Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 5. 2022, sp. zn. 23 Cdo 672/2021, ECLI:CZ:NS:2022:23.CDO.672.2021.1

Číslo: 26/2023

Právní věta:

Projev poslance při jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu či jejích orgánů není výkonem státní moci podle § 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. (ve znění pozdějších předpisů). Za neoprávněný zásah do pověsti právnické osoby způsobený takovým projevem odpovídá poslanec podle § 135 odst. 2 o. z.

Soud: Nejvyšší soud

Datum rozhodnutí: 31.05.2022

Spisová značka: 23 Cdo 672/2021

Číslo rozhodnutí: 26

Číslo sešitu: 3

Typ rozhodnutí: Rozsudek

Hesla: Ochrana dobré pověsti právnické osoby, Odpovědnost státu za nemajetkovou újmu [Odpovědnost státu za újmu]

Předpisy: § 135 o. z.
§ 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

Druh: Rozhodnutí ve věcech občanskoprávních, obchodních a správních

Dotčená rozhodnutí:

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. 25 Cdo 1304/2019, uveřejněný pod číslem 41/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, uveřejněný pod číslem 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2020, sp. zn. 25 Cdo 705/2019, uveřejněný pod číslem 97/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, uveřejněný pod číslem 7/2008 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, část občanskoprávní a obchodní

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 23 Cdo 1420/2020

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2000, sp. zn. 30 Cdo 1526/2000

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 10. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3889/2020

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4704/2018

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 10. 2021, sp. zn. 25 Cdo 2386/2020

Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2386/2019

Nález pléna Ústavního soudu ze dne 1. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10, N 27/60 SbNU 279

Nález Ústavního soudu ze dne 16. 6. 2015, sp. zn.I. ÚS 3018/14, N 111/77 SbNU 621

Nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98, N 128/15 SbNU 221

Nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3076/20

Rozsudek ESLP ze dne 23. 4. 1992, stížnost č. 11798/85, ve věci Castells proti Španělsku

Rozsudek ESLP ze dne 17. 12. 2002, stížnost č. 35373/97, ve věci A. proti Spojenému království

Rozsudek ESLP ze dne 30. 1. 2003, stížnost č. 40877/98, ve věci Cordova proti Itálii

Rozsudek SDEU ze dne 6. 9. 2011, ve věci C-163/10, trestní řízení proti Aldu Patriciellovi

Rozsudek SDEU ze dne 21. 10. 2008, ve spojených věcech C-200/07 a C-201/07, Alfonso Luigi Marra proti Eduardu De Gregorio a Antonio Clementemu

Sbírkový text rozhodnutí:

Nejvyšší soud k dovolání žalobkyně zrušil rozsudek Vrchního soudu v Praze ze dne 9. 9. 2020, sp. zn. 3 Cmo 177/2019, a věc vrátil tomuto soudu k dalšímu řízení.

I.
Dosavadní průběh řízení

1. Krajský soud v Hradci Králové rozsudkem ze dne 29. 5. 2019, č. j. 39 Cm 17/2018-132, zastavil řízení v části o uložení povinnosti žalovanému uveřejnit omluvu za vyjádření žalovaného pro Českou tiskovou kancelář (výrok I), uložil žalovanému povinnosti uveřejnit blíže specifikovanou omluvu žalobkyni v denících Hospodářské noviny a DNES za výrok žalovaného pronesený dne 23. 3. 2016 na půdě Poslanecké sněmovny Parlamentu (výrok II) a rozhodl o svědčeném a nákladech řízení (výroky III až V).

2. K odvolání žalovaného Vrchní soud v Praze dovoláním napadeným rozsudkem změnil výrok II rozsudku soudu prvního stupně tak, že žalobu zamítl a rozhodl o nákladech řízení.

3. Odvolací soud vyšel ze skutkových zjištění soudu prvního stupně, jež v odvolacím řízení nedoznala změn, podle kterých žalobkyně v roce 2015 zahájila provoz pekárny v obci Ch. H.. Pekárna byla vybudována s využitím prostředků z dotace poskytnuté Evropskou unií. Žalovaný jako poslanec Poslanecké sněmovny Parlamentu uvedl na půdě sněmovny při její schůzi mimo jiné, že „jsem rád, že tato schůze je, protože já teď budu důsledně požadovat, aby byly v Královéhradeckém kraji zrevidovány a posouzeny případy, které jsou jednoznačné, a dokonce i Policie ČR jeden případ, to znamená digitalizace RTG pracovišť, dovedla až k soudu, ale bohužel nezávislý soud zatím jaksi

rozhodl, že se nic nestalo. Takže já si dám s tím tu práci a velmi známé kauzy, jako je třeba pekárna v Ch. H., která se šetří několik let a kde je řada posudků na objednání, a já budu chtít, aby skutečně tyto případy byly důsledně prošetřeny. Já tedy požádám auditní orgán Ministerstva financí a dám to na vědomí Ministerstvu pro místní rozvoj, aby skutečně se jednou už udělal pořádek v evropských dotacích a aby nedošlo k nějakým podobným případům“. Záznam z této schůze je dosud veřejně přístupný ve webovém archívu České televize.

4. Po právní stránce dospěl odvolací soud k závěru, že žalovaný není ve věci pasivně věcně legitimovaný, neboť za jím pronesené výroky není osobně odpovědný podle § 135 zákona č. 89/2012 Sb., občanského zákoníku (dále též jen „o. z.“), když žalovaný tyto výroky pronesl při výkonu svého poslaneckého mandátu. Proto je třeba hodnotit vytýkané jednání žalovaného jako výkon veřejné moci 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). Je tomu tak proto, že výkon pravomoci Poslanecké sněmovny Parlamentu, který je představován veřejným politickým projevem jejího poslance, je třeba posuzovat jako úřední postup, který může vést ke vzniku a založení odpovědnosti podle § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. Nároky spadající pod tento zákon přitom nelze uplatnit z titulu ochrany pověsti právnické osoby podle občanského zákoníku.

5. Zároveň dle odvolacího soudu nedošlo na straně žalovaného k tzv. excesu, kdy by žalovaný sledoval výlučně uspokojování svých zájmů či potřeb, popřípadě zájmů či potřeb třetích osob, jež nesouvisely z hlediska místního časového a zejména věcného s jeho úřední činností. Jednání žalovaného bylo učiněno v rámci parlamentní diskuze a nelze tak uvažovat, že by šlo o soukromý projev žalovaného. Odvolací soud nepřisvědčil argumentaci žalobkyně, že na straně žalovaného došlo k tzv. excesu proto, že podle § 59 odst. 4 zákona č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, bylo na programu schůze projednávání jiné dotační kauzy.

II.
Dovolání a vyjádření k němu

6. Rozsudek odvolacího soudu napadla v celém rozsahu žalobkyně dovoláním, které považuje za přípustné podle § 237 zákona č. 99/1963 Sb., občanský soudní řád (dále jen „o. s. ř.“), pro posouzení předestřených otázek hmotného práva. A to jednak otázky, zda poslanec osobně odpovídá za výroky, které pronesl při jednání orgánů Poslanecké sněmovny, jsou-li tyto výroky způsobilé zasáhnout do práva na ochranu pověsti právnické osoby, při jejímž řešení se odvolací soud dle žalobkyně odchýlil od právního názoru dovolacího soudu vyjádřeného v jeho usnesení ze dne 15. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2386/2019.

7. Právní názor odvolacího soudu popírá dle žalobkyně elementární východiska organizace státu, jakož i zásadu rovnosti před zákonem. Žalovaný jako poslanec při svém vytýkaném jednání nevykonával žádnou veřejnou správu, byl členem zákonodárného sboru, nikoli vykonavatelem státní moci, státním orgánem či jiným reprezentantem státu, a jeho jednání není přičitatelné státu, když dle čl. 27 Ústavy vyplývá, že nezávislost a svoboda výkonu mandátu poslance je chráněna poslaneckou imunitou a nikoli tím, že za jeho výroky odpovídá stát. Z citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu nevyplývá, že by poslanec byl vyňatý z občanskoprávní odpovědnosti za výroky, jimiž se dopustí neoprávněného zásahu do pověsti právnické osoby. Poslanec nevykonává žádnou úřední činnost, nýbrž vykonává svůj mandát osobně, není vázán žádnými pokyny a svoji agendu si určuje sám. Důsledkem názoru odvolacího soudu by dle žalobkyně navíc bylo, že při vzájemném útoku poslanců by oba jejich nároky musely být namířeny proti státu.

8. Žalobkyně dále shledává své dovolání přípustným pro řešení otázky, zda v případě, kdy by skutečně za výroky poslanců pronesené na plénu Poslanecké sněmovny nesla odpovědnost Česká

republika a nikoli dotyčný poslanec, lze za exces považovat výrok porušující právo na ochranu pověsti právnické osoby, nejedná-li se o vyjádření předurčené předmětem jednání příslušného orgánu, což je dle žalobkyně otázka, jež dosud nebyla v rozhodování dovolacího soudu vyřešena.

9. Nesprávnost právního posouzení této otázky odvolacím soudem spočívá dle žalobkyně v tom, že za tzv. exces z výkonu funkce poslance by mělo být považováno veškeré jednání, které vybočuje z řádného, běžného a čestného výkonu funkce poslance. Za řádný výkon mandátu žalovaného proto nelze považovat útok na dobrou pověst žalobkyně pouze proto, že stejně jako jiné osoby čerpala dotace.

10. Celkově pak má žalobkyně za to, že rozhodnutí odvolacího soudu je v rozporu s čl. 3 odst. 1 a čl. 10 Listiny základních práv a svobod a čl. 8 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod (vyhlášené pod č. 209/1992 Sb.), neboť odvolacím soudem dovozovaná odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. nepředstavuje efektivní nástroj ochrany práv žalobkyně.

11. Žalobkyně dále namítla, že napadený rozsudek odvolacího soudu je nepřezkoumatelný pro nedostatek důvodů a jedná se o překvapivé rozhodnutí.

12. Žalobkyně navrhla, aby dovolací soud napadený rozsudek odvolacího soudu zrušil a věc mu vrátil k dalšímu řízení.

13. Žalovaný se k dovolání žalobkyně vyjádřil v tom smyslu, že napadený rozsudek odvolacího soudu je v souladu s judikaturou dovolacího soudu a Ústavního soudu, a tudíž není dovolání žalobkyně přípustné, popř. není důvodné.

III.
Přípustnost dovolání

14. Nejvyšší soud jako soud dovolací (§ 10a o. s. ř.) po zjištění, že dovolání bylo podáno v zákonné lhůtě a oprávněnou osobou, zastoupenou advokátem (§ 240 odst. 1 a § 241 odst. 1 o. s. ř.), posoudil, zda je dovolání přípustné.

15. Podle § 236 odst. 1 o. s. ř. lze dovoláním napadnout pravomocná rozhodnutí odvolacího soudu, pokud to zákon připouští.

16. Podle § 237 o. s. ř. není-li stanoveno jinak, je dovolání přípustné proti každému rozhodnutí odvolacího soudu, kterým se odvolací řízení končí, jestliže napadené rozhodnutí závisí na vyřešení otázky hmotného nebo procesního práva, při jejímž řešení se odvolací soud odchýlil od ustálené rozhodovací praxe dovolacího soudu nebo která v rozhodování dovolacího soudu dosud nebyla vyřešena nebo je dovolacím soudem rozhodována rozdílně anebo má-li být dovolacím soudem vyřešená právní otázka posouzena jinak.

17. Podle § 241a odst. 1 až 3 o. s. ř. dovolání lze podat pouze z důvodu, že rozhodnutí odvolacího soudu spočívá na nesprávném právním posouzení věci (odst. 1). V dovolání musí být vedle obecných náležitostí (§ 42 odst. 4) uvedeno, proti kterému rozhodnutí směřuje, v jakém rozsahu se rozhodnutí napadá, vymezení důvodu dovolání, v čem dovolatel spatřuje splnění předpokladů přípustnosti dovolání (§ 237 až 238a) a čeho se dovolatel domáhá (dovolací návrh) (odst. 2). Důvod dovolání se vymezí tak, že dovolatel uvede právní posouzení věci, které pokládá za nesprávné, a že vyloží, v čem spočívá nesprávnost tohoto právního posouzení (odst. 3).

18. Dovolací soud shledává dovolání přípustným pro řešení otázky, zda za neoprávněný zásah do pověsti právnické osoby způsobený výroky poslance pronesenými při jednání Poslanecké sněmovny či jejích orgánů odpovídá poslanec podle § 135 o. z., nebo (namísto poslance) stát podle právní

úpravy stanovené v zákoně č. 82/1998 Sb., neboť se jedná o otázku, jež dosud nebyla v rozhodování dovolacího soudu vyřešena.

IV.
Důvodnost dovolání

19. Dovolání je důvodné, neboť rozhodnutí odvolacího soudu spočívá při vyřešení této otázky na nesprávném právním posouzení věci (§ 241a odst. 1 o. s. ř.).

20. Právní posouzení věci je činnost soudu spočívající v podřazení zjištěného skutkového stavu pod hypotézu (skutkovou podstatu) vyhledané právní normy, jež vede k učinění závěru, zda a komu soud právo či povinnost přizná, či nikoliv.

21. Nesprávným právním posouzením věci je obecně omyl soudu při aplikaci práva na zjištěný skutkový stav (skutková zjištění), tj. jestliže věc posoudil podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá, nebo právní normu, sice správně určenou, nesprávně vyložil, případně ji na daný skutkový stav nesprávně aplikoval.

22. Podle čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny základních práv a svobod lze státní moc uplatňovat jen v případech a v mezích stanovených zákonem, a to způsobem, který zákon stanoví.

23. Podle čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod každý má právo na náhradu škody způsobené mu nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem (odst. 3). Podmínky a podrobnosti upravuje zákon (odst. 4).

24. Podle § 1 odst. 1 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), stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu způsobenou při výkonu státní moci.

25. Podle § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. stát odpovídá za škodu, kterou způsobily a) státní orgány, b) právnické a fyzické osoby při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona, (dále jen „úřední osoby“), c) orgány územních samosprávných celků, pokud ke škodě došlo při výkonu státní správy, který na ně byl přenesen zákonem nebo na základě zákona (dále jen „územní celky v přenesené působnosti“).

26. Podle § 135 o. z. právnická osoba, která byla dotčena zpochybněním svého práva k názvu nebo která utrpěla újmu pro neoprávněný zásah do tohoto práva, nebo které taková újma hrozí, zejména neoprávněným užitím názvu, se může domáhat, aby bylo od neoprávněného zásahu upuštěno nebo aby byl odstraněn jeho následek (odst. 1). Stejná ochrana náleží právnické osobě proti tomu, kdo bez zákonného důvodu zasahuje do její pověsti nebo soukromí, ledaže se jedná o účely vědecké či umělecké nebo o tiskové, rozhlasové, televizní nebo obdobné zpravodajství; ani takový zásah však nesmí být v rozporu s oprávněnými zájmy právnické osoby (odst. 2).

27. Dovolací soud dospěl ve svém rozhodování k závěru, že zákonná úprava, jíž se dovolává čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod, je obsažena v zákoně č. 82/1998 Sb., jehož ustanovení v § 1 odst. 1 a § 3 odst. 1 definují odpovědnost státu tak, že stát odpovídá za podmínek stanovených tímto zákonem za škodu nebo nemajetkovou újmu, která byla způsobena při výkonu státní (veřejné) moci. Zároveň dovolací soud uvedl, že stát odpovídá podle zákona č. 82/1998 Sb. toliko za újmu, kterou způsobily státní orgány a jiné subjekty předvídané v § 3 odst. 1 tohoto zákona v rámci výkonu svých pravomocí (srov. např. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 29. 6. 2021, sp. zn. 23 Cdo 1420/2020).

28. Státní orgány jsou státními institucemi, které představují základní a rozhodující složky organizace státu, neboť jsou nositeli suverénní státní moci. Je jimi třeba rozumět orgány, které stát zřizuje k plnění funkcí státu a vybavuje je za tím účelem pravomocí a působností rozhodovat o subjektivních právech a právních povinnostech jemu bezprostředně nepodřízených právních subjektů. Za státní orgán je třeba považovat zejména takový orgán státní moci, kterému je Ústavou nebo cestou zákona svěřen výkon státní moci, tj. rozhodování o právech a povinnostech jiných subjektů cestou individuálních nebo obecně závazných aktů, může se však jednat i o takovou další činnost státního orgánu, kterou státní orgán realizuje svoji úlohu, byť nemá přímý vliv na subjektivní práva a právní povinnosti. Výkon veřejné moci ve smyslu § 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. proto zahrnuje výkon jakékoliv veřejnoprávní pravomoci, kterou je státní orgán ze zákona nadán, byť by tato pravomoc spočívala například v poskytování určitých informací nebo zveřejňování zpráv, a výkon této pravomoci je třeba posuzovat jako úřední postup, který může vést ke vzniku újmy a založení odpovědnosti státu za ni podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb. (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, uveřejněný pod číslem 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 28. 7. 2000, sp. zn. 30 Cdo 1526/2000).

29. Za státní orgány je nutné považovat všechny orgány, které uplatňují jednotlivé státní moci (srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98).

30. Právo na náhradu újmy, která měla být způsobena výkonem veřejné moci, musí být uplatněno proti státu, nikoliv vůči osobě, která vyvolala nepříznivý zásah do sféry poškozeného v rámci činnosti sledující plnění služebních či pracovních úkolů při výkonu pravomocí orgánu státu (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2020, sp. zn. 25 Cdo 705/2019, uveřejněný pod číslem 97/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek). Aby šlo o postup „úřední“, musí tak postupovat osoby, které plní úkoly státního orgánu, a tento postup musí sloužit výkonu státní moci. Podmínkou aplikace ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb. tedy je, že stát (prostřednictvím svých orgánů či jiných subjektů) vystupuje jako nositel veřejné moci při jejím uplatňování (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22. 5. 2008, sp. zn. 25 Cdo 1872/2006).

31. Shora uvedený závěr se uplatní i pro případ posouzení otázky subjektu odpovědného za nemajetkovou újmu způsobenou neoprávněným zásahem do osobnostních práv orgánem veřejné moci. Vykoná-li takový zásah některý ze subjektů uvedených v § 3 zákona č. 82/1998 Sb. při výkonu veřejné moci, který je mu svěřen, odpovídá za tento zásah a případnou újmu stát, a to v případě, že se tak za podmínek stanovených tímto zákonem stalo nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Tehdy je zákon č. 82/1998 Sb. (v jehož § 31a je výslovně založen nárok na náhradu nemajetkové újmy, jehož povaha je odvozena od téhož východiska jako obecný nárok na ochranu před zásahy do osobnostních práv) v poměru speciality k občanskému zákoníku, neboť upravuje užší množinu neoprávněných zásahů do osobnosti člověka, a občanský zákoník se užije jen podpůrně v otázkách, které nejsou tímto zvláštním předpisem upraveny (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 3. 2020, sp. zn. 25 Cdo 705/2019, uveřejněný pod číslem 97/2020 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

32. Z rozhodovací praxe dovolacího soudu rovněž vyplývá, že odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. není vyloučena pouze proto, že je veřejná pravomoc státu vykonávána prostřednictvím osob zastávajících funkci orgánu, popř. člena orgánu, jehož působnost je vymezena v Ústavě (tzv. ústavních činitelů), a to i orgánů či členů orgánů přímo volených občany. Stejně tak není v tomto směru významné, zda činnost tohoto orgánu je či není právním předpisem konkrétně upravena (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. 25 Cdo 1304/2019, uveřejněný pod číslem 41/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek, nebo rozsudek ze dne 6. 10. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3889/2020, popř. též nález Ústavního soudu ze dne 2. 2. 2021, sp. zn. IV. ÚS 3076/20).

33. Rozhodovací praxe dovolacího soudu tak dospěla k závěru, že právní úpravou obsaženou v zákoně č. 82/1998 Sb. se řídí právo na náhradu škody a odčinění nemajetkové újmy, které měly vzniknout při výkonu veřejné moci (nespočívajícím v rozhodovací činnosti) prezidentem republiky (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 10. 2021, sp. zn. 30 Cdo 3889/2020), místopředsedou vlády (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 23. 6. 2020, sp. zn. 30 Cdo 4704/2018) či ministrem (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 25. 6. 2020, sp. zn. 25 Cdo 1304/2019, uveřejněný pod číslem 41/2021 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

34. Obdobný závěr dovodil dovolací soud i ve vztahu k postavení Veřejného ochránce práv. Svůj závěr, proč nelze uvažovat o osobní odpovědnosti osoby zastávající úřad veřejného ochránce, odůvodnil dovolací soud tím, že tato osoba (v posuzovaném případě) nejednala sama za sebe, ale v rámci úřední licence, která její osobní odpovědnost vylučuje (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 9. 2016, sp. zn. 30 Cdo 4118/2015, uveřejněný pod číslem 28/2018 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

35. Oproti tomu výkonem veřejné moci není správa obecního majetku v rámci samostatné působnosti obce (ve smyslu § 35 zákona č. 128/2000 Sb., o obcích). Byl-li při této činnosti způsoben neoprávněný zásah do osobnosti někým, kdo byl použit obcí k realizaci její činnosti (starostou obce), odpovídá podle § 2914 věty první o. z. za škodu jím způsobenou (nejde-li o exces) obec (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 6. 10. 2021, sp. zn. 25 Cdo 2386/2020).

36. Na rozdíl od shora uvedených případů je postavení poslanců a senátorů při jejich vystupování v diskusi na půdě Poslanecké sněmovny či Senátu odlišné.

37. Poslanci a senátoři jsou členy Parlamentu (jeho komor), jemuž je svěřena moc zákonodárná (čl. 15 Ústavy).

38. Podle čl. 26 Ústavy poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy.

39. Podle čl. 27 odst. 2 Ústavy za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora trestně stíhat. Poslanec nebo senátor podléhá jen disciplinární pravomoci komory, jejímž je členem.

40. Obecně ve vztahu k činnosti Parlamentu jako zákonodárného sboru spočívající ve výkonu normotvorné činnosti dovolací soud dospěl k závěru, že proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu není úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. a z výsledku hlasování poslanců či senátorů o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům (srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, uveřejněný pod číslem 7/2008 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

41. S výkonem zákonodárné moci nicméně souvisí odpovědnost státu v důsledku nesprávného úředního postupu tam, kde pochybením pomocného administrativního aparátu zákonodárného sboru, konkrétně při přepisu textu zákona, nebyl do předlohy pro zveřejnění ve Sbírce zákonů uveden text, jenž byl schválen zákonodárným sborem (srov. nález Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98).

42. Samotného poslance ani senátora nelze pro hlasování v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo jejich orgánech právně postihnout v důsledku úplné hmotněprávní imunity (indemnity). Rovněž za projevy učiněné v Poslanecké sněmovně nebo Senátu nebo v jejich orgánech nelze poslance nebo senátora stíhat, poslanec nebo senátor podléhá pouze disciplinární pravomoci komory, jejímž je

členem.

43. Soukromoprávní odpovědnost poslanců a senátorů za jejich projevy v Parlamentu nicméně není touto právní úpravou vyloučena. Nejvyšší soud formuloval závěr, podle kterého projev poslance na půdě Poslanecké sněmovny může při zásahu do osobnostních práv fyzických osob vyvolat soukromoprávní následky, 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.). S tím souvisí, že pravomoc soudů k projednání sporů na ochranu osobnosti projevem poslance v Poslanecké sněmovně není (v případě neoprávněného zásahu do osobnosti jiného poslance) vyloučena zvláštní úpravou disciplinárního řízení poslanců před mandátovým a imunitním výborem Poslanecké sněmovny (srov. usnesení Nejvyššího soudu ze dne 15. 4. 2020, sp. zn. 25 Cdo 2386/2019).

44. Je však třeba zdůraznit (a v tomto směru nelze přisvědčit názoru dovolatelky), že ani v posledně citovaném rozhodnutí dovolací soud otázku předestřenou dovolatelkou v projednávané věci (tedy zda za neoprávněný zásah do pověsti právnické osoby způsobený výrokem poslance proneseným při jednání Poslanecké sněmovny či jejích orgánů odpovídá poslanec, nebo stát) neřešil.

45. Pro vyřešení této otázky je nutno vyjít především z ústavněprávního vymezení podstaty a významu funkce poslance a senátora jako člena Parlamentu.

46. Fungování parlamentu v demokratické společnosti je založeno na svobodném výkonu mandátu všech jeho členů, na jejich rovnosti, neboť všichni jsou reprezentanty lidu, dále na svobodě projevu všech a na svobodě parlamentní rozpravy, a to bez ohledu na to, k jaké politické frakci či k názorovému proudu jednotliví členové Parlamentu náleží (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

47. Dle právní teorie mandát je tradičním pojmem, kterým se v parlamentním kontextu rozumí pověření osoby zastupovat voliče, resp. lid České republiky, ve funkci poslance nebo senátora (srov. PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Praha: Leges, 2011, str. 742).

48. Výkon funkce poslance či senátora spočívá na nezastupitelnosti při výkonu funkce a tzv. volném mandátu, kdy poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát v souladu se svým slibem a nejsou vázáni žádnými příkazy. Volný mandát je vyjádřením skutečnosti, že lid volí ve volbách své reprezentanty, kteří jej zastupují při výkonu státní moci, ale kteří nejsou vázáni ani příkazy nebo pokyny, které by jim lid během výkonu mandátu uděloval. Rozhodují se a jednají podle své svobodné vůle. Poslanec a senátor při výkonu mandátu nezastupuje pouze konkrétní voliče, nýbrž všechen lid (srov. BAHÝĽOVÁ, L.: Čl. 26. In BAHÝĽOVÁ, L., FILIP, J., MOLEK, P., PODHRÁZKÝ, M., SUCHÁNEK, M., ŠIMÍČEK, V., VYHNÁNEK, L.: Ústava České republiky. Komentář. Praha: Linde Praha, 2010, str. 390).

49. Mandátem se rozumí zastupitelský vztah mezi poslancem nebo senátorem a voliči (resp. lidem České republiky), který vzniká pověřením voliči, tedy volbou. Výkonem mandátu je výkon těch práv a povinností poslance a senátora, které vyplývají z členství v komoře Parlamentu. Práva a povinnosti člena Parlamentu jsou stanoveny Ústavou a provedeny zákony. Komora, jejímž je poslanec nebo senátor členem, nemá pravomoc rozhodovat o nových právech nebo dalších povinnostech svého člena, pokud jí to nepřikazuje nebo jinak neumožňuje (např. v rámci jednacích pravidel) některý ze zákonů. Stejně tak orgány ani funkcionáři nemohou stanovit práva ani povinnosti poslanců nad rámec zákonů. Jinak řečeno, poslance ani senátora právně nezavazují pokyny, smlouvy, dohody ani jiné akty (samozřejmě s výjimkou právních předpisů a usnesení komor), které by mu přikazovaly určité jednání v rámci výkonu jeho funkce, protože odporují Ústavě. Takový zavazující akt je úkonem,

který je považován za právně neúčinný, není příkazem *de iure*, a je tedy právně nevynutitelný. Za takový akt je možno považovat rovněž zavazující akt politické strany, voličů, občanů volebního obvodu, členů nebo funkcionářů poslaneckého klubu, vedoucích státních orgánů apod. (srov. SYLLOVÁ, J.: Čl. 26. In SLÁDEČEK, V., MIKULE, V., SUCHÁNEK, R., SYLLOVÁ, J.: Ústava České republiky. Komentář. 2. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, str. 295. Obdobně pak PAVLÍČEK, V., HŘEBEJK, J.: Ústava a ústavní řád České republiky. 1. díl. Ústavní systém. Praha: Linde Praha, 1998, str. 147).

50. Výkon volného mandátu nepodléhá žádné vnější kontrole. Ani ústavní soudy, ani zákonodárné sbory nepožívají pravomoci kontrolovat, jak zákonodárce plní své povinnosti, tj. zda se účastní zasedání pléna či práce ve výborech apod. Jediným nástrojem kontroly je veřejné mínění, kdy pouze voliči jsou oprávněni zhodnotit, zda jejich reprezentant vykonával volný mandát v souladu s jejich zájmy. K základním právům zákonodárce v rámci výkonu volného mandátu naleží právo vystupovat v rozpravě. Zákonodárce je členem Parlamentu, nikoliv orgánem Parlamentu. Mezi zákonodárcem a Parlamentem existuje poslanecký vztah, který není veřejným či služebním poměrem (MLSNA, P.: Čl. 26. In RYCHETSKÝ, P., LANGÁŠEK, T., HERC, T., MLSNA, P. a kol.: Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, str. 288).

51. Jedním z esenciálních atributů výkonu mandátu poslance či senátora je právo účastnit se parlamentní rozpravy. Svobodná parlamentní rozprava přitom představuje jeden z aspektů demokratických principů v legislativním procesu vyplývajících ze spojení principu dělby moci s principy a funkcemi moci zákonodárné (srov. nález Ústavního soudu ze dne 14. 3. 2011, sp. zn. Pl. ÚS 55/10).

52. Záruky a konkrétní podmínky svobodné parlamentní rozpravy jsou stanoveny v jednacích řádech jednotlivých komor Parlamentu (srov. zejm. § 58 a násl. zák. č. 90/1995 Sb., o jednacím řádu Poslanecké sněmovny, a § 60 a násl. 107/1999 Sb., o jednacím řádu Senátu).

53. Ze shora uvedeného vyplývá, že poslanec či senátor nevystupuje při svém projevu na schůzi komory či jejich orgánů (resp. v rámci svobodné parlamentní rozpravy či při jiném projednání bodů programu) v postavení státního orgánu ani v postavení fyzické (úřední) osoby, které byl zákonem svěřen výkon státní správy, ve smyslu § 3 odst. 1 písm. a) a b) zákona č. 82/1998 Sb., neboť takovýmto projevem poslanec či senátor nerealizuje výkon své veřejné (vrchnostenské) pravomoci ve smyslu § 1 odst. 1 tohoto zákona, ať už cestou vydávání individuálních či obecně závazných aktů nebo plněním jiných zákonem stanovených úkolů na některém z úseků veřejné správy.

54. Stejně tak poslanci či senátoři jako členové Parlamentu nezastávají z důvodu, že přednáší svůj projev na schůzi komory či jejích orgánů (resp. v rámci svobodné parlamentní rozpravy či při jiném projednání bodů programu), pozici pracovníka Parlamentu (či některé jeho komory) sledujícího plnění služebních či pracovních úkolů při výkonu pravomocí orgánu státu ani pozici zástupce takového orgánu jednajícího jeho jménem (resp. jménem státu) při výkonu státní moci. Poslanci či senátoři tedy v tomto smyslu nejednají za stát v rámci (zákonem stanovené) úřední licence, jež by jejich osobní odpovědnost vylučovala.

55. Naopak poslanci či senátoři při této své činnosti realizují v souladu se svým slibem svůj volný mandát, při jehož výkonu nejsou vázáni žádnými příkazy (tudíž ani žádnými úkoly vyplývajícími ze zákonem uloženého způsobu uplatňování státní moci v rámci zákonem stanovené úřední licence). Jinak řečeno, poslanci či senátoři při své (samotné) účasti na parlamentní rozpravě či při jiných projevech v rámci schůzí komory či jejích orgánů neplní úkoly pro Parlament jako státní orgán uplatňující zákonem stanovené pravomoci, nýbrž v rámci svého volného mandátu svobodně a dle vlastního uvážení (resp. dle svého nejlepšího vědomí a svědomí) reprezentují samotný lid a projevují svoji vůli (jsou zástupci voličů) v zájmu všeho lidu.

56. Jinak řečeno, samotný projev poslance či senátora na schůzi komory či jejích orgánů nepředstavuje způsob (vrchnostenského) uplatňování státní správy ze strany státního orgánu či jiného subjektu vymezeného v § 3 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., nýbrž je výrazem svobodné parlamentní rozpravy jako nezbytné podmínky fungování parlamentu v demokratické společnosti vyplývající ze spojení principu dělby moci s principy a funkcemi moci zákonodárné. (K odpovědnosti poslance či senátora za poškození osobnostních práv jeho projevem při výkonu funkce v právní teorii srov. např. PAVLÍČEK, V. a kol.: Ústavní právo a státověda. II. díl. Praha: Leges, 2011, str. 749.)

57. Lze tak uzavřít, že poslanci či senátoři při svých projevech na schůzi komory či jejích orgánů nejednají (bez dalšího) jménem státu ani jinak nerealizují výkon státní moci ve smyslu čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny základních práv a svobod a § 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb.

58. Z hlediska mezinárodního srovnání pak lze doplnit, že řešení dané otázky není v mezinárodním či unijním právu harmonizováno a v jednotlivých státech se odlišuje především v důsledku rozdílného ústavního zakotvení rozsahu a obsahu imunity členů zákonodárného sboru a výkladu jejích účinků v národním právu, a to i v rámci našemu právu příbuzných jurisdikcí, včetně účinků na vznik soukromoprávní odpovědnosti za obsah výroků učiněných při výkonu jejich funkce.

59. Existence takovýchto různých pojetí je pak zásadně akceptována (ve vztahu k právu na přístup k soudu ve smyslu čl. 6 odst. 1 Úmluvy o ochraně lidských práv a základních svobod) rovněž v rozhodovací praxi Evropského soudu pro lidská práva, je-li přiměřeným způsobem sledován legitimní cíl spočívající ve svobodě politické debaty volených představitelů lidu a ochraně parlamentu jako celku (srov. např. rozsudky Evropského soudu pro lidská práva ze dne 23. 4. 1992, ve věci Castells proti Španělsku, č. 11798/85, ze dne 17. 12. 2002, ve věci A. proti Spojenému království, č. 35373/97, a ze dne 30. 1. 2003, ve věci Cordova proti Itálii, č. 40877/98).

60. Do působnosti unijního práva rozsah a obsah imunit členů zákonodárného sboru v jednotlivých členských státech přímo nespadá. Tato úprava je v unijním právu stanovena pouze pro členy Evropského parlamentu, jež požívají imunitu vyplývající jednak přímo z unijního práva, a to ve vztahu k vyšetřování, zadržení nebo stíhání pro názory či hlasování během výkonu funkce (čl. 8 Protokolu č. 7 ke Smlouvě o Evropské unii, ve znění Lisabonské smlouvy ze dne 13. 12. 2007 pozměňující Smlouvu o Evropské unii a Smlouvu o založení Evropského společenství, vyhlášené pod č. 111/2009 Sb. m. s.), jednak zprostředkovaně prostřednictvím vnitrostátních systémů parlamentních imunit (čl. 9 tohoto protokolu).

61. Ve vztahu k otázce řešené v projednávané věci lze doplnit, že dle Soudního dvora stanoví unijní právo takové formy ochrany členů Evropského parlamentu, jež jsou obvykle přiznávány členům národních parlamentů členských států, tedy imunitu ve vztahu k vyjádřeným názorům či hlasování během výkonu poslanecké funkce, jakož i nedotknutelnost poslanců zahrnující v zásadě ochranu proti soudnímu stíhání. K právní úpravě imunity v rozsahu přímo stanoveném unijním právem Soudní dvůr dovodil, že tato imunita musí chápána jako absolutní, bránící jakémukoli soudnímu řízení zahájenému z důvodu vyjádřeného názoru nebo hlasování při výkonu poslanecké funkce, včetně civilního řízení o náhradě újmy (srov. rozsudky Soudního dvora ze dne 21. 10. 2008, ve spojených věcech Alfonso Luigi Marra proti Eduardu De Gregoriovi a Antoniu Clementemu, C-200/07 a C-201/07, a ze dne 6. 9. 2011, ve věci trestního řízení proti Aldu Patriciellovi, C-163/10).

62. Z uvedeného mezinárodního srovnání vyplývá, že posuzování soukromoprávních následků za obsah výroků pronesených členem zákonodárného sboru při výkonu jeho funkce (projevem na půdě zákonodárného sboru) se v daných jurisdikcích odehrává zásadně v rovině hodnocení osobní odpovědnosti člena zákonodárného sboru, leč s ohledem na případná omezení této odpovědnosti v důsledku parlamentní imunity, a nikoli po způsobu odčinění újmy způsobné při výkonu státní moci, za níž by měl odpovídat stát. Jak však zdůvodněno výše, dle českého práva není soukromoprávní

odpovědnost poslanců a senátorů za jejich projevy v Parlamentu právní úpravou imunity (indemnity) podle čl. 27 Ústavy vyloučena.

63. Lze tak uzavřít, že projev poslance při jednání Poslanecké sněmovny Parlamentu či jejích orgánů není výkonem státní moci podle § 1 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb., proto za neoprávněný zásah do pověsti právnické osoby způsobený takovým projevem odpovídá poslanec podle § 135 odst. 2 o. z.

64. Právní posouzení věci odvolacím soudem při řešení této otázky je tudíž nesprávné, neboť odvolací soud posoudil věc podle právní normy, jež na zjištěný skutkový stav nedopadá.

65. Vzhledem k tomuto závěru je pak nadbytečné posuzovat druhou otázku dovolatelky, jež se váže k podmínkám případného excesu žalovaného z výkonu jeho pravomocí při uplatňování státní moci.

66. Podle § 242 odst. 3 věty druhé o. s. ř. je-li dovolání přípustné, dovolací soud přihlédne též k vadám uvedeným v § 229 odst. 1, § 229 odst. 2 písm. a) a b) a § 229 odst. 3 o. s. ř., jakož i jinými vadami řízení, které mohly mít za následek nesprávné rozhodnutí ve věci.

67. Vzhledem k tomu, že rozhodnutí odvolacího soudu neobstojí co do právního posouzení věci, Nejvyšší soud existenci namítaných vad řízení pro nadbytečnost neposuzoval, neboť ty nemohly na výsledku dovolacího řízení ničeho změnit (srov. obdobně např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 30. 3. 2006, sp. zn. 29 Odo 846/2003, uveřejněný pod číslem 51/2007 Sbírky soudních rozhodnutí a stanovisek).

68. Dovolací soud s ohledem na výše uvedené důvody dospěl k závěru, že rozhodnutí odvolacího soudu není správné a dovolání je důvodné.

69. Jelikož vzhledem k dosavadním výsledkům řízení není možné v dovolacím řízení o věci rozhodnout [§ 243d odst. 1 písm. b) o. s. ř.], dovolací soud napadený rozsudek odvolacího soudu ze shora uvedených důvodů podle § 243e odst. 1 o. s. ř. bez jednání (§ 243a odst. 1 o. s. ř.) zrušil.