



MASARYKOVA UNIVERZITA  
PRÁVNICKÁ FAKULTA

# DNY PRÁVA 2015

## DAYS OF LAW 2015

Část II.  
Politická práva

ACTA UNIVERSITATIS BRUNENSIS

---

IURIDICA

vol. 546

SPISY PRÁVNICKÉ FAKULTY  
MASARYKOVY UNIVERZITY

---

řada teoretická  
svazek č. 546

# **DNY PRÁVA 2015 – DAYS OF LAW 2015**

## **Část II. Politická práva**

Eds.:

Pavel Molek

Pavel Kandalec

Jiří Valdhans

Masarykova univerzita  
Brno 2016

Recenzenti:

JUDr. PhDr. Marek Antoš, Ph.D., LL.M., Mgr. Martin Bobák,  
Mgr. et Mgr. Bc. Milan Boháček, M.A., Mgr. Pavel Doubek,  
Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D., LL.M., JUDr. Mgr. Filip Rigel, Ph.D.,  
JUDr. Ladislav Vyhnánek, Ph.D., LL.M.

© 2016 Masarykova univerzita

ISBN 978-80-210-8193-2

---

# Obsah

<b>Institut přísedících jako součást práva na výkon veřejných funkcí</b> .....	7
<i>Milan Bobáček</i>	
<b>Islám nebo demokracii v České republice nechceme? (omezení svobody projevu na internetu)</b> .....	15
<i>Pavel Doubek</i>	
<b>Právní normy upravující tzv. říšské občanství v období nacistického režimu a okupace</b> .....	40
<i>František Emmert</i>	
<b>Ľudské práva v Ruskej federácii: Vybrané dimenzie a problémy</b> .....	50
<i>Martin Horemuž</i>	
<b>Meze moci soudců</b> .....	65
<i>Zdeněk Koudelka</i>	
<b>Politické práva – reálný nástroj demokracie</b> .....	75
<i>Kludia Marczyová</i>	
<b>Politické spory před Ústavním soudem</b> .....	97
<i>Vítězslav Němčák</i>	
<b>Whistleblowing pohledem (nejen) Evropského soudu pro lidská práva</b> .....	111
<i>Lenka Pířová</i>	
<b>Sloboda prejavu ako prostriedok realizácie demokracie</b> .....	120
<i>Marián Piváček</i>	
<b>Správní aspekty při realizaci práva shromažďovacího</b> .....	130
<i>Ivo Svoboda</i>	

**Problematické otázky členství v politických stranách..... 143**

*Tereza Sylvestrová*

**Problémy navrhování kandidátů  
na funkci prezidenta České republiky ..... 152**

*Pavel Šutka*

# Institut přisedících jako součást práva na výkon veřejných funkcí

*Milan Bobáček*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Príspevek sa zaoberá otázkou, do akej miery lze považovať inštitút prísedících za realizáciu práva na výkon verejných funkcií v súdnictví, a do akej miery je garantovaný i nerušený výkon tohto práva. Okrem obecného kontextu týkajúceho sa pojetí práva na výkon verejnej funkcie bude v tejto súvislosti bližšie pojednané o aspektoch účasti ľudu na výkone štátnej moci.

## **Keywords in original language**

laická participace; přisedící; veřejná funkce; právo na výkon veřejné funkce

## **Abstract**

The paper examines the extent to which the institute of lay judges can be regarded as an implementation of the right to exercise public offices in the judiciary, as well as to what extent the unhindered exercise of this right is guaranteed. In addition to the general context regarding the concept of the right to exercise a public office, people's participation in the exercise of state power will also be discussed in this context.

## **Keywords**

Lay Participation; Lay Judges; Public Office; Right to Exercise a Public Office.

## **1 Úvod**

Účast veřejnosti na výkonu soudnictví je v České republice realizována prostřednictvím institutu přisedících, upraveného zákonem č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích. Ačkoliv jeho současná podoba i opodstatněnost často vzbuzují rozporuplné reakce mezi laickou i odbornou veřejností, přesto je využíván v části prvostupňového trestního soudnictví a v rámci civilního soudního řízení pak ve věcech pracovněprávního charakteru.



Zároveň se jedná i o veřejnou funkci, jak je blíže uvedeno v následujícím textu, na niž se vztahují určitá specifika stran politických práv zakotvených na ústavní úrovni. Cílem tohoto příspěvku je analyzovat právo na přístup k veřejné funkci v rámci soudnictví a poté se blíže zaměřit na existenci tohoto práva ve vztahu k funkci přisedícího. Následující pojednání bude také doplněno relevantní judikaturou vrcholných soudních instancí v České republice.

## 2 Právo na výkon veřejné funkce v soudnictví

Uvedené právo není v Listině základních práv a svobod (dále jen „Listina“)<sup>1</sup> ani v jiných právních předpisech výslovně zakotveno. Proto – má-li vůbec existovat – je třeba jej judikatorně dovodit z práva na přístup k veřejným funkcím, které již součástí právní úpravy na ústavní úrovni je, konkrétně čl. 21 odst. 4 Listiny: „*Občané mají za rovných podmínek přístup ke voleným a jiným veřejným funkcím.*“

Kromě právní úpravy v Listině lze právo na přístup k veřejné funkci nalézt i v mezinárodněprávních dokumentech, jež Česká republika ratifikovala, a tudíž jsou pro ni závazné. Konkrétně se jedná o Mezinárodní pakt o občanských a politických právech,<sup>2</sup> který v čl. 25 písm. c) stanoví: „*Každý občan má právo a možnost, bez jakýchkoli rozdílů uvedených v článku 2 a bez neodůvodněných omezení vstoupit za rovných podmínek do veřejných služeb své země.*“

Uvedená právní úprava tak stanoví základní rámec, který státním občanům České republiky umožňuje ucházet se o výkon veřejné funkce. Jak však již bylo uvedeno, není zde výslovně zakotveno také právo tuto veřejnou funkci nerušeně vykonávat. Přesto však je toto právo předmětem diskuzí i soudních sporů; aby bylo možno jej analyzovat blíže, je v prvé řadě zapotřebí jej

<sup>1</sup> Ústavní zákon č. 2/1993 Sb., usnesení předsednictva České národní rady ze dne 16. prosince 1992 o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součástí ústavního pořádku České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 1. 2016].

<sup>2</sup> Vyhláška Ministerstva zahraničních věcí Československé socialistické republiky č. 120/1976 Sb., Mezinárodní pakt o občanských a politických právech, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 1. 2016].

vymežit. Po zvážení všech okolností možností výkonu tohoto práva je praktické jej vnímat ve dvou rovinách:<sup>3</sup>

- právo svoji funkci vykonávat, tj. nebýt z ní sesazen a
- právo na výkon své funkce, tj. svých pravomocí, bez vnějších neoprávněných zásahů.

Uvedené dvě roviny jsou aplikovatelné i při posuzování práva na nerušený výkon veřejné funkce v rámci soudnictví. Oběma aspekty se ve své judikatuře zabýval i Ústavní soud ČR, a to v kauzách, které se týkaly bývalé předsdkyně Nejvyššího soudu ČR JUDr. Ivy Brožové.

Co se týče práva svoji funkci vykonávat, tj. nebýt z ní sesazen, zde lze uvést kauzu označenou Brožová I, která spočívá v pokusu prezidenta republiky o odvolání předsdkyně Nejvyššího soudu. V této kauze<sup>4</sup> se prezident republiky rozhodl odvolat předsdkyni Nejvyššího soudu pro údajné neplnění povinností, neboť to v té době mu to umožňovalo ustanovení § 106 odst. 1 zák. č. 6/2002 Sb., ve znění zák. č. 192/2003 Sb. Předsdkyně Nejvyššího soudu však toto ustanovení napadla u Ústavního soudu, jenž potom v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 18/06 stížnosti vyhověl s tím, že princip „kdo jmenuje – odvolává“ rozhodně nelze použít. Uvedl, že funkce je pro soudce kariérním postupem a že odvolání ze závažných důvodů sice možné je, avšak kvůli dodržení dělby moci by k němu mělo docházet jen soudem a zákonem stanoveným způsobem.

Ústavní soud v nálezu akcentuje princip nezávislosti soudní moci, který je upraven zejména ustanoveními čl. 81 a čl. 82 odst. 1, 2, 3 Ústavy,<sup>5</sup> a také principem dělby moci (čl. 2 odst. 2 Ústavy), s tím, že reálná nezávislost soudů je specifický a nepostradatelný atribut soudní moci, který nemůže být nijak zpochybňován. Není tedy přípustná jakákoli ingerence jiné státní moci. Důsledná dělba moci se v rámci Ústavy projevuje mimo jiné i v institutu inkompatibility funkcí.

<sup>3</sup> Uvedené dělení přejato z LAJSEK, Vladimír: Právo na nerušený výkon veřejné funkce v ČR.

<sup>4</sup> Ibidem.

<sup>5</sup> Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů. In: *ASPI* [právní informační systém]. Wolters Kluwer ČR [cit. 3. 1. 2016].

K neoddělitelnosti funkce předsedy soudu od soudcovské funkce Ústavní soud uvedl, že nelze konstruovat dvojakost právního postavení předsedy soudu jako úředníka státní správy na straně jedné, a soudce na straně druhé. Atributy soudcovské nezávislosti se tak musí vztahovat i k předsedům soudu. Předsedu proto nemůže odvolat orgán výkonné moci, aniž by se neporušily všechny potřebné požadavky. Předseda Nejvyššího soudu totiž nemůže být považován za činitele výkonné složky státu, protože by potom byl členem exekutivy.

Druhou rovinnou práva na nerušený výkon své funkce, tj. svých pravomocí, bez vnějších neoprávněných zásahů pak lze ilustrovat kauzou označenou Brožová II.<sup>6</sup> Tato kauza navazovala na kauzu předešlou (Brožová I), když poté, co se prezidentu republiky nepodařilo jmenovat svého kandidáta předsedou Nejvyššího soudu, pokusil se jej dosadit alespoň na post jeho místopředsedy, avšak proti vůli předsedkyně Ivy Brožové. Prezident republiky se přitom zaštitil ustanovením čl. 62 písm. f) Ústavy, jež mu dává pravomoc jmenovat ze soudců kromě předsedy i místopředsedy Nejvyššího soudu. Předsedkyně Nejvyššího soudu však spatřovala problém v tom, že prezidentův kandidát nebyl k Nejvyššímu soudu vůbec přidělen, k čemuž by nejdříve musela dát souhlas. Proto se kvůli podezření, že došlo k zásahu do jejích pravomocí, obrátila k Ústavnímu soudu, který v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 17/06 judikoval, že ministr spravedlnosti může přidělit soudce k Nejvyššímu soudu jen se souhlasem jeho předsedy. Ministr je tedy příslušným státním orgánem jen při tomto souhlasu, jedná se proto o akt se subsumpcí. Ústavní soud konstatoval, že ačkoliv je ministr spravedlnosti sám o sobě nadán pravomocí přidělování soudců k jednotlivým soudům, k perfektnosti tohoto aktu potřebuje souhlas předsedy soudu.

Ústavní soud se vypořádal i s dílčím aspektem práva na nerušený výkon veřejné funkce: souhlas s přidělením sice udělil místopředseda Nejvyššího soudu, který zrovna předsedkyni zastupoval, avšak dle názoru Ústavního soudu není uvedená kompetence udělena Nejvyššímu soudu jako orgánu, ale jen jeho předsedovi. Ustanovení § 121 odst. 2 zák. č. 6/2002 Sb. totiž říká, že pravomoc k výkonu státní správy Nejvyššího soudu je svěřena výhradně jeho předsedovi, který jí může pověřit místopředsedu. V tomto případě však k žádnému pověření nedošlo.

<sup>6</sup> LAJSEK, Vladimír: Právo na nerušený výkon veřejné funkce v ČR.

Uvedené judikáty tak vymezily základní rámec pro posouzení práva na nerušený výkon veřejné funkce v rámci soudnictví, přičemž zdůraznil především principy dělby moci a nezávislosti soudů a soudců, zakotvené v Ústavě, a poskytl svým výkladem ochranu pravomocem konkrétního soudního funkcionáře s tím, že tyto pravomoci nelze extenzivním výkladem přenášet i na další – v tomto případě podřízené – soudní funkcionáře.

### 3 Právo na výkon funkce přisedícího

Dosavadní judikatura Ústavního soudu se týká, jak bylo uvedeno, práva na výkon funkce soudce, respektive soudního funkcionáře (kauzy Brožová I a II); obdobně se Ústavní soud zabýval i právem na výkon veřejné funkce v rámci moci zákonodárné – konkrétně se jednalo o právo na výkon mandátu poslance či senátora (kauzy Melčák a Nádvořík). Zatímco všechny tyto veřejné funkce jsou chráněné na ústavní úrovni, tj. samotnou Ústavou, jiné veřejné funkce, jako například funkce přisedícího, nejsou již na této úrovni upraveny, nýbrž mají své právní zakotvení v rovině zákona. Vzniká zde proto otázka, lze-li i jim poskytnout stejnou ochranu, jakou Ústavní soud poskytl například soudci, jenž vykonává funkci předsedy soudu.

K samotnému postavení přisedících v českém právním řádu ve vztahu k posouzení práva na výkon veřejné funkce lze citovat především čl. 94 odst. 2 Ústavy: „*Zákon může stanovit, ve kterých věcech a jakým způsobem se na rozhodování soudů podílejí vedle soudců i další občané.*“ a ustanovení § 74 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích: „*Funkce soudce a přisedícího je veřejnou funkcí.*“ Je tedy zjevné, že ústavodárce zmocnil zákonodárce k tomu, aby formou zákona upravil účast lidu na soudním rozhodování, pokud k tomu shledá důvod. Jinak řečeno, nejen samotný institut přisedících, ale ani laická participace na soudním rozhodování jako taková není samozřejmostí, respektive ústavním institutem. Zákonodárce se nicméně rozhodl laickou participací do právního řádu zavést prostřednictvím institutu přisedících a zároveň této funkci přiznal veřejný charakter.

K jednotlivým rovinám práva na nerušený výkon veřejné funkce pak lze uvést, že z pohledu požadavku dělby moci má postavení přisedícího obdobný charakter jako funkce soudce, neboť i v tomto případě platí inkompatibilita funkcí, zakotvená v ustanovení § 74 odst. 2 věta třetí zákona

č. 6/2002 Sb.: „*Funkce předsedícího není slučitelná s funkcí člena komory Parlamentu, jakož i s jinými činnostmi, o nichž to stanoví zákon.*“ Podobně je chráněna i nezávislost a nestrannost předsedícího při výkonu jeho funkce. Ustanovení § 79 odst. 1 a 2 zákona č. 6/2002 Sb. upravuje tyto atributy následovně: „*(1) Soudci a předsedící jsou při výkonu své funkce nezávislí a jsou vázáni pouze zákonem. Jsou povinni vykládat jej podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a rozhodovat v přiměřených lhůtách bez průtahů, nestranně a spravedlivě a na základě skutečností zjištěných v souladu se zákonem.*“ a „*(2) Nikdo nesmí narušovat nebo obrozňovat nezávislost a nestrannost soudců a předsedících.*“

Druhá rovina práva na výkon funkce předsedícího bez vnějších neoprávněných zásahů se týká zejména okolností, za nichž lze předsedícího odvolat z funkce. Postup odvolání z funkce upravuje ustanovení § 97 zákona č. 6/2002 Sb. tak, že předsedící může být odvolán pouze tehdy, jsou-li kumulativně splněny tři podmínky:

- na návrh příslušného předsedy soudu,
- zastupitelstvem, které ho zvolilo,
- nastala-li alespoň jedna ze tří předpokládaných skutečností:
  - předsedící závažným způsobem porušil své povinnosti,
  - přestal splňovat předpoklady pro zvolení do funkce nebo
  - je zdravotně nezpůsobilý vykonávat své povinnosti

Z uvedeného vyplývá, že možné důvody porušení práva na výkon veřejné funkce předsedícího lze spatřovat zejména v ohrožení jeho nezávislosti a nestrannosti předsedícího, přičemž zde je poskytována stejná ochrana jako v případě soudce, nebo v jeho nezákonném odvolání či pokusu o něj. V tomto případě lze očekávat porušení jeho práva ne nerušený výkon veřejné funkce v nesplnění zákonných podmínek pro odvolání, přičemž problematickou se jeví zejména podmínka spočívající v závažném porušení povinností předsedícího, neboť tato podmínka je nejvíce náchylná k extenzivní interpretaci, a tudíž nejsnáze zneužitelná.

Co se týče judikatury týkající se práva na výkon veřejné funkce, která není zakotvena přímo v Ústavě, lze zde uvést důležitý rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 11. 12. 2014, sp. zn. 6 As 226/2014, týkající se výkonu veřejné funkce myslivecké strážce. Nejvyšší správní soud zde

judikoval, že osobě zastávající funkci myslivecké stráže, do níž byla ustanovena, svědčí veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonem předpokládaných podmínek ve smyslu čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Dále konstatoval, že myslivecká stráž je veřejnou funkcí a strážníci jsou úředními osobami, které jsou nadány určitými, v řadě aspektů významnými vrchnostenskými pravomocemi uvedenými zejména v § 14 zákona o myslivosti. Myslivecká stráž má zákonem pevně stanovené funkční období a zákon taktéž uvádí taxativně konkrétní důvody pro zrušení, respektive zánik ustanovení mysliveckou stráží. Nejvyšší správní soud zde propojil svou judikaturu s judikaturou Ústavního soudu, když poukázal na to, že Ústavní soud dovodil, že „čl. 21 odst. 4 Listiny se nevztahuje pouze na přístup k veřejné funkci ve smyslu vzniku funkce, ale zahrnuje i právo na její nerušený výkon včetně práva na ochranu před protiprávním zbavením této funkce. Účast na správě věcí veřejných, která je smyslem celého čl. 21, se neryčerpává pouhým získáním funkce, nýbrž logicky trvá po celou dobu výkonu této funkce. Pokud je tedy tímto článkem Listiny sledováno umožnit občanům správu veřejných záležitostí, musí být subjekt vykonávající funkci nadán rovněž ochranou před libovůli státu, která by mu mohla bránit ve výkonu veřejné funkce. Samotné právo na přístup k veřejným funkcím by nemělo smysl, pokud by neobsahovalo i ochranu v průběhu výkonu funkce.“ [nález sp. zn. II. ÚS 53/06].

S poukazem na výše citovaný případ odvolání předsedkyně Nejvyššího soudu z funkce hlavou státu Nejvyšší správní soud uvedl, že „Není však malých funkcí“, jak by mohla znít parafráze pořekadla známého z divadelního prostředí. Na základě uvedené argumentace neshledal Nejvyšší správní soud žádný důvod omezovat uplatnitelnost čl. 21 odst. 4 Listiny základních práv a svobod jen na nejvyšší patra správy veřejných záležitostí a konstatoval, že osobě zastávající funkci myslivecké stráže, do níž byla ustanovena, svědčí veřejné subjektivní právo na nerušený výkon této funkce za zákonem předpokládaných podmínek a do doby, než jí funkce podle zákona zanikne.

#### 4 Závěr

Zejména na základě citované judikatury lze učinit závěr, že právo na výkon veřejné funkce lze dovodit a dožadovat se jeho ochrany v případě porušení jiného chráněného práva, a to konkrétně práva na přístup k veřejné funkci,

které je zakotveno jednak ve vnitrostátním právním předpisu (čl. 21 odst. 4 Listiny) a jednak v mezinárodní smlouvě (čl. 25 písm. c) Mezinárodního paktu o občanských a politických právech), jíž je Česká republika vázána.

Ústavní soud poskytl ochranu právu na výkon funkce soudce v kauzách Brožová I a II proti aktům prezidenta republiky, přičemž v této souvislosti vyzdvihl důležitost principu dělby moci a nezávislosti a nestrannosti soudce. Poskytnul také ochranu soudnímu funkcionáři při výkonu jeho pravomocí a postavil se proti extenzivnímu výkladu právních předpisů spočívajícímu v přenosu těchto pravomocí i na jiné funkcionáře soudu.

V duchu názoru Nejvyššího správního soudu, že *není malých funkcí*, lze dovodit i ochranu výkonu funkce přisedícího coby veřejné funkce upravené na zákonné a nikoliv ústavní úrovni. Případné porušení tohoto práva pak lze předpokládat v rovině porušení nezávislosti a nestrannosti přisedícího nebo v jeho odvolání (či pokusu o něj) v rozporu se zákonem.

## Literature

LAJSEK, Vladimír. Právo na nerušený výkon veřejné funkce v ČR. In: *Všehrd. Časopis českých právníků* [online]. 8. 12. 2010 [cit. 3. 1. 2016]. ISSN 1801-3678 (online). Dostupné z: <http://casopis.vsehrd.cz/2010/12/pravo-na-neruseney-vykon-verejne-funkce-v-cr/>

## Contact – e-mail

*bobacek@mail.muni.cz*

# Islám nebo demokracii v České republice nechceme? (omezení svobody projevu na internetu)

*Pavel Doubek*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Svoboda projevu je jedním z pilířů, na kterém je založena demokratická společnost. Tuto svobodu je však možné omezit, pakliže začne být sama hrozbou pro ostatní pilíře demokracie. Tak je tomu zejména tehdy, je-li zneužita k hlásání nenávisti nebo dehonestujících nepravd o jiných osobách či skupinách osob. Ve svém příspěvku se budu věnovat možnostem omezení svobody projevu ve virtuálním světě internetu v souvislosti s aktuálním společenským tématem tzv. „migrační krize“.

## **Keywords in original language**

Svoboda projevu; omezení práv; nenávistný projev; Facebook; hoax; lidská práva.

## **Abstract**

Freedom of expression is one of the pillars on which the democratic society is built. This freedom, however, can be limited, unless it becomes a threat to the other pillars of democracy. This is particularly in situation, when the freedom of expression is misused to spread hate or humiliating lies about other people or groups of people. In my article I will focus on the possibility of restricting freedom of expression in the virtual world of the Internet in connection with the current social issue so-called “migration crisis”.

## **Keywords**

Freedom of Expression; Limitation of Rights; Hate Speech; Facebook; Hoax; Human Rights.



## 1 Teoretická východiska svobody projevu

Svoboda projevu, právo vyjadřovat názory a vyhledávat, přijímat a šířit ideje a informace se historicky utvářela jako nástroj liberální společnosti proti absolutistické státní moci. Jedná se o nástroj v rukou člověka politického (homo politicus) ve vztahu k vládnoucím elitám. Je spojován s idejemi osvícenství, parlamentarismu, či národního obrození. Historicky je svobodný projev symbolem boje proti náboženské nesvobodě, absolutistické formě vlády, nesvobodným totalitním režimům. Již Virginská deklarace práv z roku 1776 označila svobodu tisku za jedno z největších opevnění svobody. Zjednodušeně můžeme svobodu projevu ve své původní podobě chápat jako jistý nástroj svobodného dialogu jedince se státní mocí. Svobodu projevu považují za konstitutivní znak demokracie. Shodně uvádí Ústavní soud v nálezu ze dne 23. 3. 2010 sp. zn. I. ÚS 1990/08: *„Podle ustálené judikatury Ústavního soudu je základní právo na svobodný projev třeba považovat za konstitutivní znak demokratické pluralitní společnosti a za jednu ze základních podmínek pro její chod a sebeuplatnění jednotlivce.“*

### 1.1 Rozsah svobody projevu

Wagnerová uvádí, že *„spektrum interpretačních přístupů...začíná od striktně pojímaného komentovaného základního práva sloužícího jen účelu, který spočívá v podpoře demokratického politického procesu, až po interpretaci práva na svobodný projev jako nástroje osobní reprezentace (seberealizace) v rámci společnosti, při níž nezáleží na obsahu komunikace a na výběru prostředků, jimiž je uskutečňována.“*<sup>1</sup>

Evropský soud pro lidská práva (dále jen „ESLP“) chápe svobodu projevu široce a poskytuje ochranu nikoliv pouze projevům související s politickými otázkami, ale chrání i projev zábavný, komerční i bulvární (viz rozhodnutí ESLP ve věci *von Hannover proti Německu*). ESLP však dává státům poměrně široký prostor pro uvážení, pokud jde o rozsah omezení druhého typu projevu, zatímco při omezení projevu politického vyžaduje od členských států poměrně restriktivní přístup. Podle Výboru OSN pro lidská práva zahrnuje svoboda projevu všechny formy subjektivních myšlenek a názorů, které jsou schopny předávání jiným osobám, a které ovšem nepřekračují

<sup>1</sup> WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Lístina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s., s. 425.

nároky plynoucí z čl. 20 Mezinárodního paktu o občanských a politických právech (zákaz válečné propagandy a národní, rasové nebo náboženské nenávisť, jež představuje podněcování k diskriminaci, nepřátelství nebo násilí).<sup>2</sup> Přístup Ústavního soudu České republiky je, pokud jde o rozsah svobody projevu, značně rozkolísaný. Wagnerová poukazuje na nálezu Ústavního soudu sp. zn. IV. ÚS 154/97, v němž se Ústavní soud přidržel užšího vymezení svobody projevu, když zveřejnění fotografie soudce v polobulvárním časopisu nepovažoval za přiměřený nástroj pro veřejnou kontrolu justice, jako základní instituci demokratické společnosti, avšak v nálezu sp. zn. I. ÚS 367/03 (známý pod názvem *Rejžek v. Vondráčková*) se Ústavní soud rozmáchl a pod svobodu projevu podřadil i otázky související s celospolečenskými tématy kulturními, sportovními atd. Ústavní soud uvedl, že „*svoboda projevu se vztahuje nejen na «informace» nebo «myšlenky» příznivě přijímané či považované za neškodné či bezvýznamné, ale i na ty, které zraňují, šokují nebo znepokojují: tak tomu chtějí pluralita, tolerance a duch otevřenosti, bez nichž není demokratické společnosti.*“ Na druhou stranu Ústavní soud i v tomto nálezu zdůrazňuje, že „*veřejně šířená stanoviska by zásadně neměla vybočit z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, neboť jinak by ztratila charakter korektního úsudku nebo komentáře a jako taková by se mohla ocitnout mimo meze ústavní ochrany*“.<sup>3</sup>

Jsem toho názoru, že svoboda projevu by se neměla vztahovat pouze na politické otázky, a proto v souladu s názorem Ústavního soudu vyjádřeném v druhém citovaném nálezu zastávám širší pojetí svobody projevu, tedy dopad i na otázky kulturní, environmentální, sportovní, náboženské, jakož i na společenská témata z oblasti showbysny. Současně je však třeba dbát o to, aby v rámci širokého spektra projevů, chráněných svobodou projevu, nedocházelo k porušování obecných pravidel slušnosti a základních demokratických hodnot. Domnívám se, že čím širěji a velkoryseji je svoboda projevu pojímána, tím ostražitější musíme být při hlídání jejich mezí.

2 WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s., s. 426.

3 Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

## 1.2 Sdělování nepravdivých informací

Sdělování nepravdivých informací se věnoval Ústavní soud v nálezu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 453/03. Vyšel přitom z premisy, že zatímco u projevu názorů (hodnotící úsudek) se presumuje jejich ústavní konformita, u tvrzení faktu musí osoba tvrzené skutečnosti prokazovat.

Ústavní soud dále konstatoval, že „*chce-li kdokoliv zveřejnit o jiné osobě informaci difamačního charakteru, nelze jeho počínání považovat za rozumné či legitimní, pokud neprokáže, že měl rozumné důvody pro spoléhání se na pravdivost difamační informace, kterou šířil, a dále pokud prokáže, že podnikl řádné dostupné kroky k ověření pravdivosti takové informace, a to v míře a intenzitě, v níž mu bylo ověření informace přístupné, a konečně, pokud sám neměl důvod nevěřit, že difamační informace je nepravdivá.*“

Ústavní soud dále uvedl, že „*důležité pro zvažení legitimního zveřejnění informace je zkoumání motivu zveřejnění. Legitimitu zveřejnění informace nelze dovodit, pokud byla dominantně motivována touhou poškodit difamovanou osobu, pokud šířitel sám informaci nevěřil anebo pokud ji poskytl bezohledně, aniž by se řádně staral o to, zda je či není pravdivá.*“<sup>4</sup>

Dokazování motivů šířitele difamující informace, stejně tak jako skutečnost, zda věděl nebo mohl vědět, že šíří nepravdivé informace, bude v praxi velice obtížné. Wagnerová uvádí, že je třeba rovněž pečlivě hodnotit ochotu (či neochotu) difamované osoby vyjádřit se k věci ještě před zveřejněním informace.<sup>5</sup> S nepravdivými informacemi se ve virtuálním světě setkáváme denně. Nepravdivá informace, která je navíc nositelem určité poplašné zprávy (tzv. hoax) může napáchat značné škody, i když se později prokáže její nepravdivost. Pozdější prokázání nepravdivosti takové informace nemívá obvykle valného významu a uživatelé internetu je často bagatelizují sdělením „není to sice pravda, ale mohla by být, takže je vlastně dobře, že se informace zveřejnila“<sup>6</sup>. Uvedené šíření nepravdivých informací vnímám za velice

<sup>4</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2015, sp. zn. I. ÚS 453/03. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>5</sup> WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s. s. 431.

<sup>6</sup> Viz například komentář političky Evy Hřindové na Facebooku ke smyšlenému citátu Jana Wericha z roku 1938, v němž se měl herec negativně vyjadřovat o muslimech: „*Nakonec se ukázalo, že je to opravdu spíše hoax. Ale to není podstatné. Ukazuje nám to několik zajímavých věcí. Že lidé mají silnou tendenci věřit, že Werich by něco takového mohl říct, protože je to pravda. To je pozitivní.*“ In: Manipulátoři.cz. Hoax: Werich islamofob [online]. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://manipulatori.cz/hoax-werich-islamofob/>

rizikové, i s ohledem na faktickou nepostižitelnost tvůrce informace i uživatelů, kteří informaci dále šíří.<sup>7</sup>

### 1.3 Omezení svobody projevu

Evropská úmluva o lidských právech stanoví důvody omezení svobody projevu v čl. 10 odst. 2 a oproti Listině výslovně hovoří o odpovědnosti, která se s touto svobodou pojí. Molek uvádí, že „ona odpovědnost... je zaměřena především ke respektování práv druhých a ke tomu, že... je projev mnohdy mocnou zbraní a podle toho s ním má být zacházeno.“<sup>8</sup> Evropská úmluva stanoví, že svobodu projevu je možné omezit, pokud tak stanoví zákon a omezení je nezbytné „v demokratické společnosti v zájmu národní bezpečnosti, územní celistvosti nebo veřejné bezpečnosti, předcházení nepokojům a zločinnosti, ochrany zdraví nebo morálky, ochrany pověsti nebo práv jiných, zabránění úniku důvěrných informací nebo zachování autority a nestrannosti soudní moci.“

Ustanovení čl. 17 odst. 4 obdobně stanoví, že „svobodu projevu a právo vyhledávat a šířit informace lze omezit zákonem, jde-li o opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, bezpečnost státu, veřejnou bezpečnost, ochranu veřejného zdraví a mravnosti.“ Každé omezení musí zároveň šetřit podstatu a smysl svobody projevu (čl. 4 odst. 4 Listiny). Výše jsem uvedl, že svoboda projevu má své hranice, které je třeba pečlivě hlídat zejména tehdy, pakliže pod ochranu čl. 17 Listiny řadíme celé spektrum „nepolitických“ projevů. Wagnerová uvádí, že „vybočí – li publikovaný názor z mezí v demokratické společnosti obecně uznávaných pravidel slušnosti, ztrácí charakter korektního úsudku... a jako takový se zpravidla ocitá již mimo meze ústavní ochrany.“<sup>9</sup> Mezi svobody projevu se věnoval Ústavní soud v odmítavém usnesení sp. zn. II. ÚS 468/03 ze dne 25. 11. 2010. V tomto usnesení Ústavní soud uvedl, že „svoboda projevu není bezbřehá. Je omezena jednak chráněnými zájmy podle čl. 17 Listiny a jednak ostat-

<sup>7</sup> Takové jednání nemůže být trestně stíháno jako pomluva (§ 184 trestního zákoníku), neboť trestný čin pomluvy vyžaduje, aby byl předmětem útoku pouze jednotlivec. Nejedná se ani o trestný čin šíření poplašné zprávy (§ 357 trestního zákoníku), neboť zde není přítomen znak skutkové podstaty, kterým je „nebezpečí vážného znepokojení“. Obtížné si lze rovněž představit občanské soudní řízení pro zásah do osobnostních práv konkrétní fyzické osoby.

<sup>8</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s., s. 48.

<sup>9</sup> WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s., s. 432.

*ními ústavně zaručenými právy a svobodami.*“ Ústavní soud dále uvedl, že „*právo na svobodu projevu je - formálně vzato - rovno právu na ochranu cti a důstojnosti, a proto je vždy nutné zkontrolovat míru porušení práva na ochranu osobnosti s ohledem na svobodu projevu a požadavek proporcionality uplatňování a ochrany těchto práv.*“<sup>10</sup>

Molek uvádí, že forem omezení je celá řada. S odkazem na judikaturu ESLP uvádí omezení svobody projevu v podobě trestního postihu, v podobě povinnosti platit odškodnění, zákazu publikace, apod.<sup>11</sup> *V kontextu omezení svobody projevu na internetu mohou uvést nejružnější formy blokace internetových stránek, konkrétního obsahu na internetových stránkách, či blokování konkrétních uživatelů internetu.*

## 2 Omezení svobody projevu na internetu

Pravidla pro omezení svobody projevu platí rovněž pro projev na internetu. Svět internetu podstatným způsobem zjednodušil vytváření a šíření informací, které se mohou během několika málo vteřin dostat ke stovkám, tisícům až milionům uživatelů. To na jedné straně posiluje účel svobody projevu vymezený v první kapitole (společnost se může například snáze dozvědět o nekalých praktikách politických elit), na straně druhé může být internet nástrojem páchaní nejružnějších protiprávních aktivit (zaměřených vůči jedinci, skupině, právnické osobě, či proti státu jako celku<sup>12</sup>). O internetu tak platí ono známé „dobrý sluha, ale zlý pán“.

Pakliže projev na internetu vybočuje z mezí chráněných svobodou projevu, může se osoba, vůči které je takový projev namířen, bránit občanskoprávní žalobou na ochranu osobnosti. V případě, že jde o projev natolik závažný, že může dosahovat intenzity trestného činu, může být s konkrétní osobou zahájeno trestní stíhání. Občanské soudní řízení i trestní řízení však trvají obvykle dlouhou dobu a nemohou efektivně reagovat na akutní problém závadného projevu, jehož nebezpečnost spočívá v okamžitém a bezprostředním ovlivnění velkého množství uživatelů internetu a přesahuje tak vlastní zájem poškozené osoby. Za nejefektivnější řešení proto považují faktické možnosti správců internetových stránek, kteří mohou pro porušení pravidel internetových stránek zablokovat vložení závadného projevu, okamžitě

<sup>10</sup> Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 468/03. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

<sup>11</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s., s. 140.

<sup>12</sup> Například nejružnější počítačové viry, útoky hackerů, apod.

jej smazat nebo zablokovat uživatele, který jej na internetové stránky umístil.<sup>13</sup> Stejně tak může registrátor internetových domén zablokovat přístup na internetové stránky, které samy produkují nebo tolerují závadný projev. Výborný však poukazuje na obtíže s postihem závadného projevu umístěného na internetových stránkách pod cizí státní doménou<sup>14</sup>.

Na následujících řádcích bych se rád vyjádřil ke dvěma formám projevu, které nejsou kryty svobodou projevu. Jedná se o tzv. hoax a hate speech.

## 2.1 Hoax

Pojem „hoax“ můžeme definovat jako smyšlenou, falešnou informaci, která je vytvořena a šířena s cílem vzbudit silné emoce, nejčastěji pobouření, šok, či strach. Účel hoaxů je různý: varování před smyšlenými počítačovými viry, varování před jiným smyšleným nebezpečím, falešné prosby o pomoc, smyšlené petice a výzvy, apod.<sup>15</sup> V České republice je častým účelem hoaxů šířit nevráživost a zášť proti etnickým a náboženským menšinám a v poslední době proti uprchlíkům. Úsměvně by mohl působit například hoax - smyšlený citát Jana Wericha o muslimech a Islámu<sup>16</sup>, kdyby jej však nekriticky nepřejaly tisíce uživatelů Facebooku a neposloužil by k dalšímu rozdmýchávání nenávisti vůči muslimské obci. Za další časté příklady hoaxů mohou uvést například tyto „*Uprchlíci jsou bohatí, mohou si zaplatit cestu a mají chytré telefony, Jsou to samí muži, z čehož jasně vyplývá, že jde pouze o ekonomické migranty*“<sup>17</sup>. Obdobných hoaxů je celá řada. Hoaxy nemusí přímo podněcovat k násilí vůči jiným lidem. Jejich nebezpečí však spočívá v jejich nekritickém

<sup>13</sup> Viz případ smazání Facebookové skupiny „Islám v České republice nechceme“. In: Romea.cz. Facebook smazal nenávistnou stránku proti Islámu. Další rasistické stránky zatím fungují [online]. 2014 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/facebook-smazal-nenavistnou-stranku-proti-islamu-dalsi-rasisticke-stranky-zatim-funguji>

<sup>14</sup> Nejčastěji se bude jednat o doménu registrovanou v USA z důvodu liberálnějšího přístupu amerických úřadů ke svobodě projevu, jak popisuje ve své práci Štěpán Výborný. In: VÝBORNÝ, Štěpán. *Svoboda slova versus nenávistné projevy na internetu*, rigorózní práce. Brno: 2011. Dostupné z: [https://is.muni.cz/auth/th/210805/pravf\\_r/](https://is.muni.cz/auth/th/210805/pravf_r/)

<sup>15</sup> Hoax.cz. Co je hoax [online]. [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.hoax.cz/hoax/co-je-to-hoax>

<sup>16</sup> Idnes.cz. Tisíce Čechů sdílejí „Werichův“ výrok o islámu. V archivech ale není [online]. 2015 [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: <http://zpravy.idnes.cz/fiktivni-werich-o-islamu-samkova-ovcacek-ffx-/domaci.aspx>

<sup>17</sup> Česká televize. Uprchlíci a hoaxy: Podívejte se na 10 nejčastějších mýtů o uprchlících [online]. 2015 [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media/1583092-uprchlici-a-hoaxy-podivejte-se-na-10-nejcastejsich-mytu-o-uprchlicich>

přijímání a dalším rychlém šíření mezi tisíce uživatelů internetu, což může ve značné míře negativně ovlivňovat veřejné mínění, podněcovat odpor vůči adresátům hoaxy, přihrávat politické body extremistickým uskupením, apod. Hoax lze trestně postihnout jako šíření poplašné zprávy za podmínek § 357 trestního zákoníku. Toto ustanovení dopadá na toho, „*kdo úmyslně způsobí nebezpečí vážného znepokojení alespoň části obyvatelstva nějakého místa tím, že rozšiřuje poplašnou zprávu, která je nepravdivá*“. Vyžaduje se úmyslné zavinění, což znamená, že pachatel si musí být vědom toho, že zpráva je nepravdivá a poplašná a že jejím rozšiřováním může způsobit vážné znepokojení obyvatel. Nebude tedy trestně postížitelná osoba, která šíří hoaxy, pokud jej považuje za pravdivou informaci. Jiná je situace, pokud pachatel informaci vytvoří, neboť v tomto případě si musí být obvykle vědom její nepravdivosti. V této souvislosti mohu poukázat na nedávný případ ženy, která na Facebooku zveřejnila hoaxy o trestné činnosti arabských uprchlíků v obci Lidéřovice (žena byla za uvedené jednání prověřována v rámci zkrácené trestného řízení, avšak obvinění jí nakonec sděleno nebylo a státní zástupkyně případ odložila.<sup>18</sup>

## 2.2 Hate speech

Zatímco hoaxy je jako tvrzení faktu nebezpečný svou nepravdivostí, avšak nemusí vykazovat prvky nenávisti, nenávistný projev (tzv. hate speech) je naproti tomu obvykle vyjádření názoru a charakteristický agresí a nenávistí vůči jiným osobám.

Definice pojmu hate speech je celá řada. Nejprůhlednější mi připadá definice učiněná Doporučením Výboru Ministrů Rady Evropy č. R (97) 20: „*Pojem „hate speech“ má být chápán tak, že zahrnuje všechny formy projevu, které šíří, podněcují, podporují nebo ospravedlňují rasovou nenávist, xenofobii, antisemitismus či jiné formy nenávisti založené na netoleranci, včetně: netolerance vyjádřenou agresivním nacionalismem a etnocentrismem, diskriminací a nenávistí vůči menšinám, migrantům a osobám přistěhovaleckého původu.*“<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Týden.cz. Vymyslela si zprávu o uprchlících. Nyní hrozí ženě dva roky [online]. 2015[cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/krimi/vymyslela-si-zpravu-o-uprchlících-nyni-hrozi-zene-dva-roky\\_349758.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/krimi/vymyslela-si-zpravu-o-uprchlících-nyni-hrozi-zene-dva-roky_349758.html)

<sup>19</sup> Výbor ministrů Rady Evropy. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy hate speech ze dne 30. 10. 1997, č. (97) 20. [online]. [cit. 3. 1. 2016] Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/dh-lgbt\\_docs/CM\\_Rec\(97\)20\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf)

Mezinárodní pakt o občanských a politických právech (*dále jen „MPOPP“*) v čl. 20 stanoví, že *„jakákoli národní, rasová nebo náboženská nenávisť, jež představuje podněcování k diskriminaci, nepřátelství nebo násilí, musí být zakázána zákonem.“* Zmínit mohou rovněž čl. 4 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, který zakazuje *„veškerou propagandu a všechny organizace, které jsou založeny na myšlenkách nebo teoriích o nadřazenosti jedné rasy nebo skupiny osob jedné barvy pleti nebo etnického původu, nebo které se pokoušejí ospravedlňovat nebo povzbuzovat jakoukoli formu rasové nenávisť a diskriminace“*. Je tak zřejmé, že projev, který by byl nositelem nenávisťi dle čl. 20 MPOPP či čl. 4 Mezinárodní úmluvy o odstranění všech forem rasové diskriminace, je důvodem pro omezení svobody projevu.

Nejrůznější druhy nenávisťního projevu jsou kriminalizovány řadou ustanovení zákona č. 40/2009 Sb., trestního zákoníku, ve znění pozdějších předpisů. Ustanovení § 352 odst. 2 trestního zákoníku zakazuje výhrůžky usmrcením, ublížením na zdraví nebo způsobením škody velkého rozsahu skupině obyvatelům, pro jejich skutečnou nebo domnělou rasu, příslušnost k etnické skupině, národnost, politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že jsou skutečně nebo domněle bez vyznání. Komentář k trestnímu zákoníku uvádí, že se nemusí jednat o bezprostřední vyhrožování a postačí, pokud bude vyhrožování směřovat do budoucna. Adresát výhrůžky nemusí být ani přítomen na místě, avšak je třeba, že se o výhrůžce může dozvědět. Není rovněž nutné, aby výhrůžka skutečně vzbudila obavu u adresáta, avšak musí být objektivně způsobila vytvářet obavu z provedení toho, čím se hrozí.<sup>20</sup> V případě, že by výhrůžky směřovaly k jednotlivci, uplatní se § 353 trestního zákoníku.

Dalším ustanovením, které zakazuje nenávisťný projev je § 355, který zakazuje veřejné hanobení národa, rasy, etnické nebo jiné skupiny osob. Komentář k trestnímu zákoníku nabízí definici pojmu hanobení. Jde o *„subjektivní, hrubě urážlivý projev směřující k hrubému znevážení některého národa, jeho jazyka, některé etnické skupiny nebo rasy, anebo skupiny obyvatel republiky pro jejich politické přesvědčení, vyznání nebo proto, že jsou bez vyznání.“* „Hanobením“ je *každé úmyslné snižování vážnosti. Může se projevovat v jakékoli formě, výslovně nebo zahaleně,*

<sup>20</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, 3614 s., s. 3279.



*tvrzením určitých skutečností nebo bez jejich uvádění; spadá sem i nadávka*“.<sup>21</sup> Pro naplnění skutkové podstaty je důležité, že byl hanobící projev vyjádřen. Nezáleží na tom, jaký měl na veřejnosti ohlas. Za příklad hanobení uvádí Molek výrok bývalého předsedy politické strany SPR-RSČ Miroslava Sládka, který na půdě Poslanecké sněmovny uvedl výrok: „*Cikáni by měli být trestně odpovědní již od narození, protože to už je jejich největší zločin*“.<sup>22</sup>

Dále mohu uvést § 356 trestního zákoníku, který zakazuje veřejné podněcování k nenávisti k některému národu, rase, etnické skupině, náboženství, třídě nebo jiné skupině osob nebo k omezování práv a svobod jejich příslušníků. Podněcováním se rozumí „*projev, kterým pachatel zamýšlí vzbudit u jiných osob nenávist k některému národu, etnické skupině, rase, náboženství, třídě nebo jiné skupině osob, anebo vyvolat jednání dalších osob vedoucí k omezování práv a svobod jejich příslušníků*“.<sup>23</sup> Podněcování se musí dít veřejně. Spáchání trestného činu prostřednictvím internetu představuje navíc jednu z kvalifikovaných skutkových podstat.

Relevantní je dále ustanovení § 403 trestního zákoníku týkající se založení, podpory a propagace hnutí, které prokazatelně směřuje k potlačení práv a svobod člověka, nebo hlásá rasovou, etnickou, národnostní, náboženskou či třídní zášť nebo zášť vůči jiné skupině osob. Ustanovení § 404 trestního zákoníku navazuje na předchozí a stanoví zákaz projevu sympatií k hnutí uvedenému v § 403 trestního zákoníku.

### 2.3 Hodnoty a principy, na nichž je zbudována demokratická společnost

Dne 14. prosince 2015 proběhla na půdě Fakulty sociálních studií Masarykovy univerzity přednáška Pavla Molka na téma „Hodnoty postmoderního státu ve světle imigrační krize: vlast nebo hotel?“ Z přednášky i následné diskuze vyplynulo, že není jednoduché definovat hodnoty, které naše společnost vlastně zastává.<sup>24</sup> Třebaže mám silné pokušení hodnoty současné české spo-

<sup>21</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, 3614 s., s. 3303.

<sup>22</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s., s. 195.

<sup>23</sup> ŠÁMAL, Pavel a kol. *Trestní zákoník*. 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, 3614 s., s. 3307.

<sup>24</sup> Tápání ve vlastních hodnotách je patrné i z jednoho z hlavních argumentů pro odmítání pomoci uprchlíkům s ohledem na naše křesťanské hodnoty. Pomínu – li skutečnost, že Česká republika je považována za jednu z nejateističtějších zemí světa, pak s ohledem na příkaz Starého zákona „miluj bližního svého jako sám sebe“ zní uvedený argument poněkud absurdně.

lečnosti hledat a definovat, musím v tomto příspěvku svoji touhu utlumit, neboť bych mnohonásobně přesáhl dovolený rozsah stran a není vyloučeno, že bych se nakonec stejně ocitl ve slepé uličce. V textu proto odkážu na hodnoty a principy demokracie v tom smyslu, jak je chápe právní teorie a jak byly v právu po staletích historicky utvářeny. Nebudu ani hovořit o principech demokracie v jejich „státoprávním významu“ (princip vlády na čas, princip dělby moci, apod.), ale přidržím se těch, které se týkají vztahu společnosti a jedince. Uvést proto mohu zejména rovnost všech před zákonem, zaručení základních práv a svobod všem bez rozdílu, ochrana menšin, dodržování závazků mezinárodního práva, náboženská svoboda, či primát jedince před státem.

Mám za to, že diskvalifikace člověka pro jeho příslušnost k určitému náboženství či národnosti<sup>25</sup>, jak je často otevřeně nebo skrytě obsahem nenávistných projevů a cílem nejrůznějších hoaxů, útočí právě na výše uvedené principy demokracie, a proto je na tomto místě zmiňuji.

Nenávistné projevy často popírají celou řadu základních lidských práv a svobod. Od odepření práva na práci, práva na hmotné zabezpečení, přes popírání svobody náboženství a víry, svobody myšlení, svědomí, náboženského vyznání, vlastnického práva, až po práva na svobodu pohybu a osobní svobodu, a dokonce práva na nedotknutelnost osoby a práva na život.

### 3 Koho v České republice nechceme?

Internetová populace v České republice čítá 7,01 milionů uživatelů.<sup>26</sup> Počet uživatelů největší sociální sítě Facebook činí 4,2 milionů obyvatel<sup>27</sup>, uživatelů videoportálu YouTube je 5,1 milionu uživatelů<sup>28</sup>.

<sup>25</sup> Viz nedávný návrh Tomia Okamury na postavení Islámu mimo zákon. In: Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Stenografický záznam z jednání schůze Poslanecké sněmovny ze dne 7. 7. 2015 [online]. 2015 [cit. 29. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/s029161.htm>

<sup>26</sup> Sdružení pro internetový rozvoj v ČR, z.s.p.o. NetMonitor, Trendy v návštěvnosti internetu - ročenka 2014 [online]. 2014 [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: [http://www.netmonitor.cz/sites/default/files/iac\\_2015\\_-\\_netmonitor\\_rocenka\\_2014.pdf](http://www.netmonitor.cz/sites/default/files/iac_2015_-_netmonitor_rocenka_2014.pdf)

<sup>27</sup> App4page.com. Počet uživatelů na Facebooku - Demografické rozdělení [online]. [cit. 11. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.app4page.com/cz/blog/pocet-uzivatele-facebook-demograficke-rozdeleni-cr/>

<sup>28</sup> Marketup.cz. Počet tuzemských uživatelů YouTube se za posledních pět let zvýšil sedmkrát [online]. 2013. [cit. 11. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.marketup.cz/cs/blog/pocet-tuzemskych-uzivatele-youtube-se-za-poslednich-pet-let-zvyzil-sedmkrat>

Rok 2015 byl rokem tzv. „migrační krize“, která se projevila velkým přílivem cizinců ze zemí Blízkého a Středního východu do Evropy. Migrační krize s sebou pochopitelně přinesla obavy z cizích kultur a náboženství, což bylo dále přizívováno šířením hoaxů a nenávistných projevů. To se pochopitelně odrazilo i ve virtuálním světě, kde začaly jako houby po dešti růst skupiny, které se proti cizincům začaly negativně vymezovat. Přístup k těmto skupinám je jednoduchý. Stačí do internetového vyhledavače napsat slovo „uprchlíci“ či „Islám“ a odpověď na sebe nenechá dlouho čekat. Internet během pár vteřin nabídne pestrou paletu internetových skupin či skutečných registrovaných hnutí, kde uživatelé internetu mohou s ostatními diskutovat a vzájemně se ve svých názorech utvrzovat.

Při letmém pohledu na sociální síť Facebook jsem objevil tyto stránky, které v České republice odmítají Islám či uprchlíky<sup>29</sup>: Blok proti Islámu<sup>30</sup> s 27.788 fanoušky<sup>31</sup>, dále Islám v České republice nechceme<sup>32</sup> s 163.064 fanoušky a dalších minimálně 16 skupin podobného názvu odmítající islám v České republice s dalšími desítkami tisíc fanoušků. Rovněž na tomto místě musím zmínit i hnutí Svoboda a přímá demokracie Tomia Okamury<sup>33</sup> s 18.604 fanoušky a osobní profil Tomia Okamury<sup>34</sup> s 231.743 fanoušky. V souvislosti se sledovaností těchto stránek musím doplnit, že k počtu fanoušků těchto stránek je třeba připočítat uživatele, kteří stránky sledují pasivně (jsou ve spojení s někým, kdo tento projev sleduje a má tedy k obsahu zprostředkovaný přístup). Bohužel nevím o žádných objektivních statistikách, které by zmapovaly skutečný počet uživatelů, kteří mají k obsahu těch kterých stránek přístup.

<sup>29</sup> Příklady těchto stránek jsem vybral náhodným výběrem. Jediným kritériem bylo zaměření stránek proti Islámu a uprchlíkům a zvýšeného počtu hoaxů či nenávistných projevů, které se na těchto stránkách vyskytují.

<sup>30</sup> Na svých stránkách se Blok proti Islámu prezentuje jako spolek a zastupovaný je doc. Mgr. Martinem Konvičkou, Ph.D. In: Blok proti Islámu. Dostupné z: <http://www.blokprotiislamu.cz/>

<sup>31</sup> Než o fanoušcích bych spíše měl hovořit o uživateli, kteří stránku označili tlačítkem „to se mi líbí“. Z těchto tzv. „lajků“, kterých je 27.788 však nelze poznat, zda je konkrétní uživatel skutečným konkrétního hnutí, nebo dal hnutí „lajk“ pouze ze zvědavosti. Pro zjednodušení však budu nadále hovořit o těchto uživateli jako o fanoušcích.

<sup>32</sup> Na svých internetových stránkách se skupina označuje za „největší nestrannou platformou na českém internetu.“ In: Islám v ČR nechceme. Dostupné z: [www.ivcrn.cz](http://www.ivcrn.cz)

<sup>33</sup> Svoboda a přímá demokracie. Dostupné z: [www.spd.cz](http://www.spd.cz)

<sup>34</sup> Tomio Okamura. Dostupné z: <https://www.facebook.com/tomio.cz/?fref=ts>

Výše uvedené stránky jsou „výstavní skříní“ typických hoaxů a nenávistných projevů. Některé tvoří a šíří sami provozovatelé těchto stránek, velká většina z nich je však dílem uživatelů na stránky přispívajících, kteří si své komentáře vzájemně sdílejí, označují tlačítkem „to se mi líbí“ a ve svých názorech se tím utvrzují. Za příklad nenávistných projevů mohou uvést mediálně známé projevy předsedy Bloku proti Islámu, Martina Konvičky, který na Facebook napsal: „*Milí muslimové, nameleme vás na masokostní moučku*“, „*Ta možnost (bromadné deportace) musí ležet na stole, a to jako reálná a opravdu citlivá (tj. s celou rodinou, bez možnosti návratu)*“, „*Koncentráky pro muslimy NAŠTĚSTÍ budou*“.<sup>35</sup> Nalezneme však celou řadu dalších nenávistných projevů od běžných uživatelů Facebooku. Například Erich Sládek v reakci na útok na Muslimskou mešitu dne 26. 12. 2015 na Facebookových stránkách Bloku proti islámu napsal (doslovná citace): „*Zbourat vsechny mesity a privandrovalce vyhnat z evropy. Toto by se mnelo udelat taky u nas aby ty spindiry moc nevysekakovali a odtabli tam kam patri do dzungle. Konecne se zacina neco dit a jde to i bez problemu. Fandim vsem kdo tohle udelali.*“ David Ševčík na stránkách a pod příspěvkem Tomia Okamury napsal: „*Pane Okamuro, slov už bylo víc než dost.nebylo by lepší udělat defenestraci a ty zmr...vyházet z oken. Úklidová služba hl. M.P.by už tu špínu pozametala.*“ Obdobné lze nalézt i na dalších místech na internetu, v článcích, ve videoklipech na videoportálu YouTube, jakož i v běžných diskuzních fórech. Dalo by se říci, že internet je hoaxy a nenávistnými projevy doslova zahlcen a je velmi pravděpodobné, že se každý průměrný uživatel internetu již s nějakým hoaxem nebo nenávistným projevem setkal. Výše jsem uvedl, že v České republice je na internetu 7,01 milionu uživatelů, z nichž 4,2 milionu jsou uživatelé Facebooku. S ohledem na takové množství potenciálních adresátů nenávistného projevu a rychlost s jakou se informace na internetu šíří považují jakoukoliv formu nenávistného projevu či účelově nepravdivého projevu za velice rizikové. Tuto skutečnost je třeba zvažovat v rámci testu proporcionality.

<sup>35</sup> Za tyto výroky bylo Martinu Konvičkovi sděleno obvinění pro podezření ze spáchání trestného činu podněcování k nenávisti dle § 356 trestního zákoníku.

## 4 Omezení svobody na internetu v konkrétním případě

O podmínkách omezení svobody projevu jsem již v obecných rysech pojednal výše (kapitola 1.3). Vymezil jsem rovněž, co je to nenávistný projev a hoax a jak se projevují ve světě internetu. Vymezil jsem rovněž ve stručnosti, jaké jsou hodnoty a principy, na nichž je zbudována demokratická společnost. K závěru příspěvku bych rád výše popsaná teoretická východiska promítl v rámci hodnocení ústavnosti konkrétního nástroje omezujícího projev na internetu. Jako příklad omezení svobody projevu mohu uvést nedávné zablokování Facebookové stránky Islám v České republice nechceme, která sloužila k propagaci stejnojmenného hnutí a na níž se ke dni zablokování (11. 1. 2016) nacházelo přes 163 tisíc fanoušků.<sup>36</sup> Důvody zablokování stránky zatím ani samo hnutí nezveřejnilo, lze se však domnívat, že důvodem byl právě nenávistný projev zaměřený proti muslimské náboženské menšině, což je v rozporu se Zásadami komunity sociální sítě Facebook.<sup>37</sup>

Hnutí „Islám v České republice nechceme“ na uvedené zareagovalo přesunem svých aktivit na svou „záložní“ Facebookovou stránku s názvem „Islám v ČR nechceme“, která má ke dni 13. 1. 2016 39.919 fanoušků. Dne 11. 1. 2016 vydalo hnutí na stránce toto prohlášení: „*IVČRN není rasistická iniciativa a na naší stránce se nikdy rasistický obsah neobjevil. Také nejsme stránka „protimuslimská“, ale protiislámská. Kritika ideologie i náboženství jsou legální součástí práva na svobodu projevu a jsou chráněny článkem 10 Evropské úmluvy o lidských právech. Ti kdo občanům toto právo upírají, usvědčují sami sebe z totalitního myšlení.*“<sup>38</sup>

Je omezení svobody projevu chráněného čl. 10 Evropské úmluvy a čl. 17 Listiny v daném případě ospravedlnitelné, nebo jde o skutečně spíše o projev „totalitního myšlení“? Na tuto otázku odpovím na následujících řádcích.

Na úvod si shrňme tři podmínky omezení svobody projevu, které vychází z čl. 10 odst. 2 Úmluvy a čl. 17 odst. 4 Listiny: 1. Omezení musí být dané zákonem, 2. Musí sloužit jednomu z taxativně vymezených legitimních důvodů, 3. Musí být nezbytné v demokratické společnosti.

<sup>36</sup> Cenzura? Facebook právě zablokoval hlavní stránku IVČRN. Islám v ČR nechceme [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.ivcrn.cz/cenzura-facebook-prave-zablokoval-hlavni-stranku-ivcrn/>

<sup>37</sup> Zásady komunity. Facebook [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/communitystandards>

<sup>38</sup> Islám v ČR nechceme. Facebook [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/ivcrn.news/?fref=ts>

#### 4.1 Výhrada zákona a legitimní cíl

První podmínka nepředstavuje v praxi závažnější potíže a nebude tomu jinak ani v našem případě. Pakliže byla stránka zablokována pro šíření nenávisných projevů a hoaxů, pak mohu pouze odkázat na kap. 2.1 a 2.2, v níž jsem popsal, jaká zákonná ustanovení tuto formu projevů zakazují.

Mohu tedy přistoupit k otázce druhé, zda smazání internetové stránky sledovalo některý z vymezených legitimních cílů. Z možných legitimních cílů, které nabízí Listina a Úmluva, považuji v daném případě za stěžejní ochranu práv jiných osob.<sup>39</sup> Molek uvádí, že „*pod tímto důvodem ochrany nacházíme... obecnější ochranu práv jiných osob, za něž například Výbor pro lidská práva označuje ve svém obecném komentáři č. 34 zejména jiná lidská práva, at' už zaručená v mezinárodním paktu o občanských a politických právech či nikoliv.*“<sup>40</sup>

Skutečnost, zda omezení svobody projevu sleduje legitimní cíl, posuzuje Ústavní soud v rámci tzv. testu vhodnosti, tedy prvního kroku testu proporcionality. V tomto kroku testu proporcionality Ústavní soud zjišťuje, *ždali institut omezující určité základní právo umožňuje dosáhnout sledovaný cíl (ochranu jiného základního práva).*<sup>41</sup> Je zřejmé, že smazání internetové stránky, která obsahuje a šíří nenávisné projevy proti určitým skupinám obyvatel je legitimním nástrojem, jak ochranu základních práv a svobod druhých zajistit. Pakliže obsah internetových stránek navíc útočí na základní pilíře demokratického uspořádání státu (náboženskou svobodu, ochranu menšin, apod.), pak zablokování tohoto obsahu sleduje další legitimní cíl, kterým je ochrana základů samotné demokracie (viz kap. 2.3).

#### 4.2 Poslední krok přezkumu

V rámci testu nezbytnosti se pokusím provázat přezkumný algoritmus ESLP a Ústavního soudu. Nechci přitom srovnávat test nezbytnosti s testem proporcionality, ani z nich činit syntézu. Rád bych pouze poukázal na krok, který musíme provést vždy, at' už jej nazýváme jako „hodnocení naléhavé společenské potřeby“, „poměřování v užším slova smyslu“, či „přiměřenosti“. Autoři komentáře k Evropské úmluvě navíc uvádí, že ani sám ESLP „nemá

<sup>39</sup> Jen pro upřesnění poukazuji na to, že Evropská úmluva používá pojem „práva jiných“, Listina hovoří o „právech a svobodách druhých“.

<sup>40</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s., s. 174.

<sup>41</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 („anonymní svědek“).

žádný ustálený algoritmus (resp. algoritmy), který by důsledně v rámci testu nezbytnosti v demokratické společnosti následoval“.<sup>42</sup> Bobek uvádí: „Pokud bychom chtěli být skeptičtí, tak můžeme konstatovat, že test nezbytnosti v demokratické společnosti je v podstatě „černá skříňka“, jejíž kritéria a váhu těchto kritérií lze těžko formulovat, a tudíž výsledky testu nezbytnosti lze stěží předvídat.“<sup>43</sup> Pokusím se do této černé skříňky vnést alespoň trochu světla a položit si 3 otázky, které bychom měli být vždy schopni zodpovědět: 1. Je omezení svobody projevu potřebné?, 2. Jde o naléhavou společenskou potřebu? 3. Je takové opatření přiměřené sledovanému legitimnímu cíli (naléhavé společenské potřebě)?

#### 4.2.1 Je omezení svobody projevu potřebné?

Tuto otázku si pokládá Ústavní soud v rámci druhého kroku testu proporcionality (test potřebnosti). Hodnocení potřebnosti spočívá „v porovnávání legislativního prostředku omezujícího základní právo, resp. svobodu, s jinými opatřeními, umožňujícími dosáhnout stejného cíle, avšak nedotýkajícími se základních práv a svobod“.<sup>44</sup> Musíme se ptát, zda neexistovalo jiné, mírnější opatření než právě zablokování stránek, které by umožnilo dosáhnout sledovaného legitimního cíle.

Štěpán Výborný poukazuje na některé autory, kteří uvádí, že „jakákoli právní opatření neodstraní rasismus či xenofobii, neboť ta je v lidech mnohdy zakořeněna a boj proti ní se musí vést především na poli vzdělání.“<sup>45</sup> S tímto lze bezesporu souhlasit a je jistě ideálem, aby se jakýkoliv projev nenávisti úspěšně odstranil osvětou a vzděláním. Jde však o dlouhodobý cíl, který není schopný reagovat na akutní šíření nenávistných projevů na předmětných stránkách, které je třeba řešit „teď a tady“. Další opatření, které by spočívalo v mazání konkrétních nenávistných příspěvků a komentářů rovněž považují za nezpůsobilé dosáhnout sledovaného cíle, a to s ohledem na rychlost s jakou se neustále nové příspěvky na stránkách objevují. Zohlednit je třeba i skutečnost, že doba mezi zveřejněním příspěvku a jeho pozdějším smazáním může být dostatečně dlouhá na to, aby se příspěvek rozšířil mezi tisíce dalších uživatelů. Blokování jednotlivých příspěvků by navíc podle mého názoru ještě více

<sup>42</sup> KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s., s. 113.

<sup>43</sup> KMEC, Jiří; KOSAŘ, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s., s. 113.

<sup>44</sup> Viz rozhodnutí ESLP ve věci *Olsson v. Švédsko*. In: tamtéž, s. 885.

<sup>45</sup> VÝBORNÝ, Š. Svoboda slova versus nenávistné projevy na internetu, rigorózní práce. Brno: 2011. s. 38. Dostupné z: [https://is.muni.cz/auth/th/210805/pravf\\_r/](https://is.muni.cz/auth/th/210805/pravf_r/)

utvrdilo fanoušky této stránky o jejím správném směřování a přineslo tak nenávisným projevům ještě více podpory. Dalším prostředkem by mohlo být uložení pokuty konkrétním uživatelům facebooku za přestupek proti občanskému soužití dle § 49 zákona č. 200/1990 Sb., o přestupcích, ve znění pozdějších předpisů. Toto opatření však nemůže být způsobilým nástrojem k zamezení vytváření a šíření dalších nenávisných projevů. Ze stejného důvodu nepovažuji za vhodné ani ukládání trestní sankce (viz kap. 2.1 a 2.2), což by navíc mohlo být v případě běžných uživatelů internetu rozporné se zásadou subsidiarity trestní represe.

S ohledem na výše uvedené jsem toho názoru, že v porovnání s jinými mírnějšími opatřeními, je smazání předmětné Facebookové stránky jediným způsobilým nástrojem, jak dosáhnout sledovaného cíle.

#### 4.2.2 Jde o naléhavou společenskou potřebu?

Molek uvádí, že „svoboda projevu je nezbytná pro fungování demokracie, ale zároveň existují projevy, kterými ji lze zničit a před nimiž je „nezbytné“ demokratickou společnost chránit (příkladem nám mohou posloužit sugestivní, demokracii podkopávající projevy Adolfa Hitlera). Stejně jako člověk potřebuje ke životu jídlo, ale nikoliv jídlo otrávené, tak demokratická společnost potřebuje ke svému fungování svobodu projevu, ale ne takového projevu, který by „otrávil“ buď společnost, nebo její demokratičnost.“<sup>46</sup>

Otázce nezbytnosti a naléhavé společenské potřebě se ESLP věnoval ve věci *Dudgeon v. Spojené království*, kde uvedl, že zprvye „nezbytné“ v tomto kontextu nemá flexibilitu výrazů jako „užitečné“, „rozumné“, nebo „žádoucí“, ale implikuje existenci „naléhavé společenské potřeby“ pro daný zásab. Zadrubé, prvotní posouzení naléhavé společenské potřeby v jednotlivém případě je na vnitrostátních orgánech, proto požívají prostor pro uvážení... Nicméně jejich rozhodnutí zůstávají vystavena přezkumu Soudu.<sup>47</sup>

Bobek uvádí faktory, které ESLP bere v potaz při posuzování nezbytnosti v demokratické společnosti. Jsou jimi: „1) důležitost chráněného práva; 2) charakter „demokratické společnosti“; 3) existence či neexistence evropského konsenzu; 4) důležitost zájmu sledovaného zásabem do daného lidského práva; a 5) rozsah zásabu do daného lidského práva.“<sup>48</sup>

<sup>46</sup> MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s., s. 147.

<sup>47</sup> KMEC, Jiří; KOSAR, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s., s. 884.

<sup>48</sup> KMEC, Jiří; KOSAR, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s., s. 116.



Při hodnocení hlediska naléhavé společenské potřeby si nevystačíme pouze s hodnocením konkrétního legitimního cíle, pro který je omezována svoboda projevu a hodnocení konkrétního omezení svobody projevu, ale musíme zohlednit rovněž aktuální společenské klima, v němž ke střetu mezi svobodou projevu a právy a svobodami druhých osob dochází. Jinak bude hodnoceno například viditelné nošení symbolů totalitní ideologie v době přechodu společnosti k demokracii a jinak v době po 20 letech fungování demokracie.<sup>49</sup> V případě nenávistných projevů šířených prostřednictvím předmětné Facebookové stránky je třeba zohlednit dosah projevu, kdy adresáti projevu nejsou pouze malou skupinkou sympatizantů platformy „Islám v České republice nechceme“, ale jedná se o více než 163 tisíc uživatelů Facebooku, což však rozhodně není konečné číslo s ohledem na pasivní účast dalších, možná i tisíců uživatelů Facebooku. Nenávistný projev zaměřený proti Islámu a uprchlíkům navíc nepřichází v politicky a společensky stabilních časech. Naopak přichází v době všudypřítomného strachu z teroristických útoků, řádění organizace Islámský stát a důsledků tzv. „migrační krize“. Hnutí „Islám v České republice nechceme“ se navíc nedrží v izolaci pouze na svých Facebookových stránkách, ale spolupracuje s dalšími organizacemi, jakož i s vrcholnými politickými hráči.<sup>50</sup> Podle zprávy Ministerstva vnitra o extremismu za 2. čtvrtletí usiluje tzv. „extremistická islamofobní scéna“, kam je Islám v České republice nechceme“ zařazen, o navázání kontaktů s politiky, či přímo o vstup do politiky. Dále zpráva uvádí, že *„v rámci těchto agresivně vystupujících skupin byla registrována snaha využít současných fenoménů spojených s migrací k organizování sbromáždění s možností využití v masové násilnosti.“*<sup>61</sup>

<sup>49</sup> Viz rozhodnutí ESLP ve věci Vajnaj proti Maďarsku ze dne 8. 10. 2008, stížnost č. 33629/06, v němž ESLP neshledal zákaz veřejného nošení rudé hvězdy za nezbytné opatření v demokratické společnosti vedené naléhavou společenskou potřebou, neboť neexistovaly žádné důkazy nasvědčující aktuálnímu nebezpečí z obnovení komunistického režimu některou politickou stranou nebo hnutím.

<sup>50</sup> Ve čtvrtletní zprávě o extremismu Ministerstvo vnitra uvádí, že *„Platforma Islám v České republice nechceme („IvČRN“), transformovaná od dubna do Bloku proti Islámu, navázala spolupráci s Úsvitem - Národní koalicí a do jisté míry představuje konkurenci krajně pravicovým subjektům.“* In: Ministerstvo vnitra České republiky. Extremismus - Souhrnná situační zpráva 3. čtvrtletí roku 2015 [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/cvrtletni-zpravy-o-extremismu-odboru-bezpecnostni-politiky-mv.aspx>

<sup>51</sup> Ministerstvo vnitra České republiky. Extremismus - Souhrnná situační zpráva 2. čtvrtletí roku 2015 [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/cvrtletni-zpravy-o-extremismu-odboru-bezpecnostni-politiky-mv.aspx>

Dále je ve zprávě uvedeno, že „do budoucna lze očekávat, že populistická islamo-fobní a protiimigrační scéna bude stupňovat svoje aktivity.“<sup>52</sup> Z uvedeného je patrné, že hrozba, kterou s sebou nenávistný projev přináší, není pouze teoretická a neděje se pouze ve virtuálním světě. Naopak je patrné, že nenávistný projev na předmětných Facebookových stránkách je jednou z cest, jak šířit informace o vlastních aktivitách, získávat popularitu a sbírat politické body. I poměrně nedávná historie navíc jasně ukazuje, jak závažné důsledky může nenávistný projev mít a jak snadné je přejít od slov k činům (viz role sdělovacích prostředků při genocidě ve Rwandě v roce 1994, případně vliv proslovů na protiromské demonstraci v Janově na následné násilnosti během tzv. „bitvy o Janov“ dne 17. 11. 2008). Ze všech výše uvedených důvodů jsem toho názoru, že v daném případě existovala naléhavá společenská potřeba svobodu projevu omezit.

#### 4.2.3 Je opatření přiměřené sledovanému legitimnímu cíli (naléhavé společenské potřebě)?

Pakliže hovoříme o přiměřenosti zásahu do svobody projevu, nemohu nezmínit přístup Ústavního soudu, který toto hledisko posuzuje v rámci 3. kroku testu proporcionality (test proporcionality v užším slova smyslu). Ústavní soud si především klade otázku, zda *oběť přinesená v podobě omezení (zásahu do) základního práva se nedostala do nepoměru s užítkem, který byl omezením základního práva dosažen ve prospěch veřejnosti.*<sup>53</sup> V našem případě se tedy ptáme, zda *oběť přinesená v podobě omezení svobody projevu (smazání předmětné Facebookové stránky) se nedostala do nepoměru s užítkem, který byl omezením svobody projevu dosažen ve prospěch veřejnosti (ochrana práv druhých osob a ochrana základních principů demokracie).*

Ústavní soud konstatoval, že *porovnávání závažnosti v kolizi stojících základních práv... spočívá ve zvažování empirických, systémových, kontextových i hodnotových argumentů. Empirickým argumentem lze chápat faktickou závažnost jevu, jenž je spojen s ochranou určitého základního práva. Systémový argument znamená zvažování smyslu a zařazení dotčeného základního práva či svobody v systému základních práv a svobod. Kontextovým argumentem lze rozumět další negativní dopady omezení jednoho*

<sup>52</sup> Tamtéž.

<sup>53</sup> WAGNEROVÁ, Eliška; ŠMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Lístina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s., s. 27.

*základního práva v důsledku upřednostnění jiného. Hodnotový argument představuje zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot.<sup>54</sup>*

Pokud se jedná o závažnost nenávistného projevu na předmětných Facebookových stránkách (empirický argument), je třeba hodnotit závažnost každého výroku zvlášť, jakož i závažnost všech výroků ve své souhrnu. Brát v potaz je nutné nikoliv pouze výroky, které zveřejňují a šíří sami provozovatelé stránek, ale také výroky ostatních uživatelů, pokud se pohybují v mezích daných provozovatelem stránek a k nimž provozovatel stránek vyzívá nebo které toleruje. V daném případě již samotný název stránky „Islám v České republice nechceme“ vypovídá o zpochybnění základních práv a svobod, konkrétně náboženské svobody a práv náboženských menšin (viz kap. 2.3). Při bližším zkoumání příspěvků jednotlivých uživatelů můžeme rovněž nacházet takové projevy, které zpochybňovaly základní práva na život a lidskou důstojnost osob muslimského vyznání. Z povahy Facebooku se nenávistný projev realizoval veřejně, za současného komentování a sdílení dalšími uživateli, kterých byly tisíce.

Obecně považují nenávistné projevy za závažný zásah do práv a svobod adresátů nenávistného projevu, jakož i za přímé ohrožení hodnot, na nichž je budována svobodná demokratická společnost. Ve skutečně extrémních případech může být narušena rovněž lidská důstojnost adresátů projevu, což je hodnota, která je nederogovatelná a stojí nad ostatními lidskými právy a svobodami.<sup>55</sup> Pakliže nenávistný projev zcela popírá lidskou důstojnost, kdy s člověkem nezachází jako se subjektem práva, ale spíše jako s objektem, bude takový zásah vždy protiústavní a zásah nemůže být ani hodnocen testem proporcionality. Při hodnocení závažnosti nenávistných projevů je třeba zohlednit rovněž rychlost, s jakou se informace šíří a počet uživatelů, kteří k informaci mají nebo mohou mít přístup.

<sup>54</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 („anonymní svědek“).

<sup>55</sup> Ústavní soud v nález ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09 uvedl, že „lidská důstojnost představuje nejvyšší hodnotu stojící v základu celého českého právního řádu, jakož i ústavního pořádku.“ Dále uvedl, že „lidská důstojnost se stává objektivní ústavní kategorií a působí ve vztahu k ostatním jinak nebierarchicky uspořádaným základním právním (klasickým a politickým) jako hodnota nadřazená.“

Pakliže jde o systémový argument, považuji svobodu projevu a ostatní práva a svobody za rovnocenné. Pokud jde o lidskou důstojnost, tak ta je některými autory a konečně i citovaným nálezem Ústavního soudu<sup>56</sup> považována za absolutní hodnotu stojící nad ostatními právy a svobodami. Jsem toho názoru, že pokud by byla svoboda projevu realizována takovým způsobem, který by zcela popíral lidskou důstojnost člověka a zacházel s ním spíše jako s objektem práva, pak ochrana lidské důstojnosti vždy převáží. Rovněž takovéto projevy se na zrušených Facebookových stránkách vyskytovaly.

Za negativní dopady spojené s omezením svobody projevu (kontextový argument) je možné považovat pokřivenou diskuzi nad společenskými a politickými tématy, což může u tvůrců nenávistných projevů vyvolat ještě větší zatvrzelost a zvýšit odhodlání nadále šířit nenávist. Odsouzení jedinců za některý z trestných činů nenávistné povahy může u ostatních členů společnosti vyvolat pocity nespravedlnosti a vzedmout s pachateli vlnu solidarity. Na druhou stranu je možné, že v důsledku obav z trestního stíhání bude veřejná diskuze nad společenskými tématy utlumena, což lze jistě považovat za další negativní dopad spojený se zásahem do svobody projevu. Jsem však toho názoru, že uvedená negativa nemohou převážit negativa, která by vznikla, kdyby byly nenávistné projevy na této internetové stránce tolerovány. Shodně uvádí i Výborný: „*Přesto ale v českém prostředí negativa restriktivního přístupu ke svobodě slova nepřeváží ty, které by vyvstaly v případě akceptace verbálních útoků na lidskou důstojnost.*“

Při zvažování pozitiv v kolizi stojících základních práv vzhledem k akceptované hierarchii hodnot (hodnotový argument) je třeba operovat s hodnotami a principy, na nichž je zbudována demokratická společnost (viz kapitola 2.3). Tuto hierarchii hodnot je třeba nastavit jako zrcadlo danému střetu svobody projevu a práv a svobod druhých. V nastaveném zrcadle se nám ukáží všechna pozitiva a negativa v kolizi stojících svobod.

Po zodpovězení výše položených otázek docházím k závěru, že nenávistný projev a dehonestující nepravdivá poplašná informace jsou rozporné se základy, na nichž je budována svobodná a demokratická společnost a že tolerování těchto projevů nevede k ničemu jinému, než k podkopávání

<sup>56</sup> BARAK, Aharon. *Human Dignity – The Constitutional Value and the Constitutional Right*. Cambridge: Cambridge University Press. 2015, s. 347.

těchto základů. Pakliže by právo na tyto projevy nereagovalo, projevy by se staly normou, tedy něčím běžným, legálním a normálním. Získaly by legitimitu a oprávnění k dalšímu šíření a následování. Staly by se pravidly, na jejichž základě a v jejich souladu by bylo dovoleno i fakticky konat – ponižovat, mučit i zabíjet. Byl by to konec demokratické společnosti a možná i společnosti jako takové. Na tomto místě si dovoluji užít příhodný citát z Talmudu: „*Hlídej si své myšlenky, neboť myšlenky jsou tvá slova. Hlídej si svá slova, neboť se stávají tvým chováním. Hlídej si své chování, neboť se stává tvým zvykem. Hlídej si své zvyky, neboť se stávají tvým osudem*“.

## Závěr

Svůj příspěvek jsem nazval „Islám nebo demokracii v České republice nechceme?“. Na závěr si proto dovoluji zamyslení, co vlastně nechtějí ti, kteří v České republice nechtějí Islám. Výše jsem uvedl, že svoboda projevu je konstitutivní znak demokratické společnosti. Stejně tak je tímto konstitutivním znakem náboženská svoboda a respektování vyznání a názorů druhých. Došel jsem k závěru, že šíření nenávisti a nepravdivých dehonestujících informací jsou důvody, pro něž lze svobodu projevu omezit. Omezení svobody projevu není pouze možností, jak čelit nenávisti, ale jde o opatření, které je nutností, neboť reaguje na naléhavou společenskou potřebu spočívající v ochraně lidské důstojnosti druhých, jakož i základů demokracie samotné. Je úkolem občanské společnosti základy demokracie bránit. Proto je žádoucí, aby se společnost vymezovala vůči radikálnímu Islámu, stejně tak vůči radikálnímu křesťanství, terorismu, či jakékoliv další formě extrémismu a agrese. Pokud jde však o odmítání Islámu jako náboženství, jedná se o odmítání náboženské svobody, náboženských menšin, svobody názorů druhých, rovnosti všech lidských bytostí, což není nic jiného, než odmítání principů, na nichž je zbudována demokratická společnost.

Zrušení Facebookové stránky „Islám v České republice nechceme“ považuji jednoznačně za krok správným směrem. Nesmí však být krokem jediným. Jsem toho názoru, že k omezování svobody projevu by mělo být přistupováno velice uvážlivě a mělo by se jít spíše cestou osvěty, vzdělávání a celkové kultivace společnosti. To je úkolem jak politiků, akademiků, médií, tak i úkolem každého z nás. Rostoucí podpora „záložních“ Facebookových stránek

„Islám v ČR nechceme“ s již téměř 40 tisíci fanoušky ukazuje, že nepůjde o lehký úkol. Pakliže však chceme demokratické hodnoty uchovat i pro příští generace, musíme se úkolu zhostit.

## Literature

### Knižní publikace

BARAK, Aharon. *Human Dignity – The Constitutional Value and the Constitutional Right*. Cambridge: Cambridge University Press. 2015, s. 347.

KMEC, Jiří; KOSAR, David; KRATOCHVÍL, Jan; BOBEK, Michal. *Evropská úmluva o lidských právech. Komentář*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, 1687 s.

MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 616 s.

ŠÁMAL, P. a kol. *Trestní zákoník*, 2. vydání, Praha: C.H.Beck, 2012, 3614 s.

WAGNEROVÁ, Eliška; ŠIMÍČEK, Vojtěch; LANGÁŠEK, Tomáš; POSPÍŠIL, Ivo a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer ČR, a. s. 2012, 931 s.

VÝBORNÝ, Štěpán. *Svoboda slova versus nenávistné projevy na internetu*, rigorózní práce. Brno: 2011. Dostupné z: [https://is.muni.cz/auth/th/210805/pravf\\_r/](https://is.muni.cz/auth/th/210805/pravf_r/)

### Soudní rozhodnutí

Nález Ústavního soudu ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03. Dostupné z: <http://nalus.usoud.cz/Search/Results.aspx>

Nález Ústavního soudu ze dne 11. 11. 2005, sp. zn. I. ÚS 453/03.

Usnesení Ústavního soudu ze dne 25. 11. 2010, sp. zn. II. ÚS 468/03.

Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94 („anonymní svědek“).

Nález Ústavního soudu ze dne 6. 3. 2012, sp. zn. I. ÚS 1586/09.

Nález Ústavního soudu ze dne 23. 3. 2010, sp. zn. I. ÚS 1990/08.

Rozhodnutí ESLP ve věci Vajnaj proti Maďarsku ze dne 8. 10. 2008, stížnost č. 33629/06.

### Internetové stránky

Ministerstvo vnitra České republiky. Extremismus - Souhrnná situační zpráva za 2. čtvrtletí roku 2015 [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ctvrtletni-zpravy-o-extremismu-odboru-bezpecnostni-politiky-mv.aspx>

Ministerstvo vnitra České republiky. Extremismus - Souhrnná situační zpráva za 3. čtvrtletí roku 2015 [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.mvcr.cz/clanek/ctvrtletni-zpravy-o-extremismu-odboru-bezpecnostni-politiky-mv.aspx>

Manipulátoři.cz. Hoax: Werich islamofob [online]. 2015 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://manipulatori.cz/hoax-werich-islamofob/>

Romea.cz. Facebook smazal nenávistnou stránku proti Islámu. Další rasistické stránky zatím fungují [online]. 2014 [cit. 2. 1. 2016]. Dostupné z: <http://www.romea.cz/cz/zpravodajstvi/domaci/facebook-smazal-nenavistnou-stranku-proti-islam-dalsi-rasisticke-stranky-zatim-funguji>

Hoax.cz. Co je hoax [online]. [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.hoax.cz/hoax/co-je-to-hoax>

Idnes.cz. Tisíce Čechů sdílejí „Werichův“ výrok o islámu. V archivech ale není [online]. 2015 [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: <http://zpravy.idnes.cz/fiktivni-werich-o-islam-samkova-ovcacek-ffx-/domaci.aspx>

Česká televize. Uprchlíci a hoaxy: Podívejte se na 10 nejčastějších mýtů o uprchlících [online]. 2015 [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.ceskatelevize.cz/ct24/media/1583092-uprchlici-a-hoaxy-podivejte-se-na-10-nejcastejsich-mytu-o-uprchlicich>

Týden.cz. Vymyslela si zprávu o uprchlících. Nyní hrozí ženě dva roky [online]. 2015 [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: [http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/krimi/vymyslela-si-zpravu-o-uprchlicich-nyni-hrozi-zene-dva-roky\\_349758.html](http://www.tyden.cz/rubriky/domaci/krimi/vymyslela-si-zpravu-o-uprchlicich-nyni-hrozi-zene-dva-roky_349758.html)

Výboru ministrů Rady Evropy. Doporučení Výboru ministrů Rady Evropy hate speech ze dne 30. 10. 1997, č. (97) 20. [online]. [cit. 3. 1. 2016]. Dostupné z: [http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other\\_committees/dh-lgbt\\_docs/CM\\_Rec\(97\)20\\_en.pdf](http://www.coe.int/t/dghl/standardsetting/hrpolicy/other_committees/dh-lgbt_docs/CM_Rec(97)20_en.pdf)

Poslanecká sněmovna Parlamentu České republiky. Stenografický záznam z jednání schůze Poslanecké sněmovny ze dne 7. 7. 2015 [online]. 2015 [cit. 29. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.psp.cz/eknih/2013ps/stenprot/029schuz/s029161.htm>

Sdružení pro internetový rozvoj v ČR, z.s.p.o. NetMonitor, Trendy v návštěvnosti internetu - ročenka 2014 [online]. 2014 [cit. 19. 12. 2015]. Dostupné z: [http://www.netmonitor.cz/sites/default/files/iac\\_2015\\_-\\_netmonitor\\_rocenka\\_2014.pdf](http://www.netmonitor.cz/sites/default/files/iac_2015_-_netmonitor_rocenka_2014.pdf)

App4page.com. Počet uživatelů na Facebooku - Demografické rozdělení [online]. [cit. 11. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.app4page.com/cz/blog/pocet-uzivatelu-facebook-demograficke-rozdeleni-cr/>

Marketup.cz. Počet tuzemských uživatelů YouTube se za posledních pět let zvýšil sedmkrát [online]. 2013. [cit. 11. 12. 2015]. Dostupné z: <http://www.marketup.cz/cs/blog/pocet-tuzemskych-uzivatelu-youtube-se-za-poslednich-pet-let-zvysil-sedmkrat>

Blok proti Islámu. Dostupné z: <http://www.blokprotiislamu.cz/>

Islám v ČR nechceme. Dostupné z: [www.ivcrn.cz](http://www.ivcrn.cz)

Svoboda a přímá demokracie. Dostupné z: [www.spd.cz](http://www.spd.cz)

Tomio Okamura. Dostupné z: <https://www.facebook.com/tomio.cz/?fref=ts>

Zásady komunity. Facebook [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/communitystandards>

Islám v ČR nechceme. Facebook [online]. 2016 [cit. 13. 1. 2016]. Dostupné z: <https://www.facebook.com/ivcrn.news/?fref=ts>

## Contact – e-mail

*325908@mail.muni.cz*



# Právní normy upravující tzv. říšské občanství v období nacistického režimu a okupace

*František Emmert*<sup>1</sup>

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

V souvislosti s postupnou okupací území předválečného Československa nacistickým Německem v letech 1938 až 1945 došlo k mimořádně rozsáhlému rozšíření institutu německého státního občanství v českých zemích. Německé občanství tehdy nabylo asi 3 500 000 předválečných československých občanů, v převážné většině německé národnosti. Právní úprava německého občanství v době okupace přitom byla poznamenána nacistickou ideologií. Obyvatelé českých zemí německé národnosti se stávali tzv. říšskými občany. Přiznání tohoto občanství dotčené osoby nejprve významně privilegovalo.

## Abstract in original language

Občanství; německý právní řád Československo; etničtí Němci; Protektorát; rasové zákony.

## Abstract

The gradual pre-war Nazi German occupation of the territories of Czechoslovakia, during the years of 1938 to 1945, resulted in an extraordinarily broad institution of German citizenship in the Czech lands. Approximately 3, 500, 000 pre-war Czechoslovakian citizens, mainly ethnic Germans, attained German citizenship. During the period of occupation the guiding legal provisions for attainment was based on Nazi ideology. As such, ethnic Germans, who were citizens of Czechoslovakia, became citizens of the Third Reich. Initially, the declaration of this new citizenship by those affected was a marked privilege.

<sup>1</sup> Autor je doktorandem na Katedře dějin státu a práva Právnické fakulty Masarykovy univerzity v Brně a vědeckým pracovníkem Ústavu státu a práva Akademie věd ČR. Článek vznikl v rámci specifického výzkumu při Masarykově univerzitě v Brně, SV MUNI/A/1291/2014.

## Keywords

Citizenship; German Legal; Czechoslovakia; Ethnic Germans; Protectorate; Race Laws.

## 1 Úvod

Termín „říšské občanství“ se v německém právní řádu poprvé objevil v souvislosti s prvním celoněmeckým zákonem upravujícím státní občanství: *Zákonem o říšském a státním občanství* z 22. července 1913 (s účinností od 1. ledna 1914).<sup>2</sup>

Hlavním smyslem tehdejšího zákona bylo sjednocení právní úpravy, neboť do té doby se občanství na území Německa nabývalo podle právních úprav jednotlivých německých zemí, často od sebe odlišných. Zákon byl zkoncipován za základě převažujícího principu *ius sanguinis*, čili upřednostňoval nabývání občanství narozením výhradně po předcích<sup>3</sup> a nikoliv podle narození na území státu. Zákon uváděl mezi tituly pozbytí občanství také „nena-stoupením k vojenské službě“. Mladý zdravý muž, který odmítl spolupodílet se na obraně země, byl zbaven státní příslušnosti...

Zákon zaváděl jednotné říšské občanství, avšak nerušil dosavadní státní občanství jednotlivých zemí. Ta právně existovala i nadále, byť ztratila svou mezinárodní efektivitu. Pravomoci v oblasti státního občanství nadále náležely správním orgánům jednotlivých německých zemí. Pouze Němci narození v zahraničí nabývali přímo říšské občanství.

Teprve až *Nariženi o německé státní příslušnosti* z 5. února 1934,<sup>4</sup> přijaté v období nastupujícího nacistického režimu, který usiloval o rychlou a důslednou centralizaci a unifikaci státní správy i právního řádu, rušilo státní příslušnost jednotlivých zemí a zakládalo princip zcela jednotného a vnitřně nedělitelného německé občanství. Avšak kompetence pro jeho udělování či odnímání i nadále ponechávalo nižším správním orgánům.

<sup>2</sup> *Reichs- und Staatsangehörigkeitsgesetz*. Reichsgesetzblatt, 1913, S. 583.

<sup>3</sup> Manželsky narozené dítě mívalo občanství výhradně po otci, nemanželsky narozené po matce (k priznání otcovství se nepřihlíželo). Žena vždy následovala státní příslušnost manžela. Těmito zásadami se tehdy řídily právní úpravy většiny států upřednostňujících princip *ius sanguinis*, včetně rakouské a později i československé právní úpravy.

<sup>4</sup> *Verordnung über die deutsche Staatsangehörigkeit*. Reichsgesetzblatt I, 1934, S. 85.

## 2 Změny v období nacistického režimu

Období nacistického režimu v Německu (roky 1933 až 1945) bylo spojeno s postupným přijímáním rasových zákonů a nařízení, z nichž ty nejvýznamnější zasahovaly právě do institutu německého státního občanství. Ve svém důsledku vylučovaly část obyvatel tehdejšího Německa z politického i veřejného života a zbavovaly ji politických práv. Rasové zákony, včetně zákonů a nařízení regulujících státní občanství, přitom vycházely striktně z nacistické rasové ideologie, zejména z politického programu *Nacionálně socialistické německé dělnické strany* (NSDAP) z 27. ledna 1920, který zůstal v platnosti až do května 1945.

Politický program NSDAP požadoval nejen sjednocení všech Němců do jednoho státu a vytvoření velkého Německa (*bod jedna*), zrušení tzv. *Versailleské smlouvy* (*bod dva*) a obnovu koloniální soustavy (*bod tři*), ale také zúžení okruhu držitelů státního občanství pouze na osoby německého původu (*bod čtyři*) s možností osoby zabavené státního občanství z Německa vypovědět (*body pět a sedm*), a dokonce ihned vypovědět osoby neněmeckého původu, které se do Německa přistěhovaly po 2. srpnu 1914, které bylo dnem vstupu Německa do první světové války (*bod osm*).

Dne 14. července 1933 byl přijat *Zákon o zrušení naturalizace a odnětí německého občanství*,<sup>5</sup> následovaný příslušným prováděcím nařízením z 26. července 1933,<sup>6</sup> který odnímal německou státní příslušnost některým osobám, kterého ji získaly v předchozím období *Výmarské republiky* (1919–1933), či dokonce ještě za německého císařství v letech 1914 až 1918. Zákon postihoval tzv. „východní Židy“ a „elementy ze zemí východní a jihovýchodní Evropy“. Občanství jim mělo být odebráno i v případě, že by se tyto osoby potom ocitly zcela bez státního občanství. V důsledku uplatňování zákona později docházelo k násilnému vyhánění „východních Židů“ z německého území. Jen do Polska bylo do roku 1938 vypovězeno 17 000 osob zbavených německého občanství.<sup>7</sup>

<sup>5</sup> *Gesetz über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit*. Reichsgesetzblatt I, 1933, S. 480.

<sup>6</sup> *Verordnung zur Durchführung des Gesetzes über den Widerruf von Einbürgerungen und die Aberkennung der deutschen Staatsangehörigkeit*. Reichsgesetzblatt I, 1933, S. 538–539.

<sup>7</sup> Z takto postužené rodiny pocházel také Herschel Grünspan, který 7. listopadu 1938 spáchal v Paříži atentát na tamního německého velvyslanceckého radu Ernsta von Ratha, kterého si spletl s velvyslancem, vůči kterému měl jeho naplánovaný útok směřovat. Vražda německého diplomata ve Francii se stala záminkou nacistů k rozpoutání celoříšského protizidovského pogromu ve dnech 9. až 11. listopadu 1938 (tzv. křišťálová noc).

Avšak mnohem zásadnější a rozsáhlejší změny přinášel až *Zákon o říšském občanství*<sup>8</sup> z 15. září 1935, který se souběžně vydaným *Zákonem k ochraně německé krve a německé cti*<sup>9</sup> představoval základ vznikajícího rasového zákonodárství, které vylučovalo z politického, veřejného i společenského života osoby židovského původu. *Zákon o říšském občanství* zakládal ve svém druhém článku jakousi „nástavbu“ doplňující státní příslušnost, která měla být i nadále nabývána podle zákona z roku 1913. Zřizoval institut „říšského občanství“, které mělo náležet pouze osobám „německé nebo příbuzné krve“, přičemž pouze říšský občan byl podle tohoto zákona „jediným nositelem zákonem stanovených politických práv“.<sup>10</sup> Skutečným státním občanstvím se tedy nově stávalo pouze „říšské občanství“, neboť zbývající „státní příslušníci“ bez říšského občanství zůstávali zcela bez politických práv. Prováděcí nařízení k oběma zákonům z 15. září 1935 upřesňovala přesná kritéria pro určení osob židovského původu a zaváděla pro ně diskriminační opatření, která se postupem času neustále zpříšňovala. Podle jedenáctého nařízení k *Zákonu o říšském občanství* z 25. listopadu 1941<sup>11</sup> byly osoby podléhající rasovému zákonodárství deportované do východních ghet a vyhlazovacích táborů dokonce zbavovány i samotné „státní příslušnosti“.

### 3 Říšskoněmecké občanství v okupovaných českých zemích

V souvislosti s územními anexemi nacistického Německa došlo v letech 1938 až 1945 k rozšíření institutu německého státního občanství také do českých zemí. V návaznosti na Mnichovskou dohodu z 29. září 1938 o postoupení československého pohraničí Německu (Československo nebylo účastníkem dohody, ale o den později pod otevřenou hrozbou války akceptovalo její podmínky) byla 20. listopadu 1938 podepsána *Smlouva mezi republikou Česko-Slovenskou a Německou říší o otázkách státního občanství a opce*,<sup>12</sup> podle které nabyly řííšskoněmecké občanství *ipso facto* ke dni 10. října 1938 všechny osoby

<sup>8</sup> *Reichsbürgergesetz*. Reichsgesetzblatt I, 1935, S. 1146.

<sup>9</sup> *Gesetz zum Schutze des deutschen Blutes und der deutschen Ehre*. Rovněž Reichsgesetzblatt I, 1935, S. 1146.

<sup>10</sup> Ustanovení § 2 odst. 3 *Zákona o říšském občanství*.

<sup>11</sup> *Elfte Verordnung zum Reichsbürgergesetz*. Reichsgesetzblatt I, 1941, S. 722.

<sup>12</sup> Byla publikována v československém právním řádu jako smlouva č. 300/1938 Sb. z. a n., avšak součástí platného československého práva se nikdy nestala. V německém právním řádu byla publikována v *Reichsgesetzblatt II, 1938, S. 895*.

bez ohledu na národnost (kromě Židů) žijící na postoupeném území, pokud se tam narodily před 1. lednem 1910, a dále také jejich manželky a potomci (děti a vnoučata). Říšské občanství tehdy nabylo asi 3 100 000 obyvatel postoupeného československého pohraničí.

Osoby české národnosti mohly do 29. března 1939 optovat pro zachování česko-slovenského občanství, což asi 130 000 z nich učinilo.<sup>13</sup> Stejně tak osoby německé národnosti žijící v Československu mimo postoupené území směly ve stejné lhůtě optovat pro německé občanství. Smlouva ve svém druhém článku dokonce dávala německé i česko-slovenské vládě dispozici nepohodlnou část obyvatelstva do 10. července 1939 ze svého území vystěhovat. Německá vláda mohla kolektivně vypovědět Čechy, kteří se na postoupené území přistěhovali až po 1. lednu 1910, stejně tak česko-slovenská vláda mohla vypovědět osoby německé národnosti, které se po 1. lednu 1910 přistěhovaly z postoupeného území do jiných částí Československa. Obě vlády směly vypovědět také všechny optanty. Nakonec ovšem tato dispozice nebyla ani jednou stranou využita,<sup>14</sup> nicméně vytvořila jistý precedens pro poválečný kolektivní odsun německé menšiny z obnoveného Československa.

Po vzniku Protektorátu Čechy a Morava 15. března 1939 se institut německého občanství rozšířil také do českého vnitrozemí. 20. dubna 1939 bylo vydáno *Nariženi o získání německé státní příslušnosti pro bývalé československé státní občany německé národnosti* (doslova *národní příslušnosti*),<sup>15</sup> podle kterého nabývaly německou státní příslušnost obyvatelé protektorátu „německé národní příslušnosti“. Tuto příslušnost bylo ovšem třeba projevit vyplněním *Dotazníku zjišťujícího německou národní příslušnost v protektorátu*, čili nabytí říšského občanství v protektorátu bylo spojeno s projevem vůle dotyčné osoby (na rozdíl od předchozí situace v pohraničí). Podle nařízení z 20. dubna 1939 nebylo říšské občanství přiznáno ženám s německou národností, které se provdaly za Čechy, a jejich dětem. 6. června 1941 ovšem bylo přijato druhé *Nariženi*

<sup>13</sup> BARTOŠ, J. *Okupované pohraničí a české obyvatelstvo 1938–1945*. 2. vydání. Praha, 1986, s. 60–69.

<sup>14</sup> Postoupené československé pohraničí po 10. říjnu 1938 přesto opustilo asi 150 000 osob české národnosti, mnohé z nich pod otevřeným nátlakem.

<sup>15</sup> *Verordnung über den Erwerb der deutschen Staatsangehörigkeit durch frühere tschecho-slowakische Staatsangehörige deutscher Volkszugehörigkeit*. Reichsgesetzblatt I, 1939, S. 815.

*ke regulaci státoobčanských otázek v Protektorátu Čechy a Morava<sup>16</sup> s účinností od 1. července 1941, které přiřnávalo německé občanství i těmto osobám, takže smíšené manželské páry mohly mít v protektorátu odlišnou příslušnost.*

První nařízení z 20. dubna 1939 uzavíralo nárok na německé občanství pro osoby německé národnosti ze Slovenska a Podkarpatské Rusi, pokud pro něj do té doby neoptovaly podle mezistátní smlouvy z 20. listopadu 1938. Současně ale otevíralo možnost pro germanizaci k tomu svolné části českého obyvatelstva v protektorátu. Podle nařízení mohli příslušný dotazník vyplnit také osoby německého původu, které se k německé národnosti nikdy nehlásily, a dokonce i osoby zcela bez německých předků. V prosinci 1941 žilo v protektorátu 270 000 osob s německou státní příslušností (dříve československých občanů).<sup>17</sup> Z toho pouhá polovina se před rokem 1939 hlásila k německé národnosti. Druhou polovinu představovaly osoby, které se nechaly „poněmčit“, většinou s odkazem na německé předky v předchozích generacích.

#### 4 Zvláštní právní normy na Těšínsku

Institut německého občanství pronikal na české území postupně ve třech fázích. Po československém pohraničí a protektorátu se německé občanství dostalo v letech 1939 až 1942 také na Těšínsko ve Slezsku. Malý region tehdy procházel zcela specifickým vývojem. V důsledku mnichovských událostí ho československá vláda 1. října 1938 postoupila Polsku. Až v září 1939 se v následku německé agrese vůči Polsku dostal pod německou okupaci a stal se součástí hornoslezské říšské župy. Ačkoliv Češi v něm tvořili většinu obyvatelstva, jejich národnost nebyla okupačními úřady uznána. Byli nuceni se prohlásit za Slezany. Na území Těšínska začaly platit německé právní normy upravující státní občanství obyvatel předválečného Polska. Ty byly uplatňovány i vůči Čechům, kteří z pohledu tehdejšího německého práva nebyli považováni za „bývalé česko-slovenské občany“, ale za „bývalé polské občany“. Vztahovalo se na ně *Nařízení o německém národním soupisu*

<sup>16</sup> *Verordnung zur Regelung von Staatsangehörigkeitsfragen gegenüber dem Protektorat Böhmen und Mähren.* Reichsgesetzblatt I, 1941, S. 308.

<sup>17</sup> BRANDES, D. *Češi pod německým protektorátem.* Praha: Prostor, 1999, s. 190–191.

a německé státní příslušnosti na *zabrnutých východních územích* ze 4. března 1941<sup>18</sup> a také *Druhé nařízení o německém národním soupisu a německé státní příslušnosti na zabrnutých východních územích* z 31. ledna 1942.<sup>19</sup> Většina českých obyvatel byla v březnu 1942 donucena k zápisu do *třetího národního soupisu*,<sup>20</sup> skrze který nabývala německé občanství s možností jeho odvolání ze strany německých úřadů do deseti let.

## 5 Postavení Čechů a Židů

*České obyvatelstvo protektorátu nabylo po 15. březnu 1939 tzv. protektorátní příslušnost*<sup>21</sup> bez jakýchkoliv politických práv a možnosti uplatnění v německých státních podnicích či na říšských úřadech. Ocitlo se v postavení pouhého obyvatelstva žijícího na území Německé říše, nikoliv v pozici občanů.

Podmínky pro uznání za protektorátního příslušníka upravovalo protektorátní vládní nařízení č. 19/1940 Sb. z. a n., ze dne 18. ledna 1940, *o protektorátní příslušnosti*. Za protektorátní příslušníky bylo považováno 7 250 000 osob žijících na území protektorátu a dále 290 000 Čechů v postoupeném pohraničí. Na 120 000 z nich navíc podléhalo také rasovému zákonodárství, přičemž i čeští Židé a tzv. míšenci byli od roku 1942 v souvislosti s deportacemi do východních ghatt a vyhlazovacích táborů zcela zbaveni jakékoliv státní příslušnosti podle *Nařízení o ztrátě protektorátní příslušnosti*,<sup>22</sup> vydaného 2. listopadu 1942 říšským ministerstvem vnitra.

Sňatky mezi říšským občany a protektorátními příslušníky (s výjimkou osob perzekvovaných rasovými zákony) sice nebyly striktně zakázány, avšak podléhaly úřednímu schválení, kdy místně příslušnému německému *oberlandratu* náležela pravomoc posoudit „vhodnost“ takového sňatku. Podle nařízení říšského ministerstva vnitra z 3. dubna 1941 byly smíšené sňatky navíc

<sup>18</sup> *Verordnung über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten*. Reichsgesetzblatt I, 1941, S. 118–120.

<sup>19</sup> *Zweite Verordnung über die Deutsche Volksliste und die deutsche Staatsangehörigkeit in den eingegliederten Ostgebieten*. Reichsgesetzblatt I, 1942, S. 51–52.

<sup>20</sup> *Volksliste III*.

<sup>21</sup> Podle druhého článku *Výnosu Vůdce a říšského kancléře o Protektorátu Čechy a Morava* z 16. března 1939.

<sup>22</sup> *Verordnung über den Verlust der Protektoratsangehörigkeit*. Reichsgesetzblatt I, 1942, S. 637–638.

povolovány pouze pod podmínkou slibu novomanželů, že děti vzešlé z jejich manželství budou chodit do německých škol. Naproti tomu sňatky s osobami židovského původu byly zcela zakázány a sexuální styky byly trestné.

Podle státní příslušnosti a rasových zákonů byly na území protektorátu odstupňovány také potravinové lístky a další poukazy systému přidělového hospodářství. Nejvyšší příděly dostávali říšští občané, nižší protektorátní příslušníci a zcela minimální osoby evidované jako Židé či míšenci. V roce 1941 byla výše přidělů pro Němce a Čechy sice srovnána, avšak potravinové lístky zůstávaly i nadále odlišné (až do konce války).

Na území protektorátu platilo současně německé i protektorátní právo. Německé právo se vztahovalo na německé občany a protektorátní na ostatní obyvatelstvo. Nicméně osoby vystavené rasové perzekuci podléhaly v řadě oblastí rovněž přímo německému právu.

## 6 Závěr

Poválečná československá legislativa se s faktickými důsledky průniku německého občanství do českých zemí vyrovnala velmi nekompromisně. Podle ustanovení ústavního dekretu č. 33/1945 Sb., ze dne 2. srpna 1945 Sb., *o úpravě československého státního občanství osob německé a maďarské národnosti*, pozbývaly československé občanství zpětně ke dni nabytí německého občanství všechny osoby německé národnosti, s výjimkou osob, které se podílely na protinacistickém odboji či byly z politických důvodů vězněny. Naopak osoby české národnosti „donucené k přijetí občanství nepřátelského státu za okolností hodných zvláštního zřetele“ zůstávaly nadále československými občany. Jednalo se zejména o české manželky Němců a děti ze smíšených rodin, dále o Čechy, kteří po 10. říjnu 1938 na území postoupeného pohraničí neoptovali pro česko-slovenské občanství (např. na území Hlučínska)<sup>23</sup> a také o Čechy z Těšínska zapsané do *třetího národního soupisu*. Úřady projevíly určitou shovívavost dokonce vůči některým Čechům, kteří za okupace vyplnili *Dotazník zjišťující německou národní příslušnost v protektorátu*. Se ztrátou

<sup>23</sup> Malý region ve Slezsku s 90% převahou českého obyvatelstva byl připojen k Československé republice až 10. ledna 1920 na základě čl. 83 tzv. Versailleské smlouvy (tj. mírové smlouvy s Německem). Předtím patřil k Německé říši. Zdejší obyvatelé, byť českého původu, většinou neoptovali pro česko-slovenské občanství a stali se podle mezistátní smlouvy z 20. listopadu 1938 opět německými občany.



československého občanství souvisela také konfiskace majetku podle ustanovení ústavního dekretu č. 12/1945 Sb., ze dne 21. června 1945, *o konfiskaci a urychleném rozdělení zemědělského majetku Němců, Maďarů, jakož i zrádců a nepřátel českého a slovenského národa*.

Smíšené rodiny byly z kolektivního odsunu německého obyvatelstva z poválečného Československa nakonec vyjmuty. Osoby německé národnosti žijící v těchto rodinách (většinou manželé a otcové) si směly požádat o znovunavrácení československého občanství. Ty, které tak neučinily nebo jejich žádost byla zamítnuta, získaly československé občanství k 7. květnu 1953 kolektivním udělením podle zákona č. 34/1953 Sb., ze dne 24. dubna 1953, *jímž některé osoby nabývají československého státního občanství*.

Zatímco poválečný československý právní řád neuznal německé právní normy, podle kterých za nacistické okupace někteří předváleční českoslovenští občané nabývali německé občanství,<sup>24</sup> poválečný spolkový právní řád akty nabytí německého občanství podle těchto norem naopak potvrdil. Nejprve se v tomto směru vyslovil Spolkový ústavní soud v Karlsruhe ve svém rozhodnutí z 28. května 1952. Následně byl ve Spolkové republice Německo vydán dne 22. února 1955 *Zákon o úpravě státoobčanských otázek*,<sup>25</sup> který platnost udělení německého občanství podle daných norem potvrdil. Německé správní úřady dokonce začaly do Československa zasílat osvědčení o přetrvávajícím německé občanství některých československým občanů, kteří za války měli německé občanství, pochopitelně k velké nelibosti tehdejší československé vlády. Tato osvědčení měla jejich příjemcům usnadnit případnou emigraci do Spolkové republiky Německo.<sup>26</sup>

Proti zahrnutí Němců odsunutých z Československa mezi německé občany přitom československá strana v zásadě nic nenamítala. Naopak, v těsně poválečném období dokonce zamýšlena prosadit do uvažované mírové smlouvy s Německem kromě nulity Mnichovské dohody právě také závazek Německa ujmout se všech osob odsunutých po roce 1945 z Československa

<sup>24</sup> Podle ustanovení ústavního dekretu č. 11/1944 Sb., ze dne 3. srpna 1944, o obnovení právního pořádku.

<sup>25</sup> *Gesetz zur Regelung von Fragen der Staatsangehörigkeit*. Bundesgesetzblatt I, 1955, S. 65.

<sup>26</sup> PETRÁŠ, R. *Cizinci ve vlastní zemi*. Praha: Auditorium, 2012, s. 155–156.

jako německých státních občanů (jako pojistku proti jejich případnému návratu). Avšak zahrnutí i neodsunutých osob v Československu do okruhu německých občanů československá strana jednoznačně odmítala.

Ve vztahu k Německé demokratické republice byla tato otázka vyřešena velmi záhy. Již 23. června 1950 přijaly československá a východoněmecká vláda společnou deklaraci, ve které se zřekly vzájemných územní nároků a prohlásily „provedený odsun Němců z Československé republiky za nezměnitelný, spravedlivý a definitivně vyřešený“. Později společně odsoudily také Mnichovskou dohodu a poskytovaly si vzájemnou podporu proti „západoněmeckému revanšismu“. Na území Německé demokratické republiky směřoval po 18. říjnu 1949 také dodatečný odsun malé části německých antifašistů z Československa. Oba státy spolu dokonce později uzavřely mezistátní dohodu o předcházení vzniku dvojího občanství,<sup>27</sup> která zcela vylučovala možnost, aby jakákoliv osoba měla současně československé a východoněmecké občanství.<sup>28</sup>

Se Spolkovou republikou Německo byla záležitost kolem neodsunutých osob, které podle německého právního řádu nadále zůstávaly německými občany, vyřešena až podpisem *Smlouvy o vzájemných vztazích mezi Československou socialistickou republikou a Spolkovou republikou Německo* dne 11. prosince 1973 v Praze. Po jejím podpisu byla příslušníkům nepočtené a politicky nepohodlné německé menšiny v Československu povolena československou stranou legální emigrace do Spolkové republiky Německo.

## Contact – e-mail

*emmert@emmert.cz*

---

<sup>27</sup> Smlouva mezi Československou socialistickou republikou a Německou demokratickou republikou, ze dne 10. října 1973, o úpravě dvojího státního občanství.

<sup>28</sup> ČERNÝ, J.; VALÁŠEK, M. *České státní občanství*. Praha: Linde, 1996, s 131–1940.

# Ľudské práva v Ruskej federácii: Vybrané dimenzie a problémy

*Martin Horemuž*

Katolícka univerzita v Ružomberku, Filozofická fakulta,  
Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Cieľom príspevku je objasniť a popísať niektoré dimenzie (politické, historické, ústavno-právne, filozofické) ľudských práv v Ruskej federácii v posttotalitnom období. Text v tomto smere venuje osobitnú pozornosť špecifikám postsovietskej a postkomunistickej transformácie, ako i veľmi komplikovanému demokratizačnému procesu prebiehajúceho v Rusku po roku 1991, ktorý podstatným spôsobom ovplyvnil súčasný stav a podobu ľudských práv. Autor poukazuje na to, že súčasným problémom v oblasti ľudských práv v Rusku nie je ich štrukturálno-inštitucionálne alebo ústavno-politické definovanie, ale ich vnútorná obsahová „vyprázdnenosť“ a nízka sociálna a občianska akceptácia ľudských práv v hodnotovom zmysle.

## **Keywords in original language**

Ruská federácia; politický systém; ľudské práva; občianske slobody

## **Abstract**

The aim of this paper is to clarify and describe some dimensions (political, historical, constitutional, legal and philosophical) of human rights in the Russian Federation of the post-totalitarian period. Special attention in the text is paid to the specificities of the post-Soviet and post-communist transformation as well as to the very complicated ongoing democratisation process in Russia after 1991 which significantly affected the current status and form of human rights. The author points out that the current problems in the field of human rights in Russia is not their structural-institutional or constitutional-political definition but their internal content “emptiness” and low social and civil acceptance of these rights in terms of values.

## Keywords

Russian Federation; Political System; Human Rights; Civil Liberties.

## 1 Úvod

Ľudské práva, ich vymedzenie a právna ochrana predstavujú dôležitú súčasť moderných štátov a ústavno-politického systému. Hoci ich genéza a vývoj siaha hlboko do minulosti, pričom z historického kontextu prešli dlhú evolučnú etapu, aj dnes je možné stretnúť sa s množstvom štátov sveta, ktoré patria z hľadiska dodržiavania a uplatňovania ľudských práv k problematickým krajinám. Ľudské práva, ich stupeň garancie, ale najmä vymoženosti predstavuje kľúčový atribút moderného demokratického politického systému. Po roku 1989, ktorý je charakterizovaný demokratizačným procesom v krajinách strednej a východnej Európy, začína v politologických diskurzoch prevládať presvedčenie o „konci dejín“ a víťazstve demokracie, v užšom zmysle slova liberálnej demokracie západného „štýlu“. Skúsenosti s politickým vývojom v krajinách postkomunistického bloku, osobitne východnej Európy, však poukázali na viaceré osobitosti, problémy a komplikácie bezprostredne spojené s demokratizačným procesom a etablovaním funkčnej demokracie v praxi – v procese „decision making“. Uvedené problémy spočívali najmä v prísnom zameraní sa na budovanie tzv. „hardware“ pre ľudské práva (ústavno-inštitucionálna, právna a štrukturálna dimenzia), pričom obsahovo, významovo a interpretačne, ako i v zmysle politickej kultúry („software“) zostali niektoré ľudské práva nenaplnené, poprípade značne deformované.

Špecifickým vývojom v kontexte vyššie uvedených premien prešla po rozpade ZSSR Ruská federácia. Konštituovanie ruskej postsovietskej štátnosti a ústavno-politického systému prebiehalo po roku 1991 vo veľmi zložitých vnútropolitických, hospodárskych a sociálnych podmienkach. Tie podstatným spôsobom poznamenali celkový (neukončený) transformačný proces a jeho výslednú podobu, t. j. aktuálne fungujúci politický a ústavný systém. Nemenej dôležitú úlohu zohrávalo, a aj v súčasnosti zohráva mentálne rezíduum (post)sovietskeho syndrómu, imperiálna tradícia ako i vnútorný charakter ruského štátu, ktorý bol po stáročia budovaný na silnom centralistickom a paternalistickom prístupe. Charakter tohto štátu, založený

na štátno-centrickom koncepte pritom zostával dlhé obdobie nemenný, pričom v súčasnosti je aj základným problémom neliberálneho (autoritatívneho) modelu štátu. Keďže politický systém a charakter štátu, ktorý je založený na princípe vlády práva ako podstaty právneho štátu, vyváženej del'by moci, na demokratickom duchu, samosprávnom a občianskom princípe, je nevyhnutným predpokladom pre plnohodnotné uplatňovanie ľudských práv, je pochopiteľné, že pozornosť súvisiaca s porušovaním ľudských práv v Rusku je orientovaná na uvedené aspekty.

## 2 Ústavno-politický systém a jeho forma – základný pôdorys alebo „komplikácia“ pre ľudské práva v Rusku?

Rusko podobne ako väčšina krajín strednej a východnej Európy prešlo vnútorným demokratizačným procesom, podstata ktorého bola v odstránení a demontáži totalitného režimu, ktorý popieral a potlačoval základné ľudské práva a slobody. V Rusku bol proces demokratizácie započatý ešte v čase existencie Sovietskeho zväzu koncom 80. rokov 20. storočia.<sup>1</sup> Jej symbolom z pohľadu „politických práv“ sa stala glasnosť a perestrojka. Glasnosť predstavoval základ slobody slova, pričom prestavba mala za cieľ okrem ekonomického zmysľanie aj mentalitu silne závislú na štáte a autorite. Reformné snahy a úsilie smerujúce k uvoľňovaniu v oblasti „politických“ práv na prelome 90. rokov bolo oslabené vzrastajúcim nacionalizmom naprieč sovietskymi republikami, Rusko nevynímajúc. Nezávislé Rusko poznačené (post)imperiálnym hľadaním vlastnej identity začalo fázu vlastnej demokratizácie. Pomerne rýchlo sa však ukázalo, že demokratizačný proces v rámci transformačnej fázy bude časovo dlhodobý, obsahovo náročný a navyiac, z pohľadu dosiahnutia „cieľa“ bude s otvoreným koncom, t. j. nezaručujúci pozitívne završenie demokratizácie a nastolenie funkčnej demokracie so všetkými k tomu prislúchajúcimi atribútmi, a to i v oblasti ľudských práv. Za pravdu v tomto smere dával vývoj v niektorých štátoch strednej a východnej Európy (Bielorusko A. Lukašenka, Chorvátsko počas F. Tužmana alebo Juhoslovanská zväzová republika v období prezidenta S. Miloševića, ale tiež Slovensko v rokoch 1994-1998), ktoré zostali v etape

<sup>1</sup> HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska. Hľadání štátu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 76. ISBN 80-85959-97-6.

svojho posttotalitného vývoja a politickej transformácie niekde uprostred cesty k demokratickej konsolidácii, pričom skĺzli k rôznym nedemokratickým formám vlády až autoritarizmu, s rôznym stupňom porušovania ľudských práv.<sup>2</sup> Príčinami tohto stavu bolo jednak príliš labilné inštitucionálne zázemie „zrodených demokracií“, nevyprofilovaný a stabilný stranický systém schopný artikulovať požiadavky „zdola“, vysoká tolerancia a akceptácia riešiť spory „mocenskou formou“ a z toho vyplývajúca podpora autoritatívne uplatňovaného štýlu vlády a politiky bez schopnosti dodržiavať základné demokratické, právne a rozhodovacie procedúry, ale tiež nadmerný (často umelo vyvolaný a živený) príklon k nacionalizmu ako odraz dlho potláčaného národného vedomia alebo ako súčasť domnelého vonkajšieho ohrozenia.<sup>3</sup> Dôsledky implementovania uvedených prvkov sa prejavili vo výraznej deformácii nového politického systému a ústavných inštitúcií, ktoré z hľadiska času trvania demokratizácie, ale najmä z hľadiska času fungovania vykazovali krehkú stabilitu a slabú ústavno-politickú ukotvenosť v spojitosti s absenciou „novej“ (postkomunistickej) politickej kultúry. Spomínané „deformácie“ boli tiež výsledkom skutočnosti, že prechod k demokracii nezahŕňal len formálne kreovanie ústavno-politických inštitúcií s vyváženou a kontrolovanou deľbou moci, ale po obsahovej stránke bolo jej nevyhnutnou súčasťou dosiahnutie politickej stability a celková konsolidácia politických inštitúcií spojená s občianskou dôverou v tieto inštitúcie. Navyac, z pohľadu drvivkej časti spoločnosti, bol demokratizačný proces spájaný so sociálno-ekonomickými a hospodárskymi problémami, ktoré občania vnímali oveľa bezprostrednejšie a boli pre nich prvoradejšie ako „demokratizácia“ a ľudské práva. Synonymom pre hospodársku transformáciu sa stala privatizácia, ktorá umožnila v Rusku vzostup „oligarchov“ a tzv. autoritársko-oligarchického režimu. Práve oligarchické štruktúry stáli za úzkym prepojením politickej a ekonomickej moci, pričom vytvorili silnú hospodársku základňu existujúcemu politickému režimu. Oligarchické štruktúry pritom disponovali obrovským vplyvom a neformálnou mocou, pričom okrem iného

2 HOLZER, Jan; BALÍK, Stanislav. *Postkomunistické nedemokratické režimy. Studie k proměně nám politické teorie v posttranzitivním čase*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2007, s. 37. ISBN 978-80-7325-128-4.

3 LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996, s. 39-46. ISBN-13: 978-0801851582.

vlastnili elektronické a printové médiá. Tým do značnej miery formovali verejnú mienku, artikulovali a regulovali „občianske“ požiadavky podľa potreby politickej moci.<sup>4</sup> Prezidentské voľby v roku 1996 sa stali „modelovým“ príkladom otvoreného angažovania viacerých médií kontrolovaných oligarchami na strane moci – „Kremľa“. Výsledkom bolo nielen znovuzvolenie Jelčina na druhé funkčné obdobie, ale aj potvrdenie určitého stavu, ktorý pretrváva do súčasnosti – štátnej kontroly ruského mediálneho trhu. Podľa I. Zasurského vďaka kontrole mediálneho trhu a využitiu najnovších informačných technológií voličské preferencie Jelčina vzrástli zo 4 na 40%. Od volieb v roku 1996 sa aj preto v súvislosti s Jelčinovským režimom zaužíval termín „teledemokratúra“.<sup>5</sup> Napriek prevažne negatívnemu hodnoteniu vývoja prvej polovice 90. rokov, ktorý je zo strany obyvateľov Ruska inherentne spojený s politickým chaosom, sociálnymi a hospodárskymi dopadmi transformácie, nemožno z pohľadu súčasného stavu politického systému alebo aj stavu ľudských práv a slobôd význam tohto obdobia úplne podceňovať. Práve toto obdobie, politologicky označované aj „Jelčinovská éra“, znamenalo skutočný začiatok demokratizácie spoločnosti, pričom položilo základy pre formovanie postkomunistického (postsovietskeho) Ruska vo všetkých segmentoch ruskej spoločnosti. Občania Ruska dostali možnosť uplatňovať politické a občianske práva. Problémom sa stala skôr nedôvera v ústavno-politické inštitúcie na všetkých úrovniach štátu (federálnej, regionálnej, miestnej), ktoré sa okrem iného vyznačujú nedostatočnou efektívnosťou v oblasti ochrany ľudských práv ako i samotnou vymožiteľnosťou práva. Tá vyplýva z vysokého stupňa byrokracie a korupcie, čo osobitne platí v prípade súdneho systému. Naviac, v kontexte viac ako 70 rokov trvajúcej indoktrinácie si drvivá väčšina obyvateľstva dostatočne nevedomila hodnotu a význam ľudských práv ako i získaných politických a občianskych slobôd, ktoré priniesla systémovo a obsahovo „neukončená“ demokratizácia

<sup>4</sup> HOLZER, Jan. Rusko. In KUBÁT, M. a kol.: *Politické a ústavné systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004, s. 347. ISBN 80-86432-92-0.

<sup>5</sup> DULEBA, Alexander; HIRMAN, Karel. *Rusko na konci Jelčinovej éry. Zabraněná a vněštorňá politika, rozširovanie NATO a záujmy Slovenska*. Bratislava: IVO, 1999, s. 110. ISBN 80-88935-10-5.

ruskej spoločnosti. Naopak v spojitosti s oligarchizáciou režimu a celého ruského štátu prevláda pasívny a skeptický prístup vo vzťahu k uplatňovaniu ľudských práv.

Druhá dimenzia, z ktorej pramení interpretácia, vnímanie ako i postoj k ľudským právam a slobodám, je filozoficko-duchovná a civilizačná podstata ruského štátu a spôsob jeho historického kreovania. Ten sa od cárskeho obdobia cez sovietsku / komunistickú éru až po súčasnosť formoval v centralistickom a centristickom duchu, v ktorom ústrednou bola vždy kompetenčne „silná“ osoba (cár, generálny tajomník, prezident), t. j. vládca bol zosobňovaný a fakticky stotožňovaný so štátom. Dôležitým rozmerom bolo tiež ideové „posolstvo“, ktoré dejinnú evolúciu ruského štátu sprevádzalo (panslavizmus, komunizmus, euroázijstvo), resp. jej nositeľom bol samotný štát. Preto neprekvapuje, že charakter ruského štátu, jeho identita a štátnosť boli pod silným vplyvom tohto historického vývoja. Súčasný politický systém je dôsledkom („vyvrcholením“) tejto evolúcie, na druhej strane ten istý politický systém tento historický vývoj posilňuje. V politickom a spoločenskom systéme založenom na primáte štátu nad spoločnosťou (občanmi) sa otázka ľudských práv stáva sekundárnou a marginálnou. V ruskom vnímaní sa totiž jedinec, ale tiež (občianska) spoločnosť nepovažuje za autonómny segment, ale integrálnu súčasť štátu, pričom ich existencia a fungovanie sú od štátu odvodené a zároveň sú mu hierarchicky a vertikálne podriadené. Ďalším znakom je splývanie štátnych orgánov so straníckymi štruktúrami, a nízka úroveň inštitucionalizácie štátnej byrokracie.<sup>6</sup> Naopak, západoeurópsky koncept je založený na horizontálnom usporiadaní, v ktorom štát, občan, občianska spoločnosť majú rovnocenné a predovšetkým autonómne postavenie s jasne vymedzenou (formálne, t. j. právne, ale i neformálne na základe tradícií a politickej kultúry) pôsobnosťou.<sup>7</sup> Ruský koncept sa zasadzuje predovšetkým za silný štát, vychádza z tradičného pohľadu a roly štátu ako všezahrňujúcej a všezabezpečujúcej inštitúcie, ktorý jediný dokáže byť zárukou proti nestabilite a chaosu (tzv. štátno-centrický pohľad). Dôležitým fakto-

6 PŘÍHODA, David. Postavení prezidenta v politickém systému Ruské federace. In MLEJNEK, Josef a kol. *Postavení hlavy státu v postkomunistických zemích*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, 2011, s. 257. ISBN 978-80-87404-11-9.

7 ŠTEFANICA, Ján. *Otázky a riziká demokracie v dnešnom svete*. Studia theologica Scepusiensia XIII: Sociálno-filozofické problémy dneška, Spišské Podhradie: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2012, s. 204. ISBN 978-80-89170-40-1.



rom je zároveň „posolstvo“ alebo idea (ideológia), ktorého nositeľom je štát. Práve v 90. rokoch štát neplnil funkcie, ktoré mu historicky a „prakticky“ patrili, pričom navyše nebol ani nositeľom žiadnej idey, keďže demokratizáciu a liberalizáciu vzhľadom na ruské dejiny a tradíciu nie je možné za takéto považovať. Výsledok bol okrem iného ten, že po období 90. rokov vyznačujúcim sa dezorganizáciou politických štruktúr a oslabením štátnej moci, občania podporili centralizáciu štátnej moci ako synonymum „poriadku“, a to aj na úkor ľudských a občianskych práv.

Nástup V. Putina v roku 2000 znamenal v politickej oblasti konsolidáciu štátnej moci (vytvorenie tzv. vertikály moci) v duchu hierarchicky usporiadanej spoločnosti založenej na primáte (nadradenosti) štátu nad spoločnosťou a jednotlivcom. Jej charakteristickým znakom sa stal vysoký stupeň centralizácie s minimálnou politickou a občianskou kontrolou moci. V ideologickej rovine po „vyprázdnení“ marxisticko-leninskej ideológii vyplnila priestor „riadená“ demokracia, resp. po roku 2006 „suverénna“ demokracia s hlavnými dôrazmi na hodnoty suverenity, nezávislosti a teritoriálnej celistvosti Ruska. V ekonomickej a hospodárskej oblasti bol koncept reprezentovaný tzv. štátnym kapitalizmom, silnými holdingovými spoločnosťami v kľúčových odvetviach ekonomiky (energetika, strojárstvo, vojensko-priemyselný komplex), ktoré majetkovo kontroloval štát.<sup>8</sup> Budovanie „*vertikály moci*“ ukončil V. Putin ustanovením verejnej (občianskej) komory, ktorá združuje viac ako 100 zástupcov, zväčša známych osobností (športovcov, umelcov, vedcov a pod.). Podľa štatútu tohto orgánu uskutočňuje občianska komora vzájomné pôsobenie občanov (inštitútu občianskej spoločnosti) s orgánmi štátnej (verejnej) moci a miestnej samosprávy za účelom sprostredkovania potrieb a záujmov občanov, ochrany ich práv a slobôd pri formovaní a realizácii štátnej politiky a tiež za účelom realizácie občianskej kontroly štátnych orgánov. Paralelne s procesom budovania federálnej verejnej (občianskej) komory začali vznikať aj regionálne občianske komory.<sup>9</sup> Aj keď sú kompetencie občianskej komory skôr formálne, v skutočnosti majú vyvolať zdanie

<sup>8</sup> JACK, Andrew. *Inside Putin's Russia. Can there be reform without democracy?* Nex York: Oxford University Press, 2004, s. 147–152. ISBN 978-0-19-518909-4.

<sup>9</sup> SMIRNŮV, Wiliam. Občianská spoločnosť a ľudská práva v Rusku. In ILIČEVA, L.; KOMAROVSKIJ, V.; PROROK, V. a kol. *Rusko ve 21. století. Politika, ekonomika, kultura*. Plzeň: Aleš Čenek, 2013, s. 168. ISBN 978-80-7380-436-7.

fungujúceho občianskeho sektora a „širokej“ participácie občanov na politickej moci. V praxi a v spojitosti s viacerými drakonicky prijatými zákonmi smerujúcimi proti pôsobeniu a činnosti mimovládnych organizácií je skutočným cieľom nahradenie neexistujúcej (slabej?) občianskej spoločnosti.

Práve koncept suverénnej demokracie dostatočne zdôvodňuje osobitosti súčasného ruského nedemokratickeho politického systému, ktorý vychádza z idey ruskej civilizácie (euroázijstva) podporeného duchovným rozmerom (pravoslávne náboženstvo) a silného vlastenectva (národnej identity – ruského nacionalizmu). Západné hodnoty, resp. hodnoty euroatlantickej civilizácie založené na politických a občianskych právach sú prezentované ako amorálne a dekadentné. Keďže ruský koncept nie je založený a ani nevychádza z ľudských práv a občianskych slobôd ako najvyššej hodnoty, je preto prirodzené, že ľudské práva považuje za okrajové a „druhoradé“. Samotná ideológia suverénnej demokracie zároveň odmieta akékoľvek zásahy do činnosti, riadenia a fungovania štátu a štátnych orgánov, čím do značnej miery oslabuje medzinárodnú dimenziu ľudských práv. V praktickej rovine sa to prejavuje vo viacerých vyhláseniach najvyšších politických predstaviteľov a štátnych orgánov, ktorí zahraničnú kritiku v oblasti porušovania ľudských práv vnímajú ako hrubé zasahovanie do vnútorných záležitostí. Viaceré rozhodnutia európskych (medzinárodných) súdov vo veci žalôb na štát a štátne orgány vo veci porušovania ľudských práv alebo občianskych slobôd, ktoré boli v minulosti úspešné, vytvárali veľmi negatívny obraz o stave a najmä dodržiavaní týchto práv v Rusku. Aj preto bol v decembri 2015 štátnou dumou prijatý zákon, ktorý fakticky uprednostňuje a nadraduje vnútroštátne právo pred medzinárodným. Podľa Kremľa je cieľom zákona nastoliť „právnú suverenitu“ Ruska. Viacerí kritici označili prijatý zákon za ďalšie okliešťovanie občianskych práv, resp. možnosť dovolať sa medzinárodnej úrovne „nápravy“ pri ich porušovaní. Nový zákon dáva ústavnému súdu právo rozhodnúť, či v žalobách vynesenej proti Rusku má ruský štát plniť verdikty medzištátnych orgánov na ochranu práv a slobôd človeka, a to najmä rozhodnutia Európskeho súdu pre ľudské práva (ESLP). Prijatie tohto zákona je zároveň reakciou na viaceré rozsudky, v ktorých došlo zo strany ruských úradov (štátu) k porušovaniu práv občanov alebo spoločností pôsobiacich v Rusku, s vysokými finančnými

postihmi (napr. rozhodnutie ESEP v prípade akcionárov Jukosu, ktorým musí Rusko vyplatiť sumu 1,9 mld. EUR za „zničenie spoločnosti“, resp. rozhodnutie arbitrážneho súdu v Haagu, podľa ktorého je Rusko povinné vyplatiť akcionárom spoločnosti Jukos 50 mld. USD za jej „vyvlastnenie“). Znepokojujúce pritom je, že v obidvoch prípadoch ruský štát odmieta rešpektovať rozhodnutia súdu (v prípade arbitrážneho súdu v Haagu neuznáva jeho jurisdikciu) vrátane vyplatenia odškodného, pričom v obidvoch prípadoch bude vychádzať zo svojich „suverénnych záujmov“.

### 3 Ľudské práva v Rusku – vybrané otázky a problémy

Z hľadiska ústavno-právneho sú základné ľudské práva a slobody občanov zakotvené v ústave štátu, ktorá by mala mať demokratický charakter.<sup>10</sup> Ústava Ruskej federácie prijatá 12. decembra 1993 po vnútropolitckej kríze ustanovila fakticky superprezidentský režim, v ktorom je rozhodujúca moc koncentrovaná v rukách prezidenta, a jeho rozsiahleho administratívneho aparátu.<sup>11</sup> V politologickej teórii, ale i v praxi sú s autoritárskym a nedemokratickým spôsobom vládnutia spájané prezidentské režimy.<sup>12</sup> Postsovietske štáty s výnimkou Pobaltských krajín, ktoré sú parlamentnými demokraciami, sú toho príkladom. Navyiac, po politickej reforme v roku 2004, ktorá bola dôsledkom tragických udalostí v Beslane, dochádza ku koncentrácii moci federálneho centra na úkor regiónov a touto formou i k faktickému obmedzovaniu politických práv. Napr. voľba hláv regiónov bola v rokoch 2004-2012 nahradená ich menovaním prezidentom. Opätovná priama voľba v roku 2012 sa interpretuje skôr ako ústupok mimoparlamentnej opozícii v súvislosti s viacerými protestmi pred prezidentskými voľbami v marci 2012, v ktorých V. Putin získal svoj tretí mandát. Vzhľadom na skutočnú absenciu pluralizmu v rámci stranického systému na celoruskej (federálnej) úrovni, kde má neohrozené postavenie „prezidentská“ strana Jednotné

<sup>10</sup> ČEMEŽ, Alexander. Ústava v kontexte politických vied. In BOČÁKOVÁ, O. (ed.) *Nové trendy, vízie a smerovania v treťom tisícročí (právo-bezpečnostné atribúty)*. Trenčín: TnUAD, 2013, s. 52. ISBN 978-80-8075-589-8.

<sup>11</sup> HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska. Hľadání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, s. 37. ISBN 80-85959-97-6.

<sup>12</sup> DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra – BUBEN, Radek – NĚMEC, Jan. *Que el pueblo mande! Levicové vlády, populismus a změny režimu v Latinské Americe*. Praha: Slon, 2012, s. 87-93. ISBN 978-80-7419-091-9.

Rusko, disponujúca prostriedkami a podporou, je o demokratických voľbách nemožné hovoriť. V ruskom politickom systéme síce zohráva dôležitú funkciu aj predseda vlády, jeho postavenie a pozícia je však silne závislá od prezidenta.<sup>13</sup> Ľudským a občianskym právam je v ústave z roku 1993 venovaná pomerne rozsiahla časť, a to konkrétne v Čl. 17 až 64. Občanom sú formálne a deklaratórne priznané všetky „známe“ ľudské práva (politické, občianske, sociálno-ekonomické, kultúrne, environmentálne).<sup>14</sup> Ruský politický systém navyiac obsahuje aj funkciu splnomocnenca pre ľudské práva, ktorá je zakotvená v ustanovení Čl. 103 Ústavy Ruskej federácie. Uvedený článok spomína funkciu splnomocnenca v spojitosti s právomocami dolnej komory ruského parlamentu – štátnej dумы, ktorá menuje a odvoláva. Funkcia splnomocnenca pre ľudské práva bola inkorporovaná do ústavy s cieľom zaručiť občanom ich verejné práva a slobody, ich dodržiavanie a rešpektovanie zo strany štátnych orgánov, územných samosprávnych celkov a úradmi.<sup>15</sup> V subjektoch federácie pôsobia tzv. regionálni ombudsmeni (splnomocnenenci). Postavenie splnomocnenca upravuje osobitný ústavný zákon z roku 1997.<sup>16</sup> Splnomocnenec je nezávislý a nie je zodpovedný žiadnym vládnym orgánom alebo inštitúciám. Zavedenie núdze alebo staného práva na celom území Ruskej federácie alebo jeho časti nemá ukončiť alebo pozastaviť činnosť komisára a nezahŕňa obmedzenie jeho právomoci. Splnomocnenec v súvislosti so svojou činnosťou požíva imunitu v priebehu celého funkčného obdobia a nesmie byť trestne stíhaný, zadržaný alebo zatknutý bez súhlasu štátnej dумы. Splnomocnenec má právo na neobmedzený prístup k orgánom štátnej správy a miestnej samosprávy, spoločnostiam, inštitúciám a organizáciám, vojenským jednotkám a občianskym združeniam. Zároveň má právo od týchto subjektov požadovať všetky dokumenty a materiály nevyhnutné k jeho činnosti, dostať k uvedeným dokladom vysvetlenie od úradníkov a štátnych zamestnancov. Splnomocnenec má tiež

<sup>13</sup> KLOKOČKA, Vladimír. Ústavní systémy evropských států. Praha: Linde, 1996, s. 225. ISBN 80-7201-010-7.

<sup>14</sup> *Konstitucija Rossijskoj Federacii*. 1993. Dostupné na: <http://constitution.kremlin.ru/>

<sup>15</sup> ILJIČEVA, Marija. Inštituce ombudsmana v Rusku. In ILJIČEVA, L.; KOMAROVSKIJ, V.; PROROK, V. a kol. Rusko ve 21. století. Politika, ekonomika, kultura. Plzeň: Aleš Čenek, 2013, s. 177. ISBN 978-80-7380-436-7.

<sup>16</sup> ILJIČEVA, Marija. Inštituce ombudsmana v Rusku. In ILJIČEVA, L.; KOMAROVSKIJ, V.; PROROK, V. a kol. Rusko ve 21. století. Politika, ekonomika, kultura. Plzeň: Aleš Čenek, 2013, s. 178. ISBN 978-80-7380-436-7.

právo oboznámiť sa s trestnými, občianskoprávnymi a správnyymi vecami (konaniami), vrátane spôsobu a výsledku ich ukončenia. Splnomocnenec má právo na bezodkladné prijatie zodpovednými osobami orgánov štátnej správy, miestnej samosprávy, podnikov, inštitúcií a organizácií, a to bez ohľadu na ich majiteľa alebo vlastníctvo (štátne, prívátne). V rámci svojej pôsobnosti je splnomocnenec oprávnený posudzovať sťažnosti od občanov Ruskej federácie, a to na celom území Ruska, a to aj sťažnosti od občanov, ktorí sú cudzincami alebo osobami bez štátnej príslušnosti. Splnomocnenec je zo zákona oprávnený aj bez podnetu alebo sťažnosti prijat' nevyhnutné opatrenia na ochranu ľudských práv, ak sa dozvedel informácie o hrubom porušovaní ľudských práv a slobôd. Rovnako tak je oprávnený postupovať v prípadoch verejného významu alebo v súvislosti s potrebou chrániť práva a právom chránené záujmy osôb, ktoré nie sú schopné používať právne prostriedky na ochranu svojich práv.<sup>17</sup>

Prvým splnomocnencom pre ľudské práva sa stal S. Koval'jov, ktorý bol známy pre svoju kritiku Kremľa pre porušovanie ľudských práv v prvej vojne v Čečensku (1994-1996).<sup>18</sup> Aj preto bol z uvedeného dôvodu z funkcie v roku 1995 odvolaný. V súčasnosti je splnomocnenkyňou pre ľudské práva E. Panfilovová. Úrad splnomocnenca pre ľudské práva každý rok uverejňuje správu o činnosti splnomocnenca. Z viacerých správ, osobitne za rok 2014 však vyplýva, že u občanov Ruska prevažuje dôraz na sociálno-ekonomické práva, ktoré považujú občania za najdôležitejšie, resp. sociálno-ekonomické práva uprednostňujú pred právami politickými.<sup>19</sup> Ústavno-politická a inštitucionálnu štruktúru, do ktorej bezprostredne spadá otázka (ochrana) ľudských práv a občianskych slobôd, dotvára súdny systém, ale tiež Rade pre rozvoj občianskej spoločnosti a práv občanov, ktorá je poradným orgánom pri prezidentovi Ruskej federácie.

Súčasná forma ruského neliberálneho a nedemokratickeho politického systému (tzv. manažovaná alebo riadená demokracia) sa vyznačuje limitovaným

<sup>17</sup> Upolnomočennij po pravam čeloveka v Rossijskoj Federacii. *Status i polnomočija*. 2015. Dostupné na: [http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/status\\_auth](http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/status_auth)

<sup>18</sup> KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 1996. s. 226-227. ISBN 80-7201-010-7.

<sup>19</sup> *Doklad upolnomočennovo po pravam čeloveka v Rossijskoj Federacii za 2014 god*. Moskva: Aparat Upolnomočennogo po pravam čeloveka v Rossijskoj Federacii, 2015. s. 8 Dostupné na: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>

pluralizmom, ako i budovaním občianskej spoločnosti „zhora“. Práve takouto formou jednotlivé segmenty občianskej spoločnosti (cirkev, neziskové organizácie, občianske združenia a pod.) strácajú autonómnosť pôsobenia a fakticky sa nepriamo stávajú súčasťou štátu. Dôsledkom je nízka participácia v občianskom sektore, ktorý nepriamo kontroluje, resp. poukazuje na nedostatky vládnej a štátnej moci. Politické protesty demokratickej opozície, ktorá je značne marginalizovaná, sa koncentrujú len do veľkých miest (Moskva, Petrohrad), pričom sa ich vládna moc snaží bagatelizovať alebo najčastejšie kriminalizovať (prípady Navalnyj, Kasparov a pod.). Reálna a aktuálne „pôsobiaca“ politická opozícia (komunisti, nacionalisti) pritom primárne nekritizuje existujúci politický systém a spôsob jeho fungovania. Súčasná politická reprezentácia Ruska na čele s V. Putinom osobitosti ruského politického systému obhajuje, pričom okrem iného poukazuje na nekonzistentnosť ruskej spoločnosti a jej hodnôt so západnými politickými systémami (hodnotami), ktoré sú založené na liberálnej demokracii, ľudských právach a slobodách. Vyzdvihovaním ruských „duchovných, historických a kultúrnych hodnôt sa snaží vytvoriť predstavu o nadradenosti štátu, pred občianskymi právami a slobodami. Hodnoty nekompatibilné s ruskou národnou identitou sú škodlivé a ohrozujú jeho suverenitu a duchovnú podstatu. Aj to bol jeden z dôvodov v roku 2013 prijatého zákona, ktorý fakticky kriminalizuje homosexualitu. Zákon patrí zo strany ľudsko-právnych organizácií k najčastejšie kritizovaným za svoje diskriminačné znenie. V súvislosti so snahou o posilnenie štátu, a tým aj moci V. Putina, boli v posledných rokoch prijaté zákony vo vzťahu k pôsobnosti, činnosti ako i financovaniu zahraničných združení a organizácií, ktoré pokrývajú široké spektrum oblastí v spoločnosti (charitatívne, ľudsko-právne, neziskové, kultúrne a pod.). Nové legislatívne opatrenia podstatným spôsobom sťažujú činnosť a fungovanie v podobe viacerých prekážok a byrokratických obmedzení (podmienky registrácie, preukazovanie finančných prostriedkov, predkladanie výročných správ a pod.).

Medzi najvážnejšiu a najproblematickejšiu oblasť, ktorá poukazuje na stav ľudských práv v Rusku, patria už vyššie spomenuté médiá. Rusko sa dlhodobo v správach združení ako i ľudsko-právnych organizácií nachádza medzi štátmi sveta, v ktorých dochádza k násilným útokom a vraždám novinárov

v súvislosti s výkonom ich práce. Nelichotivý stav médií je nielen dôsledkom ich vlastnickej štruktúry, ale i rozľahlosti ruského územia. V Rusku v skutočnosti nezávislé médiá neexistujú, a ak áno, tak majú obmedzený rozsah pôsobnosti, poprípade vychádzajú elektronicky, čo vzhľadom na nízke pokrytie a dostupnosť internetovej siete vytvára technické bariéry a prekážky. Aj na základe vyššie taxatívne uvedených udalostí sa Rusko v hodnotení úrovne slobody tlače zostavovanej Freedom House už dlhodobejšie umiestňuje na spodných miestach zostavovaného rebríčka. Napr. v roku 2014 sa umiestnilo na 180. mieste spolu s Etiópiou a Saudskou Arábiou so statusom neslobodnej krajiny.<sup>20</sup>

#### 4 Záver

Zásadným problémom pre reálne uplatnenie ľudských práv a občianskych slobôd v Rusku je charakter politického systému, ktorý vykazuje viaceré nedemokratické znaky. Ten je dôsledkom okrem iného neukončeného demokratizačného procesu začatého v prvej polovici 90. rokov minulého storočia. Práve v tomto období nedošlo v Rusku, na rozdiel napr. od Pobaltských republík, k nastoleniu funkčnej demokracie so všetkými k tomu prislúchajúcimi atribútmi (pluralizmus politických strán, nezávislé súdnictvo a médiá). Naopak z pohľadu funkčnosti sa ruský politický systém vyznačuje obsahovou neukončenosťou demokratizácie, ktorá znamenala vytvorenie nesúrodých a mocensky nevyvážených politických a sociálnych inštitúcií, u ktorých naviac absentujú akékoľvek reálne kontrolné mechanizmy. Súčasný stav je nepochybne výsledkom dlhotrvajúceho a silne zakoreneneho štátno-centrického (etatistického) konceptu prítomného v základných filozofických, historických, kultúrnych a právnych „prameňoch“, od ktorých je odvodený koncept budovania ruského štátu (štátnosti), ťahnuceho sa od cárskeho Ruska cez komunistickú éru až do súčasnosti. Na rozdiel napr. od sovietskej minulosti, vyznačujúcej sa dôrazom na ideologickú dimenziu, je aktuálny etatistický koncept založený na pragmatizme, resp. ideológii „suverénnej demokracie“, ktorá sa vyznačuje novými a predovšetkým omnoho efektívnejšími a účinnejšími inštrumentmi pre aplikovanie

<sup>20</sup> *Freedom of the Press*. 2015. Dostupné na: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress\\_2015\\_FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress_2015_FINAL.pdf), s. 3.ü

a výkon „technológie moci“. Jedným z dôsledkov súčasného stavu ľudských práv v Rusku je aj podoba (forma) občianskej spoločnosti v Rusku, ktorá je v zmysle etatického konceptu budovaná „zhora“, a to bez jasnej rozhraničovacej čiary medzi štátom a (občianskou) spoločnosťou, poprípade inými segmentmi štátu – ekonomikou a hospodárstvom.

## Literature

ČEMEZ, Alexander. Ústava v kontexte politických vied. In BOČÁKOVÁ, O. (ed.) *Nové trendy, vízie a smerovania v treťom tisícročí (právo-bezpečnostné atribúty)*. Trenčín: TnUAD., 2013. ISBN 978-80-8075-589-8.

Doklad upolnomočenno po pravam človeka v Rossijskoj Federacii za 2014 god. Moskva: Aparat Upolnomočenno po pravam človeka v Rossijskoj Federacii, 2015. 117 s. Dostupné na: <http://ombudsmanrf.org/www/upload/files/docs/appeals/doklad2014.pdf>

DULEBA, Alexander; HIRMAN, Karel. *Rusko na konci Jelcinovej éry. Zabraniteľná a vnútorná politika, rozširovanie NATO a záujmy Slovenska*. Bratislava: IVO, 1999, 321 s. ISBN 80-88935-10-5.

DVOŘÁKOVÁ, Vladimíra; BUBEN, Radek; NĚMEC, Jan. *Que el pueblo mande! Levicové vlády, populismus a změny režimu v Latinské Americe*. Praha: Slon, 2012, 363 s. ISBN 978-80-7419-091-9.

*Freedom of the Press*. 2015, 32 s. Dostupné na: [https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress\\_2015\\_FINAL.pdf](https://freedomhouse.org/sites/default/files/FreedomofthePress_2015_FINAL.pdf)

HOLZER, Jan. *Politický systém Ruska. Hledání státu*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2001, 224 s. ISBN 80-85959-97-6.

HOLZER, Jan. Rusko. In KUBÁT, M. a kol.: *Politické a ústavní systémy zemí středovýchodní Evropy*. Praha: Eurolex Bohemia, 2004. ISBN 80-86432-92-0.

HOLZER, Jan; BALÍK, Stanislav. *Postkomunistické nedemokratické režimy. Studie k proměnám politické teorie v posttranzitivním čase*. Brno: Centrum pro studium demokracie a kultury, 2007, 222 s. ISBN 978-80-7325-128-4.

ILJIČEVA, Marija. Instituce ombudsmana v Rusku. In ILIČEVA, L.; KOMAROVSKIJ, V.; PROROK, V. a kol. *Rusko ve 21. století. Politika, ekonomika, kultura*. Plzeň: Aleš Čenek, 2013. ISBN 978-80-7380-436-7.



JACK, Andrew. *Inside Putin's Russia. Can there be reform without democracy?* New York: Oxford University Press, 2004, 362 p. ISBN 978-0-19-518909-4.

KLOKOČKA, Vladimír. *Ústavní systémy evropských států*. Praha: Linde, 1996, 416 s. ISBN 80-7201-010-7.

Konstitucija Rossijskoj Federacii. 1993. Dostupné na: <http://constitution.kremlin.ru/>

LINZ, Juan; STEPAN, Alfred. *Problems of Democratic Transition and Consolidation. Southern Europe, South America and Post-Communist Europe*. Baltimore: Johns Hopkins University Press, 1996; 504 p. ISBN-13: 978-0801851582.

PŘÍHODA, David. Postavení prezidenta v politickém systému Ruské federace. In MLEJNEK, Josef a kol. *Postavení hlavy státu v postkomunistických zemích*. Praha: Univerzita Karlova, Fakulta sociálních věd, 2011. ISBN 978-80-87404-11-9.

SMIRNOV, Wiliam. Občanská společnost a lidská práva v Rusku. In ILIČEVA, L.; KOMAROVSKIJ, V.; PROROK, V. a kol. *Rusko ve 21. století. Politika, ekonomika, kultura*. Plzeň: Aleš Čenek, 2013. ISBN 978-80-7380-436-7.

ŠTEFANICA, Ján. *Otázky a riziká demokracie v dnešnom svete. Studia theologica Scepusiensia XIII: Sociálno-filozofické problémy dneška*. Spišské Podhradie: Nadácia Kňazského seminára biskupa Jána Vojtaššáka, 2012. ISBN 978-80-89170-40-1.

Upolnomočennyj po pravam človeka v Rossijskoj Federacii. Status i polnomočija. 2015. Dostupné na: [http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/status\\_auth](http://ombudsmanrf.org/ombudsman/content/status_auth)

## Contact – e-mail

*martin.boremuz@ku.sk*

# Meze moci soudců\*

*Zdeněk Koudelka*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, ČR

## **Abstract in original language**

Text se věnuje snaze soudců, zvláště ústavních soudů, zmocnit se práva rušit ústavní zákony a vytvářet skrze teorii transcendentálního pramene práva vlastní nadústavní normy, často s jakousi transcendentální oporou. Článek stojí na stanovisku, že jediným transcendentálním normotvůrcem je Bůh a vše ostatní je dílo rukou lidských, tedy i lidmi změnitelné.

## **Keywords in original language**

Pramen práva; soudci.

## **Abstract**

The text is devoted to an attempt of judges, especially of the constitutional courts, to seize the right to disturb the constitutional laws and to create through the theory of transcendental source of law their own standards, often with a kind of transcendental support. Article stands on the position that the only transcendental legislator is God and everything else is the work of human hands, therefore changeable by people.

## **Keywords**

Source of Law; Judges.

## **1 Krize volené demokratické reprezentace v Čechách, na Moravě a ve Slezsku**

V posledním desetiletí dochází k permanentní krizi volené demokratické reprezentace. Je to dáno jednak volebním systémem, který produkuje vlády

\* Upravená verze článku publikovaného v časopisu Trestní právo 3/2015, ISSN 1211-2860, s. 12-15.

většinou založené na široké nestabilní koalici. Průměrná životnost vlády je méně než dva roky.<sup>1</sup>

Petr Fiala vidí jediné řešení ve změně volebního systému s cílem vytvářet stabilnější politické vlády: „*Pokud to neuděláme... nedivme se a nepoboršujme se nad tím, jak vypadá výkon politiky (vládní i parlamentní), protože ve stávajícím systému se to o mnoho lépe prostě dělat nedá.*“<sup>2</sup> V roce 2013 uvedl prezident Václav Klaus: „*Nikoli zneužívání moci, ale slabé vládnutí se stalo hlavním problémem české politiky posledních více než patnácti let... Kamenem úrazu je také volební systém, který k existenci slabých vlád přispívá... Systém poměrného zastoupení vytváří křehké a politicky heterogenní koalice, které jsou vystaveny permanentním krizím.*“<sup>3</sup>

Další skutečností je neustálý růst medializace všeho, co souvisí s politikou. Politici jsou pod takovým drobnohledem médií, že pouze velmi silní jedinci realizují své politické vize. Ostatní se snaží za někoho schovat, hlavně, aby nebyli vidět. Tento tlak je cíleně zaměřen na volené politiky. Pokud se politik opije, hned je to ve zprávách. Pokud totéž spáchá soudce, většinou to projde bez povšimnutí anebo aféra rychle odezní. Soudci nejsou předmětem takového tlaku médií jako politici. Uvedu to i na příkladu. Řada lidí z akademické sféry v Čechách, na Moravě a ve Slezsku získala docenturu nebo profesuru na Slovensku. Pokud takto získal tento titul soudce z nejvyšších soudů nebo Ústavního soudu, není to žádným předmětem veřejné debaty. Pokud takto získal titul akademik, který je politikem, hned se spekuluje, zda jde o řádný titul. Samozřejmě ano. Důvodem většinou bývají nedobré mezilidské vztahy na domovském pracovišti.

Vše výše uvedené vede ve veřejné sféře ke ztrátě autority volené reprezentace, tedy parlamentu a vlády, a k přelivu autority na soudy, zvláště soudy správní a Ústavní. Tento trend podporuje sama slabá politická reprezentace

<sup>1</sup> Od roku 1992, kdy bylo zavedeno čtyřleté parlamentní funkční období a na něj navázané funkční období vlády se vystřídal 13 vlád – první vláda Václava Kaluse 1992-96, druhá vláda Václava Klause 1996-98, vláda Josefa Tošovského 1998, Miloše Zemana 1998-2002, Vladimíra Špidly 2002-04, Stanislava Grosse 2004-05, Jiřího Paroubka 2005-06, první vláda Mirka Topolánka 2006-07, druhá vláda Mirka Topolánka 2007-09, Jana Fischera 2009-10, Petra Nečase 2010-13, Jiřího Rusnoka 2013-14, Bohuslava Sobotky 2014-. Ovšem jen dvě vlády vládly ústavou předpokládané 4 roky – první vláda Václava Klause a vláda Miloše Zemana.

<sup>2</sup> FIALA, Petr: *Politika, jaká nemá být*. Brno, 2010, s. 28 a dále s. 48, ISBN 978-80-7325-216-8.

<sup>3</sup> KLAUS, Václav a kol.: *Česká republika na rozcestí. Čas rozhodnutí*. Praha, 2013, s. 95 a 96, ISSN 978-80-253-2025-5.

tak, že spory o politické směřování, které se měly a mají rozhodovat primárně u volebních úřadů, jsou přenášeny do soudních síní tím, že opozice se pravidelně obrací při své prohře v Parlamentu na Ústavní soud. Při aktivistickém Ústavním soudu se tento pak rád chápá jemu nabízené příležitosti a pod rouškou ochrany ústavnosti vstupuje do politického kolbiště mezi opozicí a koalicí.

Platí zde Leninova slova o získání moci bolševiky – Moc ležela na ulici, tak jsme ji zvedli. Nyní ji zvedají ústavní soudy. Ústavní soud však je jen jedním ze státních orgánů s nepřímou vazbou na lid jako zdroj moci v demokratickém státě. Demokracie je možná oslabena, ale vláda volených je její podstatou. A nic lepšího než demokracii nevidím, alespoň zatím.

Soudnictví se v demokratickém státě nemá stát nástrojem politiky ve smyslu realizace vlastních mocenských cílů jeho představitelů. Pokud se tak stává, je to díky soudnímu aktivismu, tedy díky soudcům samým.

Toto jsou ústavně konformní nástroje posilování moci soudců. Moc vždy ve státě bude. Oslabí-li, ať již formální či neformální, moc parlamentu a vlády, přesune se jinam – na soudce a na bankovní rady centrálních bank, kteréžto orgány nejsou primárně vytvářeny volbami.

## **2 Materiální jádro ústavy a rušení ústavních zákonů jako nekontrolovatelný zdroj soudcovské moci**

Do hry však vstoupil nový prvek – teorie materiálního jádra ústavy a snahy některých ústavních soudů zmocnit se rušení ústavních zákonů bez výslovného ústavního oprávnění. Soudci i při své veliké faktické moci byli v kontinentálním právu bráni jako vykladači, nikoliv tvůrci práva. To, že výklad může být velmi extenzivní, je pravdou, ale soudci nebyli ti, kteří se chápali role ústavních tvůrců. Materiální jádro práva samo o sobě není nic nového. V minulosti státy výslovně uznávaly a dnes je i nadále pro věřící závazná prioritou práva Božího. Co je obsahem práva Božího je tisíciletí zřejmé a rozhodně jeho výklad dnes nemůže být svévolný. Lze jej nedodržovat, ale pak je zřejmé, že není dodržováno. I papež jako náměstek Krista na zemi, byť byli papežové s velkou mocí, je jen vykladač, nikdy ne tvůrce Božího práva. V tom je jeho omezení, hranice jeho moci. I Alexandr VI., známý Rodrigo

Borgia, mohl hřešit proti Božímu právu, ale neměl moc své hříchy prohlásit za právo – nebyl tvůrce Božího práva jako materiálního základu či transcendentálního pramene práva lidského.

Nově se však uplatňuje teorie materiálního základu neodvisle na právu Božím s tím, že jej fakticky s odkazem na nezměnitelná a věčná ustanovení ústavy vytváří soudci. Především soudci ústavních soudů skrze přisvojení si moci rušit ústavní zákon.<sup>4</sup> Reagují tak na to, že lidské právo může být kdykoliv lidem změnitelné a hledají jeho nový transcendentální základ. Slovy Ernsta-Wolfganga Böckenförda: „*Svobodný, sekularizovaný stát žije z předpokladů, jež samotný s to garantovat není.*“<sup>5</sup> Slovy Petra Hájka: „...*člověk, který ztratil Boha, je vydán na pospas – člověku.*“<sup>6</sup>

Tvůrce normy je pánem normy, je na něm závislá. Norma vytvořená lidmi je vždy lidmi změnitelná, byť sebe sama prohlašuje za věčnou. Transcendentální norma může být jen od transcendentálního normotvůrce. Je-li transcendentální pramen (tvůrce) práva Bůh, je mu soudce podřízen. Je-li to jiné materiální jádro (ohnisko) ústavy, pak jej soudce vytváří a je mu nadřizen, hraje si na samého Boha. Pokus o transcendentální a tedy nezměnitelnou normu bez Boha je pokus o třetí cestu v právu. Z hlediska křesťanství i židovství jde o modlu, neboť není Boha kromě Boha, není jiného transcendentálního normotvůrce.<sup>7</sup>

Moc chutná a o tom, jak chutná, již psal Ladislav Mňačko, známý slovenský a také moravský spisovatel, který se narodil ve Valašských Kloboukách na Moravě. Moc chutná i soudcům. O to mají vyšší odpovědnost, aby sebe sami zastavili v neomezeném nakládání s touto mocí, aby sebe sami zastavili v postupném procesu spojování moci vykládat právo s mocí tvořit ústavní normy tím, že se nadradí nad demokratického ústavodárce.

<sup>4</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Zrušení ústavního zákona Ústavním soudem. *Státní zastupitelství* 11/2011, s. 9-23, ISSN 1214-3758.

<sup>5</sup> BÖCKENFÖRDE, Ernst-Wolfgang. *Recht, Staat, Freiheit. Studien zur Rechtsphilosophie, Staatstheorie und Verfassungsgeschichte*. 2. vydání. Frankfurt am Main, 2006, s. 112. ISBN 3-518-28514-9. HOLLÄNDER, Pavel. *Ústavní změny: Mezi neurózou a surrealismem. Ústavní právo 20 rokov po páde komunizmu*. Plzeň, 2011, s. 8-9. ISBN 978-80-7380-302-5.

<sup>6</sup> HÁJEK, Petr. *Smrt v sametu*. Praha, 2012, s. 85. ISBN 978-80-87423-38-7.

<sup>7</sup> KOUDELKA, Zdeněk. Transcendentální pramen práva. *Trestní právo* 11-12/2013, s. 10-21. ISSN 1211-2860. KOUDELKA, Zdeněk. Zlaté tele ústavnosti. *Časopis pro právní vědu a praxi* 3/2010, s. 257-262. ISSN 1210-9126, <http://www.law.muni.cz/dokumenty/10841>

### 3 Demokratické hledisko

V sekularizované demokracii není jiné legitimacy, než je shoda většiny. I když má vláda většiny jako každá vláda svá problémová místa, je to podstata demokracie, která nemůže být odstraněna, aniž stát ztratí demokratický režim. V demokracii je občan objektem i subjektem moci. Je moci podřízen, ale sám ji svou vůlí může spoluvytvářet, neboť volí toho, kdo spolurozhoduje. Při rozhodování ústavních soudů, centrálních bank a podobných institucí je však občan je objektem moci, jejím poddaným. Nemá možnost se na rozhodování podílet.

Většina demokratických států zavedla rigiditu základních právních norem, které nazývá ústavními. Tedy, že k jejich vzniku a změně nestačí pouhá prostá většina, ale většina kvalifikovaná. To zajišťuje širší konsenzus společnosti nad ústavními normami ve srovnání s menším konsenzem nutným k přijetí obyčejných zákonů. Tento širší konsenzus s sebou nese i větší stabilitu ústavních norem. Nicméně stále zůstává stanovení ústavních norem v rukou parlamentu jako lidem voleného zastupitelského sboru nebo o nich rozhoduje přímo lid v referendu anebo jsou možné různé kombinace. Vše však zůstává v rámci demokracie, která ze své podstaty jiný základ suverénní moci než lid nemá a mít nemůže.

Demokracie je postavena na důvěře v lidi, což plně vystihují slova Tomáše Garrigue Masaryka: „... *demokracie je názor na život, spočívá na důvěře v lidi, v lidskost a v lidství, a není důvěry bez lásky, není lásky bez důvěry.*“<sup>8</sup> Kvalita demokratické vlády je závislá na kvalitě většiny, která dala držitelům moci právo vládnout.<sup>9</sup> Tato kvalita buď je, nebo není, ale souhlas většiny jako zdroj vlády v demokracii nelze nahradit. Jiné zdroje vlády jsou možné, ale ne v demokracii.

Pokud připustíme existenci nikde právně nedefinovaného materiálního jádra ústavy a z toho možnost rušení ústavních zákonů Ústavním soudem z jiných důvodů než z důvodu vadné procedury jejich přijetí, pak se ve skutečnosti stává všemu nadřazeným státním orgánem Ústavní soud, který odnímá suverenitu lidu a zmocňuje se jí sám. Ústavní soudce Jan Musil prohlásil:

<sup>8</sup> ČAPEK, Karel. *Hovory s T. G. Masarykem*. Část 3. Myšlení a život, kapitola Politika, podkapitola Demokracie. Praha, 1990, s. 328. ISBN 80-202-0170.

<sup>9</sup> PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konstitučnej demokracii*. Plzeň, 2011, s. 55, ISBN 978-80-7380-328-5.

„přijaté řešení (zrušení ústavního zákona - pozn. autora) podle mého názoru narušuje subtilní bilanci mezi principy demokratičnosti a právnosti, a to na újmu principu demokratičnosti“. Následně pokračuje: „Tento trend je výrazem elitářské koncepce „majitelů klíče k výkladu práva“, která se v lidských dějinách pravidelně opakuje. Podle mého názoru jde o koncepci zřehobnou, nevedoucí k dobrým koncům.“ Připomíná i Churchillovu větu o demokracii jako nejlepším ze všech špatných modelů vládnutí. Ústavní soud získává panství ve státě, jeho suverenitu.<sup>10</sup>

Rozsah výkonu získané moci na základě materiálního jádra ústavy závisí jen na samoomezení Ústavního soudu. To za situace, kdy se zaštituje materiálním jádrem ústavy, aniž je však ústavodárce výslovně definoval, čímž vzniká nejistota, co Ústavní soud za tento pojem považuje. Fakticky platí pravidlo pro každého nekontrolovatelného držitele moci. Co bude chtít zrušit, zruší a odůvodní to výkladem materiálního jádra ústavnosti. I když zprvu každý držitel moci argumentuje nutností korektního výsledku před korektním procesem je jen otázkou času, kdy i výsledek bude svévůle. Radoslav Procházka hovoří o „šalozpěvu nad svobodou, jejíž ochrana přestává být v režimu upřednostňující korektní výsledek před korektním procesem vnímána jako první a základní důvod existence státu“.<sup>11</sup> Americký soudce Learned Hand k touze některých soudců nadřadit se nad parlament říká: „Měl bych beznadějný pocit, kdyby mi měla vládnout parta platónských strážců, i kdybych věděl, jak si je správně vybrat, což zcela určitě nevím. Jestliže by oni rozhodovali, chyběl by mi impuls obsáhnutý v možnosti žít ve společnosti, kde mám aspoň teoretickou účast na správě věcí veřejných.“<sup>12</sup>

Doktrínu materiálního jádra ústavy považuje za hluboce nedemokratickou Pavel Hasenkopf: „Mimořádně problematická je i sama doktrína materiálního jádra ústavy... Na takto vágním základě lze odůvodnit v podstatě cokoliv, co bude Ústavní soud považovat za nesprávné, a kdykoliv, když k tomu dostane příležitost. Tato doktrína je hluboce nedemokratická, v samé své podstatě... Jinými slovy, moc soudní zde

<sup>10</sup> MUSIL, Jan. Body 13, 17, 20 části III. *Změna paradigmatu demokratického a právního státu* jeho odlišného stanoviska k usnesení Ústavního soudu z 15. 9. 2009, Pl.ÚS 24/09 ve věci ústavní stížnosti proti zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny ústavním zákonem.

<sup>11</sup> PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň, 2011, s. 7, ISBN 978-80-7380-328-5.

<sup>12</sup> HAND, Learned. *The Contributionsofan Independent Judiciary to Civilization. The Spirit of Liberty*. New York 1952, s. 73-74. PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň, 2011, s. 98-99, 105. ISBN 978-80-7380-328-5.

*překračuje hranice své vlastní pravomoci na úkor ústavodávce...A je na odpovědnosti i ostatních státních orgánů, aby neučinily tento přístup, zcela popírající právní jistoty, běžnou metodou právního výkladu.*<sup>13</sup>

K oblíbené teorii materiálního jádra ústavy může vést i zklamání z praxe parlamentní demokracie a stranické politiky a snaha upnout se k nějaké jiné, nevolené lidské autoritě – Ústavnímu soudu. V demokracii je nad ústavodávce však jen lid a Bůh. Pokud někdo odmítne Boha, zůstává jen lid. Pokud lid nahradíme Ústavním soudem, nahrazujeme demokracii jiným státním režimem. Víra v soudy může vést ke zklamání jako v případě stranické politiky. Lidé – soudci jsou stejně dobří i špatní jako lidé – poslanci.

Na příkladu USA je zřejmé, jak Nejvyšší soud v 19. století omezoval práva lidí a podporoval otroctví. Až tuto otázku v neprospěch soudu rozhodl lid v občanské válce Severu proti Jihu. I pak se však Nejvyšší soud zasačil o zachování rasové segregace. Nejvyšší soud USA v roce 1857 stanovil na případu otroka Scotta, že otroci nejsou součástí lidu a občanů, kteří mají právo na svobodu a nemohou se domáhat žádných práv, včetně soudní ochrany. Navíc prohlásil za neústavní zákony Kongresu, které v určitých státech zakazovaly otroctví, což byl druhý případ aplikace možnosti soudu prohlásit zákon za neústavní a zneplatnit jej po prvním případě z roku 1803 (*Marbury v. Madison*).<sup>14</sup> Po válce Severu proti Jihu byly přijaty dodatky ústavy - 13. dodatek z roku 1865 zakazující otroctví a nevolnictví, 14. z roku 1868 o rovnosti občanů a řádném soudním procesu a 15. dodatek z roku 1870 zakazující volební diskriminaci z důvodu rasy. V roce 1875 byl Kongresem přijat zákon o občanských právech obsahující zákaz diskriminace. Část tohoto zákona byla prohlášena Nejvyšším soudem za neústavní, když soud připustil, že černoch může být odmítnut pro práci ve veřejném ubytování. Rovněž následujícími rozhodnutími připustil rasovou segregaci ve školství, dopravě a jiných službách. Jeho pojetí rovnosti stálo na tom, že pokud je segregace na železnici, musí být zajištěny stejné služby pro bíle

<sup>13</sup> HASENKOPF, Pavel. Jak to bylo s ratifikací Římského statutu Mezinárodního trestního soudu. *Právní rozhledy* 20/2009, s. 732. ISSN 1210-6410.

<sup>14</sup> *Dred Scott v. Sandford*, 60 U.S. (19 How.) 393 (1857). PETRŮV, Helena. Kruh americké koncepce rovnosti (Od diskriminace menšin k diskriminaci většiny). *Právník* 10/2008, s. 1085-1086. ISSN 0231-6625. PROCHÁZKA, Radoslav. *Lud a sudcovia v konštitučnej demokracii*. Plzeň, 2011, s. 5-6. ISBN 978-80-7380-328-5.



i černé, byť oddělené první třídy a lůžkové vozy.<sup>15</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA v 19. století ukazují, že soudci mohou svůj boj s demokratickým parlamentem vést za zásady, které dnes vidíme jako nepřijatelné. Některá protisegregační rozhodnutí Nejvyššího soudu USA z druhé poloviny 20. století jsou jen nápravou předchozího nedemokratického konání této instituce. A byl to Nejvyšší soud USA, který posvětil masovou internaci amerických občanů japonského původu za druhé světové války, z důvodu jejich původu.<sup>16</sup>

Touha těch, kteří nejsou schopni či ochotni prosadit své představy řádnou změnou práva a obhajobou svých nápadů ve volbách, ale využívají jen moc bez ohledu na platné právo je výstižně charakterizována výrokem nacistického právního teoretika Carla Schmitta: „*Měníme chápání právních pojmů... Jsme na straně budoucích věcí.*“<sup>17</sup> Jinak řečeno, nemám-li demokratickou většinu k řádné změně právní normy v parlamentu, dám ji nový obsah skrze soud. Co jsou však ty budoucí věci? A opravdu je chceme všichni nebo jen nějaká skupina?

Příkladem je zavádění stejnopohlavních manželství. Někde zastánci jejich uzákonění jdou cestou politického boje skrze parlamenty a referenda. Tato cesta vedla k úspěchu i v katolickém Irsku 22. 5. 2015, kdy referendum uznalo možnost manželství dvou lidí bez ohledu na pohlaví, anebo ve Finsku, kde byl tento požadavek uzákoněn v únoru 2015. Jinde jsou tyto snahy vedeny cestou soudního boje. Když zastánci tohoto chápání manželství prohráli svůj boj politickými prostředky, snaží se změnu vysoudit jako své ústavní právo.<sup>18</sup> Soudy pak mění chápání právních pojmů. Nejvyšší soud USA v roce 2015 prohlásil zákaz homosexuálních sňatků praktikovaný některými státy americké unie za protiústavní.<sup>19</sup> Tedy uznal těsnou většinou 5:4 nové pojetí manželství i jako svazek dvou žen nebo dvou mužů.

<sup>15</sup> The Civil Rights Cases, 109 U.S. 3 (1883). Plessy v. Ferguson, 163 U.S. 537 (1896). Mc.Cabe v. Atchison, Topeka&Santa FeRailway, 235 U.S. 151 (1914). PETRŮV, Helena. Kruh americké koncepce rovnosti (Od diskriminace menšin k diskriminaci většiny). *Právník* 10/2008, s. 1089-1093. ISSN 0231-6625.

<sup>16</sup> Korematsu v. United States 323 U.S. 214 (1944).

<sup>17</sup> SCHMITT, Carl. Nationalsozialistisches Rechtsdenken. *Deutsches Recht*, 1934, s. 229.

<sup>18</sup> BANASZKIEWICZ, Boleslaw. *Nová vlna zájmu o manželství v ústavním právu (úvahy o střevoevropských zkušenostech). Principy konstitucionalizmu.* Plzeň, 2015, s. 219-288. ISBN 978-80-7380-586-9.

<sup>19</sup> Rozhodnutí Nejvyššího soudu USA z 26. 6. 2015. *James Obergefell, et al., Petitioners v. Richard Hodges, Director, Ohio Department of Health, et al.*

Jsem přesvědčen, že tvůrci americké ústavy z 18. století by se divili, cože to Nejvyšší soud v 21. století jim dává do úst. V tehdejší době bylo manželství jinak než jako svazek muže a ženy nemyslitelné. A je 5 lidí nadřazeno nad tisíce členů kongresů USA a jeho členských států, kteří jsou z ústavy oprávněni k ústavní změně? A zastaví se soudci jen zde? Určitě ne. Je jen otázkou času, kdy si někdo bude chtít vysoudit mnohoženství. Konečně v USA mají zkušenosti s mnohoženstvím mormonů. O základních otázkách života státu má rozhodovat suverén. Dokonce i někteří soudci si to uvědomují. Předseda Nejvyššího soudu John G. Roberts jako příslušník nesouhlasící menšiny soudců k zastáncům změny uvedl: „*neoslavuji Ústavu. S ní to nemá nic společného. (...) Tento soud není zákonodárným sborem. To, jestli je homosexuální manželství dobrou myšlenkou, by nemělo být naším zájmem.*“<sup>20</sup> Soudce Antonin Scalia napsal: „*Dnešní rozhodnutí znamená, že mým vládcem a vládcem 320 milionů Američanů od pobřeží k pobřeží, je většina z devíti právníků Nejvyššího soudu. Toto stanovisko rozšiřuje moc soudu takovým způsobem, na který Ústava ani dodatky nepomyslely. Praxe takové ústavní revize nevoleného výboru devíti, vždy doprovázená velkým velebením svobody, okrádá lidi o nejdůležitější svobodu, kterou prosadili v Deklaraci nezávislosti a vybojovali v revoluci v roce 1776 - svobodu vládnout si sami.*“<sup>21</sup>

V demokracii je suverénem lid, který může rozhodovat přímo nebo skrze své, na čas zvolené zástupce. Jestliže rozhodují lidem nevolení soudci, kteří své funkce drží doživotně či na dobu velmi dlouhou, snižuje se demokratická kvalita daná jako vláda volených a vláda na čas. Taková změna základní charakteristiky státu je možná, ale musí být provedena změnou ústavy, ne jejím znásilňujícím, prosoudcovským výkladem soudců samotných.

#### 4 Závěr

Soudci jsou lidé, právnické vzdělání je nedělá lidmi lepšími. I soudci jsou přitahováni mocí a mají snahu přizpůsobovat si pravidla ve svůj prospěch. Konečně to dosvědčuje i předseda Ústavního soudu v Brně Pavel Rychetský, který se nechal v roce 2013 opětovně jmenovat nejen soudcem Ústavního soudu, ale i jeho předsedou. Popřel tak svým činem odůvodnění nálezu

<sup>20</sup> Úvod disentního stanoviska předsedy Nejvyššího soudu Johna G. Robertse, s. 2. [http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556\\_3204.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf)

<sup>21</sup> Úvod disentního stanoviska soudců Antonia Scalia a Clarence Thomase, s. 2. [http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556\\_3204.pdf](http://www.supremecourt.gov/opinions/14pdf/14-556_3204.pdf)

Ústavního soudu,<sup>22</sup> který jiným předsedům soudu opakování funkce zakázal. Jako pokrytectví působí Rychetského slova po té, co se nechal opět jmenovat předsedou soudu: „*Jsem dlouhodobým trvalým odpůrcem možnosti opakovat mandát soudce Ústavního soudu. Myslím si, že by měl být delší, ale neměl by se opakovat.*“<sup>23</sup>

Příhodně lze na hodnocení soudců a právníků užít slova soudce Ústavního soudu v Brně Jana Musila: „*Představa, že právníci jsou snad těmi, kdo v konečné instanci vyřeší nejlépe svár mezi dobrem a zlem, je veskrze mylná a v historii nesčetněkrát vyvrácená... Což snad právníci zabránili tomu, aby vznikly a fungovaly totalitní režimy? Což snad soudci neasistovali při zločinech fašistické a komunistické justice?*“<sup>24</sup>

„Soudcovský stát“ byl v Čechách a na Moravě v době druhé světové války, kdy státním prezidentem Protektorátu Čechy a Morava byl emeritní předseda Nejvyššího správního soudu Emil Hácha a dlouhodobým předsedou vlády 1942-45 Jaroslav Krejčí, který od roku 1938 a také po celou dobu protektorátu zastával funkci předsedy Ústavního soudu. Výborní právníci, špatní politici, kteří setrvali ve svých funkcích i po likvidaci Lidic. Bohužel soudci často bojují za demokracii a lidská práva v době, kdy stát demokratický je, nikoliv v dobách, kdy se má jít na barikády. Jak divně v této souvislosti působí slova předsedy Ústavního soudu Jaroslava Krejčího z doby, kdy byl ještě jeho tajemníkem, když v reakci na znemožnění vědeckého bádání v Německu a na obhajobu právnosti noci dlouhých nožů ze strany Carla Schmitta<sup>25</sup> prohlásil: „*Je proto přirozené, že za takových okolností, kdy objektivní vědecká práce může být nejen nepříjemná, nýbrž i nebezpečná, se slušní právníci odmlčí.*“<sup>26</sup> On, i jiní, se však jako právník neodmlčel ani po okupaci 1939.

## Contact – e-mail

*zdenek.koudelka@mail.muni.cz*

<sup>22</sup> Část IV. výroku a část V.e, bod 65 odůvodnění nálezu č. 294/2010 Sb. (Pl.ÚS 39/08). KOUDELKA, Zdeněk. Funkcionáři justice a ústavnost. *Trestní právo* 2/2013, s. 4-9. ISSN 1211-2860.

<sup>23</sup> RYCHETSKÝ, Jan. Šéf Ústavního soudu Rychetský o soumraku civilizace a Zemanovi. *Parlamentnilisty.cz* 30. 10. 2013, <http://www.parlamentnilisty.cz/arena/rozhovory/Sef-Ustavniho-soudu-Rychetsky-o-soumraku-civilizace-a-Zemanovi-291453>

<sup>24</sup> MUSIL, Jan. *Změna paradigmatu demokratického a právního státu*. Bod 23, část III odlišného stanoviska soudce k usnesení Ústavního soudu z 15. 9. 2009, Pl.ÚS 24/09 ve věci ústavní stížnosti proti zkrácení volebního období Poslanecké sněmovny ústavním zákonem.

<sup>25</sup> SCHMITT, Carl. Der Führer schützt das Recht. *Deutsche Juristen-Zeitung* 15/1934, s. 945n.

<sup>26</sup> KREJČÍ, Jaroslav. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha 1935, s. 7.

# Politické práva – reálny nástroj demokracie

*Kludia Marczyová*

Akadémia Policajného zboru v Bratislave, Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Príspevok sa zaoberá významom politických práv v podmienkach demokratického štátu. Autorka približuje podstatu politických práv, ich uplatňovanie ako nástroja demokracie. Pozornosť zameriava na vybrané práva, s vymedzením ich reálneho vplyvu na riešenie závažných otázok, účasti vecí verejných.<sup>1</sup>

## **Keywords in original language**

Politické práva; Listina základných práv a slobôd; ústava; právo účasti na správe vecí verejných; zhromažďovacie právo; petičné právo; polícia; združovacie právo.

## **Abstract**

The article deals with the importance of political rights in terms of a democratic state. The author presents the essence of political rights and their implementation as a tool of democracy. The author focuses on selected rights, with defining their real impact on the realization of serious issues, participation in public affairs.

## **Keywords**

Political rights; Charter of Fundamental Rights and Freedoms; the Constitution; the Right to Participate in Public Affairs; the Right to Assembly; Right to Petition; Police; the Right to Associate.

## **1 Úvod**

Zámerom v predložennom príspevku je poukázať na význam jednotlivých politických práv, ich uplatnenie v podmienkach demokratického štátu

---

<sup>1</sup> Štúdia súvisí s riešením vedecko-výskumnej úlohy VVÚ č. 204/2014 „Ochrana ľudských práv v činnosti polície“ na Akadémii Policajného zboru v Bratislave.

z hľadiska ich reálnych možností z podstaty politického práva. Ďalej ozrejmiť ich uplatnenia v spojení a využití ďalšieho práva z kategórie politických práv, a priblížiť konkrétne - petičné právo, v Slovenskej republike. Zameraním sa na vybrané právo aj z dôvodu zmeny jeho právnej úpravy poukázať na ďalšiu možnosť ovplyvňovať veci verejné, participovať na štátnej moci. Nie vždy je možné jednoznačne stanoviť hranice medzi realizáciou jedného a druhého práva (napr. sloboda prejavu a zhromažďovacie právo), ako je ďalej aj v štúdiu poukázané, či určiť prioritu ich uplatňovania. Spoločným znakom politických práv a slobôd je umožniť najmä fyzickým osobám podieľať sa, zúčastňovať sa na správe vecí verejných či už v celoštátnom rozsahu alebo na miestnej úrovni.

Vznik politických práv a ich následné zakotvenie do ústav moderných štátov sa spája s výsledkami francúzskej revolúcie a Deklaráciou práv človeka a občana z roku 1789, ktorá ako politický dokument zásadným spôsobom ovplyvnila európsku právnu kultúru. Ako uvádzajú autori vo svojej publikácii, za predchodcu moderných katalógov základných práv a slobôd, osobitne práv politických sú považované stredoveké charty. K najvýznamnejším historickým dokumentom tohto typu, v ktorom sa objavujú náznaky politických práv patrí anglická Listina práv z roku 1689.<sup>2</sup> Z hľadiska historického vývoja ľudských práv predstavujú politické práva prvú generáciu. Najstaršie európske ústavy zakotvovali z politických práv najmä petičné právo, zhromažďovacie právo, združovacie právo a slobodu prejavu. V období medzi svetovými vojnami sa postupne rozširovalo v ústavnej rovine najmä volebné právo. Avšak iný rozmer dostávajú politické práva po druhej svetovej vojne, kedy sa stávajú už otázkou medzinárodnou, a základným dokumentom je Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach. Význam majú aj ďalšie dokumenty, Dohovor o politických právach žien, či dokumenty prijaté v rámci regionálneho európskeho systému – Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd, ktorý zároveň predstavuje najefektívnejší systém.

V histórii Slovenskej republiky, resp. v podmienkach spoločného československého štátu sa objavujú politické práva zakotvené už v Ústave prvej Československej republiky z roku 1920, ktorá zakotvila široký katalóg

<sup>2</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda II.díl. Ústavní právo České republiky, Část 2.* Praha: LINDE, 2004, s.130.

Ľudských práv a slobôd, ktoré patrili obyvateľom a smerovali k rozvoju a ochrane osobnej slobody každého jednotlivca proti neoprávneným zásahom štátu. Patrili sem predovšetkým rovnosť, osobná sloboda, sloboda pohybu a pobytu, sloboda tlače, zhromažďovania a združovania, petičné právo či listové tajomstvo, ale aj sloboda prejavov a názorov.

Základné občianske práva a slobody, vyjadrené v 10. hlave ako Povinnosti a práva občanov upravuje aj Ústava Slovenskej republiky – ú. z. č. 185/1939 Sl.z. Rozsah a spôsob úpravy osobných práv vychádza z klasických úprav v ústavách 19. – 20. storočia, a tak sú zakotvené aj práva zhromažďovania, spolčovacie, tlačové, listové tajomstvo, osobná sloboda a domáci pokoj, sloboda vierovyznania a prejavu mienky, ale aj vojenská, pracovná a výchovná povinnosť. Vo formálnej rovine bola ich úprava postačujúca, avšak postupne dochádza k výrazným obmedzeniam, či už vo vzťahu k vybraným subjektom (Židia) a neskôr k *dočasným* obmedzeniam základných práv a slobôd.

Ústava 9. mája 1948, ktorá upravovala práva, slobody a povinnosti občanov v článku III. a v I. kapitole, vychádzala z Ústavy Československej republiky z roku 1920, ale bola už ovplyvnená spoločensko - politickými zmenami v štáte. Demokraticky zakotvila širokú škálu práv a slobôd známych aj v iných ústavách, ako sú rovnosť, osobná sloboda, domová sloboda, listové tajomstvo a tajomstvo dopravovaných správ, sloboda pobytu, majetková sloboda, ochrana rodiny a mládeže. V ďalších ustanoveniach garantovala všetkým občanom právo na vzdelanie, slobodu svedomia a vyznania, slobodu prejavu, ochranu kultúrnych statkov, petičné právo, slobodu zhromažďovania a spolčovania a iné. Ústava ČSR z 9.mája 1948 platila dvanásť rokov, až do prijatia Ústavy ČSSR.

Spoločenskou a politickou situáciou v štáte bola výrazne poznačená Ústava Československej socialistickej republiky z roku 1960. Práva a povinnosti boli zakotvené v II. hlave ústavy, avšak ich obsah nezodpovedal princípom právneho štátu. Plne sa tu odzrkadlili charakteristické črty tohto spoločenského zriadenia, ktorý predstavoval porušenie základných atribútov právneho štátu, osobitne v oblasti osobných slobôd a politických práv občanov. Nosnou časťou z kategórie práv a slobôd boli v tejto ústave predovšetkým hospodárske a sociálne práva a až za nimi nasledovali práva osobné.

K zásadným zmenám súvisiacimi so zmenou režimu dochádza v úprave základných práv a slobôd po roku 1989, resp. prijatím ústavného zákona č. 23/1991 Zb., ktorým sa vyhlasuje *Listina základných práv a slobôd*, ktorá vychádzala z princípu neporušiteľnosti prirodzených práv človeka a práv občana. Listina upravuje osobitne kategóriu politických práv, ktorých zakotvenie má význam aj vzhľadom na naplnenie podstaty a obsahu právneho štátu. Listina dosiahla európsky štandard úpravy práv a slobôd, vychádzala z medzinárodných zmlúv a dohôd o ochrane ľudských práv a slobôd.

## 2 Význam politických práv

Politické práva umožňujú občanom podieľať sa na štátnej moci. Ich ústavná úprava je vyjadrením dosiahnutého stupňa možnosti účasti občanov na štátnej moci a odráža reálny stav demokracie v spoločnosti. Ich aplikácia v ústavnom živote spoločnosti predstavuje významný zdroj legitimacy verejnej moci. Sú základom vyjadrenia vzťahu občana a štátu. Avšak v širšom poňatí ich možno vnímať nielen ako práva smerujúce k účasti na štátnej moci, ale ako uvádza P. Molek „Politická práva tak nejsou výhradně „politická“ ve smyslu „týkající se politiky“, ale spíše ve smyslu aristotelovského „*zōon politikon*“, tedy pohledem vnímání člověka jako tvora přirozeně uzpůsobeného životu ve společenství: v obci či ve státě, zkrátka ve společenství.“<sup>3</sup>

Ústava Slovenskej republiky upravuje kategóriu politických práv v II. hlave tretí oddiel. Práva obsiahnuté v tomto oddiele sa označujú aj ako práva demokratické a občianske. K najvýznamnejším, tradičným ľudským a zároveň politickým právam patrí *sloboda prejavu* (garantovaná spoločne s právom na informácie). V úzkej súvislosti so slobodou prejavu sa dostáva ústavnej ochrany aj právu na informácie, pretože aktívna účasť jednotlivca na živote štátu vyžaduje okrem iného aj dostatočnú sumu informácií, na základe ktorých môžu konfrontovať názory s inými a vytvárať si vlastný úsudok.<sup>4</sup> Na druhej strane takéto spojenie vyvoláva medzi týmito právami aj určité napätie, a to až v takej miere, že niektoré informácie sú vzhľadom na ich

<sup>3</sup> MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 15.

<sup>4</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státnědě II.díl*. Ústavní právo České republiky, Část 2. Praha: LINDE, 2004, s.139.

prijímateľov vylúčené spod obsahu slobody prejavu.<sup>5</sup> Právo na slobodu prejavu pozostáva z dvoch osobitných práv, a to právo slobodne vyjadrovať svoje názory a rozširovať informácie alebo myšlienky, ale aj právo zamlčať myšlienky, názory (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 12. mája 1997 sp. zn. II. ÚS 28/96) a práva na informácie. Účelom slobody prejavu je aktívne sa zapojiť do ovplyvňovania vecí verejných. Sloboda prejavu ako základné právo je prepojené na ďalšie z politických práv, či už na právo petičné, právo zhromažďovacie, volebné právo (najmä pri volebnej kampani)... Ako konštatuje A. Brösl „Sloboda prejavu je *lex generalis*; petičné právo, združovacie právo aj právo voliť sú jej osobitné prejavy.“<sup>6</sup>

*Právo na informácie* má tri zložky, a to vyhľadávanie, prijímanie a rozširovanie informácií (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. apríla 2001 sp. zn. I. ÚS 57/00). Ide teda o právo na jednej strane byť informovaný a zároveň možnosť na strane druhej informovať. Obmedziť tieto práva možno len na základe zákona, v zhode s legitímnym cieľom, ktorým je ochrana práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, verejného zdravia a mravnosti, a v rozsahu nevyhnutnom v demokratickej spoločnosti. Pri realizácii práva na informácie, podobne aj pri iných, treba rešpektovať ďalšie základné práva ich nositeľov, napr. právo na súkromie, ochrana osobnosti. Obmedzený prístup k informáciám môže byť z týchto dôvodov alebo aj z dôvodu ochrany utajovaných skutočností, obchodného tajomstva, v záujme ochrany verejného zdravia. Ústava SR vymedzila právo na informácie aj na inom mieste, a vo vzťahu k uplatneniu aj ďalších práv, konkrétne – v čl. 34 ods. 1 právo rozširovať a prijímať informácie v materinskom jazyku národnostnej menšiny. A taktiež v samostatnom oddiele, ktorý upravuje právo na ochranu životného prostredia a kultúrneho dedičstva, kde má každý garantované právo na včasné a úplné informácie o stave životného prostredia.

Súčasťou politických práv je aj *právo pokojne sa zhromažďovať*, ktoré integruje aj právo zvolávať zhromaždenia či už na verejnosti alebo v súkromí. Je úzko prepojené na slobodu prejavu, resp. je jednou z foriem, ktorou sa sloboda

<sup>5</sup> CHOVANEC, J.; ZACHOVÁ, A. *Ústavné garancie základných ľudských a občianskych práv a slobôd*. Bratislava: Procom, s.r.o., 2004, s. 87.

<sup>6</sup> BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s.132.



prejavu uplatňuje. Umožňuje jeho nositeľovi vyjadriť svoje názory a postoje spoločne s ostatnými. Cieľom zhromažďovacieho práva je ovplyvniť rozhodnutie príslušného orgánu verejnej moci. Na rozdiel od minulosti, kedy verejné zhromaždenie mohlo byť uskutočnené len po povolení orgánu štátnej správy, v súčasnosti Ústava Slovenskej republiky nepripúšťa podmienkovanie uskutočnenia zhromaždenia povolením orgánu verejnej správy. Pre realizáciu zhromažďovacieho práva v podstate neexistujú obmedzenia, s výnimkou, že ide o pokojné zhromaždenie a okrem tých, ktoré stanoví zákon, v rozsahu nevyhnutnom v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných<sup>7</sup>. Štát môže uvaliť zákonné obmedzenie na výkon zhromažďovacieho práva príslušníkmi ozbrojených síl, polície a štátnej správy. Zakázané sú zhromaždenia v okruhu 50 metrov od budov zákonodarných orgánov, a také, ktoré by smerovali proti právam občanov, napr. pre ich národnosť, rasu. Zákonná úprava sa podrobnejšie zaoberá výkonom práv na verejných priestranstvách (zákon č. 84/1990 Zb. o zhromažďovaní práve v znení neskorších predpisov). Pri realizácii zhromažďovacieho práva zohráva svoju úlohu obec, ktorej zvolávateľ musí oznámiť konanie zhromaždenia. Obec je povinná oznámiť polícii konanie zhromaždenia. Policajný zbor ako ozbrojený bezpečnostný zbor plní úlohy vo veciach verejného poriadku, bezpečnosti osôb a majetku a ochrany ústavného režimu, a preto môže zvolávateľ zhromaždenia z dôvodu jeho nerušeného priebehu požiadať príslušný policajný útvar o poskytnutie ochrany. Súčasťou práva na zhromažďovanie je teda povinnosť štátu zabezpečiť, aby zhromaždenie mohlo nerušene prebehnúť. Dôležité je to najmä vtedy, ak sa okrem demonštrácie, manifestácie uskutočňuje aj antidemonštrácia, či pouličný sprievod, ktoré sa taktiež považujú za formu zhromaždenia. Výstižné je tvrdenie, že „na rozdiel od zhromaždenia, ktoré je len časovo obmedzenou formou združenia fyzických osôb a ich rozchodom zaniká, združenie je formou trvalou.“<sup>8</sup>

V článku 29 Ústavy Slovenskej republiky je zaručené *právo na združovanie*. Združovacie právo je dobrovoľné zoskupenie za určitým spoločným

<sup>7</sup> Čl. 11 ods. 2 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

<sup>8</sup> CHOVANEC, J.; ZACHOVÁ, A. *Ústavné garancie základných ľudských a občianskych práv a slobôd*. Bratislava: Procom, s.r.o., 2004, s. 86.

cieľom. *Zaručené* znamená pre štát povinnosť, aby vytvoril adekvátne právne i materiálne podmienky na jeho realizáciu a zároveň mu zakazuje, aby do tohto práva zasahoval s výnimkou prípadov stanovených v článku 29 Ústavy Slovenskej republiky, napríklad v záujme verejného poriadku či práv a slobôd iných. Aj združovacie právo je jednou z variant na realizovanie slobody prejavu a názorov. Ústava rozlišuje niekoľko typov združení, a tak združovacie právo možno vnímať ako právo

- spolkové (právo združovať sa v spolkoch, spoločnostiach alebo iných združeniach – z. č. 83/1990 Zb. o združovaní občanov v znení neskorších predpisov), ktoré ústava priznáva každému, nielen občanom Slovenskej republiky, ale aj cudzincom,
- stranícke (právo zakladať politické strany alebo politické hnutia – z. č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov), ktoré je v zmysle Ústavy SR priznané občanom.

Právo na združovanie v širšom slova zmysle zahŕňa aj právo:

- odborové (zaručené osobitne v článku 37 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky),
- náboženské (chránené v článku 24 ods. 2 Ústavy Slovenskej republiky),
- nadačné (vychádzajúce z článku 20 ods. 1 Ústavy Slovenskej republiky).

Predmetom zákonnej úpravy je aj vymedzenie vzťahov medzi štátom a združením. Štát zaručuje aj postavenie jednotlivca vo vzťahu k združeniu a jeho status ako člena ktoréhokoľvek združenia. Pri realizácii združovacieho práva má dôležitú úlohu aj ministerstvo vnútra, ktoré je ústredným orgánom štátnej správy vykonávajúcim registráciu združení a politických strán a politických hnutí. Registrácia je podmienkou vzniku združenia aj vzniku politickej strany alebo politického hnutia.<sup>9</sup> Zároveň je potrebné poznamenať, že obsahom tohto práva je aj právo na nezdzružovanie. Európsky súd pre ľudské práva vo veci *Young, James a Webster c. Spojené kráľovstvo* vyhlásil, že sťažo-

<sup>9</sup> Odmietnutie registrácie združenia, politickej strany alebo hnutia Ministerstvom vnútra SR predstavuje obmedzenie výkonu základných práv podľa čl. 29 ods. 1 a 2 Ústavy SR, avšak odmietnutie registrácie je prípustné podľa čl. 29 ods. 3 ústavy... Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 26. augusta 1997 sp. zn. PL. ÚS 8/96. Taktiež pozri Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 6. septembra 2001 sp. zn. PL. ÚS 3/01.

vatelia nemôžu byť donucovaní vstupovať do odborovej organizácie, aby si tým zachovali svoj pracovný pomer. Zároveň však uviedol, že pod právo na nezdzružovanie nespadá nútené členstvo v organizáciách, ktoré plnia verejnoprávne ciele. Ak teda niekto chce vykonávať určitú profesiu alebo nejakú činnosť a táto je vykonávaná vo verejnoprávnom záujme, musí vstúpiť do inštitúcie zriadenej za týmto účelom, napríklad do stavovskej komory alebo do poľovníckeho či rybárskeho zväzu.<sup>10</sup>

Politické strany sú neodmysliteľnou súčasťou (nielen) moderného demokratického štátu a nevyhnutným atribútom zastupiteľskej demokracie, volebného systému, predovšetkým volebného systému pomerného zastúpenia. Možnosť vzniku politickej strany je väčšinou upravená priamo v ústave, resp. subsumovaná pod združovacie právo občanov, ako je tomu v Slovenskej republike. Ústava Slovenskej republiky zaručuje občanom *právo zakladať politické strany a hnutia a združovať sa* v nich. Toto právo však nemá absolútny charakter, ale právny poriadok pripúšťa jeho obmedzenie, obmedzeniami sú v tomto prípade viaceré aspekty vyjadrené vo vzťahu ku všetkým osobám, to znamená, že sú zakázané politické strany, ktoré by napríklad ohrozovali ľudské práva a slobody, či v druhej rovine – vylúčením kategórie občanov, ktorí si toto právo nemôžu uplatniť napríklad z dôvodu nesplnenia zákonnej podmienky na jeho realizáciu – veková hranica, či zákazom združovať sa v politických stranách a hnutiach občanom určitej profesie (príslušníci ozbrojených síl, polície, prokurátori, sudcovia...) a pod. Podmienky vzniku a ďalšie náležitosti politickej strany upravuje osobitný zákon – č. 85/2005 Z. z. o politických stranách a politických hnutiach v znení neskorších predpisov, v zmysle ktorého novelizácie zákonom č. 181/2014 Z. z. o volebnej kampani a o zmene a doplnení zákona č. 85/2005 Z. z. došlo k zmene v § 3 ods. 1 „Právo voliť a byť volený do orgánov strany má štátny občan Slovenskej republiky s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky a občan iného členského štátu Európskej únie s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky (ďalej len „občan“), ktorý v deň volieb do orgánov strany dovŕšil 18 rokov veku a má spôsobilosť na právne úkony v plnom rozsahu.“ Zakázané ex lege sú politické strany, ktorých program by svojím zameraním porušoval Ústavu Slovenskej republiky, ústavné zákony, zákony

<sup>10</sup> SVÁK, J. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Akadémia PZ, 2008, s. 183.

a medzinárodné zmluvy, z čoho vyplýva, že je absolútne neprípustné zriadenie napr. takej politickej strany, ktorá smeruje k potlačeniu rovnoprávnosti občanov, diskriminácii príslušníkov národnostnej menšiny a pod. Právo zakladat' a združovať sa v politických stranách a hnutiach je založené na princípe dobrovoľnosti, občani dáva na výber, a to slobodne založiť (zrušiť) stranu, slobodne vstúpiť do už existujúcej strany alebo z nej vystúpiť, či nebyť členom politickej strany. Cieľom politickej strany ako organizovanej dobrovoľnej skupiny jednotlivcov, ktorých spája rovnaké politické presvedčenie a program je dostať sa k moci a prostredníctvom svojich členov sa podieľať na realizácii štátnej moci.

*Právom účasti občana na správe vecí verejných*, resp. pod správou verejných vecí rozumieme účasť na politickom živote štátu, na správe štátu, účasť na správe verejných vecí v obciach a vyšších územných celkoch. Zahŕňa v sebe tak formu priamej demokracie – referendum, ale aj účasť vo voľbách. Súčasťou práva zúčastňovať sa na správe vecí verejných je aj *právo na prístup k verejným funkciám* za rovnakých podmienok. Neznamená však právo na úspech pri kandidovaní na konkrétnu funkciu. Jeho obsahom je princíp rovnosti v prístupe k voleným a verejným funkciám. Právnym predpisom akejkoľvek právnej sily, ale ani aplikačnou praxou orgánov verejnej správy nemožno zvýhodňovať alebo nezvýhodňovať niektoré skupiny občanov oproti iným skupinám v možnostiach ich prístupu k voleným a iným verejným funkciám z dôvodu rasy, jazyka, viery a náboženstva, politického a iného verejného zmýšľania, národného alebo sociálneho pôvodu, príslušnosti k národnostnej alebo etnickej menšine, k majetku a postaveniu a pod.

Článok 30 Ústavy Slovenskej republiky zaručuje občanom zúčastňovať sa na správe vecí verejných priamo (referendum) alebo slobodnou voľbou svojich zástupcov (zastupiteľská demokracia, výkon volebného práva). V obmedzenej miere (konkrétne účasťou na samospráve) Ústava Slovenskej republiky toto právo priznáva aj cudzincom. Cudzinci s trvalým pobytom na území Slovenskej republiky majú právo voliť a byť volení do orgánov samosprávy obcí a vyšších územných celkov. Rozšírením okruhu subjektov, cudzincov, ktorí sa môžu podieľať na samospráve v obci a samosprávnych krajoch, na základe ústavného zákona č. 90/2001 Z.z., ktorým sa mení a dopĺňa Ústava Slovenskej republiky č. 460/1992 Zb. v znení neskorších

predpisov, možno vnímať pozitívne. Deklaruje skutočnosť postupného rozširovania sa katalógu základných práv a slobôd, ako aj možnosti participácie jednotlivca na rozhodovaní o dôležitých otázkach.

Referendum ako forma priamej demokracie umožňuje občanom priamo sa podieľať na štátnej moci, rozhodovať o konkrétnej otázke – otázkach, a tak ho z tohto pohľadu možno považovať za efektívny nástroj, ktorým možno reálne ovplyvniť rozhodovanie o dôležitých otázkach v štáte. Avšak aj táto forma má svoje „slabé“ stránky, sťažujúce dosiahnutie želaného výsledku. Ide o striktné stanovené kvórum potrebné na platnosť referenda a prijatie výsledkov, ale aj ďalšie ústavné reály – možnosť ústavným zákonom zrušiť alebo zmeniť výsledok referenda...<sup>11</sup> Napriek ústavnej *existencii* tohto inštitútu na Slovensku od prijatia základného zákona, a jeho reálneho uskutočnenia – doteraz osem krát, o platnom referende môžeme hovoriť len v jednom prípade (uskutočnené v roku 2003, kedy občania rozhodovali o vstupe SR do Európskej únie – účasť voličov 52,15%). Dôvodom neplatnosti je predovšetkým nedosiahnutie potrebného kvóra, ako bolo naznačené, obligatórne stanovené podmienky. V Slovenskej republike sa vyžaduje na platnosť referenda, aby sa ho zúčastnila nadpolovičná väčšina oprávnených voličov, čo sa nepodarilo dosiahnuť, a rozhodnutie je prijaté nadpolovičnou väčšinou účastníkov referenda. Príčin, či faktorov, ktoré majú vplyv na nízku účasť voličov na referende môže byť viacero, či už samotná skutočnosť nezáujmu občana o veci verejné, odmietanie tejto formy rozhodovania, odmietanie zodpovednosti za rozhodnutia, teda čisto subjektívne dôvody. Avšak na konanie voliča môžu vplývať aj ďalšie skutočnosti, ako nedostatok informácií, nepostačujúca predreferendová kampaň, *volebná* únava občana, vnímanie neefektívnosti vzhľadom na predchádzajúce skúsenosti, prípadné nedostatky *de lege lata*...

Volebné právo je základným prostriedkom uplatňovania práva účasti na správe vecí verejných v rámci výkonu zastupiteľskej demokracie. Je jedným zo základných občianskych práv, ktoré je garantované v medzinárodných dokumentoch i v ústavách jednotlivých štátov. Jeho obsahom je oprávnenie občanov voliť svojich zástupcov, poslancov (aktívne volebné právo)

<sup>11</sup> K tomu napr. MARCZYOVÁ, K. Referendum – eventualita rozvoja verejnej správy. In *Perspektívy rozvoja verejnej správy v krajinách Európskej únie: Zborník*. - Bratislava: Akadémia PZ, 2012, s. 46-51.

a možnosť byť volený na funkciu, za poslanca (pasívne volebné právo).<sup>12</sup> V porovnaní s účasťou občanov na referende a účasťou voličov na parlamentných voľbách, možno skonštatovať, že je oveľa väčší záujem voliča podieľať sa na kreácii zákonodarného zboru, využiť túto formu participácie na moci, ako rozhodovať v referende. V doteraz uskutočnených parlamentných voľbách na Slovensku bola účasť vyššia, najnižšia zaznamenaná účasť voličov bola 54,67 %.

Súčasťou ústavnej úpravy, garancie je aj *slobodná súťaž politických síl* v demokratickej spoločnosti, čl. 31 Ústavy SR „Zákonná úprava všetkých politických práv a slobôd a jej výklad a používanie musia umožňovať a ochraňovať slobodnú súťaž politických síl v demokratickej spoločnosti.“ Uvedený článok má všeobecnú povahu, a ako konštatuje L. Cibulka „Obsah tejto ústavnej normy sa napĺňa pri interpretácii všetkých politických práv a osobitne pri uplatňovaní volebného práva a práva na prístup k verejným funkciám.“<sup>13</sup> Jeho obsahom je záväzok najmä Národnej rady SR pri prijímaní zákonov upravujúcich politické práva dbať o to, aby bola rešpektovaná a umožnená slobodná súťaž politických síl. Podľa A. Zachovej princíp ustanovený v článku 31 tak „nemá povahu ústavného práva alebo slobody.“<sup>14</sup> Nadväzuje taktiež na všeobecné ustanovenie článku 1 ústavy zakotvujúce demokratický a právny štát, a má zároveň zabrániť vytvoreniu politického systému s vedúcou úlohou jednej politickej strany, s popieraním slobodnej súťaže politických síl. Slobodná súťaž nepredpokladá iba politickú súťaž jednotlivých politických strán, ale aj politickú súťaž vnútri jednotlivých strán (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 11. marca 1999 sp. zn. PL. ÚS 15/98).

Viaceré z politických práv zaručených Ústavou Slovenskej republiky boli ústavne upravené aj v čase existencie spoločného štátu, a to v Listine

<sup>12</sup> Podrobnejšie k volebnému právu napr. MARCZYOVÁ, K. Vybrané reály volebného práva. In Spisy Právnické fakulty Masarykovy univerzity, řada teoretická, svazek č. 476, *Dny práva 2013 – Days of law 2013. Část VIII. – Volby, zejména prezidentské*. Brno: Masarykova univerzita, 1. vyd. 2014, s. 89–109. ISBN 978-80-210-6815-5, či MARCZYOVÁ, K. *Volby do Národnej rady Slovenskej republiky (ako prostriedok demokracie)*, Bratislava: Akadémia PZ, 2010, 136 s., ISBN 978-80-8054-504-8.

<sup>13</sup> ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012, s. 234.

<sup>14</sup> CHOVANEC, J.; ZACHOVÁ, A. *Ústavné garancie základných ľudských a občianskych práv a slobôd*. Bratislava: Procom, s.r.o., 2004, s. 86.

základných práv a slobôd, a viaceré z nich poznali ústavy aj pred rokom 1989<sup>15</sup>. Aj napriek tomu, že právo na odpor proti tomu, kto zneužíva moc, je veľmi staré a jeho história siaha až do obdobia starého Grécka, v našom ústavnom vývoji sa nevyskytovalo. V porovnaní s inými právami sa tak javí ako nový prvok, zakotvením až v Listine základných práv a slobôd, a taktiež do Ústavy Slovenskej republiky.

*Právo občanov postaviť sa na odpor* proti každému, kto by odstraňoval demokratický poriadok základných ľudských práv a slobôd je viazané na podmienku, že činnosť ústavných orgánov a účinné použitie zákonných prostriedkov sú znemožnené. Z uvedeného vyplýva, že pre uplatnenie práva na odpor nestačí, aby došlo k porušeniu len niektorého ľudského práva alebo slobody, ale musí ísť o odstraňovanie demokratického poriadku ľudských práv a slobôd ako celku. Ide o základné právo, ktoré sa realizuje ex constitutione. Právo na odpor má ochrannú funkciu a chráni základné princípy ústavy. „Revolučné akty sa ním nedajú legitimovať. Je to *ultima ratio* a v normálnych časoch, pokiaľ fungujú demokratické inštitúcie, predovšetkým nezávislé súdy, sotva vzniká priestor na jeho uplatnenie.“<sup>16</sup> Pri interpretácii uvedeného práva dochádza k analógii s právom na štrajk, avšak aj vzhľadom na ústavnú úpravu, právo na štrajk (5.oddiel – Hospodárske, sociálne a kultúrne práva) slúži na ochranu hospodárskych a sociálnych záujmov a právo na odpor slúži na ochranu politických záujmov, na ochranu demokratického poriadku základných ľudských práv a slobôd. Stotožňujeme sa s konštatovaním, že ústavné zakotvenie práva na odpor „plní v pozitívnom zmysle slova najmä úlohu preventívnu a výchovnú. Môže však byť i meradlom legitimacy v prípade pokusu o násilnú premenu spoločenského poriadku nášho štátu vyplývajúceho z Ústavy SR a ďalších právnych predpisov tvoriacich súčasť právneho poriadku Slovenskej republiky.“<sup>17</sup>

15 PALÚŠ, I. *Politické práva v Slovenskej republike – ústavnoprávna koncepcia a predpoklady realizácie (vybrané problémy)*. Právny obzor, 1996, č. 1, s. 62–71.

16 BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň: Aleš Čeněk, s.r.o., 2013, s. 148.

17 ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKODEX, s.r.o., 2012, s. 234.

### 3 Petičné právo a jeho uplatnenie v podmienkach Slovenskej republiky

Ďalším a zároveň jedným z najstarších občianskych a ľudských práv je *právo petičné*. Prostredníctvom petícií sa ľudia už v dávnej minulosti<sup>18</sup> dovoľávali splnenia práv, ktoré im štátna moc odopierala. Podľa Ústavy Slovenskej republiky sa petičné právo zaručuje každému, teda aj cudzincom, avšak z tohto všeobecného pravidla existujú výnimky, ktoré možno vymedziť formuláciou: *pokiaľ Ústava SR takú možnosť nevyklučuje*. Okruh nositeľov petičného práva je vymedzený už samotným článkom 27 ústavy, ale aj a v spojení s čl. 52 ods.2 „Cudzinci požívajú v Slovenskej republike základné ľudské práva a slobody zaručené touto ústavou, ak nie sú výslovne priznané iba občanom.“, čl. 54 „Zákon môže sudcom a prokurátorom obmedziť právo na podnikanie a inú hospodársku činnosť a právo uvedené v čl. 29 ods.2, zamestnancom štátnej správy a územnej samosprávy vo funkciách, ktoré určí aj právo uvedené v čl. 37 ods. 4 príslušníkom ozbrojených síl a ozbrojených zborov aj práva uvedené v čl. 27 a 28, pokiaľ súvisia s výkonom služby. Osobám v povolaniach, ktoré sú bezprostredne nevyhnutné na ochranu života a zdravia, môže zákon obmedziť právo na štrajk.“ A napokon v spojení s článkami 95 ods. 1 a 101 ods. 3 Ústavy SR, kedy sa vzťahuje výlučne na štátnych občanov SR. Ďalšími obmedzeniami vo vzťahu k uplatneniu petičného práva je obmedzenie vzťahujúce sa na samotný obsah petície, a tak ex constitutione sú neprípustné petície, ktoré by svojím obsahom vyzývali na porušovanie základných práv a slobôd alebo zasahovali do nezávislosti súdov.<sup>19</sup> Uvedené obmedzenie však neznamená, že by absolútne žiadna petícia nemohla byť adresovaná súdu, ale nemožno ňou pôsobiť na rozhodovanie súdu či ňou pôsobiť napríklad na personálne otázky súdu. Zároveň môžeme poukázať i na ďalšie okolnosti, možno použiť prívlastok extrémne, obmedzujúce realizáciu petičného práva, a nielen petičného práva, keďže v takom prípade dochádza ku generálnemu obmedzeniu, resp. obmedzeniam v značnom rozsahu na uplatňovaní viace-

<sup>18</sup> Napr. *Bill of Rights* z r. 1689, upravuje právo poddaných obracať sa na kráľa s prosbami, z ktorého vzišlo petičné právo.

<sup>19</sup> Čl. 27 Ústavy Slovenskej republiky: „(1) Petičné právo sa zaručuje. Každý má právo sám alebo s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány a orgány územnej samosprávy so žiadosťami, návrhmi a sťažnosťami. (2) Petíciou nemožno vyzývať na porušovanie základných práv a slobôd. (3) Petíciou nemožno zasahovať do nezávislosti súdu.“



ých základných práv a slobôd. Máme na mysli prípady podľa článku 51 ods. 2 Ústavy SR „Podmienky a rozsah obmedzenia základných práv a slobôd a rozsah povinností v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu ustanoví ústavný zákon.“, v prípadoch ako vyplýva z ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších zmien a doplnkov. Ústavný zákon dovoľuje obmedziť, resp. zakázať uplatňovanie petičného práva v čase vojny. „V čase vojny možno v nevyhnutnom rozsahu a na nevyhnutný čas v závislosti od priebehu udalostí obmedziť základné práva a slobody...“<sup>20</sup> Účelom petičného práva je obracať sa so žiadosťami, sťažnosťami či návrhmi na štátne orgány a orgány územnej samosprávy. I keď právny poriadok nevymedzuje čo je petícia, Ústavný súd SR ju vo svojom uznesení z 5. februára 2003 sp. zn. III. ÚS 40/03 charakterizoval nasledovne: „Petícia svojou povahou nie je právnym aktom, pretože právne akty sú normatívne (právne normy) a individuálne (rozhodnutia v konkrétnych veciach). Petícia nemá vlastnosti ani jednej z foriem právneho aktu.“ A ako uvádzajú autori v komentári k ústave „Naznačené rozlíšenie medzi slovami „žiadost““, „návrh“ a „sťažnosť“ je možné, ale nie ústavne nevyhnutné.“ Taktiež, že medzi nimi nie je v ústave výslovne určený rozdiel v právnom účinku alebo v podmienkach uplatnenia práva.<sup>21</sup> Na tomto mieste treba doplniť, že existuje osobitná právna úprava náležitostí petície, v zmysle zákona o petičnom práve č. 85/1990 Zb. v znení neskorších predpisov a náležitosti sťažnosti upravuje zákon o sťažnostiach č. 9/2010 Z.z. v znení neskorších predpisov. Petičné právo predstavuje jednu z foriem priamej demokracie, je súčasťou princípu suverenity občanov, ktorý umožňuje zúčastňovať sa na správe vecí verejných (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 2. mája 1996 sp. zn. PL. ÚS 42/95). Patrí medzi práva aplikovateľné priamo z ústavy, avšak keďže existuje osobitný právny predpis, ktorý upravuje podmienky jeho realizácie, je potrebné riadiť sa ním. Podmienky realizácie petičného práva sú podrobnejšie upravené v zákone o petičnom práve, ktorý predbehol ústavnú úpravu tohto práva. Ústava Slovenskej republiky ani zákon o petičnom práve

<sup>20</sup> Čl. 2 ods. 3 ústavného zákona č. 227/2002 Z.z. o bezpečnosti štátu v čase vojny, vojnového stavu, výnimočného stavu a núdzového stavu v znení neskorších zmien a doplnkov.

<sup>21</sup> ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, s.r.o., 2012, s. 209.

neupravujú záruky priaznivého alebo nepriaznivého vybavenia petície, pretože subjektívne právo na petíciu znamená právo podať petíciu, ale toto právo neobsahuje povinnosť vyhovieť petícii, ale prijať petíciu v navrhovanom rozsahu. Z právnej úpravy vyplýva povinnosť nebrániť podaniu petície, t.j. povinnosť prijať ju (Uznesenie Ústavného súdu Slovenskej republiky z 27. februára 1995 sp. zn. I. ÚS 38/94). Povinnosťou štátnych a iných orgánov je zdržať sa ľubovoľných zásahov, ktoré by bránili vo výkone tohto práva, keďže súčasťou ústavnej úpravy je, že sa petičné právo zaručuje, čoho garanciou je aj povinnosť štátnych orgánov zdržať sa akýchkoľvek zásahov, ktoré by bránili komukoľvek vo výkone jeho práva (Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 5. januára 2001 sp. zn. II. ÚS 44/2000). V uvedenom náleze bolo konštatované porušenie ústavného práva postupom orgánov mestskej polície v Prešove, ktorá zasiahla proti aktivistom, ktorí zbierali podpisy na petičné hárky. Zamestnanci mestskej polície podmienili ďalší výkon petičného práva navrhovateľov zadovážením písomného povolenia na hudobnú produkciu, ktorou sprevádzali petičnú akciu a po nezadovážení takéhoto povolenia túto petičnú akciu ukončili.

Ústava upravuje právo jednotlivcovi alebo spoločne s inými obracať sa vo veciach verejného alebo iného spoločného záujmu na štátne orgány alebo orgány územnej samosprávy. Ako konštatujú autori, aby mohli mať petície také účinky, vymedzujú právne poriadky jednak jej obsahové a aj formálne náležitosti. „Charakter petice proto nemohou mít jakákoli podání učiněná jednotlivcem vůči mocenským orgánům, t.j. pouhá vyjádření názorů, sdělení, výhrady...“<sup>22</sup> Petícia musí naplňovať nielen obsahovú požiadavku, ale musí spĺňať aj formálne znaky, vymedzené zákonom. Pokiaľ petícia spĺňa požadované formálne náležitosti, má orgán verejnej moci, ktorému bola adresovaná povinnosť vybaviť ju, vecne sa zaoberať jej obsahom v lehote, ktorá neznemožní dosiahnutie jej účelu, a v rozsahu a spôsobom, ktorý vychádza z povahy kompetencie a postavenia orgánu verejnej moci, proti ktorému petícia smeruje, a písomne oznámiť výsledok vybavenia osobe, ktorá ju podala.<sup>23</sup> Zákon upravuje aj postup orgánov pri vybavovaní

<sup>22</sup> PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda II.díl*. Ústavní právo České republiky, Část 2. Praha: LINDE, 2004, s.146.

<sup>23</sup> Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 20. decembra 2010 sp. zn. IV. ÚS 409/2010, s. 8-10.

petície a možno povedať, že novela zákona č. 29/2015 Z.z. spresňuje postup orgánov verejnej správy pri jej vybavovaní a zavádza viaceré povinnosti pre dotknuté orgány a to najmä z dôvodu zefektívnenia a reálneho uplatnenia petičného práva v SR. V zmysle § 5d, ak petíciu podporí aspoň 10000 osôb, prerokuje ju príslušný orgán verejnej moci s pôsobnosťou pre celé územie SR so zástupcom a petičným výborom. Iný vecne príslušný orgán verejnej moci prerokuje petíciu so zástupcom a petičným výborom vtedy, ak petíciu podporilo najmenej 1000 osôb alebo aspoň 8 % osôb oprávnených voliť do orgánov samosprávy obce, ktorej bola petícia určená. Ak je petícia určená obecnému zastupiteľstvu alebo zastupiteľstvu samosprávneho kraja, je zastupiteľstvo povinné petíciu prerokovať na svojom zasadnutí a umožniť vystúpiť počas prerokovania petície zástupcovi a členom petičného výboru. V prípade, ak orgán verejnej moci vyhovie obsahu petície v plnom rozsahu, nie je povinný prerokovať petíciu. I keď zákon neupravuje, resp. neobmedzuje výkon petičného práva minimálnym počtom podpisov, existujú rôzne druhy petícií, pri ktorých je stanovený minimálny počet podpisov, či ďalšie osobitné požiadavky ako podpora petície občanmi – voličmi (petícia, ktorou občania iniciujú vyhlásenie celoštátneho referenda vyžaduje sa v zmysle Ústavy SR minimálne 350 000 podpisov, návrh kandidáta na prezidenta – 15 000 podpisov), petície požadujúce miestne referendum, voľba nezávislých kandidátov do samospráv obcí a miest. Na druhej strane právna úprava – zákon o petičnom práve, ale aj zákon o rokovacom poriadku (zákon č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady Slovenskej republiky v znení neskorších predpisov) upravujú prípady, ak petíciu vyjadrí podporu stanovený počet osôb, sú určené orgány, ktoré sa predmetnou petíciou budú zaoberať. Aj tu je však na mieste opäť zdôrazniť, že je povinnosťou orgánu zaoberať sa petíciou v merite veci. „Petície doručené národnej rade, jej výborom, predsedovi a podpredsedom národnej rady sa odovzdávajú kancelárii, ktorá vedie ich evidenciu. Predseda národnej rady postúpi petíciu gestorskému výboru, ktorý ju prerokuje a zaujme k nej stanovisko. Ak petícia patrí do pôsobnosti viacerých výborov, príslušný výbor pôsobí na koordináciu jej vybavenia.“<sup>24</sup> Ak petícia nepatrí do pôsobnosti národ-

<sup>24</sup> § 133 ods. 1 Zákona č. 350/1996 Z.z. o rokovacom poriadku Národnej rady SR v znení neskorších predpisov.

nej rady, kancelária ju postúpi na vybavenie príslušnému ministerstvu alebo inému ústrednému orgánu štátnej správy. Petíciu, ktorú podpísalo aspoň 100 000 občanov, prerokuje národná rada. I keď novela zákona o petičnom práve je priaznivejšia vo vzťahu k petentom, predsa len nedošlo k zníženiu navrhovanému počtu podpisov na prerokovanie v parlamente na 50 000. Ani Národná rada SR nemá povinnosť vyhovieť petícii, ale plénum národnej rady alebo príslušný výbor v zmysle zákona o rokovacom poriadku NR SR je povinný ju prerokovať a zaujať k nej stanovisko. To však nezaväzuje poslancov vyjadriť sa k obsahu petície. Za istú špecifickú formu petície možno považovať v prepojení na zhromažďovacie právo petíciu, ktorá vzišla zo zhromaždenia. Táto skutočnosť sa uvedie, ako aj to, ako bola zhromaždením schválená. Výhodou – rozšírením možností uplatňovať petičné právo v blízkej budúcnosti bude aj využívanie elektronickej podpory petícií, čo súvisí celkovo s rozvojom e-demokracie.

Petičné právo možno považovať za reálny nástroj demokracie, aj s prihliadnutím na skutočnosť, že petíciou možno žiadať, či navrhovať, riešiť množstvo otázok, i keď neexistujú záruky jej pozitívneho vybavenia a dosiahnutia tak želaného stavu, aktivisti môžu iniciovať referendum, v prípade, ktorého úspešného zrealizovania sú výsledky záväzné. Touto iniciatívou môže byť aj vyvolanie miestneho referenda, aj referenda na odvolanie starostu. Zaujímavým v tejto súvislosti je aj prípad kandidáta na starostu v obci Buzitka, ktorý bol predmetom rozhodovania ústavného súdu - Nález Ústavného súdu Slovenskej republiky z 1. októbra 2014 sp. zn. III. ÚS 651/2014. So svojou sťažnosťou pre porušenie základných práv sa na ústavný súd obrátil neúspešný kandidát na starostu obce, ktorého kandidatúru odmietla volebná komisia zaregistrovať pre neúplné petičné hárky, keďže nemal určenú osobu na styk s verejnou správou. Bolo uvedené len meno a priezvisko, bez bydliska. Podľa názoru sťažovateľa volebná komisia aj okresný súd porušili jeho základné práva. Ústavný súd zrušil uznesenie okresného súdu a vrátil mu vec na ďalšie konanie.

Aj na základe tohto poukazujeme na prepojenosť jednotlivých politických práv, konkrétne petičného práva a jeho uplatnenie v kontexte s ďalšími, viacerými právami.

Za ďalšie negatívne stránky pri vybavovaní petícií možno považovať nečinnosť niektorých orgánov, či nerešpektovanie zákonných lehôt na vybavenie petície. Samotní podávatelia namietajú aj spôsob vybavenia, resp. nevyhovaniu petície, čo však nie je obsahom predmetného práva. Namietané môže byť neplnenie niektorých predpokladov potrebných na jeho realizáciu, ako zmarenie možnosti pripojiť sa k petícii, bránenie zbieraniu podpisov, odmietnutie prevziať petíciu, či zaoberať sa ňou...

#### 4 Úloha a miesto polície pri realizácii politických práv

Garancia štátu na zabezpečenie nerušeného uplatňovania politických práv oprávnených subjektov spočíva aj v zabezpečení ochrany viacerými prostriedkami v rovine právnej i inštitucionálnej. V demokratickom a právnom štáte má v tomto smere svoje nezastupiteľné miesto aj polícia, Policajný zbor ako ochranno-bezpečnostný orgán. Jeho činnosť je pri ochrane základných práv a slobôd pomerne rozsiahla, ako je široký aj samotný katalóg základných práv a slobôd, vrátane politických práv. Z dikcie zákona č. 171/1993 Z. z. o Policajnom zbore v znení neskorších predpisov vyplýva, že medzi jeho prvotné úlohy patrí spolupôsobenie pri ochrane základných práv a slobôd, a taktiež spolupôsobí pri zabezpečovaní verejného poriadku. Ako uvádzajú autori vo svojej publikácii a k tomuto sa možno prikloniť, kedy možno vnímať v základnom poňatí policajnú prácu ako službu verejnosti „Zdůraznění tohoto poslání souvisí s prosazováním nové strategie a filosofie policejní práce ve stylu Community policing (policejní služba veřejnosti), založené na pro-aktivním přístupu policie, spočívajícím v zohledňování potřeb veřejnosti a směřujícím k vybudování prostoru podpory, součinnosti, důvěry a pocitu vzájemnosti mezi policií a veřejností.“<sup>25</sup> Úloha polície sa premieta aj v konkrétnej podobe pri realizácii jednotlivých práv. Zároveň však môžeme poznamenať a poukázať aj na inú formu pri zabezpečení uplatňovania konkrétneho práva a to formou zdržania sa určitých zásahov – rešpektovania povinnosti zdržať sa akýchkoľvek zásahov, ktoré by neumožnili uplatniť si dané právo. Zabezpečenie ochrany pri realizácii práv políciou spočíva v ochrane pred kýmkoľvek, kto by chcel znemožniť, ohroziť

25 FILÁK, A. a kol. *Zákon o policii České republiky s komentářem*. Praha: POLICE HISTORY, 2009, s. 9.

uplatňovanie práva, či už napr. v súvislosti s realizáciou petičného práva a zberom podpisov na petičných hárkoch. Verejnosť môže vnímať túto činnosť polície najmä pri poskytnutí ochrany pri uskutočnení zhromaždenia, kedy zo strany zvolávateľa zhromaždenia pri plnení oznamovacej povinnosti je tak viac možné poskytnúť ochranu jeho priebehu políciou, na základe oznámenia obce. Na Policajný zbor sa môže obrátiť aj zvolávateľ zhromaždenia so žiadosťou o poskytnutie ochrany v prípade rizika, že zhromaždenie nebude prebiehať pokojne. Polícia, jej orgány plnia úlohy pri zabezpečovaní verejného poriadku a ochrany majetku aj pri niektorých zhromaždeniach najmä v prípadoch, ak hrozí, že môže dôjsť k páchaniu násilia, ohrozovaniu plynulosti dopravy alebo ak je z okolností jasné, že účastníkom zhromaždenia je potrebné poskytnúť ochranu. Polícia dohliada na nerušený priebeh zhromaždenia, a v prípade nevyhnutnosti môže zasiahnuť. Polícia môže zasiahnuť proti jednotlivcovi a podľa okolností môže zhromaždenie rozpustiť a vyzvať všetkých prítomných, aby sa rozišli, ak by sa účastníci zhromaždenia správali tak, že by bolo zhromaždenie možné zakázať, dochádzalo by k páchaniu trestnej činnosti, výtržnostiam, výzvam na porušovanie práva iných občanov a pod.

Nemalou mierou sa podieľa na zabezpečení pokojného priebehu volieb, všetkých druhov volieb, ako aj pri zabezpečení priebehu referenda v nadväznosti na realizáciu práva účasti občanov na správe vecí verejných. Jej miesto však treba vnímať z pozície i preventívneho pôsobenia, čo v značnej miere vplyva na nerušený výkon práv a slobôd jednotlivcov.

## 5 Záver

Štúdiom danej problematiky možno dospieť okrem už uvedeného aj k ďalším záverom a tieto zjednodušene sformulovať v nasledujúcom. Spomenuté a priblížené politické práva, i keď len v základnej rovine, čo však postačuje pre splnenie daného cieľa, možno rozdeliť na tie, ktoré sú výslovne priznané občanom – občanom Slovenskej republiky a tie, ktoré sa priznávajú každému (s prihliadnutím na špecifiká ich obmedzenia). Z hľadiska reálneho uplatňovania možno tiež poukázať na tie práva, ktoré môže jednotlivec uplatňovať sám, ako slobodu prejavu, právo na informácie, právo na prístup k verejným funkciám (majú individuálny charakter), zatiaľ čo druhú

skupinu predstavujú práva, ktoré naplňajú svoju podstatu, účel politického práva po uplatnení spoločne s inými, ako spojenie jednotlivcov pri ich uplatňovaní, v kolektíve – zhromažďovacie právo, združovacie právo, petičné právo. Nie všetky politické práva majú absolútnu povahu, ako bolo uvedené. Avšak k ich obmedzeniu môže dôjsť a ako vyplýva z dikcie ústavy, na základe ústavnej úpravy, či v rozsahu a spôsobom stanoveným zákonom. Právna rovina pripúšťa obmedzenia z hľadiska subjektov, ako výkon určitých povolaní, obmedzenia v rozsahu nevyhnutnom v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, verejnej bezpečnosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky alebo ochrany práv a slobôd iných.

Ústavné ponímanie politických práv akcentuje ich prirodzeno-právny základ, a ich aplikácia predstavuje významný zdroj legitimacy verejnej moci. Samotný obsah politických práv je stanovený vymedzením účelu, na ktorý majú slúžiť. Aj keď viaceré politické práva možno realizovať priamo z ústavy, v prípade ich osobitnej právnej úpravy, je nutné riadiť sa ňou.

Základné práva a slobody sa postupne rozširovali, a i keď v dnešných podmienkach došlo v Ústave SR k výraznej zmene rozšírením okruhu subjektov pri uplatňovaní práva účasti na správe vecí verejných – možnosti aj cudzincom podieľať sa na diani v rámci územnej samosprávy, zostáva ústavná úprava v zásade nemenná, avšak rozširuje sa priestor pre realizáciu politických práv v jednotlivých zákonoch. K ostatným zmenám patrí novela zákona o petičnom práve, ktorá obsahuje výrazné prvky smerujúce k podpore dialógu medzi občianskou spoločnosťou a orgánmi verejnej moci, ale aj k posilneniu kontrole verejnej správy občanmi. Z uvedených politických práv smerujúcich k uplatneniu možnosti podieľať sa na štátnej moci predstavuje *najreálnejší* nástroj demokracie, prostriedok ako dosiahnuť želaný výsledok vo svojej podstate každé z garantovaných politických práv, avšak vyznačujú sa istou mierou špecifickosti. Možno skonštatovať, že sloboda prejavu je súčasťou každého ďalšieho politického práva, že volebné právo vzhľadom na realizáciu svojich predstáv jednotlivca je účinným nástrojom, avšak v konečnom dôsledku nemusí byť naplnený želaný výsledok jednotlivca. Združovacie právo je trvalým prostriedkom na realizovanie vlastných a nielen politických potrieb a záujmov, a právo stranícke

je najefektívnejším spôsobom na dosiahnutie cieľa participovať na štátnej moci. Kolektívne uplatňované práva, ako zhromažďovacie či petičné právo svojim obsahom môžu dosiahnuť stanovený cieľ, avšak bez existencie tejto záruky. Na druhej strane už len vyvolanie otázok, diskusií ohľadom verejnej otázky a sila subjektov nenechajú kompetentných ľahostajných. Referendum je klasickou formou priamej účasti na správe verejných vecí, či už celoštátne alebo miestne, a pri splnení podmienok pre jeho platnosť a prijatie výsledkov, zakladá právne účinky, a tak ho možno považovať za efektívny nástroj demokracie. Osobitne možno vnímať právo na odpor, ktoré svojou podstatou nie je typickým právom na uskutočňovanie cieľa participovať na štátnej moci v demokratickom štáte.

Pre reálne uplatnenie politických práv je náležité, aby štát vytvoril fungujúci právny a inštitucionálny systém, garantoval ich ochranu, zabezpečovanú aj Policajným zborom. Politické práva sú reálnym nástrojom demokracie, sú prostriedkom na dosiahnutie politickej moci v štáte, umožňujú občanom, jednotlivcovi podieľať sa na štátnej moci, na správe vecí verejných, ale nie sú len nástrojom na zabezpečenie participácie na politickej moci, ale umožňujú a zabezpečujú realizovať sa aj v iných spoločenských sférach. Predstavujú dosiahnutú mieru demokracie v spoločnosti a nie je bez nich možné uplatnenie a naplnenie aj ďalších práv, nielen z kategórie politických práv.

## Literature

- BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2. upravené vydanie. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2013, 423 s. ISBN 978-80-7380-433-6.
- ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: EUROKÓDEX, s. r. o., 2012, 832 s. ISBN 978-80-89447-93-0.
- DRGONEC, J. *Ústava Slovenskej republiky. Komentár*. 3. vydanie, Šamorín: Heuréka, 2012, 1620 s. ISBN 80-89122-73-8.
- FILÁK, A. a kol. *Zákon o policii České republiky s komentářem podle právního stavu k 12. 9. 2009*. Praha: POLICE HISTORY, 2009, 285 s. ISBN 978-80-86477-49-7.



- GERLOCH, A.; HŘEBEJK, J.; ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Praha: PROSPEKTUM, 2002, 569 s. ISBN 80-7175-077-8.
- CHOVANEC, J.; ZACHOVÁ, A. *Ústavné garancie základných ľudských a občianskych práv a slobôd*. Bratislava: Procom, s. r. o. 2004, 173 s. ISBN 80-85717-10-7.
- KLÍMA, K. *Ústavní právo*. 4.rozšířené vydání, Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2010, 786 s. ISBN 978-80-7380-261-5.
- MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014. 616 s. ISBN 978-80-7478-575-7.
- PALÚŠ, I. Politické práva v Slovenskej republike – ústavnoprávna koncepcia a predpoklady realizácie (vybrané problémy). *Právny obzor*, 1996, č. 1, s. 62 – 71.
- PALÚŠ, I.; Somorová, E. *Štátne právo Slovenskej republiky*. 4. vyd. Košice: Univerzita Pavla Jozefa Šafárika, 2014, 558 s. ISBN 978-80-8152-129-4.
- PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda II. díl. Ústavní právo České republiky. ČÁST 2.*, Praha: LINDE, 2004, 241 s. ISBN 80-7201-472-2.
- SVÁK, J.; CIBULKA, E. *Ústavné právo Slovenskej republiky. Osobitná časť*. 5. aktualizované vydanie, Bratislava: EUROKÓDEX, s. r. o., 2013, 712 s. ISBN 978-80-8155-006-5.
- SVÁK, J. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Bratislava: Akadémia PZ, 2008, 478 s. ISBN 978-80-8054-455-3.
- ZOUBEK, V. *Lidská práva. Globalizace-Bezpečnost*. 2. upravené vydání. Plzeň: Aleš Čeněk, s. r. o., 2008, 461 s. ISBN 978-80-7380-103-8.

Dohovor o ochrane ľudských práv a základných slobôd.

[www.concourt.sk](http://www.concourt.sk)

[www.zbierka.sk](http://www.zbierka.sk)

### Contact – email

[klaudia.marczyova@mim.sk](mailto:klaudia.marczyova@mim.sk)

# Politické spory před Ústavním soudem

*Vítězslav Němčák*

Masarykovy univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Moderní demokracie je postavena (také) na svobodné soutěži politických sil. Stejně tak je moderní demokratický stát spojený s existencí ústavního soudu. Jaký vztah mají tyto dva aspekty moderní demokracie? V této studii zkoumám, jak české politické menšiny používají ústavní soud pro řešení „politických sporů“. Analýza je zaměřena na vybrané aspekty rozhodování ústavního soudu v oblasti kontroly ústavnosti zákonů tam, kde jsou to politické menšiny, které případ před ústavní soud postavily.

## **Keywords in original language**

ústavní soud; politický spor; politická menšina.

## **Abstract**

A modern democracy is based (also) on a free party competition. Equally, a modern democratic state is associated with the existence of the constitutional court. How do these two aspects of modern democracy correlate? In this study, I observe how Czech political minorities use the constitutional court for resolving “political disputes”. The analysis is focused on selected issues related to constitutional court rulings in the field of the control of legislation where a political minority brings a case before the court.

## **Keywords**

Constitutional Court; Political Dispute; Political Minority.

## **1 Úvod**

V příspěvku se zabývám tématem politizace soudního rozhodování. Ústavní soudy se stále častěji dostávají do středu politického boje v demokratické společnosti, což vyvolává otázky o jejich úloze. Mají se chovat zdrženlivě ve vztahu k zákonodárci, který je zvolen ve všeobecných volbách nebo mají

zasáhnout kdykoliv, když mají pochybnost o ústavnosti zvoleného legislativního řešení? Ústavní soudy se mohou chovat aktivisticky nebo zdrženlivě. Významné otázky politického nebo morálního charakteru se ale před ústavní soudy dostávají mnohdy právě díky politickým silám v zemi a politická reprezentace sama vtahuje ústavní soudy do řešení aktuálních politických témat, jako jsou reformy zdravotnictví, daňového systému apod.

V první části příspěvku se soustředím na představení problematiky politizace rozhodování ústavních soudů, a v druhé části popíšu některé trendy, které se v oblasti rozhodování případů zahájených na návrh skupiny poslanců nebo senátorů dají vysledovat. K tomu si pomáhám daty dostupnými v databázi NALUS a vlastní obsahovou analýzou judikatury Ústavního soudu.

## 2 Politizace soudního rozhodování jakou soudobý fenomén

Lze hovořit o konsenzu srovnávací právní vědy o tom, že dochází k politizaci soudního rozhodování<sup>1</sup>. Podle mého názoru není možné tento zřetelný trend hodnotit prostým konstatováním, že ústavní soudy vykonávají pouze pravomoci svěřené jim ústavou a pouze na základě návrhu podaného oprávněným subjektem, a že tedy soud toliko naplňují svoji funkci<sup>2</sup>.

Pravomoc rušit právní normy přijaté zákonodárným sborem umožňuje sama o sobě ústavním soudům zasahovat do politického rozhodování. Ústava moderního typu je krátký dokument obsahující většinou velmi abstraktní právní normy, jejichž výklad a aplikace dává široký prostor pro uvážení.

Které sféry rozhodování by měl opanovat výhradně zákonodárný sbor a kam může zasahovat ústavní soud?

Nejen politologové se nezdrahají hovořit o ústavním soudu jako o politické instituci a chápou samotnou pravomoc rušit právní normy jako součást politiky<sup>3</sup>. Viděno systémovým pohledem, pak téměř každé rozhodnutí ústavního soudu o zrušení právní normy má vliv nejen na právní systém

<sup>1</sup> BOND, J. Concerning Constitutional Courts i Central and Eastern Europe. *International Public Policy Review*, 2006, vol. 2, no. 2, s. 5.

<sup>2</sup> Odlišují se tím od názoru formulovaného v BAŇOUCH, H. Vztahy práva a politiky a jejich vliv na efektivnost práva. In SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. et al. *Soudcovská nebo judicializace politiky?* Mezinárodní politologický ústav, 2013, s. 75.

<sup>3</sup> HIRSCHL, R. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2008, vol. 11, no. 1, s. 24, SHAPIRO, M. Judges and Liars. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, vol. 17, no. 1, 1994, s. 155-156.

v dané zemi, ale má svůj odraz i v politickém systému. Důležitá je míra vlivu ústavního soudu na politický systém, která by neměla překonat určitou mez, jež by mohla vyústit v otevřený konflikt mezi ústavními institucemi<sup>4</sup>; tedy zejména mezi mocí zákonodárnou (vládní většinou), a ústavním soudem. Pro politology se tedy rozumí samo sebou, že dnešní ústavní soudy jsou důležití političtí hráči<sup>5</sup>.

Právní literatura je pak v takových závěrech opatrnější a nevnímá automaticky každé rozhodnutí ústavního soudu o zrušení právní normy jako rozhodnutí politické. Je spíše hledána rovnováha mezi rozhodováním soudním a rozhodováním politickým. Někteří autoři vnímají zvýšenou ingerenci ústavních soudů do rozhodovacích procesů jako oslabení demokracie, jelikož je snížena role přímo volených zákonodárných sborů na úkor nepřímě volených ústavních soudů<sup>6</sup>. V návaznosti na tento postoj je pak vyzván minimalismus a omezení zasahování ústavních soudů do rozhodování volených zástupců lidu<sup>7</sup>. Na druhém pólu však stojí autoři, kteří vidí silnou stránku ústavní kontroly norem v ochraně základních práv a logicky v ochraně práv nevládnoucí menšiny, jež by mohla většina porušovat<sup>8</sup>.

V souvislosti se zasahováním ústavních soudů do působnosti moci zákonodárné se hovoří o soudním aktivismu. Ten může být v obecné rovině vnímán jako schopnost soudců ústavních soudů vykonávat politickou moc<sup>9</sup>. Lépe pak míru soudního aktivismu charakterizuje kombinace dvou kritérií: význam právní normy (jež je předmětem přezkumu) a použitá argumentace<sup>10</sup>. První kritérium nemohou zpravidla ústavní soudy ovlivnit, jelikož

4 HEIN, M. Constitutional Conflicts between Politics and Law in Transition Societies: A Systems-Theoretical Approach, *Studies of Transition States and Societies*, vol 3, no. 1, s. 17.

5 KNEIP, S. Constitutional courts as democratic actors and promoters of the rule of law: institutional prerequisites and normative foundations. *Z Vgl Polit Wiss*, 2011, vol. 5, no. 1, s. 131.

6 Viz citace in KNEIP, pozn. č. 5, s. 132, nebo BOULANGER, Ch. *Europeanisation Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and Hungary's „Return to Europe“*. [on-line] citováno dne 8. 1. 2016, dostupné z [http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Christian\\_Boulanger.pdf](http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Christian_Boulanger.pdf), 2003, s. 7.

7 Viz citace v SADURSKI, W. *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*. [on-line] citováno dne 8. 1. 2016, dostupné z [https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional\\_Courts\\_Legitimacy.pdf](https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf), s. 14.

8 KNEIP, S. citováno v pozn. č. 5, s. 132.

9 SMITHEY, S.; I. ISHIYAMA, J. Judicial Activism in Post-Communist Politics. *Law & Society Review*, 2002, vol. 36, no. 4, s. 720.

10 SADURSKI, W. citováno v pozn. č. 7, s. 27.

si nevybírají případy, které budou rozhodovat, nicméně způsob argumentace je v jejich rukou. Za aktivistické pak může být vnímáno zejména takové rozhodnutí, které vedlo ke zrušení právní normy, i když by obecně uznávaný způsob právní argumentace umožňoval přijmout opačné rozhodnutí<sup>11</sup>.

Ve vztahu k zemím střední Evropy majících komunistickou minulost nicméně někteří autoři přijímají specifický přístup k politické roli ústavních soudů vzhledem k tomu, že působily a dá se říci, že stále ještě působí, v období tranzice - přechodu k demokracii. Tato tranzice je totiž spojena s vyšší mírou konfliktů mezi různými orgány státní moci, jelikož nejsou ustáleny mnohé demokratické procesy<sup>12</sup>.

V další části příspěvku se pokusím poodhalit některé projevy českého Ústavního soudu v kontextu případů nastolených mu skupinou poslanců nebo skupinou senátorů.

### **3 Rozhodovací praxe českého Ústavního soudu u případů navržených politickou menšinou**

V rámci získávání dat ke zpracování dále prezentovaných výsledků byly použity informace obsažené v databázi judikatury NALUS a dále výsledky obsahové analýzy. Jde tedy o kombinaci statistických dat, analytických dat databáze NALUS a vlastního výzkumu obsahu rozhodnutí.

#### **3.1 Statistické zkoumání**

Data získaná ve vztahu k judikatuře Ústavního soudu jsem vždy zasadil do kontextu volebního období Poslanecké sněmovny od roku 1993. Mým předpokladem je, že právě dynamika volebních období Poslanecké sněmovny může poukázat na to, jak Ústavní soud přistupoval v průběhu času k případům vyvolaným politickou menšinou. Poslanecká sněmovna je v zákonodárství nejdůležitější politickou silou, jelikož může přijmout nebo zrušit zákon i přes odpor Senátu. Při vyhodnocení dat je nutné brát v úvahu, že volební období nebyla vždy stejně dlouhá.

Tabulka 1 poukazuje na to, jak se v čase vyvíjel nápad věcí iniciovaných politickou menšinou. Vždy je sledován počet věcí, které byly podány v daném volebním období.

<sup>11</sup> SADURSKI, citováno v pozn. č. 7, s. 29.

<sup>12</sup> HEIN, M., citováno v pozn. č. 4, s. 3.

Tabulka 1: Počet návrhů podaných skupinou poslanců nebo senátorů

Volební období	1. volební období	2. volební období	3. volební období	4. volební období	5. volební období	6. volební období
<i>Délka volebního období</i>	6. 6. 1992– 6. 6. 1996	1. 6. 1996– 19. 6. 1998	20. 6. 1998– 20. 6. 2002	15. 6. 2002– 15. 6. 2006	3. 6. 2006– 3. 6. 2010	29. 5. 2010– 28. 8. 2013
<b>Počet návrhů podaných skupinou poslanců nebo senátorů</b>	25	3	22	37	22	19

Pozn. 1: V rámci 1. volební období se berou v úvahu pouze podání od vzniku ČR, tedy 1. 1. 1993.

Pozn. 2: V prvních dvou volebních období se jedná pouze o návrhy podané skupinou poslanců (Senát nebyl etablován).

Z prostého počtu podání učiněných skupinou poslanců nebo senátorů dovozují, že není průkazný žádný zřetelný trend narůstání nebo poklesu jejich počtu. Neplatí tedy, že by využívání tohoto nástroje v rámci politického boje mezi politickými silami v České republice mělo stoupající tendenci a soud byl (co do počtu) více zatahován do politických bojů. Samozřejmě tento údaj nic nevyovídá o tom, v jak významných věcech byl Ústavní soud povolán politickou menšinou k rozhodování. Lze však předpokládat, že pokud by platila hypotéza, že rozhodování Ústavního soudu nemůže v zásadě nic přinést politické menšině, pak by byl nejspíš trend nápadu v těchto věcech klesající. Naopak pokud by bylo možné předpokládat, že počet návrhů by časem stoupal za situace, kdy by rozhodování Ústavního soudu bylo politické menšině zvlášť významným způsobem prospěšné.

Relativně stabilní nápad tohoto typu věcí mě proto přivádí k formulování hypotézy, že Ústavní soud se nenechává příliš zatahovat do stranické politiky a nejde tzv. na ruku ani aktuálně formovaným politickým většinám, ani konkrétnímu politickému směru (pravice-levice).

Pro částečné ověření této hypotézy nám může posloužit další statistický údaj: počet (alespoň částečně) úspěšných návrhů; tedy počet rozhodnutí ve vybraném vzorku, ve kterých Ústavní soud alespoň částečně vyhověl a napadený zákon (zčásti) zrušil.

Tabulka 2: Počet návrhů s alespoň částečným úspěchem ve věci zrušení zákona

<b>Volební období</b>	1. volební období	2. volební období	3. volební období	4. volební období	5. volební období	6. volební období
<i>Délka volebního období</i>	6. 6. 1992– 6. 6. 1996	1. 6. 1996– 19. 6. 1998	20. 6. 1998– 20. 6. 2002	15. 6. 2002– 15. 6. 2006	3. 6. 2006– 3. 6. 2010	29. 5. 2010– 28. 8. 2013
<i>Základní charakteristika volební koalice</i>	Pravicová	Pravicová	Levicová	Levicová	Pravicová	Pravicová
<b>Počet věcí, ve kterých měl navrhovatel (částečný) úspěch</b>	9	0	10	9	9	8

Pozn. 1: V rámci 1. volebního období se berou v úvahu pouze podání od vzniku ČR, tedy 1. 1. 1993.

Tabulka 2 popisuje počet úspěšných návrhů rozdělených podle volebních období, ve kterých byl návrh podán (nejde tedy o počet věcí rozhodnutých Ústavním soudem v daném období, ale počet úspěšných věcí majících původ v daném volebním období).

V České republice lze v rámci politického prostředí sledovat klasické střídání volebních koalic podle úspěchu ve volbách. Lze také sledovat, že politické spektrum se dělí v zásadě podle klasického pravo-levého schématu a dochází ke střídání těchto politických sil u moci.

Pokud by Ústavní soud zastával pozici, která je v linii s některým politickým proudem, pak by mohly údaje v tabulce 2 vykazovat vychýlení tam, kde byly návrhy podávány politickou menšinou náležející spíše k politické pravici nebo spíše politické levici. Podle mého názoru údaje v tabulce 1 v kombinaci s údaji uvedeným v tabulce 2 neprokazují žádnou zřetelnou tendenci Ústavního soudu. Vycházím-li z obecně známých skutečností, která koalice v jednotlivém období vládla zemi, pak nelze dovozovat z uvedených dat, že by Ústavní soud vycházel nějakým vysledovatelným způsobem více vstříc návrhům politické menšiny „spíše pravicové“ nebo politické menšiny „spíše levicové“.

Základní statistika nám tedy ukázala, že politické menšiny nevtahují v čase Ústavní soud ani zásadně více ani méně do politických bojů (viz relativně

stálý nápad případů na návrh politické menšiny). Rovněž výše uvedené nepokazuje na to, že by Ústavní soud vycházel vstříc určitým politickým menšinám v neprospěch jiných. Tyto závěry však nemůžeme považovat ze statistických údajů za prokázané. Statistika nám nicméně neukázala, že by výše definované hypotézy byly mylné.

Jak se však v rozhodovací praxi odráží politické střety menšiny s většinou a jak Ústavní soud vnímá sám svoji úlohu v tomto střetu, nám statistika nemůže ukázat. Pro takovou analýzu je vhodnější prozkoumat přímo judikaturu Ústavního soudu.

## 4 Obsahová analýza nálezů Ústavního soudu

Při designování způsobu zkoumání judikatury formou obsahové analýzy jsem vycházel zejména z článku autorů Marka Halla a Ronalda Wrighta *Systemic Content Analysis of Judicial Opinions* z roku 2008<sup>13</sup>, ve kterém komplexně shrnují a vyhodnocují používání této metody od poloviny 20. století a poskytují na základě této analýzy doporučení a standardy, jaké by měla dobrá analýza naplnit.

Základní konstrukční prvky obsahové analýzy tvoří trojice kroků: (1) výběr vzorku studovaných rozhodnutí soudu nebo soudů, (2) kódování neboli výběr určitého rysu těchto rozhodnutí a (3) vyhodnocení získaných dat zpravidla za použití statistických metod. Jednou z výhod obsahové analýzy je možnost jejího opakování objektivizovanou formou. Nejedná se tedy o analýzu postavenou na zkušenosti nebo na subjektivním výběru významných soudních případů, ale na předem definovaném způsobu analýzy množství soudních rozhodnutí.

### 4.1 Výběr vzorku rozhodnutí

Jak jsem již v krátkosti uvedl, výsledky obsahové analýzy představené v této práci jsou postaveny na vyhodnocení všech odůvodnění nálezů pléna Ústavního soudu týkající se kontroly ústavnosti zákonů zahájených na návrh skupiny poslanců nebo senátorů od vzniku České republiky od konce 6. volebního období Poslanecké sněmovny. Vycházím přitom z předpokladu,

<sup>13</sup> HALL, Mark A.; WRIGHT, Ronald, F. *Systemic Content Analysis of Judicial Opinions*. *California Law Review*, 2008, vol. 96, no. 1, s. 63-122.



že v drtivé většině případů jsou tyto případy iniciovány aktuální politickou menšinou, tedy skupinou poslanců nebo senátorů vycházející z politických stran, které netvoří vládnoucí koalici. Přestože se objevují i případy, které byly zahájeny na základě návrhu politické většiny, jedna se o statisticky méně významnou část zkoumaného vzorku. S celým vzorkem budu proto nakládat jako se skupinou případů, kdy politická menšina napadá u Ústavního soudu zákon, který přijala (nebo alespoň podporuje jeho existenci) politická většina.

Do vzorku nebyly zahrnuty případy kontroly ústavnosti prováděcích právních předpisů. V tomto příspěvku se soustředím zejména na vztah ústavního soudu a zákonodárního sboru.

Celkově tak bylo do zkoumaného vzorku zahrnuto 81 nálezů pléna Ústavního soudu.

#### **4.2 Kódování neboli výběr určitého rysu zkoumaných rozhodnutí**

Obsahová analýza ve svém druhém kroku vyžaduje čtení vybraných rozhodnutí se zaměřením na hledání odpovědí na zkoumané otázky. Je tedy zkoumán určitý rys nebo rysy ve všech rozhodnutích náležejících do zkoumaného vzorku.

V případě mého výzkumu jsem zkoumal „diskuzi“ o zdrženlivosti Ústavního soudu ve vztahu k zákonodárci.

Zkoumáno bylo nejdříve, zda se v nálezů objevuje argumentace ohledně zdrženlivosti Ústavního soudu ve vztahu k zákonodárci na škále „ANO - NE“. V případě kladných odpovědí pak dále, zda ústavní soud shledává nutnost zdrženlivosti ve vztahu k zákonodárnímu sboru nebo nikoliv, což se v zásadě vždy překrývá s výsledkem případu (zamítnuto-vyhověno).

#### **4.3 Vyhodnocení získaných dat**

Je zřejmé, že obsahová analýza neposkytuje hloubkovou studii judikatury ve smyslu rozboru široké spektra aspektů týkajícího se jednotlivých případů nebo úzké skupiny případů. Jejím výstupem však může být potvrzení nebo vyvrácení předpokladů postavených na konvenčních postupech (např. zkoumání významných soudních kauz) nebo poukaz na trendy nebo skutečnosti,

kteří není bez zkoumání velkého množství případů možné vysledovat. V tomto příspěvku se budu zabývat zejména trendy, které zkoumaný vzorek případů vyjeví.

Se souborem dat získáním výše popsaným postupem v této práci dále pracuji kombinací s analytickými daty dostupnými v databázi NALUS a srovnáváním s časovými osami volebních období.

#### **4.4 Relevantnost zkoumání textu odůvodnění rozhodnutí**

V návaznosti na výše uvedené možná čtenáře napadne otázka, zda má smysl zkoumat (pouze) v odůvodnění rozhodnutí, jak Ústavní soud „diskutuje“ o své zdrženlivosti ve vztahu k zákonodárci. Odůvodnění přeci nemusí obsahovat skryté pohnutky nebo argumenty ústavních soudců nebo jejich osobní preference. Je zřejmé, že není důvodné se domnívat, že odůvodnění rozhodnutí obsahuje skutečný odraz reality jak skutkových okolností, tak procesu, jakým se dospělo k rozhodnutí.

Nicméně na podporu relevantnosti analýzy obsahu odůvodnění je možné podotknout, že je to právě text nálezů Ústavního soudu, který je následně používán jako argumentační základna pro právníky (nebo kohokoliv jiného) a samozřejmě také pro samotný Ústavní soud. Dokonce se stává, že je s textem odůvodnění nakládáno téměř jako s textem zákona. Příkladem precedenčnosti nosných důvodů odůvodnění i v oblasti diskuze o zdrženlivosti Ústavního soudu nám může sloužit vůbec první případ, kdy Ústavní soud diskutoval v odůvodnění svou vlastní zdrženlivost (sp. zn. Pl. ÚS 12/94), na který mnohem později odkazoval právě z důvodu hledání argumentu nutnosti zdrženlivosti ve vztahu k zákonodárci (viz sp. zn. Pl. ÚS 14/02).

Sledovat určité parametry napříč textem mnoha odůvodnění má proto podle mého názoru svou relevanci. Nadto platí, že zcela stejné obtíže s odrazem reality v odůvodnění rozhodnutí platí pro všechny metody výzkumu pracujících s judikaturou včetně metod tzv. konvenčních.

## 5 Výsledky obsahové analýzy

Jako první představím množství případů, v nichž se objevuje „diskuze“ Ústavního soudu ohledně jeho vztahu k zákonodárci (jako politickému tělesu). Diskuze o hranici mezi pravomocemi zákonodárce a Ústavního soudu v rámci odůvodnění rozhodnutí může vypadat například takto:

V nálezu sp. zn. Pl. ÚS 2/08 Ústavní soud pro oblast sociálních práv vyslovil, že „podle čl. 5 Ústavy je politický systém České republiky založen na svobodném a dobrovolném vzniku a volné soutěži politických stran, respektujících základní demokratické principy. Politická rozhodnutí vycházejí z vůle většiny, vyjádřené svobodným hlasováním. Rozhodování většiny dbá ochrany menšin (čl. 6 Ústavy ČR). Ústavní soud proto uzavírá, že mají-li navrhovatelé, jako představitelé moci zákonodárné, za to, že jimi napadená právní úprava je nevhodná či vyvolávající negativní důsledky, mohou usilovat o změnu v rámci politické soutěže, nikoliv v rámci soudní kontroly ústavnosti, která ze své podstaty musí být omezena pouze na otázky ústavně právní povahy. Pokud by snad Ústavní soud návrhu vyhověl, a rozhodoval sám místo zákonodárce, porušil by nejen shora citovaná ustanovení Ústavy ČR, ale zejména by učinil zbytečnou soutěž politických stran. Především jejich úkolem je, podle mandátu získaného od svých voličů a na základě toho stanovených politických priorit, předkládat nejvhodnější způsoby realizace sociálních práv zakotvených v hlavě čtvrté Listiny. To samozřejmě vždy z hlediska možností státního rozpočtu, podložených výsledky hospodaření státu, za které rovněž nesou politickou odpovědnost, a v rámci limitů daných příslušnými články Listiny základních práv a svobod. “Posoudit otázku účelnosti, vhodnosti a sociální spravedlnosti zákonné úpravy v této oblasti je pouze v pravomoci zákonodárce, do jehož činnosti Ústavní soud, kromě případů zjištěné neústavnosti, zasahovat nemůže. Jedná se totiž o otázky v podstatě politické, kam primárně spadá i celá oblast tzv. sociálních práv“ (*citováno podle nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08*).

Počet případů, ve kterých se podobná diskuze přímo vyskytuje, znázorňuje tabulka č. 3.

Tabulka 3: Počet nálezů, ve kterých se objevuje diskuze o zdrženlivosti

<b>Volební období</b>	1. volební období	2. volební období	3. volební období	4. volební období	5. volební období	6. volební období
<i>Délka volebního období</i>	6. 6. 1992– 6. 6. 1996	1. 6. 1996– 19. 6. 1998	20. 6. 1998– 20. 6. 2002	15. 6. 2002– 15. 6. 2006	3. 6. 2006– 3. 6. 2010	29. 5. 2010– 28. 8. 2013
<b>Počet věcí, ve kterých Ústavní soud zmiňuje problematiku zdrženlivosti</b>	1	0	4	2	8	6

Pozn. 1: V rámci 1. volební období se berou v úvahu pouze podání od vzniku ČR, tedy 1. 1. 1993.

Celkově se diskuze o zdrženlivosti objevuje v cca 25 % případů ze zkoumaného vzorku (celkově 21 z 81 nálezů). Čísla také naznačují, že diskuze o zdrženlivosti (neboli o vymezení pole působnosti zákonodárce a Ústavního soudu) je stále častějším jevem v judikatuře Ústavního soudu ve věcech zahájených na návrh politické menšiny. Platí, že frekvence se nezvyšuje z důvodu nárůstu množství případů na návrh skupiny senátorů nebo poslanců, který nevykazuje zvyšování v čase (viz tabulka 1).

Dalším aspektem, který jde z provedené obsahové analýzy vysledovat, je výsledek, ve který argumenty ohledně zdrženlivosti Ústavního soudu vyústily. Lze porovnat, v kolika případech dospěl Ústavní soud k tomu, že by (i přes provedenou úvahu) zdrženlivý být neměl a zákon nebo jeho část zrušil nebo naopak by měl být ve vztahu k zákonodárci zdrženlivý a do jeho pravomocí nezasahovat.

Další tabulka znázorňuje počet případů, ve kterých Ústavní i přes úvahu o zdrženlivosti návrhu alespoň částečně vyhověl.

Tabulka 4: Počet nálezů, ve kterých se Ústavní soud se i přes provedenou úvahu nechoval zdrženlivě

<b>Volební období</b>	1. volební období	2. volební období	3. volební období	4. volební období	5. volební období	6. volební období
<i>Délka volebního období</i>	6. 6. 1992– 6. 6. 1996	1. 6. 1996– 19. 6. 1998	20. 6. 1998– 20. 6. 2002	15. 6. 2002– 15. 6. 2006	3. 6. 2006– 3. 6. 2010	29. 5. 2010– 28. 8. 2013
<b>Počet věcí, ve kterých Ústavní soud necítil potřebu chovat se zdrženlivě</b>	0	0	1	1	0	4
<i>Počet věcí, ve kterých Ústavní soud zmiňuje problematiku zdrženlivosti</i>	1	0	4	2	8	6

Pozn. 1: V rámci 1. volební období se berou v úvahu pouze podání od vzniku ČR, tedy 1. 1. 1993.

Tyto údaje naznačují, že v 6. volebním období se zvýšila frekvence případů, kdy se Ústavní soud výslovně necítil být povinen chovat zdrženlivě. Doposud se totiž o zdrženlivosti zmiňoval až na dvě výjimku pouze tehdy, pokud se cítil být povinen chovat zdrženlivě ve vztahu k zákonodárným pravomocem parlamentu. V případech iniciovaných v 6. volebním období však i přes diskuzi (v rámci odůvodnění) o zdrženlivosti Ústavní soud zasáhl a napadený zákon nebo jeho část zrušil.

Byť s výhradou nutné další analýzy a sledování judikatury Ústavního soudu to naznačuje, že Ústavní soud si je (čím dál více) vědom nutnosti zohledňovat argumenty o vymezení linie pravomocí „negativního zákonodárce“ a Parlamentu při svém rozhodování. Dále se zdá, že Ústavní soud se (v rámci skupiny zkoumaných případů) necítí být povinen v poslední době chovat striktně zdrženlivě.

## 6 Závěr

V příspěvku jsem krátce představil problematiku politizace soudního rozhodování. Pokusil jsem se také vysledovat některé trendy rozhodovací praxe Ústavního soudu v oblasti rozhodování o ústavnosti zákonů na návrh skupiny poslanců nebo skupiny senátorů. Statistické údaje nám poskytují možnosti poznání reálného chování Ústavního soudu, byť nelze považovat základní kvalitativní data vždy za průkazné při popisu reálného chování Ústavního soudu.

Více nám může o přístupu Ústavního soudu k tématu zdrženlivosti (či aktivismu) Ústavního soudu ve vztahu k zákonodárci prozradit obsahová analýza judikatury. Výsledky poukazují na to, že Ústavní soud čím dál více diskutuje problematiku vymezení pravomocí „negativního zákonodárce“ a Parlamentu. Data také naznačují, že Ústavní soud i přes vedení diskuze o své zdrženlivosti ve vztahu k zákonodárci nezastává v poslední době postoj striktní zdrženlivosti. Pokud tedy nastolí politická menšina v podobě skupiny poslanců nebo senátorů určité téma u Ústavního soudu, může mít úspěch ve věci. Ústavní soud neponechává takové spory pouze na zákonodárci a tam zastoupených politických stranách. Ze statistických dat se však zdá, že Ústavní soud nestrání jednomu politickému proudu.

Domnívám se, že je možné konstatovat, že český Ústavní soud je soud politický ale nikoliv stranický. Tento závěr však vyžaduje další ověření a studium.

### Literature

- BAŇOUCH, H. Vztahy práva a politiky a jejich vliv na efektivnost práva. In SMEKAL, H.; POSPÍŠIL, I. et al. *Soudcokracie nebo judicializace politiky?* Mezinárodní politologický ústav, 2013.
- BOND, J. Concerning Constitutional Courts i Central and Eastern Europe, *International Public Policy Review*, 2006, vol. 2, no. 2.
- BOULANGER, Ch. *Europeanisation Through Judicial Activism? The Hungarian Constitutional Court's Legitimacy and Hungary's „Return to Europe“*. [on-line] citováno dne 8. 1. 2016, dostupné z [http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Christian\\_Boulanger.pdf](http://users.ox.ac.uk/~oaces/conference/papers/Christian_Boulanger.pdf), 2003.

- HALL, Mark A.; WRIGHT, Ronald, F. *Systemic Content Analysis of Judicial Opinions*. California Law Review, 2008, vol. 96, no. 1.
- HEIN, M. Constitutional Conflicts between Politics and Law in Transition Societies: A Systems-Theoretical Approach, *Studies of Transition States and societies*, vol 3, no. 1.
- HIRSCHL, R. The Judicialization of Mega-Politics and the Rise of Political Courts, *Annu. Rev. Polit. Sci.*, 2008, vol. 11, no. 1.
- KNEIP, S. Constitutional courts as democratic actors and promoters of the rule of law: institutional prerequisites and normative foundations. *Z Vgl Polit Wiss*, 2011, vol. 5, no. 1.
- SADURSKI, W. *Postcommunist Constitutional Courts in Search of Political Legitimacy*. [on-line] citováno dne 8. 1. 2016, dostupné z [https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional\\_Courts\\_Legitimacy.pdf](https://law.wustl.edu/harris/conferences/constitutionalconf/Constitutional_Courts_Legitimacy.pdf).
- SHAPIRO, M. Judges and Liars. *Harvard Journal of Law & Public Policy*, 1994, vol. 17, no. 1.
- SMITHEY, S.; I. ISHIYAMA, J. Judicial Activism in Post-Communist Politics. *Law & Society Review*, 2002, vol. 36, no. 4.

**Contact – e-mail**

*nemcak@gmail.com*

# Whistleblowing pohledem (nejen) Evropského soudu pro lidská práva

*Lenka Pířová*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Cílem tohoto textu je popsat pohled Evropského soudu pro lidská práva na problematiku whistleblowingu, a to prostřednictvím nejzásadnější judikatury k tématu. Příspěvek by měl rovněž poskytnout krátký exkurs do stávající české právní regulace ochrany whistleblowerů a uvést relevantní rozhodnutí Ústavního soudu, která dané téma řeší.

## **Keywords in original language**

Whistleblowing; Evropský soud pro lidská práva; svoboda projevu; ochrana oznamovatelů

## **Abstract**

The aim of this text is to describe the view of the European Court of Human Rights on the issue of whistleblowing and outline the most relevant case law of ECHR in this field. This text should also provide short outline of the Czech legal protection of whistleblowers with focus on the right to freedom of expression, because Czech Republic has not a specific universally binding legislation on these topic.

## **Keywords**

Whistleblowing; European Court of Human Rights; Freedom of Expression; Protection of Whistleblowers.

## **1 Úvod**

Politická práva představují tu část katalogu základních práv, jež zabezpečuje možnost jednotlivců účastnit se na politickém životě celku. Způsob ochrany projevu tak odráží i otevřenost a demokratičnost daného ústavního zřízení. Pokud přitom mluvíme o politických právech, na prvním místě bude obvykle stát svoboda projevu. V případě české Listiny základních práv



a svobod se pak právě svoboda projevu upravená v čl. 17 odráží i v dalších kodifikovaných politických právech, jako je například petiční právo či svoboda shromažďování.

Za jeden z dílčích aspektů svobody projevu lze pak považovat i ochranu whistleblowerů, tedy oznamovatelů nekalých jednání, o němž se jako zaměstnanci dozvěděli v souvislosti s výkonem svého zaměstnání. Evropský soud pro lidská práva přitom taková jednání řadí pod čl. 10 Evropské úmluvy o lidských právech (dále „Úmluva“), jenž chrání svobodný projev. Český Ústavní soud neměl zatím mnoho možností se k dané problematice vyjádřit. V zatím ojedinělém případě<sup>1</sup> vyhověl stížnosti zaměstnanců-whistleblowerů, avšak v argumentaci zdůvodnil své závěry právem na spravedlivý proces a uložil obecným soudům, aby se odůvodněním a hodnocením důkazů zabývaly důkladněji. Nález ovšem hovoří o nutnosti vážit veřejný zájem na ochraně životního prostředí se zájmem na dodržování smluv a loajality vůči zaměstnavateli. Nález zmiňuje i čl. 18 Listiny, podle něž má ve věcech veřejného nebo jiného společného zájmu každý právo sám nebo s jinými se obracet na státní orgány a orgány územní samosprávy s žádostmi, návrhy a stížnostmi. Jednání zaměstnanců, kteří byli svědky nekalého jednání zaměstnavatele a na toto jednání upozorní, tak podřadil primárně pod právo petiční.<sup>2</sup>

Whistleblowing v sobě přitom obecně spojuje konflikt mezi svobodou projevu a jinými chráněnými zájmy, jako například ochranou soukromí, požadavkem loajality zaměstnanců, ochranou důvěrných informací apod. Problematika whistleblowingu je přitom značně komplexní a zahrnuje v sobě jak oblast pracovněprávní, trestněprávní či obchodní, tak i oblast práva ústavního a ochrany lidských práv. Ačkoliv neexistuje naprosto přesná definice pojmu whistleblowing<sup>3</sup> a ani dostatečně výstižný český ekvivalent

<sup>1</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12.

<sup>2</sup> Srov. MOLEK, Pavel. *Politická práva*. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 221 – 223; a KYSELA, Jan. Čl. 18. Petiční právo. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012.

<sup>3</sup> Český překlad slova whistleblowing - „pískání na píšťalku“ (tedy spojení evokující v zdejší prostředí zejména sportovní utkání) se v kontextu České republiky zatím vyjadřuje jako oznamování. Prozatímním českým výrazem pro whistleblowera je tedy oznamovatel „oznamovatel“. Tematiky rozhodčího či jeho píšťalky se přitom inspiroují i české neziskové organizace, které se tématem ochrany whistleblowerů zabývají. Viz například kampaně Transparency International Česká republika <http://www.zapiskej.cz/cs/> či Oživení <http://piskamfauly.cz/>

tohoto slova, dalo by se toto jednání popsat jako situaci, v níž zaměstnanec upozorní na nesrovnalosti na pracovišti či přímo protiprávní aktivity svého zaměstnavatele.<sup>4</sup> Takový zaměstnanec by pak neměl být za svá oznámení učiněná ve veřejném zájmu vystaven postihům ze strany zaměstnavatele. Jedná se zde zejména o rizika následné šikany zaměstnance na pracovišti či přímo výpovědi.<sup>5</sup>

Následující text by měl nejprve stručně zmínit obecné tendence týkající se ochrany whistleblowerů. Hlavním cílem textu bude nastínit nejdůležitější judikaturu Evropského soudu pro lidská práva (dále „ESLP“) k této problematice a pokusit se vymezit kritéria, na jejichž základě ESLP shledává jednání zaměstnance hodné ochrany na podkladě čl. 10 Úmluvy.

## 2 Rada Evropy a Evropský soud pro lidská práva

Jedním z řady mezinárodních organizací<sup>6</sup>, které prosazují důraznější zakotvení ochrany whistleblowingu do národních úprav, je i Rada Evropy. Z dokumentů, jež k tématu vydala, lze zmínit rezoluci 1729 (2010), již Rada vyzvala státy, aby poskytly zákonnou ochranu oznámením protiprávního jednání.<sup>7</sup> V roce 2014 pak Rada Evropy vydala obsáhlé doporučení, jakým způsobem by ochrana whistleblowingu měla vypadat a jak rozvíjet právní úpravu aby chránila whistleblowery co nejúčinněji.<sup>8</sup> Tento materiál zmiňuje rovněž i některá kritéria, vyplývající z dosavadní judikatury ESLP k čl. 10 Úmluvy. V následujících řádcích proto stručně rozebereme jednotlivé případy, v nichž ESLP posuzoval věci, jejichž jádrem byl spor zaměstnanců s jejich zaměstnavateli poté, co upozornili orgány činné v trestním řízení či veřejnost na protiprávní jednání svých zaměstnavatelů.

4 PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalite zaměstnance a k legislativním návrhům. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 11–14.

5 Zde lze uvést například jeden z nejznámějších případů whistleblowingu v ČR, kdy nynější senátor Libor Michálek upozornil na manipulace s veřejnými zakázkami uvnitř Státního fondu životního prostředí, jehož byl v dané době ředitelem. Ze své funkce byl vzápětí odvolán. Viz např. PROCHÁZKOVÁ, Martina. Drobil ukončil válku ve státním fondu: šéfa vyhodil, náměstkovi dal dovolenou. *IDnes.cz* [online], 14. 12. 2010. [cit. 8. 1. 2016].

6 Vedle Rady Evropy prosazuje lepší ochranu whistleblowerů i OSN, OECD a tématu se věnuje i Evropská unie zejména prostřednictvím aktivit Evropské komise.

7 Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) ze dne 29. dubna 2010 „Protection of whistleblowers“.

8 Doporučení Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 a vysvětlující memorandum „Protection of whistleblowers“.

## ***Guja proti Moldavsku***

V této kauze se jednalo o zaměstnance generální prokuratury, který upozornil na ovlivňování trestního řízení ze strany politiků. Pan Guja jako zaměstnanec tiskového odboru generální prokuratury totiž předal médiím dopis, v němž zástupce mluvčího moldavského parlamentu usiloval o propuštění čtyř trestně stíhaných policejních důstojníků. Pan Guja byl přitom veden snahou zamezit tomuto nepřijatelnému ovlivňování činnosti prokuratury, po předání zmíněného dopisu byl nicméně z práce propuštěn.<sup>9</sup> Obecně lze říci, že se jednalo o skutkově značně složitý případ poukazující na propojení špiček státní moci a politiků. V dané situaci tak stěžovatel neměl možnost řešit situaci jiným způsobem, než kontaktováním tisku. Jak generální prokurátor, tak hlavní parlamentní strana totiž byli v případě zapojeni a nebyla zde tudíž žádná vhodná instituce, jež by se mohla nezávisle případem zabývat.

Velký senát ESLP ve svém rozhodnutí následně vymezil šest hlavních kritérií, na jejichž základě se má posuzovat, zda jednání spadá pod ochranu čl. 10 Úmluvy.<sup>10</sup> Prvním z nich je zásada, dle níž se zaměstnanec má s oznámením nejprve obrátit na interní mechanismy, tedy pokusit se kontaktovat například nadřízené či jiné orgány zaměstnavatele. Až poté je přípustné učinit oznámení externě. Druhým kritériem je veřejný zájem na zveřejnění daných informací, neboť v demokratickém systému jednání exekutivy má podléhat kontrole nejen ostatních složek moci, ale i médií a veřejnosti. Třetím kritériem je autenticita a pravdivost zveřejněných informací. Čtvrtým kritériem je vážení výše škody způsobené oznámením a sledovaný veřejný zájem. Pátým kritériem je motivace oznamovatele. Ten by měl v zásadě jednat ve veřejném zájmu a v dobré víře, nikoliv například z pomsty či zášti vůči zaměstnavateli. Posledním kritériem je posouzení tvrdosti stěžovateli uložené sankce.<sup>11</sup> Dle výše uvedených kritérií tak ESLP shledal v případě pana

<sup>9</sup> Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci *Guja proti Moldavsku*, ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04, body 10–13. Srov. SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 24–26.

<sup>10</sup> *Guja proti Moldavsku*, body 73–78.

<sup>11</sup> Srov. KOSAR, David. Svoboda projevu (čl. 10 EÚLP). In: KMEC, Jiří; KOSAR, David; BOBEK, Michal; KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, s. 1066; a Doporučení Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 a vysvětlující memorandum „Protection of whistleblowers“, bod 53.

Guji porušení čl. 10 Úmluvy a jeho stížnosti vyhověl. Za zmínku stojí i skutečnost, že ESLP v argumentaci slovo whistleblower nepoužívá a vystačí si s výrazem signalizování („signalling“).

### ***Heinisch proti Německu***

Dalším případem whistleblowingu je případ paní Heinisch, která pracovala jako zdravotní sestra v soukromém zařízení, které poskytovalo zdravotní péči zejména seniorům. Stěžovatelka i její kolegyně nejprve interně upozorňovali po delší dobu na nevyhovující personální situaci v zařízení. K zjištění vážných nedostatků dospěly i dvě kontroly provedené zdravotními pojišťovny. Ani to však nevedlo k zlepšení situace a proto se stěžovatelka rozhodla podat na zaměstnavatele trestní oznámení a upozornit na špatnou péči o klienty. Vyšetřování však bylo zastaveno a stěžovatelka dostala výpověď. Stěžovatelka následně uspořádala letákovou kampaň, v níž kritizovala jednání svého zaměstnavatele.<sup>12</sup>

I zde ESLP dospěl k závěru, že došlo k porušení práva na svobodu projevu. Německá vláda přitom v argumentaci odkazovala právě na případ *Guja* a aplikovala vymezená kritéria na případ paní Heinisch, přičemž na jejich základě zastávala ten názor, že stěžovatelka svým jednáním tyto požadavky nespĺňuje.<sup>13</sup> Naopak stěžovatelka pomocí těchto kritérií dokládala oprávněnost svého počínání. Největší potíží přitom dle odůvodnění rozsudku spočívala v prokázání dobré víry stěžovatelky, neboť ta podala trestní oznámení, ačkoliv věděla, že nebude svá tvrzení moci nijak hodnověrně prokázat.<sup>14</sup>

ESLP se aplikací zmíněných kritérií v daném případě zabýval podle všeho mnohem pečlivěji než v případě *Guja*. Námitku německé vlády, týkající se nedostatku dobré víry stěžovatelky, vypořádal ESLP tím způsobem, že podání trestného oznámení nebylo vedeno snahou zaměstnavatele poškodit, ale jednalo se o poslední možnost („last resort“) jak se pokusit o nápravu poměrů ve zdravotnickém zařízení. Soud přitom konstatoval, že ze všech zjištěných faktů vyplývá, že stěžovatelka po celou dobu usilovala

<sup>12</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Heinisch proti Německu*, ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08, body 7–17.

<sup>13</sup> *Heinisch proti Německu*, body 54–55.

<sup>14</sup> Tamtéž, bod 54.

o zlepšení poskytované zdravotní péče a soud proto neměl důvod pochybovat o její dobré víře.<sup>15</sup>

### ***Bucur a Toma proti Rumunsku***

Constantin Bucur jako zaměstnanec Rumunské vyšetřovací služby (RIS) zjistil, že řadě osobností z politiky, médií a byznysu jsou odposlouchávány telefonní hovory bez řádného oprávnění a dokumentace. S tímto zjištěním se proto obrátil na své spolupracovníky a nadřízené. Ti však situaci nijak neřešili a pouze upozornili, že by se touto věcí neměl stěžovatel raději dál zabývat. Na radu jednoho z členů parlamentní komise pro kontrolu RIS poté uspořádal stěžovatel tiskovou konferenci, kde informace o nezákonných praktikách zveřejnil. Následně byl propuštěn a byl proti němu zahájeno trestní stíhání. Pan Bucur byl poté shledán vinným z krádeže a vyzrazení státního tajemství a z těchto důvodů byl suspendován.<sup>16</sup>

Soud v tomto případě shledal porušení čl. 10 a i dalších ustanovení Úmluvy. Odlišnost od předchozích případů spočívá však ve skutečnosti, že informace, uveřejněné na zmíněné tiskové konferenci, podléhaly utajení a zaměstnanec tak byl vázán povinností mlčenlivosti. Při posuzování části týkající se svobody projevu stěžovatele přitom použil ESLP pět stěžejních hodnotících kritérií. Soud zkoumal, zda měl stěžovatel i jiné možnosti jak na nekalé praktiky upozornit a zda mohl informace odkrýt i jinak. Dále ESLP posuzoval míru veřejného zájmu, jež byl na odhalení nestandardně prováděných odposlechů. Dále se soud zabýval přesností zveřejněných informací a škodou, jež mohla vyšetřovací službě vyzrazením informací vzniknout. Závěrečným kritériem pak byla dobrá víra stěžovatele.<sup>17</sup>

## **3 Ochrana whistleblowerů v ČR**

Jak bylo zmíněno v úvodu, judikatura Ústavního soudu k whistleblowingu jako jednoho z aspektů svobody projevu je zatím velmi sporá. Na úrovni legislativy zde však již několik pokusů o zakotvení ochrany tohoto jednání v minulosti proběhlo. Nejprve lze zmínit iniciativu bývalé místopředsedkyně

<sup>15</sup> Tamtéž, bod 83.

<sup>16</sup> Rozsudek ESLP ve věci *Bucur a Toma proti Rumunsku*, ze dne 8. 1. 2013, č. stížnosti 40238/02.

<sup>17</sup> Tamtéž.

vlády Karolíny Peake, jež vytvořila legislativní návrh, který by zakotvil ochranu whistleblowerů do antidiskriminačního zákona. Tato varianta se však již od počátku jevila z praktického hlediska jako těžko schůdná<sup>18</sup> a před jejím projednáním vládou došlo navíc k známé aféře Jany Nagyové a pádu vlády, tudíž se návrh zákona nedostal ani do Poslanecké sněmovny.

Druhým pokusem o legislativní zakotvení ochrany oznamovatelů byl návrh senátora Libora Michálka ve skupině s dalšími senátory, kteří připravili návrh samostatného předpisu upravujícího ochranu oznamovatelů. Návrh však trpěl tak závažnými nedostatky, že ho Senát po prvotním projednání vrátil předkladatelům k dopracování.<sup>19</sup>

Současná vláda si rovněž vytyčila za cíl přijmout legislativu, zakotvující ochranu whistleblowerů. Dosud však není jasné, jakou cestou se hodlá vydat, zda novelizací stávajících předpisů či předložením návrhu samostatného předpisu. Za jeden z krůčků na tomto poli by se prozatím dalo označit nařízení vlády,<sup>20</sup> jež upravuje oznamování protiprávních jednání zaměstnanci ve státní službě. Ani tento předpis však není bezchybný a stal se již terčem kritiky nevládních organizací pro svou obtížnou praktickou uplatnitelnost.<sup>21</sup>

## 4 Závěr

Lze uzavřít, že Rada Evropy a Evropský soud pro lidská práva mají poměrně jasnou představu o tom, že whistleblowery je potřeba chránit. Evropský soud pro lidská práva již tuto problematiku několikrát řešil a stanovil kritéria, podle kterých se případy zaměstnanců, kteří upozorní na protiprávní jednání zaměstnavatele, mají do budoucna posuzovat. Klíčovým bodem je přitom ochrana svobody projevu a akcent na veřejný zájem na uveřejnění informací, jež by jinak veřejné kontrole zůstaly skryty. Rada Evropy zmíněná kritéria, vymezená v judikatuře ESLP, používá ve svých dokumentech adresovaných

<sup>18</sup> Srov. ŠAMÁNEK, Jiří. (Ne)vhodnost zakotvení ochrany oznamovatelů v antidiskriminačním zákoně. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 46 a násl.

<sup>19</sup> Srov. PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, s. 19.

<sup>20</sup> Nařízení vlády č. 145/2015 Sb. o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

<sup>21</sup> Radim Bureš k vládnímu nařízení na ochranu oznamovatelů. *Transparency International Česká republika*. [online] 4. 5. 2015. [cit. 10. 1. 2016]

členským státům, jež mají vést k důslednější ochraně whistleblowerů a snaží se zároveň poskytovat tímto způsobem i metodickou pomoc v této značně komplexní problematice.

Česká republika prozatím žádnou speciální obecnou úpravu zaměřující se na toto téma nemá, ačkoliv v minulosti se již jistě legislativní iniciativy objevily. Zaměstnanců, kteří upozornili na porušování předpisů zaměstnavatelem, se již zastal i Ústavní soud, jenž však v dané věci nespatořoval primární ochranu svobody projevu zaměstnanců. Téma ochrany oznamovatelů tak zůstává stále živé a otevřené jak legislativnímu zakončení, tak rozhodování vnitrostátních soudů.

## Literature

KOSAŘ, David. Svoboda projevu (čl. 10 EÚLP). In: KMEC, Jirí; KOSAŘ, David; BOBEK, Michal; KRATOCHVÍL, Jan. *Evropská úmluva o lidských právech: komentář*. Praha: C.H. Beck, 2012, 1660 s., ISBN 978-80-7400-365-3.

KYSELA, Jan. Čl. 18. Petiční právo. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 906 s., ISBN 978-80-7357-750-6.

MOLEK, Pavel. Politická práva. Vyd. 1. Praha: Wolters Kluwer, 2014, 613 s., ISBN 978-80-7478-502-3.

PICHRT, Jan. Několik poznámek k whistleblowingu, loajalitě zaměstnance a k legislativním návrhům. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 260 s., ISBN 978-80-7478-393-7.

SCHEU, Harald Christian. Problematika tzv. whistleblowing z pohledu evropské ochrany lidských práv. In: PICHRT, Jan (ed.). *Whistleblowing*. Praha: Wolters Kluwer ČR, 2013, 260 s., ISBN 978-80-7478-393-7.

WAGNEROVÁ, Eliška. Čl. 17. Svoboda projevu a právo na informace. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer Česká republika, 2012, 906 s., ISBN 978-80-7357-750-6.

Nález Ústavního soudu ze dne 13. 12. 2012, sp. zn. III. ÚS 298/12.

Rozsudek velkého senátu ESLP ve věci Guja proti Moldavsku, ze dne 12. 2. 2008, č. stížnosti 14277/04.

Rozsudek ESLP ve věci Heinisch proti Německu, ze dne 21. 7. 2011, č. stížnosti 28274/08.

Rozsudek ESLP ve věci Bucur a Toma proti Rumunsku, ze dne 8. 1. 2013, č. stížnosti 40238/02.

Rezoluce Rady Evropy č. 1729 (2010) ze dne 29. dubna 2010 „Protection of whistleblowers“.

Doporučení Rady Evropy č. CM/Rec(2014)7 a vysvětlující memorandum „Protection of whistleblowers“.

Nářízení vlády č. 145/2015 Sb. o opatřeních souvisejících s oznamováním podezření ze spáchání protiprávního jednání ve služebním úřadu.

Radim Bureš k vládnímu nařízení na ochranu oznamovatelů. Transparency International Česká republika. [online] 4. 5. 2015. [cit. 10. 1. 2016] Dostupné zde: <http://www.transparency.cz/radim-bures-k-vladnimu-narizeni-na-ochranu-oznamovatelu/>

PROCHÁZKOVÁ, Martina. Drobil ukončil válku ve státním fondu: šéfa vyhodil, náměstkovi dal dovolenou. *iDnes.cz* [online], 14. 12. 2010. [cit. 8. 1. 2016] Dostupné zde: [http://zpravy.idnes.cz/drobil-odvolal-reditele-statniho-fondu-zivotniho-prostredi-i-jeho-namestka-17a-/domaci.aspx?c=A101214\\_150838\\_domaci\\_taj](http://zpravy.idnes.cz/drobil-odvolal-reditele-statniho-fondu-zivotniho-prostredi-i-jeho-namestka-17a-/domaci.aspx?c=A101214_150838_domaci_taj)

## Contact – e-mail

*lenka.picova@gmail.com*



# Sloboda prejavu ako prostriedok realizácie demokracie

*Marián Piváček*

Katedra verejnoprávných vied, Akadémia Policajného zboru v Bratislave,  
Slovenská republika

## **Abstract in original language**

Autor sa v príspevku zaoberá problematikou jedného z politických práv, a to práva na slobodu prejavu, jeho garantovanou úpravou v Ústave SR ako i garanciou tohto politického práva v článku 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd. Hlavným cieľom tohto príspevku je analýza tohto základného práva a jeho aplikácia v praxi.

## **Keywords in original language**

história slobody prejavu; právna úprava; sloboda; sloboda prejavu; prejav; demokracia; právny poriadok; analýza; aplikačná prax.

## **Abstract**

Author of the article focuses on one of political rights, namely the freedom of speech, its guarantees in Constitution of the Slovak Republic and in the article 10 of Convention for the Protection of Human Rights and Fundamental Freedoms. The main objective of this article is to analyze this fundamental right and its application in practise.

## **Keywords**

History of Freedom of Speech; Legislation; Liberty; Freedom of Speech; Speech; Democracy; Legal Order; Analysis; Application Practise.

## **1 Úvod**

Sloboda prejavu patrí k základným a politickým slobodám, bez ktorých nie je možné fungovanie demokratickej spoločnosti. Slobodu prejavu môžeme zaradiť k hlavným pilierom demokracie, ktorá bezpochyby patrí k správ- nemu fungovaniu právneho štátu a zároveň ho možno zaradiť k jednému

z najdôležitejších kritérií, ktoré odlišuje demokratický režim od nedemokratického. Marczyová k ústavným garanciam politických práv uvádza, že „*ich ústavná úprava je vyjadrením dosiahnutého stupňa možnosti účasti občanov na štátnej moci a odráža reálny stav demokracie v spoločnosti*“<sup>1</sup>. Sloboda prejavu je ústavnoprávny inštitút, ktorý spadá pod ochranu ústavy ako základného prameňa práva každého vyspelého moderného štátu. Dnes táto sloboda patrí k základným znakom právneho poriadku, pričom samotná koncepcia slobody prejavu a slobody tlače prešla zložitým vývojom, kým sa vykryštalizovala do dnešnej podoby a do formy jej ochrany. Sloboda prejavu je založená na tolerancii a otvorenosti za súčasného rozvíjania vzájomnej ľudskej komunikácie. Sloboda prejavu patrí do kategórie politických práv, ktoré sú zaradené v I. generácii ľudských práv s univerzálnou a všeludskou hodnotou, ktorá sa priznáva každej ľudskej bytosti. Sloboda prejavu sa uplatňuje kdekoľvek, kde jednotlivec dostane možnosť prejaviť svoj názor.

## 2 Historický pohľad a nástroje ochrany slobody prejavu v medzinárodných právnych dokumentoch

Prvé zmienky o slobode prejavu sa objavili už v antickom Grécku, kde sa významný grécky filozof Platón písomne zaoberal problematikou slobody prejavu v II. a III. knihe Ústavy, pričom vcelku nevyberaným spôsobom túto slobodu odmieta a to tak, ako uvádza Molek, že „*doporučuje zákonom regulovať mýty tak, aby pretvárely názory a postoje ľudí všetkých tried ku prospěchu jeho plánu na sociálne-inžinierskou prestavbu spoločnosti*“<sup>2</sup>. V novodobých dejinách sa neraz poukazuje na polemické pojednanie za slobodu prejavu a tlače anglického básnika Johna Milтона v jeho diele „*Aeropagitica*“ z roku 1644, prípadne na esej „*O slobode*“ z roku 1859 od anglického filozofa Johna Stuarta Milla.

Slobodu prejavu môžeme začleniť medzi najstaršie ústavne garantované slobody. V 18. storočí vznikali prvé moderné ústavy, ktoré uzákonili slobodu prejavu. Medzi prvé právne dokumenty, ktoré zakotvili toto základné a jedno z najstarších práv patrí francúzska **Deklarácia práv človeka a občana** z roku 1789, ktorej článok 11 stanovil, že slobodné prejavovanie myšlienok a názorov je jedným z najvzácnejších práv človeka a že každý občan smie slobodne

<sup>1</sup> MARCZYOVÁ, K. *Základy ústavného práva*. 2009, s. 64.

<sup>2</sup> MOLEK, P. *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 30.

hovorit', písať a publikovať', s výnimkou zneužitia tejto slobody v prípadoch stanovených zákonom<sup>3</sup>. Do tohto obdobia možno zaradiť aj Listinu práv USA (Bill of rights), ktorá ustanovila prvých desať dodatkov k Ústave USA, ktoré zakotvujú základné práva a slobody a ktoré sa v roku 1791 po ratifikácii zákonodarnými zbormi jednotlivých štátov podľa piateho článku stali platnou súčasťou pôvodnej ústavy. Dodatok I k Ústave USA hovorí, že Kongres nesmie vydávať zákony, ktoré obmedzujú slobodu slova alebo tlače<sup>4</sup>.

Z medzinárodného hľadiska je základné právo slobody prejavu obsiahnuté vo viacerých právnych dokumentoch. **Všeobecná deklarácia ľudských práv** v čl. 19 zakotvila, že každý má právo na slobodu presvedčenia a prejavu, ktoré zahŕňa právo vyhľadávať, rozširovať i prijímať informácie a myšlienky akýmikoľvek prostriedkami a bez ohľadu na hranice. Obdobne aj **Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach** rovnako v článku 19 ods. 2 ustanovil, že každý má právo na slobodu prejavu. Z medzinárodného pohľadu, právo na slobodu prejavu je obsiahnuté aj v **Dohovore o právach dieťaťa**. Tento Dohovor formuluje slobodu prejavu dieťaťa v čl. 13 ods. 1, ktorý stanovuje, že dieťa má právo na slobodu prejavu, pričom toto právo zahŕňa právo vyhľadávať, prijímať a rozširovať informácie a myšlienky všetkého druhu a to bez ohľadu na hranice a to spôsobom ústnym, písomným alebo tiskom, prostredníctvom umenia alebo akýchkoľvek iných prostriedkov podľa voľby dieťaťa. Dohovor o právach dieťaťa zabezpečuje v podstate tie isté práva ohľadne slobody prejavu ako Medzinárodný pakt o občianskych a politických právach, rozdiel spočíva len v tom, že Dohovor zdôrazňuje, že táto sloboda prináleží i deťom. Ako uvádza Bartoň, možno sa domnievať, že vzhľadom k formulácii vyššie uvedených medzinárodných dokumentov „každý“ by „*toto právo prináležalo deťom i bez čl. 13 Dohovoru o právach dieťaťa*“<sup>6</sup>.

V európskom systéme ochrany ľudských práv je právo na slobodu prejavu zakotvené predovšetkým v dvoch právnych dokumentoch **Dohovore o ochrane ľudských práv a základných slobôd** (ďalej Dohovor), prijatého

<sup>3</sup> MACEJKOVÁ, I.: Právo na slobodu prejavu a prípustnosť jeho obmedzenia. In: *Justičná revue*, 2010, s. 1019.

<sup>4</sup> JEFFERSON, T. *Deklarace nezávislosti Spojených států amerických a Ústava Spojených států amerických s komentáři Miloše Krejčího*. 2000, s. 170.

<sup>5</sup> BARTOŇ, M. *Svoboda projevu a její meze v právu České republiky*. 2002, s. 27.

na pôde Rady Európy 4. novembra 1950, ktorý v článku 10, ods. 1 garantuje právo každého na slobodu prejavu. Súdny orgánom, ktorý dohliada na dodržiavanie ustanovení, ktoré sú uvedené v Dohovore je Európsky súd pre ľudské práva, ktorého judikatúra tvorí prameň práva s potenciálnou prednosťou pred zákonmi Slovenskej republiky. **Charta základných práv Európskej únie**, ktorá bola vyhlásená v roku 2000 a následne opätovne slávnostne vyhlásená 12. decembra 2007 po neúspešnom ratifikačnom procese, priznáva základné právo slobody prejavu v článku 11. Uvedený článok 11 stanovuje, že každý má právo na slobodu prejavu, pričom toto právo garantuje zastávať názory, prijímať a rozširovať informácie i myšlienky a to bez zasahovania orgánov verejnej moci.

### 3 Ústavná garancia slobody prejavu

Ústava Slovenskej republiky<sup>6</sup> a zároveň i Listina základných práv a slobôd<sup>7</sup> zaručujú slobodu prejavu spolu s právom na informácie. Ústava v článku 26, ods. 2 stanovuje, že každý má právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo inými spôsobmi za súčasného slobodného vyhľadávania, prijímania a rozširovania idey a informácií bez ohľadu na hranice štátu. Vydávanie tlače nepodlieha povoľovaciemu konaniu. Na druhej strane podnikanie v oblasti rozhlasu a televízie môže byť viazané na povolenie štátu, čo je v súlade s Európskym dohovorom o ochrane ľudských práv, ktorý nebráni štátom, aby v prípade rozhlasových, televíznych alebo filmových spoločností požadovali licenčné konanie.

Toto politické právo je zakotvené v tret'om oddieli II. Hlavy Ústavy. Označenie „politické“ získalo predovšetkým preto, že chráni rozmanité politické názory a zaručuje samotným občanom účasť na ich politickom živote, a že bez ich rešpektovania nemožno hovoriť o demokratickom politickom zriadení. Sloboda prejavu je jedným z prostriedkov, ktorými možno formovať demokraciu v danom štáte. Vo všeobecnosti sa sloboda prejavu akceptuje ako základ každej demokracie, ale aj ako neodmysliteľný predpoklad pre uplatňovanie celého radu ďalších práv<sup>8</sup>. Samotným zmyslom tohto

<sup>6</sup> Ústava Slovenskej republiky uverejnená v Zbierke zákonov pod č. 460/1992 Zb. v platnom znení.

<sup>7</sup> Listina základných práv a slobôd bola publikovaná ako ústavný zákon pod č. 23/1991 Zb.

<sup>8</sup> KRESÁK, P. *Občan a demokracia*. 1997, s. 105.

základného práva musí byť poskytnutá možnosť každému vyjadriť sa, dať verejne najavo svoj názor predovšetkým o záležitosti verejného záujmu bez následného postihu za takúto vyjadrenie názoru. Aj Ústavný súd Slovenskej republiky vo svojom rozhodnutí č. II. ÚS 28/96 uviedol, že sa „sloboda prejavu a právo prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie zaručuje každému jednotlivcovi ako jeho základné právo. Slobodou prejavu sa človeku umožňuje vysloviť alebo zamlčať svoje city, myšlienky a názory. Prostredníctvom práva prijímať, vyhľadávať a rozširovať idey a informácie sa každému umožňuje dozvedieť sa informáciu a získať informáciu do svojej dispozičnej sféry a v nej informáciu spracovať pre svoju potrebu i potrebu iných“.

Ústavou garantované právo na slobodu prejavu podľa čl. 26 ústavy je subjektívnym právom verejnoprávnej povahy, ktorým sa umožňuje vysloviť, zamlčať svoje city, myšlienky a názory a toto právo sa zaručuje v Slovenskej republike ktorá je demokratickým štátom, tak fyzickým ako aj právnickým osobám<sup>9</sup>. Ústava ponecháva rozhodnutie na každom oprávnenom subjekte, aby sa rozhodol, ako bude toto právo prijímať, vyhľadávať alebo rozširovať informácie o veciach verejných. Prejav oprávneného subjektu môže mať viacero rozličných foriem. Názory možno vyjadriť nielen slovom a písmom ale aj napríklad hudbou, tancom a pod. Prejav názoru nie je podmienený formou, v akej sa udeje. Nie je teda nutné, aby sa prejav uskutočnil v súlade s pravidlami spisovného jazyka alebo zásadami zdvorilosti<sup>10</sup>. V demokratickej spoločnosti založenej na princípe suverenity ľudu je slobodná diskusia a konfrontácia názorov vo veciach všeobecného či verejného záujmu nevyhnutnou súčasťou slobody a tvorby politickej vôle<sup>11</sup>. Slobodu prejavu zároveň s právom na informácie zaraďujeme k politickým právam, čím sú predurčené k ústavnej ochrane. Táto ústavná ochrana je zakotvená v čl. 26, ods. 3, ktorý jednoznačne zakazuje cenzúru. V právnom poriadku bola cenzúra zafinovaná v zákone č. 81/1966 Zb. o periodickej tlači a o ostatných hromadných informačných prostriedkoch<sup>12</sup>, ktorý v § 17 ods. 2 stanovil, že „cenzúrou sa rozumejú akékoľvek zásahy štátnych orgánov proti slobode slova a obrazu a ich šírenia hromadnými informač-

<sup>9</sup> Bližšie pozri Rozhodnutie ÚS SR č. PL ÚS č. 15/98.

<sup>10</sup> ČÍČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. 2012, s. 201.

<sup>11</sup> Bližšie pozri nález Ústavného súdu Slovenskej republiky sp. zn. III. ÚS 42/09 z 2. júna 2009.

<sup>12</sup> Uvedený zákon bol zrušený predpisom č. 167/2008 o periodickej tlači a agentúrnom spravodajstve a o zmene a doplnení niektorých zákonov (tlačový zákon).

*nyými prostriedkami. Tým nie je dotknutá právomoc prokurátora a súdu“.* V súčasnosti nie je v slovenskom právnom poriadku cenzúra definovaná.

Ústava Slovenskej republiky dovoľuje za určitých podmienok obmedziť slobodu prejavu. Svák a Cibulka uvádzajú tri ústavné podmienky, za ktorých je možné slobodu slova obmedziť, a to na základe *zákonnosti, legitímnosti cieľa a nevyhnutnosti zásahu v demokratickej spoločnosti*<sup>13</sup>. Medzi ústavné dôvody obmedzenia slobody prejavu podľa čl. 26 ods. 4 patrí i ochrana práv a slobôd iných, bezpečnosť štátu, verejného poriadku, ochrana verejného zdravia a mravnosti.

Listina základných práv a slobôd (ďalej aj Listina) zakotvuje slobodu prejavu a rovnako právo na informácie v čl. 17. V zmysle ods. 1 uvedeného článku sú sloboda prejavu a právo na informácie zaručené. Listina v čl. 17, ods. 2 uvádza spôsoby, ktorými môžeme vyjadrovať svoje postoje a názory, skrátka realizovať slobodu prejavu. Podľa ods. 2, čl. 17 má každý právo vyjadrovať svoje názory slovom, písmom, tlačou, obrazom alebo iným spôsobom, ako aj slobodne vyhľadávať, prijímať a rozširovať idey a informácie bez ohľadu na hranice štátu. Ods. 3, čl. 17 stanovuje, že cenzúra je neprípustná. Na základe uvedeného možno skonštatovať, že v otázke samotnej cenzúry je ústava dôraznejšia („cenzúra sa zakazuje“) ako formulácia v Listine („cenzúra je neprípustná“)<sup>14</sup>.

Spoločne so slobodou prejavu sa v Ústave Slovenskej republiky priznáva i právo na informácie. Toto právo zahŕňa v podstate tri základné zložky: vyhľadávanie informácií, prijímanie informácií a rozširovanie informácií. Cieľ práva na informácie je umožniť každému vedieť, mať informácie o stave vecí verejných. Obsahom tohto práva je oprávnenie získavať informácie svojou vlastnou činnosťou. Rovnako k základnému právu na informácie patrí právo získať informácie od inej osoby, a to najmä od novinárov a masmédií. Ako skonštatoval Ústavný súd Slovenskej republiky novinári majú povinnosť poskytovať informácie a myšlienky týkajúce sa všetkých záležitostí verejného záujmu, pričom sama verejnosť má právo takéto informácie dostať. Podľa Ústavného súdu je novinárom dokonca umožnené používať určitú mieru prehánania a provokácie<sup>15</sup>.

<sup>13</sup> SVÁK, J.; CIBULKA, L. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. 2006, s. 114.

<sup>14</sup> DRGONEC, J. *Tlačové právo na Slovensku*. 1995, s. 46.

<sup>15</sup> Bližšie pozri nález Ústavného súdu SR z 28. 2. 2013, sp. zn. II. ÚS 558/2012-49.

Pri samotnej realizácii ľudských práv môže pri uplatňovaní jedného ľudského práva prísť k ohrozeniu ľudských práv iných. Obzvlášť pri realizácii práva na slobodu prejavu dochádza k zásahu do práva na súkromie iného<sup>16</sup>.

#### 4 Právna úprava slobody prejavu v EDEP

Európsky dohovor o ľudských právach neobsahuje označenie „*politické práva*“ a neposkytuje žiadny kľúč pre určenie, ktoré z práv ním garantované možno považovať za politické práva. Sloboda prejavu je v Európskom dohovore o ochrane ľudských a základných slobôd upravená v čl. 10, ktorý ustanovil, že „*Každý má právo na slobodu prejavu. Toto právo zahŕňa slobodu zastávať názory a prijímať a rozširovať informácie alebo myšlienky bez zasahovania štátnych orgánov a bez ohľadu na hranice. Tento článok nebráni štátom, aby vyžadovali udeľovanie povolení rozhlasovým, televíznym alebo filmovým spoločnostiam*“. Sloboda prejavu je samostatné právo ktoré chráni Dohovor, ale aj súčasť iných práv, ako napr. slobody zhromažďovania. Podľa Macovei sloboda prejavu nemôže byť v rozpore s ďalšími právami ktoré chráni Dohovor, ako je právo na spravodlivý súdny proces, právo na rešpektovanie súkromného života a slobodu svedomia a náboženstva<sup>17</sup>. Vo formálnom zmysle patrí k právu na slobodu prejavu i sloboda zastávať názory, rozširovať informácie alebo

<sup>16</sup> Rozsudok EDEP vo veci Soltész a ďalší proti Slovenskej republike, Vec 11867/09 zo dňa 22.októbra 2013.

Sťažovateľ je novinár, ktorý v roku 2003 v Národnej obrode uverejnil článok o zmiznutí podnikateľa A. v Poprade. V článku okrem iného opisoval stretnutie osoby B. s podnikateľom A. večer pred jeho zmiznutím. B. následne podal proti sťažovateľovi žalobu na ochranu osobnosti, v ktorej namietal, že článok zasiahol do jeho povesti, pretože vyvolal medzi jeho známymi dojem, že sa podieľal na zmiznutí. Okresný súd Poprad v roku 2006 jeho žalobe vyhovel a zaviazal sťažovateľa zaplatiť B. 28 500 € z titulu nemajetkovej ujmy a trovy konania. Po tom, ako sa sťažovateľ proti rozsudku odvolal, Krajský súd v Prešove sumu znížil na 3 000 € (plus trovy konania vo výške 10 150 €). Sťažovateľ sa následne obrátil so sťažnosťou na Ústavný súd Slovenskej republiky, kde namietal porušenie svojho práva na slobodu prejavu rozhodnutiami všeobecných súdov. Ústavný súd sťažnosť odmietol ako zjavne neopodstatnenú. Rozhodol, že všeobecný súd zásadne nemôže byť sekundárnym porušovateľom základných práv a práv hmotného charakteru, ak toto porušenie nevyplynie z toho, že všeobecný súd súčasne porušil aj ústavnoprocésne princípy. EDEP v rozsudku z 22. októbra 2013 naopak konštatoval, že v dôsledku konania všeobecných súdov SR právo sťažovateľa na slobodu prejavu chránené článkom 10 Dohovoru o ochrane ľudských práv a základných slobôd porušené bolo.

<sup>17</sup> MACOVEI, M. *Právo na slobodu prejavu*. Sprievodca na aplikáciu čl. 10 Európskeho dohovoru o ľudských právach, 2007, s. 6.

myšlienky a sloboda prijímať informácie bez zásahov štátnych orgánov<sup>18</sup>. Štáty by nemali vnučovať názory svojim občanom a zároveň by nemali robiť rozdiely medzi jednotlivcami, ktorí majú rozdielne názory. Sloboda prejavu sa realizuje bez ohľadu na štátne hranice, keďže jej cieľom je zabezpečiť medzinárodnú výmenu informácií<sup>19</sup>. Ochrana slobody prejavu sa v zmysle čl. 10, ods. 1 Dohovoru vzťahuje na všetky formy prejavu. Jednotlivé formy prejavu môžu mať podobu písomnú, ústnu alebo tlačenú.

Právo na slobodu prejavu nie je iba dôležitým základom demokracie, ale aj predpokladom na užívanie mnohých ďalších práv a slobôd chránených Dohovorom.

Sloboda prejavu nemôže byť úplne neobmedzená. Článok 10, ods. 2 Dohovoru uvádza, že samotný výkon práva na slobodu prejavu zaručeného v čl. 10 ods. 1, „*pretože zabraňuje aj povinnosti aj zodpovednosť*“, môže podliehať takým formalitám, podmienkam, obmedzeniam alebo sankciám, ktoré ustanovuje zákon a ktoré sú nevyhnutné v demokratickej spoločnosti v záujme národnej bezpečnosti, územnej celistvosti, predchádzania nepokojom a zločinnosti, ochrany zdravia alebo morálky, ochrany povesti alebo práv iných, zabráneniu úniku dôverných informácií alebo zachovania autority a neustranosti súdnej moci. Z uvedeného vyplýva, že ak sťažovateľ namieta na EŠLP sťažnosť pre porušenie čl. 10 Dohovoru, Súd musí vždy skúmať či, konanie zasahujúce do práva na slobodu prejavu je zásahom verejnej moci, či ide o zásah predpísaný zákonom a či išlo o zásah „nevyhnutný v demokratickej spoločnosti“.

Z doposiaľ uvedeného možno skonštatovať, že rozdiel medzi Ústavou Slovenskej republiky a to článkom 26 a článkom 10 Dohovoru, nespočíva len v rozdielnom počte dôvodov pre obmedzenie slobody prejavu. Spočíva aj v úprave o zodpovednosti. Súčasťou slobody prejavu v zmysle Dohovoru sú aj povinnosti a zodpovednosť. Ústava SR sa o zodpovednosti

<sup>18</sup> Obsahom a ochranou slobody prejavu v demokratickej spoločnosti sa zaoberal EŠLP už v rozsudku vo veci *Handyside v. Spojené kráľovstvo* z 7. Decembra 1976, v ktorom uviedol, že „sloboda prejavu zaručená v čl. 10 Dohovoru sa vzťahuje nielen na informácie a myšlienky, ktoré sú prijímané priaznivo alebo sa pokladajú za neškodné, alebo sa k nim zastáva ľahostajný postoj, ale aj na také prejavy, ktoré znepokojujú, urážajú, útočia a šokujú štát alebo jeho obyvateľov...“. Jedine týmto spôsobom, môže byť podľa Súdu zabezpečený pluralizmus, tolerancia a otvorenosť, bez ktorých nemôže existovať demokratická spoločnosť.

<sup>19</sup> STRÁŽNICKÁ, V. a kol. *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. 2013, s. 420.



nezmieňuje. Ako uvádza Čič „*Tento rozdiel zdanlivo umožňuje tvrdiť, že sloboda prejavu podľa Ústavy SR je podstatne širšia a výhodnejšia, lebo sa nespája s hrozbou zodpovednosti*“<sup>20</sup>. Zodpovednosť za zneužitie slobody prejavu sú v právnom poriadku Slovenskej republiky uvedené predovšetkým v právnych predpisoch, a to v Trestnom zákone, Občianskom zákonníku, Tlačovom zákone, zákone o vysielaní a retransmisii.

## 5 Záver

Politické slobody sa stali nepostrádateľnou súčasťou súboru práv a slobôd, ktoré prináležia jedincovi a ktoré odrážajú stupeň demokratického prostredia v štáte. Nakoľko patrí politickým slobodám významné postavenie, ich skutočná realizácia v praxi nie je nikdy absolútna. Aj najliberálnejšie krajiny uznávajú potrebu určitých obmedzení politických slobôd predovšetkým kvôli potrebe národnej bezpečnosti, vnútroštátneho poriadku a kľudu, alebo ochrany individuálnej cti a súkromia<sup>21</sup>. Cieľom tohto príspevku bolo predložiť analýzu právnej úpravy slobody prejavu v právnom poriadku Slovenskej republiky ako aj poukázať na právnu úpravu tohto základného práva v Európskom dohovore o ľudských právach.

## Literature

- BARTOŇ, M. *Svoboda projevu a její meze v právu České republiky*. Praha: Linde Praha, a. s. – Právnické a ekonomické nakladatelství a knihkupectví Bohumily Hořinkové a Jána Tuláčka, 2002, s. 316. ISBN 80-7201-367-x.
- BARTOŇ, M. *Svoboda projevu: principy, garance, meze*. Praha: Leges, 2010, s. 384. ISBN 978-80-87212-42-4.
- BRÖSTL, A. a kol. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Plzeň, Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk, s. r. o., 2013, s. 421. ISBN 978-80-7380-433-6.
- ČIČ, M. a kol.: *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. Žilina: Eurokódex, 2012, s. 832. ISBN 978-80-89447-93-0.
- DRGONEC, J.: *Sloboda prejavu a sloboda po prejave*. Šamorín: Vydavateľstvo Heuréka, 2013, s. 410. ISBN 978-80-89122-89-9.

<sup>20</sup> ČIČ, M. a kol. *Komentár k Ústave Slovenskej republiky*. 2012, s. 204.

<sup>21</sup> FICO, R. Základné politické práva garantované vnútroštátnym právom SR. 1994, In: *Justičná revue*, č. 7-8/1994, s. 16.

- DRGONEC, J. *Tlačové právo na Slovensku*. Bratislava: Vydavateľstvo Archa, 1995, s. 191. ISBN 80-7115-034-7.
- FICO, R. Základné politické práva garantované vnútroštátnym právom SR. In: *Justičná revue*, č. 7-8/1994, s. 16-25.
- JEFFERSON, T. *Deklarace nezávislosti Spojených států amerických a Ústava Spojených států amerických s komentáři Miloše Krejčího*. Praha: Nakladatelství Otakar II., Michal Zítka, 2000, s. 178. ISBN 80-86355-24-1.
- MARCZYOVÁ, K. *Základy ústavného práva*. Bratislava: Vydavateľstvo MERKURY, spol., s. r. o., 2009, s. 205. ISBN 978-80-89143-99-3.
- MACEJKOVÁ, I. Právo na slobodu prejavu a prípustnosť jeho obmedzenia. In: *Justičná revue*, č. 10/2010, s. 1019-1032.
- MACOVEI, M. *Právo na slobodu prejavu*. Sprievodca na aplikáciu čl. 10 Európskeho dohovoru o ľudských právach, 2007, s. 6.
- MOLEK, P.: *Politická práva*. Praha: Wolters Kluwer, 2014, s. 616, ISBN 978-80-7478-575-7.
- SVÁK, J., CIBULKA, E. *Ústavné právo Slovenskej republiky*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 648. ISBN 80-88931-46-0.
- SVÁK, J. *Ochrana ľudských práv (z pohľadu judikatúry a doktríny štrasburských orgánov ochrany práv)*. Žilina: Poradca podnikateľa, 2006, s. 648. ISBN 80-88931-51-7.
- STRÁŽNICKÁ, V. a kol.: *Medzinárodná a európska ochrana ľudských práv*. Žilina: Eurokódex, 2013, s. 559. ISBN 978-80-89447-95-4.

### Contact – email

marian.pivacek@minv.sk

## **Správní aspekty při realizaci práva shromažďovacího**

*Ivo Svoboda*

Vysoká škola regionálního rozvoje, Praha, Česká republika

### **Abstract in original language**

Tento článek pojednává o správních aspektech při realizaci shromažďovacího práva dle zákona o právu shromažďovacím. Text článku čerpá jak z platné legislativy a judikatury soudů v České republice, tak ze zkušeností z činnosti soudního znalce a činnosti ústředního orgánu státní správy a odborné literatury.

### **Keywords in original language**

Politický extremismus; Rozpuštění shromáždění; Shromažďovací právo; Správní právo; Veřejná správa; Vnitřní bezpečnost státu; Zákaz shromáždění; Zákon o právu shromažďovacím.

### **Abstract**

This article discusses the problems of Administrative Aspects in Implementation of Freedom of Assembly. Text of the article draws from both existing legislation and case law in the Czech Republic as well as experience of certified expert work and activities of the central state administration body and the literature.

### **Keywords**

Dissolution of the assembly, Internal security, Administrative aspects, Political extremism, Public Administration, Right of assembly, Security Management, The Law on the Right of freedom of Assembly.

## 1 Úvod

V posledním roce vyhlásila vláda České republiky, potažmo Ministerstvo vnitra jako svoji prioritu boj proti extremismu<sup>1</sup>. K formulaci této priority přispěly události předchozích let, zejména pak vzrůstající aktivita pravicových extremistů na veřejnosti, kteří se dokázali široké veřejnosti zviditelnit zejména organizováním veřejných shromáždění<sup>2</sup>. Za ta nejproblémovější, a také nejviditelnější, lze označit shromáždění u příležitosti výročí Křišťálové noci v roce 2007, plzeňská shromáždění organizovaná v den výročí transportu Židů v roce 2008, pochody v litvínovské části Janov v závěru téhož roku a shromáždění v Ústí nad Labem na jaře 2009. Dá se říci, že zejména události, k nimž došlo během regulérní pouliční války v průběhu neoznameného shromáždění v Janově dne 17. 11. 2008, vedly k velkému aktivismu jak ze strany nevládních organizací a občanské veřejnosti proti pravicovým extremistům<sup>3</sup>, tak k uvědomění si nutnosti zintenzívnění činnosti boje proti extremismu na straně represivních orgánů. V březnu 2009 tak byla usnesením vlády ČR schválena Strategie boje proti extremismu, která kromě již tradiční Zprávy o extremismu obsahuje nově i Koncepti boje proti extremismu. Koncepte formuluje pět základních pilířů boje proti extremismu a tvoří komplexní materiál, jehož plnění má zajistit eliminaci extremismu.

Tento příspěvek se však zaměří pouze na způsob, jímž se extremisté nezapomenutelně vrývají do podvědomí běžných občanů, tedy na veřejná shromáždění, která jsou regulována zákonem č. 84/1990 Sb., o právu shromažďovacím, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „shromažďovací zákon“). V úvodu se budu zabývat zejména lidsko-právní dimenzí shromažďovacího práva, v dalších částech příspěvku se pak koncentruji na zákazy shromáždění před jejich konáním z důvodů jejich protidemokratického účelu a rozpouštění

<sup>1</sup> Premiér Fischer při představování programu vlády uvedl: „*Vláda bude pokračovat v tažení proti extremismu, zejména proti neonacistickým a rasistickým orientovaným organizacím.*“ Zdroj: <http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/komentar/premier-predstavil-ve-snemovne-priority-sve-vlady-63249/>

<sup>2</sup> Strategie boje proti extremismu vydávaná pravidelně Ministerstvem vnitra uvádí, že „*roce 2008 neonacisté potvrdili svůj návrat z „uzavřených prostor“ na veřejná prostranství řadou akcí, jejichž cílem bylo zviditelnit se. Jednalo se o různé shromáždění, demonstrace, pochody, pietní akty, kdy pravý záměr akcí býval skryt pod nevinným názvem.*“ Strategie boje proti extremismu, Ministerstvo vnitra 2009, str. 2. Dostupné na <http://www.mvcr.cz/clanek/vyrocní-zpravy-o-extremismu.aspx>

<sup>3</sup> Např. občanská iniciativa V Ústí nácky nechceme.

shromáždění na místě. Zabývat se budu rovněž možnostmi spolupráce obecních úřadů a Policie České republiky při shromážděních. Za důležité považuji rovněž upozornění na chyby, jichž se obecní úřady jakožto správní orgány dopouštějí při posuzování oznámeného účelu shromáždění.

## 2 Každý má právo se shromažďovat, ale...

Ze strany veřejnosti se mnohdy v okamžiku, kdy média přinesou informaci o chystaném shromáždění, jehož svolavatelem je známý příznivec krajní pravice, strhne diskuse s jasným výsledkem – jak je možné, že se někdo takový vůbec na veřejnosti ukazuje, je to chyba úřadu, neboť měl shromáždění zakázat a pokud to naše zákony neumožňují, je třeba je změnit. K volání po zpřísnění zákona se uchylují i starostové obcí, pro něž je vidina toho, že se v jejich městě v budoucnu již žádné problematické shromáždění neuskuteční, velmi lákavá. Cílem pak je snaha co nejvíce zpřísnit zákon tak, aby se shromáždění přívrženců extrémní pravice či levice nejlépe vůbec neuskutečňovala. Tento přístup je však naprosto chybný. Úřad nemůže na jednotlivá oznámení nahlížet prizmatem možného zákazu, ale naopak, s uvědoměním si důležitosti svobody projevu, s níž je svoboda shromažďovací úzce spojená, a udělat maximum proto, aby se shromáždění uskutečnit mohlo, nicméně za striktního dodržování všech platných zákonů.

Shromažďovací právo je základním lidským politickým právem zaručené v mnoha mezinárodních smlouvách, jimiž je Česká republika vázána. Za nejvýznamnější lze považovat článek 11 Úmluvy o základních lidských právech a svobodách (dále jen „Evropská úmluva“). Na výklad obsahu shromažďovacího práva pak má zásadní vliv judikatura Evropského soudu pro lidská práva ve Štrasburku. Na shromažďovací právo pamatuje rovněž Listina základních práv a svobod, která v čl. 19 stanoví, že *toto právo lze omezit zákonem* v případech shromáždění na veřejných místech, jde-li o **opatření v demokratické společnosti nezbytná pro ochranu práv a svobod druhých, ochranu veřejného pořádku, zdraví, mravnosti, majetku nebo pro bezpečnost státu. Shromáždění však nesmí být podmíněno povolením orgánu veřejné správy.** Právo na svobodu shromažďování náleží každému, a je důležité, že v demokratické společnosti mohou i osoby vyjádřit názory, s nimiž

většina nesouhlasí a které jsou šokující<sup>4</sup>. **Shromažďovací právo však není bezbřehé**, nejedná se o právo absolutní a lze ho omezit, pokud tak stanoví zákon a pokud omezení sleduje legitimní cíl za současného respektování principu proporcionality. Při výkonu shromažďovacího práva dochází přirozeně ke střetu několik základních lidských práv zároveň, která nelze nijak hierarchizovat – právo na svobodu projevu, právo vyznávat víru podle své volby. Více než jinde zde tedy platí okřídlené „moje svoboda končí tam, kde začíná svoboda jiného.“ Bohužel ze strany extremistů toto není příliš respektováno, z jejich strany je hojně poukazováno na svobodu shromažďovací, přičemž další základní lidská práva a svobody jakoby neexistovaly. Městský soud v Praze se k zakotvení shromažďovacího práva a možnosti jeho omezení vyjádřil následovně<sup>5</sup>: *„Mezi demokratické principy patří nepochybně i zásada, podle níž jsou lidé svobodní a rovní v důstojnosti i v právech, mezi základní principy demokratické společnosti patří nedotknutelnost osoby, právo na zachování lidské důstojnosti, právo na to zvolit si národnost s tím, že příslušnost k jakékoli národnosti nebo etnické menšině nesmí být nikomu na újmu. Každý, kdo chce realizovat právo shromažďovací, musí respektovat základní principy a svobody dalších subjektů. Proto také zákon č. 84/1990 Sb. stanoví důvody, pro které lze shromáždění zakázat, resp. rozpustit. Rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti ve vztahu k menšinám patří mezi důvody, který zákon stanoví pro to, aby shromáždění mohlo být zakázáno, resp. rozpuštěno. Tento důvod je nutno zahrnout pod pojem odmítání demokratických principů. Ve vztahu k odmítání demokratických principů Evropský soud pro opatření směřující k omezení shromažďovacího práva připouští.“*

### 3 Jak je to s oznámeným účelem shromáždění

Svolavatel shromáždění je povinen shromáždění oznámit úřadu, přičemž oznámení musí obsahovat náležitosti stanovené zákonem<sup>6</sup>, jako je jméno svolavatele, jeho zástupce, trasu pochodu, počet pořadatelů a jejich označení apod. Jedno z náležitostí oznámení je rovněž účel shromáždění. Účel

<sup>4</sup> K tomu se již několikrát v minulosti vyjádřil Evropský soud pro lidská práva, mj. v rozsudku ze dne 2. října 2001 Stankov a Sjednocená makedonská organizace Ilinden proti Bulharsku.

<sup>5</sup> Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2009, č. j.: 11 Ca 146/2008-65.

<sup>6</sup> Viz § 5 shromažďovacího zákona.

shromáždění je velmi důležitou náležitostí, neboť shromažďovací zákon dále ve svém ustanovení § 10 stanoví, že úřad, jemuž bylo shromáždění oznámeno, je zakáze, **jestliže by oznámený účel shromáždění směřoval k výzvě:**

- a) *popírat nebo omezovat osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů;*
- b) *dopouštět se násilí nebo hrubé neslušnosti.*

Ačkoliv zákon uvádí vícero důvodů ospravedlňující zásah do práva na svobodu shromažďování<sup>7</sup>, právě toto ustanovení je v souvislosti s extremistickými shromážděními při pokusech o jejich zákaz předmětem velkých diskusí. Bude se tedy podrobně věnovat právě tomuto ustanovení. Některé úřady se toto ustanovení snažily vykládat v tom smyslu, že pod oznámený účel je nutno vztáhnout vše, co o daném shromáždění úřad ví, nikoliv tedy jen svolavatelem deklarovaný účel v oznámení. Obecní úřady si totiž rychle všimly, že svolavatel neoznámí do oznámení skutečný účel shromáždění, pokud by mohl být v rozporu se zákonem a raději uvede jiný, smyšlený a nezávadný účel. Tento přístup, tedy zkoumání nejen účelu oznámeného svolavatelem, ale jeho širší kontext, tedy „skutečný“ účel, byl za strany správních soudů dlouhou dobu jednoznačně odmítán<sup>8</sup>. Za přelomovou lze pak v tomto směru považovat judikaturu Nejvyššího správního soudu, a v to v rozsudcích ve věci Kříšťálové noci<sup>9</sup> a v souvislosti s pochody židovskými částmi Plzně<sup>10</sup>. Tyto dva judikáty však obsahovaly určité rozpory, které rozhodovací praxi příliš neusměrnily.

Ke zkoumání oznámeného účelu shromáždění se Nejvyšší správní soud znovu v souvislosti s Kříšťálovou nocí znovu vrátil v rozsudku ze dne 31. 8. 2009 v řízení o kasační stížnosti občanského sdružení Mladí národní demokraté proti Magistrátu hl. m. Prahy. Magistrát hl. m. Prahy zakázal

<sup>7</sup> Úřad shromáždění zakáže, hrozí-li účastníkům závažné nebezpečí pro jejich zdraví, shromáždění může být rovněž zakázáno, došlo-li by k ohrožení dopravy a zásobování. Shromáždění lze rovněž zakázat v případě, že ve stejném čase a místě se koná jiné, dříve oznámené shromáždění, a mezi svolavateli nedošlo k dohodě.

<sup>8</sup> Viz rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. října 2007, č. j. 8 Ca 323/2007.

<sup>9</sup> Rozsudek NSS ze dne 5. listopadu 2007, č. j. 8 As 51/2007-67. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

<sup>10</sup> Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008-77. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

konání shromáždění z důvodu směřování účelu shromáždění k výzvě k rozdělování nenávisti a nesnášenlivosti občanů pro jejich národnost, původ a náboženské vyznání. Toto rozhodnutí následně potvrdil i Městský soud v Praze. Nejvyšší správní soud však konstatoval, že Magistrát neměl dostatečné důkazy, které by vedly k závěru, že účel shromáždění je jiný než fiktivní. Nejvyšší správní soud se tak opětovaně musel zabývat možnostmi úřadu zkoumat skutečný účel shromáždění, přičemž se zabýval i důkazy nutnými k prokázání závadného účelu a obecným podmínkám, kdy vůbec úřad může zákaz shromáždění před jeho konáním zvažovat.

Při zvažování toho, zda měl zákonodárce na mysli skutečně pouze účel napsaný, tedy oznámený v oznámení, či zda byly myšleny i širší okolnosti shromáždění, Nejvyšší správní soud konstatoval, že zákonodárce vycházel ze standardní situace, kdy se oznámený účel shoduje s účelem skutečným. Soud rovněž uvedl, že **ochrana základních lidských práv a svobod nemá vést k možnosti vyvíjet činnost směřující k popření dalších z těchto práv a svobod.** V bodě 36 odůvodnění Nejvyšší správní soud uvádí: „*Připustnost zákazu shromáždění podle § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona se odvíjí od směřování účelu shromáždění ke výzvě ke přímému či nepřímému obrození relativně konkrétně vymezených práv (např. osobní, politická nebo jiná práva) relativně konkrétně vymezených osob, resp. sociálních skupin [např. občané určité národnosti, pohlaví, rasy, původu ad. podle písm. a) citovaného ustanovení]. **Zákonodárce zjevně zamýšlel umožnit správnímu orgánu zákaz shromáždění, pokud by jeho účel vedl k tomuto předvídanému následku.** V souladu s principem racionálního zákonodárce přitom lze mít za to, že právní úprava vychází z předpokladu standardního stavu. Tím je situace, kdy se oznámený účel shoduje s účelem skutečným. Nelze nalézt rozumný důvod, proč by měl v případě rozdílného oznámeného a skutečného účelu shromáždění vést ke zákazu shromáždění pouze rozpor mezi oznámeným účelem a právy chráněnými v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, nikoliv však rozpor mezi skutečným účelem shromáždění a těmito právy. **Je-li oznámený účel fingovaný, neohrožuje práva a právem chráněné zájmy, jejichž ochrana legitimizuje zákaz shromáždění - právě proto, že není skutečný. V takovém případě může tyto zájmy ohrozit jen skutečný, reálně existující účel, za kterým je shromáždění svoláno.**“*



Soud tedy obecně konstatoval, že skutečný účel shromáždění zkoumat lze a potvrdil tak tedy předchozí rozhodnutí ve věci Křišťálové noci<sup>11</sup>. Soud dále konstatoval, že pokud správní orgán dojde k závěru, že byly naplněny zákonem stanovené podmínky pro zákaz shromáždění, je nutné, aby svoje rozhodnutí důkladně odůvodnil. K tomu dochází mnohdy z povahy věci pomocí nepřímých důkazů. **Nepřímé důkazy musí v takovém případě vždy tvořit logickou, uzavřenou a ničím nenarušenou soustavu důkazů, které na sebe navazují a vzájemně se doplňují, nejsou vyvráceny jinými důkazy svědčícími o opaku, a jsou v takovém vztahu k dokazované skutečnosti, že z nich je možno dovodit právě jen jediný závěr.** Správní orgán se nemusí omezovat na prokázání skutečného účelu pouze z charakteristiky svolavatele, specifického místa a času shromáždění. Skutečný účel lze prokázat jakýmikoliv důkazy, které byly získány v souladu se zákonem a které jsou s to tento účel prokázat. Závěr o skutečném účelu shromáždění se musí opírat o důkazy nenechávající pochyb o tomto účelu.

**Nejvyšší správní soud potvrdil, že úřad se může zabývat** nejen účelem shromážděním, který je uvedený v oznámení, ale i kontextem shromáždění, tedy jeho **skutečným účelem**. Pokud však z důvodů závadného účelu, který je dovozován z osoby svolavatele, pozvánek na webu, prezentováním akce, dnem konání, místem konání a dalších relevantních okolností, je shromáždění zakázáno, nese správní orgán důkazní břemeno. **Důkazy musí být natolik přesvědčivé,** že nenechávají prostor pro jakékoliv pochyby, musí tedy tvořit ucelený logický řetězec.

Je stále potřeba mít na mysli, že shromažďovací právo je základním lidským právem a preventivní zákaz je vždy krajním řešením. Vždy je potřeba vážít, zda argumenty pro zákaz jsou natolik závažné, že zásah do shromažďovacího práva bude legitimní. Nedostatečně a nesprávně odůvodněné zákazy shromáždění jsou následně krajskými soudy oprávněně zrušovány. **Pokud správní orgán nemá pro zákaz shromáždění před jeho konáním dostatek důkazů, je vhodnější shromáždění nezakazovat a připravit se na případné rozpuštění shromáždění na místě.**

<sup>11</sup> Rozsudek NSS ze dne 5. listopadu 2007, č. j. 8 As 51/2007-67. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

## 4 Odůvodněnost zákazu shromáždění

Ačkoliv obecní úřady jsou si výše uvedeného vědomy, nebo to tak alespoň deklarují, při konkrétních oznámení však mnohdy tápou, snaží se některá shromáždění zakázat bez dostatečných argumentů, v důsledku čehož jsou zákazy krajskými soudy rušeny. Lze pochopit skrytá přání starostů obcí, kteří si takováto shromáždění ve svém městě nepřejí, nicméně neodůvodněný zákaz a jeho následné zrušení soudem vyvolá větší publicitu, než kdyby se shromáždění nezakazovalo a odpovědná osoba se důkladně připravila na jeho případný zákaz. Zákaz shromáždění ještě před jeho konáním je vzhledem k důležitosti shromažďovacího práva jako základního lidského práva krajním krokem, k němuž by se správní orgán neměl uchýlovat neodůvodněně, bez dostatečných důkazů, které jsou s to tvrzení správního orgánu prokázat.

K nejčastějším chybám při zákazech shromáždění, kdy má správní orgán za to, že se skutečný účel oznámení liší od oznámeného, a kdy tento skutečný účel by odůvodnil zákaz shromáždění z důvodů uvedených v § 10 odst. 1 shromažďovacího zákona, jsou následující:

1. *svolavatel patří k extremistické skupině, která se v našem městě dopouští výtržností, sprejerství. Svolaatel má extremistické postoje.* Je třeba zdůraznit, že zákaz shromáždění nelze odůvodnit pouze osobou svolavatele.

Má-li obecní úřad jakožto správní orgán za to, že svolavatel je sympatizantem pravicového či levicového extremismu, doporučuji zkontaktovat se s místně příslušným pracovištěm Policie ČR za účelem získání dalších informací, a to nejen o osobě svolavatele, ale i o obecných otázkách vztahujících se k extremismu (současná trestněprávní judikatura, politologické definice pojmů atd.).

I kdyby však svolavatel byl skutečně představitelem extremistických hnutí nebo byl v minulosti trestně stíhán, nelze bez dalšího shromáždění zakázat, neboť nelze a priori předpokládat, že na shromáždění má docházet k závadovému chování. Je vždy nutné zkoumat i další okolnosti shromáždění. To však neznamená, že by nebylo možné osobou svolavatele v rozhodnutí o zákazu argumentovat. Osoba

svolavatele však nemůže být jediným důvodem pro zákaz. Například je třeba doložit, z čeho jsou extremistické názory svolavatele dovozo-  
vány, co svolavatel propaguje, jaké byly jeho aktivity v minulosti apod.

2. *pozvánka zveřejněná na internetových stránkách je bez dalšího dána do souvislosti se svolavatelem.* Na webových stránkách je málokdy uvedeno přímo jméno svolavatele. Je třeba se zabývat tím, v jakém vztahu je svolavatel s organizací nebo hnutím, které pozvánku na webu zveřejnilo, zda je tedy pozvánka svolavateli přičitatelná.
3. *pochod za politické vězně (účel uvedený v pozvánce) vs. pochod za nevinné nacionalisty, oběti policejní razie (domnělý skutečný účel).* Nelze dávat rovnítko mezi pozvánkou zveřejněnou na webu a oznámením bez dalšího bližšího odůvodnění. V trestním právu navíc platí zásada presumpce nevinny. Ačkoliv je tedy použita formulace provokativní, nelze jí bez dalšího zákaz odůvodnit.
4. *Není kontaktován svolavatel.* Ačkoliv zákon nestanoví pro svolavatele povinnost uposlechnout návrhu úřadu na změnu trasy případně den shromáždění, úřad by se měl pokusit svolavatele kontaktovat a snažit se navrhnout alternativní možnosti.

Je zřejmé, že zákaz shromáždění před jeho konáním z důvodu závažného účelu není jednoduchý a ani tomu být jinak nemůže. Obecní úřad by k zákazu měl sáhnout opravdu naprosto výjimečně, pokud k tomu má pádné argumenty. **To však neznamená, že by úřad měl rezignovat a shromáždění se mělo nechat volný průběh.** *Zákon na situaci, kdy v průběhu samotného shromáždění vyjde najevo jeho skutečný účel, pamatuje a zástupce obecního úřadu by ho v takovém případě měl rozpustit. Úřad by se tedy v případě pochybností měl důkladně připravit na možnost případného rozpouštění shromáždění v jeho průběhu.*

## 5 Rozpuštění shromáždění na místě

Pokud teprve v průběhu samotného shromáždění vyjde najevo jeho skutečné protidemokratické shromáždění, není obecní úřad bezmocný. Kdykoliv v průběhu shromáždění může totiž zástupce obecního úřadu po naplnění zákonem stanovených podmínek přistoupit k rozpuštění shromáždění na místě. Není-li zástupce obecního úřadu přítomen, je shromáždění oprávněn rozpustit zástupce Policie ČR. Ačkoliv ze strany obcí zaznívají hlasy volající po zákazu shromáždění před jeho konání, v případě

rozpuštění shromáždění v jejich průběhu již obecní úřady tak aktivní nejsou. Zástupci úřadu se necítí být dostatečnými odborníky na extremismus a navíc se bojí o svoji bezpečnost v případě, že k rozpuštění shromáždění přikročí. Z tohoto důvodu je nutné, aby obecní úřad byl neustále v kontaktu s policií, čemuž se budu více věnovat níže.

Rozpuštění shromáždění na místě není individuální správní akt, jedná se o faktický úkon, a proto není třeba následně vyhotovit rozhodnutí a doručit ho svolavatelům. K závěru, že oznámený účel a skutečný účel jsou v rozporu a že tento skutečný účel by odůvodnil zákaz shromáždění, může vést<sup>12</sup> kromě účelu uvedeného v oznámení a projevu na místě i webové pozvánky a celková prezentace akce svolavatelem, kontext místa, obsah tiskovin distribuovaných na místě, tedy další okolnosti se shromážděním bezprostředně související. Vhodné rovněž je, aby si zástupce obecního úřadu dopředu připravil formulaci, kterou shromáždění na místě rozpustí. V nastalé napjaté situaci to zástupci obecního úřadu může zvláště ulehčit práci. Vhodné je rovněž to, aby úředníci byli zřetelně označeni a aby byli na případné rozpuštění shromáždění na místě technicky připraveni, neboť ze zákona plyne, že sdělení musí být učiněno tak, aby bylo učiněno takovým způsobem, aby bylo pro účastníky srozumitelné a mohli se s ním seznámit.

## 6 Spolupráce s Policií ČR

Je nezbytné, aby obecní úřad měl navázanu efektivní spolupráci s Policií ČR. Vhodným nástrojem k úpravě vzájemných vztahů obce a Policie ČR může být tzv. koordinační dohoda uzavřená v souladu s § 16 zákon č. 273/2008 Sb., o Policii ČR, neboť právě koordinační dohody slouží ke zkoordinování plnění úkolů Policie ČR v oblasti veřejného pořádku s plněním působnosti obcí v oblasti místních záležitostí veřejného pořádku.

V souvislosti s konáním veřejných shromáždění je vhodné, aby si obecní úřady zejména určily osobu, které bude za shromažďovací agendu zodpovědná. Rovněž Policie ČR může určit policistu, který bude zodpovědný za výměnu informací o veřejných shromážděních se zástupci obecního úřadu. Velmi důležitá je efektivní a včasná výměna informací mezi úřadem a policií. Zatímco obecní úřad může policii poskytovat informace

<sup>12</sup> Z rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2009, č. j.: 11 Ca 146/2008-65.

o oznámených shromážděních, Policie ČR může obecnímu úřadu sdělovat v rámci svých poznatků informace o zjištěných akcích, které by mohly mít charakter shromáždění a nejsou oznámeny. Policie ČR může dále obci poskytovat řadu informací důležitých pro rozhodnutí o zákazu shromáždění, (zejména z důvodu „hrozícího závažného nebezpečí pro zdraví účastníků“, nebo pokud by „omezení dopravy bylo v rozporu se zájmy obyvatelstva), případně o charakteru hnutí podílející se na organizaci shromáždění, nebo o osobě svolavatele apod. (je však již dále na obecním úřadu, jak si získané informace vyhodnotí). Před konáním shromáždění a v případě očekávaných problémů je vhodné uspořádat koordinační schůzku. Zástupci policie se tak mohou dohodnout se zástupci obecního úřadu na možném vývoji shromáždění, a to i s ohledem na možné rozpuštění shromáždění na místě. V rámci jednání je rovněž vhodné domluvit se na případné technické pomoci, zajištění bezpečnosti úředníka, rozdělení úkolů, způsoby informování ohrožené menšiny a další spolupráce s ní.

Závěrem lze zkonstatovat, že v posledních letech došlo ze strany extremistů k zřetelnému trendu objevovat se co nejvíce na veřejnosti s cílem zviditelnit se, a to právě formou různých veřejných shromáždění. Na obecní úřady je tak mnohdy v souvislosti s extremistickými shromážděními vyvíjen tlak ze strany veřejnosti, aby bylo takovéto shromáždění zakázáno. Je však nutné zdůraznit, že právo na svobodu shromažďování je základním lidským právem a každé jeho omezení musí být dostatečně odůvodněno, neboť každou restrikcí shromažďovacího práva je nutno posuzovat velmi přísně. Obecní úřady by měly využívat všechny mírnější opatření, které jim zákon dává, než přikročí k případnému zakazu. I během krátké třídenní lhůty je možné se svolavatelem telefonicky zkontaktovat, navrhnout alternativní trasu, den pochodu. Svolavatel je dále povinen poskytnout úřadu součinnost, proto by se úřad měl zajímat o krocích, které pořadatel podnikne za účelem zabezpečení pokojného průběhu shromáždění, počet pořadatelů, kteří musí být plnoletí apod. Ačkoliv manévrovací prostor úřadu není nikterak veliký, je třeba ho využít.

## 7 Závěr

Cílem příspěvku bylo nastínit problémy, s nimiž se obecní úřady mohou setkat v souvislosti se zákazy shromáždění z důvodu, že jejich účel směřuje k popírání nebo omezování osobní, politická nebo jiná práva občanů pro jejich národnost, pohlaví, rasu, původ, politické nebo jiné smýšlení, náboženské vyznání a sociální postavení nebo k rozněcování nenávisti a nesnášenlivosti z těchto důvodů. V první řadě panovaly dlouhou dobu nejasnosti ve vztahu k výkladu pojmu „oznámený účel shromáždění“. Vzhledem k posledním rozhodnutím Nejvyššího správního soudu lze konstatovat, že obecní úřady mohou při posuzování oznámení brát v úvahu i další okolnosti shromáždění. Pro zákaz shromáždění před jeho konáním z tohoto důvodu však musí mít obecní úřady pádné argumenty, které zásah do shromažďovacího práva odůvodní. Není-li tomu tak je vhodnější, aby si obecní úřad připravil dostatek podkladů a v případě naplnění zákonem stanovených podmínek shromáždění rozpustil v jeho průběhu. V příspěvku rovněž zdůrazňuji nezbytnost efektivní spolupráci Policie ČR a obecních úřadů, která je nutnou podmínkou pro zvládnutí extremistických akcí.

### Literature

<http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/premier/komentar/premier-predstavil-ve-snemovne-priority-sve-vlady-63249/>

<http://www.mvcr.cz/clanek/vyrocnizpravy-o-extremismu.aspx>

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2009, č. j.: 11 Ca 146/2008-65.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 19. října 2007, č. j. 8 Ca 323/2007.

Rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 26. 3. 2009, č. j.: 11 Ca 146/2008-65.

Rozsudek NSS ze dne 5. listopadu 2007, č. j. 8 As 51/2007-67. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Rozsudek NSS ze dne 21. 2. 2008, č. j. 2 As 17/2008-77. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Rozsudek NSS ze dne 5. listopadu 2007, č. j. 8 As 51/2007-67. Dostupný na [www.nssoud.cz](http://www.nssoud.cz)

Strategie boje proti extremismu, Ministerstvo vnitra, 2008.

Strategie boje proti extremismu, Ministerstvo vnitra, 2009.

SVOBODA, I. *akol. Politický extremismus a terorismus jako obroženi vnitřní bezpečnosti státu*. Brno: Univerzita obrany, 2010, 144 s. ISBN 978-80-7231-769-1.

**Contact – e-mail**

*Dr.Svoboda.Ivo@seznam.cz*

# Problematické otázky členství v politických stranách

*Tereza Sylvestrová*

Masarykova univerzita, Právnická fakulta, Česká republika

## **Abstract in original language**

Přestože platí, že politické strany jsou subjekty soukromého práva, z jejich privilegovaného postavení plyne vyšší míra veřejnoprávních zásahů. Zůstává však otázkou, zdali neponechat regulaci členství v politických stranách na úvaze jednotlivých stran v rámci vnitrostranických předpisů. Předkládaný text se věnuje dvěma problematickým otázkám členství v politických stranách, a to členství cizinců v politických stranách a pluralitě, resp. exkluzivitě členství v politických stranách. Zatímco otázka členství cizinců v tuzemských politických stranách je hojně diskutována, otázka plurality členství zůstává poněkud stranou.

## **Keywords in original language**

Politické strany; členství v politických stranách; členství cizinců; pluralita členství.

## **Abstract**

Although the political parties are entities of private law, their privileged position implies a higher rate of public law interventions. The question is whether not to leave regulation of membership in political parties at the discretion of the parties in the framework of intra-party regulations. The submitted text is focused on two problematic issues of membership in political parties, membership of foreigners and membership plurality, resp. exclusivity of membership in political parties. While the issue of membership of foreigners in domestic political parties is widely-discussed, the question of membership plurality remains somewhat apart.

## **Keywords**

Political Parties; Membership in Political Parties; Membership of Foreigners; Membership Plurality, resp. Exclusivity of Membership in Political Parties.



## 1 Úvod

Politické strany jsou fenoménem právním, sociologickým i politologickým. Každá z těchto disciplín definuje politické strany mírně odlišně, je tedy zřejmé, že všeobíhající definice institutu politické strany neexistuje. To se odráží i ve skutečnosti, že ani český právní řád – a není v tomto výjimkou – pozitivní definici politické strany neobsahuje. Dle právních doktrínálních závěrů lze však politické strany např. charakterizovat jako (1) státem privilegované soukromoprávní korporace, které jsou (2) nezbytné v reprezentativní formě vlády a jejichž (3) základní funkcí je vytvářet svorník mezi společností a státem tím, že (4) aktivizují a zapojují občany do správy věcí veřejných.<sup>1</sup>

V reprezentativní formě vlády je institut politických stran nezastupitelným fenoménem. Ústavní soud definoval politické strany jako korporace na soukromoprávním základu, v nichž členství není výsledkem aktu veřejné moci, ale volného rozhodnutí jednotlivců.<sup>2</sup> Tuto tezi o soukromoprávní povaze se později snažil neúspěšně zvrátit Nejvyšší soud, když tvrdil, že u politických stran převažuje veřejnoprávní prvek.<sup>3</sup> Toto rozhodnutí však bylo Ústavním soudem později zrušeno.<sup>4</sup> Závěry o soukromoprávní povaze politických stran nacházejí oporu i v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva.

Je tedy zřejmé, že politické strany jsou privilegovanou formou sdružování, což ústavodárce zdůraznil v čl. 20 odst. 2 Listiny. Úlohou politických stran je být svorníkem mezi společností a státem, politické strany se dle označení Ústavního soudu nacházejí v tzv. předpolí státu. Přestože politické strany nejsou státními orgány, na rozdíl od jiných forem sdružování vstupují do veřejnomocenské soutěže a mají státotvornou povahu. Z tohoto důvodu lze tedy ospravedlnit vyšší míru veřejnoprávní regulace těchto soukromoprávních subjektů práva.

V následující stati se autorka bude věnovat dvěma problematickým otázkám spjatým s členstvím v politických stranách, a to hojně diskutovaným

<sup>1</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. (eds). *Listina základních práv a svobod; komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 485.

<sup>2</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.

<sup>3</sup> Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009.

<sup>4</sup> Nález Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10.

členstvím cizinců v tuzemských politických stranách<sup>5</sup> a otázkou plurality či exkluzivity členství jednotlivců v politických stranách.

## 2 Povaha členství v politických stranách

Dle čl. 20 odst. 2 Listiny „občané mají právo zakládat též politické strany a politická hnutí a sdružovat se v nich“. Jedná se o speciální ustanovení ve vztahu ke generální sdružovací klauzuli obsažené v čl. 20 odst. 1 Listiny. Z textace těchto dvou ustanovení je zřejmé, že zatímco „obecné“ sdružovací právo reflektované v čl. 20 odst. 1 Listiny náleží každému, sdružovací právo v politických stranách je omezeno toliko na občany. Podle prováděcího předpisu, kterým je zákon č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách a politických hnutích, může být členem politické strany opět pouze občan starší 18 let, současně je vyloučena pluralita členství ve více stranách/hnutích (§ 2 odst. 3).

V tomto ohledu se ztotožňuji s názorem Grygara, podle kterého je pro zaujetí stanoviska k ústavní slučitelnosti zákonných omezení kladených na členství v politických stranách stěžejní odpověď na otázku, zdali je politická strana právníckou osobou veřejného či soukromého práva.<sup>6</sup> Jak bylo naznačeno výše, a judikatura Ústavního soudu podpořena mnoha doktrinárními závěry je v tomto ohledu konstantní, politické strany jsou soukromoprávními právníckými osobami, byť jim samozřejmě nelze upřít zvýšenou veřejnoprávní regulaci, která plyne z jejich privilegovaného postavení. V takovémto případě by se měla uplatnit zásada legální licence dle ust. čl. 2 odst. 3 Listiny. Zásada legální licence je pak nevyhnutelně spojena i s jednáním *praeter legem*, kdy každý může činit vše, co není zákonem zakázáno.

Lze tedy uzavřít, že členství v politických stranách má soukromoprávní povahu, o veřejnoprávní povaze členství by bylo pravděpodobně možné hovořit až v momentě, kdy člen politické strany za tento politický subjekt kandiduje ve volbách.

<sup>5</sup> Srov. Veřejný ochránce práv. „Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života.“, [online], dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota/>

<sup>6</sup> GRYGAR, Tomáš. „O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách České republiky.“ *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, roč. 22, č. 4, s. 352–359.

### 3 Členství cizinců v politických stranách

Povšimněme si, že ani na ústavní úrovni, ani na úrovni prováděcího předpisu není obsažen zákaz členství cizinců v politických stranách.<sup>7</sup> Na toto bylo již dříve upozorňováno<sup>8</sup> a je tak otázkou, jestli převažující názor odborné veřejnosti o zákazu členství cizinců v politických stranách je vůbec správný.<sup>9</sup> Není zákaz cizinců v politických stranách pouhým „výkladovým konstruktem“? Je vůbec nutné pro aprobaci členství cizinců v politických stranách měnit právní úpravu, nepostačilo by pouze změnit výklad Listiny a prováděcího předpisu? I pokud by tomu tak skutečně bylo a jednalo by se o výkladový, nikoliv pozitivně právní problém, je nutné si uvědomit, že ústavně garantováno je pouze členství občanů v politických stranách, tzn. že členství cizinců a sporné otázky s ním spojené by nespádaly pod ochranu Ústavního soudu. Cizincem se dle ust. § 1 odst. 2 zák. č. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR, rozumí fyzická osoba, která není státním občanem České republiky, a to včetně občanů Evropské unie.

Cizincem je v tomto případě tedy i cizinec s trvalým pobytem na území ČR. Přitom je nutné si uvědomit, že pro získání trvalého pobytu na území ČR je nutné splnit několik podmínek, zejména je nutné, aby tento cizinec na území ČR nepřetržitě pobýval po dobu 5 let (§ 68 zák. 326/1999 Sb., o pobytu cizinců na území ČR). Bezesporu by se mezi cizinci našlo mnoho případů, kdy si tito za dobu 5 let vytvoří k české republice pevnější faktické pouto než ke své zemi původu, ze které byly tlakem různých okolností např. vyhnáni. Je tedy až absurdní, že cizincům s trvalým pobytem na území ČR není v České republice umožněno se aktivně podílet na správě věcí veřejných formou členství v politických stranách a obsazováním postů v zastupitelských sborech, a to přinejmenším na místní úrovni. V této souvislosti se diskutuje chystaná novela zákona o volbách do zastupitelstev obcí, v rámci níž má pro aktivní volební právo odpadnout podmínka trvalého pobytu na území obce.<sup>10</sup> O pasivním volebním právu do místních

<sup>7</sup> Jinak tomu bylo v době první republiky, kdy recipovaný zákon č. 134/1867 ř. z., o právech spolčovacím, tento výslovný zákaz pro cizozemce obsahoval.

<sup>8</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. „Normativní aspekty členství v politických stranách.“ *Politologický časopis*, 1999, roč. 6, č. 3, s. 233–247.

<sup>9</sup> O členství cizinců v politických stranách se nijak nezmiňuje ani důvodová zpráva k zák. č. 424/1991 Sb.

<sup>10</sup> Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 64 A 6/2014.

zastupitelstev se však žádné diskuze nevedou, zde by přitom bylo jako pokrok nutné vnímat i to, kdyby pasivní volební právo bylo přiznáno cizincům s trvalým pobytem na území dané obce.

Celá situace se zdá ještě více nesmyslná ve světle toho, že občané EU dlouhodobě žijící na území členského státu mají dle primárního unijního práva právo volit a být voleni do obecních zastupitelstev a Evropského parlamentu.<sup>11 12</sup> Zatímco výkon aktivního volebního práva jim je dle českého právního řádu v obou volbách umožňován, uplatnění pasivního volebního práva nikoliv, resp. přestože zde není vysloven explicitní zákaz, zákonná úprava voleb do těchto zastupitelských sborů klade cizincům takové překážky, že reálné uplatnění pasivního volebního práva se stává prakticky nemožným.

Zákon o volbách do zastupitelstev obcí zná právní konstrukt volební strany (§ 20), kterou nemusí být jen politická strana, ale např. i sdružení nezávislých kandidátů. Nezávislým kandidátem pak může být i cizinec a za splnění ostatních zákonných podmínek může takovému cizinci svědčit pasivní volební právo.<sup>13</sup> Kandidatura nezávislých kandidátů je však podmíněna vysokým počtem podpisů voličů dané obce, kandidatura politických stran je v tomto ohledu mnohem snazší, což jen dokládá ta skutečnost, že před volbami hojně vznikají politické strany, které jsou ve skutečnosti sdruženími nezávislých kandidátů, neboť pro politické strany zákonná povinnost předložení podepsané petice spolu s kandidátní listinou neexistuje (§ 21 odst. 4 zák. č. 491/2001 Sb., o volbách do zastupitelstev obcí). Byť i zde je samozřejmě nutné si uvědomit, že při registraci politických stran je nutné předkládat podpisovou petici (§ 6 zák. č. 424/1991 Sb., o sdružování v politických stranách). Zejména ve velkých obcích je však počet nutných podpisů pro kandidaturu volební strany nezávislého kandidáta a počet podpisů pro registraci politické strany diametrálně odlišný.

<sup>11</sup> Zatímco však Uhl tuto situaci označuje za ústavně nespornou, pouze jako problematickou z praktického hlediska (viz UHL, Pavel. Čl. 5. In: RYCHETSKÝ, Pavel et al. (eds.). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 58), Šimíček hovoří ve vztahu k občanům EU o protiústavnosti (viz ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 5. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. (eds.). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 103.)

<sup>12</sup> Pro srovnání s ostatními členskými státy EU viz KUTA, Martin et al. (eds.). *Volební právo a členství cizinců v politických stranách v zemích EU*. Praha: Parlamentní institut, 2015.

<sup>13</sup> KOLMAN, Petr. Cizinec a samospráva. *Moderní obec* [online], dostupné z: <http://moderniobec.cz/cizinec-a-samosprava/>

Ve volbách do Evropského parlamentu je však situace odlišná, v těchto volbách mohou kandidovat pouze politické strany, ne jednotlivci a nezávislí kandidáti či jejich sdružení. V tomto případě je sice teoreticky možné, že bude cizinec kandidující politickou stranou jako nestraník zařazen na kandidátní listinu této politické strany, vzhledem však k jistému přetlaku stranických kandidátů ve volbách do EP na kandidátních listinách se jedná o možnost skutečně pouze teoretickou.

#### 4 Pluralita členství v politických stranách

Členství jednotlivce ve více politických stranách současně není tolik diskutovaným problémem jako členství cizinců. Pravděpodobně je tomu tak proto, že jednak zde je explicitní zákonný zákaz – nevznikají tak pochyby o správnosti výkladu, a také proto, že i kdyby tato zákonná překážka odpadla, je velice pravděpodobné, že politické strany by pluralitu členství zakázaly v rámci svých vnitrostranických předpisů.

Částečně je však zarážející, že mnohým politickým stranám např. nevadí, že jejich členové jsou současně občansky angažováni a jsou členy různých aktivistických spolků, které se také vyjadřují k politickým otázkám, ale současně by pro tyto politické strany byl problém, kdyby jejich členové byli členy i jiných politických stran, které např. nejsou v přímé konkurenci. Mnoho politických stran nemá svými místními/regionálními organizacemi pokryté celé území ČR. Mezi odbornou veřejností tedy zaznívají názory, že by v těchto případech bylo logické členům politických stran, které v daném místě nejsou zastoupeny, dovolit vstoupit i do strany jiné - lokální. Např. podle Uhla je stejně jako určitá pluralita zájmových identit dobře představitelná i pluralita politických identit.<sup>14</sup>

Zde se však kloním spíše k restriktivnímu pojetí sdružovacího práva v politických stranách. Politické strany se etablojí především v rámci procesu voleb. Volby jsou ve své podstatě soutěží konkurujících si subjektů. Proto se domnívám, že členství v politických stranách by mělo být výlučné.

Na druhou stranu je nutné si uvědomit, že dochází k jistému odideologizování politických stran, čímž dochází ke změně institutu politické strany

<sup>14</sup> UHL, Pavel. Čl. 5. In: RYCHETSKÝ, Pavel et al. (eds.). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 58.

per se. Zatímco dříve měla každá politická strana jasné ideologické kořeny a volič svým členstvím ve straně nebo pouhým hlasováním ve volbách vyjádřoval svůj příklon k určitému ideologickému proudu, dnes se v politickém systému objevují populistické strany, strany s tzv. charismatickými lídry či tzv. one issue parties. U těchto nově vznikajících politických stran však často nejsou zřejmé její ideologické kořeny, tato strana se tedy dokáže profilovat na otázkách rezonujících v předvolební kampani, ale mnohdy již není předvídatelné její zaujímání postojů k otázkám vynořujícím se až v průběhu volebního období – u těchto politických subjektů totiž chybí obecný ideologický hodnotový rámec. V této „odideologizované“ politické soutěži si tedy lze představit jakousi inkluzivitu členství v politických stranách. Lze se totiž domnívat, že vlivem absentujícího ideologického zázemí politických stran jejich vzájemné konkurenční postavení oslabuje.

I podle Šimíčka je v zákoně o sdružování v politických stranách zakotvena exkluzivita členství v politických stranách naprosto v pořádku a ústavně konformní. Náš politický systém totiž stojí na volné politické soutěži politických stran, tato volná soutěž je z logiky věci postavena na vzájemné konkurenci, která by v případě plurality členství byla přinejmenším zpochybněna.<sup>15</sup>

## 5 Závěr

Politické strany jsou svorníkem mezi společností a státem, ve společnosti a státu plní nenahraditelné úlohy, čímž se zdůvodňuje jejich privilegované postavení vyjádřené v čl. 20 odst. 2 Listiny vůči ostatním formám sdružování. Vzhledem k tomuto privilegovanému postavení a vzhledem k partnerské pozici politických stran vůči státu lze současně ospravedlnit vyšší míru veřejnoprávní regulace dopadající na politické strany. Je však otázkou, jestli by tato vyšší míra veřejnoprávní regulace politických stran měla zasahovat i do otázek členství v politických stranách. Minimálně ve vztahu k členství cizinců v politických stranách se domnívám, že tato otázka by měla být upravena vnitrostranickými předpisy. Současně se však, a to zejména v kontrastu s prvorepublikovou právní úpravou, domnívám, že zákaz členství cizinců v politických stranách neplyne z pozitivněprávní úpravy, jedná se spíše

<sup>15</sup> ŠIMÍČEK, Vojtěch. Normativní aspekty členství v politických stranách. *Politologický časopis*, 1999, roč. 6, č. 3, s. 233–247.

o výkladový a již ustálený problém, neboť členství cizinců v politických stranách není explicitně na ústavní ani zákonné úrovni zakázáno, pouze mu není poskytována ochrana ze strany Ústavního soudu tak, jako je tomu u členství Listinou výslovně zmíněných občanů.

U plurality členství v politických stranách je situace diametrálně odlišná. Zde je textace prováděcího předpisu naprosto srozumitelná. Pluralita členství v politických stranách je zakázána, a to vzhledem k povaze politické soutěže jako soutěže vzájemně si konkurujících subjektů. Ani argumenty opírající se o to, že ne každá celostátní strana má své místní zastoupení po celém území republiky a v těchto případech by bylo možné si představit, aby člen celostátní politické strany byl současně i členem lokální politické strany, se mi nejeví jako přesvědčivé. V tomto směru se jako logičtější vyústění „celorepublikového nepokrytí“ celostátních politických stran jeví řešení, kdy člen celostátní politické strany bude do lokálních zastupitelstev kandidovat jako nezávislý kandidát.

Přes rozdílnost těchto problematických otázek členství v politické straně a i navzdory přiznání vyšší míry veřejnoprávní regulace politických stran ve srovnání s ostatními formami sdružování, nebylo by však nakonec vhodnější ponechat na vůli politických stran, jak si tyto otázky svými vnitřními předpisy upraví? V tomto ohledu je totiž nutné pamatovat na jeden z hlavních demokratických principů oddělení politických stran od státu ukotveného v čl. 20 odst. 4 Listiny.

## Literature

Důvodová zpráva k návrhu zákona o sdružování v politických stranách a v politických hnutích.

GRYGAR, Tomáš. O (ne)možnosti členství cizinců v politických stranách České republiky. *Časopis pro právní vědu a praxi*, 2014, roč. 22, č. 4, s. 352–359.

KOLMAN, Petr. Cizinec a samospráva. *Moderní obec* [online], dostupné z: <http://moderniobec.cz/cizinec-a-samosprava/>

KUTA, Martin et al. (eds.). *Volební právo a členství cizinců v politických stranách v zemích EU*. Praha: Parlamentní institut, 2015.

- Nález Ústavního soudu ze dne 18. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 26/94.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 12. 2011, sp. zn. II. ÚS 1969/10.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ČR ze dne 1. 4. 2010, sp. zn. 28 Cdo 3373/2009.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Normativní aspekty členství v politických stranách. *Politologický časopis*, 1999, roč. 6, č. 3, 233 – 247.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 5. In: BAHÝLOVÁ, Lenka et al. (eds.). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Linde, 2010.
- ŠIMÍČEK, Vojtěch. Čl. 20. In: WAGNEROVÁ, Eliška et al. (eds.). *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 485.
- UHL, Pavel. Čl. 5. In: RYCHETSKÝ, Pavel et al. (eds.). *Ústava České republiky: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015.
- Usnesení Krajského soudu v Brně ze dne 19. 9. 2014, sp. zn. 64 A 6/2014.
- Veřejný ochránce práv. „Občané EU žijící v ČR mají právo účastnit se politického života.“ *Ochrance.cz* [online], dostupné z: <http://www.ochrance.cz/aktualne/tiskove-zpravy-2014/obcane-eu-zijici-v-cr-maji-pravo-ucastnit-se-politickeho-zivota/>

### Contact – e-mail

[370193@mail.muni.cz](mailto:370193@mail.muni.cz)



# Problémy navrhování kandidátů na funkci prezidenta České republiky

*Pavel Šutka*

Univerzita Karlova, Právnická fakulta, Česká republika

## Abstract in original language

Príspevok sa zaoberá výhradami ke spôsobu navrhování kandidátů na funkci prezidenta republiky, které byly diskutovány během první přímé volby prezidenta České republiky v roce 2013. Příspěvek definuje tyto výhrady a následně odpovídá na to, zda byly tyto výhrady (dle mínění autora) oprávněné, či nikoliv. Odpovědi jsou založeny na studiu judikatury a na srovnání české právní úpravy s právními úpravami dalších 13 států Evropské unie, ve kterých je prezident volen rovněž přímou volbou.

## Keywords in original language

prezidentské volby; navrhování kandidátů; Česká republika.

## Abstract

Article deals with objections to the method of nomination of candidates for the position of President of the Czech republic, which were discussed during the first direct election of the President of the Czech republic in 2013. This article defines these objections and thereafter gives answers, whether these objections (in the opinion of the author) were legitimate or not. Answers are based on the study of judicature and comparison of Czech legislation with legislations of the other 13 European Union countries in which the president is voted also in direct elections.

## Keywords

Presidential Election; Nomination of Candidates; Czech Republic.

## 1 Úvod

Ve svém příspěvku se hodlám věnovat některým aspektům přechodu k přímé volbě prezidenta České republiky založené ústavním zákonem č. 71/2012 Sb., a zákonem č. 275/2012 Sb., o volbě prezidenta republiky.

Na základě této nové úpravy proběhla v roce 2013 historicky první přímá volba prezidenta v České republice. Volbu však provázelo mnoho kontroverzí a nejasností. Řada kandidátů i běžných voličů se při ní domáhala nápravy skutečných, nebo i jen domnělých křivd, a to pomocí podání k Ministerstvu vnitra, Nejvyššímu správnímu soudu i Ústavnímu soudu. S ohledem na to, že přímá volba je pro český právní řád institutem zcela novým, a také s přihlédnutím k tomu, že zejména prováděcí zákon byl přijímán v poměrně velké časové tísní, není existence těchto problémů až tolik překvapivá.

Jak se ukázalo, nedostatky se v průběhu volby objevovaly ve třech základních oblastech, a sice 1) v procesu navrhování kandidátů, 2) ve financování kampaní a 3) v etickém rozměru kampaně. V dnešním příspěvku bych se rád zaměřil pouze na jednu z těchto oblastí, a to na problematiku navrhování kandidátů. V rámci ní pak především na problémy spojené s jednotlivými typy kandidátů podle toho, kdo tyto kandidáty navrhuje – zda občané, nebo zákonodárci.

**Příspěvek vychází z komparativního srovnání české právní úpravy s úpravami všech zemí Evropské unie, které mají rovněž zavedenou přímou volbu prezidenta – celkově jde o 14 zemí.** Článek tedy popisuje stav v České republice, který se však vzápětí snaží zasadit do kontextu všech relevantních právních úprav zemí EU. Podkladem pro příspěvek přitom byla diplomová práce s názvem, *Zákon o volbě prezidenta republiky a jeho komparace s úpravou ve státech EU*<sup>6</sup>, která byla z mé strany obhájena v roce 2015 na Právnické fakultě Univerzity Karlovy.

## 2 Občanští kandidáti

V první kapitole se tedy věnuji kandidátům navrhovaným občany. Hlavní problémy, které s sebou tato kategorie přinesla, resp. otázky, které v rámci ní byly diskutovány, se týkají zejména a) přiměřenosti hranice 50 000 podpisů; b) přezkumu podpisových archů – jejich částečné kontroly; c) přezkumu podpisových archů – bodu zlomu; d) změny v systému sběru podpisů a e) volební kauce.

## 2.1 Přiměřenost hranice 50 000 podpisů

Kandidáta může podle české úpravy navrhnout občan ČR, který dosáhl věku 18 let a jehož návrh podpoří petice podepsaná nejméně 50 000 občany oprávněnými volit prezidenta republiky<sup>1</sup>. Institut občanských kandidátů není nijak výjimečný a ze 14 porovnávaných zemí jej nenalezneme pouze ve Francii a Irsku. Problémem se tedy nejví samotářský fakt jeho začlenění do české úpravy, ale konkrétní podmínky provedení, zejména stanovení hranice 50 000 podpisů.

Požadavek získat pro občanskou kandidaturu podpisy 50 000 voličů byl jedním z nejčastěji napadaných u NSS a ÚS. Většinou kandidátů byl vnímán jako příliš vysoký a s ohledem na Čl. 3 odst. 1 Listiny jako diskriminační, neboť má zakládat nerovnost mezi občanskými kandidáty a kandidáty navrženými poslanci nebo senátory. Jeho ústavní zakotvení má v očích některých dokonce představovat změnu podstatných náležitostí demokratického právního státu ve smyslu Čl. 9 odst. 2 Ústavy<sup>2</sup>. S ohledem na Čl. 21 a 22 Listiny pak údajně mělo stanovením této hranice dojít k omezení práva na rovný přístup k voleným funkcím a k omezení svobodné soutěže politických sil<sup>3</sup>.

ÚS tento názor nesdílel a potřebu získání 50 000 petentů označil za přiměřenou, a to s ohledem na ústavní řád České republiky založený na systému zastupitelské demokracie a parlamentní formě vlády<sup>4</sup>. Rovněž v odlišném stanovisku NSS<sup>5</sup> je takové tvrzení ÚS podpořeno, neboť stanovení minimální podpory kandidáta je zde vnímáno jako prvek legitimizující samotnou kandidaturu, kterou tímto povyšuje nad pouhý rozmar. Ostatně vzhledem k tomu, že ústavodárce nemusel podle NSS občanské kandidáty vůbec připustit, nelze hranici 50 000 považovat za neústavní<sup>6</sup>.

Srovnání se zahraničními úpravami přináší následující tabulka. Při poslední prezidentské volbě bylo v České republice 8 435 522<sup>7</sup> registrovaných voličů, 50 000 tedy představuje 0,59 % z nich. Ostatní země vyšly ze srovnání následovně:

1 Čl. 56 zákona č. 1/1993 Sb., Ústavy České republiky.

2 Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 13.

3 Usnesení NSS Vol 9/2012 – 62, odst. 4.

4 Nález Pl. ÚS 27/12 ze dne 7. 1. 2013, odst. 53.

5 Usnesení NSS Vol 11/2012 - 77.

6 Usnesení NSS Vol 11/2012 - 77, odst. 8 odlišného stanoviska.

7 Volba prezidenta republiky konaná ve dnech 11. 01. – 12. 01. 2013. ČESKÝ STATISTICKÝ ÚŘAD. *Volby.cz* [online]. 2012 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://volby.cz/pls/prez2013/pe2?xjazyk=CZ>

Tabulka: podíl vyžadovaných podpisů

stát	počet voličů <sup>i</sup>	vyžadované podpisy	podíl
Česká republika	<b>8 435 522</b>	<b>50 000</b>	<b>0,59%</b>
Bulharsko	6 873 589	2 500 <sup>ii</sup>	0,04 %
Finsko	4 159 857	20 000 <sup>iii</sup>	0,48 %
Chorvatsko	2 253 154	10 000 <sup>iv</sup>	0,44%
Kypr*	-	-	-
Litva	2 554 532	20 000 <sup>v</sup>	0,78 %
Polsko	16 923 832	100 000 <sup>vi</sup>	0,59 %
Portugalsko**	9 657 312	7 500 – 15 000 <sup>vii</sup>	0,07 %
Rakousko	6 355 800	6 000 <sup>viii</sup>	0,09 %
Rumunsko	18 284 066	200 000 <sup>ix</sup>	1,09 %
Slovensko	4 409 793	15 000 <sup>x</sup>	0,34 %
Slovinsko	<b>1 713 067</b>	5 000 <sup>xi</sup>	<b>0,29 %</b>
<b>průměr:</b>			<b>0,44 %</b>

\* Kypr sice rovněž zná institut občanských kandidátů, ovšem podporu váže jen na výbor 9 osob a de facto tak nezná institut petic jako ostatní úpravy.

Z tohoto důvodu není v dané problematice relevantní a nebyl započítán, neboť by pouze zkresloval výsledný údaj.

\*\* Portugalsko má specificky stanovený minimální (7 500), i maximální (15 000) počet odevzdávaných podpisů, pro účely podílu byla uvažována dolní hranice 7 500 podpisů.

i Všechny údaje o počtu voličů čerpány z: Elections. Election Guide: Democracy assistance & election news [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

ii Čl. 320 volebního zákona Bulharska č. 05/03/2014.

iii §54 zákona č. 731/1999, Ústavy Finska.

iv Čl. 8 zákona č. 22/1992 o volbě prezidenta republiky Chorvatska.

v Čl. 79 Ústavy Litevské republiky ze dne 25. 10. 1992.

vi Čl. 127 Ústavy Polské republiky ze dne 2. dubna 1997.

vii Čl. 13 zákona o volbě prezidenta republiky č. 319-A/76.

viii §7 zákona o volbě spolkového prezidenta č. 57/1971.

ix Čl. 27 zákona o volbě prezidenta Rumunska č. 370 z 20. září 2004.

x Čl. 101 Ústavy Slovenské republiky č. 460/ 1992 Sb.

xi Čl. 13 zákona o volbách prezidenta republiky č. 39/92.

Jak je zřejmé, hodnoty vyžadovaných podpisů se pohybují takřka výhradně v rámci 0-1 % ze všech oprávněných voličů. Zatímco např. u Bulharska je tato podpora s 0,04% spíše symbolická, Litva popř. Rumunsko kladou

se svými 0,78% resp. 1,09% na kandidáty již poměrně vysoké nároky. Z průměrné hodnoty 0,44% je zřejmé, že i úprava česká se v tomto směru se svými 0,59% řadí k těm náročnějším. O zjevný excés však nejde a požadavek 50 000 podpisů se jako zjevně nepřiměřený nejeví.

## 2.2 Přezkum podpisových archů – částečná kontrola

Silně medializovaným tématem z oblasti přezkumu podpisů se stal především způsob výpočtu chybovosti petičních archů Ministerstvem vnitra, které místo aby chybovost vzorků průměrovalo, ji zcela nesmyslně počítalo. Vzhledem k tomu, že tento problém byl vyřešen a díky NSS také napraven<sup>8</sup> (ve prospěch metody průměrování), nepovažuji za nutné se této problematice dále věnovat. Zaměřím se tak především na další problémy spojené s přezkumem podpisových archů, za který považuji zejména skutečnost pouze I. částečné kontroly těchto podpisů a II. tzv. bod zlomu (viz bod c).

Podle zákona Ministerstvo vnitra přistoupí k ověřování správnosti údajů na peticích na náhodně vybraném vzorku 8 500 petentů (první vzorek). Pokud MV zjistí u prvního vzorku 8 500 občanů nesrovnalosti u 3 % a více z nich, provede kontrolu u dalšího vzorku 8 500 občanů (druhý vzorek)<sup>9</sup>. Je tedy zřejmé, že z celkového počtu odevzdaných podpisů je kontrolován pouze jejich zlomek, u zbylých podpisů se pak jejich správnost/nesprávnost pouze presumuje na základě výsledků získaných přezkumem tohoto vzorku.

NSS v této věci dospěl k názoru, že částečná kontrola představuje postup dokonce přesvědčivější, než jakým by byla kontrola všech petentů. To dovozuje tak, že s rostoucím počtem kontrolovaných podpisů, při zachování délky lhůty pro jejich kontrolu, musí zákonitě stoupat chybovost samotné kontroly, zřejmě v důsledku únavy kontrolorů<sup>10</sup>. Vedle toho se NSS odvolává i na zahraniční úpravu této problematiky, neboť namátková kontrola správnosti údajů je podle NSS obvyklá nejen v České republice, ale i v zemích Evropské unie a Spojených státech amerických. Poněkud odlišný pohled na tuto problematiku však přineslo odlišné stanovisko NSS. Jestliže totiž zákonodárce stanovil hranici 50 000 občanů kompromisně tak, aby byl na jedné straně omezen počet kandidátů a na druhé straně přítom byla

<sup>8</sup> Viz např. Usnesení NSS Vol 11/2012 – část IV. C.

<sup>9</sup> § 25 zákona o volbě prezidenta republiky č. 275/2012.

<sup>10</sup> Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 32.

možná kontrola těchto údajů, pak by podle odlišného stanoviska měla být prováděcím zákonem stanovena povinnost zkontrolovat všechny tyto údaje, nikoliv jen nahodilý vzorek.<sup>11</sup>

V okamžiku, kdy NSS (vyjma odlišného stanoviska) podpořil pouze částečnou kontrolu údajů, zabýval se také otázkou, zda kontrola prováděná po celých arších skutečně naplňuje znaky nahodilosti, což je rovněž skutečnost, kterou někteří kandidáti zpochybňovali. K tomu NSS uvedl, že pokud je zajištěna nahodilost výběru samotných archů, pak byt' může být výsledek při kontrole po celých arších nepatrně zkreslen, nejedná se o zkreslení významné<sup>12</sup>. Takové zkreslení přitom může být dle NSS kandidátovi jak ke škodě, pokud bude např. zařazen arch plný nesprávných podpisů, tak ku prospěchu, pokud naopak takový arch zařazen nebude<sup>13</sup>.

Dle mého názoru je však třeba přiklonit se na tomto místě na stranu menšího odlišného stanoviska soudců NSS. Volba prezidenta republiky představuje navýsost závažnou událost, ke které by měli kandidáti přistupovat s co největší pokorou a respektem. Tentýž požadavek je však třeba uplatnit také na státní instituce. Slova NSS o tom, že, zkreslení není významné“, nebo že zařazení některého archu a jiného nikoliv může být kandidátovi, jak ku prospěchu, tak ke škodě“, jsou zcela nemístná, neboť NSS tímto kandidátům říká, že to, zda splní či nesplní požadavek 50 000 petentů, je dáno i dílem náhody a kandidáti jen mohou čekat, zda se štěstěna přikloní, či nepřikloní na jejich stranu. NSS a ÚS poměrně nekriticky hájí přiměřenost hranice 50 000 podpisů, která, jak již bylo řečeno, patří i ve srovnání s jinými zeměmi EU k těm náročnějším. Proč pak ale stejně důsledně tyto soudy netrvalí na řádné kontrole takto složitě shromážděných údajů? Mám-li použít příklad ze života, pak mi stát připadá jako učitel, který zadal žákům za domácí úkol sepsání velmi dlouhé a náročné práce, aby potom takovou práci ani nečetl a ohodnotil ji na základě pár náhodně vybraných odstavců s konstatováním, že si chtěl ušetřit čas a kvalita nepřečtených odstavců bude beztak podobná těm přečteným.

<sup>11</sup> Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 16 odlišného stanoviska.

<sup>12</sup> Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 45.

<sup>13</sup> Usnesení NSS Vol 11/2012 – 64, odst. 47.

Další argument NSS, že částečná kontrola může být přesvědčivější, než kontrola údajů v celé petici, je zcela nelogický. NSS argumentuje tím, že při stoupajícím počtu kontrolovaných podpisů roste chybovost kontroly, a to v důsledku únavy těch, kdo kontrolu provádějí. Je však volba prezidenta skutečně situací, ve které lze omezit politická práva kandidáta s ohledem na únavu úředníka, který má kontrolovat jeho podpisy? Pokles kvality kontroly v důsledku únavy kontrolorů může být relevantní, nicméně v takovém případě má NSS jednoznačně apelovat na zajištění dostatku kontrolorů a nikoliv konstruovat teze o tom, že částečná kontrola může o skutečnosti vypovídat nakonec lépe, než kontrola úplná. Inspirací by mohla být v tomto směru úprava chorvatská, kde kontrolu podpisů provádí IT společnost zajišťující informační technologie pro všechny volby konané v Chorvatsku. Při své kontrole má přitom elektronický přístup do všech rozhodných databází vedených státními úřady<sup>14</sup>. Pokud tedy stát nedisponuje dostatečnými personálními zdroji (a nemám pocit, že by šlo v ČR o takový případ), musí zkrátka za kontrolu podpisů zaplatit jako za jakoukoliv jinou službu řádně vybranému externímu subjektu.

Podobně kriticky hodnotím argument NSS, že částečná kontrola údajů je obvyklá (!) v zemích Evropské unie a USA. Ze 14 zemí EU totiž není vyjma České republiky ani jediná (!), která by zaváděla podobný částečný způsob kontroly. Na druhé straně je třeba přiznat, že ačkoliv je česká úprava v tomto směru jediná *de iure*, *de facto* tomu tak není. Za všechny můžeme uvést případ Rumunska, kde kandidáti na post prezidenta musí pro získat podpisy 200 000 petentů, což představuje celých 1,09 % všech voličů. Rumunské úřady však otevřeně přiznávají rezignaci na kontrolu velké části těchto podpisů, a to kvůli nedostatku času a prostředků<sup>15</sup>. V tomto ohledu je tedy česká úprava „férovější“ alespoň v tom smyslu, že rezignaci na kontrolu všech podpisů deklaruje zcela otevřeně.

<sup>14</sup> Dopis od Aleksandry Jozic-Hekovic, viceprezidentky Státní volební komise Chorvatské republiky.

<sup>15</sup> OSCE/ODIHR. *ROMANIA PRESIDENTIAL ELECTION: 22 November and 6 December 2009 OSCE/ODIHR Limited Election Observation Mission Final Report*. Warsaw, 2010, s. 9.

### 2.3 Přezkum podpisových archů – bod zlomu

Za druhý problematický aspekt kontroly podpisů považují tzv. bod zlomu, který demonstrují na následujících příkladech.

- Příklad 1: kandidát X získá pod svoji petici podporu 60 000 občanů. MV vybere z tohoto počtu náhodně 8500 občanů. Chybovost tohoto vzorku je 2,99 %, z čehož plyne, že MV celkově nezapočte pouze 254 občanů, byť je zřejmé, že reálně bude tento počet nesprávně zapsaných mezi všemi 60 000 podepsanými občany vyšší. Výsledkem je tedy 59 746 platných podpisů.
  - Příklad 2: chybovost prvního vzorku je 3 %, takže musí být zkontrolován další vzorek 8500 podepsaných občanů. Pak mohou následovat dvě možnosti:
    - 2 A: druhý vzorek vykazuje chybovost 2,99 %, a pak dojde k odečtení 255 (za první vzorek) + 254 (za druhý vzorek) občanů, tedy celkově k odečtení 509 občanů. Výsledkem je 59 491 platných hlasů.
    - 2 B: druhý kontrolní vzorek vykazuje chybovost 9 %, což má za následek, že se zprůměrují obě hodnoty chybovosti a takto vypočítaná chybovost se aplikuje na celý vzorek 60 000 podepsaných občanů. V tomto případě tedy 3 % a 9 % = průměr 6 % z 60 000. Výsledkem bude 3600 nezapočtených občanů a 56 400 platných hlasů.

Ačkoliv v tomto případě by kandidát X ve všech třech případech splnil zákonné kritérium 50 000 občanů podepsaných pod peticí, je zřejmé, že způsob výpočtu v případě, že oba vzorky přesáhnou chybovost 3 %, se na první pohled může jevit jako kontroverzní, neboť rozdíl jediného petenta s chybnými údaji může mít za následek, že místo stovek podpisů se za vadné budou považovat tisíce. Taková námitka získává na významu, připomeneli si, jak těsně kolem hranice 50 000 ověřených petentů se pohyboval např. T. Okamura (48 859 ověřených petentů)<sup>16</sup>, nebo J. Bobošíková (50 810 ověřených petentů).<sup>17</sup> V tomto směru považují jakékoliv přibližné výpočty za nevhodné a upřednostňují kontrolu všech údajů tak, aby nemohly vzniknout jakékoliv pochybnosti.

<sup>16</sup> Usnesení NSS Vol 11/2012- 72, odst. 55.

<sup>17</sup> Usnesení NSS Vol 13/2012- 45, odst. 46.



## 2.4 Změna systému sběru podpisů

Jako řešení mnoha problémů spojených se sběrem se nabízí využití modelu, jaký aplikuje Rakousko, popř. Slovinsko. Tak v rakouském případě jsou to obecní úřady, kam se musí dostavit každý občan, který chce podpořit některou osobu jako prezidentského kandidáta. Podobně ve Slovinsku **mohou občané svůj podpis připojit pouze před příslušným volebním orgánem nebo místním úřadem**<sup>18</sup>.

Obě úpravy jsou svým postupem ověřování podpisů zcela odlišné od většinou prosazovaného sběru na ulicích samotnými kandidáty, resp. jejich sběrači. Ačkoliv počet požadovaných podpisů patří vzhledem k počtu obyvatel k těm nižším (0,09 % v případě Rakouska a 0,29 % v případě Slovinska), je toto na druhé straně vyvažováno komplikovanějším způsobem sběru.

I přes všechna pozitiva (zejména odpadají náklady kandidátů na sběr a následná potřeba kontroly podpisů) zaznívají k tomuto způsobu v samotném Rakousku rovněž kritické připomínky. Hlavním problémem se jeví spojení tohoto „státně-administrativního“ přístupu se situací na malých obcích a vesnicích. Problém nastává zejména v okamžiku, kdy v dané obci vládne, nebo je v ní obecně podporována jiná strana, než ta, jejíž kandidáta chce občan podpořit. Jinak řečeno, na malých vesnicích, kde se lidé navzájem velmi dobře znají, se může nutnost vyslovit svoji podporu některému z kandidátů takto oficiálně, jevit jako problematická, neboť sebou nese jakousi stigmatizaci podporujícího občana<sup>19</sup>.

Osobně nejsem o vhodnosti rakouské a slovinské úpravy docela přesvědčen. Zatímco stávající úprava umožňuje všem voličům, a to i těm na vesnicích a malých městech, aby své kandidáty podpořili v podstatě kdekoli a bez nutné identifikace vlastní osoby, zavedení rakouského a slovinského modelu by vedlo k tomu, že podpora každého voliče získá podstatně oficiálnější a právě i v menších sídlech podstatně „veřejnější“ charakter. Bez přehnaného optimismu si totiž lze představit situaci, kdy např. pracovník pošty evidující tyto podpisy sdělí jiným lidem v obci, koho ten který občan podpořil. Při představě, jak dokázala společnost rozdělit volba v roce 2013, není myslím nereálné, že takové „úniky“ informací by v menších obcích dokázaly způsobit mnoho zlého.

<sup>18</sup> Čl. 47 zákona o volbách prezidenta republiky č. 39/92.

<sup>19</sup> OSCE/ODIHR. *REPUBLIC OF AUSTRIA: PRESIDENTIAL ELECTION 25 April 2010 OSCE/ODIHR Election Assessment Mission Report*. Warsaw, 2010, s. 8.

## 2.5 Volební kauce

Inspirací pro zařazení tohoto bodu byla námitka jednoho z kandidátů, že v senátních volbách není sběr podpisů vůbec třeba a pro připuštění kandidatury postačuje složení kauce 20 000 Kč<sup>20</sup>. Z tohoto důvodu bylo cílem zjistit, jaká je situace v ostatních porovnávaných zemích, viz následující tabulka.<sup>21</sup>

Tabulka: volební kauce

stát	hodnota	návratnost
Bulharsko	32 250 Kč stranický kandidát 1 400 Kč občanský kandidát <sup>i</sup>	do 7 dnů po vyhlášení výsledků voleb, zisk alespoň 1 % hlasů <sup>ii</sup>
Kypr	16 008 Kč <sup>iii</sup>	po skončení voleb, zisk alespoň 10 % hlasů <sup>iv</sup>
Litva	96 000 Kč <sup>v</sup>	po skončení voleb, zisk alespoň 7 % hlasů <sup>vi</sup>
Rakousko	99 360 Kč <sup>vii</sup>	nevratná

i V originále 2 500 leva stranický a 100 leva občanský kandidát Čl. 129 VZBR). Zajímavostí také je, že až do roku 2014 byla její výše 10 000 leva Čl. 79 VZBR-X), a že v roce 2010 činila tato částka 5000 leva (GRECO. *Evaluation Report on Bulgaria Transparency of party funding*. 2010. str. 7)

ii Čl. 130 volebního zákona Bulharska č. 05/03/2014.

iii V originále 1 000 kyperských liber (16 008 Kč). Kyperské libry byly v roce 2008 nahrazeny eurem, nicméně právní úprava stále počítá na některých místech s kyperskou librou. Přepočítávací koeficient na euro byl 0,58 eura za libru, což jsem využil i nyní.

iv Tento depozit je nutno složit nejpozději současně s předáním nominace a to u příslušného oblastního úředníka. Depozit se přitom kandidátovi vrací, pokud je jediným kandidátem a je tak prohlášen bez voleb za zvoleného, nebo pokud získá kandidát alespoň desetinu z celkového počtu odevzdaných hlasů v případě, že se volby konají (Čl. 11 zákona o volbě prezidenta a viceprezidenta Kypru č. 37/1959).

v Kauce se počítá ve výši pěti průměrných mezd v litevském národním hospodářství §36 ZPVLIJ), což v současné době představuje 5 x cca 2 400 litasů, zdroj: Lithuania Average Monthly Wages: 2000-2015. Trading Economics [online]. 2014 [cit. 2015-01-05]. Dostupné z: <http://www.tradingeconomics.com/lithuania/wages>

vi §36 zákona o prezidentských volbách č. 1-28

vii V originále 3 600 euro §7 zákona o volbě spolkového prezidenta č. 57/1971

<sup>20</sup> Nález Pl. ÚS 29/12 ze dne 4. 1. 2013, odst. 3.

<sup>21</sup> Pro větší přehlednost jsou údaje v tabulce uváděny v již celkové hodnotě, ačkoliv některé úpravy k přesné výši dospívají různým výpočtem, např. z průměrné mzdy. Ze stejného důvodu jsou výsledné částky uváděny přepočtené na české koruny. Informace o způsobu výpočtu, stejně jako o údajích v původních měnách, je možno nalézt v odkazech.

Ze čtrnácti zemí zavádí kauce pouhé čtyři z nich, přičemž ve všech případech nenahrazují (!) nutnou podporu od občanů, ale existují vedle této povinnosti. Neznamenají tedy ulehčení kandidatury, ale naopak její ztížení.<sup>22</sup> Na uvedeném nemění nic ani to, že tyto kauce jsou (vyjma Rakouska) vratné při dosažení určitého procenta hlasů v samotné volbě. Jestliže v případě Bulharska se podmínka 1 % jeví jako snadno splnitelná, litevských 7 %, nebo kyperských 10 % již může pro některé kandidáty znamenat poměrně složitou překážku. Konkrétně u volby českého prezidenta v roce 2013 by na vrácení kauce v takovém případě nedosáhlo hned pět kandidátů z devíti<sup>23</sup>.

Námitka také opomenula fakt, kauce 20 000 Kč jako jediná podmínka pro kandidaturu do Senátu ČR platí pouze pro stranické kandidáty. Nezávislí kandidáti musí navíc připojit petici alespoň 1 000 oprávněných voličů z volebního obvodu, kde kandidát kandidují.<sup>24</sup> Uvážíme-li, že ČR je rozdělena na 81 obvodů, pak pro celou republiku by tento požadavek odpovídal shromáždění 81 000 podpisů, což představuje ještě podstatně přísnější úpravu než 50 000 podpisů vyžadovaných při volbě prezidenta.

Zavedení kauce tedy nepovažuji za šťastné řešení, ať již by byla její výše jakákoliv. Pokud by totiž měla bez dalšího nahradit požadavek na shromáždění 50 000 podpisů, pak bychom se zřejmě museli potýkat s nepřeberným množstvím kandidátů, včetně těch recesistických. Pokud by měla být uložena ještě vedle požadavku 50 000 podpisů, pak by dle mého soudu zbytečně ztěžovala již tak poměrně náročné podmínky pro dosažení občanské kandidatury.

### 3 *Kandidáti institucionální*

Hned na úvod je třeba vysvětlit pojem institucionálních kandidátů. Pro účely následujících řádků jsou tak označeny všechny typy ne-občanských navrhovatelů. Tuto kategorii pak dále dělím ještě na kandidáty a) čistě institucionální a b) občansko-institucionální. Uvedené vymezení je důležité především z hlediska zahraničních úprav, viz dále.

<sup>22</sup> Výjimkou je úprava kyperská, kde kandidát skutečně žádné podpisy občanů shánět nemusí, nicméně kyperská úprava je velmi specifická jako celek.

<sup>23</sup> Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

<sup>24</sup> § 61 odst. 2 zákona č. 247/1995 o volbách do Parlamentu České republiky.

### 3.1 Čistě institucionální kandidáti

V ČR může kandidáta vedle občana ČR podpořeného peticí 50 000 občanů navrhnout také nejméně dvacet poslanců, nebo deset senátorů<sup>25</sup>. Tento způsob nominace se stal předmětem mnoha stížností ze strany kandidátů občanských, kteří se jím cítili diskriminováni a označovali jej za porušení práva na rovný přístup k voleným funkcím ve smyslu Čl. 21 odst. 4 Ústavy.<sup>26</sup> Upozorňovali přitom také na nedostatečnou legitimitu dvaceti poslanců, či deseti senátorů má pro navržení kandidáta dostatečnou legitimitu v porovnání s 50 000 občany.

Poněkud nešťastně se v tomto směru vyjádřil také sám NSS, když některé kandidáty s nadsázkou označil za privilegované (poslanecké a senátorské) a jiné za nepřilegované (občanské). Byť NSS dodal, že tuto úpravu plně respektuje, pocit některých kandidátů o jejich nerovném postavení tímto výrokem zřejmě jen posílil<sup>27</sup>.

Obecně však NSS zákonnou úpravu za diskriminační nepovažuje, a to z toho důvodu, že zákon umožňuje každému, aby se podle svého uvážení ucházel o podporu mezi občany, nebo právě mezi poslanci či senátory<sup>28</sup>. To je sice pravda, nicméně taková teze platí spíše v teoretické rovině, neboť poslanci a senátoři budou mít tendenci podpořit spíše kandidáty své strany, než stranicky neutrální osobnosti.

Dále NSS uvádí, že pokud kandidáta podpoří stanovený počet poslanců a senátorů, je to signálem, že daný kandidát je podpořen nemalou částí politické reprezentace vzešlé z přímých voleb<sup>29</sup>. To doplňuje odlišné stanovisko NSS, jež dále připomíná, že poslanci i senátoři jsou jako zástupci občanů legitimizováni všemi hlasy, které dostali ve volbách. Za jedním podpisem poslance se tak skrývají ve smyslu zastupitelské demokracie tisíce jeho voličů<sup>30</sup>. Kromě toho, jestliže občanů oprávněných podpořit kandidáta

<sup>25</sup> Čl. 56 zákona č. 1/993 Sb., Ústavy ČR.

<sup>26</sup> Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 2.

<sup>27</sup> Usnesení NSS Vol 11/2012- 72, odst. 28.

<sup>28</sup> Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 12.

<sup>29</sup> Usnesení NSS Vol 6/2012 – 28, odst. 9.

<sup>30</sup> Usnesení NSS Vol 11/2012- 72, odst. 9 odlišného stanoviska.

na prezidenta jsou miliony, poslanců je pouze 200 a senátorů 81, z čehož podle NSS plyne závěr, že nelze mechanicky porovnávat počty podpisů nutných pro kandidaturu u obou těchto způsobů<sup>31</sup>.

Pro srovnání opět porovnejme českou úpravu s těmi zahraničními.

Tabulka: čistě-institucionální navrhovatelé

stát	subjekt	podíl (celek)
Česká republika	20 poslanců z 200 10 senátorů z 81	<b>10 %</b> <b>12,5 %</b>
Finsko*	politická strana, která v uplynulých volbách do finského parlamentu získala alespoň 1 mandát z 200 <sup>ii</sup>	0,5 %
Francie**	500 volitelů <sup>iii</sup> z přibližně 45 000 <sup>iv</sup>	0,11 %
Irsko	20 poslanců nebo senátorů <sup>v</sup> z celkem 226 (60 horní komora, 166 dolní komora) <sup>vi</sup> <hr/> rady hrabství, popř. rady pěti samosprávných měst <sup>vii</sup>	8,8 %
Slovensko	15 poslanců <sup>viii</sup> ze 150 <sup>ix</sup>	10 %
Slovinsko***	10 poslanců <sup>x</sup> z 90 <sup>xi</sup> politické strany <sup>xii</sup>	11,1 % 3,3 %
<b>celkem</b>		<b>7,1 %</b>

\* Finsko sice jako navrhující subjekt uvádí politickou stranu, nicméně důležitá je zde především vazba na onen mandát a právě z toho důvodu bylo Finsko zařazeno do uvedené skupiny.

\*\* Počet 45 000 volitelů je přibližný z toho důvodu, že se jedná o poměrně proměnlivou skupinu osob a přesný počet je jen velmi těžké stanovit.

\*\*\* Slovinsko představuje ideální příklad spojení mezi skupinou kandidátů čistě-institucionálních a občansko-institucionálních navrhovatelů. Z toho důvodu je zařazeno do obou skupin, podrobněji viz dále.

i §54 zákona č. 731/1999, Ústavy Finska .

ii Elections. *Election Guide: Democracy assistance & election news* [online]. 2015 [cit. 2015-01-04]. Dostupné z: <http://www.electionguide.org/>

iii Volitelem se přitom rozumí např. poslanci a senátoři, zastupitelé departmentů, starostové, poslanci EP či zastupitelé zámořských území, jakým je např. Francouzská Polynésie, či Nová Kaledonie (Čl. 1 zákona o volbě prezidenta republiky 62-1992 z 6. listopadu 1962)

iv PREUSS, Ondřej. Přímá volba prezidenta jako esenciální znak poloprezidentské formy vlády ve Francii?. In: KUDRNA, Jan. *Ústavní postavení prezidenta republiky a způsob jeho volby*. Praha: Karolinum, 2012, s. 151-163. ISSN 0323-0619.

31 Usnesení NSS Vol 8/2012 – 28, odst. 12.

- v Čl. 12 Ústavy Irska ze dne 29. prosince 1937.
- vi HOUSES OF THE OIREACHTAS. Dáil Éireann [online]. 2014 [cit. 2015-01-08]. Dostupné z: <http://www.oireachtas.ie/parliament/about/dail/>
- vii Čl. 12 Ústavy Irska ze dne 29. prosince 1937. Mezi tato samosprávná města patří Cork, Dublin, Galway, Limerick a Waterford, jak uvádí Čl. 21 Zákona o místní správě z roku 1898.
- viii Čl. 101 Ústavy Slovenské republiky č. 460/ 1992 Sb.
- ix Čl. 73 Ústavy Slovenské republiky č. 460/ 1992 Sb.
- x Čl. 11 zákona o volbách prezidenta republiky č. 39/92.
- xi Čl. 80 zákona č. 33/91 Ústavy Slovenské republiky.
- xii Čl. 10 zákona o volbách prezidenta republiky č. 39/92.

V rámci této skupiny je hlavním ukazatelem podíl zákonodárců (popř. jiných pověřených osob) z jejich celkového počtu, kteří musí podpořit příslušného kandidáta. Celkový průměr činí 7,1 %, což by znamenalo, že český požadavek 10 %, popř. 12,5 % zákonodárců se může jevit jako spíše vysoký. Při bližším pohledu vidíme, že o snížení celkového průměru se postarala velmi specifická úprava francouzská, která je s českým případem víceméně neporovnatelná. Pokud jde o země s klasickou, poslanceckou“ variantou podobnou té české, je zřejmé, že rozdíly jsou velmi malé (výjimkou je úprava Finska).

Český požadavek 20 poslanců a 10 senátorů se tak v tomto směru nijak nevymyká a jeví se jako přiměřený. To ovšem nic nemění na skutečnosti, že výtky týkají se zvýhodnění těchto kandidátů oproti těm občanským (ušetřený čas a finance vynaložené na shánění podpisů, nejistý přezkum podpisů a pod) přetrvávají.

### 3.2 b) Občansko-institucionální kandidáti

Skupina s občansko-institucionálními navrhovateli a kandidáty čítá cekem pět států. Ačkoliv by se mohla pro českou úpravu jevit na první pohled jako méně důležitá, opak je dle mého názoru pravdou, jak se pokusím vysvětlit dále. Pro větší přehlednost opět uvedena následující tabulka:

Tabulka: občansko-institucionální navrhovatelé

stát	subjekt	požadované podpisy	podíl hlasů
Bulharsko	politická strana <sup>i</sup>	2 500 <sup>ii</sup>	0,03 %
Chorvatsko	politická strana <sup>iii</sup>	10 000 <sup>iv</sup>	0,44 %
Litva	politická strana <sup>v</sup>	20 000 <sup>vi</sup>	0,78 %

Rumunsko	a) politická strana, politická aliance	200 000 <sup>viii</sup>	1,09 %
	b) registrované organizace občanů z národnostních menšin <sup>vii</sup>	-	-
Slovinsko	politická strana <sup>ix</sup>	3 000 občanů 3 poslanci	0,18 %

- i Tato strana se musí zaregistrovat alespoň 45 dnů přede dnem voleb (Čl. 132 volebního zákona Bulharska č. 05/03/2014).
- ii Čl. 133 volebního zákona Bulharska č. 05/03/2014.
- iii Čl. 7 zákona o volbě prezidenta republiky č. 22/1992.
- iv Čl. 8 zákona o volbě prezidenta republiky č. 22/1992.
- v §35 zákona o prezidentských volbách č. I-28.
- vi Čl. 79 zákona o prezidentských volbách č. I-28.
- vii Čl. 4 zákona volbě prezidenta Rumunska č. 370 z 20 září 2004.
- viii Čl. 27 zákona volbě prezidenta Rumunska č. 370 z 20 září 2004.
- ix Čl. 10 zákona volbách prezidenta republiky č. 39/92.

Skupina občansko-institucionálních navrhovatelů představuje velmi specifickou kategorii. Ačkoliv kandidáti jsou zde *de iure* navrhováni politickou stranou, musejí *de facto*, podobně jako ti občanskí, ještě navíc získat určitý počet podpisů od voličů. Až na velmi specifický případ Slovinska, je přitom výše požadovaných podpisů vždy stejná, jako v případě občanských kandidátů dané země. Platí totiž, že všechny uvedené země vedle sebe připouštějí jak klasické občanské, tak tyto institucionálně-občanské kandidáty. Od klasických občanských kandidátů se tak tyto liší pouze v tom, že navrhujícím subjektem není občan, ale politická strana, ovšem všechny náležitosti a podmínky, včetně sbírání podpisů, jsou pak již pro oba typy kandidátů stejné.

Vrátíme-li se k české úpravě a uvážíme-li, že neúspěšní občanskí kandidáti na prezidenta namítali především velkou časovou a finanční náročnost spojenou se sběrem podpisů a současně ne-reprezentativnost podpory od poslanců a senátorů, je zřejmé, že zavedením občansko-institucionálních navrhovatelů lze tyto sporné body velmi jednoduše odstranit. V zásadě tak lze vytvořit stav, kdy na jedné straně umožníme kandidátům, aby měli punc kandidáta stranického, tedy aby byli úzce spojeni s historií, pověstí, či idejemi svojí strany, ale na druhé straně jim uložíme stejné břemeno shánění podpisů, jaké musí nést kandidáti občanskí. Potřebné finanční a časové náklady

budou tím pádem stejné a rovněž namítaná ne-reprezentativnost podpory od poslanců a senátorů bude překryta podporou od občanů. V případě, že by k takové změně mělo dojít, je pak ještě ke zvážení, zda trvat na podpoře od 20 poslanců, nebo 10 senátorů, nebo umožnit, aby kandidáta nominovala buď jakákoliv politická strana, nebo např. jen ta zastoupená v parlamentu. Je totiž zřejmé, že v okamžiku, kdy by musel institucionální kandidát rovněž shánět 50 000 podpisů, postrádá požadavek nominace od 20 poslanců, či 10 senátorů smysl. Naopak, pokud by měl současně splnit jak podmínku 10/20 zákonodárců, tak podmínku 50 000 občanů, dostal by se oproti kandidátům občanským do nevýhody.

Z uvedených důvodů tedy považuji výše popsany systém za velmi vhodný i pro českou úpravu a je dle mého soudu velkou výzvou pro zákonodárce, aby se podobnou úvahou při novelizaci stávající úpravy zabíral. Můj konkrétní návrh je pak následující. Kandidáta může, mimo občana, navrhnout také politická strana, či hnutí, jejichž člen vykonává v době nominace funkci poslance, či senátora. Takový kandidát musí následně získat pro svoji kandidaturu podporu 50 000 občanů oprávněných volit prezidenta republiky.

#### 4 Kandidáti na vlastní návrh

Spíše pro zajímavost doplňuji velmi specifickou kategorii kandidátů, kteří nepotřebují získat žádnou nominaci, resp. mohou se nominovat sami. Takové případy můžeme z porovnávaných zemí nalézt například Litvy<sup>32</sup> a Irsko. Zatímco však v případě Litvy může být takovou osobou kdokoliv, v případě Irsko má tuto výsadu pouze bývalý prezident<sup>33</sup>. Důležité však je, že zatímco litevský kandidát musí následně shromáždit 20 000 podpisů jako kdokoliv jiný<sup>34</sup>, v irském případě samotný status bývalého prezidenta dostává k tomu, aby dotyčný mohl získat bez dalšího status kandidáta a účastnit se voleb.

Jakkoliv nepovažuji přijetí irského modelu za nezbytné, stojí dle mého názoru alespoň za úvahou. Bez ohledu na sympatie či antipatie ke konkrétnímu prezidentovi je možná dobré připustit, že samotný status prezidenta

<sup>32</sup> § 35 zákona o prezidentských volbách č. I-28.

<sup>33</sup> Čl. 12 Ústavy Irsko ze dne 29. prosince 1937.

<sup>34</sup> Čl. 79 Ústavy Litevské republiky ze dne 25. října 1992.



jej ve společnosti staví do zvláštní role. Lze si tak dle mého soudu představit, že např. kandidát končící ve funkci prezidenta, který bude chtít kandidovat i v následujícím období, bude mít možnost účastnit se nové volby bez potřeby shánět např. 50 000 podpisů. Samozřejmě nelze říci, že shánění podpisů je nějakým způsobem nedůstojné. Raději bych však v tomto směru umožnil stávajícímu prezidentovi nerušený výkon jeho mandátu až do konce funkčního období, namísto toho, aby začal několik měsíců před volbou shánět na ulicích podpisy pro další volbu.

## 5 Závěr

Proces navrhování kandidátů vzbudil jak v odborné, tak i široké veřejnosti mnoho pochybností a otázek nad stávající právní úpravou.

Pokud jde o základní požadavek na získání 50 000 podpisů, můžeme jej i v porovnání s ostatními úpravami označit za poměrně standardní a nijak nevybočující. Je pochopitelné, že se vždy najdou kandidáti, kteří jej nesplní a kteří díky tomu budou jeho legitimitu zpochybňovat. To však ještě nemůže být samo o sobě důvodem pro jeho snížení, či dokonce zrušení. Spolu s tímto hlavním tématem souvisela i řada dalších, např. pokud jde důstojnost sběru podpisů, lhůtu, po kterou je možno sběr provádět, popř. otázka nákladů se sběrem spojených. Mnoho z těchto námitek můžeme odmítnout a do značné míry o nich platí již výše uvedené konstatování, a sice, že neúspěšní kandidáti mohou subjektivně spatřovat v celém procesu mnoho nedostatků, ovšem objektivní důvody pro změnu stávající úpravy, snad vyjma zakotvení pevné lhůty pro sběr podpisů, spíše dány nejsou.

Odlíšná situace nastává, pokud jde o údaje vyžadované od petentů a jejich následnou kontrolu. Ačkoliv je velmi silně prosazována myšlenka přenést sběr podpisů „z ulice“ např. na pobočky CZECHPOINTu, je myslím předčasně zcela zavrhnout stávající způsob sběru, byť by musel doznat změn, zejména pokud jde o velmi konkrétní parametry procesu (kdo může sběr provádět, jakým způsobem jsou údaje na ulici ověřovány a zapisovány apod.). Proces následné kontroly je pak zřejmě nejzávažnějším nedostatkem úpravy, již je věnována první kapitola. Prosazení kompletní kontroly všech sesbíraných podpisů namísto do značné míry nepřesné a neobjektivní kontroly nahodilých vzorků považuji za naprosto klíčové.

Další spornou otázkou se stalo samotné připuštění existence poslaneckých a senátorských kandidátů. Byť stávající stav nemůžeme označit za jednoznačně neuspokojivý, je podle mého názoru velmi aktuální možná inspirace v zahraničních úpravách, které na jedné straně rozlišují kandidáty „občanské“ a „institucionální“, na straně druhé však podmínky pro získání kandidatury nastavují pro oba druhy kandidátů velmi podobně, a to zejména pokud jde o požadavek shromáždění určitého počtu hlasů.

Závěrem lze říci, že česká úprava v oblasti navrhování kandidátů na prezidenta republiky není jistě v natolik špatném stavu, jak by se mohlo zdát z tvrzení některých neúspěšných kandidátů. Na druhé straně jsou v ní však bezpochyby místa nezbytně vyžadující provedení změn a také místa, jejichž změna sice není nezbytná, do budoucna se však jeví alespoň jako vhodná.

### **Contact – e-mail**

*pavelsutka@gmail.com*

## **Vědecká redakce MU**

prof. MUDr. Martin Bareš, Ph.D.; Ing. Radmila Droběnová, Ph.D.;  
Mgr. Michaela Hanousková; doc. Mgr. Jana Horáková, Ph.D.;  
doc. PhDr. Mgr. Tomáš Janík, Ph.D.; doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D.;  
Mgr. et Mgr. Oldřich Krpec, Ph.D.; prof. PhDr. Petr Macek, CSc.;  
PhDr. Alena Mizerová; doc. Ing. Petr Pirožek, Ph.D.;  
doc. RNDr. Lubomír Popelínský, Ph.D.; Mgr. David Povolný;  
Mgr. Kateřina Sedláčková, Ph.D.; prof. RNDr. David Trunec, CSc.;  
prof. MUDr. Anna Vašků, CSc.; Mgr. Iva Zlatušková;  
doc. Mgr. Martin Zvonař, Ph.D.

## **Ediční rada PrF MU**

doc. JUDr. Josef Kotásek, Ph.D. (předseda)  
prof. JUDr. Josef Bejček, CSc., prof. JUDr. Jan Hurdík, DrSc.,  
doc. JUDr. Věra Kalvodová, Dr., prof. JUDr. Vladimír Kratochvíl, CSc.,  
doc. JUDr. Petr Mrkývka, Ph.D., doc. JUDr. Radim Polčák, Ph.D.,  
prof. JUDr. Petr Průcha, CSc., doc. JUDr. Markéta Selucká, Ph.D.

## **DNY PRÁVA 2015 – DAYS OF LAW 2015**

### **Část II. – Politická práva**

**Eds.: doc. JUDr. Mgr. Pavel Molek, Ph.D., LL.M.,  
Mgr. Pavel Kandalec, Ph.D., LL.M., JUDr. Jiří Valdhans, Ph.D.**

Vydala Masarykova univerzita, Žerotínovo nám. 617/9, 601 77 Brno

Spisy Právnické fakulty MU č. 546 (řada teoretická)

1. vydání, 2016

ISBN 978-80-210-8193-2