

Svoboda tisku v Československé republice.

Jan Hrabánek (Praha).

Patnáct let je v platnosti ústavní listina, která zabezpečuje svobodu tisku. Správnou představu o rozsahu této svobody má jen několik jednotlivců, kteří si dali práci s prostudováním příslušných norem, srovnali rozdíl mezi dřívější úpravou a sledovali cíl, jehož naše ústavní normy chtěly dosáhnouti opět srovnáním s úpravou ve státech, odkud jsme čerpali vzory pro naši ústavní listinu. — Soustavný vyčerpávající výklad ústavních předpisů o svobodě tisku dosud publikován nebyl, což má za následek, že o svobodě tisku není poučeno občanstvo, ani členové zákonodárných sborů, ani soudcové z povolání. Logickým důsledkem této neinformovanosti pak je, že zákonodárný sbor ani soudcové z povolání ústavní zásadu o svobodě tisku nerespektují a že se proti normativnímu obsahu ústavních předpisů o svobodě tisku soustavně hřeší.

Ideový základ svobody tisku. Veškeré lidské jednání se řídí myšlenkami. Nevyslovená myšlenka jednotlivce může mít vliv jen na chování se a konání jednotlivce nebo úzkého kruhu jeho pracovní sféry. Obecnější význam myšlenky však vzniká teprve jejím sdělením. Odtud pramení poznání o významu svobody slova a projevu myšlenek jinými způsoby zaznamenávajícími myšlenky a řeč, nebo ji reprodukujícími.

Někteří filosofové řadí projev myšlenek mezi nezadatelná lidská práva, která platí v celém světě a za každého režimu. Každý stát však tuto svobodu více méně omezuje, podle toho, je-li to stát demokratický nebo policejní.

Mezi způsoby projevů myšlenek je rozdíl v rozsahu působení a jeho trvání. U prostředků reprodukujících myšlenky je výhodou často neomezená možnost působení, na př. při reprodukci myšlenek rádiem, nevýhodou, že myšlenka po sdělení ihned zaniká; naproti tomu u prostředků zaznamenávajících myšlenky, mohou-li se rozmnožovati, je sice působení omezenější, avšak vydatnější, ježto jednak sdělení lze si promyslet, vraceti se k němu a znovu je rozmnožovati, a záleží-li nám na něch myšlenkách, rozmnožené si je uschovati.

Proto největší význam přikládá se právem svobodě tisku, o níž se tvrdí, že je základem všech svobod občanských, neboť kdyby všechny svobody občanské byly zrušeny a jenom svo-

boda tisku zůstala, je možno ostatní svobody postupně působením svobodného tisku znovudobýti.

Ideový základ pro svobodu tisku u nás byl dán ve Washingtonské deklaraci, v níž jsou načrtnuty hlavní zásady budoucí ústavy. Hned za prvním bodem této proklamace, kde se říká, že československý stát bude republikou, v bodu druhém se praví: »*Ve stálé snaze o pokrok* zaručí úplnou svobodu svědomí, náboženství a vědy, literatura a umění, slova tisku a práva shromažďovacího a petičního«. Šťastná formulace Masarykova, zdůrazňující souvislost mezi svobodou tisku a pokrokem, došla výrazu i v Herbenově úvodu k ústavní listině.

Vzory pro právní úpravu svobody tisku u nás. Naše republika vznikla na území bývalého Rakouska. Ačkoli čl. 13. základního státního zákona ze dne 21. prosince 1867, č. 142 ř. z. zaručoval určitou svobodu tisku, kterou však podle § 7, cís. nař. ze dne 7. října 1868, č. 136 ř. z. bylo možno suspendovati, nepřevzala naše republika tato ustanovení, ba v čl. IX. zákona č. 121/20, jímž se uvozuje ústavní listina, výslovně prohlásila, že dřívější ústavní zákony pozbývají platnosti, i když nové naší ústavní listině neodporují.

Ze zprávy ústavního výboru k ústavní listině čsl. republiky, zejména však k vládnímu návrhu zákona, kterým se uvozuje ústavní listina (obě zprávy jsou ve společném tisku čís. 2421/20), patrně, že vzory pro naši ústavní listinu byly čerpány z ústav západních demokracií. Ve všech demokratických státech, kde existuje psaná ústava, je upravena otázka svobody tisku tak, že formální svoboda tisku, t. j. práva spisy tisknouti, tištěné věci rozšiřovati a opatřovati si zprávy pro tisk, jsou pod ochranou ústavních zákonů, takže obyčejný zákonodárce nemá se jich dotýkati. Naproti tomu materiální svoboda tisku, t. j. projev mínění obsaženého v tiskopise již hotovém, může se v demokraciích pohybovati v mezích obyčejných zákonů.

Svoboda tisku. Uvedl jsem v předcházející kapitole, odkud čerpala naše ústava vzory: ze západních demokracií. Přesto Weyr v Soustavě čsl. práva státního, II. vydání, str. 361 počíná výklad §u 113 ú. l. srovnáním s úpravou v býv. Rakousku. Tam však byla úprava materiální a zejména formální svobody tisku odlišná. V čl. 13 základního státního zákona č. 142 ř. z. z roku 1867 se stanovilo:

»Jedermann hat das Recht, durch Wort, Schrift und Druck oder bildliche Darstellung seine Meinung innerhalb der gesetzlichen Schranken frei zu äusseren. Die Presse darf weder unter Zensur gestellt, noch durch das Concessionssystem beschränkt werden. Administrative Postverbote finden auf inländische Druckschriften keine Anwendung.«

V býv. Rakousku stanovilo se tedy právo svobodného projevu myšlenek tiskem v mezích zákona, t. j. svoboda tisku t. zv. materiální, a z institucí spadajících do oboru t. zv. formální svobody tisku byly dány pod ochranu ústavního zákona a tudíž se zakazovaly: předběžná censura, koncesní systém a administrativní odnětí poštovní dopravy.

Svoboda formální a materiální byly upraveny v jednom

článku a pokud jde o svobodu formální, ne ve stejném rozsahu jako u nás.

Úmyslné rozdělení svobody formální (§ 113) a svobody materiální (§ 117), jakož i nerozlučná souvislost odst. 1 šu 113 s odst. 3 téhož paragrafu nabádá k opatrnosti, aby se s úpravou v býv. Rakousku nesrovnávalo, zejména ne s § 113, kde jde o formální svobodu tisku všeobecně, t. j. ve všech relacích (institucích). Nelze proto činit závěrů jen z první věty šu 113, odst. 1, jak to činí v citovaném spise na str. 361 *Weyr* nebo *Weyr—Neubauer* ve spise: »Ústavní listina čsl. republiky« na str. 71, či *Epstein* v *Studienausgabe Verfassungsgesetze*, str. 218.

Třeba připustiti, že první věta čl. 13 zák. č. 142/67 ř. z. slovně souhlasí se zněním šu 117, odst. 1 naší ústavní listiny, že také § 117, odst. 1. a 3. souhlasí se zněním čl. 118 výmarské ústavy říše německé, avšak tato podobnost, třeba bije do očí, nestačí sama o sobě k tomu, aby z ní byly činěny závěry pro výklad úpravy otázky svobody tisku u nás.

Pravdu má zpráva ústavního výboru k ústavní listině, str. 19, když k hlavě: »Práva a svobody, jakož i povinnosti občanské« praví: »Ustanovení hlavy páté a částečně i hlavy šesté mají různou právní povahu, resp. dosah. *Některá jsou normami bezprostředně účinnými, takže derogují dosavadním zákonům* (srov. na př. § 113, odst. 2). Jiná ustanovení značí příkaz zákonodárci, aby obyčejným zákonem provedl zásady v nich vyjádřené. . . *Po stránce obsahové je zákonodárce vázán potud, že se nesmí odchýliti od zásad v ústavní listině prohlášených.* Splnění této povinnosti je dáno pod ochranu ústavního soudu. Nelze proto u nás právě se zřetelem na instituci ústavního soudu, mluvit o jakémisi nezávazném obsahu ústavní listiny«.

Správně se ve zprávě uvádí, že některá ustanovení jsou normami bezprostředně účinnými, což platí také o formální svobodě tisku v § 113 ú. l. stanovené, jiná značí příkaz obyčejnému zákonodárci, aby zásady v nich obsažené provedl: sem patří na př. právo spolčovací a shromažďovací, normované ve společném § 113. Ve věci tisku § 113 na úpravu zákonem neodkazuje; činí tak jen ohledně omezení v době války a nebezpečných nepokojů, a pak v otázce materiální svobody tisku odkazuje projev mínění tiskem na meze zákonů.

Normativní obsah vyložím dále na základě přesného znění příslušných ustanovení ústavní listiny.

§ 113.

»(1) Svoboda tisku, jakož i právo klidně a beze zbraně se shromažďovati a tvořiti spolky jsou zabezpečeny. Jest proto v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné cenzuře. Výkon práva spolčovacího a shromažďovacího upravují zákony.

(1) Spolek může býti rozpuštěn jen, když jeho činností byl porušen trestní zákon nebo veřejný pokoj a řád.

(3) Zákonem mohou se zavést omezení zvláště pro shromáždění na místech sloužících veřejné dopravě, pro zakládání spolků výdělečných a pro účast cizinců v politických spolecích. Tímto způsobem může se stano-

viti, jakým omezením podléhají zásady předcházejících odstavců za války nebo tehdy, vypuknou-li uvnitř státu události ohrožující zvýšenou měrou republikánskou státní formu, ústavu nebo veřejný klid a pořádek.

§ 117.

(1) Každý může v mezích zákona projevovati mínění slovem, písmem, tiskem, obrazem a pod.

(2) Totéž platí o právnických osobách v mezích jejich působnosti.

(3) Výkon tohoto práva nesmí býti nikomu na újmu v jeho pracovním nebo zaměstnaneckém poměru.

Výklad. § 113, odst. 1. ú. 1. zabezpečuje současně svobodu tisku, právo shromažďovací a spolčovací. Pro shromažďování klade hned dvě omezení: »klidně a beze zbraně«. V poslední větě pak odkazuje výkon práva spolčovacího a shromažďovacího na zákony, t. j. na zákony, které v době usnášení se o ústavní listině platily, nebo které později budou o těchto věcech vydány. Podobně je upravena materiální svoboda tisku, § 117, t. j. projev mínění tiskem.

Pokud však jde o formální svobodu tisku, t. j. právo spisy tisknouti a tištěné věci rozšiřovati, tato svoboda se přímo zabezpečuje. Zde ústavodárce neodkazuje na nějaký zákon. Stanoví jen jednu zásadní směrnicí: tisk se nesmí v zásadě, t. j. zpravidla podrobovati předběžné cenzuře. Věta o předběžné cenzuře je výjimkou ze zásady větou první stanovené, t. j. úplné formální svobody tisku. Tím, že ústavodárce považoval za nutno a potřebno stanovit ze všeobecné zásady výjimku, dal jasně na jevo, že tato zásada váže obvyčejného zákonodárce. Zvláštní důraz nutno položit na spojení první a druhé věty § 113, odst. 1. Zákon říká: »*jsou zabezpečeny. Jest proto ... nedovoleno*«. Z této dikce zřejmě vyplývá, že ústavodárce považoval zásadu formální svobody tisku za závaznou.

Formální svoboda tisku. Ve zprávě ústavního výboru k ústavní listině, k § 113, (str. 19) se praví, že bylo dosaženo souhlasu vlády, že svobodou tisku dlužno rozuměti nejen právo tisknouti, nýbrž i tištěné věci rozšiřovati. Text je ovšem zcela všeobecný, takže do formální svobody tisku lze zahrnouti i právo opatřovati si zprávy pro tisk, a *vůbec všechny instituce, jež vedou až k zhotovení tiskopisu*. Zejména anglické právo má řadu institucí, které zajišťují právo opatřovati si zprávy pro tisk.

Bylo již řečeno, že není možno vykládati jednotlivá ustanovení samostatně, nýbrž že nutno je vykládati v celé souvislosti. Z této souvislosti všech ústavních norem, o tisku pak vyplývá, že u nás je *zaručena ústavně* naprostá formální svoboda tisku, kdežto materiální svoboda tisku, t. j. projev mínění tiskem, musí se pohybovati v mezích zákonů, totiž i zákonů obvyčejných. Tyto zákony může obvyčejný zákonodárce měnit, nestojí-li mu právě v cestě předpis ústavní. Předpisy o formální svobodě tisku může však zákonodárce měnit jenom za podmínek předepsaných pro změnu ústavní listiny.

Materiální svoboda tisku. Z povahy občanských práv a svobod, jakož i ze zásady zákonitosti správy u nás normované vyplývá, že veřejná správa a státní moc mohou činiti jenom

to, co jim zákon výslovně dovoluje, kdežto státní občan může dělati všechno, co zákon výslovně nezakazuje.

Projev myšlenek tiskem spočívá v tom, co se smí jako hotový tiskopis beztretně rozšiřovat. V otázce svobody projevu myšlenek a v otázce svobody tisku je rozdíl: formální svobodu (§ 113 ú. l.) lze omezovati jen zákonem (odst. 3.), kdežto materiální svoboda (§ 117 ú. l.) je vázána na meze zákona, což znamená, že projev mínění tiskem lze omezovati i normami nižšího druhu, avšak tyto normy musí býti kryty zákonem (§ 55 ú. l.)

Prevence a represe. Přesné rozlišení mezi formální svobodou tisku a materiální svobodou tisku je velmi nesnadné, neboť různé instituce tiskového práva mají dvojí charakter. Proto legislativní technika pomáhá si tím, že každou normuje zvláště (v jiném paragrafu). Tak se po vzoru západních demokracií stalo také u nás. Na základě tohoto tradičního rozdělení vznikla také tradice právní vědy (či spíše opačně), která si pomáhá tím, že zákaz preventivních prostředků proti tisku považuje za formální svobodu tisku a současné výhradné používání represivních prostředků za materiální svobodu tisku.

Takto také chápala rozlišení svobody tisku u nás naše právní věda brzo po převratu. Naši nejlepší znalci tiskového práva té doby, prof. dr. Storch a prof. dr. Miřička spolupracovali na návrhu zákona o tisku, který pak jako vládní návrh (tisk č. 2042/21) byl podán poslanecké sněmovně. V důvodové zprávě k onomu návrhu uvádějí: »Nahrazení prevence represí: Bylo na to poukázáno již shora, že osnova stojí všeobecně na stanovisku, že k obmezení svobody tisku má dojít jen tam, kde je toho potřebí, aby byly odvráceny škodlivé účinky trestného činu. Nezamýšlí se však, jak bylo v rakouském tiskovém zákoně, činiti takové opatření již napřed. Preventivní opatření starého tiskového zákona byly na př. koncese knihtiskařská a knihkupecká a možnost odejmouti koncesi, zvláštní povolování drobného prodeje tuzemských tiskopisů v určitém okrese zemským politickým úřadem, zabraňování kolportáže, zvláštní povolování subskripce, nutnost vyžádati si povolení úřadu bezpečnostního k plakátování, povinnost ohlašovati vydávání časopisů, dále zastavení časopisu. Osnova nemá žádného takového preventivního opatření.«

Prostředky preventivní. V předcházející kapitole vyjmenovány jsou některé prostředky preventivní, nikoli však všechny. Za preventivní prostředky je považovati:

1. koncesní systém pro tiskárny, nakladatelství a knihkupectví;
2. povinnost oznamovati úřadům úmysl vydávati časopis;
3. zabraňování v opatřování si zpráv pro tisk;
4. preventivní censuru;
5. omezování kolportáže;
6. odnímání poštovní a železniční dopravy;
7. zákaz vydávání tiskopisů (časopisů).

(Dokončení.)

musí býti opatřeny vhodným závěrem zabezpečujícím jejich neporušenost.

Přechodné předpisy jsou uvedeny přímo v zákoně (§ 18, odst. 3) podle nichž dosavadní výrobci a obchodníci jsou povinni do 60 dnů podati žádost o příslušnou koncesi.

V dohledné době budou jistě vydány i ostatní prováděcí nařízení, bez nichž by se nemohl zákon plně prakticky prováděti.

Svoboda tisku v Československé republice.

Jan H r a b á n e k, (Praha).

(Dokončení.)

Preventivnost těchto prostředků spočívá v tom, že se zne-
možňuje nebo ztěžuje právo tištěné věci volně rozšiřovati *ještě před tím nežli byl v jejích obsahu zjištěn trestný čin*. Některé z vyjmenovaných prostředků, na př. omezování kolportáže nebo zákaz vydávání tiskopisů mají dvojí charakter: preven-
tivní i represivní. O tom však bude pojednáno dále.

a) *Koncesní systém pro tiskárny, nakladatelství a knihkupectví*. Živnostenský řád (zákon z roku 1883), na který se tis-
kový zákon býv. rak. v § 3 odvolává, prohlašuje mimo jiné za
koncesované živnosti tiskárny všeho druhu a živnosti, které
vedou obchod tiskopisy (nakladatelství a knihkupectví).

Čl. 13. základního (ústavního) zákona býv. rak., č. 142/67
ř. z. sice koncesní systém pro tisk zakazoval, ale ustanovení
ž. ř. zůstala v platnosti, ačkoli zákony byly novelisovány. Na
to poukazuje důvodová zpráva k vládnímu návrhu zákona
o tisku, tisk č. 2042/21 str. 28, kde se uvádí, že »v obmezení
tisku koncesemi byl shledáván vítaný prostředek domnělou
nebezpečnost tisku ne-li odstraniti, alespoň zmenšiti. Jmenovitě
možnost odnětí koncese byla z hlavních příčin, jež vedla k po-
nechání tohoto pro celý rozvoj grafiky tíživého ustanovení.«

Vládní návrh zákona o tisku (tisk č. 2042/21 v § 13 sta-
novil:

»Živnosti, které mechanicky nebo chemicky rozmnožují tiskopisy nebo
jimi obchodují, půjčovny tiskopisů a čítárny *nejsou vázány koncesí*.« —
V závěrečných ustanoveních (§ 59) se praví: »Provedení zásady šu 13
o zrušení systému koncesního vyhražuje se novele k živnostenskému řádu.«

Vládní návrh zákona o tisku (tisk č. 1727/32) v § 10 sta-
novil:

»Výroba a rozšiřování tiskopisů, pokud pro ně platí předpisy živo-
stenského řádu (zákona), řídí se i nadále těmito předpisy, nestanoví-li zá-
kon o tisku nic odchylného.« — V důvodové zprávě (str. 54) se mimo jiné

uvádí: »Zrušení koncesního systému není jen otázkou svobody tisku, nýbrž i důležitou sociální otázkou osob živících se výrobou a rozšiřováním tiskopisů.« — Dále se poukazuje na to, že by vysoká úroveň živnosti mohla poklesnout.

Uvedené důvody nejsou nikterak přesvědčivé. Prohlášení živností, které vyrábějí nebo obchodují tiskopisy za živnost svobodnou zrušilo by jenom privilegia určitých rodin, které často ani živnost osobně neprovozují.

Je otázkou, zda koncesní systém je ve shodě i s jinými předpisy ústavní listiny, na př. s ustanovením § 108 o právu na výdělkovou činnost v mezích *všeobecných* právních ustanovení a zda koncese (privilegium) není v rozporu s § 128 ú. l., jednajícím o rovnosti všech občanů před zákonem.

Koncesní systém pro výrobu a rozšiřování tiskopisů je v rozporu s § 113 ú. l. a při nové úpravě tiskového práva nebo živn. řádu měl by býti zrušen.

b) *Povinnost oznamovati úřadům úmysl vydávati časopis.* Tiskový zákon býv. rak. z roku 1862, č. 6 ř. z. z roku 1863 v § 10 stanoví:

»Kdo chce vydávati periodický tiskopis, musí to předem oznámiti státnímu zastupitelství a úřadu bezpečnosti v okrese, v němž je místo, kde se má tiskopis vydávati.«

Dále se určuje, co musí oznámení obsahovati, v jaké lhůtě je oznamovati změny v údajích později nastalé, stanoví se sankce na neoznámení vůbec nebo na nesprávné, jakož i na vydávání časopisu před uplynutím osmi dnů po oznámení a konečně se připouští možnost zastavení tiskopisu až do splnění zákonných povinností.

Podobná ustanovení má tiskový zákon býv. uher. zákona čl. XIV./1914 v §§ 16 a 19; lhůta je tam patnáctidenní.

Vládní návrh zákona o tisku (tisk č. 2042/21) nepřevzal instituce ohlašování úmyslu vydávati časopis. Na str. 33 uvádí tuto instituci mezi prostředky preventivními, které zavrhuje. V důvodové zprávě (str. 38) se pak mimo jiné uvádí, že ponevadž osnova nemíní žádati ohlašování zamýšleného vydávání časopisů, je nutno pojmouti sem některé údaje (k vytištění na časopise), které by jinak byly patrný z ohlášky.

Vládní návrh zákona o tisku (tisk č. 1727/32) stanovil v § 23 povinnost ohlásiti osm dní napřed úmysl vydávati časopis nebo jeho zánik. Úprava neliší se valně od úpravy v § 10 platného zákona tiskového. — V důvodové zprávě (str. 62) se mimo jiné uvádí, že ustanovení slouží jen účelům evidenčním a statistickým, a má také umožniti státní správě, aby učinila závčas nutná opatření po stránce přehledky úředních výtisků.

Jisto je, že je to preventivní opatření proti tisku, který ještě ani nevyšel a nemohl tudíž nic trestného spáchat. Staly se sice případy, že počal vycházeti časopis v jazyce, který žádný orgán censuru v místě provádějící neovládal, ale tu

zase nehrozí takové nebezpečí z prodlení, aby bylo třeba osm dní předem úmysl hlásiti.

c) *Zabraňování v opatrování si zpráv pro tisk.*

K preventivním opatřením proti tisku patří vše, co ztěžuje nebo znemožňuje vyjití tiskopisu bez ohledu na jeho obsah. Mezi tato opatření patří také zabraňování v opatrování si zpráv pro tisk. Jde především o některé předpisy zákonů a i o opatření administrativní.

V prvé řadě je to ustanovení § 5 zákona č. 178/24 o stíhání úplatkářství, jímž se hrozí trestní sankcí i v případě bezplatného vyjevování obsahu spisů nebo úředního jednání, dále ustanovení § 18a) zákona č. 140/34, jímž se hrozí trestní sankcí na uveřejnění důvěrného jednání nebo obsahu důvěrného spisu. — *V obou těchto případech spatřuje se trestnost ve faktu uveřejnění, třeba obsah sám by byl jinak s hlediska trestních zákonů nezávadný. Za preventivní prostředek je považovati zejména případ § 18b) zák. č. 140/34, když státní zastupitelství předem tisk upozorní, aby obsah spisu nebo jednání neuveřejňoval.*

Ačkoli trestnost počíná teprve uveřejněním tiskem, je přece v trestních sankcích spatřovati prostředky preventivní, neboť se jimi zabraňuje nebo ztěžuje opatrování si zpráv pro tisk.

Stejnou povahu má i administrativní opatření, zakazuje-li se novinářům fotografování a přístup k místu neštěstí, jak se stalo několikrát při katastrofách na železnicích.

Dnešní tisk bez zpráv je nemožný. Zabraňování v opatrování si zpráv pro tisk (které ostatně ani třeba v tisku nevyjdou, nebo jejichž obsah s hlediska trestních zákonů je nezávadný), je opatřením preventivním a je v rozporu s § 113 ú. l. (formální svobodou tisku).

d) *Preventivní censura* je protivou censury represivní, která se provádí až po vyjití časopisu. Preventivní censura byla zakázána již základním (ústavním) zákonem č. 142/67 ř. z. Tiskový zákon býv. rak. z roku 1862, č. 6 ř. z. z roku 1863 ukládá tiskaři, aby censurní výtisky předložil současně s počátkem rozšiřování (rozesílání). Podobně stanoví býv. uher. zák. čl. XIV./1914 v § 7. Za války, kdy byla svoboda tisku suspendována, prováděla se censura preventivní. S tiskem novin muselo se čekat až censurní úřad oznámí, zda obsah je nezávadný nebo která část ze sazby má býti vypuštěna.

Preventivní censuru ukládají si některé listy, na př. komunistické, dobrovolně, aby se vyvarovaly hmotné škody, která nastane, když konfiskace se provádí až po rozesílání časopisu. Posílat předem kartáčový otisk k censuře a vyčkávat, až co sdělí censurní úřad, může jen list, u něhož na rychlosti zpravodajství nezáleží, a který na konkurenční schopnost nehledí.

Censura považuje se všude za přítěž tisku a proto také ústavní listiny některých států dávají ji do klatby. Tak na př.

belgická ústava říká, že »censura nesmí býti *nikdy* zavedena«, bulharská »censuru zakazuje«, luxemburská »censuru *pro vždy* zrušuje«, německá (výmarská) prohlásila, že »censura neexistuje«, jugoslávská (vidovdanská) zakazovala *všechna preventivní opatření* a připouštěla censuru jen v době války, švédská ústava zakazuje rovněž *veškerá preventivní opatření* a tiskový zákon ještě výslovně říká, že »preventivní censura neexistuje«.

Naše ústava, jak již vpředu uvedeno, chtěla zaručiti naprostou formální svobodu tisku a ústavodárce, jak o tom svědčí vpředu citovaná důvodová zpráva, považoval ustanovení Šu 113 ú. 1., jednající o svobodě tisku, za závazná pro obvyčejného zákonodárce a tudíž za normu bezprostředně účinnou. Z toho důvodu stanovil za zásady naprosté formální svobody tisku výjimku ve věci předběžné censure, kterou jako výjimku je nutno vykládati restriktivně. Je třeba si všimnouti souvislosti. Ústava v § 113, odst. 1, říká: »Svoboda tisku . . . jsou zabezpečeny. Jest proto v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné censure.« Tato stylisace zavdává podnět k dvojímu výkladu: 1. že preventivní censuru je vůbec možno výjimečně zavést; 2. že uvedená výjimka ze všeobecné zásady formální svobody tisku je stanovena jen proto, aby obvyčejnému zákonodárci nestála v cestě žádná překážka při stanovení omezení svobody tisku v době války nebo nebezpečných nepokojů, jež *právě jen pro tuto dobu* připouští odst. 3., Šu 113.

Ač jsem ještě v podáních na presidia nejvyššího soudu v Brně a nejvyššího správního soudu v Praze, jimiž jsem dával podnět k podání návrhu na přezkoumání zákonů č. 124/33, č. 126/33 a č. 108/33 ústavním soudem, a také v Soustavě čsl. práva tiskového, str. 65, připouštěl dvojí možný výklad ustanovení o předběžné censure, jsem nyní po novém, důkladném prostudování materiálů přesvědčen, že správný je toliko výklad ad 2. uvedený. *Ústavodárce považuje naprostou formální svobodu tisku za závaznou, připravil jen výjimkou o předběžné censure cestu a půdu obvyčejnému zákonodárci k stanovení omezení pro případ války a nebezpečných nepokojů.*

Tomu také nasvědčuje okolnost, že zákon o mimořádných opatřeních ze dne 14. dubna 1920, č. 300/20, kterým byl připravován současně s ústavní listinou a v § 1 používá stejné dikce jako § 113, odst. 3. Slova: »nebo na jeho hranicích«, která v odst. 3. Šu 113 ú. 1. nejsou, vyskytují se však v pozdějším ústavním zákoně č. 293/20. — Uvedený zákon o mimořádných opatřeních preventivní censuru připouští, ale jenom pro případ války nebo zvláště nebezpečných nepokojů.

Ze všeho, co bylo uvedeno, vyplývá, že v normálních dobách je u nás možna jenom censura represivní, která se provádí až po vyjití a rozšiřování tiskopisů. Dobrovolná preventivní censura, jestliže si ji list sám ukládá, je ovšem možna, avšak soudím, že právem odmítají censurní úřady sdělovati

listům, zda obsah je nezávadný nebo zda je třeba některá závadná místa sazby odstraniti, *a to s poukazem na zrušení preventivní censure.*

e) *Omezování kolportáže.* V kapitole: »Svoboda tisku« je vyloženo, že v býv. Rakousku nebyla svoboda rozšiřování pod ochranou ústavních zákonů. Proto také nebyla shledávána závada v tom, když § 23 zákona o tisku, který částečně dosud u nás platí, zakazoval pod trestem: »Choditi s tiskopisy po domech, vyvolávati, rozdávatí a prodávati je mimo místností řádně k tomu ustanovených.« — V době světové války byla ze zákazu učiněna výjimka ve prospěch zvláštních vydání. Po převratu se pak všeobecně prováděla kolportáž všech novin, ovšem protizákonně, a byl-li kdo pro porušení zákazu stíhán, byli to jen komunisté, a to jen výjimečně.

Naše ústava stanoví v § 113 neomezenou formální svobodu tisku. I v důvodové zprávě k ústavní listině se praví, že »pod svobodou tisku jest rozuměti nejen spisy tisknouti, nýbrž i *tištěné věci rozšiřovati.*«

Tomuto stavu však tiskové zákonodárství přizpůsobeno nebylo. Teprve tak zvaným malým tiskovým zákonem č. 126/33 byl dán právní základ pro fakticky již od převratu prováděnou kolportáž. Právní základ tu je, ale jsou z něho učiněny výjimky, které nejsou ve shodě s ústavní listinou.

Paragraf 23. tisk. zák. býv. rak., pokud zakazuje »sbíratí předplatitele a upisovatele, jakož i vyvěšování a vykládání tiskopisů na veřejných místech *bez povolení úřadů*« zůstal v platnosti. Bezpodmínečně je dovoleno donášeti předplacené nebo objednané tiskopisy předplatitelům nebo objednatelům.

Jinak je kolportáž dovolena: 1. u periodických tiskopisů (časopisů); 2. u neperiodických do jednoho tiskového archu (nejde-li o sešity na pokračování); 3. u tiskopisů věnovaných jen potřebám obchodním, živnostenským a společenským.

Ze zásady svobody kolportáže stanoví zákony řadu výjimek. Zemský úřad může zakázati (§ 2 zák. č. 126/33) kolportáž tiskopisů, které přímo nebo nepřímo podvracejí nebo hanobí samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánskou státní formu nebo demokratický řád republiky nebo které hrubě urážejí stud. Podle § 18b) odst. 2. zák. č. 140/34 se rozšiřuje možnost zákazu kolportáže také na tiskopisy, které hoví touze po sensaci nebo pohlavnímu podráždění. Zákaz kolportáže, který podle zákona č. 126/33 zněl jenom na veřejná místa a veřejné místnosti, byl zákonem č. 140/34 rozšířen na rozšiřování v místnostech a stáncích, v nichž se prodávají tabákové výrobky, poštovní ceniny nebo kolky, jakož i v místnostech a stáncích, umístěných v budovách, sloužících veřejné dopravě (na nádražích a pod.).

Volná kolportáž je omezena v § 3 zák. č. 126/33 také věkovou hranicí kolportérů, jejich zdravotním stavem, ochranou

školní mládeže a vojska a možností zákazu v místnostech obecně přístupných (hostincích, kostelích a pod.).

Zákaz kolportáže váže se na určitý charakter časopisu, na určitou skutkovou podstatu, která však o sobě není činem trestným, poněvadž nemá trestní sankce. *Otázku, zda skutková podstata je naplněna, nezjišťuje neodvislý soud, nýbrž správní úřad, který musí poslouchati direktiv vyšších úřadů, případně vlády.* I když připustím, že zjištění charakteru časopisu bylo objektivní, přece jenom nemohu přejíti fakt, že *zjištění se týká doby minulé, kdežto zákaz platí pro budoucnost.* Nikdo nemůže zcela bezpečně předvídat, že časopis by podržel charakter, jaký měl až do zjištění.

Jestliže represe znamená opatření po rozšíření tiskopisu, pak zákaz kolportáže je opatřením preventivním. Možno sice namítnouti, že zákazem kolportáže není znemožněno rozšiřování tiskopisu vůbec, nýbrž pouze jeden způsob rozšiřování, neboť na př. rozesílání poštou a po železnici nemusí býti zakázáno, rovněž ne prodej v časopiseckém podniku. Než tento argument neobstojí. Ústavní listina zaručuje naprostou svobodu rozšiřování a připouští pouze prostředky represivní, t. j. v konkrétním případě pro obsah určitého čísla časopisu, nikoli do zásoby pro pouhé podezření, že snad by časopis mohl býti rázu, o němž zákon mluví.

Argument, že svoboda tisku je zachována, když vůbec tisk může vycházet nebo býti rozšiřován, tedy třeba jen částečně, vyskytl se také v jednom soudním nálezu, ale je nesprávný. Vždyť zákaz kolportáže časopisu, který je odkázán jen na kolportáž, znamená fakticky znemožnění rozšiřování vůbec.

Zákaz rozšiřování určitého čísla časopisu, v němž byl soudem v řádném trestním řízení shledán trestný čin, má ráz represivní a nelze proto s hlediska ústavy proti němu ničeho namítat. Naproti tomu zákaz kolportáže tiskopisu *čísel budoucích* je opatřením preventivním a je v rozporu s formální svobodou tisku v § 113 ú. l. vytčenou.

f) *Odnímání dopravy a výhod.* Pro periodické tiskopisy (časopisy) jsou stanoveny určité sazební výhody při dopravě poštou a po železnici a rovněž dopravní výhody. Jsou to jednak levnější novinové známky, nižší dopravní tarify atd.

Tisková novela 1924 v § 25 (nyní § 14) stanoví možnost odnětí sazebních a dopravních výhod při dopravě poštou a po železnici, byl-li odpovědný redaktor odsouzen v určité době desetkrát podle této novely, t. j. pro delikty proti cti. — To platí i o časopisech, u nichž je podezření, že změnily jméno, aby se vyhnuly odnětí výhod a podle § 4b) zák. č. 140/34 také o všech tiskopisech neperiodických, které mají ráz v § 2 zák. č. 126/33 uvedený.

U tiskopisů periodických (časopisů) je odnětí dopravních a sazebních výhod vázáno na konstatování soudu trestního, že

v době poměrně krátké opětovně byl obsahem tiskopisu spáchán trestný čin rázu uvedeného v § 2 zák. č. 126/33. Odnětí výhod na základě konstatování soudu vysloví ministerstvo vnitra. — *Podotknouti dlužno, že závadný obsah se zpravidla nezjišťuje soudem v trestním řízení, nýbrž jen při objektivním řízení, t. j. sečtou se potvrzené konfiskace.* — Zjištění, zda jde o trestný čin rázu uvedeného v § 2 zák. č. 126/33 uvedeného, bylo by velmi obtížné, neboť skutkové podstaty tam uvedené nemají trestních sankcí a nejsou tedy trestným činem. Podobnost by bylo hledati v zákoně na ochranu republiky.

Administrativní odnětí výhod sazebních a dopravních zakazovala již ústava býv. Rakouska. U nás jde rovněž o administrativní odnímání, třebaže u periodických tiskopisů spolupůsobí soud, ovšem nikoli ve funkci nalézání práva v trestním řízení.

Preventivnost odnětí výhod spočívá v tom, že se ztěžuje nebo znemožňuje rozšiřování tiskopisu z důvodu pouhého podezření, že jeho obsah bude závadný. Poněvadž naše ústava zaručuje naprostou formální svobodu tisku a vylučuje tudíž používání prostředků preventivních, je odnímání výhod tiskopisům protiústavní.

Býv. uher. zákon o tisku, zák. čl. XIV./1914 v § 9 stanoví že pošta a každý podnik veřejné dopravy, který dopravuje poštu, jsou povinny dopravovati *za stejné poplatky* tiskopisy, jejichž rozšiřování není podle § 10 zakázáno. Tento paragraf pak zakazuje rozšiřování tiskopisů, stížených trestním rozsudkem. Tedy na Slovensku a v Podk. Rusi nemohlo dříve odnětí výhod nastati. Zákaz rozšiřování byl tam opatřením represivním. Předpisy tyto byly však zákony č. 126/33 a č. 140/34 změněny.

g) *Zastavení vydávání periodického tiskopisu (časopisu).* Zákazem tiskopisu, jak o něm mluví § 36 a 37 tiskového zákona býv. Rakouska z roku 1862, je míněn zákaz rozšiřování *čísla*, jehož obsahem byl spáchán trestný čin. Zákaz rozšiřování vyslovuje trestní soud. Tu jde o opatření represivní, poněvadž k výroku dochází po vyjití (rozšiřování) tiskopisu a výrok týká se jen onoho čísla.

Zastavení tiskopisu periodického (časopisu) pro budoucnost zavedl § 34 zákona na ochranu republiky. Stanoví se jím, že zjistí-li soud v trestním řízení nebo při potvrzování zabení, že obsahem časopisu byl spáchán některý z vypočtených trestných činů podle zákona na ochranu republiky a že se takové činy v listě opakují a že je se důvodně obávati, že činy takové budou nadále páčány, může vysloviti, že vydávání onoho časopisu může býti zastaveno. Po právní moci onoho nálezu vysloví *úřad* zastavení na tři až šest měsíců, podle toho, jak často vycházel. Vydávání zastaveného časopisu zakládá přečin.

Zastavení vydávání časopisu stanoví také tisková novela 1924 v § 9, odst. 1 a § 11, odst. 4 pro případ, že odpovědný redaktor nebo vydavatel nesplnil povinnost uveřejnění rozsudku nebo prohlášení nebo když povinný nenahradil včas útraty trestního řízení, v obou případech při deliktech proti cti. Zastavení trvá až do splnění povinnosti. Vydávání zastaveného časopisu zakládá přečin.

Zastavení vydávání časopisu podle § 34, byl při něm spolupůsobil soud, není opatřením represivním. Zpravidla nejde o zjištění závadného obsahu (charakteru) časopisu v trestním řízení při stíhání odpovědných osob, nýbrž při potvrzování zabavení, t. j. v řízení objektivním. Je otázkou, zda by zabavení zůstalo v platnosti, kdyby byla současně stíhána odpovědná osoba. Soud také zastavení sám nevyslovuje, nýbrž pouze konstatuje časté zabavení listu pro delikty podle zákona na ochranu republiky. Zastavení vyslovuje správní úřad.

V případě §§ 9 a 11 tiskové novely 1924 sice nařizuje zastavení časopisu trestní soud, avšak zase nejde o opatření represivní, ježto *nejde jen o postižení čísla, jehož obsahem byl trestný čin spáchán.*

Konečně připouští zákaz vydávání časopisu zákon o rozpouštění politických stran, č. 201/33, a to časopisů, které sloužily účelům strany před zastavením činnosti. Zakázáno může být také rozšiřování časopisů strany, jež *jinde sleduje* stejné nebo podobné cíle jako strana u nás rozpuštěná nebo jejíž činnost byla zastavena. Tohoto ustanovení bylo použito proti časopisům cizozemským, ač k zakazu mohlo být použito ustanovení § 10 zák. č. 126/33.

Preventivnost zastavení časopisu lze spatřovati v tom, že se zabráňuje rozšiřování časopisu, který by teprve vyšel a o němž nelze s bezpečností tvrdit, že by obsahoval trestný čin. Podezření samo o sobě stačit nemůže.

Ukázalo se i v praxi, že takový předpoklad je mylný. Na př. když bylo zastaveno »Rudé právo«, počaly vycházeti »Haló noviny«, zřejmě pokračování »Rudého práva« a přec nebylo věcného důvodu k jejich zastavení, ježto se konfiskacím vyhýbaly. Nyní se list ujal a vychází vedle »Rudého práva«.

Závěr. Některá z uvedených opatření preventivních jsou přípustna podle zákona o mimořádných opatřeních č. 300/20 ve znění zákona č. 125/33. Podle těchto zákonů za války nebo tehdy, nastanou-li uvnitř státu nebo na jeho hranicích události, ohrožující zvýšenou měrou celistvost státu, jeho demokraticko-republikánskou státní formu, ústavu neb veřejný klid a pořádek mohou být zavedena tato mimořádná opatření:

§ 10: Státní úřad bezpečnostní může omeziti nebo podrobiti zvláštním podmínkám vydávání a rozšiřování tiskopisů a v krajním případě může jejich vydávání zastaviti. Taktéž může uložit periodickým tiskopisům, vycházejícím nejméně pětkrát týdně, povinnost předkládati povinné výtisky ve lhůtě až dvě hodiny před vydáním, tiskopisům vycházejícím nejméně

tříkrát týdně ve lhůtě až tří hodin, jiným periodickým tiskopisům ve lhůtě až 24 hodin před vydáním. Pro ostatní tiskopisy do šesti tiskových archů může tato lhůta býti stanovena až na tři dny, pro tiskopisy obsáhlejší až na osm dní.

Státní úřad bezpečnostní může dále podrobiti zvláštnímu doзору a podle potřeby zastaviti provozování živností, jež vyrábějí a rozšiřují tiskopisy, jakož i zpravodajských kanceláří, jež neslouží výlučně účelům obchodním. Taktéž může zakázati osobám soukromým držeti tiskařské lisy a jiné přístroje sloužící k rozmnožování spisů, vyobrazení nebo děl hudebních, vyjímajíc psací stroje.

§ 11. Vládou, po případě orgánem od vlády k tomu zmocněným mohou býti vydány výjimečné předpisy... o šíření zpráv, jež by mohly ohroziti veřejný klid a pořádek.«

Tato preventivní opatření ústavní listina (§ 113, odst. 3.) připouští; jsou však vázána na dobu války nebo nebezpečných nepokojů. Zákon o mimořádných opatřeních vyžaduje, aby opatření byla usnesena vládou, schválena presidentem republiky, vyhlášena ve Sbírce zákonů a nařízení a v Úředním listě. Mimořádná opatření mají podle zákona platit tři měsíce.

O bezpečnost státu je tedy pro všechny případy postaráno dostatečně. Tvrzení, že nelze vyhlášovat mimořádná opatření, aby v cizině nebyl vyvolán nepříznivý dojem, neobstojí. V cizině vyvolává nepříznivý dojem, když se vyhláší řada výjimečných zákonů, zejména když tato výjimečná opatření nejsou ani časově omezena a mají tudíž platit trvale.

V býv. Rakousku byla snaha zachovati aspoň formu. Poněvadž k suspensi občanských práv, mezi něž svoboda tisku patřila, bylo třeba vyhlášení stavu obležení nad určitým územím, docházelo někdy k vyhlášení tohoto stavu, na př. nad Prahou. Když na př. vláda chtěla zakročit proti Havlíčkovi, vyhlásila nad Prahou stav obležení. Havlíček přeložil noviny do Kutné Hory, kde stav obležení neplatil a noviny vycházely dále. —

Musíme také zachovávat formu. Jsou-li tu podmínky pro omezení svobody tisku, je tu zákon o mimořádných opatřeních, podle něhož lze přechodně svobodu tisku omeziti.

Bez těchto podmínek nelze formální svobodu tisku omezovat, zejména ne na trvalo, jak se protiústavně několikrát stalo.

Dynamika života a statika súkromného práva.

Dr. Štefan L u b y (Bratislava).

(Zaključenie.)

Na poli pozitívneho statického práva zostávajú teórie konzervatívnejšie, ktoré len cestou voľnejšieho výkladu chcú dosiahnuť väčšej ohebnosti noriem. V Rakúsku v tom ohľade bola nauka