

Univerzita Palackého v Olomouci

Právnická fakulta

Jan Šafář

**Legislativní (ne)činnost státních orgánů a územních
samosprávných celků jako nesprávný úřední postup dle zákona
č. 82/1998 Sb.**

Rigorózní práce

Olomouc 2022

„Prohlašuji, že jsem rigorózní práci na téma *Legislativní (ne)činnost státních orgánů a územních samosprávných celků jako nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb.* vypracoval samostatně a citoval všechny použité zdroje. Dále prohlašuji, že vlastní text této práce, včetně poznámek pod čarou, má 213 613 znaků včetně mezer.“

V Olomouci dne 15.8.2022

Mgr. Jan Šafář

Poděkování

Na tomto místě bych rád poděkoval konzultantovi, doc. JUDr. Kateřině Frumarové, Ph.D., za důležité rady při volbě tématu a za velkou ochotu při jednotlivých konzultacích, které mi byly velice nápomocny.

Obsah

Seznam použitých zkratk, zkratkových a zkrácených slov.....	6
Úvod	7
1 Úvod do problematiky odpovědnosti za škodu způsobenou legislativní (ne)činností a základní pojednání o OdpŠk.....	13
1.1 Historické souvislosti se zaměřením na vývoj odpovědnosti za legislativní (ne)činnost.....	13
1.2 Legislativní (ne)činnost státních orgánů a územních samosprávných celků obecně	16
1.2.1 Úvod.....	16
1.2.2 Uvedení do problematiky	16
1.2.3 Jednotlivá argumentace pro (ne)zavedení legislativní odpovědnosti	17
1.2.4 Předpoklady legislativní odpovědnosti	22
1.3 Právní regulace odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti obecně.....	28
1.3.1 OdpŠk.....	28
1.3.2 Vztah OdpŠk a OZ	32
1.3.3 Subsidiární aplikace OZ	34
2 Legislativní (ne)činnost orgánů státu a územních samosprávných celků jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk (mimo normotvorbu provádějící mezinárodní závazky)	36
2.1 Legislativní (ne)činnost Parlamentu jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk.....	37
2.1.1 Úvodní výklad.....	37
2.1.2 Legislativní (ne)činnost Parlamentu	37
2.1.3 Kritický rozbor stanoviska pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ve vztahu k ústavní a zákonné normotvorbě	40
2.1.4 Závěr	46
2.2 Legislativní (ne)činnost orgánů moci výkonné jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk ...	47
2.2.1 Úvodní výklad	47
2.2.2 Legislativní (ne)činnost orgánů moci výkonné	48
2.2.3 Kritický rozbor stanoviska pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ve vztahu k podzákonné normotvorbě.....	54
2.3 Závěr	59
3 Legislativní (ne)činnost státních orgánů a územních samosprávných celků v souvislosti s mezinárodními závazky jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk	61
3.1 Úvod.....	61
3.2 Komunitární právo	63
3.2.1 Obecné pojednání.....	64
3.2.2 Sekundární právo.....	66
3.2.3 Primární právo.....	68
3.2.4 Porušení komunitárního práva legislativní (ne)činností jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk.....	70

3.2.5	Závěr	73
3.3	(Jiné) mezinárodní závazky.....	73
3.3.1	Obecné pojednání.....	73
3.3.2	Závěr	76
4	Právní regulace odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti <i>de lege ferenda</i>	77
4.1	Legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost <i>de lege ferenda</i>	77
4.2	Závěr	83
	Závěr.....	85
	Zdroje	91
	Shrnutí	98
	Abstract.....	99
	Klíčová slova	100
	Keywords.....	101

Seznam použitých zkratk, zkratkových a zkrácených slov

ČR	Česká republika
OdpŠk	Zákon 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), v aktuálním znění.
OZ	Zákon č. 89/2012 Sb., občanský zákoník, v aktuálním znění.
Ústava	Ústavní zákon č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky, v aktuálním znění.
LZPS	Usnesení č. 2/1993 Sb., o vyhlášení Listiny základních práv a svobod jako součásti ústavního pořádku České republiky, v aktuálním znění.
SFEU	Smlouva o fungování Evropské unie
SEU	Smlouva o Evropské unii
Úmluva	Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod a Protokolů na tuto Úmluvu navazující
ESLP	Evropský soud pro lidská práva
EU	Evropská unie
SD EU	Soudní dvůr Evropské unie
Ústavní soud	Ústavní soud České republiky
Nejvyšší soud	Nejvyšší soud České republiky
nejvyšší soudy	Ústavní soud České republiky a Nejvyšší soud České republiky
Parlament	Parlament České republiky
Senát	Senát České republiky
Vláda	Vláda České republiky

Úvod

Tématem rigorózní práce (dále také jen „práce“) je *Legislativní (ne)činnost státních orgánů a územních samosprávných celků jako nesprávný úřední postup dle zákona č. 82/1998 Sb.*

Stejně tak jako mezi osobami soukromého práva v horizontálních právních vztazích působí zásada *neminem laedere*,¹ je nutno tuto zásadu užívat a aplikovat i pro případy, kdy stát nebo jiný nositel, reprezentovaný vykonavatelem nejenom státní, ale i veřejné moci celkově, uplatňuje svůj monopol na vrchnostenský zásah do právní sféry adresátů v rámci subordinačního právního vztahu.

Na druhou stranu je nutno zdůraznit okřídlené rčení, že s velkou mocí přichází velká odpovědnost, a v případě, kdy jakýkoliv vykonavatel zasáhne do právní sféry adresáta v rozporu s právním předpisem, v důsledku čehož tomuto vznikne škoda, je nutno škodu nahradit.

To plyne z definice právního státu, který není vázán právními předpisy méně než kterýkoliv jiný subjekt. Toto pak souvisí i s projevem zásady *enumerativnosti veřejnoprávních претенzí*, která je zakotvena jak v Ústavě, tak i Listině.² Mimo to je povinnost nahradit škodu adresátům vzniklou výkonem veřejné moci samostatně zakotvena i v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny.

S ohledem na spor, zda je ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny bezprostředně aplikovatelnou právní normou je nutno zkoumat, do jaké míry je pro předmětné téma rozhodný OdpŠk, který má být právním předpisem blíže regulujícím náhradu škody vzniklou výkonem veřejné moci tak, jak předpokládá ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny. Tento zákon ve svém ustanovení § 13 hovoří o nesprávném úředním postupu, kdy pod tento následně podřazuje i případy, kdy nebyl učiněn úkon nebo vydáno rozhodnutí v zákonné lhůtě, popř. lhůtě přiměřené. Vyvstává tedy otázka, zda lze legislativní (ne)činnost považovat za (nesprávný) úřední postup.

Jak to bude v situaci, kdy dojde ke vzniku škody v souvislosti s tzv. podzákonnou normotvorbou moci výkonné, a především pak s legislativní činností moci zákonodárné?

¹ MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894 – 3081*. 1 vydání. Praha: Leges 2018, s. 75.

² Dle nálezu Ústavního soudu ze dne 27.6.2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16 platí, že: „Ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a čl. 2 odst. 2 Listiny zakotvují jeden ze základních principů právního státu, a sice že veřejnou moc (byť se v citovaných člancích hovoří poněkud zjednodušeně o moci státní) lze uplatňovat v případech, v mezích a způsoby, které stanoví zákon. Předmětná ustanovení tedy vylučují libovůli při uplatňování prostředků a nástrojů veřejné moci, a to ve vztahu ke všem osobám (příčemž s ohledem na znění Listiny není podstatné, že Ústava hovoří pouze o občanech). K porušení tohoto principu dochází, je-li veřejná moc uplatňována v rozporu se zákonem, případně pokud pro její uplatňování chybí dostatečný zákonný poklad.“

Lze aplikovat výše zmiňovaný zákon zajišťující náhradu škody v případě nesprávného úředního postupu i na situace, kdy zákonodárny orgán jedná v rozporu s ústavním pořádkem nebo správní úřad nadaný normotvornou pravomocí provádí jednotlivá ustanovení zákona v rozporu se stavem předvídaným tímto zákonem? O to spíš si lze tyto otázky položit v případě, kdy je tento legislativní orgán nečinný.

Hlavním cílem práce je zodpovědět hlavní výzkumnou otázku, zda stávající právní rámec, především pak OdpŠk, poskytuje dostačující hmotněprávní základ pro dovození odpovědnosti za škodu vzniklou legislativní (ne)činností orgánů veřejné moci v ČR. Pojmem odpovědnosti pak pro účely této práce myslím toliko odpovědnost právní, se kterou souvisí nárok na kompenzaci vzniklé škody. Jinou odpovědností za legislativní (ne)činnost, typicky politickou, se tato práce nezabývá, byť i o této se zmiňuje.

Na základě zjištění učiněných v souvislosti s touto hlavní výzkumnou otázkou se pokusím závěry promítnout na současný právní rámec. Pokud zjistím, že tento právní rámec je *de lege lata* nedostačující, pokusím se nastínit, co toto znamená pro právní řád ČR a jak k dané problematice přistupují soudy, které se k dané věci již měly možnost vyjádřit. Nebude opomenut ani aspekt komunitárního práva EU. Stejně tak by bylo velkou chybou, pokud bych se po pojednání o současném právním řádu nezabýval ani právním řádem *de lege ferenda*.

Již z doposud uvedeného je patrné, že problematika, kterou se v této práci budu zabývat je značně problematičtější jak pro jurisprudenci, tak pro samotnou praxi. Právě z těchto důvodů považuji téma za velice aktuální a potřeba nastolení základních pravidel pro tuto oblast práva je neoddiskutovatelně značná. Byť jsem si vědom toho, že jsem si ukousl pomyslně “velký krajíc“, pokusím se v této výzvě zdárně obstát.

Práci jsem se rozhodl členit do čtyř základních částí, snažících se postupně čtenáře přivést do problematiky a s poskytnutím možných způsobů řešení a vlastních názorů na jednotlivé dílčí otázky otevřít prostor pro jeho vlastní uvážení.

Nejprve čtenáři v první kapitole nastíním historický vývoj v oblasti odpovědnosti za veřejnou moc se zaměřením na legislativní (ne)činnost a důvody pro/proti zavedení legislativní odpovědnosti. Na toto navážu pojednáním o obecných institutech, které budou pro následné kapitoly společné a je nutno takto k dalšímu pojednání v práci přistupovat. V závěru první kapitoly se pak pokusím nastínit možná východiska aplikovatelnosti OdpŠk i pro účely legislativní odpovědnosti.

V druhé kapitole se snažím navázat na předchozí kapitolu a obecné pojednání z předchozí kapitoly, které rozvádím ve světle legislativní (ne)činnosti orgánů státu a územních samosprávných celků ČR při výkonu přenesené působnosti v souvislosti s pojmem

nesprávného úředního postupu dle OdpŠk. Kapitola se člení podle orgánů veřejné moci, které disponují s legislativní pravomocí na Parlament, orgány moci výkonné a územní samosprávné celky. S tímto pak neoddělitelně souvisí rozdělení normotvorby zákonné a podzákonné, u kterých je vždy, s ohledem na jejich specifika, potřeba učinit závěr zvlášť. Předmětem zájmu je i normotvorba územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti, tj. vydávání obecně závazných vyhlášek (vyšších) územních samosprávných celků.

U všech těchto orgánů pak blíže pojednávám o jednotlivých aspektech při legislativní činnosti, nečinnosti a dalších pochybeních v této oblasti.

Samostatný výklad si zaslouží i legislativní (ne)činnost Parlamentu a jiných orgánů veřejné moci při implementaci nejen sekundární normotvorby komunitárního práva EU do vnitrostátního právního řádu ČR. Stejně tak lze takto blíže analyzovat i případnou legislativní odpovědnost za nerespektování mezinárodních závazků jiných než jen plynoucích ČR z komunitárního práva EU dle ustanovení čl. 10a Ústavy. Tímto všim se pak zabývá kapitola třetí.

Nelze zapomenout ani na kapitolu čtvrtou, která má podpůrně nastínit možnosti řešení problematiky odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti právním řádem *de lege ferenda*.

Ve své práci se pokusím najít odpovědi na tyto výzkumné otázky:

- *Lze legislativní odpovědnost dovodit ze současného právního řádu ČR?*
- *Lze legislativní (ne)činnost považovat za (nesprávný) úřední postup?*
- *Jaký je současný přístup nejvyšších soudů k legislativní odpovědnosti?*
- *Vymyká se přístup právního řádu ČR v otázce legislativní odpovědnosti jiným evropským zemím?*
- *Jaký vývoj lze predikovat v oblasti legislativní odpovědnosti v rámci právního řádu ČR?*

K zodpovězení výzkumných otázek budu používat vědecké metody. U každé kapitoly práce se pokusím nejprve čtenáře přiblížit k problematice a základním otázkám, které se v dané problematice často řeší. K tomuto účelu využiji vědecký popis doplněný metodou explanace, čehož bude následně užito pro pojednání k výzkumným otázkám práce za přispění indukce.

Práce pracuje s názory řídké skupiny autorů, kteří k této problematice publikují, snažících se také najít odpovědi na výzkumné otázky. Převážně se jednalo o autory publikující k jinému právnímu řádu.

Především jsem ale využil judikatury, na které je práce do značné míry vystavěna a pro tuto oblast právního řádu, která je *de facto* explicitně nekodifikovaná, zaujímá nenahraditelné místo. Pokusím se na tuto judikaturu pohlížet především kriticky a blíže rozebrat právní názory, na kterých jsou samotná rozhodnutí vystavěna. Čtenáři se pak pokusím základní rozhodnutí přiblížit a blíže rozebrat. Především je relevantní stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28.4.2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, ke kterému se vyjadřuji vyčerpávajícím způsobem jak v souvislosti s normotvorbou zákonnou, tak podzákonnou.

S názory, ať už zmiňovaných autorů, tak judikatury, se leckdy neztotožňuji. Výjimečně zastávám názor diametrálně odlišný. Jindy přebírám názor projevený v odborné literatuře či v odůvodnění soudního rozhodnutí. Z tohoto důvodu bylo užito i metody kompilační a komparační.

Především pak metoda komparační je metodou primární v souvislosti s posuzováním právní úpravy v jiných zemích, čehož je následně užito nejen pro účely kapitoly čtvrté, která si klade za cíl nastínit možné přístupy *de lege ferenda*.

Práce je založena na mém vlastním názoru, kterým se často snažím oponovat názorům, které zastávají jiní autoři publikující k dané problematice. Závěrem nelze opomenout neméně relevantní metodu analýzy, kdy pro hlubší pochopení tématu bude nutno jednotlivé ustanovení právních předpisů podrobit bližší analýze a činit závěry přiléhavé pro aplikaci regulace této oblasti, se zaměřením na jednotlivé výzkumné otázky.

I přes dlouhodobou aktuálnost tématu práce je nutno konstatovat, že jsem se při psaní potýkal s nedostatkem literárních zdrojů, a to ve značné míře. Když už jsem nějaký zdroj našel, jednalo se převážně o zdroj v cizím jazyce. Pokud se literární zdroj objevil, jednalo se často o značně povrchní zdroj, který veškeré své pojednání opřel o odpovědnost z legislativní činnosti za neimplementaci směrnice EU s odkazem na rozhodnutí *Francovich*.³ V ostatním se autoři spokojili s konstatováním, že tato odpovědnost z právního řádu neplyne bez dalšího bližšího pojednání. Svou nechuť k bližšímu pojednání autoři až s jistou mírou alibismu odůvodnili tím, že danou materii žádný právní předpis neupravuje a zjevně tedy tato odpovědnost nemá v právním řádu ČR svůj prostor. Nedostatek zdrojů a nechuť autorů k publikaci v této oblasti způsobil dle mého především fakt, že materie tématu práce je značně

³ K tomu viz níže.

složitá a komplikovaná, bez hlubšího zakořenění této oblasti do právního řádu. O to víc lze však hovořit o potřebnosti této práce.

Z tohoto důvodu bylo nutno užít komentářů a jiné literatury, především obecně pojednávající o otázce odpovědnosti orgánů veřejné moci za nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí dle OdpŠk, ze kterých jsem následně činil závěry pro účely odpovědnosti legislativní.

S ohledem na výše uvedené byla pro mne nejvýznamnějším zdrojem judikatura, především pak soudu Ústavního a Nejvyššího, na které zbyl v praxi heroický úkol vypořádat se s “nájezdem“ žalobců nárokových si náhradu škody za orgány veřejné moci s odkazem na jejich legislativní pochybení.

V této práci bylo užito především 4. vydání komentáře k OdpŠk s názvem *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* od autorů Vojtka a Bičáka a odbornou publikaci s názvem *Odpovědnost státu za legislativní činnost* od autorů Tichého a Hrádky. Nelze opomenout ani skutečnost, že podpůrnými zdrojovými materiály byly zákony k tématu, především OdpŠk, OZ a Listina.

Při zkoumání dílčích otázek, na které se snažím v práci odpovědět, se objevilo nespočet dalších otázek, jež si žádají bližší pojednání. Například jsem zvažoval, zda do práce nezařadit část, která bude samostatně pojednávat o permanentně rušené podzákonné normotvorbě nedávno vznikající v souvislosti s pandemií nemoci COVID-19. Byť se jedná o velice aktuální problematiku, kde se otázka náhrady škody jevila jako značně důležitá, jsem toho názoru, že obecné pojednání o podzákonné normotvorbě učiněné v druhé kapitole bude dostačující a učiněné závěry lze bez dalšího užít i pro tyto případy.

Bližší pojednání by si bezesporu zasloužil i způsob určování náhrady škody a její výše jako reparační nárok vůči veřejné moci. K tomuto se však také blíže nevyjadřuji, protože se jedná o problematiku, která sama o sobě může sloužit pro účely tématu jiné rigorózní práce a s ohledem na podpůrnou aplikovatelnost soukromoprávního kodexu lze obecně odkázat na určení náhrady škody a její výše dle rozhodovací praxe vztahující se k OZ a ve zbytku nechat prostor pro jiné autory.

Je tedy zjevné, že problematika, o které pojednává práce, je velice složitá bez jakékoliv podrobnější odborné literatury v této oblasti. Jak jsem psal již výše, k jednotlivým výzkumným otázkám jsem byl mnohdy nucen činit svůj názor sám a vytvářet možné přístupy a kritéria pro samotnou aplikovatelnost této problematiky v českém právním prostředí, ve kterém *de facto* není právní úprava, která by se k této materii vyjadřovala, což pojednání v dané věci výrazně komplikuje.

Pokusím se tedy učinit vše pro to, abych nastínil koncept odpovědnosti, který by mohl následně sloužit i pro účely rozhodování soudů. Pokusím se tedy na jednotlivé výzkumné otázky odpovědět, či alespoň stanovit kritéria, jakým směrem by se měla daná materie ubírat. Věřím, že se mi toto podaří do takové míry, která bude dostačující k tomu, abych stanovil právní základ pro možné přístupy v této oblasti do budoucna a třeba i jako inspiraci pro zákonodárce pro kodifikaci této oblasti, což je více než žádoucí.

Rigorózní práce vychází z právního stavu ke dni 15.8.2022.

1 Úvod do problematiky odpovědnosti za škodu způsobenou legislativní (ne)činností a základní pojednání o OdpŠk.

Následná kapitola se bude zabývat obecným výkladem, který bude následně užít pro kapitoly nadcházející. Pojednání se zaměří především na legislativní odpovědnost obecně. Učiním krátký úvod do problematiky, představím argumenty pro/proti zavedení legislativní odpovědnosti a neopomenu ani obecné předpoklady pro legislativní odpovědnost, s kterými bude pracováno v kapitolách následných, kde bude poukázáno na jednotlivá specifika.

1.1 Historické souvislosti se zaměřením na vývoj odpovědnosti za legislativní (ne)činnost

Francovich.⁴ V odborné literatuře rozhodnutí často citované v souvislosti s odpovědností státu za legislativní nečinnost, které mělo svou povahou dalekosáhlé následky.

Nadobro změnilo nahlížení na odpovědnost státu za škodu vzniklou jednotlivci z legislativní (ne)činnosti. Byť se to tak na první pohled z pramenů poznání této problematiky nemusí zdát, rozhodnutí výše citované je vyústěním vývoje legislativní odpovědnosti, která se vyvíjela již v Evropském hospodářském společenství od šedesátých let minulého století a samotné rozhodnutí *Francovich* učiněné v roce 1990 potvrdilo nezadržitelný vývoj odpovědnosti z legislativní činnosti na území současné EU. V sedmdesátých letech minulého století bylo Evropské hospodářské společenství zavázáno povinností nahradit škodu vzniklou legislativní činností v rozhodnutí *5/71 Schöppenstedt*,⁵ které dokonce ve svých závěrech vycházelo z rozhodnutí učiněného téměř o deset let dříve.⁶

Je však nutno dodat, že zde SD EU připustil odpovědnost v těchto rozsudcích pouze v případech, kde absentuje „*politický prostor k uvážení*“⁷ a současně se jedná o „*kvalifikované porušení práva*“.⁸ K těmto pojmům se vyjadřuje až ve svých následných rozhodnutích.

⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19. listopadu 1991, spojené věci C-6/90, C-9/90, Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice (dále jen „*Francovich*“).

⁵ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2. prosince 1971, C-5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt proti Radě Evropského hospodářského společenství.

⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. října 1962, 25/62, Plaumann & Co. proti Komisi Evropského hospodářského společenství.

⁷ GILDORF, Max, In: von Greoben, *Kommentar zu EG-Vertrag*, 4. vydání, Nomos 1998, s. 251.

⁸ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další nebo rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. května 1978, spojené věci 83 a 94/76, 4, 15 a 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG a ostatní proti Komisi Evropského hospodářského společenství.

Politický prostor k uvážení pak lze charakterizovat jako prostor normotvůrce v rámci kterého se může při regulaci právních vztahů oprávněně pohybovat. Rozhodování o normotvorné (ne)činnosti bude založeno na politickém rozložení sil v orgánu veřejné moci a z povahy věci je pro regulaci problematiky více možných řešení. Samotný proces materiálního rozhodnutí však nelze *a priori* regulovat. Typickým příkladem je pak výše sociálních dávek.

Kvalifikované porušení práva je takové porušení, kterým členský stát porušil své povinnosti „zjevným a podstatným způsobem“.⁹ V rámci tohoto pak SD EU zkoumá především zavinění členských států, tedy zda k porušení došlo úmyslně nebo z nedbalosti (byť zavinění není předpokladem odpovědnosti členského státu),¹⁰ (ne)určitost porušeného pravidla,¹¹ prostor členského státu pro uvážení,¹² spoluúčast unijního orgánu,¹³ spornost pravidla při aplikaci spojená s absencí autoritativního rozhodnutí SD EU¹⁴ aj.

Tento neudržitelný vývoj v oblasti odpovědnosti státu za škodu způsobenou legislativní (ne)činností jen potvrzuje jistou dynamičnost této svěbytné oblasti práva. Tichý v této souvislosti odkazuje na výsledky projektu Evropské skupiny deliktního práva (EGTL) s názvem *Odpovědnost veřejného sektoru za škodu*, ze kterých dovozuje závěr, že: „*Vývoj odpovědnosti státu ve svém rozsahu od stavu naprosté státní imunity až po její dosud nevyjasněný úsek odpovědnosti za jeho legislativní činnost, je nezadržitelný.*“¹⁵

Pokud se však vrátíme do samotných počátku formování odpovědnosti státu za výkon veřejné moci obecně, o odpovědnosti státu za vzniklou škodu jednotlivcům se začíná uvažovat v souvislosti se vznikem demokratických právních států, kdy se začala formulovat myšlenka vázanosti veřejné moci zákonem. Postupem času došlo k přechodu z pouhých deklarací odpovědnosti státu ze své činnosti na samotné uplatnění.

Během absolutní monarchie byl stát bezprostředně reprezentovaný císařem „*posvátný, neporušitelný a neodpovědný*“,¹⁶ což také značně ovlivnilo možnosti uplatnění reparačních

⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další.

¹⁰ Tamtéž.

¹¹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4. července 2000, věc C-424/97, Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein.

¹² Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další.

¹³ Tamtéž.

¹⁴ Tamtéž.

¹⁵ TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 13.

¹⁶ Ustanovení čl. 1 státního základního zákona č. 145/1867 ř. z., o užívání moci vládní a vykonávací.

nároků jednotlivců. Obdobné pravidlo platilo také až do roku 1947 v Anglii, kde se považovalo za nepřípustné, aby král odpovídal za újmu při výkonu své pravomoci („*The king can not do wrong*“).¹⁷

V ustanovení čl. 9 a 12 Státního základního zákona o výkonu vládní a výkonné moci, který byl považován za součást Ústavy z roku 1867,¹⁸ a který byl platný mimo jiné i na současném území ČR, došlo k založení odpovědnosti ministrů za ústavnost a zákonnost vládních aktů (ustanovení čl. 9) a všechny osoby ve státní službě zavázal k odpovědnosti za dodržování státních základních zákonů, jakož i za vedení záležitostí v souladu s říšskými a zemskými zákony (ustanovení čl. 12).

Samotné uplatnění nároků ze škody vzniklé jednotlivcům předpokládal zvláštní zákon. Tímto byl zákon č. 112/1872 ř. z., určený pro uplatňování nároků za soudními úředníky. Zvláštní zákon upravující odpovědnost moci výkonné pro jiné případy však nebyl nikdy přijat.

Přístup k odpovědnosti státu, tak, jak jej známe dnes, se začal formulovat až v souvislosti s přijetím Ústavy Československé republiky z roku 1920, která opustila odpovědnost individuální ve prospěch odpovědnosti státu, s možností následného regresu vůči osobám jednajících jménem státu. Bližší úprava měla být stanovena zákonem. Stát měl dle tohoto ústavního zákona odpovídat za škodu jednotlivcům vzniklou nezákonným výkonem veřejné moci (zásada legality). Přestává platit pravidlo, že panovník, v jehož osobě se soustřeďuje jedna jediná svrchovaná moc, je *legibus solutus*, tedy že není vázán právním řádem, a proto se nikdy nemůže dostat do rozporu s ním.¹⁹

Ústavou předvídaný právní předpis však vydán také nikdy nebyl a z tohoto důvodu předmětné ustanovení bylo považováno za proklamaci bez přímé aplikovatelnosti. Ani střední občanský zákoník²⁰ blíže neupravoval problematiku reparace škod, za které by odpovídal stát. Odkazoval toliko na speciální úpravu, která byla však aplikovatelná pro specifické případy, v praxi ne tolik časté. Stejný koncept byl uplatněn i ve starém občanském zákoníku²¹, který již odkazoval na předchůdce OdpŠk, kterým byl zákon č. 58/1969 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou rozhodnutím orgánu státu nebo jeho nesprávným úředním postupem. S ohledem na politickou situaci v zemi však byl tento zákon až do roku 1989 *de facto* neaplikován.²²

¹⁷ FETZER, Rhona, *Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht*, Berlin 1994, 2003, 193.

¹⁸ Také nazývána jako Prosinčová ústava.

¹⁹ KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha : ASPI, a. s., 2006, s. 390.

²⁰ Zákon č. 141/1950 Sb.

²¹ Zákon č. 40/1964 Sb.

²² BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu: obecná část*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 2000, s. 240.

1.2 Legislativní (ne)činnost státních orgánů a územních samosprávných celků obecně

1.2.1 Úvod

V této podkapitole blíže nastíním současný pohled na odpovědnost za legislativní (ne)činnost obecně, se zaměřením na kontinentální právní systém. Vzhledem k tomu, že k právnímu řádu ČR se vyjadřuji v podkapitole třetí, a především pak v kapitole druhé a třetí této práce, pokusím se zde čtenáři předestřít odpovědnost za legislativní (ne)činnost bez zaměření na právní řád ČR. Uvedu jej do samotné problematiky, na což navážu hlavními argumenty, které jsou často v souvislosti s legislativní odpovědností slýchávány, a to jak ve prospěch, tak i neprospěch její zavedení. Následně předestřu jednotlivé předpoklady, jejichž naplnění lze v souvislosti s legislativní odpovědností požadovat. K tomuto však dodávám, že se jedná o mnou stanovené předpoklady, které podpůrně užívají rozhodovací praxe SD EU a nejedná se tedy o obecně uznávané předpoklady. S ohledem na jejich obecnost a nezávislost na právním řádu ČR jsem proto předpoklady pro legislativní odpovědnost podřadil do této kapitoly, nikoliv kapitoly čtvrté, která se vyjadřuje k právnímu řádu v této oblasti *de lege ferenda*.

1.2.2 Uvedení do problematiky

Je zjevné, že problematika odpovědnosti státu za způsobenou škodu je svou povahou značně dynamická, především pak v rámci komunitárního práva EU. Toto v posledních desetiletích potvrzují především tendence zahrnout vedle odpovědnosti státu za vadná rozhodnutí a nesprávný úřední postup odpovědnost za legislativní (ne)činnost.

Na druhou stranu je nutno dodat, že opomeneme-li odpovědnost státu z legislativní nečinnosti založenou SD EU v již zmiňovaném rozhodnutí *Francovich*, a na toto rozhodnutí rozhodnutí SD EU dále navazující, vnitrostátní právní úprava jednotlivých států zastává přístup zcela opačný a je i nadále zdrženlivá v otázkách odpovědnosti legislativních orgánů. Odpovědnost za legislativní (ne)činnost orgánů státu je tak spíše výjimkou než pravidlem, určená pro ojedinělé případy.

Nejvyšší soud Belgie se ve svém rozhodnutí z roku 2010,²³ přiklonil ve prospěch odpovědnosti státu z legislativní činnosti v případě nesprávného výkonu legislativní funkce nebo jeho opomenutí. Toto je však současně omezeno na mimořádně závažné škody.²⁴

Dánsko²⁵ pak přiznává nárok z nesprávné legislativní činnosti spočívající v porušení základních práv na základě vydaného zákona, který je v rozporu s Ústavou. Německo²⁶ se v rámci legislativní odpovědnosti omezuje toliko na vládní nařízení a vyhlášky samosprávy, u legislativní činnosti moci zákonodárné je odpovědnost vyloučena. Stejně tak je odpovědnost z legislativní činnosti založena pro určité případy pro Francii,²⁷ Španělsko²⁸ i Švédsko.²⁹ V rámci ČR bude o této problematice pojednáno v jednotlivých kapitolách a z tohoto důvodu autor práce nepovažuje za vhodné se zde k tomuto blíže vyjadřovat.

1.2.3 Jednotlivá argumentace pro (ne)zavedení legislativní odpovědnosti

V rámci vývoje odpovědnosti státu za legislativní činnost došlo k formulaci základních argumentů jak ve prospěch zavedení této odpovědnosti, tak i neprospěch. Tuto argumentaci je dobré znát nejen z tohoto důvodu, že jí používají i nejvyšší soudy v rámci svých odůvodnění rozhodnutí, jak vyplyne později, ale hlavně proto, aby čtenář pochopil jednotlivé problematické aspekty, které se s legislativní odpovědností pojí.

1.2.3.1 Argumentace pro nezavedení legislativní odpovědnosti

Základním argumentem pro nezavedení odpovědnosti legislativních orgánů se stal princip dělby moci.³⁰ S tímto argumentem se institut odpovědnosti státu za legislativu potýká již od samotného počátku.

Zdůrazňuje se, že legislativní odpovědnost (především pak parlamentu) by měla být založená na politických aspektech, nikoliv právních, a že demokratický zákonodárce by neměl

²³ Court de Cassation/Hof van Cassatie ze dne 10.4.2010 ve věci F.09.0042.

²⁴ Ustanovení čl. 7 (belgického) zákona o Státní radě (Conseil d'Etat).

²⁵ TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 18.

²⁶ HAJTE, Armin. *Odpovědnost státu v Německu pod vlivem evropského práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 24.

²⁷ Tamtéž.

²⁸ Tamtéž.

²⁹ Tamtéž.

³⁰ TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 26.

být subjektem kontroly ze strany civilních soudů příslušných k rozhodování o náhradě škody.³¹ Členové zákonodárského sboru by za svou (ne)činnost měli skládat účty politické, nikoliv aby za tyto osoby stát odpovídal majetkově.³²

Tento argument však nepovažuji za úplně vhodný s ohledem na historické zkušenosti. Absolutní neodpovědnost panovníka za legislativní činnost často znamenala značnou míru svévole. To se pak především projevovalo v pošlapávání základních lidských práv.

Je pravdou, že v demokratickém státě, který je založen na dělbě jednotlivých mocí dle principu brzd a protiváh je nepříslušné, aby soudní moc omezovala demokratické přijímání normativních aktů moci zákonodárné.³³ Toto však nelze chápat absolutně a v případech zjevných excesů je naopak žádoucí, aby vůči tomuto bylo zakročeno. Tento přístup lze ospravedlnit především ochranou lidských práv a legitimním očekáváním adresátů právních norem o racionalitě přijatých právních předpisů. Nelze zanevřít ani na hierarchické uspořádání právních norem a jejich vztah založený na souladu normy nižší právní síly s normou právní síly vyšší.

Bez dalšího se tedy nemohu ztotožnit s názorem projeveným v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31.7.2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, dle kterého: „*Proces normotvorby (např. přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu Parlamentu ČR) úředním postupem ve smyslu ustanovení § 13 zákona není, neboť i když moc zákonodárná z režimu zákona č. 82/1998 Sb. není vyňata, v podmínkách zastupitelské demokracie je legislativní činnost specifickým postupem. Zákonodárský sbor rozhoduje hlasováním svých členu o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, hlasováním svých členů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, aniž by existovalo (aniž existovat nemůže) pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor, či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákona hlasovat, či jaký má být konkrétní výsledek hlasování či jak má vypadat schválený zákon; z výsledku hlasování o návrhu zákona nelze dovozovat odpovědnost státu za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům či adresátům normy.*“

V daném rozhodnutí Nejvyšší soud vůbec nezohledňuje možná omezení, kterými jsou orgány nadané legislativní pravomocí při legislativní činnosti omezeny, což je zásadní

³¹ POTACS, Michal. *Změna v rakouském právu odpovědnosti státu pod vlivem evropského práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 20.

³² Toto plyne i ze slibu poslanců a senátoru při ustanovování do funkce, kteří slibují: „*Slibuji věrnost České republice. Slibuji, že budu zachovávat její Ústavu a zákony. Slibuji na svou čest, že svůj mandát budu vykonávat v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí.*“ (článek 23 odst. 3 Ústavy)

³³ KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 24.

nedostatek. Nelze opomíjet že ani ústavní normotvorba, natož pak zákonná a podzákonná, není neomezená.

Není tedy pravdou, že legislativní orgány by nebyly při své legislativní (ne)činnosti právně vázány. V souvislosti s legislativní (ne)činností ústavodárce pak hovoříme o *superlegalitě* Ústavy.³⁴³⁵ Obecně platí, že formou ústavního zákona lze upravit jakoukoliv problematiku vyjímaje podstatných náležitostí demokratického právního státu. Legislativní činnost ve formě (prostých) zákonů je vázána zákony ústavními. Právní systém ČR předpokládá, že zákonnou úpravou lze omezit i základní lidská práva. Základní práva mohou být omezena zákonem pouze za splnění podmínek stanovených ustanovením čl. 4 Listiny (odst. 2), pokud se tak děje na nediskriminačním základě (odst. 3) a je při tom zachován jejich smysl a podstata (odst. 4). Kromě výše uvedených omezení může v úvahu připadat i omezení na základě poměrování jednotlivých ústavních hodnot a základních práv stojících ve vzájemné kolizi.³⁶ Pro tyto případy Ústavní soud zavedl tzv. test proporcionality.³⁷ Zákony pak musí být vydávány v souladu s výše uvedeným, kdy navíc tyto musí být v souladu i s ústavním pořádkem. A konečně i prováděcí podzákonná normotvorba musí být v souladu s výše uvedeným, a navíc i zákony, které jsou touto podzákonnou normotvorbou prováděny. Nelze opomenout ani mezinárodní smlouvy, kterými se ČR zavazuje upravit vnitrostátní právní řád v souladu s těmito převzatými závazky. Tyto pravidla pak níže v práci nazývám jako „*pravidla vztahující se k legislativnímu procesu*“.

Lze tedy souhlasit s výše uvedeným názorem Nejvyššího soudu, to však s výhradou omezení legislativní (ne)činnosti pravidly vztahujícími se k legislativnímu procesu, na kterých je legislativní (ne)činnost vystavěna a mezinárodními závazky, které jsou legislativní orgány povinny promítnout do své normotvorné činnosti.

³⁴ Článek 9 odst. 2 Ústavy

³⁵ V řadě svých rozhodnutí Ústavní soud nastínil i obsah pojmu „*podstatné náležitosti demokratického právního státu*“ dle ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy. V nálezu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97 (N 66/8 SbNU 149) v této souvislosti uvedl: „*Pojem demokratický stát dle čl. 9 odst. 2 Úst je interpretován Ústavním soudem, jakož i doktrínou. Ve svém rozhodnutí ve věci vedené pod sp. zn. Pl. ÚS 19/93 Ústavní soud pod zmíněný pojem vztáhl materiální, a nikoli formální chápání právního státu.*“ Dále při svém odůvodnění odkázal na doktrinální názor, dle kterého do podstatných náležitostí právního státu dle ustanovení čl. 9 odst. 2 Ústavy patří „*především svrchovanost lidu a principy obsažené v čl. 5 a 6 Úst a přirozenoprávní ustanovení Listiny základních práv a svobod, která zakládají ústavní právo na odpor (čl. 23 Listiny.*“

³⁶ Holländer, Pavel. *Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky*. In Základní lidská práva a právní stát v judikatuře ústavních soudů, Brno: Masarykova univerzita v Brně, 2000, s. 24.

³⁷ Test proporcionality Ústavní soud poprvé blíže rozpracoval ve svém nálezu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94, v souvislosti s tzv. utajovanými svědky.

Již na tomto místě poukazuji na zjevný rozdíl legislativní odpovědnosti pro případy porušení výše uvedených pravidel normotvorby, v rámci kterých vykonává státní orgán svou legislativní (ne)činnost, a pouhou „neracionalitu zákonodárce“³⁸, kterou lze ve valné většině označit za užití politického prostoru k uvážení, jak je pojednáváno výše.

Není tedy pravdou, že by legislativní orgán nebyl vázán svou legislativní (ne)činností pouze s odkazem na odpovědnost politickou, jak mnohdy zaznívá z úst odpůrců legislativní odpovědnosti.

Další argument proti zavedení legislativní odpovědnosti se zakládá na strachu z případných majetkových důsledků pro stát. Někteří autoři hovoří v souvislosti se zavedením legislativní odpovědnosti o otevření „Pandořiny skřínky“³⁹, čímž poukazují na finanční následky, které mohou být pro stát značné a likvidační.

Legislativní akty orgánů státu a územně samosprávných celků se vyznačují svou obecností. Tímto akty zasahují do neurčitého okruhu právních sfér adresátů právních norem, kterým může vzniknout následně škoda, která může být s ohledem na „neomezenost“ adresátů mnohonásobně větší než v případě aktů individuálních. Poukazuje se na možnou zátěž veřejných rozpočtů. Tento argument je tedy založen především na ekonomických důvodech. S tímto argumentem nesouhlasím. V moderních právních státech nemůžou být ekonomické důvody dostatečným argumentem pro omezení možnosti reparace vzniklých škod způsobených veřejnou mocí jednotlivcům. Lze také namítat, že v případě nesprávného úředního postupu nebo vadného rozhodnutí může dojít taktéž ke vzniku škod podstatnému okruhu osob.⁴⁰

Dále bývá namítáno jako argument, že chráněný zájem v případě legislativní odpovědnosti nelze jednoznačně identifikovat pro stanovení ochrany. Jsem však toho názoru, že zájem může spočívat toliko na dodržení zásady *neminem laedere*, na které je vystavěno kontinentální právo.⁴¹ Každý demokratický právní stát by se měl postarat o to, aby výkonem jeho pravomocí nedocházelo k neodůvodněným škodám jednotlivcům. Pokud stát zakotvuje tento princip pro vztahy soukromého práva, nelze nalézt legitimní důvod, proč by tímto principem neměl být vázán i on sám.

³⁸ K tomu viz. rozhodnutí Court de Cassation/Hof van Cassatie ze dne 10.4.2010 ve věci F.09.0042.

³⁹ Holländer, Pavel, In: TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 66

⁴⁰ Dle ustanovení § 159a odst. 2 zákona č. 99/1963 Sb. platí, že: „Výrok pravomocného rozsudku, kterým bylo rozhodnuto ve věcech uvedených v § 83 odst. 2, je závazný nejen pro účastníky řízení, ale i pro další osoby oprávněné proti žalovanému pro tytéž nároky z téhož jednání nebo stavu. Zvláštní právní předpisy stanoví, v kterých dalších případech a v jakém rozsahu je výrok pravomocného rozsudku závazný pro jiné osoby než účastníky řízení.“

⁴¹ Viz. názor Evropského soudního dvora o aplikovatelnosti 340 odst. 2 SFEU ve věci *Francovich*, ve které stanoví, že ustanovení je projevem „obecné zásady platné v právních řádech členských států, že protiprávní jednání nebo opomenutí má za následek povinnost k náhradě způsobené škody.“

1.2.3.2 Argumentace pro zavedení legislativní odpovědnosti

Základním argumentem pro zavedení legislativní odpovědnosti je již vzpomínaná zásada *neminem laedere*, o které bylo pojednáno v souvislosti s (ne)možností identifikace objektu ochrany legislativní odpovědnosti a není důvod se k tomuto dále vyjadřovat.

Jako další argument ve prospěch legislativní odpovědnosti může zaznít i institut tzv. racionálního zákonodárce, který se užívá především pro účely výkladu právních norem. Bydlinski⁴² trefně upozorňuje na skutečnost, že je nutno přistupovat k legislativní činnosti jako k účelovému jevu, který se neděje jen svévolně a vždy sleduje do jisté míry rozumné účely, které mají svůj základ propojený s ideou práva.

Je zjevné, že racionální zákonodárce je abstraktní ideál, který slouží mimo jiné i reálnému zákonodárci jako cíl jeho legislativních záměrů. Holländer⁴³ v této souvislosti odkazuje na princip právní jistoty a legitimního očekávání adresátů právních norem ohledně správnosti normotvorné činnosti a jejich dobrou víru v ní.

Navazující argument ve prospěch legislativní odpovědnosti je ochrana práva vlastnického. Pro vznik majetkové škody je typický zásah do vlastnického práva poškozeného, které je chráněno dle ustanovení čl. 11 Listiny.

Na tomto argumentu je založeno i stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (srov. bod 13 odůvodnění). V tomto stanovisku pléna Ústavní soud stanovil, že: *„Žaloby pronajímatelů (vlastníků bytů) na náhradu škody vůči státu (opírající se o zákon č. 82/1998 Sb.), jež měla vzniknout v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu spočívající v nepřijetí zvláštního právního předpisu vymezujícího případy, ve kterých je pronajímatel oprávněn jednostranně zvýšit nájemné a úhradu za plnění poskytovanou s užíváním bytu a změnit další podmínky nájemní smlouvy jsou obecné soudy povinny posoudit z hlediska práva na náhradu za nucené omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny a v tomto smyslu poskytnout účastníkům řízení procesní prostor, aby se mohli vyjádřit k uvedené změně právního posouzení.“*

K tomuto přístupu Ústavní soud dospěl zřejmě z důvodu obavy z možných náhrad, které by mohly být ČR uděleny ze strany ESLP tak, jako tomu bylo při obdobném skutkovém základu ve věci *Hutten-Czapska v. Polsko*.⁴⁴

⁴² BYDLINSKI, Franz., *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*. 3. vydání. Wien : UTB, 2018, s. 24.

⁴³ Holländer, Pavel, *Ústavněprávní argumentace, ohlédnutí po deseti letech Ústavního soud*. 1. vydání. /Praha: Linde, 2003, s 33.

⁴⁴ V tomto rozhodnutí ze dne 19.6.2006, ve věci *Hutten-Czapska v. Polsko* velký senát Evropského soud pro lidská práva shledal v rozporu s ustanovením čl. 1 odst. 1 Dodatkového protokolu č. 1 k Úmluvě právní úpravu polského právního řádu, která regulovala výši nájemného. Pronajímatelé byly předmětnou regulací vystaveni tomu, že výše

1.2.4 Předpoklady legislativní odpovědnosti

1.2.4.1 Obecně

Jak již doposud učiněný výklad naznačuje, odpovědnost za legislativní (ne)činnost je svou povahou značně specifická, nejen v českém právním prostředí zcela neprobádaná, oblast.

Velmi problematickým aspektem je pak také stanovení kritérií protiprávnosti legislativní (ne)činnosti,⁴⁵ kdy rozhodnutí o (ne)přijetí právního předpisu je mnohdy založeno na politickém základu, který ze své povahy regulovat nelze. Pokud dojde ke stavu nežádoucí legislativní (ne)činnosti, je tímto založena především odpovědnost politická, která může vyústit nejen v nesouhlas opozice a vliv voličů na jejich politické preference, ale může v krajním případě způsobit i občanskou netoleranci státní moci. Typickým důsledkem bude absence jakékoliv další trpělivosti ze strany orgánu s pravomocí rušit legislativní akt, který tento akt zruší.⁴⁶ Výše uvedený výklad však poukazuje na to, že pro tyto případy se nevylučuje ani odpovědnost právní.

Velký důraz bude při posuzování předpokladů odpovědnosti kladen především na relevantnost porušení, jakožto hlavní předpoklad pro vznik odpovědnosti za legislativní (ne)činnost. Stejný přístup zastává i praxe SD EU v souvislosti s legislativní odpovědností dovozenou neimplementací směrnice do vnitrostátního právního řádu.⁴⁷

Tichý⁴⁸ se snaží omezit legislativní odpovědnost tím, že navrhuje považovat legislativní odpovědnost za odpovědnost subjektivní s tvrzením, že je tento závěr přílehavější k vývoji v této oblasti. Tento předpoklad účelově konstruuje z důvodu omezení odpovědnosti pro nejzávažnější případy. K důvodnosti subjektivní odpovědnosti však dále neposkytuje žádnou hlubší argumentaci, kdy v této se omezuje pouze na potřebu omezení legislativní odpovědnosti.

nájmů nedosahovala ani náhradě nákladů, které s předmětem nájmu vznikaly, což je omezení vlastnického práva, které bylo přirovnáno velkým senátem Evropského soudu pro lidská práva přirovnáno k faktickému vyvlastnění. V důsledku toho byla stěžovatelce přiznána v předmětném řízení náhrada škody ve výši 30.000 € a náhrada nákladů řízení 22.500 €.

⁴⁵ TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 30.

⁴⁶ Takto tomu bylo i v zmiňovaném nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09 nebo nálezu Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99, v rámci kterého došlo k zrušení části V. zákona č. 99/1963 Sb., z důvodu dlouhodobých „ústavněprávních deficitů“.

⁴⁷ TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 30.

⁴⁸ Tamtéž.

S tímto se neztotožňuji, kdy v souladu s *analogií legis*⁴⁹ bude spíše vhodné pomýšlet o odpovědnosti absolutně objektivní.⁵⁰

Stejně tak by rozhodným kritériem pro určení legislativní odpovědnosti za vzniklou škodu neměl být argument ochrany škůdce, především pak ochrany jeho majetku, který Tichý⁵¹ také podsouvá. Nevidím legitimní důvod pro odpovědnost subjektivní. Otázka zavinění se proto z tohoto důvodu jeví jako nadbytečná.

V ustálené judikatuře SD EU, která byla opětovně potvrzena a rozvedena například v rozhodnutí *C-445/06 Danske Slagterier v. Německo*, došlo k stanovení základních předpokladů pro uplatnění nároku na náhradu škody vůči členskému státu plynoucího z legislativní (ne)činnosti spočívající v neprovedení směrnice do vnitrostátního právního řádu. Jak pak níže vyplyne, tyto předpoklady jsou konstruovány obecně a lze je tedy přiměřeně převzít i pro předpoklady uplatnění škod plynoucích z normotvorby vnitrostátní.

Nyní se pokusím nastínit základní předpoklady odpovědnosti z legislativní činnosti v obecné míře, které pro účely legislativní odpovědnosti konstruuji, kdy jednotlivá specifika budou rozebrána až v rámci samostatných legislativních prostředků.

Jednotlivé předpoklady, které musí být naplněny kumulativně:

- a) Absence hypotetické normy v právním řádu zakládající právo poškozenému
- b) Kvalifikovanost porušení povinnosti legislativní (ne)činnosti
- c) Vznik škody v kauzálním nexu s kvalifikovaným porušením

1.2.4.2 Absence hypotetické normy v právním řádu zakládající právo poškozenému

Pro naplnění tohoto prvního předpokladů je nutno dojít k závěru, že legislativní orgán měl v případě nečinnosti uplatnit svou legislativní pravomoc. V případě „vadné“ činnosti pak měl tento orgán naopak být zdrženlivý, popřípadě svou pravomoc uplatňovat jinak. V souvislosti s nečinností se pak předpokládá určitý impulz vůči legislativnímu orgánu, který na tento, za správného uplatnění pravomoci, měl zareagovat formou své legislativní činnosti. U vadné činnosti se pak finguje právní stav, který lze racionálně předpokládat, s ohledem na řádný výkon legislativní pravomoci.

⁴⁹ Ustanovení § 2 OdpŠk.

⁵⁰ Srov. Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2006, sp. zn. III. ÚS 124/03.

⁵¹ Tamtéž.

U provádění evropské sekundární normotvorby bude tímto impulzem typicky směrnice,⁵² v případě vnitrostátní normotvorby pak spíše impulz v podobě pramene materiálního.

Simuluje se tedy hypotetická situace, která by v právním řádu nastala v případě řádného výkonu pravomoci legislativního orgánu.

Pro označení norem, které by v souvislosti s řádným výkonem pravomoci legislativního orgánu vznikly, jsem vymyslel pojem *hypotetické normy*, který níže používám. Hypotetickou normou pak rozumím normu, která by vznikla v případě řádné legislativní činnosti. Z důvodu pochybení na straně legislativního orgánu však nebyla tato právní norma zakotvena do právního řádu. Pod tyto případy spadá i situace, kdy zdánlivě na daný impulz legislativním orgánem reagováno je, to však normou nevhodnou. Za nevhodnou považuji nejen takovou normu, která je v rozporu s pravidly vztahujícími se k legislativnímu procesu, o kterých jsem pojednával výše, ale i normu, která se zjevně přičí účelu, který měla naplnit.

Tato hypotetická norma pak musí stanovovat určité právo adresátovi, o které legislativní (ne)činností přichází. Účelem normy je poskytnout poškozenému právo.⁵³ Toto právo musí být navíc uplatnitelné jako nárok před soudem nebo jiným orgánem veřejné moci.⁵⁴ Toto subjektivní právo vtělené do hypotetické normy je pak chápáno značně extenzivně.⁵⁵ Může se jednat i o právo, kdy podmínky pro jeho uplatnění nastanou až v budoucnu.

V případě vymáhání škody v rámci hypotetické normy bude zároveň nutností, aby daná norma založila právo konkrétnímu subjektu uplatňujícímu nárok na náhradu škody (osobní účel hypotetické normy), hypotetická norma by dopadala na situaci, která nastala nebo v budoucnu měla nastat (věcný účel hypotetické normy) a zároveň aby tato situace nastala způsobem v rámci kterého se měla hypotetická norma užít (kauzální účel hypotetické normy).

Porušením legislativní (ne)činnosti v podobě nestanovení povinnosti jednotlivcům hypotetickou normou škoda vzniknout nemůže. V těchto případech budou adresáti z (ne)činnosti legislativního orgánu profitovat.

Vždy půjde však o jednání formou konání nebo opomenutí, které ve svém důsledku nenastolí ideální (hypotetický) právní stav.

⁵² *Francovich*.

⁵³ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. března 2009, ve věci C-445/06, *Danske Slagterier proti Bundesrepublik Deutschland*.

⁵⁴ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další*.

⁵⁵ Danwitz, von Thomas, *Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv- öffentlichen Gemeinschaftsrechte*, DÖV 1996, s. 481.

1.2.4.3 Kvalifikovanost porušení povinnosti legislativní (ne)činnosti

Již výše bylo naznačeno, že porušení povinnosti při legislativní (ne)činnosti musí být relevantní. V rámci soukromého deliktního práva se typicky vyžaduje porušení ochranné normy dle ustanovení § 2910 OZ nebo smluvní normy dle § 2913 OZ, pod což spadají i dispozitivní ustanovení zákona.⁵⁶

V rámci náhrady škody způsobené legislativní (ne)činností není situace tak jasná a je nutno kvalifikovanost porušení hodnotit dle všech souvislostí jednotlivých případů. Je však patrné, že ne každé porušení pravidel regulujících legislativní proces je relevantní pro nárok na kompenzaci vzniklých škod.

Rozhodovací praxe SD EU požaduje, aby členský stát při implementaci směrnice svou pravomoc překročil „zjevně a podstatně“.⁵⁷ V tomto rozhodnutí dále soud dochází k závěru, že byt' považuje odpovědnost státu za objektivní, je nutno zohlednit i míru zavinění v podobě úmyslného nebo nedbalostního porušení.⁵⁸

Má-li hypotetická norma provádět právní předpis, ať už podzákonou normotvorbou normotvorbu zákonnou, nebo toto provedení plyne z mezinárodních závazků, ke kterým se ČR zavázala, vždy je nutno posuzovat možnou diskreci touto prováděnou normou umožněnou. Škodlivost při legislativní (ne)činnosti bude větší v případě neprovedení přesně stanovené právní úpravy bez možnosti větší odchylky.⁵⁹

Vágnost pojmu „kvalifikovanosti porušení“ umožňuje diskreci soudům pro posouzení každého případu individuálně a spolehlivě dokáže odlišit případy zjevně neopodstatněné od těch, u kterých legislativní orgány zjevně zneužívají svou pravomoc na úkor práv jednotlivců.

S tímto předpokladem bezpodmínečně souvisí i přičitatelnost kvalifikovaného porušení státu. K nedostatkům v legislativní (ne)činnosti musí dojít na základě vadného výkonu legislativní pravomoci těmto legislativním orgánům státem svěřené. S ohledem na objektivní

⁵⁶ Dle ustanovení § 545 OZ platí, že: „Právní jednání vyvolává právní následky, které jsou v něm vyjádřeny, jakož i právní následky plynoucí ze zákona, dobrých mravů, zvyklostí a zavedené praxe stran.“

⁵⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další.

⁵⁸ Srov. např. GELLEMANN, Martin, In: STREINZ, Rudolf, *EU/EGV, Kommentar*, 2007, s. 312.

⁵⁹ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23. května 1996, ve věci C-5/94, The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.

odpovědnost jsou okolnosti, které zabránily řádnému výkonu této pravomoci irelevantní. To však nebrání tomu, aby byly tyto okolnosti zohledněny v rámci kvalifikovanosti porušení.

Za kvalifikované porušení však nepovažují to porušení, které bylo učiněno na základě politického rozhodnutí, aniž by tím byla porušena pravidla vztahující se k legislativnímu procesu.

U „vadné“ ústavní legislativní činnosti se pak tedy může jednat o zásah do jádra ústavního pořádku nebo jiné omezení ústavních hodnot a základních práv ve prospěch jiných ústavních hodnot nebo základních práv v rozporu s testem proporcionality. V případě zákonů se pak bude jednat o zákonnou úpravu v rozporu s ústavním pořádkem a u podzákoné normotvorby legislativní činnosti, která se přičí ústavní nebo zákonné právní úpravě. Stejně tak situace, kdy nemá podzákoná normotvorba svůj základ v normotvorbě zákonné. Nelze opomenout ani rozpor vnitrostátní právní úpravy s mezinárodními závazky, kterými je ČR vázána. Pak lze také, za splnění dalších předpokladů, dovozovat legislativní odpovědnost. K tomuto pak může dojít v rámci přijetí právní úpravy, která se přičí mezinárodním závazkům, typicky pak nařízením EU.

V případě legislativní nečinnosti je situace komplikovanější. Jak již bylo výše naznačeno, bude nutno konstruovat pravidla vztahující se k legislativnímu procesu, v rámci kterých bude moci být zhodnoceno, zda legislativní orgán nejednal v situacích, kdy měl. Především pak lze odkázat na hierarchii právních norem, kdy normy vyšší právní síly jsou mnohdy ve svém uplatnění vázány na prováděcí předpisy právní síly nižší. Ústavní pořádek pak lze shledávat jako základní rámec, který je bez zákonné úpravy značně nedostačující. Lze především pak odkázat na základní práva dle hlavy čtvrté Listiny, kdy tyto základní práva explicitně vyžadují zákonnou prováděcí úpravu.⁶⁰ Stejně tak tomu bude i u podzákoné normotvorby, která je na normotvorbě zákonné závislá. Vždy však bude potřeba dovodit, že nadřazená právní úprava vyžaduje činnost normativního orgánu regulující právní úpravu podřazenou. Podobně lze uvažovat i v případě, kdy tato povinnost právní regulace nebude sice požadována nadřazenou právní úpravou, bude však ze všech materiálních pramenů práva zjevné, že právní regulace musí být přijata. V této souvislosti Ústavní soud hovoří o „protiústavní nečinnosti“.⁶¹ O poznání jednodušší pak bude situace, kdy legislativní (ne)činnost budou požadovat mezinárodní závazky, na které mohou jednotlivci, s ohledem na princip dobré víry, spoléhat. Typicky se bude jednat o neprovedení směrnice nebo nepřizpůsobení vnitrostátního právního řádu nařízením.

⁶⁰ Ustanovení čl. 41 Listiny.

⁶¹ Nález Ústavního soudu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05.

Legislativní odpovědnost se pak nabízí především tehdy, je-li porušení výše uvedených legislativních pravidel zjevné. Jsem však toho názoru, že je legislativní odpovědnost na místě i tehdy, bude-li shledán zásah do těchto legislativních pravidel v situacích spornějších.⁶² Jak jsem výše uvedl, jsem toho názoru, že v souvislosti s legislativní odpovědností by měla být dovozována objektivní odpovědnost, kdy legislativní orgány mají mít služební aparát dostatečně způsobilý k výkonu své pravomoci, a případná pochybení musí jít k tíži těchto legislativních orgánů.

Pokud dojde k naplnění všech dílčích předpokladů, kdy je porušení pravidel pro legislativní (ne)činnost zjevné a podstatné a jsou naplněny i další předpoklady, o kterých jsem pojednával výše, lze pak hovořit o kvalifikovanosti porušení.

1.2.4.4 Vznik škody v kauzálním nexu s kvalifikovaným porušením

Obecně platí, že škoda tíží toho, v jehož sféře vznikla dle zásady *casum sentit dominus*.⁶³ K tomu, aby šla škoda k tíži jiné osoby (škůdci), je nutno, aby tato osoba „stála škodě blíže“.⁶⁴ Škodu můžeme dělit jak na majetkovou újmu, do které řadíme i ušlý zisk, tak na újmu nemajetkovou. S tímto dělením pracuje i OdpŠk ve svém ustanovení § 1 odst. 3,⁶⁵ o jehož aplikovatelnosti bude pojednáno níže.

Blíže se OdpŠk ke škodě nevyjadřuje, lze tedy odkázat na ustanovení OZ, která jsou vůči tomuto zákonu subsidiární.⁶⁶

Kauzální nexus (příčinná souvislost) je dán, zapříčinila-li (ne)činnost legislativního orgánu vznik škody ve sféře adresátů právních norem. V rámci kauzality lze užít osvědčenou formuli *conditio sine qua non*, ke které se přiklonil i SD EU⁶⁷ a je typická pro náhradu škody pro české delikt ní prostředí.⁶⁸⁶⁹ Tato formule finguje stav, jaký by byl, kdyby ke škodnímu

⁶² Typicky se bude jednat o situace zrušení zákona Ústavním soudem pro rozpor s ústavním pořádkem.

⁶³ MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894 – 3081*. 1 vydání. Praha: Leges 2018, s. 6.

⁶⁴ KOZIOL, Helmut, *Österreichisches Haftpflichtrecht I*, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Jan Sramek Verlag KG, 2018, s. 53.

⁶⁵ „Stát a územní celky v samostatné působnosti hradí za podmínek stanovených tímto zákonem též vzniklou nemajetkovou újmu.“

⁶⁶ Dle ustanovení § 26 zákona č. 92/1998 Sb. platí, že: „Pokud není stanoveno jinak, řídí se právní vztahy upravené v tomto zákoně občanským zákoníkem.“

⁶⁷ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 28. října 2004, ve věci C-164/01 van den Bergh v. Rada a Komise.

⁶⁸ MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894 – 3081*. 1 vydání. Praha: Leges 2018, s. 175.

⁶⁹ BEZOUŠKA, Petr. § 2910 [Porušení zákona]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, s. 1551, marg. č. 79.

jednání nedošlo. V případě, že by tento stav byl i bez škodní události stejný, není jednání (ne)škůdce v kauzálním vztahu se způsobenou škodou.

Dále se v rámci kauzality zjišťuje přičitatelnost možného následku, která má sloužit jako pomyslný filtr pro situace, kdy následek z jednání vzniklý je nepředvídatelný.⁷⁰ „Vznik škody jako důsledek porušení [...] práva musí být objektivně předvídatelný anebo předvídatelný z perspektivy kvalifikovaného pozorovatele.“⁷¹ Kvalifikovaného pozorovatele můžeme charakterizovat jako personifikovanou osobu se znalostmi všech kauzálních zákonů v čase škodního jednání.⁷² Na nutnost přičitatelnosti následku za jednání škůdce poukazuje i PETL v ustanovení čl. 3:201 písm. a).⁷³

Melzer⁷⁴ také pojednává o kauzálním řetězci, který může být „přetržen“ okolností škůdce nezaviněnou, v důsledku čehož nelze následek škůdci přičítat. Toto zdůrazňuje i SD EU v rozhodnutí ze dne 15. června 1999, ve věci *C-140/97 Rechberg*, kdy je dle něj třeba zkoumat, zda „nedošlo k narušení příčinné souvislosti jednáním či opomenutím jiného subjektu práva nebo zásahem vyšší moci.“

Stejně tak nelze zanevřít na posuzování míry účasti poškozeného na škodním jednání.⁷⁵ SD EU⁷⁶ zdůraznil, že „vnitrostátní soud má ověřit, zda poškozený projevil přiměřenou snahu za účelem odvrátit škodu nebo omezit její rozsah.“

1.3 Právní regulace odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti obecně

1.3.1 Odpěšk

Nejproblematictějším aspektem u odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti v právním řádu ČR je absence (explicitní) zákonné úpravy, která by tuto odpovědnost zakotvila. Dle

⁷⁰ MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894 – 3081*. 1 vydání. Praha: Leges 2018, s. 176.

⁷¹ TICHÝ, Luboš. *Odpovědnost členského státu za delikt v „systému“ evropského práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 7.

⁷² MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894 – 3081*. 1 vydání. Praha: Leges 2018, s. 284.

⁷³ „Existuje-li příčinná souvislost podle Oddílu 1 této Hlavy, zda a v jakém rozsahu má být škoda připsána záleží na faktorech jako jsou: a) předvídatelnost škody v okamžiku jejího vzniku rozumnou osobou, přičemž je zohledněn konkrétní časový a prostorový vztah mezi škodným jednáním a jeho následky, nebo rozsah škody ve vztahu k normálním následkům takového jednání.“

⁷⁴ MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894 – 3081*. 1 vydání. Praha: Leges 2018, s. 177.

⁷⁵ ŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář. 2. vydání*. Praha: Wolters Kluwer, 2020, s. 8.

⁷⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, *Brasserie Factortame*.

současné rozhodovací praxe Nejvyššího soudu⁷⁷ a především pak Ústavního soudu⁷⁸ nelze normotvornou (ne)činnost, ať už moci zákonodárné či výkonné, podřadit pod pojem nesprávného úředního postupu dle OdpŠk.

Absenci právní úpravy regulující odpovědnost státu z legislativní (ne)činnosti při implementaci sekundárního práva EU Ústavní soud⁷⁹ již však účelově podřadil pod působnost OdpŠk. Konstatoval, že: „*Za této situace, kdy je Česká republika demokratickým právním státem, dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky), nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. Evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje. [...] Je totiž povinností obecných soudů, zejména pak soudu Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci práva Evropské unie. Při tomto výkladu však nemůže postupovat svévolně, přičemž svévolným postupem bude i absence řádného vysvětlení, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu unijní právní normy (srov. k tomu bod 22, nález sp. zn. II. ÚS 1009/08).*“

Toto Ústavnímu soudu nelze zjevně vyčítat, kdy čelil problému, dle jaké právní úpravy provést rozhodovací praxi SD EU, kterou je ČR vázána. Současně se jedná o postup zcela v souladu s rozhodovací praxí SD EU,⁸⁰ který uvádí, že při neexistenci právní úpravy Společenství je věcí členských států stanovit podobná procesní pravidla pro uplatňování odpovědnosti státu.

Tímto však dochází *de iure* k odlišnému přístupu k odpovědnosti za legislativní (ne)činnost v případě neprovedení sekundárního právního předpisu EU do vnitrostátního právního řádu a legislativní (ne)činnosti pro případy ostatní.

Vůči tomuto přístupu nejvyšších soudů se kriticky vyhrazuje i Pospíšil,⁸¹ který napsal: „*Domníváme se, že tyto závěry neodpovídají současným evropským trendům deliktní odpovědnosti státu, zejména však vytváří duální pojetí odpovědnosti, pokud jde o odpovědnost*

⁷⁷ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.9.2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.4.2008, sp. zn. 25 Cdo 215/2006 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.7.2011, sp. zn. 25 Cdo 1210/2009.

⁷⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 8.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08, Nález Ústavního soudu ze dne 9.2.2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.

⁷⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 9.2.2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.

⁸⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24. března 2009, ve věci C-445/06, Danske Slagterier proti Bundesrepublik Deutschland

⁸¹ POSPÍŠIL, Ivo. In: Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod* : komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 750.

za porušení evropského práva. [...] v oblasti komunitárního, resp. unijního práva přirozeně nese stát odpovědnost za činnost všech svých orgánů bez ohledu na to, jakou pravomoc vykonávají, zda normativní či individuálně rozhodovací [...]. Tato schizofrenie, potvrzená judikaturou Ústavního soudu znamená, že v případě normativní činnosti bude stát odpovídat toliko v případě nesprávné implementace či naopak neimplementace evropského práva, nikoliv v ostatních případech nečinnosti. Klade se tak otázka, zda hodnoty chráněné evropským právem zasluhují silnější ochranu i skrze odpovědnost státu za škodu, než jsou hodnoty ústavní? Z pohledu porušení chráněných hodnot, stejně jako vzniku škody jednotlivcům není rozhodující, zda se tak stalo v oblasti evropského či vnitřního práva. Domníváme se proto, že tato situace je dlouhodobě neudržitelná a vyžádá si buď změnu přístupu Ústavního soudu, nebo změnu zákona č. 82/1998 Sb., která připustí odpovědnost i v případě výkonu normativních pravomocí orgánů státu.“

Z důvodové zprávy k zákonu č. 160/2006 Sb., kterým se mění OdpŠk,⁸² je však zřejmé, že si je Vláda jisté legislativní nouze v této oblasti vědoma. Důvodová zpráva konkrétně konstatuje, že byt' se jedná o právní úpravu zásadního významu, neboť konstituuje (resp. měla by konstituovat) odpovědnost státu za škodu v neopominutelných oblastech výkonu veřejné moci, nebyla právní úprava regulující úpravu v oblasti škody plynoucí z legislativní (ne)činnosti do zákona č. 160/2006 Sb. novelou vtělena. Toto s odkazem na probíhající analýzu rozsahu této odpovědnosti, s odůvodněním, že se jedná o otázku značně nejednoznačnou.

V době odevzdání práce se však nacházíme v roce 2022, což samo o sobě svědčí o ochotě legislativy blíže regulovat tuto problematiku.

Byt' se v souvislosti s rozsáhlou judikaturou SD EU v oblasti legislativní odpovědnosti může zdát jako přirozené, že jednotlivé státy EU upraví svou odpovědnost z legislativní (ne)činnosti v rámci svých právních řádů, není tomu ani zdaleka tak a ani ČR není v tomto světlou výjimkou.

Stejně tak soudní moc není v ČR této odpovědnosti ani zdaleka nakloněna. Mimo argumenty obecně znějící v neprospěch legislativní odpovědnosti plynoucí z (ne)činností legislativních orgánů, v rámci odůvodnění rozhodnutí nejvyšších soudů zaznívají i argumenty další. Především je pak ze strany soudců nadhazováno, že je nejednoznačné, který orgán má

⁸² Sněmovní tisk 1117/0, s. 10.

být dle ustanovení § 6 OdpŠk žalován.⁸³ Dále, že není známo, zda je předmětný nárok svou povahou veřejnoprávní, nebo soukromoprávní.⁸⁴

K tomuto se Nejvyšší soud vyjádřil v usnesení ze dne 21.4.2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008, ve kterém stanovil, že nelze pro účely uplatnění náhrady škody za státem užít ustanovení § 420 a násl. zákona č. 40/1964 Sb. (starý občanský zákoník), neboť nároky vzniklé jednotlivci při výkonu veřejné pravomoci musí být posuzovány dle právní úpravy o odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným postupem. *„Fakt, že stát je současně mocenskou organizací, nadanou významnými kompetencemi, při jejichž výkonu může zasáhnout i velmi výrazně do osobní sféry různých subjektů, má význam pro rovinu práva veřejného a do soukromoprávní sféry se nepromítá. Nejdůležitějším znakem státních orgánů, pokud nevystupují jako účastníci občanskoprávních vztahů s právy a povinnostmi, je jejich pravomoc. Jedná se o „vlastní mocenskou“ náplň činnosti, charakterizovanou okruhem prostředků svěřených do působnosti příslušného státního orgánu, typicky právě vydávání právních aktů normativní a individuální povahy. Z uvedeného je zřejmé, že stát má při legislativním procesu postavení vrchnostenské a jeho případná odpovědnost za jednání zákonodárného orgánu při navrhování a schvalování právních předpisů je povahy veřejnoprávní.“*

S tímto názorem však nesouhlasí podstatná skupina autorů, kteří považují předmětný vztah odpovědnosti za soukromoprávní.⁸⁵

Pospíšil⁸⁶ však, stejně jako Nejvyšší soud dovozuje, že se jedná o vztah veřejnoprávní. Konkrétně píše, že: *“Samostatné zařazení institutu odpovědnosti do Listiny značí, že jde o více než „prostý“ soukromoprávní nárok jednotlivce vůči státu, a že si zákonodárce při nedostatku veřejnoprávního pojetí deliktní odpovědnosti v ČR toliko vypomáhá existujícími instituty soukromoprávními. Jinak tomu být ani nemůže, neboť již samotné zařazení tohoto nároku do Listiny jakožto předpisu veřejného (ústavního) práva z něj činí veřejné subjektivní právo.“*

Ústavní soud ve svém nálezu ze dne 23.2.2010, sp. zn. II. ÚS 1612/09, vztah odpovědnosti státu a poškozeného považuje za veřejnoprávní.

⁸³ HRÁDEK, Jiří. *Vztah mezi právní ochranou dle primárního práva a národní úpravou odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 31.

⁸⁴ POSPÍŠIL, Ivo. In: Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod* : komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 746

⁸⁵ „[...] právní vztah, který za podmínek stanovených zákonem č. 82/1998 Sb. mezi poškozeným a státem či územní samosprávním celkem vzniká, je občanskoprávním vztahem odpovědnosti za škodu“ (VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* : komentář. 4. vydání. Praha : C.H. Beck, 2017, xv, 2017, s. 223).

⁸⁶ POSPÍŠIL, Ivo. In: Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod* : komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 748.

S tímto názorem Ústavního soudu lze polemizovat. Jsem toho názoru, že při existenci izolovaného práva poškozeného na náhradu škody vůči státu stát vrchnostenskou pozici nemá. Nevykonává *impérium*. Na tomto nezmění nic ani ta skutečnost, že škoda vznikla v souvislosti s autoritativním (ne)výkonem veřejné moci. „*Jde o zvláštní případ odpovědnosti za škody vzniklé z veřejnoprávního vztahu – při výkonu veřejné moci. Příslušný odpovědnostní právní vztah je ovšem již vztahem soukromoprávním.*“⁸⁷ Přikláním se tedy k tomu názoru, že předmětný nárok je svou povahou soukromoprávní.

Zvláštní senát zřízený dle zákona č. 131/2002 Sb., se k této problematice doposud nevyjádřil.

1.3.2 Vztah OdpŠk a OZ

Z výše citovaného usnesení ze dne 21.4.2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008, dále plyne pokyn případný nárok dovozovat ze OdpŠk, nikoliv OZ. Toto je důležité především pro uplatnění samotného nároku a jeho limity.

Jak již bylo výše pojednáno, většinový názor je takový, že ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny není přímo aplikovatelnou normou, na základě které by bylo možno uplatňovat nároky na náhradu škody vzniklé veřejnou mocí obecně.⁸⁸ K tomuto závěru bylo přistoupeno s odkazem na odstavec 4 předmětného ustanovení čl. Listiny, který stanoví, že: „*Podmínky a podrobnosti upravuje zákon.*“

Je tedy otázkou, jestli bylo záměrem ústavodárce explicitně odchýlit uplatňování škod vůči státu pouze na prováděcí úpravu zákonnou. S tímto názorem však nesouhlasím.

Stejně nesouhlasný názor zastává i Pospíšil,⁸⁹ který ve svém výkladu k ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny stanoví, že: „*Nejde o právo, které by bylo realizovatelné pouze a výlučně prostřednictvím zákona, jak to je u některých práv hospodářských a sociálních, jichž se lze dovolávat pouze prostřednictvím zákona (č. 41 odst. 4 Listiny).*“

Ke stejnému názoru se přiklonilo i plénum Ústavního soudu v nálezu ze dne 14.12.2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09. Stanovilo, že: „*Právní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen*

⁸⁷ FIALA, Josef, ADÁMKOVÁ Kateřina a kol. Občanské právo hmotné. 3., opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2002, s. 378.

⁸⁸ Opačný závěr je aplikován v rámci právního řádu Rakouska, kde je obdoba ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ustanovení čl. 137 Ústavy, považováno za přímo aplikovatelné pro případ, není-li stanovena speciální prováděcí právní úprava ve formě zákona.

⁸⁹ POSPÍŠIL, Ivo. In: Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod* : komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 755.

v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, tedy v principech materiálního právního státu. Má-li stát být skutečně považován za materiální právní stát, musí nést objektivní odpovědnost za jednání svých orgánů či za jednání, kterým státní orgány nebo orgány veřejné moci přímo zasahují do základních práv jednotlivce. Stát nemá svobodnou vůli, nýbrž je povinen striktně dodržovat právo v jeho ideální (škodu nepůsobilí) interpretaci.“, čímž přistoupil k názoru, že OdpŠk není jedinou právní úpravou, na základě které by se mohly poškození domáhat náhrady škody vzniklé výkonem veřejné moci.

Vůči tomuto názoru pléna Ústavního soudu se ostře vyhradil Vojtek,⁹⁰ který na tento nálezh reagoval tak, že napsal: „*Takový přezíravý přístup k zákonu jako základnímu prameni práva a demokratické společnosti [...] však dokonce popírají samotný text ústavního předpisu.*“

Samotný text však sám o sobě není a ani nemůže být jediným důvodem pro výklad ve prospěch přímé neaplikovatelnosti odpovědnosti dle ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny⁹¹ a nelze se tedy omezit pouze na jazykový výklad daného ustanovení, což zjevně Vojtek činí.

Pro doplnění uvádím, že Kopecký⁹² přímou aplikovatelností ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny řeší legislativní deficit odpovědnosti za škodu způsobenou profesní komorou při výkonu veřejné moci a také se přiklání k přímé aplikovatelnosti tohoto základního práva.

Ústavní soud již nejednou dovedil právo na náhradu škody za státem mimo aplikaci OdpŠk. Mimo již výše zmíněné rozhodnutí pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, ve kterém bylo právo na náhradu přiznáno na základě ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny lze dále poukázat i na přímou aplikovatelnost ustanovení čl. 5 odst. 5 Úmluvy.⁹³

K tomuto přístupu učiněného Ústavním soudem v nálezu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 zřejmě z důvodu obavy z možných náhrad, které by mohly být ČR uděleny ze

⁹⁰ VOJTEK, Petr, BÍČÁK, Vít, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* : komentář. 4. vydání. Praha : C.H. Beck, 2017, xv, 2017, s. 5.

⁹¹ „*Soud [...] není absolutně vázán doslovným zněním zákonného ustanovení, nýbrž se od něj smí a musí odchýlit v případech, kdy to vyžaduje ze závažných důvodů účel zákona, historie jeho vzniku, systematické souvislost nebo některý z principů, jež mají svůj základ v ústavně konformním právním řádu jako významného celku.*“ a že jeho povinnost „*neznamená pouze vyhledávat přímé a výslovné pokyny v zákonném textu, ale též povinnost zjišťovat a formulovat, co je konkrétním právem i tam, kde jde o interpretaci abstraktních norem a ústavních zásad.*“ (nálezh Ústavního soudu ze dne 4.2.1997, sp. zn. Pl. ÚS 21/96, nebo nálezh Ústavního soudu ze dne 3.2.1999, sp. zn. 19/98). Jinými slovy zde Ústavní soud dovedil závěr, že není v rozporu s ústavním pořádkem, pokud soud aplikuje normy práva v rozporu s jazykovým zněním, kdy s ohledem na výše zmíněné atributy, plyne jiný závěr o aplikaci norem než ten, který plyne z jazykového výkladu, tedy je možno aplikovat normy i contra verba legis. Pro uplatnění těchto závěrů nebrání ani ta skutečnost, že zde jde o výklad ustanovení Listiny.

⁹² KOPECKÝ, Martin. *Odpovědnost za škodu způsobenou profesní komorou při výkonu veřejné moci*. Jurisprudence. Ročník 2017, číslo 4/2017, s. 31.

⁹³ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.05.2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.

strany ESLP tak, jako tomu došlo při obdobném skutkovém základu ve věci *Hutten-Czapska v. Polsko*.⁹⁴

V současné době tedy není vyjasněno, zda lze ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny aplikovat přímo. Je třeba pro úplnost doplnit, že Nejvyšší soud⁹⁵, stejně jako Vojtek, zastává názor, že předmětné ustanovení čl. Listiny není nadáno přímou aplikovatelností a je nutno užít OdpŠk.

OdpŠk pro svou působnost vyžaduje, aby ke škodě jednotlivci došlo nesprávným úředním postupem nebo nezákonným rozhodnutím. Klíčovou otázkou je tedy to, zda bude možno podřadit legislativní (ne)činnost pod nesprávný úřední postup nebo nezákonné rozhodnutí.

V této souvislosti nastává největší problém předmětné právní úpravy *de lege lata*, kdy rozhodovací praxe Ústavního a Nejvyššího soudu opakovaně stanovuje, že zákonodárná nebo jiná legislativní činnost nemůže založit odpovědnost Parlamentu, ani jiného ústředního správního úřadu za výkon činnosti v rámci OdpŠk.

V této souvislosti Hrádek⁹⁶ kritizuje současný postoj soudů, kdy očekává, že soudy by ve svých rozhodnutích v těchto věcech měly aktivně požadovat změnu OdpŠk.

Jednou z výjimek dovozovanou aplikační praxí je již zmiňovaná (ne)činnost při implementaci práva EU do vnitrostátního právního řádu. Zde Nejvyšší soud⁹⁷ i právní názor Vojtka⁹⁸ účelově dovozují, že tuto legislativní (ne)činnost považovat za nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk lze. Další výjimka byla dovozena v případě, kdy federální shromáždění schválilo jiné znění zákona, než které pak bylo následně publikované.⁹⁹

1.3.3 Subsidiární aplikace OZ

Případná aplikovatelnost OdpŠk otevírá další problém. V ustanovení § 26 tohoto zákona je zakotvena subsidiární aplikovatelnost OZ, který zakládá vztah obecného a zvláštního právního předpisu.

⁹⁴ Rozhodnutí velkého senátu Evropského soud pro lidská práva ze dne 19.6.2006, ve věci *Hutten-Czapska v. Polsko*.

⁹⁵ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5.2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008 nebo usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.8.2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004.

⁹⁶ HRÁDEK, Jiří. *Vztah mezi právní ochranou dle primárního práva a národní úpravou odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 32.

⁹⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.7.2011, sp. zn. 25 Cdo 1210/2009.

⁹⁸ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* : komentář. 4. vydání. Praha : C.H. Back, 2017, xv, 2017, s. 176.

⁹⁹ Nález Ústavní soud ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

Argumentem pro toto zavedení je dle Vojtka¹⁰⁰ vztah mezi poškozeným a státem či územním samosprávným celkem, který se zakládá na občanskoprávním vztahu odpovědnosti za škodu.

Je zřejmé, že uplatnění nároku vůči státu se neobejde bez přímé aplikovatelnosti občanského kodexu.¹⁰¹ To pak především v otázkách pojmu škody, způsobu a rozsahu její náhrady, spoluzavinění, promlčení i jiné problematiky přímo neupravené OdpŠk. Snad by jen bylo lepší, aby bylo do ustanovení § 26 OdpŠk vloženo slovo „*přiměřeně*“, jelikož v rámci střetu předpisu veřejnoprávního a soukromoprávního může dojít ke střetu hodnot a zásad, na kterých jsou oba předpisy vystaveny. Při subsidiární aplikaci OZ je tedy nutno přistoupit s výhradou smyslu a účelu odpovědnosti státu za veřejnoprávní pravomoc.¹⁰²

¹⁰⁰ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* : komentář. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, xv, 2017, s. 223.

¹⁰¹ OZ.

¹⁰² Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5.10.2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009 nebo Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.06.2012, sp. zn. 30 Cdo 3731/2011.

2 Legislativní (ne)činnost orgánů státu a územních samosprávných celků jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk (mimo normotvorbu provádějící mezinárodní závazky)

Pokud kterákoliv složka veřejné moci nejedná v souladu s pravomocí jí právním řádem svěřenou, je nutné případné následky přičítat nositeli, jehož jménem vykonavatel jednal.¹⁰³ V těchto případech je také nezbytné, aby právní řád konstruoval nápravný mechanismus, který nastolí stav takový, jaký byl před tímto zásahem vykonavatelem veřejné moci. Jistě není pochyb, že tímto musí být především mechanismus, který bude způsobilý vůči tomuto zásahu zakročit a zajistit, aby nedošlo k dalším zásahům do práv jednotlivců opětovně.

Je však nutno jít v myšlenkových úvahách i dále a poohlížet se i na škody, které již jednotlivcům vznikly. Jsem toho názoru, že nejvyšší soudy chybují svým přístupem, pokud odmítají poskytnout ochranu jednotlivcům tím, že jim svou ustálenou judikaturou upírají reparační nárok vzniklý vadnou legislativní (ne)činností s odůvodněním, že legislativní (ne)činnost podřadit pod pojem nesprávný úřední postup dle OdpŠk nelze, aniž by toto řádně argumentačně podložily. S tímto názorem nejvyšších soudů by bylo možno souhlasit v případě, pokud by existoval jiný mechanismus, v rámci kterého by se jednotlivci mohli náhrady vzniklých škod (ne)činností legislativního orgánu domoci.

V situacích, kdy lze objektivně dle právních norem a pravidel vztahujících se k legislativnímu procesu dovodit, že legislativní orgán jednal v rozporu se svou legislativní pravomocí nebo tuto legislativní pravomoc neužil v případech, kdy k tomu byl povinen, v důsledku čehož vznikne adresátům právních norem škoda, otázka reparace škod se sama nabízí.

K tomuto názoru se přiklonila i ústavní soudkyně Wagnerová, která se vyslovila tak, že nečinnost Parlamentu z dlouhodobého hlediska je protiústavní a že „není možné vyjmout Parlament z potenciálních zdrojů působících škodu přičitatelnou státu.“¹⁰⁴

Tato kapitola se nezabývá situacemi, kdy je povinnost legislativní (ne)činnosti jasně formulována komunitárním právem EU nebo jinými mezinárodními závazky, což si, s ohledem na odlišnost přístupu judikatury nejvyšších soudů a složitost materie, vyžaduje samostatné pojednání. Toto je pak učiněno v kapitole následné této práce.

¹⁰³ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, xv, 2017, s. 7.

¹⁰⁴ BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, s. 339.

Tato kapitola se zabývá případy, kdy povinnost legislativní (ne)činnosti není založena mezinárodními závazky státu, ale tato (ne)činnost je založena na diskreci normotvůrce.¹⁰⁵ Tato diskrece je však omezena normami právního řádu a pravidly vztahujícími se k legislativnímu procesu. O tomto pak pojednává tato kapitola, která se blíže zabývá odpovědností plynoucí z legislativní (ne)činnosti bez vlivu mezinárodních závazků. Stejně tak nelze zanevřít ani na základní výzkumnou otázku, zda lze legislativní (ne)činnosti podřadit pod pojem nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk. Tuto kapitolu rozdělují na legislativní (ne)činnost Parlamentu v rámci ústavní a zákonné normotvorby a dále na normotvorbu podzákonnou, která je přiřazována orgánům moci výkonné. V těchto podkapitolách pak pojednávám o jednotlivých aspektech konkrétních forem normativní (ne)činnosti.

2.1 Legislativní (ne)činnost Parlamentu jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk.

2.1.1 Úvodní výklad

Nyní se pokusím nastínit přístup nejvyšších soudů k legislativní (ne)činnosti Parlamentu a s tímto typicky související uplatňování nároku na náhradu vzniklé škody dle ustanovení § 13 OdpŠk.

První podkapitola se nejprve zaměří na legislativní (ne)činnost jako takovou, kdy pojednám o ústavní a zákonné normotvorbě společně. Na toto navážu v další podkapitole pojednáním o současném judikturním přístupu nejvyšších soudů v otázce legislativní odpovědnosti a uplatnění nároku na náhradu škody dle ustanovení § 13 OdpŠk. K tomuto užiji především kritický rozbor stanoviska pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09. V rámci tohoto stanoviska se Ústavní soud vyjadřoval k problematice legislativní odpovědnosti Parlamentu dle mého nejvíce, a lze tedy toto stanovisko považovat za bernou minci, když je na něj doposud odkazováno Ústavním¹⁰⁶ i Nejvyšším soudem.¹⁰⁷

2.1.2 Legislativní (ne)činnost Parlamentu

Je to již více jak dvacet let, kdy Ústavní soud vydal nález ze dne 22.9.1998, sp. zn. I. ÚS 245/98, od kterého můžeme pomyslně datovat existenci problematiky

¹⁰⁵ TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 30.

¹⁰⁶ Nález Ústavního soudu ze dne 9.11.2021, sp. zn. IV. ÚS 2687/21.

¹⁰⁷ Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.1.2021, sp. zn. 26 Cdo 3568/2020.

odpovědnosti z (ne)činností legislativních orgánů v rámci tuzemského právního prostředí. Tento významný milník poprvé ukázal postoj Ústavního soudu k problematice odpovědnosti za škodu, která vznikla v příčinné souvislosti s (ne)činností legislativních orgánů, především pak Parlamentu, v rámci kterého je tato otázka nejvíce vzpomínána.

Stěžovatel se v předmětné věci domáhal náhrady škody vzniklé vadnou publikací zákona č. 267/1992 Sb., kterým se mění a doplňuje zákon č. 87/1991 Sb., o mimosoudních rehabilitacích, ve Sbírce zákonů, kterým měla být založena práva na odškodnění účastníků vojenských táborů nucených prací. Z textu zákona byly při publikaci omylem vypuštěny dva odstavce ustanovení upravující právo na odškodnění účastníkům vojenských táborů nucených prací, které zakládaly stěžovateli, v případě publikace úplného znění schváleného zákona ve Sbírce zákonů, nárok na odškodnění.

Zákonem č. 107/1995 Sb. následně došlo k vložení chybějících odstavců do původně publikovaného textu zákona. Přestože je ze zákona č. 107/1995 Sb. zřejmý účel opravy vadné publikace zákona vyhlášeného ve Sbírce zákonů, mechanismus zpětného účinku na období od účinnosti zákona č. 267/1992 Sb. do účinnosti „opravné“ novely absentoval. Z tohoto důvodu právní následky nastali *ex nunc*, a nikoliv *ex tunc*, tj. retroaktivně, jak by se dalo, s ohledem na smysl a účel zákona č. 107/1995 Sb., očekávat. V důsledku tohoto stěžovatel nemohl uplatnit svůj nárok v rozhodném období.

Nesprávný úřední postup byl dle názoru Ústavního soudu v tomto případě založen jednáním pracovníků bývalého Federálního shromáždění, kteří předložili k publikaci zákon v jiném znění, než v jakém byl tehdejšími poslanci jednomyslně schválen. Senát Ústavního soudu mimo jiné v předmětné věci učinil závěr, že: *„Předmětné ustanovení (pozn. autora: ustanovení § 18 odst. 1 zákona č. 59/1969 Sb.)¹⁰⁸ výslovně omezuje aplikaci tohoto zákona pouze na nesprávný úřední postup některých státních orgánů, mezi které nelze zahrnout zákonodárny sbor, zatímco ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod, platné od 8. 2. 1991 má generální povahu, je koncipováno jako základní právo každého domáhat se náhrady škody, která mu byla způsobena nejen soudem, ale vůbec orgánem veřejné správy či kterýmkoli jiným státním orgánem, a to jeho rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem. Citovaný článek tedy nevyklučuje odpovědnost za škodu vzniklou nesprávným úředním postupem při vyhlášení zákona. [...] Z povahy věci Ústavní soud dovodil, že k chybě nedošlo přímo zákonodárnou činností Federálního shromáždění, ale především pochybením pomocného*

¹⁰⁸ Nyní ustanovení § 13 OdpŠk.

administrativního aparátu Federálního shromáždění, který předložil k podpisu ústavním činitelům neúplný text schváleného zákona.“

Především pak z textu poslední věty výše citovaného právního názoru Ústavního soudu bylo *a contrario* dovozeno, že pokud by k chybě došlo „*přímo zákonodárnou činností Federálního shromáždění*“, ať už při vydávání zákonů či ústavních zákonů, o nesprávném úředním postupu by hovořit nešlo!

I když se Ministerstvo spravedlnosti ve svém vyjádření snažilo přesvědčit Ústavní soud o tom, že Parlament je vyňat z působnosti zákona č. 59/1969 Sb., Ústavní soud tento názor nepřevzal.¹⁰⁹ Nepřistoupil ani na Ministerstvem spravedlnosti tvrzený systematický výklad Listiny, dle kterého za úřední postup lze považovat činnost těch státních orgánů, jichž se týká hlava pátá Listiny, do které je systematicky zařazeno i samotné ustanovení o náhradě škody způsobené nesprávným úředním postupem. Hlava pátá se týká činnosti orgánů veřejné moci, která dle Ministerstva spravedlnosti souvisí s „realizací práva“, tedy orgánů moci výkonné a soudní.

Ústavní soud tedy *a priori* nevyňal Parlament z působnosti zákona č. 59/1969 Sb., na druhou stranu poukázal na specifika legislativní činnosti, z důvodu kterých tato činnost za úřední postup být považovaná nemůže.

Tyto závěry Ústavního soudu byly použity jako stavební kameny pro následnou rozhodovací činnost Ústavního a Nejvyššího soudu a je na ně odkazováno, až značně automaticky, i nyní. To však bez erudovanější právní argumentace.

Jako jistý úspěch však lze považovat snahu Ústavního soudu postupně v dalších rozhodnutích odůvodnit a legitimovat výše uvedené závěry, na které nejvyšší soudy navazují, kdy ve výše zmiňovaném nálezu ze dne 22.9.1998, sp. zn. I. ÚS 245/98 se Ústavní soud spokojil pouze s tvrzením o neaplikovatelnosti pojmu nesprávného úředního postupu na legislativní orgány při výkonu „*přímé legislativní činnosti*“.

Na druhou stranu by nebylo fér neříct, že převažující doktrinální názor nejen českých autorů se shoduje s názorem Ústavního soudu v tom, že v případě legislativní (ne)činnosti jako takové odpovědnost státu dovodit nelze.¹¹⁰ Diskuze o aplikovatelnosti pojmu nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk se pak jeví jako nadbytečná. Je tomu však skutečně tak?

¹⁰⁹ Stejný závěr se, s odkazem na tento nálezn Ústavního soudu, v současnosti dovozuje i pro OdpŠk.

¹¹⁰ LEWINSKI, von Kai. *Öffentliche Insolvenz und Staatsbankrott*, Tübingen 2011, s. 236.

2.1.3 Kritický rozbor stanoviska pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ve vztahu k ústavní a zákonné normotvorbě

Pro zodpovězení otázky, zda je možno nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk aplikovat i na situace legislativní (ne)činnosti bude nejprve nutno vyřešit otázku existence legislativní odpovědnosti Parlamentu za legislativní (ne)činnost. V tomto ohledu bude nejvhodnější dále pojednat o judikatuře nejvyšších soudů, která je v této oblasti, s ohledem na absenci odborné literatury, základním zdrojem, s kterým lze v práci pracovat.

V tomto ohledu je dále stěžejní stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28.4.2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 (dále také „*stanovisko*“), v němž byly formulovány jednotlivé argumenty, které blíže rozebírají nemožnost považovat legislativní (ne)činnost za nesprávný úřední postup a založení odpovědnosti za legislativní (ne)činnost celkově. Tyto argumenty jsou pak užívány soudy jak pro normotvorbu zákonnou, tak tu podzákonnou, byť toto není úplně vhodné.¹¹¹

V předmětné věci měl Parlament svou legislativní nečinností, která byla nazvána Ústavním soudem již v dřívějším nálezu¹¹² za protiústavní, zapříčinit vznik škody tím, že nepřijal právní úpravu jednostranného zvyšování nájemného předvídanou ustanovením § 696 odst. 1 zákona č. 40/1964 Sb., občanského zákoníku, čímž způsobil, že pronajímatelé nemohli navýšit nájemné ani v případě, že nájemné obdržené za nájem nepokrylo ani náklady spojené s údržbou nemovitosti. V tomto stanovisku pak byla přiznána kompenzace, kterou Ústavní soud, zřejmě ze strachu z případných precedenčních účinků, nenazývá jako náhradu škody, nýbrž jako kompenzaci za protiústavní omezení vlastnického práva.¹¹³ Nechám pak každému čtenáři na uvážení, zda shledává rozdíl mezi náhradou „škody vzniklé legislativní (ne)činností“ a „protiústavním omezením práva dle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny“, na základě kterého je „kompenzace za protiústavní omezení vlastnického práva“ ve stanovisku přiznána. Jsem toho názoru, že náhrada škody v českém právním řádu má svůj ústavní základ právě ve zmiňovaném ustanovení čl. 11 Listiny a veškerá další zákonná úprava náhrady škody toto ústavní právo provádí. Pokud Parlament svou legislativní

¹¹¹ K tomuto viz. níže.

¹¹² Nálezu Ústavního soudu ze dne 28. února 2006 sp. zn. Pl. ÚS 20/05, ve kterém je stanoveno, že: „*samotná díkce § 696 odst. 1 obč. zákoníku, která pouze předjímá přijetí nové úpravy, není protiústavní, protiústavní je dlouhodobá nečinnost zákonodárce, jež má za následek ústavně neakceptovatelnou nerovnost a v konečném důsledku porušení ústavních principů*“.

¹¹³ SVOBODA, Tomáš. *K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část)*. Právní rozhledy, 2021, č. 10, s. 348-357.

(ne)činností poruší pravidla vztahující se k legislativnímu procesu, v jehož důsledku vznikne škoda, lze pak dovodit, že bylo zasaženo do ustanovení čl. 11 Listiny vždy.

Ústavní soud využil ústavní stížnosti i k tomu, aby vyjádřil tři základní argumenty, které odůvodňují již dříve projevovaný názor, že z legislativní (ne)činnosti nelze dovozovat odpovědnost a tím pádem ani legislativní (ne)činnost pod úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk podřadit nelze.

Nyní se pokusím nastínit čtenáři jednotlivé argumenty a s těmito se vypořádat tak, aby byly patrné nedostatky, které předmětná argumentace přináší.

Argumenty, na základě kterých Ústavní soud ve stanovisku dovozuje nemožnost vyvodit odpovědnost pro legislativní orgány jsou: 1) *dovozování politické odpovědnosti z činnosti legislativních orgánů*, 2) *zákaz omezování autonomie těchto legislativních orgánů* a 3) *odpovědnost orgánů veřejné moci pouze za aplikaci práva*.

První argument je založen na dovozování politické odpovědnosti členům legislativního orgánu a s tím spojené vyloučení odpovědnosti právní. K tomuto argumentu jsem se vyjádřil dostatečně v kapitole první a nyní se, v souladu se slibem učiněným v předmětné kapitole, pokusím zaměřit na určitá specifika plynoucí pro právní řád ČR a navázat na argumentaci Ústavního soudu použitou ve stanovisku.

Ústavní soud dovedl, že: „*Parlament nelze považovat za orgán veřejné správy, soud nebo jiný srovnatelný orgán státu. Nelze tak především učinit v případě, kdy Parlament vykonává svoji zákonodárnou pravomoc. Odpovědnost za výkon této pravomoci je v první řadě politická.*“¹¹⁴ Ústřední myšlenka tohoto argumentu je založena na tom, že poslanci a senátoři vykonávají svůj mandát osobně v souladu se svým slibem a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy (ustanovení čl. 26 Ústavy). V této části si dovolím pouze odkázat na pojednání o pravidlech vztahujících se k legislativnímu procesu učiněné v kapitole první této práce.

K zamyšlení je jistě i postoj Ústavního soudu, který politickou odpovědnost spojuje pouze s ustanovením čl. 36 odst. 3 Listiny. Při aplikaci ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny, na kterém je zmiňované stanovisko pléna vystavěno, však již tento argument vůbec nezohledňuje, byť se jedná o totožný orgán státu, ohledně kterého je pojednání učiněno.

Musím se přiznat, že nemohu nalézt motiv Ústavního soudu, proč takto rozlišovat *de facto* obdobné situace, které se však uplatňují na základě jiného ustanovení právního předpisu. Obě situace lze označit za pochybení legislativního orgánu. Pokud tedy Parlament označíme za orgán založený na politickém základu, je nutno toto aplikovat pro veškerou jeho

¹¹⁴ Na tomto argumentu je i do značné míry založen zamítavý rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

legislativní (ne)činnost bez ohledu na normy, které svou legislativní (ne)činností Parlament poruší. Toto však Ústavní soud zcela ve své argumentaci opomíjí. Zároveň nepoukazuje ani na důvod pro rozdílný přístup v jednotlivých případech.

Lze uzavřít, že sféra politické odpovědnosti je dle Ústavního soudu jakousi výhybkou pro neuplatnění legislativní odpovědnosti. Ústavní soud však není jediným, kdo politickou odpovědností argumentuje, kdy již z první kapitoly je zřejmé, že argumentace politickou odpovědností je známá mnohým právním prostředím jednotlivých států kontinentálního práva. Jistě by však bylo vhodné tento argument Ústavním soudem blíže rozvinout.

Samotná skutečnost, že Parlament odvozuje svou legitimitu od demokratických voleb nemůže být důvodem pro to, aby Parlament svou činnost nevykonával řádně. Nemůžu se tedy spokojit čistě s tímto závěrem Ústavního soudu. Na druhou stranu je zřejmé, že legislativní pravomoc je svou povahou specifická oblast. Toto však nemůže vést bez dalšího k odmítnutí odpovědnosti za tuto oblast výkonu veřejné moci. Zdůrazňuji, že specifičnost legislativní pravomoci je jistě důvod pro velice obezřetný přístup k jednotlivým pochybením, a podle tohoto přistupovat k méně závažným pochybením zdrženlivě a omezit se na nejzávažnější případy v rámci *kvalifikovanosti porušení* tak, jak o tomto bylo pojednáno v kapitole první. Nelze však *a priori* z těchto důvodů odebrat Parlamentu odpovědnost z legislativní (ne)činnosti. Toto by zavedlo neodůvodněnou nerovnost mezi orgány veřejné moci vykonávajícími legislativní pravomoc a všemi ostatními orgány veřejné moci, které jsou za výkon jim svěřené pravomoci zásadně odpovědné. O to víc toto platí v případě, kdy vadné jednání legislativního orgánu při legislativní (ne)činnosti může mít fatální následky u relativně neomezeného počtu adresátů předmětných právních norem. Tento závěr konec konců dovedl i Ústavní soud ve vzpomínaném nálezu ze dne 22.9.1998, sp. zn. I. ÚS 245/98, kdy svou argumentaci opřel o tu skutečnost, že: „*Opačný výklad by podle názoru Ústavního soudu vedl k tomu, že by byla narušena rovnováha mezi mocí zákonodárnou, výkonnou a soudní*“, čemuž nelze nic namítat a plně se s touto pasáží ztotožňuji.

Jednoznačně tedy nelze uzavřít, že legislativní orgány za svou (ne)činnost neodpovídají a poškozené odkázat na odpovědnost politickou, která škodu jim vzniklou zjevně nenahradí.

Druhý argument, na kterém je vystavěn odmítavý názor stanoviska Ústavního soudu o dovození legislativní odpovědnosti Parlamentu a posuzování legislativní (ne)činnosti jako nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk je založen na

strachu z omezení autonomie normotvůrce. Ústavní soud dovozuje, že založením odpovědnosti za legislativní (ne)činnost dojde k nepřipustnému omezení „manévrovacího prostoru zákonodárce.“¹¹⁵

Lze plně souhlasit čistě s názorem, že s odpovědností za legislativní (ne)činnost bude typicky spojen následek v podobě ovlivnění této legislativní (ne)činnosti, které se musí zákonitě dotknout. Odhlédneme-li od legislativní odpovědnosti a na ní navazující povinnosti náhrady škody, samotný systém brzd a protiváh, na který ostatně Ústavní soud ve stanovisku sám odkazuje, předpokládá možnost zasahovat do činnosti moci zákonodárné rušením právních předpisů, jsou-li v rozporu s Ústavním předpisem.¹¹⁶

Paradoxem je, že tohoto si je Ústavní soud dobře vědom, když poukazuje na to, že: „Meze volnosti uvážení zákonodárce jsou sice stanoveny ústavním pořádkem, důsledkem jejich překročení je ale možnost zrušení zákona nebo vyslovení jeho protiústavnosti Ústavním soudem“, čímž přiznává existenci pravidel regulující legislativní (ne)činnost, která je těmito ovlivňována.

Ústavní soud ve stanovisku dále dodává, že ani zrušení právního předpisu za rozpor s pravidly výše vzpomínanými nezakládá právo jednotlivcům na náhradu škody. Konkrétně pak uvádí, že: „Takovýto zásah Ústavního soudu sice může za určitých okolností mít vliv na práva jednotlivce, do nichž bylo v důsledku takového zákona nebo mezery v zákoně zasazeno (např. neaplikovatelnost zákona v určité věci), nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody.“

Z jakého důvodu nelze založit odpovědnost z legislativní (ne)činnosti a přiznání náhrady škody obecným soudem v těchto případech však Ústavní soud opět neuvádí. Rozpor zákona s ústavním pořádkem je typický příklad, který jsem vzpomínal při konstruování pravidel vztahujících se k legislativnímu procesu, na základě kterého jsem legislativní odpovědnost dovozoval. S tímto názorem se, s odkazem na doposud učiněné pojednání, tedy ztotožnit nemohu!

Za situace, kdy je Ústavní soud způsobilý rozhodovat o souladu zákona s ústavním pořádkem, a z tohoto důvodu označit zákon za protiústavní, je otázkou, proč by nemohly být tyto závěry vztaženy i ve prospěch jednotlivců, kteří by se následně obrátili na soudy obecné s nárokem na náhradu škody v souvislosti s protiústavním zákonem vzniklé.

¹¹⁵ Srov. např. KRAMER, Ernst. In: TICHÝ, Luboš. *TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. Odpovědnost státu za legislativní činnost. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 171.*

¹¹⁶ Dle ustanovení čl. 87 odst. 1 písm. a) Ústavy Ústavní soud rozhoduje o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem.

Navíc samotné zrušení zákona z důvodu nesouladu s ústavním předpisem je mnohem intenzivnější zásah do činnosti legislativní moci mocí soudní, než zásah v podobě následného přiznání náhrady škody vadnou legislativní (ne)činností vzniklé, která má již pouze účel reparační. Tyto závěry však nečiním jen v souvislosti se zrušením zákona pro rozpor s ústavním pořádkem, kdy jsem toho názoru, že porušení pravidel vztahujících se k legislativnímu procesu je objektivní stav, který lze posuzovat, kdy do samotného zákona nemusí být vůbec Ústavním soudem zasaženo. Avšak s ohledem na tu skutečnost, že posuzování ústavnosti zákonů přísluší v ČR soudu Ústavnímu, případné uplatnění škody by zřejmě nezbytně tomuto právnímu názoru Ústavního soudu o protiústavnosti zákona předcházelo.

Tato případná náhrada škody by nebyla hrazena ani z rozpočtové kapitoly Parlamentu, což by případnou činnost tohoto legislativního orgánu ovlivnilo mnohem více. Je tedy otázkou, do jaké míry je přiznání škody vzniklé legislativní (ne)činností způsobilé zasahovat do autonomie vůle legislativního orgánu.

Závěry rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, které poukazují na nemožnost legislativní (ne)činností regulovat pravidly vztahujících se k legislativnímu procesu byly vyvráceny již v první kapitole, lze tedy jen znovu zopakovat, že není pravdou, že: *„Neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat.“* Lze tedy uzavřít, že případných porušení pravidel v rámci legislativní (ne)činnosti může být více, než si nejvyšší soudy připouští.

Až třetí argument stanoviska Ústavního soudu se pak zabývá samotnou povahou pojmu *nesprávného úředního postupu*. Ústavní soud přitom dovozuje, že nesprávným úředním postupem lze rozumět pouze výkon veřejné moci jednotlivých orgánů veřejné moci při *„aplikaci práva“*. Na toto navazuje tvrzením, že: *„Odpovědnost státu, resp. Parlamentu České republiky jako orgánu veřejné moci za samotné uplatnění zákonodárné pravomoci, jehož výsledkem není aplikace, resp. akt aplikace práva, nýbrž zákon, v ústavním systému České republiky na úrovni ústavní ani zákonné není výslovně upravena.“* Výkon veřejné moci jednotlivých orgánů veřejné moci při tvorbě práva pak je pro pojem úřední postup dle Ústavního soudu zapovězen.

Obdobný názor zastal následně také Nejvyšší soud ve svém rozsudku ze dne 26.9.2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, ve kterém stanovil že jde-li o legislativní činnost, tak pak: *„Se nejedná o akty individuálně právní, které by byly výsledkem rozhodovací činnosti v konkrétních věcech“*, a z tohoto důvodu legislativní odpovědnost zavrhl.

Na toto upozorňuje i Berka¹¹⁷ v rámci rakouského právního řádu, který uvádí, že: „*Je dána odpovědnost (pozn. autora: pouze) za jednání orgánu při provádění zákonů*“, a z tohoto důvodu je „*vyloučena odpovědnost za zákonodárné akty*“. Stejně tak i Kerner¹¹⁸ nepokládá „*zákonodárství za provádění zákonů*“.

Je jistě pro aplikaci ustanovení § 13 OdpŠk přínosné, že Ústavní soud činí určitý výklad pojmu *nesprávný úřední postup*. Tento výklad pak restriktivně omezuje na (individuální) akty aplikace práva¹¹⁹. V tomto kroku však nejvyšší soudy končí a již neodůvodňují svůj restriktivní přístup vůči aktům legislativním.¹²⁰

Nyní se pokusím výše uvedené shrnout a pojednat o stanovisku jako celku. Kritickým pohledem na předmětné stanovisko lze v souhrnu především poukázat na to, že učiněná argumentace je nepřesvědčivá. Upozorňuji i na názorový rozpor mezi body 13. a 18. tohoto stanoviska. Dle prvního ze zmiňovaných bodů stanoviska Ústavní soud dovozuje, že protiústavní dlouhodobá nečinnost zákonodárce nezakládá odpovědnost legislativního orgánu dle ustanovení čl. 36. odst. 3 Listiny. V bodě 18. stanoviska pak tomuto názoru protirečí, když uvádí, že legislativní odpovědnost v těchto případech založena dle ustanovení čl. 36. odst. 3 Listiny je, to však pouze v případě dotčení základního práva dle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny. Toto činí odůvodnění stanoviska ještě méně přesvědčivým. Jaká pak bude situace, pokud budou protiústavní dlouhodobou nečinností zasažena základní práva jiná¹²¹, se ze stanoviska nedozvíme. Analogicky lze však dovodit zřejmě stejný závěr a obdobně přistupovat například i v případech zásahu do základního práva na život a zdraví, lidskou důstojnost, svobodu projevu aj.

Höllander,¹²² byť souhlasí s kritikou, kterou učinil Ústavní soud ve stanovisku vůči Parlamentu ohledně nerespektování právního názoru dříve učiněného Ústavním soudem, a na to navazující dlouhotrvající protiústavní legislativní nečinnost, zvolený prostředek Ústavního soudu, který náhradu škody dovodil přímo z ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny a nikoliv ustanovení čl. 36. odst. 3 Listiny, považuje za rozporný jak s ústavním pořádkem, tak i se zákonem č. 182/1993 Sb., o Ústavním soudu, kdy dle něj nelze takto dovodit odpovědnost z legislativní nečinnosti čistě na základě ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny. Domnívá se,

¹¹⁷ BERKA, Walter. *Lehbruch Verfassungsrecht*. Wien 2006, s. 223.

¹¹⁸ KERNER, Ernst, In: TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 172.

¹¹⁹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 278.

¹²⁰ Dále pak také např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2547/2013.

¹²¹ Ustanovení čl. 11 Listiny zakotvuje právo vlastnit majetek.

¹²² HÖLLANDER, Pavel, In: TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 66.

že: „Zavedení právní odpovědnosti k náhradě škody (újmy) vzniklé v důsledku legislativní nečinnosti, jejíž protiústavnosti je konstatována v rozhodnutí Ústavního soudu, představuje krok, jenž má ústavní rozměr. Představuje krok, jenž mění proporci vztahu kategorií demokracie a právního státu, suverenity parlamentu a dělby moc.“

Rozhodovací praxe Ústavního soudu potvrdila, že názor učiněný v bodě 18. stanoviska nebyl Ústavním soudem považován pouze za teoretický koncept, kdy dle předmětného názoru, s odkazem na ustanovení čl. 11 odst. 1 Listiny, následně rozhodl i v nálezu ze dne 6.9.2011, sp. zn. IV. ÚS 423/08.

2.1.4 Závěr

Lze dát zapravdu Smutné a Svobodovi,¹²³ pokud uvádí, že současná judikatura Nejvyššího soudu a Ústavního soudu je v otázce legislativní odpovědnosti v rámci právního řádu ČR, a na ní navazující právní (výzkumná) otázka v podobě aplikovatelnosti legislativní (ne)činnosti na nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk, velmi stručná.

Lze označit za zklamání přístup nejvyšších soudů, pokud se u takto podstatné problematiky, u které absentuje explicitní zákonná úprava, spokojí toliko s konstatováním, že legislativní (ne)činnost nelze označit za nesprávný úřední postup, a to většinou pouze s odkazem na tu skutečnost, že legislativní odpovědnost pro právní řád ČR dovozovat nelze, a proto je předmětná otázka již nadbytečná. K tomuto závěru však nejvyšší soudy dochází, aniž by provedly hlubší právní rozbor, kdy argumenty Ústavního soudu ve stanovisku jsou, jak jsem ukázal výše, nepřesvědčivé.

Pro potvrzení těchto závěrů uvádím i odůvodnění rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26.9.2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, které byl učiněno ještě před stanoviskem Ústavního soudu, ve kterém Nejvyšší soud svou argumentaci k této problematice vtělil do jedné věty, kdy pouze uvedl, že: „Vydání normativního právního aktu není totiž úředním postupem vlády, nýbrž je výsledkem její normotvorné činnosti.“

Lze tedy uzavřít, že současná „rozhodovací nálada“ nejvyšších soudů legislativní (ne)činnost Parlamentu za nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk nepovažuje. Pro tyto soudy není ani tak rozhodná otázka aplikace předmětného pojmu na legislativní (ne)činnost Parlamentu, jakož spíše otázka legislativní odpovědnosti jako takové. Lze však, především s ohledem na argumentaci ve stanovisku učiněné, dovodit, že Ústavní soud

¹²³ SVOBODA, Tomáš, SMUTNÁ, Veronika. *K odpovědnosti za újmu způsobenou podzákonou normotvorbou*. PRÁVNÍK 10/2016, s. 915.

nepovažuje legislativní (ne)činnost za akty aplikace práva a z tohoto důvodu lze uzavřít, že pokud by byla následně případná legislativní odpovědnost v právním řádu ČR dovozena, Ústavní soud by setrval na svém názoru a stanovil, že legislativní (ne)činností není nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk.

Lze si však jistě představit i to, že tyto závěry budou prolomeny a dojde k extenzivnějšímu výkladu pojmu nesprávného úředního postupu a s tím spojené dovození legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost nejen Parlamentu.

2.2 Legislativní (ne)činnost orgánů moci výkonné jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk

2.2.1 Úvodní výklad

Judikatura nejvyšších soudů k odpovědnosti za podzákonou normotvorbu zastává takřka obdobný názor jako je tomu u odpovědnosti za normotvorbu ústavní a zákonnou činěnou Parlamentem. Tímto pak došlo k subsumpci právních názorů učiněných v rozhodnutích výše rozebíraných, vztahujících se k odpovědnosti za (ne)činnost při vydávání ústavních zákonů a zákonů.

V této souvislosti lze odkázat na výklad, který byl učiněn v předchozí podkapitole k stanovisku, jehož závěry jsou plně přebírány i pro rozhodování o odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti podzákonné. Nyní se pokusím splnit slib, který jsem učinil výše a pokusím se vysvětlit, proč toto přebírání závěrů učiněných ve stanovisku k normotvorbě zákonné není úplně vhodnou variantou a šťastným řešením. Než k tomuto však dojde, čtenáře nejprve uvedu do problematiky se zaměřením na jednotlivé formy legislativní (ne)činnosti v rámci podkapitoly první.

Tuto první podkapitolu člením na jednotlivé formy legislativní (ne)činnosti, které směřují vůči adresátům, a na ty, které ovlivňují toliko samu moc výkonnou, a tedy působí uvnitř této moci, kdy oboje lze považovat za normativní činnost. V rámci těchto kategorií se pokouším učinit výklad k jednotlivým formám legislativní (ne)činnosti, kdy se z důvodu různorodosti nelze zabývat všemi jednotlivými orgány moci výkonné vykonávající legislativní (ne)činnost, ale zaměřím se na ty nejdůležitější, kdy učiněné závěry lze subsumovat i pro legislativní (ne)činnost jiných orgánů moci výkonné.

2.2.2 Legislativní (ne)činnost orgánů moci výkonné

V rozsudku ze dne 26.9.2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, Nejvyšší soud čelil případu, kdy si dovolatel nárokoval náhradu škody vzniklé nařízením vlády, které bylo náležen Ústavního soudu ze dne 23. května 2000, publikovaného pod č. 167/2000 Sb., zrušeno. U tohoto nařízení vlády provádějící ustanovení § 17 odst. 5 zákona č. 48/1997 Sb. „*soud dospěl k závěru, že podle tohoto ustanovení, jež bylo lex specialis ve vztahu k zákonu č. 526/1990 Sb., o cenách, byla vláda oprávněna stanovit hodnotu bodu a výši paušalizovaných plateb, nikoli však další výše či limitace, překročila svou pravomoc*“, a z tohoto důvodu Vláda jednala *ultra vires*.

Vláda konkrétně ve vzpomínaném nařízení stanovila provozovatelům nestátního zdravotnického zařízení, které poskytuje zdravotnickou péči hrazenou z veřejného zdravotního pojištění, hodnotu bodů za jednotlivé služby, které limitovala časem (počtem hodin za kalendářní den) a množstvím (procentem z porovnávacího objemu úhrady) a stanovila krácení úhrady za poskytnutou péči při překročení těchto limitů. Dovolateli pak měla vzniknout škoda tím, že ze strany VZP došlo ke krácení úhrady za poskytnutou péči v souladu s výše uvedeným nařízením vlády.

Nejvyšší soud nárok nepřiznal s odkazem na závěry Ústavního soudu, který v nálezu ze dne 23. května 2000, publikovaného pod č. 167/2000 Sb., uzavřel, že nařízení vlády je svou povahou abstraktní a obecný normativní právní akt, jehož vydávání nelze podřadit pod pojem nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk.

Dále uzavřel, že: „*Vydání normativního právního aktu není totiž úředním postupem vlády, nýbrž je výsledkem její normotvorné činnosti. Jestliže normotvorná činnost nebo nečinnost orgánu veřejné moci nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, nelze dovést ani odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zák. č. 82/1998 Sb., či § 18 zákona č. 58/1969 Sb.*“

Tento názor Nejvyššího soudu pak potvrdil i Ústavní soud, který se v nálezu ze dne 8.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08, s názory Nejvyššího soudu plně ztotožnil a z citovaného rozhodnutí Nejvyššího soudu bez dalšího vycházel. V předmětné věci se stěžovatel domáhal mimo jiné zrušení ustanovení § 13 OdpŠk, s odůvodněním, že předmětné ustanovení je v rozporu s ustanovením čl. 2 Listiny. K tomuto mělo dojít tím, že „*nesprávný úřední postup*“ nemá legální definici, což s ohledem na množství forem činností při uplatňování veřejných pravomocí způsobuje značnou vágnost pojmu, což vede při aplikační praxi k tomu, že veškerá normotvorná činnost je nepostižitelná, a to i v těch případech, kdy legislativní orgán překročí své zmocnění v prováděné zákonné úpravě. Toto pak dle stěžovatele způsobuje, že tyto orgány

mohou neomezeně a svévolně překračovat zmocnění, aniž by za tyto orgány a jimi způsobenou škodu stát odpovídal, což je v rozporu se zásadami právního státu.

Senát i Poslanecká sněmovna se ve věci vyjádřila tak, že definice nesprávného úředního postupu je dostatečně konkrétní, a tedy nejde o pojem vágní. Během projednávání a schvalování návrhu OdpŠk nebyly vzneseny námitky, které by na vágnost ustanovení § 13 předmětného zákona poukazovaly. K tomu navíc Senát dodal, že případný výklad pojmu nesprávného úředního postupu a posouzení případného rozporu s ústavním pořádkem je věcí Ústavního soudu a nikoliv stěžovatele.

Ústavní soud se s námitkou stěžovatele o absenci legální definice pojmu nesprávného úředního postupu neztotožnil, kdy uvedl, že je úlohou obecných soudů, aby správnými metodami nalézání práva objasnily obsah předmětného pojmu. S tímto názorem plně souhlasím, kdy z povahy vztahu mezi tvorbou norem obecně a jejich následné aplikace plyne, že nelze jednoznačně specifikovat situace, na které má předmětná norma dopadat, kdy toto je až úlohou soudů.¹²⁴ Opačný závěr by byl v rozporu s dělbou moci ve státě.

Stejně tak se Ústavní soud neztotožnil s názorem stěžovatele, že za použití výkladových metod, může být pod pojem nesprávný úřední podstup podřazen takřka jakýkoliv postup, který je v rozporu s právními předpisy, což právě zakládá namítaný rozpor s ustanovením čl. 2 odst. 2 Listiny. Melzer je toho názoru, že při správném užití výkladových metod je řešení vždy pouze jedno, s čímž se plně ztotožňuji.¹²⁵ Správné užití právní metodologie pak naopak brání soudům, aby rozhodovaly čistě dle své vlastní úvahy.¹²⁶

K otázce interpretace a aplikace pojmu nesprávného úředního postupu v předmětném řízení bylo dojito tak, že stěžovatel se v původním řízení před obecnými soudy domáhal náhrady škody, která mu měla vzniknout jako „provozovateli nestátního zdravotnického zařízení“ nesprávným úředním postupem vlády při vydání nařízení stanovujícího limity hodnot poskytnuté zdravotní péče, které jsou hrazeny ze zdravotního pojištění, v důsledku čehož došlo ke krácení úhrad za poskytnutou zdravotní péči. Rozdíl mezi úhradou plnou a tou krácenou pak měl znamenat škodu, které se stěžovatel, s odkazem na legislativní pochybení, před obecnými soudy domáhal.

Stejně tak je možno odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 15.6.2019, sp. zn. 30 Cdo 5027/2014, který, s odkazem na stanovisko dovodil, že: „*Ani vydání normativního*

¹²⁴ MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, s. 96.

¹²⁵ Tamtéž, s. 10.

¹²⁶ BYDLINSKI, Franz., *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*. 3. vydání. Wien : UTB, 2018, s. 7 - 8.

právního aktu vládou není úředním postupem, nýbrž jde o výsledek její normotvorné činnosti [...] a rovněž k tomu, že odpovědnost státu za nesprávný úřední postup podle ustanovení § 13 OdpŠk je nutné důsledně odlišovat od odpovědnosti státu za porušení unijního práva.“ K porušení unijního práva lze na tomto místě pouze odkázat na rozsudek Nejvyššího soudu,¹²⁷ kdy blíže se k této problematice věnuje následná kapitola práce.

Z těchto závěrů pak vyplývá, že v současné době není rozhodovací praxe nakloněna k interpretaci nesprávného postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk na normativní činnost vlády stejně tak, jak tomu je u normotvorby činěné Parlamentem.

Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 21.04.2009, sp. zn. 25 Cdo 1893/2008 pak řeší obdobnou otázku aplikovatelnosti ustanovení § 13 OdpŠk v souvislosti se zrušenou¹²⁸ vyhláškou Ministerstva vnitra ČR. Nejvyšší soud, shodně s výše uvedeným závěrem uvedl, že *„Vyhlášky a výměry ministerstev jsou normativní právní akty ústředního orgánu státní správy, které se vyznačují svou abstraktností a obecností; nejedná se o akty individuálně právní, jež by byly výsledkem rozhodovací činnosti v konkrétních věcech. Vyhlášky a výměry ministerstev jsou projevem tzv. odvozené normotvorby ministerstva, tedy výsledkem jeho normativní činnosti a nikoli jeho úředního postupu zakládajícího odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. Totéž lze ostatně říci i o normativních právních aktech vlády“,* čímž odmítl možnost považovat za nesprávný úřední postup nejen postup vydávání nařízení ministerstev a jiných ústředních správních orgánů, ale i jimi vydávané výměry.¹²⁹

Stejně tak nejvyšší soudy budou zřejmě přistupovat v této otázce i na nařízení správních úřadů a jiné formy podzákoné normativní činnosti, kdy k těmto formám se judikatura těchto soudů nevyjádřila, kdy zároveň nejsou známy žádné skutečnosti odůvodňující jiné rozhodovací závěry.

Za právního názoru Ústavního soudu učiněného ve stanovisku, jehož vztyčným argumentem pro nemožnost považovat legislativní (ne)činnosti jako nesprávný úřední postup, je mimo jiné i její „normativní“ povaha, zřejmě by ke stejnému závěru Ústavní soud dospěl i v souvislosti s (ne)vydáváním interních normativních aktů v rámci hierarchické struktury

¹²⁷ Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010.

¹²⁸ Nálezem Ústavního soudu ze dne 21. června 2000, publikovaný pod č. 231/2000 Sb.

¹²⁹ K právní povaze výměru se vyjadřoval i Ústavní soud v usnesení ze dne 8. 12. 1999 sp. zn. I.ÚS 422/99, ve kterém stanovil, že to: *„Že se nejedná o právní předpis, jde zřejmě o akt vydaný na základě § 10 cenového zákona, který má ovšem specifickou, normativní povahu, neboť nesměřuje vůči konkrétnímu právnímu subjektu, ale zavazuje - obdobně jako právní předpis - blíže neurčený, resp. neurčitý okruh (počet subjektů)“.* I přes skutečnost, že výměr nelze považovat za právní předpis, jeho „normativní povaha“ také dle názoru Nejvyššího soudu znemožňuje případně uvažovat o nesprávném úředním postupu při jeho vydávání a nejedná se o akt aplikace práva.

státní správy. Pro tyto případy však lze jen hypoteticky dovozovat právní názor Nejvyšších soudů, kdy tato otázka není doposud judikaturně vyjasněna.

Tyto interní normativní akty jsou vydávány v rámci hierarchické struktury státní správy, v rámci vztahů podřízenosti a nadřízenosti (např. usnesení vlády).¹³⁰ U interních normativní aktů vydávaných v rámci hierarchické struktury státní správy, případná odpovědnost za vzniklou škodu z normativní (ne)činnosti nepřichází, s ohledem na absenci její obecné závaznosti, v úvahu. Státní správa těmito interními normativními akty omezuje sama sebe v rámci nadřízenosti a podřízenosti, z tohoto důvodu může škoda z této normativní (ne)činnosti teoreticky vzniknout jen státní správě. Fyzických a právnických osob se tento druh normativní (ne)činnosti může dotknout pouze zprostředkovaně v rámci forem činnosti, které lze označit za individuální akty, které směřují již vůči těmto osobám. V tomto individuálním aktu, typicky rozhodnutí, se pak bezprostředně promítne normativní (ne)činnost hierarchicky nadřízeného správního úřadu. U interních normativních aktů založených na hierarchických vztazích je typické, že možnost vydávání není zakotvena v jednotlivých předpisech, ale plyne ze samotného hierarchického vztahu, kde je nadřízený subjekt oprávněn, v souladu se zákonem a jinými právními předpisy, řídit činnost podřízených správních úřadů.¹³¹ Typicky se jejich vydání bude považovat za žádoucí, je-li rozhodovací praxe jednotlivých podřízených úřadů při možnosti uvážení nejednotná a je potřeba jí sjednotit.

Individuální správní akty takto dotčené normotvornou (ne)činností nadřízeného orgánu, pak mohou být vadné. K této vadě nemůže dojít čistě na základě (ne)činnosti nadřízeného orgánu, který interní normativní akt (ne)vydal. Vadu je nutno posuzovat vždy s ohledem na samotný individuální akt. Vady individuálních aktů se budou posuzovat v souladu se zásadou legality dle ustanovení § 2 odst. 1 zákona č. 500/2006 Sb., správního řádu, ve znění pozdějších předpisů. Z těchto důvodů není možno pomýšlet na kompenzaci škody s odůvodněním nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk, ale je nutno odkázat na ustanovení § 7 téhož zákona, které se vztahuje na protiprávní rozhodnutí.

Bylo by jistě chybou nezmínit i statutární předpisy, jako abstraktní normativní akty, upravující vnitřní vztahy v rámci samosprávy územní, profesní a zájmové. V souvislosti s profesní normotvorbou se pak hovoří o stavovských předpisech.

Stavovské předpisy jsou vydávány samosprávou, která spravuje část veřejných věcí souvisejících s výkonem určitého svobodného povolání.¹³² OdpŠk se k profesní samosprávě

¹³⁰ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 77.

¹³¹ PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 274.

¹³² SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 69.

nijak nevyjadřuje, kdy reflektuje pouze samosprávu územní. V současnosti je však převažující názor, že pro profesní samosprávu lze OdpŠk analogicky aplikovat také. Toto dovozuje především Ústavní soud, který ve svém nálezu ze dne 28.02.2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15 stanovil, že: „*Správný je sice závěr, že kárné řízení lze považovat za výkon veřejné moci, jelikož se však nejedná o výkon státní správy, ale o výkon decentralizované veřejné správy – profesní samosprávy, odpovědnost za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., nelze uplatňovat, neboť ji (z neznámého důvodu) neupravuje. Reguluje právě jen odpovědnost územních samosprávných korporací při výkonu samosprávy. Analogicky lze dovodit, že v souzené věci není dána odpovědnost státu, ale samotné profesní samosprávné korporace – ČAK.*“ Profesním samosprávám lze tedy analogicky přiznat režim územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti regulovaný OdpŠk. Legislativní (ne)činnost orgánů profesní samosprávy pak bude také považována za normativní právní akty, u kterých je legislativní odpovědnost vyloučena, byť veškerá judikatura nejvyšších soudů se vždy vyjadřovala pouze k odpovědnosti za individuální správní akty a do problematiky normativní činnosti těchto veřejnoprávních korporací zasahovat nechtěla.¹³³ Je však nutno dovodit i zde aplikovatelnost rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13.04.2011, ve věci sp. zn. 28 Cdo 542/2011, o kterém se blíže vyjadřuji v rámci normotvorby (vyšších) územních samosprávných celků, a proto si zde dovoluji odkázat na toto pojednání níže. Nesouhlasím s názorem Kopeckého, který uvádí, že odpovědným za jednání profesní samosprávy by měl být stát, který se ve své působnosti omezil ve prospěch této samosprávy. Toto odůvodňuje tím, že: „*Toto řešení by patrně lépe odráželo ústavní charakter práva na náhradu škody a zaručovalo by poškozeným stejné podmínky nároku na náhradu škody (např. absolutní objektivní odpovědnost odpovědné osoby, promlčecí doby atd.)*.“ Není sporu o tom, že tento prozíravý názor jistě zaručuje jistější postavení případným poškozeným, za jejichž škodu bude odpovídat stát. Toto řešení je však v právním řádu ČR zjevně nesystematické, kdy takto by mohla být zpochybněna i odpovědnost (vyšších) územních samosprávných celků při výkonu samostatné působnosti. Současně toto řešení značně nabourává ve správním právu akceptované dělení na nositele a vykonavatele veřejné moci, dle kterého nositelé odpovídají za jim svěřenou oblast veřejné moci.

Pro doplnění je nutno dodat, že pokud by byla legislativní odpovědnost dovozena, nejednalo by se o odpovědnost státu nýbrž o odpovědnost veřejnoprávní korporace profesní

¹³³ Srov. např. rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 7 A 83/94, rozsudek Městského soudu v Praze ze 7. 11.2003, sp. zn. 51 Co 304/2003, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015, náleží Ústavního soudu ze dne 27. 11. 2011, sp. zn. IV. ÚS 415/11 nebo Nález Ústavního soudu z 28. 2.2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.

samosprávy, která je považována za nositele veřejné moci,¹³⁴ a která je současně za její výkon odpovědná.¹³⁵ Dle názoru Ústavního soudu učiněného v nálezu ze dne 28.02.2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15, lze tedy uzavřít, že je případná analogická aplikovatelnost OdpŠk obecně možná, což však není odpověď na výše položené výzkumné otázky. Ústavní soud sice *obiter dictum* připustil analogickou aplikovatelnost OdpŠk, otázkou však stále zůstává, zda lze legislativní odpovědnost v právním řádu ČR dovést, kdy k tomuto se Ústavní soud v předmětném nálezu nevyjadřuje.

(Vyšší) územní samosprávné celky vykonávají svou legislativní (ne)činnost formou nařízení a obecně závazných vyhlášek. Nařízení je pak normativním aktem, který se přiřazuje k výkonu státní moci, jehož výkon byl, v souladu se zásadou dekoncentrace svěřen (vyšším) územním samosprávným celkům, o čemž jsem učinil závěry již výše. Legislativní (ne)činnost při vydávání obecně závazných vyhlášek pak lze označit za výkon samosprávy (vyšších) územních samosprávných celků v rámci zásady decentralizace.

S ohledem na tu skutečnost, že charakteristické pro obecně závazné vyhlášky je právě jejich obecná závaznost, lze plně odkázat na doposud učiněné závěry pro legislativní (ne)činnost správních úřadů u jiných obecně závazných normativních aktů. Toto pak lze uzavřít tvrzením, že pro obecně závazné vyhlášky nebude případná legislativní odpovědnost rovněž dovozena.

Toto nepřimo plyne i z již výše uvedeného rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 13.4.2011, ve věci sp. zn. 28 Cdo 542/2011, ve kterém se Nejvyšší soud vyjadřoval k náhradě škody vzniklé obecně závaznou vyhláškou v případě, kdy je obecně závazná vyhláška tak konkrétní, že z důvodu absence obecnosti lze tuto "obecně závaznou" vyhlášku spíše označit za akt individuálně právní. V předmětné věci územní samosprávný celek vydal obecně závaznou vyhlášku, kterou zkrátil provozní dobu na jedné adrese (jedné provozovny), čímž měl způsobit danému provozovateli újmu ztrátou zisku z podnikání v předmětný časový úsek. Nejvyšší soud uvedl, že: „*Jelikož se nejednalo o omezení, jež by se dotýkalo všech takových provozoven na území či na určité části (například v centru) města, postrádala tak tato vyhláška obecně závazný charakter a není ji proto možné považovat za normativní právní akt. Účelem obecně závazných vyhlášek je totiž upravovat obecné záležitosti a dopadat tak na všechny případy stejného druhu. Jelikož však byla uvedeným právním aktem stanovena povinnost pouze ve vztahu ke konkrétní provozovně žalobce, je výsledek činnosti tohoto orgánu možno odůvodněně charakterizovat jako individuální právní akt, když touto formou činnosti*

¹³⁴ SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, s. 255.

¹³⁵ Nálezu Ústavního soudu ze dne 28. 2. 2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.

se upravují konkrétní práva a povinnosti konkrétních subjektů, k čemuž došlo i v daném případě.“ Tímto pak Nejvyšší soud shledal obecně závaznou vyhlášku materiálně rozhodnutím a s tím spojené možnosti dovození odpovědnosti územního samosprávného celku dle ustanovení § 7 OdpŠk. Na druhou stranu však z rozsudku Nejvyššího soudu plyne i závěr, že pokud by obecnou závaznost vyhláška nepostrádala, jednalo by se o normativní akt, pro který je odpovědnost za škodu vyloučena a nelze hovořit o nesprávném úředním postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk.

Z výše uvedeného plyne jednoznačný postoj nejvyšších soudů legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost územní a profesní samosprávy zjevně nedovozovat. V případné legislativní (ne)činnosti ostatní samosprávy se nejvyšší soudy k této otázce nevyjádřily ani nepřímou, jednoznačně však lze dovést závěry obdobné.

Na tomto místě práce pak lze pro lepší přehlednost učinit dílčí závěr. Lze uzavřít, že ani k podzákoné normotvorbě nebyly učiněny ze strany nejvyšších soudů hlubší a erudovanější úvahy, proč normativní (ne)činnost považovat za nesprávný úřední postup nelze, kdy všechny případné úvahy o legislativní odpovědnosti podzákoné normotvorby skončily takřka dříve, než započaly. V odůvodněních rozhodnutí je odkazováno na rozhodnutí vztahující se k normotvorbě zákonné a dané závěry jsou pak bez dalšího přebírány i pro účely rozhodnutí normotvorby podzákoné. Proto lze do jisté míry postoj nejvyšších soudů vztahovat i na další formy podzákoné normotvorné (ne)činnosti, jako nařízení regionálních správních úřadů nebo normotvorbu (vyšších) územních samosprávných celků, jakož i jiná vnitřní normativní (ne)činnosti.

2.2.3 Kritický rozbor stanoviska pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 ve vztahu k podzákoné normotvorbě

Jak již vyplynulo výše, nejvyšší soudy někdy až bezhlavě přebírají argumentaci ve prospěch nemožnosti užití nesprávného úředního postupu v otázkách podzákoné normotvorby z odůvodnění rozhodnutí vztahujících se k odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti zákonné.¹³⁶ Z tohoto důvodu se vrátím ke stanovisku pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 a pokusím se blíže analyzovat toto stanovisko, a to se zaměřením na normativní činnost podzákonou.

Argumentace spočívající na politické odpovědnosti pro podzákonou normotvorbu je značně nepřiléhavá. Moc výkonná svou legitimitu nepřebírá z demokratických voleb a není

¹³⁶ Rozsudek nejvyššího soudu ze dne 15.6.2019, sp. zn. 30 Cdo 5027/2014.

tedy převážně založena na politickém základu. Některé orgány jsou záměrně zbaveny politického vlivu, tzv. depolitizovány.¹³⁷

Nejvíce politicky ovlivněným orgánem veřejné správy je nepochybně Vláda, která k provedení zákona a v jeho mezích je oprávněna vydávat nařízení.¹³⁸ Tento závěr lze učinit s ohledem na závislost vlády na Poslanecké sněmovně.¹³⁹ Vláda je od Poslanecké sněmovny odvozena a Poslanecká sněmovna vykonává nad vládou nepřetržitou kontrolu. Především pak možností vyslovení nedůvěry,¹⁴⁰ interpelací¹⁴¹ nebo kontrolou prováděnou orgány zákonodárného sboru.¹⁴² Kysela¹⁴³ také zmiňuje odpovědnost vlády vůči Senátu a občanům v rámci průběžného skládání účtů, jakožto odpovědnost za jednání, kterou nazývá pojmem „*accountability*“.

Velmi podobná situace nastává u ministerstev a jiných ústředních správních úřadů, které jsou oprávněny vydávat nařízení, které zákon č. 309/1999 Sb., o Sbírcе zákonů a o Sbírcе mezinárodních smluv, ve znění pozdějších předpisů, nazývá vyhláškami. K tomuto jsou zmocněny ustanovením čl. 79 odst. 3 Ústavy s tím rozdílem oproti nařízení vlády, že k jejich vydání je zapotřebí explicitní zákonné zmocnění.

V čele ministerstva stojí vždy ministr, který je součástí vlády, která je, jak již bylo uvedeno, založena na politickém základu v rámci organizace moci výkonné nejvíce. V čele jiného ústředního správního úřadu je předseda nebo jinak nazvaný vedoucí, který je do funkce ustanoven typicky usnesením vlády. Je však zřejmé, že čím vzdálenější je normotvorný orgán od Parlamentu, resp. od něj odvozené vlády, tím argument politické odpovědnosti slábne. Je otázkou, zda lze o politické odpovědnosti pomýšlet u ostatních správních úřadů. Zřejmé to je u tzv. územních *dekoncentrátů* nadaných pravomocí vydávat podzákonné normativní akty. U těchto již těžko budeme dovozovat politickou odpovědnost a odpovědnost jednotlivých zaměstnanců správních orgánů bude regulována zákonem č. 234/2014 Sb., o státní službě.

Jistou politickou odpovědnost lze na druhou stranu spatřovat při vydávání obecně závazných vyhlášek (vyššími) územními samosprávnými celky v rámci samostatné působnosti. Tyto jsou vydávány zastupitelstvem, které je do své funkce voleno občany těchto územních samospráv.

¹³⁷ POUPEROVÁ, Olga. „*Nezávislé správní úřady*“. Správní právo. 2014, roč. 47, číslo 4, s. 210.

¹³⁸ Ustanovení čl. 78 Ústavy.

¹³⁹ Ustanovení čl. 68 odst. 1 Ústavy.

¹⁴⁰ Ustanovení čl. 72 odst. 1 Ústavy.

¹⁴¹ Ustanovení čl. 53 odst. 1 Ústavy.

¹⁴² Ustanovení čl. 30 a 31 Ústavy.

¹⁴³ KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha – Beroun: Univerzita Karlova, 2010, s. 18.

Jiná situace nastává při vydávání nařízení těmito územními samosprávnými celky, které tyto nařízení vydávají v přenesené působnosti. Nařízení vydávají rady (vyšších) územních samosprávných celků, které svou funkci odvozují od zastupitelstev a situace je tedy zdánlivě podobná vztahu vlády a Poslanecké sněmovny. Je však nutno zdůraznit, že argument politické odpovědnosti je značně potlačen u vydávání nařízení radami obcí s pověřeným obecním úřadem (tzv. dvojková obec) a obcí s obecním úřadem s rozšířenou působností (tzv. trojkové obce). Tyto rady výše uvedených obcí nařízení nevydávají pouze pro volební obvody, ze kterých zastupitelstvo, kterému je rada odpovědná, vzešlo, nýbrž i jiným adresátům, kteří nespádají pod předmětný volební obvod, čímž reguluje právní postavení i jednotlivcům, kterým zastupitelstvo politicky odpovědné není. Tento jev je pak často v odborné literatuře kritizován a je považován za demokratický deficit.¹⁴⁴

Pokud jsem zpochybňoval aspekt politické odpovědnosti u zákonné normotvorby, je zjevné, že zde je potřeba učinit výhrady o to větší. Politická odpovědnost slábne úměrně se “systémovým vzdálením“ správního úřadu od Poslanecké sněmovny. Zcela zjevně pak nelze dovozovat politickou odpovědnost například u krajských hygienických stanic, které nařízení vydávají dle zákona č. 258/2000 Sb., o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů, ve znění pozdějších předpisů.

Dalším argumentem dle stanoviska pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09, je omezení autonomie vůle normotvůrce. Stejně jako argument předchozí, i zde lze namítnout jistou nepřiléhavost. Podzákonná normotvorba je ze své povahy odvozená od normotvorby zákonné, kterou také provádí. Upřesňuje práva a povinnosti stanovené zákonem, od kterých se nesmí odchýlit.¹⁴⁵

Povaha podzákonné normotvorby je ze své povahy založena na omezenosti autonomie normotvůrce a manévrovací prostor je zde podstatně menší než u normotvorby zákonné. Nejenže podzákonná normotvorba musí být v souladu s Ústavním pořádkem, jak tomu je u normotvorby zákonné, tato normotvorba musí být navíc i v souladu se zákony, kdy se navíc typicky vyžaduje i explicitní zákonné zmocnění k vydání této normotvorby.

Skulová v této souvislosti uvádí, že: „*Prostor pro vlastní uvážení, zda vůbec takový (pozn. autora: normativní) akt pro úpravu určitých okruhů vydat, a volit jeho konkrétní obsah a způsob regulace, je typický pro oblast samosprávy, reprezentované veřejnoprávními korporacemi. Pro vydávání normativních aktů v rámci výkonu státní správy, ať už přímo orgány státu, nebo jinými*

¹⁴⁴ KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 145.

¹⁴⁵ Dle článku 4 odst. 1 Listiny platí, že: „*Povinnosti mohou být ukládány toliko na základě zákona a v jeho mezích a jen při zachování základních práv a svobod.*“

aprobovanými subjekty [...] je nutně uplatnění diskreční pravomoci podstatně omezenější, s přesnějším vymezením obsahu úpravy, přičemž vydání některých těchto aktů je stanoveno přímo jako povinnost.“¹⁴⁶

Dle mého názoru není úplně vhodné v souvislosti s podzákonnou normotvorbou uvažovat o nepřipustném omezení autonomie vůle v souvislosti s uplatňováním odpovědnosti za legislativní (ne)činnost, kdy úkolem moci výkonné není primárně právní úpravu tvořit, ale pouze jí dotvářet, kdy historické souvislosti jednoznačně poukazují na to, že v opačném případě mohou být důsledky fatální.

Snad jen jedinou výjimku lze shledávat u vydávání obecně závazných vyhlášek (vyšších) územních samosprávných celků, které mají svou pravomoc v této normativní formě volnější. K jejich vydávání není třeba zvláštní zákonné delegace, zmocnění dává přímo Ústava v ustanovení čl. 104 odst. 1.

Do roku 2007 Ústavní soud zastával názor, že pro normativní regulaci určité problematiky je potřeba explicitní zákonné zmocnění.¹⁴⁷ Tento postoj však Ústavní soud přehodnotil,¹⁴⁸ v důsledku čehož (vyšší) územní samosprávné celky k vydávání obecně závazných vyhlášek již nepotřebují žádné zvláštní zákonné zmocnění, a to ani v případě, jsou-li obecně závaznou vyhláškou ukládány povinnosti. Jedinou podmínkou je, aby obecně závazná vyhláška upravovala oblast vymezenou dle ustanovení § 10 zákon č. 128/2000 Sb., o obcích, v případě obcí a ustanovení § 6 zákona č. 129/2000 Sb., o krajích, v případě krajů. Tyto ustanovení jsou však formulovány velice obecně a z tohoto důvodu poskytují obcím a krajům značnou možnost diskrece.

Poslední argument poukazoval na podmínku aplikace práva pro stanovení (nesprávného) úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk. Ani zde nelze dovést světlou výjimku a uvažovat o aplikaci tohoto argumentu na podzákonnou normotvorbu. U argumentů požadujících umožnění autonomie vůle normotvůrce jsem se vyjadřoval o podzákonné normotvorbě jako normotvorbě prováděcí úpravu zákonnou. Jejich povaha je založena na aplikaci práva, resp. zákonné úpravy, které je podzákonná normotvorba podřazena a bez které by nemohla existovat.

Lze si klást otázku, zda je nějaký důvod, proč postupovat odlišně v případě, kdy správní úřad aplikuje právo, v důsledku čehož vydá individuální právní akt a v případě

¹⁴⁶ SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 46–47.

¹⁴⁷ Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.

¹⁴⁸ Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.

kdy ten samý správní úřad vydává podzákonný právní předpis, k čemuž byl explicitně povolán zákonem. Já osobně nevidím důvod, který by ospravedlnil tento odlišný přístup založený na základě argumentace ze zmiňovaného stanoviska.

O to více je tento problém zřejmý v souvislosti s vydáváním opatření obecné povahy. Opatření obecné povahy je svou povahou hybrid na pomezí individuálního právního aktu a normativního aktu. Otázka tedy zní, zda pojem rozhodnutí má být vykládán pro účely aplikace OdpŠk širěji a opatření obecné povahy tak zahrnout pod pojem rozhodnutí dle tohoto zákona, a tedy připustit extenzivní výklad pojmu rozhodnutí. K tomuto závěru se přiklání i současná judikatura.¹⁴⁹ V této souvislosti lze dovodit, že tato forma činnosti již jako akt aplikace práva považována je, což také zpochybňuje závěry o tom, že podzákonná normotvorba není aktem aplikace práva.

Rakouská ústavní norma¹⁵⁰ stanoví, že: „*Spolek země, okresy nebo obce a jiné korporace a ústavy veřejného práva odpovídají za škodu způsobenou při provádění zákonů.*“ Tímto rakouský právní řád umožňuje vymáhání škody zapříčiněné orgány výše vypsány z důvodu legislativní (ne)činnosti v oblasti vydávání nařízení. Byť se u nařízení formálně jedná o akt normotvorby, je tato normativní činnost považována za akt „*aplikace práva*“.¹⁵¹

Argument nesprávného úředního postupu, jakožto výhradně „*aplikace práva*“, tedy naráží na specifickou povahu podzákonné normotvorby, která je, stejně jako individuální právní akty, závislá na zákonném základu a ze všech tří argumentů je tento nejméně přiléhavý. V některých právních řádech je pak podzákonná normotvorba považována za aplikaci zákonné úpravy, a proto tento právní argument v daných právních řádech nepřichází v úvahu vůbec.

Pokud se zamyslím nad aplikovatelností argumentace stanoviska na podzákonnou normotvorbu a výše učiněné pojednání uzavřu, lze konstatovat, že předpoklad politické odpovědnosti stěží ob stojí při normotvorné činnosti orgánů, které jsou ze své povahy depolitizovány. U ostatních je politický vliv také značně menší než u Parlamentu. Zákaz omezování autonomie vůle podzákonného normotvůrce je ze své povahy relativní. Tento argument především naráží na vázanost moci výkonné mocí zákonodárnou a povahu podzákonné normotvorby, která je vždy závislá na normotvorbě ústavní a zákonné.

¹⁴⁹ Např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.10.2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.8.2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015 nebo rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.9.2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016.

¹⁵⁰ Ustanovení čl. 23 Spolkový ústavní zákon č. 1/1930 BGBl.

¹⁵¹ KLECATSKY, Hans Richard. *Notwendige Entwicklungen des österr. Amtshaftungsrechts*, JBI 1981, s. 114.

Nejméně přiléhavým argumentem ve vztahu k podzákoně normotvorbě se jeví výhrada aplikace práva, jako předpoklad úředního postupu. Podzákoně normotvorba je existenčně závislá na aplikaci norem zákonných a ústavních, umožňující správním orgánům dotvářet práva a povinnosti, v souladu se zákonem.

Z uvedeného je patrné především to, že soudy mají tendenci paušálně vztahovat závěry učiněné k normotvorbě zákonné i na normotvorbu podzákoně, aniž by zohlednily specifika, které jsou pro tuto normotvorbu charakteristická. Z tohoto důvodu nelze považovat odůvodnění uváděná ve výše analyzovaných rozhodnutích za dostatečná a soudy by se měly blíže zabývat materiální podstatou normativní činnosti u jednotlivých orgánů moci výkonné zvláště. Lze tedy shledávat určitou snahu nejvyšších soudů si rozhodovací činnost v této podzákoně oblasti ulehčit.

2.3 Závěr

V této kapitole jsem se snažil čtenáři blíže nastínit současnou rozhodovací praxi nejvyšších soudů v případech, kdy žalobce uplatní tvrzený nárok na náhradu škody, jemu údajně vzniklý legislativní (ne)činností orgánů veřejné moci, jako nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk. Tento nárok bude s největší pravděpodobností, hraničící téměř s jistotou, odmítnut s odkazem na stanovisko doplněné argumentací, že legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost nemá v právním řádu ČR prostor a případné pojednání o aplikovatelnosti pojmu nesprávného úředního postupu, se bude jevit nadbytečné.

Aby se Ústavní soud vyjádřil k aplikovatelnosti pojmu nesprávného úředního postupu na legislativní (ne)činnost, bylo zapotřebí, aby stěžovatel v řízení sp. zn. Pl. ÚS 36/08 namítal protiústavnost předmětného ustanovení § 13 OdpŠk. Byť by toto přineslo aspoň jistou míru povinnosti Ústavního soudu se blíže zabývat předmětným pojmem, nepovažuji toto za vhodnou cestu pro dovození legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost a s argumentací Ústavního soudu oponující stěžovateli se plně ztotožňuji.

U argumentace, která byla učiněna Ústavním soudem ve stanovisku, jsem poukázal na to, že nestojí na tak pevných základech, obecné soudy spolu s Ústavním soudem myslí a, bez dalšího kritického zamyšlení ve svých odůvodněních, předmětnou argumentaci stanoviska přebírají.

Pokud je argumentace učiněná ve stanovisku podrobena mé kritice ve vztahu normotvorbě zákonné, o to více lze zpochybnit argumentaci ve vztahu k normotvorbě podzákoně. Ani jeden z výše uvedených argumentů pak zjevně nelegitimizuje postup

soudů, pokud konstantně rozhodují, že proces normotvorby pod úřední postup podřadit nelze.

3 Legislativní (ne)činnost státních orgánů a územních samosprávných celků v souvislosti s mezinárodními závazky jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk

3.1 Úvod

Diametrálně odlišná situace v oblasti odpovědnosti státu za legislativní (ne)činnost nastává tehdy, pokud povinnost legislativní (ne)činnosti má základ v mezinárodních závazcích, s kterými se ČR zavázala nastolit vnitrostátní řád v soulad.

Tyto mezinárodní závazky pak lze dělit na ty, které plynou ČR z členství v EU dle ustanovení čl. 10a odst. 1 Ústavy,¹⁵² pod co řadím jak primární, tak sekundární právo EU, a na (jiné) mezinárodní závazky, ke kterým se ČR zavázala formou (jiných) mezinárodních smluv. Tyto (jiné) mezinárodní smlouvy lze pak dělit ještě na prezidentské mezinárodní smlouvy dle ustanovení čl. 10 Ústavy¹⁵³ ve spojení s ustanovením čl. 49 Ústavy,¹⁵⁴ které mají za splnění podmínek v ustanovení čl. 10 Ústavy bezprostřední závaznost pro adresáty, a mezinárodní smlouvy vládní a resortní, nesplňující požadavky smluv prezidentských, které pro přímou závaznost vůči adresátům vyžadují inkorporaci do právního řádu vnitrostátními právními předpisy.

Pokud v první kapitole definuji pravidla vztahující se k legislativnímu procesu a snažím se najít konkrétní pravidla regulující legislativní (ne)činnost, kterými jsou legislativní orgány vázány, kde mimo jiné zastávám názor, že legislativní orgán je povinen vyvinout legislativní činnost v případě, kdy toto plyne z potřeby provedení právní normy hierarchicky nadřazené, bylo by zřejmě nesmyslné, abych soulad právního řádu ČR s mezinárodními závazky nepovažoval za další pravidlo vztahující se k legislativnímu procesu, které tento proces ovlivňuje.

Na rozdíl od čistě vnitrostátní legislativní (ne)činnosti, která nemá svůj základ v mezinárodních závazcích a která je, v rámci pravidel regulujících legislativní proces, pouze

¹⁵² Dle článku 10a Ústavy platí, že: „Mezinárodní smlouvou mohou být některé pravomoci orgánů České republiky přeneseny na mezinárodní organizaci nebo instituci.“

¹⁵³ Dle článku 10 Ústavy platí, že: „Vyhlášené mezinárodní smlouvy, k jejichž ratifikaci dal Parlament souhlas a jimiž je Česká republika vázána, jsou součástí právního řádu; stanoví-li mezinárodní smlouva něco jiného než zákon, použije se mezinárodní smlouva.“

¹⁵⁴ Dle článku 49 Ústavy platí, že: „K ratifikaci mezinárodních smluv a) upravujících práva a povinnosti osob, b) spojeneckých, mírových a jiných politických, c) z nichž vzniká členství České republiky v mezinárodní organizaci, d) hospodářských, jež jsou všeobecné povahy, e) o dalších věcech, jejichž úprava je vyhrazena zákonu, je třeba souhlasu obou komor Parlamentu.“

na úvaze legislativního orgánu, v případě mezinárodních závazků je povinností vnitrostátního normotvůrce nastavit takový právní stav, ke kterému se stát prostředky mezinárodního práva zavázal, čímž je diskrece normotvůrce v těchto případech omezena.

Již v úvodu považuji za vhodné odkázat na ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, dle kterého: „Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.“

K rozporu vnitřního právního řádu může dojít v podstatě jak legislativní činností, tak nečinností. Začnu-li první z uvedených možností, tak typickým příkladem bude situace, kdy přímo použitelné normy mezinárodního práva jsou za trvání mezinárodního závazku ohroženy nově přijatou vnitrostátní právní normou, která je s tímto závazkem v rozporu, čímž vzniká rozpor dvou přímo použitelných právních norem, kdy jedna má podklad v mezinárodním právu a druhá plyne z právního řádu vnitrostátního.¹⁵⁵ Tato vnitrostátní právní norma je pak přijata v době plnění mezinárodních závazků, kdy do doby před přijetím předmětné vnitrostátní normy rozpor vnitrostátní právní úpravy a mezinárodních závazků nebyl dán. Z této legislativní činnosti pak může vzniknout jednotlivcům škoda. Legislativní orgán pak byl legislativně činný více, než mezinárodní závazky připouštěly.

Pokud ustanovení mezinárodního závazku nebude mít povahu přímo použitelné právní normy, bude nezbytné, aby byla tato norma inkorporována do právního řádu vnitrostátního. Pokud k tomuto nedojde, lze tento stav označit za legislativní nečinnost.¹⁵⁶ Za legislativní nečinnost pak lze označit i ten právní stav, kdy se legislativní orgán nezapřičiní o odstranění vnitrostátních právních norem, které se s převzetím přímo použitelných právních norem dle mezinárodních závazků ČR staly rozpornými s těmito přímo použitelnými právními normami mezinárodního práva. Pak je povinností legislativního orgánu uvést v soulad vnitrostátní právní řád ČR se závazky mezinárodními, což bude typicky znamenat zrušení nebo změnu právních norem vnitrostátních.¹⁵⁷ Na rozdíl od prvního ze zmiňovaných případů, tedy legislativní činnosti, zde bude rozpor mezi vnitrostátní normou a mezinárodními závazky již od samotného počátku, kdy je současně povinností ČR právní řád připravit na plnění mezinárodních závazků.

Tato kapitola pojednává o odpovědnosti za legislativní (ne)činnost v souvislosti s mezinárodními závazky, kterými je ČR vázána.

Podstatná část kapitoly pak bude věnována primárnímu a sekundárnímu právu EU, kde má otázka legislativní odpovědnosti členských států v rozhodovací praxi SD EU již svou

¹⁵⁵ Např. nařízení EU.

¹⁵⁶ Např. směrnice EU.

¹⁵⁷ Např. nařízení EU.

bohatou tradicí a z celé práce je právě zde otázka legislativní odpovědnosti nejméně sporná. O to více bude zajímavé zkoumat, zda v případě, že legislativní odpovědnost bude dovozena tak, jak to vyžaduje SD EU vůči členským státům, jaký přístup nejvyšší soudy budou zřejmě mít k aplikovatelnosti nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk na tyto případy. Z předchozí kapitoly bylo patrné, že k samotné otázce aplikovatelnosti nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk na legislativní (ne)činnost se nejvyšší soudy při posuzování legislativní (ne)činnosti vnitrostátní normotvorby vyjadřovat, s ohledem na odmítavé stanovisko k legislativní odpovědnosti samotné, nehodlají, a argumentace vždy skončila na bodu odmítnutí legislativní odpovědnosti jako takové. Jak vyplývá níže, pro účely komunitárního práva byla legislativní odpovědnost SD EU dovozena judikatorně, kdy v takovém případě se nejvyšší soudy musí zabývat i pojmem nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk v souvislosti s legislativní odpovědností v těchto případech. Toto pak může sloužit jako jisté vodítko pro případnou aplikovatelnost nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk pro případy, pokud by *de lege ferenda* legislativní odpovědnost za vnitrostátní legislativní (ne)činnost dle předchozí kapitoly v budoucnu dovozena byla.

Zbývá část kapitoly pak pojednává o jiných mezinárodních závazcích, které neplynou z komunitárního práva. Zde je pojednání v práci o poznání menší, a to s ohledem na tu skutečnost, že pro tyto případy je dovození legislativní odpovědnosti obtížné a pojednání odborné literatury a judikatury nejvyšších soudů zde absentuje zcela. Proto se tato část práce bude zakládat především na mém názoru.

3.2 Komunitární právo

V rámci této podkapitoly nejprve čtenáře uvedu do problematiky legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost porušující komunitární právo a tím navážu na pojednání o legislativní odpovědnosti učiněné v kapitole první. Dále si tuto podkapitulu rozdělím na právo primární a sekundární a s ohledem na členskými státy častější porušování práva sekundárního se více zaměřím právě na tuto oblast komunitárního práva. Po pojednání o legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost porušující komunitární právo se zaměřím na případnou aplikovatelnost nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk i na legislativní (ne)činnost rozpornou s komunitárním právem. Následně se pokusím celou problematiku shrnout v závěrečné části.

3.2.1 Obecné pojednání

ČR v roce 2004 vstoupila do EU, což pro ni znamenalo mimo jiné závazek vnitrostátní regulace odpovědnosti legislativního orgánu za (ne)činnost rozpornou s komunitárním právem. V tuto dobu vstupu ČR do EU již konstantní judikatura SD dovozovala reparační nároky jednotlivcům vůči státu z důvodu legislativních pochybeních zasahujících do komunitárního práva, kdy proces samotného uplatnění ponechávala judikatura na vnitrostátní právní regulaci, kterou explicitně požadovala.

Za legislativní (ne)činnost rozpornou s komunitárním právem pak SD EU považuje nejen situace, kdy není implementována směrnice do vnitrostátního právního řádu členského státu, což je situace zřejmě nejtypičtější, ale i jiné situace rozporu právního řádu členského státu a komunitárním právem, ať už z důvodu rozporu s právem primárním či sekundárním.

SD EU stanovil, že: *„Každý členský stát musí zajistit, aby jednotlivci byla nahrazena škoda, která mu vznikla porušením komunitárního práva, bez ohledu na to, který státní orgán se tohoto porušení dopustil.“*¹⁵⁸ Komunitární právo společně s judikaturou SD EU stanovuje předpoklady odpovědnosti za legislativní (ne)činnost vnitrostátních orgánů vzniklou porušením závazků, těmto legislativním orgánům plynoucích z komunitárního práva. Proces uplatňování je však plně vědomě ponechán na právních rádech jednotlivých členských států, kdy jsou v této souvislosti SD EU pouze zdůrazněny základní předpoklady, kterých se členské státy musí držet.

Tato SD EU vyžadovaná vnitrostátní regulace však k dnešnímu dni nebyla přijata. Je až určitý paradox, že Parlament je nečinný ohledně přijetí právní regulace odpovědnosti legislativních orgánů ČR za legislativní (ne)činnost porušující komunitární právo. Tímto se však ČR dostává do rozporu s požadavky SD EU, kdy snahy Ústavního soudu podpůrně aplikovat OdpŠk nahrazující zmiňovaný legislativní nedostatek, nepovažují za vhodné. V době harmonizace vnitrostátního řádu ČR s komunitárním právem spojené se vstupem ČR do EU, byl tento deficit absence právní regulace v této oblasti zcela opomíjen, což se nezměnilo ani v současnosti.

Tuto legislativní nouzi v oblasti odpovědnosti za legislativní (ne)činnost rozpornou s komunitárním právem měla napravit řada novel. Jako největší snahu lze označit činnost vlády, která se usnesla na termínu 31. 12. 2009, do kterého měla Parlamentu předložit návrh novely OdpŠk. K tomuto však nikdy nedošlo. Novela měla především obohatit stávající zákon o nové pojmy. Jedním z nich pak měl být pojem odpovědnosti státu za škodu způsobenou činností

¹⁵⁸ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 1. června 1999, věc C-302/97, Klaus Konle proti Rakouské republice.

zákonodárné moci, čímž mělo dojít především k nastolení právního rámce pro uplatnění odpovědnosti za porušení komunitárního práva legislativní (ne)činností. Tato novela by v případě schválení založila legislativní odpovědnost státu za škodu způsobenou (ne)činností Parlamentu.¹⁵⁹

Jak je již z první kapitoly zřejmé, SD EU v rozhodnutí *Francovich* založil odpovědnost pro členské státy za pochybení při inkorporaci směrnice do vnitrostátního právního řádu. Pokud prolistujeme veškeré právní dokumenty primárního práva, zjistíme, že se v nich nenachází žádná zmínka o tom, že by jednotlivci měli nárok na náhradu škody vůči členským státům vzniklé legislativní (ne)činností rozpornou s komunitárním právem. Toto ustanovení lze nalézt pouze v souvislosti s odpovědností EU za škodu způsobenou institucemi nebo zaměstnanci EU (ustanovení čl. 340 odst. 2 SFEU). Předmětné ustanovení pak SD EU považuje za projev obecné zásady platné v jednotlivých členských státech, dle které protiprávní jednání nebo opomenutí zakládá povinnost státu k náhradě způsobené škody.¹⁶⁰

Z tohoto důvodu SD EU, právě ve výše uvedeném rozhodnutí *Francovich*, dovodil, že členské státy mají také odpovídat za své legislativní orgány v případě legislativní (ne)činnosti rozporné se závazky těmito členskými státy převzatými primárním právem, s ohledem na to, že toto považuje za obecnou zásadu vlastní všem členským státům EU.

Byť se k tomuto kroku SD EU strhla velká vlna kritiky spočívající především v tom, že k dovození této odpovědnosti není SD EU oprávněn,¹⁶¹ bylo na předmětné rozhodnutí *Francovich* navázáno i v dalších rozhodnutích SD EU a v současné době již i z důvodu konstantní judikatury a akceptace členských států kritické hlasy téměř utichly.¹⁶² SD EU v rozhodnutí dále uzavřel, že: „*Plná účinnost norem Společenství by byla zpochybněna a že ochrana práv, která přiznávají, by byla oslabena, kdyby jednotlivci neměli možnost získat náhradu škody, jsou-li jejich práva narušena porušením práva Společenství ze strany členského státu.*“

¹⁵⁹ NEUBAUER, Jindřich. *Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu*. Právním fórum 2009, roč. 6., č. 12, s. 544 - 546.

¹⁶⁰ Jak již první kapitola napověděla, legislativní odpovědnost členských států je spíš výjimkou pro řídké případy legislativní (ne)činnosti, než zásadou, která by byla společná pro jednotlivé členské státy. Je tedy otázkou, zdali v případě, že SD EU legitimoval založení legislativní odpovědnosti na tomto základu, je tento základ dostatečně pevný.

¹⁶¹ Srov. OSSENBÜHL, Fritz. *Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch*, DVBl. 1993, s. 993.

¹⁶² BIEBER, Roland, EPINEY, Astrid, a kol. *Die Europäische Union*, 2011, 9 vydání, s. 77.

V odpovědnosti členských států za legislativní (ne)činnost porušující komunitární právo lze shledat motivační funkci,¹⁶³ která souvisí s povinností loajality členských států vůči EU.¹⁶⁴ Členské státy jsou tímto motivovány a nepřímou donucovány k „poslušnosti“ vůči komunitárnímu právu pod hrozbou náhrad škod případně jednotlivcům vzniklých. Členské státy jsou takto nuceny řádně a včas uvést v soulad vnitrostátní právní úpravu se závazky plynoucí jim z členství v EU.

Založení legislativní odpovědnosti členských států je pak vystavěno na třech pilířích. Jedná se o princip plného účinku evropského práva, princip ochrany individuálních subjektivních práv a princip loajality vůči EU. Dané závěry pak lze vztahovat jak pro primární, tak sekundární právo, kdy z povahy sekundárního práva, jako provádějícího práva právo primární, bude typičtější zásah právě do práva sekundárního. Jistě však nelze vyloučit, že legislativní (ne)činností dojde k porušení práva primárního.¹⁶⁵

3.2.2 Sekundární právo

Jak již bylo uvedeno v této kapitole výše, nejvíc je legislativní odpovědnost členských států spojována se sekundárním právem. K porušení sekundárního práva legislativní (ne)činností dochází typicky neimplementací směrnice členským státem ve lhůtě k tomu určené.

Ve věci *Francovich* Itálie pochybila při plnění svých závazků, plynoucích jí z komunitárního práva, kdy ve lhůtě neimplementovala směrnicí 80/987/EHS.¹⁶⁶ Tato směrnice měla regulovat vyplacení mezd zaměstnancům v případě, dostane-li se jejich zaměstnavatel do platební neschopnosti. Zaměstnanci, kterým neimplementací předmětné směrnice vznikla škoda, pak požadovali náhradu této škody přímo po Itálii. Vnitrostátní soud rozhodující ve věci pak podal předběžnou otázku, ve které se SD EU otázal, je-li možné, aby se jednotlivec domáhal vůči státu náhrady škody, která mu vznikla neimplementací směrnice, a případně za jakých podmínek.

V návaznosti na toto pak SD EU konstruoval delikt ní odpovědnost Itálie za škodu a uvedl, že: „Zásada, podle které členský stát musí odpovídat za ztrátu a škodu, způsobenou jednotlivcům v důsledku porušení práva ES, za které je stát odpovědný, je inherentní systému

¹⁶³ MAGNUS, Ulrich, In: TICHÝ, Luboš, HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost států za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 81.

¹⁶⁴ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost států za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 24.

¹⁶⁵ Tamtéž.

¹⁶⁶ Směrnice Rady 80/987/EHS ze dne 20. října 1980 o sblížení právních předpisů členských států.

smlouvy.“ SD EU vycházel z úvahy, že pokud by členské státy nebyly motivovány dodržovat komunitární právo, byl by tímto celý systém fungování EU ohrožen a podkopán.

S tímto je spojena i zásada *l'effet utile*.¹⁶⁷ Tato zásada je obsažena v ustanovení čl. 19 SEU a jejím účelem je zabezpečení vymahatelnosti subjektivních práv justičním či administrativním systémem a tím zabezpečit efektivitu uplatnění komunitárního práva členskými státy.¹⁶⁸

Legislativní odpovědnost členských států byla následně v rozhodnutí *British Telecommunications*¹⁶⁹ dovozena i pro případy, kdy členský stát směrnici sice implementoval, to však vadně. Předmětná směrnice v dané věci však byla značně vágní a neurčitá, což vedlo SD EU k závěru, že za vadnou implementaci v případě neurčité a vágní směrnice členské státy být odpovědné nemohou, jelikož se nejedná o *kvalifikované porušení*. Byť v konkrétní věci členskému státu dovozena legislativní odpovědnost nebyla, SD EU poukázal na tu skutečnost, že byla-li by směrnice jasná a určitá, znamenala by vadná implementace legislativní odpovědnost pro členský stát.

Ve věci *Brasserie du Pecheur*¹⁷⁰ pak SD EU dovedl odpovědnost členského státu také v případech, pokud tento ponechá v platnosti vnitrostátní předpis odporující komunitárnímu právu. O to víc lze stejný závěr učinit pro případy, pokud je po implementaci směrnice vydán vnitrostátní právní předpis jiný, který je v rozporu se směrnicí, jak tomu bylo ve věci *Factortame III*.¹⁷¹

Dle SD EU stejně tak není možné, aby vnitrostátní předpis směrnici sice řádně implementoval, pro užití hypotéz prováděných právních norem komunitární právo však stanovil časový odstup od účinnosti zákona. Tak tomu bylo ve věci *Rechberger*,¹⁷² kde rakouský právní předpis implementující směrnici stanovil povinnost pojištění cestovních kanceláří pro případ své insolvence pouze pro zájezdy, které měly započít až čtyři měsíce po vejití právního předpisu v účinnost, aniž by toto směrnice výslovně dovolovala.

¹⁶⁷ Srov. rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13. července 2006, spojené věci C-295/04 až C-298/04, Vincenzo Manfredi proti Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (C-295/04), Antonio Cannito proti Fondiaria Sai SpA (C-296/04) a Nicolò Tricarico (C-297/04) a Pasqualina Murgolo (C-298/04) proti Assitalia SpA.

¹⁶⁸ TICHÝ, Luboš, KOCÍ, Miloš. *EFFET UTILE V PRÁVU EU (KRITICKÁ SKICA)*. Právník 2/2015, ročník: 154, s.164-181.

¹⁶⁹ Rozsudek Evropského soudního dvora EU ze dne 26.3.1996, ve věci C-392/93, R. proti HM Treasury, ex parte British Telecommunications plc.

¹⁷⁰ Rozsudek Evropského soudního dvora EU ze dne 5.3.1996, ve spojených věcech C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další.

¹⁷¹ Tamtéž.

¹⁷² Rozsudek Soudního dvora ze dne 15. června 1999, ve věci C-140/97, Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others proti Republik Österreich.

Výše uvedená judikatura SD EU pak zakládá odpovědnost pro všechny případy porušení komunitárního práva jak legislativní činností, tak i nečinností, tak, jak jsem tyto možné případy porušení rozepisoval v úvodu této kapitoly.

Tyto výše uvedené závěry SD EU se primárně vztahují na implementaci směrnic, jako kategorii zjevně nejrelevantnější pro odpovědnost státu z legislativní (ne)činnosti v souvislosti s porušením komunitárního práva. To z důvodu toho, že směrnice nemají přímou aplikovatelnost na právní vztahy jednotlivců, k čemuž je potřeba součinnosti legislativního orgánu členského státu a možnost legislativních prohrěšků je tu logicky větší.

Podpůrně je nutno tyto závěry dovozovat i pro nařízení, jako přímo použitelný právní předpis komunitárního práva, který se typicky může dostat do kolize s právním řádem vnitrostátním. U nařízení je navíc legislativním orgánům členských států zakázáno, aby materií upravovanou nařízením samostatně regulovaly i prostředky vnitrostátní legislativní činnosti. To s ohledem na přímý účinek nařízení a potencionální rozpor nařízení s vnitrostátním právním řádem.¹⁷³ Jestliže porušení výše uvedeného pravidla vede ke kolizi komunitárního práva a práva vnitrostátního, v důsledku čehož došlo ke vzniku škody, pak stát za tuto škodu v zásadě odpovídá také. To však pouze v případě, nebude-li akceptována aplikační přednost nařízení před vnitrostátní právní úpravou, kdy v těchto případech k aplikaci vnitrostátního právního řádu nedojde.

3.2.3 Primární právo

Pojednání o primárním právu jsem vědomě zařadil až za právo sekundární, byť to systematicky není úplně vhodné. Toto bylo učiněno z toho důvodu, že valná většina rozhodnutí SD EU se vztahuje k právu sekundárnímu a vůči právu primárnímu se pak dovozují závěry obdobné.¹⁷⁴ Bylo tedy vhodné pro lepší pochopení materie nejprve učinit pojednání o právu sekundárním a na toto následně navázat právem primárním.

Mezinárodní smlouvy označované za primární právo mají povahu kterékoliv jiné mezinárodní smlouvy s tím rozdílem, že jimi byly přeneseny určité pravomoci z ČR na EU. Mimo zastřešující zásadu mezinárodního práva *pacta sunt servanda*,¹⁷⁵ příležitou pro všechny mezinárodní smlouvy, dokumenty primárního práva zakotvují i mechanismy, které zaručují

¹⁷³ Rozsudek Soudního dvora ze dne 10. října 1973, ve věci 34-73, Fratelli Variola S.p.A. proti Amministrazione italiana delle Finanze.

¹⁷⁴ Srov. rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 20.2.1978, ve věci C-120/78, Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.

¹⁷⁵ Ustanovení čl. 26 Vídeňské úmluvy o smluvním právu.

dodržování závazků, ke kterým se členské státy v těchto dokumentech primárního práva zavázaly.

Dle ustanovení čl. 260 odst. 1 SFEU platí, že shledá-li SD EU formou rozsudku, že členský stát nesplnil povinnost, která pro něj vyplývá ze primárního práva, je tento stát povinen přijmout opatření, která z tohoto rozsudku SD EU vyplývají. Shledá-li SD EU, že dotyčný členský stát nevyhověl jeho rozsudku, může mu uložit zaplacení paušální částky nebo penále.

Pro oblast primárního práva a ustanovení čl. 260 odst. 1 SFEU je pak stěžejní rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur*¹⁷⁶, ve kterém legislativní činností členského státu bylo zasaženo do ustanovení čl. 36 a čl. 59 SFEU, které zaručují volný pohyb zboží. SD EU se v předmětné věci především zabýval tím, zda vnitrostátním právním řádem došlo k zásahu do práva jednotlivce, které je tzv. „přímo aplikovatelné“.¹⁷⁷¹⁷⁸

Ohledně výkladu o přímé aplikovatelnosti lze odkázat na výklad o *hypotetických normách*, který jsem učinil v kapitole první a je plně použitelný i pro případy zde. *Hypotetické normy* jsou s ohledem na definici, kterou jsem v kapitole první učinil, přímo aplikovatelné vždy, a to z toho důvodu, že jednotlivcům přiznávají konkrétní práva přímo, nezprostředkovaně. Nezbytným předpokladem pro uplatnění náhrady škody pramenící z legislativní (ne)činnosti rozporné s primárním právem je pak to, aby ustanovení primárního práva zakotvené v mezinárodní smlouvě stanovilo přímo použitelné právo jednotlivci.

V předmětné věci vnitrostátní právní řád Německa neumožňoval dovoz alkoholického nápoje s označením “bier“ (pozn. autora: pivo) v případě, že tento nápoj obsahoval přísady, které dle německého právního řádu znemožňovaly užití předmětného označení pro daný nápoj, byť právní řád země původu toto označení v těchto případech umožňoval. Tímto došlo dle SD EU k porušení svobody pohybu zboží dle ustanovení čl. 36 a 59 SFEU a zásahu do přímo aplikovatelného práva dovozce zboží, čímž byla založena odpovědnost členského státu za porušení komunitárního práva. SD EU pak odkazuje i na rozhodnutí *Cassis de Dijon*,¹⁷⁹ které je založeno na podobném skutkovém stavu a požívá obdobnou argumentaci.

¹⁷⁶ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další*.

¹⁷⁷ Tato přímá použitelnost mezinárodních smluv se také obecně nazývá tzv. “*self-executing treaties*“.

¹⁷⁸ k vymezení pojmu např. MLSNA, Petr. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky*. Komentář. Praha: Wolters Kluwer, 2015, s. 109.

¹⁷⁹ Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 20.2.1978, ve věci C-120/78, *Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein*.

V rozhodnutí *Brasserie du Pêcheur* SD EU zdůraznil, že povaha primárního práva typicky nezakládá přímo použitelná práva jednotlivcům, což je předpokladem ke vzniku škody.¹⁸⁰ Odpovědnost za vzniklou škodu legislativní (ne)činností rozpornou s primárním právem bude spíše tedy výjimkou než pravidlem, byť je také i pro tyto případy, za splnění jednotlivých podmínek, dovozována.

3.2.4 Porušení komunitárního práva legislativní (ne)činností jako nesprávný úřední postup dle OdpŠk

Výše uvedený výklad v této podkapitole jsem si dovolil uvést pro lepší pochopení legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost členských států, způsobující zásah do komunitárního práva.

Nyní se pokusím analyzovat, zda lze legislativní (ne)činnost rozpornou s komunitárním právem považovat za nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk.

Dovolím si zopakovat výklad učiněný v úvodu této kapitoly a znovu poukážu na přístup SD EU, který již blíže rozvádím, dle kterého je uplatnění nároku na náhradu škody vzniklé legislativní (ne)činností způsobující rozpor s komunitárním právem otázkou vnitrostátní právní úpravy. „*Je na státu, aby v rámci vnitrostátní právní úpravy odpovědnosti nahradil následky způsobené škody. Při neexistenci právní úpravy Společenství přísluší totiž vnitrostátnímu právnímu řádu každého členského státu, aby určil příslušné soudy a upravil procesní podmínky soudních řízení určených k zajištění plné ochrany práv, která procesním subjektům vyplývají z práva Společenství.*“¹⁸¹

Současně SD EU zdůraznil dva stěžejní principy, které nemohou být aplikací vnitrostátní právní úpravy zasaženy. Jedná se o principy efektivity a ekvivalence, které znamenají, že podmínky uplatnění náhrady škody a její výše nesmí být omezeny ve větší míře, než jak je tomu u podobných nároků vyplývajících z vnitrostátního práva (princip ekvivalence)¹⁸² a vnitrostátní právní normy nesmí nepřiměřeně uplatnění nároku ztěžovat, nebo dokonce znemožňovat (princip efektivity).¹⁸³

¹⁸⁰ Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5. března 1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, *Brasserie du Pêcheur SA* proti *Bundesrepublik Deutschland* a *The Queen* proti *Secretary of State for Transport*, ex parte: *Factortame Ltd* a další.

¹⁸¹ *Francovich*.

¹⁸² Rozsudek Evropského soudního dvora EU ze dne 26.1.2010, ve věci C-118/08, *Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL* proti Španělsku.

¹⁸³ Rozsudek Evropského soudního dvora EU ze dne 25.11.2008, ve věci C-445/06, *Danske Slagterier* proti Německu.

Posouzení odůvodněnosti je pak již otázkou soudu vnitrostátního, který je vázán mantinely stanovenými judikaturou SD EU. Není vyloučena ani možnost vnitrostátních soudů obrátit se na SD EU s předběžnou otázkou na výklad komunitárního práva.

Další výklad se zaměří na rozhodovací praxi soudů ČR při uplatňování škody způsobené legislativní (ne)činností při porušení komunitárního práva tak, jak předpokládá SD EU. Stejně tak bude rozebráno, zda porušení komunitárního práva legislativní (ne)činností lze považovat za nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk.

Ve prospěch závěru považovat legislativní (ne)činnost způsobující porušení komunitárního práva za nesprávný úřední postup se vyslovil Vojtek,¹⁸⁴ který se přiklání k širšímu výkladu pojmu nesprávného úředního postupu v případě legislativní odpovědnosti vzniklé porušením komunitárního práva, což je dle něj „*přijatelný, právně relativně čistý výklad pojmu úředního postupu, navazujícího na judikaturu dovolacího soudu.*“ Tímto se pak Vojtek zjevně snaží dostat judikatuře SD EU a nastolit právní rámec pro uplatnění škody vzniklé legislativní (ne)činností rozpornou s komunitárním právem.

Nejvyšší soud však již o dva roky dříve v rozsudku ze dne 24. února 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, projevil názor zcela opačný. Uvedl, že: „*Případy odpovědnosti státu za porušení norem komunitárního [unijního] práva jsou postaveny na jiném skutkovém i právním základě než případy vzniku odpovědnosti státu za majetkovou újmu jednotlivce podle zákona č. 82/1998 Sb. Odpovědnost státu za porušení komunitárního [unijního] práva není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.*“

Je zřejmé, že v situaci, kdy současný právní řád nereflektuje SD EU dovozenou odpovědnost státu za porušení komunitárního práva, nelze na základě tohoto zamítnout nárok a odmítnout z tohoto důvodu spravedlnost (tzv. *denegatio iustitiae*), s odkazem na nedostatek vnitrostátních norem regulujících uplatnění náhrady škody vzniklé tímto porušením komunitárního práva.

Toto by popřelo závěry SD EU ve výše uvedené judikatuře učiněné. Tohoto si je vědom i Ústavní soud,¹⁸⁵ který konstatoval, že: „*Za této situace, kdy je Česká republika demokratickým právním státem, dodržujícím závazky, které pro něj vyplývají z mezinárodního práva (srov. čl. 1 odst. 2 Ústavy České republiky), nemůže na plnění závazků plynoucích z mezinárodního (tzn. i evropského) práva rezignovat jen proto, že na národní úrovni výslovná právní úprava*

¹⁸⁴ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 162.

¹⁸⁵ Nález Ústavního soudu ze dne 9.2.2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.

umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje. Z tohoto důvodu nemůže jít stěžovatelce k tíži, že v rámci řízení před obecnými soudy smísila oba systémy odpovědnosti, tzn. odpovědnost za škodu způsobenou porušením evropského práva použila toliko na podporu své argumentace, že vyhlášení výsledku dohodovacího řízení je nesprávným úředním postupem podle § 13 zákona č. 82/1998 Sb. Je totiž povinností obecných soudů, zejména pak soudu Nejvyššího, aby vykládal zákon o odpovědnosti státu a konstruoval jeho vztah k systému odpovědnosti v rámci práva Evropské unie. Při tomto výkladu však nemůže postupovat svévolně, přičemž svévolným postupem bude i absence řádného vysvětlení, jak a proč zvolené řešení konvenuje účelu unijní právní normy.“

V předmětné věci se stěžovatel domáhal náhrady škody za neimplementaci směrnice s odkazem na ustanovení § 13 OdpŠk. Toto stěžovatel podložil argumentací, že se ČR dopustila nesprávného úředního postupu tím, že do svého právního řádu nepřevzala závazky plynoucí z neimplementované směrnice. Ústavní soud byl vystaven otázce, jakým právním předpisem se bude uplatnění náhrady škody řídit v případě, kdy předmětná právní regulace není explicitně stanovena a zároveň je nutno učinit zadost judikatuře SD EU. Byť se Ústavní soud přiklonil k subsidiární aplikovatelnosti OdpŠk, současně stanovil, že nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 předmětného zákona a podpůrné užití OdpŠk, jsou dvě zcela odlišné věci a nelze je zaměňovat. Následně pak Ústavní soud striktně odmítl užití nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk na daný případ s odkazem na legislativní (ne)činnost bez vlivu komunitárního práva, která také není úředním postupem.¹⁸⁶

Pokud by Ústavní soud zastal názor opačný a stanovil, že legislativní (ne)činnost porušující komunitární právo spadá pod pojem nesprávného úředního postupu, zcela jistě by se dostal do názorového rozporu se svou předchozí rozhodovací praxí, kde, jak již bylo v předchozí kapitole uvedeno, zcela kategoricky odmítá považovat za nesprávný úřední postup legislativní (ne)činnost jak Parlamentu, tak i jiných legislativních orgánů.

Obdobný názor zastává i Nejvyšší soud, který v usnesení ze dne 30.3.2010, sp. zn. 25 Cdo 1715/2008, učinil závěr obdobný. Konkrétně stanovil, že: „*Odpovědnost státu za porušení unijního práva (nejčastěji jako důsledek vadně či nevhodně implementované směrnice do národního právního řádu) není totožná s odpovědností státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb.*“

¹⁸⁶ Srov. stanovisko.

3.2.5 Závěr

Lze tedy uzavřít, že v případě, kdy neexistuje úprava regulující odpovědnost státu plynoucí z legislativní (ne)činnosti porušující komunitární právo, nelze zanevřít na náhradu škody touto legislativní (ne)činností vzniklou, s odkazem na absenci vnitrostátního právního předpisu regulujícího uplatnění nároku takto vzniklé škody. V případě, kdy bude zasaženo do komunitárního práva způsobem v předchozí větě uvedeným, aplikují se, v souladu s principem přednosti, nejprve pravidla vyvozená SD EU. V rámci vnitrostátní úpravy se tak podpůrně užije OdpŠk, s výhradou přednostní aplikovatelnosti komunitárního práva.

OdpŠk je na místě aplikovat jednak na případy, kdy to připouští komunitární právo a dále také na případy, které nejsou komunitárním právem přímo řešeny. Nikdy však není možné, aby vnitrostátní podmínky uplatnění náhrady škody a její výše byly přísnější, než jak je tomu u podobných nároků vyplývajících z vnitrostátního práva nebo aby vnitrostátní úprava nepřiměřeně uplatnění nároku ztěžovala nebo znemožňovala. Tímto jsou pak stanoveny předpoklady pro podpůrnou aplikovatelnost OdpŠk plynoucí přímo z komunitárního práva. Podpůrnou aplikovatelností OdpŠk však není myšleno užití ustanovení § 13 tohoto zákona regulující nesprávný úřední postup, což Ústavní soud explicitně vyloučil s odkazem na povahu legislativní (ne)činnosti tak, jak je tato (ne)činnost vykládána i pro účely legislativní (ne)činnosti neovlivněnou komunitárním právem. Lze tedy uzavřít, že legislativní (ne)činnost zasahující do komunitárního práva za nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk považovat nelze.

3.3 (Jiné) mezinárodní závazky

Nyní se pokusím zaměřit na mezinárodní závazky mimo oblast komunitárního práva. S ohledem na užší materii tuto podkapitolu rozdělím na obecné pojednání a závěr.

3.3.1 Obecné pojednání

U komunitárního práva byla legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost dovozena SD EU. U těchto (jiných) mezinárodních závazků žádný takový autoritativní orgán typicky nepůsobí a je tedy zjevně nutné, aby se k předmětné odpovědnosti za legislativní (ne)činnost stát mezinárodní smlouvou zavázal. V opačném případě nejvyšší soudy zřejmě dovedí stejný závěr, jako činí pro legislativní (ne)činnost v případech vnitrostátní normotvorby neovlivněné mezinárodními závazky.

Za situace, že se ČR mezinárodní smlouvou zaváže ve svém vnitrostátním právním řádu regulovat určitou problematiku dle konsenzu smluvních stran, a tomuto mezinárodnímu závazku neučiní zadost, otázka legislativní odpovědnosti za legislativní nečinnost se vlastně nabízí úplně stejně, jako je tomu v případě vztahu vnitrostátních právních norem, kdy hierarchicky nadřazená norma vyžaduje provedení normou podřazenou. Toto pak dovozují u mezinárodních smluv vládních a resortních vždy, u mezinárodních smluv prezidentských pouze v případě, že jednotlivá ustanovení nesoucí práva jednotlivců nejsou přímo použitelná a vyžadují provedení vnitrostátním právním řádem. Tento přístup lze legitimovat především dvěma argumenty, které níže rozvádím.

Prvním argumentem pak je ustanovení čl. 1 odst. 2 Ústavy, dle kterého: „*Česká republika dodržuje závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva.*“ Jsem si sice vědom toho, že na základě této právní normy nelze založit přímou aplikovatelnost veškerých mezinárodních závazků, tuto normu však lze považovat za pokyn legislativních orgánů k řádné legislativní (ne)činnosti v souladu s mezinárodními závazky.¹⁸⁷ Toto se pak projevuje mimo jiné i v tom, že zákon č. 90/1995 Sb.,¹⁸⁸ ve svém ustanovení § 86 odst. 3 mimo jiné vyžaduje, aby důvodová zpráva také „*zhodnotila soulad návrhu zákona s mezinárodními smlouvami podle čl. 10 Ústavy*“. Mikule¹⁸⁹ pak dovozuje, že legislativní (ne)činnost spočívající v nerespektování mezinárodních závazků, kterými je ČR vázána, pak znamená rozpor s Ústavou. Tato situace však nemůže nastat u přímo vykonatelných prezidentských smluv, které vyžadují mimo jiné i souhlas Parlamentu k ratifikaci, kdy do té doby ČR tyto mezinárodní smlouvy nezavazují, a tedy neudělují pokyny legislativním orgánům k případné legislativní (ne)činnosti. Pokud budou naplněny všechny předpoklady ustanovení čl. 10 Ústavy, stávají se prezidentské mezinárodní smlouvy součástí právního řádu. Pokud zároveň normy mezinárodního závazku stanoví přímo použitelná práva pro jednotlivce, mohou se jich tito dovolat bez dalšího, a problém legislativní nečinnosti tak nastat nemůže. V ostatních případech se vyžaduje provedení mezinárodního závazku do vnitrostátního právního řádu formou legislativní činnosti.

Druhým argumentem, který je svou povahou spíše podpůrný, je zásada legitimního očekávání adresátů mezinárodních závazků. Tento argument značně vychází z argumentu předchozího. O tomto argumentu jsem obecně pojednával již v první kapitole, kde jsem stanovil, že adresáti *hypotetických norem* mohou legitimně předpokládat, že legislativní orgán

¹⁸⁷ Sněmovní tisk 884/0, s. 11.

¹⁸⁸ Jednací řád Poslanecké sněmovny.

¹⁸⁹ MIKULE, Vladimír, SUCHÁNEK, Radovan. Čl. 1 [Základní principy]. In: SLÁDEČEK, Vladimír, MIKULE, Vladimír, a kol. *Ústava České republiky. 2. vydání*. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 17.

dostojí veškerým svým závazkům ve prospěch řádné legislativní (ne)činnosti, kdy zde legitimní očekávání vzniká mezinárodním závazkem, kterým se ČR zavázala k nastolení určitého právního řádu.

Z výše uvedeného je, s odkazem na *stanovisko*, však zřejmé, že ani zde nejvyšší soudy nebudou jakékoliv argumentaci ohledně legislativní odpovědnosti nakloněny a z tohoto důvodu případná aplikovatelnost pojmu nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk pro tyto případy bude opět zcela opomenuta.

Úvodem této podkapitoly jsem však i vzpomínal situace, kdy legislativní odpovědnost smluvním stranám plyne přímo z mezinárodního závazku. Na tomto místě si dovoluji odkázat na ustanovení čl. 41 Úmluvy, pojednávající o spravedlivém zadostiučinění, dle kterého: „*Jestliže Soud zjistí, že došlo k porušení Úmluvy nebo Protokolů k ní, a jestliže vnitrostátní právo dotčené Vysoké smluvní strany umožňuje pouze částečnou nápravu, přiznává Soud v případě potřeby poškozené straně spravedlivé zadostiučinění.*“ ESLP má právě v těchto případech možnost jednotlivcům přiznat nárok na náhradu škody vůči státu.¹⁹⁰

V rozsudku velkého senátu ESLP ze dne 22. 6. 2004, č. 31443/96, velký senát konstatoval porušení práva na pokojné užívání majetku stěžovatele,¹⁹¹ k čemuž mělo dojít tím, že stěžovatel obdržel pouhých dvě procenta jemu nárokované škody, a to z důvodu nedostatků v právním řádu Polska. Předmětem řízení byl problém odškodnění za majetek, který po 2. světové válce, v důsledku změny polských hranic, zůstal za hranicemi tohoto státu, čímž byli dosavadní vlastníci *de facto* vyvlastněni. Zatímco většina z reparovaných osob (dle předmětného rozsudku cca 1 240 000) byla odškodněna bezprostředně po válce, zbylá část reparovaných osob se následně dočkala pouze nepatrného, nebo vůbec žádného odškodnění, kdy mezi těmito osobami byl i stěžovatel.

V souvislosti s tímto velkým senát uvedli i to, že: „*Toto porušení odhaluje určitý systémový problém (pozn. autora: právního řádu), který se potenciálně dotýká velkého počtu osob, a konstatoval, že v rámci obecných opatření k nápravě tohoto stavu by měl polský stát přijmout takové legislativní a jiné kroky, kterými by byla naplněna vlastnická práva všech osob v podobném postavení jako stěžovatel.*“ V tomto rozsudku pak nepřímou dovedl možnost přiznání nároku na náhradu škody jednotlivcům vniklé legislativní (ne)činností.

¹⁹⁰ FENYVES, Attila, KARNER, Ernst a kol., *Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights*. De Gruyter, 2011, s. 38.

¹⁹¹ Dle ustanovení čl. 1 dodatkového protokolu k Úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod.

Ostatně lze odkázat i na výše rozebíraný rozsudek velkého senátu ESLP ze dne 19.6.2006, ve věci *Hutten-Czapska v. Polsko*, kde byla náhrada škody ESLP přiznána z důvodu omezeného nakládání s vlastnickým právem v souvislosti s výší nájmu regulovaného zákonem.

S ohledem na povahu přímé aplikovatelnosti rozhodnutí ESLP je zřejmě v těchto případech nadbytečná polemika o aplikovatelnosti pojmu nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk.

3.3.2 Závěr

Je nutno si uvědomit, že výše stanovený model pravidel regulujících legislativní (ne)činnost, mezi které řadím pro účely této podkapitoly i mezinárodní závazky, je čistě můj koncept vytvořený pro účely určování “vadné“ legislativní (ne)činnosti. Nejvyšší soudy budou s největší pravděpodobností i pro tyto případy dovozovat legislativní neodpovědnost. Pokud se tedy nálada nejvyšších soudů v této oblasti nezmění a nebude dovozena legislativní odpovědnost alespoň pro nejzávažnější případy “vadné“ legislativní (ne)činnosti, jen těžko lze dovozovat legislativní odpovědnost vznikající legislativní (ne)činností porušující mezinárodní závazky. Spravedlivé zadostiučinění přiznávané ESLP dle ustanovení čl. 41 Úmluvy, pak ani nelze shledávat za světlou výjimku, protože pravomoc rozhodovat o případné náhradě škody a její výše je svěřena ESLP a nejvyšší soudy o ní nerozhodují.

4 Právní regulace odpovědnosti z legislativní (ne)činnosti *de lege ferenda*

Tato kapitola si klade za cíl především nastínit možné přístupy právního řádu ČR k legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost *de lege ferenda*, čemuž je věnován v této kapitole veškerý prostor. S tímto nepodmíněně souvisí i výklad o tom, zdali je vhodné, v případě, kdy bude legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost dovozena, na tyto případy aplikovat právní úpravu nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk, či zda je vhodnější nastolit právní rámec zcela odlišný a ponechat dosavadní výklad pojmu nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk nejvyšších soudů neměnný.

V této kapitole navazuji na pojednání učiněná v předchozích kapitolách, které považuji za výchozí bod, s kterým zde pracuji pro účely nastínění možných řešení této oblasti právní regulace *de lege ferenda*. Z těchto důvodů je pro pochopení této kapitoly dobrá znalost předchozích kapitol, bez kterých se čtenář v této kapitole může ztráct. Jistě však bude v této kapitole vhodné před nastíněním právní úpravy *de lege ferenda* alespoň obecně shrnout dosavadní zjištění učiněná k problematice v práci výše, což bude zřejmě pro čtenáře nejžádanějším úvodem do jednotlivých úvah o právní regulaci *de lege ferenda*.

Kapitola pak řeší dva samostatné dílčí problémy, kterými je legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost jako taková a případná aplikovatelnost nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 zákona č. 82/1998 Sb., v případě judikaturního dovození legislativní odpovědnosti bez změny současného právního řádu v této oblasti.

4.1 Legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost *de lege ferenda*

V předchozích kapitolách jsem poukazoval na tu skutečnost, že nejvyšší soudy doposud striktně odmítají ze současného právního řádu ČR dovodit odpovědnost legislativních orgánů za jejich legislativní (ne)činnost. Toto z důvodů, které jsem předestřel výše. Především pak lze odkázat na *stanovisko*. Nejvyšší soudy v této souvislosti uvádí jednotlivé argumenty, proč pro právní řád ČR legislativní odpovědnost dovodit nelze, především pak s odkazem na absenci právní regulace této oblasti. Nyní se pokusím čtenáři nastínit možný vývoj této právní oblasti a v závěru se pak pokusím najít řešení, které bude dle mého názoru nejvíce vhodné.

Prvně se pokusím nastínit možné přístupy bez zásahu do současného právního řádu ČR (ne)regulující předmětnou problematiku. Na toto navážu pojednáním o možných změnách právního řádu, které jsou dle dosavadních zjištění v této oblasti vhodné, nikoliv však nezbytné.

Jako první přístup *de lege ferenda*, bez současného zásahu do právního řádu ČR, pak lze považovat setrvání nejvyšších soudů na svém názoru o legislativní neodpovědnosti. Tento názor nejvyšších soudů považuji za krajní řešení, avšak v dlouhodobém měřítku neudržitelné. Především pak z toho důvodu, že legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost již bývá dlouho dovozována za porušení komunitárního práva, kdy legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost začíná být v jednotlivých právních řádech dovozována i pro nejzávažnější pochybení legislativní (ne)činnosti mimo porušení práva komunitárního. Zdrženlivý přístup právního řádu ČR k legislativní odpovědnosti však není v rámci evropského měřítka ojedinělý.

V Německu je legislativní odpovědnost za zákonodárství zapovězena s odůvodněním, že parlament nemá vůči jednotlivcům žádné úřední povinnosti v oblasti legislativy.¹⁹² V tomto argumentu pak lze shledávat značné spojitosti s argumentem politické odpovědnosti, který užil Ústavní soud ve *stanovisku*. Současně však není vyloučena legislativní odpovědnost za podzákonnou normotvorbu.¹⁹³

Obdobný přístup jako Německo pak zastává i Rakousko, kde považují podzákonnou normotvorbu jako akt aplikace práva, za který stát odpovídá. Tímto je pak legislativní odpovědnost dovozena také pro podzákonnou normotvorbu.¹⁹⁴ U normotvorby zákonné a ústavní je přístup totožný jako v právním řádu Německa.

Ve Francii je legislativní odpovědnost dovozována jen v souvislosti se základním právem rovného přístupu vůči jednotlivcům a zákazem diskriminace.¹⁹⁵ V ostatním je legislativní odpovědnost vyloučena i pro podzákonnou normotvorbu.

Velká Británie pak legislativní odpovědnost spojuje s legislativními orgány podzákonné normotvorby při zneužití jejich pravomoci. Parlament je pak z legislativní odpovědnosti explicitně vyloučen.¹⁹⁶

U některých ostatních států Evropy pak lze odkázat na první kapitulu práce, kde je již jistý komparativní popis k tomuto tématu také učiněn.

Z těchto důvodů považuji současný přístup nejvyšších soudů o absolutní legislativní neodpovědnosti za neudržitelný a je otázkou času, kdy dojde ke změně právních názorů nejvyšších soudů, které dovedí alespoň částečnou míru legislativní odpovědnosti za legislativní

¹⁹² UERPAMNN, Robert. *Das öffentliche Interesse*, 1999, s. 105.

¹⁹³ HAJTE, Armin. *Odpovědnost státu v Německu pod vlivem evropského práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 24.

¹⁹⁴ K tomuto viz. níže.

¹⁹⁵ VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C.H. Beck, 2017, xv, 2017, s. 174.

¹⁹⁶ Tamtéž, s. 175.

(ne)činnost ze současné právní úpravy, nebo předmětná regulace bude přijata explicitní ústavní či zákonnou úpravou Parlamentem. Z výše uvedeného pak plyne, že evropské země mají tendenci postupně legislativní odpovědnost spojovat alespoň s provádějící normotvorbou. Byť si toto Nejvyšší soud¹⁹⁷ neuvědomuje, k tomuto dochází zřejmě z důvodu, že u normotvorby orgánů moci výkonné je značně potlačena politická odpovědnost, která bývá často uváděna na prvním místě při argumentaci v neprospěch zavedení legislativní odpovědnosti.

Druhým možným přístupem *de lege ferenda*, bez současného zásahu do právního řádu ČR, pak je zkusit dovést legislativní odpovědnost ze OdpŠk. Vojtek¹⁹⁸ poukazuje na tu skutečnost, že v situaci, kdy je odpovědnost státu upravována zvláštním zákonem, kterým je OdpŠk, těžko si lze představit právní argumentaci, která by zcela ignorovala předmětný zákon a nepokusila se formulovat dopad tohoto předpisu na daný problém. Z tohoto pak dovozují, že Vojtek je toho názoru, že je minimálně žádoucí se zamyslet nad aplikovatelnosti OdpŠk pro případné dovození legislativní odpovědnosti do budoucna.

OdpŠk odpovědnost státu pak spojuje s nezákonným rozhodnutím dle ustanovení § 7 nebo, již v této práci často zmiňovaným, nesprávným úředním postupem dle ustanovení § 13.

Aplikace nezákonného rozhodnutí dle ustanovení § 7 pak v sobě zahrnuje dva předpoklady. Musí jít o rozhodnutí, tj. o akt aplikace práva, kdy státní orgán použije obecné pravidlo právní normy na posuzovaný případ a rozhodne tak o právech a povinnostech individuálních subjektů, a současně musí jít o rozhodnutí nezákonné, kdy tuto nezákonnost není oprávněn posoudit si sám soud rozhodující o náhradě škody, ale je třeba, aby toto rozhodnutí bylo pro svou nezákonnost změněno nebo zrušeno.¹⁹⁹ Z tohoto je pak patrné, že případné dovození legislativní odpovědnosti s odkazem na nezákonné rozhodnutí by bylo značně nepřiléhavé. Legislativní činnost má za úkol regulovat právní vztahy mezi neurčitým počtem adresátů, což je v přímém rozporu s rozhodnutím, které reguluje právní postavení určeným subjektům. V případě rozhodnutí se pak jedná o aplikaci normy právního řádu v souvislosti s regulací práv a povinností konkrétního subjektu, což je neslučitelné s povahou normativní činnosti. Ani dosavadní rozhodovací praxe doposud nemusela čelit uplatnění nároku na náhradu škody z legislativní (ne)činnosti s argumentací o nezákonném rozhodnutí dle ustanovení § 7 předmětného zákona, a z tohoto důvodu dovozují, že tato otázka není v praxi sporná.

Jiná situace pak však nastává, pokud je nárok na náhradu škody uplatněn jako nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13, což už je situace, ke které v rámci současného právního řádu

¹⁹⁷ Rozsudek nejvyššího soudu ze dne 15.6.2019, sp. zn. 30 Cdo 5027/2014.

¹⁹⁸ Tamtéž, s. 159.

¹⁹⁹ Nález Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 157/16.

ČR dochází. Jak plyne z předchozích kapitol, nejvyšší soudy legislativní (ne)činnost za nesprávný úřední postup nepovažují. Je tedy vhodné se zamyslet, zda je případně na místě pomýšlet o extenzivním přístupu k předmětnému pojmu a tím legislativní (ne)činnost považovat za (nesprávný) úřední postup. K tomuto se pak v souvislosti s legislativní odpovědností za legislativní (ne)činnost přiklonil Vojtek.²⁰⁰

Byť by tento přístup jistě vyřešil spoustu problémů v předmětné právní oblasti, ani toto nepovažuji za vhodné řešení. Ze současné aplikovatelnosti OdpŠk plyne, že odpovědnost za nesprávný úřední postup vzniká při splnění jednotlivých podmínek v případě, nelze-li se náhrady škody domáhat na základě nezákonného rozhodnutí, které se vyjadřuje k meritu věci, a je tedy subsidiárním řešením. Nesprávného úředního postupu se lze tedy dovolat v případě, že úřední postup, který směřuje k vydání mocenského aktu, ať už rozhodnutí nebo normativního předpisu, nebyl učiněn v souladu s právním rámcem upravujícím tento postup. Je nutno však doplnit, že nesprávný úřední postup automaticky nepředurčuje vadnost obsahu mocenského aktu. Z tohoto pak plyne, že aplikovatelnost nesprávného úředního postupu přichází v úvahu pouze tehdy, pokud byl vadný samotný proces předcházející vydání mocenského aktu, kdy samotný obsah mocenského aktu bude relevantní jen tehdy, je-li bezprostředně ovlivněn nesprávným úředním postupem. V ostatních případech se bude jednat vždy o nezákonné rozhodnutí dle ustanovení § 7. Opačný závěr by znamenal dovození případné legislativní odpovědnosti pro případy, kdy by byl vadný proces přijímání normativních předpisů, nikoliv samotný obsah normativních předpisů jako takových, což je předmětem legislativní odpovědnosti. Z tohoto názoru pak vychází již výše citovaný nálezn Ústavního soudu ze dne 22.9.1998, sp. zn. I. ÚS 245/98, který dovedil odpovědnost státu za škodu vzniklou při publikaci zákona na základě nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk, kde byla škoda zapříčiněna nedostatky při procesu publikace zákona, nikoliv obsahem zákona jako takového.

Jak jsem již v první kapitole nastínil, způsobila pro vznik škody je taková normativní (ne)činnost, která porušuje pravidla vztahující se k legislativnímu procesu, která slouží pro účely regulace obsahu právních předpisů, a nikoliv regulace procesu jejich přijímání. Vždy je potřeba zjišťovat obsah hypotetické normy, z čehož lze případně dovést vadnost současného obsahu právního rámce, a nikoliv vadnost postupu přijímání normativních předpisů. Z těchto důvodů jsem toho názoru, že ze současného znění OdpŠk legislativní odpovědnost dovést

²⁰⁰ TICHÝ, Luboš; HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, s. 162.

nelze, protože nesprávný úřední postup dle ustanovení § 13 OdpŠk nedopadá na situace legislativní (ne)činnosti.

Nelze však opomenout ani tu skutečnost, že již současná rozhodovací praxe nejvyšších soudů zná legislativní odpovědnost dovozenou přímo z norem ústavního právního předpisu, což lze považovat za další možný přístup *de lege ferenda* dovozený ze současného právního řádu ČR.

Tak tomu bylo učiněno ve *stanovisku*, kde Ústavní soud shledal stát legislativně odpovědným za protiústavní nečinnost Parlamentu, který protiústavním omezením práva dle ustanovení čl. 11 odst. 4 Listiny způsobil vznik škody.²⁰¹ Ústavní soud pak stěžovateli přiznal “*kompensaci za protiústavní omezení vlastnického práva*“, což dle mého není nic jiného než náhrada škody za legislativní (ne)činnost, kdy se Ústavní soud snaží, zřejmě pod tíhou precedenčních důsledků, předmětnou “*kompensaci*“ za “*náhradu škody vzniklou legislativní (ne)činností*“ nenazývat.

Náhradu škody regulovanou v právním řádu ČR na zákonné úrovni, pak já osobně považuji za provedení ustanovení čl. 11 Listiny, které chrání majetek jednotlivce, do jehož vlastnictví je vznikem škody zasaženo. Zastávám názor, že pokud legislativní orgán jedná v rozporu s ustanovení čl. 2 odst. 3 Ústavy a ustanovení čl. 2 odst. 2 Listiny tím, že nerespektuje pravidla vztahující se k legislativnímu procesu, v důsledku čehož vznikne jednotlivcům škoda, lze, s ohledem na absenci explicitní zákonné úpravy, nárok za legislativní (ne)činnost dovodit z ustanovení čl. 11 Listiny přímo.

S tímto souvisí případně další možnost přístupu *de lege ferenda* plynoucího ze současného právního řádu ČR, kterým je dovození legislativní odpovědnosti na základě ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny. V první kapitole jsem pojednával o problému, který je často řešen a ani doposud o něm nepanuje shoda, spočívajícím v tom, zda lze ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny považovat za přímo použitelnou právní normu, které by se mohli adresáti dovolávat při neexistenci prováděcí zákonné úpravy, či zda je tato zákonná úprava s odkazem na ustanovení čl. 36 odst. 4 Listiny nezbytná. Já považuji názor o nutnosti provedení základního práva zakotveného v ustanovení čl. 36. odst. 3 Listiny za překonaný a považuji předmětné ustanovení za přímo použitelnou normu, která explicitně připouští možnost zákonné regulace a s tím spojeného omezení tohoto základního práva v odst. 4 stejného čl. Listiny.²⁰²

²⁰¹ Ke *stanovisku* viz. výše.

²⁰² Na tuto možnost poukazuje i VOJTEK, Petr, In: VOJTEK, Petr, BIČÁK, Vít, *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci* : komentář. 4. vydání. Praha : C.H. Beck, 2017, xv, 2017, s. 159 - 160.

K tomuto názoru se přiklonil i Ústavní soud ve *stanovisku*, byť si toho dle mého Ústavní soud sám není plně vědom. Pokud dovedl náhradu škody státu na základě ustanovení čl. 11 Listiny, popřel tím privilegované postavení OdpŠk, jako jediného právního předpisu, na základě kterého je možno domáhat se náhrady škody po státu. Explicitně se k tomuto Ústavní soud pak vyjádřil v nálezu ze dne 14.12.2011, sp. zn. Pl. ÚS 35/09, kdy stanovil, že: „Právní základ nároku jednotlivce na náhradu škody v případě trestního stíhání, které je skončeno zproštěním obžaloby, je třeba hledat nejen v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, ale v obecné rovině především v čl. 1 odst. 1 Ústavy České republiky, tedy v principech materiálního právního státu.“, čímž byla popřena výhradnost OdpŠk pro uplatňování nároků na náhradu škody vůči státu, který tak výsostní postavení nepožívá. Stejný názor zastává i Pospíšil.²⁰³

Pro doplnění je však vhodné dodat, že i doposud existují názory, dle kterých ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny není přímo aplikovatelnou právní normou. Tento názor pak prezentují Kolba a Šuláková ve své odborné publikaci s názvem *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*.²⁰⁴ Tito pak v předmětné publikaci považují za nutné, aby byla textace ustanovení čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny změněna, popřípadě aby došlo k novelizaci OdpŠk, či přijetí zákona nového. Tímto pak podmiňují dovození legislativní odpovědnosti pro právní řád ČR.

V této souvislosti se lze poohlédnout do právního řádu Rakouska a poukázat na již zmiňované ustanovení čl. 137 Federálního ústavního zákona, jakožto přímo použitelné ústavní normy zaručující možnost uplatnění náhrady škody z důvodu legislativních pochybení způsobující rozpor s komunitárním právem. Rozhodovací praxe nejvyšších soudů Rakouska pak považuje předmětné ustanovení čl. za přímo použitelnou právní normu.²⁰⁵

Problém však může být v samotném textu ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, který spojuje náhradu škody s nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem, což činí situaci obdobnou té, která byla řešena v souvislosti s OdpŠk, kdy jsem názoru, že není důvod vykládat pojem nesprávný úřední postup a nezákonné rozhodnutí jinak.

²⁰³ POSPÍŠIL, Ivo. In: Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod* : komentář. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012, s. 755.

²⁰⁴ KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, s. 31 – 32.

²⁰⁵ POTACS, Michal. *Změna v rakouském právu odpovědnosti státu pod vlivem evropského práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 21.

Pojednání o případném dovození legislativní odpovědnosti ze současného právního řádu ČR, lze tedy uzavřít s tvrzením, že za současného znění OdpŠk legislativní odpovědnost dovést nelze, a to ani na základě argumentace o nesprávném úředním postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk, jehož úprava je na legislativní (ne)činnost nepřiléhavá.²⁰⁶ Toto však nebrání tomu, aby byla legislativní odpovědnost dovozena přímo na základě ústavních norem, kdy výše uvedený zákon nepoživá monopol na regulaci náhrady škod za státem, popřípadě jiným nositelem veřejné moci. Jistě však bude nezbytné, aby nejvyšší soudy ve své rozhodovací praxi zaujaly názor obdobný jako činím já a legislativní odpovědnost dovedly čistě na základě základních práv jednotlivců zaručených Listinou bez existence prováděcí zákonné úpravy.

Je však zřejmé, že v současné době nejvyšší soudy, s ohledem na absenci explicitní právní regulace, nejsou nuceny dovést legislativní odpovědnost výše uvedeným způsobem, kdy s ohledem na argumentaci, která odůvodňuje tento přístup, názor nejvyšších soudů považují spíše za politický, než právní, kdy se nejvyšší soudy bojí důsledků, které by legislativní odpovědnost přinesla.

Tímto se dostávám do zřejmě čistšího způsobu dovození legislativní odpovědnosti *de lege ferenda*, kterým je zakotvení legislativní odpovědnosti do právního řádu ČR. Z výše uvedeného se nabízí možnost explicitního zakotvení legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost formou právních předpisů do právního řádu ČR, čímž by byly nejvyšší soudy nuceny svůj názor o legislativní (ne)odpovědnosti přehodnotit. Zde mohu plně odkázat na navrhované možnosti Kolby a Šulákové, kteří navrhují změnu textace ustanovení čl. 36 odst. 3 a 4 Listiny. Současně se nebráním ani možnosti regulace legislativní odpovědnosti na úrovni ústavních předpisů v samotném ustanovení tak, jak to má zakotvena Ústava Rakouska v ustanovení čl. 23, kde je tato legislativní odpovědnost vztažena pro legislativní činnost podzákonou.²⁰⁷ Možným řešením bezesporu je i přijetí zákona upravujícího legislativní odpovědnost nebo novelizovat současný OdpŠk.

4.2 Závěr

Já osobně se přikláním k novelizaci současného OdpŠk, což bude zřejmě, s odkazem na obecnou úpravu činěnou pro náhradu škody, z jiných důvodů v mnoha ohledech nejvhodnější variantou, která poskytne jednotlivcům vyšší standard, než který je zaručen ustanovením čl. 36 odst. 3 Listiny, vztahujícím se k nesprávnému úřednímu postupu a nezákonnému

²⁰⁶ Viz. náleží Ústavního soudu ze dne 9.2.2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.

²⁰⁷ KLECATSKY, Hans Richard. *Notwendige Entwicklungen des österr. Amtshaftungsrechts*, JBI 1981, s. 114.

rozhodnutí. Tímto by pak byla zakotvena v právním řádě nejen odpovědnost státu za protizákonné rozhodnutí dle ustanovení § 7 OdpŠk a nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 téhož zákona, ale i odpovědnost za legislativní (ne)činnost. V případě pochybení v rámci procesu přijímání právního předpisu by se i nadále užilo ustanovení § 13 OdpŠk o nesprávném úředním postupu.

Jak již z předchozích kapitol plyne, jedná se o odpovědnost, která musí být omezována jen pro nejzávažnější případy. Z těchto důvodů by bylo vhodné omezit legislativní odpovědnost pouze na případy, kdy budou naplněny předpoklady, které uvádím v kapitole první. Jako korektiv uplatnění legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost na nejzávažnější případy, pak považuji *kvalifikovanost porušení*, kde nastiňuji současně i jednotlivé předpoklady k zohlednění při posuzování porušení za *kvalifikované*. Současně bude nezbytné, aby ke škodě došlo tím, že legislativní (ne)činností nebyla adresátům poskytnuta *hypotetická norma*, a to jak v případě legislativní činnosti, tak nečinnosti, čímž došlo k porušení pravidel vztahujících se k legislativnímu procesu, které definuji v první kapitole. Zakotvením výše uvedených předpokladů legislativní odpovědnosti by pak byla založena legislativní odpovědnost státu za činnost legislativních orgánů, kdy ve zbylém by bylo možno užít současné znění OdpŠk a případnou podpůrnou aplikovatelnost OZ.

Závěr

Cílem této práce bylo čtenáři předestřít současný právní stav regulace legislativní odpovědnosti v ČR, s čímž souvisí i pojem nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk, na základě kterého je náhrada škody vzniklá legislativními pochybeními typicky uplatňována. Toto zřejmě z důvodu absence explicitní právní regulace této oblasti práva. K naplnění tohoto cíle bylo nezbytné analyzovat současný právní rámec a na něj navazující rozhodovací praxi nejvyšších soudů. Vyčerpávající pojednání o této problematice bylo pak nezbytné učinit i pro účely stanovení případného vývoje v této oblasti *de lege ferenda*.

Ze závěrů v práci výše učiněných je pak zřejmé, že v současné době žádné ustanovení právního předpisu v právním řádu ČR nepracuje s pojmem legislativní odpovědnost. Tímto jsem se však nenechal ve svém výzkumu odradit a hledal jsem i jiné možnosti, které by umožňovaly dovození legislativní odpovědnost pro právní řád ČR, abych mohl řádně odpovědět na výzkumnou otázku, *zda-li lze legislativní odpovědnost dovodit ze současného právního řádu ČR*. K tomuto bylo potřeba mimo jiné učinit hlubších úvah, jednak k samotnému OdpŠk, a samostatně pak i k ustanovení § 13 tohoto zákona, které bývá často užito právě pro uplatnění náhrady škody vzniklé pochybením legislativních orgánů legislativní (ne)činností. Dále pak bylo nutné analyzovat i jiné právní předpisy právního řádu ČR, které by případně umožňovaly dovození této odpovědnosti.

OdpŠk pracuje s pojmem nezákonného rozhodnutí dle ustanovení § 7 a dále pojmem nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13. Ani jeden pojem však svým smyslem a účelem nevyhovuje pro dovození legislativní odpovědnosti.

Rozhodnutí je akt individuální povahy směřující vůči konkrétním adresátům a nesprávný úřední postup pak především dopadá na situace, kdy jsou porušena pravidla regulující samotný proces směřující ke vzniku mocenského aktu, typicky rozhodnutí. Nelze však opomíjet ani normativní akty, které jsou pro tuto práci mnohem relevantnější. V oblasti tvorby legislativy Ústavní soud správně považuje za nesprávný úřední postup situace, kdy ke škodě jednotlivce došlo tím, že byl zákon publikován ve znění, které nebylo schváleno. Tímto pak jednoznačně poukázal na tu skutečnost, že proces přijímání a vyhlášení zákonů je úřední proces, který může být dle ustanovení § 13 OdpŠk považován za nesprávný.

Pokud však ke škodě došlo již samotným zněním právního předpisu, který byl, v souladu s vůlí legislativního orgánů řádně publikován, či právní předpis vydán nebyl v případě, kdy lze dovodit, že k tomuto, dle pravidel regulující legislativní proces výše

uvedených, dojit mělo, aplikace nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk je vyloučena. Tento závěr v předchozí větě učiněný je zároveň i odpověď na výzkumnou otázkou, kterou jsem se tázal, zdali *lze legislativní (ne)činnost považovat za (nesprávný) úřední postup*, kdy odpovídám, že nikoliv. Nejvyšší soudy se k této problematice mnohdy odmítají vyjadřovat, kdy toto považují, s ohledem na legislativní neodpovědnost legislativních orgánů, za otázku nadbytečnou. Já jsem však považoval tuto výzkumnou otázku za důležitou i z toho pohledu, že tato oblast právního řádu zaznamenává tendence postupného vývoje a nelze vyloučit, že Nejvyšší soud do budoucna svůj názor o legislativní odpovědnosti nepřehodnotí, kdy toto považují dle kapitoly čtvrté za přirozený vývoj. Z tohoto důvodu jsem toho názoru, že je jen otázkou času, kdy do právního řádu ČR bude legislativní odpovědnost zakotvena, nebo bude tato legislativní odpovědnost dovozena nejvyššími soudy, s čímž pak může vzniknout otázka, má-li se tato odpovědnost řídit úpravou nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk.

Pro úplně zodpovězení této výzkumné otázky uvádím, že legislativní (ne)činnost já nepovažuji za nesprávný úřední postup z toho důvodu, že nesprávného úředního postupu se lze dovolat pouze v případě, že úřední postup, který směřuje k určitému výsledku v podobě vydání normativního předpisu, nebyl učiněn v souladu s právními pravidly upravující tento postup. Z tohoto pak plyne, že aplikovatelnost nesprávného úředního postupu dle ustanovení § 13 OdpŠk přichází v úvahu pouze tehdy, pokud byl vadný samotný proces předcházející vydání mocenského aktu, kdy samotný obsah normativního předpisu bude relevantní jen tehdy, je-li bezprostředně ovlivněn nesprávným úředním postupem, jak tomu bylo v nálezu Ústavního soudu ze dne 22.9.1998, sp. zn. I. ÚS 245/98. Je nutno však doplnit, že nesprávný úřední postup automaticky nepředurčuje vadnost obsahu normativního předpisu, kdy tento může být obsahově, v souladu s teorií *hypotetických norem*, kterou uvádím v první kapitole práce, správný. Lze tedy uzavřít, že legislativní (ne)činnost, která nenastolí takový právní stav, který je v souladu s *hypotetickou normou*, nelze považovat za nesprávný úřední postup.

Při zkoumání, zdali lze legislativní odpovědnost dovodit ze současného právního řádu ČR, bylo nejprve potřeba odpovědět na několik výzkumných otázek, což činím především v první kapitole práce.

S ohledem na skutečnost, že OdpŠk je provedení základního práva předvídaného v ustanovení čl. 36 odst. 3 Listiny, bylo nejprve nutno ověřit, zdali je možné uplatnění náhrady škody pouze na základě tohoto zákona, či zdali tento zákon nepoživá v právním řádu výhradní postavení. Toto mě dovedlo až k tomu závěru, že právo na náhradu škody lze dovodit přímo z ustanovení čl. 11 Listiny zakotvující právo na majetek, bez ohledu na ustanovení čl. 36 odst.

3 Listiny, a na něj navazující OdpŠk, kdy právní předpisy regulující náhradu škody považují za prováděcí předpisy tohoto základního práva dle ustanovení čl. 11 Listiny.

V případě absence explicitní ústavní a zákonné úpravy legislativní odpovědnosti považují ustanovení čl. 11 Listiny za dostatečný podklad pro dovození legislativní odpovědnosti, kdy toto základní právo není ani podmíněno prováděcí úpravou zákonnou. Z těchto důvodů jsem na výzkumnou otázku, která zněla *lze-li legislativní odpovědnost dovodit ze současného právního řádu ČR* odpověděl kladně. To však ne na základě vyvození této odpovědnosti z ustanovení § 13 OdpŠk, jako nesprávného úředního postupu, na základě kterého svůj nárok žalobci často dovozují, jak uvádím výše, ale přímo z ustanovení čl. 11 Listiny zaručující právo na majetek. Pro úplnost však nelze opomenout při tomto výkladu ani situaci, kdy je legislativní (ne)činností zasaženo do komunitárního práva EU, kde je legislativní odpovědnost dovozena přímo SD EU, a tedy jakákoliv polemika o dovození této odpovědnosti z jednotlivých ustanovení právního řádu ČR, je nadbytečná. Absenci právní regulace v oblasti legislativní odpovědnosti pak Ústavní soud v nálezu ze dne 9.2.2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10, vyřešil pro tyto případy porušení komunitárního práva podpůrnou aplikovatelností OdpŠk.

Další výzkumná otázka je propletená s celou prací a promítá se do každé kapitoly. Než odpovím, *jaký je současný přístup nejvyšších soudů k legislativní odpovědnosti*, dovolím si projevit jistou míru zklamání nad přístupem, který nejvyšší soudy v této oblasti předvádí. Toto zklamání však nepramení z toho, že jsem výše dovodil, že legislativní odpovědnost z právního řádu ČR dovodit lze, což nejvyšší soudy odmítají, nýbrž z jednotlivých odůvodnění, které pro tento přístup nejvyšší soudy mají.

Nejvyšší soudy permanentně odkazují na *stanovisko*, kde Ústavní soud nastínil argumenty, proč legislativní odpovědnost nemá v právním řádu ČR svůj prostor. Byť tyto nejvyšší soudy z argumentace ve *stanovisku* Ústavním soudem učiněné, založené především na politické odpovědnosti a strachu z omezení autonomie normativního orgánů, ve svých rozhodnutích vždy bez dalšího vycházejí a považují tento zamítavý názor k otázce legislativní odpovědnosti již jako nezpochybnitelné dogma, na jednotlivých příkladech legislativní (ne)činnosti jsem ukázal, že předmětná argumentace nestojí na tak pevných základech, jak by se mohlo zdát a v mnoha případech má značné trhliny. To pak především v normotvorbě podzákonné, pro kterou je argumentace ze *stanoviska* téměř automaticky přebírána také. Jistě by bylo vhodné apelovat na nejvyšší soudy a žádat je o erudovanější posouzení důvodů, proč legislativní odpovědnost z právního řádu ČR dovodit nelze, kdy současná argumentace mě nepřesvědčuje.

Především není pravdou, že legislativní proces je právním řádem neregulován, kdy je zřejmé, že právní řád je založen na hodnotách, kterých se musí držet i legislativní orgány. Opačný závěr by znamenal zhroucení legislativního systému ČR, který je založen především na souladu norem nižší právní síly s normami právní síly vyšší. V případě porušení pravidel regulující legislativní proces, které uvádím výše, lze dovést nejen politickou odpovědnost, kterou zmiňuje Ústavní soud, ale i odpovědnost právní, která je právě předmětem bádání této práce.

Stejně tak nepovažuji argument omezení autonomie normativních orgánů za dostatečný pro to, aby byla legislativním orgánům poskytnuta taková volnost v legislativní (ne)činnosti, která by neospravedlnitelně způsobovala škodu jednotlivcům, bez její následné kompenzace. Autonomie legislativních orgánů zde bude omezena nepatrným způsobem, bez nutných negativních důsledků pro legislativní činnost samotnou, což považuji za mnohem ospravedlnitelnější postup, než odebrat adresátům možnost domoci se náhrady škody vzniklé neomezeným uvážením legislativního orgánu při jeho legislativní (ne)činnosti. Mechanismy zrušení právního předpisu v současném právním řádu ČR zakotvené, nejsou způsobilé nahradit škodu jednotlivcům vzniklou.

A konečně třetí argument, který je v této souvislosti ve *stanovisku* vzpomínán poukazuje na tu skutečnost, že pro odpovědnost státu je nezbytné, aby ke vzniku škody došlo aplikací práva. Tento argument považuji za nejméně příléhavý ze všech tří, kdy není ve *stanovisku* ani řádně odůvodněn. Při komparaci jednotlivých právních řádů států Evropy je zřejmá tendence dovozovat legislativní odpovědnost pro podzákonnou normotvorbu, kdy v této souvislosti se začíná zpochybňovat důvodnost tohoto třetího argumentu. Zkoumá se, do jaké míry lze podzákonný předpis považovat za aplikaci práva zakotveného v zákonné právní úpravě, kterou tento podzákonný právní předpis provádí.

Jsem toho názoru, že pokud si stát nebo jiný nositel veřejné moci přisvojí jakoukoliv pravomoc v oblasti veřejné moci, měl by také za řádný výkon odpovídat. V souvislosti s jednotlivými, výše uvedenými argumenty, se nabízela otázka, jedná-li se o argumentaci obecně akceptovatelnou i v jiných evropských zemích a zdali, popřípadě jak, je legislativní odpovědnost regulována tam. Tímto jsem se pak snažil odpovědět na otázku, jestli *se vymyká přístup právního řádu ČR v otázce legislativní odpovědnosti jiným evropským zemím*.

K tomuto jsem zjistil, že přístup evropských zemí lze charakterizovat jako zdrženlivý. Byť lze spatřovat jistý progres v této oblasti, zdaleka žádná z výše uváděných zemí doposud nezastává názor, který se snažím prezentovat v této práci já. Když už je legislativní odpovědnost dovozena, jedná se o legislativní odpovědnost za legislativní (ne)činnost v podzákonné

normotvorbě. Při porovnání argumentů jednotlivých evropských států, odůvodňujících tento zdrženlivý přístup, lze uzavřít, že tyto argumenty jsou svou povahou založeny na představách, které však nejsou aktuální a na danou problematiku přiléhavé, a i z tohoto důvodu lze sledovat určitou tendenci pro zavedení legislativní odpovědnosti, což se dle mého názoru jeví jako přirozený vývoj v této oblasti práva. Jen stěží lze pak shledávat argumentaci ekonomické zátěže pro veřejný rozpočet, která je zjevně hlavním důvodem pro legislativní neodpovědnost, jako legitimní. Moderní závazkové deliktní právo je založeno na náhradě škody v případě přičitatelnosti škůdci, bez ohledu na skutečnost, jak solventní tento škůdce je a jaké důsledky by pro něj případná povinnost kompenzace škody poškozenému znamenala. Ohledně legitimacy ostatních argumentů lze také značně pochybovat. Zavedením “racionalizované“ odpovědnosti za legislativní (ne)činnost, lze jistě sledovat i určitou míru motivace pro jednotlivé aktéry účinkující na legislativním procesu a samotnému legislativnímu procesu může být ku prospěchu.

Veškeré pojednání v práci výše uvedené, mi pak bylo dostatečným podkladem k tomu, abych se mohl řádně vyjádřit k poslední, doposud nezodpověděné výzkumné otázce, a to *jaký vývoj lze predikovat v oblasti legislativní odpovědnosti v rámci právního řádu ČR.*

Odpověď na tuto výzkumnou otázku jsem již předestřel v předchozích odstavcích závěru této práce, kdy jsem toho názoru, že současný stav v této oblasti práva je neudržitelný. V kapitole *de lege ferenda* se snažím poukázat na tu skutečnost, že není pravdou, že by legislativní odpovědnost ze současného právního řádu neplynula. Za situace, kdy nedojde ke změně právního řádu ČR v této oblasti bude nezbytné, aby nejvyšší soudy ČR přehodnotily svůj názor na legislativní (ne)odpovědnost a v případě splnění předpokladů, které uvádím výše, legislativní odpovědnost dovedly přímo při užití ustanovení čl. 11 Listiny. Znovu opakuji, že argumentace učiněná ve *stanovisku* je k legislativní (ne)činnosti nepřiléhavá a minimálně pro mě značně nepřesvědčivá. Jistě však zřejmě nejúčelnější variantou bude zakotvení legislativní odpovědnosti přímo do právního řádu ČR formou ústavní nebo legislativní činnosti.

Pokud mám zhodnotit současné postavení legislativní odpovědnosti v právním řádu ČR, jsem toho názoru, že není problémem nedostatek explicitní ústavní nebo zákonné úpravy, nýbrž hlavní nedostatek spatřuji v rozhodování nejvyšších soudů ČR, kdy považuji výše uváděná rozhodnutí v oblasti legislativní odpovědnosti více za politická nežli právní.

V této práci jsem v kapitole čtvrté nastínil několik přístupů, kterými by bylo možné legislativní odpovědnost řádně regulovat. Jsem si vědom toho, že legislativní odpovědnost může při nevhodné právní regulaci způsobit značné škody, jsem však toho názoru, že předpoklady, které výše uvádím jsou způsobilé zajistit uplatňování legislativní odpovědnosti

jen na nejzávažnější případy, u kterých by odmítnutí náhrady škody ze strany státu a jiných nositelů veřejné moci, znamenalo značné příkoří pro poškozené v rozporu se spravedlností.

Zdroje

Česká monografie:

- BOBEK, Michal a kol. *Vnitrostátní aplikace práva Evropské unie*. Praha: C. H. Beck, 2011, 640 s.
- BREJCHA, Aleš. *Odpovědnost v soukromém a veřejném právu: obecná část*. 1. vydání. Praha: CODEX Bohemia, 2000, 417 s.
- FIALA, Josef, ADÁMKOVÁ Kateřina a kol. *Občanské právo hmotné*. 3., opravené a doplněné vydání. Brno: Masarykova univerzita, Doplněk, 2002, 433 s.
- HÖLLANDER, Pavel, *Ústavněprávní argumentace, ohlédnutí po deseti letech Ústavního soud*. 1. vydání. Praha: Linde, 2003, 103 s.
- KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, 424 s.
- KLÍMA, Karel. *Teorie veřejné moci (vládnutí)*. 2. přepracované a doplněné vydání, Praha : ASPI, a. s., 2006, 424 s.
- KOLBA, Jan, ŠULÁKOVÁ, Martina. *Nemajetková újma způsobená protiprávním výkonem veřejné moci*. Praha: Leges, 2014, 208 s.
- MELZER, Filip. *Metodologie nalézání práva: úvod do právní argumentace*. 2. vyd. V Praze: C.H. Beck, 2011, 296 s.
- PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vydání. Brno: Doplněk, 2012, 428 s.
- SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, 241 s.
- SLÁDEČEK, Vladimír. *Obecné správní právo*. 4., aktualizované vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2019, 512 s.

Cizojazyčná monografie:

- BERKA, Walter. *Lehbruch Verfassungsrecht*. Wien 2006, 635 s.
- BYDLINSKI, Franz., *Grundzüge der juristischen Methodenlehre*. 3. vydání. Wien : UTB, 2018, 151 s.
- DANWITZ, von Thomas, *Zur Grundlegung einer Theorie der subjektiv- öffentlichen Gemeinschaftsrechte*, DÖV 1996, 481 s.

- FENYVES, Attila, KARNER, Ernst a kol., Tort Law in the Jurisprudence of the European Court of Human Rights. De Gruyter, 2011, 932 s.
- FETZER, Rhona, Die Haftung des Staates für legislatives Unrecht, Berlin 1994, 2003, 246 s.
- KLECATSKY, Hans Richard. Notwendige Entwicklungen des österr. Amtshaftungsrechts, JBI 1981, 113 s.
- KOZIOL, Helmut, *Österreichisches Haftpflichtrecht I²*, 3. überarbeitete und erweiterte Auflage, Jan Sramek Verlag KG, 2018, 1047 s.
- LEWINSKI, von Kai. Öffentliche Insolvenz und Staatsbankrott, Tübingen 2011, 611 s.
- OSSENBÜHL, Fritz. Der gemeinschaftsrechtliche Staatshaftungsanspruch, DVBl. 1993, 993 s.
- UERPAMNN, Robert. Das öffentliche Interesse, 1999, 351 s.

České komentáře:

- BEZOUŠKA, Petr. § 2910 [Porušení zákona]. In: HULMÁK, Milan a kol. *Občanský zákoník VI. Závazkové právo. Zvláštní část (§ 2055–3014)*. 1. vydání. Praha: C. H. Beck, 2014, 2080 s.
- MELZER, Filip, TÉGL, Petr a kol. *Občanský zákoník: velký komentář. Svazek IX, § 2894 – 3081*. 1. vydání. Praha: Leges 2018, 1728 s.
- MLSNA, Petr. In: Rychetský, P. a kol. *Ústava České republiky. Zákon o bezpečnosti České republiky. Komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2015, 1224 s.
- POSPÍŠIL, Ivo. In: Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod : komentář*. Praha : Wolters Kluwer ČR. 2012, 931 s.
- ŠTVÁNEK, František, SIMON, Pavel a kol. *Zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem: komentář*. 2. vydání. Praha: Wolters Kluwer, 2020, 412 s.

Cizojazyčné komentáře:

- BIEBER, Roland, EPINEY, Astrid, a kol. Die Europäische Union, 2011, 9. vydání, 720 s.
- GELLEMANN, Martin, In: STREINZ, Rudolf, EU/EGV, Kommentar, 2007, 2873 s.
- GILDORF, Max, In: von Greoben, Kommentar zu EG-Vertrag, 4. vydání, Nomos 1998, 783 s.

Články v odborném časopise:

- HAJTE, Armin. *Odpovědnost státu v Německu pod vlivem evropského práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 24.
- HÖLLANDER, Pavel. *Hlavní doktríny Ústavního soudu České republiky*. Časopis pro právní vědu a praxi, Brno: Masarykova univerzita v Brně, Ročník VIII, číslo 4, 22 s.
- HRÁDEK, Jiří. *Vztah mezi právní ochranou dle primárního práva a národní úpravou odpovědnosti státu za porušení komunitárního práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 31.
- KOPECKÝ, Martin. *Odpovědnost za škodu způsobenou profesní komorou při výkonu veřejné moci*. Jurisprudence. Ročník 2017, číslo 4/2017, s. 32.
- KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha – Beroun: Univerzita Karlova, Časopis pro právní vědu a praxi, ročník XV, číslo 4 s. 18.
- POTACS, Michal. *Změna v rakouském právu odpovědnosti státu pod vlivem evropského práva*. Jurisprudence. Ročník XX, číslo 5/11, s. 20.
- POUPEROVÁ, Olga. „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*. 2014, roč. 47, číslo 4, s. 210.
- NEUBAUER, Jindřich. *Vnitrostátní realizace komunitární zásady odpovědnosti zákonodárce za škodu*. *Právním fórum* 2009, roč. 6., č. 12, s. 544 - 546.
- SVOBODA, Tomáš. *K povaze „krizových opatření“, odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část)*. *Právní rozhledy*, 2021, č. 10, s. 348-357.
- SVOBODA, Tomáš, SMUTNÁ, Veronika. *K odpovědnosti za újmu způsobenou podzákonnou normotvorbou*. *PRÁVNÍK* 10/2016, s. 915.
- TICHÝ, Luboš, KOCÍ, Miloš. *EFFET UTILE V PRÁVU EU (KRITICKÁ SKICA)*. *Právník* 2/2015, ročník: 154, s. 164-181

Příspěvek ve sborníku:

- TICHÝ, Luboš, HRÁDEK Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní činnost*. Praha: Centrum právní komparatistiky Právnické fakulty Univerzity Karlovy v Praze, 2012, 192 s.
-

Vnitrostátní právní předpisy a související dokumenty:

- Státní základní zákon č. 145/1867 ř. z.

- Zákon č. 112/1872 ř. z.
- Ústavní zákon č. 121/1920 Sb.
- Zákon č. 141/1950 Sb.
- Zákon č. 99/1963 Sb.
- Zákon č. 40/1964 Sb.
- Zákon č. 58/1969 Sb.
- Zákon č. 526/1990 Sb.
- Zákon č. 87/1991
- Zákon č. 267/1992 Sb.
- Ústavní zákon č. 1/1993 Sb.
- Usnesení č. 2/1993 Sb.
- Zákon č. 182/1993 Sb.
- Zákon č. 107/1995 Sb.
- Zákon č. 48/1997 Sb.
- Zákon č. 82/1998 Sb.
- Zákon č. 309/1999 Sb.
- Zákon č. 128/2000 Sb.
- Zákon č. 129/2000 Sb.
- Zákon č. 258/2000 Sb.
- Zákon č. 131/2002 Sb.
- Zákon č. 160/2006 Sb.
- Zákon č. 500/2006 Sb.
- Zákon č. 89/2012 Sb.
- Zákon č. 234/2014 Sb.

Mezinárodní a cizozemské právní předpisy a související dokumenty:

- Smlouva o fungování Evropské unie.
- Vídeňská úmluva o smluvním právu.
- Úmluva o ochraně lidských práv a základních svobod.
- Spolkový ústavní zákon Rakouska č. 1/1930 BGBl.
- Směrnice Rady 80/987/EHS.

Rozhodnutí vnitrostátních soudů a jiných státních orgánů:

- Nález Ústavního soudu ze dne 19.1.1994, sp. zn. Pl. ÚS 5/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21. 12. 1993, sp. zn. Pl. ÚS 19/93.
- Nález Ústavního soudu ze dne 12. 10. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 4/94.
- Nález Ústavního soudu ze dne 29. 5. 1997, sp. zn. III. ÚS 31/97.
- Nález Ústavní soud ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 16/99.
- Usnesení Ústavní soud ze dne ze dne 8. 12. 1999 sp. zn. I. ÚS 422/99.
- Nález Ústavního soudu ze dne 21.6.2000, sp. zn. Pl. ÚS 3/2000.
- Nález Ústavního soudu ze dne 10.1.2006, sp. zn. III. ÚS 124/03.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28.2.2006, sp. zn. Pl. ÚS 20/05.
- Nález Ústavního soudu ze dne 11.12.2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06.
- Nález Ústavního soudu ze dne 8.7.2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08.
- Stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9.2.2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.
- Nález Ústavního soudu ze dne 28. 2.2017, sp. zn. IV. ÚS 3638/15.
- Nález Ústavního soudu ze dne 27.6.2017, sp. zn. Pl. ÚS 21/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9. 8. 2016 sp. zn. III. ÚS 157/16.
- Nález Ústavního soudu ze dne 9.11.2021, sp. zn. IV. ÚS 2687/21.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 18.8.2005, sp. zn. 25 Cdo 1158/2004.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31.7.2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26.9.2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 22.4.2008, sp. zn. 25 Cdo 215/2006.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.5.2011, sp. zn. 31 Cdo 3916/2008.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13.7.2011, sp. zn. 25 Cdo 1210/2009.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 5.10.2010, sp. zn. 30 Cdo 4761/2009.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 20. 8. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2927/2010.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.6.2012, sp. zn. 30 Cdo 3731/2011.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2547/2013.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27.10.2015, sp. zn. 25 Cdo 3444/2013.
- Rozsudek nejvyššího soudu ze dne 15.6.2019, sp. zn. 30 Cdo 5027/2014.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 16. 11. 2015, sp. zn. 30 Cdo 1711/2015.

- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 8.8.2017, sp. zn. 30 Cdo 3292/2015.
- Rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 11.9.2018, sp. zn. 30 Cdo 3079/2016.
- Usnesení Nejvyššího soudu ze dne 26.1.2021, sp. zn. 26 Cdo 3568/2020.
- Rozsudku Vrchního soudu v Praze ze dne 22. 12. 1995, sp. zn. 7 A 83/94.
- Rozsudek Městského soudu v Praze ze 7. 11.2003, sp. zn. 51 Co 304/2003.

Rozhodnutí mezinárodních orgánů a cizozemských soudů:

- Court de Cassation/Hof van Cassatie ze dne 10.4.2010 ve věci F.09.0042.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24.10.1962, 25/62, Plaumann & Co. proti Komisi Evropského hospodářského společenství.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 2.12.1971, C-5/71, Aktien-Zuckerfabrik Schöppenstedt proti Radě Evropského hospodářského společenství.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 10.10.1973, ve věci 34-73, Fratelli Variola S.p.A. proti Amministrazione italiana delle Finanze.
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 20.2.1978, ve věci C-120/78, Rewe-Zentral AG proti Bundesmonopolverwaltung für Branntwein.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 19.11.1991, spojené věci C-6/90, C-9/90, Andrea Francovich a Danila Bonifaci a další proti Italské republice.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 5.3.1996, spojené věci C-46/93 a C-48/93, Brasserie du Pêcheur SA proti Bundesrepublik Deutschland a The Queen proti Secretary of State for Transport, ex parte: Factortame Ltd a další nebo rozsudek Soudního dvora EU ze dne 25. května 1978, spojené věci 83 a 94/76, 4, 15 a 40/77, Bayerische HNL Vermehrungsbetriebe GmbH & Co. KG a ostatní proti Komisi Evropského hospodářského společenství.
- Rozsudek Evropského soudního dvora EU ze dne 26.3.1996, ve věci C-392/93, R. proti HM Treasury, ex parte British Telecommunications plc.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 23.5.1996, ve věci C-5/94, The Queen v Ministry of Agriculture, Fisheries and Food, ex parte: Hedley Lomas (Ireland) Ltd.
- Rozsudek Evropského soudního dvora ze dne 1.6.1999, věc C-302/97, Klaus Konle proti Rakouské republice.
- Rozsudek Soudního dvora ze dne 15.6.1999, ve věci C-140/97, Walter Rechberger, Renate Greindl, Hermann Hofmeister and Others proti Republik Österreich.

- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 4.7.2000, věc C-424/97, Haim v. Kassenzahnärztliche Vereinigung Nordrhein.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 28. 10.2004, ve věci C-164/01 van den Bergh v. Rada a Komise.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 13.7. 2006, spojené věci C-295/04 až C-298/04, Vincenzo Manfredi proti Lloyd Adriatico Assicurazioni SpA (C-295/04), Antonio Cannito proti Fondiaria Sai SpA (C-296/04) a Nicolò Tricarico (C-297/04) a Pasqualina Murgolo (C-298/04) proti Assitalia SpA.
- Rozsudek Evropského soudního dvora EU ze dne 25.11.2008, ve věci C-445/06, Danske Slagterier proti Německu.
- Rozsudek Soudního dvora EU ze dne 24.3.2009, ve věci C-445/06, Danske Slagterier proti Bundesrepublik Deutschland.
- Rozsudek Evropského soudního dvora EU ze dne 26.1.2010, ve věci C-118/08, Transportes Urbanos y Servicios Generales SAL proti Španělsku.
- Rozsudek Evropského soudu pro lidská práva ze dne 19.6.2006, ve věci Hutten-Czapska v. Polsko.

Jiné zdroje:

- Sněmovní tisk 884/0, s. 11.
- Sněmovní tisk 1117/0, s. 10.

Shrnutí

Rigorózní práce zkoumá problematiku legislativní odpovědnosti za legislativní (ne)činnost v rámci právního řádu ČR.

Cílem práce je především pojednat o legislativní odpovědnosti za jednotlivé formy legislativní (ne)činnosti v rámci ČR a poukázat na současnou rozhodovací praxi nevyšších soudů. Práce si klade za cíl i nastínit přístup k legislativní odpovědnosti v rámci jiných států napříč Evropou, snaží se z jednotlivých přístupů činit závěry pro účely pojednání o vnitrostátní úpravě v právním řádu ČR.

Podstatná část práce se vztahuje i k problematice legislativní odpovědnosti za porušení práva EU.

Práce pojednává i o možných přístupech v oblasti legislativní odpovědnosti v ČR *de lege ferenda*, kde se snaží nastínit i jednotlivé předpoklady pro náhradu škody v souvislosti s legislativní odpovědností.

Rigorózní práce vychází z právního stavu ke dni 15.8.2022.

Abstract

The rigorous thesis examines the issue of legislative responsibility for legislative (in)activity within the framework of the legal system of the Czech Republic.

The aim of the thesis is primarily to discuss legislative responsibility for individual forms of legislative (in)activity within the Czech Republic and to point out the current decision-making practice of the highest courts. The work also aims to outline the approach to legislative responsibility within other states across Europe and tries to draw conclusions from individual approaches for the purposes of discussing the national regulation in the legal system of the Czech Republic.

A substantial part of the work also relates to the issue of legislative responsibility for violations of EU law.

The work also discusses possible approaches in the field of legislative responsibility in the Czech Republic *de lege ferenda*, where it tries to outline individual prerequisites for compensation for damages in connection with legislative responsibility.

The rigorous thesis is based on the current legislation as of 15th of August 2022.

Klíčová slova

správní právo, právní odpovědnost, náhrada škody, právní stát, škůdce, legislativní odpovědnost, legislativní proces, legislativní činnost, právo Evropské unie, Evropská unie, odpovědnost členského státu, směrnice, nařízení, nesprávná implementace

Keywords

administrative law, responsibility, damages, legal state, pest, legislative responsibility, the legislative process, legislative activity, European Union law, European Union, the responsibility of the Member State, guideline, regulation incorrect implementation