

Česká republika
NÁLEZ
Ústavního soudu

Jménem republiky

Ústavní soud rozhodl v senátě složeném z předsedy Pavla Šámala a soudců Josefa Fialy (soudce zpravodaje) a Jana Filipa o ústavní stížnosti stěžovatelky **České republiky – Ministerstva financí**, sídlem Letenská 525/15, Praha 1 – Malá Strana, proti usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudku Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119 a rozsudku Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85, za účasti **Nejvyššího soudu, Městského soudu v Praze a Obvodního soudu pro Prahu 1**, jako účastníků řízení, a **PaedDr. Zdeňka Šarapatky, Ph.D.**, zastoupeného JUDr. Arturem Ostrým, advokátem, sídlem Arbesovo náměstí 257/7, Praha 5 – Smíchov, jako vedlejšího účastníka řízení, takto:

- I. Usnesením Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudkem Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119 a rozsudkem Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85 bylo porušeno stěžovatelčino právo na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny základních práv a svobod ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny základních práv a svobod.**
- II. Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. srpna 2020 č. j. 30 Cdo 1877/2020-183, rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 12. února 2020 č. j. 11 Co 369/2019-119 a rozsudek Obvodního soudu pro Prahu 1 ze dne 24. května 2019 č. j. 31 C 1/2018-85 se ruší.**

Odůvodnění

I.

Skutkové okolnosti případu a obsah napadených rozhodnutí

1. Ústavní stížností podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy České republiky (dále jen „Ústava“) a § 72 a násl. zákona č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon o Ústavním soudu“), se stěžovatelka domáhá, aby byla zrušena rozhodnutí označená v záhlaví s tvrzením, že jimi byla porušena její základní práva a svobody zaručené v čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“).

2. Obvodní soud pro Prahu 1 (dále jen „obvodní soud“) rozsudkem napadeným ústavní stížností rozhodl o povinnosti stěžovatelky zaslat vedlejšímu účastníkovi omluvu následujícího znění: *„Dne 16. 11. 2017 uvedl prezident České republiky Ing. Miloš Zeman v rámci televizního pořadu s názvem ‚Týden s prezidentem‘ vysílaný na televizní stanici TV Barrandov následující tvrzení: ‚Zdeněk Šarapatka je člověk, který kdysi pracoval,*

teď nevím, jestli v Lidovém domě nebo Úřadu vlády, už je to hrozně dávno, ale vím, že jsem ho vyhodil pro neschopnost.' PaedDr. Zdeněk Šarapatka, Ph.D., nebyl Úřadem vlády České republiky vyhozen pro neschopnost, neboť jeho pracovní poměr byl v daném případě rozváznán dne 9. 10. 2000 dohodou uzavřenou mezi PaedDr. Zdeňkem Šarapatkou, Ph.D., a Úřadem vlády České republiky, a to z iniciativy PaedDr. Zdeňka Šarapatky, Ph.D. Česká republika se za tento dehonestující výrok omlouvá.“ Obvodní soud uvedl, že pořad Týden s prezidentem je prezentován jako exkluzivní rozhovor s prezidentem České republiky, který v něm promlouvá k veřejnosti. S výkonem funkce prezidenta je spojena realizace celé škály aktivit. S ohledem na ústavní zakotvení postavení prezidenta jako součásti moci výkonné je třeba realizaci i těchto úloh (s výjimkou případného excesu) hodnotit jako výkon pravomoci státního orgánu. Posuzovaný výrok vykazoval podle obvodního soudu místní, časový i věcný vztah k činnosti prezidenta. Pronesený výrok byl nepravdivý, neboť pracovní poměr vedlejšího účastníka na Úřadu vlády skončil v roce 2000 dohodou o jeho rozváznání. Posuzovaný výrok tak obvodní soud vyhodnotil jako nesprávný úřední postup ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

3. Městský soud v Praze (dále jen „městský soud“) k odvolání stěžovatelky rozsudek obvodního soudu ve výroku o omluvě napadeným rozsudkem potvrdil. V odůvodnění uvedl, že kromě výkonu státní moci výslovně upraveného v Ústavě je s funkcí prezidenta spojena i realizace celé škály aktivit, jimiž je tato funkce dotvářena a jež je třeba posuzovat jako výkon jeho pravomoci, byť nemají přímý vliv na práva a povinnosti. I veřejný politický projev tak městský soud považoval za výkon pravomoci a za úřední postup zakládající odpovědnost podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., takže posuzované vystoupení prezidenta nebylo soukromým vystoupením Miloše Zemana.

4. Stěžovatelčino dovolání odmítl Nejvyšší soud usnesením, proti němuž směřuje ústavní stížnost. V odůvodnění uvedl, že stát podle § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. odpovídá za újmu způsobenou státními orgány a jinými subjekty při výkonu jejich pravomoci, a že odpovědnost za vzniklou újmu se přičítá státu tehdy, když „konkrétní jednající fyzická osoba jedná v rámci pověřením vymezené činnosti státního orgánu“, a naopak při excesu z tohoto rámce postihují občanskoprávní sankce přímo danou fyzickou osobou. Podle čl. 54 odst. 3 Ústavy není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný. To však neznamená, že by v soukromoprávních vztazích neexistoval subjekt odpovědný za újmu, kterou způsobil prezident republiky při výkonu své funkce. S výkonem funkce prezidenta republiky je spojena i řada aktivit reprezentačního, ceremoniálního a protokolárního rázu, při nichž se sice nezakládají práva či povinnosti, přesto je Nejvyšší soud považuje za výkon pravomoci prezidenta. Nelze uvažovat o osobní odpovědnosti prezidenta republiky za jeho výroky pronesené v souvislosti s výkonem funkce. I projev prezidenta republiky je však úředním postupem, který může založit odpovědnost státu podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Nejvyšší soud v dané souvislosti připomněl svůj rozsudek ze dne 23. 6. 2020 sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, v němž uzavřel, že výroky pronesené místopředsedou vlády, které byly proneseny v diskuzním pořadu a které se týkají činnosti vlády, představují výkon státní moci, při němž se případně lze dopustit nesprávného úředního postupu. Nesprávným úředním postupem může být i situace, kdy osoba jednající za státní orgán veřejně podá nepravdivou

informaci a způsobí tím újmu. V posuzované věci městský soud postupoval v souladu s tímto závěrem.

II.

Argumentace stěžovatelky

5. Stěžovatelka namítá, že Nejvyšší soud porušil její právo na soudní ochranu tím, že jí odňal možnost vyjádřit se k jeho stěžejní argumentaci v rozsudku sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, z něž v ústavní stížnosti napadeném rozhodnutí vyšel. Na uvedený rozsudek stěžovatelka nemohla reagovat, neboť byl vydán až poté, co podala své dovolání, a byl vydán v řízení, jehož nebyla účastníkem. Ústavní stížností napadené usnesení Nejvyššího soudu tak stěžovatelka označila za překvapivé.

6. Na posuzovanou věc podle stěžovatelky nedopadá zákon č. 82/1998 Sb., neboť nešlo o výkon veřejné moci. Soudy pojem „výkon veřejné moci“ vykládaly ústavně nekonformně. Stěžovatelka do ústavní stížnosti převzala převážnou část odlišného stanoviska k usnesení Ústavního soudu ze dne 3. 4. 2018 sp. zn. Pl. ÚS 9/17 (U 2/89 SbNU 783; rozhodnutí Ústavního soudu jsou dostupná z <https://nalus.usoud.cz>), v němž soudce Vladimír Sládeček objasnil, proč zastává názor, že o výkon funkce prezidenta republiky ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy nešlo v případě projevu při jmenování nových soudců, při dvou oficiálních setkáních prezidenta s občany, při rozhovoru pro rozhlas a v odpovědi prezidenta na dotaz čtenáře Parlamentních listů. Odlišné stanovisko popisuje, proč dané projevy představují akty, které prezident učinil jako soukromá osoba, a nikoli akty s charakterem výkonu veřejné moci. Stěžovatelka není spokojena s tím, jak se Nejvyšší soud vypořádal s tímto usnesením Ústavního soudu (Nejvyšší soud poznamenal, že se dané usnesení na posuzovanou věc nevztahuje, neboť se v něm Ústavní soud nezabýval problematikou odškodňovacího řízení). Podle stěžovatelky se v posuzované věci žádný z obecných soudů nevypořádal se soukromoprávním charakterem projevů prezidenta republiky, jak byly popsány ve zmíněném odlišném stanovisku.

III.

Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka

7. Soudce zpravodaj podle § 42 odst. 4 zákona o Ústavním soudu zaslal ústavní stížnost k vyjádření účastníkům řízení a vedlejšímu účastníkovi řízení.

8. Nejvyšší soud ve svém vyjádření zmínil, že neshledal stěžovatelkou vymezenou otázku za neřešenou toliko s odkazem na rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, nýbrž i další své rozsudky (ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. 30 Cdo 5848/2016 a ze dne 28. 7. 2000 sp. zn. 30 Cdo 1526/2000). Nesouhlasí s tím, že by jeho rozhodnutí bylo překvapivé. Požadavek na předvídatelnost rozhodnutí nejde tak daleko, aby soud musel účastníka dopředu informovat o tom, jak bude ve věci rozhodnuto. V souladu s judikaturou Ústavního soudu považuje Nejvyšší soud dovolání za přípustné i tehdy, když se rozhodnutí odvolacího soudu odchyluje od ustálené judikatury Ústavního soudu. Stěžovatelka však ve svém dovolání neodkazovala na odůvodnění usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/17, ale na odlišné stanovisko k němu. Odlišné stanovisko nepředstavuje ustálenou judikaturu Ústavního soudu a odklon od názoru v odlišném

stanovisku nemůže založit přípustnost dovolání. Důvody, proč Nejvyšší soud vyhodnotil posuzované jednání prezidenta republiky za výkon veřejné moci ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. vysvětlil ve svém usnesení napadeném ústavní stížností.

9. Městský soud ve vyjádření uvedl, že není nic, co by chtěl nad rámec odůvodnění svého rozhodnutí k věci dodat, proto na ně odkázal.

10. Obvodní soud se k ústavní stížnosti přes poskytnutou možnost nevyjádřil.

11. Vedlejší účastník ve svém vyjádření označil za nesprávnou stěžovatelčinu argumentaci, že nebyl-li v době od podání stěžovatelčina dovolání do rozhodnutí o něm vydán rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, pak by stěžovatelčino dovolání bylo nejen přípustné, ale i důvodné. Ještě před podáním stěžovatelčina dovolání Nejvyšší soud vydal rozsudek sp. zn. 30 Cdo 5848/2016, který se týkal řešené problematiky, na který odkazoval odvolací soud i soud prvního stupně a na nějž poukázal i Nejvyšší soud v napadeném usnesení. Vedlejší účastník je přesvědčen, že se Nejvyšší soud řádně vypořádal s argumenty v odlišném stanovisku k usnesení Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS 9/17, na které ve svém dovolání stěžovatelka poukazovala. Zmíněné usnesení Ústavního soudu na posuzovanou věc nedopadá a vedlejší účastník trvá na tom, že v posuzované věci prezident republiky vykonával veřejnou moc a nejednal jako soukromá osoba.

12. Vyjádření účastníků a vedlejšího účastníka zaslal Ústavní soud stěžovatelce a ostatním účastníkům na vědomí.

IV.

Procesní předpoklady řízení před Ústavním soudem

13. Ústavní soud posoudil splnění procesních předpokladů řízení a shledal, že ústavní stížnost byla podána včas oprávněnou stěžovatelkou, která byla účastnicí řízení, v nichž byla vydána rozhodnutí napadená ústavní stížností. Ústavní soud je k jejímu projednání příslušný. Stěžovatelka nemá povinnost být v řízení o ústavní stížnosti zastoupena advokátem podle § 30 odst. 1 zákona o Ústavním soudu, neboť pro vystupování státu jako účastníka řízení před Ústavním soudem platí zvláštní úprava v § 30 odst. 2 tohoto zákona, jejíž součástí je výhradně právo (nikoli povinnost) státu nechat se zastoupit advokátem. Ústavní stížnost je přípustná, neboť stěžovatelka vyčerpala všechny zákonné procesní prostředky k ochraně svého práva (§ 75 odst. 1 zákona o Ústavním soudu *a contrario*).

14. Vhodné je zmínit, že obecné soudy v ústavní stížností napadených rozhodnutích shledaly, že stěžovatelka je povinna písemnou omluvou odčinit vedlejšímu účastníkovi nemajetkovou újmu, která mu vznikla v důsledku nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Tato skutečnost však neznamená, že by stěžovatelka nebyla oprávněna podat ústavní stížnost [viz náleze ze dne 8. 4. 2015 sp. zn. IV. ÚS 2278/14 (N 73/77 SbNU 103), bod 12.; náleze ze dne 6. 6. 2019 sp. zn. IV. ÚS 3277/18, bod 14.; usnesení ze dne 3. 12. 2013 sp. zn. I. ÚS 3414/13, bod 7.; a usnesení ze dne 5. 9. 2017 sp. zn. II. ÚS 1383/17, bod 9.]. Při vydávání rozhodnutí či při úředním postupu stát sice vystupuje ve vrchnostenské roli, kde z povahy věci nemá základní práva. Jak Ústavní soud poznamenal v bodu 24. nálezu ze dne 28. 8. 2007 sp. zn. IV. ÚS 642/05 (N 133/46 SbNU 249), česká právní úprava

odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem pojímá jako součást soukromého práva. Není ničím neobvyklým, že porušení norem veřejného práva, může zakládat i soukromoprávní odpovědnost. Běžné je to např. ve vztahu mezi jednotlivci při porušení pravidel silničního provozu jakožto veřejnoprávní úpravy, došlo-li v důsledku jejich porušení ke vzniku škody; její náhradu již upravuje soukromé právo. Obdobně pak veřejné právo sice stanoví pravidla pro vydávání rozhodnutí a úřední postup, porušení těchto pravidel však může mít odpovědnostní dopady upravené soukromým právem. Při uplatňování takové soukromoprávní odpovědnosti stát v pozici povinného nevystupuje ve vrchnostenské roli. V soudním sporu o náhradu škody podle zákona č. 82/1998 Sb. má stát rovnoprávné postavení s druhou stranou sporu a v pozici žalovaného nevykonává žádná vrchnostenská oprávnění. Co se týče např. dokazování výše škody či příčinné souvislosti, nevykazují takové spory významnější odchylky od jiných sporů, které mezi sebou jednotlivci vedou o náhradu škody. Z těchto důvodů se Ústavní soud přiklonil k závěru, že stěžovatelka je oprávněna ústavní stížnost podat, neboť ve sporu o náhradu újmy podle zákona č. 82/1998 Sb. nevystupovala ve vrchnostenské roli, v níž nemá základní práva.

V.

Posouzení důvodnosti ústavní stížnosti

15. Ústavní soud není součástí soustavy soudů, nýbrž je soudním orgánem ochrany ústavnosti (čl. 83 a čl. 91 odst. 1 Ústavy). Není povolán k instančnímu přezkumu rozhodnutí obecných soudů. Jeho pravomoc podle čl. 87 odst. 1 písm. d) Ústavy je založena výlučně k přezkumu toho, zda v řízení nebo rozhodnutím v něm vydaným nebyla dotčena ústavně chráněná práva nebo svobody stěžovatelky a zda řízení jako celek bylo spravedlivé.

V.A. Námitka odnětí práva vyjádřit se

16. Stěžovatelka namítá, že v napadeném usnesení Nejvyšší soud odkázal na rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, který byl vydán dne 23. 6. 2020, tj. až poté, co podala své dovolání (blanketní dovolání podala dne 11. 3. 2020 a doplnila jej 24. 4. 2020). Stěžovatelka namítá, že ji Nejvyšší soud neseznámil s tím, že v průběhu řízení o jejím dovolání v jiném řízení vydal zmíněný rozsudek sp. zn. 30 Cdo 4704/2018. Namítá, že se k němu nemohla vyjádřit a napadené usnesení Nejvyššího soudu považuje za překvapivé rozhodnutí. Ústavní soud však shledal, že daná námitka nesevřídčí o porušení základních práv či svobod stěžovatelky.

17. O tzv. překvapivé rozhodnutí jde vždy, kdy v důsledku změny právního náhledu soudu rozhodujícího o opravném prostředku je účastníku řízení odňata možnost skutkově i právně argumentovat, což ve svém důsledku představuje porušení základního práva plynoucího z čl. 36 odst. 1 a čl. 38 odst. 2 Listiny [srov. náleze ze dne 29. 8. 2017 sp. zn. I. ÚS 909/17 (N 158/86 SbNU 599), bod 21.]. O překvapivé rozhodnutí tak např. šlo ve věci rozhodnuté nálezem ze dne 11. 11. 2009 sp. zn. IV. ÚS 560/08 (N 236/55 SbNU 283), na který stěžovatelka poukázala v ústavní stížnosti, neboť tehdy Nejvyšší soud založil své rozhodnutí na hodnocení právní otázky, již se nevěnoval ani soud prvního stupně, ani odvolací soud a ani v dovolání nebyla vznesena (ve věci rozhodnuté nálezem sp. zn. IV. ÚS 560/08 byl totiž pro soud první instance rozhodující otázkou intabulační

princip, v odvolacím řízení vydržení a teprve v dovolacím řízení byla klíčovou otázkou splnění restitučních podmínek, k níž se dovolatel v dovolání nevyjadřoval a postupem Nejvyššího soudu mu tak byla odejmuta možnost k ní v dovolacím řízení argumentovat). Zákaz překvapivých rozhodnutí však neznamená, že by účastníci řízení měli vždy znát závěry soudu ještě předtím, než soud vynese rozhodnutí [nález ze dne 21. 4. 2011 sp. zn. II. ÚS 2804/10 (N 81/61 SbNU 269)]. Znamená, že účastníci řízení musí mít možnost účinně argumentovat ke všem otázkám, na jejichž řešení bude rozhodnutí soudu spočívat, bez ohledu na to, zda jde o otázky právní nebo skutkové [nález ze dne 12. 4. 2016 sp. zn. I. ÚS 2315/15 (N 64/81 SbNU 99), bod 42.]. V situaci, kdy soud hodlá založit své rozhodnutí na vyřešení otázky, jíž účastníci před tím vznesli ve svých podáních, není soud povinen účastníkům předem oznamovat, s jakým výsledkem a s jakým odůvodněním vznesenou otázku vyřeší.

18. Ústavní soud konstatuje, že v napadeném usnesení Nejvyšší soud odkázal na dva závěry z rozsudku sp. zn. 30 Cdo 4704/2018. Oba odkazované závěry přitom představují reakci na stěžovatelčinu argumentaci v dovolání. Nešlo tedy o hodnocení Nejvyššího soudu k otázkám, u nichž by byla stěžovatelka zbavena možnosti právně argumentovat. Naopak, šlo o vypořádání argumentace stěžovatelky a nejde tedy o tzv. překvapivé rozhodnutí.

19. Konkrétně stěžovatelka v dovolání namítala, jednak že vyjádření prezidenta v televizním pořadu nepovažuje za výkon veřejné moci, jednak že nejsou stanovena žádná konkrétní zákonná pravidla pro výkon veřejné moci v podobě vystoupení prezidenta v televizním pořadu, a proto nemůže být založena její odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb., která podle jejích tvrzení dána jen při porušení konkrétního pravidla daného pro výkon veřejné moci. Oba závěry z rozsudku sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, na které Nejvyšší soud v napadeném usnesení odkazoval, jsou reakcí na tuto argumentaci stěžovatelky. Zprv šlo o hodnocení, že otázkou televizního vystoupení osoby reprezentující státní orgán z pohledu nesprávného úředního postupu se Nejvyšší soud zabýval, u čehož odkázal na závěr, že výroky týkající se činnosti vlády pronesené místopředsedou vlády v diskusním pořadu představují výkon státní moci a případný nesprávný úřední postup při výkonu této moci může založit odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. Zadruhé šlo o odkaz na závěr, že i v situaci, kdy neexistuje právní předpis, který by přímo stanovil, jak má představitel státního orgánu při informování veřejnosti postupovat, není možno připustit, aby i při informování veřejnosti porušoval práva jiných osob.

20. Z hlediska zachování práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) a dodržení zákazu překvapivých rozhodnutí je rozhodné, že stěžovatelka měla možnost argumentovat k Nejvyšším soudem řešeným právním otázkám. Měla tedy plnou možnost předestřít svůj právní názor, čehož plně využila. Zákaz překvapivých rozhodnutí není natolik široký, aby z něj vyplývala povinnost Nejvyššího soudu upozorňovat účastníky na své rozsudky, které po podání dovolání vydal v jiné věci a které se týkají právních otázek otevřených v dovolání. Námitka odnětí práva vyjádřit se a námitka překvapivosti rozhodnutí není důvodná a v daném ohledu nebyla porušena stěžovatelčina základní práva či svobody.

V.B. Odpovědnost státu za posuzovaný výrok prezidenta republiky

21. Spor před obecnými soudy se vedl o to, zda je stát povinen se vedlejšímu účastníkovi omluvit za následující výrok, který pronesl prezident republiky dne 16. 11. 2017 v televizním pořadu Týden s prezidentem: „*Zdeněk Šarapatka je člověk, který kdysi pracoval, teď nevím, jestli v Lidovém domě nebo Úřadu vlády, už je to hrozně dávno, ale vím, že jsem ho vyhodil pro neschopnost.*“

22. Obvodní soud na základě dokazování vyhodnotil, že šlo o výrok nepravdivý. K části výroku, podle níž měl vedlejší účastník pracovat „*v Lidovém domě nebo Úřadu vlády*“, městský soud poznamenal, že v řízení nikdo netvrdil, že by vedlejší účastník pracoval v Lidovém domě. Bylo naopak prokázáno, že vedlejší účastník pracoval na Úřadu vlády. Obvodní soud zjistil, že vedlejší účastník byl v roce 1998 přijat do pracovního poměru jako ministerský rada na Úřadu vlády. Z dokazování vyplynulo, že k rozvázání jeho pracovního poměru ke dni 31. 10. 2000 došlo dohodou, kterou strany uzavřely poté, co se vedlejší účastník na vedoucího Úřadu vlády obrátil s dopisem, v němž navrhl tento způsob ukončení svého pracovního poměru. Obecné soudy dospěly k závěru, že výrok představoval zásah do osobní cti vedlejšího účastníka. Ústavní soud poznamenává, že závěr o nepravdivosti posuzovaného výroku ani závěr o tom, že daný výrok zasáhl do osobní cti vedlejšího účastníka, nejsou v ústavní stížnosti zpochybňovány, pravdivostí výroku či zásahu do osobní cti se tak nezabývá. Předmětem přezkumu Ústavním soudem je toliko otázka, zda obecné soudy neporušily základní práva či svobody stěžovatelky závěrem, že za posuzovaný výrok nese stát odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb.

V.B.1. Obecná ústavněprávní východiska

23. Smyslem čl. 54 odst. 3 Ústavy, podle něhož není prezident republiky z výkonu své funkce odpovědný, je ochrana úřadu prezidentu republiky a jeho nerušeného výkonu. Neodpovědnost prezidenta republiky je omezena na výkon jeho funkce, a proto na jednání prezidenta, které není výkonem jeho funkce, čl. 54 odst. 3 Ústavy nedopadá. Prezident republiky proto bude např. odpovídat podle soukromoprávních předpisů za škodu způsobenou mimo výkon své funkce, např. při dopravní nehodě, kterou jinému způsobil porušením dopravních předpisů při své cestě na dovolenou.

24. Neodpovědnost prezidenta republiky podle čl. 54 odst. 3 Ústavy pokrývá i oblast právní odpovědnosti. Podmnožinou této právní odpovědnosti je odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu jeho funkce porušením právních předpisů. Za takovou škodu prezident neodpovídá, což ovšem nepřekáží tomu, aby za ni za splnění dalších podmínek nesl odpovědnost stát. Při výkonu funkce prezidenta republiky přitom může docházet k vydávání rozhodnutí či úřednímu postupu, na které dopadá čl. 36 odst. 3 Listiny, podle něhož za nezákonné rozhodnutí prezidenta republiky nebo jeho nesprávný úřední postup nese odpovědnost stát.

25. Pojem „*nesprávný úřední postup*“ není v Listině definován. Ústavní soud nicméně konstatuje, že pod něj spadá i porušení právních norem, které dopadají na informování veřejnosti soudy, jinými státními orgány a orgány veřejné správy o jejich činnosti. Podle čl. 17 odst. 5 věty první Listiny jsou státní orgány a orgány územní samosprávy povinny přiměřeným způsobem poskytovat informace o své činnosti. Listina tedy pojímá informování o činnosti zmíněných orgánů za integrální součást jejich úkolů. Je přitom zřejmé, že i při poskytování informací veřejnosti mohou orgány veřejné moci

porušit celou řadu práv jednotlivců, včetně práv základních, např. práva na zachování osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména (čl. 10 odst. 1 Listiny) či práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života (čl. 10 odst. 2 Listiny). Má-li být stát skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za vrchnostenské a úřední jednání, kterým státní orgány přímo zasahují do základních práv jednotlivce [nález ze dne 17. 6. 2008 sp. zn. II. ÚS 590/08 (N 108/49 SbNU 567), bod 31.]. Protože i při informování veřejnosti orgány veřejné moci o jejich činnosti může dojít k porušení práv a ke vzniku újmy, spadají i nezákonnosti při takovém informování, které jednotlivci způsobily škodu, pod nesprávný úřední postup podle čl. 36 odst. 3 Listiny. Souladný s čl. 36 odst. 3 Listiny je takový výklad zákona č. 82/1998 Sb., podle něhož nezákonnost při poskytování informací nebo zveřejňování zpráv orgánem veřejné moci je nesprávným úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. [viz rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016 sp. zn. 30 Cdo 4118/2015 (č. 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek)]. O své činnosti mohou státní orgány veřejnost informovat i v diskuzním televizním pořadu, jehož se účastní osoba reprezentující státní orgán a která zde tyto informace prezentuje. Čl. 36 odst. 3 Listiny konvenuje i závěr, že výroky, které byly proneseny představitelem státního orgánu v diskuzním pořadu a které se týkají činnosti tohoto orgánu, mohou představovat nesprávný úřední postup při výkonu veřejné moci a mohou založit odpovědnost státu podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (srov. zmíněný rozsudek Nejvyššího soudu sp. zn. 30 Cdo 4704/2018, bod 31.).

26. Pravidla pro informování veřejnosti orgány veřejné moci jsou v jednotlivých předpisech upravena rozdílnou mírou podrobnosti. Pro určité oblasti je stanovena v zákoně podrobná právní úprava (srov. např. úpravu poskytování informací o trestním řízení v § 8a a násl. zákona č. 141/1961 Sb., trestní řád, ve znění pozdějších předpisů; či poskytování informací na žádost podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím, ve znění pozdějších předpisů). Jinde je zákonem oprávnění informovat veřejnost upraveno jen v základu [např. oprávnění veřejného ochránce práv informovat veřejnost o svých zjištěních podle § 20 odst. 2 písm. b) zákona č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv, ve znění pozdějších předpisů]. Existují i oblasti poskytování informací státními orgány, jimž není věnována žádná zvláštní zákonná úprava (např. poskytování informací o činnosti prezidenta či vlády z vlastního podnětu těchto orgánů). I v těch případech, kdy se zákon nevěnuje určité oblasti informování veřejnosti o činnosti státních orgánů a orgánů územní samosprávy, platí, že rozhodnou-li se tyto orgány určitou informaci zveřejnit, nesmí tím porušit základní práva a svobody jednotlivců (musí tedy dbát na zachování práv mimo jiné v čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny). Nesprávný úřední postup ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny tak může spočívat i v tom, že státní orgán při své činnosti zveřejněním určité informace poruší právo na zachování osobní cti (čl. 10 odst. 1 Listiny). V daném ohledu tak Nejvyšší soud správně nepřiznal relevanci námitky stěžovatelky, která tvrdila, že o nesprávný úřední postup nemohlo jít ze samotného důvodu, že pro vystoupení prezidenta republiky v televizním pořadu nejsou stanovena žádná konkrétní zákonná pravidla.

27. Ústavní soud souhlasí s Nejvyšším soudem, že s výkonem funkce prezidenta republiky je spojena celá řada aktivit, jimiž je jeho funkce dotvářena např. na poli reprezentačním, protokolárním, ceremoniálním či v souladu s historicky zažitými náhledy na úlohu a postavení prezidenta republiky jako představitele státu. Do rámce činností, které dotváří výkon funkce prezidenta republiky, pak spadají i projevy prezidenta republiky určené veřejnosti. Jak poznamenal Ústavní soud České

a Slovenské federativní republiky v usnesení ze dne 8. 7. 1992 sp. zn. II ÚS 312/92, činnost prezidenta se ubírá dvěma směry: jednak je to výkon jeho funkce, jednak jeho politická a veřejná činnost. Obě tyto oblasti se mohou podle konkrétních okolností případů překrývat, přičemž veřejná a politická činnost může tvořit součást výkonu jeho funkce. Ústavní soud se v obecné rovině ztotožňuje se závěrem, že i veřejný projev prezidenta republiky přenášený televizí může spadat pod pojem úřední postup prezidenta ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny.

28. Nutno zdůraznit, že aby šlo o veřejné projevy prezidenta republiky, jimiž je dotvářen výkon jeho funkce, musí být u nich, případně jejich částí, jsou-li oddělitelné, dána potřebná souvislost s výkonem jeho funkce. Půjde-li o projev, který vybočuje z rámce výkonu funkce prezidenta republiky (tj. půjde-li o projev mimo výkon funkce prezidenta ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy a mimo úřední postup prezidenta ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny), pak z pohledu ústavního práva není nic, co by bránilo tomu, aby za případnou újmu jím způsobenou odpovídal prezident jako soukromá osoba podle obecných předpisů soukromého práva. Stěžovatelka přitom převzetím argumentace z odlišného stanoviska k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17 v ústavní stížnosti zpochybňuje, že by posuzovaný výrok byl pronesen při výkonu funkce prezidenta republiky.

V.B.2. Hodnocení, zda posuzovaný výrok představuje výkon funkce prezidenta či jeho úřední postup

29. Ve zmíněném usnesení sp. zn. II. ÚS 312/92 Ústavní soud České a Slovenské federativní republiky zmínil, že vzhledem k tomu, že náš právní řád nedává přesnou odpověď na to, co vše tvoří náplň funkce prezidenta, je nutno v těch případech, kdy vzniká pochybnost, vykládat jeho jednání tak, že je činí jakožto hlava státu. Na něj je totiž takto objektivně pohlíženo veřejností, on sám má větší odpovědnost politickou i morální a s ohledem na to je třeba mu poskytovat i zvýšenou ochranu. Tento závěr neplatí absolutně, nicméně měl-li by být v takových případech konstatován opačný závěr, tj. že prezident nejednal jako hlava státu, muselo by se to ze všech okolností případu spolehlivě dovodit.

30. Ústavní soud z níže vyložených důvodů vyhodnotil, že posuzovaný výrok nepředstavuje výkon funkce prezidenta či jeho úřední postup. Z tohoto důvodu čl. 54 odst. 3 Ústavy nepřekáží tomu, aby za výrok nesl odpovědnost prezident jako soukromá osoba, a z čl. 36 odst. 3 Listiny nevyplývalo vedlejšímu účastníkovi právo vůči státu na náhradu škody za posuzovaný výrok. Při svém hodnocení Ústavní soud vyšel ze tří kritérií: 1) časového kritéria, 2) kritéria fóra, na němž byl výrok pronesen, a 3) kritéria obsahu výroku.

31. Z hlediska časového kritéria je podstatné, že výrok Miloš Zeman pronesl v době (dne 16. 11. 2017), kdy zastával funkci prezidenta republiky. Ústava upravuje časový úsek, v němž konkrétní osoba vykonává úřad prezidenta republiky. Podle čl. 55 Ústavy se prezident republiky ujímá úřadu složením slibu, přičemž volební období (přesněji: funkční období) prezidenta republiky trvá pět let a začíná dnem složení slibu. V době před začátkem výkonu úřadu prezidenta republiky a v době po skončení jeho výkonu nejde o výkon funkce prezidenta republiky a výroky pronesené před jeho začátkem nebo po jeho skončení není možno považovat za pronesené při výkonu funkce prezidenta republiky. O takový případ v posuzované věci nešlo, neboť výrok byl pronesen v době výkonu funkce prezidenta republiky. Vhodné je zdůraznit, že podle časového

kritéria lze dospět k závěru, že projev nespadá pod výkon funkce prezidenta republiky, když byl pronesen před začátkem výkonu úřadu prezidenta republiky nebo po jeho skončení. Na druhou stranu však samotná okolnost pronesení výroku v době výkonu funkce prezidenta nepostačí ke zhodnocení, že spadá pod výkon funkce prezidenta. Případný závěr, že sem spadá, musí být odůvodněn i zbylými kritérii.

32. Při hodnocení kritéria fóra, na němž byl výrok pronesen, Ústavní soud přihlíží k tomu, za jakých okolností a kde byl výrok pronesen. I tyto skutečnosti mají vypovídací hodnotu při posouzení, zda prezident pronášel výrok jako soukromá osoba (čemuž může nasvědčovat např. to, že výrok pronesl při své vysokoškolské přednášce při příležitostné pedagogické činnosti či při osobním uvedení divadelní hry, k níž sepsal scénář, při soukromé oslavě narozenin apod.) nebo při plnění úlohy prezidenta (čemuž může nasvědčovat pronesení projevu např. při oficiální oslavě státního svátku či při projevu na schůzi komory Parlamentu, kde se prezidentovi podle čl. 64 odst. 1 Ústavy uděluje slovo, kdykoli o to požádá). Posuzovaný výrok prezident pronesl v televizním pořadu nazvaném „Týden s prezidentem“. Obvodní soud zjistil, že šlo o pořad, který televizní stanice Barrandov prezentovala jako exkluzivní rozhovor Jaromíra Soukupa s prezidentem republiky, v němž Miloš Zeman promlouvá k veřejnosti. Z tohoto zjištění obvodního soudu Ústavní soud vychází a konstatuje, že televizní diváci, jimž je pořad určen, mohli očekávat, že zde Miloš Zeman vystupuje jako prezident. Jak bylo výše uvedeno (bod 27.), mezi činnostmi, které dotváří výkon funkce prezidenta republiky, spadají i projevy prezidenta republiky určené veřejnosti. Současně však nelze pominout, že televizní rozhovor je formát, který umožňuje pokrýt širokou škálu témat. Ani zde tak nelze *a priori* vyloučit sdělení, která prezident činí jako soukromá osoba (např. odpověď na dotaz, jakou knihu z žánru beletrie četl naposledy).

33. V posuzované věci jako určující Ústavní soud vyhodnotil kritérium obsahu výroku, neboť svým obsahem neměl s výkonem funkce prezidenta žádnou souvislost. Výrok se týkal personálních otázek na Úřadu vlády či v Lidovém domě (je zřejmé, že Lidovým domem byl míněn zaměstnanecký poměr k České straně sociálně demokratické, která má sídlo právě v Lidovém domě v Praze). U personálních otázek zaměstnanců na Úřadu vlády, tím méně v Lidovém domě, nehraje z právního hlediska prezident žádnou roli. U části výroku o Lidovém domě nebylo před soudy ani tvrzeno, že by zde vedlejší účastník vůbec někdy pracoval. V posuzovaném výroku je zmíněno, že k rozvázání pracovního poměru vedlejšího účastníka mělo dojít před dlouhou dobou („*už je to hrozně dávno*“). Ze samotného výroku tak vyplývá, že se týká okolností z doby, kdy Miloš Zeman ještě nebyl prezidentem, což dále nasvědčuje závěru, že výrok neměl s výkonem funkce prezidenta žádnou souvislost. Posuzovaný výrok tudíž vyznívá tak, že Miloš Zeman popisuje svou aktivitu („vyhození“ vedlejšího účastníka z práce na Úřadu vlády či Lidovém domě) v době dávno v minulosti, tj. před svým ustavením do úřadu prezidenta, přičemž ani samotná tato aktivita nemá s výkonem prezidenta nic společného. Souvislost s činností prezidenta republiky tak dána není. K tomu lze nad rámec nutného odůvodnění dodat, že je obecně známou skutečností, že Miloš Zeman byl v minulosti předsedou vlády. Z dokazování před obvodním soudem vyplynulo, že k ukončení pracovního poměru vedlejšího účastníka na Úřadu vlády došlo v roce 2000, tj. právě v době, kdy byl Miloš Zeman předsedou vlády. Protože v době pronesení výroku (16. 11. 2017) nebyl Miloš Zeman předsedou vlády, nemohlo jít ani o nesprávný úřední postup předsedy vlády a ani tímto způsobem nebyla založena odpovědnost státu podle čl. 36 odst. 3 Listiny.

34. Ústavní soud konstatuje, že obsah posuzovaného výroku nemá s výkonem funkce prezidenta souvislost. Absenci obsahové souvislosti výroku s činností prezidenta Ústavní soud považuje za natolik zřetelnou, že převážila nad tím, že výrok byl pronesen v televizním pořadu, kam byl Miloš Zeman pozván, aby jako prezident promluvil k veřejnosti. Z tohoto důvodu čl. 54 odst. 3 Ústavy nebrání, aby za výrok nesl odpovědnost Miloš Zeman jako soukromá osoba, neboť výrok nespadal pod výkon funkce prezidenta republiky. Obdobně pak pro chybějící souvislost s výkonem funkce prezidenta republiky výrok nepředstavoval ani úřední postup prezidenta republiky (tím méně jeho rozhodnutí) ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. Podle tohoto ustanovení tak vedlejšímu účastníkovi nevzniklo právo na náhradu škody za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí a stěžovatelce nevznikla podle čl. 36 odst. 3 Listiny tomu odpovídající povinnost.

35. Pro dokreslení lze poukázat na náleze ze dne 11. 11. 2005 sp. zn. I. ÚS 453/03 (N 209/39 SbNU 215), v němž Ústavní soud poté, co dospěl k závěru, že za tehdy zkoumaný výrok pronesený předsedou vlády nelze s ohledem na jeho obsah přičítat odpovědnost vládě, resp. státu, zmínil, že za výrok odpovídá předseda vlády jako soukromá osoba a v případném sporu o ochranu osobnosti by byl sám jako fyzická osoba pasivně legitimován.

36. V posuzované věci obecné soudy podle zákona č. 82/1998 Sb. činily stěžovatelku odpovědnou za výroky Miloše Zemana, které nesouvisely s činností prezidenta republiky. Ústavní soud připomíná, že v minulosti ve své judikatuře Nejvyšší soud zmínil, že v případě, kdy počínání osoby v pozici státního orgánu, úřední osoby či územního celku v přenesené působnosti (§ 3 zákona č. 82/1998 Sb.) nelze vůbec považovat za jednání při výkonu veřejné moci, jde o tzv. exces. Za případnou újmu pak neodpovídá stát, ale sama osoba, která se excesivního postupu dopustí. Pro posouzení, zda o exces šlo, je rozhodující, zda jednání (či opomenutí) mělo vztah k činnosti (úkolům) osoby vykonávající veřejnou moc (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2020 sp. zn. 25 Cdo 705/2019 a dále rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016 sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, bod 33.; či rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018 sp. zn. 30 Cdo 5848/2016, bod 83.). Potřebnou souvislost s výkonem činnosti prezidenta posuzovaný výrok podle hodnocení Ústavního soudu neměl (viz výše, zejména bod 33.). Stěžovatelka tak byla činěna odpovědnou za jednání jiné osoby, za které nese odpovědnost sama tato jednající osoba. V nezhlednění skutečnosti, že výrok neměl potřebnou souvislost s činností prezidenta, pak Ústavní soud spatřuje porušení stěžovatelčina základního práva na soudní ochranu (čl. 36 odst. 1 Listiny) ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny, neboť stěžovatelka v důsledku napadených rozhodnutí byla nucena odčinit újmu (poskytnout omluvu) za jednání, za něž nenesla odpovědnost ona, nýbrž samotný původce výroku, tj. měla učinit to, co jí zákon neukládá.

VI. Závěr

37. Námitka odnětí práva vyjádřit se a námitka překvapivosti rozhodnutí není důvodná (část V. A.).

38. Co se týče zkoumaného výroku (část V. B.), v řízení o ústavní stížnosti nebyl zpochybněn závěr obecných soudů, že posuzovaný výrok Miloše Zemana byl nepravdivý

a že zasáhl do osobní cti vedlejšího účastníka. Pravdivostí výroku či zásahu do osobní cti se tak Ústavní soud nezabýval, ale z hlediska zachování základních práv stěžovatelky posuzoval závěr obecných soudů, že za výrok nese odpovědnost stěžovatelka, nikoli samotný původce výroku. Ústavní soud přitom shledal, že výrok neměl potřebnou souvislost s výkonem funkce prezidenta republiky (výrok nespadal pod výkon funkce prezidenta republiky ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy ani úřední činnost prezidenta ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny) a pro tuto chybějící souvislost za něj nenesla odpovědnost stěžovatelka, nýbrž samotný prezident jako soukromá osoba. Ústavní soud tak dospěl k závěru, že napadenými rozhodnutími obecných soudů došlo k porušení základního práva stěžovatelky na soudní ochranu podle čl. 36 odst. 1 Listiny ve spojení s čl. 2 odst. 3 Listiny. Z tohoto důvodu ústavní stížnosti vyhověl a ústavní stížností napadená rozhodnutí zrušil podle § 82 odst. 3 písm. a) zákona o Ústavním soudu. Učinil tak bez nařízení ústního jednání, neboť od něho nebylo možno očekávat další objasnění věci (§ 44 zákona o Ústavním soudu).

Poučení: Proti rozhodnutí Ústavního soudu se nelze odvolat.

V Brně dne 2. února 2021

Pavel Šámal
předseda senátu