

## K ODPOVĚDNOSTI ZA ÚJMU ZPŮSOBENOU PODZÁKONNOU NORMOTVORBOU

Tomáš Svoboda\* – Veronika Smutná\*\*

**Abstrakt:** Příspěvek se zabývá otázkou odpovědnosti státu (či územních samosprávných celků) za újmu způsobenou protiprávní podzákonnou normotvorbou v režimu zákona č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci. Dosavadní judikatura Ústavního soudu a Nejvyššího soudu stabilně odmítá podřazení normotvorné činnosti pod kategorii nesprávného úředního postupu jakožto kategorii odpovědnosti při výkonu veřejné moci, o které lze v souvislosti s normotvorbou zpravidla uvažovat. Pro tuto judikaturu je charakteristické, že k uvedenému závěru dospěla v kontextu zákonné normotvorby. Tento právní názor byl nicméně posléze rozšířen také na normotvorbu podzákonnou. Příspěvek identifikuje trojici hlavních argumentů (vyvození politické odpovědnosti za normotvorbu, autonomie normotvůrce a odpovědnosti výhradně za aplikaci práva), které judikaturu vedly k závěru o neodpovědnosti za normotvornou činnost, a uplatňuje tyto argumenty v oblasti podzákonné normotvorby, přičemž dochází k závěru, že tyto argumenty vyloučení odpovědnosti za podzákonnou normotvorbu zcela jednoznačně nesvědčí. Autoři příspěvku se v závěru přiklání k systémovému přístupu, který by více zohledňoval podstatu konkrétní (podzákonné) normotvorby.

**Klíčová slova:** normotvorná činnost, podzákonná normotvorba, legislativní újma, odpovědnost za škodu, nesprávný úřední postup

### ÚVOD

Počínaje nálezem Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98, jsou tomu již takřka dvě desetiletí, co se judikatura vrcholných soudů potýká s otázkou podřaditelnosti normotvorné činnosti pod kategorii *nesprávného úředního postupu* ve smyslu zákona o odpovědnosti za škodu [zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem a o změně zákona České národní rady č. 358/1992 Sb., o notářích a jejich činnosti (notářský řád), ve znění pozdějších předpisů]. K této možnosti se vrcholné soudy staví odmítavě, což ale prakticky uzavírá cestu k možnému uplatnění nároků na náhradu škody<sup>1</sup> způsobené v souvislosti s protiprávními normativními právními akty. Zákon o odpovědnosti za škodu (a ostatně ani čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv, jehož je tento zákon konkretizací) totiž nijak výslovně nepamatuje na odpovědnost za újmu způsobenou normotvornou činností. Protiprávní normativní právní akt nelze zpravidla<sup>2</sup> podřadit ani pod nezákonné rozhodnutí jakožto druhou odpovědnostní kategorii zákona o odpovědnosti za škodu, což v souhrnu znamená obecné vyloučení normotvorby z odpovědnostních vztahů vznikajících z výkonu veřejné moci. Nad tím, zda je tento

\* Mgr. Tomáš Svoboda, Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: tomas.svoboda1@law.muni.cz.

\*\*JUDr. Veronika Smutná, Ph.D. (dříve Kudrová), Právnická fakulta Masarykovy univerzity. E-mail: veronika.smutna9@gmail.com.

<sup>1</sup> Myslitelné jsou jistě také nároky na náhradu újmy nemajetkové (nemateriální).

<sup>2</sup> Určitou výjimku představuje rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 13. 4. 2011, sp. zn. Cdo 542/2011, ve kterém byla obecně závazná vyhláška postrádající své obsahové znaky kvalifikována jakožto rozhodnutí, tj. individuální správní akt.

závěr udržitelný, shoda nepanuje.<sup>3</sup> Obecně pak lze říci, že problematika odpovědnosti za normotvorbu dosud přílišnou pozornost nepřitahuje.<sup>4</sup>

Jak bude dále ilustrováno, pro judikaturu odmítající podřazení normotvorné činnosti pod nesprávný úřední postup obecně platí, že se zaměřuje na znaky typické pro zákonou normotvorbu. Zároveň se však nejeví jako vhodné, že jsou tyto znaky, které mohou svědčit pro vyloučení zákonné normotvorby z okruhu odpovědnosti za výkon státní (veřejné) moci, soudy bez dalšího přisuzovány i podzákonné normotvorbě veřejné správy. Cílem tohoto příspěvku je upozornit na některé sporné momenty tohoto přístupu a tím nastínit také určité *ratio* pochybností o adekvátnosti faktického vyloučení právní odpovědnosti za podzákonnou normotvorbu.

## 1. DOSAVADNÍ ZÁVĚRY JUDIKATURY

Za základ judikatury vylučující podřazení normotvorné činnosti pod kategorii nesprávného úředního postupu lze považovat již uvedený náleze Ústavního soudu I. ÚS 245/98. V tomto rozhodnutí Ústavní soud posuzoval otázku vzniku odpovědnosti státu za pochybení vzniklé při činnosti tehdejšího zákonodárského sboru (Federální shromáždění), které spočívalo v neúplné publikaci schváleného textu zákona. Ústavní soud v předmětném nálezu sice explicitně nedospěl k závěru, že normotvornou činnost nelze považovat za nesprávný úřední postup, nicméně naznačil meze tohoto pojmu tím, že konstatoval nesprávný úřední postup s odůvodněním, že k chybě nedošlo přímo *zákonodárnou* činností Federálního shromáždění, nýbrž především pochybením pomocného administrativního aparátu. Jako základ pro právní názor, že v případě odpovědnosti za normotvornou činnost nebyl naplněn předpoklad nesprávného úředního postupu, byl tento náleze užíván pozdější judikaturou.<sup>5</sup>

Výslovně uvedený právní názor formuloval Ústavní soud zejména ve stanovisku pléna ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09. V něm se zabýval problematikou regulace nájemného, či přesněji odpovědností státu za trvající neústavní nečinnost parlamentu při deregulaci nájemného. Ústavní soud v tomto stanovisku sice dospěl k závěru o existenci odpovědnosti státu za legislativní nečinnost, za pozornost ovšem stojí, že tak neučinil na základě zákona o odpovědnosti za škodu, respektive čl. 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod. Namísto toho dovedl existenci nároku na náhradu za nucené omezení vlastnického práva ve smyslu čl. 11 odst. 4 Listiny jakožto nároku plynoucího přímo z principu kompenzace za porušení základních práv.<sup>6</sup> Do jaké míry lze řešení přijaté ve stanovisku pro tuto specifickou situaci zobecnit, ovšem již příliš jasné není.<sup>7</sup>

<sup>3</sup> Viz zejména odlišné názory na problematiku in: TICHÝ, Luboš – HRÁDEK, Jiří. *Odpovědnost státu za legislativní újmu. Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparatistiky Univerzity Karlovy, 2012.

<sup>4</sup> Srov. např. VOJTEK, Petr. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 3. vydání. Praha: C. H. Beck, 2012, s. 176–177, kde je tato problematika přítomna pouze přehledově.

<sup>5</sup> Srov. zejména v textu vícekrát zmiňovaný rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005.

<sup>6</sup> Viz POSPÍŠIL, Ivo. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In: Eliška Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod: komentář*. Praha: Wolters Kluwer, 2012, s. 747–748.

<sup>7</sup> Srov. HOLLÄNDER, Pavel. Odpovědnost státu za „legislativní újmu“, aneb postmoderní záměna právní a politické odpovědnosti. In: Luboš Tichý – Jiří Hrádek (eds.). *Odpovědnost státu za legislativní újmu. Staatshaftung für legislatives Unrecht*. Praha: Centrum právní komparatistiky Univerzity Karlovy, 2012, s. 66.

Závěr o nepodřaditelnosti normotvorby pod nesprávný úřední postup se dále odráží v ustálené judikatuře Nejvyššího soudu.<sup>8</sup>

Pokud bychom měli charakterizovat odůvodnění, na základě kterých Ústavní soud a Nejvyšší soud zastávají uvedený právní názor, musíme v prvé řadě konstatovat, že jsou velmi stručná. Navzdory složitosti problematiky a absenci zákonné úpravy neobsahují žádné z rozhodnutí podrobný rozbor otázky, proč nelze normotvornou činnost považovat za nesprávný úřední postup. To platí do značné míry také pro stanovisko Pl. ÚS-st. 27/09 (bod 13), zejména však pro judikaturu Nejvyššího soudu, která kupříkladu v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007,<sup>9</sup> přímočaře konstatuje: „*Zákon sám definici nesprávného úředního postupu nepodává [...]; judikatura dovodila, že podle konkrétních okolností může jít o jakoukoliv 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 [...]. Avšak úředním postupem, jenž by zakládal odpovědnost státu za škodu podle zákona č. 82/1998 Sb., není vydání normativního právního aktu [...]. Jestliže normotvorná činnost nebo nečinnost orgánu veřejné moci nemůže být posuzována jako nesprávný úřední postup, nelze ani dovodit odpovědnost státu za škodu [...].“*

Určité argumenty svědčící závěru, že normotvornou činnost za nesprávný úřední postup považovat nelze, nicméně v judikatuře přítomny jsou (ačkoli fragmentovaně v různých rozhodnutích). Dle našeho názoru lze identifikovat zejména následující významné argumenty: (i) *argument vyvození politické odpovědnosti za normotvorbu*, (ii) *argument autonomie normotvůrce* a (iii) *argument odpovědnosti výhradně za aplikaci práva (akty aplikace práva)*.

Druhou významnou charakteristikou judikatury je, že pro výše uvedené argumenty platí, že je na normotvorbu pohlíženo především prizmatem výkonu zákonodárné moci. Judikatura ovšem současně rozšířila neodpovědnost v režimu nesprávného úředního postupu také pro případy podzákonné normotvorby veřejné správy. Prvním takovýmto rozhodnutím, ve kterém šlo o újmu způsobenou nařízením vlády, je rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005, který byl následně potvrzen také nálezem Ústavního soudu ze dne 8. 7. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 36/08.<sup>10</sup> Tento postup ale považujeme za značně problematický. Judikatura totiž navzdory rozšíření svého právního názoru do prostoru podzákonné normotvorby nenabízí nové argumenty<sup>11</sup> a v zásadě vychází stále z argumentů, které byly formulovány v kontextu normotvorby zákonné a které ovšem podzákonné normotvorbě, jak dále uvádíme v textu, někdy až zřetelně nevyhovují.

<sup>8</sup> Srov. např. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 27. 5. 2015, sp. zn. 30 Cdo 2547/2013.

<sup>9</sup> Uvedený rozsudek byl zrušen nálezem Ústavního soudu ze dne 28. 6. 2011, sp. zn. II. ÚS 1518/10; nestalo se tak ale pro nesprávnost zkoumaného právního názoru.

<sup>10</sup> Obdobně POSPÍŠIL, Ivo. Právo na soudní a jinou právní ochranu. In: Eliška Wagnerová a kol. *Listina základních práv a svobod: Komentář*, s. 749.

<sup>11</sup> Výjimku představuje snad pouze často uváděný odkaz na pražskou učebnici správního práva, která však v příslušné pasáži svůj závěr, že „[n]ormotvorná činnost nebo nečinnost orgánů veřejné moci ovšem jako nesprávný úřední postup posuzována být nemůže, takže v tomto ohledu orgány veřejné moci za případnou škodu nedopovídají“ nijak podrobněji nerozvádí (viz MIKULE, Vladimír. *Odpovědnost za škodu ve veřejné správě*. In: Dušan Hendrych a kol. *Správní právo*. 6. vydání. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 633), nelze zde tedy ani hledat vysvětlení úvah soudu.

## 2. ARGUMENT PRVNÍ: VYVOZENÍ POLITICKÉ ODPOVĚDNOSTI

Prvním argumentem, který judikatura nabízí, je argument *politické odpovědnosti* za normotvornou činnost, který jako by vylučoval odpovědnost právní. Tento argument je zřetelně obsažen ve stanovisku Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 27/09, dle kterého „[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.“ Argumentace založená na politické odpovědnosti za normotvorbu je do určité míry patrná také v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005. Ve vztahu k podzákonné normotvorbě (nařízení vlády) se o politické odpovědnosti zmiňuje například také starší nálezn Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95, byť nikoli v souvislosti s odpovědností za způsobenou újmu.

P. Holländer v kontextu odpovědnosti za zákonnou normotvorbu (jinak také odpovědnosti za tzv. legislativní újmu) zdůrazňuje rozlišování politické a právní odpovědnosti a rizika jejich záměny.<sup>12</sup> Argument politické odpovědnosti lze tedy vyjádřit tak, že určitá pochybení při výkonu normotvorné činnosti, která mohou ústit v (legislativní) újmu, jsou základem především pro vyvození odpovědnosti v různých politických rovinách – ať již parlamentní opozicí, občany ve volbách, či občanskou společností,<sup>13</sup> nikoli pro vyvození odpovědnosti právní, respektive v důsledku odpovědnosti majetkové. Za zmínku však stojí, že stanovisko Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 27/09 již nezvažuje politickou odpovědnost, dovozuje-li odpovědnost za legislativní nečinnost na základě nuceného omezení vlastnického práva podle čl. 11 odst. 4 Listiny základních práv a svobod. Možnost vyvození politické odpovědnosti tak Ústavní soud spojuje pouze s odpovědností v intencích čl. 36 odst. 3 Listiny, respektive zákona o odpovědnosti za škodu, a to navzdory tomu, že lze mít za to, že jde obsahově stále o tentýž nárok.<sup>14</sup>

V každém případě lze ale závěrům obsaženým ve stanovisku Pl. ÚS-st. 27/09 rozumět tak, že sféra ústavní politické odpovědnosti je určitým obecným limitem pro uplatnění právního nároku na náhradu újmy v rovině zákona o odpovědnosti za škodu (a tudíž také limitem pro podřazení normotvorby pod kategorii nesprávného úředního postupu). Situaci poněkud komplikuje, že Ústavní soud formuloval uvedený závěr v kontextu zákonné normotvorby, kde sice o roli a významu politické odpovědnosti lze polemizovat,<sup>15</sup> jde ale o argument nepochybně možný a relevantní. Oblasti podzákonné normotvorby

<sup>12</sup> Dle tohoto autora představuje zavedení právní odpovědnosti státu za legislativní nečinnost mimo jiné za krok měnící proporce „vztahu kategorií demokracie a právního státu, suverenity parlamentu a dělby moci“, respektive krok, který zakládá ústavní sankci vůči zákonodárci, a tudíž ústavní změnu mimo demokratický konsensus pro tuto změnu předpokládaný Ústavou. HOLLÄNDER, Pavel. Odpovědnost státu za „legislativní újmu“, aneb postmoderní záměna právní a politické odpovědnosti, s. 65.

<sup>13</sup> Či jak dodává P. Holländer, v extrémních případech také občanskou neposlušností. HOLLÄNDER, Pavel. Odpovědnost státu za „legislativní újmu“, aneb postmoderní záměna právní a politické odpovědnosti, s. 61.

<sup>14</sup> Obdobné ostatně platí také pro zbylé dva v příspěvku identifikované argumenty.

<sup>15</sup> Zejména s ohledem na účinnost vyvození politické odpovědnosti v praxi.

ovšem tento argument vyhovuje o poznání méně. O některých orgánech veřejné, respektive státní správy nadaných pravomocí vydávat normativní správní akty totiž platí, že jsou orgány záměrně depolitizovanými. Orgány územních samosprávných celků pak sice za politické považovat lze, nicméně vyvození politické odpovědnosti může být v praxi komplikované z jiných důvodů spočívajících ve specifické povaze podzákonné normotvorby.

Nejméně sporným orgánem veřejné správy z pohledu možného vyvození politické odpovědnosti bude patrně vláda jakožto vrcholný orgán moci výkonné disponující ústavně zakotvenou pravomocí vydávat (k provedení zákona, v mezích zákona, ale bez zákonného zmocnění) nařízení. Svědčí pro to jednak existenční závislost vlády na Poslanecké sněmovně na základě čl. 68 Ústavy, lze ale také hovořit o politické odpovědnosti vlády vůči Senátu a občanům v rámci průběžného skládání účtů.<sup>16</sup>

Méně zřejmé je postavení ministerstev jakožto ústředních orgánů státní správy (nebo také ústředních správních úřadů) oprávněných vydávat (v mezích zákona, jsou-li k tomu zmocněny) právní předpisy na základě čl. 79 odst. 3 Ústavy. V čele ministerstva stojí ministr, který může být jakožto člen vlády zejména podle čl. 53 odst. 1 Ústavy interpelován poslanci ve věcech své působnosti. Na druhou stranu je ovšem otázkou, zda lze zřetelnou politickou odpovědnost ministra přenést také na ministerstvo jako správní úřad při výkonu normotvorné pravomoci,<sup>17</sup> tím spíše po cílené stabilizaci veřejné správy provedené zákonem o státní službě (zákon č. 234/2014 Sb., ve znění pozdějších předpisů) dopadající zpravidla i na vrcholné úředníky ministerstev odpovědné za normotvorbu.

Jiné orgány státní správy již zřejmě za orgány, za jejichž činnost by mohla (či měla) být vyvozována politická odpovědnost, považovat nelze. V rovině tzv. jiných ústředních orgánů státní správy se zpravidla uplatní depolitizační principy zákona o státní službě.<sup>18</sup> Případně může jít také o tzv. nezávislé regulační orgány, což jsou správní úřady určené pro regulaci určitých specifických oblastí, jejichž fungování je založeno na eliminaci politického vlivu.<sup>19</sup> Konečně v případě územně decentralizovaných orgánů státní správy vybavených pravomocí vydávat normativní správní akty již zřejmě o jakékoli centrálně-politické odpovědnosti vůbec uvažovat nelze, a ostatně i v těchto případech se uplatní opatření zákona o státní službě pro vyloučení politického vlivu.

Určitá specifika v oblasti státněsprávní normotvorby představují nařízení obcí a krajů<sup>20</sup> vydávaná v tzv. přenesené působnosti. Jejich vydávání totiž náleží do kompetence rady obce (kraje), která při něm vystupuje jakožto orgán státní správy. Svou podstatou však jde o kolegiální orgán ustavený přímo zastupitelstvem obce (kraje) z jeho členů, z čehož je

<sup>16</sup> J. Kysela uvádí, že odpovědnost vlády k parlamentu nabývá dvou podob: „responsibility“ vůči Poslanecké sněmovně jakožto odpovědnost umožňující zbavit se vlády a „accountability“ vůči Senátu (a voličům) jakožto odpovědnost za jednání. KYSELA, Jan. *Zákonodárství bez parlamentů: delegace a substituce zákonodárné pravomoci*. Praha – Beroun: Univerzita Karlova, 2010, s. 18.

<sup>17</sup> Srov. např. náleží Ústavního soudu ze dne 13. 9. 1994, sp. zn. Pl. ÚS 9/94, dle kterého: „Nositelem ústavně politické odpovědnosti za činnost ministerstva je příslušný ministr, který je v tomto směru kontrolován běžnými prostředky parlamentní demokracie, jako jsou interpelace (článek 53 odst. 1, 2 Ústavy), citační právo Poslanecké sněmovny a jejich orgánů nebo vyšetřovací komise (čl. 30, čl. 38 odst. 2 Ústavy). Dalším kontrolním mechanismem, kterým je sledována činnost a volán k ústavněprávní odpovědnosti ministr, je i možnost jeho odvolání z funkce. [...]“.

<sup>18</sup> Srov. důvodová zpráva k zákonu č. 234/2014 Sb. o státní službě, sněmovní tisk 71/0, 7. volební období.

<sup>19</sup> POUPEŘOVÁ, Olga. „Nezávislé správní úřady“. *Správní právo*. 2014, č. 4, s. 210.

<sup>20</sup> Nařízení hl. města Prahy si pro zjednodušení dovolíme pominout.

zřejmé, že i členové rady odvozují svůj mandát od občanů obce (kraje). I navzdory uvedenému je ale vyvození politické odpovědnosti v případě nařízení vydávaných radami obcí možností nepříliš dostupnou. Pro tato nařízení totiž platí, že jsou vydávána pouze radami obcí s rozšířenou působností pro celý správní obvod obcí s rozšířenou působností. Vydaná nařízení jsou tak závazná na území všech „obyčejných“ obcí nacházejících se v těchto správních obvodech, a to navzdory tomu, že se rady těchto obcí (a zprostředkovaně ani jejich občané) vydávání nařízení nijak neúčastní. To je ostatně samo o sobě předmětem odborné kritiky poukazující na nedostatek demokratické legitimacy této konstrukce.<sup>21</sup> S tímto deficitem z povahy věci souvisí také omezené možnosti vyvození politické odpovědnosti za případná újmu působící nařízení.

Z pohledu uplatnění politické odpovědnosti v rámci normotvorby veřejné správy se tak s ohledem na výše uvedené jako nejednoznačnější zdají být obecně závazné vyhlášky obcí a krajů jakožto normativní správní akty nejvíce se přibližující zákonům. Obecně závazné vyhlášky se zákony sdílí jednak svou prvotní povahou, jelikož neslouží k provádění zákonů, nýbrž (v tzv. samostatné působnosti) upravují vlastní záležitosti obce či kraje. A dále jsou vydávány zastupitelstvy jakožto kolegiálními orgány fungujícími na obdobných politických principech jako parlament. Avšak i v tomto případě lze spatřovat určité limity v souvislosti s územním charakterem této normotvorby. Konkrétně jsou dány tím, že území, na němž vyhlášky působí, není nijak vyhrazeno občanům příslušné obce či kraje, a tak i případné újmu působící účinky obecně závazné vyhlášky nelze předpokládat jen vůči osobám disponujícím příslušným volebním právem či některými dalšími politickými právy.<sup>22</sup> Vzhledem k tomu, že obec ze zákona pečuje o potřeby *svých* občanů,<sup>23</sup> nelze ani příliš spoléhat na ochranu zájmů „neobčanů“ opozicí v obecním zastupitelstvu. Nejde sice o stejně závažný deficit jako v případě nařízení vydávaných radami obcí, za určité omezení ve srovnání se zákonnou normotvorbou to ale považovat lze.

### 3. ARGUMENT DRUHÝ: OMEZENÍ AUTONOMIE NORMOTVŮRCE

Jako o druhém argumentu lze uvažovat o argumentu založeném na předpokladu, že dovozením odpovědnosti za újmu dochází k nepřiměřenému zúžení manévrovacího prostoru zákonodárce.<sup>24</sup> Tento argument (stejně jako předchozí argument nerozlišení politické a právní odpovědnosti) úzce souvisí s otázkou dělby moci, respektive ústavního vymezení vztahů jednotlivých mocí. Jeho podstatou je zejména to, že dovozením odpovědnosti za přijetí či nepřijetí zákona dochází k omezení mandátu poslanců a senátorů na straně jedné a k rozšiřování moci soudní (na úkor moci zákonodárné) na straně druhé.

Tento argument je naznačen již ve stanovisku Ústavního soudu Pl. ÚS-st. 27/09, které za již dříve citovaným textem pokračuje: „*Meze volnosti uvážení zákonodárce jsou sice stanoveny ústavním pořádkem, důsledkem jejich překročení je ale možnost zrušení zákona*

<sup>21</sup> KADEČKA, Stanislav. *Právo obcí a krajů v České republice*. Praha: C. H. Beck, 2003, s. 145.

<sup>22</sup> Jako je např. právo vyjadřovat na zasedání zastupitelstva obce či podávat orgánům obce návrhy, připomínky a podněty dle § 16 obecního zřízení (zákon č. 128/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů).

<sup>23</sup> § 2 odst. 2 obecního zřízení.

<sup>24</sup> Srov. např. KRAMER, Ernst. Za jaké činnosti je stát odpovědný? – odpovědnost státu za legislativní újmu z rakouského pohledu. In: Luboš Tichý – Jiří Hrádek (eds.). *Odpovědnost státu za legislativní újmu*, s. 171.

*nebo vyslovení jeho protiústavnosti Ústavním soudem. Takovýto zásah Ústavního soudu sice může za určitých okolností mít vliv na práva jednotlivce, do nichž bylo v důsledku takového zákona nebo mezery v zákoně zasazeno (např. neaplikovatelnost zákona v určité věci), nezakládá však jednotlivci nárok na náhradu škody.“ Zřetelněji pak na tomto argumentu staví, a to s důrazem na autonomii členů parlamentu, rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005: „Vzhledem k tomu, že Parlament tvořený Poslaneckou sněmovnou a Senátem je vrcholným orgánem moci zákonodárné [...], který v podmínkách zastupitelské demokracie rozhoduje hlasováním svých členů – poslanců a senátorů o přijetí či nepřijetí předloženého návrhu zákona, přičemž neexistuje a ani existovat nemůže pravidlo či předpis o tom, jak který poslanec, senátor či poslanecký nebo senátorský klub má při přijímání zákonů hlasovat (podle čl. 23 odst. 3 a čl. 26 [Ústavy] jsou poslanci a senátoři povinni vykonávat svůj mandát v zájmu všeho lidu a podle svého nejlepšího vědomí a svědomí a nejsou přitom vázáni žádnými příkazy), nelze proces přijímání zákonů hlasováním v Poslanecké sněmovně či Senátu považovat za úřední postup [...] a – pokud pravidla jednacího řádu Poslanecké sněmovny nebo Senátu byla zachována – už vůbec nelze uvažovat o ‚soudní‘ kontrole, zda výsledek hlasování je správný či nesprávný. Jde o princip ústavní suverenity moci zákonodárné, která je odpovědná lidu.“*

Ponecháme-li stranou obecnou důvodnost obav spojených s odpovědností za zákonnou normotvorbu (jako i skutečnost, že hlasováním rozhodují také orgány ve správním řízení, jde-li o orgány kolegiální), je zřejmé, že o podzákonné normotvorbě nelze v naznačeném smyslu uvažovat zcela analogicky jako o normotvorbě zákonné. Aby bylo možno konstatovat omezení autonomie normotvůrce, musí normotvůrce touto autonomií v první řadě disponovat. Platí-li totiž, že v případě výkonu moci zákonodárné existuje zpravidla velmi široký prostor pro uvážení zákonodárce, který je ohraničen pouze určitými (a mnohdy poněkud mlhavými) požadavky nadřazeného ústavního práva, na podzákonné normotvůrce jsou kladeny požadavky výrazně vyšší.

Znovu je ovšem třeba rozlišovat mezi oblastí samosprávné normotvorby realizované územními samosprávnými celky při výkonu samostatné působnosti a oblastí zpravidla prováděcí státněsprávní normotvorby realizované orgány státní správy či orgány územní samosprávy v přenesené působnosti. Jak uvádí S. Skulová, „[p]rostor pro vlastní uvážení, zda vůbec takový [normativní] akt pro úpravu určitých okruhů vydat, a volit jeho konkrétní obsah a způsob regulace, je typický pro oblast samosprávy, reprezentované veřejnoprávními korporacemi. Pro vydávání normativních aktů v rámci výkonu státní správy, ať už přímo orgány státu, nebo jinými aprobovanými subjekty [...] je nutně uplatnění diskreční pravomoci podstatně omezenější, s přesnějším vymezením obsahu úpravy, přičemž vydání některých těchto aktů je stanoveno přímo jako povinnost.“ K tomu vzápětí tato autorka dodává: „Je pak otázkou, zda v souvislosti s vydáváním uvedených podzákonných právních předpisů orgány státní správy je vhodné obecně hovořit o správním uvážení.“<sup>25</sup>

Jako příklad situace vylučující existenci uvážení (či diskrece<sup>26</sup>), která nachází své vyjádření i v rozhodovací činnosti soudů, lze uvést právní úpravu zákona o veřejném

<sup>25</sup> SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení: základní charakteristika a souvislosti pojmu*. Brno: Masarykova univerzita, 2003, s. 46–47.

<sup>26</sup> Jak bývá v teorii správního práva uvážení při vydávání normativních správních aktů označováno, viz SKULOVÁ, Soňa. *Správní uvážení*, s. 46.

zdravotním pojištění (zákon č. 48/1997 Sb.) ve znění účinném do 30. 9. 2003, pro stanovování hodnoty bodu, od které se odvíjí cena úhrady za zdravotní péči ze zdravotního pojištění. Podle § 17 odst. 5 zákona docházelo ke stanovování ceny bodu v rámci dohodovacího řízení, a to bez účasti Ministerstva zdravotnictví. Ministerstvo pouze následně mělo povinnost posoudit výsledek dohodovacího řízení co do jeho souladu s právními předpisy a veřejným zájmem. Neshledalo-li dohodu v souladu s uvedenými, bylo povinno vrátit výsledek zpět k dohodovacímu řízení s popisem rozporu (§ 17 odst. 10), jinak bylo povinno vyhlásit výsledek ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví (§ 17 odst. 9). Ono vyhlášení tak prakticky plnilo pouze funkci určitého oznamovacího úkonu (aktu),<sup>27</sup> aniž by ministerstvo mělo skutečný vliv na obsah vyhlášeného výsledku dohodovacího řízení.

Při zveřejňování výsledků dohodovacího řízení pro rok 2003 a 2004 se ministerstvo dopustilo pochybení, když vyhlásilo výsledky, aniž by byla ujednána výše bodu pro odbornost porodní asistentky; výkon této specializace tudíž nebylo možné hradit z veřejného zdravotního pojištění. Porodním asistentkám byla poskytnuta úhrada v jiné, ale neodpovídající odbornosti. Na tomto základě byla požadována náhrada škody za nesprávný úřední postup ministerstva. Nejvyšší soud nárok porodních asistentek neakceptoval s již opakovaným konstatováním neodpovědnosti za normotvorbu, a to nejprve v již výše citovaném rozsudku ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007, a následně<sup>28</sup> v usnesení ze dne 11. 4. 2012, sp. zn. 28 Cdo 2487/2011.

V posledně uvedeném usnesení stojí za pozornost zejména následující konstatování: *„Přestože byla absence úpravy hodnoty bodů výslovně u porodních asistentek sporná, byla jejich odměna v rámci zařazení do odbornosti ‚domácí péče‘ zajištěna. Nejvyšší soud navíc není institucí oprávněnou činit další kroky, jež by tuto situaci mohly jakkoliv změnit. Soud by v takovém případě zasahoval do oblastí, v níž se tvoří (podzákonná) legislativa při realizaci výkonné moci.“* Jak však bylo uvedeno, ministerstvu v předmětném případě uvážení ohledně toho, jakým způsobem normativně upravit ohodnocení jednotlivých zdravotnických specializací, vůbec nenáleželo. Nejvyšší soud tak příznáním odškodnění mohl jen stěžejí uvážení ministerstva doplnit či modifikovat a zasáhnout tak do jeho normotvorné pravomoci. Stejně tak mohl Nejvyšší soud poskytnutím odškodnění jen sotva zasáhnout do úvahy, zda vyhlásit, či nevyhlásit výsledek dohodovacího řízení, pokud ani v tomto případě ministerstvo žádným takovým uvážením nedisponovalo a bylo plně vázáno naplněním zákonných podmínek. Z těchto důvodů považujeme argument omezení autonomie normotvůrce (a související argument narušení dělby moci) v kontextu, v němž byl v tomto případě vysloven, za nepřipadný a svědčící spíše opaku nežli apriornímu vyloučení odpovědnosti za nesprávný úřední postup.

Je sice pravdou, že v popsaném případě jde o krajní situaci a jiné situace mohou pro uvážení (diskreci) poskytovat větší prostor, možnosti uvážení v rámci podzákonné normotvorby budou ale vždy mnohem užší nežli v případě normotvorby zákonné. Podzákonná normotvorba bude vždy omezena nejen požadavky ústavního práva, ale rovněž mnohem zřetelněji požadavky a mantinely nadřazeného „zákonného práva“, a o to méně

<sup>27</sup> Srov. náleze Ústavního soudu ze dne 25. 10. 1995, sp. zn. Pl. ÚS 17/95 (byť v odlišném kontextu vyhlášení závazné části územního plánu podle tehdejší úpravy).

<sup>28</sup> K tomu viz pozn. č. 9.



bude možné uvažovat o autonomii podzákonného normotvůrce. To platí i pro samosprávnou normotvorbu orgánů územních samosprávných celků, tedy vydávání obecně závazných vyhlášek, kdy ani tentokrát nejde o širokou autonomii srovnatelnou s autonomií zákonodárce, jelikož zastupitelstva mohou podle čl. 104 odst. 3 Ústavy vydávat obecně závazné vyhlášky pouze v mezích své působnosti, která je (v souladu s odst. 1 téhož článku) upravena zákonem. Rozbor tohoto aspektu nicméně poněkud přesahuje zaměření a rozsah tohoto příspěvku.<sup>29</sup>

#### 4. ARGUMENT TŘETÍ: ÚŘEDNÍ POSTUP JAKOŽTO APLIKACE PRÁVA

Konečně třetím argumentem přítomným v judikatuře, kterým je odůvodňována nemožnost podřazení normotvorné činnosti pod kategorii nesprávného úředního postupu, je závěr, že odpovědnost podle zákona o odpovědnosti za škodu směřuje pouze do oblasti aplikace práva (rozhodování). Tento argument je rozveden zejména v usnesení Ústavního soudu ze dne 1. 4. 2014, sp. zn. Pl. ÚS 38/08, ve kterém se uvádí, že „[o]dpovědnost za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem je konstituována jako odpovědnost za škodu způsobenou aktem aplikace práva nebo postupem orgánu veřejné moci, jehož účelem je aplikace práva a jenž zpravidla v akt aplikace práva ústí. Odpovědnost státu, resp. Parlamentu České republiky jako orgánu veřejné moci za samotné uplatnění zákonodárné pravomoci, jehož výsledkem není aplikace, resp. akt aplikace práva, nýbrž zákon, v ústavním systému České republiky na úrovni ústavní ani zákonné není výslovně upravena.“ Argument je obsažen také v rozhodnutích Nejvyššího soudu.<sup>30</sup>

I vůči „neúřední“ povaze normotvorby v tomto smyslu lze však uplatnit výhrady. Ústavní soud se sice ve výše citovaném usnesení nespokojuje s pouhým konstatováním nemožnosti podřazení zákonodárné (normotvorné) činnosti pod kategorii nesprávného úředního postupu a nabízí určitý výklad tohoto pojmu, současně již ale nevysvětluje, na čem je tento restriktivní výklad vlastně založen (zejména na základě užití jakých výkladových metod k citovanému závěru dospěl). Respektive je zřetelné, že aktem aplikace práva se z pohledu teorie správního práva rozumí individuální správní akt (rozhodnutí),<sup>31</sup> zřejmě však již není, proč může být nesena odpovědnost pouze za akty aplikace práva. Problém vyvstává opět v rovině podzákonné normotvorby. Ústavní soud se v této věci opět vyjádřil v kontextu zákonné normotvorby, přičemž lze jistě souhlasit, že podstatou činnosti parlamentu je tvorba zákonů, nikoli jejich aplikace. Jak lze ale uvedený argument založený na (ne)aplikaci práva uplatnit v oblasti podzákonné normotvorby moci výkonné? Či jinak: Co vše lze ještě rozumět *aplikací práva* pro účely posouzení možného vzniku nároku na odškodnění?

Vraťme se ještě jednou k výše uvedenému vyhlášení výsledku dohodovacího řízení ve Věstníku Ministerstva zdravotnictví. Zákon o veřejném zdravotním pojištění ukládal ministerstvu přezkoumat obsah výsledku dohodovacího řízení a následně, byl-li shledán soulad s právními předpisy a veřejným zájmem, obligatorně vydat příslušný normativní

<sup>29</sup> Viz zejména nálezy Ústavního soudu ze dne 11. 12. 2007, sp. zn. Pl. ÚS 45/06 (tzv. jirkovský nálezy).

<sup>30</sup> Např. v rozsudku Nejvyššího soudu ze dne 26. 9. 2007, sp. zn. 25 Cdo 2064/2005.

<sup>31</sup> Viz např. PRŮCHA, Petr. *Správní právo: obecná část*. 8. dopl. a aktualiz. vydání. Brno: Doplněk, 2012, s. 278.

akt jakožto určitý oznamovací úkon. Vztáhneme-li tento příklad do roviny aplikace práva, nejde nakonec o pouhou aplikaci zákona o veřejném zdravotním pojištění, jakkoli formálně završenou normativním správním aktem? Zejména se nabízí otázka, v čem se v těchto případech bude lišit obligatorní vydání normativního správního aktu na základě splnění zákonných podmínek od obligatorního vydání individuálního správního aktu na tomtéž základě? V druhém uvedeném případě přitom nebude pochyb, že vydané rozhodnutí je způsobilé založit odpovědnost za újmu. Lze se domnívat, že není příliš důvodné o těchto principiálně obdobných situacích při výkonu státní správy uvažovat zcela odlišně jen na základě výsledné formy správního aktu, bez ohledu na jiné aspekty. Pro účely aplikace zákona o odpovědnosti za škodu by tedy mohlo být odůvodněné uvažovat i o některých normativních správních aktech jakožto o výsledcích úředního postupu (nikoli o aktech aplikace práva v pravém slova smyslu).

Mimo některých případů vydávání normativních správních aktů by bylo možné o aplikaci práva uvažovat také v neojedinělých případech, kdy orgány státní správy v rámci výkonu své působnosti vydávají ve formě určené pro normativní správní akty tzv. smíšené správní akty jakožto akty stojící na pomezí individuálních a normativních správních aktů. Tyto situace lze považovat za určitý pozůstatek příslušných zákonných úprav z dob, kdy právní řád ještě neobsahoval obecnou úpravu smíšeného správního aktu, která je nyní (jakožto opatření obecné povahy) přítomna v části šesté správního řádu (zákon č. 500/2004 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Tyto smíšené správní akty ve formě normativních správních aktů se vyskytují v různých formách státněsprávní normotvorby.<sup>32</sup> V případech těchto postupů formálně zakončených vydáním normativního správního aktu bychom o „aplikaci práva“ zřejmě uvažovali. Lze se potom ptát, proč nikoli také v případě „oznamovacího normativního aktu“ uvedeného výše.

## ZÁVĚR

Pokud bychom z výše uvedených, v judikatuře vysledovatelných argumentů (tedy argumentů politické odpovědnosti za normotvornou činnost, omezení autonomie normotvůrce poskytnutím odškodnění a úředního postupu jakožto výhradně aplikace práva) sestavili určitý pomyslný *test* toho, zdali normotvornou činnost za nesprávný úřední postup již nepovažovat, a tímto testem poměřili jednotlivé formy podzákonné normotvorné činnosti, je patrné, že ke zcela jednoznačným závěrům bychom nedošli. Argument vyvození politické odpovědnosti naráží jednak (v případě normativních správních aktů vydávaných orgány státní správy) na cílenou depolitizaci státní správy a jednak (v případě normotvorné pravomoci orgánů územních samosprávních celků) na územní

<sup>32</sup> Jako příklad lze uvést pravomoc krajských hygienických stanic vydávat pro svůj správní obvod nebo jeho část nařízení podle zákona o ochraně veřejného zdraví a o změně některých souvisejících zákonů (zákon č. 258/2000 Sb., ve znění pozdějších předpisů). Podle § 85 odst. 1 tohoto zákona může jít zejména o následující situace, ve kterých lze přijmout opatření k ochraně veřejného zdraví ve formě nařízení: epidemie a nebezpečí jejího vzniku, ochrana zdraví fyzických osob při výskytu nebezpečných a z nebezpečnosti podezřelých výrobků a nejakostních a z porušení jakosti podezřelých vod či živelní pohromy a jiné mimořádné události. Příkladů by však bylo možné uvést více. Podrobně k problematice smíšených správních aktů vydávaných ve formě určené pro normativní správní akty pak zejména viz HEJČ, David, *Smíšené správní akty v právním řádu a správní praxi*. Disertační práce. Brno: Masarykova univerzita, 2016, s. 60–119.

charakter normotvorby. Argument omezení autonomie normotvůrce, či jinak řečeno jeho manévrovacího prostoru, je značně oslabený již samotným podzákonným charakterem normotvorby. Vedle toho je třeba zohlednit také existenci takových státněsprávních normativních aktů, které normotvůrci prakticky žádný prostor pro jeho uvážení (diskreci) neposkytují. Argument nesprávného úředního postupu jakožto výhradně „aplikace práva“ naráží na zřetelnou „úřednost“ postupů při vydávání některých normativních správních aktů (zejména výše naznačených normativních správních aktů vydávaných obligatorně), přičemž obecně není příliš jasné, proč má být nesena odpovědnost výhradně jen za akty aplikace práva.

Uvedené naznačuje přinejmenším to, že problematika odpovědnosti za újmu způsobenou normotvornou činností není natolik jednoznačná, jak by se mohlo na první pohled zdát. Z tohoto důvodu nepovažujeme za zcela přesvědčivé ani judikaturou dlouhodobě traktované paušální odmítání právní odpovědnosti za normotvorbu (včetně podzákonné normotvorby) v rovině zákona o odpovědnosti za škodu. Dle našeho názoru by bylo na místě zaujmout systémový přístup,<sup>33</sup> který by více zohledňoval materiální podstatu konkrétního normativního právního (správního) aktu. To by mimo jiné mohlo znamenat také závěr, že za některé protiprávní akty podzákonné normotvorby lze nést odpovědnost dle zákona o odpovědnosti za škodu.

---

<sup>33</sup> Jako poněkud nesystémové se ostatně jeví již to, že judikatura přistupuje odlišně k odpovědnosti za újmu způsobenou normotvornou činností porušením práva Evropské unie (nikoli pouze národního práva), k tomu srov. např. nález Ústavního soudu ze dne 9. 2. 2011, sp. zn. IV. ÚS 1521/10.

## Responsibility for Damage Caused by Sub-statutory Law-making

Tomáš Svoboda – Veronika Smutná

***Abstract:** The paper deals with the question of responsibility of the state (or territorial self-governments) for damage caused by illegal sub-statutory regulations under the Law no. 82/1998 Coll. on liability for damage caused by the exercise of public power. Existing case law of the Constitutional Court and the Supreme Court consistently rejects the inclusion of legislative activities under the category of maladministration as a category of responsibility for the exercise of public power which can be in the context of law-making generally considered. It is typical that courts came to that conclusion in the context of the statutory law-making (legislation). This legal opinion was, however, later extended to sub-statutory law-making. The paper identifies three main arguments (raising of only political responsibility for the law-making, autonomy of the legislator and maladministration as solely the application of the law) that the case law led to the conclusion of irresponsibility for legislative activities and apply these arguments on sub-statutory law-making, and concludes that these arguments do not clearly lead to the exclusion of liability. According to the authors more systematic approach to the problem of the liability for law-making is needed.*

***Key words:** normative legal act; law regulation; law-making; sub-statutory law-making, administrative law-making; legislative damage; liability for damage; maladministration*