

# DOKTORANDSKÉ PŘÍSPĚVKY

## Některé otázky spojené s odpovědností České republiky za škodu způsobenou normotvorným bezprávím ve vztahu k principům vyplývajícím z práva EU

Jiří Zeman\*

V době přistoupení České republiky k EU (tedy v období do roku 2004) se poměrně živě diskutovalo mj. téma odpovědnosti České republiky za porušení zejména komunitárního (ale také unijního<sup>1</sup>) práva<sup>2</sup> způ-

\* Jiří Zeman, doktorand Právnické fakulty Masarykovy univerzity, Brno.

<sup>1</sup> V této souvislosti je vhodné poznamenat – neboť i za časů Lisabonské smlouvy způsobující rozšíření supranacionálního charakteru stále existující oblasti upravené toliko „mezivládně“ – že relevantní právní literatura (srov. například Malíř, J. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 99) se shoduje v tom, že díky specifickému charakteru Společné zahraniční a bezpečnostní politiky nebylo možné a ani nyní nelze vyvozovat z této oblasti odpovědnost členského státu vůči jednotlivci. Členské státy si zatím i po poslední reformě zakládajících dokumentů udržují výlučné postavení projevující se zejména v zachování jednomyslné rozhodovací procedury, vynětím předmětné problematiky z jurisdikce Soudního dvora EU a omezením vlivu Evropské komise a Evropského parlamentu v této oblasti. Jiná je situace v oblasti bývalého III. pilíře (Policejní a justiční spolupráce v trestních věcech), kde se v období předchozích několika let diskutovala možnost vyvozovat vůči členským státům odpovědnost za porušení závazků plynoucích z této oblasti práva. Zvláště inspirativní potenciál v této souvislosti mělo rozhodnutí Soudního dvora EU (tehdy ještě Evropského soudního dvora) ve věci C-105/03, M. Pupino z 16. 6. 2005 (dostupný pod <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=CELEX:62003J0105:DE:HTML> citováno dne 7. 1. 2011), kdy ESD v odstavci 4 konstatoval: „Der zwingende Charakter von Rahmenbeschlüssen, die auf der Grundlage des der polizeilichen und justiziellen Zusammenarbeit in Strafsachen gewidmeten Titels VI des Vertrages über die Europäische Union ergangen sind, wird mit den gleichen Worten wie in Artikel 249 Absatz 3 EG in Bezug auf Richtlinien zum Ausdruck gebracht. Er hat für die nationalen Behörden eine Verpflichtung zu rahmenbeschlusskonformer Auslegung des nationalen Rechts zur Folge. Daher muss das nationale Gericht die Auslegung des innerstaatlichen Rechts bei dessen Anwendung so weit wie möglich an Wortlaut und Zweck des Rahmenbeschlusses ausrichten, um das mit ihm angestrebte Ergebnis zu erreichen und so Artikel 34 Absatz 2 Buchstabe b EU nachzukommen.“ [citováno podle právě uvedené elektronické databáze]. Podle ESD mají

sobeného normotvornou činností a případných nároků jednotlivce na náhradu škody z toho plynoucích. Možno přitom shrnout, že názory tehdejší právnické obce oscilovaly mezi možností podřadit tuto problematiku pod zákon č. 82/1998 Sb.<sup>3</sup> nebo pod zákon č. 40/1964 Sb.<sup>4</sup> Pokud se autoři v této souvislosti přikláněli k zákonu č. 82/1998 Sb., pak předmětem jejich intelektuálních úvah byl zejména výklad pojmu rozhodnutí a nesprávný úřední postup ve smyslu § 5 zákona č. 82/1998 Sb. Šlo totiž o to, zda „normotvorné bezpráví“, jehož se normotvůrce (zákonodárce) ve vztahu k závazkům plynoucím pro Českou republiku z evrop-

tedy rámcová rozhodnutí vydaná v souladu s hlavou VI. SEU v tehdy platném znění závazný charakter a při jejich aplikaci je nutno, podobně jako u směrnic podle čl. 249 pododstavec 3, použít eurokonformní výklad [srov. část „Daher muss das nationale Gericht die Auslegung des innerstaatlichen Rechts bei dessen Anwendung so weit wie möglich an Wortlaut und Zweck des Rahmenbeschlusses ausrichten, um das mit ihm angestrebte Ergebnis zu erreichen ...“]. ESD však vyvozovat z třetího pilíře odpovědnost členských států vůči jednotlivcům odmítal, neboť Smlouva o EU (ve znění před Lisabonskou smlouvou) neobsahovala obdobu čl. 288 SES – nebylo možno dovozovat odpovědnost evropských institucí (srov. k tomu například rozhodnutí C- 355/04 a další proti Radě, dostupný pod <http://lexetius.com/2007,351>, bod 48, citováno dne 7. 1. 2011) Situace se však v tomto pohledu radikálně změnila, neboť hlava VI. Smlouvy o EU byla nově zařazena do hlavy V. SFEU (Prostor svobody, bezpečnosti a práva), čímž se tato oblast evropského práva supranacionalizovala.

<sup>2</sup> Srov. k tomu za všechny např. Valečková, P., Odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva ES a důsledky pro Českou republiku v souvislosti s odpovědností za legislativní činnost. Právní rozhledy, 2003, č. 11/4, s. 185–187.

<sup>3</sup> Zákon 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 (dále jen „zákon č. 82/1998 Sb.“).

<sup>4</sup> Občanský zákoník, ve znění pozdějších předpisů (dále jen „zákon č. 40/1964 Sb.“ nebo „OZ“).

ského práva<sup>5</sup> dopustil a jímž zároveň porušil závažným způsobem práva jednotlivce mu z tohoto právního řádu plynoucí, přičemž jednotlivci v bezprostřední souvislosti s tím vznikla škoda,<sup>6</sup> podřadit právě pokud rozhodnutí nebo onen nesprávný úřední postup, tedy prvky, s nimiž citovaný zákon odpovědnost státu spojuje (ve smyslu výlučně s nimi). Ani jedna z těchto variant přitom není, vzhledem ke koncepci zákona a k tomu, jak byl do období přistoupení České republiky k EU vykládán a používán prosta několika úskalí. Rovněž bezproblémová cesta nevede ani přes relevantní ustanovení OZ (ustanovení § 420 a následující), byť existují členské státy EU, kde se škoda způsobená státními orgány nahrazuje právě podle hmotněprávních kodifikací občanského práva.<sup>7</sup> Ostatně už sama skutečnost, že ani v rámci české právní vědy, ani v rámci praxe doposud (tedy v roce 2010, kdy tento text vznikl) neexistuje uspokojivé řešení této otázky, které by, i když třeba s výhradami, mohly soudy při rozhodování žalob domáhajících se náhrady škody za bezprávi výše specifikované, používat, svědčí o mnohém.<sup>8</sup> Níže nastíháme řešení, které uvedu – právě s ohledem na bezvýhodnost způsobu, jímž se o celé problematice doposud uvažovalo – jde proto poněkud vlastní cestou.

<sup>5</sup> Nebude-li dále upřesněno jinak, chápu pod pojmem evropské právo jak jeho komunitární (supranacionální), tak jeho mezivládní část, a to i přesto, že – jak ostatně plyne z poznámky č. 1 – vyvozovat z těch částí evropského práva, kde zůstal zachován onen mezivládní prvek, odpovědnost členského státu za škodu způsobenou jednotlivci bude i v éře Lisabonské smlouvy problematické.

<sup>6</sup> Jak je dnes již obecně známo, stanovil Evropský soudní dvůr zejména ve svém rozhodnutí označovaném běžně jako „Francovich“ (jedná se o případ C-6/90 a 9/90 z 19. 11. 1991) podmínky, za nichž členský stát odpovídá jednotlivci za škodu vzniklou jeho jednáním nebo opomenutím (rozuměj jednáním nebo opomenutím státu). Těmito podmínkami jsou: 1) evropské právo (jeho konkrétní norma), jež bylo státem porušeno, přiznává jednotlivci konkrétní práva, zjednodušeně řečeno přispívá ke zlepšení jeho postavení; 2) porušení způsobené státem bylo dostatečně závažné (tato podmínka byla pro vznik odpovědnosti mezi státem a jednotlivcem převzata z rozhodnutí Evropského soudního dvora ve věci 5/71 Zuckerfabrik Schöppenstedt v. Rada, bod 11, dostupný pod [http://isap.vlada.cz/kopie/revize.nsf/616d10fff7882e6bc1256dc7002e1b63/606d10467862708ac12577440048095c/\\$FILE/61971J0005.pdf](http://isap.vlada.cz/kopie/revize.nsf/616d10fff7882e6bc1256dc7002e1b63/606d10467862708ac12577440048095c/$FILE/61971J0005.pdf), citováno dne 7. 1. 2011); 3) existuje bezprostřední příčinná souvislost mezi porušením povinností státu a škodu vzniklou jednotlivci.

<sup>7</sup> Tak je tomu například v Rakousku – srov. k tomu Bapuly, B. Odpovědnost státu plynoucí z porušení práva EU. EMP 2/2004, s. 39–43.

<sup>8</sup> Namísto k nalezení spravedlnosti se české soudy naopak mnohdy uchylují spíše k „únikové taktice“ spočívající v prostém konstatování, že s náhradou škody za porušení subjektivních práv plynoucích z evropského právního řádu české předpisy nepočítají – srov. k tomu například rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 24. 2. 2010, sp. zn. 25 Cdo 3556/2007.

## Základ odpovědnosti České republiky za normotvorné bezprávi obecně

Základem odpovědnosti České republiky za porušení evropského práva, jímž je jednotlivci způsobena škoda, je podle mého zejména ustanovení čl. 1 Ústavy, dle něhož je Česká republika demokratický právní stát, založený na úctě k právům, svobodám člověka a občana, dodržující závazky plynoucí pro něj z mezinárodního práva. Dále je též třeba upozornit na explicitní vyjádření odstavce 2 čl. 2 Listiny základních práv a svobod (dále jen „Listina“), jež stanoví limity výkonu státní moci, kdy ústřední determinantou je zde zákon – ústavní či obyčejný<sup>9</sup> (ideově shodný je i čl. 2 odst. 3 Ústavy). Je přitom nepochybné, že normotvorná (zákonodárná)<sup>10</sup> činnost je výkonem státní (nikoli „jen“ veřejné)<sup>11</sup> moci, která je samozřejmě limitovaná minimálně čl. 9 Ústavy ve spojení s čl. 1 Ústavy.<sup>12</sup> Tomuto závěru ostatně nasvědčuje i znění slibu poslance nebo senátora.<sup>13</sup> Zákonodárná (normotvorná) moc tedy podléhá mj. principu ochrany práv a svobod jednotlivce a zásadám demokratického právního státu.<sup>14</sup> Na druhou

<sup>9</sup> Mikule, V. Může Ústavní soud zrušit ústavní zákon? Jurisprudence, č. 1/2010, s. 18–23.

<sup>10</sup> Ústavní soud dal ve své judikatuře (srov. například nálezná pléna Ústavního soudu ze dne 23. 5. 2000, sp. zn. Pl. ÚS 24/99, publikovaný pod číslem 167/2000 Sb.) jasně najevo, že konkrétní pramen práva je nutno kvalifikovat podle jeho obsahu a nikoli toliko podle jeho formálních znaků. Judikatura z toho následně dovodila, že není-li nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. proces přijímání zákonů [srov. rozsudek Nejvyššího soudu ze dne 31. 1. 2007, sp. zn. 25 Cdo 1124/2005, pak nesprávným úředním postupem nemůže být ani přijetí formálně jiného pramene práva, jež má obdobný obsah i účinky jako zákon (srov. rozsudek Městského soudu v Praze ze dne 5. 4. 2007, č. j. 35 Co 605/2006-117 – citováno podle rozsudku Nejvyššího soudu sp. zn. 25 Cdo 3556/2007)].

<sup>11</sup> Státní moc chápu jako druh moci veřejné.

<sup>12</sup> Aniž bych se této otázce chtěl věnovat blíže, dovozují tento závěr z nálezu pléna Ústavního soudu ze dne 10. 9. 2009, sp. zn. Pl. ÚS 27/09, publikovaný pod číslem 318/2009 Sb. – kauza *Melčák*.

<sup>13</sup> Ostatně slibuje-li poslanec/senátor, že bude dodržovat „Ústavu a zákony“ mají se tím jistě na mysli i ony mezinárodní závazky ve smyslu čl. 1 odst. 2 Ústavy. Nelze ostatně přehlížet, že ústavním zákonem č. 395/2001 Sb. (takzvaná euronovela Ústavy) došlo podle mého názoru k přeměně [pojem „přeměna“ chápu jako tichou změnu textu ústavy („Verfassungswandlung“) – srov. k tomu blíže Filip, J. Ústavní právo České republiky: Základní pojmy a instituty. Ústavní základy ČR. Díl 1. 4. vyd. Brno: Doplněk, 2004, s. 114–115] oněch podstatných náležitostí ve smyslu čl. 9 Ústavy – srov. k tomu blíže Zeman, J. Přistoupení k EU a nutnost provádění ústavních změn. 1. vyd. Brno: Masarykova univerzita, 2009, s. 92–93 – kdy se Česká republika otevřeně přihlásila k primátu mezinárodního práva.

<sup>14</sup> Německý Základní zákon (čl. 1 odst. 3) v této souvislosti výslovně stanoví, že základní práva v něm uvedená zavazují

stranu – jak již bylo naznačeno – česká odborná literatura,<sup>15</sup> jakož i judikatura – viz výše – je v podstatě zajedno v tom, že dovozovat odpovědnost normotvůrce za porušení práv jednotlivce a požadovat za to dokonce po České republice náhradu škody je přinejmenším velmi diskutabilní. Zdá se (alespoň na první pohled), že zatím jedinou výjimkou, kde se odpovědnost České republiky za legislativní bezpráví připouští, je situace, kdy zákonodárce dlouhodobě otálí s přijetím zákonem předpokládané právní úpravy – ovšem i v tomto případě musí být splněny další podmínky, aby předpoklady odpovědnosti byly naplněny – srov. k tomu stanovisko pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09. Sám Ústavní soud tak zjevně nechce bez dalšího vystavit zákonodárce (normotvůrce) vnějšímu tlaku, který by, byť jen hypoteticky mohl mít vliv na jeho nezávislost. Lze rovněž připustit, že restriktivní výklad odpovědnosti zákonodárce za jím vytvořenou (nebo naopak opomenutou) právní úpravu je veden obavou z možných finančních dopadů na státní rozpočet.<sup>16</sup>

Jak je tedy možno posoudit výše naznačenou situaci? Z principů, na nichž je náš stát budován, se zdá být nepochybné, že jednotlivce je smyslem i účelem existence moderní české státnosti. Stát je povinen zajistit jednotlivci autonomní prostor, ve kterém bude nedotknutelný, je povinen mu umožnit aktivní účast na správě věcí veřejných a konečně je povinen jedinci zajistit zázemí v nejširším slova smyslu, jenž je sám stát schopen nabídnout.<sup>17</sup> Selže-li stát při naplňování těchto základních funkcí (jež jsou obsahem základních práv a svobod), měl by zato být schopen nést odpovědnost se všemi důsledky. Jak vidno z předcházejícího, takovéto pojetí odpovědnosti státu má, a to nejen v České republice, svoje právně-teoretické i faktické limity. Esenciální otázkou tedy zůstává, jak se vyrovnat s (existujícím?) rozparem mezi tím, co plyne pro Českou republiku z mezinárodních závazků (kdy Česká republika uznává primát mezinárodního práva) a tím,

---

jak moc zákonodárnou, tak moc výkonnou, jakož i soudnictví, neboť jsou přímo aplikovatelným [„*unmittelbar geltendes Recht*“] právem. Zákonodárná moc je dále vázána na ústavní pořádek (čl. 20 odst. 3 Základního zákona).

<sup>15</sup> Hendrych, D. a kol. Správní právo: obecná část. 6. vyd. Praha: C. H. Beck, 2006, s. 633.

<sup>16</sup> Takovéto úvahy přitom nejsou nijak ojedinělé. Například Spolkový nejvyšší soud Německa (BGH) tyto souvislosti při rozhodování o náhradě škody velmi důrazně zohledňuje, a to nejen při posuzování povinnosti Německa odškodnit legislativní bezpráví německého zákonodárce – srov. např. rozhodnutí BGH z 10. 2. 2005, sp. zn. III ZR 330/04 dostupné z internetové databáze tohoto soudu umístěné pod <http://juris.bundesgerichtshof.de>, citováno dne 8. 1. 2011.

<sup>17</sup> Srov. k tomu kategorizace základních práv podle Jellinek, G. System der subjektiven öffentlichen Rechte. Tübingen: Verlag von J.C.B. Mohr (Paul Siebeck), 1919, 366 s.

jak je pojmán normotvůrce a jeho činnost nejen v rámci právního řádu, ale i doktríny a judikatury.

### ***Základ odpovědnosti České republiky za škodu způsobenou normotvorným bezprávím ve vztahu k principům vyplývajícím z práva EU***

V prvé řadě bych chtěl na tomto místě upozornit, že se nehodlám jakkoli zabývat onou odpovědností, jež by jistě (alespoň v rámci teoretických polemik) bylo možno vyvozovat z činnosti (nečinnosti) normotvůrce vzhledem k výše schematicky naznačenému obsahu základních práv a svobod na „národní úrovni“. Mohu si to dovolit proto, že odpovědnost plynoucí z porušení evropského práva (jakož i evropské právo samo) má autonomní a nadstátní charakter. Zjednodušeně můžeme tedy říci, že českému občanovi<sup>18</sup> jsou k dispozici dva samostatné (autonomní) právní řády, z nichž ten český je relativně úplný,<sup>19</sup> byť, co se týká odpovědnosti za škodu způsobenou normotvornou činností je vůči svým národním institucím méně přísný. Nezávisle na tom je pak nutno posoudit rozhodnutí lidu, jako zdroje veškeré státní moci, uznat primát mezinárodního práva a zapojit se do evropského migračního projektu. Rozhodnutí participovat na něm v sobě zahrnovalo i uvědomění si jeho obsahové i institucionální neúplnosti (ve srovnání se samostatným nezávislým státem dnešního evropského typu) s tím, že aby mohl být tento projekt životaschopný, musí být některé jeho aspekty aplikovány a prosazovány samotnými členskými státy. A to i za situace, kdy jednotlivé vlastnosti (požadavky) evropského práva nejsou v momentálním souladu (či jsou dokonce v momentálním nesouladu) s aktuálním pohledem na konkrétní otázku v rámci toho, kterého státu. Stanoví-li proto evropský právní řád, že členský stát má povinnost chránit práva daná jednotlivci právě tímto řádem, ba dokonce, že se jednotlivce může vůči státu účinně domáhat náhrady škody, pokud je ochrana těchto práv nedostatečná a jednotlivci v této souvislosti vznikla škoda, pak je to třeba nejen respektovat, ale je třeba také učinit veškerá nutná opatření ke skutečné realizaci těchto závazků.

Jistě, čtenář zde může namítnout, že se takto zavádí z jistého úhlu pohledu těžko uchopitelná dichotomie odpovědnosti státu za způsobenou škodu, kdy jednotlivci A, jehož škoda vznikla porušením závazků České republiky plynoucích z práva EU, je poskytnuto alespoň dodatečně jakési „zázemí“ či „péče“ (rozuměj ná-

---

<sup>18</sup> Pojem „český občan“ používám jako jakousi novinářskou zkratku s vědomím jeho nepřesnosti. Na druhou stranu si myslím, že vzhledem ke sledovanému tématu to lze tolerovat.

<sup>19</sup> Tedy v porovnáním s právním řádem EU.

hrada škody), naproti tomu jednotlivci B, jehož škoda vznikla „toliko“ porušením některého práva plynoucího ze samotné podstaty demokratického právního státu, tato „dodatečná péče“ poskytnuta není jen proto, že zde zároveň nebyl porušen závazek plynoucí pro Českou republiku z práva EU, byť tato škoda může mít v konkrétním případě mnohem fatálnější následky. Na to samozřejmě musím konstatovat, že tuto reakci shledávám zcela oprávněnou. Přitom se jistě nelze uklidňovat tím, že vzhledem k rozšiřující se europeizaci českého práva bude docházet stále častěji k situaci, kdy porušení některého z práv, garantovaných českým právem, bude zároveň znamenat porušení některého z práv a principů garantovaných jednotlivci právním řádem EU. Ovšem i toto řešení považuji v dané situaci za lepší, než to, k němuž přistoupil Nejvyšší soud ve shora citovaném rozhodnutí sp. zn. 25 Cdo 3556/2007. Osobně tomuto rozhodnutí rozumím tak, že podle Nejvyššího soudu z porušení závazků plynoucích pro Českou republiku z evropského práva způsobeného činností (nečinností) normotvůrce, není možné dovozovat odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci podle zákona č. 82/1998 Sb. To ve svém důsledku, i vzhledem k tam popsanému skutkovému stavu případu, jakož i dalším závěrům Nejvyššího soudu v tomto rozhodnutí uvedeným, patrně znamená, že jí nelze dovozovat vůbec. Takovýto závěr je podle mého nepřijatelný. Proto raději ona dichotomie.<sup>20</sup>

### ***Problematika čl. 36 odst. 3 Listiny a jeho vztah k odpovědnosti České republiky za škodu způsobenou normotvorným bezprávím***

Měl-li bych shrnout právě uvedené, pak dle mého názoru současný právní řád České republiky umožňuje dovozovat odpovědnost normotvůrce za škodu způsobenou jedinci porušením práv plynoucích mu z evropského práva. Přitom není a priori nutné rozšiřovat tuto odpovědnost obecně i na normotvorné bezpráví způsobené normotvůrcem v rovině, která se závazky k EU nespojuje. Není ani nutné nabourávat dosavadní doktrinnální i judikatorní závěry o tom, že normotvorná činnost není nesprávným úředním postupem ve smyslu § 13 zákona č. 82/1998 Sb. Zákon č. 82/1998 Sb., jakož i další předpisy, se zkrátka použije v případě

<sup>20</sup> Srov. k tomu přiměřeně též Jarass, H. – Pieroth, B. Grundgesetz für die Bundesrepublik Deutschland. Kommentar. 9. Aufl. München: C. H. Beck, 2007, s. 639. Z úvah tam uvedených pro mě vyplývá, že německá právní teorie při řešení této problematiky zvolila pro odpovědnost Německa za škodu způsobenou normotvorným bezprávím ve vztahu k principům vyplývajícím z práva EU rovněž samostatný režim, byť částečně z jiných důvodů.

právě rozebírané problematiky pouze podpůrně tak, aby odpovědnost státu za škodu způsobenou jednotlivci porušením práva EU ani nevykloučoval, ani neomezoval.<sup>21</sup> Stejným, eurokonformním, způsobem je podle mého nutno přistupovat též k samotnému čl. 36 odst. 3 Listiny, který dle textace hovoří o právu na náhradu škody toliko v souvislosti s rozhodnutím soudu či jiného orgánu anebo v souvislosti s nesprávným úředním postupem, ovšem již jen s poukazem na shora citované články jak samotné Ústavy, tak Listiny je zřejmé, že nebylo úmyslem ústavodávce omezovat právo na náhradu škody způsobenou veřejnou mocí takto striktně. V tomto ohledu je ostatně možné nechat se inspirovat německou naukou, která (alespoň její část) volí takový výklad čl. 34 Základního zákona, aby bylo možno chránit základní práva v Základním zákonu zakotvená i proti zákonodávci.<sup>22</sup> A to zvláště za situace, kdy se v odborné literatuře často mluví o spěchu, politických kompromisech a nedůslednosti, s jakou oba základní ústavní dokumenty (Ústava a Listina) České republiky vznikaly, resp. jak byly vzájemně propojovány.<sup>23</sup> Ostatně například v důvodové zprávě

<sup>21</sup> Zde pouze odkazuji na relevantní literaturu – srov. např. opět Malíř, J. Odpovědnost členských států za škodu v právu Evropské unie: studie ze soudcovské tvorby práva. Praha: Univerzita Karlova v Praze, Právnická fakulta, 2008, s. 69 a násl. – z níž plyne, že členské státy (pohledem práva EU) nemohou svoji odpovědnost vůči jednotlivci vyloučit a nesmí jí ani nikterak omezovat nad rámec kritérií a podmínek, jež zná sám právní řád EU. Na druhou stranu samozřejmě není ani vyloučeno, aby členské státy svoji odpovědnost uznaly již za situace, kdy některá z podmínek stanovená evropským právem není (zcela) splněna.

<sup>22</sup> Srov. k tomu v podrobnostech Wróblewski, B., P. Die Staatshaftung für legislatives Unrecht in Deutschland: eine rechtshistorische, rechtsdogmatische und rechtsvergleichende Untersuchung. Baden-Baden: Nomos, 2003, zejm. s. 69–79, kde je výklad čl. 34 Základního zákona podrobně rozebrán, včetně těch názorů, podle nichž nelze naznačenou odpovědnost německého zákonodávce za legislativní bezpráví z citovaného článku Základního zákona dovozovat. Pro úplnost dodávám, že za mnou navrhovaný rozšiřující výklad čl. 36 odst. 3 Listiny se ve svém odlišném doplňujícím stanovisku ke stanovisku pléna Ústavního soudu ze dne 28. 4. 2009, sp. zn. Pl. ÚS-st. 27/09 přimlouvá i místopředsedkyně Ústavního soudu Eliška Wagnerová, jež vychází ze shodných literárních pramenů. Přitom si nemyslím, že by se v tomto případě jednalo o nevhodné použití právní komparatistiky (ač jsem byl na její opojné účinky svádějíci na scesti během studia často upozorňován). Je třeba mít neustále na paměti, že se zde nejedná o výklad, který by měl být aplikován na všechny případy legislativního bezpráví, ale pouze na ty, jež souvisí s evropským právem. Zde – byť německá právní věda řeší otázku zda, německý zákonodávce vykonává úřední moc [„*Amtspflicht*“] vůči třetím osobám a ta česká se zase snaží vyložit pojem rozhodnutí, resp. nesprávný úřední postup – tedy mají obě země stejnou snahu: dostát svým evropským závazkům, v čemž jim ovšem národní právní úpravy poněkud brání.

<sup>23</sup> Srov. k tomu přiměřeně nejnověji Šimíček, V. In Bahýřová, L. a kol. Ústava České republiky: komentář. Praha: Linde, 2010, s. 53–54.

vě k návrhu ústavního zákona, kterým se vyhláší Listina základních práv a svobod se k právní úpravě zakotvené v čl. 36 odst. 3 Listiny (tehdy čl. 38 odst. 3) neříká ani slovo.<sup>24</sup> Nadto se domnívám, že obsah Listiny v době jejího vzniku reagoval zejména na traumata minulého režimu (což se vlastně takto bezděky stalo jedním z jeho přetrvávajících rysů), kdy se patrně v této souvislosti zdálo dostačující spojit právo na náhradu škody právě s rozhodnutím a nesprávným úředním postupem. Leč doba se od okamžiku vzniku Listiny výrazně změnila – Listina sama nikoli ...

### **Závěr**

K právě formulovaným myšlenkám budiž konečně ještě poznamenáno a zdůrazněno, že největší problém nespátřuji – zaměřeno tedy samozřejmě na odpovědnost České republiky za škodu způsobenou porušením evropského práva – v neexistenci smysluplného řešení celého problému, ale spíše v tom, že naposledy se dané téma, ve větší míře, diskutovalo v době přistoupení České republiky k EU. Od tohoto okamžiku – zdá se mi – větší diskuse neprobíhala. Přitom se jedná o oblast, jejíž uchopení je nejen aktuální, ale, nebude-li řešení nalezeno, může mít celá věc pro Českou republiku závažné mezinárodněprávní následky. Nechat si

<sup>24</sup> Srov. tisk č. 330, VI. volebné období FEDERÁLNEHO ZHROMAŽDENIE ČESKEJ A SLOVENSKEJ FEDERATIVNEJ REPUBLIKY – Osobitná časť – K hlave piatej – Právo na súdnu ochranu.

tuaci dojít tak daleko by ale jistě nebylo rozumné, zvláště, když nalezení východiska, jak se i tento článek snažil ukázat, je možné, a to zvláště v intencích aplikační praxe.

### **Resumé**

Článek se zabývá právní úpravou umožňující v prostředí České republiky žalovat stát o náhradu škody způsobenou jednotlivci, vzniklou porušením závazků plynoucích pro Českou republiku z evropského práva. Konkrétně jde o škodu způsobenou normovaným bezprávím. Článek dospívá k závěru, že i za současného stavu právní úpravy možnost úspěšně žalovat Českou republiku za toto porušení existuje.

### **Summary**

The article deals with the legal regulations of the Czech Republic allowing to sue the state for damage caused to individual resulting from the violation of obligations arising from the breach of obligation of the European law. The article deals with the damage caused by making law injustice in the concrete. The article concludes that even under current legal regulations there is the opportunity to successfully sue the Czech Republic for such breach.