

Odpovědnost státu za škodu a autonomie Parlamentu: Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu jako ústřední správní úřady

Lukáš Lev Červinka*

Abstrakt: Čím se stát stává komplexnějším, tím více se ukazuje formální pohled na dělbu moci jako nedostačující. Tento článek se snaží na příkladu projednávání odpovědnosti státu za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem ukázat, nakolik nás tekutá dělba moci nutí přehodnotit povahu a postavení Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu jako pouhých servisních orgánů komor Parlamentu a v situacích, kdy vykonávají činnosti státní správy, jim přiznat postavení ústředního správního úřadu. Na uvedeném příkladu zákona o odpovědnosti státu za škodu je v článku detailně rozebírána neudržitelnost čistě institucionálního pojetí ústředního správního úřadu a na Kanceláři Poslanecké sněmovny a Kanceláři Senátu ukazuje, proč je zásadní ústřední správní úřad vykládat z hlediska funkčního. Problematika postavení Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu má však i svůj rozměr ústavněprávní, jelikož Parlament, respektive jeho komory skrze činnost těchto svých orgánů realizují svou ústavní autonomii. Autor článku se proto věnuje i otázce, nakolik je slučitelné s ústavní autonomií Parlamentu, aby ve věci nároku náhrady škody způsobené činností jeho orgánů jednal za stát orgán moci výkonné, a dochází k závěru, že to možné není, jelikož nejenže s autonomním výkonem moci musí být nezbytně spojena i odpovědnost za takový výkon, ale vedle toho musí mít Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu, jakožto artikulanti ústavní autonomie Parlamentu, možnost v rámci této odpovědnosti svá rozhodnutí či úřední postup hájit neodvisle od stanoviska orgánu moci výkonné.

Klíčová slova: ústřední správní úřad, autonomie Parlamentu, odpovědnost státu, Kancelář Poslanecké sněmovny, Kancelář Senátu

Úvod

Článek na uvedeném příkladu zákona o odpovědnosti státu za škodu detailně rozebírá neudržitelnost čistě institucionálního pojetí ústředního správního úřadu a na příkladu Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu ukazuje, proč je zásadní jej vykládat z hlediska funkčního.

Problematika postavení Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu má však i svůj rozměr ústavněprávní, jelikož Parlament, respektive jeho komory skrze činnost těchto svých orgánů realizují svou ústavní autonomii. Článek se proto věnuje i otázce, nakolik je slučitelné s ústavní autonomií Parlamentu, aby ve věci nároku náhrady škody způsobené činností jeho orgánů jednal za stát orgán moci výkonné, a dochází k závěru, že to možné není, jelikož nejenže s autonomním výkonem moci musí být nezbytně spo-

* JUDr. Lukáš Lev Červinka, interní doktorand, katedra ústavního práva Právnické fakulty Univerzity Karlovy a katedra ekonomie University Ca' Foscari v Benátkách. E-mail: cervinkl@prf.cuni.cz. ORCID: 0000-0002-0770-7071. Článek vznikl za podpory SVV projektu Univerzity Karlovy č. 260622 *Technologický pokrok a společenské proměny jako výzvy pro zkoumání základních otázek práva.*

jena i odpovědnost za takový výkon, ale vedle toho musí mít Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu, jakožto artikulanti ústavní autonomie Parlamentu, možnost v rámci této odpovědnosti svá rozhodnutí či úřední postup hájit neodvisle od stanoviska orgánu moci výkonné.

Jsou to zdánlivě maličkosti či všemi zcela zapomenuté aspekty našeho ústavně-politického systému, které nám mnohdy manifestují jeho podstatu a charakter jasněji a ostřeji nežli základní principy a hodnoty, na nichž si představujeme, že jest tento systém postaven. Spor o jmenování guvernéra a viceguvernéra Bankovní rady České národní banky mezi prezidentem Václavem Havlem a předsedou vlády Milošem Zemanem, který měl být episodním střetem o konkrétní jméno jmenovaného, nám dal nahlédnout do chronické slabosti českých vlád rodící se z jejich nečinnosti a laxnosti směrem k aktivitám presidentovým.¹ Nelibost dvou poslanců s předčasným ukončením jejich mandátů zkrácením volebního období Poslanecké sněmovny *ad hoc* ústavním zákonem vedla k artikulaci doktríny přezkoumatelnosti ústavnosti ústavního zákonodárství.² Takových případů bychom přitom mohli v české ústavní historii nalézt vícero.

V tomto článku se zaměřuji právě na jednu takovouto jednotlivost; vskutku drobnost, a sice na postavení Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu (dále také jen jako „Kanceláře“) v rámci projednávání nároků na náhradu škody způsobené při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem.³ Cílem přitom není představit ucelenou koncepci povahy Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu uplatnitelnou v jakékoli myslitelné situaci jejich existence, nýbrž na konkrétním příkladu demonstrovat problematičnost našeho přístupu k těmto orgánům (jak z hlediska právněteoretického tak z hlediska právní praxe) jakožto orgánům čistě „servisním“, stojícím plně v oblasti moci zákonodárné. Zatímco první cíl by dalece přesahoval možnosti jednoho článku a vpravdě by si zasloužil dlouhodobého zkoumání týmem juristů z oblasti ústavního, správního i občanského práva, druhý umožňuje na věcně úzce vymezené problematice demonstrovat nedostatečnost čistě formálního pojetí dělby moci a nutnost inkorporace materiálního hlediska v situaci, kdy Kanceláře vykonávají úkoly, jež tradičně spadaly do působnosti správních úřadů a hájemství moci výkonné. Jinými slovy, tento minimalistický, téměř glosátorský úkol jasně ukazuje potřebnost stanovení si mnohem ambicióznějšího cíle přvého.

Na následujících řádcích se tedy nejprve zaměřím na problematiku zákona o odpovědnosti za škodu, respektive otázky, za jakou činnost jakých orgánů stát odpovídá a které orgány jsou příslušny k projednávání nároků na náhradu způsobené škody. Klíčová bude přitom otázka vymezení *ústředního správního úřadu*, čemuž se budu věnovat v druhé části, v níž se dostaneme do oblasti obecného správního práva, a tolik problematické nedostatečné konsistenčnosti, systematičnosti a srozumitelnosti užívaných pojmů, narážejících na meze formálního přístupu při snaze se *ad hoc* vypořádat s funkční specifičností Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu. Ve třetí části pak ukazují ústavně-právní problematičnost čistě formálního pojetí ústředního správního úřadu na příkladu

¹ Viz náleží Ústavního soudu ze dne 20. 6. 2001, sp. zn. Pl. ÚS 14/01.

² Viz náleží Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09.

³ Viz zákon č. 82/1998 Sb., o odpovědnosti za škodu způsobenou při výkonu veřejné moci rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem („zákon o odpovědnosti za škodu“).

postavení Kanceláří v režimu zákona o odpovědnosti za škodu, a sice argumentují, že ústavní princip autonomie Parlamentu vyžaduje modifikaci takového pojetí ústředního správního úřadu o materiální hledisko.

Závěrem tohoto článku tedy je, že současná praxe, kdy ve věcech náhrady škody způsobené rozhodnutím nebo nesprávným úředním postupem Kanceláře Poslanecké sněmovny či Kanceláře Senátu jedná jménem státu Ministerstvo financí, a nikoli dotčené Kanceláře, je značně nešťastnou, ústavně nežádoucí a prakticky neudržitelnou konstrukcí, jež je nejen symptomem neschopnosti se systematicky vypořádat se specifickým postavením těchto entit, ale rovněž nepochopením a nedbalým narušením ústavní autonomie komor Parlamentu, již tyto Kanceláře symbolizují.

1. Zákon o odpovědnosti za škodu

Zákon o odpovědnosti za škodu ve svém § 3 odst. 1 stanoví, že stát odpovídá za škodu způsobenou a) státními orgány, b) právníckými a fyzickými osobami při výkonu státní správy, která jim byla svěřena zákonem nebo na základě zákona (dále jen „úřední osoby“), a c) orgány územních samosprávných celků jednajících v rámci své přenesené působnosti. Pro naši oblast zájmu je pak zásadní bod a), tedy kategorie státních orgánů. Mezi ty totiž jak teorie⁴ tak judikatura⁵ řadí všechny orgány uplatňující státní moc, tedy jak orgány moci výkonné či soudní, tak orgány moci zákonodárné, a to zejména s odkazem na článek 36 odst. 3 Listiny základních práv a svobod („LZPS“). Aby bylo možno uvažovat o odpovědnosti státu za škodu, musí být tato způsobena buď nezákonným rozhodnutím, nebo nesprávným úředním postupem.⁶ Je přitom nasnadě, že Kancelář Poslanecké sněmovny i Kancelář Senátu jsou orgány uplatňující státní moc, resp. v rámci správního řízení vydávají individuální rozhodnutí o právech a povinnostech osob a rovněž lze některou z jejich činností charakterizovat jakožto úřední postup – a pro účely zákona o odpovědnosti za škodu tedy potenciálně i nesprávný úřední postup – ježto za takový se považuje jakákoli činnost státních orgánů při uplatňování státní moci odlišná od činnosti rozhodovací.⁷

Příkladem situace, kdy stát odpovídá za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem Kanceláře Poslanecké sněmovny či Kanceláře Senátu, může být neposkytnutí informace v rozporu se zákonem č. 106/1999 Sb., o svobodném přístupu k informacím („informační zákon“), či poskytnutí informace při nedodržení tímto zákonem dané lhůty. V takovém případě pak připadá v úvahu otázka náhrady škody, resp. nemajetkové újmy. Kdo však jedná v těchto věcech jménem státu?

V občanskoprávních vztazích, mezi něž spadá i otázka náhrady škody, zastupují stát jeho organizační složky dle zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky,⁸ nicméně zákon o odpovědnosti za škodu ve svém § 6 odst. 1 stanoví speciální úpravu, dle které ve věcech náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním

⁴ VOJTEK, P. – BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci: komentář*. 4. vydání. Praha: C. H. Beck, 2017, s. 35 an.

⁵ Viz nálezy Ústavního soudu ze dne 22. 9. 1999, sp. zn. I. ÚS 245/98.

⁶ § 5 zákona o odpovědnosti za škodu.

⁷ VOJTEK, P. – BIČÁK, V. *Odpovědnost za škodu při výkonu veřejné moci*, s. 146–147, 158.

⁸ Srovnej též ibidem, s. 77.

postupem jednají jménem státu „ministerstva a jiné ústřední správní úřady“, přičemž pro další použití vyhrazuje zkratku „úřad“. V odst. 2 písm. a) téhož ustanovení pak stanoví příslušnost Ministerstva spravedlnosti pro situace škod způsobených zejména v rámci občanského soudního řízení či trestního řízení a v písm. b) příslušnost toho úřadu, v jehož odvětví státní správy ke škodě došlo. Odstavec 3 pak stanoví, že u škod způsobených nesprávným úředním postupem dle § 13 odst. 1 věty druhé a třetí a situací, kdy se pro účely náhrady škody posuzuje správní a navazující soudní řízení za jeden celek, je příslušný úřad, do jehož působnosti spadá odvětví státní správy, v němž probíhalo správní řízení. Konečně pak odstavec 4 stanoví, že není-li možno určit příslušný úřad dle odstavce 2 či 3, je příslušné jednat jménem státu Ministerstvo financí. Toto ustanovení má za cíl předejít nejasnostem o příslušnosti v případech možné příslušnosti více subjektů, respektive situacím, kdy by nebyl příslušný žádný orgán, přičemž Ministerstvo financí bylo zvoleno z důvodu, že do jeho působnosti spadá hospodaření s majetkem státu.⁹ § 6 zákona o odpovědnosti za škodu pamatuje rovněž na orgány, které se svou povahou, zejména svou nezávislostí na moci výkonné, vymykají „standardním“ úřadům, a sice Českou národní banku (odstavec 5) a Nejvyšší kontrolní úřad (odstavec 6).

Ježto jak jsem uvedl výše, není pochyb o tom, že stát odpovídá za škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu, otázkou zůstává pouze, zdali tyto jsou příslušny jednat jménem státu při projednávání náhrad za takové škody. Jinými slovy, ať již jde o příslušnost dle § 6 odst. 2 písm. b) nebo § 6 odst. 3, klíčovým dilematem je povaha Kancelářů jakožto ústředních správních úřadů.

2. Ústřední správní úřad

Termín „ústřední správní úřad“ rozhodně nepatří mezi nezajímavé body správního práva, máje navíc značný přesah do otázek ústavně-teoretických, respektive ústavněprávních. Již samotný pojem „úřad“ disponuje v právnické češtině a české právní vědě mnohovýznamovostí, jak demonstruje Dušan Hendrych na třech možných interpretacích tohoto pojmu:

- 1) Zákonem stanovený a přesně ohraničený okruh záležitostí, které jsou přiřazeny nějaké organizační jednotce nebo přímo orgánu jako jejich působnost, kterou vždy vykonávají fyzické osoby jako monokratické nebo kolegiální orgány příslušného subjektu veřejné správy (funkční pojetí). Toto pojetí se dá také vyjádřit jako vykonávání úřadu nebo jako ustanovování do úřadu (např. prezidenta, ministra, přednosty).
- 2) Obecné označení organizační jednotky, které je příkázána určitá věcná a územní působnost (institucionální pojetí). Toto označení je významově shodné s doposud u nás ještě převažujícím starším označením správních útvarů (úřadů) slovem orgán (správní orgán, orgán státní správy apod.).
- 3) Soubor osob přidáný orgánu na pomoc při výkonu jeho úřadu (funkce) a tvořící organizační jednotku (pojetí pomocného útvaru) bez vrchnostenské pravomoci vydávat abstraktní nebo konkrétní právní akty. Taková pravomoc přísluší jen orgánu,

⁹ Důvodová zpráva k zákonu o odpovědnosti za škodu, zvláštní část k § 6.

u kterého byl takový pomocný útvar zřízen a pro něhož pracuje (např. Kancelář Poslanecké sněmovny Parlamentu ČR). Je třeba připomenout, že tato koncepce úřadu dlouho ve veřejné správě převažovala, neboť odpovídala plně starší představě, že úřad je funkce spojená s působností a pravomocí orgánů státu, jimiž mohou být pouze fyzické osoby (např. ministři) nebo kolektivy takových osob (např. vlády), a proto působnost být úřadem nelze přikazovat nějaké organizační jednotce.¹⁰

Dle Hendrycha v současném českém právním prostředí dominuje institucionální pojetí úřadu (výše pod bodem č. 2), tedy že správní právo, s odkazem na článek 79 odst. 1 a 2 Ústavy, „za úřad považuje každou trvalou organizační jednotku, která byla zřízena vykonavatelem veřejných úkolů a není právní osobou“. Toto institucionální pojetí (správního) úřadu pak dále rozvádí konstatováním, že:

Organizační jednotka může však být koncipována jako správní úřad jen tehdy, pokud plní veřejné úkoly prostředky veřejného práva. [...] Správní úřady jsou součástí moci výkonné, nástrojem, jehož prostřednictvím stát přímo plní své úkoly a funkce. Správní úřady jsou organizovány monokraticky – v čele úřadu stojí jediná fyzická osoba. I když působnost je stanovena zákonem správnímu úřadu, jako souhrnu osobních a věcných prostředků zorganizovaných v jeden celek za účelem výkonu určitého vymezeného úseku veřejné správy, je pravomoc s výkonem takové působnosti vždy spojena s fyzickou osobou především s představitelem správního úřadu jako orgánem státu, a to v rozsahu působnosti přikázané správnímu úřadu, jehož řízením byl pověřen. Protože v případě správních úřadů jde vždy jen o výsek celkové působnosti příslušného subjektu veřejné správy (zejména státu), nutně platí, že postavení a vztahy těchto úřadů navzájem se řídí nejen předpisy právními, ale také předpisy interními platnými toliko uvnitř organizační soustavy subjektu veřejné správy.¹¹

Na tomto místě je třeba vyzdvihnout zásadní vliv výše zmíněného článku 79 Ústavy, který v institucionálním nazírání na problematiku (ústředních) správních úřadů řadí tyto vylučně do moci výkonné, respektive do té části moci výkonné, jež je hierarchicky pod vládou, čímž dochází k vynětí tolik problematického postavení presidenta republiky. Toto institucionální hledisko je pak dále rozvedeno zejména judikaturou Nejvyššího správního soudu, jenž, pro zachování právní jistoty, v této věci uplatňuje striktně formalistické chápání ústředních správních úřadů jakožto vylučně těch explicitně v zákoně – zejména kompetenčním¹² – za takové označených.¹³

Odlišné – materiální – pojetí ústředního správního úřadu zaujímá Ústavní soud, podle něhož je ústředním správním orgánem, užívaje přitom dříve převažující termín „ústřední orgán státní správy“, takový, jenž kumulativně splňuje následující tři kritéria:

Výkon státní správy představuje podstatnou (byť menšinovou) část náplně daného orgánu, správní orgán vykonává celostátní působnost a tento orgán není přímo podřízen jinému ústřednímu orgánu státní správy. (Další kritéria jako normotvorná pravomoc

¹⁰ HENDRYCH, D. a kol. *Správní právo. Obecná část*. 9. vydání. Praha: C. H. Beck, 2016, s. 66–67. (Číslování přidáno.)

¹¹ *Ibidem*, s. 67.

¹² Zákon č. 2/1969 Sb., kompetenční zákon.

¹³ Usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 27. 5. 2003, sp. zn. Komp 1/2003, a usnesení Nejvyššího správního soudu ze dne 23. 7. 2004, sp. zn. Komp 1/2004.

či monokratičnost správního orgánu nejsou v odborné literatuře jednoznačně přijímána a v jejich případě můžeme hovořit o znacích sice převažujících, nicméně nikoli nutných.)¹⁴

3. Autonomie Parlamentu

Jak je patrné z argumentace Ústavního soudu, čistě formalistické nazírání na ústřední správní úřady jako na orgány za takové označené je v rozporu s materiálním právním státem, jelikož nereflakuje skutečnou povahu daného orgánu, ale pouze jeho formální označení. § 1 a 2 kompetenčního zákona tak mohou sloužit jako nápomocné výčty ústředních správních úřadů, zejména poté, co se zákonodárce snažil reflektovat postoj Ústavního soudu a okruh ústředních správních úřadů dle formálního a materiálního hlediska pokud možno sjednotit, nicméně ani tak nelze tato dvě ustanovení považovat za taxativní výčty, jak ukazuje postavení ČNB a NKÚ. Jejich příklad ukazuje další problematičnost čistě institucionálně-formálního pojetí ústředních správních úřadů, a sice jejich zařazení do moci výkonné a hierarchickou podřízenost vládě, které je, právě ve světle povahy ČNB a NKÚ, ale i dalších nezávislých ústředních správních úřadů, neudržitelné. Materiálně-funkční interpretace ústředních správních úřadů tak reflektuje tekutou dělbu moci,¹⁵ kdy orgány mimo moc výkonnou vykonávají úkoly státní správy v minulosti tradičně zařazované výlučně právě do moci výkonné.

Podíváme-li se tedy na Kanceláře prismatem výše uvedených tří kritérií stanovených Ústavním soudem, nemůžeme než konstatovat, že otázku, zdali jsou Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu ústřední správní úřady, či nikoli, není možno bez dalšího jednoduše zodpovědět s platností pro všechny myslitelné situace. Jinými slovy, jejich povaha je situační a závisí na kontextu, v němž se nacházejí, respektive jaké činnosti vykonávají. Tato tekutost postavení Kanceláří je nejlépe patrná právě při pohledu na jednotlivá kritéria Ústavního soudu. Zatímco celostátní působnost je jednoznačná a vyplývá z celostátní působnosti Parlamentu, otázka podřízenosti již je poněkud problematická; a sice, je evidentní, že Kanceláře, jakožto pomocné orgány, jsou podřízeny jednotlivým komorám Parlamentu ČR, které mají plnou moc nad jejich vnitřní organizací i personálním obsazením. Na druhou stranu, při plnění úkolů vyplývajících Kancelářím přímo z právních předpisů – jako je již výše uvedená povinnost poskytovat informace v souladu se zákonem o svobodném přístupu k informacím – Kanceláře svým komorám podřízeny nejsou a tyto úkoly vykonávají nezávisle na nich, tj. není možné, aby například Poslanecká sněmovna, některý z jejích výborů či funkcionářů, uložila Kanceláři Poslanecké sněmovny, které informace žadateli poskytnout, a které nikoli. Ani poslední kritérium – tj. že výkon státní správy představuje podstatnou část náplně daného orgánu – nelze kategoricky označit za splněné, či naopak nenaplněné. Je beze sporu, že primárním úkolem Kanceláří je poskytovat administrativní, technickou a odbornou asistenci komorám Parlamentu při výkonu jejich legislativní činnosti, nicméně i přesto se Kanceláře dostávají, a to čím dál tím více, do situací, kdy rozhodují o právech jednotlivců, a to mnohdy dokonce o právech základních. V tomto směru tak nelze nepřipomenout postavení Úřadu

¹⁴ Usnesení Ústavního soudu ze dne 30. 11. 2010, sp. zn. Pl. ÚS 52/04.

¹⁵ Myšlenka „tekutosti“ vychází z práce Zygmunta Baumana, zejména z BAUMAN, Z. *Tekutá modernita*. Praha: Portál, 2020.

vlády, které je dle § 2 bodu 10 kompetenčního zákona považován za ústřední správní úřad, a to přesto, že povaha jeho činnosti a úkolů je obdobná těm vykonávaných Kanceláři, pouze s tím rozdílem, že orgán, kterému Úřad vlády poskytuje svůj servis, je v rámci moci výkonné. Určení, zdali je konkrétní orgán ústředním správním úřadem, tak opět naráží na institucionálně-formální nahlížení na dělbu moci a ignoruje funkčně-materiální hledisko, s nímž se zákonodárce snaží vypořádat *ad hoc*, jak ukazuje různorodé postavení Kanceláří v rámci režimu různých zákonů:

Dle § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky a jejím vystupování v právních vztazích, má Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu obdobné postavení jako organizační složka státu a dle § 6 a § 7 tohoto zákona jsou pak tyto oprávněny jednat za stát a manifestovat tak jeho právní subjektivitu. Podíváme-li se pak do rejstříku orgánů veřejné moci,¹⁶ nalezneme například u Kanceláře Poslanecké sněmovny, že je vedena jako orgán s obdobným postavením správního úřadu,¹⁷ státní orgán vykonávající veřejnou správu,¹⁸ a dokonce jako správní úřad s působností pro celé území státu.¹⁹

Tato nekonzistentnost právní úpravy kategorizace Kanceláří dobře ukazuje nemožnost jejich *en bloc* vynětí z okruhu ústředních správních úřadů, respektive z orgánů vykonávajících státní správu obecně. Obdobná nekonzistentnost, ačkoli v menší míře, postihuje i právní úpravu týkající se dříve zmíněného Úřadu vlády, který je uveden v § 2 bodě 10 kompetenčního zákona mezi ústřední orgány státní správy (ústřední správní úřady), ale v § 3 odst. 1 zákona č. 219/2000 Sb., o majetku České republiky, již Úřad vlády mezi správní úřady státu zahrnut není.

Ptáme-li se tedy na povahu Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu, nemůžeme odsunout zcela stranou skutečnost, že orgán, jemuž poskytují servisní služby, je právě zákonodárny sbor. Na druhou stranu nelze ani ignorovat, že vykonávají úkoly mající nelegislativní charakter, tj. spadají do oblasti státní správy. Právě proto je třeba brát v potaz povahu jimi vykonávaných úkolů a ptát se, jakou povahu Kanceláře mají při jejich výkonu; jinými slovy, v situacích, kdy Kanceláře vykonávají úkoly státní správy, je více než záhodno na ně hledět jako na ústřední správní úřady, zejména vyžaduje-li to ústavní nutnost dané věci – zachování ústavní autonomie Parlamentu.

Je-li jedním ze základních prvků ústavní autonomie Parlamentu jeho autonomie rozpočtová,²⁰ funkční i organizační nezávislost a neodvislost od orgánů moci výkonné, a v neposlední řadě rovněž autonomní způsobilost jeho pomocných orgánů artikulovat právní subjektivitu státu jednáním jeho jménem, obdobně jako organizační složky státu, pak je nezbytné, aby tato autonomie byla vyjádřena i v jeho způsobilosti odpovídat za škody způsobené při uplatňování této autonomie. Respektive aby Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu byly způsobilé jednat jménem státu, jenž je za takové škody způsobilý.

¹⁶ Dostupné z: <<https://portal.gov.cz/organy-verejne-moci/ceska-republika-kancelar-poslanecke-snemovny-7881>>.

¹⁷ V režimu § 43 písm. c) zákona č. 499/2004 Sb., o archivnictví.

¹⁸ V režimu § 16 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

¹⁹ V režimu § 1 odst. 2 zákona č. 349/1999 Sb., o veřejném ochránci práv.

²⁰ Více k tématu ústavní autonomie parlamentu viz například WINTR, J. – CHMEL, J. – ASKARI, D. The Role of Parliamentary Autonomy in Constitutional Review. *The Lawyer Quarterly*. 2021, Vol. 11, No. 1, nebo COUDERC, M. The Administrative and Financial Autonomy of Parliamentary Assemblies. In: *Association of Secretaries General of Parliaments* [online]. 1998 [cit. 3. 7. 2023]. Dostupné z: <<https://www.asgp.co/sites/default/files/documents/OMQJLYHYSWWZJWFVQFGIIDSANRDGW.pdf>>.

Na tomto místě se více než nabízí srovnání se škodou způsobenou orgány moci soudní, kdy jménem státu jedná Ministerstvo spravedlnosti, čímž dochází k narušení dělby moci obdobným způsobem, jako když za škody způsobené orgány moci zákonodárné jedná Ministerstvo financí. Ačkoli se však daná úprava nejeví jako nejvhodnější a bylo by namísto uvažovat o její modifikaci ve prospěch zřízení orgánu obdobného Nejvyšší radě soudnictví, který by jménem státu v těchto věcech jednal, opírá se tato o § 119 odst. 1 zákona č. 6/2002 Sb., o soudech a soudcích, dle něhož je ústředním orgánem státní správy soudů Ministerstvo spravedlnosti. V případě Parlamentu však žádné takovéto omezení autonomie Parlamentu nikde v českém právním řádu nenalezneme.

Vyjímat Kancelář Poslanecké sněmovny a Kancelář Senátu z orgánů státu oprávněných jej zastupovat při projednávání nároků na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím či nesprávným úředním postupem je jednak ústavně nežádoucí a jednak prakticky neudržitelné, ježto první vede k provázanosti výkonné a zákonodárné moci, respektive omezení ústavní autonomie komor Parlamentu a druhé k nekonsistenci a nejasnostem souvisejícím s terminologickým výkladem postavení Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu v oblastech výkonu veřejné moci, zejména pak v oblastech výkonu státní správy.

Závěr

Vynětím Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu ze zastupování státu při projednávání náhrady škody dochází k zásahu do autonomie Parlamentu, ježto oprávněnost a správnost jeho rozhodnutí a úředního postupu v rámci nelegislativní činnosti je pověřen hájit orgán moci výkonné, a nikoli samotné Kanceláře; těm přitom zcela evidentně svědčí právní zájem na výsledku takového projednání, což reflektují i obecné soudy, když přiznávají Kancelářím postavení vedlejších účastníků v občanskoprávním řízení. Kanceláře jakožto vedlejší účastníci nicméně mohou pouze podpořit stanovisko Ministerstva financí jakožto účastníka hlavního, které disponuje s věcí řízení a může se rozhodnout nárok na náhradu škody uznat i proti vůli příslušné Kanceláře. Touto interpretací „ústředního správního úřadu“ tak dochází k omezení práva komor Parlamentu, respektive jejich Kancelářů, bránit svá rozhodnutí a zvolený úřední postup. Konstruuje se tak quasi-tutela Ministerstva financí nad činností Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu, kdy tyto, přestože disponují vlastními kapitolami státního rozpočtu a finanční autonomií, nehradí škody způsobené svými rozhodnutími a nelegislativní činností, čímž se fakticky zbavují finanční odpovědnosti za způsobené škody, čímž je naopak narušeno postavení orgánů moci výkonné, které musí nést finanční odpovědnost za takovouto činnost, což je motivuje k ovlivňování rozhodovací činnosti Kancelářů takovým způsobem, aby bylo vzniku potenciální škody předejito. Tím se však opět dostáváme k problému narušení dělby moci a autonomie Parlamentu.

Nelze však opominout ani dopad vynětí Kancelářů z okruhu orgánů příslušných k zastupování státu při projednávání nároků na náhradu škody na oblast právního státu, konkrétně pak na srozumitelnost a předvídatelnost práva, když organizační složka státu, jež způsobila škodu a již je umožněno účastnit se občanskoprávního řízení před soudy jako vedlejší účastník zastupující zájem státu a vystupující jakožto artikulant jeho právní osobnosti, není tou organizační složkou, která je příslušna k projednávání takového nároku, a to bez jakéhokoli důvodu – odhlédneme-li od svévole či prostého nesystémového přístupu k právní regulaci činnosti orgánů veřejné moci.

Příklad projednávání nároků na náhrady škody za nezákonné rozhodnutí či nesprávný úřední postup ukazuje obecnější problém, a sice nedostatečnost formálně-institucionálního pohledu na právní povahu Kanceláře Poslanecké sněmovny a Kanceláře Senátu, které jsou sice součástí moci zákonodárné a jejich hlavním úkolem je poskytovat administrativní, technickou a odbornou asistenci komorám Parlamentu, nicméně jednotlivé právní předpisy jim zároveň ukládají další úkoly, tentokrát povahy výkonu státní správy. Kanceláře tak svými individuálními rozhodnutími a úředním postupem k nim vedoucím zasahují do práv jednotlivců, což je třeba – v zájmu zachování principů materiálního právního státu – reflektovat materiálně-funkčním nazíráním na jejich právní povahu. Mimo jiné i jejich způsobilostí jednat jménem státu při projednávání nároků na náhrady škody.

State Liability for Damage and the Autonomy of Parliament: Office of the Chamber of Deputies and Office of the Senate as Central Administrative Authorities

Lukáš Lev Červinka (<https://orcid.org/0000-0002-0770-7071>)

Abstract: The more complex the state becomes, the more the formal view of the separation of powers proves insufficient. This article seeks to demonstrate, through the example of the state liability for damage caused by an unlawful decision or an incorrect official procedure, the extent to which the fluid separation of powers forces us to reconsider the nature and status of the Office of the Chamber of Deputies and the Office of the Senate as mere service bodies of the chambers of Parliament and, in situations where they carry out state administration activities, to grant them the status of a central administrative authority. Using the example of the State Liability Act, the article discusses in detail the unsustainability of the purely institutional understanding of the concept of a central administrative authority and uses the Office of the Chamber of Deputies and the Office of the Senate as examples to show why its functional interpretation is essential. However, the issue of the status of the Office of the Chamber of Deputies and the Office of the Senate also has a constitutional dimension since Parliament, or rather its chambers, realises its constitutional autonomy through the activities of these bodies. The article, therefore, also examines the question of whether it is compatible with the constitutional autonomy of the Parliament for the executive branch to act for the State in the matter of a claim for compensation for damage caused by the activities of the bodies of the Parliament, and concludes that it is not, since not only must the autonomous exercise of power necessarily entail responsibility for such exercise, but, in addition, the Office of the Chamber of Deputies and the Office of the Senate, as the articulators of the constitutional autonomy of Parliament, must be able, in the context of such responsibility, to defend their decisions or official procedures independently of the position of the Executive.

Keywords: central administrative authority, autonomy of Parliament, state liability, Office of the Chamber of Deputies, Office of the Senate