19. 9. 2023

Vezměte, prosíme, na vědomí, že text článku odpovídá platné právní úpravě ke dni publikace.

Odpovědnost orgánů státu za normotvornou činnost

Čl. 36 Listiny základních práv a svobod zakotvuje odpovědnost orgánů státu za nezákonná rozhodnutí orgánů veřejné správy a soudů. Povinnost státu odškodňovat škody, které způsobí nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem potom v praxi upravuje zákon č. 82/1998 Sb. o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.

Otázka, která však dosud v českém právním prostředí není fakticky řešena, je případná odpovědnost státu za škodu způsobenou v rámci normotvorby, tedy za škodu, která vznikne na základě přijetí zákona nebo jiné obecně závazné právní normy. Účelem tohoto článku je tak krátce poukázat na některé aspekty této problematiky s ohledem zejména na rozhodovací činnost soudů.

Jak bylo uvedeno, na rozdíl od odpovědnosti za nesprávný úřední postup či nezákonné rozhodnutí není v českém právním řádu upraven způsob, jakým by stát odpovídal za škodu způsobenou vydávanými normami, ať už zákony či podzákonnými právními předpisy. Tuto problematiku tak v praxi musely v rámci své činnosti řešit soudy. Spornou otázku v zásadě představovalo zejména to, zda může vydání obecně závazné normy, na základě které vznikne některému z jejích adresátů škoda, představovat nesprávný postup ve smyslu citovaného zákona o odpovědnosti za škodu. Za první rozhodnutí, které se touto otázkou zabývalo, bývá považován nález Ústavního soudu ČR ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98. V tomto nálezu bylo stručně vzato posuzováno, zda vyhlášení nesprávného znění zákona může představovat nesprávný úřední postup. Ústavní soud v dané věci sice naznal, že se o nesprávný úřední postup s ohledem na zcela výjimečnou situaci v daném případě jednalo, nicméně považoval jej za nesprávný postup administrativního aparátu státní správy, když uvedl:

„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.“

Stručně vzato se tak v daném případě jednalo o nesprávný úřední postup, nicméně tento byl spojen s administrativní činností státní správy, nikoliv se samotnou normotvorbou. V tomto nálezu Ústavní soud ČR neuvedl výslovně, že normotvorná činnost orgánů státu nemůže být podřaditelná pod odpovědnost za nesprávný úřední postup, nicméně nepřímo je tento závěr z daného usnesení dovozován.

V dalším nálezu ze dne 8. 7. 2010 rozhodoval Ústavní soud o ústavnosti samotného § 13 zákona o odpovědnosti za škodu (upravujícího právě odškodňování nesprávného úředního postupu), neboť stěžovatel v této věci uvedl, že má za to, že je termín nesprávný úřední postup v zákoně vymezen příliš vágně. Důsledkem tohoto vágního vymezní potom z pohledu stěžovatele byl stav, kdy nemohla být normotvorba pod tento termín podřazena, což stěžovatel považoval za ústavně závadné. Ústavní soud tuto stížnost zamítl s tím, že je věcí obecných soudů termín nesprávného úředního postupu v konkrétních případech řádně vymezit dle interpretačních pravidel a že tedy napadené ustanovení není v rozporu s Ústavou.[1]

Ústavní soud potom možnost považovat normy vydávané Parlamentem ČR za nesprávný úřední postup výslovně vyloučil v hojně citovaném stanovisku ze dne 28. 4. 2009 Pl. ÚS-st. 27/09,[2] kde uvedl:

„Ve vztahu k druhému bodu stanoviska vyslovuje Ústavní soud souhlas s překonáním právního názoru uvedeného v nálezu sp. zn. IV. ÚS 175/08. 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. 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 takovéhoto zákona nebo mezery v zákoně zasaženo (např. neaplikovatelnost zákona v určité věci), nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody."*

Velmi obdobné závěry potom plynou z judikatury Nejvyššího soudu ČR, například z rozsudku ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, kde je přitom výslovně stanoveno, že odpovědnost státu za nesprávný úřední postup nemůže být dána ani v případě, že se jedná o podzákonné normy vydávané ministerstvy:

*„**Avšak úředním postupem, jenž by zakládal odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., není vydání normativního právního aktu, a to ani v případě, že akt byl vydán ministerstvem jakožto složkou moci výkonné**. Jak v rozsudku ze dne 26 .9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, uveřejněném ve Sbírce soudních rozhodnutí a stanovisek, ročník 2008, pod poř. č. 52, Nejvyšší soud uvedl, 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 zákona č. 82/1998 Sb. či § 18 zákona č. 58/1969 Sb. (shodně Hendrych, D. a kol.: Správní právo. Obecná část. 6 vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, str. 633)."*

Tato otázka, která jinak nebudí valného zájmu odborné veřejnosti přitom v nedávné době opět nabyla na významu zejména v souvislosti s pandemií COVID-19. V rámci boje proti šíření pandemie byla v průběhu času vydávána četná omezující opatření, a to na základě různých právních titulů. Pochopitelně se potom v této souvislosti vynořily otázky odškodňování, a to zejména s ohledem na nucené zavírání některých podniků v rámci vrcholící pandemie.

Otázka odpovědnosti státu za škodu vznikající na základě obecně závazné normotvorby vyvstala v souvislosti například s odškodňováním za opatření, přijímaná vládou ČR podle zákona č. 240/2000 Sb. krizový zákon, či v případě odškodňování újmy způsobené povinným očkováním. Zatímco v druhém z uvedených případů je situace pro tento článek argumentačně méně zajímavá, neboť otázka odškodňování byla v daném případě řešena samostatným zákonem,[3] stojí první z uvedených možností za drobné přiblížení.

V některých obdobích boje s pandemií vydávala vláda ČR omezující opatření na základě krizového zákona. Ten obsahuje v § 36 samostatné ustanovení o odškodnění za opatření, která jsou podle

tohoto zákona vydávána. Nicméně v praxi naráží odškodňování podle tohoto zákona na některé zásadní překážky související právě s odpovědností státu za vlastní normotvorbu. Na základě judikatury Ústavního soudu ČR bylo dovozeno, že protipandemická opatření vydávaná vládou jsou právní normy sui generis, neboť mají obecný dopad a nezasahují tak přímo konkrétně určené adresáty. Na základě tohoto závěru potom vznikají pochybnosti, zda je v takovém případě na danou věc aplikovatelný onen § 36 krizového zákona, či zda nastoupí obecná neodpovědnost státu za vydávané právní normy.

Ústavní soud ČR se přitom k této otázce rovněž vyjadřoval ve svém usnesení ze dne 9. 11. 2021, sp. zn. IV. ÚS 2687/21, nicméně připustil, že na její řešení existují odlišné názory, přičemž její konkrétní výklad ponechal v dikci obecných soudů.[4] K tomu je možné podotknout, že fakticky v důsledku místní příslušnosti ve sporech vůči Ministerstvu vnitra tuto otázku posuzuje Obvodní soud pro Prahu 7 a Městský soud v Praze, přičemž z jejich dosavadní rozhodovací činnosti vyplývá, že se k možnosti odškodnění podle tohoto § 36 krizového zákona staví velmi odmítavě a žaloby na základě tohoto titulu bývají opakovaně zamítány. Je nicméně možné uvést, že se stále jedná o relativně nedávné události a judikatura na toto téma tak nemusí být ještě zcela ustálená, přičemž určitý posun může nastat například v důsledku ingerence Nejvyššího soudu ČR.

Každopádně tento uvedený příklad ukázal, že téma odpovědnosti státu za vlastní normotvorbu, a to nejen za tvorbu zákonů, ale i podzákonných právních norem, není dosud v našem právním řádu komplexně vyřešeno, což v praxi může způsobovat určitá slepá místa, jako se tomu stalo například v komentovaném případě. Bude tak do budoucna zajímavé sledovat, zda na tomto poli dojde k nějakému posunu, ať už v důsledku zákonodárné činnosti jako takové, či v důsledku nějaké judikaturní změny paradigmatu. Zatím nicméně stále platí, že v zásadě není možné požadovat náhradu škody, která subjektům práva vznikne v důsledku normotvorby orgánů státní správy, pokud v daném konkrétním případě neexistuje nějaký speciální zákonný titul, který by tento postup výslovně umožňoval.

Mgr. Jan Vlasák
Advokátní koncipient

sokol
novák
tdpA

Sokol, Novák, Trojan, Doleček a partneři, advokátní kancelář s.r.o.

Na strži 2102/61a
140 00 Praha 4

Tel.: +420 270 005 533
e-mail: info@sntd.cz

---

[1] 17. Ústavněprávní námitky navrhovatele proti napadenému ustanovení se koncentrují do tvrzení, že nesprávný úřední postup není v jeho smyslu definován, a to vzhledem k mnohosti jeho forem (jak plyne z důvodové zprávy k zákonu), avšak jeho formulace je natolik vágní, takže jeho výklad vede v

praxi k tomu, že jakákoliv normotvorná činnost orgánu veřejné moci je de facto nepostižitelná, a to i v případě, že orgán veřejné moci překročí své zmocnění při odvozené normotvorbě, a tak potažmo orgány i vláda mohou libovolně a svévolně při odvozené normotvorbě překračovat zmocnění, aniž by v případě, že takovým postupem způsobí jinému škodu, za porušení své povinnosti odpovídaly (část III. návrhu, viz výše bod 3). Ústavní soud s tímto tvrzením nesouhlasí. Je úlohou každého obecného soudu, aby vhodnými interpretačními metodami objasnil obsah použitého pojmu "nesprávný úřední postup". Je notorietou, že existuje množina výkladových pravidel, takže například obsah příslušného pojmu musí být nejprve zjišťován prostředky gramatickými (z hlediska možného významu jednotlivých použitých pojmů), logickými (z hlediska vzájemné návaznosti použitých pojmů) či systematickými (z hlediska řazení pojmů ve struktuře celého právního předpisu) atd.; teprve adekvátní užití těchto pravidel pak může vést k závěru, že nesprávným úředním postupem je každý postup orgánu veřejné moci, který při jejím výkonu postupuje v rozporu s obecně závaznými právními předpisy či v rozporu se zásadami jejího výkonu. Je-li možné tímto způsobem interpretovat pojem "nesprávný úřední postup", pak Ústavní soud neshledává rozpor napadeného ustanovení s čl. 2 odst. 2 Listiny ani s čl. 4 odst. 3 Listiny.

[2] Toto stanovisko je nicméně v praxi komplikovanější. Ústavní soud v něm dovodil možnost odpovědnosti státu za škodu, respektive na náhradu za omezení vlastnického práva, kdy tato „škoda“ vznikla pronajímatelům v důsledku dlouhodobé protiústavní nečinnosti Parlamentu, který nepřijal určitý zvláštní právní předpis. Tuto odpovědnost nicméně založil na čl. 11 odst. 4) LZPS, tedy na zákazu omezení vlastnického práva.

[3] Zákon č. 116/2020 Sb. o náhradě újmy způsobené povinným očkováním.

[4] Obvodní soud posuzoval, zda je zmíněné právo zakotveno v § 36 odst. 1 krizového zákona, podle něhož je stát povinen nahradit škodu způsobenou právnickým a fyzickým osobám v příčinné souvislosti s krizovými opatřeními a cvičeními prováděnými podle tohoto zákona. Jde o problematiku, na níž se názory různí (na jedné straně lze poukázat na přístup, dle něhož § 36 odst. 1 krizového zákona dopadá i na škodu způsobenou prováděním krizových opatření majících povahu právního předpisu, byť pojetí takové odpovědnosti připouští limitovat naukou o tzv. zvláštní oběti, k tomu srov. Melzer, F. Poskytování náhrad za újmy vyvolané mimořádnými opatřeními Ministerstva zdravotnictví po jejich zrušení in Bulletin advokacie, č. 6/2020, s. 15 a násl.; na druhé straně lze zmínit výklad, podle něhož odpovědnostní režim podle § 36 odst. 1 krizového zákona dopadá toliko na krizová opatření mající individuální povahu, srov. Handrlica, J., Balounová, J., Sharapaev, V. Náhrady a opatření přijatá v době pandemie in Právní rozhledy, č. 22/2020, s. 784 a násl.; další autoři poukazují na nesmyslné důsledky výkladu vedoucího k plošnému odškodňování za zákonné krizové opatření mající charakter právního předpisu sui generis, srov. Svoboda, T., K povaze "krizových opatření", odpovědnosti za škodu a ochraně subjektivních práv (2. část) in Právní rozhledy, č. 10/2021, s. 348 a násl.).

Podle Ústavního soudu nepředstavuje § 36 odst. 1 krizového zákona zákonné ustanovení, při jehož výkladu by bylo možno si vystačit jen s jazykovým výkladem. Je tak na obecných soudech, aby zohlednily úmysl zákonodárce, historické okolnosti přijetí krizového zákona (z důvodové zprávy je patrno, že byl přijat především jako legislativní reakce na skutečnost, že ničivé povodně v roce 1997 ukázaly, že v právním řádu absentuje adekvátní zakotvení právních a dalších podmínek pro provádění záchranných a likvidačních prací), systematické souvislosti přijaté úpravy (zda, případně do jaké míry má § 36 odst. 1 krizového zákona představovat v právním řádu jinak nezakotvenou náhradu "škody" způsobené přímými důsledky právního předpisu; odpovědnost státu za neprovedení směrnice vyžadovanou právem Evropské unie není v daném ohledu potřebné řešit) a vyložily zákon

racionálním způsobem s ohledem na jeho znění. Daný úkol náleží obecným soudům, a nikoli Ústavnímu soudu.

© EPRAVO.CZ – Sbírka zákonů, judikatura, právo | www.epravo.cz

Další články:

- Novela stavebního zákona: přehled změn a dopadů do praxe po dokončení legislativního procesu
- Energetická náročnost budovy jako cenotvorný faktor
- Přechodná ustanovení novely stavebního zákona – co s vydaným závazným stanoviskem a JES?
- Koncentrace řízení v aktuální judikatuře Nejvyššího soudu
- Aktuální závěry ÚS a ESLP k právům biologického otce (První část – judikatura Ústavního soudu ČR)
- Podílové spoluvlastnictví manželů po rozsudku SDEU ve věci C-300/25 Duftošek
- Předkupní právo jako možná past
- Sleva z kupní ceny vadné nemovitosti podle aktuální judikatury Nejvyššího soudu
- Povinnosti transparentnosti podle AI Actu
- Když rodič nepředá dítě - náhradní péče a úhrada nákladů podle novely rodinného práva
- Objektivizace náhrady nemajetkové újmy na zdraví a vliv mezinárodního prvku v rozhodovací praxi