



Zvláštní druhy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci II – odpovědnost za normativní akty (24. 3. 2023)

PrF:NV307K Odpovědnost za škodu ve veřejné správě
Mgr. Tomáš Svoboda, Ph.D.



Osnova prezentace

- 1) *Odpovědnost za omezení osobní svobody*
- 2) *Odpovědnost za škodu způsobenou protiprávními stavy*
- **3) *Odpovědnost za akty normativní povahy (v této části prezentace)***

- **Poznámka:**
 - *Prezentace (včetně komentáře) je velmi podrobná, její znalost ale není nijak vyžadována (pro účely odpovědníků či ukončení předmětu). Jedná se spíše o podrobnější zpracování pro případ zájmu.*

„Legislativní odpovědnost“

- **Vícero rovin odpovědnosti**
 - za „kvalitu“ právního řádu
 - za legislativně-technickou úroveň předpisu
 - za efektivnost předpisu
 - za nevydání apod.
- **Obecně právně neregulováno**
 - vyjma „legislativního procesu“
(podzákonná normotvorba v podstatě ani takto)
 - proto spojováno s odpovědností **politickou** a **ústavněprávní**

„Legislativní újma“

- Jak ovšem naložit **s újrou** způsobenou normotvornou činností ve sféře adresátů? (tzv. *legislativní újma* či *legislativní bezpráví*)
- **Může realisticky vzniknout**
 - viz např. *regulované nájmy, cukerné kvóty, porodní asistentky, církevní restituce, změny systému podpory fotovoltaiky, covid – (normativní opatření „uzavírající“ ekonomiku),...*
- **Základní problém = normotvorba vyvažuje různé zájmy**
 - vždy působí určitou újmu
 - odpovědnost za vše tedy nepřipadá (prakticky) v úvahu
- Je ovšem myslitelná **paušální neodpovědnost?**
 - předmětem diskuze - **argumenty PRO i PROTI**

„Legislativní újma“ - argumenty PROTI odškodňování

- **Princip ústavní (neomezené) suverenity**
 - zákonodárná moc odpovědna lidu, nikoli moci soudní
- **Právně upraven pouze „legislativní proces“**
 - nikoli požadavky na jeho výsledky = nelze hodnotit „správnost“
- **Normotvorba je sférou výhradně politické odpovědnosti**
 - kterou nelze zaměňovat s odpovědností právní...
- **Nepředvídatelné dopady na veřejné rozpočty**
 - ochromení normotvorného procesu
- **Odpovědnost pouze za aplikaci práva**
- *Uvedené argumenty jsou ovšem diskutabilní...*

„Legislativní újma“ - argumenty PROTI odškodňování

- **Princip ústavní (neomezené) suverenity**
 - soudní moc již ingeruje v rámci kontroly ústavnosti (zákonnosti)
- **Právně upraven pouze „legislativní proces“**
 - normotvorba je právně limitována (byť zpravidla nikoli explicitně)
- **Normotvorba je sférou výhradně politické odpovědnosti**
 - kterou ale nelze v praxi realisticky uplatnit...
- **Nepředvídatelné dopady na veřejné rozpočty**
 - riziko uplatnění sankce (kompenzace) je podstatou prevenčního působení odpovědnosti...
 - nároky lze přiměřeně limitovat (požadavky na „kvalifikovanou“ protiprávnost či deklarování protiprávnosti apod.)
- **Odpovědnost pouze za aplikaci práva - ale proč vlastně?**

„Legislativní újma“ - argumenty PRO odškodňování

- **Odpovědnost za újmu (způsobenou výkonem veřejné moci) je vlastní principu soudobého právního státu**
 - **dřívější pojetí: oddělení státu a parlamentu (společnosti)**

Kelsen: jednání státu, které je bezprávné a které spočívá v zákonodárné činnosti, není aktem státu, nýbrž aktem společenským

poslanec = zástupce lidu, není vázán pokyny či příkazy a řídí pouze svým svědomím

akty parlamentu nejsou akty státu
 - **dnešní pojetí: parlament = státní orgán, který je podroben kontrole**
 - souvisí s posunem vnímání (rozšiřováním) odpovědnosti státu v čase

„Legislativní újma“ - argumenty PRO odškodňování

▪ Základní práva a principy

- čl. 1/1 Ústavy: *Česká republika je svrchovaný, jednotný a demokratický právní stát založený na úctě k právům a svobodám člověka a občana.*
- obecně, nebo jen v některém kontextu (aplikace práva)?
- normotvorba, jak ukazuje praxe, může zasahovat do **(základních) práv** samotné působení škody pak lze zřejmě chápat jako zásah do vlastnického práva (oprávněnost je věcí další...)
- **rovnost** (odškodnění jen někomu?)
- **právní jistota, minimalizace zásahu do základních práv, ochrana vlastnického práva** či obecněji **neminem laedere** (požadavek na jistou míru péče zákonodárce?)

„Legislativní újma“ - argumenty PRO odškodňování

- **Existence „referenčního rámce“ protiprávnosti**
 - souvisí s již uvedenou představou (neomezené) zákonodárné suverenity
 - avšak čl. 87/1: *Ústavní soud rozhoduje*
 - a) *o zrušení zákonů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem,*
 - b) *o zrušení jiných právních předpisů nebo jejich jednotlivých ustanovení, jsou-li v rozporu s ústavním pořádkem nebo zákonem*
- **=> existence limitů (protiprávnosti)**
 - základní práva a také (ústavní) principy nezákonnost u podzákonné normotvorby***

„Legislativní újma“ - argumenty PRO odškodňování

- **Politická odpovědnost = fakticky neodpovědnost?**
 - předpoklad: působení újmy předmětem vyvození politické odpovědnosti
 - avšak **značně problematické**:
 - jen minimum voličů volí hodnotově
 - v případě podzákoné normotvorby vůbec nemusí být k dispozici
 - působení újmy menšinám může být prostředkem k dosažení politického prospěchu (viz „solárníci“)
 - realistické snad jen v případě újmy působené většině společnosti...
 - ale **i další problémy**:
 - poškozeného nijak nekompensuje
 - směřuje vůči politickým aktérům, stát zůstává neodpovědný?
 - není prakticky odpovědnost za škodu předpokladem?
 - **nejde nakonec o něco zcela jiného** (*accountability x liability*)?

„Legislativní újma“ - argumenty PRO odškodňování

- **Především: v praxi je již uplatňována**
 - stát již dnes **odpovídá**, zejména:
 - **odpovědnosti členského státu EU** za újmu způsobenou porušením práva EU (*Francovich*)
 - **smlouvy o ochraně investic**

„Legislativní újma“ - argumenty PRO odškodňování

- **Ale i řada dalších argumentů**
 - systém záruk zákonnosti
 - nepředvídatelné náklady mohou souviset i s aplikací práva
 - protiprávnost neznamena odškodnění
 - není to zkrátka „spravedlivé“?
- Zřejmě převažující důvody ve prospěch obecné odpovědnosti
- **Ale namísto ANO/NE praktičtější otázky:**
 - jak lze otázku „legislativní“ újmy prakticky řešit?
 - jak by mohla vypadat právní úprava?
 - jaké by mohly být realistické podmínky a rozsah odpovědnosti?

Judikatura

- **Obecná charakteristika**
 - podřazování pod **nesprávný úřední postup**
 - stabilně (**paušálně**) **odmítá**
 - stručná argumentace
 - materiální pojmání NPA a IPA
 - nikoli ale materiální rozlišování uvnitř skupiny NPA

- zároveň ale odpovědnost za „legislativní újmu“ **jednoznačně nevylučuje** (judikatura k regulovaným nájům)
- výsledný obraz je ovšem poněkud diskutabilní...

Judikatura

- **Nález ÚS ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98**
- **Pochybení pomocného administrativního aparátu Federálního shromáždění může být základem odpovědnosti** (představovat nesprávný úřední postup)
- *„Z povahy věci Ústavní soud dovodil, že k chybě nedošlo přímo zákonodárnou činností Federálního shromáždění, ale především pochybením pomocného administrativního aparátu Federálního shromáždění, který předložil k podpisu ústavním činitelům neúplný text schváleného zákona.“*
- *„K další chybě došlo i tím, že všichni ústavní činitelé podepsali předložený text ve víře, že jde o znění zákona, které bylo Federálním shromážděním odhlasováno.“*
- Vykládáno jako **vyloučení odpovědnosti za „neadministrativní“ pochybení** moci zákonodárné

Judikatura

- **Rozsudek NS ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005**
- **Počátek judikatury Nejvyššího soudu - pochybení při normotvorbě **nemůže být nesprávným úředním postupem****
- *„Odpovědnost státu podle zákona č. 82/1998 Sb. je zásadně spojována s nesprávným úředním postupem orgánů moci výkonné a soudní.“*
- *„Výsledek hlasování poslanců nebo senátorů v zákonodárném sboru však není úředním postupem a nelze z něj dovozovat odpovědnost za škodu ve vztahu k jednotlivým voličům.“*
- **Argument autonomie zákonodárce**
 - viz „neaktuální státoprávní představy“?

Judikatura

- **Rozsudek NS ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005**
- **Rozšíření restriktivní judikatury na podzákonou normotvorbu**
- *„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. (...)“*
- Chybí argument autonomie...
- Argumentace literaturou, která ale nevysvětluje...
- Materiální pojetí: rozhodnutí vlády jako výsledky normotvorby

Judikatura

- **Stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09**
- **Vyloučení odpovědnosti podle čl. 36 odst. 3 Listiny (potvrzení dřívější judikatury NS) + dovození zvláštního nároku**
- *„Ačkoliv Ústavní soud konstatoval již v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 20/05 protiústavnost dlouhodobé nečinnosti zákonodárce spočívající v nepřijetí zákonné úpravy umožňující jednostranné zvýšení nájemného, nelze z daného rozhodnutí vyvozovat nárok na náhradu škody vůči státu. Z hlediska posouzení základního práva na náhradu škody vůči státu je nezbytné vycházet z čl. 36 odst. 3 Listiny. Toto ustanovení zaručuje právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu, jiného státního orgánu či orgánu veřejné správy nebo nesprávným úředním postupem. ...*

Judikatura

- Stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09
- *„... Z tohoto hlediska ale nelze považovat Parlament 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. Meze volnosti uvážení zákonodárce jsou sice stanoveny ústavním pořádkem, důsledkem jejich překročení je ale možnost zrušení zákona nebo vyslovení jeho protiústavnosti Ústavním soudem. 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 zasaženo (např. neaplikovatelnost zákona v určité věci), nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody.“*

Judikatura

- **Stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09**
- **ÚS ale současně dovodil odpovědnost ve vztahu k čl. 11 odst. 4 Listiny**
- *„Omezení vlastnického práva této skupiny vlastníků omezilo ústavně zaručené vlastnické právo některých pronajímatelů výrazným způsobem nad rámec omezení vlastnického práva stanovených pro všechny vlastníky. Takovéto omezení přitom s ohledem na rozsah nákladů, které jednotlivým pronajímatelům vznikly, aniž by tito mohli z těchto nákladů mít jakýkoliv užitek, a dlouhodobost stavu, jež byla zapříčiněna především dlouhodobou protiústavní nečinností Parlamentu, který až víc než čtyři roky po uplynutí lhůty poskytnuté Ústavním soudem v nálezu sp. zn. Pl. ÚS 3/2000 přijal zákon umožňující jednostranné zvyšování regulovaného nájemného, je třeba považovat za natolik intenzivní, že musí být podřazeno pod čl. 11 odst. 4 Listiny.“*

Judikatura

- **Stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09**
- *Stanovisko zakládá v rovině obecné právní odpovědnost státu (zákonodárce) za neakceptování derogačního nálezu Ústavního soudu mimo ústavní a zákonný rámec (novou ústavní sankci) - Holländer*
- **Pro dovozenou odpovědnost tedy platí**
 - **nejde** o odpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci (nárok podle čl. 36/3 Listiny)
 - nýbrž **jde** nárok na kompenzaci za porušení základního práva (v tomto případě čl. 11/4 Listiny)
- **Pochopitelně vyvolává řadu otázek...**

Judikatura

- **Stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09**
- Pozoruhodný vztah k politické odpovědnosti
 - čl. 36/3 Listiny - za normotvorbu **postačuje** politická odpovědnost
 - čl. 11/4 Listiny - **NE**postačuje politická odpovědnost a je dovozena odpovědnost právní
- *Ale v čem se lišila protiprávnost? A v čem vlastně spočívá omezení čl. 36/3 Listiny - nesprávného úředního postupu? Smysl této konstrukce?*

Judikatura

- **Stanovisko pléna ÚS ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl.ÚS-st. 27/09**
- **Smysl této konstrukce?**
 - obecně připustit nároky, ale vyhradit je ÚS (faktická podmínka deklarování protiústavnosti?)
 - obecně připustit nároky, ale spojit je s požadavkem na „kvalifikovanou“ protiprávnost („ultima ratio“)
 - ad hoc řešení, které nemá hlubší smysl...?
- **Přesto:**
 - potvrzení judikatury k NÚP
 - ale také relativizace absolutní neodpovědnosti (i pokud jen ad hoc...)
- **S těmito závěry lze pracovat...** viz dále

Judikatura

- **Rozsudek NS ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1210/2009**
- **Podrobnější argumentace - „specifický postup“**
- *„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**.*
- *Zákonodárny sbor rozhoduje hlasováním svých členů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, aniž by existovalo (ani existovat nemůže) pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů 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 (...).*

Judikatura

- **Rozsudek NS ze dne 13. 7. 2011, sp. zn. 25 Cdo 1210/2009**
- **Podrobnější argumentace - „specifický postup“**
- ***Odtud je třeba dovodit, že nesprávným úředním postupem není ani proces vydání normativního právního aktu vládou. (...) Vydání normativního právního aktu proto není úředním postupem vlády, nýbrž je výsledkem její normotvorné činnosti. Jestliže normotvorná činnost nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, nelze dovodit ani odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. (shodně Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6 vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 633), jak dovodil Nejvyšší soud i v rozsudku ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.***
 - **přesvědčivost argumentace?**

Judikatura

- **Rozsudek NS ze dne 21. 9. 2011, sp. zn. 28 Cdo 851/2011**
- **Potvrzení ustálené judikatury**
- *„Judikatura Nejvyššího soudu je již ustálena v názoru, že vydání normativního právního aktu není úředním postupem příslušného státního orgánu, nýbrž výsledkem normotvorné činnosti. Jestliže normotvorná činnost nebo nečinnost orgánu veřejné moci nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, nelze ani dovodit odpovědnost státu za škodu způsobenou nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 odst. 1 zákona č. 82/1998 Sb. či § 18 zákona č. 58/1969 Sb. (srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005...)...”*
- Prozatím nic nenaznačuje obrat...

Judikatura

- **Jaké jsou obecné důsledky přístupu judikatury?**
 - ***zachovává to nejasné*** = odpovědnost za porušení základních práv a zřejmě také ústavních principů - *Pl. ÚS-st. 27/09*
 - mohlo by jít ale o **ad hoc nárok**
 - ***vylučuje to relativně jasné*** = odpovědnost za nezákonnost podzákoné normotvorby
 - zdánlivě vyloučení „toho nepodstatného“ („neústavního“)
 - **současně ale přesouvá problém do ústavní dimenze** (což může být v případě podzákoné normotvorby značně nepraktické)
- **Celkově neuspokojivé možnosti**
- **Jak lze *hypoteticky* řešit?**

Možné přístupy

- 1) Podřazení (alespoň některých případů) normotvorby pod nesprávný úřední postup
- 2) Dovodit obecný přímý nárok na základě čl. 36/3 Listiny či pracovat s ad hoc „ústavní nároky“ (regulované nájem)
- 3) Skutkové podstata(y) v z. č. 82/1998 Sb.
- 4) Zvýšení kvality normotvorby či posílení záruk zákonnosti...

Podstatné pro zapamatování = za současného stavu judikatura odpovědnost za škodu způsobenou normativními právními **akty paušálně v kontextu z. č. 82/1998 Sb. nepřipouští** (odmítá jeho podřazení pod NÚP)

Zvláštní druhy odpovědnosti za škodu při výkonu veřejné moci II

- Děkuji za pozornost

- ***Případné dotazy či možnost konzultace:***
 - *V průběhu přednášek*
 - *Prostřednictvím emailu či MS Teams*
 - *Diskusní fórum předmětu*