

KNIHOVNA PRÁVNICKÉ FAKULTY

33-F-262

ZVLÁŠTNÍ OTISK

ze Sborníku prací k počtě

šedesátých narozenin

FRANTIŠKA WEYRA



VYTISKLA KNIHTISKÁRNA ORBIS V PRAZE XII.

POZNÁMKY K PROBLÉMU NÁHRADY ŠKODY ZPŮSOBENÉ NEZÁKONNÝM VÝKONEM VEŘEJNÉ MOCI

PROF. DR. KAREL LAŠTOVKA

I. Stát vykonává veřejnou správu jednak sám, jednak ji svěřil pod svým dozorem různým samostatným útvarům k obstarávání (veřejným korporacím, ústavům a fondům). I stát i tyto útvary (svazy) mohou ovšem jako osoby právnické vykonávat působnost svou jen skrze osoby fyzické, které za určitých podmínek právním řádem stanovených pokládají se, že projevují vůli státu nebo veřejného útvaru, že tedy jejich vůle přičítá se státu nebo veřejnému svazu. Tyto osoby fyzické (ať jsou to veřejní zaměstnanci či funkcionáři), jsou sice povinny, aby ve své úřední činnosti dbaly ústavních a jiných zákonů (§ 93 ústavní listiny), ale při nedokonalosti lidské a nedokonalosti a nepřehlednosti právního řádu není vyloučeno, že orgány ty svoji *úřední povinnost poruší* buď tak, že nekonají, co mají, zejména věci protahují nebo nevyřizují, nebo že konají, co nemají, zejména vydávají nezákonné akty správní; v obou případech jest pak možno, že orgánové ti dopustili se viny buď úmyslně nebo z nedbalosti nebo že jim nelze vinu vůbec přičísti.

II. Porušení úředních povinností může se jeviti jako *služební delikt* stíhaný disciplinárně, nebo jako *restní čin* stíhaný trestně. Disciplinární nebo restní stíhání nevyžadují, aby deliktem disciplinárním nebo restním byla někomu škoda způsobena. Důvody tohoto stíhání nemají se škodou nic společného; jde tu buď o porušení stavovských a úředních povinností, neb o ohrožení a porušení význačných konkrétních statků společenských. Tím se vysvětluje, že v předpisech disciplinárních nečiní se zpravidla zmínka o náhradě škody, z čehož lze souditi, že v řízení disciplinárním strana se náhrady škody domáhati nemůže; v řízení restním může se sice poškozený domáhati náhrady škody, ale případ odsouzení k náhradě škody v řízení restním bude řídký, poněvadž šetřením o škodě nemá býti protahována věc restní, a je-li tu podobné nebezpečí, musí býti věc odkázána na pořad práva. (Srv. § 4 rak. a § 5, odst. 3 uher. restního řádu.)

III. Často však orgány veřejné správy porušením svých úředních povinností způsobí i *škodu* a to

- A. buď svému zaměstnavateli (státu, veřejné korporaci), nebo
- B. třetí osobě. Tu jde o otázku náhrady škody poškozenému.

Ad A. Pokud jde o *stát* a jeho *veřejné zaměstnance*, zakládá se povinnost úřed-

ÚSTŘEDNÍ KNIŽNICE
PRÁVNICKÉ FAKULTY UJEP
STARÝ FOND
C. inv.: 320601



Koupil od _____
Děrem od *m. Laštovka*
za Kčs _____
iv čís: 35.597
Sign: 33-F-262

nika ke státu jako zaměstnavateli na zvláštním *mocenském* poměru a stát může k dobytí nároků z tohoto poměru se podávajících užítí své služební moci a tedy i povinnost k náhradě škody různě upravit. To jest stanovisko bývalého rakouského i československého práva. Podle dv. dekretu z 16. VIII. 1841, čís. 555 sb. zák. soudních mají být pohledávky státu proti jeho úředníkům a zřízcům, nebo pohledávky úředníků a zřízců proti státu, jež se odvozují pouze ze služebního poměru, vyřizovány *cestou správní*, tedy nenáleží před soudy. Nároky státu proti jeho úředníkům jsou zejména nároky na náhradu škody z různých závad ve správě majetku státního zjištěných. Stát tyto nároky dobývá přímo *srážkou z platů* a není tu omezen předpisy o exekuci na služební platy. Srv. § 150 plat. zák. Výjimkou jest připuštěna *cesta k řádným soudům*, když jde o vyřízení účtů předložených státními zaměstnanci civilními i vojenskými podle speciálních zákonů. To jsou čís. pat. z 16. I. 1786, čís. 516 sb. zák. soudních, z 6. III. 1789, čís. 984 téže sbírky, dále zák. z 6. VI. 1887, čís. 72 ř. z. a čl. XXXVIII uvozov. zák. k civ. řádu soudnímu, na Slovensku a P. Rusi zák. čl. XXXV/1887 a posléze § 89, odst. 2 služební pragmatiky (čís. 15/1914 ř. z.), když byl pragmatikální zaměstnanec státní na základě služebního poměru odsouzen administrativním nálezem k náhradě škody. (Srv. Havelka: Služební právo státních úředníků, 1937.)

Pokud jde o veřejné *zaměstnance veřejných svazů*, může se svaz domáhati náhrady škody, jež mu ze služebního poměru vzešla, někdy cestou správní, na př. u úředníků obecních a okresních, někdy cestou soudní, na př. u zřízců obecních. U *funkcionářů* samosprávných se připouští pro škody způsobené svazům cesta soudní.

Ad B. *Úředník* způsobil porušením svých úředních povinností ve své úřední působnosti škodu *třetí osobě*. Tu vzniká otázka,

1. zda třetí osoba má nárok na náhradu škody a z jakého důvodu,
2. proti komu tento nárok může uplatňovati,
3. jakou právní cestou.

Ad 1. Nárok třetí osoby na náhradu škody, způsobené nezákonným výkonem moci veřejné, byl různě odůvodňován a v tom směru možno odkázati na výklady prof. J. Matějky v knize „Povinnost státu k náhradě škody způsobené výkonem veřejné moci podle práva československého, francouzského a německého“, Praha 1923, v níž různé teorie německé i francouzské, soukromoprávní i veřejnoprávní a důsledky jejich pro otázku, kdo má ručiti, jsou podrobně vylíčeny. Čím dále tím více však proniká názor, že nárok třetí osoby na náhradu škody způsobené nezákonným výkonem veřejné správy jest spravedlivým, poněvadž kompetence úřední jest v právu veřejném kogentně stanovena, třetí osoba musí tedy s příslušným úředníkem jednati a úředník má vykonávati řádně správu jemu své-

řenou; nečiní-li tak a způsobí-li straně škodu, jest slušno, aby tato škoda byla straně nahrazena.

Ad 2. Zavázání k náhradě škody mohou býtí buď úředník sám nebo stát, který úředníka vnucuje občanům k jednání, nebo oba. Tuto otázku řeší různé státy různě.

a) Některé státy nároku třetí osoby na náhradu škody vůbec neuznávají a to ani proti úředníku ani proti státu jako jeho zaměstnavateli. Ručení *úředníkově* nebylo připuštěno proto, že se stát obával, že by úředník, strachuje se, že by mohl býtí pro porušení svých povinností osobně stíhán neb aspoň šikanován, byl v úředním jednání příliš opatrným, čímž by rychlost a průbojnost správy trpěla; stát sám pak nechtěl za svého úředníka ručiti proto, že se bál příliš velkého finančního zatížení.

Na tomto stanovisku stojí starorakouské i čsl. právo. Úředníci nemohli býtí stíháni proto, že podle dv. dekretu z 14. III. 1806, čís. 758 sb. zák. soud. „Es ist in den Gesetzen gegründet, 1. daß Staatsbeamte ihrer Amtshandlungen wegen bei dem Civilgerichte niemals belangt werden können,

2. daß daher der Civilrichter sich die Grenzen seiner Gerichtsbarkeit von amtswegen gegenwärtig halten, sohin solche Klagen, welche gegen Staatsbeamte ihrer Amtshandlungen wegen eingebracht werden, sogleich zurückweisen müsse.“

Poněvadž náhrada škody pokládá se za titul soukromoprávní a tudíž žaloby z tohoto titulu náležejí před civilní soudy, a poněvadž dvorským dekretem byla žaloba u civilních soudů vyloučena, znamená to prakticky, že třetí osobě jest znemožněno domáhati se *na úředníku* náhrady škody.

Státní základní zákon rakouský čís. 145/1867 ř. z. slíbil sice, že bude civilněprávní ručení státních zaměstnanců für die durch pflichtwidrige Verfügungen verursachten Rechtsverletzungen upraveno zákonem, ale zákon takový nebyl pro správní úředníky nikdy vydán. *Stát* pak nemohl býtí brán v odpovědnost pro nezákonný výkon veřejné správy proto, že prý jeho ručení nebylo *všeobecně* nikde výslovně stanoveno a omezuje se tedy jen na speciální případy výslovně nařízené. V literatuře (Růžička: Entschädigungsklage wegen übler obrigkeitlicher Verwaltung, 1913) byl hájen názor, že předpis dv. dekretu z 1. 1806 byl vydán proto, že bylo tehdy všeobecně uznáváno primární ručení státu za úředníka a tedy nebylo třeba úředníka samého pro škodu třetí osobě způsobenou stíhati, ale rakouská praxe stále trvala na tom, že stát ručí za škodu, kterou státní úředníci třetí osobě ve výkonu své povinnosti úřední způsobili, jen výjimečně totiž, když to zákon výslovně nařizuje. Sr. Pražák: Právo ústavní. III. díl, § 261. A na tomto názoru stojí i judikatura československá i nejvyššího soudu i nejvyššího správního soudu. Boh. 3068/1924, 10391/1933.

b) Jiné státy připouštějí sice ručení *úředníkově* za škodu způsobenou třetí

osobě porušením úředních povinností, nikoli však ručení státu za škodu tu. To bylo dřívější stanovisko v některých státech Německa podle § 839 obč. zák.

c) Posléze jiná zákonodárství zavazují stát k náhradě škody a to buď *primérně a výlučně*, při čemž však stát má právo regressu proti vinnému úředníku nebo *společně* s úředníkem; v tomto případě může pak stát ručiti buď *solidárně* jako rukojmí a plátce, nebo *subsidiárně*, totiž pro ten případ, že úředník sám není s to, aby škodu uhradil.

Tyto různé způsoby ručení státu se objevují v Německu a ve Švýcarsku. V Německu byly v čl. 77 uvozovacího zákona k obč. zák. v platnosti ponechány jednak předpisy jednotlivých států o ručení státu, obcí a jiných komunálních svazů za škodu, kterou jejich úředníci ve výkonu veřejné moci jim svěřené třetí osobě způsobili, jednak předpisy, které zabraňují poškozenému domáhati se náhrady škody na úředníku potud, pokud stát nebo komunální svaz ručí. Vzhledem k tomu mnohé státy německé zavedly buď *přímé ručení* státu s výhradou postihu (na př. státy jižního Německa, dále Prusko v zák. z 1. VIII. 1909 a říše německá v zák. z 22. V. 1910) nebo ručení *subsidiární* (Hessen), nebo ručení *solidární* (Sasko). V čl. 131 výmarské ústavy bylo stanoveno:

„(1) Poruší-li úředník ve výkonu veřejné moci jemu svěřené úřední povinnost jemu naproti třetí osobě příslušející, postihuje odpovědnost zásadně stát nebo korporaci, v jejíž službě jest úředník. Regress proti úředníku jest však připuštěn. Řádný pořad práva nesmí býti vyloučen.

(2) Bližší úprava jest vyhrazena příslušnému zákonodárství.“

Ustanovení toto pokládá se podle judikatury německého říšského soudu za právo aktuální, takže starší zákony zůstaly v platnosti jen v těch ustanoveních, která nejsou dotčena ustanoveními odst. 1 nebo jsou bližší úpravě vyhrazena. Srv. pro Německo Delius: Beamtenhaftpflichtgesetz, 1921; Brand: Beamtenrecht, 1934; Reimer: Amtshaftung aus öffentlicher Gewalt, 1919; Anschütz: Verfassung des deutschen Rechtes, 1933; Nipperdey: Die Grundrechte und Grundpflichten der Reichsverwaltung, 2 sv., 1930; pro Švýcarsko Reichlin: Von der Schadensersatzpflicht der Beamten und des Staates, 1935. Posléze v § 23 německého úřednického zákona z 26. I. 1937 bylo ustanoveno toto: „Poruší-li úředník svojí vinou úřední povinnost, musí služebnímu pánovi, jehož úkoly prováděl, nahraditi škodu z toho vzniklou (několik úředníků solidárně). Jestliže služební pán nahradil někomu jinému škodu, poněvadž úředník (i neúředník) ve výkonu své veřejné moci úředníku svěřené porušil svoji úřední povinnost, má úředník službodárci škodu nahraditi jen lze-li mu přičísti dolum nebo latam culpam. Nahradil-li úředník službodárci škodu a má-li službodárce naproti třetí osobě nárok na náhradu, přechází tento nárok na náhradu na úředníka.“

V *Uhrách* jest uznáno v právu obyčejovém, že veřejní zaměstnanci ručí za

škodu, kterou ve své úřední činnosti svým jednáním neb opominutím úmyslně nebo z nedbalosti svému zaměstnavateli (státu, municipiu, obci) nebo třetí osobě způsobili. Zásada tato jest však pro různé kategorie veřejných zaměstnanců různě upravena. Na př. členové municipálního výboru a municipální úředníci byli podle zák. čl. XXIII/1886 zavázáni k plné náhradě škody, kterou ve své úřední činnosti dolo malo nebo z trestní nedbalosti komukoli způsobili nezákonně nebo na základě nepříslušnosti, jestliže škoda nemohla býti odstraněna normálními opravnými prostředky. Úředník však neručil, jestliže plnil příslušný příkaz vyšší, a tu ručil ten, kdo příkaz dal. Stát pak ručí jen subsidiárně, pokud úředník sám škodu nahraditi nemůže. Obdobně pro obecní úředníky § 95 zák. čl. XXII/1886. Srv. Markus: Ungarisches Verwaltungsrecht, 1912.

V *Polsku* bylo v čl. 121 původní ústavy z 17. III. 1921 zavedeno solidární ručení státu a úředníka, ale poněvadž prováděcí zákon nebyl vydán, zůstávalo dosavadní právo v platnosti, totiž právo německé a pruské v území dříve německém, uznávající primérní ručení státu, právo rakouské v Haliči, neuznávající ani ručení úředníka ani státu, a právo ruské, jež znalo jen osobní odpovědnost státních úředníků. V nové ústavě z 23. IV. 1935 byl (podle čl. 81) článek 121 staré ústavy výslovně zrušen, resp. nebyl v platnosti zachován. Nová ústava však ustanovuje v čl. 68, odst. 1., že „žádný zákon nemůže občanu odepřiti cestu soudní ku stíhání křivdy nebo škody“. Podle čl. 13, § 2, bod 2 polského civilního řádu soudního z 29. XI. 1930 náležejí spory o náhradu škody, kterou způsobily orgány správy státní nebo samosprávné svojí úřední činností neshodující se s právem nebo s povinnostmi služebními, do působnosti soudů okrskových (krajských). V uvozovacím zákoně k civilnímu řádu soudnímu z 29. XI. 1930 byl pak výslovně v čl. XXVI zrušen rakouský dv. dekret z 14. III. 1806, čís. 758. Rozsah ručení pak upravuje kodex obligační z 27. X. 1933, čís. 82/1933. V *Polsku* tedy ručí *třetí osobě za škodu z působenou porušením úřední povinnosti pouze vinný úředník sám*. Srv. D. Štefan Jerry Langrod: Praworzadnośc w problemie odszkodowania (O odpowiedzialnośc panstwa za naruszenie prawa przez jego organy) 1926; Rosmarin: O rozszczeniach odszkodowawczych z powodu bezprawia urzednika administracyjnego, 1933.

V *Jugoslavii* bylo v čl. 18 vidovdanské ústavy uznáno primérní ručení státu za škody způsobené třetí osobě nezákonným výkonem veřejné správy. Srov. Slovinski Pravnik XLII. 1918. Čl. 18 nové ústavy z r. 1931 ustanovuje: „Každý občan jest oprávněn, přímo a aniž k tomu potřebuje nějakého schválení, podati u soudu žalobu proti státním a samosprávným orgánům pro delikty, jež tyto orgány občanovi ve výkonu úřední činnosti způsobily. Pro ministry, soudce a vojenské osoby v aktivní službě platí zvláštní předpisy. Za škody, kteréž občanům způsobily orgány státní nebo samosprávné nezákonným nebo nepatřičným vý-

konem služby, jsou odpovědni zaměstnanci jako vykonávající orgán a stát resp. samosprávný svaz.“

Všeobecný zákon o ručení za nezákonné zásahy veřejné správy v Jugoslavii nebyl vydán, jsou tu však speciální předpisy, a to

a) úřednický zákon z 1931, § 78 (ručí zásadně úředník a subsidiárně stát, ale výminkou může stát celé ručení převzít),

b) zákon o státním dopravním personálu z r. 1930, § 80 (ručí stát primérně, ale má regress),

c) zákon o městských obcích z r. 1934, § 109 (podobně jako sub a),

d) zákon o úpravě nejvyšší státní správy z r. 1929 čl. 15, odst. 2 a 18 (stát ručí za ministry).

Ve Francii jest úprava ručení za nezákonný výkon veřejné správy dílem *státní rady* (Conseil d'État), která opatrnou judikaturou vytvořila stav vyhovující i zájmům správy veřejné i ochraně poškozené strany. Podle nynějšího vývoje ručí stát za škodu, kterou způsobil úředník třetí straně ve výkonu veřejné moci zásadně, jestliže jde tu o *faute de service*, to jest jestliže škodlivé jednání úředníkovy vychází buď z vadné organisace nebo z vadné činnosti veřejné správy a v obou případech jde o vady vážné. Za války však nastalo ve Francii mnoho výbuchů uskladněné munice, kde nebylo lze příčinu výbuchu zjistiti a šlo o náhodu. A tu státní rada připustila i ručení státu za *risque exceptionnel*, to jest za risiko, které sebou přináší provádění správy, ačli přesahuje toto risiko normální a obyčejná, jež jsou se správou veřejnou spojena. Naproti tomu *úředník* jest osobně odpověden za škodu, kterou způsobil třetí osobě, má-li tu *osobní vinu* (*faute personnelle* a *contr. faute de service*). Osobní vina jest dána, lze-li vinu odloučiti od funkce (*faute détachable de la fonction*). Ale kdy to jest? Tu třeba lišiti 1. akty úředníkovy, jež nenáleží do úřední působnosti úředníkovy a 2. akty, jež do úřední působnosti jeho náležejí.

ad 1. *Faute détachable de la fonction* tu jest, jde-li o akty en dehors de service, to jest akty, a) jež jsou vykonány mimo úřední funkce nebo b) sice náležejí do úřední působnosti, ale bylo zbytečno je prováděti. Jestliže však veřejná správa nevykonávala řádně dozor, a jej zanedbala, jest tu vina správy a ručení státu; na př. při demonstracích byl excedent zatčen a od vojáků na strážnici zbit, blázen utekl z blázince a zapálil.

ad 2. *Faute détachable* tu jest, a) jestliže úředník jednal dolo malo s úmyslem poškoditi třetí osobu nebo se dopustil hrubé chyby (toho dokladem jest trestní čin nebo hrubý omyl v oceňování faktů), b) nebo jestliže vinu lze posouditi, aniž třeba zkoumati akt sám co do jeho zákonnosti a vhodnosti.

Pro francouzské právo srov. Jéze: Das Verwaltungsrecht der französischen Republik 1913, Bonnard: Précis de droit administratif 1935, str. 88. Wreschner:

Die Haftung des Staates und anderer Verbände bei Ausübung der öffentlichen Gewalt nach französischem Recht. 1931.

IV. Snahy po úpravě otázky ručení za škodu způsobenou třetí osobě bezprávným výkonem veřejné správy, byly již v starém Rakousku dosti živé. Nehledíc k návrhům v parlamentě podaným patří sem zejména *osnova dr. Ploje*, která byla r. 1913 předložena rakouské císařské komisi pro reformu správy. Podle této osnovy ručil stát za škodu, kterou státní zaměstnanci (ale jiní nežli ti, kdož jsou uvedeni v syndikátním zákoně 112/1872 ř. z.) ve výkonu veřejné moci jim svěřené způsobili třetím osobám překročením nebo nesplněním svých úředních povinností a škoda nemohla býti odvrácena zákonem přípustnými opravnými prostředky. O náhradě škody pak rozhodoval na žalobu správní soud v podrobně upraveném řízení. Stát měl proti vinnému úředníku regres. Osnova Plojova byla v redakčním komitě r. 1914 podstatně změněna zejména v tom směru, že o povinnosti k náhradě škody rozhoduje ministerstvo. Nemůže-li nároku ani zčásti vyhověti, rozhodne toliko, zda tu jest zavinění úředníkovy a přičinná souvislost mezi zaviněním a tvrzenou škodou; proti výroku ministerstva, kterým se nároku na náhradu škody nevyhovuje, jest přípustna stížnost k správnímu soudu. Uznalo-li ministerstvo (správní soud), že jest tu vina úředníkovy, a že byla tím škoda žalobci způsobena, může žalobce žalovati u řádných soudů na náhradu škody (výše její). *Naše ústava* v § 92 vyslovuje, že „zákon určuje, pokud stát ručí za škodu způsobenou nezákonným výkonem moci veřejné“. Poněvadž tento všeobecný zákon nebyl vydán, platí dosavadní recipované právo rakouské i uherké, které však nevyhovuje. Proto IV. sjezd německých právníků v Československu z r. 1929 a III. sjezd československých právníků z r. 1930 navrhly podrobné zásady pro úpravu celé otázky, ale dosud k tomu nedošlo. V poslední době se problémem zabývala Právní rada zřízená při presidiu ministerské rady a pak ministerstvo vnitra, které rovněž vypracovalo příslušnou osnovu.

V. Pro chystanou úpravu ručení za nezákonný výkon veřejné správy třeba uvážiti toto:

Všeobecně lze říci, že nejméně vyhovuje *primérní* ručení *úředníkovy*, poněvadž stálá obava úředníkovy z eventuálního stíhání a šikanování by vážně ohrožovala iniciativní a průbojnou činnost správy. Tytéž důvody mluví i proti *subsidiárnímu* ručení státu (když by úředník primérně stíhaný nebyl s to, aby škodu nahradil), i proti *solidárnímu* ručení úředníka a státu. Nejúčelnějším i pro správu i pro poškozeného občana jest *primérní* ručení státu, při čemž ovšem možno státu za určitých podmínek vyhraditi postih proti vinnému úředníku. Na tom stanovisku stojí i § 92 ústavy, který mluví o ručení státu za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci — na rozdíl od § 104 ústavy, který u vykonávání soudnictví má patrně na mysli solidární ručení státu a soudcův ve smyslu zák. 112/72 ř. z.

Při tom vzbázejí tyto otázky:

A. *Kdo má ručiti?* Primérně zavázaným k náhradě škody buď uznán jen nositel veřejné správy, to jest stát, veřejné korporace, veřejné ústavy a veřejné fondy. Obmezení ručení pouze na stát a tedy vyloučení ručení samosprávných svazů se nedoporučuje, poněvadž by tím bylo ručení ve velikém rozsahu veřejné správy, a to bezdůvodně vyloučeno. Úprava vztahuj se pouze na *veřejnou správu*, nikoli na soudnictví, protože jednak ústava sama oboje ručení od sebe odlišuje (§ 92, 104), jednak ručení za škody způsobené *ve výkonu spravedlnosti* bylo odedávna *samostatně* upravováno. V naší republice platí o ručení soudcovským zákon z 12. VII. 1872, čís. 112 ř. z. (tak zv. zákon syndikátní), který byl rozšířen i na Slovensko a P. Rus zák. 270/1920 a 103/1926 a podle něhož se může domáhati náhrady buď jen na soudcovském úředníku nebo jen na státu nebo na obou. Provinilý úředník práv jest jako hlavní dlužník a stát ex lege jako rukojmí a plátce.

B. *V jakém rozsahu mají nositelé veřejné správy ručiti?*

Úprava může se opírat o dvojí důvod. Důvodem ručení může býti takové chování úředníkově, které podle obecných předpisů zavazuje k náhradě škody, tedy zásadně chování úředníkem *zaviněné*. Stát tedy ručí jen potud, pokud by ručil úředník. To ovšem předpokládá, že ručení úředníkově jest v zákoně upraveno a že stát sám toto ručení na místě úředníkově na základě ustanovení zákonného přejímá. Sem náleží právo německé. V § 839 německého obč. zák. bylo totiž ustanoveno, že úředník, který z nedbalosti porušil úřední povinnost, jež mu naproti třetí osobě přísluší, má třetí osobě škodu z toho vznikající nahraditi. Tuto odpovědnost pak podle speciálních zákonů o ručení státu přejímá stát. Rovněž čl. 131 výmarské ústavy vychází ze zásady, že primérní ručení úředníkově přejímá výlučně stát. Jiným důvodem ručení může býti již *škoda sama* vzniklá z jednání úředníkově, aniž tu třeba úředníkovy viny. To jest princip risikový, který do jisté míry se uplatňuje ve Francii.

Po mém soudu jest účelno vybudovati ručení státu *na závadném chování úředníkově* jednak proto, že tento princip v zákonodárství převládá a i v čl. právu byl při soudcích přijat jednak proto, že ručení risikové by vyžadovalo velmi opatrné stylisace, není v našem právu vůbec dosud vyzkoušeno a muselo by býti teprve judikaturou vybudováno.

Ručení státu za *vinu* úředníkově buď připuštěno jen za těchto podmínek.

I. *Úředník porušil svoji úřední povinnost naproti třetí osobě.*

1. *Úřední povinnost předpokládá činnost pro úřední účely;* proto sem nenáleží činnost, kterou úředník provádí výlučně jako soukromník, ze soukromých důvodů, na př. na úřední cestě zpronevěří peníze někoho třetího, nebo která nesouvisí s plněním státních úkolů (na př. úředník při úřední prohlídce krade).

2. Tato úřední povinnost *úředníku přísluší* (arg. svoji), to jest má ji konati, poněvadž s vedením úřadu souvisí a

3. přísluší mu *naproti třetí osobě*, ne tedy výlučně naproti státu v interním poměru nebo výlučně ve veřejném zájmu, nýbrž v zájmu třetí osoby. Zájem třetí osoby jest dán zejména tehdy, jestliže třetí osoba má proti aktu úředníkově opravné prostředky nebo jest úředník stíhán trestně.

II. Úředník porušil svou povinnost *úmyslně nebo z hrubé nedbalosti*, to jest dolo malo nebo culpa lata nikoli culpa levi. Ostatně rozeznávání stupňů nedbalosti jest v praxi dosti nesnadné. Výminkou doporučuje se ručení připustiti i v tom případě, když úředník způsobil škodu *beze své viny*, totiž ve stavu choromyslnosti nebo nezaviněné dočasné nepřičetnosti, to jest nepřičetnosti, do níž se úředník neuvedl na čas úmyslně nebo hrubou nedbalostí.

III. A tím *způsobil* třetí osobě *majetkovou škodu*. Kolik škody způsobil, třeba posuzovati podle obč. zák. §§ 1323 a 1324. Z důvodů finančních by bylo lze uvažovati o maximalisování škody na př. na 100.000 K pro jeden případ.

IV. Poškozená strana použila marně všech normálních právních prostředků, aby jednání škodou hrozící odvrátila, tedy zpravidla podala proti správnímu škodlivému aktu včas odvolání a odvolání tomu nebylo ve věci vyhověno nebo marně se domáhala přiznání suspensivního účinku. K řádným prostředkům nenáleží obnova a stížnost k nejvyššímu správnímu soudu.

C. Zvláště nesnadnou otázkou jest, *které úřady mají rozhodovati* o ručení státu a v jakém řízení.

Zásadní otázkou jest, zda o nároku na náhradu škody, to jest i o důvodu škody i o výši její, má býti rozhodováno vždy jedním úřadem (třebas v několika stolicích), či zda má býti rozhodování *rozděleno* mezi úřady a to tak, že by jeden úřad rozhodoval o důvodu škody a druhý o výši náhrady a které úřady by byly pro rozhodování v obou případech nejvhodnější.

I. Pro *jednotné* projednávání celé žaloby (i co do důvodu žaloby i co do výše škody) vyslovily se a) a to u řádných soudů kongres německých právníků, b) u nejvyššího správního soudu Bratislavský kongres právníků z r. 1930 a Ploj v původní své osnově předložené r. 1913 rakouské komisi pro reformu správy. V Německu rozhodují o celé žalobě podle čl. 131 výmarské ústavy řádné soudy, ve Francii, jde-li o *faute de service*, Conseil d'Etat.

Jednotné projednávání celé žaloby v jediném procesu má výhodu v tom, že se věc projednává u úřadu v celé souvislosti a že tedy rozřešení její jedním úřadem na podkladě materiálu tímto úřadem zjištěného bude rychlejší a spravedlivější; při tom ovšem by bylo možno, aby podle daných poměrů řízení bylo po př. rozděleno tak, aby bylo *v prvé řadě* jednáno o důvodu škody a na základě toho vydán nejprve nález o důvodu škody a teprve, až nález ten nabude právní moci,

aby bylo řízení doplněno šetřením o výši škody a pak o této škodě vydán nález doplňující.

Jako *úřad jednotný* by padaly v úvahu buď *řádné soudy* nebo *správní soudy* nebo *nějaké zvláštní soudy*, a ovšem nejen v jedné instanci, nýbrž v instancích několika.

1. Pokud jde o příslušnost *řádných soudů*, obávala se veřejná správa, že by soudové přísnou judikaturou o tom, zda úředník porušil svoji úřední působnost a tím škodu někomu způsobil, mohly ochromiti činnost správy, a proto snažila se omeziti ručení jen na ty případy, kdy by ona sama uznala, že úředník porušil svoje úřední povinnosti. Projevem této myšlenky jest *ve Francii* tak zvaná *autorisation préalable*, vyslovená nejprve zákonem 14. XII. 1789 pro stíhání úředníků municipálních, později zákonem 7.—14. X. 1790 rozšířená na všechny správní úředníky a posléze upravená čl. 75 ústavy z 22. frim. r. VIII, jenž zní: Les agents du gouvernement autres que les ministres ne peuvent être poursuivis pour les faits relatifs à leur fonction qu'en vertu d'une décision du Conseil d'Etat; en ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires. Tím bylo *osobní* ručení úředníkovu velmi omezeno. Obdobou této *autorisation préalable* bylo v *některých státech německých* tak zvané *vznesení konfliktu* (Konflikty, Vorentscheidung). Úředník mohl býti totiž u soudu civilněprávně stíhán, jen když bylo napřed výrokem úřadu správního zjištěno, že se úředník dopustil porušení své úřední povinnosti. Při tom v Bavorsku a Hessensku nemohlo býti řízení soudní vůbec zahájeno, dokud nebyl tento předběžný výrok vydán, kdežto v jiných státech (Prusku) mohlo býti sice řízení zahájeno, ale, jestliže úřad správní vznesl konflikt, nemohlo býti v řízení pokračováno, dokud konflikt nebyl vyřízen. Vyřízení konfliktu příslušelo na žádost vyššího úřadu nejvyššímu správnímu soudu té které země, resp. neměla-li země správního soudu, soudu říšskému.

I *autorisation préalable* i konflikt mají svůj důvod v nauce o dělbě moci resp. úplné vzájemné rovnosti a samostatnosti moci soudcovské a moci výkonné. Nezávislost moci výkonné by byla omezena, kdyby soudy mohly volně posuzovati, zda úředník porušil svoji úřední povinnost, poněvadž to patří do oboru správy.

Ohlas této teorie vidíme i v našem právu. Obecní a okolní notáři na Slovensku jsou státní úředníci, ale jsou podle § 20 obecní novely slovenské čís. 243/1922 odpovědní obcím podle § 86 slov. obec. zř. (zák. čl. XXII:1886); soud však smí rozhodovati o nároku na náhradu škody teprve tehdy, až byla pravoplatným disciplinárním nálezem zjištěna vina notářova. Podle § 37 čes. obec. zř. má obec, pokud vykonává místní policii, nahraditi všechnu škodu, jež někomu vzešla tím, že obec nesplnila povinností, jež jí ukládá policie místní. O tom, zda obec má dáti náhradu, tedy zda obec nesplnila povinností, rozhoduje úřad okresní po slyšení okresního výboru, kdežto o výši škody rozhoduje, nedojde-li k dohodě, soud.

L'*autorisation préalable* byla ve Francii zrušena dekretem z 19. IX. 1870, ale v praxi konfliktního senátu v jakési mírnější formě opět oživila; veřejná správa totiž může v řízení soudním kdykoli vznést žádost, aby řízení bylo přerušeno, až konfliktní soud určí, zda jest tu *faute de service*, o které pak rozhoduje soud správní či *faute personnelle*, o níž mohou rozhodovati soudy řádné. Rovněž byl konflikt (*Vorentscheidung*) zrušen v Prusku zák. z 16. XI. 1920 a v celé říši čl. 131, odst. 1 ústavy výmarské a jest tedy v Německu vymáhání náhrady škody cestou soudní volné.

2. Vedle *řádných soudů* by mohly pro žalobu o náhradu škody padati v úvahu *správní soudy*, u nás tedy nejvyšší správní soud (podobně jako ve Francii *Conseil d'Etat*) nebo *nějaké speciální soudy*, v nichž by zasedali jak úředníci správní tak i soudcové, na př. by se mohl takový smíšený soud skládati v prvé stolici z 1 soudce, 1 vyššího úředníka správního a z předsedy, který by byl jmenován vládou z radů nejvyššího správního soudu, kteří mají soudcovskou kvalifikaci.

II. Pro druhé řešení totiž, aby byl celý *spor rozdělen* na jednání a rozhodování jednak o důvodu škody, jednak o výši škody a aby řešení obou otázek bylo svěřeno různým úřadům, se uvádí zejména toto:

a) Důvod ručení, totiž porušení úřední povinnosti má vysloveně povahu veřejnoprávní a vyžaduje proto důkladné znalosti veřejného práva a zejména i jeho praxe, a proto jest třeba, aby řešení otázky, zda tu jde o porušení úřední povinnosti, bylo svěřeno jen těm, kdož dovedou vzhledem k daným normám konkrétní poměry případu dobře posouditi. Naproti tomu otázka, zda škoda byla způsobena a v jaké výši, jest otázkou podle našeho právního vývoje soukromoprávní a v zákonodárstvu celkem přesně upravena.

b) Soudcové, když jednají o nároku na úhradu škody a jde o případ komplikovanější, zpravidla spor rozdělují na jednání jednak o důvodu, jednak o výši škody a napřed rozhodují o důvodu škody. Srov. §§ 189 a 393 čes.; 232 a 391 slov. civ. řádu soudního.

A tu vzniká otázka, které úřady by měly rozhodovati o kause a které o výši škody.

1. Pro rozhodování o *kause* by mohly padati v úvahu

a) *disciplinární komise*, kterým přísluší stíhati porušení stavovských a úředních povinností úředníkem spáchané. Příslušnost disciplinárních komisí se odůvodňuje tím, že porušení úřední povinnosti, které zakládá ručební povinnost, bývá zpravidla i disciplinárním přestupkem, který stíhají disciplinární komise a že tedy lze obojí věc spojit. Ale proti tomu možno uvést, že tu jde o řízení dvojí, totiž řízení disciplinární, jehož účelem jest potrestání v *zájmu státu* a stavu úřednického a řízení ručební, které má zjistiti podmínky pro poskytnutí náhrady škody v *zájmu třetí strany*; proto řízení disciplinární jest jen procesem mezi státem a úředníkem jako stranou, kdežto řízení ručební předpokládá i třetí osobu jako stranu;

b) *úřady správní samy*; mohou to býti buď úřady tomu úřadu, u něhož jest vinný úředník, přímo nadřízené, tedy u úřednictva, u ministerstev a druhé stolice ustanoveného ministerstvo samo, u úřednictva první stolice na př. u okresních úřadů, úřad přímo ministerstvu podřízený na př. úřad zemský, nebo pro všechny úředníky výlučně ministerstvo, poněvadž by tím byla zaručena jednotu praxe. Tak doporučil i redakční výbor jednající o osnově Plojově r. 1914.

V obou případech a) i b) zjišťují tedy porušení úřední povinnosti úřady, kteréž někdy nebývají vzhledem k svému složení uznávány za úřady zcela nestranné, i když jest předepsáno, že členové disciplinární komise jsou ve výkonu svého úřadu samostatní a neodvislí. Tu však zjednávají nápravu jednak *úprava řízení*, v němž musí býti zabezpečena možnost i úředníku, aby se mohl řádně a beze strachu hájiti, i poškozené straně, aby mohla v řízení svoje námitky uvéstí jednak možnost *stížnosti k nejvyššímu správnímu soudu*, kterou může podati jak poškozený, tak i úředník sám.

2. Rozhodování o tom, zda byla škoda způsobena a kolik, buď svěřeno *soudům řádným*, a to v první stolici soudu krajskému v senátě tříčlenném s výhradou odvolání. Soudy jsou vázány výrokem úřadů správních o porušení úřední povinnosti.

VI. Oboje řešení totiž rozhodování celého sporu (o důvodu i o výši) *jediným soudem* nebo *rozdělení* sporu na samostatné rozhodování o cause a o výši škody a svěřením obou částí zvláštním soudům, má svoje výhody i nevýhody. Rozhodně však nelze odůvodňovati kompetenci řádných soudů k rozhodování o ručení ať vůbec, ať jen o výši škody tím, že jde o nároky soukromoprávní, které náležejí na pořad práva a že úřadům správním jest materie ta cizí, poněvadž již nyní úřady správní (na př. politické při vyvlastnění) rozhodují samy o nárocích soukromoprávních — ovšem podle § 105 ústavní listiny a zák. 217/1925 s výhradou nápravy u řádných soudů.

Při úpravě kompetenční otázky půjde tedy v první řadě o zájem *účelnosti, a zkušenosti, a i dosavadní tradice*.

Po mém soudu by se doporučovalo rozhodování o náhradě škody pro porušení úředních povinností svěřiti, i pokud jde o důvod i pokud jde o výši škody, jen úřadu správnímu, a to tomu, který jest nadřízen úřadu, u něhož úředník se dopustil závadného chování, k náhradě škody podnět zavdávajícího, u úředníků ministerkých, ministerstvu. Jest to tedy zpravidla úřad, jehož disciplinární komisi úředník podléhá. Úřad správní provede o věci šetření podle vl. nař. 8/1928, v němž poskytně i poškozené straně i úředníku možnost, aby se mohli brániti, načež vydá o věci výměr, kterým nárok na náhradu škody uznává nebo neuznává. Uzná-li nárok, byl by povinen rozhodnouti sám i o výši škody a jen v případech komplikovanějších rozhodnutí to odkázati na pořad práva, při čemž by ovšem soudy byly

vázány výrokem úřadu správního o důvodu škody. Proti výroku úřadu, kterým nárok strany na náhradu škody byl již co do kausy zamítnut, může poškozený podati stížnost k správnímu soudu. Byl-li však nárok na náhradu škody uznán, tož proti rozhodnutí o kause mohou si úředník i poškozený stěžovati u nejvyššího správního soudu; naproti tomu bylo-li ve výměru rozhodnuto i o výši škody a poškozený nebo úředník se cítí jen tímto rozhodnutím o výši škody dotčenými, mohou se domáhati nápravy žalobou u řádného soudu.

VII. Ručení úředníka.

Ručí-li stát primérně a výlučně za škodu úředníkem způsobenou, znamená to, že úředník nemůže býti třetí osobou *přímo* stíhán, ale to nevylučuje, že by úředník neměl nahraditi svému zaměstnavateli škodu, kterou musil zaměstnavatel za úředníka poškozené straně zaplatiti. To jest tak zvaný *regres* (postih). Spravedlivost regresu je nepochybná, poněvadž jest vážným mementem pro úředníka, aby svoji povinnost řádně plnil.

Při úpravě regresu třeba vycházeti z těchto zásad.

1. Regres buď jen *fakultativní*, to jest stát může, ale nemusí regres proti úředníku uplatňovati, poněvadž mohou nastati případy, kdy veřejná správa musí vadné chování úředníkovu omluviti.

2. Regres buď omezen na ten případ, že úředník porušil svou úřední povinnost *dolo malo* nebo *culpa lata* a že nejednal ve stavu nepřičetném, ačli se do tohoto stavu neuvedl přechodně z vlastní viny.

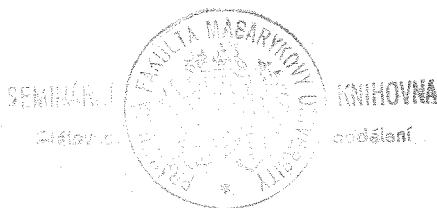
3. Za rozhodnutí usnesené podle předpisu *ve sboru* (komisi), ručí všichni úředníci, kteří pro usnesení hlasovali a jejichž hlasováním došlo k usnesení škodu působícímu. Podal-li však referent v kolegiu neúplné nebo nesprávné vyličení skutkového stavu a usnesení se o to opírá, jsou hlasující úředníci od ručení osvobozeni, ačli jim nelze přičísti k vině opominutí povinné péče.

4. Stát může proti úředníku uplatniti postih nejdéle *do dvou let* po tom, co byl uznán výrokem úředním povinným k náhradě škody nebo i bez výroku úředního, jestliže škodu se souhlasem úředníkovým zaplatil; jinak regres zaniká.

VIII. Právo občanovo domáhati se náhrady škody způsobené nezákonným výkonem veřejné správy pokládá se právem za *dovršení ochrany občanů proti nezákonným aktům veřejné moci*. V naší republice převzali jsme úpravu platnou v čas převratu v Rakousku a Uhersku a úprava ta požadavkům právního státu nevyhovuje. Proto také Právní rada při presidiu ministerské rady zřízená pojala úpravu ručení veřejné správy za nezákonný výkon veřejné správy mezi své úkoly. Členem Právní rady jest i profesor Weyr a tento článek jest ohlasem všeobecné debaty, jež byla v Právní radě o problému vedena.

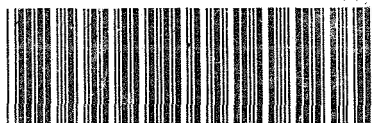
Literatura: Kromě literatury uvedené v článku, možno odkázati na literaturu uvedenou v knize Matějkové a v disertaci Wreschnerové, dále na článek Flieder: Ručení státu a jiných veřejných korporací v Právníku 1928, Diwald: Ručení samosprávných územních svazků v Slovníku veř. práva, svazek IV., str. 85. Rovněž judikatura jest dosti značná. Podrobně byla literatura uvedena i v osnově ministerstva vnitra o ručení za škody způsobené nezákonným výkonem veřejné správy z r. 1938. Za sdělení o právu polském a jugoslávském jsem zavázán prof. Langródovi z Krakova a Steskovi z Lublaně.

REV15



194

ÚK PrF MU



3129S20605