

Jan Malíř

ODPOVĚDNOST VEŘEJNÉ MOCI ZA PORUŠENÍ MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ V ČESKÉM PRÁVU ANEB MEZI TÍM, CO JE, A TÍM, CO NENÍ

Abstrakt: V posledních letech byl podstatně redefinován vztah mezi českým a mezinárodním právem. Nyní je ČR povinna dodržovat závazky, které pro ni vyplývají z mezinárodního práva (čl. 1 odst. 2 Ústavy), vyhlášené mezinárodní smlouvy ratifikované se souhlasem Parlamentu jsou součástí právního řádu s předností před rozpornými ustanoveními zákonů (čl. 10 Ústavy) a na základě judikatury Ústavního soudu ČR mají mezinárodní smlouvy o lidských právech stejnou právní sílu jako ustanovení vnitrostátního ústavního pořádku. Právní důsledky těchto proměn jsou však stále předmětem debaty. To platí i o odpovědnosti české veřejné moci za škodu způsobenou porušením mezinárodních závazků. Tento článek se přiklání k tomu, že taková odpovědnost by měla být uznávána přinejmenším ve vztahu k mezinárodním smlouvám v působnosti čl. 10 Ústavy. Ve prospěch takového názoru svědčí srovnání s Francií a Polskem, tedy státy, které při obdobném ústavním uspořádání takovou odpovědnost uznaly, a rovněž odkaz na zásady právního státu, na které Ústavní soud ČR nahlíží jako na klíčový základ pro existenci odpovědnosti veřejné moci za škodu.

Klíčová slova: odpovědnost veřejné moci za škodu, porušení mezinárodních závazků, Česká republika, Francie, Polsko

ÚVODEM

Odpovědnost státu respektive odpovědnost veřejné moci zavdala v posledním desetiletí v české právní nauce podnět k poměrně intenzivní diskuzi. Největší pozornost, jak se zdá, se však soustředila především na odpovědnost veřejné moci za porušení práva EU a na odpovědnost za porušení ústavního pořádku zákonodárcem. Jiným větvím odpovědnosti veřejné moci byla naproti tomu věnována pozornost podstatně skromnější. To platí – s čestnou výjimkou odpovědnosti za škodu způsobenou neoprávněnou vazbou – kupř. o odpovědnosti veřejné moci za škodu způsobenou výkonem soudní moci nebo o odpovědnosti veřejné moci za škodu vyplývající z případů, kdy veřejná moc jedná *iure gestionis* a v souvislosti s plněním funkcí sociálního státu. O nic víc se až dosud nediskutovalo ani o tom, zda a případně za jakých okolností může veřejná moc odpovídat za porušení závazků, které ČR vyplývají z mezinárodního práva. Diskuze na toto téma se na první pohled může zdát fantaskní a bez souvislosti s domácí právní tradicí. Při bližším zamyšlení však taková diskuze nepostrádá smysl. Za situace, kdy český ústavodárce před více než deseti lety nemalou část těchto mezinárodních závazků inkorporoval do vnitrostátního práva, a kdy byly určité mezinárodní smlouvy zavazující ČR Ústavním soudem ČR dokonce postaveny na roveň norem českého ústavního pořádku, vnučuje se otázka, zda veřejná moc odpovídá za porušení mezinárodních závazků, více než logicky. Svůj význam nabývá tato otázka současně v tom rozsahu, ve kterém je ČR – jako malý stát uprostřed globalizovaného světa – vázána nebývalým počtem mezinárodních závazků, od jejichž dodržování se odvíjí kredibilita ČR v mezinárodních vztazích a jejichž porušení může současně namnoze vyústit v řízení před mezinárodními soudy, rozhodci či kvazisoudními orgány.

1. ODPOVĚDNOST ZA PORUŠENÍ MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ JAKO HERETICKÝ OBRAT?

Myšlenka, že by veřejná moc mohla v souladu s pravidly odpovědnosti veřejné moci podle vnitrostátního práva odpovídat za následky, které vyplynou z toho, že poruší platné mezinárodní závazky ČR, může znít v českých poměrech hereticky.

V českém prostředí nikdo nezpochybňuje, že stát odpovídá za porušení závazků stanovených mezinárodním právem.¹ Podmínky, za kterých stát tuto odpovědnost nese, rozsah této odpovědnosti, jakož i způsob, jak se tato odpovědnost uplatňuje, jsou ale obecně dovozovány z práva mezinárodní odpovědnosti států. Pravidla této odpovědnosti – necháme-li stranou úpravy ve zvláštních systémech typu práva EU nebo WTO² – pro ČR stejně jako všechny další státy současného světa vyplývají z obecného mezinárodního práva, v němž se tato pravidla zrodila a v němž během posledních dvou staletí nabyla ucelené podoby.³ Tuto podobu se na základě téměř půlstoletí kodifikačních prací pokusila v psané podobě s určitými inovacemi konzervovat Komise OSN pro mezinárodní právo.⁴ Jde-li o odpovědnost za porušení platných mezinárodních závazků států, vychází návrh článků Komise OSN pro mezinárodní právo z pojetí, že velmi široce chápaný stát odpovídá až na výjimky za porušení jakéhokoli platného mezinárodního závazku, a to bez ohledu na zavinění a existenci újmy.⁵ Právní vztah, který v důsledku porušení vznikne, však bude obecně chápán jako vztah, který nastupuje mezi státem, kterému je porušení mezinárodního závazku přičitatelné, na straně jedné a jiným státem, mezinárodní organizací či případně jednotlivcem v postavení regulovaném mezinárodním právem na straně druhé jako následek porušení primárních norem mezinárodního práva, a bude převažovat představa, že takto vzniklý právní vztah se realizuje v rámci mezinárodního práva výlučně na mezinárodní úrovni. Představa, že by v případě porušení mezinárodních závazků mohl stát – nezávisle na právu mezinárodní odpovědnosti – nést odpovědnost za jejich porušení i na základě svého vnitrostátního práva na vnitrostátní úrovni, a to zejména ve vztahu k vlastním i cizím státním příslušníkům, kteří jsou porušením dotčeni, se tedy bude v českém kontextu jevit jako na první pohled nepřipadná. Odkaz na to, že odpovědnost za porušení mezinárodních závazků se má realizovat na mezinárodní úrovni, bude přitom patrně prvním argumentem, který bude proti takové představě vznesen.

¹ Jakkoli alespoň část české nauky bude mít nepochybně problém s principem přednosti mezinárodního práva před vnitrostátním právem, ze kterého mezinárodní právo dlouhodobě vychází a o kterém se na rozdíl od přednosti práva EU před vnitrostátním právem debatuje nesrovnatelně méně, ač přednost mezinárodního práva může mít dopady na výkon řady pravomocí státu respektive veřejné moci.

² SIMMA, B. – PULKOWSKI, D. *Leges Speciales and Self-Contained Regimes*. In: J. Crawford – A. Pellet – S. Olleson (eds). *The Law of International Responsibility*. Oxford, 2010, s. 139–163.

³ DAILLIER, P. The Development of the Law of Responsibility through the case law. In: J. Crawford – A. Pellet – S. Olleson (eds). *The Law of International Responsibility*. Oxford, 2010, s. 37–44; viz též BROWN, Ch. *A Common Law of International Adjudication*. Oxford – New York, 2007, s. 198–209.

⁴ Srov. zejména Zpráva Komise OSN pro mezinárodní právo. 53. zasedání, ILC Yearbook 2001, Vol II (2), s. 26–143; k jejich genezi viz zejména PELLET, A. The ILC's Articles on State Responsibility For Internationally Wrongful Acts and Related Texts. In: J. Crawford – A. Pellet – S. Olleson (eds). *The Law of International Responsibility*. Oxford, 2010.

⁵ Srov. zejména CRAWFORD, J. – PELLET, A. – OLLESON, S. (eds). *The Law of International Responsibility*. Oxford, 2010.

Na druhém místě bude jistě akcentováno, že představa o tom, že by veřejná moc měla odpovídat za následky způsobené porušením mezinárodních závazků, není součástí domácí tradice a že došlo-li v minulosti k tomu, že veřejná moc výjimečně za takové následky poskytovala kompenzace, dělo se tak výlučně *ex gratia*. Nahlédneme-li do klasických prací věnovaných odpovědnosti veřejné moci v československém právu, mezi nimiž zaujímá zvláštní místo především práce J. Matějky, budeme výslovný odkaz na to, že by odpovědnost státu mohlo založit porušení mezinárodních závazků státu, hledat marně.⁶ Stejný obraz pak poskytnout i stati, jež pojednávají o odpovědnosti veřejné moci v právu předlitavské části habsburské monarchie,⁷ na níž československé právo navazovalo.

Jakkoli nelze upřít, že oba výše popsané argumenty mají své odůvodnění, lze proti nim za současného právního stavu postavit argumenty jiné, které naopak dost silně vynívají ve prospěch toho, aby veřejná moc za porušení mezinárodních závazků ČR přímo na základě českého práva odpovídala. Tyto argumenty jsou, jak se domníváme, nejméně dvojího druhu. Jak přitom v obdobném kontextu výstižně uvádějí zahraniční autoři, kteří rozhodně nepatří k programovým internacionalistům, i když budeme trvat na rozlišování realizace dodržování mezinárodního práva na mezinárodní úrovni a realizace tohoto dodržování na vnitrostátní úrovni, „je v zájmu soudržnosti a harmonie práva žádoucí, aby mezi oběma rovinami existovala korelace“.⁸

2. EVOLUTIVNÍ ARGUMENT

Zaprvé, jestliže veřejná moc v českých zemích historicky za porušení mezinárodních závazků neodpovídala, korespondoval tento stav s přístupem, který právní řády, jež v českých zemích v průběhu času platily, k místu a účinkům mezinárodního práva ve vnitrostátním právním řádu zaujímaly. Tento přístup byl, jak známo, velmi opatrnický, a to přesto, že zejména habsburská monarchie se jako kontinentální velmoc na rozvoji klasického mezinárodního práva nezpochybnitelně podílela. Ačkoli rezervovanost k mezinárodnímu právu nedosáhla alespoň v Předlitavsku takového stupně jako v Německé říši a v habsburské monarchii před první světovou válkou existoval silný internacionalistický proud,⁹ byl přístup monarchie k mezinárodnímu právu silně dualistický.¹⁰ Ve formě považované některými zahraničními komentátory už počátkem 30. let za poněkud anachronickou¹¹ pak dualistický přístup k mezinárodnímu právu uplatňovaly i všechny další režimy, které se v českých zemích vystřídaly do roku 1989.¹²

⁶ MATĚJKA, J. *Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci (podle práva československého, francouzského a německého)*. Praha, 1923.

⁷ Srov. MISCHLER, E. – ULBRICH, J. (eds). *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*. Díly I–IV, 2. vydání, Wien, 1905–1909.

⁸ FAVOREU, L. (ved. aut. kol.). *Droit constitutionnel*, 15. vydání, Paris, 2013, s. 191.

⁹ Jehož nejznámějším představitelem byl Heinrich Lammasch (1853–1920), profesor na univerzitě ve Vídni a poslední ministerský předseda Rakousko-uherského mocnářství.

¹⁰ Viz např. heslo *Staatsverträge*. In: E. Mischler – J. Ulbrich (eds). *Österreichisches Staatswörterbuch. Handbuch des gesamten österreichischen öffentlichen Rechtes*. Díl IV, 2. vydání, Wien, 1909.

¹¹ Srov. např. CHAILLEY, P. *La nature des traités internationaux selon le droit contemporain*. Paris, 1932, s. 299 a s. 325.

¹² Základní přehled viz např. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*, s. 460–464.

Od té doby však z řady důvodů došlo k podstatným posunům, které by tak měly v platném českém právním řádu také přímo rezonovat.

2.1 Proměna postavení mezinárodního práva v českém právním řádu

Zprvée, dne 1. června 2002 nabyla účinnosti „euronovela“ Ústavy ČR.¹³ Na jejím základě byly nejen položeny ústavní předpoklady pro členství ČR v EU, ale mělo také dojít k radikální léčbě chudokrevnosti, jíž český ústavní pořádek přes dílčí posuny vnesené po roce 1989 ve vztahu k mezinárodnímu právu trpěl.¹⁴ Ačkoli znění, ve kterém nakonec Parlament ČR euronovelu schválil, se v některých nepřehlédnutelných ohledech vydalo jiným směrem, než který původně předpokládala vláda ČR, jež návrh euronovely předložila,¹⁵ znamenala euronovela nesporně historický posun. Jakkoli euronovela výslovně neodpověděla na všechny otázky, které s místem a účinky mezinárodního práva v českém právním řádu souvisejí,¹⁶ a ve spojení se svou důvodovou zprávou je dodnes podnětem k nekončící debatě, šlo vlastně o první ústavní zákon, který se ve stopadesátileté historii moderního konstitucionalismu v českých zemích pokusil vztah mezi mezinárodním a vnitrostátním právem výslovně a v ucelené podobě vymezit.¹⁷

Z hlediska tématu, které nás zajímá na tomto místě, se jeví nejpodstatnější, že přinejmenším část platných mezinárodněprávních závazků ČR euronovela předně prohlásila za přímou součást českého právního řádu. To je v souladu s „euronovelizovaným“ zněním čl. 10 Ústavy ČR nepochybně případ závazků plynoucích z vyhlášených mezinárodních smluv, jimiž je ČR vázána, k jejichž ratifikaci dal souhlas Parlament ČR a jež byly řádně vyhlášeny. Týž čl. 10 Ústavy navíc na základě euronovely stanovil i to, že v případě rozporu mezi ustanoveními takových mezinárodních smluv a českým zákonem, mají přednost ustanovení mezinárodních smluv. Za těchto okolností se mezinárodní smlouvy, na které se působnost čl. 10 Ústavy vztahuje, stávají „součástí práva země“¹⁸ v tom smyslu, že mohou vyvolávat v českém právním řádu přímé právní účinky a je jim garantována přednost před běžnými zákony a podzákonnými právními předpisy.¹⁹ Kromě toho nelze

¹³ Ústavní zákon č. 395/2001 Sb., kterým se mění ústavní zákon České národní rady č. 1/1993 Sb., Ústava České republiky.

¹⁴ MALENOVSKÝ, J. O „chudokrevnosti“ mezinárodního rozměru české ústavy a možných terapiích. *Právník*, 1997, č. 7, s. 537–556.

¹⁵ Srov. Poslanecká sněmovna, 3. volební období, sněmovní tisk č. 884.

¹⁶ Některé jsme se pokusili načrtnout ve stati MALÍŘ, J. Mezinárodní právo a jak je (ne)používáme. *Právník*, 2011, č. 5, s. 417–447.

¹⁷ Tuto snahu o ucelenost postrádal ústavní zákon č. 23/1991 Sb., jímž byly v odezvě na proměny politického systému vyvolané pádem komunismu do vnitrostátního práva recipovány ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech.

¹⁸ Tento pojem si vypůjčujeme z anglického práva, kde se užívá ve vztahu k obecnému mezinárodnímu právu, srov. k tomu např. FOX, H. – GARDNER, P. – WICKREMASINGHE, Ch. United Kingdom. In: P. M. Eisemann (ed.). *L'intégration du droit international et communautaire dans l'ordre juridique national. Étude de la pratique en Europe*. The Hague – London – Boston, 1996, s. 517 a násl.

¹⁹ Z početné literatury k důsledkům euronovelizovaného znění čl. 10 Ústavy příkladmo MIKULE, V. In: V. Sládeček – V. Mikule – J. Syllová. *Ústava České republiky. Komentář*. Praha, 2007, s. 75–84; MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému*. dílo cit., s. 476–488; KÜHN, Z. Aplikace mezinárodního práva v České republice. In: A. Gerloch (ved. aut. kol.). *Teorie a praxe tvorby práva*. Praha, 2008, s. 254–279; KLÍMA, K. *Komentář k Ústavě a Listině*. 2. vydání, Plzeň, 2009, s. 120–141; KNĚŽÍNEK, J. – MLSNA, P. Mezinárodní smlouvy v českém právu. Praha 2009, s. 191–220; MOLEK, P. In: L. Bahýlová et al. *Ústava ČR. Komentář*. Praha, 2010, s. 177–202; ŠTURMA, P. – ČEPELKA, P. – BALÁŠ, V. *Právo*

přehlédnout ani to, že euronovela do Ústavy vložila i nový čl. 1 odst. 2. Ten by měl být podle našeho názoru s ohledem na historické i systematické souvislosti interpretován jako ustanovení, které umožňuje, aby účinky v českém právu mohla vyvolávat i jiná pravidla mezinárodního práva, než jimiž jsou pravidla z mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy, tedy např. pravidla obecného mezinárodního práva.²⁰

Zadruhé, do úpravy postavení a místa mezinárodního práva v českém právním řádu podstatně zasáhl také český ústavní soudce. Ten se totiž, jak je dobře známo, v návaznosti na nabytí účinnosti euronovely nad rámec většinového očekávání i dikce samotné euronovely vydal tou cestou, že s odkazem na čl. 1 odst. 2 a čl. 9 odst. 2 Ústavy postavil ratifikované a vyhlášené mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách na roveň norem ústavního pořádku ČR.²¹ To má podle Ústavního soudu (ÚS) v právní rovině za následek nejen to, že vznikne-li pochybnost o slučitelnosti běžného českého zákona s takovými mezinárodními smlouvami, jsou obecné soudy povinny iniciovat přezkum takového zákona před Ústavním soudem, což je postoj, o jehož správnosti se dosud diskutuje,²² nýbrž nutně i to, že při kontrole ústavnosti českého práva představují mezinárodní smlouvy o lidských právech jedno z obecných referenčních hledisek, podle kterých sám ÚS přezkum ústavnosti českého práva provádí.²³

mezinárodních smluv. Plzeň, 2011, s. 228–238; TÝČ, V. *Mezinárodní, české a unijní právo mezinárodních smluv*, Brno, 2013, s. 85–101; MALENOVSKÝ, J. Euronovela Ústavy ČR v pěti obrazech. In: A. Gerloch – J. Kysela (ved. aut. kol.). *20 let Ústavy České republiky – Ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* Plzeň, 2013, s. 176–208.

²⁰ V tomto ohledu budeme pouze aktualizovat, co jsme uvedli již dříve, totiž, že jde-li o povahu a právní následky čl. 1 odst. 2 Ústavy, existují v české nauce v zásadě tři přístupy: první, který je příznačný zejména pro konstitucionalisty, přikládá čl. 1 odst. 2 Ústavu převážně jen deklaratorní význam a vnímá jej jako ustanovení směřované především do mezinárodního společenství, viz např. MIKULE, V. In: V. Sládeček – V. Mikule – J. Syllová. *Ústava České republiky. Komentář.* Praha, 2007, s. 12–13; druhý, který je příznačný zejména pro internacionalisty, naopak pojímá toto ustanovení konstitutivně a považuje jej za základ pro to, aby v českém právu vyvolávaly účinky i další pravidla mezinárodního práva, než jimiž jsou mezinárodní smlouvy ve smyslu čl. 10 Ústavy, viz např. MALENOVSKÝ, J. *Mezinárodní právo veřejné. Jeho obecná část a poměr k jiným právním systémům, zvláště k právu českému.* 5. vydání, Brno, 2008, s. 471–472 a s. 505–506; ŠTURMA, P. – BALAŠ, V. – ČEPELKA, Č. *Právo mezinárodních smluv.* Praha, 2011, s. 239–240; MALÍŘ, J. *Mezinárodní právo a jak je (ne)používáme.* dílo cit., s. 439–445; třetí pak stojí kdesi na půli cesty, je ochoten ustanovení přisuzovat více než jen deklaratorní význam, avšak spíše jen ve formě zohledňování mezinárodního práva při výkladu vnitrostátního práva, viz MOLEK, P. In: L. Bahýlová et al. *Ústava ČR. Komentář.* Praha, 2010, s. 30–35; jde-li o judikaturu, pozice ÚS není dosud dost jednoznačná, spíše konstitutivní vidění naznačil ale Nejvyšší správní soud, viz např. NSS, 9 Azs 23/2007; rozhodně ale nejde o teoretickou otázku a její řešení si na straně českého práva vyžaduje mnohem jasnější postoj.

²¹ Pl. ÚS 36/01 ze dne 25. června 2002 a Pl. ÚS 44/03 ze dne 5. dubna 2005; k debatě o okolnostech a důsledcích tohoto posunu a její základní ose viz přehledně např. MOLEK, P. In: L. Bahýlová et al. *Ústava ČR. Komentář.* Praha, 2010, s. 186–193.

²² Dosud neskončenou debatu vyvolává v ČR otázka, zda a na kolik mohou vyloučit aplikaci zákona odporujícího mezinárodní smlouvě obecné soudy, viz k tomu též dále v tomto článku na s. 685–686; s ohledem na vůli ústavodárce vyjádřenou v důvodové zprávě k euronovele (mj. výslovný odkaz na obavu z nepřiměřené délky řízení před obecnými soudy a přetížení ÚS v případech, že by vylučnou pravomoc rozhodovat o přesnosti měl ÚS), jakož i na to, co je obvyklé ve státech, které volí obdobnou úpravu vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva jako ČR, působí neochota připustit pravomoc obecných soudů vyloučit aplikaci neslučitelného vnitrostátního zákona v konkrétním případě (těž difuzní či disperzní kontrola souladu s mezinárodními smlouvami) překvapivě, a to i proto, že tuto pravomoc mají obecné soudy ČR v případě rozporu s právem EU přímo na základě práva EU; doktrinárně k tomu viz naposledy např. MALENOVSKÝ, J. Euronovela Ústavy ČR v pěti obrazech. In: A. Gerloch – J. Kysela (ved. aut. kol.). *20 let Ústavy České republiky – Ohlédnutí zpět a pohled vpřed.* dílo cit., s. 193.

²³ Srov. k tomu např. WAGNEROVÁ, E. et al. *Zákon o ÚS s komentářem.* Praha, 2007, s. 239–256 a s. 307–308.

Jestliže tedy euronovela do českého práva inkorporovala přinejmenším část mezinárodních závazků ČR – odhlédneme-li od sporů o právní důsledky čl. 1 odst. 2 Ústavy, nesporně závazky plynoucí z mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy – rozhodovací činností ÚS byla část z těchto mezinárodních závazků – tedy těch, které plynou z mezinárodních smluv o lidských právech²⁴ – navíc postavena na roveň norem českého ústavního pořádku, což je v dějinách konstitucionalismu v českých zemích bezprecedentní,²⁵ jakkoli tento krok a jeho důsledky jsou v některých ohledech předmětem podstatné kritiky nauky, které si jsou vědomy i některé formace ÚS.²⁶ Zvlášť výrazné místo přitom ÚS přiznává zejména Evropské úmluvě o ochraně lidských práv a základních svobod a spolu s ní také judikatuře Evropského soudu pro lidská práva.²⁷

Oproti situaci, která v českém právu existovala historicky, a přes spory, které o přesné účinky některých druhů mezinárodních pravidel v ČR dosud trvají, je ale zřejmé, že mezinárodní právo dnes zavazuje ČR nejen v jejích vztazích s jinými subjekty mezinárodního práva na mezinárodní úrovni, ale mezinárodní právo zcela evidentně – jde-li přinejmenším o mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy a, *a fortiori*, o mezinárodní smlouvy o lidských právech a základních svobodách – nabylo povahy práva, které vyvolává účinky v právu ČR. Orgány veřejné moci by tak měly být povinny k dodržování přinejmenším mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy a, *a fortiori*, mezinárodních smluv o lidských právech ve srovnatelném rozsahu, v jakém jsou povinny k dodržování ryze vnitrostátního práva. Ve prospěch takového názoru svědčí okolnost, že účelem ustanovení euronovely bylo podle výslovných odkazů obsažených v důvodové zprávě k ní rozšířit koncept právního státu, což je postoj, který sdílí i ÚS.

Za těchto okolností by se zdálo, že jedním z důsledků proměny místa mezinárodního práva – přinejmenším mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy – v českém právním řádu bude i to, že dojde-li v důsledku jednání nebo opomenutí orgánů veřejné moci v ČR k porušení takových mezinárodních závazků a toto porušení založí újmu jednotlivcům, bude zakládat povinnost veřejné moci k náhradě takové újmy.

2.2 Aplikační povaha přednosti jako překážka pro uznání odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků?

Z hlediska vnitrostátního práva lze proti tezi o tom, že porušení mezinárodního práva – přinejmenším mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy – za současného právního stavu zakládá povinnost veřejné moci k náhradě tím způsobené škody, vznášet, jak se lze domnívat, jedinou podstatnou okolnost. Od doby, kdy euronovela deklarovala

²⁴ V tomto ohledu nelze přehlédnout, že hranice mezi mezinárodními smlouvami o lidských právech a těmi ostatními je neostrá, takže v některých případech mohou vznikat spory ohledně toho, zda je konkrétní mezinárodní smlouva smlouvou o lidských právech, a tedy zda je součástí českého ústavního pořádku či nikoli; tyto spory dokladuje např. spor o povahu Aarhuské úmluvy, viz ÚS, I. ÚS 2553/07 ze dne 15. února 2010.

²⁵ Ač nelze pominout, že nejsou vyloučeny situace, kdy garance plynoucí z mezinárodních smluv o lidských právech a svobodách budou mít jiný rozsah, než garance plynoucí z LZPS; kontroverze pak vyvolává také situace, kdy by nastal rozpor mezi mezinárodní smlouvou o lidských právech a jinou mezinárodní smlouvou podle čl. 10 Ústavy, což je situace, kterou poněkud ilustruje např. náleží I. ÚS 752/02 ze dne 15. dubna 2003.

²⁶ ÚS, I. ÚS 2881/09 ze dne 29. 11. 2010, bod 44.

²⁷ ÚS, Pl. ÚS 26/11 ze dne 28. února 2012, bod 21 nebo ÚS, Pl. ÚS 13/06 ze dne 6. května 2008, bod 14; doktrínálně viz např. POSPÍŠIL, I. Vliv Úmluvy a její aplikace ESLP na judikaturu Ústavního soudu. In: M. Bobek (ed.). *Dvacet let Evropské úmluvy v České republice a na Slovensku*. Praha, 2013, s. 97–111.

přednost mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy před běžným zákonem a *eo ipso* podzákonými právními předpisy ČR, klade nezanedbatelná část české právní nauky důraz na to, že tato přednost je výlučně předností aplikační. Z toho se dovozuje, že mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy nejsou formálním pramenem českého práva.²⁸ Ačkoli není zřejmé, že by takové pojetí nutně vycházelo z vůle ústavodárce – v normativním znění euronovely ani v důvodové zprávě k ní není přívlastek aplikační výslovně použit a důvodová zpráva naopak zdůrazňuje, že „jakmile se mezinárodní smlouva, s jejíž ratifikací vyslovil souhlas Parlament, stane závaznou pro Českou republiku, nic nestojí v cestě jejímu uplatňování uvnitř státu“²⁹ – lze se ptát, zda by aplikační pojetí přednosti odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy skutečně nezbytně vylučovalo.

V tomto ohledu nelze přehlédnout, že názory na to, co ona aplikační povaha přednosti znamená, se v české nauce různí. Zatímco některé názory na aplikační přednost nabývají až lehce neuchopitelný rozměr,³⁰ za nejracionálnější považujeme ty, podle kterých „aplikační koncept přednosti mezinárodních smluv před zákony je postaven na postupu, že každý orgán aplikace práva je oprávněn posoudit soulad mezi smlouvou a zákonem a v případě, že dojde k závěru, že zde je rozpor mezi těmito dvěma formami právních norem, aplikovat normy obsažené v mezinárodní smlouvě na úkor zákonných ustanovení. Formálně však není zákon rušen, pouze nejsou jeho ustanovení aplikována v té míře, v níž se nalézají v rozporu se smlouvou.“³¹ V tomto pojetí tedy přednost znamená, že při aplikaci práva v konkrétním případě dostanou ustanovení mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy přednost před zákonem a podzákonými právními předpisy, aniž by to *eo ipso* implikovalo neplatnost zákona nebo podzákoného právního předpisu v tom rozsahu, ve kterém jsou jejich ustanovení neslučitelná s ustanoveními mezinárodní smlouvy.³²

Za těchto okolností se ale nezdá, že by aplikační přednost odpovědnost veřejné moci nutně vylučovala. Existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodního závazku totiž nemusí nutně splývat s otázkou platnosti či neplatnosti ustanovení vnitrostátního práva. Za situace, kdy jsou orgány veřejné moci vázány mezinárodními závazky ČR, jejichž dodržování rozšiřuje, jak jsme zmínili výše, koncept právního státu, pokud orgány veřejné moci mezinárodní závazky ČR – přinejmenším mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy – v konkrétním případě nedodrží a nedají jim nejen v konkrétním případě přednost před vnitrostátním zákonem či podzákoným právním předpisem³³

²⁸ Srov. příkladmo MIKULE, V. In: V. Sládeček – V. Mikule – J. Syllová. *Ústava České republiky. Komentář*. dílo cit., s. 82–83; KLÍMA, K. (ved. aut. kol.). *Komentář k Ústavě a Listině*. dílo cit., s. 126, nebo MOLEK, P. In: L. Bahýlová et al. *Ústava ČR. Komentář*. dílo cit., s. 180–181.

²⁹ Důvodová zpráva k euronovele, cit. v pozn. pod čarou č. 15.

³⁰ Viz k tomu např. KUČEROVÁ, D. Aplikace mezinárodních úmluv podle čl. 10 Ústavy ČR. s. 5–6, článek dostupný na http://www.law.muni.cz/sborniky/dny_prava_2011/files/prispevky/05%20Rodina/08%20DITA%20Kucerova.pdf.

³¹ KOCOUREK, T. *Vnitrostátní účinky mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu. ČR a Francie*. Diplomová práce. Masarykova univerzita, Brno, 2007, s. 95, dostupná na http://is.muni.cz/th/61242/pravf_m/; obdobně.

³² Zajímavé je, že v internacionalistické literatuře se takové přístupy shrnují někdy pod pojem „disapplication“ vnitrostátního práva, který je – nikoli nedůvodně – považován vlastně za projev restituce v situaci, kdy stát porušil svůj mezinárodní závazek (tím, že nevedl své právo do souladu s mezinárodním právem jako nadřazeným právním systémem) a vyloučení aplikace vnitrostátního práva je vlastně způsobem, jak toto porušení zhojit, viz k tomu NOLLKAEMPER, A. *National Courts and the International Rule of Law*. Oxford – New York, 2011, s. 197–204.

nebo – což bude v praxi častější – nevyloží vnitrostátní právo v souladu s mezinárodními závazky ČR nebo nepřiznají ustanovením mezinárodních závazků přímý účinek, půjde o jednání, které je v rozporu s právními povinnostmi, které na orgánech veřejné moci na základě norem českého ústavního pořádku spočívají, aniž by v tomto ohledu hrálo roli, zda bude zákon či podzákonný právní předpis pro rozpor s mezinárodní smlouvou zrušen, respektive shledán za neplatný.³⁴ I kdyby se tedy vycházelo z toho, že český ústavní pořádek dává mezinárodním závazkům, respektive mezinárodním smlouvám podle čl. 10 Ústavy pouze aplikační přednost, která vylučuje nahlížet na ně jako na formální pramen českého práva, neplyne z toho podle nás, že porušení těchto mezinárodních smluv nemůže za žádných okolností odpovědnost veřejné moci založit. Podstatnější tak bude, jak lze soudit, daleko spíše otázka, zda z mezinárodního závazku plyne právo nebo povinnost, které má vliv na právní postavení jednotlivce či nikoli.

V tomto ohledu může být mimochodem zajímavý i postoj, který zaujal Soudní dvůr EU, když byl konfrontován s otázkou, zda členský stát EU odpovídá za újmu vyplývající z porušení práva EU, jehož se dopustí vnitrostátní soudy poslední instance. Část členských států v tomto ohledu argumentovala, že možnost domáhat se náhrady újmy by v takovém případě zpochybňovala platnost rozhodnutí soudů poslední instance a princip *res iudicata*. To ale Soudní dvůr odmítl a výslovně konstatoval, že „řízení, jehož smyslem je dosáhnout odpovědnosti státu, nemá týž účel a nutně nezahrnuje tytéž strany jako řízení, v němž bylo vydáno rozhodnutí, jež nabylo povahy *res iudicata*. Žalobce v řízení o odpovědnost státu si v případě úspěchu zajistí výrok proti státu k náhradě vzniklé škody, nikoli ale nutně určení, jež by zpochybňovalo, že soudní rozhodnutí, jež způsobilo škodu, má povahu *res iudicata*.“³⁵ Jinak řečeno, Soudní dvůr EU dal ve velmi podobném kontextu na srozuměnou, že neplatnost a právo na náhradu škody nemusí být totéž.

Ještě zajímavěji však v tomto ohledu vyznívá srovnání s přístupy, které se volí ve státech, které vztah mezinárodního a vnitrostátního práva vymezují podobně jako ČR. Jejich příklad je zajímavý nejen s ohledem na debatu o tom, zda aplikační povaha přednosti mezinárodních závazků představuje zásadní překážku pro žaloby na náhradu škody, ale přirozeně s ohledem na debatu o povinnosti veřejné moci k náhradě škod způsobených porušením mezinárodních závazků vůbec.

3. KOMPARATIVNÍ ARGUMENT

Odkazujeme-li na příklad jiných států, situace, kdy porušení platných mezinárodních závazků státu zakládá odpovědnost orgánů veřejné moci na základě právního řádu takového státu, není ve skutečnosti tak neobvyklá, jak by se v českém kontextu mohlo zdát.³⁶

³³ Přičemž v tomto ohledu není relevantní, zda tak mohou učinit samy nebo pouze ÚS.

³⁴ V řadě případů ani žádný rozpor dán nebude, mezinárodní smlouva bude stanovovat práva a povinnosti ve vztazích, které nebudou vnitrostátním právem vůbec upraveny, nebo bude možné vnitrostátní právní předpis vyložit způsobem slučitelným s mezinárodní smlouvou.

³⁵ Soudní dvůr EU, C-224/01 G. Köbler v. Republik Österreich, 2003, bod 39.

³⁶ V obecné rovině k tomu, proč a jak vnitrostátní soudy přistupují k mezinárodnímu právu, viz nově např. CONANT, L. Whose Agents? The Interpretation of International Law in National Courts. In: J. L. Dunoff – M. A. Pollack (eds). *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*. New York, 2013, s. 394–420.

To jasně ukazuje srovnávací materiál, jaký v poslední době shromáždil mj. A. Nollkaemper³⁷ nebo D. Sloss³⁸, a to ze států řazených jak do monistické, tak dualistické říše. Soudy ve státech, které takovou odpovědnost uznávají, jsou při posuzování a zejména nápravě porušení mezinárodních závazků někdy dokonce ochotny jít nad rámec toho, co by bylo jinak nutné podle práva mezinárodní odpovědnosti.

Z hlediska diskuze o odpovědnosti za porušení mezinárodních závazků v českém právu lze však za signifikantní považovat zejména příklad Francie a Polska. To proto, že vztah mezinárodního a vnitrostátního práva je v právních systémech obou těchto států upraven způsobem, kterému se přístup českého práva v základních směrech podobá, a to přinejmenším, jde-li o místo a účinky mezinárodních smluv. Tato podobnost není nahodilá, neboť právní řády obou států sloužily českému ústavodárci jako vzor, když euronovelou redefinoval vztah českého a mezinárodního práva.³⁹

Za situace, kdy tedy místo mezinárodních závazků a zejména mezinárodních smluv ve vnitrostátním právu vymezují Francie i Polsko srovnatelně jako ČR, je dnes – na rozdíl od ČR – možné se v obou těchto státech domáhat náhrady újmy, která porušením alespoň některých mezinárodních závazků těchto států vznikne, a to na základě jejich vnitrostátního práva vztahujícího se k odpovědnosti veřejné moci.

3.1 Francie

Dovoláváme-li se relevance francouzského příkladu, připomeňme, že podobně jako dnes v českém ústavním pořádku se vymezení vztahu mezi vnitrostátním a mezinárodním právem ve Francii opírá o dva hlavní prvky. Prvním je ustanovení obsažené v alinea 14 preambule Ústavy IV. republiky z roku 1946 převzatého i do tzv. bloku ústavnosti V. republiky zřízené Ústavou z r. 1958.⁴⁰ Podle tohoto ustanovení „Francouzská republika, věrna svým tradicím, zachovává pravidla mezinárodního práva veřejného“. Na toto obecné ustanovení, s nímž se přinejmenším formulačně shoduje čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR, navazuje čl. 55 Ústavy z r. 1958, který coby *lex specialis* stanoví, že „řádne ratifikované nebo schválené smlouvy a dohody mají od okamžiku, kdy jsou vyhlášeny, vyšší právní sílu než zákony s tou výhradou, že dohoda či smlouva je uplatňována i další stranou“. S ohledem na čl. 55 Ústavy z r. 1958 tak předně platí, že součástí francouzského právního řádu jsou a přímé účinky v něm vyvolávají mezinárodní smlouvy, které toto speciální ustanovení pojmenovává. Totéž ustanovení současně těmto mezinárodním smlouvám výslovně přiznává přednost před běžnými zákony a, *a fortiori*, podzákonnými právními předpisy, jakož i veškerými individuálními právními akty. To francouzské orgány

³⁷ NOLLAEMPER, A. *National Courts and the International Rule of Law*. dílo cit., s. 208–210.

³⁸ SLOSS, D. (ed.). *The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement. A comparative study*. Cambridge, 2009, s. 61–119; viz ibid. zejména MURPHY, S. D. Does International Law Obligate States to Open Their National Courts to Persons for the Invocation of Treaty Norms That Protect or Benefit Persons? a jednotlivé národní zprávy.

³⁹ Poslanecká sněmovna, 3. volební období, sněmovní tisk č. 884, cit. v pozn. pod čarou č. 15; odvolává-li se český ústavodárci zejména na ústavodárci polského, nelze navíc přehlédnout, že polská konstrukce vztahu mezi mezinárodním a vnitrostátním právem byla ovlivněna právě francouzským vzorem.

⁴⁰ K pojmu viz např. FAVOREU, L. (ved. aut. kol.). *Droit constitutionnel*. 15. vydání, Paris, 2013, s. 121–128; v češtině např. BELLING, V. – MALÍŘ, J. – PÍTROVÁ, L. *Kontrola dělby pravomocí v EU se zřetelem ke kompetenčním excesům*. Praha, 2010, s. 47–48.

a zejména soudy opravňuje zejména k tomu, aby v případě rozporu vyloučily aplikaci vnitrostátního právního předpisu nebo případně zrušily individuální právní akt, pokud tyto odporují mezinárodní smlouvě. Nejnápadnější rozdíl proti dnešnímu českému řešení spočívá v tom, že aplikace mezinárodních smluv ve francouzském právním řádu je podmíněna dodržáním zásady reciprocit dalšími smluvními stranami.⁴¹ Jde-li o pravidla plynoucí z jiných pramenů, než jimiž jsou mezinárodní smlouvy, tedy zejména pravidla z mezinárodního obyčeje a obecných zásad mezinárodního práva, ta jsou za součást francouzského práva považována s ohledem na alinea 14 preambule Ústavy z roku 1946, až na výjimky s nimi ale není spojován přímý účinek a není jim také přiznávána přednost před vnitrostátními právními předpisy.⁴² Za této situace, aniž by se Francie v převažující míře přiklonila k monistickému řešení,⁴³ je mezinárodní právo nepřehlédnutelně vtaženo do vnitrostátního práva. Tato skutečnost se postupně projevila mj. tím, že veřejná moc začala odpovídat za škodu, kterou jednotlivci způsobí porušením platných mezinárodních závazků, a to přímo na základě francouzského práva.

Samotné odpovědnosti veřejné moci za škodu způsobenou porušením mezinárodních závazků ve francouzském právu ve skutečnosti vývojově předchází odpovědnost veřejné moci za škodu vyplývající z účasti Francie na mezinárodních smlouvách nebo jiných mezinárodních závazcích. To je sám o sobě ve srovnávacím světle dost výjimečný institut, který do francouzského práva ve druhé polovině 60. let uvedl přelomový rozsudek Státní rady, jejíž judikatura se – zcela v rozporu s tradiční představou o francouzském právu jako o vzorově legicentristickém právním systému – podstatnou měrou podílela na konstituování odpovědnosti veřejné moci ve francouzském právu.

Jde-li o odpovědnost za škodu způsobenou účastí na mezinárodních závazcích, ve francouzském právu vládla a dodne vládne představa, že právní akty orgánů veřejné moci, které souvisejí se vstupem Francie do mezinárodních závazků a s jejich existencí, mají výsostně politickou povahu, takže nemohou podléhat soudnímu přezkumu jako tzv. *actes de gouvernement*.⁴⁴ To brání nejen tomu, aby soudy takové akty rušily, ale také tomu, aby je kvalifikovaly jako akty stížené *faute*, tedy pochybením. Pochybení je přitom základní skutková podstata, která ve francouzském právu zakládá odpovědnost veřejné moci za způsobenou škodu (*responsabilité pour faute*). V roce 1966⁴⁵ však dala Státní rada na srozuměnou, že ačkoli vstup Francie do takového mezinárodního závazku, jakým je mezinárodní smlouva, nemůže založit odpovědnost veřejné moci v rámci odpovědnosti

⁴¹ FAVOREU, L. (ved. aut. kol.). *Droit constitutionnel*. dílo cit., s. 195–203 nebo DAILLIER, P. – FORTEAU, M. – QUOC DINH, N. – PELLET, A. *Droit international public*. 8. vydání, Paris, 2009, s. 311–319.

⁴² FAVOREU, L. (ved. aut. kol.). *Droit constitutionnel*. dílo cit., s. 193–194 nebo DAILLIER, P. – FORTEAU, M. – QUOC DINH, N. – PELLET, A. *Droit international public*. dílo cit., s. 376–379.

⁴³ PELLET, A. Vous avez dit 'monisme'? – Quelques banalités de bon sens sur l'impossibilité du prétendu monisme constitutionnel à la française. In: D. Béchillon de (ed.). *L'architecture du droit – Mélanges en l'honneur de Michel Troper*. Paris, 2006, s. 827–857.

⁴⁴ Podrobněji k *actes de gouvernement* viz např. BINCZAK, P. *Actes de gouvernement*. In: D. Béchillon de (ved. aut. kol.). *Répertoire Dalloz de contentieux administratif en ligne*. Paris, 2006, odst. 30–40; jde o koncept, který je srovnatelný s u nás známější americkou doctrine of political question, v jejímž rámci Nejvyšší soud USA odmítá provádět soudní přezkum vybraných politických aktů, k ní viz v češtině blíže zejména ONDŘEJEK, P. Omezování prosaditelnosti práv a role nejvyšších soudních instancí v kontinentálním typu právní kultury. In: P. Svoboda – P. Ondřejek – P. Šustek a kol. *Filozofické a právně teoretické aspekty lidských práv*. Praha, 2013, s. 93–104.

⁴⁵ Státní rada, Ass., 30. březen 1966, Compagnie générale d'énergie radio-électrique, č. 50515.

za pochybení, může být veřejná moc přesto povinna k náhradě škody, která z uzavření mezinárodní smlouvy vzniká, a to z titulu odpovědnosti bez pochybení (*responsabilité sans faute*).⁴⁶ Odpovědnost bez pochybení je druhou, vývojově mladší skutkovou podstatou, za níž veřejná moc ve Francii odpovídá za škodu. I ona se konstitovala v judikatuře Státní rady a na jejím základě začala od třicátých let 20. století veřejná moc odpovídat zejména za škodu způsobenou při výkonu zákonodárné moci, pokud v důsledku výkonu této moci byla vybraná skupina subjektů práva nepřiměřeně zatížena oproti ostatním a došlo k narušení rovnosti při ukládání veřejných břemen (*rupture de l'égalité devant les charges publiques*).⁴⁷ Rozsudkem z roku 1966 byla působnost odpovědnosti bez pochybení nově vztažena i na škodu vyplývající z aktů souvisejících s účastí Francie na mezinárodních závazcích za předpokladu, že vznik této odpovědnosti mezinárodní závazek sám nebo zákon, jimž se ve Francii ratifikuje, výslovně nevyloučil, a dále, že v přímé příčinné souvislosti s takovými akty vznikne určitému jednotlivci nebo skupině jednotlivců škoda, která je abnormální, tedy taková, jež je svou povahou zvláště závažná a jde nad rámec obvyklých veřejných břemen, a současně škoda, která je zvláštní, tedy taková, jež vzniká jen určitému jednotlivci nebo skupině jednotlivců.⁴⁸

Od druhé poloviny 60. let tak francouzské právo umožňuje, aby odpovědnost veřejné moci založily akty francouzské veřejné moci, které směřují ke vzniku, změně nebo zániku mezinárodních závazků, působí-li škodu, byť požadavek existence abnormální a zvláštní škody je reálně splnitelný jen výjimečně. Za více než půlstoletí, po které tato odpovědnost ve francouzském právu existuje, tak uspěly jen pouhé dvě žaloby podané na tomto základě.⁴⁹ To vede některé autory k tomu, že tuto odpovědnost nepovažují za víc než „hezkou intelektuální konstrukci“,⁵⁰ což ale na přístupu francouzských soudů nic nemění.⁵¹ Na druhé straně v posledních letech francouzské soudy byly ochotny připustit, že veřejná moc by mohla z titulu odpovědnosti bez pochybení odpovídat nejen za škodu vyplývající z existence mezinárodních závazků smluvní povahy, ale rovněž za škodu způsobenou dodržováním pravidel plynoucích z mezinárodního obyčeje.⁵²

Na genezi odpovědnosti veřejné moci za škodu plynoucí z účasti na mezinárodních závazcích ale v posledních dvou desetiletích navázal vývoj, který vede k uznání odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků Francie v pravém slova smyslu. A právě to je pro českou debatu bezprostředně významné.

Základy odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků položily rozsudky Státní rady z kraje 90. let. Tyto rozsudky se sice striktně vzato týkaly odpovědnosti

⁴⁶ Což ale podle Státní rady nevylučuje, že náprava škody může být realizována restitucí a teprve tehdy, není-li tato možná, v penězích.

⁴⁷ Srov. k ní např. HENNETTE-VAUCHEZ, S. *Responsabilité sans faute*. In: D. Béchillon de (ved. aut. kol.). *Repertoire Dalloz de la responsabilité de la puissance publique en ligne*. Paris, 2010, odst. 53 a násl.

⁴⁸ *Ibid.*, odst. 41–45.

⁴⁹ Státní rada, 29. říjen 1976, Ministerstvo zahraničních věcí v. Consorts Burgat a Státní rada, č. 94218, a Státní rada, 29. prosinec 2004, Almayrac, č. 262190.

⁵⁰ SEILLER, B. *Droit administratif, L'action administrative*. 3. vydání, Paris, 2010, s. 300.

⁵¹ Státní rada, 11. únor 2011, Mlle Susilawati, č. 325253; k tomu viz např. MAZIAU, N. – CAZALA, J. – MARIE, A. – TRIGEAUD, L. *Jurisprudence française relative au droit international (année 2011)*. *Annuaire française de droit international*. ročník LVIII, Paris, 2012, s. 837–838.

⁵² Státní rada, 14. říjen 2011, Om Hashem Saleh a další, č. 329788; k tomu viz např. *Jurisprudence française relative au droit international (année 2011)*, dílo cit., s. 842–843.

francouzského státu za porušení závazků plynoucích z práva ES jako zvláštní formy mezinárodních závazků. Přesto se z nich dalo dovozovat přinejmenším to, že dojde-li k porušení mezinárodního závazku při výkonu veřejné správy, založí toto porušení pochybení a toto pochybení bude mít za následek povinnost veřejné moci k náhradě škody, kterou budou správní soudy ochotny konstatovat. V roce 1992 se tak Státní rada na tomto základě vyhnula tomu, aby se musela vyjádřit k tomu, zda odpovědnost veřejné moci může založit vnitrostátní zákon odporující právu ES. Za příčinu vzniku škody v konkrétním případě „zástupně“ označila raději prováděcí právní akty přijaté exekutivou a dala na srozuměnou, že odporují-li takové akty komunitárním závazkům, zakládá jejich přijetí pochybení, a tedy i odpovědnost veřejné moci.⁵³ O čtyři roky později pak Státní rada judikovala, že pochybení znamená i vydání individuálních aktů včetně soudních rozhodnutí, jež odporují komunitárním závazkům Francie, jakož i opomenutí k těmto závazkům přihlížet.⁵⁴

Na tyto základy pak spektakulárně navázal rozsudek ve věci Gardedieu z roku 2007.⁵⁵ Jeho přínos je dvojitý. Zaprvé, Státní rada v něm potvrdila, že odpovědnost veřejné moci skutečně zakládá nejen porušení komunitárních respektive unijněprávních závazků, nýbrž porušení mezinárodních závazků obecně. Zadruhé, odpovědnost veřejné moci byla tímto rozsudkem vztahena i na případy, kdy k porušení mezinárodních závazků dojde při výkonu zákonodárné moci, neboli kdy porušení vyplývá z jednání nebo opomenutí parlamentu.

Podstatou věci Gardedieu byl spor o náhradu škody, jež měla vyplývat ze zvýšení odvodů na důchodové pojištění pro stomatology, zavedeného na základě dekretu z poloviny 80. let. Dekret sice Státní rada počátkem 90. let shledala za neplatný, zákon přijatý v roce 1994 však zvýšení odvodů retroaktivně potvrdil. Tímto zákonem tak došlo podle jednoho ze stomatologů, A. Gardedieu, k nepřijatelnému zásahu do probíhajících soudních řízení vedených v souvislosti s nelegálním zvýšením odvodů a stomatolog proto proti státu uplatnil nárok na náhradu škody, který nakonec dospěl před Státní radou. Odpovědnosti veřejné moci se stomatolog původně dovolával z titulu tradičního konceptu porušení rovnosti při ukládání veřejných břemen v rámci odpovědnosti bez pochybení, v průběhu řízení však za druhý titul, o který se povinnost státu k náhradě škody měla v jeho případě opírat, označil i porušení mezinárodních závazků Francie, konkrétně porušení práva na spravedlivý proces garantovaného čl. 6 odst. 1 EÚLP. Tuto tezi Státní rada také aprobovala, když s odkazem na judikaturu ESLP konstatovala, že zásah do probíhajících soudních řízení, byť provedený zákonem, odporuje čl. 6 odst. 1 EÚLP, přičemž neshledala, že by v konkrétním případě byl existoval naléhavý důvod související s ochranou veřejného zájmu, který by takové porušení mohl ospravedlnit. Z hlediska vlastní odpovědnosti veřejné moci bylo klíčové to, že Státní rada výslovně konstatovala, že odpovědnost veřejné moci v případě výkonu zákonodárné moci „může vznikat na prvním místě na základě rovnosti občanů při ukládání veřejných břemen ... na místě druhém z důvodu závazků, které má (veřejná moc – *doplnil JM*) s ohledem na zajištění dodržování mezinárodních smluv orgány veřejné moci za účelem náhrady veškerých škod, které

⁵³ Státní rada, Ass., 28. únor 1992, Société Arizona Tobacco Products, č. 87753.

⁵⁴ Státní rada, Ass., 30. říjen 1996, Société Jacques Dangeville, č. 141043.

⁵⁵ Státní rada, Ass., 8. únor 2007, Gardedieu, č. 279522.

vyplývají z účinků zákona přijatého v rozporu s mezinárodními závazky Francie“. To také v témže rozsudku Státní rada prokázala v praxi, když stomatologovi náhradu škody skutečně přiznala. Rozsudek Gardedieu tak spustil novou fázi ve vývoji odpovědnosti veřejné moci ve francouzském právu.

Až dosud se ve Francii vede žhavá debata o tom, do jaké kategorie odpovědnosti veřejné moci v Gardedieu stanovená odpovědnost za škodu způsobenou porušením mezinárodních závazků při výkonu zákonodárné moci vlastně náleží. Podle některých názorů jde o zvláštní formu odpovědnosti bez pochybení navazující na odpovědnost za porušení rovnosti při ukládání veřejných břemen,⁵⁶ podle jiných je naopak rozsudkem Gardedieu porušení mezinárodních závazků při výkonu zákonodárné činnosti postaveno na roveň pochybení a jde tedy o formu odpovědnosti za pochybení.⁵⁷ Nezanedbatelná část názorů se však kloní také k názoru, že rozsudek Gardedieu zavedl skutkovou podstatu odpovědnosti veřejné moci *sui generis*, která existuje vedle odpovědnosti veřejné moci za pochybení a její odpovědnosti bez pochybení.⁵⁸ Tento názor, který předznamenalo stanovisko vládního komisaře ve věci Gardedieu, má podle nás své odůvodnění už proto, že, jak se zdá, nejpřesněji koresponduje s dikcí rozsudku Státní rady. Ať je tomu ale v teoretické rovině jakkoli, jisté je, že rozsudek Gardedieu otevřel cestu k žalobám o náhradu škody, která vyplývá z toho, že orgány veřejné moci ve Francii poruší platné mezinárodní závazky, ať jde o mezinárodní právo nebo systémy, které s ním mají filiaci, jako je právo EU. To jasně potvrzuje další judikatura Státní rady⁵⁹ i judikatura nižších francouzských správních soudů, ve které se se skutkovou podstatou podle rozsudku Gardedieu nyní už běžně pracuje,⁶⁰ ačkoli nelze přehlédnout, že její uplatňování si vyžádá další zpřesnění. Potenciální význam rozsudku Gardedieu – a spolu s tím i představu, že jde o odpovědnost *sui generis* – navíc zvyšuje fakt, že vznik odpovědnosti není, na rozdíl od odpovědnosti za pochybení, podmíněn existencí abnormální a zvláštní škody.⁶¹

Existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků se tak v posledních dvou desetiletích stala ve Francii realitou, a to na prvním místě jde-li o porušení mezinárodních smluv, byť extenze této odpovědnosti i na porušení dalších pravidel mezinárodního práva bude věcí dalšího vývoje.

3.2 Polsko

Jde-li o polskou situaci, úprava vztahu mezi mezinárodním a vnitrostátním právem vychází primárně z ustanovení zánovní polské Ústavy z roku 1997. I tato Ústava předně ve svém čl. 9, který je součástí základních ustanovení o Polské republice, obecně stanoví, že „Polská republika dodržuje mezinárodní právo, které ji zavazuje“. Ustanovení čl. 9

⁵⁶ BROUELLE, C. *La semaine juridique A*. 2007, poznámka č. 2083.

⁵⁷ Viz např. MELLERAY, F. Les arrêts GIE Axa Courtage et Gardedieu remettent-ils en cause les cadres traditionnels de la responsabilité des personnes publiques ? In: R. Hostiou – P. Cassia (eds). *Terres du droit: Mélanges en l'honneur d'Yves Jégouzo*. Paris, 2009, s. 489 a násl.

⁵⁸ Viz např. LEMAIRE, F. La responsabilité de l'état en cas de violation de la convention européenne des droits de l'homme par une loi: quel fondement. *Revue trimestrielle des droits de l'homme*. 2007, Vol. 71, s. 909–924 nebo SIRINELLI, J. Responsabilité pour faute du fait des lois ? *Revue générale du droit on line*. 2008, č. 1926.

⁵⁹ Státní rada, 17. prosinec 2008, Société La Clinique des Charmilles, č. 307469.

⁶⁰ HENNETTE-VAUCHEZ, S. *Responsabilité sans faute*. dílo cit., odst. 78–80.

⁶¹ Tribunal d'Appel de Saint-Denis de la Réunion, 18. říjen 2010, č. 901373, SCM Gervais Scemama.

Ústavy z roku 1997 je tak obdobou alinea 14 preambule francouzské Ústavy z roku 1946 a čl. 1 odst. 2 Ústavy ČR. Shodně s francouzskou situací a na rozdíl od toho, co převažuje přinejmenším doktrinárně v ČR, je však toto ustanovení dost zřetelně vykládáno nejen jako deklaratorní poselství adresované navenek mezinárodnímu společenství, nýbrž jako konstitutivní v tom, že zavazuje orgány polské veřejné moci k dodržování pravidel mezinárodního práva i ve vnitrostátní rovině.⁶² To platí bez ohledu na to, z jakého pramene tato pravidla vyplývají, tedy včetně obecného mezinárodního práva, které je na základě tohoto ustanovení implicitně vtaženo do polského právního řádu,⁶³ ač nelze přehlédnout, že na rozdíl od francouzské situace není v Polsku dosud jasno v tom, v jakém rozsahu mohou a mají orgány veřejné moci pravidla obecného mezinárodního práva přímo aplikovat.⁶⁴ Opět shodně jako v případě Ústavy V. republiky a Ústavy ČR pak polská Ústava z roku 1997 obsahuje zvláštní ustanovení vymezující místo a účinky mezinárodních smluv jako privilegovaného nástroje mezinárodních vztahů v polském právním řádu. Jde v první řadě o čl. 87 odst. 1 Ústavy, který ratifikované mezinárodní smlouvy výslovně označuje za součást pramenů práva platných v Polsku. V návaznosti na to čl. 91 Ústavy ve svém odst. 1 stanoví, že ratifikovaná mezinárodní smlouva,⁶⁵ která byla řádně vyhlášena, „tvorí součást právního pořádku země a je přímo použitelná, ledaže její použitelnost závisí na vydání zákona“, a ve svém odst. 2 dále upřesňuje, že „mezinárodní smlouva, která byla ratifikována s předchozím souhlasem vyjádřeným zákonem, má přednost před zákonem, jestliže takový zákon nelze uvést do souladu se smlouvou“. Mezinárodní právo je tak součástí polského práva, v případě ratifikovaných mezinárodních smluv⁶⁶ pak polská Ústava výslovně předpokládá, že tyto smlouvy jsou přímým pramenem polského práva a že připouští-li to jejich povaha, mohou zakládat práva a povinnosti jednotlivcům. Jde-li o smlouvy ratifikované se souhlasem Parlamentu, těm je navíc garantována přednost před běžnými zákony a podzákonnými právními předpisy. Předmětem polemik – našinci ne nepovědomých – dosud v Polsku zůstává otázka, zda v případě rozporu se zákonem jsou obecné soudy omezeny na iniciování řízení o zrušení neslučitelného zákona před Ústavním tribunálem, nebo zda mohou samy vyloučit aplikaci rozporného zákona v konkrétním případě.⁶⁷

S tím, že pravidla mezinárodního práva jsou součástí polského práva – jde-li o řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy ratifikované se souhlasem Parlamentu dokonce s přesně vymezeným místem v hierarchii pramenů polského práva – koresponduje, že v případě, kdy se veřejná moc v Polsku dopustí porušení pravidel mezinárodního práva, může veřej-

⁶² Ústavní tribunál, 27. dubna 2005, P 1/05.

⁶³ MASTERNAK-KUBIAK, M. *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*. Wrocław, 2013, s. 55 a dále s. 73–78.

⁶⁴ MASTERNAK-KUBIAK, M. *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*. dílo cit., s. 86–88.

⁶⁵ Zdůraznit je třeba, že toto ustanovení dopadá na všechny mezinárodní smlouvy ratifikované Polskem, a tedy nejen na mezinárodní smlouvy ratifikované se souhlasem Parlamentu, ale i na mezinárodní smlouvy ratifikované jinými způsoby, viz k tomu MASTERNAK-KUBIAK, M. *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*. dílo cit., s. 57 a násl.

⁶⁶ A podle čl. 241 Ústavy z roku 1997 též některých mezinárodních smluv, které vstoupily v platnost předtím, než Ústava z roku 1997 nabyla účinnosti.

⁶⁷ GARLICKI, L. – MASTERNAK-KUBIAK, M. – WOJTOWICZ, K. Poland. In: D. Sloss (ed.). *The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: A Comparative Study*. dílo cit., s. 380; srov. též KRZYŻANOWSKA-MIERZEWSKA, M. *The Reception Process in Poland and Slovakia*. In: H. Keller – A. Stone Sweet (eds). *A Europe of Rights: the Impact of the ECHR on National Legal Systems*. Oxford – New York, 2008, s. 545–546.

ná moc odpovídat za škodu, kterou tím způsobí jednotlivcům v jurisdikci polského státu, a to v souladu s pravidly o odpovědnosti veřejné moci podle polského práva. Základem pro tuto odpovědnost je zejména rozhodovací činnost Ústavního tribunálu, která ale přinejmenším zčásti reflektuje stav psaného práva, na prvním místě Ústavy z roku 1997.

Na rozdíl od Francie má odpovědnost veřejné moci v Polsku základ přímo v ústavním textu, když Ústava z roku 1997 v rámci ustanovení o prostředcích ochrany svobody a základních práv ve svém čl. 77 odst. 1 stanoví, že „každý má právo na náhradu škody, která mu byla způsobena jednáním orgánu veřejné moci, které odporuje právu“. Na tento ústavní základ bezprostředně navazují ustanovení čl. 417–421 polského Občanského zákoníku, významně novelizována v roce 2004, která podmínky vzniku odpovědnosti veřejné moci konkretizují. Odpovědnost veřejné moci tato ustanovení přitom spojují jak s aktivním jednáním orgánu veřejné moci, které je v rozporu s právem, tak s pasivním jednáním, respektive opomenutím orgánů veřejné moci, které je v rozporu s právem.

Z hlediska odpovědnosti za škodu způsobenou porušením mezinárodních závazků bylo zásadní, že již před novelizací Občanského zákoníku z roku 2004 se Ústavní tribunál jednoznačně přiklonil k právnímu názoru, že pojem rozporu s právem, od kterého článek 77 odst. 1 Ústavy odvozuje vznik povinnosti veřejné moci k náhradě škody, je třeba vykládat v souladu s ústavním pojetím pramenů práva, jak jsou zakotveny v čl. 87–94 Ústavy z roku 1997.⁶⁸ V tom rozsahu, ve kterém článek 87 odst. 1 Ústavy za součást pramenů práva v Polsku výslovně označuje ratifikované mezinárodní smlouvy, bylo tedy už brzy po nabytí účinnosti Ústavy z roku 1997 zřejmé, že odpovědnost veřejné moci v Polsku podle vnitrostátního práva odpovědnosti veřejné moci založí nesporně i takové jednání nebo opomenutí orgánu veřejné moci, které bude odporovat závazkům, které Polsku plynou přinejmenším z ratifikovaných mezinárodních smluv.

Tento právní názor potvrdil i další vývoj psaného práva. Na základě novely z roku 2004⁶⁹ reagující jak na nutnost zohlednit novou koncepci odpovědnosti veřejné moci zavedenou Ústavou z roku 1997, tak na imperativy spojené s přistoupením Polska do EU,⁷⁰ byla do Občanského zákoníku vložena mj. ustanovení o odpovědnosti veřejné moci za škodu způsobenou výkonem zákonodárné moci. Tu tedy dnes Polsko zná shodně jako Francie a a rozdíl od nejednoznačné situace, která panuje v ČR, a to ať už je škoda důsledkem přijetí normativního právního aktu nebo naopak normativní nečinnosti. V souvislosti s definováním podmínek vzniku této odpovědnosti však především čl. 417¹ odst. 1 polského Občanského zákoníku výslovně upřesnil, že odpovědnost veřejné moci v takovém případě založí nejen výkon normativní činnosti nebo normativní nečinnost, pokud odporují normám polského ústavního práva, nýbrž také normativní činnost nebo normativní nečinnost, jsou-li v rozporu s ratifikovanými mezinárodními smlouvami, které Polsko zavazují.

Z těchto okolností se tak celkově podává, že „lze-li prokázat, že veřejná moc jednala v rozporu s ustanoveními mezinárodního či supranacionálního práva, může se tím

⁶⁸ Ústavní tribunál, 4. prosinec 2011, SK 18/00; Ústavní tribunál, 23. září 2003, K 20/02.

⁶⁹ Zákon ze dne 17. června 2004 o změně zákona – Občanského zákoníku a některých dalších zákonů, Dz. U. 2004 č. 162 poz. 1692.

⁷⁰ Návrh zákona a důvodovou zprávu k němu viz na [http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28\\$vAllByUnid%29/50FE398C4F4090C5C1256DA600492360/\\$file/2007.pdf](http://orka.sejm.gov.pl/Druki4ka.nsf/%28$vAllByUnid%29/50FE398C4F4090C5C1256DA600492360/$file/2007.pdf).

dotčená osoba domáhat náhrady škody“.⁷¹ Lze-li toto hodnocení považovat za možná až příliš plošně v tom rozsahu, ve kterém pravidla plynoucí z jiných pramenů mezinárodního práva, než jimiž jsou ratifikované mezinárodní smlouvy, jsou do polského práva vtažena implicitně na základě čl. 9 Ústavy a čl. 87 odst. 1 je mezi prameny polského práva nezahrnuje explicitně, není sporu, že přinejmenším v případě porušení závazků plynoucích z ratifikovaných mezinárodních smluv, odpovědnost veřejné moci v Polsku nastupuje. Význam existence této formy odpovědnosti veřejné moci zvyšuje navíc to, že Ústavní tribunál pojímá veřejnou moc extenzivně v tom smyslu, že její součástí jsou nejen orgány státu a samospráv, nýbrž veškeré entity, které jsou pověřeny výkonem veřejné moci nebo na které je výkon veřejné moci přenesen.⁷² Ústavní tribunál navíc zdůrazňuje, že odpovědnost veřejné moci je nutným důsledkem principu právního státu.⁷³

Odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků, respektive mezinárodních smluv přitom nezůstává v polském právu teoretickou možností. Patrně nejznámějším případem, ve kterém polská veřejná moc čelila žalobám o náhradu škody vyplývajícím z porušení mezinárodních smluv, byly spory o náhradu za majetek zanechaný na územích za řekou Bug, která byla na konci druhé světové války tzv. republikánskými dohodami postoupena SSSR. Podle těchto dohod mělo náhradu za zanechaný majetek jednotlivcům poskytnout Polsko, která tak ale neučinilo důsledně. Náhrada škody však byla nakonec přiznávána na jiném právním základě, než je porušení ratifikovaných mezinárodních smluv, protože Ústavní tribunál odmítl, že by se tyto republikánské dohody staly součástí polského práva,⁷⁴ jelikož nebyly nikdy řádně ratifikovány a vyhlášeny, a zpochybnil současně i to, že byly platně uzavřeny.⁷⁵ Tím ale nebylo v žádném ohledu zpochybněno, že kdyby základem povinností polské veřejné moci byly platné, ratifikované a řádně vyhlášené mezinárodní smlouvy, odpovědnost veřejné moci by byla nastupovala. Zdrojem početných sporů se v polském případě stalo také porušení mezinárodních smluv o lidských právech garantujících právo na spravedlivý proces, a to zejména článku 6 EÚLP. Množství těchto sporů vedlo už na úrovni roku 2004 k přijetí zvláštního zákona,⁷⁶ který jednotlivcům umožňuje, aby se v případě zjištění nepřiměřené délky řízení domáhali finanční náhrady podle kritérií stanovených tímto zákonem.⁷⁷ Takto legislativně vytvořený právní titul je sice považován za titul *sui generis*, přesto má s porušením kvalifikované kategorie mezinárodních závazků Polska přímou vazbu.

Je tedy zřejmé, že jak tvůrci psaného polského práva, tak polský ústavní soudce považovali, jde-li o odpovědnost veřejné moci, za nezbytné reflektovat proměnu, ke které došlo ve vymezení vztahu polského a mezinárodního práva na základě Ústavy z roku

⁷¹ GARLICKI, L. – MASTERNAK-KUBIAK, M. – WOJTOWICZ, K. Poland. In: D. Sloss (ed.). *The Role of Domestic Courts in Treaty Enforcement: A Comparative Study*. dílo cit., s. 409.

⁷² Ústavní tribunál, 20. ledna 2004, SK 26/03.

⁷³ Ústavní tribunál, 1. dubna 2008, SK 77/06.

⁷⁴ Ústavní tribunál, 19. prosince 2002, K 33/02; doktrinálně k němu MASTERNAK-KUBIAK, M. *Odesłania do prawa międzynarodowego w Konstytucji RP*, dílo cit., s. 71–72.

⁷⁵ Srov. k tomu zejména ESLP, Broniowski v. Polsko, 22. červen 2004, body 98–102.

⁷⁶ Zákon ze dne 17. června 2004 o stížnosti na porušení práva strany na přezkum věci v soudním řízení bez nepřiměřené délky, Dz. U., č. 179, poz. 1843.

⁷⁷ Viz k němu též Ústavní tribunál, 1. dubna 2008, SK 77/06 a ESLP, Krasuski v. Polsko, 14. červen 2005; doktrinálně pak KRZYŻANOWSKA-MIERZEWSKA, M. *The Reception Process in Poland and Slovakia*. In: H. Keller – A. Stone Sweet (eds). *A Europe of Rights: the Impact of the ECHR on National Legal Systems*. dílo cit., s. 556–558.

1997. Polské právo tak dnes garantuje jednotlivci právo na náhradu škody přinejmenším tehdy, kdy veřejná moc tuto škodu způsobí tím, že poruší závazky, které Polsku plynou z vyhlášené a ratifikované mezinárodní smlouvy. Možnost extenze této odpovědnosti na porušení pravidel plynoucích z dalších pramenů mezinárodního práva pak zůstává výzvou pro další rozhodovací činnost Ústavního tribunálu i obecných polských soudů.

4. VÝCHODISKA PRO PŘÍPADNOU ODPOVĚDNOST ZA PORUŠENÍ MEZINÁRODNÍCH ZÁVAZKŮ V ČESKÉM PRÁVU

S ohledem na vše, co bylo výše řečeno, je, jak se zdá, na místě skutečně uvažovat, o jaký právní základ by se žaloby o náhradu škody způsobené porušením mezinárodních závazků mohly opírat v ČR, a to přinejmenším mezinárodních smluv ve smyslu čl. 10 Ústavy.⁷⁸

Jde-li o východiska pro veškeré úvahy o odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků v ČR, je třeba předeslat, že psané české právo – stejně jako v případě odpovědnosti za škodu způsobenou porušením práva EU nebo v případě odpovědnosti za škodu způsobenou protiústavním výkonem zákonodárné činnosti v ryze vnitrostátní rovině – poskytuje ve své platné podobě pro tuto odpovědnost chatrné základy. Je pravda, že ČR náleží mezi ty státy, které právu na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci dávají ústavní rozměr, když je toto právo na základě čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod (LZPS) zahrnuto do okruhu základních práv a svobod.⁷⁹ Toto ustanovení, které zůstává shodné od okamžiku, kdy LZPS nabyla účinnosti, je však formulováno restriktivně,⁸⁰ dost pravděpodobně proto, že bylo ve skutečnosti koncipováno pod vlivem „jednoduchého práva“, a to obecného zákona o odpovědnosti státu z konce 60. let, který v době přípravy LZPS platil.⁸¹ S ohledem na takto pojatý ústavní základ předpokládá zákon č. 82/1998 Sb.,⁸² který čl. 36 odst. 3 LZPS nyní naplňuje, že odpovědnost veřejné moci zakládají v zásadě pouze dvě skutečnosti, a to buď nezákonné rozhodnutí, nebo nesprávný úřední postup.

Už dost inkoustu tak bylo v první řadě vypsáno na téma toho, že zákon č. 82/1998 Sb. v duchu tradic práva platného v českých zemích, avšak v evropském kontextu stále anachroničtější⁸³ vůbec nepočítá s odpovědností veřejné moci za škodu způsobenou vadným

⁷⁸ V tom rozsahu, ve kterém není dosud jasná shoda na tom, zda a v jakém rozsahu jsou součástí vnitrostátního práva i pravidla plynoucí z jiných pramenů mezinárodního práva zavazujícího ČR.

⁷⁹ Srov. např. MALÍŘ, J. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Studie ze soudcovské tvorby práva*. Praha, 2008, s. 174–175.

⁸⁰ Viz k němu obecně např. KLÍMA, K. et al. *Komentář k Ústavě a Listině*, dílo cit., s. 1328–1332 nebo POSPÍŠIL, I. *Komentář k čl. 36 LZPS*. In: E. Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod. Komentář*. Praha, 2012, s. 746–755.

⁸¹ MALÍŘ, J. *Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie. Studie ze soudcovské tvorby práva*. dílo cit., s. 175.

⁸² Zákon č. 82/1998 Sb., odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem; k němu viz zejména VOJTEK, P. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*. Komentář. 3. vydání, Praha 2012; k jeho soudnímu výkladu již stárnoucí ONDRUŠ, R. *Přehled judikatury. Odpovědnost státu za nesprávný výkon veřejné moci*. Praha 2004.

⁸³ V češtině k tomu srov. z poslední doby např. TICHÝ, L. – HRÁDEK, J. (eds). *Odpovědnost státu za legislativní újmu*. Praha, 2012.

výkonem zákonodárné moci, ať už aktivním nebo pasivním (opomenutí zákonodárce), přičemž občasně úvahy o možnosti překonat tuto mezeru odkazem na nesprávný úřední postup se nejeví příliš přesvědčivě.⁸⁴ Za těchto okolností tedy psané české právo evidentně nepředpokládá, že kdyby došlo k porušení platných mezinárodních závazků ČR při výkonu zákonodárné moci ze strany orgánů ČR, založilo by to odpovědnost veřejné moci.

Ponecháme-li stranou situaci porušení mezinárodních závazků při výkonu zákonodárné moci a omezíme-li se na druhém místě „pouze“ na případnou odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků, k němuž by došlo při výkonu správních nebo soudních pravomocí, popř. při výkonu samosprávy v ČR, zásadní otázkou z hlediska psaného českého práva je, zda by takové porušení mezinárodního závazku mohlo být zahrnuto do konceptu nezákonnosti nebo do konceptu nesprávného úředního postupu ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. Sám zákon č. 82/1998 Sb. – což je jen symptomatické – však v tomto ohledu jakákoli výslovnější vodítka nedává a za použití ustálených výkladových metod se tak lze přít o to, zda a v jakém rozsahu porušení mezinárodních závazků – a to přinejmenším těch, na které dopadá čl. 10 Ústavy ČR – může spadnout pod pojem nezákonnost,⁸⁵ popřípadě, pod pojem nesprávný úřední postup.⁸⁶

Restriktivnost koncepce odpovědnosti veřejné moci „vrozená“ psanému českému právu však nemusí nutně znamenat, že žaloby na náhradu škody způsobené porušením mezinárodních závazků ze strany orgánů veřejné moci nemohou mít v ČR – do doby, než zasáhne zákonodárce a nejspíše též ústavodárce⁸⁷ – absolutně žádné vyhlídky na úspěch. Nelze totiž přehlédnout, že česká koncepce odpovědnosti veřejné moci v posledních deseti letech opakovaně generuje spory před Ústavním soudem. Přinejmenším některé závěry ÚS týkající se odpovědnosti veřejné moci přitom mohou podle názoru autora této stati svědčit ve prospěch existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků.

Už v roce 2004 tak třetí senát ÚS výslovně konstatoval, že jelikož v důsledku nečinnosti obecného soudu v trestní věci bylo porušeno právo občana na přiměřenou délku řízení plynoucí nejen z LZPS, ale také z EÚLP, zakládá nečinnost soudu jako orgánu veřejné moci způsobilý právní titul, který se může „projevit v právní sféře stěžovatele v souvislosti s uplatněním nároku ve smyslu zákona č. 82/1998 Sb. ... dojde-li ke splnění (prokázání) ostatních tímto zákonem předpokládaných podmínek nutných ke vzniku nároku na náhradu škody způsobené nesprávným úředním postupem“.⁸⁸ Třetí senát

⁸⁴ Jednak s ohledem na historické aspekty (protože taková odpovědnost se u nás historicky neuznávala a ústavodárce ani zákonodárce ji evidentně neměli na mysli), jednak s ohledem na věcné aspekty (kvalifikovat parlament coby sbor přímo volených zástupců politického národa, jejichž posláním je formulovat obecnou vůli, jako úřad a jeho zákonodárnou činnost jako úřední postup, se nejeví jako případné); takový pohled zaujímá i ÚS, viz Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009, bod 13.

⁸⁵ Což je málo pravděpodobné i s ohledem na to, že převážná část české doktríny s ohledem na aplikační povahu přednosti mezinárodních smluv nedovozuje neplatnost běžných zákonů a podzákoných právních předpisů, byť je otázka, zda by tomu nemohlo být jinak přinejmenším u mezinárodních smluv o lidských právech, jež jsou dle ÚS součástí ústavního pořádku.

⁸⁶ Srov. ÚS, IV. ÚS 1521/10 ze dne 9. 2. 2011; doktrinálně nově např. FRUMAROVÁ, K. Náhrada škody a nemajetkové újmy způsobené nezákonnou nečinností veřejné správy. *Správní právo*. 2012, č. 4, s. 193–220.

⁸⁷ V tom rozsahu, ve kterém se základní rysy české koncepce odpovědnosti veřejné moci odvíjejí od čl. 36 odst. 2 LZPS.

⁸⁸ *Ibidem*.

ÚS zdůraznil, že když do výroku nálezu zařazuje autoritativní konstatování o průtazích v řízení, děje se tak „jednak proto, že ... výlučným posláním (ÚS – *doplnil JM*) je adekvátním způsobem vyjadřovat porušení ústavnosti ... jakož i z důvodů, podávajících se z důsledků plynoucích z judikatury Evropského soudu pro lidská práva ... máje na zřeteli i mezinárodněprávní odpovědnost České republiky (čl. 1 odst. 2 Ústavy)“.⁸⁹ Třetím senátem formulovaný výrok totiž „umožňuje předcházet realizaci této ochrany (základních práv a svobod – *doplnil JM*) na mezinárodní úrovni“.⁹⁰ V podobném duchu vyzněl také nálezh dalšího senátu ÚS z téhož roku, v němž se konstatovalo, že právo na náhradu škody podle českého práva by jednotlivci mohlo vznikat i v případě, kdy by se orgány ČR dopustily porušení čl. 5 EÚLP garantujícího osobní svobodu.⁹¹ Už výroky senátů ÚS z roku 2004 se tak zdají naznačovat, že ústavní soudce odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků kategoricky nevylučuje. Lze jistě namítnout, že EÚLP není mezinárodní smlouva jako každá jiná zejména v tom, že výslovně předpokládá povinnost k nápravě újmy, která bude způsobena porušením práv a svobod, jež jsou v ní garantovány, a současně vyžaduje, aby smluvní státy do svých právních řádů zavedly účinné prostředky ochrany těchto práv a svobod,⁹² a že vykládat judikaturu z roku 2004 lze tedy jako specifický základ pro odpovědnost za porušení EÚLP. Odkaz na čl. 1 odst. 2 Ústavy by však umožňoval extenzivnější náhled.

Svůj význam mohou mít dále nálezy ÚS, které dávají na srozuměnou, že právo na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci nemusí plynout jen z čl. 36 odst. 3 LZPS, ale subsidiárně též z ustanovení o jednotlivých ústavním pořádkem garantovaných právech a svobodách. V tomto ohledu je nutné zmínit především nálezh pléna ÚS z roku 2009. V něm ÚS v souvislosti se sporem o náhradu škody způsobené nečinností zákonodárce v prvním plánu odmítl, že by čl. 36 odst. 3 LZPS bylo možné interpretovat tak, že by toto ustanovení zakládalo odpovědnost veřejné moci za škodu způsobenou protiústavním výkonem zákonodárné moci, ať už by šlo o zákonodárnou činnost nebo nečinnost.⁹³ ÚS se tak zřetelně přiklonil k restriktivnímu výkladu tohoto ustanovení. S vědomím mezery, která by s ohledem na restriktivní výklad čl. 36 odst. 3 LZPS v právní ochraně jednotlivců vznikala, však ÚS ve druhém plánu tento restriktivní výklad čl. 36 odst. 2 LZPS vyvážil tím, že dal na srozuměnou, že žaloby o náhradu škod způsobených protiústavní nečinností zákonodárce by mohly být v daném případě subsidiárně opírány o čl. 11 odst. 4 LZPS a že náhrada škody by tak na veřejné moci mohla být vymáhána z titulu protiústavního zásahu do vlastnického práva jednotlivce.⁹⁴ Byť se uvedený nálezh odpovědnosti za porušení mezinárodních závazků netýkal, skutečnost, že ÚS projevil ochotu překonat restriktivnost koncepce odpovědnosti veřejné moci v psaném českém právu tím, že povinnost veřejné moci k náhradě škody dovodil subsidiárně z jiných ustanovení ústavního pořádku,⁹⁵ se zdá být logickým základem pro tvrzení, že takový subsidiární

⁸⁹ *Ibidem*.

⁹⁰ *Ibidem*.

⁹¹ ÚS, II. ÚS 75/04 ze dne 23. 9. 2004.

⁹² Srov. zejména čl. 13, čl. 41 a čl. 46 EÚLP.

⁹³ ÚS, Pl. ÚS-st. 27/09 ze dne 28. 4. 2009, bod 13.

⁹⁴ *Ibidem*, bod 14.

⁹⁵ Je otázka, zda by ÚS byl ochoten svou argumentaci přenést i na situaci škody způsobené porušením jiných základních práv a svobod, třeba osobní svobody.

právní základ by mohl hrát i ve prospěch uznání povinnosti veřejné moci nahradit škodu, která by vznikla v důsledku porušení platného mezinárodního závazku ČR. Kromě toho připouští-li se na základě tohoto nálezu odpovědnost veřejné moci za výkon zákonodárné moci, umožňoval by takový náleží i závěr, že veřejná moc by odpovídala nejen za porušení mezinárodních závazků způsobené výkonem správních a soudních pravomocí, ale také přijetím právních předpisů odporujících mezinárodním závazkům anebo opomenutím přijmout právní předpisy nutné k provedení mezinárodních závazků.

Silně ve prospěch existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků vyznívá rovněž náleží čtvrtého senátu ÚS z roku 2011. Ten je zajímavý i proto, že byl vydán ve věci, jejíž okolnosti se situaci porušení mezinárodních závazků podstatně blíží, totiž ve věci týkající se odpovědnosti veřejné moci v ČR za porušení závazků plynoucích z práva EU.⁹⁶ V rámci úvah o této odpovědnosti totiž čtvrtý senát ÚS výslovně konstatoval, že ačkoli psané české právo s odpovědností veřejné moci za porušení unijního práva dost výslovně nepočítá, za „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 umožňující dovolávat se vůči České republice povinnosti za škodu způsobenou porušením závazků, k nimž se sama a otevřeně hlásí, neexistuje“.⁹⁷ Z toho čtvrtý senát ÚS následně dovodil, že obecné soudy musejí české právo odpovědnosti veřejné moci vykládat a aplikovat s přihlédnutím k závazkům plynoucím z práva EU.⁹⁸ Taková argumentace je ale podle názoru autora tohoto článku použitelná i ve vztahu k ryze mezinárodním závazkům ČR, o nichž čtvrtý senát v náleží vlastně obecně hovořil. Neméně významné je, že v témže náleží ÚS navíc potvrdil, že s režimem odpovědnosti veřejné moci stanoveným zákonem č. 82/1998 Sb. navazujícím na čl. 36 odst. 3 LZPS mohou v ČR koexistovat relativně autonomní režimy odpovědnosti veřejné moci. Za takový autonomní režim přitom čtvrtý senát označil jednak odpovědnost za nucené omezení vlastnického práva plynoucí z výše uvedeného plenárního náleží z roku 2009, jednak výslovně odpovědnost za škodu způsobenou porušením práva EU. Představa o autonomních režimech odpovědnosti veřejné moci, ne nepodobná náhledu francouzské Státní rady ve výše popsaném rozsudku Gardedieu, by umožňovala závěr, že takovým autonomním režimem odpovědnosti veřejné moci by mohla být i odpovědnost za porušení mezinárodních závazků, a to přinejmenším mezinárodních smluv podle čl. 10 Ústavy ČR.

Jde-li o to, z jakého subsidiárního ústavního základu by taková odpovědnost mohla plynout, necháme-li stranou možnost dovolávat se čl. 1 odst. 2 Ústavy a v případě vyhlášených mezinárodních smluv ratifikovaných se souhlasem Parlamentu čl. 10 Ústavy, je ale skutečně podstatný především jeden z náleží prvního senátu ÚS z roku 2012.⁹⁹ Ani okolnosti tohoto náleží se sice odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárod-

⁹⁶ ÚS, IV. ÚS 1521/10 ze dne 9. února 2011.

⁹⁷ ÚS, IV. ÚS 1521/10, část V.

⁹⁸ *Ibidem*.

⁹⁹ ÚS, I. ÚS 529/09 ze dne 13. března 2012.

ních závazků bezprostředně netýkají, nad odpovědností veřejné moci se však tento nálezh zamýšlí ve velmi obecném kontextu.

Uvedený nálezh především klade důraz na to, že v oblasti odpovědnosti veřejné moci je třeba hledat mnohem větší sepjetí s ústavním právem než v jakékoli jiné oblasti, a to s ohledem na vrchnostenské postavení veřejné moci.¹⁰⁰ Podstatné je přitom to, že na odpovědnost veřejné moci nahlíží tento nálezh otevřeně jako na nutný důsledek zásady důvěry občanů v právo a instituce státu, respektive orgány veřejné moci, což nálezh považuje za stěžejní zásadu plynoucí ze samotného principu právního státu, jak je zakotven v čl. 1 odst. 1 Ústavy.¹⁰¹ ÚS přitom akcentuje, že tato důvěra nemůže být dána „tam, kde nezákonnost či nesprávnost aktů veřejné moci není sankcionována v podobě odpovědnosti za škodu“.¹⁰²

Výrazem zásady důvěry občanů v právo je podle prvního senátu ÚS zákon č. 82/1998 Sb., který „vedle odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (specifickou součástí je odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o vazbě nebo trestu) zavádí i druhý důvod objektivní odpovědnosti státu, která je spojena s nesprávným úředním postupem“.¹⁰³ Nesprávný úřední postup v návaznosti na starší rozhodnutí vymezuje senát ÚS tak, že „podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv jinou než rozhodovací činnost spojenou s výkonem pravomocí státního orgánu, dojde-li při ní nebo v jejím důsledku k porušení pravidel předepsaných právními normami pro počínání státního orgánu nebo k porušení pořádku určeného povahou a funkcí postupu“.¹⁰⁴

Vnímáme-li ale odpovědnost veřejné moci zejména jako nutný odraz obecného principu právního státu zakotveného čl. 1 odst. 1 Ústavy, jak to činí popsany nálezh čtvrtého senátu ÚS, pak je jednoznačně na místě ptát se, zda – necháme-li stranou čl. 1 odst. 1 a čl. 10 Ústavy – právě tento princip nezavazuje veřejnou moc v ČR k tomu, aby odškodňovala i porušení pravidel mezinárodního práva zavazujících ČR, a to přinejmenším porušení pravidel plynoucích z mezinárodních smluv ratifikovaných se souhlasem Parlamentu. Ty čl. 10 Ústavy výslovně inkorporoval do vnitrostátního práva a podle vůle ústavodárce vyjádřené v důvodové zprávě k euronovele tím zavázal orgány veřejné moci k jejich dodržování, takže lze dost těžko zpochybňovat, že nejde o „pravidla předepsaná právními normami pro počínání“ orgánu veřejné moci v ČR. Tvrzení, že za těchto okolností – nadto s vědomím takto úzké existenciální vazby mezi principem právního státu a odpovědností veřejné moci – by porušení mezinárodních závazků nemělo vliv na důvěru občanů v právo v právním státu a nemohlo tedy nikdy založit odpovědnost veřejné moci za škodu způsobenou jejich porušením, by se jevílo jako přinejmenším málo soudržné.

Přes existenci těchto výroků lze narazit na postoje, které stávající judikaturu ÚS chápe jinak. Na okraj analýzy nálezu ÚS o protiústavnosti veřejné služby konstatovala nedávno jedna autorka, že „za nesprávný úřední postup nelze považovat ani to, že správní orgán ... neaplikoval přednostně mezinárodní smlouvu ...“, a to proto, že „i po euro-

¹⁰⁰ *Ibidem*, bod 18.

¹⁰¹ *Ibidem*, bod 22.

¹⁰² *Ibidem*.

¹⁰³ *Ibidem*, bod 24.

¹⁰⁴ *Ibidem*.

novele ... Ústavy totiž ÚS i přes nesouhlas některých soudců Nejvyššího správního soudu trvá na tom, aby se soudy v případě, že shledají rozpor zákona s mezinárodním lidsko-právním závazkem, obracely podle čl. 95 odst. 2 Ústavy na ÚS, a nikoliv samy přednostně aplikovaly mezinárodní závazek¹⁰⁵. Na podporu tohoto závěru se autorka dovolává zejména senátního nálezu I. ÚS 2881/09,¹⁰⁶ v němž ÚS „dovodil povinnost obecného soudu předložit věc, v níž shledal rozpor vnitrostátní právní úpravy s Úmluvou o ochraně lidských práv a základních svobod, Ústavnímu soudu“¹⁰⁷. Takový postoj ÚS podle autorky totiž neumožňuje obecnému soudu, a tím méně správnímu orgánu vyloučit z vlastního podnětu aplikaci vnitrostátního práva, pokud odporuje mezinárodním závazkům, a odpovědnost těchto orgánů tedy podle ní nemůže vznikat.

Odhlédneme-li od toho, že lze polemizovat, zda je skutečně nepřijatelné, aby obecné soudy samy vyloučily aplikaci českého zákona, odporuje-li mezinárodní smlouvě, a musely se v takových případech soustavně obracet na ÚS,¹⁰⁸ a pomineme-li, že orgány veřejné moci jsou, jak bylo zmíněno výše v této stati, mezinárodní závazky ČR povinny respektovat namnoze v situacích bez existence jakéhokoli konfliktu s vnitrostátním právem tím, že vykládají vnitrostátní právo v souladu s mezinárodními závazky nebo že mezinárodním závazkům dávají přímý účinek, přehlíží popsaný postoj to, že odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků ČR by nemusela nutně spadat do režimu odpovědnosti za nesprávný úřední postup *stricto sensu*, ale mohla by aspirovat na další „relativně autonomní“ režim odpovědnosti veřejné moci toho typu, o jakých judikoval čtvrtý senát ÚS v roce 2011.

Ve světle popsané judikatury ÚS se proto zdá celkově odůvodněný závěr, že stávající nálezy ÚS umožňují přinejmenším implicitně určitou existenci odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků v českém právu opatrně postulovat. Plošné odmítání této odpovědnosti by bylo každopádně jen málo soudržné s tím, jaké funkce odpovědnost veřejné moci v demokratickém právním státu podle ÚS plní. V tomto ohledu je významné to, že za právní základ této odpovědnosti lze přitom považovat zdaleka nejen ústavní ustanovení zavazující k dodržování mezinárodních závazků, tedy čl. 1 odst. 2 ve spojení s čl. 10 Ústavy, ale zejména princip právního státu zakotvený v čl. 1 odst. 1 Ústavy. Lze se současně domnívat, že odpovědnost veřejné moci za porušení mezinárodních závazků by měla konstituovat autonomní režim odpovědnosti veřejné moci. Zda tomu ale tak skutečně je a jaké přesné kontury taková odpovědnost má mít, to však přese všechno vyžaduje jednoznačné upřesnění ze strany ÚS a také spolupráci ze strany soudů obecných.

¹⁰⁵ HILŠEROVÁ, E. Důsledky zrušení povinné veřejné služby ÚS. *Bulletin advokacie*. 24. červen 2013, dostupné na <http://www.bulletin-advokacie.cz/dusledky-zruseni-povinne-verejne-sluzby-ustavnim-soudem>.

¹⁰⁶ I. ÚS 2881/09 ze dne 29. listopadu 2010.

¹⁰⁷ HILŠEROVÁ, E. *Důsledky zrušení povinné veřejné služby ÚS*. dílo cit.

¹⁰⁸ Stranou necháváme to, že při tomto pojetí hrozí evidentně přetížení ÚS, který by mohl být snadno zavalen podněty pro rozpor zákona s mezinárodními smlouvami, což je okolnost, které chtěl ústavodárce výslovně zabránit, jak plyne z důvodové zprávy euronovely, podle které: „Důsledkem přednosti mezinárodních smluv jsoucích součástí právního řádu před zákonem bude i vázanost soudce těmito mezinárodními smlouvami. Nejeví se jako praktické z hlediska budoucích závazků České republiky plynoucích z členství v Evropské unii a ani jako právně možné, aby v případě nesouladu zákona s mezinárodní smlouvou jsoucí součástí právního řádu, rozhodoval ÚS. V opačném případě by hrozilo jednak zdržení mnoha soudních sporů, jednak neúměrné přetížení ÚS.“ Viz sněmovní tisk č. 884, cit v pozn. pod čarou č. 15.

ZÁVĚR

Jestliže si podtitul této stati vypůjčuje z díla velkého českého znalce baroka, Zdeňka Kalisty,¹⁰⁹ neděje se tak nahodile. Debata o vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva často působí jako vpravdě barokní a jen nesnadno uchopitelná. Přes tento barokní rozměr se autoru této stati zdá, že absolutně odmítat existenci odpovědnosti veřejné moci za škodu způsobenou porušením mezinárodních závazků za situace, kdy tak činí ti, od nichž jsme naši dnešní konstrukci vztahu mezinárodního a vnitrostátního práva do značné míry převzali, a kdy jsme současně součástí vnitrostátního práva učinili přinejmenším mezinárodní smlouvy ratifikované se souhlasem Parlamentu podle čl. 10 Ústavy, není ani příliš soudržné ani příliš udržitelné. Bez této odpovědnosti není totiž možné považovat právní ochranu subjektů práva před veřejnou mocí za ucelenou v tom rozsahu, ve kterém se shodujeme na tom, že přinejmenším mezinárodní smlouvy podle čl. 10 Ústavy jsou součástí českého právního řádu a vyvolávají v něm právní účinky, a to zejména tehdy, pokud se více či méně přímo dotýkají právního postavení jednotlivců.

Na druhé straně nelze skrývat, že jednoznačné uznání takové odpovědnosti je bez nejmenších pochyb zásadním právněpolitickým krokem, který s sebou nese rizika, na něž by bylo třeba reagovat.

Začneme-li riziky, to nejpodstatnější by plynulo zajisté ze skutečnosti, že existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků podstatně zesiluje tlak na to, aby se orgány veřejné moci ve státě mezinárodními závazky důsledně řídily. V politické rovině lze namítat, že by se tím ČR stala pro jiné státy příliš čitelnou, v právní rovině pak to, že mezinárodní závazky jsou právem, které přese vše přichází z vnějšku a vliv ČR na jeho podobu může kolísat. Necháme-li stranou politické argumenty proti existenci odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků, jež budou vlastní zejména skalním realistům a proti nimž lze naopak postavit argument o vlivu dodržování mezinárodních závazků na budování prestiže a kredibility státu, o němž hovoří konstruktivisté,¹¹⁰ a omezíme-li se jen na právní rovinu, existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků by ve skutečnosti mohla mít za následek, že mnohem důsledněji než dosud bude ČR zvažovat, zda se bude podílet na vzniku určitého mezinárodního závazku či nikoli, tedy bude zvažovat, zda a za jakých okolností se skutečně stane stranou určité mezinárodní smlouvy, zda v mezinárodní organizaci podpoří přijetí určitého právního aktu, ale také, zda bude uplatňovat soustavnou námitku respektive protest (*persistent objector*) proti faktickému vzorci chování, který aspiruje na to stát se obecným mezinárodním obyčejem. Oproti praxi, kdy se ČR v rétorické rovině ochotně hlásí k dodržování mezinárodního práva a stále novým závazkům, avšak jejich reálné budoucí důsledky nebere nutně v úvahu, by vědomí rizika odpovědnosti mohlo mít pozitivní vliv na českou mezinárodní praxi a její střízlivost.

Jde-li o rizika v poněkud techničtější rovině, v případě jasného uznání odpovědnosti veřejné moci za škodu způsobenou porušením mezinárodních závazků by bylo třeba

¹⁰⁹ KALISTA, Z. *Cesta po českých hradech a zámcích aneb mezi tím, co je, a tím, co není*. 2. vydání, Praha, 2003.

¹¹⁰ BREWSTER, R. Reputation in International Relations and International Law Theory. In: J. L. Dunoff – M. A. Pollack (eds). *Interdisciplinary Perspectives on International Law and International Relations*, dílo cit., s. 524–543.

reagovat na situaci, kdy by se této odpovědnosti v ČR dovolával státní příslušník státu, který ale českým státním příslušníkům ve svém právu dosáhnout náhrady škody za stejných podmínek neumožňuje. Tento problém by podle všeho bylo možné překlenout uplatňováním principu reciprocit na způsob, jak ho zná, jak bylo uvedeno výše, Francie. Odpovědnost veřejné moci by navíc měla nastupovat především v případech, že účelem mezinárodního závazku skutečně je založit práva jednotlivcům nebo přinejmenším chránit jejich legitimní zájmy. Prostřednictvím pravidel o způsobech nápravy lze současně zabránit tomu, aby forma kompenzace nebyla nepřiměřená.

Na druhé straně existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků by měla i své přínosy. Odhlédne-li od posílení ochrany práv subjektů v jurisdikci ČR a od zvýšení obezřetnosti v mezinárodní praxi ČR, ke kterým by existence odpovědnosti veřejné moci za porušení mezinárodních závazků vedla a které byly naznačeny výše, existence takové odpovědnosti by znamenala také to, že jednotlivec má možnost domoci se v ČR nápravy porušení mezinárodních závazků. To by s ohledem na požadavek vyčerpání účinných vnitrostátních prostředků ochrany práv respektive místního pořádku práva (*exhaustion of domestic remedies, épuisement des voies de recours internes*), který je obecnou podmínkou pro přístup jednotlivce před mezinárodní soudy, rozhodčí panely a orgány dohlížejících na dodržování vybraných mezinárodních závazků, ale také předpokladem k výkonu diplomatické ochrany ze strany jiných států,¹¹¹ podstatně snižovalo počet a vyhlídky žalob a stížností, které jednotlivci proti ČR na mezinárodní úrovni uplatňují. V případě určitých mezinárodních smluv, z nichž plyne povinnost zavést účinné prostředky ochrany práv ve vnitrostátním právu, se dokonce zdá, že zakotvení takové odpovědnosti by s těmito smlouvami přímo konvenovalo, typicky v případě odpovědnosti za porušení EÚLP.¹¹² Je sice pravda, jak říká klasik, vše není vhodné pro všechny stejně, v případě odpovědnosti za porušení mezinárodních závazků se ale zdá, že taková odpovědnost by nemusela být pro ČR apriorně nevhodná.

Vznik této stati byl podpořen grantem GAČR č. P408/12/2564. Za velmi cenné komentáře a podněty k prvotní verzi této stati autor děkuje Jiřímu Malenovskému, soudci Soudního dvora EU a profesoru Právnické fakulty Masarykovy univerzity, a Pavlu Ondřejkovi, odbornému asistentu na Právnické fakultě UK. Platí však, že všechny ve stati vyslovené názory padají výlučně na autorovu hlavu.

JUDr. Jan Malíř, Ph.D.

Ústav státu a práva AV ČR, v. v. i.

¹¹¹ K ní viz v historické perspektivě v češtině KUČERA, B. *Základní problémy mezinárodního soudního procesu*. 2. vydání, Praha, 1938, s. 127–130 a 232–233; k dnešnímu pojetí viz např. OKOWA, P. Admissibility and the Law on International Responsibility. In: M. D. Evans (ed.). *International Law*. 3. vydání, Oxford – New York, 2010, s. 494–500, ve vazbě na diplomatickou ochranu, nebo SUDRE, F. *Droit européen et international des droits de l'homme*. 11. vydání, Paris, 2012, s. 790–800, ve vazbě na stížnosti pro porušení lidských práv.

¹¹² Obecněji viz doporučení R (2004) 6 Výboru ministrů Rady Evropy členským státům ohledně zlepšení vnitrostátních prostředků ochrany práv ze dne 12. května 2004.

Jan Malíř

State Liability in Tort with Respect to Breaches of International Undertakings under Czech Law, or between What Is And What Is Not

Abstract: In the last years, the relationship between Czech and international law has been substantially redefined. By now, The Czech Republic shall be obliged to respect its undertakings under international law (Art 1-2 Constitution), published treaties ratified upon the consent of the Parliament shall be “the part of the legal order” with precedence over any conflicting provision of the Acts of the Czech Parliament (Art 10 Constitution), and, under the case-law of the Czech Constitutional Court, treaties on human rights shall have the same rank as the provisions of domestic constitutional law. However, legal consequences of these transformations are still subject to debate. This is also true of the liability of the Czech State in tort for breaches of its international undertakings. The present article argues such liability shall be recognized at least with regard to treaties coming in the ambit of Art 10 Constitution. This view is supported by comparison with France and Poland, or States, which, under comparable constitutional setting, have come to recognize such liability in tort, an, also by reference to the rule of law principles which the Czech Constitutional Court views as the key legal ground for the existence of the State liability in tort.

Key words: State liability in tort, breach of international undertakings, Czech Republic, France, Poland