

EDIČNÍ ŘADA **LIDSKÁ PRÁVA**

Politická práva

PAVEL MOLEK



Wolters Kluwer

Politická práva

EDIČNÍ ŘADA **LIDSKÁ PRÁVA**

Politická práva

PAVEL MOLEK



Wolters Kluwer

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

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

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

ISBN 978-80-7478-502-3 (brož.)

ISBN 978-80-7478-575-7 (e-pub)

Věnováno Kristýnce

Obsah

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

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

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

Předmluva

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

Vojtěch Šimíček

1. Úvod

Otevíráte knihu rozebírající ochranu politických práv. Ta lze definičně chápat jako „*projev aktivity člověka ve společnosti organizované ve stát*“.¹ Na rozdíl od základních práv, která budou rozebrána v dalším dílu série knih o lidských právech a jejichž existence dává smysl v jakékoli podobě mezilidské interakce, nikoli nutně ve státně či jinak organizované společnosti (ostatně v hobbesovském² a lockeovském³ pojetí je samo ustavení státu teprve důsledkem snahy o ochranu základních práv, zejména práva na život, svobodu a majetek⁴); politická práva obecně předpokládají existenci státu. Pro ně platí víc než pro ostatní práva Hobbesovo tvrzení, že „*kde není veřejná moc, tam není ani právo, ani nespravedlnost*“.⁵ Pro některá práva, například pro svobodu projevu, nicméně představuje jejich zaměření vůči státu a obci tvořené spoluobčany pouze jednu z možností, kromě níž je představitelná a často realizovaná i řada jiných podob daného práva (v případě svobody projevu klasifikovatelných jako projev umělecký či komerční, jak bude rozebráno v podkapitole 2.2). Totéž platí u práva sdružovacího, neboť jen menšina sdružení (typicky politické strany a hnutí) mají politický cíl, drtivá většina však slouží k apolitické seberealizaci jednotlivců (všechny možné druhy spolků, církví a podobně).

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

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

² Viz HOBBS, T. *Leviathan aneb Látka, forma a moc státu církevního a politického*. Praha: Oikymen, 2009.

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

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

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

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

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

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

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

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

⁶ Dále též „Listina“ nebo „LZPS“.

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

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

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

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

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

⁹ ZAKARIA, F. *Budoucnost svobody*. Praha: Academia, 2004, s. 125.

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

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

V článku 2 Ústavy¹¹ pak nacházíme zdroje, základní způsoby výkonu a limity státní moci a aspekty fungování demokratické společnosti v čele s primátem jednotlivce nad státem. Jím se blíže zabýval ÚS například v nálezu ze dne 13. 4. 2004 sp. zn. I. ÚS 43/04: „Autonomie vůle a svobodného individuálního jednání je na úrovni ústavní garantována čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Závěry, které již Ústavní soud v minulosti použil k aplikaci čl. 2 odst. 2 Listiny (...), lze analogicky a contrario vztáhnout také na čl. 2 odst. 3 Listiny. To jest, čl. 2 odst. 3 Listiny je třeba chápat ve dvojím smyslu. Ve své první dimenzi představuje strukturální princip, podle něhož lze státní moc vůči jednotlivci a jeho autonomní sféře (včetně autonomních projevů volních) uplatňovat pouze v případech, kdy jednání jednotlivce porušuje výslovně formulovaný zákaz upravený zákonem. Také takový zákaz však musí reflektovat toliko požadavek, spočívající v zabránění jednotlivci v zásazích do práv třetích osob a v prosazení veřejného zájmu, je-li legitimní a proporcionální takovému omezení autonomního jednání jednotlivce. Takový princip je pak třeba chápat jako esenciální náležitost každého demokratického právního státu (čl. 1 odst. 1 Ústavy ČR). Podobný obsah má také ustanovení čl. 2 odst. 4 Ústavy ČR. Ve své druhé dimenzi pak působí čl. 2 odst. 3 Listiny jako subjektivní právo jednotlivce na to, aby veřejná moc respektovala autonomní projevy jeho osobnosti, včetně projevů volních, které mají odraz v jeho konkrétním jednání, pokud takové jednání není zákonem výslovně zakázáno. Takové pojetí čl. 2 odst. 3 Listiny totiž pouze vyjadřuje skutečnost, že jednotlivce a jeho svobodné jednání má v materiálním právním státě vždy prioritu před státní mocí realizovanou zákonem. Pokud by jednotlivce neměl vůbec mít možnost dovolávat se této priority přímo, byla by taková přednost pouhou formální deklarací.“

¹¹ „Čl. 2

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

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

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

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

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

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

¹² Publ. pod č. 30/1998 Sb.

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

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

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

Články 5 a 6 Ústavy se pak již vyjadřují k základům fungování politického systému, tedy k tomu, jak probíhá politická soutěž¹⁵ a jak se určí její vítěz v konkrétním rozhodování.¹⁶ Článek 5, zakotvující volnou soutěž politických stran (všimněme si, že nikoli také explicitně politických hnutí, natož pak obecněji politických „sil“ či „subjektů“) jako hlavní efektivní prostředek k zapojování občanů do správy veřejných záležitostí,¹⁷ bude východiskem našeho rozboru sdružování v politických stranách v podkapitole 5.5. Politické strany samy přitom představují zejména promítnutí heterogenity zájmů obsažených ve společnosti do srozumitelné a relativně přehledné institucionální struktury, jak připomněl i ÚS v nálezu ze dne 14. 8. 1998 sp. zn. IV. ÚS 331/98: „*Představuje-li demokracie pojmově vládu lidu a sleduje-li lid ve svých sociálních seskupeních různorodé, dokonce i protichůdné zájmy, potom skutečnost, že tyto zájmy jsou organizovány prostřednictvím jednotlivých, svými programy a cíli buď podobných, nebo naopak odlišných stran, ukazuje se jako zcela přirozený a také nevyhnutelný důsledek etablování demokratického politického systému. Jinými slovy, existuje-li ve společnosti heterogenita zájmů a potřeb, potom jedním ze základních způsobů, jak tyto zájmy a potřeby uspokojit a institucionalizovat tak vůli lidu, je konstituování politických stran, a to přirozeně s vědomím, že té či oné straně se dostane většího či menšího podílu na politické moci.*“ Ona heterogenita však není neomezená, neboť politické názory, které by porušovaly základní demokratické principy, se v soutěži politických stran nemají objevit. Takové politické strany totiž nemají být registrovány, respektive mají být rozpuštěny, takže případné extremistické politické názory mají zůstat ve viditelném politickém spektru nezastoupeny (což ovšem neřeší problémy, ze kterých vzešly, jak připomněl Nejvyšší správní soud v rozsudku ze dne 17. 2. 2010 sp. zn. Pst 1/2009,¹⁸ obsáhle rozebraném v podkapitole 5.5.4). Volnost soutěže politických stran je omezena také co do prostředků, mezi něž

¹⁵ „Čl. 5

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

¹⁶ „Čl. 6

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

¹⁷ ŠIMÍČEK, V. In BAHÝLOVÁ, L. a kol. *Ústava České republiky – komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 95.

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