodárce. Jak si všímá už Jan Filip, ačkoli ústavodárce mohl zakotvit výjimku ze zákazu cenzury v ústavním zákoně o bezpečnosti, neučinil tak.[93]

6.3. Ústavní zákaz cenzury v konfliktu s dalšími ústavními hodnotami

Navzdory absenci výslovné výjimky z ústavního zákazu cenzury se lze v několika starších textech setkat s názory, že by prolomení tohoto pravidla mohlo přesto být myslitelné za užití stávající úpravy bezpečnostních otázek v ústavním pořádku. Michal Bartoň ve svém příspěvku z roku 2003 předkládal úvahu vycházející z předpokladu, že za mimořádných stavů může zveřejnění jistých informací představovat závažné nebezpečí pro bezpečnost státu. Z tohoto důvodu se může zavedení určitých preventivních zásahů jevit jako nezbytné.[94] V tomto směru autor navrhoval možné varianty, jak se vypořádat s omezením, které zakotvuje čl. 17 odst. 3 Listiny.

Jednou z možností, kterou Bartoň navrhuje za stávajícího legislativního stavu, by bylo odlišení určitých forem předběžných omezení od ústavně zakázané cenzury restriktivním výkladem (kupříkladu předběžných zásahů formou soudních rozhodnutí).[95] V takovém případě by však již nešlo hovořit o prolomení absolutní povahy čl. 17 odst. 3, neboť ten by zůstal formálně netknut, pouze by určité typy zásahů nebyly považovány za ústavně zakázanou cenzuru.

---

[90] Zákon č. 84/1968 Sb., kterým se mění zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.
[91] Zákon č. 127/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních v oblasti tisku a ostatních hromadných informačních prostředků.
[92] Zákon č. 86/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.
[93] FILIP, Jan. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita nakladatelství, 1998, roč. 6, č. 4, s. 628.
[94] BARTOŇ, Michal. Bezpečnost státu a média. In: PAVLÍČEK, Václav. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn : sborník příspěvků z mezinárodní konference, Praha 18.-19.9. 2003*. Praha: Vodnář, 2004, s. 180.
[95] Tamtéž, s. 181.

Druhou alternativou je podle Bartoně úvaha, že ústavní zákaz cenzury lze považovat za ústavní hodnotu jako každou jinou, která musí v určitých případech ustoupit hodnotám kolidujícím. Například při střetu zákazu cenzury s ústavní povinností zajistit bezpečnost státu (čl. 1 ústavního zákona o bezpečnosti), by bylo podle něj potřeba uplatnit poměřování.[96] Obě ustanovení totiž vykazují tutéž právní sílu a žádné z nich by nemělo *a priori* přednost. Jak Bartoň uvedl v pasáži jednoho ze starších komentářů k Listině věnované čl. 17 odst. 3, i přes absenci výslovného zakotvení výjimky ze zákazu cenzury se i toto pravidlo může dostat do kolize s odlišnou ústavní hodnotou či garantovaným základním právem *„a lze si představit situaci, kdy na základě uplatnění principu proporcionality může být v praxi ústavního soudnictví uznána v konkrétním případě legitimita předběžného zákazu publikace, ať již je to dáno vnějšími okolnostmi (např. válečný stav) či samotnou povahou publikace (např. dětská pornografie)…"*[97]

Takové chápání neabsolutnosti zákazu cenzury nápadně připomíná americký přístup k předběžným omezením svobody projevu. Ačkoli Nejvyšší soud USA posuzuje předběžná omezení jako v zásadě protiústavní, tzv. *prior restraint doctrine* se liší od kontinentálních ústavních zákazů cenzury právě tím, že z tohoto pravidla jsou připuštěny výjimky. V klíčovém rozsudku ve věci *New York Times Co. v. United States (The Pentagon Papers Case)* Nejvyšší soud USA potvrdil, že zákaz předběžných omezení není absolutní, a ačkoli se u podobných zásahů uplatňuje presumpce protiústavnosti, jednotliví soudci vypočetli případy, kdy vláda může prokázat opak. Takovou situací měl být podle judikatury Nejvyššího soudu typicky válečný stav.[98] Jak odkázal například soudce Brennan ve svém konkurujícím stanovisku v případu *Near v. Minnesota* na starší rozhodnutí Nejvyššího soudu USA, *„[n]ikdo by nezpochybňoval, že vláda může [předběžným zamezením publikace určitých informací] zamezit faktickému maření své náborové služby nebo zveřejnění termínů vyplutí transportů nebo počtu a umístění vojsk."*[99] Vláda však musí tvrdit a prokázat, že zveřejnění určité informace by *„nevyhnutelně, přímo a bezprostředně"* způsobilo událost tohoto typu.[100] Původní pasáž rozhodnutí *Near v. Minnesota* navíc pokračovala konstatováním, že *„[z] podobných důvodů lze uplatňovat i základní požadavky slušnosti proti obscénním publikacím."*[101]

V podobném duchu, ovšem právě za užití tzv. poměřování, připustil Evropský soud pro lidská práva mj. z důvodu ochrany národní bezpečnosti v případu *Observer a Guardian proti*

[96] Tamtéž.
[97] KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl, Listina základních práv a svobod*, s. 1100.
[98] *New York Times Co. v. United States*, 403 U.S. 713 (1971), 726.
[99] *Near v. Minnesota, 283 U.S. 697 (1931),* 716.
[100] *New York Times Co. v. United States*, 403 U.S. 713 (1971), 726.
[101] *Near v. Minnesota, 283 U.S. 697 (1931),* 716.

Spojenému království uplatnění předběžného opatření zamezujícího publikaci pamětí bývalého pracovníka tajných služeb.[102]

Skutečnost, že za jistých vnějších okolností vyzrazení určité informace veřejnosti, případně nepříteli, může vést k ohrožení bezpečnosti, resp. samotné existence demokratického právního státu, jistě má při posuzováni přípustnosti předběžných omezení svou váhu. Skutkově zajímavým příkladem může v tomto směru být rozsudek Obvodního soudu pro západní obvod státu Wisconsin, ve věci *United States v. Progressive, Inc.*, který potvrdil ústavnost předběžného opatření, které uprostřed studené války znemožnilo publikaci určitých strategických informací týkajících se amerického jaderného arzenálu s tím, že šlo o *„informace týkající se nejničivější zbraně v historii lidstva, informace s destruktivním potenciálem dostačujícím ke zničení svobody projevu a ohrožení práva na život samotného. […] Tváří v tvář těžké volbě mezi zachováním práva na zachování života a práva na svobodu tisku by většina právníků bez těžkostí zvolila možnost nadále dýchat a fungovat, zatímco pracují na zajištění dokonalé svobody projevu.“*[103]

Dle mého však nelze na půdorysu českého ústavního zákazu cenzury s podobnými úvahami vůbec operovat. Ústavní pravidlo je formulováno zcela zřetelně a jednoznačně. Je potřeba jej vykládat jako ambici ústavodárce založenou na předpokladu, že negativa spojená se zavedením určitého omezení svobody projevu nikdy nemohou převážit rizika spojená s potenciálním zveřejním určitých informací. K přijetí zvláštní úpravy nedošlo ani při rozšiřování ústavního pořádku právě v oblasti bezpečnosti státu. Není možné označovat ústavní zákaz cenzury za bezvýjimečný, ale současně také prolomitelný z důvodu ochrany jiných ústavních hodnot, resp. na základě proporcionality, jak naznačuje Bartoň v citovaném textu.

Ačkoli lze v kontextu posledně zmíněného amerického případu jistě pochybovat o nadřazenosti ústavního zákazu cenzury všem potenciálně kolidujícím ústavním hodnotám, dle mého není důvod chápat škodlivé projevy ohrožující národní bezpečnost, případně mravnost, jako výjimku z tohoto pravidla. Absolutní povaha čl. 17 odst. 3 může zůstat i v podobných případech nedotčena, lpí-li se při výkladu na tom, že je cenzura zakázána jako metoda, jako forma omezení svobody projevu, bez ohledu na její účel či ospravedlnění (srov. podkapitola 7.6.).[104]

Takový výklad nelze zaměňovat s ústavně předvídanou prolomitelností zákazu cenzury za obecně vymezitelného mimořádného stavu (obdobně jako tomu bylo v režimu Ústavní listiny ČSR či prosincové ústavy) podle explicitně zakotvené výjimky z ústavního pravidla připuštěné na

[102] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 11. 1991, ve věci Observer a Guardian proti Spojenému království, č. stížnosti 13585/88, body 61-65.
[103] *United States v. Progressive, Inc.,* 467 F. Supp. 990 (W.D. Wis. 1979), 995.
[104] Srov. FILIP, Jan. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita nakladatelství, 1998, roč. 6, č. 4, s. 628.

časově omezené období. Podobně vymezená výjimka by nebyla z hlediska absolutnosti zápovědi cenzury nijak problematická.

Absolutnost je potřeba chápat jako klíčovou vlastnost ústavní zápovědi cenzury, která hraje zásadní roli při dalším výkladu jeho rozsahu a obsahu. Dle mého je nezbytné přiklonit se právě k výkladu, který nepřipouští žádné prolomení tohoto pravidla formulované jinak něž objektivními vnějšími okolnostmi jako je právě mimořádný stav. Lze tak odmítnout jakékoli výjimky vymezené povahou škodlivého obsahu či důležitosti ohroženého zájmu.

Právě při vymezování toho, která jednání spadají do rámce ústavně zakázané cenzury, bude hrát klíčovou roli otázka, zda je aplikovatelnost čl. 17 odst. 3 na určitý okruh jednání udržitelná z hlediska bezvýjimečnosti jeho zákazu. Jako vhodnější se tak jeví první Bartoněm navrhované výkladové řešení.[105] V tomto směru je podstatné to, že ani v citovaných případech, o nichž rozhodovaly americké soudy či Evropský soud pro lidská práva, státy nezaváděly obecný systém dohledu,[106] ale pouze se prostřednictvím předběžných soudních opatření pokoušely zabránit publikaci konkrétně identifikované informace. Klíčová štrasburská judikatura se nikdy nevyslovila k přípustnosti určité formy systematického předběžného omezení svobodného projevu.

Snaha o zachování absolutní povahy zákazu cenzury nutně povede k restriktivnímu vymezení obsahu samotného pravidla, resp. zakázaných jednání, proti kterým směřuje. Jako další příklad lze zmínit argumentační linku spojující doktrínu „cenzury informačního monopolu“ ze strany státních orgánů, kterou Ústavní soud razil v judikatuře ohledně práva na svobodný přístup k informacím, jež byla popsána ve 4. a 5. kapitole). Podobný výklad lze odmítnout právě s odkazem na bezvýjimečnost ústavního zákazu cenzury. Pokud bychom totiž trvali na tom, že čl. 17 odst. 3 je absolutní povahy, a přitom současně tvrdili, že každé neposkytnutí informace, na kterou má informační monopol státní orgán, je ústavně zakázanou cenzurou, nebylo by možné připustit ani ústavou předvídané důvody omezení svobodného přístupu k informacím (čl. 17 odst. 4 Listiny).[107] Takovou konstrukci přitom nevytváří ani Ústavní soud – vždyť sám ve svém odůvodnění odkazuje na čl. 17 odst. 4 Listiny a provádí test proporcionality, v jehož důsledku dospívá k závěru, že neposkytnutí vyžádané informace nebylo ústavně přípustným omezením základních práv. Z hlediska koherence by tak podobný výklad neobstál a lze proto odmítnout aplikaci čl. 17 odst. 3 na obdobné případy.

---

[105] BARTOŇ, Michal. Bezpečnost státu a média. In: PAVLÍČEK, Václav. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn : sborník příspěvků z mezinárodní konference, Praha 18.-19.9. 2003*, s. 180.
[105] Tamtéž, s. 181.
[106] Srov. naopak např. rozhodnutí ve věci *Times Film Corp. v. City of Chicago*, 365 U.S. 43 (1961), kde byl systém obecného dohledu založený na předkládací povinnosti naopak aprobován Nejvyšším soudem USA jako ústavně konformní.
[107] Srov. např. KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod : velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 801.

7. Předběžnost zásahu

7.1. Úvod

Většina českých autorů vymezuje čl. 17 odst. 3 jako zákaz výlučně preventivních omezení svobody projevu. Například komentář kolektivu vedeného Karlem Klímou považuje předběžnost za *„pojmový znak [ústavně zakázané] cenzury.“*[108] Ve stejném smyslu se vyjadřuje komentář kolektivu Elišky Wagnerové a dalších s tím, že naopak trestněprávní či správněprávní represe, tj. *ex post* zásahy orgánů veřejné moci postihující svobodný projev, jsou přípustné, dostojí-li požadavkům limitační klauzule zakotvené v čl. 17 odst. 4 Listiny. [109] Obdobné závěry předkládá Michal Bartoň v komentáři kolektivu Faisala Husseiniho a dalších a své monografii, přičemž razí užší pojetí cenzury, kterou chápe jako omezení „*spočívající v předběžné kontrole obsahu a možnosti zabránění jeho uveřejnění. (…) S cenzurou se tak zpravidla spojuje povinnost předkládat příslušný obsah předem ke schválení před jeho zveřejněním.“*[110]

Aplikaci ústavního zákazu na následná omezení svobody projevu odmítá česká odborná literatura s tím, že by se tak nutně musel absolutní zákaz vztahovat i na zásahy v režimu limitační klauzule, čímž by se vyloučil jakýkoli postih zákonem zakázaných projevů.[111] Podle Ondřeje Moravce je pojem „následná cenzura“ z těchto důvodů matoucí.[112]

Především novější české texty pak zdůrazňují, že ne všechny typy předběžných zásahů by měly být klasifikovány jako ústavně zakázaná cenzura.[113] Bartoň,[114] Molek[115] a Moravec[116] se přiklání k restriktivnímu chápání institutu jako zákazu, který nevylučuje preventivní omezení publikace určité informace formou předběžných opatření vydaných soudy, neboť ta slouží k ochraně individuálních práv jednotlivců.

Vzácnou odchylku od převládajícího českého výkladu představuje názor Viktora Knappa, který ve starším textu pod zakázanou cenzuru bez hlubšího rozboru zařadil jak preventivní, tak následné zásahy.[117] Knappův výklad přitom opakuje také Jiří Hřebejk v často

[108] KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl, Listina základních práv a svobod*. 2009, s. 1100.
[109] CHALUPOVÁ, Martina a WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
[110] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[111] Srov. např. BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod : komentář.* Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021, marg. č. 94.
[112] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 34.
[113] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[114] Tamtéž, s. 133.
[115] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 83.
[116] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 34.
[117] KOSTEČKA, Jan et al. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody*, s. 182.

citovaném právnickém slovníku.[118] Obdobnou úvahu předkládá ve svém stručném pojednání o čl. 17 odst. 3 také Jiří Herczeg, který navrhuje vyjít z legální definice ze starého tiskového zákona, která původně doprovázela podústavní i ústavní zákaz cenzury, aniž by předběžnost výslovně jako atribut cenzury zmiňovala.[119] V podobném duchu lze argumentovat proti restriktivnímu výkladu českých autorů tím, že na rozdíl od některých zahraničních úprav, ale i zákazu cenzury v Ústavní listině ČSR, čl. 17 odst. 3 Listiny zakázanou cenzuru nepopisuje explicitně jako preventivní (obdobně jako legální definice z roku 1968).

Nadto bývá naznačováno, že následné zásahy mohou být srovnatelně nebezpečné pro svobodný diskurz,[120] případně že diktatury a totalitární režimy nevyužívají nákladný systém předběžné kontroly, ale vystačí si s užitím následných postihů, konfiskací, blokováním či zastrašováním.

Zavádějící v tomto směru může být skutečnost, že ve všeobecném povědomí, ale i právně-historické literatuře,[121] je za okamžik formálního zrušení komunistické cenzury považováno přijetí zákona č. 86/1990 Sb., kterým Federální shromáždění uvedlo zpět v účinnost původní zákonný zákaz cenzury z roku 1968. V desetiletích předcházejících znovupřijetí zápovědi do tiskového práva přitom předběžná cenzura v periodicích prakticky neprobíhala. Ačkoli o předběžném schvalování během normalizace lze hovořit např. v souvislosti s vydáváním knižních titulů,[122] v periodicích bylo už počátkem 70. let nahrazeno následnými postihy a jinými formami nátlaku.[123] Lze tak zvažovat, zda novela tiskového zákona a na ni navazující zakotvení zákazu cenzury do ústavního pořádku nebylo spíše reakcí na praktiky režimu právě v období bezprostředně předcházejícím převratu, které se však výrazně lišily od tradiční preventivní cenzury známé z 19. století či 50. let 20. století.

Česká aplikační praxe jednoznačné řešení výše uvedených otázek nepředkládá. Zatímco například ministerstvo vnitra v *Analýze připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně* kopíruje závěry převažujícího výkladu českých autorů,[124] v tuzemské judikatuře se s důrazem na předběžnost ústavně zakázané cenzury nesetkáme vůbec. Otázka tak nebyla doposud autoritativně řešena.

---

[118] HŘEBEJK, Jiří. Cenzura. In: HENDRYCH, Dušan a kol. Právnický slovník. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2009.
[119] HERCZEG, Jiří. *Meze svobody projevu*. *Vyd. 1.* Praha: Orac, 2004, s. 15.
[120] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 63.
[121] KUKLÍK, Jan. *Vývoj československého práva 1945-1989*. 2009, s. 462.
[122] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 1180.
[123] Tamtéž, s. 1178.
[124] MINISTERSTVO VNITRA. Analýza připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně. In: *mvcr.cz.* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2022 [cit. 26. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/chh/clanek/analyza-pripravenosti-ceske-republiky-celit-zavazne-dezinformacni-vlne.aspx, s. 36.

Totéž neplatí o Slovensku, kde se s výjimkou nejnovějšího rozhodnutí Ústavního soudu, které odkázalo na český výklad Michala Bartoně, pravidelně zmiňovala aplikovatelnost ústavního zákazu cenzury na omezení jak předběžná, tak následná, a to jedenkrát i v meritorním nálezu.

Otázka, zda je čl. 17 odst. 3 skutečně aplikovatelný výhradně na předběžná omezení svobody projevu, si proto zasluhuje bližší rozbor.

7.2. Předběžnost z historického a komparativního hlediska

Nejprve je potřeba se vypořádat s čistě textualistickou námitkou, že čl. 17 odst. 3 Listiny výslovně nevymezuje cenzuru explicitně jako předběžnou. Tím se z komparativního hlediska liší například od ústavního zákazu v sousedním Polsku, kde o aplikovatelnosti výhradně na předběžná omezení nemůže být pochyb, neboť čl. 54 odst. 2 tamní ústavy výslovně zakazuje *„preventivní cenzuru hromadných sdělovacích prostředků“*.[125] Komentářová literatura rozlišuje od ústavně zakázané cenzury tzv. cenzuru represivní, která protiústavní není, neboť je prováděna po uveřejnění určitého informačního obsahu, a to v režimu limitační klauzule zakotvené v čl. 31 odst. 3 Ústavy Polské republiky.[126]

V komparativní rovině nicméně z toho, že česká, resp. slovenská úprava nevymezuje zakázanou cenzuru výslovně jako „předběžnou“, nelze dovozovat bez dalšího aplikovatelnost čl. 17 odst. 3 i na následná omezení svobody projevu. Německý ústavní zákaz, který je v tomto směru tomu českému nejbližší co do formulace, je totiž rovněž chápán striktně jako zápověď předběžných zásahů.

Ačkoli Základní zákon zakazuje cenzuru bez přívlastků, u německých komentátorů se lze setkat s úvahami v zásadě totožnými s argumenty převažujícími v české literatuře. Důraz je kladen na nepřípustnost odchylování se od základního právně dogmatického pojetí protiústavní cenzury jako výhradně předběžného omezení.[127] Základním účelem zápovědi cenzury (čl. 5 odst. 1 *in fine* Základního zákona) má být právě nahrazení režimu preventivního administrativního omezování systémem následné represe.[128] Projevy tak mohou zaznít bez předběžného schválení a riziko postihu za šíření protizákonného obsahu se přenáší na řečníka samotného, který za svůj projev

[125] Originální znění čl. 54 odst. 2 Ústavy Polské republiky ze dne 2. 4. 1997: „*Cenzura prewencyjna środków społecznego przekazu oraz koncesjonowanie prasy są zakazane. Ustawa może wprowadzić obowiązek uprzedniego uzyskania koncesji na prowadzenie stacji radiowej lub telewizyjnej.“*
[126] SARNECKI, Paweł. Rozdział II „Wolności, prawa i obowiązki…“ artykuł 54. DZIAŁOCHA, Kazimierz a Leszek GARLICKI. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej : komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999, s. 6.
[127] MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 640.
[128] Tamtéž.

zodpovídá, a může tak sám vyhodnotit důležitost svého sdělení oproti hrozbě následné sankce. [129] Postihy projevu *ex post* jsou protiústavní pouze tehdy, nedostojí-li kritériím limitační klauzule v čl. 5 odst. 2 Základního zákona, která zakotvuje výhradu zákona pro následná omezení svobody projevu. V návaznosti na tradici výmarské říšské ústavy – která ovšem také zakazovala cenzuru bez přívlastků[130] – vykládá zákaz cenzury jako zápověď výhradně předběžných omezení také Spolkový ústavní soud.[131]

Bez ohledu na výslovnou formulaci tak oba ústavní zákazy cenzury vycházejí z předpokladu, že předběžná omezení jsou výrazně škodlivější než ta následná. V tomto směru jsou kontinentální zápovědi co do svého účelu paralelou anglosaské doktríny zákazu předběžných omezení, která rovněž staví na upřednostnění následného postihu před předběžnou cenzurou. Základy tohoto chápání se v americké judikatuře odvozují například už od postojů britského právního teoretika Williama Blackstonea, který je kupříkladu v již zmiňovaném rozhodnutí *Near v. Minnesota* citován následovně: *„Každý svobodný člověk má nezpochybnitelné právo sdělovat veřejně, co se mu zlíbí; zakázat to znamená zničit svobodu tisku; zveřejní-li však něco nevhodného, zlovolného nebo nezákonného, musí nést následky své vlastní troufalosti.“*[132]

Vyjdeme-li z historické tradice zápovědi na našem území, lze nalézt oporu pro výklad připouštějící aplikovatelnost zákazu cenzury na zásahy následné jen stěží. První ústavní zákaz v českých zemích vzešel z idejí revolučního hnutí roku 1848, které bylo odpovědí na období absolutismu a potlačování svobodného tisku mj. preventivní cenzurou prováděnou byrokratickým státním aparátem.[133] Proti předběžné cenzuře, nikoli proti následné represi, směřoval jak návrh katalogu základních práv připravovaný kroměřížským sněmem,[134] tak tzv. oktrojovaná ústava z roku 1849.[135] Také na našem území nejdéle účinný zákaz cenzury, zakotvený v tzv. prosincové ústavě, se nijak nedotýkal následného postihu tiskových deliktů či konfiskací, jež byly naopak nadále hojně realizovány.[136] Naopak, ústavní zákaz cenzury byl dočasně suspendován ministerským nařízením postupem podle zákona č. 66/1869 ř. z. přesně v okamžiku, kdy s nastupující válkou nastala potřeba vrátit se k preventivní kontrole tisku.[137] Interakce státní moci

[129] Tamtéž.
[130] Čl. 118 odst. 2 Ústavy Německé říše ze dne 11. 8. 1919.
[131] BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67.
[132] *Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931), 713.
[133] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 358.
[134] Tamtéž, s. 366.
[135] Tamtéž, s. 367.
[136] HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 19. a n.
[137] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 547–548.

s tímto ústavním limitem tak jednoznačně naznačuje vazbu rakouského ústavního zákazu na předběžnou kontrolu.

Úprava v Ústavní listině ČSR na rozdíl od čl. 17 odst. 3 Listiny zakazovala výslovně cenzuru předběžnou. Přesto však nelze bez dalšího dovozovat čistě textualisticky, že by snad soudobý ústavodárce vypuštěním adjektiva „předběžná" zamýšlel rozšíření aplikovatelnosti ústavní zápovědi rovněž na zásahy následné. Kupříkladu František Weyr si všímal ve své době rozdílu v textaci prvního československého ústavního zákazu cenzury a předcházející rakouské úpravy, které zakazovala cenzuru bez přívlastků. Konstatuje nicméně, že i přes textaci původního rakouského ustanovení, mířil tehdejší zákaz rovněž výhradně na cenzuru předběžnou.[138] Obsah ústavního zákazu cenzury tak zůstal v tomto ohledu nezměněn. Také prvorepublikový autor rozlišoval cenzuru preventivní, tedy podmínění publikace informačního obsahu předchozím schválením, a cenzuru represivní, spočívající v následném monitorování publikovaného obsahu ze strany státní moci, na něž může navazovat konfiskace kopií škodlivého obsahu či trestní řízení.[139] Ústavní relevanci však podle něj měla jen cenzura prvně jmenovaná.

Výslovně předběžnou cenzuru zakazovala rovněž květnová ústava z roku 1948.[140] Nehledě na zakotvení zákazu cenzury byla v padesátých letech v Československu prováděna preventivní cenzura sovětského typu.[141] V Ústavě Československé socialistické republiky z roku 1960 pak zmínka o cenzuře chybí zcela.

Významným milníkem ve vývoji zákazu cenzury na našem území tak bylo až zakotvení formulace známé ze současné Listiny – *„cenzura je nepřípustná"* – do § 17 odst. 2 tehdejšího tiskového zákona v červnu 1968. Ze zápovědi tehdy opět mizí přívlastek „předběžná", ustanovení bylo navíc doprovozeno již citovanou legální definicí nezákonné cenzury, podle které se cenzurou *„…rozumějí jakékoliv zásahy státních orgánů proti svobodě slova…,"* [zvýraznění doplněno].[142] Přesto závěr, že i tato úprava směřovala striktně proti cenzuře preventivní, je možné doložit několika způsoby.

V prvé řadě lze opět vyjít z předchozí cenzurní praxe, na něž zakotvení zákazu v období pražského jara reagovalo. Předběžná cenzura byla od padesátých let prováděna nejprve skrytě, později pak od roku 1966 postupem podle § 17 nového tiskového zákona. Cenzurní postup byl

[138] WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 260.
[139] Tamtéž.
[140] Ústavní zákon č. 150/1948 Sb. ze dne 9. května 1948, Ústava Československé republiky, § 21 odst. 1.
[141] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 1136.
[142] Legální definici v § 17 odst. 2 předcházela formule známá ze soudobého ústavního pořádku *„cenzura je nepřípustná"* (§ 17 odst. 1).

původně upraven tajným rozkazem Ministra vnitra z roku 1955,[143] podle něhož veškeré sdělovací prostředky v zemi podléhaly předběžnému schválení Hlavní správy tiskového dohledu (dále jen „HTSD"). Například u periodického tisku se předběžná kontrola prováděla v redakcích samotných. Rozkaz stanovil, že *„[p]lnomocník [HTSD] kontroluje stránkové obtahy před kalandrováním a po signování hlavním redaktorem […], podepisuje stránkové obtahy k tisku a znovu schvaluje signální výtisky k rozšiřování."*[144] Obdobně fungovala cenzura i v rozhlase a televizi, kde plnomocníci schvalovali obsah před vysíláním.[145] Bez schválení plnomocníka nesmělo započít šíření, resp. sazba, tisk nebo výroba obsahu.[146]

Tajný rozkaz byl v roce 1966 nahrazen formálním zakotvením cenzurního mechanismu do § 17 tiskového zákona, podle kterého *„[p]ři ochraně zájmů socialistické společnosti napomáhá Ústřední publikační správa,"* (dále jen „ÚPS").[147] Přejmenovaný orgán měl zabezpečit, aby nedocházelo k uveřejnění státních, hospodářských nebo služebních tajemství, přičemž *„[o]bsahuje-li informace takovou skutečnost, pozastaví [ÚPS] její uveřejnění, popřípadě rozšiřování.*" Odst. 4 pak široce stanovil, že ÚPS má upozornit šéfredaktora a vydavatele na případný rozpor informací *„s jinými zájmy společnosti."* Cenzura se tak načas formálně stala legálním opatřením.

Poté, co se systém předběžné cenzury začal hroutit samovolně, byl zavržen i na stranické úrovni a v souladu s reformním étosem pražského jara byly v roce 1968 cenzurní orgány zrušeny následně i nařízením vlády.[148] Samotné uzákonění zákazu cenzury tak už bylo jen jakýmsi formálním potvrzením faktického stavu.[149] Ačkoli však nová legální definice vymezovala zakázanou cenzuru jako „*jakékoliv zásahy státních orgánů,"* zápověď nemohla být aplikovatelná na *ex post* postihy, neboť novela vedle zákazu cenzury změnila rovněž § 18, jímž došlo k přenesení odpovědnosti za publikaci zákonem zakázaného obsahu ze státních orgánů (ÚPS) zcela na vydavatele a šéfredaktory.[150] Došlo tak k upřednostnění následné odpovědnosti před předběžnou státní kontrolou jinak typickému spíše pro kontext liberálního státu.

V druhé řadě, dobové chápání obsahu ústavního zákazu cenzury lze dovozovat také ze změn přijatých v reakci na srpnovou okupaci a zavržení reformačních snah. V září 1968 došlo

[143] Tajný rozkaz ministra vnitra č. 107/1955 ze dne 16. 6. 1955. Dostupné také z: https://www.ibadatelna.cz/data/pdf/badatelna/1955/TRMV_1955_107.pdf.
[144] Tamtéž, čl. III, písm. a).
[145] Tamtéž, čl. III, písm. b).
[146] Tamtéž, čl. IV. písm. a).
[147] Zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, § 17.
[148] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 1156.
[149] Tamtéž.
[150] Zákon č. 84/1968 Sb., kterým se mění zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.

k „pozastavení účinnosti“ zákazu cenzury zákonem č. 127/1968 Sb., přičemž do stejného ustanovení byla příznačně vsunuta formulace, podle níž *„[p]říslušný úřad pro tisk a informace má právo přímo nebo prostřednictvím zmocněnců […] zajišťovat, aby v periodickém tisku (jiném hromadném informačním prostředku) nebyly zveřejňovány informace, které obsahují skutečnosti, jež jsou v rozporu s důležitými zájmy vnitřní nebo zahraniční politiky státu. Obsahuje-li informace takovou skutečnost, je příslušný úřad pro tisk a informace nebo zmocněnec oprávněn pozastavit její zveřejnění nebo jiné rozšiřování.“*[151] Také tehdejší režim tak zákaz cenzury vnímal jako formální překážku znovuzavedení předběžné cenzury.

Obnovená předběžná cenzura byla provozována po celý následující rok od přijetí legislativní změny, než se téže funkce ujali samotní vedoucí pracovníci redakcí, jakmile došlo k personální obměně za kádrově spolehlivé jedince.[152] Pro období normalizace pak již byla typická praxe výhradně následného korigování dílčích selhání autocenzury provozované uvnitř redakcí. Za takových okolností si režim formálně vystačil v zásadě bez předběžné cenzury, neboť ta byla zabezpečena působením loajálních osob uvnitř redakcí, resp. hrozbou následného postihu.[153] Zákonný zákaz cenzury přesto zůstal mimo účinnou úpravu po zbytek trvání komunistického režimu.

Zejména cenzurní praxe známá z období normalizace, jež se vyznačovala vyvíjením tlaku na vedoucí pracovníky v jednotlivých redakcích, tedy vynucováním autocenzury hrozbou následného postihu, může posloužit jako argument pro nepatřičnost restriktivního výkladu čl. 17 odst. 3 převládajícího v tuzemsku.[154] Vymezení zakázané cenzury výhradně jako předběžného omezení lze vnímat jako příliš formalistické, nereflektující skutečnou praxi nedemokratických režimů, resp. skutečný účel zákazu cenzury. Chápání autocenzury jako jednání rozporného s čl. 17 odst. 3 však nesouvisí ani tak s otázkou předběžnosti omezení, jako spíš s podmínkou zapojení veřejné moci, neboť se jedná v zásadě o provozování cenzurních mechanismů soukromými osobami (zaměstnanci redakcí). Také proto bude problematice autocenzury věnována pozornost blíže v kapitole 8.3.1.

Nelze dle mého souhlasit s přístupem Herczega, který aplikovatelnost zákazu cenzury na následná omezení dovozoval z formulace původní legální definice z roku 1968, která cenzuru jako

[151] Zákon č. 127/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních v oblasti tisku a ostatních hromadných informačních prostředků.
[152] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 1162.
[153] Tamtéž, 1178.
[154] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 68.

předběžnou neoznačovala.[155] Zaměříme-li na okolnosti znovuzakotvení zákazu cenzury do tiskového zákona v roce 1990, je přinejmenším i z replik poslanců v parlamentní rozpravě zjevné,[156] že zápověď byla spojována se zamezením právě předběžné cenzury, kterou připustil opětovně pookupační zákon č. 127/1968 Sb. Totožná formulace zákazu, ovšem už bez legální definice, byla přejata do Listiny v následujícím roce, přičemž původní zákonná úprava koexistovala v právním řádu s ústavním zákazem do roku 2000,[157] na Slovensku pak do roku 2008.[158]

Daleko spíše než reakci na komplexní a neformální systém normalizační cenzury tak čl. 17 odst. 3 představuje navázání na východiska předcházející přijetí zákazu cenzury v roce 1968, tedy na tradiční chápání tohoto ústavního, resp. zákonného institutu jako zamezení předběžných zásahů ze strany státní moci – toho času ještě dobře známých z přelomu 50. a 60. let. Pro srovnání – také v Polsku, které si prošlo v zásadě obdobnou historickou zkušeností, byla judikaturou dovozena nepřípustnost výlučně předběžné cenzury ještě předtím, než byla takto explicitně vymezena porevoluční ústavou.[159]

Obecně tak převažující výklad české doktríny nachází jednoznačnou oporu v mezinárodním srovnání i ústavním vývoji institutu v tuzemsku, především však ale v účelu, který sleduje, a pro který byl i historicky do ústavního patra zakotvován. Zákaz cenzury tak lze obecně chápat jako výraz mimořádné obezřetnosti ústavodárce k zásahům, které jsou realizovány předtím, než má projev nositele základních práv možnost vůbec zaznít na veřejném fóru.

---

[155] HERCZEG, Jiří. *Meze svobody projevu*. *Vyd. 1.* Praha: Orac, 2004, s. 15.

[156] *„Ruší sa cenzúra, ktorá bola zavedená zákonom číslo 84/1968 Zb. a opäť platí § 17 zák. čís. 81/66 Zb.,“* nebo také: *„Tento zákon o periodickej tlači a ostatných masových informačných prostriedkoch legalizoval predbežnú cenzúru. Znením neskorších predpisov v apríli 1968 bola potom cenzúra zrušená, ale po vpáde vojsk bola v septembri 1968 opäť právne pripustená,“ Federální shromáždění Československé socialistické republiky* [online]. Středa 28. března 1990, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze. Praha: PSP ČR, 2024 [cit. 10. 3. 2024] Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/026schuz/s026018.htm.

[157] Zákon č. 46/2000 Sb. Zákon o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), § 19.

[158] Původní tiskový zákon byl zrušen zákonem č. 167/2008 Z. z., o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon), ten zrušen zákonem č. 265/2022 Z. z., o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovízie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách).

[159] BIŁGORAJSKI, Artur. *Konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej : przyczynek do dyskusji* [online]. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014, s. 57 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/1758.

7.3. Vztah mezi zákazem cenzury a limitačními klauzulemi – problém slovenského výkladu

Ačkoli je ústavní zákaz cenzury v tuzemsku ustáleně vykládán jako norma aplikovatelná výhradně na předběžná omezení šíření informačního obsahu, Michal Bartoň se pokouší pojem následné cenzury v kontextu čl. 17 odst. 3 přesto vyhradit alespoň jako označení opatření, jež směřují proti uveřejnění projevu, který byl již uskutečněn či vyhotoven, avšak dosud nebyl publikován.[160] Z hlediska předběžnosti omezení má takové dělení spíše jen teoretickou relevanci, neboť obě metody se co do způsobilosti zamezit šíření určitého projevu zásadně neliší – rozdílná je pouze faktická realizace zamezení šíření a případné ekonomické dopady na vydavatele, jedná-li se např. o zadržení publikací před expedicí, ale již po jejich vytištění.

K tomuto rozdělení ústavně zakázané cenzury na předběžnou (před vyhotovením) a následnou (po vyhotovení, ale před publikací) se přihlásil Ústavní soud Slovenské republiky ve svém nálezu sp. zn. Pl. ÚS 26/2019 o ústavnosti předvolebního moratoria.[161] Padesátidenní zákaz uveřejňování volebních průzkumů sice nebyl zrušen s odkazem na naplnění znaků ústavně zakázané cenzury, slovenský ústavní soud však v zamítavé části rozhodnutí podal výklad čl. 26 odst. 3 Ústavy Slovenské republiky (dále jen „Ústava SR“), resp. čl. 17 odst. 3 Listiny, s odkazem na českou doktrínu. Odchýlil se přitom od výrazně odlišné interpretace známé z jeho starší rozhodovací činnosti, v níž připustil aplikaci ústavního zákazu cenzury také na následné zásahy. Právě na ní lze ovšem dobře ilustrovat celou řadu argumentačních nedostatků podobného pojetí.

V nálezu sp. zn. II. ÚS 307/2014 posuzoval Ústavní soud Slovenské republiky (dále také „Ústavní soud SR“) stížnost, jíž televizní stanice napadla rozhodnutí slovenské obdoby Rady pro rozhlasové a televizní vysílání (*Rada pre vysielanie a retransmisiu*, dále jen „RVR“), kterým byla shledána vinnou z porušení zákonné povinnosti zabezpečení objektivity a nestrannosti zpravodajských programů odvysíláním jedné z reportáží. Stěžovatelka mj. namítala, že správním rozhodnutím byl porušen ústavní zákaz cenzury, neboť jí bylo autoritativně určeno, jak měla – a jak do budoucna má – vytvářet obsah.[162] Ústavní soud SR sice neshledal, že by RVR porušila čl. 26 odst. 3 slovenské ústavy, zakázanou cenzuru však definoval jako zásahy sledující především politickou motivaci tkvící v přezkoumávání nejen těch sdělení, která cenzurovaný subjekt míní šířit v budoucnu, ale také těch, která už publikoval.

[160] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 133.
[161] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 5. 2021, č. k. PL. ÚS 26/2019.
[162] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 307/2014, bod 27.

Ústavní soud tak hovoří o aplikovatelnosti ústavního zákazu jak na kontrolu *ex ante*, tak kontrolu obsahu *ex post* s tím, že *„[c]harakter přímé cenzury může mít i zásah do svobody projevu spočívající v zákazu šíření anebo dodatečném zákazu šíření určitého druhu informací, které byly v minulosti bez omezení šířeny […] z důvodů vztahujících se na dotčený subjekt anebo obsah šířených názorů, myšlenek, idejí, které dotčený subjekt v minulosti anebo v daném čase šířil anebo šířit chtěl, pokud nejde o zákaz anebo důvody, které jsou ústavou anebo [Ú]mluvou ospravedlnitelné, resp. jde o zákaz a důvody politicky motivované…"*[163]

Závěr, že ústavní zákaz cenzury lze aplikovat také na následné zásahy veřejné moci, slovenský ústavní soud opřel o pasáž svého staršího nálezu sp. zn. III. ÚS 42/09, v němž označil za protiústavní postup policistů při zákroku spočívajícím v příkazu odstranit z veřejného prostoru kontroverzní fotografie, které v rámci svého shromáždění vystavoval spolek odmítající liberální potratovou politiku. Ústavní soud odmítl argumentaci příslušného krajského ředitelství policejního sboru, podle kterého byl zákrok pro podezření z naplnění skutkové podstaty přestupku proti veřejnému pořádku uskutečněn mj. v zájmu ochrany práv a svobod jiných (srov. limitační klauzule v čl. 26 odst. 4 Ústavy SR), konkrétně práva na soukromí žen. Podle Ústavního soudu SR tak *„[d]ůsledkem takového postupu, v rámci kterého státní orgán posuzuje správnost a přístupnost projevených názorů, je zavedení cenzury, která je ve smyslu čl. 26 odst. 3 ústavy ve Slovenské republice vyloučena."*[164]

Argumentační linie známá ze starší slovenské literatury by sice mohla být vnímána jako odpověď na kritiku restriktivního výkladu omezujícího aplikovatelnost zákazu cenzury výhradně na předběžná omezení, výklad formulovaný Ústavním soudem SR je však v mnohých ohledech více než problematický. Tím spíše, že z citované judikatury byl právě posledně zmíněný nález rozhodnutím meritorním, přičemž odkaz na čl. 26 odst. 3 byl jedním z – byť okrajových – argumentů, na jejichž základě byl zákrok shledán protiústavním. Na tomto rozhodnutí lze dobře ilustrovat interpretační komplikace, do nichž se lze dostat při vztažení ústavního zákazu cenzury na následná omezení svobody projevu.

Ačkoli označil Ústavní soud SR zásah policie za cenzuru rozpornou s čl. 26 odst. 3 Ústavy SR, dále se v nálezu zabýval přezkumem zákonnosti, legitimity a proporcionality zásahu, tedy atributy ústavně přípustného následného omezení v režimu čl. 26 odst. 4 Ústavy SR, resp. čl. 10 odst. 2 Úmluvy.[165] Nevypořádal se přitom nijak s otázkou vzájemného vztahu mezi oběma ustanoveními. Přitom pokud by byl přezkoumávaný zásah rozporný už se zákazem cenzury,

[163] Tamtéž, bod 89.
[164] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 42/09, s. 19.
[165] Tamtéž, s. 21.

postrádalo by posuzování proporcionality jakýkoli význam. Právě o obdobnou úvahu opřel svůj výklad zákazu cenzury v Základním zákoně také Spolkový ústavní soud, když konstatoval, že limitační klauzule by byla zcela bezpředmětná, pokud by byl absolutní zákaz cenzury aplikovatelný i na následné zásahy.[166]

Měla-li by interpretace slovenského ústavního soudu být udržitelná, bylo by potřeba stanovit jiný rozlišovací znak, který by umožnil spolehlivě oddělit bezvýjimečně zakázané cenzurní zásahy od těch přípustných. Ústavní soud SR za rozlišovací znak zvolil politickou motivaci zásahu, i takový přístup je ovšem, jak bude popsáno níže, značně problematický.

7.4. Relativně předběžná omezení

Je-li nezbytné trvat na tom, že ústavní zákaz nelze aplikovat na následná omezení svobody projevu, je také potřeba tuto předběžnost vykládat absolutně, tedy tak, že ústavní zákaz cenzury nelze vztahovat na zásahy, které byly uskutečněny poté, co mohl určitý informační obsah působit ve veřejném prostoru třeba i jen po mimořádně krátkou dobu, třeba pro mimořádně úzkou skupinu osob.[167]

Jak ve své monografii zdůrazňuje Michal Bartoň, posouzení, zda je určitý zásah předběžný či ne, bude zpravidla záviset na vymezení relevantního publika, vůči kterému měl postižený projev směřovat.[168] Jakýkoli následný zásah spočívající ve faktickém zamezení dalšího šíření určitého projevu po jeho zveřejnění tak bude vykazovat jistou míru předběžnosti, neboť vždy povede ke znepřístupnění daného obsahu vybranému okruhu osob, které neměly doposud příležitost se s ním seznámit.[169] Při takovém výkladu by však došlo k rozmazání hranice mezi předběžnými a následnými omezeními, které by vedlo k obdobným argumentačním obtížím, jaké byly nastíněny v předchozí kapitole. Slovenský případ zákroku proti aktivistům vystavujícím bannery na veřejném prostranství byl typickým příkladem zásahu, jež je předběžný pouze relativně.

Z hlediska škodlivosti tak lze jistě uvažovat o pomyslné ose mezi předběžným schvalováním a následným zamezením šíření, na níž se zásahy proti šíření informačního obsahu pohybují. Zabavení výtisků knihy s nezákonným obsahem den po jejím uvedení na trh,[170] uložení

[166] BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67.
[167] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 128.
[168] Tamtéž, s. 128.
[169] Tamtéž, s. 129.
[170] Například postupem podle § 79a zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád.

povinnosti zdržet se šíření určité informace[171] či zablokování internetové stránky s nelegálním obsahem bezprostředně po jeho uveřejnění[172] v tomto směru jistě může být co do intenzity jen o málo méně závažným narušením takto popsané ústavně chráněné hodnoty než úplné předběžné zamezení publikace určitého informačního obsahu. Pro účely klasifikace předběžných zásahů je však předběžnost omezení nezbytné chápat v absolutním smyslu.[173]

Zamezení šíření tak musí být uskutečněno před prvotní publikací informačního obsahu.[174] Za předběžná tak lze pro účely čl. 17 odst. 3 považovat pouze taková omezení, která budou předcházet vůbec prvnímu uveřejnění určité informace na jakémkoli fóru, před jakýmkoli publikem. Relativně předběžná omezení sice mohou také překročit meze ústavnosti, v takovém případě však nepůjde o porušení ústavního zákazu cenzury, nýbrž porušení zmiňované limitační klauzule v čl. 17 odst. 4 Listiny, případně čl. 10 odst. 2 Úmluvy.

7.5. Absolutně předběžná omezení

Platí-li jednoznačně, že ústavní zákaz cenzury je aplikovatelný výhradně na absolutně předběžné zásahy, je potřeba se blíže zaměřit na tuto kategorii, jež není v žádném případě homogenní.

Předběžným omezením může být tradiční povolovací režim, v rámci něhož musí nositel svobody projevu získat svolení administrativního orgánu k publikaci určitého obsahu. Příkladem takového omezení je mechanismus schvalování jednotlivých reportáží ze strany plnomocníků komunistické HTSD a později ÚPS, jak byl popsán v kapitole 7.2.

K předběžnému omezení zveřejnění určitého informačního obsahu může však také dojít prostřednictvím úspěšné zdržovací žaloby podle platné civilněprávní úpravy, a to např. v případě ochrany osobnosti postupem podle § 82 odst. 1 zákona č. 89/2012 Sb., občanský zákoník (dále jen „občanský zákoník“),[175] v případě ochrany před nekalosoutěžním jednáním podle § 2988

[171] V případě ochrany soukromých subjektivních práv postupem podle §74 o.s.ř. – formou předběžného opatření za účelem ochrany osobnosti, hospodářské soutěže (nález Ústavního soudu ze dne 23. 8, 2021, sp. zn. II. ÚS 1440/21) či autorských práv (nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. I. ÚS 3169/19).
[172] MINISTERSTVO VNITRA. Poskytnutí informace – zákon, dezinformace – Č. j. MV-127463-7/OBP-2022. In: *mvcr.cz* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2012 [cit. 10. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-zakon-dezinformace.aspx, § 3 odst. 3 návrhu.
[173] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 128.
[174] BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67.
[175] Na ustanovení upozorňuje například Molek (MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 83.). V praxi byla před Ústavním soudem (srov. nález ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. II.ÚS 171/12) řešena situace, kdy se žalobkyně úspěšně domohla před obecnými soudy uložení povinnosti žalované zdržet se další publikace jejího jména a povinnosti v souvislosti s určitou událostí. V daném případě však již informace byly publikovány v předchozích článcích, šlo tedy o typické relativně předběžné omezení. Není nicméně obtížné představit si situaci, kdy by se žalobce v obdobné situaci domáhal zákazu publikace doposud nezveřejněných informací poté, co by se dozvěděl – ať už díky

občanského zákoníku, či v dalších případech podle zvláštních zákonů.[176] Stejně tak se lze předběžného zamezení publikace domoci prostřednictvím předběžného opatření soudu v civilním řízení podle § 74 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, z obdobných hmotněprávních důvodů.

K faktickému předběžnému zamezení publikace určité informace může dojít rovněž v řízení trestním, a to formou zajištění nástrojů trestné činnosti podle § 79a a n. zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, tj. například zabavením rukopisů, kopií nezákonného obsahu nebo nosičů, které je obsahují. V případě vyslovení viny může rovněž soud uložit trest propadnutí věci, která byla nástrojem trestné činnosti ve smyslu čl. 70 odst. 2, písm. a) zákona č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, čímž může být fyzicky znemožněno šíření protizákonného obsahu.[177]

Předběžné opatření připouští i § 38 zákona 150/2002 Sb., soudní řád správní, a § 61 zákona č. 400/2004, správní řád. V praxi je nicméně spíše obtížně představitelné jejich užití k omezení výkonu svobody projevu.

Posledně zmiňované formy preventivních omezení jsou zakotveny v platných a účinných ustanoveních civilního, trestního a správního práva. Žádný z českých (ani slovenských) autorů, resp. orgánů aplikace práva, přitom nerazí tezi, že by veškerá absolutně předběžná omezení byla bez dalšího přímo rozporná s čl. 17 odst. 3 Listiny. Odlišná jsou nicméně kritéria, na základě kterých je rozlišována ústavně zakázaná cenzura od jiných typů absolutně předběžných omezení.

Starší česká komentářová literatura považovala aplikovatelnost zákazu cenzury na předběžná opatření soudů za spornou otázku.[178] Otevřenosti vůči oběma variantám si lze všimnout také u Herczega.[179] Aktuálně panuje v doktríně spíše shoda na odlišení předběžných opatření civilních soudů, resp. orgánů činných v trestním řízení (event. správních orgánů) od ústavně zakázané cenzury.[180] Čeští autoři odkazují na to, že v daných případech předběžná omezení cílí na

úniku informací z redakce či veřejné propagaci takového záměru redakcí samotnou – že se například médium chystá publikovat obsah způsobilý zasáhnout jeho osobnostní práva, tj. např. citlivé fotografie či dehonestující informace.

[176] Např. § 40 odst. 1 zákona č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů.

[177] Blíže k této problematice BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 136–139.

[178] KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl, Listina základních práv a svobod*. 2009, s. 1100–1101.

[179] HERCZEG, Jiří. *Meze svobody projevu*. *Vyd. 1.* Praha: Orac, 2004, s. 15.

[180] BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod : komentář.* Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021, marg. č. 93 nebo BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 134 nebo MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 37, případně POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 26 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].

protiprávnosti v řízení zahájeném *„ve vztahu ke konkrétnímu bezprostředně ohroženému subjektivnímu právu či veřejnému zájmu.“*[181]

Naproti tomu ve slovenském prostředí je výrazné spojování protiústavní cenzury s politickou motivací zasahujících orgánů. Jak již bylo naznačeno, v judikatuře Ústavního soudu SR se objevuje poměrně souvislá linka definující zakázanou cenzuru jako zásah sledující politické cíle. V nálezu k ústavnosti předvolebního moratoria byla cenzura v ústavněprávním smyslu vymezena jako *„zejména politicky motivovaný zásah orgánů veřejné moci do svobody projevu dotčeného subjektu (…), spočívající v posuzování obsahu názorů, myšlenek, idejí, faktů, jakož i formu jejich šíření a zobrazení.“*[182] Ústavní soud přitom odkázal jak na nález ve věci zásahu policistů na shromáždění protipotratového spolku, tak na již zmiňované starší usnesení v otázce sankcionování televizní stanice ze strany RVR, kde je mj. citována argumentace obecných soudů, které vyložily ústavně zakázanou cenzuru jako *„osobitý způsob omezení svobody projevu ze strany orgánu veřejné moci ve snaze omezit politický pluralismus.“*[183]

Obdobně komentář k Ústavě SR kolektivu vedeného Oroszem a Svákem vymezuje zakázanou cenzuru v nejužším pojetí právě jako *„preventivní, výlučně autoritativní pozměňování či eliminaci textů před tiskem, resp. vysíláním, vykonávané z politických důvodů státní mocí, anebo porovnatelnou mocenskou institucí.“*[184] Ačkoli obecně česká judikatura ani komentářová literatura obdobný důraz na politickou motivaci zakázaných cenzurních zásahů neklade, kritérium politické motivace do vlastní definice ústavně zakázané cenzury zahrnul ve svém nedávném textu například Jan Kudrna.[185]

Kritérium politické motivace předběžných zásahů by jistě mohlo posloužit k rozlišení protiústavní cenzury od předběžných opatření vydávaných za účelem ochrany zákonem chráněných společenských zájmů.[186] Potlačování oponentních politických názorů bylo ostatně historicky i základním cílem státní cenzury. Vymezení protiústavní cenzury motivací cenzorských orgánů je nicméně potřeba považovat za problematické, neboť v zásadě jakákoli obsahově

[181] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 34, obdobně např. BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 133 případně MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 83.
[182] Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 307/2014, bod 89.
[183] V usnesení citovaný specificky jako rozsudek okresního soudu ze dne 12. 6. 2002, č. j. 17 C 162/98-132.
[184] OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky : komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 352.
[185] KUDRNA, Jan. THE POSSIBILITIES OF COMBATING SO-CALLED DISINFORMATION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION LEGAL FRAMEWORK AND OF CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF FREEDOM OF EXPRESSION IN THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES. *International Comparative Jurisprudence (Online)*. Mykolas Romeris University, 2022, roč. 8, č. 2, s. 143.
[186] Srov. např. DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 65.

zaměřená omezení svobody projevu, např. kriminalizace určitých sdělení, mohou být označována za důsledek ideologického rozhodnutí.[187] Obdobný výklad tak rovněž otevírá prostor pro relativizaci absolutní povahy ústavního zákazu. Koneckonců, i ty nejzjevnější příklady státní cenzury mnohdy nesledovaly politické cíle. Rakouská cenzura z první poloviny 19. století potírala mj. projevy odporující mravnosti,[188] předběžné schvalování výtisků a reportáží provozované v 50. a 60. let mělo mj. bránit uveřejnění státních a hospodářských tajemství.[189] Obě situace by podobný výklad neumožňoval označit za protiústavní cenzuru.

Také podle Jána Drgonce je takový přístup příliš zužující. Slovenský autor uvádí, že není podstatné, zda je bráněno publikaci politicky relevantního obsahu s motivací potlačit určitá sdělení, či zda je cenzurou zasažen zcela nepolitický obsah.[190] Za vhodné rozlišovací kritérium naopak považuje to, zda je cenzurovaný projev kryt svobodou projevu. Čl. 26 odst. 3 Ústavy SR, respektive čl. 17 odst. 3 Listiny tak podle Drgonce nechrání před cenzurou projevů, které nepožívají ústavní ochrany, přičemž jako příklad uvádí válečnou propagandu a nenávistné projevy.[191]

I Drgoncův výklad však podle mého nevhodně přenáší logiku limitační klauzule na navazující absolutně formulovaná omezení (čl. 17 odst. 3) limitů v ní zakotvených. Při přezkoumávání omezení svobody projevu z hlediska souladnosti s ústavním zákazem cenzury nelze vůbec vycházet z hodnocení povahy individualizovaného či obecnými znaky vymezeného projevu, ať už by se jednalo o sebezavrženíhodnější formu sdělení (obscénní obsah, informace ohrožující státní bezpečnost).

Ústavní zákaz cenzury je zárukou svobody projevu orientovanou na metodu (formu) jejího omezení. Aby byla koncepce zápovědi cenzury jakožto absolutního pravidla udržitelná, je potřeba vyjít právě z tohoto předpokladu. V tomto ohledu působí vhodněji právě výše zmíněné české zdůvodnění neaplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 na předběžná omezení šíření obsahu ze strany soudů

---

[187] Jako příklad, že podobný postoj může panovat i mezi odborníky, uveďme blogový příspěvek Ivo Telece, který odkazoval na čl. 2 odst. 1 Listiny, tj. zákaz státu vázat se na výlučnou ideologii, s tím, že toto ustanovení *„nepřímo a ve svém rozsahu zdůvodňuje nepřípustnost cenzury. Oproti socialistickému státu československému ústavně vázanému na ‚vědecký světový názor, marxismus-leninismus', nelze říci, že by se český stát vázal na výlučnou ideologii. Objevují se však politické prvky důrazné státní podpory propagace ideologie ‚LGBT+' (‚LGBTQIA+') apod. Do státní činnosti, zejména v nedávné době epidemie, zase pronikla ideologie scientismu, známá i z akademického prostředí, která je založena na víře v nadřazenost přírodních věd a jediného modelu vědy na úkor věcně odůvodněného metodologického pluralismu,"* TELEC, Ivo. O cenzuře podruhé. In: *Česká justice* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/blog/o-cenzure-podruhe/.

[188] MICHL, Josef Václav Justin. *Auplný iteraturnj létopis, čili, Obraz slowesnosti slowanůw nářečj českého w Čechách, na Morawě, v Uhřjch atd., od léta 1825 až do léta 1837 ¼*, Praha, Kronberger – Weber 1839, s. 12.

[189] Nařízení vlády č. 119/1966 Sb., kterým se vydává statut Ústřední publikační správy, § 7 odst. 1.

[190] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 78.

[191] Tamtéž, s. 66.

a orgánů činných v trestním řízení. Právě na rozvedení tohoto přístupu se zaměří následující kapitola.

7.6. Předkládací povinnost a zákaz publikace bez předchozího schválení jako definiční znaky zakázané cenzury

Odpovědí na nedostatky výše zmíněných způsobů odlišení ústavně zakázané cenzury od omezení, která nejsou vyloučena absolutně, může být výklad některých tuzemských autorů, kteří kladou při vymezování ústavně zakázané cenzury důraz na její institucionální rozměr. Určujícím znakem zakázané cenzury je v tomto chápání přítomnost obecného dohledu nad zveřejňovanými informacemi.[192] Obecný dohled je potřeba vnímat jako mechanismus sestávající ze dvou základních prvků, a to (i.) povinnosti předkládat obsah před publikací orgánu veřejné moci a (ii.) zákazu publikovat určitý projev bez jeho vrchnostenského schválení, třeba i nevýslovného, existuje-li kompetence orgánu veřejné moci publikaci nežádoucího obsahu zamezit. V českém prostředí razí takové pojetí ve svých novějších textech Michal Bartoň.[193] Naopak jiní autoři na prvek všeobecného dohledu, předkládací povinnosti a podmínky schválení nekladou důraz v zásadě vůbec.[194] Na Slovensku pak toto pojetí otevřeně odmítá právě Ján Drgonec.[195]

V pojetí, které klade důraz na zmiňované dva znaky zakázené cenzury, lze povahu cenzurovaného informačního obsahu či důvody (motivaci) předběžného omezení považovat za zcela irelevantní pro zjištění rozporu s ústavním zákazem cenzury. Rozporné s ústavním zákazem cenzury bude totiž už samotné zavedení obecného dohledu, který jediný může zajistit zachycení škodlivých informací, jež mohou být veřejnou mocí vymezeny na základě libovolného klíče, ať už podle politické nepohodlnosti, či rozporu se zákonem. Ústavně zakázaná cenzura je takový systém opatření, který v zájmu zachycení škodlivé informace podrobuje všeobecnému dohledu informační tok jako celek.[196] Ačkoli nezávadné informace zůstávají cenzurou netknuty, její škodlivost spočívá právě v plošnosti předběžného přezkoumávání.

[192] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 37.
[193] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[194] Např. MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 80 a 86 obdobně MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 32 a n nebo KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod : velký komentář*. Praha: Leges, 2022, s. 800, případně CHALUPOVÁ, Martina. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.
[195] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 67.
[196] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 130.

Přípustnost – třeba i předběžného – omezení škodlivého projevu nelze ztotožňovat s připuštěním zavedení všeobecného dohledu založeného na předkládací povinnosti a předběžném schvalování.[197] I z těchto důvodů není přípustná aplikace ústavního zákazu cenzury na předběžná omezení ze strany soudů realizovaná formou předběžných opatření sloužících k ochraně soukromých subjektivních práv jednotlivce, či zamezení šíření informace v rámci postupu orgánů činných v trestním řízení.

Nelze dle mého z podstaty hovořit o cenzuře *ab initio*. Domnívám se, že by bylo nepřesné uvažovat také o cenzuře v případech předběžných opatření realizovaných *ex officio*. Oba postupy totiž předpokládají v zásadě nahodilé zjištění konkrétního protizákonného obsahu (či alespoň pojetí podezření o jeho existenci), zatímco cenzura ve smyslu čl. 17 odst. 3 je systémem všeobecného dohledu nad veřejným projevem, tj. všudypřítomným mechanismem kterým musí protéci veškerý obsah určitého druhu zamýšlený k následnému uveřejnění. Je tak zcela popřena samotná podstata a smysl svobody projevu (srov. čl. 4 odst. 4 Listiny).[198]

Lze se opřít také o ilustrativní příklady historických úprav přípustné cenzury, které se zpravidla vyznačovaly právě prvkem předkládací povinnosti a zákazu publikace bez předběžného schválení. Kupříkladu nařízení vlády z roku 1966,[199] jež doprovázelo formální zakotvení cenzurních mechanismů v § 17 tehdejšího tiskového zákona před zavedením výslovného zákazu cenzury do téhož ustanovení,[200] ukládalo vedoucím pracovníkům periodického tisku, nakladatelství, tiskové kanceláře, rozhlasu, televize a kulturních institucí *„předkládat včas Ústřední publikační správě materiály, které mají být zveřejněny (rozšiřovány, provozovány).“*[201] Podle navazujícího § 7 odst. 1 *„[o]bsahuje-li materiál, který má být zveřejněn (rozšiřován, provozován), skutečnosti, které jsou předmětem státního, hospodářského nebo služebního tajemství, pozastaví Ústřední publikační správa jeho zveřejnění (rozšiřování, provozování).“*[202,203] V bezprostředně předcházející úpravě cenzurního postupu v tajném rozkazu ministerstva vnitra byla veškerá publikace informačního obsahu podmíněna podpisem plnomocníků působících přímo

[197] Srov. např případ *Times Film Corp. v. City of Chicago*, kde byl systém obecného dohledu založený na předkládaný povinnosti shledán ústavně konformním [*Times Film Corp. v. City of Chicago*, 365 U.S. 43 (1961), 65].
[198] Srov. BIŁGORAJSKI, Artur. *Konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej : przyczynek do dyskusji* [online]. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014, s. 57 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/1758.
[199] Nařízení vlády č. 119/1966 Sb., kterým se vydává statut Ústřední publikační správy.
[200] Zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, § 17.
[201] Nařízení vlády č. 119/1966 Sb., kterým se vydává statut Ústřední publikační správy, § 6 odst. 1.
[202] Tamtéž, § 7 odst. 1.
[203] V případě rozporu informací se zákonem, *„politickou a ideovou linií státu,“* případně měly-li by být obsahem *„prokazatelně poškozeny celospolečenské zájmy,“* měla ÚPS vedoucí pracovníky na tento nedostatek pouze upozornit, neboť odpovědnost byla formálně na jejich bedrech (§ 8 odst. 1 nařízení vlády č. 119/1966 Sb., kterým se vydává statut Ústřední publikační správy). Takový postup mohl být chápán spíše jako alespoň částečná úleva od donedávna trvající předběžné cenzury.

v redakcích, předkládací povinnost i zákaz publikace bez schválení tak byly zakotveny implicitně.[204]

Stejně tak starší prvorepubliková úprava ústavně konformní cenzury za mimořádných stavů výslovně vymezovala „preventivní cenzuru" zavedením *„povinnost[i] předkládati povinné výtisky před jich vydáním"*[205] státnímu orgánu, který mohl závazně stanovit podmínky nebo omezení.[206] Obdobně zřetelně v témže období zakázanou cenzuru popsal Weyr jako *„opatření, že nesmí bez předcházejícího schválení obsahu nic býti uveřejněno."*[207]

V zásadě stejně je vykládán také čl. 5 odst. 1 věta třetí Základního zákona. Německá judikatura[208] a literatura[209] rovněž počítá s aplikovatelností ústavního zákazu cenzury na administrativní režim založený na zákazu publikace s výhradou předběžného povolení. Také polská judikatura ústavně zakázanou cenzuru vymezuje jako vyloučení pravomoci orgánů veřejné moci předběžně schvalovat obsah před zveřejněním, resp. podmínění publikace projevu předběžným souhlasem.[210] Odmítá naopak vztažení zákazu cenzury na předběžná opatření soudů vydaná v rámci civilního řízení v otázce ochrany osobnostních práv.[211]

Mimořádná škodlivost takto definované cenzury spočívá právě v její schopnosti zcela paralyzovat svobodný diskurz.[212] Samotná předběžná selekce nežádoucího obsahu zcela vylučuje podrobení určitých otázek veřejné debatě. Zejména se však deformuje proces šíření informací tím, že jsou nositelé svobody projevu zbavováni odpovědnosti za obsah, který produkují. Ústavní zákaz cenzury má naopak právě vést k upřednostnění represivních zásahů a důrazu na odpovědnost nositelů svobody projevu, kteří sami mohou zhodnotit rizika spojená s možným postihem.[213] Takový režim je tak vnímán jako nezbytný předpoklad demokratické diskuze ve svobodné společnosti a pro úpravu svobody projevu je typický i historicky.[214] V systému předběžné cenzury se odpovědnost naopak přenáší právě na cenzurní aparát.

---

[204] Tajný rozkaz ministra vnitra č. 107/1955 ze dne 16. 6. 1955. Dostupné také z: https://www.ibadatelna.cz/data/pdf/badatelna/1955/TRMV_1955_107.pdf, bod III.
[205] Zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu § 125 odst. 3 písm. bb).
[206] Tamtéž, § 125 odst. 3 písm. a).
[207] WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 260.
[208] BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67
[209] MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 640.
[210] BIŁGORAJSKI, Artur. *Konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej : przyczynek do dyskusji* [online]. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014, s. 57 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/1758.
[211] Tamtéž.
[212] Srov např. BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67.
[213] Srov. např. MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 77 nebo MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 640.
[214] Jak uváděl v roce 1934 např. Hrabánek: *„Naše ústavní listina upravuje otázku svobody tisku po vzoru západních demokracií podle myšlenky: vytisknout a rozšiřovat si můžeš co chceš, avšak za všechno odpovídáš trestně a případně i civilně…,"* [HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 63.].

Je-li výše uvedený (restriktivní) výklad ústavně zakázané cenzury zdůvodňován snahami o udržení absolutní povahy tohoto ústavního pravidla, je potřeba připustit, že i on s sebou nese obdobná rizika. Příliš úzká interpretace má totiž rovněž potenciál výrazně podlamovat záruky vyplývající z ústavního zákazu tím, že dojde k jejich vyprázdnění vyloučením aplikovatelnosti na různé typy zásahů.[215]

Dle mého nicméně nelze tvrdit, že vyloučením např. předběžných omezení ze strany soudů, resp. orgánů činných v trestním řízení, z působnosti ústavního zákazu cenzury, je pro přílišný formalismus zcela opomíjeno významné ohrožení svobody projevu a ústavní zákaz je tak vyprazdňován.

Všechna uvedená opatření by v anglosaském pojetí splňovala charakteristiky předběžného omezení svobody projevu, jež je v zásadě nepřípustné[216] (avšak nikoli absolutně).[217] Základní východiska doktríny *prior restraint* – tedy presumpce nepřípustnosti takovýchto opatření – se přitom v tuzemsku uplatní v zásadě obdobně, a to už jen v důsledku „normativní řídící funkce“[218] judikatorních závěrů Evropského soudu pro lidská práva (srov. případy *Observer a Guardian proti Spojenému království* či *Sunday Times proti Spojenému království*).[219]

Absolutně předběžná omezení, která nejsou protiústavní cenzurou, jsou tudíž tak či tak podrobována přísnému ústavnímu přezkumu a jsou připouštěna jen ve výjimečných případech – to však s odkazem na limitační klauzuli v čl. 17 odst. 4 Listiny, resp. čl. 10 odst. 2 Úmluvy, nikoli na zákaz cenzury.

Odlišnost tuzemské ústavní koncepce (a jí podobných) spočívá v tom, že ústavodárce zakotvením jasného ústavního pravidla kategoricky vylučuje jakékoli disputace ohledně určité úzce vymezené formy absolutně předběžných omezení. Síla zákazu cenzury spočívá právě v jeho neprolomitelnosti.

---

[215] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 33.

[216] Vedle konstatování protiústavnosti předběžných opatření soudů [*New York Times Co. v. United States*, 403 U.S. 713 (1971)] se v americké judikatuře často objevuje odkaz na původně britský zákaz cenzury tisku a Blackostoneovo pojednání o něm. Napětí mezi tradiční nepřípustnou cenzurou, resp. licencováním, a omezením svobody projevu přezkoumávaným v daném případě kriticky vyzdvihl například soudce Butler ve svém disentním stanovisku k rozhodnutí Nejvyššího soudu USA v případu [*Near v. Minnesota*, 283 U.S. 697 (1931), 723]. Obdobně pak v případu *Lovell v. Griffin* byl za protiústavní označen předpis vydaný samosprávou, který zakládal předkládací povinnost a podmiňoval distribuci letáků na území obce úředním schválením, a to s tím, že znovuzaváděl systém licencování a tradiční cenzury [*Lovell v. City of Griffin*, 303 U.S. 444 (1938), 451].

[217] Srov. *New York Times Co. v. United States*, 403 U.S. 713 (1971), 726, případně další rozhodnutí citovaná v kapitole 6.3.

[218] K tomu např. KÜHN, Zdeněk. K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví. *Právní rozhledy*, 2005, č. 1, s. 7.

[219] Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 11. 1991, ve věci Sunday Times proti Spojenému království, stížnost č. 13166/87, bod 51.

Rozdíl mezi ústavním zákazem cenzury a doktrínou *prior restraint* dobře vykresluje např. rozhodnutí v případu *Times Film Corp. v. Chicago*, v němž přezkoumával Nejvyšší soud USA předpis vydaný městem Chicago, kterým se ukládala povinnost předkládat před promítáním každý film k úřednímu schválení a zakazovalo promítání filmů, jež nebyly podrobeny schválení. Většina ve svém rozhodnutí shledala úpravu souladnou s prvním dodatkem americké ústavy. V návaznosti na argumentaci města, které zavedení obecného dohledu zdůvodňovalo vlastní povinností chránit veřejnost před působením obscénních děl, tak majoritní stanovisko vyšlo z předpokladu, že obscénnost nepožívá ústavní ochrany.[220] Takový přístup by odpovídal Drgoncově pojetí, podle něhož se protiústavnost cenzury má odvíjet od povahy cenzurovaného obsahu. Obdobný přístup však může fungovat pouze v jurisdikci bez výslovně zakotvené absolutní zápovědi cenzury, a tudíž jej lze v českém a slovenském kontextu zcela vyloučit.

Z hlediska výkladu čl. 17 odst. 3 může být inspirací odlišné stanovisko soudců v čele s předsedou Warrenem, který vystihl vztah mezi posuzováním ústavnosti předběžných opatření soudů a obecným cenzurním dohledem. Připomněl, že soud sice dříve (v případu *Near v. Minnesota*) připustil předběžná omezení za válečného stavu, nebo proti obscénnímu obsahu *„[t]o však jistě nenasvědčuje tomu, že by vláda mohla požadovat, aby všechny noviny byly předkládány cenzorovi, který by napomáhal bránit tomu, aby se takové informace dostaly do tisku. Přesto v tomto případě Soud dává požehnání cenzuře všech filmů, aby zabránil promítání těch, které považuje za ústavně nechráněné.“*[221]

Co v daném případě soudce Warren kriticky musel formulovat do svého odlišného stanoviska, vepsal český ústavodárce výslovně přímo do pozitivního práva. Na zakázanou cenzuru je totiž potřeba nahlížet komplexně jako na mechanismus zasahující plošně celé veřejné fórum. Takto vymezenou cenzuru nelze připustit ve vztahu k žádné kategorii sdělení.

7.7. Formální a faktické zavedení předkládací povinnosti a zákazu publikace bez schválení

Vnímání předkládací povinnosti a zákazu publikace bez schválení jako definičních znaků ústavně zakázané cenzury napomáhá učinit identifikaci jednání rozporných s čl. 17 odst. 3 Listiny přímočařejší. Ubude tak neostrých hranic, které mají potenciál podrývat absolutní charakter tohoto ústavního pravidla.

[220] *Times Film Corp. v. City of Chicago*, 365 U.S. 43 (1961), 49.
[221] Tamtéž, 65.

Pavel Molek například ve svém pojednání o čl. 17 odst. 3 uvádí, že úpravou nejvíce hraničící se zakázanou cenzurou je § 7c odst. 1 zákona č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy.[222] Podle daného ustanovení je orgán dozoru mj. *„oprávněn pozastavit zahájení šíření nepovolené srovnávací reklamy nebo reklamy, která je nekalou obchodní praktikou. Pro takový postup se nevyžaduje vznik skutečné ztráty či jiné újmy způsobené takovou reklamou, ani zavinění zadavatele reklamy…“*[223] Molek takové omezení ze strany státního orgánu vnímá jako cenzurní zásah a s ohledem na původ zákonné formulace v unijní směrnici naznačuje možný střet čl. 17 odst. 3 Listiny s právem Evropské unie.[224] Autor však dospívá k tomuto závěru, aniž by při výkladu přikládal důležitost poslední větě téhož ustanovení, podle níž zakotvený postup „*nezakládá oprávnění k zavedení systému předběžné kontroly návrhů reklamy před jejím šířením*.“[225] Je tak výslovně vyloučeno dovození předkládací povinnosti i pravomoci státních orgánů (orgánů dozoru) *„vyžadovat předem informace o zamýšlené reklamě.“*[226] V daném případě tak není ani potřeba přistupovat k restriktivnímu výkladu zákonného ustanovení k zachování ústavní konformity, neboť zákonodárce samotný předchází zavedení protiústavní cenzury, je-li chápána jako zákaz publikace s výhradou předchozího schválení, jak byla popsána v předchozí kapitole.

Pro kvalifikaci určitého opatření jako protiústavní cenzury je přitom důležité, aby zahrnovalo oba definiční znaky, tedy jak předkládací povinnost, tak zákaz publikace určitého obsahu bez předběžného povolení, a to alespoň implicitně. Musí tedy existovat skutečná možnost zamezit publikaci v důsledku jejího předběžného neschválení.[227] Samotné zakotvení předkládací povinnosti nutně ještě nemusí zakládat porušení ústavního zákazu cenzury.

Zajímavou komparativní oporou tohoto výkladu je nález Spolkového ústavního soudu z roku 1972,[228] v němž byla z hlediska ústavního zákazu cenzury posuzována regulace importu filmů ze zahraničí s potenciálně propagandistickým, tj. antidemokratickým obsahem. Zákon zakazoval import filmů způsobilých podrývat demokratické zřízení a ukládal povinnost předložit kopii těch, jež byly dovezeny z vybraných zemí (východního bloku), a to do deseti dní od vnesení na území Německé spolkové republiky. V praxi tak byla zabezpečena možnost vrchnostensky

[222] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 86.
[223] Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, § 7c.
[224] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 86.
[225] Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů, § 7c.
[226] CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr, URBÁNEK, Jiří. § 7c [Zvláštní opatření]. In: CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr, URBÁNEK, Jiří. Mediální právo. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 309, marg. č. 1.
[227] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[228] BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67.

posoudit obsah nově importovaných filmů. Zjistil-li příslušný správní úřad, že některý film obsahuje škodlivý obsah, mohl vyzvat osobu, která film dovezla, k odevzdání všech jeho kopií.[229]

Ačkoli v zákoně byla formálně zakotvena předkládací povinnost i možnost zamezení šíření, Spolkový ústavní soud mechanismus neoznačil za ústavně nepřípustnou cenzuru, neboť zákon nezakazoval šíření filmů bez předchozího schválení správním úřadem. Po předložení kopie mohl být film nadále šířen s tím, že pokud následně úřad shledal porušení zákona, byl předkladatel vyzván k odevzdání všech kopií filmu – šlo tak v zásadě o typický následný postih. Soud odmítl také argument, že filmy bývají mnohdy zakoupeny právě v jedné kopii, a povinným předložením je tak fakticky znemožněno jakékoli další šíření. Nebylo přitom podle soudu podstatné, zda se úřad dozví o protizákonném postihu díky předchozímu předložení, či z vlastní inciativy, porušil-li dovozce povinnost film předložit. Takový režim tak nenaplňoval znaky ústavně zakázané cenzury jako zákazu publikace s výhradou předběžného povolení.[230]

Úpravy podobné té posledně zmíněné německé se však svou povahou předběžné cenzuře mohou přinejmenším výrazně blížit. Závěry Spolkového ústavního soudu lze propojit s obdobným historickým přístupem známým z první republiky. Ani po přijetí nové Ústavní listiny ČSR nedoznala původní zákonná úprava tiskového práva zásadních změn. Recipovaný rakouský tiskový zákon[231] zakotvoval povinnost vydavatelů periodických tiskovin předkládat tzv. cenzurní tiskopisy příslušným správním úřadům, resp. státnímu zastupitelství.[232] Obdobně jako tomu bylo v citovaném německém případě, státní orgány se tak mohly seznámit s obsahem tiskovin – provést tzv. přehlídku tisku. V případě nalezení obsahu porušujícího trestní předpisy však měly pravomoc také zasáhnout zabavením výtisků ještě před jejích doručením odběratelům.

Byť nikoli bez kontroverzí, tehdejší teorie odlišovala takové zabavení jako zásah následný, tedy *a priori* nerozporný s ústavním zákazem předběžné cenzury.[233] K odevzdání tiskopisů docházelo s okamžikem distribuce periodik na prodejny a individuálním odběratelům, přehlídka tisku probíhala zpravidla v časovém presu během noci[234] a tiskoviny se závadným obsahem pak byly zabavovány v půli cesty mezi vydavatelem a čtenářem, tj. *„v tiskárně, expedici, na nádražích, poštách, v prodejnách novin, v kavárnách, čítárnách apod.“*[235] Formálně tak mechanismus nestál na principu zákazu s výhradou povolení a některé výtisky například policejní zabavení nemuselo včas dostihnout. Jednalo se tedy o příklad relativně předběžného zásahu. Pokud by však státní

[229] Tamtéž.
[230] Tamtéž.
[231] Zákon č. 6/1863 ř.z., o tisku.
[232] HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 160.
[233] Tamtéž, s. 159 a n.
[234] Tamtéž, s. 165.
[235] Tamtéž, s. 160.

aparát dovedl svá cenzurní opatření dokonale vymáhat a zamezit rozšíření výtisků k odběratelům zcela, obdobná úprava by již naplnila znaky toho, co Bartoň označuje jako ústavně zakázanou cenzuru následnou – tedy zamezení šíření obsahu před jeho uveřejněním, avšak po jeho vyhotovení,[236]

V obdobných situacích tak lze uvažovat o materiálním posouzení cenzurního mechanismu namísto lpění na nezbytnosti formálního zakotvení předkládací povinnosti či zákazu publikace bez povolení – obojí lze totiž zjevně zabezpečit jinými právními nástroji.

Ačkoli dva posledně zmíněné příklady mohou působit spíše archaickým dojmem, nabývají v nastupující digitalizované realitě nového významu. Stejně jako bylo možné obejít zakotvení zákazu publikace s výhradou povolení funkčním mechanismem konfiskace tiskovin ještě před distribucí, lze si v současnosti představit nahrazení stejné funkce softwarovým skenováním online obsahu v reálném čase a jeho zablokování (resp. zablokování celé stránky) s okamžikem publikace samotné.[237]

Soudobá legislativní konstrukce nicméně reflektuje obtížnost realizace přímé blokace ze strany státu. Technické nástroje k faktickému znepřístupnění, ale především i předběžnému filtrování obsahu, totiž mají v rukou poskytovatelé zprostředkovatelských služeb samotní. V tuzemsku účinná právní úprava blokace tak počítá s identifikací škodlivého obsahu orgány státní moci až po jeho uveřejnění, přičemž povinnost provozovatelů internetových stránek provést (do patnácti dní) blokaci je spojována s jejich zařazením na seznam vedený správním orgánem[238] – otázka předběžnosti omezení tak v tuto chvíli nepřipadá v úvahu – jedná se o následné, resp. relativně předběžné omezení.

Přesto někteří autoři hovořili o možném střetu s ústavním zákazem cenzury zejména v kontextu nezávazné výzvy k blokování tzv. dezinformačních webů z jara 2022 a zvažovaného uzákonění kompetence orgánů veřejné správy obdobné blokace závazně nařizovat.

Jan Kudrna[239] odkazuje ve svém článku na blogový příspěvek Zdeňka Koudelky, který označil za porušení Listiny zavedením cenzury mj. usnesení vlády zahrnující výzvu

---

[236] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 133.

[237] O tom, že obdobnými technologiemi v současnosti již disponují zprostředkovatelé služeb digitální společnosti píše např. LLANSÓ, Emma J. No amount of "AI" in content moderation will solve filtering's prior-restraint problem. *Big Data & Society*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 7, č. 1, s. 3. DOI: 10.1177/2053951720920686.

[238] Srov. § 84a a n. zákona č. 186/2016 Sb., o hazardních hrách, § 101a a n. zákona č. 378/2007 Sb., o léčivech a o změnách některých souvisejících zákonů (zákon o léčivech), případně § 3b a n. zákona č. 146/2002 Sb., o Státní zemědělské a potravinářské inspekci a o změně některých souvisejících zákonů. Blíže k této problematice např. GANGUR, Petr. *Blokace internetových stránek v České republice - přiměřenost a přezkum*. Diplomová práce, vedoucí Antoš, Marek. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023.

[239] KUDRNA, Jan. THE POSSIBILITIES OF COMBATING SO-CALLED DISINFORMATION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION LEGAL FRAMEWORK AND OF CONSTITUTIONAL

provozovatelům zprostředkovatelských služeb *„k přijetí potřebných opatření vedoucích k zamezení šíření nepravdivých a zavádějících informací v kybernetickém prostoru,“*[240] na základě níž k blokaci přistoupilo sdružení CZ.NIC a někteří operátoři.[241]

Martina Chalupová uvádí, že úprava umožňující blokace celých internetových stránek kvůli přítomnosti nezákonného obsahu by optikou čl. 17 odst. 3 Listiny *„mohla být minimálně sporná.“*[242] Ačkoli podle autorky blokace mají následnou povahu a odehrávají se tak v režimu limitační klauzule, dochází-li ke kompletnímu zablokování internetové stránky z důvodu přítomnosti nezákonného obsahu, brání se současně do budoucna další publikaci informačního obsahu na takové stránce. Určitý prvek předběžnosti tak přítomen je. Obdobně jako žalobci v již zmiňované správní žalobě proti výzvě z roku 2022[243] v této souvislosti Chalupová odkazuje na bohatou judikaturu ESLP v daných otázkách,[244] přičemž zdůrazňuje, že *„zablokování přístupu k webovým stránkám je extrémní opatření, srovnatelné se zákazem novin nebo televizních stanic, které záměrně ignoruje rozdíl mezi zákonnými a nezákonnými informacemi.“*[245]

I v tomto případě je nicméně dle mého potřeba trvat na podmínce přítomnosti obou složek zakázané cenzury. Zablokování webové stránky nebo zákaz periodika přitom nezavádí předběžný povolovací režim, ale pouze znepřístupňuje fórum, na kterém byl již škodlivý obsah zveřejněn. Obsah podobného typu přitom může bez předchozí aprobace být nadále publikován na jiných kanálech. Je tak potřeba trvat na přístupu, jaký k této problematice razí ESLP, a blokace internetových stránek posuzovat výhradně perspektivou limitační klauzule. Ostatně, omezení tohoto druhu nejsou v kontextu českého zákazu cenzury zcela novým fenoménem. Už v meziválečném období byla v Československu uzákoněna možnost tzv. zastavení periodik.[246] Institut umožňoval soudním rozhodnutím zakázat na určitou dobu vydávání tiskovin, jejichž obsahem byly opakovaně spáchány vypočtené trestné činy. Ačkoli tato úprava byla ve své době ostře kritizována, ani Jan Hrabánek, jenž ji napadl před prvorepublikovými soudy pro rozpor s §

GUARANTEES OF FREEDOM OF EXPRESSION IN THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES. *International Comparative Jurisprudence (Online)*. Mykolas Romeris University, 2022, roč. 8, č. 2, s. 144.

[240] Usnesení Vlády České republiky č. 127 ze dne 25. 2. 2022.

[241] KOUDELKA, Zdeněk. Cenzoři mlčí. In: *Česká justice* [online]. 16. 3. 2022 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/blog/cenzori-mlci/

[242] CHALUPOVÁ, Martina. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

[243] INSTITUTE H21, z. ú. a OTEVŘENÁ SPOLEČNOST, o.p.s. Žaloba podle § 82 s. ř. s. proti nezákonnému zásahu návrh na vydání předběžného opatření ze dne 3. 6. 2022. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dezinformace-blokace-weby-propaganda_2206071442_cib, s. 9.

[244] Především rozsudek ESLP ze dne 18. 12. 2012, ve věci Ahmet Yıldırım proti Turecku, stížnost č. 3111/10, případně rozsudek ze dne 23. 6. 2020, ve věci Kharitonov proti Rusku, stížnost č. 10795/14, anebo rozsudek ze dne 23. 6. 2020, ve věci OOO Flavus a ostatní proti Rusku, stížnost č. 12468/15 a další.

[245] CHALUPOVÁ, Martina. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

[246] Zákon č. 50/1923 Sb., na ochranu republiky, § 34.

113 Ústavní listiny ČSR, neztotožňoval zastavování periodik s předběžnou cenzurou zakázanou v témže ustanovení.[247] S odkazem na odlišnou skutkovou povahu obou omezení tudíž namítal pouze to, že institut zakládá porušení tiskových svobod obecně.[248] Mám za to, že v obdobném duchu je potřeba odmítnout aplikovatelnost čl. 17 odst. 3 Listiny na blokace internetových stránek.

7.8. Územní a osobní rozsah cenzurních mechanismů

V souvislosti s rozlišováním relativní a absolutní předběžnosti (kapitoly 7.4. a 7.5.) se nabízí otázka, zda lze uvažovat o aplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 také na opatření, která mají omezenou územní či osobní působnost. Například u zavedení protiústavních cenzurních mechanismů výhradně na území obce či kraje by bylo možné tvrdit, že s ohledem na možnost publikace téhož obsahu bez omezení v působnosti sousedních samospráv se jedná pouze o relativně předběžné omezení zasahující pouze úzce vymezené publikum. V informačně propojeném světě by však s podobným argumentem bylo možné kritizovat aplikovatelnost čl. 17 odst. 3 i na celostátní opatření. Právě vymezením ústavně zakázané cenzury prvkem předkládací povinnosti a s ní spojeného zákazu publikovat bez předchozího schválení lze však vhodně odlišit opatření rozporná s čl. 17 odst. 3 bez ohledu na to, v jakém územním či osobním rozsahu jsou aplikována.

Je spíše nepravděpodobné, že by se některá tuzemská obec či kraj uchýlila k zakotvení takového omezení, lze si však opět pomoci inspirací z jiné judrisdikce. Historicky o obdobném případu rozhodoval Nejvyšší soud USA v kauze *Lovell v. Griffin*.[249] Jedno z ustanovení vyhlášky města Griffin ve státě Georgia zakazovalo *„distribuci, […], oběžníků, brožur, reklamních sdělení či literatury jakéhokoli druhu, ať už jsou tyto produkty dodávány zdarma či jsou prodávány, na území města Griffin bez předchozího svolení [příslušné úřední osoby].“*[250] Nejvyšší soud USA vyhlášku posuzoval v řízení o stížnosti příslušnice společenství Svědků Jehovových, která byla odsouzena pro porušení tohoto zákazu, když prodávala na území města tiskoviny, aniž by se předtím podrobila předepsanému schvalovacímu procesu. Nejvyšší soud USA označil vyhlášku za rozpornou s prvním dodatkem americké ústavy s tím, že *„…předcházení takového omezení bylo*

[247] HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 65.
[248] Tamtéž.
[249] *Lovell v. City of Griffin*, 303 U.S. 444 (1938).
[250] Tamtéž, 447.

hlavním důvodem přijetí tohoto ustanovení ústavy.“ [251] Podle soudu by *„[n]ormotvorba typu předmětné vyhlášky […] znovunastolila systém licencí a cenzury v jeho nejhrubší podobě."*[252]

Nehledě na specifika americké doktríny *prior restraint* se právě v tomto případě jednalo o zásah, na který by byl čl. 17 odst. 3 v tuzemsku bez problémů aplikovatelný. Obdobně by tomu bylo v případě, že by samospráva zavedla předkládací povinnost, resp. schvalovací mechanismus, například nevhodně formulovanou „plakátovací“ vyhláškou závaznou na celém území obce. Ústavně nepřípustné tak bude zakotvení předkládací a schvalovací povinnosti bez ohledu na to, na jak rozsáhlém území bude aplikovatelná.

Obdobně, zaměříme-li se při kvalifikaci ústavně zakázané cenzury na výše popsaná kritéria, lze za protiústavní označit i opatření, kterými se předchozí schvalování uvaluje na projev konkrétního jednotlivce či určitým způsobem vymezené skupiny nositelů svobody projevu. Jako příklad lze uvést diskuzi ohledně trestního řízení vedeného proti německému neonacistovi Horstu Mahlerovi, v rámci něhož podalo státní zastupitelství návrh na uložení povinnosti spočívající v zákazu publikace obsahu na internetu, nepředloží-li jej obviněný s týdenním předstihem ve finálním znění státním orgánům ke kontrole.[253] Obdobně adresný zákaz by byl absolutně předběžným omezením, neboť by filtraci podroboval tok informací přímo u původce sdělení, tj. nositele základního práva.

8. Původ od veřejné moci

8.1. Úvod

Třetí ze základních charakteristik ústavně zakázané cenzury, která bude v této práci analyzována, je její původ od veřejné moci. Právě a pouze veřejná moc je totiž podle většiny českých autorů vázána čl. 17 odst. 3 Listiny.[254] Aktéři bez vrchnostenského postavení mají být naopak nositeli, nikoli adresáty svobody projevu a zákazu cenzury.[255] Neexistuje nárok redaktora

[251] Tamtéž, 451,
[252] Tamtéž, 451.
[253] ZÖLLNER, Andreas. Eine Zensur findet nicht statt – auch nicht bei Extremisten. *Verfassungsblog* [online]. 2020 [cit. 12. 5. 2024]. Dostupné z: https://verfassungsblog.de/eine-zensur-findet-nicht-statt-auch-nicht-bei-extremisten/.
[254]KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod : velký komentář*. Praha: Leges, 2022 nebo BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod : komentář.* Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021, marg. č. 90 nebo CHALUPOVÁ, Martina. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023, případně KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl, Listina základních práv a svobod*. 2009, s. 1101 a další.
[255] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 130..

na otištění článku navzdory nesouhlasu šéfredaktora, ani nárok jednotlivce vně redakce na otištění příspěvku v některém z médií. Autocenzura v reakci na hrozbu následné sankce, která je projevem vlastního zvážení konsekvencí plynoucích z odpovědnosti za protiprávní jednání, stejně jako redakční politika uvnitř médií, tak nejsou v rozporu s ústavním zákazem cenzury.[256] Jak shrnuje Michal Bartoň v komentáři vydavatelství Beck, *„[s]oukromá osoba se nemůže cenzury v ústavním smyslu vůbec dopustit. Cenzurou tak není výběr a filtrování informací prováděný subjekty, které informace zprostředkovávají nebo šíří, tedy zejména sdělovacími prostředky či různými internetovými platformami (…), neboť tuto filtraci nečiní z vrchnostenské mocenské pozice.“*[257]

Obdobně komentář Elišky Wagnerové a kolektivu hovoří o moci státní, přičemž důraz klade na exekutivu.[258] Ve stejném duchu Knapp používá termín *institucionální cenzura*.[259] Bartoň ve své monografii výslovně za adresáty označuje také orgány územní samosprávy, neboť i ty mohou vystupovat v postavení orgánu veřejné moci.[260] Je tedy zjevné, že ústavně zakázanou cenzurou je podle výkladu převládajícího v tuzemsku typicky určitá forma kontroly prováděná orgány veřejné moci, kterými mohou být typicky státní i nestátní entity v postavení správních orgánů vykonávajících vrchnostenskou veřejnou správu. Ačkoli soukromí aktéři mohou mnohdy mít silnější faktický vliv a schopnost realizovat cenzurní opatření, čeští autoři v úplné shodě trvají na aplikovatelnosti ústavního zákazu výhradně na vrchnostenské zásahy orgánů veřejné moci.

Srovnatelný přístup lze pozorovat také v převažujícím výkladu německého ústavního zákazu cenzury, který je aplikován rovněž výhradně na státní opatření.[261] Důsledně je od protiústavní cenzury odlišována autocenzura jako interní proces odehrávající se v rámci svobody projevu médií, stejně jako např. schvalování publikací (udělování imprimatur) podle kanonického práva.[262] Obdobně polský ústavní zákaz cenzury je judikaturou i literaturou chápán jako pravidlo znemožňující zakotvení kompetence státních orgánů spočívající v pravomoci předem schvalovat a vynucovat si předkládání informačního obsahu před jeho zveřejněním nositeli svobody

[256] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 35, obdobně např. BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[257] BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod : komentář.* Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021, marg. č. 95.
[258] CHALUPOVÁ, Martina a WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012.
[259] KOSTEČKA, Jan et al. *Ústava a ústavní řád České republiky : komentář. Díl 2, Práva a svobody*. Praha: Linde, 1999, s. 182.
[260] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu : principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[261] MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 641.
[262] Tamtéž.

projevu,[263] nikoli redakční politiky.[264] Stejně tak americká doktrína *prior restraint* tradičně chrání svobodný projev výhradně proti omezením ze strany státní moci (tzv. *state action doctrine*). Omezení, k nimž přistupují soukromé osoby, tak ani v tamním kontextu nemají ústavní rozměr.[265]

Výklad soudobých českých autorů vedle toho odpovídá také historickým kořenům ústavní zápovědi. Cenzura jako forma regulace šíření literatury se v Evropě sice objevuje nejprve jako nástroj katolické církve, která se po vynálezu knihtisku pokoušela bránit šíření zakázaných knih,[266] cenzurních mechanismů se nicméně brzy chopila i světská (státní) moc. Čistě se státní mocí pojem cenzura spojovala i historická odborná literatura. Například podle prvorepublikového autora Hrabánka byla *„censura ve vlastním slova smyslu zavedena […] roku 1528, kdy Ferdinand I. vydal nařízení, že bez povolení vrchnosti nesmí býti vůbec nic tištěno. […] Také duchovenstvo a biskupové prováděli censuru z příkazu a ve jménu vlády.“*[267] S postupnou sekularizací a byrokratizací státu se cenzura stává profesionalizovaným úředním postupem realizovaným státními orgány. Církevní cenzura sice souběžně trvala i v pozdějších dobách, v období prvních pokusů o zakotvení ústavního zákazu cenzury na konci 40. let 19. století však byla už prováděna bez jakékoli mocenské vazby na stát.[268] Ústavní zákazy tak jednoznačně byly cíleny výhradně na státní omezení.

Typickým příkladem tradiční cenzury, proti které směřovaly první pokusy o zakotvení jejího ústavního zákazu, je pak úprava v cenzurním předpisu z roku 1810. Tento základní stavební kámen cenzurní praxe fungující v habsburské monarchii až do revolučního roku 1848 stanovil, že *„[k]aždý spis musj censurowán býti, a auřad dohledacj (Revisionsamt) má se z toho zodpowjdati, wydá-li něgaký knihkupcům bez rozwahy určeného censora.“*[269] Na tradiční formu státní administrativní cenzury tohoto typu následně reaguje jak zákaz z roku 1867, tak prvorepubliková úprava, která na něj navazuje.[270]

Obdobně později v 50. letech 20. století byla cenzura v komunistickém Československu prováděna HTSD, tj. státním orgánem, který měl podle statutu plnit funkce cenzorského úřadu

---

263 BIŁGORAJSKI, Artur. *Konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej : przyczynek do dyskusji* [online]. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014, s. 57 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/1758.
264 Tamtéž, s. 58.
265 BARENDT, Eric. Prior Restraints. In: *Freedom of Speech*. Oxford University Press, 2007, s. 152.
266 WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 63.
267 HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 15-16.
268 WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu: cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 397.
269 MICHL, Josef Václav Justin. *Auplný iteraturnj létopis, čili, Obraz slowesnosti slowanůw nářečj českého w Čechách, na Morawě, v Uhřjch atd., od léta 1825 až do léta 1837 ¼.* Praha, Kronberger – Weber 1839, s. 12.
270 Srov např. implicitně HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 63-65, 159-160.

(srov. kapitola 7.2.).[271] Prakticky pak byl dohled vykonáván přímo v redakcích plnomocníky, kteří měli předběžně revidovat a schvalovat obsah v několika fázích před jeho publikací v periodicích. Stejným způsobem měli působit plnomocníci také v televizi a rozhlase. [272] Ačkoli dobovou optikou byli především realizátory politiky tehdy vládnoucí státostrany, plnomocníky by bylo možné současnou terminologií označit za vykonavatele vrchnostenské veřejné správy, tj. orgány vykonávající státní moc.

Výše popsané pojetí koresponduje rovněž s jedinou dostupnou legální definicí zakázané cenzury známé z novely tiskového zákona z června 1968, která cenzuru vymezovala jako *„jakékoliv zásahy státních orgánů proti svobodě slova…,“* [zvýraznění doplněno].[273]

Jak je zřejmé ze zmiňovaného příkladu z 50. let, cenzurní mechanismy byly nezřídka zaváděny v tajném režimu, bez jakýchkoli ohledů na ústavní či zákonný rámec. V kontextu demokratického právního státu však lze funkci ústavního zákazu cenzury chápat spíše jako překážku pro normotvorbu, znemožňující zakotvení úpravy, která by zaváděla omezení svobody projevu naplňující znaky zakázané cenzury. Nelze tak svěřit některému správnímu orgánu, kupř. Radě pro rozhlasové a televizní vysílání, aby předběžně schvalovala pořady jednotlivých vysílatelů před jejich zveřejněním.

8.2. Veřejná moc v materiálním smyslu

Závěry české doktríny se v mnohém mohou zdát konzistentní, logicky na sebe navazující. Nelze však přehlédnout výrazný odklon od výše popsaného českého pojetí čl. 17 odst. 3, který je patrný v odborné literatuře na Slovensku.

Komentář kolektivu autorů pod vedením L. Orosze a J. Sváka jednoznačný postoj v tomto ohledu nepředkládá, za nejužší vymezení pojmu cenzura však považuje *„preventivní, výlučně autoritativní pozměňování či eliminaci textů před otištěním, resp. odvysíláním, vykonávané z politických důvodů státní mocí či porovnatelnou mocenskou institucí.“*[274] Ostré kritice podrobuje český výklad především Ján Drgonec, který odmítá omezení aplikovatelnosti zákazu cenzury pouze na zásahy veřejné moci, kritizuje zúžené české pojetí a hovoří *o „veřejné moci*

[271] Tajný rozkaz ministra vnitra č. 107/1955 ze dne 16. 6. 1955. Dostupné také z: https://www.ibadatelna.cz/data/pdf/badatelna/1955/TRMV_1955_107.pdf, bod I., písm. a).
[272] Tamtéž, bod III.
[273] § 17 odst. 2 předcházela formule známá ze soudobého ústavního pořádku *„cenzura je nepřípustná“* (§ 17 odst. 1).
[274].OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky : komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 352.

v materiálním smyslu, která z titulu svého faktického vlivu má možnost uplatnit cenzuru.“[275] Podle komentářů, do kterých tento autor přispíval, se cenzura *„zakazuje každému.“*[276] Drgonec výslovně připouští aplikaci ústavního zákazu také na činnost veřejnoprávních médií, ba dokonce na zásahy vlastníků a vnitřních orgánů komerčních sdělovacích prostředků.[277] Uvádí, že *„[zákaz cenzury] se netýká jen činnosti orgánů veřejné moci stojících ‚venku‘, ale i postavení subjektů ‚uvnitř‘ soukromého média.“*[278]

Tyto úvahy jsou tak na jednu stranu vyjádřením obavy z manipulace mediálního provozu ze strany vlivných osob a organizací prostředky předběžného omezení – na druhou stranu se opírají o myšlenku, že autoritářské režimy minulosti i současnosti preventivní cenzuru v tradičním (úzkém) smyslu vůbec nepotřebují. Stejného cíle totiž dosahují s daleko nižšími náklady a podstatně vyšší efektivitou zaváděním promyšleného systému odstrašujících sankcí. Hrozba následného postihu, který nezřídka může existenčně ohrozit dané médium jako celek, vede jeho vnitřní orgány ke zostření dohledu nad obsahem. Ján Drgonec poukazuje na historický příklad opatření zaváděných po srpnové okupaci Československa.[279] Normalizační autocenzura podle něj spočívala v obcházení účelu zákazu cenzury, když autoři v obavě z následného postihu za obsah svých textů mnohdy vynechávali kontroverzní a kritická sdělení: *„S přihlédnutím k tomuto účelu autocenzury se lze nechápavě ptát, z jakého důvodu, z jaké servilnosti a vůči komu se v současnosti budí zdání, že autocenzura nespadá do systému opatření, kterými se uskutečňuje cenzura, a proto se jejím uplatňováním neporušuje svoboda projevu, když ji vyžadují soukromé osoby a v některých podobách tolerují orgány veřejné moci.“*[280]

Vedle toho se s nástupem tzv. digitalizované společnosti se objevují podobné úvahy v souvislosti s jednáním provozovatelů sociálních sítí, serverů a jiné digitální infrastruktury (dále jen „poskytovatelé zprostředkovatelských služeb“ nebo „zprostředkovatelé“).[281] Jejich postavení se v mnohém od tradičních médií liší, významná část trhu myšlenek se však v posledních letech přesunula na jimi spravované kanály. Vyvstává tak řada otázek stran zabezpečení svobody projevu. Díky zdokonalování technologií disponují zprostředkovatelé nástroji, jejichž efektivita se

[275] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 74.
[276] ČIČ, Milan. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: EuroKódex, 2012, s. 200..
[277] DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky : komentár*. Šamorín: Heuréka, 2012, s. 496.
[278] Tamtéž, s. 496-497.
[279] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 74.
[280] Tamtéž.
[281] Srov. OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky : komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 353 a n.

zcela vymyká měřítkům diktatur a policejních režimů známých z historie. Veřejná moc v tomto srovnání přestává být největší hrozbou.[282]

Ve správní žalobě nevládních organizací proti živelné blokaci dezinformačních webů, k níž přistoupilo po nezávazné výzvě z března 2022 sdružení CZ.NIC a telefonní operátoři, žalobci mj. výslovně zmiňují čl. 17 odst. 3 a pokouší se předložit podobný výklad: *„Ve skutečnosti cenzura, pokud ji pojímáme technicky a bez apriorního hodnotícího soudu, tedy jako omezující zásah silnějšího aktéra do šíření informací, je v právním řádu trvale a poměrně obvykle přítomná.“*[283] V navazující poznámce pak rozvádí, že *„… v moderní informační společnosti již nelze redukovat cenzuru pouze na zásah státu. Musí představovat zásah jakéhokoliv aktéra, který má pravomoc nebo faktickou sílu omezit či zastavit šíření určitých informací, ať jde o stát, církev, spolek, provozovatele informační infrastruktury atd.“*[284]

Několik nepřímých odkazů na ústavní zákaz cenzury se objevilo rovněž v souvislosti s návrhem zákona předloženým v roce 2019 skupinou poslanců v čele s Václavem Klausem ml. (sněmovní tisk č. 384/0). Zakotvením dvou nových skutkových podstat trestného činu a přestupku *porušení*, resp. *porušování svobody projevu* se navrhovatelé pokoušeli znemožnit provozovatelům větších online fór odstraňování, zakazování či znepřístupňování obsahu, který by nebyl *„v hrubém rozporu s trestními předpisy, mezinárodními smlouvami, kterými je Česká republika vázána, nebo s dobrými mravy.“*[285] Během projednávání návrhu v prvním čtení poslanci operovali s pojmem cenzura bohatě, především však v jeho širokém (mimoprávním) pojetí.[286] V důvodové zprávě k návrhu zákona je nicméně zmíněno, že jeho hlavním účelem je „*zajistit zejména řádné dodržování základních politických práv zakotvených v čl. 17 Listiny základních práv a svobod, a to práva na svobodu projevu a vyhledávání a šíření informací, jakož i zabránit nepřípustné cenzuře v prostředí elektronických sociálních sítí.“*[287]

---

[282] PETERS, Jonathan. THE "SOVEREIGNS OF CYBERSPACE" AND STATE ACTION. *Berkeley Technology Law Journal,* 2017, roč. 32, č. 2, s. 993.

[283] INSTITUTE H21, z. ú. a OTEVŘENÁ SPOLEČNOST, o.p.s. Žaloba podle § 82 s. ř. s. proti nezákonnému zásahu návrh na vydání předběžného opatření ze dne 3. 6. 2022. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dezinformace-blokace-weby-propaganda_2206071442_cib, s. 10.

[284] Tamtéž.

[285] Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., včetně důvodové zprávy, sněmovní tisk č. 384/0, VIII. volební období.

[286] *Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky* [online]. Čtvrtek 29. dubna 2021, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze. Praha: PSP ČR, 2024 [cit. 10. 3. 2024] Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/100schuz/bqbs/b03000301.html.

[287] Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., včetně důvodové zprávy, sněmovní tisk č. 384/0, VIII. volební období.

Ve výkladu ústavního zákazu cenzury předkládaném zmiňovaným slovenským komentářem kolektivu vedeného Oroszem a Svákem se v obdobném duchu objevuje pasáž poukazující na hrozbu *„latentní formy internetové cenzury“* ze strany internetových platforem, přičemž je odkazováno na judikaturu Evropského soudu pro lidská práva k problematice odpovědnosti poskytovatelů zprostředkovatelských služeb za protizákonný obsah publikovaný jejich koncovými uživateli.[288]

Je tak zjevné, že v souvislosti s podmínkou zapojení veřejné moci zaznívá v odborném i laickém diskurzu celá řada úvah kritických k tradičnímu, resp. v české doktríně převažujícímu, výkladu ústavního zákazu cenzury. Hranice aplikovatelnosti a samotný obsah čl. 17 odst. 3 tak mohou působit značně mlhavě. Tyto alternativní interpretace si proto zasluhují systematické vypořádání.

8.3. Systematizace předběžných zásahů ze strany soukromých aktérů

Následující pasáže se zaměří na konkrétní typy předběžných omezení realizovaných soukromými osobami a pokusí se najít odpověď na otázku, zda na dané kategorie lze aplikovat čl. 17 odst. 3 Listiny. Nejprve bude věnována pozornost předběžným zásahům v tradičních médiích, konkrétně (8.3.1.) autocenzuře motivované obavou z následného postihu ze strany státu a (8.3.2.) zásahům soukromých osob realizovaným v soukromém (ekonomickém, politickém) zájmu.

Následně budou posouzeny možné odlišnosti v aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury na předběžné zásahy ze strany (8.3.3. a 8.3.4.) poskytovatelů zprostředkovatelských služeb proti obsahu vytvářeného uživateli digitální infrastruktury.

8.3.1 Autocenzura v médiích jako součást redakční politiky

První ze tří kategorií zahrnuje situace, kdy tradiční média přistupují k předběžnému zamezení šíření určitého obsahu z obavy z uložení sankce, která je v právním řádu stanovena. Ačkoli podobný postup uvnitř redakcí je tuzemskou literaturou označován za autocenzuru a bývá ostře oddělován od protiústavní cenzury,[289] nelze tuto problematiku bez dalšího přejít. Jak vyplývá

[288] OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky : komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021, s. 353.
[289] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 35 nebo POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 26 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI]., případně BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.

mimo jiné i z výše citovaného postoje Jána Drgonce – odlišný výklad by v českém prostředí nemusel být zcela neopodstatněný.

Zásadní je v tomto směru československá zkušenost z období normalizace. Po postupném upuštění od předběžné cenzury známé z 50. a první poloviny 60. let se po krátkém rozvolnění poměrů během pražského jara vrací s okupací země v srpnu 1968 potlačování svobody tisku. Nastupující dvacetiletí do pádu režimu se ovšem s výjimkou prvního roku po okupaci zcela obešlo bez předběžné cenzury periodik a vysílání.[290] Specificky periodika byla státními orgány kontrolována dodatečně, po rozšíření mezi čtenáře. Režim uplatňoval nátlakové nástroje jiného střihu – *ex post* byly vyhotovovány analýzy obsahu klíčových tiskovin, v nichž se upozorňovalo na nežádoucí pasáže, šéfredaktoři byli na pravidelných jednáních s představiteli Českého ústředního tiskového dohledu častování „zpětnou vazbou“,[291] přičemž uplatnění jejich odpovědnosti za obsah mohlo vyústit až v odvolání z funkce.[292] Těžiště cenzurních zásahů se tak díky všudypřítomné hostilní atmosféře zcela přeneslo ze státních orgánů na jednotlivé redakce či autory samotné. Autocenzura, která od počátku 70. let vládla české žurnalistice, literatuře a divadlu,[293] byla při všeobecné nejistotě v redakcích v mnohém destruktivnější než tradiční preventivní cenzura. Nelze tak zcela odhlížet od možnosti vykládat ústavní zákaz cenzury právě s ohledem na tuto historickou zkušenost – jak naznačuje Drgonec.

Přítomnost nadměrné autocenzury ovšem pochopitelně není výhradní výsadou nedemokratických režimů. Podobná seberegulace je přirozenou reakcí řečníků, vydavatelů či vysílatelů na hrozbu následného postihu za publikaci protiprávního obsahu. Pokud je navíc právní regulace a rozhodovací praxe nedostatečně určitá, hrozí jakési odezírání ze rtů, v rámci kterého bývá v duchu předběžné opatrnosti zavržen i obsah, který by v konečném důsledku žádnou právní normu neporušoval a obstál by i před státním cenzorem. V podobných případech se však jedná o důsledky následných omezení, jejichž limity je potřeba hledat v čl. 17 odst. 4 Listiny, nikoli v ústavním zákazu cenzury. Měřítkem tedy bude proporcionalita – zvažovat lze uplatnění původně americké doktríny *zmrazujícího účinku* (*chilling effect*), která se pravidelně objevuje i v judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.[294] Nelze však ztotožňovat z něj vyplývající autocenzuru s ústavně zakázanou cenzurou, jakkoli srovnatelně destruktivní může být.

[290] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 1778.
[291] Tamtéž, s. 1175-1178.
[292] Tamtéž, s. 1179.
[293] Tamtéž, s. 1112.
[294] CHALUPOVÁ, Martina. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

Názor Jána Drgonce, podle kterého by autocenzura měla být řazena do systému opatření rozporných s čl. 17 odst. 3, dle mého nutně narazí na konflikt s určujícím principem mediálního práva, tedy odpovědností vydavatele či vysílatele za obsah.[295] Není slučitelné, aby v témže systému byla média činěna odpovědnými za škodlivý obsah, který produkují, ale současně do něj nemohla kvůli absolutnímu zákazu cenzury editorsky zasahovat.

Střet základních filozofií ústavního zákazu cenzury a odpovědnosti za obsah se pokouší Drgonec překlenout argumentem, že autocenzura by měla být shledána rozpornou s ústavním zákazem pouze v tom případě, že by k ní médium přistoupilo z důvodů jiných než těch, které vypočítává čl. 26 odst. 4 Ústavy SR (obdobě čl. 17 odst. 4 Listiny).[296] Taková argumentace nicméně opět přímo popírá absolutnost ústavního zákazu cenzury (srov. podkapitolu 6.3.).

I pokud bychom připustili, že ústavní zákaz cenzury má být aplikován na autocenzuru pouze v některých případech, bylo by totéž ustanovení potřeba buď aplikovat nekonzistentně (odlišně) na státní cenzuru – anebo jej vyložit i ve vztahu ke státu stejně – totiž připustit cenzuru ze strany veřejné moci v případech vypočtených v čl. 17 odst. 4. Podle takového výkladu by ovšem byly souladné s ústavním pořádkem i administrativní schvalovací režimy v duchu nejlepších tradic policejních států minulých dvou století – postačilo by, aby šlo o „*opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.*“[297] V takovém případě by došlo k zásadnímu podlomení samotného smyslu zakotvení ústavního zákazu cenzury.

V této souvislosti lze zmínit dva hraniční příklady z historie a soudobé aplikační praxe. První pochází z období první republiky a její Ústavní listiny, která v § 113 předběžnou cenzuru zapovídala. Tehdejší podústavní úprava nicméně znala institut policejního zabavení výtisků za účelem zabránění páchání trestného činu obsahem tiskovin (srov. kapitola 7.7.).[298] Protože zabavení celých vydání periodika již předaného k distribuci mohlo představovat pro vydavatele obrovské finanční ztráty, komunistický tisk tehdy přistoupil k preventivnímu schvalování dobrovolně. Obsah připravovaných tiskovin redakce před otištěním zasílaly státním orgánům, které označily nežádoucí části. Díky této „spolupráci“ mezi veřejnou mocí a tiskem tak byl paradoxně odstraněn prvek nejistoty, neboť přímo státní úředníci přesně určili, který obsah by byl následně postižitelný. Do tisku a distribuce pak putovaly schválené stránky s bílými místy,

[295] § 4 zákona č. 46/2000 Sb. Zákon o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, a § 32 odst. 1 a) zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.
[296] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 68.
[297] Čl. 17 odst. 4 Listiny.
[298] HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 159 a n.

která zbyla po vyřazených pasážích.[299] Přestože tento společný postup tisku a státních orgánů fungoval na dobrovolné bázi, není potřeba na tomto místě více rozvádět, nakolik se taková praxe blížila běžné administrativní cenzuře.

Odrazujícím působením hrozby následných sankcí se rovněž zabývá judikatura českých správních soudů ohledně rozhodování RRTV, která dokonce výslovně odkazuje na čl. 17 odst. 3 Listiny. V jednotlivých kauzách byla přezkoumávána rozhodnutí RRTV o přestupcích pro porušení povinností provozovatelů (převzatého) vysílání. Podle § 59 odst. 1 zákona č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů (dále jen „zákon o vysílání"), porušuje-li provozovatel vysílání zákonné nebo licenční povinnosti, upozorní jej RRTV na porušení tohoto zákona a stanoví mu lhůtu k nápravě. Namísto přímého uložení sankce tak zákon požaduje předchozí formální upozornění – teprve nedojde-li v dané lhůtě k nápravě, může být uložen správní trest. RRTV ve své rozhodovací praxi interpretovala podmínku upozornění široce a ukládala tak sankce i za jednání, která se s původním upozorněním skutkově podstatně míjela.

Rozšířený senát Nejvyššího správního soudu ve svém usnesení ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 6 As 26/2010 jednak postavil najisto, že předchozí upozornění je nezbytnou podmínkou postihu, zejména však judikoval, že v upozornění musí být protizákonné jednání adekvátně skutkově vymezeno a právně kvalifikováno, resp. že navazující rozhodnutí o přestupku musí přiléhavě směřovat proti obdobnému jednání. S ohledem na tvůrčí a proměnlivou povahu vysílání soud zvolil restriktivní výklad, podle kterého má upozornění být *„účinné vskutku pouze ve vztahu k takovým navazujícím jednáním, která ve všech podstatných rysech jsou obdobou toho, na jehož závadnost byl provozovatel upozorněn, a o nichž si tedy provozovatel […] může a musí být jist, že by [rovněž] byla regulátorem hodnocena jako závadová. […] Příliš restriktivní postup by hrozil předběžnou autocenzurou provozovatelů v obavě ze sankcí ze strany regulátora, a tedy by se dostával do rozporu se zákazem cenzury podle čl. 17 odst. 3 Listiny."*[300] Odkaz na čl. 17 odst. 3 opakovalo několik navazujících rozhodnutí správních soudů.[301]

Domnívám se však, že v podobných situacích čl. 17 odst. 3 aplikovat v žádném případě nelze. Správní soudy ve svém rozhodování pouze omezují správní uvážení RRTV tím, že vyžadují, aby sankce byla uložena výhradně v případech, kdy už byl vysílatel upozorněn na protizákonnost jednání, které bylo v podstatných rysech obdobné. Rozsudky netvrdí, že samotný postup RRTV

[299] Tamtéž, s. 159.
[300] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 6 As 26/2010.
[301] Např. rozsudek Nejvyššího správního soudu dne 11. 4. 2013, sp. zn. 7 As 5/2013, příp. rozsudek ze dne 14. 11. 2013, sp. zn. 6A 140/2013.

by byl ústavně zakázanou cenzurou. Naopak, argument je vystavěn na tom, že pokud by správní orgán nedodržel požadavek obdobnosti závadného jednání, vystavil by vysílatele nejistotě, v důsledku čehož by mohlo docházet k ústavně zakázané cenzuře – míní tím ovšem cenzuru přímo uvnitř redakcí vysílatele. V tomto směru se jedná o analogii k výše zmíněné úvaze Jána Drgonce. Dle mého nelze takovou situaci označit za ústavně zakázanou cenzuru. Naopak se jedná o ukázkový příklad odrazujícího působení následného postihu. Lze se tak nanejvýš ptát, zda se nejedná o nepřiměřenou, resp. neurčitou sankci, případně zda podobné upozornění nemá zmrazující efekt na další činnost vysílatele – nikoli však, zda lze aplikovat čl. 17 odst. 3 Listiny.

V rozsudku sp. zn. 3 As 176/2015 Nejvyšší správní soud znovu odkázal na specifika televizního vysílání a vyzdvihl vhodnost dvoustupňového mechanismu, díky němuž se v případě pochybnosti provozovatelé *„dočkají […] napoprvé nikoli trestu, ale precedenčního rozhodnutí žalované,“* [302] na základě kterého mohou přizpůsobit vysílání do budoucna, aby se vystříhali sankce za porušení zákona. Podle soudu *„[i] z hlediska ústavně zakotveného absolutního zákazu cenzury vyjádřeného v článku 17 odst. 3 [Listiny] by bylo krajně nevhodné, kdyby se v těchto hraničních případech měli obracet na [RRTV], jako správní orgán dohlížející na dodržování právních předpisů v oblasti rozhlasového a televizního vysílání, s žádostmi o předběžné schválení či zakázání konkrétního vysílání.“*[303] Rozhodnutí tak mimo jiné implikuje nepřípustnost dobrovolného podstupování předběžného schvalování na způsob prvorepublikové praxe komunistického tisku.

Přidržíme-li se úzkého vymezení cenzury představeného v kapitole 7.6. jako zákazu s výhradou povolení, resp. předkládací povinnosti spojené se zákazem publikace bez předchozího schválení,[304] nutně dospějeme k závěru, že ani Nejvyšším správním soudem posledně naznačený případ, ani zmiňovaná prvorepubliková předběžná revize komunistického tisku, nepředstavují ústavně zakázanou cenzuru ve smyslu čl. 17 odst. 3. Ačkoli by podobná praxe byla pravděpodobně protizákonná, ba i protiústavní, aplikace ústavního zákazu cenzury v těchto situacích *prima facie* nepřipadá v úvahu, neboť předkládací povinnost nebyla dána ani v jednom ze dvou zmiňovaných případů.[305] V obou situacích by měl nositel svobody projevu možnost upustit od zasílání obsahu úřadům. Tímto by se nedopustil porušení žádné povinnosti. Pokud by následně došlo k publikování protizákonného obsahu, byl by potrestán právě a pouze za zveřejnění tohoto obsahu, nikoli za to, že nedostál předkládací povinnosti.

[302] Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.02.2016, sp. zn. 3 As 176/2015.
[303] Tamtéž.
[304] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[305] Srov. naopak CHALUPOVÁ, Martina. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2023.

Je nicméně potřeba připustit, že v obou posledně jmenovaných – skutkově však velmi specifických – případech zůstává dostatek prostoru pro překonání formalismu namísto lpění na výslovném zakotvení předkládací povinnosti. Pokud by totiž státní orgány zavedly za publikaci určitého obsahu mimořádně přísné sankce s potenciálně likvidačními důsledky pro vydavatele a vysílatele, a přitom by současně umožnily vyhnout se hrozbě této sankce podrobením se předběžnému schvalování, nebylo by jednak možné hovořit o faktické dobrovolnosti takového mechanismu, jednak by došlo k vyvolání všech škodlivých konsekvencí státní cenzury, pro které je jako způsob omezení svobody projevu zakázána.

8.3.2 Předběžné zásahy soukromých aktérů z vnějšku redakcí

Druhá kategorie zahrnuje situace, kdy tradiční média nejsou pod tlakem státní moci, a neobávají se tedy zásahu ze strany státu. Přesto však jejich vnitřní orgány přistupují k předběžné kontrole obsahu, která se z nějakého důvodu vychyluje z běžného chápání redakční politiky. Jde o případy, kdy je za cenzuru označováno jednání vlastníků či jiných vlivných osob,[306] případně jiných subjektů z vnějšku, jěž se pokouší prosadit svůj soukromý zájem tím, že na tradiční média působí s cílem předběžně zamezit publikaci určitého obsahu.

V Drgoncově terminologii by šlo patrně o podskupinu autocenzury, která nesleduje důvody vypočtené v čl. 17 odst. 4 Listiny, přičemž všechny takové předběžné zásahy by podle něj mohly být nesouladné s ústavním zákazem cenzury.[307] Slovenský autor jde ve svém odmítání českého výkladu dokonce tak daleko, že připouští aplikaci ústavního zákazu cenzury na omezení realizovaná církvemi, když uvádí, že *„…ve společnosti navyklé na existenci církve není výjimečné zahrnutí církví mezi subjekty způsobilé vykonávat cenzuru.“*[308]

Tuto úvahu lze odmítnout hned v úvodu. Cenzura se sice skutečně v novověké Evropě i Českých zemích objevuje nejprve jako nástroj církve,[309] nicméně jak již bylo zmíněno výše, období, kdy se do některých ústav dostává zákaz cenzury, předchází dramatický obrat v rozložení sil mezi církevní a světskou mocí. Rozhodně tak nelze uvažovat, že by byly ústavní zákazy cenzury adresovány v době svého přijetí rovněž církvím. Pokud zákaz cenzury nesměřoval proti aktům církví v druhé polovině 19. století, není důvod, aby tomu bylo jinak nyní, v realitě sekulárního

[306] Pojem vlivná osoba zde pro zjednodušení používám v obdobném významu, v jakém s ním pracuje úprava obchodních korporací. Vlivnou osobou rozumím takovou fyzickou či právnickou osobu, která je z jakéhokoli důvodu způsobilá ovlivnit editorská rozhodnutí uvnitř tradičních médií.
[307] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 68.
[308] Tamtéž, str. 74.
[309] Hrabánek, J.: *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, str. 15.

právního státu, kde se postavení církví vůči médiím nijak neliší od postavení jakékoli jiné právnické osoby.[310]

Společensky podstatně více rezonuje problematika zásahů vlastníků médií, resp. jiných vlivných osob, do obsahu produkovaného samotnými redakcemi. Opět můžeme vyjít z Drgoncova důrazu na fenomén materiální veřejné moci, jejímiž nositeli podle něj mohou být i soukromí aktéři.[311] Podle slovenského autora je zákaz cenzury dokonce potřeba uplatnit i na privátně vlastněná média s tím, že *„vlastník soukromých masmédií […] je zákazem omezen v užívání svého majetku v tom smyslu, že z titulu svého vlastnictví nebo spoluvlastnictví není oprávněn vyslovovat zákazy a příkazy, jejichž povahou, obsahem a účelem je cenzura.“*[312] Ustanovení čl. 17 odst. 3 by podle něj mělo být aplikováno přinejmenším takovým způsobem, aby znemožňovalo *„každý zásah z mocenské pozice mařící objektivnost a nestrannost zpravodajství.“*[313]

Takový výklad působí v českém kontextu obzvlášť zajímavě, vezmeme-li v potaz deset let starý příběh akvizice mediální skupiny MAFRA společností Agrofert Holding, v jejímž čele stál coby předseda představenstva a generální ředitel koncernu aspirující politik Andrej Babiš. Společnost i Babiš sám tehdy veřejně deklarovali, že zásahy do novinářského obsahu v žádném případě nehrozí. Navazující kauza okolo nahrávek, na nichž t. č. už ministr Babiš úkoloval jednoho z redaktorů ohledně zveřejnění politicky žádoucích materiálů,[314] však dobře ilustruje rizika plynoucí z prosazování zájmů vlastníků významných mediálních domů, tím spíš spojuje-li se v jejich osobě ekonomická i politická moc. Přítomnost mocensky vynucovaných schvalovacích mechanismů tak v podobných případech jistě není nepředstavitelná.

České soudy se dokonce nepřímo na podobné téma vyslovily v pracovněprávní kauze bývalého redaktora TV Barrandov.[315] Jaromír Soukup, t. č. mj. předseda představenstva společnosti provozující vysílání dané stanice, zaslal v září 2014 editorům výzvu, aby mu zasílali dvakrát denně seznam všech plánovaných reportáží, které měly být následně podrobeny předběžnému schválení. Jeden z redaktorů považoval takový požadavek za nemístné prosazování ekonomických zájmů na úkor objektivity zpravodajství a popsal celou situaci v rozhovoru pro

[310] Srov. MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 641.
[311] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 74.
[312] Tamtéž.
[313] Tamtéž, s. 79.
[314] SEZNAM ZPRÁVY. Politikou otřásá nahrávka, jak Babiš úkoluje novináře MF Dnes. In: *Seznam Zprávy*. [online] 3. 5. 2017 [cit. 12. 1. 2024]. Dostupné z: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/politikou-otrasa-nahravka-jak-babis-ukoluje-mf-dnes-30926.
[315] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 62Co 325/2015.

zpravodajský web,[316] načež obdržel okamžitou výpověď pro hrubé porušení pracovních povinností.[317] V druhoinstančním rozsudku Městský soud v Praze prohlásil ukončení pracovního poměru za neplatné s tím, že soukromoprávní povinnost mlčenlivosti nemůže být nadřazena významnému veřejnoprávnímu zájmu, jakým je v daném případě oprávnění zaměstnance publikovat podobná zjištění, hrozí-li ze strany zaměstnavatele „*ohrožení významných společenských zájmů.“*[318]

Spíše neurčitě se soud vyjádřil také k pojmu cenzura, se kterým operoval mj. už žalobce ve svém vyjádření v médiích. Po odcitování všech čtyř odstavců čl. 17 Listiny uvádí Městský soud v odůvodnění po pasážích reagujících na odůvodnění prvoinstančního rozsudku, že *„nesouhlasí s názorem soudu prvního stupně o tom, že pokud je obecně známo, že zpravodajský zdroj provozovaný žalovaným má minimální sledovanost, pak cenzura a zasahování do skladby reportáží na soukromém televizním kanálu nejsou způsobilé významný společenský zájem ve smyslu […] nálezu Ústavního soudu ČR sp. zn. III. ÚS 298/12 jakkoliv ohrozit. Tento názor soudu prvního stupně je nesprávný a jeho akceptace by fakticky znamenala připuštění cenzury, resp. to, že pro stanovení toho, kdy se o cenzuru ještě nejedná, by bylo rozhodující to, jaká je sledovanost (cenzurované) zprávy. Takovýto výklad je však v hrubém rozporu s ustanovením článku 17 Listiny základní práv a svobod.“*

Z formulace odůvodnění rozsudku nelze s úplnou jistotou vyložit, zda se soud odkazoval na čl. 17 odst. 3, zda významným společenským zájmem rozuměl pouze zabezpečení objektivního zpravodajství, či zda slovo cenzura použil v textu rozhodnutí bez hlubších právních úvah v jeho laickém významu. Bez bližšího rozboru otázky aplikovatelnosti ústavní zápovědi cenzury byl rozsudek Městského soudu zrušen Nejvyšším soudem v řízení o dovolání.[319] Až Ústavní soud v navazujícím řízení o ústavní stížnosti však v usnesení jednoznačně odkazy redaktora (stěžovatele) na čl. 17 odst. 3 odmítl jako nepřípadné s tím, že *„[z]ákaz cenzury je dle Ústavního soudu adresován státu a nikoli soukromým osobám […].“*[320]

V jiné kauze, avšak v podobném kontextu, naopak výslovně na ústavně zakázanou cenzuru odkazovali ústavní soudci Fenyk a Fiala ve svém odlišném stanovisku k nálezu ve věci návrhu na zrušení části zákona o střetu zájmů. Mezi mnohými dalšími úvahami odkázali také na příklad Itálie, kde podle nich *„S. Berlusconi v době, než se poprvé stal předsedou vlády, ovládal sám nebo*

[316] POTŮČEK, Jan. TV Barrandov mění editoriální politiku zpráv, na protest odchází editor Jiří Pánek. In: *Lupa.cz* [online]. 3. 10. 2014 [cit. 11. 5. 2024]. Dostupné z: https://www.lupa.cz/clanky/tv-barrandov-meni-editorialni-politiku-zprav-na-protest-odchazi-editor-jiri-panek/.
[317] Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 62Co 325/2015.
[318] Tamtéž.
[319] Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1043/2016.
[320] Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2017, sp. zn. I.ÚS 1716/17.

prostřednictvím jiných osob téměř 40 % akcií italských médií, poté, když byl předsedou vlády, kontroloval sám nebo prostřednictvím příbuzných či spřízněných osob dokonce 90% akcií všech italských médií (...) a v rozporu s čl. 21 Ústavy IR prováděl cenzuru jejich obsahu.“ [321] Odkazovaný článek tamní ústavy zakotvuje zákaz cenzury.

Ať už se jedná o terminologické nepřesnosti či záměr, z uvedených příkladů je zjevné, že odkazy na ústavní zákazy cenzury se v podobných souvislostech neobjevují jen v laické debatě, ale pronikají i do individuálních právních aktů a odborných textů. Zásahy vlastníka či jiného mocensky způsobilého subjektu stojícího vně redakce do obsahu, který médium produkuje, může mít v praxi negativní důsledky srovnatelné s ústavně zakázanou cenzurou. Přesto dle mého není na místě aplikovat na tuto kategorii předběžných zásahů čl. 17 odst. 3 Listiny.

Zaprvé, je potřeba vnímat, že zákaz cenzury jako typický nástroj sebeomezení státní moci ve své době představoval vymezení se proti administrativní represi absolutistického státu.[322] V tomto období, stejně jako po většinu 20. století, pocházelo největší ohrožení svobody projevu od státního aparátu. Současně, zásahy vlastníků, jiných vlivných osob a organizací do obsahu nejsou novým fenoménem. Období druhé poloviny 19. a začátku 20. století bylo hvězdnou hodinou stranického tisku, kdy média sloužila zcela nepokrytě jako nástroj prosazování partikulárních politických zájmů. Lze tak spíš stěží tvrdit, že se oproti původnímu kontextu, v němž byl ústavní zákaz cenzury zakotvován, v tomto ohledu jakkoli dramaticky posunula schopnost vnějších aktérů uplatňovat vliv v redakcích.

Navíc, problematické by byly i praktické důsledky Drgoncem předestřeného způsobu aplikace ústavního zákazu cenzury. Pokud by měly být zásahy např. vlastníků do obsahu protiústavní, musela by právní úprava vylučovat jejich účast na tvorbě samotného obsahu. V tiskovém a vysílacím zákoně však není nijak zakotvena povinnost zřizovat redakční radu, resp. jiný vnitřní orgán vysílatele či vydavatele, který by realizoval redakční politiku s určitou mírou nezávislosti na vůli vlastníka. Ani žádný obdobný rámec, který by umožnil oddělit a postihnout zásahy vlastníků a vlivných osob stojících mimo vnitřní strukturu vysílatelů a vydavatelů, pochopitelně současná česká úprava neobsahuje. Účinná mediální legislativa neklade žádné požadavky ani na vnitřní organizaci, ani na vnitřní schvalovací procesy vydavatelů či vysílatelů. Jaromír Soukup tak mohl editovat, schvalovat i moderovat desítky pořadů ve „vlastní“ televizi, stejně jako by mohl například Zdeněk Bakala být šéfredaktorem Hospodářských novin. Aplikace ústavního zákazu cenzury proto naráží už na čistě praktickou překážku.

[321] Odlišné stanovisko soudců J. Fenyka a J. Fialy k nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17.
[322] HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934, s. 16–19.

Z výše popsaných důvodů tak lze uzavřít, že aplikovatelnost ústavního zákazu cenzury na jednání soukromých aktérů v privátním zájmu není argumentačně udržitelná. Daleko vhodnější formou regulace problematického sepětí politické a mediální moci je kupříkladu legislativa předcházející střetu zájmů, která znemožňuje nositelům vyjmenovaných veřejných funkcí provozovat vysílání, vydávat tisk, případně skrze majetkovou účast či členství v nich působit na činnost vysílatelů či vydavatelů.[323]

8.3.3 Specifické postavení poskytovatelů zprostředkovatelských služeb

Z již zmiňovaných příkladů poslaneckého návrhu zákona a správní žaloby proti živelné blokaci dezinformačních webů je patrné vnímání určitých odlišností v postavení tradičních médií a provozovatelů sociálních sítí, serverů a jiné digitální infrastruktury. S ohledem na významný posun v rozložení sil mezi provozovateli komunikačních platforem, státem a jednotlivci, se nabízí otázka, zda při výkladu ústavního zákazu cenzury brát v potaz právě specifika postavení zprostředkovatelů. Fenomén digitalizující se společnosti se stal předmětem zájmu mnoha autorů[324] – pro pojmenování jeho klíčových projevů vyjdu z textů amerického autora Jacka M. Balkina,[325] který nabízí potřebný terminologický aparát.

Ústředním motivem Balkinových úvah je odklon od tzv. *dyadického modelu regulace projevu*, v němž proti sobě stály pouze dvě strany – nositel svobody projevu a stát, který pro svobodu tisku či slova historicky představoval jasnou hrozbu. Ústavní zákaz cenzury v tomto smyslu zapadá právě do dyadického modelu. Pro nástup tzv. *algoritmické společnosti* je nicméně charakteristický vliv velkých nadnárodních platforem působících v prostoru mezi státem a koncovými uživateli digitální infrastruktury. Tito zprostředkovatelé využívají algoritmů a umělé inteligence k vládnutí celým komunitám nositelů svobody projevu.[326] Balkin hovoří o tzv. *pluralistickém modelu*, ve kterém nositelé svobody projevu (uživatelé digitální infrastruktury) podléhají vedle omezení ze strany států také právě nadnárodní soukromé moci

[323] Srov. § 4a zákona č. 159/2006 Sb., o střetu zájmů.
[324] Např. dále citovaní THEIL, Stefan. PRIVATE CENSORSHIP AND STRUCTURAL DOMINANCE: WHY SOCIAL MEDIA PLATFORMS SHOULD HAVE OBLIGATIONS TO THEIR USERS UNDER FREEDOM OF EXPRESSION. *The Cambridge Law Journal* [Cambridge Core]. Cambridge University Press, 2022, roč. 81, č. 3. DOI: 10.1017/S0008197322000484 a DOMER, Paul. DE FACTO STATE ACTION: SOCIAL MEDIA NETWORKS AND THE FIRST AMENDMENT. *The Notre Dame law review*. Notre Dame: University of Notre Dame Law School, 2019, roč. 95, č. 2.
[325] BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1149-1210. a BALKIN, Jack M. The Future of Free Expression in a Digital Age. *Pepperdine Law Review*, 2008, roč. 36, s. 101-118.
[326] BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1151.

vlastníků digitální infrastruktury (v terminologii platného evropského práva poskytovatelů zprostředkovatelských služeb).[327] S tím je spjat fenomén *soukromé správy projevu*, pro kterou je charakteristické, že už *„samotná možnost mluvit je předmětem rozhodování soukromých vlastníků infrastruktury, kteří spravují digitální prostor, v nichž lidé navzájem komunikují.“*[328]

Balkin si všímá, že pro pluralistický model je typický určitý typ regulace svobody projevu. Zatímco regulace známá z dyadického modelu nebyla z hlediska svobody projevu tolik problematická, neboť cílila přímo na řečníka, resp. vydavatele obsahu (osoba odpovědná seberegulovala svůj vlastní projev), *nová škola regulace svobody projevu* je namířena na zprostředkovatele.[329] Ti jsou tak motivováni k regulaci svobodného projevu uživatelů prostředí, které provozují. Aby předcházeli možnému postihu, mají zprostředkovatelé tendenci nadměrně potlačovat projev uživatelů.[330] Tento jev označuje Balkin obtížně přeložitelným pojmem *collateral censorship* (dále jen „podružná cenzura“[331]).

Balkin poukazuje na analogii mezi podružnou cenzurou a administrativním předběžným omezením (*administrative prior restraint*), tj. administrativní cenzuře – obojí podle něj funguje v principu stejně.[332] Podružná cenzura vykazuje tytéž negativní důsledky, pro které je předběžné omezení ústavně zakázáno státu. Na rozdíl od následného postihu (srov. čl. 17 odst. 4) rozhoduje při uplatnění předběžných zásahů o tom, zda budou určité informace vpuštěny do veřejného diskurzu, byrokratický aparát. Aktivita se tedy nevyžaduje po státu, resp. zprostředkovateli, ale po nositeli svobody projevu samotném, který se musí v případě nesouhlasu bránit.[333] Svoboda projevu je v případě administrativní cenzury i cenzury podružné ponechána na pospas diskreci schvalujícího orgánu. Privátní byrokratický aparát si zřizují i zprostředkovatelé[334] – jejich zaměstnanci na příslušných pozicích vykonávají mj. práci náležející historicky státním cenzorům.

Moderování obsahu ze strany zprostředkovatelů nesnese srovnání s tradiční redakční politikou běžných médií.[335] Balkin připomíná, že masová média sice v předchozích dvou stoletích

[327] Tamtéž, s. 1154.
[328] Tamtéž, s. 1153.
[329] Tamtéž, s. 1174.
[330] Tamtéž, str. 1176.
[331] Tento překlad do češtiny používá HANYCH, Monika a PIVODA, Marek. Facebook, Twitter a YouTube jako garanti svobodného projevu? Kritika současného systému notice-and-takedown. *Revue pro právo a technologie*. 2017, 8(16)2017-2-11, s. 186.
[332] BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1177. .
[333] Tamtéž, s. 1177-1178.
[334] Tamtéž, s. 1180.
[335] Vedle Balkina také THEIL, Stefan. PRIVATE CENSORSHIP AND STRUCTURAL DOMINANCE: WHY SOCIAL MEDIA PLATFORMS SHOULD HAVE OBLIGATIONS TO THEIR USERS UNDER FREEDOM OF EXPRESSION. *The Cambridge Law Journal* [Cambridge Core]. Cambridge University Press, 2022, roč. 81, č. 3, s. 650. DOI: 10.1017/S0008197322000484.

také rozhodovala o tom, čí názory budou slyšeny v tisku či éteru, avšak *„spíše (1) produkovala vlastní obsah, (2) publikovala obsah malé skupiny kreativních umělců, nebo (3) doručovala obsah vytvořený jinými organizacemi masové veřejnosti. […] Oproti tomu správci digitálního projevu jednadvacátého století vydělávají peníze tím, že facilitují a podporují produkci obsahu obyčejnými lidmi a spravováním komunit řečníků, které na základě toho vznikají.“*[336] Zatímco tradiční média potřebovala masy pasivních konzumentů, zprostředkovatelé v pluralistickém modelu potřebují daleko víc – vybudovat masu motivovaných diváků, aktivních přispěvatelů, komentátorů, kteří budou jimi provozovanou infrastrukturu využívat co nejvíce.[337]

Infrastruktura je přístupná všem, společenský diskurz a skutečný veřejný prostor se tudíž postupně přesouvá do prostředí digitální infrastruktury. Jen v roce 2022 v České republice užívalo sociální sítě na 58 % obyvatel starších 16 let, ve věkové kategorii od 45 do 54 let to bylo 64 %, v kategorii od 16 do 24 let dokonce 96 %.[338]

Zprostředkovatelé tak spravují a regulují komunikaci podstatné části veřejnosti a autoritativně určují meze svobody projevu jednotlivců – stávají se *„suverény v určité sféře [special-purpose sovereigns], kteří vládnou populacím koncových uživatelů.“*[339] V mnohém tak mají co do postavení blíž státu než k pouhým nositelům svobody projevu v dyadickém modelu. Jsou to právě zprostředkovatelé, kdo v obrovském měřítku činí rozhodnutí o tom, jaký projev bude připuštěn – utvářejí tak samostatně *„de facto judikaturu ke svobodě projevu.“*[340] Považuji proto za vhodné posuzovat aplikovatelnost ústavního zákazu cenzury na zásahy zprostředkovatelů odlišně od těch, k nimž přistupují tradiční média.

8.3.4 Předběžné zásahy ze strany poskytovatelů zprostředkovatelských služeb

Když Balkin hovoří o podružné cenzuře jako o důsledku *nové školy regulace projevu* – zdůrazňuje, že úprava činící zprostředkovatele odpovědnými za uživatelský obsah motivuje k daleko většímu omezování svobody projevu. Motivací k uplatnění předběžných zásahů může být celá řada – státy mohou vytvářet určitý neformální tlak, kterému s ohledem na své ekonomické

[336] BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1192. .
[337] Tamtéž, s. 1192.
[338] ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Využívání informačních a komunikačních technologií v domácnostech a mezi osobami. In: *czso.cz* [online]. Praha: 22. 11. 2022 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/6-komunikace-na-internetu-fzfby5w2yh.
[339] BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1193. .
[340] PETERS, Jonathan. THE "SOVEREIGNS OF CYBERSPACE" AND STATE ACTION. *Berkeley Technology Law Journal,* 2017, roč. 32, č. 2, s. 1012.

zájmy budou zprostředkovatelé zpravidla vycházet vstříc.[341] Protože jsou sociální sítě závislé na zabezpečení co největšího počtu aktivních uživatelů, mají rovněž tendenci ustupovat i jejich poptávce, a tedy regulovat obsah, který je nepříjemný či pobuřující pro samotnou komunitu uživatelů.[342]

Pro posouzení (ne)přípustnosti aplikace ústavního zákazu cenzury ve vztahu zprostředkovatelům samotným však není podstatné, jaká motivace za zásahy zprostředkovatelů stojí. Lze sice jistě alespoň teoreticky rozlišovat mezi omezeními motivovanými hrozbou státní sankce a těmi zbylými – sledujícími soukromé zájmy. Domnívám se však, že na tyto kategorie není možné analogicky uplatnit závěry, na jejichž základě jsem vyloučil aplikaci čl. 17 odst. 3 na autocenzuru a předběžné zásahy do obsahu vydávaného tradičními vydavateli a vysílateli (viz podkapitoly 8.3.1. a 8.3.2.). Ostatně pokud by tomu tak bylo, postačilo by jen zopakovat již řečené.

Předně mám za to, že Balkinovu podružnou cenzuru nelze ztotožňovat s autocenzurou tradičních médií. Přistupují-li k ní poskytovatelé zprostředkovatelských služeb, předběžná kontrola a odstraňování obsahu není vnitřním procesem na způsob editorských zásahů vydavatele.[343] Figurují zde namísto toho dva odlišné subjekty – uživatel a zprostředkovatel – oba nositelé svobody projevu. Jednak uživatel není redaktorem, tedy zaměstnancem zprostředkovatele, jednak zprostředkovatel není v pozici editora, který by se s obsahem seznámil předem před jeho publikací.[344] Jsou to naopak právě uživatelé, kdo se blíží postavení vydavatele.[345] Tím spíše nemůže být s pojmem autocenzura či redakční politika ztotožňována moderace obsahu, k níž přistupují například provozovatelé sociálních sítí v ekonomickém (soukromém) zájmu, resp. v obavě z následného postihu ze strany státu za zprostředkovávání nezákonného obsahu.

Především však úprava práv a povinností zprostředkovatelů je odlišná od úpravy postavení vydavatelů v naprosto základních východiscích. Namísto odpovědnosti za nezákonný obsah publikovaný koncovými uživateli platí obecný princip omezení odpovědnosti zprostředkovatele,

[341] V některých případech může státní moc uplatnit mimoprávní prostředky – jakési veřejné výzvy, jimiž žádá soukromý sektor o spolupráci ve státním či celospolečenském zájmu (*jawboning*). Typickým příkladem může být již zmiňovaná blokace dezinformačních webů sdružením CZ.NIC na jaře 2022, kdy vláda svým usnesením nezávazně vyzvala poskytovatele zprostředkovatelských služeb k znepřístupnění vybraných webů [BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1179.].

[342] Tamtéž, s. 1181.

[343] Srov. např. rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 6. 2015, ve věci Delfi proti Estonsku, č. stížnosti 64569/09, body 1,12-113.

[344] Společné disentní stanovisko soudců Sajó a Tsotsorii k témuž rozsudku, bod 30.

[345] DOMER, Paul. DE FACTO STATE ACTION: SOCIAL MEDIA NETWORKS AND THE FIRST AMENDMENT. *The Notre Dame law review*. Notre Dame: University of Notre Dame Law School, 2019, roč. 95, č. 2, s. 913.

tzv. bezpečný přístav.[346] Ochrany poskytované bezpečným přístavem se zprostředkovatelé nemohou dovolávat pouze ve vypočtených situacích, například pokud se o nezákonném obsahu dozví, ale urychleně nepřijmou opatření k jeho odstranění či znepřístupnění.[347] Princip omezené odpovědnosti zprostředkovatelů za šířený obsah má podle některých autorů dokonce lidskoprávní základ.[348]

Za klíčovou pro posouzení aplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 Listiny naopak považuji otázku, zda právě s ohledem na původní účel a význam ústavního zákazu cenzury nelze legitimně zvažovat interpretaci, která by zohledňovala specifické postavení a metody zprostředkovatelů jako suverénů v dané oblasti provádějících *soukromou správu projevu* jejich uživatelů. Výklad, který by připouštěl aplikaci ústavního zákazu cenzury na předběžné zásahy provozovatelů, by musel vycházet z premisy, že zprostředkovatelům lze přisuzovat postavení státu, a tedy je na jejich zásahy potřeba aplikovat omezení původně konstruovaná na zásahy ze strany veřejné moci.

Inspiraci pro podobné úvahy lze nalézt ve Spojených státech, kde judikatura k otázkám (nejen) svobody slova dovozuje striktní neaplikovatelnost ústavních limitů na jednání nestátních aktérů. Je tudíž vyloučeno i uplatnění prvního dodatku americké ústavy a od něj dovozované doktríny zákazu předběžných opatření mj. na jednání zprostředkovatelů.[349] V americkém prostředí však bývá odkazováno na specifickou výjimku z tohoto pravidla – tj. tzv. *state action doctrine* – v případu *Marsh v. Alabama*[350] ze 40. let minulého století.[351] Případ se týkal příslušnice společenství Svědků Jehovových, která se domáhala ochrany svobody projevu podle prvního dodatku, neboť jí bylo znemožněno bez předběžného schválení distribuovat náboženské letáky na ulici jednoho z amerických měst. Městečko Chickasaw, kde se pokoušela materiály šířit, bylo jedním z tzv. *company towns*, tedy sídlem kompletně vlastněným a spravovaným soukromou loďařskou společností. Ačkoli Chickasaw mělo běžné ulice, obchody, a dokonce i pobočku pošty, občané si nevolili své radní a strážník, který dohlížel na pořádek ve městě, byl rovněž placen

[346] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. 10. 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách), čl. 6, případně v americkém kontextu Communications Decency Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, § 502, 110 Stat. 133, 138 (codified at 47 U.S.C. § 230 (2012)).
[347] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. 10. 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách), čl. 6 odst. 1 písm. b).
[348] LAND, Molly K. *Against Privatized Censorship: Proposals for Responsible Delegation*. Rochester, NY, 2019, s. 414. DOI: 10.2139/ssrn.3442184.
[349] PETERS, Jonathan. THE "SOVEREIGNS OF CYBERSPACE" AND STATE ACTION. *Berkeley Technology Law Journal,* 2017, roč. 32, č. 2, s. 993.
[350] *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946).
[351] K tomu blíže srov. např. DOMER, Paul. DE FACTO STATE ACTION: SOCIAL MEDIA NETWORKS AND THE FIRST AMENDMENT. *The Notre Dame law review*. Notre Dame: University of Notre Dame Law School, 2019, roč. 95, č. 2, s. 893-924.

společností.[352] Stěžovatelka tak byla s letáky vykázána z města pro neoprávněný vstup na soukromý pozemek (*tresspassing*).[353]

Nejvyšší soud USA ve svém rozsudku konstatoval, že Chickasaw vykazovalo většinu znaků a funkcí běžného amerického města. Jeho obyvatelé byli nositeli základních práv – skutečnost, že celé město bylo majetkem jedné společnosti, na tom podle soudu nic nemění.[354] Stěžovatelce tak proti rozhodnutí loďařské společnosti svědčila ochrana podle prvního dodatku, ačkoli omezení pocházelo od soukromého aktéra, nikoli od státu, který je za běžných okolností jediným adresátem svobody slova, resp. prvního dodatku. Jak konstatoval Nejvyšší soud USA v často citované pasáži, *„[č]ím více vlastník ve svůj prospěch otevírá svůj majetek k užívání široké veřejnosti, tím více jsou jeho práva omezena zákonnými a ústavními právy těch, kteří jej užívají."*[355]

Jedna z možných cest k prolomení striktního omezení aplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 na akty státu by tak analogicky mohla být vedena stejným směrem jako v tomto rozsudku. S jistou mírou zjednodušení – bylo by potřeba přesvědčivě doložit, že se zprostředkovatelé při uplatňování soukromé správy projevu uživatelů dostali do pozice, kdy jako suveréni digitálního světa suplují funkce státu v obdobném rozsahu jako to činila loďařská společnost ve městě Chickasaw.

Nejvyšší soud USA mj. uvedl: *„Mnoho lidí ve Spojených státech žije ve městech vlastněných soukromými společnostmi. Tito lidé, stejně jako obyvatelé územních samosprávných celků, jsou svobodnými občany svého státu a země. Tak jako všichni ostatní občané musí činit rozhodnutí, která ovlivňují blahobyt komunity i národa. Aby mohli jednat jako dobří občané, musí být informováni. Aby se mohli adekvátně informovat, jejich informace musí být necenzurované.“*[356] Klíčovou otázkou by tak bylo, zda lze tuto myšlenku parafrázovat ve vztahu k uživatelům digitální infrastruktury, resp. zda lze digitální infrastrukturu považovat za veřejné fórum vykazující podobné kvality jako *company town*.[357]

Praktická aplikace takového výkladu na zásahy zprostředkovatelů by jistě představovala významnmný zlom, který by mohl vyústit v úplnou transformaci fungování digitální infrastruktury. Judikatura Nejvyššího soudu USA nicméně přísně zúžila použitelnost závěrů případu *Marsh v Alabama* výhradně na specifické skutkové okolnosti případu městečka Chickasaw, které mělo

[352] *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946), 502.
[353] Tamtéž, 503.
[354] Tamtéž, 508.
[355] V originální znění: *„The more an owner, for his advantage, opens up his property for use by the public in general, the more do his rights become circumscribed by the statutory and constitutional rights of those who use it,“* [*Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946)].
[356] *Marsh v. Alabama*, 326 U.S. 501 (1946), 508.
[357] K tomu srov. DOMER, Paul. DE FACTO STATE ACTION: SOCIAL MEDIA NETWORKS AND THE FIRST AMENDMENT. *The Notre Dame law review*. Notre Dame: University of Notre Dame Law School, 2019, roč. 95, č. 2, s. 923.

veškeré atributy běžného samosprávného celku a analogie s veřejným fórem ve smyslu doktríny *state action* byla tedy téměř dokonalá.[358] V řadě následujících kauz Nejvyšší soud naopak nadále trval na podmínce zapojení státní moci[359] a vývoj americké judikatury nenaznačuje příklon k připuštění výjimky ve vztahu k zprostředkovatelům.[360] Doktrinální kritika přísného pojetí podmínky zapojení státní moci přitom není v americké debatě nijak ojedinělá. Lze se setkat s hlasy, podle nichž je s ohledem na dynamiku změn v digitalizované společnosti potřeba vyjít ze závěrů rozhodnutí v případu *Marsh v Alabama* a rozšířit tak výjimku z doktríny *state action* také na zprostředkovatele, kteří se fakticky stali významnějšími regulátory svobody projevu než státy samotné.[361]

Užití obdobné argumentace jako opory pro aplikovatelnost čl. 17 odst. 3 Listiny na předběžná omezení ze strany zprostředkovatelů by se tak v základních konturách nemuselo lišit od podobných úvah v americkém prostředí. Stejně jako tam by však šlo o zcela přelomovou změnu ve výkladu s dalekosáhlými důsledky.

Jen na okraj lze uvést, že v žádném z již uvedených tuzemských příkladů, v nichž bylo odkazováno na čl. 17 odst. 3 v souvislosti se zásahy zprostředkovatelů digitální infrastruktury, podobné úvahy ani nezaznívají. Východiska žalobců v již citovaném pasáži správní žaloby proti výzvě k blokaci dezinformačních webů byla zcela odlišná – podle nich má ústavní zákaz cenzury limitovat jakéhokoli *„aktéra, který má pravomoc nebo faktickou sílu omezit či zastavit šíření určitých informací, ať jde o stát, církev, spolek, provozovatele informační infrastruktury atd.“*[362] Žalobci však razí s českou doktrínou zcela nekonzistentní pojetí čl. 17 odst. 3, když za ústavně zakázanou cenzuru označují i následný zásah, a nevnímají ústavní zákaz jako absolutní. Obdobně by nemohl být provedením ústavního zákazu cenzury ani poslanecký návrh zákona, který měl kriminalizovat určité případy (předběžných i následných) zásahů zprostředkovatelů. Zakazoval totiž pouze zásahy proti projevům, které nejsou *„v hrubém rozporu s trestními předpisy…“*[363].

---

[358] PETERS, Jonathan. THE "SOVEREIGNS OF CYBERSPACE" AND STATE ACTION. *Berkeley Technology Law Journal,* 2017, roč. 32, č. 2, s. 1015.
[359] Srov. s rozhodnutími *Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner*, 407 U.S. 551 (1972) a *Hudgens v. NLRB*, 424 U.S. 507 (1976).
[360] DOMER, Paul. DE FACTO STATE ACTION: SOCIAL MEDIA NETWORKS AND THE FIRST AMENDMENT. *The Notre Dame law review*. Notre Dame: University of Notre Dame Law School, 2019, roč. 95, č. 2, s. 906.
[361] Tamtéž, s. 923 nebo PETERS, Jonathan. THE "SOVEREIGNS OF CYBERSPACE" AND STATE ACTION. *Berkeley Technology Law Journal,* 2017, roč. 32, č. 2, s. 1024.
[362] INSTITUTE H21, z. ú. a OTEVŘENÁ SPOLEČNOST, o.p.s. Žaloba podle § 82 s. ř. s. proti nezákonnému zásahu návrh na vydání předběžného opatření ze dne 3. 6. 2022. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dezinformace-blokace-weby-propaganda_2206071442_cib, s. 10.
[363] Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., včetně důvodové zprávy, sněmovní tisk č. 384/0, VIII. volební období.

S odkazem na závěry podkapitol 7.5. a 7.6. lze zopakovat, že takový výklad by nebyl slučitelný s absolutním pojetím zákazu cenzury.

8.4. Ústavní zákaz cenzury jako pozitivní závazek státu

Přidržíme-li se zmíněných závěrů dosavadní americké judikatury, podle níž nelze na nestátní aktéry aplikovat ústavní záruky svobody projevu, bylo by možné uzavřít, že veškerá (i předběžná) moderace obsahu na digitální infrastruktuře probíhá výhradně v horizontálních vztazích čistě v režimu smluvní volnosti. Ústavní garance by se tak v tomto směru jevila jako zcela irelevantní, neboť by neukládala zachování internetové neutrality, resp. by nelimitovala libovůli provozovatelů při omezování projevu proudícího jimi spravovanou infrastrukturou.[364] Význam ústavního zákazu cenzury pro činnost provozovatelů digitální infrastruktury by tak bylo možné vyložit analogicky.

Na tomto místě však nelze přehlédnout klíčový rozdíl mezi americkou a evropskou úpravou svobody projevu.[365] S tím, že ústavněprávní limity se neuplatní na nestátní aktéry, se v evropském kontextu nelze tak snadno vypořádat. Evropský soud pro lidská práva,[366] stejně jako Soudní dvůr Evropské unie[367] a český Ústavní soud při svém rozhodování totiž vychází z tzv. doktríny pozitivních závazků státu, resp. nepřímého horizontálního účinku základních práv.[368]

Obě související koncepce umožňují překonání ostré hranice mezi vrchnostenskými a nevrchnostenskými omezeními svobody projevu. Doktrína nepřímého horizontálního účinku staví na tom, že základní práva mají relevanci i v rovině nevrchnostenských právních vztahů – ačkoli se tak subjekty vůči sobě navzájem nemohou dovolávat závazků vyplývajících ze základních práv, jejich práva a povinnosti musí být vykládána s přihlédnutím k ústavněprávním zárukám.[369] Podobně doktrína pozitivních závazků vychází z předpokladu, že z garancí základních práv

[364] BALKIN, Jack M. The Future of Free Expression in a Digital Age. *Pepperdine Law Review*, 2008, roč. 36, s. 101.
[365] DE GREGORIO, Giovanni, ed. Digital Constitutionalism and Freedom of Expression. In: DE GREGORIO, Giovanni, ed. *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 923. DOI: 10.1017/9781009071215.006
[366] Čl. 10 ve spojení s čl. 1 Úmluvy. Blíže k tomu např. KUCZERAWY, Aleksandra. *The Power of Positive Thinking: Intermediary Liability and the Effective Enjoyment of the Right to Freedom of Expression* [online]. Rochester, NY, 2017, s. 7 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/abstract=3033799.
[367] Tamtéž, s. 11.
[368] Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV.ÚS 1735/07, bod 30.
[369] THEIL, Stefan. PRIVATE CENSORSHIP AND STRUCTURAL DOMINANCE: WHY SOCIAL MEDIA PLATFORMS SHOULD HAVE OBLIGATIONS TO THEIR USERS UNDER FREEDOM OF EXPRESSION. *The Cambridge Law Journal* [Cambridge Core]. Cambridge University Press, 2022, roč. 81, č. 3, s. 649. DOI: 10.1017/S0008197322000484

nevyplývá pouze povinnost státu zdržet se určitých zásahů, ale také požadavek přijetí určitých opatření k jejich ochraně rovněž v rámci horizontálních vztahů mezi jednotlivci.[370]

Poměrně specifickým výkladem ústavního zákazu cenzury se v této souvislosti s problematikou soukromé správy projevu vypořádává Marie Poppeová ve svém nedávném článku věnovaném lidskoprávním aspektům odpovědnosti zprostředkovatelů za obsah koncových uživatelů.[371] Autorka sice hovoří o protiústavní „soukromé cenzuře", na rozdíl od úvah zmiňovaných v předchozí kapitole však nenavrhuje aplikovat čl. 17 odst. 3 přímo na jednání provozovatelů digitální infrastruktury, ale drží se podmínky zapojení veřejné moci.[372] Podle Poppeové může být porušením ústavního zákazu cenzury nečinnost státu v otázce regulace právních vztahů mezi zprostředkovateli a jejími uživateli, tj. případy, kdy stát *„v rozporu se svými pozitivními závazky nepřijme vůči [zprostředkovatelům] dostatečná opatření, čímž fakticky umožní omezování svobody projevu koncových uživatelů nad rámec mezinárodního standardu ochrany lidských práv."*[373] Vedle toho za porušení zákazu cenzury autorka považuje také situace, kdy stát k regulaci přistoupí, ta však vykazuje vysokou míru neurčitosti, nebo zavádí příliš přísnou sankci, a vede tak k nadměrné opatrnosti provozovatelů digitální infrastruktury, kteří omezují projev uživatelů nad rámec (ústavně) přípustných zásahů do svobody projevu. Takto vymezená „soukromá cenzura" má pak být v rozporu s čl. 17 odst. 3 Listiny, neboť zavinění je zde na straně státní moci.[374]

Podobný výklad ústavního zákazu cenzury je v české odborné literatuře zcela ojedinělý.[375] Poppeová vychází z teze často zmiňované v soudobé literatuře ke svobodě projevu v digitálním prostoru, podle níž ústavní a mezinárodněprávní garance základních práv v sobě zahrnují pozitivní závazek států předcházet při úpravě odpovědnosti zprostředkovatelů nadměrnému omezování projevu koncových uživatelů.[376] Svým pozitivním závazkům může stát učinit zadost přijetím

[370] Srov. např. Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 5. 2003, ve věci věci Appleby a další proti Spojenému království, stížnost č. 44306/98, bod 39.
[371] POPPEOVÁ, Marie. Odpovědnost zprostředkovatelů za protiprávní projevy na internetu: Hrozí nám soukromá cenzura? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 31.
[372] Tamtéž, s. 871.
[373] Tamtéž, s. 870.
[374] Tamtéž, s. 871.
[375] Vedle autorčina článku se s ním lze setkat pouze v blogovém příspěvku Iva Telece [TELEC, Ivo. O cenzuře podruhé. In: *Česká justice* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/blog/o-cenzure-podruhe/].
[376] Například autorkou odkazovaná LAND, Molly K. *Against Privatized Censorship: Proposals for Responsible Delegation*. Rochester, NY, 2019, s. 410. DOI: 10.2139/ssrn.3442184 obdobně DE GREGORIO, Giovanni, ed. Digital Constitutionalism and Freedom of Expression. In: DE GREGORIO, Giovanni, ed. *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 206. DOI: 10.1017/9781009071215.006.

jistých záruk,[377] ať už v podobě předvídatelných a transparentních procesů zahrnujících prostředky obrany uživatelů proti zásahům, nebo orientací úpravy na náležitou péči namísto výsledku, jako to činí soudobá unijní úprava.[378] Vedle toho autorka naznačuje, že pozitivní závazek může spočívat v povinnosti přijmout úpravu, která omezí možnost zprostředkovatelů moderovat obsah i z vlastního zájmu a inciativy.[379]

Úvahy, z nichž Poppeová vychází, byly nicméně formulovány na půdorysu obecných garancí svobody projevu a standardních limitačních klauzulí v lidskoprávních systémech, které neznají výslovný zákaz cenzury (Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, Úmluva).[380] K dovození existence pozitivních závazků tohoto typu v českém právním řádu tak není potřeba dovolávat se ústavního zákazu cenzury a postačí vyjít z garancí zakotvených v čl. 17 odst. 1, 2 a 4 Listiny, resp. jejich ekvivalentů v lidskoprávních smlouvách. Vedle toho je autorkou navrhované chápání soukromé cenzury dle mého v rozporu s již popsanými základními východisky výkladu ústavního zákazu cenzury.

Pokud bychom připustili, že navrhovaný účinek čl. 17 odst. 3 představuje výjimku z obecného pravidla, že protiústavní cenzura musí pocházet od veřejné moci, stále by bylo potřeba se vyrovnat s otázkou absolutnosti ústavní zápovědi a předběžnosti zakázané cenzury. Autorkou předkládané vymezení nijak nereflektuje skutečnost, že tzv. „soukromá cenzura" (*tj. podružná cenzura*[381]) ani v chápání literatury, na kterou se odkazuje,[382] zdaleka nespočívá výhradně v plošném preventivním schvalování obsahu, ale je naopak daleko běžnější v různých formách *ex post* moderování (blokování, odstraňování) obsahu.[383] Z postoje Poppeové navíc vyplývá, že pokud by stát dostál svým pozitivním závazkům a přijal adekvátní úpravu splňující kritéria vyplývající z garance svobody projevu v čl. 10 dost. 2 Úmluvy, nedopouštěl by se porušení ústavního zákazu cenzury, neboť zprostředkovatelé by k omezování projevu uživatelů přistupovali

[377] LAND, Molly K. *Against Privatized Censorship: Proposals for Responsible Delegation*. Rochester, NY, 2019, s. 409. DOI: 10.2139/ssrn.3442184.
[378] DE GREGORIO, Giovanni, ed. Digital Constitutionalism and Freedom of Expression. In: DE GREGORIO, Giovanni, ed. *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 213. DOI: 10.1017/9781009071215.006.
[379] POPPEOVÁ, Marie. Odpovědnost zprostředkovatelů za protiprávní projevy na internetu: Hrozí nám soukromá cenzura? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 31, s. 885. DOI: 10.5817/CPVP2023-4-4.
[380] LAND, Molly K. *Against Privatized Censorship: Proposals for Responsible Delegation*. Rochester, NY, 2019, s. 414. DOI: 10.2139/ssrn.3442184.
[381] Také Jack Balkin, na kterého se mj. Land ve svém textu odkazuje, zahrnuje pod pojem podružná cenzura jak zásahy *ex post*, tak *ex ante* [BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1117.].
[382] LAND, Molly K. *Against Privatized Censorship: Proposals for Responsible Delegation*. Rochester, NY, 2019, s. 411. DOI: 10.2139/ssrn.3442184.
[383] Srov např. KUCZERAWY, Aleksandra. From 'Notice and Takedown' to 'Notice and Stay Down': Risks and Safeguards for Freedom of Expression. In: FROSIO, Giancarlo, ed. Oxford Handbook of Online Intermediary Liability. Oxford University Press, 2020, s. 526.

jen v případech připuštěných limitační klauzulí.[384] O protiústavní cenzuře by tak bylo možné hovořit pouze v souvislosti s úpravou stimulující či nezamezující omezování svobody projevu jdoucímu nad rámec limitační klauzule (10 odst. 2 Úmluvy, tedy obdobně i čl. 17 odst. 4 Listiny). Takový výklad je potřeba odmítnout s argumentací zmiňovanou již výše v podkapitole 7.5., neboť vychází z předpokladu, že protiústavnost cenzury závisí na cíli, který sleduje – tudíž že zápověď v čl. 17 odst. 3 nemá absolutní povahu.

Pokud by se však úvahy tímto směrem vydávat měly a doktrína pozitivního závazku by měla posloužit k překonání neaplikovatelnosti pravidla adresovaného státu na srovnatelně škodlivé aktivity nevrchnostensky vystupujících entit, mám za to, že je žádoucí zachovat pojetí cenzury jako absolutního zákazu určité metody omezení, sestávající z předkládací povinnosti a zákazu (znemožnění) publikace bez předchozího schválení.

Takovým – co do míry škodlivosti i metody srovnatelným – odrazem tradiční administrativní cenzury je v kontextu soukromé správy projevu fenomén všeobecného monitoringu a schvalování obsahu *ex ante* (*general monitoring*). Díky existenci pokročilých filtrovacích mechanismů mají zprostředkovatelé technické prostředky k identifikování a znepřístupnění závadného uživatelského obsahu ještě před jeho uveřejněním.[385] Pokud právní úprava postavení zprostředkovatelů zakotvuje v některé z výjimek z pravidla bezpečného přístavu striktní odpovědnost zprostředkovatelů za uživatelský obsah, resp. povinnost zamezit byť i jen nahrání či uveřejnění určitého obsahu (např. formou tzv. režimu *notice-and-stay down*), jsou zprostředkovatelé nepřímo nuceni přistoupit k plošnému filtrování veškerého obsahu vstupujícího na danou komunikační platformu.[386]

Všeobecný monitoring obsahuje jak prvek předkládací povinnosti, tak nemožnosti publikace bez předchozího schválení (srov. podkapitola 7.6.). Lze tvrdit, že podobná plošná filtrace přispívá ke srovnatelným negativním důsledkům, pro něž je zakázána tradiční administrativní cenzura. Kupříkladu, vybrané sdělení nemá možnost zaznít ve veřejném prostoru, povinnost bránit se zásahu se přesouvá na nositele svobody projevu a kontrole podléhá plošně veškerý publikovaný obsah. Tento závěr dost pravděpodobně nepozbyde na významu ani se zdokonalováním schopností umělé inteligence rozpoznat konkrétně vymezený škodlivý obsah.[387]

---

[384] POPPEOVÁ, Marie. Odpovědnost zprostředkovatelů za protiprávní projevy na internetu: Hrozí nám soukromá cenzura? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 31, s. 871.
[385] LLANSÓ, Emma J. No amount of "AI" in content moderation will solve filtering's prior-restraint problem. *Big Data & Society*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 7, č. 1, s. 4. DOI: 10.1177/2053951720920686
[386] KUCZERAWY, Aleksandra. From 'Notice and Takedown' to 'Notice and Stay Down': Risks and Safeguards for Freedom of Expression. In: FROSIO, Giancarlo, ed. Oxford Handbook of Online Intermediary Liability. Oxford University Press, 2020, s. 541.
[387] LLANSÓ, Emma J. No amount of "AI" in content moderation will solve filtering's prior-restraint problem. *Big Data & Society*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 7, č. 1, s. 5. DOI: 10.1177/2053951720920686

Z obdobných důvodů je zavedení povinnosti všeobecného monitoringu výslovně zakázáno v sekundárních pramenech evropského práva,[388] příslušná ustanovení bývají nicméně označována za prázdnou deklaraci, neboť judikatorní vývoj[389] a výklad některých institutů unijní úpravy v oblasti autorského práva naznačují naopak možný posun k faktickému vynucení podobných opatření.[390] Navzdory tomu, jak naznačují některé postoje v relevantní literatuře, zákaz uložení povinnosti všeobecného monitoringu je rovněž možné dovozovat již z obecné garance svobody projevu a navazující limitační klauzule.[391] Zákaz zavedení podobné povinnosti nicméně neznamená zákaz všeobecného monitoringu jako takového mimo triangulární vztah založený odpovědnostním režimem.

S ohledem na to, že všeobecný *ex ante* monitoring je nevrchnostenskou obdobou zakázané cenzury, a při obdobném vymezení „soukromé cenzury" by bylo možné zachovat absolutnost zákazu, jeví se možnost dovození pozitivního závazku vyplývajícího z čl. 17 odst. 3 Listiny v této podobě jako poněkud snesitelnější. Negativní povinnost státu by se tak rozšířila o pozitivní obligaci znemožnit právní úpravou určitou formu moderování obsahu koncových uživatelů ve velmi specifickém prostředí digitální infrastruktury.

Přesto je dle mého obecně problematické nahlížet na „omezení přípustných omezení" svobody projevu, tj. ústavní pravidlo nezakládající základní právo, za které lze ústavní zákaz cenzury v čl. 17 odst. 3 Listiny považovat, jako na základ pozitivních závazků státu. K podobné interpretaci se proto nepřikláním.

---

[388] Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. 10. 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách), čl. 8, již dříve pak směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. 4. 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu a o změně směrnic 96/9/ES a 2001/29/ES, čl. 17.

[389] Ve vztahu k čl. 17 posledně citované směrnice srov. rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 4. 2022, ve věci *Polsko v. Parlament a Rada,* sp. zn. C-401/19.

[390] KORNELIUS, Willemijn. Prior filtering obligations after Case C-401/19: balancing the content moderation triangle A comparative analysis of the legal implications of Case C-401/19 for filtering obligations ex ante and the freedom of expression in Europe. *JIPITEC* [online]. 2023, roč. 14, č. 1, s. 125. Dostupné z: http://www.jipitec.eu/issues/jipitec-14-1-2023/5712.

[391] DE GREGORIO, Giovanni, ed. Digital Constitutionalism and Freedom of Expression. In: DE GREGORIO, Giovanni, ed. *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 210. DOI: 10.1017/9781009071215.006, případně ANGELOPOULOS, Christina a Stijn SMET. Notice-and-fair-balance: how to reach a compromise between fundamental rights in European intermediary liability. *Journal of Media Law*. Routledge, 2016, roč. 8, č. 2, s. 283.

8.5. Média veřejné služby

8.5.1 Úvod

Předchozí dvě podkapitoly se zaměřily na otázku, zda lze aplikovat ústavní zákaz cenzury přímo na předběžná omezení svobody projevu ze strany soukromých aktérů v nevrchnostenských vztazích (8.3.), resp. zda lze dovodit pozitivní závazek státu taková omezení regulovat (8.4.). V odborné literatuře se lze nicméně setkat také s úvahami, jež sice vycházejí z obou těchto předpokladů, avšak s odkazem na určitá specifika subjektů, které svobodu projevu omezují, považují za spornou přítomnost veřejnomocenského prvku.

První kategorií, v souvislosti s níž se v relevantní literatuře otevírá diskuze ohledně aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury, je činnost médií veřejné služby, která mají v mnohých ohledech oproti těm komerčním specifické postavení. Sama Česká televize (dále také „ČT"), Český rozhlas (dále jen „ČRo") a Česká tisková kancelář (dále jen „ČTK") nejsou ani státními orgány, ani veřejnoprávními korporacemi.[392] Jejich činnost nelze označit za výkon veřejné moci.[393] Jak ovšem shrnuje Bartoň, lze v jejich postavení „*spatřovat jednak určitý aspekt nezávislosti na státu, pokud jde o obsah vysílání, což by mohlo evokovat určité nároky na ochranu před zásahy do obsahu vysílání (tedy postavení nositele svobody projevu), na straně druhé status právnické osoby veřejného práva jakožto vykonavatele veřejné správy by mohl svědčit naopak ve prospěch postavení adresáta svobody projevu.*"[394]

ČT sice vystupuje v pozici nestátního vykonavatele veřejné správy, s Bartoněm[395] a Pouperovou[396] však lze souhlasit v tom, že se nejedná o veřejnou správu vrchnostenskou. Veřejnoprávní medium zásadně vstupuje výhradně do horizontálních vztahů s třetími subjekty, nevykonává tedy tzv. *imperium*.

Ani veřejnoprávní media se tedy nemohou dopustit ústavně zakázané cenzury realizací vlastní redakční politiky, při níž se jejich postavení nijak neliší od tzv. komerčních médií nepodléhajících zvláštním zákonným omezením. Lapidárně řečeno – Generální ředitel ČT by při zavedení předběžné kontroly na způsob výše popsaného postupu známého z TV Barrandov nebyl v odlišném postavení než Jaromír Soukup v dané kauze.

---

[392] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 80 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[393] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 114.
[394] Tamtéž.
[395] Tamtéž, s. 116.
[396] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 81 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].

S takovým pojetím opět nesouhlasí Ján Drgonec, podle kterého *„přinejmenším veřejnoprávní Rozhlas a televize Slovenska patří k těm subjektům práva, ve kterých cenzurou může být zásah do svobodu projevu nejen ze strany státu, ale i ze stranu vedení těchto masmédií.*“[397] Tuto svou úvahu, která ostře odporuje výše uvedený závěrům, opírá slovenský autor v zásadě o jedinou autoritu, kterou má být názor Výboru OSN pro lidská práva (dále jen „Výbor“) ve věci *Hertzberg a další proti Finsku* z roku 1982.[398] Drgonec hovoří dokonce o tom, že český výklad *„není konformní s výkladem zákazu cenzury podle Paktu OSN o občanských a politických právech Výborem OSN pro lidská práva. Článek 19 se o cenzuře výslovně nezmiňuje, ale v procesu interpretace a aplikace článku 19 došlo i na cenzuru.“*[399] Tento odkaz je dle mého potřeba považovat za zavádějící a celý argument tak odmítnout.

V částech rozhodnutí, na které se Drgonec odkazuje,[400] posuzoval Výbor přípustnost typicky autocenzurních zásahů do svobody projevu, tj. vnitřní redakční politiku média veřejné služby. V důsledku přísné trestněprávní úpravy, která umožňovala *ex post* postihnout *„veřejnou podporu nemravného chování mezi osobami stejného pohlaví,“*[401] došlo v jednom z přezkoumávaných případů k zákazu odvysílání již připraveného pořadu odpovědným ředitelem veřejnoprávní stanice, a to přes odpor editorského týmu.[402] V druhém případě odpovědný ředitel v obavě z právního postihu nařídil vystřihnout z pořadu veškeré zmínky o homosexuálech.[403] V následném posouzení skutkových okolností Výborem dle mého nelze nalézt žádnou oporu pro závěry předkládané slovenským autorem.

V prvé řadě, v daném případě Výbor vůbec neshledal porušení čl. 19 odst. 2 Paktu, neboť zásah nepřekročil prostor pro diskreci při přípustném omezení *svobody projevu z důvodu ochrany veřejné morálky* (čl. 19 odst. 3 písm. b) Paktu). Především však ale nelze pasáž, v níž Výbor hovoří o „cenzurovaných pořadech“,[404] použít jako východisko k interpretaci českého či slovenského ústavního zákazu cenzury. Jedná se o typický příklad záměny popsané v kapitole 5. V rámci celého názoru Výboru se cenzura nijak nedefinuje a pojem je v textu názoru používán bez důrazu na

[397] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 74.
[398] Názor Výboru OSN pro lidská práva ze dne 2. 4. 1982 ve věci č. 61/1979, Hertzberg a další proti Finsku, bod 9.1 a § 10.2.
[399] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 74-75.
[400] Názor Výboru OSN pro lidská práva ze dne 2. 4. 1982 ve věci č. 61/1979, Hertzberg a další proti Finsku, bod 9.1 a 10.2.
[401] Tamtéž, bod 2.1.
[402] Tamtéž, bod 2.3.
[403] Tamtéž, bod 2.5.
[404] Tamtéž, bod 10.2: *„With regard to the two censored programmes of Mrs. Nikula and of Marko and Tuovi Putkonen, the Committee accepts the contention of the authors that their rights under article 19 (2)· of the Covenant have been restricted.“*

specifický vnitrostátní ústavněprávní význam známý ze středoevropských ústavních systémů. Aplikovatelnost ústavního zákazu cenzury na redakční zásahy médií veřejné služby už vůbec nelze dovozovat z bodu 9.1 názoru Výboru, na který Drgonec odkazuje, neboť je z něj zjevné, že Výbor „*vychází z premisy, že stát je odpovědný za jednání Finské vysílací společnosti […], v níž [s]tát drží dominantní podíl (90 procent), a která podléhá specifické státní kontrole* [zvýraznění doplněno].*“*[405] Nelze se tak ztotožnit se závěrem slovenského autora, že zápověď cenzury lze aplikovat na veřejnoprávní vysílací společnost jako aktéra odlišného od státu. Dle mého z uvedeného názoru Výboru vyplývá pravý opak.

Na základě uvedených pasáží tudíž nelze činit normativní závěry relevantní pro výklad českého či slovenského ústavního zákazu cenzury, tím spíše z něj nelze dovozovat aplikovatelnost čl. 17 Listiny na média veřejné služby, jako to činí Ján Drgonec.[406] Mám za to, že je potřeba trvat na předpokladu, že média veřejné služby z hlediska zákazu cenzury za běžných okolností nevystupují v odlišném postavení než média komerční.

8.5.2 Případ stažení předvolebního spotu Národní strany

Platí-li, že média veřejné služby vykonávají nevrchnostenskou veřejnou správu[407] a nejsou orgány veřejné moci, nemají vůči nim třetí osoby nárok na odvysílání konkrétního obsahu. Stejně tak zaměstnanci těchto médií se nemohou dovolávat vlastní svobody projevu či zákazu cenzury vůči svým zaměstnavatelům, resp. nadřízeným, kteří uplatňují redakční politiku.[408]

Existují však určité situace, kdy právní úprava subjektivní právo třetích osob na publikaci určitého obsahu zakládá. Bartoň a další autoři[409] připomínají v tomto kontextu významný případ, kdy přišla právní povaha postavení médií veřejné služby na přetřes – kauzu odmítnutí odvysílání volebního spotu Národní strany z roku 2009.[410]

Volební zákony[411] zakotvují právo kandidujících subjektů na bezplatné odvysílání volebních klipů na kanálech dvou médií veřejné služby v určitém časovém úseku v rámci volební

[405] Názor Výboru OSN pro lidská práva ze dne 2. 4. 1982 ve věci č. 61/1979, Hertzberg a další proti Finsku, bod 9.1.
[406] DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky : implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. Právník, 2015, roč. 154, č. 1, s. 74.
[407] MORAVEC, Ondřej. Volební kampaň a média veřejné služby. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 137.
[408] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projev: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 116.
[409] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 85 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI] nebo MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 36.
[410] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 117-118.
[411] V tomto případě relevantní § 59 odst. 8 zákona č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

kampaně. Národní strana v roce 2009 předložila rasistický, ostře k nenávisti vybízející spot pro účely volební kampaně ve volbách do Evropského parlamentu. Ačkoli zákon přenáší odpovědnost za obsah odvysílaných spotů na kandidující subjekty, video bylo z rozhodnutí generálního ředitele ČT staženo po prvním odvysílání a televize na politický subjekt podala trestní oznámení.[412] Zákon přitom nijak neopravňuje vysílatele k přezkumu spotů.[413]

Bartoň dospívá k závěru, že i takové jednání bylo zásahem nevrchnostenským, neboť jde o horizontální vztah, přičemž zákonodárce mohl tutéž povinnost svěřit i kterémukoli komerčnímu vysílateli.[414] Srovnává přitom pozici vysílatele v těchto případech k jeho postavení při uplatnění práva jednotlivce na odvysílání odpovědi či dodatečného sdělení podle § 35 a n. zákona o vysílání.[415] Obdobné zásahy v rámci nevrchnostenské správy podle něj *„nelze považovat za zásahy do ústavně zaručených práv ze strany veřejnoprávního provozovatele vysílání jako adresáta těchto práv, "*[416] tj. ani za porušení ústavního zákazu cenzury.

Naproti tomu Olga Pouperová vychází z odlišné premisy, když tvrdí, že stažení spotu *„se dotýkalo veřejného subjektivního práva, a proto […] nešlo o ‚běžný' výkon redakční odpovědnosti, "*[417] ale naopak o vrchnostenský zásah. Televize tak měla být v tomto případě vázána principem enumerativnosti veřejnoprávních pretenzí.[418] Pro první část této úvahy lze nalézt oporu v odmítavém usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006, podle něhož jsou média veřejné služby při poskytování prostoru pro volební spoty *„…realizátory veřejného subjektivního práva, které je přiznáno všem subjektům kandidujícím ve volbách, jsou tedy vykonavateli volebního zákona a jako takoví – jako všechny ostatní veřejnoprávní subjekty podílející se na přípravě voleb – musejí ke všem kandidujícím subjektům přistupovat z hlediska naprosté rovnosti. "*[419]

ČT v roce následujícím po kauze odmítnutí spotu Národní strany přijala opatření, které jí umožnilo předběžně zkoumat doručené volební klipy. Podle Pouperové již takové „autoritativní posuzování obsahu" či „jednání mocenského charakteru" bez zákonného zmocnění *„silně*

[412] BENEŠOVÁ, Eva. Strana nabízí konečné řešení, ČT spot po nátlaku stáhne. In: *Aktuálně.cz* [online]. 20. 5. 2009 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://zpravy.aktualne.cz/domaci/strana-nabizi-konecne-reseni-ct-spot-po-natlaku-stahne/r~i:article:637843/.
[413] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 88 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[414] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 120-121.
[415] Tamtéž, s. 122.
[416] Tamtéž, s. 121.
[417] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 87 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[418] Tamtéž.
[419] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006-23.

připomíná cenzuru, kterou […] Listina zakazuje.“[420] Autorka se nicméně omezuje na toto konstatování a nerozvádí dále otázku aplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 Listiny.[421] Ondřej Moravec v rámci svého výkladu k zákazu cenzury uvádí, že tímto postupem České televize již došlo k *„překročení hranice směrem k institucionalizované předběžné kontrole, tj. cenzuře.“*[422] Přesto je z jeho dřívějších textů zjevná určitá zdrženlivost k podobným závěrům.[423]

Úvahy o aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury nejsou v literatuře zpravidla dotaženy do důsledku z toho důvodu, že tehdejší institucionalizace předběžné kontroly ze strany ČT naráží už na rozpor se zákonem. Dle mého se lze ztotožnit se závěrem, že povinnost poskytnutí prostoru pro odvysílání spotů má veřejnoprávní povahu a zakládá veřejné subjektivní právo kandidujících sstran a hnutí jako oprávnění *„založen[é] (…) v norm[ě] kogentního charakteru, které umožňuj[e] a současně chrání určité chování spravovaného a určuj[e] příslušné povinnosti na straně spravujících,“*[424] jak jej definuje správněprávní teorie.

Logicky v tomto směru působí závěry Nejvyššího správního soudu, který důsledně rozlišuje běžné předvolební vysílání od zákonem striktně vymezeného prostoru pro odvysílání nepozměněných spotů politických subjektů. Zatímco v prvním případě jsou jak média veřejné služby, tak komerční vysílatelé, povinni dodržovat určité zákonné limity,[425] aby došlo k zabezpečení „odstupňované rovnosti“ kandidujících subjektů, druhý případ je projevem jejich „naprosté rovnosti“.[426] Běžné předvolební vysílání je stále výkonem redakční politiky, v rámci které zákon i ve volebním procesu ponechává komerčním i veřejnoprávním médiím širokou diskreci, a zároveň z nich nesnímá odpovědnost za odvysílaný obsah. Naproti tomu odvysílání spotu je pouhým plněním povinnosti uložené zákonem, které není součástí redakční politiky a lze jej chápat jako úplné upozadění svobody projevu těchto médií.[427]

Nelze přitom s touto situací ztotožňovat postavení médií v kontextu práva na odpověď a dodatečné sdělení (§§ 35-41 zákona o vysílání, resp. § 10 tiskového zákona), neboť tato jsou bez nejmenších pochyb soukromými subjektivními právy, jež jsou pod ochranou civilních soudů.[428] Je

[420] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 88 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[421] Tamtéž.
[422] MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013, s. 36.
[423] MORAVEC, Ondřej. Volební kampaň a média veřejné služby. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 135.
[424] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009, s. 92.
[425] Takovým limitem má být požadavek „přiměřeně rovného přístupu“ u vysílatelů veřejné služby a požadavek „vyváženosti a objektivnosti“ u všech vysílatelů.
[426] Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006-23.
[427] MORAVEC, Ondřej. Volební kampaň a média veřejné služby. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 142.
[428] MORAVEC, Ondřej. Právo na odpověď z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masaryk University, Brno, 2008, roč. 15, č. 4, s. 289.

sice možné s Bartoněm souhlasit, že pokud by zákonodárce povinnost publikovat spoty svěřil kterémukoli komerčnímu vysílateli, byl by v témže postavení jako ČT či ČRo podle stávající úpravy,[429] není však vhodné s tímto odůvodněním odmítat vrchnostenskou povahu předběžné kontroly zavedené ČT v roce 2010. I komerční vysílatelé by totiž potenciálně mohli být vykonavateli vrchnostenské veřejné správy.

Je zjevné, že záměrem zákonodárce nebylo svěřit médiím veřejné služby nástroje tohoto typu. Praktický případ odmítnutí spotu Národní strany však ukázal, že podobný zásah se může jevit jako společensky žádoucí, neboť pouhé mechanické přijetí a odvysílání spotu ČT bylo tehdy mohutně kritizováno. Pokud by tak v souladu s veřejnou poptávkou bylo novelizací či výkladem připuštěno podobné oprávnění ČT předběžně zkoumat obsah zaslaných spotů a rozhodovat o jejich (ne)odvysílání, nabízela by se aplikovatelnost ústavního zákazu cenzury. V takovém případě by totiž byla médiím veřejné služby přiznána pravomoc závazně rozhodovat o veřejném subjektivním právu kandidujících subjektů, a ta by se tak ocitla ve vrchnostenské postavení.

8.5.3 Cenzura orgány ovládanými nositeli státních úřadů

Vedle již zmíněných aspektů (ne)aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury na jednání médií veřejné služby je potřeba zmínit jeden poslední, související s jejich specifickými vazbami na státní, resp. politické orgány. Média tohoto typu jsou institucemi zřizovanými státem k „plnění služby veřejnosti“ v informační, případně kulturní oblasti[430] – tj. k výkonu nevrchnostenské veřejné správy.[431] S ohledem na povahu jejich činnosti je nicméně potřeba zabezpečit jejich nezávislost na politické vůli a vlivu státních orgánů obecně.[432] V tuzemsku byla zvolena varianta zřízení médií veřejné služby formou zákona, nikoli např. prostředky soukromého práva. Současně se zakotvuje řada mechanismů, jež mají za úkol odklonit možné politické vlivy či působení státních orgánů na obsah, který tato média generují.[433]

Zprostředkovatelskou funkci mají v tomto směru plnit tzv. mediální rady, tj. Rada ČT, ČRo a ČTK, jejichž prostřednictvím realizuje veřejnost kontrolu činnosti médií veřejné služby[434] a které jsou jednak pojítkem, jednak izolací stojící mezi těmito médii a politickými orgány. Na jednu

[429] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 121.
[430] § 2 odst. 2 zákona o ČTK, § 2 odst. 1 zákona o ČT a § 2 odst. 1 zákona o ČRo.
[431] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 82 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[432] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 116.
[433] Tamtéž, 116.
[434] Zákon č. 517/1992 Sb., České národní rady o České tiskové kanceláři (dále jen „zákon o ČTK“), § 4 odst. 1, zákon č. 483/1991 Sb., České národní rady o České televizi (dále jen „zákon o ČT“), § 4 odst. 1, a zákon č. 484/1991 Sb., České národní rady o Českém rozhlasu (dále jen „zákon o ČRo“), § 4 odst. 1.

stranu jsou totiž jejich členové voleni poslanci nebo senátory,[435] a následně jsou komoře, kterou byli zvoleni, také odpovědní[436] – na stranu druhou však právní úprava zakotvuje několik pojistek, které mají přispět alespoň k jejich částečné nezávislosti. Kupříkladu, všechny tři zákony zřizující jednotlivá veřejnoprávní média upravují inkompatibilitu členství v mediální radě s výkonem volených funkcí či zastáváním pozic ve veřejné správě nebo státních orgánech.[437] V případě ČT a ČRo se navíc zákonodárce pokouší kreační mechanismus apolitizovat tím, že kandidáti, z nichž následně poslanci a senátoři volí členy rad, musí být navrženi *„právnickými osobami, od jejichž vzniku uplynulo v době podání návrhu alespoň 10 let a které představují kulturní, regionální, sociální, odborové, zaměstnavatelské, náboženské, vzdělávací, vědecké, ekologické a národnostní zájmy.“*[438]

Je rovněž potřeba zmínit, že u obou posledně jmenovaných médií zákonná úprava výslovně zakazuje mediálním radám přímo zasahovat do tvorby a vysílání pořadů.[439] Přirozeně je tak nepřípustná jakákoli předběžná revize připravovaného obsahu vysílání či dokonce jeho schvalování. Nabízí se však otázka, zda by nešlo uvažovat o aplikaci ústavního zákazu cenzury, pokud by zákonná úprava posledně jmenované pravidlo nezakotvovala.

Podle Pavla Molka lze s ohledem na jejich kontrolní funkce a způsob obsazování Poslaneckou sněmovnou považovat Radu ČT a Radu ČRo za státní orgány, které by se dopustily cenzurního zásahu rozporného s čl. 17 odst. 3 Listiny v případě, že by *„uložily ‚svým' veřejnoprávním médiím něco konkrétního neodvysílat.“*[440]

V takovém případě by sice mediální rada nejednala v postavení orgánu veřejné moci – stále by se formálně jednalo o vnitřní redakční politiku daného media. Existuje však argumentační linka, za pomoci které by bylo možné aplikaci ústavního zákazu cenzury na zásahy mediálních rad přesto dovodit.

Obdobně jako u české doktríny se lze i v německé komentářové literatuře setkat s výkladem, podle kterého *„[k]ontrola vysílání před jeho odvysíláním vysílací radou není cenzurou, protože probíhá v rámci vnitřních záležitostí provozovatele vysílání.“*[441] Ze stejných důvodů odmítá Bartoň aplikaci ústavního zákazu cenzury na zásahy mediálních rad v tuzemsku, ty totiž –

[435] § 4 odst. 1 zákona o ČTK, § 4 odst. 1 zákona o ČT, § 4 odst. 1 zákona o ČRo.
[436] Úprava se liší. Podle § 4 odst. 3 zákona o ČTK volí členy Česká národní rada (resp. Poslanecká sněmovna), podle § 4 odst. 7 zákona o ČT a o ČRo volí část členů Poslanecká sněmovna a část Senát. Odpovědni jsou pak členové rad těm orgánům, které jej volily.
[437] § 5 zákona o ČTK, § 5 zákona o ČT, § 5 zákona o ČRo.
[438] §§ 4 odst. 2 zákona o ČT a zákona o ČRo.
[439] § 8 odst. 4 zákona o ČT, § 8 odst. 4 zákona o ČRo.
[440] MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 86.
[441] MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 640.

ačkoli jsou obsazovány volbou v parlamentních komorách, jimž následně rovněž odpovídají – vystupují v obdobném postavení jako redakční rady komerčních médií. [442]

Zajímavé pro české prostředí je však také navazující konstatování zmíněného německého komentáře, podle něhož *„[p]okud vysílací radu ovládají držitelé státních funkcí a mandátů, je kontrola programu před vysíláním skrytou cenzurou, kterou zakazuje čl. 5 odst. 1 věta třetí [Základního zákona].“*[443] V českých podmínkách postavení německých „vysílacích rad“ odpovídají právě Rada ČT a Rada ČRo.[444] Takový výklad naznačuje, že za nepřípustnou cenzuru lze za určitých okolností označit i zásah orgánu, který je součástí vnitřní struktury médií, ačkoli nevystupuje ve vrchnostenském postavení.

Komentář k Základnímu zákonu SRN kolektivu Mangoldt a další nenabízí bližší zdůvodnění tohoto závěru, argumentační oporu lze ovšem hledat v judikatuře Spolkového ústavního soudu. Ten z věty druhé čl. 5 odst. 1 Základního zákona, v níž je zaručena svoboda tisku a *„svoboda podávání zpráv rozhlasem a filmem“*, dovozuje povinnost státu upravit uspořádání rad veřejnoprávních médií takovým způsobem, aby bylo zaručeno oddělení (či odtažitost) veřejnoprávních médií od státu (*Staatsferne*).[445] Z tohoto důvodu nesmí orgány veřejnoprávních médií, které se podílejí na jejich základním rozhodování, *„podléhat kontrolnímu vlivu členů, kteří jsou součástí nebo na blízku státní moci.“*[446] Podle Spolkového ústavního soudu by proto jejich podíl „*neměl přesáhnout jednu třetinu členů daných orgánů.“*[447] Takovými osobami rozumí německý ústavní soud např. členy vlády či zákonodárného sboru, starosty a další čelní představitele územních samospráv, ale také osoby nominované politickými stranami, které, ač nejsou součástí státní moci, musí být považovány za blízké státu.[448] Princip odtažitosti od státní sféry tak sleduje cíl *„zabránit politické instrumentalizaci vysílání,“*[449] tedy znemožnit, aby se média veřejné služby stala nástrojem prosazování partikulárních politických zájmů jednotlivců blízkých státní sféře (tj. i politickým stranám).

Ustanovení o inkompatibilitě členství v radách třech celostátních médií veřejné služby v českém prostředí zapovídají výkon vypočtených veřejných funkcí i členství v politických stranách.[450] Na druhou stranu, podle německé úpravy nestátní organizace mohou přímo jmenovat

[442] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 117, případně MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 640.
[443] MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 640.
[444] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 95 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[445] BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11 -, Rn. 1-135, § 43.
[446] Tamtéž, § 43.
[447] Tamtéž, § 51.
[448] Tamtéž, §§ 59-63.
[449] Tamtéž, § 47.
[450] § 5 zákona o ČRo, § 5 zákona o ČT, § 5 zákona o ČTK.

či volit členy mediálních rad, oproti tomu česká úprava jim svěřuje pouze oprávnění navrhovat kandidáty, kteří jsou následně voleni a odpovědni přímo státnímu orgánu obsazenému politiky.[451]

Lze tedy jistě uvažovat, zda jsou závěry Spolkového ústavního soudu přenositelné i na český model médií veřejné služby, neboť tuzemská úprava je v mnoha směrech méně důsledná. Například podle Pouperové však mj. právě argumentace z výše citovaného rozhodnutí je v českém prostředí aplikovatelná, neboť zdejší zákonný rámec vnitřní organizace médií veřejné služby z té německé (byť nedokonale) vychází.[452]

Vedle toho lze pro odkazovaný německý argument nalézt oporu také v tuzemské historické zkušenosti s cenzurními zásahy z období komunistického Československa. S nástupem tzv. normalizace předběžná cenzura ze strany státních orgánů formálně zcela vymizela. V rámci „rozptýlené cenzurní soustavy" však předběžné zásahy probíhaly uvnitř redakcí samotných médií[453] – z dnešního pohledu by tak takový proces bylo možné s nutnou dávkou naivity považovat za běžnou redakční politiku. Nelze však přehlížet fakt, že představitelé orgánů odpovědných za obsah, kteří se podíleli na jeho předběžném schvalování před publikací, tj. šéfredaktoři, byli z definice loajální a odpovědní státostraně, neboť jejich funkce byla podmiňována členstvím v KSČ.[454] Tento *„princip odpovědnosti politicky spolehlivých osob"*[455] přitom zůstal určující zásadou komunistického ovládání mediální scény až do sametové revoluce a znovuzakotvení zákazu cenzury. Konstrukce vycházející z výkladu německé literatury tak v českém kontextu může působit poměrně přiléhavě i z tohoto důvodu.

S ohledem na výslovný zákaz jakékoli ingerence vysílacích rad médií veřejné služby do publikovaného obsahu[456] by v tuzemsku pro úvahy o aplikaci ústavního zákazu cenzury neměl být vůbec prostor. Zajímavý je však v tomto ohledu nedávný vývoj na Slovensku. Začátkem letošního března předložilo tamní ministerstvo kultury do mezirezortního připomínkového řízení návrh nového zákona o Slovenské televizi a rozhlasu,[457] který měl nahradit původní úpravu vysílání veřejné služby v zemi. Legislativní změna, která byla kritiky vnímána jako součást snah kabinetu Roberta Fica o ovládnutí Rozhlasu a televize Slovenska, měla zavést řadu systémových změn

[451] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 95 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[452] Tamtéž.
[453] WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu : cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Praha: Academia, 2015, s. 1103.
[454] Tamtéž, 1110.
[455] Tamtéž.
[456] Zákon o ČT, § 8 odst. 4, zákon o ČRo, § 8 odst. 4.
[457] MINISTERSTVO KULTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Návrh zákona o Slovenskej televízii a rozhlase, LP/2024/112. In: *slov-lex.sk* [online]. Bratislava, 2024 [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-112.

podlamujících její nezávislost.[458] Vedle již dříve existující *Rady Rozhlasu a televize Slovenska* (ekvivalent Rady ČT a Rady ČRo, podle navrhované novely *Rada Slovenské televize a rozhlasu*), návrh zřizoval zcela nový orgán média, tzv. *programovou radu*, jíž byla zcela bezprecedentně svěřena pravomoc posuzovat a kontrolovat program obou médií *„z hlediska dodržování veřejnoprávního charakteru vysílání.“*[459]

Programová rada měla přitom sestávat z 11 členů, z nichž 9 mělo být volených a odvolatelných Národní radou Slovenské republiky[460] z kandidátů navržených *„subjekty působícími […] v oblasti umění a audiovize.“*[461] Ačkoli u členů programové rady měla platit obdobná inkompatibilita s výkonem státních úřadů a funkcí v politických stranách jako u členů vysílací rady,[462] s ohledem na způsob vzniku funkce a následnou odpovědnost z jejího výkonu nešlo o naplnění požadavku „odtažitosti“ od státní sféry známého z německého prostředí vůbec hovořit. Politicky obsazovanému, a tedy i státní (politické) sféře blízkému orgánu měla být přitom svěřena pravomoc zásadním způsobem zasahovat do obsahové tvorby média. V případě zjištění porušení kaučukově formulovaného *„veřejnoprávního charakteru vysílání“*, měla mít programová rada možnost se obrátit na generálního ředitele s výzvou k *„odstranění nedostatků ve vysílání programu veřejné služby.“*[463] Návrh zákona za tímto účelem svěřoval členům programové rady pravomoc požadovat od Slovenské televize a rozhlasu informace související s působností programové rady.[464] Podobné vymezení kompetencí umožňovalo – nebo přinejmenším nebránilo – zavedení předkládací povinnosti, resp. předběžného schvalování obsahu vysílání ze strany funkcionářů volených a odpovědných parlamentu. Ostatně už samotná důvodová zpráva předpokládala, že programová rada má *„důsledně plnit úlohu spolutvůrce a kontrolního orgánu programů vysílaných ve veřejném zájmu.“*[465]

Navrhovaná úprava tak ostře kontrastovala s českým legislativním rámcem výslovně zakazujícím zásahy mediálních rad do výroby a vysílání pořadů.[466] Lze jistě diskutovat o vhodnosti

[458] GRIM, Jakub. Slovenská veřejnoprávní RTVS zanikne. Změny z pera ministerstva televizi a rozhlas podřídí vládě. In: *iROZHLAS* [online]. 12. 3. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/slovenska-verejnopravni-rtvs-zanikne-zmeny-z-pera-ministerstva-televizi-a_2403121454_jgr.
[459] MINISTERSTVO KULTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Návrh zákona o Slovenskej televízii a rozhlase, LP/2024/112. In: *slov-lex.sk* [online]. Bratislava, 2024 [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-112, § 21 odst. 1.
[460] Tamtéž, § 22 odst. 2.
[461] Tamtéž, § 22 odst. 3.
[462] Tamtéž, § 22 odst. 8.
[463] Tamtéž, § 21 odst. 2.
[464] Tamtéž, § 21 odst. 3.
[465] MINISTERSTVO KULTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Dôvodová správa, všeobecná časť, LP/2024/112. In: *slov-lex.sk* [online]. Bratislava, 2024 [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-112.
[466] § 8 odst. 4 zákona o ČT, § 8 odst. 4 zákona o ČRo.

aplikace ústavního zákazu cenzury na podobnou úpravu, a to například s ohledem na míru blízkosti členů podobně konstruovaného orgánu ke státní sféře, případně s ohledem na formální povinnost vykonávat funkci nestranně. Nicméně, možnost obsazení orgánu vykonávajícího redakční politiku politickými nominanty podle březnového návrhu vykazovalo mnohé podobnosti s fungováním normalizační cenzury uvnitř redakcí. S měsíčním odstupem nicméně slovenská vláda usnesením schválila revidovanou verzi návrhu zákona, která již se zřízením programové rady nepočítá.[467]

Vedle specifického případu ze Slovenské republiky však lze uvažovat o aplikovatelnosti nastíněné argumentační linie na jistý segment tuzemského mediálního provozu, kde jsou předběžné zásahy přímo ze strany nositelů veřejných funkcí.

8.6. Tisk a vysílání územních samosprávných celků

8.6.1 Předběžné schvalování obsahu v médiích územních samospráv

Podstatná část obcí a krajů napříč republikou vydává tzv. radniční zpravodaje, které upravuje od roku 2013 v § 3 písm. g) tiskový zákon pod označením *periodický tisk územních samosprávných celků* (dále jen „periodika ÚSC“ a „ÚSC“). Legální definice je vymezuje jako periodický tisk, *„jehož vydavatelem je [ÚSC] nebo právnická osoba zřízená či založená [ÚSC] či společně více [ÚSC] nebo právnická osoba, kterou [ÚSC] sám nebo spolu s dalšími [ÚSC] ovládá podle zvláštního právního předpisu, anebo periodický tisk, jehož obsah, vydání a veřejné šíření zajišťuje jiný vydavatel na základě smlouvy s [ÚSC] či společně s více [ÚSC].“*[468] Zákon dále upravuje povinnost vydavatelů periodik ÚSC poskytovat *„objektivní a vyvážené informace o [ÚSC].“*[469] Obdobně mohou samosprávy provozovat vlastní vysílání, zákon o vysílání však neupravuje žádné zvláštní povinnosti pro provozovatele „vysílání územních samosprávných celků“.

Z hlediska ústavního zákazu cenzury může být relevantní proces vytváření obsahu takových tiskovin či vysílání. Provozování tzv. radničních médií totiž provází reálná hrozba manipulace s obsahem, a to zavedením jeho předběžné kontroly ze strany orgánů samospráv, resp. vládnoucích většin na radnicích a hejtmanstvích. Zatímco vysílání v kontextu zákazu cenzury není věnováno příliš pozornosti, vydávání periodik ÚSC je dlouhodobě předmětem zájmu spolku

[467] MINISTERSTVO KULTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Návrh zákona o Slovenskej televízii a rozhlase a o zmene niektorých zákonov, 17537/2024. In: *hsr.rokovania.sk* [online]. Bratislava, 2024 [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://hsr.rokovania.sk/175372024-/?csrt=1192864435761179251 4.
[468] Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 3 písm. g).
[469] Tamtéž, § 4a.

Oživení.cz, který systematicky upozorňuje na to, že mnohé lokální zpravodaje jsou z velké části nástrojem prosazování partikulárních politických zájmů. Ze studie z roku 2015, v níž spolek podrobil obsahové analýze vzorek 100 periodik, vyplývá, že mezi mírou organizační propojenosti redakcí periodik ÚSC a (ne)vyvážeností jejich obsahu existuje jasná spojitost.[470] Kupříkladu, nejnižší objektivitu a vyváženost vykazovala periodika, kde konečné rozhodnutí o publikaci obsahu činily přímo obecní rady, resp. starostové.[471] Obdobně pluralita publikovaných názorů, které se v tiskovinách objevovaly, byla výrazně vyšší (o 27 %) u těch periodik, která měla formálně zřízenu redakční radu.[472]

Vedle empirických závěrů však spolek předkládá na několika místech také právní kvalifikaci zásahů do obsahu periodik ÚSC ze strany politických představitelů, především výkonných orgánů samospráv (rady obce, resp. starosty). Takové předběžné schvalování označuje za protiústavní cenzuru ve smyslu článku 17 odst. 3 Listiny.[473] Závěry však nejsou doprovozeny bližší právní argumentací.

Za běžných okolností není fungování mechanismů předběžného schvalování obsahu periodik ze strany orgánů samospráv, resp. jejich volených představitelů, považováno za protiprávní ani dozorovými správními orgány.[474] Předběžné zásahy orgánů obce do obsahu periodik ÚSC bývají jen zřídka předmětem soudního přezkumu. Zajímavou výjimkou je rozhodnutí českobudějovického krajského soudu ve známém případu neplatnosti komunálních voleb v obci Strakonice.[475] Krajský soud se v něm věnoval otázce potlačení svobodné soutěže politických sil obecní radou, která krom jiného v předvolebním období změnou smlouvy s

[470] KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf, s. 21 a n.
[471] Tamtéž, s. 26.
[472] Tamtéž, s. 22.
[473] Tamtéž, s. 16 a 41.
[474] Odpověď Ministerstva kultury, odboru médií a audiovize, na žádost o poskytnutí informací ze dne 5. 12. 2022, č. j. MK 69754/2022 OMA: *„Podněty či dotazy často cílí na podobu pravidel pro vydávání obecních periodik, které obce přijímají, nebo na složení redakční rady. Tyto záležitosti jsou však zcela v kompetenci územních samosprávných celků a Ministerstvo kultury do nich nemůže nijak zasahovat. Stížnosti na předběžné znemožnění (omezení či zákaz) uveřejnění určitého obsahu jsou sporadické…“*
Odpověď Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, na žádost o poskytnutí informací ze dne 8. 11. 2022, č. j. MV-189295-2/ODK-2022: *„…Ministerstvo vnitra nedohlíží na postup orgánů obce při vytváření obsahu místního zpravodajství, které je dále rozšiřováno prostřednictvím místních sdělovacích prostředků. Ministerstvo vnitra v souladu s § 123 a násl. zákona č. 128/2000 Sb., o obcích (obecní zřízení), ve znění pozdějších předpisů […], vykonává dozor nad vydáváním a obsahem obecně závazných vyhlášek obcí a usnesení, rozhodnutí a jiných opatření orgánů obcí v samostatné působnosti. Právě úprava obsažená v tiskovém zákoně vylučuje (viz § 124 odst. 6 zákona o obcích) využití „obecných“ dozorových či kontrolních pravomocí, k nimž je Ministerstvo vnitra, ve vztahu k autonomii obcí, založené na principech zastupitelské demokracie, s akcentem na tzv. zásadu minimalizace zásahů státu do činnosti územní samosprávy, zmocněno § 123 a násl. Zákona o obcích.“*
[475] Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, sp. zn. 52 A 16/2018.

vydavatelem zakázala politickou propagaci v místním zpravodaji[476] a postupně obsadila plakátovací plochy na území obce.[477] Radniční koalice se tím snažila vytěsnit z veřejného prostoru předvolební agitaci konkurenčních subjektů. Rada obce pak formou usnesení přímo zabránila otištění několika kritických příspěvků.[478] V rozsudku byly kroky vládnoucí koalice vyhodnoceny jako protizákonné omezení volební kampaně s tím, že *„[t]ato zcela bezprecedentní a dosud nepředstavitelná cenzura svěřená do rukou členů rady města nemůže být soudem přehlížena či snad tolerována. Uvedeným postupem si vedoucí orgán města usurpoval pravomoc uveřejňovat pouze takové články, které jsou pro vedení města […] příznivé. Tímto způsobem jednoznačně docházelo po celé předchozí volební období k omezování politické propagace konkurenčních politických subjektů, ať už v případě zákazu politické reklamy, nebo v případě zákazu zveřejnění článků obsahujících kritiku směřovanou vůči vedení města.“*[479]

Rozsudek však nepřispívá k ujasnění aplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 v dané oblasti, pojem cenzura totiž figuruje pouze v citovaném úseku, není navíc odkázáno na příslušné ustanovení Listiny. Ba naopak, také Ústavní soud v předcházejícím řízení o ústavní stížnosti aproboval závěr krajského soudu, že jednotlivé kroky by ve své samostatnosti z hlediska ústavních kautel obstály. Problematické bylo pouze jejich účelové načasování v probíhajícím volebním procesu.[480]

Vedle stanoviska spolku Oživení se s odkazy na čl. 17 odst. 3 v souvislosti s vydáváním periodik ÚSC v tuzemsku setkat nelze. Jak bylo již zmíněno v návaznosti na závěry Michala Bartoně[481] a americký případ *Lovell v. Griffin*, ústavní zákaz je bez pochyby aplikovatelný na zásahy územních samosprávných celků, vystupují-li v postavení normotvůčce, orgánu veřejné moci, resp. vykonavatelů vrchnostenské veřejné správy. Rozporné s ústavním zákazem cenzury by mohly být například obecně závazné vyhlášky obcí zakládající předkládací povinnost ve vztahu k tiskovinám šířeným (případně plakátům vylepovaným) na území obce. Vydávání periodik či provozování vysílání však takovým vrchnostenským jednáním není.

V prvé řadě – obdobně jako činnost veřejnoprávních médií lze vydávání periodik ÚSC a provozování vysílání označit za výkon nevrchnostenské veřejné správy.[482] Samosprávy provozováním médií poskytují určitou službu veřejnosti – nepodnikatelskou formou obstarávají za užití veřejných prostředků informační servis pro své občany.[483] Současně neexistuje legislativa,

[476] Tamtéž, bod 138.
[477] Tamtéž, bod 129-136.
[478] Tamtéž, bod 144.
[479] Tamtéž, bod 145.
[480] Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18, část VI. c).
[481] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[482] Tamtéž, s. 114.
[483] HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009, s. 12–13.

která by zakládala veřejné subjektivní právo na publikování určitého obsahu, jako tomu bylo v případě volebních spotů v ČT a ČRo (srov. podkapitola 8.5.2.).[484]

Na rozdíl od úpravy třech zákonem zřizovaných médií veřejné služby však u médií provozovaných samosprávami zákonodárce nijak neřeší otázku oddělení tvorby a schvalování obsahu od rozhodování orgánů veřejné moci, resp. nositelů veřejných funkcí. Stejně tak taková média nejsou zřizována formou obecně závazného předpisu, ale běžným právním jednáním územních samosprávných celků. Lze se tak v praxi setkat s několika způsoby správy a řízení radničních periodik. (Níže uvedené závěry se uplatní i vůči provozování lokálního vysílání, není-li uvedeno výslovně jinak.)

Jak vyplývá z citované legální definice, vydavatelem může být v prvé řadě samotná obec. V takovém případě připadá v úvahu několik organizačních uspořádání vydavatelské činnosti. Spolek Oživení považuje za nejvhodnější takový model, v němž je funkce redakce rozlišena od kompetencí zvlášť zřízené redakční rady, která pouze nastiňuje základní směřování periodika a hodnotí jeho obsah zásadně *ex post*.[485] Takový ideál však není zdaleka pravidlem a v praxi tak mohou funkce redakce a redakční rady zcela splývat. Redakční rady se tak mohou podílet na přípravě, ale přirozeně i předběžném schvalování obsahu zpravodajů. Mohou přitom vykazovat různou míru závislosti na (volených) orgánech ÚSC – některé mohou být obsazeny úředníky obce[486] či nezávislými osobnostmi z oblasti kultury, v jiných budou členy sice politici, bude ovšem dbáno na paritní zastoupení opozice a vládnoucích subjektů.[487] Některé redakční rady

[484] Tiskový zákon společně se zakotvením zvláštní kategorie periodického tisku ÚSC zavedl v § 4a rovněž povinnost vydavatele *„poskytnout přiměřený prostor pro uveřejnění sdělení, které vyjadřuje názory členů zastupitelstva [ÚSC], týkající se tohoto [ÚSC].“* Podle § 11a odst. 1 tiskového zákona zastupitel ÚSC *„může požadovat na vydavateli uveřejnění doplňující informace,“* neuveřejní-li vydavatel sdělení do stanovené lhůty, resp. v nejbližším vydání, resp. uveřejní-li jej, ale ne v dostatečném rozsahu. Daná úprava však vychází z institutů práva na odpověď a práva na dodatečné sdělení, tedy soukromých subjektivních práv [CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr, URBÁNEK, Jiří. § 11a [Doplňující informace]. In: CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr, URBÁNEK, Jiří. *Mediální právo. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018, s. 29, marg. č. 1.].
Naznačuje to mj. skutečnost, že soudní ochrana tohoto práva zastupitelů je svěřena civilním soudům, přičemž se uplatní stejné ustanovení tiskového zákona (§ 14), jehož se užívá při žalobách sledujících uplatnění práva na uveřejnění odpovědi a dodatečného sdělení. Ačkoli paradoxně toto oprávnění vyplývá z veřejné funkce člena zastupitelstva, způsob vymáhání a kontext zakotvení tohoto institutu napovídá, že se nejedná o veřejné subjektivní právo, o kterém by vydavatel vrchnostensky rozhodoval.
[485] KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf, s. 41.
[486] Například v Děčíně plní funkci redakce přímo bez dalšího *„pracovníci oddělení tiskového a vnějších vztahů [magistrátu].“* [STATUTÁRNÍ MĚSTO DĚČÍN. Pravidla pro vydávání periodického tisku města Děčín (Zpravodaj). In: *mmdecin.cz.* [online]. Česká republika: Statutární město Děčín, 5. 12. 2023. [cit. 1. 3. 2024] Dostupné z: https://www.mmdecin.cz/zpravodaj-mesta-decin/5715-pravidla-pro-vydavani-periodickeho-tisku-mesta-decin-zpravodaj/file.]
[487] Např. členové redakční rady periodika vydávaném statutárním městem Brnem mají být členové jmenováni radou města z okruhu zaměstnanců magistrátu a nominantů politických subjektů, jejichž představitelé byli zvoleni do zastupitelstva. [STATUTÁRNÍ MĚSTO BRNO. Zásady pro vydávání Brněnského metropolitanu. In:

mohou být jmenovány radami obcí, jiné zastupitelstvy, či vzácně např. tajemníky obecních úřadů.[488] Výjimkou nejsou situace, kdy se redakční rady, a tudíž i média samotná, ocitají pevně v rukou vládnoucích koalic.[489]

Lze najít nejednu obec, v níž není redakční rada periodika ustavena vůbec.[490] Obsah periodika tak může být v lepším případě vytvářen a schvalován přímo úředníky ÚSC, v horším případě třeba i bezprostředně politickými představiteli. Zvláště u malých obcí není vyloučeno, aby příspěvky v místním zpravodaji podléhaly přímému schválení starosty. V některých samosprávách jsou redakční rady přímo obsazeny členy rady obce a exekutivní orgány samosprávy se tak překrývají s vnitřními orgány periodik.[491] Rozhoduje-li v takovém případě redakční rada periodika o (ne)otištění určitého článku, rozhoduje stejným postupem a ve stejném složení jako rada obce.

Kupříkladu ve zmiňovaných Strakonicích v období, které se stalo předmětem soudního přezkumu, byla redakční rada zřízena a jejím úkolem mělo být právě schvalování obsahu před jeho publikací.[492] Navzdory tomu však byla v roce 2017 publikace několika příspěvků kritických k vládnoucí většině zamítnuta přímo usnesením rady obce.[493]

V postavení vydavatele periodika však nemusí být přímo radnice a hejtmanství samotné. Některé samosprávy tak delegují tuto činnost na své příspěvkové organizace či právnické osoby zřízené soukromoprávním jednáním, případně osoby nezřízené, ale ovládané samosprávou.[494] Ačkoli jsou v takových případech formálně vydavatelem registrovaným v databázi periodického tisku vedené ministerstvem kultury tyto samostatné právní subjekty, stále může být jejich redakční rada (formálně např. statutem) obsazena nositeli volených funkcí s pravomocí *ex ante* obsah schvalovat.

---

cosedeje.brno.cz. [online]. Česká republika: Statutární město Brno, 6. 3. 2024. [cit. 1. 3. 2024] Dostupné z: https://cosedeje.brno.cz/w/zasady-pro-vydavani-brnenskeho-metropolitanu, oddíl 3., čl. 1 písm. a)-c)]

[488] KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf, s. 22.

[489] Tamtéž, s. 24.

[490] Ze statutárních měst je tak tomu například v Karviné, kde redakční rada není ani zřízena, ani není výkon redakční politiky žádným veřejně dostupným právním aktem svěřen konkrétnímu orgánu [STATUTÁRNÍ MĚSTO KARVINÁ. Zveřejnění poskytnutých informací dle § 5 odst. 3 zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů, žádost č. 61/2022 ze dne 25. 8. 2022. Dostupné z: https://www.karvina.cz/file/7909_1_1/.]

[491] V rámci vzorku 100 periodik zkoumaných ve studii spolku Oživení procházelo jednotlivé příspěvky schválením starosty či členy rady obce v obce 5,6 % případů [KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf, s. 26].

[492] Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, sp. zn. 52 A 16/2018, bod 144.

[493] Tamtéž, bod 144.

[494] Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, § 3 písm. g).

Vedle toho mohou územní samosprávy přistoupit ke sjednání soukromoprávního závazku vydávat obecní periodika na základě smlouvy o dílo s jinými samostatnými subjekty (samosprávou neovládanými). Taková forma vydávání je už poměrně vzdálena přímému dosahu nositelů politických funkcí a orgánů samospráv. Přesto lze prostřednictvím smluvních ujednání zabezpečit preventivní kontrolu obsahu vydávaného těmito osobami se srovnatelnou efektivitou.

Díky odlišné úpravě provozování vysílání je podrobně zachycen v rozhodnutí RRTV případ Libereckého kraje,[495] pro který do začátku loňského roku provozovala regionální televizní vysílání na základě smlouvy o dílo běžná obchodní korporace. Podle této smlouvy měl Liberecký kraj určit kontaktní osobu, která za něj *„udílí požadavky a pokyny na obsah Pořadu a Spotů, připomínkuje koncepty Pořadu a Spotů a schvaluje je před jejich vysíláním.“*[496] Kontaktními osobami pak byly pracovnice krajského úřadu.[497] Uvedená formulace působí jako kvintesence administrativní cenzury v tradičním smyslu. Předkládací povinnost však nebyla založena veřejnoprávním předpisem, nýbrž ujednáním v soukromoprávní smlouvě, které bylo RRTV shledáno rozporným se zákonem, neboť ten ukládá vysílatelům povinnost *„provozovat vysílání vlastním jménem, na vlastní účet a na vlastní odpovědnost a nést odpovědnost za obsah vysílání.“*[498] Na první pohled by tak bylo možné aplikovatelnost ústavního zákazu cenzury odmítnout pro absenci zapojení veřejné moci.

Klíčovou otázkou tak je, zda jsou výše zmíněné (možnosti) ingerence do obsahu součástí legitimní redakční politiky coby soukromoprávního nevrchnostenského jednání (v samostatné působnosti) samosprávy jako vydavatele, zřizovatele, resp. zadavatele, nebo zda připadá v úvahu přemýšlet o nich v intencích čl. 17 odst. 3 proto, že jsou založeny na předkládací, resp. schvalovací povinnosti realizované členy volených orgánů územní samosprávy.[499]

---

[495] Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 24. 1. 2023, sp. zn. RRTV/2022/798/beh.
[496] Tamtéž.
[497] Ověřeno vyhledáním pracovního zařazení úředních osob označených za Kontaktní osoby v textu smlouvy o dílo č. OLP/3774/2021 VZMR/0174/21 "Krajský magazín a další zpravodajsko-publicistické pořady".
[498] Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů, § 32 odst. 1 písm. a).
[499] Pro další analýzu lze vyloučit formy vydávání periodik ÚSC, které nejsou z hlediska ústavního zákazu cenzury problematické v žádném případě. To bude platit pro ideální institucionální nastavení, v němž je zabezpečeno určitým způsobem oddělení redakce a redakční rady, která je zřízena formální cestou tak, aby nehrozila nežádoucí ingerence ze strany orgánů ÚSC. V takovém případě by šlo o blížící se zákonnému režimu vnitřního uspořádání médií veřejné služby. Například členům redakce zpravodaje vydávaného v Brně je uloženo vytvářet obsah *„v souladu se žurnalistickými profesními pravidly, […] (Etickým kodexem Syndikátu novinářů), právem a [v usnesení popsanými] zásadami. Členové redakce jsou přitom v postavení novináře, nikoliv pracovníka public relations. […] O finální podobě každého čísla BM před jeho odesláním do tisku a distribuce rozhoduje redakce.“* Současně není redakční radě umožněno předběžně schvalovat obsah jednotlivých vydání [STATUTÁRNÍ MĚSTO BRNO. Zásady pro vydávání Brněnského metropolitanu. In: *cosedeje.brno.cz.* [online]. Česká republika: Statutární město Brno, 6. 3. 2024. [cit. 1. 3. 2024] Dostupné z: https://cosedeje.brno.cz/w/zasady-pro-vydavani-brnenskeho-metropolitanu, čl. 2 písm. j)].
Totéž bude platit pro případy, kdy bude delegováno vydavatelství periodika na samostatnou právnickou osobu bez dalšího, tj. bez jakékoli možnosti ovlivnit konkrétní produkovaný obsah. Jakkoli mohou být podobná ustanovení v praxi pouze formální fasádou, představují alespoň minimální záruku, která však v tuzemsku není zdaleka pravidlem.

8.6.2 Média územních samospráv a princip odtažitosti od státu

V souvislosti s výkladem popsaným v podkapitole 8.5.3 se ve vztahu k periodikům a vysílání ÚSC otevírá řada zajímavých otázek. Územní samosprávný celek – jindy adresát ústavního zákazu cenzury[500] – se zde paradoxně ocitá v postavení vydavatele či vysílatele – tj. za běžných okolností nositele svobody projevu. Coby právnická osoba (veřejnoprávní korporace) vázaná běžně v soukromoprávních vztazích zásadou legální licence tak realizuje prostřednictvím svých orgánů či smluvních závazků redakční politiku v médiích, která provozuje, resp. financuje.

S ohledem na to, že tato činnost nemá vrchnostenskou povahu, jedinou výjimkou z pravidla neaplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury by v tomto případě mohl být právě výklad zmiňovaný Pavlem Molkem a německou doktrínou ve vztahu k aplikovatelnosti zákazu cenzury na předběžnou kontrolu ze strany mediálních rad vysílatelů veřejné služby. Jinými slovy, nabízí se úvaha, zda předběžné schvalování obsahu v médiích ÚSC není „skrytou cenzurou" realizovanou skrze orgány „*ovláda[né] držitel[i] státních funkcí a mandátů.*"[501] Je nicméně potřeba se vypořádat s otázkou, zda je vůbec takový výklad použitelný mimo kontext třech zákonem zřízených médií veřejné služby.

Spolek Oživení ve své studii uvádí, že na obecní zpravodaje by měly být kladeny obdobné nároky jako na celostátní veřejnoprávní média.[502] Pojem veřejnoprávních médií není právním termínem,[503] v literatuře však bývá vymezován jako protiklad médií komerčních na jedné straně, a médií státních na straně druhé.[504] Podle Pouperové se státní vysílání vyznačuje tím, že *„je závislé na vládě, která přímo určuje podobu vysílání[,] […] rozhoduje vůbec o zřízení státního vysílání, o obsazení řídících a kontrolních orgánů a v neposlední řadě také přímo drží nebo určuje zdroje, z nichž je státní vysílání financováno."*[505] Naopak pro vysílání veřejnoprávní je typické zabezpečení určitého institucionálního i organizačního „odstupu od státní sféry" (srov. právě podkapitola 8.5.3). Autorka přitom existenci státních médií spojuje s totalitními režimy a státem kontrolovanou propagandou.[506]

S ohledem na to, že zákon neukládá povinnost odstínit přímý či zprostředkovaný politický a ekonomický vliv orgánů samospráv, resp. nositelů veřejných funkcí, vykazují mnohá periodika

[500] BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010, s. 131.
[501] MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz : Kommentar*. München: C.H. Beck, 2018, s. 641.
[502] KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf, s. 39-40.
[503] Např. zákon o ČT a ČRo hovoří pouze o výkonu veřejné služby (§ 2 zákona o ČT, § 2 zákona o ČRo).
[504] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 61 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[505] Tamtéž, s. 61.
[506] Tamtéž, s. 62.

ÚSC, resp. jejich lokální televize, spíše charakteristiky médií státních. Zákonodárce při zakotvení speciální úpravy periodik ÚSC zvolil legislativní konstrukci (§ 4a tiskového zákona) orientovanou na výsledek (povinnost poskytovat objektivní a vyvážené informace), nikoli zavedení adekvátních institucionálních záruk k němu směřujících.[507] Otázkou však je, zda lze dělení médií na veřejnoprávní a státní vnímat jako pouhou teoretickou systematizaci a označení periodik za státní média považovat výhradně jako popis faktického stavu, či zda lze dovodit určitou normativní povahu konceptu veřejnoprávních médií a chápat tak státní média jako něco nežádoucího, jak naznačuje Pouperová. Z argumentace spolku Oživení je zjevný příklon spíše k druhé variantě, když ve studii konstatuje, že periodika ÚSC *„naplňují […] znaky veřejnoprávního média, což by se mělo více odrážet ve snaze vydavatelů o objektivnější a názorově pestřejší obsah.“*[508]

Určitou oporu pro takový výklad lze nalézt v judikatuře Ústavního soudu a Nejvyššího správního soudu, která historicky načrtla jednoznačnou spojitost mezi postavením periodik ÚSC a „tradičními“ médii veřejné služby ve vztahu k otázce rovnosti příležitostí kandidátů ve volební kampani.

Ústavní soud ve svém nálezu Pl. ÚS 73/04 (kauza Nádvorník) odmítl extenzivní výklad Nejvyššího správního soudu aplikující omezení využití plakátovacích ploch v průběhu kampaně na periodika ÚSC, a naopak je přirovnal spíše k veřejnoprávním médiím.[509] Následně dovodil odlišnost jejich postavení oproti periodikům vydávaným běžnými vydavateli: *„Není pochyb o tom, že sdělovací prostředky, kterými disponují územní samosprávné celky, i když nejde o úřední věstníky, na které se tiskový zákon nevztahuje, podléhají z hlediska využití ve volební kampani přísnějším pravidlům, než je tomu v případě vydavatelů, kteří jsou osobami soukromého práva. […] Nelze však souhlasit s navrhovatelkou, podle které platí pravidlo čl. 2 odst. 3 Listiny, že co není zakázáno, je dovoleno. Pro tyto tiskoviny v případě jejich zpřístupnění volebním stranám platí zásada rovnosti šancí, která plyne z principu svobodné soutěže politických stran a politických sil (čl. 5 Ústavy, čl. 22 Listiny), jak správně dovodil Nejvyšší správní soud. Jiný postup by mohl voličům naznačovat, že obec jako veřejnoprávní korporace preferuje jen určité volební strany.“*[510] Ačkoli tak v tiskovém zákoně taková zvláštní povinnost zakotvena nebyla, Ústavní soud vyzdvihl

[507] Vymáhacím mechanismem má být institut práva zastupitele na zveřejnění doplňující informace, resp. soudní přezkum porušení tohoto práva (§ 11a tiskového zákona). Ani tato záruka však nemotivuje nijak ke změně vnitřní organizace redakcí periodik ÚSC.
[508] KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf, s. 38.
[509] Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.
[510] Tamtéž.

specifickou povahu periodik ÚSC a pouze s odkazem na to, že jsou *„v rukou veřejné moci,“* dovodil, že *„musí zachovávat korektnost a neutralitu.“*[511]

Na citovaný nález Ústavního soudu odkázal Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006 s tím, že *„[p]ožadavek vyváženosti dále stíhá specificky Českou televizi a Český rozhlas, stejně jako případná jiná veřejnoprávní média (příkladem může posloužit typicky po internetu vysílané Rádio Vnitro provozované Ministerstvem vnitra), ve zvláštní intenzitě právě v předvolební době, jak vyplývá ze zásady vyváženosti a rovného přístupu kandidujících subjektů v období volební kampaně do těchto médií.“*[512] Zdůraznil přitom, že zmíněné závěry Ústavního soudu k přístupu kandidujících subjektů do médií ÚSC jsou aplikovatelné i na jiná veřejnoprávní média.

Ačkoli je potřeba mít na paměti specifický kontext obou rozhodnutí, tj. problematiku volebního procesu a principu rovného přístupu k médiím veřejné služby, celkový způsob argumentace obou soudů není nepodstatný ani v souvislosti s běžným chodem periodik ÚSC mimo volební kampaň. Důvodová zpráva k novele tiskového zákona, která zakotvila institut periodik ÚSC a povinnosti jejich vydavatelů poskytovat objektivní a vyvážené informace totiž přímo odkazuje na posledně zmiňované rozhodnutí Nejvyššího správního soudu s tím, že § 4a tiskového zákona přímo vychází z principů v něm předestřených.[513] Závěry formulované v kontextu volebního procesu tak zákonodárce považoval za relevantní i v běžném mediálním provozu – alespoň ve vztahu k periodikům ÚSC.[514]

V tomto směru tak postavení samospráv jako vydavatelů periodik ÚSC nelze zcela ztotožňovat s vydavateli komerčních periodik, kteří se mohou dopouštět v zásadě jakýchkoli zásahů do obsahu v rámci výkonu vlastní svobody projevu, resp. svobody podnikání. Naopak, v duchu citovaných rozhodnutí a následné legislativní odpovědi zákonodárce lze spíše rozvést úvahu o jistých limitech ospravedlnitelnosti podobných zásahů zásadou legální licence.[515] Ačkoli je vydávání periodik realizováno v rámci samostatné působnosti obcí prostřednictvím soukromoprávního jednání, je-li možné navzdory absenci výslovné právní úpravy dovodit ze specifické povahy vydavatelů periodik ÚSC během volebního procesu určité povinnosti srovnatelné s médii veřejné služby, lze stěží tvrdit, že mimo volební kampaň periodika ÚSC svou

[511] Tamtéž, VI. b.
[512] Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006.
[513] Důvodová zpráva k zákonu č. 305/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, č. 305/2013 Dz, str. 11.
[514] Ne už ovšem ve vztahu k periodikům vydávaným např. státními orgány.
[515] Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04, VI. b.

specifickou povahu pozbývají. Totiž základní argumenty, z nichž vyšly vrcholné soudy ve dvou citovaných rozhodnutích, nejsou nutně spojeny výlučně s problematikou volební kampaně.

Také historicky se koncept veřejnoprávních médií a jejich organizačního uspořádání včetně principu „odtažitosti od státu" rodil v kontextu monopolního postavení těchto médií na informačním trhu.[516] V případě regionálních a lokálních médií je takřka monopolní postavení díky financování z veřejných zdrojů téměř pravidlem. Je-li účelem principu odtažitosti od státu zamezení politického a státního vlivu na obsah médií, podobné pravidlo v praxi vydávání periodik ÚS působí více než přirozeně a přiléhavě.[517]

Nelze tak *a priori* vyloučit aplikovatelnost výkladu ústavního zákazu cenzury popsaného v podkapitole 8.5.3 na předběžné schvalování obsahu periodik ÚSC či jejich vysílání ze strany orgánů ÚSC, resp. orgánů a osob nesplňujících požadavek odtažitosti od samosprávy, jakožto orgánu veřejné moci. Obdobně by bylo potřeba přistupovat i při posuzování případů, kdy je předkládací (schvalovací) mechanismus zakotven v soukromoprávním ujednání.

Přitom myšlenka, že schvalování obsahu v médiích veřejné služby nesmí vykonávat orgány ovládané většinově osobami, které lze považovat za blízké státu (zde samosprávám), natož orgány zcela splývající se státními orgány (orgány samosprávy), by směřovala k podobnému problému, který byl nastíněn již v podkapitole 8.3.2, tj. ke konfliktu mezi principem odpovědnosti vydavatele a zákazem cenzury. Protože samospráva jako vydavatel by nebyla nijak zbavena odpovědnosti za publikovaný obsah, ale zároveň by orgány, v nichž se utváří její vůle coby veřejnoprávní korporace, nemohly realizovat redakční politiku, takový výklad by implikoval nutnost zřídit určitou nezávislou organizační strukturu uvnitř médií (srov. podkapitola 8.3.2). Pouze za těchto okolností by mohl být argument ohledně aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury udržitelný.

Obdobné řešení nicméně navrhuje také spolek Oživení ve své studii, když doporučuje, že by pravidla pro vydávání periodik měla být upravena nejlépe usnesením zastupitelstva, přičemž by *„měla též zřetelně odlišit funkci redakce od funkce redakční rady (podobně jako je u veřejnoprávní televize či rozhlasu oddělena funkce Rady ČT či Rady ČRo od samotné instituce*

[516] POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Praha: Wolters Kluwer, 2016, s. 62 [elektronického souboru staženého ze systému ASPI].
[517] Naopak Moravec kritizuje paralelu, kterou načrtl Nejvyšší správní soud ve svém usnesení ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006, mezi Českou televizí, Českým rozhlasem a Rádiem Vnitro, provozovaným přímo ministerstvem bez zřízení nezávislé mediální rady [MORAVEC, Ondřej. Volební kampaň a média veřejné služby. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2012, s. 136].

televize a rozhlasu).“[518] Takto upravená redakční rada by podle spolku měla navíc mít pravomoc posuzovat obsah periodik výlučně zpětně, neboť předběžné schvalování by se dostávalo do rozporu právě se zákazem cenzury.[519]

Pro připuštění aplikace ústavního zákazu cenzury na nevrchnostenské zásahy při vydávání periodik ÚSC tak, jak ji naznačuje spolek Oživení, lze tudíž jistě najít argumentační oporu. Na druhou stranu, podobný výklad by ústil v celou řadu praktických komplikací. S ohledem na nedostatek personálních kapacit v řadě obcí, by povinnost zřízení nezávislých redakcí mohla zůstat jen neproveditelnou ambicí.

Nelze také přehlížet skutečnost, že vydavatelem periodik nemusí být pouze územní samosprávné celky, ale rovněž různé organizační složky státu. V databázi periodického tisku vedené Ministerstvem kultury je zapsáno několik desítek periodik vydávaných přímo jednotlivými ministerstvy,[520] ale třeba i městskou a státní policií,[521] jež požadavek „vyváženosti a objektivnosti“ dodržovat nemusí. Stejně tak podobné regulaci nepodléhají státní orgány, které jsou provozovateli vysílání. Pokud by však výše nastíněný výklad měl být doveden do důsledku, omezení vyplývající z ústavního zákazu cenzury pro vydavatele periodik ÚSC (provozovatele „vysílání ÚSC“) by bylo nezbytné aplikovat také na tato média.

[518] KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf, s. 39.
[519] Tamtéž, s. 41.
[520] *Ministerstvo kultury* [online]. Databáze periodického tisku pro veřejnost. Praha: Minsisterstvo kultury, 2024 [cit. 10. 3. 2024] Dostupné z: https://mk.gov.cz/databaze-periodickeho-tisku-pro-verejnost-cs-978?paging.pageNo=0#seznam.
[521] *Ministerstvo kultury* [online]. Databáze periodického tisku pro veřejnost. Praha: Minsisterstvo kultury, 2024 [cit. 10. 3. 2024] Dostupné z: https://mk.gov.cz/databaze-periodickeho-tisku-pro-verejnost-cs-978#seznam.

9. Závěr

Diplomová práce si kladla za cíl komplexně analyzovat obsah ústavního zákazu cenzury zakotveného v čl. 17 odst. 3 Listiny. Zkoumána tak byla jednak povaha tohoto ústavního pravidla, jednak rozsah jeho aplikovatelnosti, k čemuž bylo potřeba přistoupit k vymezení ústavně zakázané cenzury.

Úvodem práce zdůraznila, že při výkladu čl. 17 odst. 3 Listiny je potřeba se důsledně vyvarovat ztotožňování zakázané cenzury v pojetí českého ústavního práva s širokým mimoprávním chápáním pojmu cenzura, stejně jako s jeho užíváním v jurisdikcích, v nichž není zákaz cenzury zakotven jako explicitní pravidlo. To platí především ve vztahu k judikatuře ESLP, který obdobně jako Nejvyšší soud USA pracuje s doktrínou nepřípustnosti předběžných omezení, jejíž východiska se nicméně s ústavním zákazem cenzury překrývají jen částečně.

Lze v prvé řadě shrnout, že ústavní zákaz cenzury je nezbytné vnímat jako kategorické pravidlo, z něhož nejsou připuštěny výjimky za žádných okolností. Prolomení zápovědi nepřipadá v úvahu ani za obecně vymezených mimořádných stavů, jako tomu bylo historicky podle ústavních úprav na českém území. Absenci výslovné výjimky z pravidla je potřeba vnímat jako záměrné mlčení ústavodárce. Stejně tak není možné absolutní povahu zákazu prolomit z důvodů uvedených v limitační klauzuli čl. 17 odst. 4 Listiny, pojmově je tak vyloučeno posuzování proporcionality cenzury v pojetí Listiny. Relativizace absolutní povahy ústavního pravidla nepřipadá v úvahu bez ohledu na důležitost společenských zájmů ohrožených potenciálním zveřejněním určité informace nebo závažnost takového ohrožení. Neuplatní se tak ani výjimka z nepřípustnosti předběžných omezení z důvodu ochrany národní bezpečnosti, jak ji tradičně formuluje judikatura ESLP a Nejvyššího soudu USA.

Ačkoli formulace čl. 17 odst. 3 Listiny nevymezuje zakázanou cenzuru na rozdíl od předchozích československých úprav výslovně jako předběžnou, zápověď je potřeba vnímat jako limit směřující výhradně proti preventivním omezením svobody projevu. Naznačuje to už srovnání s výkladem podobně formulovaného německého ustanovení, především pak ale historický přístup k institutu v rakouském a československém ústavním pořádku, v němž zpravidla zákazy cenzury reagovaly na mechanismy předběžného schvalování, přičemž následné postihování již publikovaných sdělení na zápověď cenzury nijak nenaráželo.

Připuštění aplikace zákazu cenzury na následná omezení svobody projevu by vedlo ke střetu tohoto ústavního pravidla s úpravou přípustných omezení zakotvenou v limitační klauzuli čl. 17 odst. 4 Listiny. Za takových okolností by nebylo udržitelné vykládat ústavní zákaz cenzury jako bezvýjimečné pravidlo. Ze stejného důvodu je potřeba předběžnost omezení chápat

v absolutním smyslu, tedy jako zásah uplatněný před prvotní publikací informačního obsahu na jakémkoli fóru, nikoli jako zásah bránící dalšímu šíření již zveřejněného obsahu, neboť každý následný zásah má do jisté míry předběžnou povahu ve vztahu k určitému publiku.

Při odlišování přípustných (předběžných) omezení svobody projevu od ústavně zakázané cenzury nelze vycházet z cílů, které předmětný zásah sleduje, ani z povahy škodlivého obsahu, proti němuž směřuje. Navzdory závěrům starší slovenské judikatury a některých autorů tak není vhodné za určující kritérium pro dovození porušení čl. 17 odst. 3 Listiny považovat politickou motivaci zásahu. Ústavně zakázanou cenzuru je naopak potřeba vymezit jako určitou metodu, resp. formu omezení svobody projevu. S přihlédnutím k účelu, historickému vývoji institutu a zahraničnímu srovnání lze identifikovat dva základní prvky, z nichž cenzurní mechanismus zakázaný čl. 17 odst. 3 Listiny sestává. Jsou jimi povinnost předkládat informační obsah před jeho publikací k předběžnému schválení a zákaz tento obsah bez schválení publikovat. Kombinace těchto dvou opatření zavádí všeobecný dohled spočívající v plošné předběžné regulaci informačního toku. Právě na regulaci tohoto typu je potřeba omezit aplikovatelnost ústavního zákazu cenzury. Protiústavní cenzurou proto nemají být preventivní zásahy formou rozsudků a předběžných opatření ze strany soudů, resp. orgánů činných v trestním řízení – ty naopak podléhají režimu čl. 17 odst. 4 Listiny.

Pouze při takovém výkladu lze zachovat absolutní povahu ústavního zákazu cenzury jako „omezení přípustných omezení“ svobody projevu. Lze nicméně připustit, že předkládací povinnost, resp. zákaz publikace bez schválení, nemusí být výslovně zakotveny v pozitivním právu, ale mohou být vynucovány fakticky např. za užití automatické filtrace online obsahu před jeho publikací či fyzickým zadržením hmotného vyhotovení informačního obsahu před jeho distribucí.

Adresáty čl. 17 odst. 3 Listiny jsou pouze orgány veřejné moci. Ústavně zakázanou cenzurou tak mohou být výhradně vrchnostenská omezení svobody projevu. Ačkoli předběžné zásahy soukromých aktérů mohou mnohdy vykazovat srovnatelnou či větší škodlivost, odehrávají se v úrovni horizontálních vztahů, v rámci nichž tito aktéři vystupují zpravidla v postavení nositelů svobody projevu a aplikace ústavního zákazu cenzury na jejich jednání tak nepřipadá v úvahu.

Navzdory závěrům zaznívajícím ve slovenské literatuře zakázanou cenzurou nemůže být tzv. autocenzura v tradičních médiích sledující snahu předejít následnému postihu za publikaci škodlivého obsahu. Redakční politika a s ní spojené editorské zásahy jsou nástrojem nezbytným pro řádné fungování mediálního provozu, seberegulace pak žádoucím odrazem odpovědnosti nositele základního práva za učiněný projev. Není možné v témže právním rámci činit vydavatele a vysílatele odpovědnými za obsah, který publikují, a současně jim aplikací ústavní zápovědi

cenzury zakázat editorské zásahy. Přílišnou přísnost sankce a její způsobilost vyvolat nadměrnou seberegulaci v důsledku tzv. zmrazujícího efektu je potřeba posuzovat výhradně prizmatem limitační klauzule.

Nevhodný je rovněž výklad přijatý českými správními soudy, podle kterého je v rozporu s čl. 17 odst. 3 Listiny správní praxe spočívající v ukládání sankcí za porušení zákonných povinností vysílatele, jež jsou skutkově odlišná od těch, na něž byl vysílatel již dříve upozorněn, umožňuje-li úprava správnímu orgánu ukládat sankce pouze po předchozím formálním upozornění. Nežádoucí nadměrná opatrnost vyvolaná tím, že vysílatel nemá přesnou představu o typu jednání, kterého se nesmí opět dopustit, je typickým projevem autocenzury v obavě z následného omezení. Odkazy na ústavní zákaz cenzury jsou tak v tomto kontextu nepřípadné.

Jako zakázanou cenzuru nelze kvalifikovat ani zásahy do obsahu vytvářeného v tradičních médiích ze strany jejich vlastníků a jiných srovnatelně vlivných osob stojících vně redakcí. Takový výklad by implikoval povinnost zřízení určitých organizačních struktur uvnitř médií garantujících jistou míru nezávislosti redakcí, případně by bránil osobám podnikajícím na mediálním trhu podílet se na vytváření obsahu či uplatňovat svůj vliv na obsah produkovaný redakcemi. S ohledem na to, že vysílatelská a vydavatelská činnost jsou mj. formou výkonu svobody projevu (resp. podnikání) těchto aktérů, tyto otázky nijak neřeší ani současná úprava a právní praxe. Autocenzura ani ingerence vlivných osob z vnějšku redakcí nadto nejsou novým fenoménem, který by v době zakotvování historických ústavních zákazů adresovaných veřejné moci nebyl znám. Nelze proto tvrdit, že tradiční výklad ustanovení je potřeba modifikovat s ohledem na změnu okolností.

S podobnou argumentací se nelze spokojit při posuzování aplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 Listiny na zásahy poskytovatelů zprostředkovatelských služeb do obsahu vytvářeného koncovými uživateli digitální infrastruktury. V kontextu tzv. soukromé správy projevu se postavení zprostředkovatelů daleko více blíží pozici státu, nežli tradičních vydavatelů či vysílatelů. Aplikovatelnost zákazu cenzury by byla možná pouze v případě, že by postavení zprostředkovatelů bylo uznáno za analogické k orgánům veřejné moci. V tomto ohledu by jako inspirace mohla sloužit americká diskuze ohledně revize tzv. *state action doctrine*, podle níž jsou ústavními zárukami svobody projevu vázány výhradně státní orgány. Připuštění výjimky z aplikovatelnosti limitů tohoto typu výhradně na zásahy veřejné moci právě s odkazem na specifické postavení zprostředkovatelů by nicméně mělo dalekosáhlé dopady na fungování digitální infrastruktury.

Spíše nevhodně pak působí také navrhovaný výklad ústavního zákazu cenzury jako pravidla zakládajícího pozitivní závazek státu regulovat určitým způsobem práva a povinnosti

zprostředkovatelů ve vztahu k uživatelskému obsahu tak, aby nedocházelo k jeho moderování nad ústavně únosnou mez. Závazek tohoto typu je možné dovodit již z obecné garance svobody projevu a navazující limitační klauzule v lidskoprávních smlouvách, resp. Listině. Aby byl výklad ustanovení koherentní, bylo by potřeba takový pozitivní závazek vykládat výhradně ve vazbě na ty zásahy zprostředkovatelů, které jsou obdobou předběžné cenzury založené na obecném dohledu, tj. například tzv. všeobecný monitoring, resp. automatické filtrování obsahu před jeho zveřejněním. Obecně je nicméně problematické dovozovat pozitivní závazek z ústavního omezení na způsob čl. 17 odst. 3 Listiny, které nezakotvuje základní právo.

I za předpokladu, že adresátem ústavního zákazu cenzury může být výhradně veřejná moc, může být v určitých případech otázka zapojení veřejné moci působit nejednoznačně. Někteří autoři o aplikovatelnosti zákazu cenzury uvažují v souvislosti s fungováním médií veřejné služby. Ačkoli však lze provozování veřejnoprávního vysílání označit za výkon veřejné správy, jedná se výhradně o správu nevrchnostenskou. Optikou ústavního zákazu cenzury se při běžném výkonu redakční politiky pozice médií veřejné služby nijak neliší od postavení běžných komerčních vysílatelů.

Výjimkou může být úprava vyhrazeného času pro odvysílání spotů v rámci volební kampaně, které médiím veřejné služby ukládá zákonodárce ve volební legislativně. Právní úprava média veřejné služby zbavuje odpovědnosti za obsah těchto spotů, současně jim však neumožňuje jejich odvysílání odmítnout. Přesto historicky veřejnoprávní vysílatel přistoupil k předběžnému posuzování obsahu spotů. Lze tvrdit, že se média veřejné služby v tomto kontextu ocitají v pozici realizátorů veřejného subjektivního práva kandidujících politických subjektů. V tomto směru je možné předběžnou revizi a případné odmítnutí odvysílání spotu označit za vrchnostenský zásah a úvahy o aplikovatelnosti čl. 17 odst. 3 tak nemusí být neopodstatněné.

S ohledem na jejich specifickou vazbu na státní orgány lze uvažovat o naplnění znaků ústavně zakázané cenzury v případech, kdy by se zásahů do vysílaného obsahu dopustily mediální rady médií veřejné služby. Ačkoli je jakákoli ingerence těchto orgánů do vysílání v tuzemsku zákonem vyloučena, nedávný vývoj na Slovensku naznačil, že postup zákonodárce opačným směrem není nepředstavitelný. Ačkoli by případné zásahy ze strany mediálních rad nevykazovaly na první pohled vrchnostenskou povahu, je možné s odkazem na německý koncept „odtažitosti od státní sféry“, jež působí logicky také v tuzemském kontextu, uvažovat o aplikaci ústavně zakázané cenzury také v tomto případě.

Obdobná argumentace může hrát klíčovou roli v kontextu vydávání periodik a provozování vysílání územně samosprávných celků. Na rozdíl od vysílatelů veřejné služby jsou tato média zřizována a provozována formou soukromoprávního jednání veřejnoprávních korporací. Současná úprava nijak nebrání tomu, aby obsah produkovaný v médiích samosprávných celků podléhal např.

přímému schvalování starosty či rady obce. S ohledem na to, že relevantní aspekty postavení médií územních samosprávných celků byly v judikatuře srovnány s postavením médií veřejné služby, nelze podobné úvahy odmítnout pouhým odkazem na to, že takové zásahy jsou legitimním postupem samospráv v souladu se zásadou legální licence. Nicméně, vzhledem k tomu, že vydavateli a vysílateli mohou být přímo samosprávy samotné, připuštění aplikace zákazu cenzury v těchto případech opět implikuje povinnost zřídit organizační uspořádání, jež by vydělovalo samostatné orgány médií a vylučovalo by zásahy do jejich činnosti ze strany těles, která nedostojí kritériím „odtažitosti“ od veřejné moci. Podobné závěry by přitom bylo potřeba rozšířit v zásadě na jakákoli média provozována státními orgány.

Ačkoli se ústavní zákaz cenzury rodil v rozvalinách absolutistických monarchií a moderních totalit minulých dvou století, jak naznačila tato práce, nemusí tento institut nutně pozbývat relevanci ani v každodenní realitě demokratického právního státu a digitalizovaného informačního prostoru. Význam zápovědi cenzury oproti jiným garancím svobody projevu v Listině a mezinárodních smlouvách o lidských právech spočívá v jednoznačnosti a bezvýjimečnosti její formulace. Právě proto je při výkladu čl. 17 odst. 3 Listiny potřeba postupovat mimořádně obezřetně, aby arbitrárním připouštěním výjimek, záměnou pojmů a příliš širokým výkladem ústavně zakázané cenzury nedošlo k podlamování, případně úplnému vyprázdnění tohoto ústavního pravidla. Také závěry této práce mohou pomoci podobným tendencím předcházet.

Seznam zkratek

ČRo	Český rozhlas
ČT	Česká televize
ČTK	Česká tisková kancelář
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
HTSD	Hlavní správa tiskového dohledu
Listina	Usnesení č. 2/1993 Sb., předsednictva České národní rady o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů.
Občanský zákoník	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.
Periodika ÚSC	periodický tisk územních samosprávných celků
Prosincová ústava	Zákon č. 142/1867 ř.z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených.
RRTV	Rada pro rozhlasové a televizní vysílání
RVR	Rada pre vysielanie a retransmisiu
Tiskový zákon	Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená sdělením č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů.
ÚPS	Ústřední publikační správa
ÚSC	územní samosprávný celek
Ústava SR	Ústavný zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky.
Ústavní listina ČSR	Ústavní listina Československé republiky
Ústavní soud SR	Ústavní soud Slovenské republiky
Ústavní zákon o bezpečnosti	Ústavní zákon č. 110/1998 Sb., o bezpečnosti České republiky.
Výbor	Výbor OSN pro lidská práva

Zákon o ČRo	Zákon č. 484/1991 Sb., České národní rady o Českém rozhlasu.
Zákon o ČT	Zákon č. 483/1991 Sb., České národní rady o České televizi.
Zákon o ČTK	Zákon č. 517/1992 Sb., České národní rady o České tiskové kanceláři.
Zákon o vysílání	Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Seznam použitých zdrojů

1. Seznam použité literatury

ANGELOPOULOS, Christina a Stijn SMET. Notice-and-fair-balance: how to reach a compromise between fundamental rights in European intermediary liability. *Journal of Media Law*. Routledge, 2016, roč. 8, č. 2, s. 266–301.

BALKIN, Jack M. Free Speech in the Algorithmic Society: Big Data, Private Governance, and New School Speech Regulation. *UC Davis Law Review*, 2018, roč. 51, s. 1149-1210.

BALKIN, Jack M. The Future of Free Expression in a Digital Age. *Pepperdine Law Review*, 2008, roč. 36, s. 101-118.

BARENDT, Eric. Prior Restraints. In: *Freedom of Speech*. Oxford University Press, 2007.

BARTOŇ, Michal a HEJČ, David. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace]. In: HUSSEINI, Faisal et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vydání první. Praha: C.H. Beck, 2021.

BARTOŇ, Michal. Bezpečnost státu a média. In: PAVLÍČEK, Václav. *Bezpečnost České republiky a potřeba ústavních změn: sborník příspěvků z mezinárodní konference, Praha 18.-19.9. 2003*. 1. vyd. vyd. Praha: Vodnář, 2004.

BARTOŇ, Michal. *Svoboda projevu: principy, meze, garance*. Praha: Leges, 2010.

BIŁGORAJSKI, Artur. *Konstytucyjny zakaz cenzury prewencyjnej: przyczynek do dyskusji* [online]. Katowice : Wydawnictwo Uniwersytetu Śląskiego, 2014 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://rebus.us.edu.pl/handle/20.500.12128/1758.

BOBEK, Michal. Výzkum v Právu: Reklama na Nike anebo kvantová fyzika? *Jurisprudence. 2016,* roč. 25, č. 6, s. 3-10.

CAHILLANE, Laura a Jennifer SCHWEPPE. *Legal research methods: principles and practicalities*. Dublin: Clarus Press, 2016.

ČIČ, Milan. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Bratislava: EuroKódex, 2012.

DE GREGORIO, Giovanni, ed. Digital Constitutionalism and Freedom of Expression. In: DE GREGORIO, Giovanni, ed. *Digital Constitutionalism in Europe: Reframing Rights and Powers in the Algorithmic Society*. Cambridge: Cambridge University Press, 2022, s. 157–215.

DOMER, Paul. DE FACTO STATE ACTION: SOCIAL MEDIA NETWORKS AND THE FIRST AMENDMENT. *The Notre Dame law review*. Notre Dame: University of Notre Dame Law School, 2019, roč. 95, č. 2, s. 893-.

DRGONEC, Ján. *Ústava Slovenskej republiky: komentár*. 3. preprac. a rozš. vyd. vyd. Šamorín: Heuréka, 2012.

DRGONEC, Ján. Zákaz cenzúry podľa Ústavy Slovenskej republiky: implikované základné právo, alebo, Ústavný princíp a súvisiace otázky. *Právník,* 2015, roč. 154, č. 1, s. 61–79.

DZIAŁOCHA, Kazimierz a Leszek GARLICKI. *Konstytucja Rzeczypospolitej Polskiej: komentarz*. Warszawa: Wydawnictwo Sejmowe, 1999.

FILIP, Jan. Dogmatika svobody projevu z hlediska teorie, legislativy a soudní praxe. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masarykova univerzita nakladatelství, 1998, roč. 6, č. 4, s. 618–637.

GANGUR, Petr. *Blokace internetových stránek v České republice – přiměřenost a přezkum*. Diplomová práce, vedoucí Antoš, Marek. Praha: Univerzita Karlova, Právnická fakulta, 2023.

HANYCH, Monika a PIVODA, Marek. Facebook, Twitter a YouTube jako garanti svobodného projevu? Kritika současného systému notice-and-takedown. *Revue pro právo a technologie.* 2017, 8(16), s. 177-220.

HAŠEK, Jaroslav. *Pod věchýtkem humoru*. Praha: Naše vojsko, 1949.

HENDRYCH, Dušan. *Správní právo: obecná část. 7. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009.

HERCZEG, Jiří. *Meze svobody projevu*. *Vyd. 1.* Praha: Orac, 2004.

HRABÁNEK, Jan. *Soustava československého práva tiskového*. Praha: Orbis, 1934.

HŘEBEJK, Jiří. Cenzura. In: HENDRYCH, Dušan a kol. *Právnický slovník. 3. vydání.* Praha: C. H. Beck, 2009.

CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr, URBÁNEK, Jiří. § 7c [Zvláštní opatření]. In: CHALOUPKOVÁ, Helena, HOLÝ, Petr, URBÁNEK, Jiří. *Mediální právo. 1. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2018.

CHALUPOVÁ, Martina a WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Vyd. 1. vyd. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2012. Komentáře Wolters Kluwer. Kodex. ISBN 978-80-7357-750-6.

CHALUPOVÁ, Martina. Čl. 17 [Svoboda projevu a právo na informace] K odst. 3. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. 2., doplněné a aktualizované vydání. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2023. Komentáře Wolters Kluwer.

KESTEMONT, Lina, ed. Research objectives and their methodological features. In: KESTEMONT, Lina, ed. *Handbook on Legal Methodology: From Objective to Method*. Intersentia, 2018.

KLÍMA, Karel. *Komentář k Ústavě a Listině. 2. díl, Listina základních práv a svobod*. 2009.

KOSTEČKA, Jan et al. *Ústava a ústavní řád České republiky: komentář. Díl 2, Práva a svobody*. 2. dopl. a podstatně rozš. vyd. Praha: Linde, 1999.

KUCZERAWY, Aleksandra. From 'Notice and Takedown' to 'Notice and Stay Down': Risks and Safeguards for Freedom of Expression. In: FROSIO, Giancarlo, ed. *Oxford Handbook of Online Intermediary Liability*. Oxford University Press, 2020.

KUDRNA, Jan. THE POSSIBILITIES OF COMBATING SO-CALLED DISINFORMATION IN THE CONTEXT OF THE EUROPEAN UNION LEGAL FRAMEWORK AND OF CONSTITUTIONAL GUARANTEES OF FREEDOM OF EXPRESSION IN THE EUROPEAN UNION MEMBER STATES. *International Comparative Jurisprudence (Online)*. Mykolas Romeris University, 2022, roč. 8, č. 2, s. 138–151.

KÜHN, Zdeněk et al. *Listina základních práv a svobod: velký komentář*. Vydání první. vyd. Praha: Leges, 2022.

KÜHN, Zdeněk. K otázce závaznosti rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva pro domácí soudnictví. *Právní rozhledy*, 2005, č. 1, s. 1-7.

KUKLÍK, Jan. *Vývoj československého práva 1945-1989.* Praha: Linde, . 2009.

MANGOLDT, Hermann von et al. *Grundgesetz: Kommentar*. 7. Auflage. vyd. München: C.H. Beck, 2018.

MCCRUDDEN, Christopher. Legal Research and the Social Sciences. *Law Quarterly Review*. 2006, roč. 122, s. 632-650.

MICHL, Josef Václav Justin. *Auplný iteraturnj létopis, čili, Obraz slowesnosti slowanůw nářečj českého w Čechách, na Morawě, v Uhřjch atd., od léta 1825 až do léta 1837 ¼.* Praha, Kronberger – Weber, 1839.

MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Vydání první. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2014.

MORAVEC, Ondřej. *Mediální právo v informační společnosti*. Praha: Leges, 2013.

MORAVEC, Ondřej. Právo na odpověď z pohledu ústavního práva. *Časopis pro právní vědu a praxi*. Masaryk University, Brno, 2008, roč. 15, č. 4.

MORAVEC, Ondřej. Volební kampaň a média veřejné služby. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. *Volby - svátek demokracie, nebo pletich?*. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita. Mezinárodní politologický ústav, 2012. Sborníky; sv. č. 52.

OROSZ, Ladislav et al. *Ústava Slovenskej republiky: komentár. zväzok I., Základné princípy a ľudské práva*. Prvé vydanie. Bratislava: Wolters Kluwer, 2021. Komentáre Wolters Kluwer.

PETERS, Jonathan. THE "SOVEREIGNS OF CYBERSPACE" AND STATE ACTION. *Berkeley Technology Law Journal*, 2017, roč. 32, č. 2, s. 989–1026.

POLČÁK, Radim. Zákaz cenzury jako zásah do svobody podnikání a svobody projevu internetových platforem. In: ŠIMÍČEK, Vojtěch. (ed.). *Právo svobodně podnikat.* Praha: Leges, 2023.

POPPEOVÁ, Marie. Odpovědnost zprostředkovatelů za protiprávní projevy na internetu: Hrozí nám soukromá cenzura? *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2024, roč. 31, č. 4, s. 861–885.

POUPEROVÁ, Olga. *Institucionální aspekty regulace médií*. Vydání první. vyd. Praha: Wolters Kluwer, 2016. [staženo z databáze ASPI]

POUPEROVÁ, Olga. *Regulace médií*. Praha: Leges, 2010.

THEIL, Stefan. PRIVATE CENSORSHIP AND STRUCTURAL DOMINANCE: WHY SOCIAL MEDIA PLATFORMS SHOULD HAVE OBLIGATIONS TO THEIR USERS UNDER FREEDOM OF EXPRESSION. *The Cambridge Law Journal* [Cambridge Core]. Cambridge University Press, 2022, roč. 81, č. 3, s. 645–672.

TOMEK, Roman. *Zákaz cenzury*. Diplomová práce, vedoucí Molek, Pavel. Brno: Masarykova univerzita, Právnická fakulta, 2012.

WEYR, František. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937.

WÖGERBAUER, Michael et al. *V obecném zájmu: cenzura a sociální regulace literatury v moderní české kultuře : 1749-2014*. Vydání první. vyd. Praha: Academia, 2015.

ŽÁČEK, Pavel. Tiskový pořádek před 15. březnem 1939. Cenzurní opatření za zvýšeného ohrožení republiky. *Paměť a dějiny: PD*. Ústav pro studium totalitních režimů, 2009, roč. III, č. 2, s. 5–21.

2. Seznam použitých internetových zdrojů

BENEŠOVÁ, Eva. Strana nabízí konečné řešení, ČT spot po nátlaku stáhne. In: *Aktuálně.cz* [online]. 20. 5. 2009 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://zpravy.aktualne.cz/domaci/strana-nabizi-konecne-reseni-ct-spot-po-natlaku-stahne/r~i:article:637843/.

CIBULKA, Jan. Blokace dezinformačních webů pokračuje, zákon stále chybí. Provozovatelé hrozí žalobou. In: *iROZHLAS* [online]. 28. 4. 2022 [cit. 11. 5.2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/veda-technologie/technologie/zaloba-dezinformace-weby-blokace_2204280620_cib.

ČABAN, Martin. Komentář: Jak Vít Rakušan zrušil cenzuru - Seznam Zprávy. In: *Seznam Zprávy* [online] 17. 1. 2024 [cit. 11.05.2024]. Dostupné z: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/nazory-komentare-komentar-jak-vit-rakusan-zrusil-cenzuru-243910.

ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. Využívání informačních a komunikačních technologií v domácnostech a mezi osobami. In: *czso.cz* [online]. Praha: 22. 11. 2022 [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.czso.cz/csu/czso/6-komunikace-na-internetu-fzfby5w2yh.

Federální shromáždění Československé socialistické republiky [online]. Středa 28. března 1990, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze. Praha: PSP ČR, 2024 [cit. 10. 3. 2024] Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/1986fs/slsn/stenprot/026schuz/s026018.htm.

GRIM, Jakub. Slovenská veřejnoprávní RTVS zanikne. Změny z pera ministerstva televizi a rozhlas podřídí vládě. In: *iROZHLAS* [online]. 12. 3. 2024 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-svet/slovenska-verejnopravni-rtvs-zanikne-zmeny-z-pera-ministerstva-televizi-a_2403121454_jgr.

INSTITUTE H21, z. ú. a OTEVŘENÁ SPOLEČNOST, o.p.s. Žaloba podle § 82 s. ř. s. proti nezákonnému zásahu návrh na vydání předběžného opatření ze dne 3. 6. 2022. Dostupné z: https://www.irozhlas.cz/zpravy-domov/dezinformace-blokace-weby-propaganda_2206071442_cib.

KAMENÍK, Martin a KUŽÍLEK, Oldřich. KOMU SLOUŽÍ RADNIČNÍ NOVINY? Analýza radničních periodik 2014. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2015. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2014/08/studie_periodika_oziveni_0915_web1.pdf.

KORNELIUS, Willemijn. Prior filtering obligations after Case C-401/19: balancing the content moderation triangle A comparative analysis of the legal implications of Case C-401/19 for filtering obligations ex ante and the freedom of expression in Europe. *JIPITEC* [online]. 2023, roč. 14, č. 1. Dostupné z: http://www.jipitec.eu/issues/jipitec-14-1-2023/5712.

KOUDELKA, Zdeněk. Cenzoři mlčí. In: *Česká justice* [online]. 16. 3. 2022 [cit. 10.05.2024]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/blog/cenzori-mlci/.

KUCZERAWY, Aleksandra. *The Power of Positive Thinking: Intermediary Liability and the Effective Enjoyment of the Right to Freedom of Expression* [online]. Rochester, NY, 2017 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://papers.ssrn.com/abstract=3033799.

KUŽÍLEK, Oldřich. Závěrečná zpráva průzkumu radničních periodik v rámci projektu Radniční listy bez cenzury. In: *oziveni.cz* [online]. Oživení, o. s., 2006. [cit. 10. 5. 2024]. Dostupné z: https://oziveni.cz/wp-content/uploads/2013/10/Shrnuti-pruzkumu-radnicnich-periodik.pdf.

LAND, Molly K. Against Privatized Censorship: Proposals for Responsible Delegation. SSRN Electronic Journal [online]. 2019, s. 401–414 [cit. 31. 7. 2023]. DOI: https://doi.org/10.2139/ssrn.3442184.

LLANSÓ, Emma J. No amount of "AI" in content moderation will solve filtering's prior-restraint problem. *Big Data & Society*. SAGE Publications Ltd, 2020, roč. 7, č. 1. DOI: 10.1177/2053951720920686.

Ministerstvo kultury [online]. Databáze periodického tisku pro veřejnost. Praha: Minsisterstvo kultury, 2024 [cit. 10. 3. 2024] Dostupné z: https://mk.gov.cz/databaze-periodickeho-tisku-pro-verejnost-cs-978?paging.pageNo=0.

MINISTERSTVO KULTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Dôvodová správa, všeobecná časť, LP/2024/112. In: slov-lex.sk [online]. Bratislava, 2024 [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-112.

MINISTERSTVO KULTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Návrh zákona o Slovenskej televízii a rozhlase, LP/2024/112. In: slov-lex.sk [online]. Bratislava, 2024 [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://www.slov-lex.sk/legislativne-procesy/-/SK/dokumenty/LP-2024-112.

MINISTERSTVO KULTÚRY SLOVENSKEJ REPUBLIKY. Návrh zákona o Slovenskej televízii a rozhlase a o zmene niektorých zákonov, 17537/2024. In: *hsr.rokovania.sk* [online]. Bratislava, 2024 [cit. 1. 5. 2023]. Dostupné z: https://hsr.rokovania.sk/175372024-/?csrt=11928644357611792514.

MINISTERSTVO VNITRA. Analýza připravenosti České republiky čelit závažné dezinformační vlně. In: *mvcr.cz.* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2022 [cit. 26. 2. 2023]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/chh/clanek/analyza-pripravenosti-ceske-republiky-celit-zavazne-dezinformacni-vlne.aspx.

MINISTERSTVO VNITRA. Poskytnutí informace – zákon, dezinformace – Č. j. MV-127463-7/OBP-2022. In: *mvcr.cz* [online]. Praha: Ministerstvo vnitra, 2012 [cit. 10. 3. 2023]. Dostupné z: https://www.mvcr.cz/clanek/poskytnuti-informace-zakon-dezinformace.aspx.

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky [online]. Čtvrtek 29. dubna 2021, stenozáznam části projednávání bodu pořadu schůze. Praha: PSP ČR, 2024 [cit. 10. 3. 2024] Dostupné z: https://www.psp.cz/eknih/2017ps/stenprot/100schuz/bqbs/b03000301.html.

POTŮČEK, Jan. TV Barrandov mění editoriální politiku zpráv, na protest odchází editor Jiří Pánek. In: *Lupa.cz* [online]. 3. 10. 2014 [cit. 11. 5. 2024]. Dostupné

z: https://www.lupa.cz/clanky/tv-barrandov-meni-editorialni-politiku-zprav-na-protest-odchazi-editor-jiri-panek/.

SEZNAM ZPRÁVY. Politikou otřásá nahrávka, jak Babiš úkoluje novináře MF Dnes. In: *Seznam Zprávy* [online] 3. 5. 2017 [cit. 12. 1. 2024]. Dostupné z: https://www.seznamzpravy.cz/clanek/politikou-otrasa-nahravka-jak-babis-ukoluje-mf-dnes-30926.

STATUTÁRNÍ MĚSTO BRNO. Zásady pro vydávání Brněnského metropolitanu. In: *cosedeje.brno.cz.* [online]. Česká republika: Statutární město Brno, 6. 3. 2024. [cit. 1. 3. 2024] Dostupné z: https://cosedeje.brno.cz/w/zasady-pro-vydavani-brnenskeho-metropolitanu.

STATUTÁRNÍ MĚSTO DĚČÍN. Pravidla pro vydávání periodického tisku města Děčín (Zpravodaj). In: *mmdecin.cz.* [online]. Česká republika: Statutární město Děčín, 5. 12. 2023. [cit. 1. 3. 2024] Dostupné z: https://www.mmdecin.cz/zpravodaj-mesta-decin/5715-pravidla-pro-vydavani-periodickeho-tisku-mesta-decin-zpravodaj/file.

TELEC, Ivo. O cenzuře podruhé. In: *Česká justice* [online]. 24. 10. 2023 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.ceska-justice.cz/blog/o-cenzure-podruhe/.

TOP09. Kalousek: Cenzura v Babišových novinách. In: *top09.cz* [online]. Praha: 23. 9. 2015. [cit. 3. 4. 2024]. Dostupné z: https://www.top09.cz/co-delame/tiskove-zpravy/kalousek-cenzura-v-babisovych-novinach-18904.html.

ZÖLLNER, Andreas. Eine Zensur findet nicht statt – auch nicht bei Extremisten. *Verfassungsblog* [online]. 2020 [cit. 1. 4. 2024]. Dostupné z: https://verfassungsblog.de/eine-zensur-findet-nicht-statt-auch-nicht-bei-extremisten/

ZÖLLNER, Andreas. *Eine Zensur findet nicht statt – auch nicht bei Extremisten, VerfBlog,* 2020/11/17, https://verfassungsblog.de/eine-zensur-findet-nicht-statt-auch-nicht-bei-extremisten/, DOI: 10.17176/20201117-200052-0.

3. Seznam použité judikatury

Česká republika

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 8, 2021, sp. zn. II. ÚS 1440/21.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 9. 4. 2024, sp. zn. III. ÚS 2628/23.

Nález Ústavního soudu ze dne 31. 3. 2021, sp. zn. I. ÚS 3169/19.

Nálezu Ústavního soudu ze dne 11. 2. 2020, sp. zn. Pl. ÚS 4/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 4. 2019, sp. zn. I. ÚS 4178/18.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 16. 8. 2017, sp. zn. I.ÚS 1716/17.

Nález Ústavního soudu ze dne 14. 2. 2017, sp. zn. Pl. ÚS 28/16.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 5. 2012, sp. zn. II.ÚS 171/12.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 24. 1. 2012, sp. zn. Pl. ÚS 10/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 11. 2010, sp. zn. I.ÚS 517/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 30. 3. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 2/10.

Nález Ústavního soudu ze dne 21. 10. 2008, sp. zn. IV.ÚS 1735/07.

Nález Ústavního soudu ze dne 17. 7. 2007, sp. zn. IV. ÚS 23/05-2.

Nález Ústavního soudu ze dne 26. 1. 2005, sp. zn. Pl. ÚS 73/04.

Rozsudek Nejvyššího správního soud ve svém rozsudku ze dne 20. 1. 2023 č. j. 4 As 206/2022-108.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 24.02.2016, sp. zn. 3 As 176/2015.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 14. 11. 2013, sp. zn. 6A 140/2013.

Rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 4. 2013, sp. zn. 7 As 5/2013.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 3. 4. 2012, sp. zn. 6 As 26/2010.

Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 29. 6. 2006, č. j. Vol 15/2006-23.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 3. 2017, sp. zn. 21 Cdo 1043/2016.

Usnesení Městského soudu v Praze ze dne 17. 1. 2023, č. j. 11 A 25/2022.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 21. 10. 2015, sp. zn. 62Co 325/2015.

Usnesení Krajského soudu v Českých Budějovicích ze dne 17. 5. 2019, sp. zn. 52 A 16/2018-310.

Evropský soud pro lidská práva

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 11. 1991, ve věci Observer a Guardian proti Spojenému království, č. stížnosti 13585/88.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 26. 11. 1991, ve věci Sunday Times proti Spojenému království, stížnost č. 13166/87.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 6. 5. 2003, ve věci Appleby a další proti Spojenému království, stížnost č. 44306/98.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 13. 11. 2008, ve věci Társaság a Szabadságjogokért proti Maďarsku, č. stížnosti 37374/05.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 18. 12. 2012, ve věci Ahmet Yıldırım proti Turecku, stížnost č. 3111/10.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 16. 6. 2015, ve věci Delfi proti Estonsku, č. stížnosti 64569/09.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 6. 2020, ve věci Kharitonov proti Rusku, stížnost č. 10795/14.

Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 6. 2020, ve věci OOO Flavus a ostatní proti Rusku, stížnost č. 12468/15.

SDEU

Rozsudek Soudního dvora Evropské unie ze dne 26. 4. 2022, ve věci *Polsko v. Parlament a Rada,* sp. zn. C-401/19.

Výbor OSN pro lidská práva

Názor Výboru OSN pro lidská práva ze dne 2. 4. 1982 ve věci č. 61/1979, Hertzberg a další proti Finsku.

Slovenská republika

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 26. 5. 2021, č. k. Pl. ÚS 26/2019.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 18. 12. 2014, sp. zn. II. ÚS 307/2014.

Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky zo dňa 2. 6. 2009, sp. zn. III. ÚS 42/09.

Polská republika

Wyrok Trybunału Konstytucyjnego z 20 lutego 2007 r., P 1/06.

Spolková republika Německo

BVerfG, Urteil des Ersten Senats vom 25. März 2014 - 1 BvF 1/11 -, Rn. 1-135.

BVerfG, Beschluß vom 25. 4. 1972 - 1 BvL 13/67.

Spojené státy americké

United States v. Progressive, Inc., 467 F. Supp. 990 (W.D. Wis. 1979).

Times Film Corp. v. City of Chicago, 365 U.S. 43 (1961).

New York Times Co. v. United States, 403 U.S. 713 (1971).

Near v. Minnesota, 283 U.S. 697 (1931).

Marsh v. Alabama, 326 U.S. 501 (1946).

Lovell v. City of Griffin, 303 U.S. 444 (1938).

Lloyd Corp., Ltd. v. Tanner, 407 U.S. 551 (1972).

Hudgens v. NLRB, 424 U.S. 507 (1976).

4. Seznam použitých právních předpisů

Mezinárodní právo

Mezinárodní Pakt o občanských a politických právech, vyhlášen sdělením č. 120/1976 Sb.

Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod, vyhlášená sdělením č. 209/1992 Sb., ve znění pozdějších protokolů.

Evropská unie

Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) 2022/2065 ze dne 19. 10. 2022 o jednotném trhu digitálních služeb a o změně směrnice 2000/31/ES (nařízení o digitálních službách).

Směrnice Evropského parlamentu a Rady (EU) 2019/790 ze dne 17. 4. 2019 o autorském právu a právech s ním souvisejících na jednotném digitálním trhu a o změně směrnic 96/9/ES a 2001/29/ES.

Česká republika

Nařízení veškerého ministerstva č. 158/1914 ř.z., kterým se ustanovují výjimky ze stávajících zákonů, ze dne 25. 7. 1914. Dostupné z: https://is.muni.cz/do/1499/el/estud/praf/ps09/dlibrary/web/rs.html.

Nařízení vlády č. 119/1966 Sb., kterým se vydává statut Ústřední publikační správy.

Tajný rozkaz ministra vnitra č. 107/1955 ze dne 16. 6. 1955. Dostupné také z: https://www.ibadatelna.cz/data/pdf/badatelna/1955/TRMV_1955_107.pdf.

Ústavní zákon č. 150/1948 Sb., Ústava Československé republiky.

Zákon č. 121/1920 Sb., kterým se uvozuje ústavní listina Československé republiky.

Zákon č. 121/2000 Sb., o právu autorském, o právech souvisejících s právem autorským a o změně některých zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 127/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních v oblasti tisku a ostatních hromadných informačních prostředků.

Zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu.

Zákon č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 142/1867 ř.z., o obecných právech občanů státních v královstvích a zemích v radě říšské zastoupených.

Zákon č. 150/2002 Sb., soudní řád správní, ve znění pozdějších předpisů.

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

Zákon č. 231/2001 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání a o změně dalších zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/1995 Sb., o regulaci reklamy a o změně a doplnění zákona č. 468/1991 Sb., o provozování rozhlasového a televizního vysílání, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 400/2004, správní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 483/1991 Sb., České národní rady o České televizi.

Zákon č. 484/1991 Sb., České národní rady o Českém rozhlasu.

Zákon č. 517/1992 Sb., České národní rady o České tiskové kanceláři.

Zákon č. 6/1863 ř.z., o tisku.

Zákon č. 62/2003 Sb., o volbách do Evropského parlamentu a o změně některých zákonů.

Zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 84/1968 Sb., kterým se mění zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.

Zákon č. 86/1990 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 81/1966 Sb., o periodickém tisku a o ostatních hromadných informačních prostředcích.

Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů.

Zákon č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád, ve znění pozdějších předpisů.

Slovenská republika

Ústavný zákon č. 460/1992 Sb., Ústava Slovenskej republiky.

Zákon č. 167/2008 Z. z., o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon).

Zákon č. 265/2022 Z. z., o vydavateľoch publikácií a o registri v oblasti médií a audiovízie a o zmene a doplnení niektorých zákonov (zákon o publikáciách).

Spolková republika Německo

Ústavy Německé říše ze dne 11. 8. 1919.

Základní zákon Spolkové republiky Německo ze dne 23. 5. 1949.

Polská republika

Ústava Polské republiky ze dne 2. 4. 1997.

Spojené státy Americké

Communications Decency Act of 1996, Pub. L. No. 104-104, § 502, 110 Stat. 133, 138 (codified at 47 U.S.C. § 230 (2012)).

5. Seznam ostatních zdrojů

Důvodová zpráva k zákonu č. 305/2013 Sb., kterým se mění zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku a o změně některých dalších zákonů (tiskový zákon), ve znění pozdějších předpisů, č. 305/2013 Dz.

Návrh skupiny poslanců na vydání zákona, kterým se mění zákon č. 40/2009 Sb., trestní zákoník, ve znění pozdějších předpisů, a zákon č. 251/2016 Sb., o některých přestupcích, ve znění zákona č. 178/2018 Sb., včetně důvodové zprávy, sněmovní tisk č. 384/0, VIII. volební období.

Odpověď Ministerstva kultury, odboru médií a audiovize, na žádost o poskytnutí informací ze dne 5. 12. 2022, č. j. MK 69754/2022 OMA.

Odpověď Ministerstva vnitra, odboru veřejné správy, dozoru a kontroly, na žádost o poskytnutí informací ze dne 8. 11. 2022, č. j. MV-189295-2/ODK-2022.

Rozhodnutí Rady pro rozhlasové a televizní vysílání ze dne 24. ledna 2023, sp. zn. RRTV/2022/798/beh.

Ústavní zákaz cenzury v teorii a praxi

Abstrakt

Diplomová práce se zabývá ústavním zákazem cenzury zakotveným v čl. 17 odst. 3 Listiny základních práv a svobod a předkládá rozbor obsahu a aplikovatelnosti tohoto institutu českého ústavního práva. V úvodu práce vypořádává zmatení pojmů plynoucí ze spojování cenzury v mimoprávním smyslu s ústavně zakázanou cenzurou v chápání Listiny, resp. ze záměny tohoto konceptu s doktrínou nepřípustnosti předběžných omezení známé z judikatury Nejvyššího soudu USA, resp. Evropského soudu pro lidská práva.

Práce je následně strukturována podle třech základních charakteristik tohoto institutu identifikovaných v české odborné literatuře. Ty jsou kriticky analyzovány z hlediska koherence v kontextu souvisejících záruk svobody projevu, podústavní úpravy mediálního práva a poskytování zprostředkovatelských služeb v digitálním prostoru. Základní východiska české doktríny jsou konfrontována se závěry judikatury a ostře kontrastujícím výkladem téhož institutu zastávaným slovenskými autory a soudy. Analýza vychází z historického vývoje institutu na našem území a v minulosti fungujících cenzurních praktik, na něž jednotlivé ekvivalenty ustanovení historicky reagovaly. Argumentace se opírá rovněž o srovnání s judikatorním a doktrinálním výkladem německého a polského ústavního zákazu cenzury a odlišného ústavněprávního řešení ve Spojených státech.

Nejprve je věnována pozornost absolutní povaze ústavního zákazu cenzury a otázce přípustnosti případných výjimek z tohoto pravidla. Je tak zkoumáno, zda zákaz cenzury obstojí jako kategoricky formulované pravidlo také v případném konfliktu s jinými ústavními hodnotami, případně za mimořádných vnějších okolností.

Následně je analýze podrobena předběžnost omezení jako jedna z charakteristik ústavně zakázané cenzury. Možnost vztažení čl. 17 odst. 3 na následné zásahy do šíření projevu je posouzena nejprve z historického a komparativního hlediska, následně je tato varianta zvažována ze systematického pohledu ve vztahu k limitační klauzuli zakotvené v čl. 17 odst. 4 Listiny a absolutní povaze ústavního zákazu cenzury. Práce identifikuje klíčové prvky omezení kvalifikovatelného jako zakázaná cenzura a odlišuje od něj jiná předběžná omezení, která nepodléhají režimu čl. 17 odst. 3 Listiny.

V závěrečné části se práce zabývá vymezením okruhu adresátů ústavního zákazu cenzury. Představen je výchozí předpoklad, že ústavní pravidlo limituje pouze orgány veřejné moci. Práce následně kriticky analyzuje alternativní úvahy navrhující aplikaci institutu také na omezení ze

strany soukromých aktérů. Postupně je tak zhodnocena přípustnost vztažení ústavního zákazu na autocenzuru probíhající uvnitř redakcí a na zásahy do obsahu realizované vlivnými aktéry stojícími vně redakcí. Pro jejich specifické postavení je zvláštní pozornost věnována možnosti vztáhnout zákaz cenzury na zásahy poskytovatelů zprostředkovatelských služeb do obsahu vytvářeného koncovými uživateli digitálních platforem. Samostatně je řešena možnost vyložení čl. 17 odst. 3 Listiny jako ustanovení zakládajícího pozitivní závazek státu. Následně jsou podrobeny rozboru situace, kdy je o aplikovatelnosti ústavního zákazu cenzury diskutováno v souvislosti s nevrchnostenskými zásahy proto, že probíhají v určité vazbě na orgány veřejné moci. Zkoumána tak jsou specifika vysílatelů veřejné služby a provozování médií územních samosprávných celků.

Klíčová slova: cenzura, svoboda projevu, předběžná omezení

Constitutional Prohibition of Censorship in Theory and Practice

Abstract

The thesis focuses on the constitutional prohibition of censorship enshrined in Art 17(3) of the Charter of Fundamental Rights and Freedoms and presents an analysis of the content and applicability of this institute of Czech constitutional law. Firstly, the thesis addresses the confusion of terms which results from identifying censorship in an extra-legal sense with the constitutionally prohibited censorship within the meaning of the Charter or from mistaking this concept for the prior restraint doctrine known from the Supreme Court of the United States and European Court of Human Rights case law.

The thesis is subsequently structured according to the three fundamental characteristics of the examined concept identified in the Czech doctrinal literature. These are critically analysed from the perspective of coherence in the context of the related guarantees of freedom of expression, the sub-constitutional regulation of media law and the intermediary services in the digital space. The fundamental premises of the Czech doctrine are confronted with the existing case law and the starkly contrasting position of the Slovak literature and case law. The analysis drives from the historical evolution of the concept on the Czech territory and from the historically functioning censorial practices, to which the individual equivalents of the provision reacted. Argumentation is also supported by the comparison with the judicial and doctrinal interpretation of German and Polish constitutional prohibitions and from a distinct constitutional solution from the United States.

Firstly, attention is paid to the absolute nature of the constitutional prohibition of censorship and to the potential admissibility of exceptions to the rule. Thus, it is examined whether the prohibition of censorship can stand as a categorically formulated rule also in a possible collision with other constitutional values or under extraordinary external circumstances.

Subsequently, the prior nature of restrictions as one of the characteristics of constitutionally prohibited censorship is analysed. The possibility of applying Article 17(3) to ex post interference in the dissemination of expression is firstly assessed from a historical and comparative point of view. Then, this option is considered from a systematic perspective in relation to the limitation clause enshrined in Article 17(4) of the Charter and the absolute nature of the constitutional prohibition of censorship. The thesis identifies the key elements of the restrictions that can be qualified as prohibited censorship and distinguishes them from other prior restraints that do not fall within the scope of Art 17(3) of the Charter.

The final part of the thesis focuses on identifying the addressees of the constitutional prohibition of censorship. The initial assumption that the constitutional norm limits solely public authorities is presented. The thesis then critically analyses alternative considerations proposing that the institute should also be applicable to restrictions imposed by private actors. Thus, it is assessed whether the constitutional prohibition may apply to self-censorship inside editorial offices and to content interventions carried out by influential actors from outside. Due to their specific position, special attention is paid to the applicability of the prohibition of censorship to the moderation of user-generated content conducted by intermediary service providers. Additionally, the possibility of interpreting Article 17(3) of the Charter as a provision establishing a positive obligation of the State is addressed separately. Subsequently, an analysis is conducted of situations where the applicability of the constitutional prohibition of censorship is discussed in the context of non-vertical interventions due to their particular connection to public authorities. Thus, the specifics of public broadcasters and media operated by local governments are examined.

Keywords: censorship, freedom of speech, prior restraint