

STATI

K odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce

Vladimír Sládeček* – Helena Hofmannová**

Shrnutí: Článek se věnuje poněkud opomíjené ústavně právní otázce odpovědnosti prezidenta České republiky za jeho aktivity, které nelze subsumovat pod výkon funkce hlavy státu. Postupně je provedeno seznámení s názory na problematiku v odborné literatuře historické, zejména prvorepublikové, a současné. Dále je shromážděna dosavadní judikatura soudů, zvláště soudu Ústavního k dané otázce a její hodnocení autory. Závěrečná část shrnuje získané poznatky, doplněné o vlastní závěry. Autoři mj. potvrzují konkluzi o existenci soukromoprávní odpovědnosti prezidenta republiky, byť uznávají, že rozlišení, zda jde o výkon funkce, nebo o jednání, které do oblasti výkonu funkce nespadá, může v některých případech představovat značně komplikovanou otázku. Zároveň upozorňují na skutečnost, že prezident republiky – vedle vystupování v oblasti soukromého práva – má také veřejná práva a povinnosti jako každá fyzická osoba.

Klíčová slova: odpovědnost prezidenta republiky, výkon funkce prezidenta republiky, soukromoprávní odpovědnost prezidenta republiky, veřejná subjektivní práva a povinnosti prezidenta republiky, Ústavní soud

Úvod

Na první pohled se může zdát, že prezident republiky vykonává funkci, respektive působí jako hlava státu dvacet čtyři hodin denně. Je tomu tak, i není; v řadě právních situací se stává běžným občanem (soukromou fyzickou osobou), který za své jednání odpovídá. Ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „Ústava“) toliko – bez dalšího – stanoví, že prezident republiky „není z výkonu své funkce odpovědný“ (čl. 54 odst. 3),¹ přičemž ho nelze po dobu výkonu jeho funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt (čl. 65 odst. 1).² Výjimku z (dočasné) delikt ní neodpovědnosti představuje ústavní žaloba

* Prof. JUDr. Vladimír Sládeček, DrSc., Ústavní soud, <https://orcid.org/0000-0002-9474-4777>.

** Doc. JUDr. Helena Hofmannová, Ph.D., Právnická fakulta UK, <https://orcid.org/0000-0003-0464-376X>. Tento článek vznikl v rámci programu PROGRES Univerzity Karlovy Q O4 – *Právo v měnícím se světě*. Za cenné připomínky a podněty k článku děkujeme doc. J. Svatoňovi a dr. R. Suchánkovi.

1 Podrobněji k (politické a ústavněprávní) odpovědnosti prezidenta naší republiky srov. FILIP, J. K ústavní odpovědnosti v ČR a odpovědnosti hlavy státu zejména za velezradu. *Časopis pro právní vědu a praxi*. 2010, č. 1. Jak autor výslovně uvádí, „předmětem tohoto pojednání není soukromoprávní odpovědnost prezidenta“ (s. 35). Širší klasifikaci odpovědnosti provádí KUDRNA, J. Odpovědnost za akty prezidenta republiky. *Správní právo*. 2013, č. 7–8. V úvodu také avizuje, že se nebude věnovat „odpovědnosti občanskoprávní“ (s. 386, pozn. 3). Konstatování v jiné obdobně zaměřené studii, že „prezident republiky vystupuje v různých rolích, ne vždy jasně identifikovatelných“, autor nicméně spojuje toliko s výkonem funkce. Srov. KYSELA, J. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*. Praha: Dokořán, 2008, s. 252.

2 Přijetím a účinností zák. č. 250/2016 Sb., o odpovědnosti za přestupky a řízení o nich, kategorie jiných správních deliktů fakticky zanikla, respektive došlo k fúzi s přestupky. Pokud ovšem nemluvíme o správních deliktech (nikoliv o „jiných správních deliktech“) v širším smyslu slova, pak sem spadají i pořádkové a disciplinární delikty. K tomu podrobněji srov. např. PRÁŠKOVÁ, H. *Nové přestupkové právo*. Praha: Leges, 2017, nebo FRUMAROVÁ, K. a kol. *Správní trestání*. Praha: Leges, 2017.

pro velezradu nebo hrubé porušení Ústavy nebo jiné součásti ústavního pořádku (čl. 65 odst. 2 a 3).

Lze snad z výše uvedeného dovodit, že naše hlava státu je po dobu výkonu funkce prakticky (právně) nedotknutelná? Prezident republiky ovšem – stejně jako každý jiný člověk, respektive soukromá fyzická osoba – uspokojuje své prosté biologické a podobné potřeby, tedy např. potřebuje spánek, přijímat potravu, provádět osobní hygienu apod. Také se běžně chová jako většina z nás, tj. kupř. nakupuje v obchodě, vyzvedává a podává zásilky na poště, navštěvuje výstavu, kino, restauraci atp. Žádná z těchto činností nepochybně do výkonu funkce prezidenta republiky nespadá.³ Jak je tomu však při jeho právním jednání, které není výkonem funkce, respektive jednání, které má (nebo může mít) právní důsledky, včetně právní odpovědnosti? Lze pak nějak vymezit – alespoň obecně – (typy) jednání prezidenta republiky, jež se nepovažují za výkon funkce? Je pak prezident republiky za takové jednání (osobně) odpovědný?

Na tyto otázky se snažíme hledat odpovědi v našem článku. Mj. nás k tomu vede – eufemisticky řečeno – sporná judikatura některých soudů. V první části jsme se pokusili shromáždit názory na problematiku v odborné literatuře historické, zejména prvorepublikové, ve druhé části seznamujeme se současnými (recentními) náhledy. Ve třetí části shrnujeme dosavadní judikaturu soudů, zejména soudu Ústavního, ale také civilních a správních soudů. Čtvrtá část se věnuje (kritickému) posouzení dosavadní soudní judikatury. Závěrečná část shrnuje získané poznatky, které dále doplňujeme o vlastní závěry.

1. Historické náhledy

Pokud jde o názory prvorepublikových právníků (konstitucionalistů), je třeba si nejdříve připomenout, že ústavní úprava byla poněkud odlišná.⁴ Podstatné se pro nás jeví znění dvou ustanovení.⁵

Úvodem je třeba předeslat, že tehdejší „spisovatelé“ zevrubně rozebírali především politickou a právní (ne)odpovědnost prezidenta republiky, zvláště se pak věnovali trestní (deliktní) (ne)odpovědnosti prezidenta republiky. Jen velmi okrajově se pak soustředili na jeho civilní (soukromoprávní) odpovědnost. Dokonce se zdá, jako by (ve většině případů) považovali danou věc za samozřejmou (jednoznačnou), i když s různými závěry.

O tom svědčí např. toliko marginální zmínky v monografii R. Janečka: *„Dle dosud platných norem může president republiky svou čest chrániti jako každý jiný občan, tj. soukromou žalobou [...] o civilní odpovědnosti nemá ústavní listina žádného ustanovení [...]. Při odpovědnosti civilní budou v nedostatku jinakých předpisů, jak již podotknuto, směrodatná*

³ Jinou otázkou se jeví, že je prezidentu republiky patrně i při těchto „obyčejných“ činnostech zabezpečována zvýšená ochrana. K tomu slouží specializovaný útvar policie České republiky s celostátní působností (Útvar pro ochranu prezidenta České republiky) zřízený podle § 6 odst. 1 písm. b) a odst. 2 zák. č. 273/2008 Sb., o Policii České republiky, který plní úkoly v souladu s § 49 téhož zákona. Vnější ostrahu areálu Pražského hradu, jeho obranu a vnější ostrahu a ochranu objektů, které jsou dočasným sídlem prezidenta a jeho hostů, zabezpečuje Hradní stráž (srov. § 28 zák. č. 219/1999 Sb., o ozbrojených silách České republiky).

⁴ Ponecháváme stranou prozatímní ústavu (zák. č. 37/1918 Sb. z. a n.), která kromě trestní imunity (§ 9) otázku odpovědnosti prezidenta republiky neřešila.

⁵ Prezident republiky není odpovědn z výkonu svého úřadu. Z projevů jeho souvisejících s úřadem presidentovým odpovídá vláda (§ 66). (1) Trestné může být stíhán jen pro velezradu, a to před senátem na obžalobu sněmovny poslanecké (§ 34). Trestem může být jen ztráta úřadu presidentského a způsobilosti tohoto úřadu později znovu nabýti. (2) Podrobnosti upravuje zákon. (§ 67).

*ustanovení občanského zákoníku.*⁶ Obdobně F. Adler uvádí: „Pokud se týče občanského práva neobsahuje ústavní listina o postavení prezidenta republiky žádného předpisu a jest tudíž mítí za to, že prezident republiky jest bezvýjimečně podroben občanskému právu jako každý jiný občan, v důsledku čehož může prezident republiky před řádnými soudy žalovati a býti žalován.“⁷

Poněkud odlišný přístup nalezneme u dalších autorů. F. Weyr konstatoval, že pojem projevů prezidenta republiky „souvisících s jeho úřadem“ je velmi široký.⁸ Pak poznamenal, že „je též velmi těžko rozeznávat mezi veřejnými a soukromými projevy prezidentovými“.⁹ Nicméně dále uzavírá, že „mnohý projev, který by podle okolností, ve kterých byl učiněn, jinak – tj. kdyby jej učinil jiný státní občan – byl by bez odporu soukromým, nabývá veřejné povahy tím, že jej činí hlava státu. Je nesporné, že zákonodárce úmyslně zvolil tak široký pojem, poněvadž bylo jeho snahou, omeziti volnost projevů prezidentových co nejvíce.“¹⁰ F. Weyr se shodně vyjádřil i v pozdější práci.¹¹

E. Sobota pak konstatuje zcela kategoricky: „Není náš prezident odpověden politicky, disciplinárně ani civilně, ani jinak soudně“.¹² J. Hoetzel zastával obdobný názor, když uvedl, že „prezident republiky nemůže býti nikým volán k odpovědnosti mimo případ velezrady podle § 67 [...] není odpověden civilněprávně, a taková odpovědnost nemohla by býti zavedena ani obyčejným zákonem.“¹³

Toliko za doplňující zmínku stojí ještě převážně komparativní studie parlamentní a prezidentské formy vlády J. Krejčího, ve které obdivně vzhlíží k americkému prezidentskému systému (formě vlády) a také navrhuje – *mutatis mutandis* – v tomto směru změnit ústavní listinu.¹⁴ K civilní odpovědnosti prezidenta republiky podle tehdy platné úpravy se nevyjadřuje.¹⁵

Trochu zjednodušeně můžeme konstatovat, že závěry některých prvorepublikových autorů o praktické nedotknutelnosti prezidenta republiky lze patrně přisoudit mj. „okouzlení“ existencí obnoveného státu a nepochybně i osobou v jeho čele, totiž „tatíčkem“ T. G. Masarykem. Možná měl také jistý vliv přetrvávající „monarchistický“ způsob myšlení.¹⁶

⁶ JANEČEK, R. *Odpovědnost prezidenta republiky a vlády*. Brno: Barvič a Novotný, 1922, s. 31, 96 a 99.

⁷ ADLER, F. *Prezident republiky*. In: *Slovník veřejného práva československého*. Svazek III. Brno: Polygrafia – Rudolf M. Rohrer, 1934, s. 553.

⁸ WEYR, F. *Soustava československého práva státního*. Praha: Fr. Borový, 1924, s. 241.

⁹ *Ibidem*.

¹⁰ *Ibidem*, s. 241 an.

¹¹ WEYR, F. *Československé právo ústavní*. Praha: Melantrich, 1937, s. 187 an.

¹² SOBOTA, E. *Postavení prezidenta republiky*. In: SOBOTA, E. – VOREL, J. – KŘOVÁK, R. – SCHENK, A. *Československý prezident republiky. Státoprávní instituce a její život*. Praha: Orbis, 1934, s. 34.

¹³ HOETZEL, J. *Správní akty prezidenta republiky*. *Veřejná správa*. 1934, č. 1, s. 6.

¹⁴ KREJČÍ, J. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*. Praha: Nákladem vydavatelstva časopisu *Moderní stát*, 1935. Ostatně podobné úvahy předkládá i TÁBORSKÝ, E. K problému právního postavení hlavy státu v nové republice. In: *Pocta k šedesátým narozeninám prezidenta Dr. Edvarda Beneše*. Londýn: Spolek československých advokátů v zahraničí, 1944, s. 81 an. Svůj návrh charakterizuje následovně: „jistá kombinace demokracie typu parlamentního s některými prvky demokracie typu prezidentského“ (s. 89).

¹⁵ Pomíjíme ne zcela jednoznačnou poznámku v samotném závěru: „úprava, kterou navrhuji, je v podstatě demokratičtější než platná úprava, která činí prezidenta republiky politicky i právně (s výjimkou velezrady) neodpovědným.“ KREJČÍ, J. *Problém právního postavení hlavy státu v demokracii*, s. 145.

¹⁶ A to navzdory tomu, co uvedl J. Hoetzel k ústavní úpravě ve *Slovníku národohospodářského, sociálního a politického*: „Bylo snahou vymýtiti všecko, co by mohlo připomínati monarchii.“ Cit. podle TÁBORSKÝ, E. K problému právního postavení hlavy státu v nové republice. In: *Pocta k šedesátým narozeninám prezidenta Dr. Edvarda Beneše*, s. 86.

Pokud jde o poválečný vývoj,¹⁷ toliko tzv. Ústava 9. května (ústavní zákon č. 150/1948 Sb.) zachovala prvorepublikovou koncepci.¹⁸ Nicméně Ústava z roku 1960, stejně jako ústavní zákon č. 143/1968 Sb., o československé federaci, zvolily koncepci „odpovědného“ prezidenta.¹⁹ Komentář k ústavním předpisům vydaný nedlouho před listopadovým zlomem k tomu uvádí: „*Odpovědnost prezidenta ČSSR vyplývá [...] z rozhodujícího postavení zastupitelských sborů. Jde o odpovědnost vůči Federálnímu shromáždění. Tato odpovědnost, jsouc zakotvena v ústavních předpisech, je pochopitelně odpovědností ústavně právní a státně politickou (což jsou patrně pojmy svým významem identické [...]). Z odpovědnosti prezidenta ČSSR plyne i možnost jeho odvolání Federálním shromážděním. Ústava o této možnosti výslovně nemluví; úvaha o tom má povahu teoretickou a souvisí s uvážení sankcí na odpovědnost prezidenta; je výrazem toho, že poslední slovo přísluší parlamentu.*“²⁰ Obdobně učebnice z 80. let minulého století poznamenává: „*v platné ústavě je prezidentova kompetence vyjádřena zejména v jeho ústavní odpovědnosti vůči Federálnímu shromáždění. Vzhledem k postavení zastupitelských sborů v našem státním systému mohla teorie vyvodit i jeho odvolatelnost*“.²¹ V pozdější době srovnává současné a tehdejší postavení hlavy státu J. Filip následovně: „*Podle čl. 54 odst. 3 prezident republiky není odpovědný za výkon funkce. Souvisí to s jeho moderační funkcí. To je ve světě obvyklé ustanovení z hlediska parlamentní formy vlády. Pro postavení prezidenta v období 1960–1992 to však s ohledem na jinou formu vlády jako vlády shromáždění neplatilo. Prezident republiky byl z výkonu funkce odpovědný Národnímu shromáždění a později Federálnímu shromáždění. Sice nebyl nikdy prakticky řešen problém, zda to zahrnuje i možnost jeho odvolání, domnívám se, že z hlediska koncepce vlády shromáždění a jednoty státní moci [...] to možné bylo.*“²²

2. Současné přístupy

Patrně za nejdůležitější (relevantní) vodítka by měly být považovány náhledy obsažené v komentářích k příslušnému ustanovení Ústavy. C. Svoboda uvádí: „*Jelikož prezident republiky není odpovědný z výkonu své funkce, platí, že jinak je občanem jako každý jiný a tam, kde končí jeho výsada a imunita, začíná jeho plná odpovědnost. Prezident republiky nese zejména plnou občanskoprávní odpovědnost. Prezident republiky tedy není zcela*

¹⁷ Za zmínku patrně stojí poválečný návrh československé ústavy publikovaný V. Kubešem. Příslušné navrhované ustanovení (§ 85) znělo: (1) Prezident republiky není odpovědn za výkon svého úřadu. (2) Za úřední úkony a projevy jeho, související s jeho funkcí, odpovídá, pokud ústavní listina nestanoví jinak (§ 86), vláda. (3) K platnosti vládních úkonů prezidenta republiky je třeba spolupodpisu příslušného člena vlády, pokud ústavní listina nestanoví jinak (§ 45). Jmenování vlády republiky a její rozpuštění nevyžaduje podpisu. Podle GRONSKÝ, J. *Komentované dokumenty k ústavním dějinám Československa II., 1945–1960*. Praha: Karolinum, 2006, s. 251.

¹⁸ Prezident republiky není odpovědn za výkon svého úřadu. Za jeho projevy související s presidentským úřadem odpovídá vláda. (§ 76) (1) Trestně může být prezident stíhán jen pro velezradu. Žalobu na prezidenta podává předsednictvo Národního shromáždění, soudí ho Národní shromáždění. Trestem může být jen ztráta úřadu presidentského a způsobilosti tohoto úřadu později znovu nabytí. (2) Podrobnosti upravuje zákon. (§ 78).

¹⁹ Prezident republiky je odpovědný z výkonu funkce Národnímu shromáždění (čl. 61 odst. 2 ústavního zák. č. 100/1960 Sb.). Prezident Československé socialistické republiky je za výkon funkce odpovědný Federálnímu shromáždění (čl. 60 odst. 2 ústavního zák. č. 143/1968 Sb.). Po ústavní změně názvu státu šlo o prezidenta České a Slovenské Federativní republiky.

²⁰ KOLEKTIV. *Československá ústava. Komentář*. Praha: Panorama, 1988, s. 324.

²¹ PEŠKA, P. Forma prezidiálního orgánu a jeho postavení. In: ZDOBINSKÝ, S. – MATOUŠEK, S. a kol. *Státní právo ČSSR*. Praha: Panorama, 1985, s. 216.

²² FILIP, J. *Vybrané kapitoly ke studiu Ústavního práva*. Brno: Masarykova univerzita, 2001, s. 305 an. K odpovědnosti hlavy státu parlamentu obecněji srov. též např. POLÍVKOVÁ, Z. *Prezident v posttotalitním státě*. Praha: Věhrd, 1994, s. 40.

*postaven mimo právo. Naopak, měla by tu platit nepřímá úměra. Čím více výsad a imunit prezident republiky má, tím více by měl v sobě mít odpovědnosti, tím více by se měl chovat podle práva.*²³

Podobně, ale již s naznačením možných problémů, V. Pavlíček konstatuje: „*Prezident republiky je odpovědný jako každý jiný občan [...]. Může tedy žalovat i být žalován v občanskoprávních záležitostech. V praxi se budou ovšem vyskytovat i případy hraniční – při projevech či rozhovorech pro sdělovací prostředky, při tiskových konferencích apod., kdy bude záležet na konkrétním obsahu takového projevu a dalších okolnostech významných pro to, jedná-li se o projev související s výkonem jeho funkce či nikoliv.*“²⁴

Také L. Vyhnánek poukazuje na jisté sporné otázky, které mohou vzniknout: „*Prezident republiky může být hnán k odpovědnosti ve věcech majetkových, rodinněprávních, osobnostních apod. Problémy může činit rozlišení jednání ve funkci a mimo funkci.*“²⁵

Obdobně pochybovačně se k tématu vyjádřil jeden ze spoluautorů článku: „*Problémem se ovšem může zdát samo ohraničení oblasti, kdy hlava státu jedná v rámci výkonu funkce. Je kupř. názor veřejně vyslovený na vědecké konferenci projevem učiněným při výkonu funkce?*“²⁶ V jiné souvislosti konstatoval, že „*Kontrasignace není přirozeně potřebná u aktů (výkonu veřejných subjektivních práv), která prezident republiky vykonává jako občan (fyzická osoba), např. výkon volebního práva.*“²⁷

V. Šťastný zřejmě zčásti navazuje na prvorepublikové názory, když uvádí: „*Ústava nijak neupravuje prezidentovu odpovědnost soukromoprávní, z čehož plyne, že vystupuje-li prezident jako soukromá osoba v občanskoprávních vztazích, jeho odpovědnost z těchto vztahů není nijak dotčena. Nelze se ovšem dovolávat ani prezidentovy soukromoprávní odpovědnosti v případě, kdy sporné jednání lze označit za výkon funkce (nicméně posouzení, zda určitá prezidentova činnost je výkonem jeho funkce, může být v těchto případech dosti sporné).*“²⁸

T. Herc ne zcela jednoznačně konstatuje, že „*neodpovědnost prezidenta republiky vylučuje, aby mu v důsledku jeho protiprávního jednání spojeného s výkonem jeho funkce vznikla jako fyzické osobě jakákoliv (sankční) právní povinnost. Tím není řečeno, že by při tomto jednání přestal být vázán zákonem, resp. by neměl objektivně právní povinnost zachovávat právní řád, k níž se zavázal ve svém slibu, příslušné právní normy však mají vůči němu osobně povahu leges imperfectae (srov. Janeček, 1922, s. 88).*“²⁹

Lze tedy uzavřít, že autoři komentující příslušné ustanovení se v podstatě shodně vyjadřují v tom smyslu, že civilní (soukromoprávní) odpovědnost prezidenta republiky je dána, byť někdy může činit problémy rozlišení, zda jde o úkon (jednání) soukromoprávní či o výkon funkce hlavy státu.

²³ SVOBODA, C. In: HENDRYCH, D. – SVOBODA, C. a kol. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 1997, s. 83.

²⁴ PAVLÍČEK, V. In: PAVLÍČEK, V. – HŘEBEJK, J. *Ústava a ústavní řád České republiky. Svazek I. Ústava České republiky*. Praha: Linde, 1998, s. 209.

²⁵ VYHNÁNEK, L. In: BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠÍMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: Linde, 2010, s. 667.

²⁶ SLÁDEČEK, V. In: SLÁDEČEK, V. – MIKULE, V. – SUCHÁNEK, R. – SYLLOVÁ, J. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 561.

²⁷ Ibidem, s. 640.

²⁸ ŠTĚSTNÝ, V. In: KLÍMA, K. a kol. *Komentář k Ústavě a Listině*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2009, s. 440.

²⁹ HERC, T. In: RYCHETSKÝ, P. – LANGÁŠEK, T. – HERC, T. – MLSNA, P. a kol. *Ústava České republiky. Ústavní zákon o bezpečnosti ČR. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 537.

Problematika soukromoprávní odpovědnosti hlavy státu je – ale jen někdy – zmiňována také v učebnicích ústavního práva. Tak J. Jirásek konstatuje, že „*případná odpovědnost prezidenta ve vztazích občanskoprávních, do kterých vstupuje jako fyzická osoba – občan, tedy nikoliv jako ústavní činitel, při výkonu své funkce, tím není dotčena*“.³⁰ Podobně V. Pavlíček uvádí, že „*neodpovědnost z výkonu funkce se nevztahuje na činnost a rozhodování prezidenta republiky, které se netýkají výkonu funkce (správy jeho soukromého majetku, činnosti při uspokojování jeho zálib atd.)*“. V této oblasti je odpovědný např. občanskoprávně.³¹ J. Hřebejk konstatuje, že prezident republiky je odpovědný „*občanskoprávně (může být žalován v občanskoprávních záležitostech) v případech, které nesouvisí s výkonem funkce*“.³²

Pokud jde o monografie, zmínku nalezneme u Z. Koudelky: „*Pokud jde o škodu způsobenou prezidentem jako fyzickou osobou v jeho osobních soukromoprávních vztazích, odpovídá za ni osobně. Jeho subjektivita jako fyzické osoby v soukromoprávních vztazích, včetně procesní subjektivity, se po dobu výkonu prezidentského úřadu nemění*“.³³

V souvislosti s kauzou „Peroutka“ se objevilo prozatím jediné (tištěné) zamyšlení nad civilní pasivní legitimací prezidenta republiky.³⁴ P. Smolík si po seznámení s dosavadními rozhodnutími soudů v dané věci sice pokládá vesměs relevantní otázky, ale nenabízí odpovědi.³⁵ Závěrem popisuje dva případy rozhodování amerických soudů týkající se dvou prezidentů, které mají jistý vztah ke zkoumané problematice.³⁶ Nepovažujeme to však za zcela adekvátní „návod“ na řešení civilní odpovědnosti prezidenta naší republiky, neboť jde o systém prezidentské formy vlády a navíc o odlišný systém práva.

Pro úplnost uvedme, že lze dohledat spíše krátká vyjádření k problematice, obsažená v aktuálních pojednáních či v rozhovorech s některými (ústavními) právníky, vesměs (obecně) uznávající soukromoprávní odpovědnost prezidenta republiky.³⁷

³⁰ JIRÁSEK, J. Soudní přezkum rozhodnutí prezidenta. In: JIRÁSEK, J. a kol. *Ústavní základy organizace státu*. Praha: Leges, 2013, s. 208.

³¹ PAVLÍČEK, V. Neodpovědnost a imunita. In: PAVLÍČEK, V. a kol. *Ústavní právo a státověda. II. díl. Ústavní právo České republiky*. Praha: Leges, 2015, s. 840.

³² HŘEBEJK, J. Prezident republiky. In: GERLOCH, A. – HŘEBEJK, J. – ZOUBEK, V. *Ústavní systém České republiky. Základy českého ústavního práva*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2013, s. 170.

³³ KOUDELKA, Z. *Prezident republiky*. 2. vydání. Praha: Leges, 2018, s. 310.

³⁴ SMOLÍK, P. Odpovědnost prezidenta republiky v rovině soukromoprávní zejména – zamyšlení. In: ŽÁK KRZYŽANKOVÁ, K. – KÜHN, Z. – BERAN, K. – MARŠÁLEK, P. – WINTER, J. – ONDŘEJEK, P. – TRYZNA, J. (eds). *Právo jako multidimenzionální fenomén. Pocta Aleši Gerlochovi k 65. narozeninám*. Plzeň: Aleš Čeněk, 2020, s. 328 an.

³⁵ Ibidem, s. 333–334.

³⁶ Ibidem, s. 334 an.

³⁷ Srov. např. KYSELA, J. Za prezidentovy výroky nyní odpovídá Česko? Podivuje se ústavní právník Kysela. In: *Lidovky.cz* [online]. 3. 3. 2016 [cit. 12. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.lidovky.cz/domov/za-prezidentovy-vyroky-odpovida-cesko-rika-ustavni-pravnik-jan-kysela.A160302_184740_In_domov_ELE>; ROZEHNAL, A. Kauza Peroutka: Kdo vlastně nese odpovědnost za urážky z úst Miloše Zemana? In: *hlidacipes.org* [online]. 23. 9. 2016 [cit. 12. 7. 2021]. Dostupné z: <<https://hlidacipes.org/kauza-peroutka-kdo-vlastne-nes-odpovednost-za-urazky-milose-zemana/>>; KALVODA, J. Kauza Peroutka. Prezident řadí a vláda mlčí. In: *Lidovky.cz* [online]. 4. 10. 2016 [cit. 13. 7. 2021]. Dostupné z: <https://www.lidovky.cz/nazory/prezident-radi-a-vlada-mlci.A161004_113911_In_nazory_sij>; WAGNEROVÁ, E. Eliška Wagnerová ve dvaceti minutách Radiožurnálu. In: *radiozurnal.rozhlas.cz* [online]. 8. 3. 2016 [cit. 13. 6. 2021]. Dostupné z: <<https://radiozurnal.rozhlas.cz/eliska-wagnerova-ve-dvaceti-minutach-radiozurnalu-6247700>>; WINTNER, J. Prezident Zeman by se měl zachovat jako gentleman a omluvit se sám, říká Peroutkova vnučka Kaslová. In: *ct24.ceskatelevize.cz* [online]. 21. 8. 2020 [cit. 13. 6. 2021]. Dostupné z: <<https://ct24.ceskatelevize.cz/domaci/3166278-prezident-zeman-se-mel-zachovat-jako-gentleman-a-omluvit-se-sam-rika-peroutkova>>; KUDRNA, J. Může prezident beztrestně lhat? „V tuto chvíli, pokud to Nejvyšší soud potvrdí, bude neomezený.“ říká ústavní právník. In: *plus.rozhlas.cz* [online]. 8. 11. 2016 [cit. 13. 6. 2021]. Dostupné z: <<https://plus.rozhlas.cz/muze-prezident-beztrestne-lhat-v-tuto-chvili-pokud-nejvyssi-soud-potvrdi-bude-6528695>>.

3. Ze soudní judikatury k problematice

Ústavní soud se otázkou odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce, zabýval poprvé v roce 2017 v souvislosti s ústavní stížností směřující proti zásahu do ústavně zaručených práv spočívajícího ve výrocích prezidenta republiky učiněných jednak v rámci jeho projevu při jmenování nových soudců, a dále při setkání s občany krajů a v médiích. Plenárním usnesením sp. zn. Pl. ÚS 9/17 Ústavní soud odmítl tuto ústavní stížnost jako nepřipustnou pro nevyčerpání procesních prostředků ochrany práv. Konstatoval, že není sporu o tom, že „že *předmětné výroky prezidenta republiky nepředstavují a ani představovat nemohou žádné rozhodnutí, a to ani v materiálním smyslu, jelikož nejde o vrchnostenský akt státního orgánu, který by zasahoval do právní sféry stěžovatele [...], nýbrž jedná se o tzv. zásahovou ústavní stížnost, u níž by Ústavní soud – v případě jejímu vyhovění – mohl zakázat příslušnému státnímu orgánu, aby v porušování práva a svobody pokračoval, a přikázal mu, aby, pokud je to možné, obnovil stav před porušením [...]. S ohledem na povahu tvrzeného zásahu prezidenta republiky je ovšem zcela zřejmé, že před podáním ústavní stížnosti mohl stěžovatel vyčerpat jiné procesní prostředky k ochraně svých práv, jimiž disponuje.*“³⁸

Ústavní soud současně ponechal na stěžovateli, jakých procesních prostředků by měl využít, respektive jak předmětné výroky prezidenta republiky zhodnotí: zda jako výroky soukromé, neučiněné v přímé souvislosti s výkonem jeho funkce, „*pak bylo namístě využít prostředků ochrany pořadem práva podle občanského soudního řádu, jelikož stěžovatel má jako každý, jehož osobnost byla dotčena, právo domáhat se toho, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek (§ 82 odst. 1 občanského zákoníku)*“ či zda je bude považovat za nezákonný zásah správního orgánu, kdy by „*bylo namístě před podáním ústavní stížnosti vyčerpat všechny procesní prostředky ochrany podle soudního řádu správního, které jsou v jeho dispozici [...].*“³⁹

K plenárnímu usnesení uplatnil separátní votum jeden ze spoluautorů tohoto článku. Kriticky se vymezil k jeho odůvodnění v tom smyslu, že Ústavní soud měl nejdříve posoudit charakter napadených výroků prezidenta republiky, neboť v dané věci bylo rozhodující, zda se v jejich případě jedná o projev prezidenta republiky při výkonu jeho pravomocí, či pouhý (soukromoprávní) úkon (projev) prezidenta republiky jako „běžné“, soukromé fyzické osoby.

Separátní votum upozorňuje, že jediný dosavadní dostupný judikát, kterým je rozhodnutí Ústavního soudu ČSFR sp. zn. II. ÚS 312/92, vychází z odlišné úpravy obsažené v ústavním zákoně č. 143/1968 Sb., o československé federaci, který upravoval nestíhatelnost prezidenta republiky pro „*jednání spojené s výkonem jeho funkce*“.⁴⁰ Současná

³⁸ Usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17, bod 12. a 13.

³⁹ Ibidem, bod 14.

⁴⁰ „Prezident České a Slovenské Federativní Republiky je za výkon své funkce odpovědný Federálnímu shromáždění.“ (čl. 60 odst. 2). „Prezidenta České a Slovenské Federativní Republiky nelze soudně stíhat pro jednání spojené s výkonem jeho funkce“ (čl. 65). V usnesení sp. zn. II. ÚS 312/92 Ústavní soud ČSFR m. j. uvádí, že: „[...] Je proto prakticky nemožné určit, ve kterém okamžiku prezident vykonává svoji funkci a kdy vystupuje jako soukromá osoba [...]. Podat taxativní výčet všech jednání spojených s výkonem funkce prezidenta je možné stejně málo jako přesně vymezit opačnou skupinu, tedy jednání, která pod tento pojem nespádají. Je nepochybné, že do této druhé skupiny náležejí věci, v nichž vystupuje při realizaci svých práv, které má jako soukromá osoba. Jde o oblast těch práv a svobod, které má každá fyzická osoba při splnění podmínek určených právními předpisy. Zde pak již nepožívá žádné speciální ochrany. Prezident tedy nebude jednat jako hlava státu a jeho jednání nebudou mít charakter výkonu jeho funkce, pokud se týče

platná ústavní úprava ovšem stanoví, že „*Prezident není z výkonu své funkce odpovědný.*“ (čl. 54 odst. 3 Ústavy).⁴¹

Za rozhodující kritérium je tak třeba považovat vymezení hranic „výkonu funkce“ či – z širšího pohledu – otázku, zda prezident republiky vystupuje jako orgán veřejné moci, respektive zda vykonává veřejnou moc. Separátní votum vychází z toho, že výkonem funkce prezidenta republiky „*lze pak rozumět výkon jeho pravomoci, jak vyplývá z Ústavy a běžných zákonů. Pravomoc Ústavní soud již definoval ve své judikatuře: „Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací)“ [...] Sluší se dodat, že výkon pravomoci se chápe jako činnost, která (bezprostředně) mění právní situaci dotčených osob či jiných subjektů [...]. Veřejnou mocí se rozumí taková moc, která autoritativně rozhoduje o právech a povinnostech subjektů, ať již přímo, nebo zprostředkovaně. Subjekt, o jehož právech nebo povinnostech rozhoduje orgán veřejné moci, není v rovnoprávném postavení s tímto orgánem a obsah rozhodnutí tohoto orgánu nezávisí od vůle subjektu.*“⁴² V separátním votu se konstatuje, že ani do jednoho z těchto vymezení, které je podstatné pro meritorní projednatelnost ústavní stížnosti, napadené výroky prezidenta republiky nezapadají.

Následuje posouzení charakteru napadených výroků prezidenta republiky z pohledu takto vymezených pojmů. Nejprve se předesílá, že ve všech případech se jedná o výroky učiněné veřejně; ostatně ačkoli je možné představit si výroky učiněné v soukromí, týkající se výkonu funkce prezidenta, jejich hodnocení by bylo problematické vzhledem k ústavním garancím ochrany soukromí (čl. 10 odst. 2 Listiny).

Pokud jde o výroky prezidenta republiky, které byly proneseny v rámci setkání občanů při oficiálních návštěvách krajů či při poskytování rozhovorů pro média, separátní votum zastává stanovisko, že je zřejmé, že se jednalo o běžné kontakty hlavy státu s veřejností. Přestože lze v těchto případech nalézt jistou souvislost s výkonem funkce prezidenta republiky, nejedná se však o samotný výkon jeho funkce, respektive pravomocí prezidenta republiky. Vyplývá to již z toho, že tato činnost není upravena právními předpisy. Prezident republiky při těchto příležitostech pouze vyjádřil svůj osobní názor na některé veřejnosti sledované záležitosti – i osoba vykonávající funkci prezidenta disponuje mj. základními právy garantovanými v Listině, tedy i svobodou projevu podle čl. 17. Dotčená osoba se v takovém případě může bránit řádným pořadem práva, tj. podáním žaloby na ochranu osobnosti, eventuálně v krajním případě podáním trestního oznámení.

Specifickou situaci pak představují výroky prezidenta republiky učiněné při jmenování nových soudců, neboť v jejich případě by se mohlo zdát, že prezident republiky vykonává svou pravomoc podle čl. 63 odst. 1 písm. i) Ústavy. Separátní votum se k tomuto závěru staví kriticky a zdůrazňuje, že samotný výkon pravomoci prezidenta, kterým je v daném případě akt jmenování soudce, jemuž předchází vyhotovení jmenovacího dekretu kontrassegnovaného předsedou vlády, spočívá v tom, že kandidát na soudce skládá do „rukou prezidenta“ slib. V praxi tento proces probíhá tak, že pověřená osoba přečte slib a kandidát na soudce prohlásí (směrem k prezidentovi) „Slibuji“ a podepíše písemné vyhotovení

např. práv majetkových, plynoucích z poměrů rodinněprávních apod. [...] Vzhledem k tomu, že náš právní řád nedává přesnou odpověď na to, co vše tvoří náplň funkce prezidenta, je nutno v případech, kdy vzniká pochybnost, vykládat jeho jednání tak, že je činí jakožto hlava státu.“ Tak trochu to připomíná některé prvorepublikové názory (srov. výše).

⁴¹ Čl. 65 odst. 1 Ústavy pak stanoví, že „*Prezidenta republiky nelze po dobu výkonu funkce zadržet, trestně stíhat ani stíhat pro přestupek nebo jiný správní delikt.*“

⁴² Separátní votum V. Sládečka k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17, bod 7 a 8.

slibu. „*Tím je výkon pravomoci prezidenta republiky ukončen. Je pak ustálenou praxí, že prezident republiky k novým soudcům pronese (krátký) projev, který sice zpravidla souvisí s výkonem funkce soudce, ale není již výkonem pravomoci prezidenta republiky.*“⁴³ Z tohoto pohledu je tedy třeba nahlížet na výroky prezidenta republiky. Ústava ani zákon č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, nestanoví nic o tom, že by povinnou součástí aktu jmenování soudců byl projev prezidenta republiky ani o případných následcích takového projevu. Podle separátního vota je tak třeba napadené výroky považovat za akty, které prezident republiky učinil jako soukromá osoba vyjadřující své názory v rámci práva na svobodu projevu podle čl. 17 Listiny, a nikoliv za akty mající charakter výkonu pravomocí prezidenta republiky.⁴⁴

Právní povaha odpovědnosti prezidenta republiky za jeho jednání se stala předmětem rozhodování také civilních soudů. Jde především o kauzu „*Peroutka*“ a „*Šarapatka*“, v nichž se žalobci domáhali ochrany proti zásahům do osobnostních práv výroky prezidenta republiky prostřednictvím žalob směřujících proti státu.⁴⁵

V obou těchto případech dospěly obecné soudy k závěru, že předmětné výroky prezidenta republiky jsou nepravdivé a zasáhly tak do osobnostních práv žalobců. Současně je posoudily jako jednání učiněné v rámci výkonu funkce, za které prezident republiky ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy neodpovídá, kdy je třeba určit subjekt, který odpovídá za zásah do osobnostních práv, k němuž výkonem této pravomoci došlo.⁴⁶ Nejvyšší soud

⁴³ Separátní votum V. Sládečka k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17, bod 13. a 14.

⁴⁴ Jistou nepřímou souvislost ve vztahu k hranicím výkonu kompetence nejvyšších ústavních činitelů má judikatura týkající se odpovědnosti za výroky členů vlády. V nálezu sp. zn. I. ÚS 453/03 Ústavní soud uvedl: „[...] vedlejší účastník v dané věci v době, kdy pronášel žalované výroky, (byl) předsedou vlády České republiky, avšak vláde jako ústavnímu orgánu nelze připadnou odpovědnost za tyto výroky přičíst, neboť jejich obsah, tj. sdělování informací o výsledku vyšetřování vedeného samotným předsedou vlády k údajnému stěžovateli jednání a hodnocení tohoto jednání z pohledu trestního práva, není v žádném případě věcí spadající do kompetence vlády. Vyšetřovací pravomocí vláda nemá, a to ani v jedné z funkčních poloh, v nichž působí, tj. ani v případě, že vykonává funkce politické, ani když vykonává funkce správní. [...] Pokud se takového jednání dopustí některý z členů vlády, nepřipustně vystupuje z mezí svých oprávnění člena vlády, nebo dokonce předsedy vlády. Takové jednání člena vlády je z hlediska kompetenčního jednáním ultra vires, vládu nezavazuje a vláda jako orgán jednájící za stát za ně nemůže být činěna odpovědnou. Člen vlády, který se takového jednání dopustí, je za ně proto odpovědný jako fyzická osoba – tj. mimo jiné v případném sporu o ochranu osobnosti je on sám pasivně legitimovanou osobou.“

⁴⁵ V kauze „*Peroutka*“ se jednalo se o výroky, které pronesl 27. 1. 2015 v projevu zahajujícím mezinárodní konferenci konanou u příležitosti sedmdesátého výročí osvobození Osvětimi a u příležitosti Mezinárodního dne památky obětí holocaustu, a který byl přenášen celoplošným televizním vysíláním České televize na programu ČT 24: „*Jeden z největších českých novinářů F. P. uveřejnil v prestižním časopise „Přítomnost“ článek s titulkem „Hitler je gentleman“. Tentýž novinář po Mnichovské dohodě napsal: „Nemůžeme-li zpívat s anděly, musíme výt s vlky“. Co vede k této fascinaci intelektuálů naprosto zrůdným učením. Co vede k tomu, že se z doktora Jekylla stává Mr. Hyde.*“ Dále na tiskové konferenci dne 4. února 2015 uvedl: „*Na vlastní oči jsem viděl článek F. P., kde bylo napsáno „Hitler je přece gentleman“.*“ (Cit. podle rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016). V kauze „*Šarapatka*“ byl předmětem řízení výrok pronesený 16. 11. 2017 v pořadu TV Barrandov Týden s prezidentem, označeným: „*Z. Š. je člověk, který kdysi pracoval, teď nevím, jestli v Lidovém domě nebo Úřadu vlády, už je to hodně dávno, ale vím, že jsem ho vyhodil pro neschopnost.*“ Žalobce v tomto případě v minulosti pracoval na Úřadu vlády České republiky, jeho pracovní poměr skončil na základě dohody dne 31. 10. 2000 (cit. podle usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 30 Cdo 1877/2020).

⁴⁶ Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016 (kauza „*Peroutka*“), konstatoval, že vedle jeho pravomocí zakotvených v čl. 62 a 63 Ústavy je „s výkonem funkce prezidenta jako hlavy státu je dále mimo jiné spojena i realizace celé škály aktivit, jimiž je tato funkce blíže dotvářena např. na poli reprezentačním, protokolárním, resp. ceremoniálním, v souladu s historicky zažitými náhledy na úlohu a postavení tohoto představitele státu např. ve vztazích k domácí i zahraniční veřejnosti. S ohledem na ústavní zakotvení postavení prezidenta republiky jako součásti moci výkonné je třeba i realizaci těchto jeho úloh posuzovat (s výjimkou alternativy případného excesu) jako výkon pravomocí státního orgánu, byť jeho činnost nemá zpravidla přímý vliv na subjektivní práva a právní povinnosti [...]“.

předmětné výroky kvalifikoval jako (nesprávný) úřední postup podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem (dále též „zákon č. 82/1998 Sb.“).⁴⁷ Na tomto základě rozhodl, že za zásah do osobnostních práv odpovídá stát.

Nejvyšší soud v obou případech opřel svou argumentaci především o analogii s výkladem postavení a působnosti Veřejného ochránce práv, respektive navázal na svůj dřívější rozsudek týkající se otázky odpovědnosti státu za újmu způsobenou výkonem „pravomoci“ Veřejného ochránce práv.⁴⁸ Závěr o odpovědnosti státu za obsah průběžné zprávy vydané Veřejným ochráncem práv shledal jako zcela přiléhavý na případ odpovědnosti státu za výroky prezidenta republiky. Podle Nejvyššího soudu v daném případě spočíval výkon funkce prezidenta republiky ve veřejném politickém projevu, který je třeba posuzovat jako úřední postup zakládající odpovědnost podle zákona č. 82/1998 Sb. Nejvyšší soud současně konstatoval, že prezident republiky nejednal sám za sebe a jeho jednání nelze hodnotit jako excés, neboť „*po formální i obsahové stránce nepostrádalo místní, časový a především věcný (vnitřní účelový) vztah k jeho činnosti podmíněné ústavním pořádkem.*“⁴⁹

Na uvedené závěry navázal Nejvyšší soud i v rozhodnutí v kauze „Šarapatka“, v němž v podstatě zopakoval argumentaci použitou v případě „Peroutka“ a také posoudil předmětný výrok jako jednání v rámci výkonu funkce prezidenta republiky a jako (nesprávný) úřední postup.⁵⁰

Rozhodnutí obecných soudů v kauze „Šarapatka“ se stalo předmětem přezkumu Ústavním soudem na základě ústavní stížnosti podané Českou republikou – Ministerstvem financí. Stěžovatelka namítala, že na daný případ zákon č. 82/1998 Sb. nedopadá, neboť nejde o výkon veřejné moci. S odkazem na separátní votum k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17 poukazovala na to, že se soudy nevypořádaly se soukromoprávním charakterem předmětného projevu prezidenta republiky. Ústavní soud nálezem ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3076/20, ústavní stížnosti vyhověl a napadené rozsudky zrušil. Ztotožnil se s obec-

Jestliže výkonem těchto pravomocí dojde k (neoprávněnému) dotčení osobnostní sféry člověka, je třeba především vymezit odpovědnost za takový zásah, tj. stanovit její právní základ, a z toho vyplývající určení odpovědného subjektu, stejně jako míru této odpovědnosti.“

⁴⁷ Oproti závěrům soudu prvního stupně a odvolacího soudu, které v případě „Peroutka“ posoudily žalobní nárok v režimu občanského zákoníku upravující postmortální ochranu, a dospěly k závěru, že za takto odpovědný stát před soudem v projednávané věci vystupuje podle § 21a o. s. ř. Kancelář prezidenta republiky. V kauze „Šarapatka“ soudy všech stupňů již následovaly závěry Nejvyššího soudu o odpovědnosti státu za předmětné výroky.

⁴⁸ Nejvyšší soud v rozsudku ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, konstatoval, že Veřejný ochránce práv je státním orgánem ve smyslu § 3 odst. 1 zák. č. 82/1998 Sb., přičemž není rozhodné, „že v rámci své činnosti nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů. Výkon veřejné moci ve smyslu § 1 odst. 1 zákona o odpovědnosti musí totiž nutně zahrnovat výkon jakékoli veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán ze zákona nadán, byť by tato pravomoc spočívala například v poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv. Výkon této pravomoci je pak úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 zákona o odpovědnosti [...]“ Nejvyšší soud současně shledal, že žalované jednání, tj. vydání průběžné zprávy, nelze hodnotit jako excés, o který by šlo v případě protiprávního jednání, které nesouvisí s činností Veřejného ochránce práv, neboť „*nepostrádalo místní, časový a především věcný (vnitřní účelový) vztah k činnosti veřejného ochránce práv svěřené mu zákonem (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010, sp. zn. 25 Cdo 896/2009).*“

⁴⁹ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016, bod 125.

⁵⁰ Nejvyšší soud konstatoval, že v daném případě „jeho vystoupení tedy nebylo soukromým vystoupením fyzické osoby Ing. Miloše Zemana, ale vystoupením prezidenta republiky coby státního orgánu, jde tedy o úřední postup, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu podle § 13 odst. 1 OdpŠk, a je proto třeba zabývat se splněním všech předpokladů pro odpovědnost státu.“ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 31. 8. 2020, sp. zn. 30 Cdo 1877/20203.

nými východisky Nejvyššího soudu při interpretaci pojmu „výkon funkce“, respektive nesprávného úředního postupu prezidenta republiky; posoudil však odlišně charakter napadeného výroku.

Pokud jde o obecná východiska, Ústavní soud konstatoval, že smyslem čl. 54 odst. 3 Ústavy je ochrana úřadu prezidenta republiky a jeho nerušeného výkonu, přičemž neodpovědnost prezidenta republiky je omezena na výkon funkce a nedopadá tak na jednání, která nejsou výkonem funkce. Prezident republiky tedy např. odpovídá za škodu způsobenou mimo výkon své funkce podle soukromoprávních předpisů (např. při dopravní nehodě způsobené porušením dopravních předpisů na cestě na dovolenou). Uvedl dále, že při výkonu funkce prezidenta republiky může docházet k vydávání rozhodnutí či úřednímu postupu ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny, přičemž pod pojem nesprávný úřední postup spadá i porušení právních norem, které se týkají informování veřejnosti soudy, jinými státními orgány a orgány veřejné správy o jejich činnosti.

V tomto směru konstatoval, že v obecné rovině se ztotožňuje se závěrem, že i veřejný projev prezidenta republiky přenášený televizí může spadat pod pojem úřední postup ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny. K tomu, aby mohl být veřejný projev prezidenta takto kvalifikován, se však musí jednat o projev, jímž je „dotvářen“ výkon jeho funkce, tedy musí zde být dána 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.*“⁵¹

Pro posouzení, zda předmětný výrok prezidenta republiky představuje výkon funkce či úřední postup, Ústavní soud vymezil tři výchozí kritéria: 1) časové kritérium, 2) kritérium fóra, na kterém byl výrok pronesen, a 3) kritérium obsahu výroku. Z hlediska časového kritéria uvedl, že je nepochybné, že předmětný výrok byl pronesen v době výkonu funkce prezidenta republiky. Pokud jde o kritérium fóra, Ústavní soud poukázal na to, že televizní pořad byl sice prezentován jako exkluzivní rozhovor s prezidentem republiky, současně však nelze pominout skutečnost, že takový rozhovor umožňuje pokrýt širokou škálu témat včetně sdělení, která prezident činí jako soukromá osoba. Určujícím v dané věci bylo tedy kritérium obsahu výroku. Ústavní soud shledal, že předmětný výrok neměl s výkonem funkce prezidenta žádnou souvislost, neboť se jedná o výrok týkající se osobních otázek, v nichž prezident republiky nemá z právního hlediska žádnou roli, a nadto se vztahoval k okolnostem pocházejícím z doby, kdy M. Zeman nebyl prezidentem.⁵² Uzavřel, že posuzovaný výrok prezidenta republiky nespadal pod výkon jeho funkce ve smyslu čl. 54 odst. 3 Ústavy ani pod úřední činnost prezidenta ve smyslu čl. 36 odst. 3 Listiny, a z tohoto důvodu za něj nenesla odpovědnost Česká republika – Ministerstvo financí, ale prezident republiky jako soukromá osoba.

⁵¹ Nález sp. zn. IV. ÚS 3076/20, bod. 28.

⁵² Ústavní soud k tomu doplnil, že „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.“ Nález sp. zn. IV. ÚS 3076/20, bod. 33.

4. Posouzení soudní judikatury

Civilní soudy při posuzování otázky odpovědnosti prezidenta za jeho jednání v obecné rovině poukazují na to, že je třeba rozlišovat mezi jeho právním jednáním, které není výkonem funkce, tj. soukromoprávními úkony (projevy) prezidenta republiky jako soukromé fyzické osoby, a mezi výkonem pravomoci prezidenta republiky; v konkrétních případech však přistupují k výkladu pojmu „výkon funkce“ široce a zužují tak sféru, v níž se může uplatnit jeho soukromoprávní odpovědnost. To je zřetelné jak v případě „*Peroutka*“, tak „*Šarapatka*“.⁵³

Hodnocení výroků prezidenta republiky Nejvyšším soudem v těchto případech stojí za porovnání také ve světle toho, jak Nejvyšší soud přistoupil k otázce občanskoprávní odpovědnosti členů Parlamentu České republiky za jejich projevy při jednání. V rozsudku ze dne 15. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2386/2019, odmítl názor soudu prvního a druhého stupně, podle něhož posouzení závažnosti výroků ústavního činitele v Poslanecké sněmovně a způsobilosti těchto výroků zasáhnout osobnostní sféru jiného ústavního činitele nespadá do pravomoci soudů, neboť jednací řád Poslanecké sněmovny svěčuje tuto věc do pravomoci jiného orgánu, tj. mandátového a imunitního výboru Poslanecké sněmovny. Konstatoval, že poslanec nebo senátor odpovídá za projev v parlamentu, kterým zasáhne do osobnostních práv jiného člověka, jako každý občan podle občanského zákoníku. Pokud zasáhne takovým projevem do osobnostních práv jiného poslance (senátora), může být navíc postižen rovněž disciplinárním orgánem příslušné komory.⁵⁴

Přístup Nejvyššího soudu k interpretaci výkonu pravomoci prezidenta republiky kontrastuje také s rozhodnutími Nejvyššího správního soudu, týkajícími se nejmenování profesorů. Nejvyšší správní soud při posuzování rozsahu pravomoci prezidenta republiky v řízení ke jmenování profesorem důsledně vychází z jejího vymezení v zákoně č. 111/1998 Sb., o vysokých školách, kdy právě nedodržení zákonem stanoveného postupu, respektive překročení zákonem stanovené pravomoci při tomto procesním postupu je důvodem pro zrušení rozhodnutí prezidenta republiky o nejmenování profesorem.⁵⁵

⁵³ Výjimku představuje rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 11. 9. 2020, sp. zn. 47 C 253/2017, v němž tento soud dospěl k závěru, že výrok prezidenta republiky v televizním pořadu Týden s prezidentem, že žalovaný je svině, učinil M. Zeman jako soukromá osoba v rámci svobody projevu a nejde o výkon jeho pravomoci.

⁵⁴ „[...] [P]rojev poslance směřující vůči jinému poslanci na půdě Poslanecké sněmovny může vyvolat nejen následky disciplinární, spočívající v projednání věci a případném uložení sankce disciplinární komisí Poslanecké sněmovny, ale při zásahu do osobnostních práv může vyvolat též následky soukromoprávní, tedy založit oprávnění dotčené osoby domáhat se, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek (§ 82 odst. 1 o. z.) a za podmínek uvedených v § 2956 o. z. též aby bylo poskytnuto přiměřené zadostiučinění (§ 2951 odst. 2 o. z.). Pravomoc soudů k projednání sporů na ochranu osobností poslance, do níž bylo neoprávněně zasaženo projevem jiného poslance v Poslanecké sněmovně parlamentu, není zvláštním zákonem vyloučena, proto je soud v této věci pravomocný podle § 7 odst. 1 o. s. ř., a nejsou zde tedy podmínky pro zastavení řízení a postoupení věci mandátovému a imunitnímu výboru Poslanecké sněmovny s odkazem na § 104 odst. 1 o. s. ř.“

⁵⁵ V rozsudku ze dne 24. 11. 2020, sp. zn. 1 As 312/2020 Nejvyšší soud s odkazem na odůvodnění Městského soudu v Praze uvedl: „Ustanovení § 73 vysokoškolského zákona ve znění do 31. 8. 2016 (ale tím spíše i ve znění aktuálním, upřesněném) tedy nelze interpretovat jinak, než že prezidentovi a vládě při jmenování profesorů svěčuje pouze pravomoc posoudit zákonnost jmenovacího procesu, tedy toho, zda navržený kandidát úspěšně prošel, či neprošel předchozími fázemi jmenovacího řízení. Posouzení ostatních podmínek ke jmenování profesorem, tedy především zda je uchazeč dostatečně kvalifikován a zda je významnou a uznávanou osobností ve svém oboru, totiž zákon svěřuje právě orgánům vysoké školy, které v předchozích fázích jmenovacího řízení rozhodují.“ Viz též rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 15. 1. 2021, sp. zn. 5 As 209/2020.

Je třeba také uvést, že Nejvyšší soud v případě „Peroutka“ a „Šarapatka“ při použití analogie mezi postavením a výkonem pravomocí prezidenta republiky a Veřejného ochránce práv přehlíží odlišnou situaci mezi charakterem a právní úpravou činnosti Veřejného ochránce práv posuzovanou v citovaném rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 22. 9. 2010 sp. zn. 25 Cdo 896/2009, a charakterem výroků prezidenta ve vztahu k výkonu jeho funkce. V případě Veřejného ochránce práv jde o výkon působnosti stanovené zákonem č. 349/1999 Sb., o Veřejném ochránci práv (dále jen „zákon č. 349/1999 Sb.“). Veřejný ochránce práv je sice státním orgánem, ale není – z hlediska charakteru své vlastní činnosti podle zákona č. 349/1999 Sb. – orgánem veřejné moci, neboť disponuje toliko působností, zejména podávat doporučení. Ovšem postavení orgánu veřejné moci v omezené míře nabývá, vykonává-li „cizí“ pravomoc podle zvláštních zákonů, například podle zákona č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím.

Nejvyšší soud tak rezignoval na východisko pro posouzení povahy předmětných výroků prezidenta republiky z hlediska výkladu pojmů pravomoc a působnost (kompetence), jak je definoval Ústavní soud ve své judikatuře.⁵⁶ Obdobné platí ve vztahu k pojmu veřejné moci a rozlišení vrchnostenského a nevvrchnostenského jednání státu.⁵⁷

Jako problematické se jeví také právní posouzení výroků prezidenta republiky pronesených na konferenci či při rozhovoru v televizi jako nesprávného úředního postupu podle zákona č. 82/1998 Sb. Pojem „nesprávný úřední postup“ není v zákoně definován, respektive § 13 odst. 1 a § 22 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. pouze stanoví, že nesprávným úředním postupem je také porušení povinnosti učinit úkon nebo vydat rozhodnutí v zákonem stanovené či přiměřené lhůtě. V teorii je „postup orgánu veřejné správy“ chápán jako „činnost, kterou orgán veřejné správy realizuje na základě zákona a v jeho mezích svou působnost a pravomoc, a to způsobem stanoveným zákonem (zejména formou vydání rozhodnutí či provedení jiného úkonu), ale i jako nečinnost (opomenutí) v případě, kdy je povinen dle zákona konat (a to v zákonné, popř. přiměřené lhůtě).“⁵⁸ K tomu se uvádí, že nesprávný postup pak „musí být kumulativně též postupem úředním – tedy postupem přímo souvisejícím s realizací určité veřejnoprávní působnosti autoritativní povahy, ať již jde o výkon práv, nebo plnění povinností.“⁵⁹ Podle judikatury Nejvyššího soudu je za nesprávný úřední postup považováno „porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu při jeho činnosti; a to při takových úkonech, které jsou provádě-

⁵⁶ Srov. např. náleze sp. zn. IV. ÚS 150/01, v němž Ústavní soud zdůraznil nutnost striktního rozlišování mezi pravomocí a kompetencí: „Pravomocí státního orgánu je třeba chápat samotnou realizaci státní moci v příslušné formě (tj. ve formě normotvorné nebo individuálně rozhodovací), zatímco kompetence jsou již zcela konkrétním věcným vymezením otázek realizovaných v procesu výkonu pravomoci.“ V odborné literatuře se působnost (kompetence), zpravidla chápe jako zákonem (věcně a prostorově) vymezená oblast, v jejímž rámci (státní) orgán vykonává činnost (vrchnostenskou i nevvrchnostenskou). K tomu podrob. srov. např. HENDRYCH, D. Působnost a pravomoc. In: HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 74 an., nebo SLÁDEČEK, V. *Obecné správní právo*. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 263 an. KOPECKÝ, M. *Správní právo. Obecná část*. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 68 an.

⁵⁷ To se týká i rozlišení charakteru jednotlivých pravomocí prezidenta republiky. Nejvyšší správní soud např. k této otázce uvedl: „Prezident republiky je v našich podmínkách součástí moci výkonné, přičemž v rámci pravomocí prezidenta republiky vymezených Ústavou je možno, ale současně i nutno, lišit ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě správních úkonů (úkonů v oblasti veřejné správy) a odpovídají postavení prezidenta jako „správního úřadu“ sui generis, a ty pravomoci, které mají povahu a realizují se ve formě ústavních aktů a odpovídají postavení prezidenta jako „ústavního činitele.“ Srov. rozsudek Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 4. 2006, sp. zn. 4 Aps 3/2005.

⁵⁸ FRUMAROVÁ, K. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*. 2012, č. 4, s. 198.

⁵⁹ Ibidem.

*děny v rámci činnosti rozhodovací, avšak neodrazí se bezprostředně v obsahu vydaného rozhodnutí.*⁶⁰

Nejvyšší soud v uvedených kauzách k interpretaci (nesprávného) úředního postupu vychází z toho, že úředním postupem, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., je výkon jakékoli veřejnoprávní pravomoci prezidenta republiky, která mu přísluší z Ústavy či zákona, včetně poskytování informací nebo zveřejňování zpráv, přičemž není rozhodné, že v rámci této činnosti nerozhoduje o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů.⁶¹ Současně odmítl námitku stěžovatelky, která tvrdila, že o nesprávný úřední postup nemůže jít proto, že pro vystoupení prezidenta republiky v televizním pořadu nejsou stanovena konkrétní zákonná pravidla.

Ústavní soud v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3076/20 aproboval v obecné rovině tuto interpretaci Nejvyššího soudu. Jeho argumentace vychází z principu, že pokud má být stát považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za vrchnostenské a úřední jednání, kterým státní orgány přímo zasahují do základních práv jednotlivce. K tomuto zásahu může dojít také při poskytování informací orgány veřejné moci (např. do práva na zachování osobní cti, dobré pověsti a ochrany jména či práva na ochranu před neoprávněným zasahováním do soukromého života podle čl. 10 odst. 1 a 2 Listiny). Ústavní soud však zároveň zdůraznil, že aby veřejný projev prezidenta republiky spadl pod toto vymezení, musí zde existovat souvislost s výkonem jeho funkce.

K tomu se sluší dodat, že ve skutečnosti jde nejenom o posouzení povahy projevu, ale také o posouzení konkrétních výroků učiněných v jeho rámci.⁶² Projev prezidenta republiky v televizním pořadu či při zahájení konference může být totiž „zaštitěn“ jeho označením či formálním uvedením, avšak v jeho rámci lze pronést výroky různého typu, které s výkonem funkce prezidenta nemají žádnou souvislost, např. odpověď prezidenta na dotaz, jakou knihu z žánru beletrie četl naposledy.⁶³ Ostatně tímto způsobem Ústavní soud v uvedeném nálezu při přezkumu napadeného výroku prezidenta republiky učiněného v televizním pořadu postupuje.⁶⁴ Přestože obecné úvahy vztahuje k pojmu „veřejný

⁶⁰ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8. 2. 2001, sp. zn. 25 Cdo 38/2000. Srov. též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 19. 10. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4691/2014.

⁶¹ Srov. k tomu též rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4704/2018: „Výkon státní moci přitom může spočívat jak v rozhodování o právech a povinnostech určitých subjektů, tak v širším slova smyslu i v činnosti, při které se o právech a povinnostech dotčených osob nerozhoduje (srov. R 28/2018). Výkon státní moci může spočívat i v tom, že stát bude informovat veřejnost o své činnosti [srov. v komentářové literatuře SIMON, P. Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2019, s. 46]. Výkonem státní moci ve smyslu § 1 odst. 1 OdpŠk je tak výkon jakékoli veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán nadán, a výkon této pravomoci je třeba posuzovat jako úřední postup, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 odst. 1 OdpŠk (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 9. 5. 2018, sp. zn. 30 Cdo 5848/2016).“

⁶² I když i zde hraje samozřejmě roli, při jaké příležitosti prezident republiky výrok pronesl, zda např. na soukromé oslavě narozenin či uvedení své divadelní hry nebo při projevu na schůzi komor Parlamentu či oficiální státní návštěvě. Srov. náleze sp. zn. IV. ÚS 3076/20, bod 32. V takových případech je posouzení fóra projevu patrně jednodušší než v případě televizního projevu prezidenta republiky, kdy je jeho povaha sama o sobě nejednoznačná.

⁶³ „[...] [M]ezi 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).“ Náleze sp. zn. IV. ÚS 3076/20, bod 32.

⁶⁴ Ovšem když Ústavní soud konstatuje, že pod pojem „nesprávný úřední postup“ spadá i porušení právních norem, které dopadají na informování veřejnosti soudy, jinými státními orgány a orgány veřejné správy o jejich činnosti, otázkou je, zda by nemělo být kritériem také posouzení, zda v konkrétním případě dochází k informování o činnosti prezidenta

projev prezidenta republiky“, v rámci konkrétního hodnocení se zabývá posouzením předmětného výroku.

Výsledné hodnocení, zda v konkrétním případě jde o výrok prezidenta republiky, který lze podle výše nastíněných principů považovat za výkon funkce a spadá pod režim čl. 54 odst. 3 Ústavy, či zda jde o výrok, který činí jako soukromá osoba a uplatní se jeho soukromoprávní odpovědnost, je pak na zvážení soudů v jednotlivých případech. Proto je také důležité věnovat těmto principům pečlivou pozornost. Za významné lze považovat, že Ústavní soud vymezil kritéria, která by měla sloužit jako východisko při hodnocení této otázky soudy.

Probíraný náález by se však mohl stát přelomovým nejenom proto, že se v něm Ústavní soud poprvé meritorně zabývá posouzením konkrétního jednání prezidenta republiky ve vztahu k odpovědnosti za jeho výrok a vymezuje výše uvedená kritéria, ale také z hlediska vymezení (upřesnění) hranice výkonu jeho funkce z hlediska režimu podle čl. 54 odst. 3 Ústavy. Ústavní soud však tento potenciál plně nevyužil, když se v podstatě ztotožnil s vymezením výkonu funkce prezidenta republiky učiněným Nejvyšším soudem včetně odkazu na náález Ústavního soudu ČSFR sp. zn. II. ÚS 312/92. V daných souvislostech ne zcela adekvátní prostor věnoval vymezení neurčitého právního pojmu „nesprávný úřední postup“. Byť jde o pojem ústavní, představuje to otázku, která přísluší spíše soudům obecným. Je škoda, že se Ústavní soud ani nijak nevyjádřil (nevymezil) k závěrům separátního vota k usnesení sp. zn. Pl. ÚS 9/17⁶⁵ ve vztahu k rozlišení jednání prezidenta republiky učiněného v rámci výkonu funkce a jednání, které pod tento rámec nespádají, a to na základě stávající – nikoliv historické – ústavní úpravy.⁶⁶ Nezabýval se ani otázkou charakteru postavení prezidenta republiky jako ústavního činitele a významu rozlišení povahy jeho jednotlivých pravomocí v rámci moci výkonné.

Přesto lze uvedený náález považovat za jistý posun v judikatuře, pro nějž je charakteristická kontinuita pojetí hlavy státu jako osobnosti symbolizující tento úřad, který stojí mimo dosah „racionální“ ústavní úpravy.

Závěry

Přikláníme se k – v současnosti – všeobecně přijímanému názoru nauky, že je dána běžná civilní (soukromoprávní) odpovědnost prezidenta republiky, což však soudní praxe spíše neakceptuje.

Nezbývá než souhlasit, jak již naznačili někteří prvorepublikoví autoři, že úprava odpovědnosti prezidenta republiky za jednání, které není výkonem funkce (nesouvisí s výkonem funkce) v dřívějších ústavách, jakož i té současné, chybí. Zdá se tedy, že jde

republiky (srov. náález sp. zn. IV. ÚS 3076/20, bod 25.). Toto kritérium ostatně Ústavní soud uplatnil v nálezu sp. zn. I. ÚS 453/03 ve vztahu k otázce odpovědnosti za výroky předsedy vlády, na který také v nálezu sp. zn. IV. ÚS 3076/20 odkazuje (bod 35.).

⁶⁵ A to navzdory tomu, že stěžovatelka tímto stanoviskem převážně argumentovala (i když obecně platí, že odůvodněním ústavní stížnosti není Ústavní soud vázán). Ústavní soud stanovisko zmínil toliko v naraci a drobným odkazem při posouzení věci. Srov. body 6. a 28. nálezu sp. zn. IV. ÚS 3076/20.

⁶⁶ Alespoň částečné přejímání názorů obsažených v separátních votech do odůvodnění pozdější náálezové judikatury přitom není neobvyklým jevem. Jako příklad lze uvést argumentaci disentujících soudců k nálezu sp. zn. Pl. ÚS 14/02 v pozdějším nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08 ve vztahu k vymezení podmínek poskytování bezplatné „zdravotní“ péče, respektive péče, která již není zdravotní péčí, ale je součástí uspokojování nutných potřeb člověka nezávisle na ochraně zdraví (např. stravování či ubytování v souvislosti se zdravotní péčí). Srov. bod 125. a 128. nálezu sp. zn. Pl. ÚS 1/08.

o materii, která je předmětem běžných zákonů a dalších právních předpisů. V běžném zákonodárství sice nalezneme řadu různě relevantních odkazů na prezidenta republiky,⁶⁷ v drtivé většině jde o předpisy veřejnoprávního charakteru. Od těchto ustanovení je třeba odlišit případy, kdy se zakotvuje prezidentova (Ústavou neupravená) pravomoc, vyžadující kontrasignaci⁶⁸ nebo dále různá, zejména návrhová oprávnění.⁶⁹ Nicméně žádné relevantní odchylky, jde-li o soukromoprávní postavení a jednání prezidenta republiky v právním řádu, jsme na základě naší rešerše nenalezli, což nutně nemusí znamenat, že vzácně neexistují. Jako jisté specifikum lze hodnotit již zmíněnou Ústavou stanovenou exempci trestní a správní, neboť se vztahuje nejen na výkon funkce, ale – jelikož Ústava nic dalšího nestanoví – i na ostatní jednání hlavy státu.⁷⁰

Z ústavněprávního hlediska by jistě vodítko pro „usměrňování“ jednání (chování vůbec)⁷¹ prezidenta republiky mohlo představovat, jak již konstatoval – byť v poněkud jiné souvislosti – R. Janeček,⁷² znění slibu prezidenta republiky. Ten současný zní: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj úřad budu zastávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí*“ (čl. 59 odst. 2 Ústavy). Prezident republiky se tak mj. zavazuje, že se bude řídit Ústavou a zákony, což lze snad vyložit širěji, tedy že bude respektovat i podzákoné právní předpisy. V soukromoprávních vztazích by tak hlava státu měla podléhat stejnému režimu jako ostatní osoby, nestanoví-li zákon či jiný právní předpis výjimečně jinak.

Zcela obecně lze říci, že výkon funkce hlavy státu zahrnuje nejen výkon veřejné moci, kdy autoritativně zasahuje do právních poměrů (jde o tzv. *imperium*), ale také provádění dalších úkonů spadajících do jeho působnosti, zpravidla jde o výkon návrhových oprávnění, která nemají vrchnostenský charakter.⁷³ Při ostatním jednání, kdy ovšem nevykonává funkci hlavy státu, tedy ve věcech soukromoprávních, jde o tzv. *dominium*. V tomto směru lze možná shledat jistou analogii s rozlišováním charakteru jednání státu, jak je obsaženo ve stanovisku Ústavního soudu sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99, kdy byl prosazen jednotný přístup k aktivní procesní legitimaci státního orgánu k podání ústavní stížnosti. Ústavní

⁶⁷ Např. prezident republiky je částečně osvobozen od daně (§ 4 odst. 1 písm. p) zák. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu], prezident republiky nemůže být uchazečem o zaměstnání (§ 25 odst. 1 písm. j) zák. č. 435/2004 Sb., o zaměstnanosti], prezidenta republiky nelze přijmout do služebního poměru (§ 33 odst. 1 písm. d) zák. č. 234/2014 Sb., o státní službě]. Energetický regulační úřad při výkonu své působnosti nesmí přijímat ani vyžadovat pokyny (mj.) od prezidenta republiky (§ 17 odst. 3 zák. č. 458/2000 Sb., energetický zákon), prezident republiky je účasten důchodového pojištění (§ 5 písm. i) zák. č. 155/1995 Sb., o důchodovém pojištění].

⁶⁸ Např. jmenování a odvolávání vedoucího Kanceláře prezidenta republiky (§ 4 odst. 1 zák. č. 114/1993 Sb., o Kanceláři prezidenta republiky), jmenování rektorů nebo profesorů (§ 10 odst. 2 a § 73 odst. 1 zák. č. 111/1998 Sb., o vysokých školách), jmenování a odvolávání předsedy Akademie věd České republiky – na návrh Akademického sněmu, který projedná vláda (§ 10 odst. 2 zák. č. 283/1992 Sb., o Akademii věd).

⁶⁹ Např. podat návrh k Ústavnímu soudu (srov. § 64 odst. 1 písm. a) zák. č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu] nebo podat návrh osob na funkci Veřejného ochránce práv a jeho zástupce (srov. § 2 odst. 1 zák. č. 349/1999 Sb. o Veřejném ochránci práv).

⁷⁰ Obdobný závěr srov. KUDRNA, J. *Odpovědnost za akty prezidenta republiky*, s. 400.

⁷¹ L. Vyhnaněk uvádí, že slib prezidenta republiky zavazuje „s výjimkou čistě soukromých úkonů a projevů“. Srov. VYHNÁNEK, L. In: BAHÝLOVÁ, L. – FILIP, J. – MOLEK, P. – PODHRÁZKÝ, M. – SUCHÁNEK, R. – ŠIMÍČEK, V. – VYHNÁNEK, L. *Ústava České republiky. Komentář*, s. 703.

⁷² JANEČEK, R. *Odpovědnost prezidenta republiky a vlády*, s. 85.

⁷³ Např. právě podání návrhu na zrušení (ustanovení) zákona k Ústavnímu soudu prezidentem republiky. Ústavní soud k tomu mj. uvedl, že u aktu podléhajícímu kontrasignaci musí jít o „výkon pravomoci, kterým se mění nebo potvrzuje právní stav, kdy vydaným rozhodnutím nelze rozumět jakékoli „se rozhodnutí“ k určitému chování, byť je zakotveno v zákoně“ (nálezní sp. zn. Pl. ÚS 43/93).

soud v něm vychází z principu, že pokud stát vystupuje v právních vztazích v pozici subjektu veřejného práva, tedy jako nositel veřejné moci, z povahy věci nemůže být nositelem (subjektem) základního práva. Z tohoto závěru poté četná judikatura *a contrario* vyvozuje, že pokud stát (prostřednictvím státního orgánu) v právních vztazích nevystupuje ve „vrchnostenské“ pozici nositele veřejné moci, ale jako subjekt právního vztahu (jako „pouhá“ právnická osoba), v němž má rovnoprávné postavení s ostatními subjekty, může být nositelem (některých) základních práv a svobod.⁷⁴ Může tak tvrdit a osvědčovat porušení ústavně zaručeného práva nebo svobody, které lze státu přičítat jako každé jiné právnické osobě, a napadat rozhodnutí orgánu veřejné moci ústavní stížností.⁷⁵

Ve vztahu k povaze jednání prezidenta republiky lze takto odlišit případy, v nichž prezident republiky vystupuje ve vrchnostenské či nevrchnostenské pozici, a vykonává funkci hlavy státu, a kdy tuto funkci nevykonává a vystupuje jako soukromá osoba, která má rovné postavení s ostatními subjekty. V takovém postavení se může jako každý domáhat ochrany svých ústavně zaručených práv a také nést následky svého jednání formou soukromoprávní odpovědnosti. Příkladem, kdy nositel úřadu prezidenta republiky vystupoval jako soukromá osoba, může být žaloba na ochranu osobnosti, v níž se domáhal omluvy a zaplacení finančního zadostiučinění za nemajetkovou újmu za zásah do jeho osobnostních práv, respektive vzájemná žaloba podaná v tomto řízení žalovaným.⁷⁶

Pro úplnost lze dodat, že Ústavní soud závěry stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 dále rozvádí, když konstatuje, že na stát jako na účastníka v soudním řízení – zvláště pokud jde o řízení o náhradu škody (újmy), kterou měl svojí činností způsobit – jsou kladeny vyšší nároky než na jiný subjekt.⁷⁷

⁷⁴ Ústavní soud aplikoval své závěry ze stanoviska sp. zn. Pl. ÚS-st. 9/99 ve vztahu k postavení hlavy státu, nikoli však hlavy státu České republiky. Jednalo se o ústavní stížnosti knížete z a na Lichtenštejnu, Jana Adama II., a nadace FÜRST VON LIECHTENSTEIN STIFTUNG (zvláštního fondu spravujícího jeho majetek), kterými se domáhali zrušení rozhodnutí Vrchního soudu v Praze o věcné příslušnosti. Ústavní soud v těchto rozhodnutích odkázal na uvedené stanovisko a konstatoval, že postavení cizích států a jejich orgánů je v tomto směru specifické, neboť je nelze považovat za orgány veřejné moci, neboť jim z hlediska českého ústavního pořádku veřejná moc nenáleží. Srov. Usnesení Ústavního soudu sp. zn. II. ÚS 2860/19 a sp. zn. IV. ÚS 658/20.

⁷⁵ Srov. např. nálezy sp. zn. Pl. ÚS 20/15, IV. ÚS 2278/14, usnesení sp. zn. IV. ÚS 476/18, IV. ÚS 2351/19, II. ÚS 2085/19, I. ÚS 2837/20, III. ÚS 3547/14 a řadu dalších.

⁷⁶ Srov. již výše zmíněný rozsudek Městského soudu v Brně ze dne 11. 9. 2020, sp. zn. 47 C 253/2017. V dané věci se Ing. M. Zeman žalobou domáhal omluvy a zaplacení náhrady nemajetkové újmy za zásah do jeho osobnostních práv vůči S. Bartíkovi, k němuž mělo dojít zveřejněním informací o jeho zdravotním stavu na facebookovém profilu žalovaného. Žalovaný v tomto řízení podal vzájemnou žalobu, v níž se domáhal od žalobce omluvy za jeho výrok pronesený v TV Barrandov. Městský soud v Brně při rozhodování o vzájemné žalobě neuznal námitku žalobce, že mu v tomto řízení chybí pasivní legitimace, neboť předmětný výrok pronesl jako prezident republiky v pořadu *Týden s prezidentem*. Městský soud v Brně dospěl k závěru, že sporný výrok žalobce učinil jako soukromá osoba vyjadřující svůj názor v rámci svobody projevu podle čl. 17 Listiny a nelze jej považovat za akt mající charakter výkonu pravomoci prezidenta. Své rozhodnutí odůvodnil takto: „Sporný výrok žalobce postrádal mimo jiné věcný (vnitřní účelový) vztah k pravomocím prezidenta republiky, žalobce jím sledoval své soukromé zájmy jako člověka jako kandidáta na prezidenta republiky. [...] Žalobce podal žalobu nikoli za stát, ale za sebe jako člověka, čímž dal najevo, že se cítí být dotčen jako člověk (nikoli jako stát). Pokud žalobce svým výrokem reagoval na jím samotným kvalifikované dotčení vlastní osobnosti (jako člověka), nelze rozumně dovozovat, že jednal za stát. Jde o dvě strany téže mince. Nelze rozumně tvrdit, že v principu v téže věci žalobce jako soukromá osoba být žalobcem může, ale žalovaným jako soukromá žaloba být již nemůže. Podle judikatury, jde-li o jednání za jiného z vlastní iniciativy a ve vlastním zájmu, postihují občanskoprávní sankce (i v rámci institutu ochrany osobnosti) tuto fyzickou osobu [...]“.

⁷⁷ „[...] [S]tát jako subjekt *sui generis*, při hodnotách, na nichž je založen a v jeho vrchnostenském postavení, musí vystupovat jako ‚vor‘ pro své občany, a to i tehdy, mělo-li by to být na úkor jeho eventuálního úspěchu v soudní při (např. námitku promlčení by tak měl vznášet na svoji obranu jen z důležitých důvodů [...]).“ Nález sp. zn. II. ÚS 1782/19, srov. též nález sp. zn. III. ÚS 450/20.

Jestliže ponecháme stranou zcela běžná, nijak sporná (civilní) jednání (např. nákup v obchodě, návštěva kina nebo jiného kulturního zařízení, publikování autorského díla), jde především o posouzení „projevů“, tedy veřejných ústních či písemných vyjádření (názorů) prezidenta republiky. A to z toho hlediska, zda konkrétní „projev“ spadá do oblasti výkonu funkce, či nikoliv.

Z historického pohledu byla situace poněkud jiná, neboť ústavní listina stanovila, že „*jakýkoli presidentův úkon moci vládní nebo výkonné potřebuje k své platnosti spolupodpisu odpovědného člena vlády*“ (§ 68). Jak poznamenává J. Kysela, v praxi to „*vedlo ke sporům o to, má-li prezident republiky konzultovat s vládou také každý svůj veřejný projev*“, a proto „*omezila Ústava ČR kontrasignaci pouze na rozhodnutí*“.⁷⁸ Současná ústavní úprava tedy kontrasignaci vztahuje toliko (k některým) rozhodnutím a již neoperuje s úkony či projevy souvisejícími s výkonem funkce, ale mluví prostě toliko o „výkonu funkce“ či „dobře“ výkonu funkce. Nicméně identifikovat hranici, kdy konkrétní „projev“ prezidenta republiky spadá do výkonu funkce a kdy nikoliv, nelze v obecné rovině (ani typově) jednoznačně určit. Vodítkem by však podle našeho názoru mělo být právě posouzení vztahu a obsahu projevu k výkonu funkce v konkrétním případě.

Druhou, poněkud odlišnou stránku jednání hlavy státu, kdy nevykonává funkci prezidenta republiky, představuje jednání v oblasti veřejnoprávní. Prezident republiky nejen disponuje subjektivními veřejnými právy, ale také musí plnit některé subjektivní veřejné povinnosti (nespojené s výkonem funkce), za což je případně adekvátně (omezeně) odpovědný.

Především pak požívá ústavně zaručená základní práva obsažená v Listině základních práv a svobod. Má tak například subjektivní veřejné právo volit do zastupitelských orgánů, může uplatňovat petiční právo, shromažďovací právo, účastnit se výkonu spolkového práva, může být dokonce členem politické strany. Vztahují se na něj také jednotlivé složky tzv. práva na spravedlivý (řádný) proces. Je mu též ústavně garantována svoboda projevu, čemuž ovšem odpovídá soukromoprávní odpovědnost, jak bylo naznačeno výše. Přísluší mu nejen obvyklá hmotná civilní práva, ale též běžná, ústavně nezaručená subjektivní veřejná práva procesní kupř. v civilním i správním řízení (např. ve stavebním nebo vodoprávním řízení).

I zde je třeba rozlišovat, zda prezident republiky jedná z titulu svého postavení, tedy vykonává funkci,⁷⁹ anebo vystupuje jako každá jiná soukromá osoba. A jaké „občanské“ veřejnoprávní povinnosti může hlava státu mít? Například povinnost platit daně,⁸⁰ přihlásit se k trvalému pobytu, respektive hlásit změny trvalého pobytu,⁸¹ ohlásit ztrátu občanského průkazu,⁸² vypovídat jako svědek,⁸³ získat řádným postupem (po absolvování

⁷⁸ KYSELA, J. Prezident republiky v ústavním systému ČR – perspektiva ústavněprávní. In: NOVÁK, M. – BRUNCLÍK, M. (eds). *Postavení hlavy státu v parlamentních a poloprezidentských režimech: Česká republika v komparativní perspektivě*, s. 240. Obecněji k „projevům“ prezidenta, zejména historicky a v jiných státech, srov. POLÍVKOVÁ, Z. *Prezident v posttotalitním státě*, s. 35 an.

⁷⁹ Srov. již zmíněné jmenování rektorů a profesorů (pozn. č. 68).

⁸⁰ Srov. např. zák. č. 338/1992 Sb., o dani z nemovitých věcí, a zák. č. 586/1992 Sb., o daních z příjmu. V naposledy uvedeném zákoně je pro prezidenta a bývalého prezidenta ovšem stanovena určitá odchylka (§ 4 odst. 1). Srov. též jistá specifika stanovena pro prezidenta podle § 4a odst. 10 a § 10 odst. 9.

⁸¹ Srov. § 10 zák. č. 133/2000 Sb., o evidenci obyvatel.

⁸² § 14 odst. 1 písm. b) zák. č. 328/1999 Sb., o občanských průkazech.

⁸³ Srov. např. § 16 odst. 1 zák. č. 999/1963 Sb., občanský soudní řád, § 97 zák. č. 141/1961 Sb., trestní řád, nebo § 55 odst. 1 zák. č. 500/2004 Sb., správní řád.

zkoušek) řidičské oprávnění, pokud chce řídit motorové vozidlo,⁸⁴ mít rybářský lístek a povolenku k lovu, chce-li lovit ryby mimo svůj vlastní rybník⁸⁵ apod. Při porušení takové veřejnoprávní povinnosti, za kterou je možné uložit (správní či „trestní“) trest, však není prezident republiky po dobu výkonu funkce právně postižitelný (čl. 65 odst. 1 Ústavy). Neznamená to ale kupříkladu, že když řádně neplatí daně, nemůže být vydán dodatečný platební výměr (nejde o sankci). Prezident republiky se také kupř. může stát účastníkem exekuce.

Ve veřejnoprávním režimu se mohou u hlavy státu vyskytovat určité výjimky (odchylky), např. již zmíněná ochrana osoby a sídel, nárok na vydání diplomatického pasu nebo přístup k utajovaným informacím všech stupňů bez platného osvědčení a poučení.⁸⁶

* * *

Lze uzavřít, že existují určité úkony (jednání) prezidenta republiky, jež nelze podřadit pod výkon funkce hlavy státu, pokryté ústavně stanovenou neodpovědností. V takových případech je prezident republiky jako každý občan, respektive osoba nacházející se na území republiky, právně odpovědný podle příslušných právních předpisů. Nicméně učinit jednoznačný závěr, respektive detailně vymezit, zda jde o právní jednání prezidenta republiky, které není výkonem funkce, nebo jde o součást výkonu této funkce, může v některých případech představovat značně komplikovanou otázku. Nezřídka může jít o jednání nacházející se blízko hraniční čáry (pomezí) oblasti výkonu funkce a soukromoprávního úkonu, ať již na jedné či druhé straně. Vždy bude nutné posoudit jak všechny okolnosti konkrétního posuzovaného jednání, tak jeho vlastní obsah i právní důsledky. Ostatně, stejně jako u jiných soudních rozhodnutí, má každý případ svoji jedinečnou charakteristiku, která může mít vliv na přijetí jiného, odlišného právního závěru, byť by šlo zdánlivě o obdobné věci. Bude pak především na obecných soudech, aby jako nezávislé orgány věc spravedlivě rozsoudily a své rozhodnutí řádně odůvodnily.

Zdá se také nepochybné, že prezident republiky vystupuje nejen v oblasti soukromého práva, ale má také veřejná subjektivní práva a povinnosti jako každý občan (fyzická osoba). Jejich eventuální porušení však nelze po dobu výkonu funkce sankcionovat.

⁸⁴ § 80 an. zák. č. 361/2000 Sb., o silničním provozu.

⁸⁵ § 13 zák. č. 99/2004 Sb., o rybářství.

⁸⁶ Srov. § 13 odst. 1 písm. a) zák. č. 329/1999 Sb., o cestovních dokladech, a § 58 odst. 1 písm. a) zák. č. 412/2005 Sb., o ochraně utajovaných informací a bezpečnostní způsobilosti.

The Responsibility of the President of the Republic for Acts, which are not “Performance of the Function” of the Head of State

Vladimír Sládeček (<https://orcid.org/0000-0002-9474-4777>)

Helena Hofmannová (<https://orcid.org/0000-0003-0464-376X>)

Abstract: The article deals with the rather neglected constitutional issue of the responsibility of the President of the Czech Republic for his activities, which cannot be subsumed under “performance of the function” of the head of state category. It provides the overview of the opinions on the issue emerging from the past literature, especially from the period of the Czech “First Republic” as well as current literature. Furthermore, the paper gathers the relevant existing case law, especially the case law of the Constitutional Court, as well as the academic reflections. The final part summarizes the findings and conclusions. Among others, the paper comes to the conclusion that there exists private liability of the President of the Republic, although the distinction between the “exercise of a function” and the actions of the President of the Republic which do not fall within its scope, presents in some cases a very complicated problem. At the same time, the authors point out the fact that the President of the Republic – in addition to his actions in the field of private law – also has public-law rights and obligations like any natural person.

Key words: responsibility of the President of the Czech Republic, “performance of the function” of the President of the Czech Republic, private liability of the President of the Republic, public-law rights and obligation of the President of the Republic, the Constitutional Court