VÝVOJ PRÁVNÍ ÚPRAVY VYDÁVÁNÍ TISKU NA NAŠEM ÚZEMÍ

// Developments in press regulation in the Czech Republic

Olga Pouperová
Univerzita Palackého, Olomouc

ABSTRACT
The article deals with the development of press regulation in the Czech Republic and its historical contexts. The study of the development of institutions of press regulation in various historical periods (athough recent) helps us to understand current press regulation too. Amendments to press law illustrate how the society is changing, while both objective (especially technical and technological) and subjective reasons (especially value system) need to be contrasted.

KEY WORDS
press – periodical press – press law – censorship – colportage – correction – official correction – reply – obligatory printout

1. Úvod

Konkrétní právní úpravy v oblasti vydávání tisku (zejména periodického) vždy názorně odrážejí politickou situaci a společenskou atmosféru dané etapy vývoje a vyjadřují priority zákonodárce. Právní předpisy z oblasti tiskového práva se intenzivně dotýkají politických práv a občanských svobod, neboť regulují realizaci svobody projevu i práva na informace. Právo je zřetelným ukazatelem toho, kolik prostoru je stát ochoten tisku (resp. všem sdělovacím prostředkům) poskytnout. Míra svobody tisku patří i z historických hledisek ke kritériím, jimiž lze hodnotit úroveň společenského zřízení, resp. demokratičnost společnosti, v daném čase a prostoru. Zvláštního významu toto kritérium nabývá ve společnostech, které mají bezprostřední zkušenost s totalitními režimy.

Přestože úprava tiskového práva, resp. právní úprava realizace svobody projevu, je v různých demokratických zemích odlišná a postavená na jiných požadavcích, lze najít i určité společné atributy. Každý stát, ať už feudální či moderní, totalitní či demokratický, je reprezentantem veřejného zájmu a dbá na to, aby realizací svobody projevu, v této souvislosti tedy svobody tisku, nebyly porušovány důležité celospolečenské nebo i individuální zájmy. To, co právní úpravu odlišuje, je otázka, co jsou ony důležité zájmy, které stát hodlá prosazovat a chránit. Změny, které pro český tisk a mediální prostředí vůbec znamenaly skutečnou a snad trvalou demokratizaci a liberalizaci, nastaly až v souvislosti se změnou režimu, po roce 1989. Vznikla soukromá vydavatelství, byl zrušen povolovací režim a svoboda projevu a zákaz cenzury přestaly být prázdnou proklamací.

Vzhledem k obšírnosti tématu nemohu mít ambici jej úplně vyčerpat. Časově jsem jej omezila na období od druhé poloviny 19. století, které je všeobecně považováno za počátek moderního tiskového práva, do roku 1989. Právní úpravě vydávání tisku (zejména

periodického) po roce 1989 se věnuji v jiných svých publikacích (např. Pouperová 2010). V této se tedy vracím k jejím historickým předchůdcům.

Při práci s pojmy budu používat metodu abstrakce. Pro vymezení jednotlivých prvků zákonných definic bude použita metoda analýzy. Příležitostně ke srovnání úpravy vybraných institutů použiji metodu historické mikrokomparace. Využity byly jak primární zdroje (texty právních předpisů), tak zdroje sekundární (odborná literatura dokumentující dobový výklad a aplikaci práva i společenský kontext).

2. Doba habsburské monarchie

V době před vynalezením a rozšířením knihtisku plnila často publicistické úkoly umělecká tvorba. To je rovněž důvodem, proč i umělecká svoboda projevu má být chráněna. Prvními „novináři" v Evropě byli potulní zpěváci, kteří na jarmarcích vyprávěli o aktuálních událostech a komentovali je, poslové a písaři, z ostatních profesí také poštovní úředníci, obchodníci, diplomaté a všichni, kdo měli snadný přístup k informacím. Prvními píšícími „novináři" byli korespondenti knížat, říšských měst a velkých obchodnických domů. Většina bohatých domů si držela svoje kanceláře pro sbírání a rozšiřování zpráv. Tímto způsobem se informace šířily mezi občany, přístup k nim ale měly pouze vyšší, bohatší vrstvy. Vynalezením knihtisku ručně psané noviny nevymizely. Ručně psané noviny nebo letáky se totiž mohou vyhnout cenzuře, informují rychleji a důvěrněji.

O moderním tiskovém právu na našem území se dá hovořit až v souvislosti s revolučním obdobím let 1848–1849, kdy byla mj. císařskou proklamací ze dne 15. 3. 1848 a tiskovým zákonem č. 66 založeným na následných represích zrušena předběžná cenzura.[1] Císařským patentem č. 151/1849 ř. z., o zaručených politických právech, byla pro celou rakouskou část monarchie zaručena svoboda projevu, včetně svobody tisku, a výslovně byla zakázána cenzura. Patent předpokládal vydání zákona o následných represích při zneužívání svobody tisku.[2] Ten byl vydán navazujícím císařským patentem č. 161/1849 ř. z., který lze na danou dobu považovat za liberální (Laštovka 1936: 72). Bachovský režim však svobodě tisku a vůbec veřejnému životu nijak nenahrával a rozvoj svobodné žurnalistiky byl ekonomicky a politicky motivovanými represemi paralyzován. Císařským patentem č. 122/1852 ř. z. byl současně s novým trestním zákonem vydán nový tiskový řád, jímž bylo vydávání tisku výrazně omezováno.

Do poloviny 19. století se tedy tiskové právo omezovalo na předpisy a normy týkající se cenzury a udělování úředních povolení pro vydávání tisku, a vývoj tiskového práva do té doby je tak spojen především s bojem za svobodu tisku. *„Tisk jest jedním z nejdůležitějších prostředků rozvoje kultury, ale poněvadž ho může býti zneužíváno, byl proto hned od původu podrobován značným omezením. Po vzoru církve byla za absolutismu zavedena předběžná (preventivní) censura, tj. nic nesmělo býti vytištěno, dokud to nebylo dříve ve věci přezkoušeno úřadem státním, zda to neohrožuje veřejných zájmů. (Direktivy pro tuto censuru byly v Rakousku vydány nařízením o generální censuře z 22. II. 1975 a censurními předpisy z 10. X. 1810.)"* (Laštovka 1936: 72).[3]

1 Ke starší historii viz např. (Calaitzis 1972: 3–5; Hartmann – Swoboda 1953: 3–5).

2 Obdobná ustanovení byla obsažena také v tzv. březnové, Stadionově ústavě (§ 5), která však nenabyla účinnosti.

3 V chápání významu pojmu cenzura došlo k posunu. V současné době se cenzura předběžná a cenzura následná nerozlišují, resp. nepoužívá se sousloví následná cenzura, neboť předběžnost (preventivnost) je mnohými autory považována za definiční znak cenzury a následné zásahy státních orgánů nejsou považovány za cenzuru, nýbrž za přípustná omezení v mezích čl. 17 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Srov. (Pouperová 2010: 168–171; Bartoň 2009: 1100–1101).

Výrazem posilování svobody tisku tak je právě posun od povolování a cenzury (jakožto forem předběžné kontroly) k následným postihům v případě, že stanovené povinnosti odpovědnými osobami nebyly splněny.

Právě z toho důvodu, že regulace vydávání tisku byla původně motivována především cenzurními důvody, byla právní úprava vydávání periodických i neperiodických tiskovin obsažena ve společných předpisech.

Počátky moderního tiskového práva na našem území bývají datovány k přelomu roku 1862 a 1863, když 17. prosince 1862 byl přijat říšský zákon č. 3/1863 ř. z., o tisku (s účinností od 1. března 1863, dále „zákon o tisku 1863"), který vydávání tisku upravuje už komplexněji, nejen z hledisek cenzurních, a říšský zákon č. 7/1863 ř. z., o řízení trestním ve věcech tiskových, který vyňal řízení o trestních deliktech spáchaných obsahem tiskoviny z působnosti policejních úřadů a založil v této oblasti pravomoci soudů. O tom, co je závadné, už napříště nerozhodoval správní úředník, nýbrž soud. Tento moment je rovněž třeba považovat za významný krok směrem k tiskové svobodě. Pokud už má být zaručená svoboda ze zákonem stanovených (a legitimních) důvodů omezena, pak o tomto omezení má rozhodovat nezávislý soud, nikoli „vládní" úředník.

Svoboda tisku, zákaz koncesního systému a zákaz cenzury byly zakotveny také na ústavní úrovni státním základním zákonem č. 142/1867 ř. z. (čl. 13).

Podle účelu uložených povinností rozlišuje A. Mirička tiskové právo policejní, přičemž takto označuje souhrn právních předpisů a právních norem, které mají zamezit zneužití tiskové svobody, tiskové právo trestní, za něž považuje souhrn právních norem, jež zakotvují skutkové podstaty tiskových deliktů (deliktů spáchaných prostřednictvím tisku nebo v souvislosti s vydáváním tisku – podle toho rozlišuje tiskové delikty obsahové a tiskové delikty pořádkové), a tiskové právo procesní, do něhož zahrnuje procesní právní normy, které upravují trestní řízení o trestných činech spáchaných tiskem nebo v souvislosti s vydáváním tisku, dále normy upravující zabavení tisku a řízení o tiskových urážkách (Miřička 2002: 901–917). Obdobně dělí J. Pošvář tiskové právo na tiskové právo živnostenské (souhrn právních norem, jež upravují výrobu a prodej tiskovin), tiskové právo policejní (právní normy o preventivních opatřeních proti zneužívání tisku) a tiskové právo trestní (skutkové podstaty tiskových deliktů) (Pošvář 1947: 12). Přestože citovaný zdroj pochází z pozdější doby, použít se dá i na právní úpravu vydávání tisku z doby monarchie, a s určitými korektivy také na tiskové právo 21. století.

Zákon o tisku 1863 upravuje vydávání tisku periodického i neperiodického. Zákon se vztahoval na „spisy tištěné", čímž se rozuměly nejen spisy vyrobené tiskařským lisem, nýbrž i na jiné plody literatury a umění rozmnožené jakýmikoli prostředky mechanickými nebo chemickými,[4] přičemž z působnosti zákona byly vyloučeny tiskoviny úřední, vydané státními nebo zemskými orgány (§ 4 zákona o tisku 1863). Za tiskoviny se dle judikatury považovaly např. i proklepy vyhotovené na psacím stroji (tj. nikoli vytištěné); za místo tisku se pak považuje to místo, kde byly proklepy vyhotoveny, za tiskaře vyhotovitel a za nakladatele ten, kdo soustřeďoval „odbyt proklepů obecenstvu".[5]

Tiskoviny mohl vydávat a prodávat každý sám, a to ve svém obydlí nebo v jiné místnosti k tomu určené. Před otevřením takové místnosti, resp. před zahájením této činnosti, musel být vydavatelský záměr oznámen úřadu bezpečnosti (§ 3 zákona o tisku 1863).

4 Podle uherského tiskového zákona z roku 1848 výslovně dokonce i výrobky rozmnožené fonografem, srov. (Laštovka 1936: 72).

5 Zm. I 588/25, Sb. 2139 (Hrabánek 1928: 8).

Právo tiskoviny nabízet mimo své obydlí nebo místnost k tomu určenou, zejména nabízet při podomních pochůzkách, rozdávat, vyvolávat, přibíjet nebo vyvěšovat (tzv. právo kolportáže), však podléhalo zvláštnímu povolení vydanému úřadem bezpečnosti (§ 23 zákona o tisku 1863). Už koncem 19. století však toto povolení bylo v podstatě nárokové, a tedy jen formální. Povolení k prodeji periodických tiskovin, pokud šlo o tiskoviny tuzemské, nemohlo být odepřeno tomu, kdo byl podle živnostenského řádu oprávněn k samostatnému provozování živnosti. Odňato toto povolení mohlo být jen z těch důvodů, pro které mohlo být odňato dle živnostenského řádu povolení k provozování svobodné živnosti (§ 3 zákona o tisku 1863 ve znění po novelizaci provedené zákonem č. 161/1894 ř. z.). Tehdejší zákon rovněž výslovně počítal s prodejem tiskovin prostřednictvím automatů. V takovém případě byl součástí povolení i jmenný seznam tiskovin k prodeji prostřednictvím automatů určených. Úplně bylo povolování kolportáže zrušeno na počátku 20. století (nařízením č. 215/1914 ř. z.).

Ve speciálním ustanovení pak bylo upraveno právo vydávat a prodávat tiskoviny periodické (§ 10 zákona o tisku 1863). *Periodickým tiskem* dle říšského tiskového zákona byl tisk, který vycházel alespoň jednou měsíčně, třeba i s nestejnou periodicitou. Za periodický tisk se nepovažovala tiskovina, jež byla vydávána po částech, ale obsahově tvořila jediný celek.[6] Říšský zákon o tisku 1863 rovněž výslovně stanovil, na rozdíl od tiskového zákona[7] účinného v současnosti, že za obsah periodického tisku se považují i všechny přílohy, pokud se neprodávají samostatně. Vymezení, co vše je obsahem periodického tisku, je významné zejména pro stanovení rozsahu odpovědnosti příslušného subjektu za obsah tiskoviny.[8] Záměr vydávat periodický tisk musel být *oznámen státnímu zástupci a státnímu úřadu bezpečnosti okresu,* příslušnému dle zamýšleného místa vydávání (§ 10).

Zákon rovněž ukládal vydavateli povinnost složit *kauci*. Kauce se vyžadovala u periodického tisku, který vycházel s periodicitou více než dvakrát za měsíc a v němž se, třeba jen okrajově, psalo o záležitostech politických, náboženských nebo společenských. *„Kauci položiti povinen jest každý vydavatel spisu periodického, kterýž vychází častěji nežli dvakrát za měsíc, a v kterém, i třeba jen vedlé, rozbírají se politické příběhy denní nebo se v něm píše o denních záležitostech politických, náboženských nebo společenských“* (§ 13). Povinnost složit kauci se netýkala vydavatelů periodického tisku vědeckého nebo odborného a vládních periodik (§ 13). Kauce představovala právní nástroj, jenž měl odradit od porušování zákona obsahem periodického tisku. Pokud byla některá z odpovědných osob za obsah periodického tisku odsouzena pro zločin nebo přečin, bylo vysloveno úplné nebo částečné propadnutí kauce (§ 35 zákona o tisku 1863).

Oprávnění vydávat periodický tisk tedy bylo v době rakouského císařství založeno stejně jako dnes oznámením příslušnému úřadu.[9] V případě, že oznámení bylo bezvadné – obsahovalo stanovené údaje a byla složena kauce (pokud šlo o periodický tisk, u nějž byla dle zákona kauce vyžadována) –, úřad nemohl vzniku oprávnění zabránit.

6 Srov. a contrario § 1 odst. 1 zákona č. 37/1995 Sb., o neperiodických publikacích: „*Pro účely tohoto zákona neperiodické publikace jsou rozmnoženiny literárních, vědeckých a uměleckých děl určené k veřejnému šíření, které jsou vydávány jednorázově, popřípadě nejvýše jednou ročně anebo po částech i častěji, tvoří-li obsahově jeden celek.“*

7 Zákon č. 46/2000 Sb., o právech a povinnostech při vydávání periodického tisku (tiskový zákon), dále též „tiskový zákon 2000“.

8 Tiskový zákon 2000 sice výslovně nestanovuje, že přílohy se považují za součást periodického tisku, ale příslušná zákonná ustanovení jsou v tomto smyslu vykládána, a za obsah periodického tisku se považuje vše, co je v periodickém tisku obsaženo nebo společně s periodikem distribuováno (§ 4 tiskového zákona 2000).

9 Srov. ust. § 7 tiskového zákona 2000 o evidenci vedené Ministerstvem kultury ČR.

Říšský zákon o tisku 1863 dokonce stejně jako tiskový zákon 2000 upravoval jako ochranu před nečinností fikci, že pokud ve lhůtě osmi dní neuvědomil oznamovatele, že oznámení jako bezvadné přijal, mohl vydavatel po uplynutí této lhůty vydávání periodického tisku v oznámení uvedeného zahájit.

Údaje, které musel budoucí vydavatel oznamovat podle říšského zákona o tisku 1863, se nijak zásadně nelišily od těch, jež vyžaduje oznámit Ministerstvu kultury ČR tiskový zákon 2000.[10] Ve výčtu požadovaných údajů se však projevuje např. skutečnost, že tehdy bylo běžné, že vydavatel a nakladatel mohly být *de facto* i *de iure* odlišné osoby. Vydavatelem podle říšského zákona o tisku byla osoba, která periodický tisk vytvořila sama nebo podle „vlastního scénáře" prostřednictvím třetích osob *(„... má ... toho vůli, spisy, které zdělal buď sám neb které zdělal dle svého rozvrhu samostatného přičiněním jiných...")*. Nakladatele říšský zákon sice nedefinuje, ale pojem byl interpretován tak, že jde o osobu, na jejíž náklady byl periodický tisk vydán. Tiskový zákon 2000 vydavatelem rozumí *fyzickou osobu nebo právnickou osobu, která vydává periodický tisk* (§ 2 písm. b) tiskového zákona 2000), přičemž vydáváním periodického tisku je *činnost vydavatele, při které na svůj účet a na svou odpovědnost zajišťuje jeho obsah, vydání a veřejné šíření* (§ 2 písm. c) tiskového zákona 2000). Pojem na svůj účet by měl být vykládán tak, že jednající osoba jedná na svůj náklad, že si sama hradí své výdaje spojené s činností a nese i riziko finanční ztráty („nakladatel"); vedle nákladů však zahrnuje „na svůj účet" i zisk. Současné pojetí vydavatele periodického tisku je tedy širší, než jak byl pojímán říšským zákonem o tisku 1863, když podle tiskového zákona 2000 vydavatel musí být zároveň nakladatelem.

Dalším podstatným rozdílem je institut *odpovědného redaktora*. Vydávání periodického tisku, ostatně tak jako každá činnost ve společnosti, musí být přičitatelné určitému subjektu, který ponese odpovědnost za dodržování všech stanovených pravidel. Právní odpovědnost je institut, kdy z porušení primárních právních povinností vznikají sekundární povinnosti, tj. povinnosti, jež by nebyly vznikly, kdyby byla primární povinnost řádně splněna. Byla-li porušena právní povinnost, je subjekt, jemuž byla povinnost uložena, povinen vedle splnění oné primární povinnosti provést také opatření k nápravě protiprávního stavu, který vznikl tím, že původní povinnost byla opomenuta, nebo není-li opatření k nápravě dostačující nebo již není vůbec možné, je odpovědný subjekt povinen nést sankci.

Identifikace odpovědného redaktora (jménem a místem bydliště) byla jedním z povinných údajů, jež musely být uvedeny na každém výtisku periodika. Odpovědným redaktorem mohl být pouze státní občan, který byl svéprávný, bydlel v místě, kde periodický tisk vycházel, a nebyl vyloučen z volitelnosti do obecního zastupitelstva pro spáchání trestného činu (§ 12). Vydavatel měl při volbě odpovědného redaktora zachovat největší možnou pečlivost a opatrnost. *„Ustanoví-li osobu nezdatnou, ručí za škodu."* [11]

Tiskový zákon 2000 institut odpovědných redaktorů nezná, veškeré povinnosti týkající se obsahu (např. povinnost uvádět povinné údaje, uveřejnit odpověď, dodatečné sdělení či oznámení v naléhavém veřejném zájmu) tiskový zákon 2000 ukládá vydavateli a odpovědnost za veškerý obsah periodického tisku (s výjimkou obsahu reklamy a inzerce, pokud nejde o reklamu či inzerci samotného vydavatele) nese právě vydavatel (§ 4 tiskového zákona 2000). Odpovědnost vydavatele periodického tisku je odpovědností objektivní. Vydavatel právně odpovídá za obsah tiskoviny nezávisle na tom, zda

10 § 7 odst. 1 tiskového zákona 2000.

11 Rv II 822/24, p. r. 92/25 (Hrabánek 1928: 13).

učinil např. nějaká vnitroredakční opatření, aby určitý obsah nebyl publikován, nebo naopak zda vůbec měl informace o tom, co k publikaci připravuje.

Kvalitativní požadavky na obsah tisku zákon o tisku 1863 nestanovoval, ty vyplývaly z obecných trestněprávních předpisů.[12] Zákon o tisku však zvlášť výslovně zaručoval, že nikdo nemůže být potrestán za to, že v tisku uveřejnil pravdivé informace z jednání říšské rady nebo říšského sněmu (§ 28 odst. 4 zákona o tisku 1863).

V podstatě komplexní odpovědnost za obsah periodického tisku nesl odpovědný redaktor (§ 32 zákona o tisku 1863). Jeho presumované zavinění spočívalo v zanedbání řádné péče, při jejímž náležitém dodržování by inkriminující článek či zpráva do tisku vůbec nebyly přijaty. Této odpovědnosti se redaktor nemohl zprostit ani ohrazením, ani prohlášením třetí osoby, že na sebe odpovědnost přebírá.

Vedle odpovědného redaktora, který byl odpovědný za celý obsah tiskoviny, nesl odpovědnost za své články či zprávy rovněž autor („spisovatel") (§ 29 zákona o tisku 1863). V omezené míře byl v souvislosti s vydáváním tisku odpovědný také vydavatel či nakladatel. Pokud bylo kvůli obsahu tiskoviny zahájeno soudní řízení a hned při prvním soudním jednání nepojmenovali autora inkriminovaného obsahu, odpovídali namísto autora spolu s odpovědným redaktorem také vydavatel a nakladatel (§ 30 zákona o tisku 1863). Jejich odpovědnost nastupovala subsidiárně a byla založena na zanedbání „povinné pečlivosti" znát identifikaci autorů, kteří publikují v tiskovině, již vydávají.

Odpovědný za opominutí povinné péče byl též majitel tiskárny, v níž byla vytištěna tiskovina trestného obsahu. Jeho odpovědnost jakožto distributora tiskoviny byla dána, pokud byla tiskovina rozšiřována způsobem v zákoně zakázaným nebo pokud byla tiskovina rozšiřována i přes soudní zákaz nebo pokud vědomě rozšiřoval tisk zabavený nebo na vydání tiskoviny nebyly uvedeny povinné údaje nebo bylo zřejmé, že tyto údaje jsou nepravdivé (§ 31 zákona o tisku 1863). Účelem povinných údajů bylo zjištění jména a bydliště odpovědných osob, aby v případě trestního stíhání byl umožněn rychlý a bezpečný zákrok.[13] Aby nebylo možné se odpovědnost vyhnout vynecháním povinných údajů, zákon pro případ, že nebyly uvedeny nebo byly zjevně nepravdivé, přenesl odpovědnost na tiskaře.

Říšský zákon o tisku 1863 zakotvil rovněž povinnost odvádět *povinné výtisky* („povinné exempláře") (§ 17 a § 18). Účelem bylo především umožnit nebo usnadnit dohled na obsahem šířených tiskovin (tiskoviny se odevzdávaly mj. státnímu zástupci a policejnímu ministerstvu, a to dřív než bylo započato s jejich šířením), ale také zajistit archivaci z důvodů kulturních (proto se povinné exempláře odevzdávaly také dvorské knihovně, univerzitním a zemským knihovnám). Povinnost byla na rozdíl od dnešní úpravy, kdy povinný výtisk odvádí vydavatel, uložena primárně nakladateli, sekundárně (nebyl-li nakladatel v rozporu s ustanoveními o povinných údajích uveden nebo byl-li nakladatelem subjekt zahraniční) tiskaři, resp. majiteli tiskárny.

Zákon rovněž pro „periodické spisy" upravoval institut *opravy* (§ 19 zákona o tisku 1863), který představuje specifický prostředek ochrany reputace a na nějž v tiskovém zákoně 2000 navazuje institut *práva na odpověď* (§ 10 tiskového zákona 2000).[14] Kdo byl dotčen zprávou uveřejněnou v periodickém tisku, byl oprávněn žádat uveřejnění opravy. V opravě mohly být uvedeny pouze skutečnosti, jež opravovaly nebo vyvracely skutečnosti

12 Uplatňována v této souvislosti byla odpovědnost např. za zločiny velezrady, urážky císařského veličenstva, urážky členů císařského domu nebo rušení veřejného pokoje, trestní zákon č. 117/1852 ř. z., o zločinech, přečinech a přestupcích.

13 Zm I 720/26 Sb. 2638 (Hrabánek 1928: 11).

14 Podrobněji viz Pouperová 2006b: 113 – 117.

obsažené v uveřejněné zprávě. Stejně jako v případě práva na odpověď dle tiskového zákona 2000 mohla oprava reagovat pouze na skutková tvrzení, nikoli na hodnotící úsudky.[15] Oprava musela být uveřejněna v nejbližším vydání následujícím po žádosti a stejným způsobem z hlediska působení na čtenáře *(„zcela týmž způsobem, jak byl vytištěn článek, ježto se má opraviti, jak co se týče místa, kde se má oprava vytisknouti, i co se týče písma (liter)“,* § 19 odst. 1 zákona o tisku 1863*)*.

Významným rozdílem ve srovnání s institutem práva na odpověď dle tiskového zákona 2000 je, že o opravu mohla žádat nejen soukromá osoba, nýbrž také úřad (úřední oprava). Zatímco odpověď dle tiskového zákona 2000 je tedy specifickým prostředkem ochrany výlučně osobnostních práv osob dotčených mediálním sdělením, oprava dle povahy konkrétního případu směřovala buďto k ochraně osobnostních práv dotčených osob, nebo k ochraně reputace úřadů. Oprava musela být uveřejněna zdarma; u opravy, o níž žádala soukromá osoba, však jen do rozsahu dvojnásobku opravované zprávy, nad tento dvojnásobný rozsah bylo uveřejnění opravy zpoplatněno stejnou sazbou jako inzeráty.

Dalším podstatným rozdílem bylo oprávnění státního zástupce prostřednictvím bezpečnostního úřadu pozastavit vydávání periodického tisku z toho důvodu, že povinnost uveřejnit opravu nebyla splněna. Paralelně měla dotčená osoba také možnost obrátit se na soud, jenž mohl vydávání periodického tisku rovněž pozastavit, ale také uložit odpovědnému redaktorovi pokutu za nesplnění povinnosti uveřejnit opravu. Tiskový zákon 2000 sice také poskytuje právu na odpověď soudní ochranu, osoba dotčená mediálním sdělením se však může u civilního soudu domáhat pouze vyslovení povinnosti vydavatele odpověď uveřejnit, sankční oprávnění však soud ani jiný státní orgán nemá.

Vedle opravy a úřední opravy zákon o tisku 1863 upravoval předchůdce dnešního institutu *oznámení v naléhavém veřejném zájmu*, a to povinnost vydavatele, *aby přijal vynesení, kteréž mu úřad k tomu konci pošle, by v obecnou známost byla uvedena* (§ 20 odst. 1 zákona o tisku 1863). Týkal se však jen periodických tiskovin, v nichž se uveřejňovaly inzeráty (návěští), a úřad za otištění takového sdělení musel zaplatit sazbu stanovenou pro „obyčejné“ inzeráty. Úřední sdělení byla redakce povinna uveřejnit na žádost úřadu bez dalších podmínek (zejména bez posuzování, zda jde o důležité a neodkladné oznámení v naléhavém veřejném zájmu[16]).

Dále zákon také upravoval povinnost redaktora zdarma na první stránce uveřejnit všechny výnosy a nálezy trestního soudu týkající se obsahu některého periodického tisku (§ 20 odst. 2 zákona o tisku 1863).

Oprava i „sepsání“ podle § 20 zákona o tisku 1863 byla sdělením žadatele o uveřejnění takového sdělení. Uveřejněna musela být *„bez všeliké změny“*, aniž by redakce sdělení žadatele přeformulovala, vložila do něj svůj text nebo některou část sdělení žadatele vynechala (§ 22 odst. 1 zákona o tisku 1863). *„Odpovědný redaktor není oprávněn, natož povinen, aby části opravy, nevyhovující podmínkám § 19, vyloučil a jen zbytek uveřejnil.“* [17] Zákon rovněž výslovně zakazoval, aby v tomtéž vydání, v němž je uveřejněna oprava nebo sdělení ve smyslu § 20 zákona o tisku 1863, redakce připojila nějaké připomínky či komentáře. Naopak z tiskového zákona 2000 zákaz takového redakčního prohlášení

15 K rozlišování hodnotících soudů a skutkových tvrzení viz např. nález Ústavního soudu ČR ze dne 15. 3. 2005, sp. zn. I. ÚS 367/03, dostupný z http://nalus.usoud.cz/Search/Search.aspx (17. 3. 2012).

16 Srov. § 6 tiskového zákona 2000.

17 Zm I 393/24 Sb. 1693 (Hrabánek 1928: 17).

nelze dovodit a s ohledem na to, že vydavatelé periodického tisku mají postavení soukromých osob, mohou tedy činit vše, co jim zákon nezakazuje.[18]

3. Doba první republiky

Zákon o tisku 1863 měl být po vzniku samostatného československého státu nahrazen novým tiskovým zákonem; v novelizované podobě však na základě recepční normy zůstal součástí i československého právního řádu.[19]

Prvorepublikové tiskové právo bylo založeno na svobodě projevu a zákazu (předběžné) cenzury a z hlediska pramenů vedle zákona o tisku 1863 doplněno zákonem č. 300 /1920 Sb. z. a n., který pro určité situace předpokládal dočasné pozastavení občanských svobod včetně svobody tisku, zákonem na ochranu republiky (zákon č. 50/1923 Sb. z. a n.), který upravoval přečin nedovoleného zpravodajství, zákonem o tiskových urážkách (zák. č. 124/1924 Sb. z. a n., o změně příslušnosti trestních soudů a odpovědnosti za obsah tiskopisu ve věcech křivého obvinění, utrhání a urážek na cti) a zákonem o ochraně cti (zák. č. 108/1933 Sb. z. a n.). Recipovaný zákon o tisku byl pak výrazněji novelizován tzv. malými tiskovými zákony, zákonem č. 126/1933 Sb. z. a n. a zákonem č. 140/1934 Sb. z. a n., které upravovaly především kolportáž a případy, kdy mohla být kolportáž tiskoviny pro obsah odporující hodnotovým principům první republiky zakázána. Tato pravomoc byla přiznána správním úřadům, ani minimální součinnost soudů zákon ve většině případů nevyžadoval. Tzv. malé tiskové zákony reagovaly na sílící radikalismus ve společnosti, částečně podnícený hospodářskou krizí, a vzrůstající nebezpečí ze strany nacistického Německa. Zákon č. 131/1936 Sb., o obraně státu, už umožňoval v době branné pohotovosti státu nařídit mimořádná opatření, včetně zákazu zveřejňovat určité informace (§ 39 zákona č. 131/1936 Sb.).[20]

Svoboda tisku a zákaz (předběžné) cenzury byl zaručen na ústavní úrovni; § 113 odst. 1 ústavní listiny z roku 1920[21] stanovoval, že *„svoboda tisku, jakož i právo klidně a beze zbraně se shromažďovati a tvořiti spolky jsou zabezpečeny. Jest proto v zásadě nedovoleno podrobovati tisk předběžné censuře...“* Podle důvodové zprávy k ústavní listině 1920 svoboda tisku zahrnuje rovněž svobodu tištěné informace rozšiřovat veřejnosti. *„Svobodou tisku dlužno rozuměti nejen právo tisknouti, nýbrž i tištěné věci rozšiřovati.“* [22]

Říšský zákon o tisku 1863, jak již bylo uvedeno výše, kvalitativní požadavky na obsah tisku nestanovoval. Ty vyplývaly z relevantních ustanovení trestněprávních předpisů. Podle recipovaného zákona o tisku mohla být zakázána kolportáž tiskoviny, jež přímo nebo nepřímo podvracela nebo hanobila samostatnost, ústavní jednotnost, celistvost, demokraticko-republikánskou státní formu nebo demokratický řád ČSR nebo která hrubě urážela stud, která ohrožovala veřejný klid a pořádek zejména svým nepravdivým obsahem nebo obsahem pravdu zkreslujícím (pravdu zkrucujícím). Zakázat kolportáž tiskoviny byl oprávněn zemský úřad. Pokud šlo o tiskovinu neperiodickou, její vydávání byl oprávněn zakázat také státní bezpečnostní úřad. Zákaz kolportáže musel být stanoveným způsobem vyhlášen (§ 2 zákona č. 126/1933 Sb. z. a n.). Zákaz se tedy netýkal samotného vydání tiskoviny, nýbrž šíření tiskoviny (bezplatného rozdávání, prodávání dům

18 Čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.

19 Recepce podle zákona č. 11/1918 Sb. z. a n., o zřízení samostatného státu československého.

20 Srov. (Končelík – Večeřa – Orság 2010: 27–35).

21 Zákon č. 121/1920 Sb. z. a n., kterým se uvozuje ústava Československé republiky.

22 Sněmovní tisk č. 2421/1920, Národní shromáždění československé 1918–1920, dostupné z http://www.psp.cz/eknih/1918ns/ps/tisky/T2421_03.htm (17.3.2012).

od domu nebo na veřejných místech a ve veřejných místnostech nebo donášky předplacených nebo objednaných tiskopisů předplatitelům nebo objednatelům, ve smyslu § 1 zákona č. 126/1933 Sb. z. a n.).

Podobná omezení se vztahovala i na tiskoviny cizozemské. Pokud neperiodické tiskoviny měly nevhodný obsah dle § 2 zákona č. 126/1933 Sb. z. a n., ministerstvo vnitra po dohodě s ministerstvem zahraničních věcí mohlo zakázat jeho dopravu poštou a po železnici, případně i úplně zakázat jeho dovoz nebo jinou dopravu do republiky.

Zákaz šíření periodických tiskovin vydaných v zahraničí mohl být vysloven, pokud trestní soud rozhodl, že byl obsahem periodika spáchán trestný čin. Tento zákaz měl časově omezenou platnost, podle zákona ne delší než dva roky.

S ohledem na hodnoty společnosti první poloviny 20. století, kterou lze dnešními měřítky považovat za relativně prudérní, se některá omezení vztahovala také na tzv. nemravné tiskoviny ohrožující mládež, za něž se podle zákona považovaly tiskoviny, jež byly způsobilé vážně ohrozit přirozený pohlavní vývoj nebo pohlavní život mládeže nebo vážně rozvracet mravní vývoj mládeže tím, že v ní budí sklon ke zločinnosti nebo k surovosti (§ 5 zákona č. 126/1933 Sb. z. a n.). Pro takové nemravné tiskoviny měl být vysloven zákaz šíření mezi osobami mladšími 18 let; nesměly být osobě mladší než osmnáct let prodány, nabídnuty ke koupi nebo jinak zpřístupněny ani vystavovány takovým způsobem, který činí jejich závadný obsah přístupným i osobám mladším 18 let. Pokud byl úředně shledán obsah tiskoviny nemravným ve výše uvedeném smyslu, nejen že nesměly být vůbec šířeny osobám mladším 18 let, ale také distribuce osobám dospělým byla omezena a některé způsoby distribuce byly zakázány. Zakázáno bylo sbírat dům od domu objednávky na takové tiskoviny, dům od domu, na veřejných místech nebo ve veřejných místnostech je prodávat nebo bezplatně rozdávat a také prodávat je prostřednictvím automatů.

O zákazu šíření rozhodovalo ministerstvo školství a národní osvěty na návrh úřadů, korporací nebo organizací, které pečovaly o mládež nebo výchovu lidu a jimž tuto inciativu přiznalo vládní nařízení. Zakázáno přitom takto mohlo být šíření tiskovin již vydaných, ale také tiskovin, jež teprve měly být v budoucnu vydány za předpokladu, že šlo o dílo vydávané v sešitech, jehož obsah je odjinud znám, nebo o periodický tisk nebo sbírku samostatných děl, které trvale a vážně ohrožují statky přirozený pohlavní nebo mravní vývoj mladistvých a jejichž šíření už dříve bylo alespoň dvakrát zakázáno, nebo pokud šlo o periodický tisk, který uveřejňuje častěji oznámení týkající se pohlavních styků a způsobem, jakým byla sepsána, jsou „*způsobilá vzbuditi pohoršení neb uraziti stud*“, a ani na výzvu ministerstva vydavatel nezměnil jejich povahu (§ 8 zákona č. 126/1933 Sb. z. a n.).

Pokud byl odpovědným redaktorem člen Národního shromáždění, nevztahovala se na něj v tomto ohledu imunita a za delikty spáchané v souvislosti s vedením tisku mohl být stíhán i bez souhlasu komory (§ 24 odst. 2 ústavní listiny z roku 1920).

Jak je patrné, o výše uvedených zákazech, které představovaly omezení svobody tisku, nerozhodovaly tehdy nezávislé soudy, ale správní úřady podléhající vládě. Zákony přitom umožňovaly, aby zákaz byl vysloven nikoli jen jako sankce následující porušení stanovených povinností, nýbrž ve stanovených případech také preventivně.

Zákonem č. 126/1933 Sb. z. a n. byla novelizována také ustanovení o tiskové opravě (§ 11 a násl.). Redakce zřejmě neměla posuzovat pravdivost požadované opravy a neměla právo odepřít uveřejnění opravy s odůvodněním, že v ní obsažená tvrzení jsou nepravdivá. V odpovědi ministra spravedlnosti Dérera na interpelaci senátora Base se uvádí. *„Nezastírám si ... nevítaných důsledků, které plynou z dosavadní úpravy tiskové opravy v tom směru, že nepravdivou opravou mohou býti opravovány i zprávy pravdivé. Důsledky tyto*

byly sice při uzákonění tiskové novely č. 126/1933 Sb. z. a n. známy, jak je patrné z § 17 téže novely, než otázka, zda by tisková novela neměla býti v tomto směru přece jen revidována, zasluhuje plné úvahy. Ovšem muselo by se to státi takovým způsobem, že by bylo vyloučeno svévolně oddalovati uveřejnění tiskové opravy pravdivé." [23, 24]

4. Období druhé světové války

Nacistická okupace zlikvidovala svobodu projevu nejprve fakticky, v roce 1941 pak i formálně vládním nařízením č. 175, o úpravě poměrů v českém tisku, které zakotvovalo oprávnění ministerské rady v oblasti tisku, včetně povolovací pravomoci k zakládání a vydávání nových tiskovin, k ustanovení šéfredaktorů, vedoucích redaktorů a odpovědných redaktorů, změny v úpravě tiskovin, dokonce i k dobrovolnému zastavení vydávání tiskoviny; kromě toho bylo předsednictvo ministerské rady dle jmenovaného nařízení oprávněno určovat termíny vydání tiskovin, určovat jejich rozsah nebo stanovit náklad (§ 1 vládního nařízení č. 175/1941 Sb. z. a n.). Vydavatelé tiskovin byli podle uvedeného vládního nařízení povinni vést v souladu se směrnicemi vydanými předsednictvem ministerské rady přesné záznamy o každé tiskovině a na vyzvání předsednictvu ministerské rady oznamovat údaje potřebné k provádění nařízení (§ 2 vládního nařízení č. 175/1941 Sb.).

5. Období po druhé světové válce do roku 1989

Zákon č. 101/1947 Sb., o postavení redaktorů a o Svazech novinářů, jako první právní předpis obsahoval legální definici pojmu *redaktor*. Redaktorem byl zaměstnanec zpravodajského nebo časopiseckého podniku nebo zařízení, jenž jako hlavní povolání vykonává duševní činnost za tím účelem, aby myšlenky, vyjádřené slovem nebo obrazem, jeho vlastní nebo cizí, vyšly tiskem v redakční části tiskopisu nebo byly projeveny zvukovou reprodukcí (§ 1 zák. č. 101/1947 Sb.). Institut odpovědného redaktora zákon nahradil *odpovědným zástupcem listu*.

Jako podmínky pro to, aby se osoba mohla stát redaktorem, zákon stanovil československé státní občanství, minimální věk 21 let, pasivní volební legitimaci *(„není vyloučen ze stálých seznamů voličských")*, praxi na pozici redaktorského čekatele v délce alespoň šesti měsíců, která mohla být dle rozhodnutí novinářského svazu nahrazena dopisovatelstvím, externí spoluprací nebo jiným způsobem rovnocenným řádné čekatelské praxi, a bezúhonnost.

Zákon rovněž zřídil novinářské samosprávné korporace – *Svaz českých novinářů* a *Sväz slovenských novinárov* a pro celé území Československé republiky *Ústřední svaz československých novinářů* se sídlem v Praze. Úkolem obou svazů bylo zastupovat a hájit ideové a materiální zájmy tisku a zájmy členů. Svazy byly podle zákona povinny např. hájit ústavně zaručené svobody, pečovat o to, aby bylo umožněno demokratické, svobodné

23 Odpověď ministra spravedlnosti na interpelaci senátora dr. Otakara Base v záležitosti tiskových oprav imunizovaných řečí (tisk 102/3, Senát Národního shromáždění R. čs. r. 1936, IV. volební období, dostupné z http://www.senat.cz/informace/z_historie/tisky/4vo/tisky , 17.3.2012). Odpověď ministra se především vztahuje k informacím, že v poslední době v důsledku novely ustanovení § 13 tiskové novely č. 126/1933 Sb. z. a n. se množí žádosti o opravu zpráv z jednání Národního shromáždění a prohlášení poslanců NS, jež jsou kryta imunitou. Podle odpovědi ministra však byly tyto informace nepravdivé a následně odůvodňuje takový výklad zákona o tisku, který redakci neumožňuje odepřít otištění opravy jen z toho důvodu, že oprava reaguje na zprávu o prohlášení poslance Národního shromáždění.

24 Ust. § 17 zákona č. 126/1933 Sb. z. a n., na které odpověď ministra odkazuje, zakotvuje právo majitele periodického tisku, v němž byla uveřejněna oprava, která se ukázala nepravdivou, požadovat po opravujícím zaplacení poplatku za uveřejnění opravy a náhrady skutečné škody, která majiteli tisku z uveřejnění tiskové opravy vzešla.

a spolehlivé zpravodajství, pečovat o to, aby členové svazů řádně plnili své povinnosti plynoucí z jejich poslání a odpovědnosti vůči veřejnosti. Tato ustanovení však nebyla platná dlouho.

Vyhláška ministerstva informací č. 1144/1948 Ú. l. znovu zavedla povolovací režim. Z iniciativy KSČ byl již před Únorem (1948) zřízen orgán cenzury tisku, jímž byl speciální kontrolní odbor ministerstva informací a osvěty. V září 1948 pak vznikla Kulturní rada, po jejím zániku prováděl řízení a kontrolu tisku tiskový odbor Ústředního výboru KSČ, kterému bylo uloženo *„ ... dodávat politické direktivy všemu tisku, dirigovat nejen stranický tisk, ale i mimostranický tisk druhých stran“* (Malý 2001: 6). Od listopadu 1950 působili tzv. dohlížecí redaktoři ÚV KSČ a od roku 1951 pak cenzurní redaktoři. Lektorská rada ÚV KSČ dohlížela jednak na vydávání publikací, jednak na knihy přístupné v knihovnách, kde zasahovala proti „politicky závadným autorům“ (Malý 2001: 6).

Usnesením č. 17/1953 sice vláda zřídila Úřad tiskového dohledu, jenž pak v roce 1954 přešel pod ministerstvo vnitra jako Hlavní správa tiskového dohledu, přesto úsek cenzury zůstal pod bezprostředním vlivem stranických orgánů.[25]

V roce 1950 byl přijat zákon č. 184/1950 Sb., o vydávání časopisů a o Svazu československých novinářů, který zrušil všechny jemu odporující předpisy, včetně výše uvedeného zákona o postavení redaktorů a o Svazech novinářů, a tisk podřídil vládnoucí KSČ. Zákon vymezuje poslání československého tisku, kterým má být napomáhání budovatelskému úsilí československého lidu a jeho boji za mír a spolupráce na výchově k socialismu.[26]

Vydávání tisku, tj. novin, časopisů a jiných periodických publikací (zákon používal legislativní zkratku „časopisy“) nesmělo být předmětem soukromého podnikání. Vydávání a rozšiřování časopisů řídilo ministerstvo informací a osvěty; šlo-li o časopisy odborné, v dohodě se zúčastněnými úřady. Zákon stanovil okruh subjektů, jimž pouze mohlo být oprávnění k vydávání časopisů vydáno. Těmito subjekty byly pouze politické strany Národní fronty, státní orgány, jednotná odborná organizace, vrcholné kulturní, hospodářské, zájmové, sociální a tělovýchovné organizace a dále národní a komunální podniky, podniky oprávněné k provozování zahraničního obchodu, lidová družstva a také jiné právnické osoby – ty ovšem za předpokladu, že prokázaly, že vydávání časopisů je nezbytné k *plnění jejich úkolů důležitého obecného zájmu* (§ 3 zákona č. 184/1950 Sb.). Ke zřízení vydavatelského časopiseckého podniku potřeboval vydavatel navíc ještě zvláštní *povolení ministerstva informací a osvěty*. Ministerstvo informací a osvěty bylo oprávněno při porušení podmínek, za nichž bylo oprávnění k vydávání uděleno, povolení bez soudního rozhodnutí odejmout. Ze svobodných novinářů se stali registrovaní členové nově zřízeného Svazu československých novinářů. Bez členství v této organizaci nesměl nikdo toto povolení vykonávat.

K ochraně zájmů socialistické společnosti byla jako ústřední správní úřad zřízena Ústřední publikační správa, která měla cenzurní pravomoc.[27] Statut Ústřední publikační správy byl vydán prováděcím právním předpisem – nařízením vlády č. 119/1966 Sb. Působnost tohoto úřadu se vztahovala na tzv. prostředky hromadného působení, tj. na periodický tisk, ostatní hromadné informační prostředky, jiné veřejné publikační prostředky,

25 Vláda České republiky, Historie úřadu Vlády ČR od roku 1918, Kalendárium 1918–1989, dostupné z http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/historie/kalendarium-1918—1989-50555/ a http://www.vlada.cz/cz/urad-vlady/historie/kalendarium-1918–1989-50555/ (12. 12. 2010).

26 § 1 zákon č. 184/1950 Sb., o vydávání časopisů a o Svazu československých novinářů.

27 § 18 tiskového zákona 1966 ve znění do 27. 6. 1968, před novelou provedenou zákonem č. 84/1968 Sb.

zejména neperiodický tisk, a veřejnou činnost kulturních a osvětových zařízení. Úkolem bylo sledovat, zda v prostředích hromadného působení nejsou zveřejňovány informace, jejichž obsah je mj. zaměřen proti politické a ideové linii státu nebo jejichž obsahem by byly prokazatelně poškozeny celospolečenské zájmy, zabezpečované ústředními státními a společenskými orgány.[28]

V roce 1966 byl přijat zákon o periodickém tisku a o ostatních informačních prostředcích,[29] který byl (s více než třiceti novelizacemi) účinný až do roku 2000. Vzhledem k uvolněné politické a společenské atmosféře v době jeho přijetí zákon výslovně zaručoval a prováděl svobodu projevu a právo na informace v několika svých ustanoveních. Zákon stanovil, že „*v souladu s ústavně zaručenou svobodou projevu, slova a tisku využívají občané periodického tisku k tomu, aby jejich prostřednictvím získávali informace a veřejně vyjadřovali své názory. Svoboda projevu, slova a tisku a společenské poslání periodického tisku a ostatních hromadných informačních prostředků jsou materiálně zaručeny tím, že se pracujícím a jejich organizacím dávají k dispozici vydavatelské a tiskové podniky, rozhlas, televize, film a jiné hromadné informační prostředky.*“ [30] Zároveň zákon výslovně stanovil, že hromadné informační prostředky jsou ve společenském vlastnictví a nemohou být předmětem soukromého podnikání.

V ustanoveních o ochraně proti zneužívání svobody projevu, slova a tisku zákon garantoval občanům, kteří využívají ústavně zaručené svobody projevu, slova a tisku, plnou ochranu. Uveřejnění informace, jež ohrožovala zákonem chráněné zájmy společnosti nebo občanů, bylo podle zákona považována za zneužití svobody projevu, slova a tisku. Za ochranu společnosti a občanů proti zneužití svobody projevu, slova a tisku odpovídali dle tiskového zákona 1966 vydavatel, šéfredaktor a autor (§ 16 odst. 3 tiskového zákona 1966).

V úvodních ustanoveních zákonodárce deklaroval poslání periodického tisku „…*poskytovat včasné, pravdivé, všestranné a co nejúplnější informace o událostech ze všech oblastí života v Československé socialistické republice i v zahraničí, prosazovat zájmy socialistické společnosti a všestranně napomáhat uskutečňování jejích cílů, spolupůsobit při rozvíjení socialistického vědomí občanů v duchu zásad ústavy a idejí politiky Komunistické strany Československa jako vedoucí síly ve státě i společnosti, tlumočit a spoluvytvářet socialistické vědomí občanů a zvyšovat jeho úlohu při rozvíjení socialistické demokracie v životě společnosti*“.[31]

Zákon sice explicitně garantoval svobodnou výměnu informací v rámci Československa i mezi Československem a ostatními státy, která měla sloužit k dorozumění a přátelství mezi národy a jejich vzájemnému poznávání, zároveň však měla svobodná výměna informací přímo v zákoně zakotvené limity. Výměny informací nesmělo být zneužito k ohrožování cti československých občanů a jejich socialistického soužití ani k ohrožování zájmů socialistického státu a společnosti nebo rozvoje mezinárodní mírové spolupráce.[32]

Oprávnění vydávat periodický tisk vznikalo registrací u ministerstva školství a kultury (pokud šlo o celostátní nebo krajský tisk), případně u krajských národních výborů (pokud

28 § 4–5 vládního nařízení č. 119/1966 Sb., kterým se vydává statut Ústřední publikační správy.

29 Zákon č. 81/1966 Sb. (v textu dále jako „tiskový zákon 1966“, není-li uvedeno jinak, ve znění účinném do 13. 3. 2000).

30 § 1 tiskového zákona 1966 ve znění účinném do 28. 3. 1990.

31 § 2 tiskového zákona 1966 ve znění účinném do 28. 3. 1990.

32 § 22 tiskového zákona 1966 ve znění účinném do 23. 11. 1990.

šlo o ostatní periodický tisk).[33] Jako povinnou náležitost přihlášky k registraci zákon vyžadoval mj. i uvedení „*politickoideového programu periodického tisku, jeho zaměření a zdůvodnění společenské potřebnosti*“.[34]

Zákon už sice upustil od přísného povolovacího režimu, nicméně příslušným úřadům ponechal možnost zablokovat vznik oprávnění periodický tisk vydávat. Od současného evidenčního principu dle tiskového zákona 2000, kdy budoucí vydavatel ministerstvu kultury pouze oznamuje svůj vydavatelský záměr[35] a ministerstvo nemá žádný právní nástroj, jak zabránit vzniku oprávnění periodický tisk vydávat (nemůže vydávání periodického tisku zakázat[36]), se registrační princip lišil v tom ohledu, že příslušný úřad měl pravomoc posuzovat i to, zda periodický tisk bude spolehlivě plnit své společenské poslání (viz výše, § 2 tiskového zákona 1966). V případě, že úřad posoudil, že „*vydávání periodického tisku není plánovitě zabezpečeno po stránce materiálně technické, finanční a hospodářské nebo z přihlášky nevyplývají záruky, že periodický tisk bude plnit své společenské poslání*“, registraci neprovedl a oprávnění vydávat periodický tisk tak nevzniklo (§ 7 odst. 2 tiskového zákona 1966).[37]

Tiskový zákon 1966 převzal z dřívější právní úpravy institut obdobný odpovědnému redaktorovi, avšak v modifikované podobě. Za periodický tisk odpovídal sice vydavatel, ale pokud ustanovil k řízení redakce šéfredaktora, případně také redakční radu a zástupce šéfredaktora, přenesl tím odpovědnost za obsah jednotlivého vydání na šéfredaktora (případně společně se zástupcem a členy redakční rady, byli-li ustanoveni). Šéfredaktor odpovídal zejména za to, že obsahem tiskoviny nebudou porušeny zákonem chráněné zájmy společnosti, organizací a občanů. Tato odpovědnost mohla mít dokonce trestněprávní důsledky, včetně trestu odnětí svobody. Tiskovým zákonem 1966 byla do trestního zákona vložena ustanovení o trestném činu tisková nedbalost.[38] Tohoto trestného činu se dopustil šéfredaktor nebo jeho odpovědný zástupce, pokud při výkonu své funkce z nedbalosti způsobili, že obsahem periodického tisku nebo jiného hromadného informačního prostředku byl spáchán trestný čin.[39]

Dovoz a rozšiřování zahraničního periodického tisku vytištěného nebo rozmnoženého v cizině, rozšiřování zahraničního periodického tisku vytištěného nebo rozmnoženého na našem území zahraničním vydavatelem nebo na jeho příkaz a rozšiřování zpravodajství jiných obdobných zahraničních hromadných informačních prostředků (zahraničních zpravodajských agentur) bylo zakázáno, jestliže jejich obsah porušoval zákonem chráněné

33 § 5 tiskového zákona 1966 ve znění účinném do 23. 11. 1990, poté byla příslušnost k provedení registrace přenesena na okresní úřady.

34 § 6 tiskového zákona 1966 ve znění účinném do 28. 3. 1990.

35 „*Právnická nebo fyzická osoba, která hodlá vydávat periodický tisk, je povinna doručit ministerstvu nejpozději 30 dnů před zahájením vydávání periodického tisku písemné oznámení...*“ (§ 7 odst. 2 tiskového zákona 2000). „*Ministerstvo zapíše periodický tisk do evidence periodického tisku a do 15 dnů ode dne doručení oznámení stanovených údajů sdělí osobě, která toto oznámení učinila, přidělené evidenční číslo periodického tisku*“ (§ 7 odst. 5 tiskového zákona 2000).

36 A ani svou nečinností nemůže ministerstvo zahájení vydávání zablokovat. Pro případ, že ministerstvo kultury na oznámení nereaguje a nepřidělí evidenční číslo (jeden z povinných údajů, který musí být uveden na každém vydání), jde o jedinou výjimku, kdy může periodický tisk vycházet i bez tohoto povinného údaje. Tiskový zákon 2000 toto výslovně stanovuje (§ 8 odst. 2 tiskového zákona 2000) jako pojistku před případnou nezákonnou nečinností ministerstva kultury.

37 § 7 odst. 2 tiskového zákona 1966 ve znění účinném do 28. 3. 1990.

38 § 170a zákona č. 140/1961 Sb., trestního zákona, ve znění účinném do 29. 10. 1990.

39 Srov. Gřivna 2009: 571.

zájmy společnosti nebo mezinárodní dohody.[40] Prakticky se tento zákaz dal použít na veš kerý tisk, který nebyl v souladu s vládní ideologií. Zahraniční zpravodajské agentury mohly na území Československé socialistické republiky vyvíjet činnost, jen pokud jejich pracovníci a stálí zahraniční zpravodajové byli akreditováni u československého ministerstva zahraničních věcí.[41]

V souvislosti s uvolněním atmosféry byla v červnu roku 1968 zrušena cenzura a úřad Ústřední publikační správy.[42] Hned v září 1968 však byl jako důsledek srpnové sovětské okupace přijat zák. č. 127/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních v oblasti tisku a ostatních hromadných informačních prostředků. Úvodní ustanovení zákona konstatují, že v zájmu dalšího pokojného vývoje je třeba, aby v oblasti periodického tisku a ostatních hromadných informačních prostředků nebyly narušovány důležité zájmy vnitřní a zahraniční politiky státu, a zároveň je třeba zabezpečit všestrannou péči o rozvoj periodického tisku…[43]

Zákon zřídil jako orgány státní správy Úřad pro tisk a informace, na Slovensku Slovenský úřad pro tisk a informace. Na Úřad pro tisk a informace přešla dosavadní působnost ministerstva kultury a informací a v témže rozsahu přešla působnost pověřence Slovenské národní rady pro kulturu a informace na Slovenský úřad pro tisk a informace. Úkolem úřadů pro tisk a informace bylo zejména jednotně usměrňovat a kontrolovat činnost periodického tisku a ostatních hromadných informačních prostředků. Zároveň zákon pozastavil účinnost ust. § 17 nedávno novelizovaného tiskového zákona 1966, jímž se zakazovala cenzura tisku.

Rovněž tiskový zákon 1966 upravoval možnost žádat opravu. Právo požádat o opravu nepravdivého nebo pravdu zkreslujícího údaje měly fyzické osoby („občané"), pokud se údaj dotýkal jejich cti, organizace, vědecké nebo kulturní instituce, pokud se údaj dotýkal jejich dobrého jména, nebo i státní orgán, pokud se údaj jakýmkoli způsobem dotýkal jejich činnosti (§ 19 tiskového zákona 1966).

6. Poznámky k aktuálnímu tiskovému zákonu

Po roce 1989 byl tiskový zákon 1966 v souladu s požadavky transformující se společnosti postupně novelizován. V prvé řadě hned první novelou bylo zrušeno ustanovení o poslání periodického tisku, podle nějž měl tisk prosazovat zájmy socialistické společnosti a všestranně napomáhat uskutečňování jejích cílů, spolupůsobit při rozvíjení socialistického vědomí občanů v duchu idejí politiky KSČ.[44] Rovněž bylo zrušeno oprávnění správních úřadů v registračním řízení posuzovat „program" periodického tisku a pravomoc zabránit vzniku práva periodický tisk vydávat.[45]

40 § 23 tiskového zákona 1966 ve znění účinném do 28. 3. 1990.

41 § 24 tiskového zákona 1966.

42 Zákonem č. 84/1968 Sb. s účinností od 28. 6. 1968.

43 § 1 odst. 1 zák. č. 127/1968 Sb., o některých přechodných opatřeních v oblasti tisku a ostatních hromadných informačních prostředků.

44 Zákonem č. 86/1990 Sb.

45 Srov. § 7 odst. 2 tiskového zákona 1966 ve znění účinném po novele č. 86/1990 Sb., účinné od 29. 3. 1990. Zákon sice výslovně hovořil o registraci, v podstatě z hlediska povahy tohoto úkonu ovšem šlo již o pouhou evidenci obdobně jako dle tiskového zákona 2000, neboť úřad v případě, že přihláška k registraci neměla formální vady, neměl jinou možnost než nový periodický tisk registrovat.

Debaty ohledně nového tiskového zákona jak v parlamentu, tak mezi odbornou i laickou veřejností[46] trvaly poměrně dlouho a nový tiskový zákon, jenž v souladu s mezinárodně právní a ústavně právní garancí svobody projevu a práva na informace zakládá vznik oprávnění vydávat periodický tisk pouhým oznámením příslušnému úřadu bez vazby na další „programové" podmínky (zrušeno udělování koncesí či jiných povolení i princip registrační, zaveden evidenční princip), byl přijat až v roce 2000.

Kladně lze zhodnotit především pozitivněprávní zakotvení institutu práva na odpověď a dodatečné sdělení, která jsou významná jak z hlediska ochrany osobnosti, tak z hlediska garance svobody projevu a práva na informace pro všechny, nikoli jen pro privilegované, prověřené novináře.[47]

Novou výzvou pro zákonodárce je zvláštní právní úprava vydávání „online periodik", když obecnou právní úpravu obsaženou v tiskovém zákoně 2000 vzhledem k definici periodického tisku (*„periodickým tiskem se rozumí noviny, časopisy a jiné tiskoviny, které..."*, § 3 písm. a) tiskového zákona 2000) na takovou činnost aplikovat nelze. Vzniká tak výrazný nepoměr mezi povinnostmi vydavatelů klasického periodického tisku a „online vydavatelů" i právními následky těchto činností, přestože charakter této činnosti, sledovaný účel a dopad na společnost či jednotlivé čtenáře je přinejmenším obdobný, nebo dokonce ještě mnohem vtíravější (bannery či pop-up upoutávky s titulky na jiných stránkách než magazínu apod.). Tento nepoměr má dopad i na ochranu osobnostních práv osob dotčených mediálním sdělením.

Je-li článek obsahující skutková tvrzení, která se dotýkají osobnostních práv určitého nebo určitelného subjektu, publikován v periodickém tisku, může dotčená osoba podle povahy okolností využít práva na odpověď či dodatečné sdělení a zároveň využít i obecné prostředky ochrany osobnostních práv podle občanského zákoníku. Je-li ale tentýž článek klidně i toutéž osobou publikován prostřednictvím internetu, který může mít v dnešní době mnohem razantnější dopad na reputaci dotčené osoby (mj. i s ohledem na to, že článek může být snadno dohledatelný prostřednictvím vyhledávačů), právní nárok na uveřejnění odpovědi nebo dodatečného sdělení s ohledem na definici periodického tisku (§ 3 písm. a) tiskového zákona 2000) nevzniká. Zůstává sice samozřejmě zachována obecná ochrana prostřednictvím civilní žaloby na ochranu osobnosti podle občanského zákoníku, jíž může žalobce docílit např. uveřejnění omluvy nebo smazání difamujících sdělení, takový rozsudek však může být vydán někdy až po několika letech od podání žaloby a okamžiku, kdy k publikaci onoho sdělení došlo. Odpověď je účinná právě tím, že difamující sdělení je korigováno v relativně krátkém čase, kdy čtenáři ještě mají ono sdělení, na něž se reaguje, v paměti. Je pravdou, že z hlediska ochrany osobnostních práv bude určitě účinnější žalobou u soudu dosáhnout odstranění difamujících sdělení tak, aby nebyly v budoucnu už dohledatelné vůbec, nicméně prozatímní řešení spočívající v povinnosti online vydavatele připojit k difamujícím tvrzením na žádost dotčené osoby link s její odpovědí by dle mého názoru bylo žádoucí.

Za výrazný posun k ochraně svobody tisku, resp. svobody médií, lze rovněž považovat institut ochrany zdroje a obsahu informací, který byl v roce 2000 v Česku zakotven nově. Právo odepřít výpověď či předložení věci, z níž by zdroj informace či informace sama byly

46 Viz např. záznam z tiskové konference po schůzi Vlády ČR ve středu 17. února 1999, dostupný z http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/tiskova-konference-po-schuzi-vlady-cr-17–2–1999-1067/ (10. 3. 2012) a (Jelínek 1999a: 11–12).

47 Právě právo na odpověď však bylo v době přijímání tiskového zákona 2000 velmi diskutováno a novináři často odmítáno jako omezení svobody tisku. Viz např. Kašpar 1999: 12; Jelínek 1999b: 8; Marvanová 1999: 12.

seznatelné, se přitom nevztahuje jen na autory článků, nýbrž je garantováno všem *osobám podílejících se na získávání či zpracování informací uveřejněných či pro uveřejnění určených*[48] a vzhledem k dovození ústavněprávních[49] a mezinárodněprávních konsekvencí [50,51] není omezeno jen na periodický tisk, nýbrž se vztahuje na všechna média. *„Právo sdělovacích prostředků na utajení zdroje je derivátem práva na svobodu projevu“* [52] (Pouperová 2006a: 91-100; Bartoň 2001: 28-30; Moravec 2006: 22-27).

7. Závěr

Uvedený přehled ukazuje úzkou vazbu mezi režimem a právní úpravou vydávání tisku, zejména periodického. Nejzřetelněji společenskou a politickou situaci doby v rámci tiskového práva odráží úprava vzniku oprávnění vydávat tisk. Nákres způsobů vzniku vydavatelského oprávnění v zaznamenaném období by připomínal sinusoidu. Ve svobodných, liberálních etapách vývoje naší společnosti je vznik oprávnění pouhou formalitou (ať už jej zákon formálně označuje za povolení, registraci či evidenci). Naopak v dobách, kdy vládnoucí režim považuje svobodu tisku za potenciální hrozbu pro sebe sama, zákony vznik vydavatelského oprávnění svazují podmínkami. Podstatnými ukazateli svobody tisku je to, zda stát umožňuje získat vydavatelské oprávnění nebo vykonávat redaktorské povolání každému, nebo jen omezenému okruhu (prověřených) subjektů, zda úřadům ponechává při udělování oprávnění vydávat tisk pravomoc *a priori* hodnotit deklarovaný obsah periodického tisku a možnost vydávání periodického tisku zablokovat.

Významným indikátorem je rovněž to, zda zákony svěřují některým státním orgánům možnost posuzovat obsah již vydávaného periodického tisku, zda tyto pravomoci mají výhradně nezávislé soudy nebo i správní úřady podřízené vládě a jaké jsou požadavky, které tyto orgány mohou hodnotit. Za Rakouska i během první republiky platil výslovný zákaz cenzury, byl však chápán úžeji než dnes, kdy je bezvýjimečný a předběžné zásahy správních úřadů jsou nepřípustné. V období první republiky mohlo ministerstvo zakázat vydání nebo šíření tiskovin z důvodu ochrany mravnosti společnosti. V období totalitních režimů se pak k podobným kvalitativním měřítkům přidávají i kritéria politické korektnosti, resp. souladu s politikou vládnoucí strany. Od druhé poloviny roku 1968 až do začátku roku 1990 se pravomoc zakázat šíření některých tiskovin logicky uplatňovala jen na zahraniční tisk. Obsah československého tisku byl ovládán jinými prostředky, včetně výběru loajálních odpovědných redaktorů. Možnosti přizpůsobovat požadavky na obsah tisku aktuálním potřebám vládnoucí strany nahrávaly záměrně mnohoznačné zákonné formulace (jako např. zákaz šíření zpráv zahraničních zpravodajských agentur, jestliže jejich obsah porušoval *zákonem chráněné zájmy společnosti nebo mezinárodní dohody*).

S omezováním kontroly obsahu zákonodárce u periodického tisku přechází k odpovědnosti vydavatele, kdy se všechny jednotlivé činnosti, z nichž se vydávání periodického tisku (redakční tvorba obsahu i finanční stránka – nesení nákladů) z hlediska odpovědnosti za plnění povinností dle tiskového zákona spojují do jedné osoby – vydavatele. Odpovědnost

48 Srov. § 16 tiskového zákona 2000.

49 Čl. 17 Listiny základních práv a svobod.

50 Čl. 10 Evropské úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod.

51 Viz rozhodnutí ve věci Goodwin v. Spojené království z 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90, rozhodnutí ve věci Roemen a Schmit v. Lucembursko ze dne 25. 5. 2003, stížnost č. 51772/99; rozhodnutí ve věci Ernst a další v. Belgie ze dne 15. 7. 2003, stížnost č. 33400/96.

52 Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04.

jednotlivých autorů dle obecných právních předpisů (zejména trestního či občanského zákoníku) za jejich jednání však pochopitelně zůstává zachována.

Vyvíjel se také náhled na ochranu reputace subjektů dotčených sdělením v periodickém tisku uveřejněným. Předchůdci současného tiskového zákona upravovali možnost žádat opravu, v případě nepravdivého faktického údaje, přičemž tuto možnost vedle jednotlivců přiznávali i státním orgánům. Tiskový zákon 2000 zavádí právo na odpověď, jež je chápáno šířeji než právo na opravu. Odpovědí osoba, jíž se skutkové tvrzení dotýká na cti, důstojnosti, soukromí, případně jménu či dobré pověsti, může nejen opravit tvrzení, která jsou přímo nepravdivá, nýbrž také doplnit nebo zpřesnit tvrzení neúplná nebo zavádějící (pravdu zkreslující). To poskytuje prostor, aby dotčená osoba ve smyslu zásady „budiž slyšena i druhá strana" původní tvrzení doplnila nebo upřesnila svou „vlastní verzí". V demokratické společnosti je právo na odpověď v souladu s uvedenou zásadou zárukou plurality informací. Opodstatnění práva na odpověď tedy pramení ze zájmu jednotlivce i ze zájmu celé společnosti. Právo na odpověď je přitom nyní na rozdíl od dřívějších úprav chápáno výlučně jako institut ochrany osobnostních práv, a je proto přiznáno pouze fyzickým a právnickým osobám, nikoli již státním orgánům, o jejichž činnosti periodický tisk referuje.

JUDr. Olga Pouperová, Ph.D. (1982) je odbornou asistentkou na Katedře správního práva a správní vědy Právnické fakulty Univerzity Palackého v Olomouci. Externě spolupracuje také s Katedrou žurnalistiky Filozofické fakulty UP. Na obou katedrách vyučuje předměty vztahující se k právním aspektům činnosti médií. Je absolventkou magisterského studijního programu na Právnické fakultě Univerzity Palackého v Olomouci; rigorózní práci na téma tiskové právo obhájila na Právnické fakultě Masarykovy univerzity v Brně a disertační práci na téma veřejnoprávní regulace médií na Právnické fakultě Univerzity Karlovy v Praze. Vedle své pedagogické činnosti spolupracuje s některými českými provozovateli sdělovacích prostředků.
Email: olga.pouperova@upol.cz

Literatura:

Bartoň, M. 2001. „Právo novináře utajit zdroj informace." Pp. 28-30 in *Právní rádce: měsíčník Hospodářských novin,* 6.

Bartoň, M. 2009. Čl. 17. Pp. 1094–1122 in *Komentář k Ústavě a Listině*. (2. vyd.) Klíma, K. a kol. Plzeň: Vydavatelství a nakladatelství Aleš Čeněk.

Calaitzis, B. 1972. *Das Presserecht im Bereich der Verwaltung*. Wien: b.v.

Hartmann, R. – Swoboda, E. 1953. *Kommentar zum Pressegesetz*. Wien: Manz.

Hrabánek, J. 1928. *Československé právo tiskové*. Praha: Nakladatelství Vladimíra Orla.

Gřivna, T. 2009. „Trestní právo hmotné." Pp. 553–581 in *Komunistické právo v Československu. Kapitoly z dějin bezpráví*. Eds. Bobek, M. – Molek, P. – Šimíček V. Brno: Masarykova univerzita, Mezinárodní politologický ústav.

Jelínek, M. 1999a. „Tiskový zákon – trocha historie a trocha osvěty.“ Pp. 11–12 in *Mediažurnál*, 1.
Jelínek, M. 1999b. „Připomínky Syndikátu novinářů k návrhu tiskového zákona.“ Pp. 8 in *Mediažurnál*, 6.
Kašpar, V. 1999. „Právo na odpověď.“ Pp. 12 in *Mediažurnál,* 1.
Končelík, J. – Večeřa, P., Orság, P. 2010. *Dějiny českých médií 20. století*. Praha: Portál.
Laštovka, K. 1936. *Československé správní právo, část zvláštní, I. díl*. Praha: Melantrich.
Malý, K. 2001. „Tiskový zákon – konec staré a počátek nové právní úpravy vydávání periodického tisku?“ Pp. 5–6 in *Tisk a právo*. Sokol, T. Praha: Orac.
Marvanová, H. 1999. „Každý tiskový zákon je zbytečný.“ Pp. 12 in *Hospodářské noviny*, 30. 6. 1999.
Miřička, A. 2002. „Tiskové právo.“ Pp. 901–918 in *Slovník veřejného práva československého. Svazek IV*. Reprint původního vydání. Praha: Eurolex Bohemia.
Moravec, O. 2006. „Redakční tajemství v České republice perspektivou judikatury Evropského soudu pro lidská práva.“ Pp. 22–27 in *Jurisprudence*, 15.
Pošvář, J. 1947. *Správní právo – výtah ze zvláštní části*. Brno: ČSAS Právník.
Pouperová, O. 2006a. „Ochrana zdroje a obsahu informací.“ Pp. 91–100 in *Správní právo*, 2.
Pouperová, O. 2006b. „Právo na odpověď – rozšíření, nebo omezení svobody slova?“ Pp. 113–117 in *Acta Iuridica Olomucensis*, 3.
Pouperová, O. 2010. *Regulace médií*. Praha: Leges.

Zdroje:

Kalendárium 1918–1989. Dostupné z http://www.vlada.cz (10. 3. 2012).
Nález Ústavního soudu ČR ze dne 27. 9. 2005, sp. zn. I. ÚS 394/04.
Rozhodnutí Evropského soudu pro lidská práva ve věci Goodwin v. Spojené království ze dne 27. 3. 1996, stížnost č. 17488/90, dostupné z http://www.echr.coe.int.
Rozhodnutí ESLP ve věci Roemen a Schmit v. Lucembursko ze dne 25. 5. 2003, stížnost č. 51772/99, dostupné z http://www.echr.coe.int.
Rozhodnutí ESLP ve věci Ernst a další v. Belgie ze dne 15. 7. 2003, stížnost č. 33400/96, dostupné z http://www.echr.coe.int.
Záznam z tiskové konference po schůzi Vlády ČR ve středu 17. února 1999, dostupný z http://www.vlada.cz/cz/clenove-vlady/historie-minulych-vlad/tiskova-konference-po-schuzi-vlady-cr-17–2–1999-1067/ (10. 3. 2012).