



273.

A. Práce před sjezdem došlé.

O. 2. — P. 1.



Handwritten signature: A. Bráfa

Je-li potřeba zákona o soukromoprávním ručení veřejných zřízenců po rozumu čl. 12 odst. 3 st. z. z. o moci výkonné?

Napsal Dr. M. Stieber.

Oddíl první.

Z vývoje.

§ 1. Úředníci v středověku.

Nejdávnější zjevy prvních úředníků, ať již to byli první vojevůdcové,¹⁾ nebo hlavy příbuzenské organizace ve fratriích nebo v „gentes“,²⁾ mají jeden rys společný. V jich osobě soustřeďuje se celek. Nad ně není vyššího, leda těch, kteří si je sami sobě dosazují.³⁾ Nejsou však jen náčelníky jistého svazku, ale také hlavou jistého, kmenového, gentilního neb rodinného hospodářství, které uspokojuje potřeby všech jeho členů. Poklesky náčelníků přiházejí se tedy ve společném jmění a společném hospodářství celku, a celek ručí za ně, jako ručí i vůbec za takovéto poklesky u každého svého příslušníka.⁴⁾ Úředníci tito dosazují se z počátku volbou.⁵⁾ Později vytlačuje volbu dědičnost,⁶⁾ odstraňující spory

¹⁾ Morgan, Die Urgesellschaft (něm. překlad Eichhoffa a Kautskyho) str. 124, 174, 209 a násl., 269.

²⁾ Schmoller, Die Behördenorganisation und die allgemeine Staatsverwaltung Preussens im 18. Jahrhundert, str. 19, Morgan, str. 41 a násl.

³⁾ Morgan, str. 98, 172.

⁴⁾ Morgan, str. 64 a násl., Mataja, Das Recht des Schadenersatzes vom Standpunkte der Nationalökonomie, str. 1 a násl., dále str. 50. Podobný zjev může se spatřiti i při ruském míru, viz o tom Laveleye, De la propriété et de ses formes primitives, str. 9 a násl., Schröder, Lehrbuch der deutschen Rechtsgeschichte str. 12! pozn. 15. Obdobný zjev zřime i ve středověku při městech, která takto také jakýsi celek tvořila, viz Lönning, Die Haftung des Staats aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten nach deutschem Privat- und Staatsrecht, str. 27, Gierke, Das deutsche Genossenschaftsrecht II., str. 386 a násl.

⁵⁾ Morgan, str. 60, 190, 252.

⁶⁾ Schmoller, str. 20, Morgan str. 178, 210.

volební a přispívajíc k jisté stabilitě a bezpečnosti veřejného pořádku.⁷⁾ Dědičnost zdomácňuje hlavně mezi zemědělci. Úřad bývá tu nadán určitým pozemkovým majetkem, lény, desátky a podobnými dávkami. Majetek tento vstupuje brzy v popředí, takže úřad stává se jen jeho příslušenstvím. Ne osoba, ale statek jeví se tu držitelem úřadu.⁸⁾

Takovým způsobem bral se i vývoj německého úřednictva. Svého soudce thungina volil si původně lid sám.⁹⁾ Hraběte, jenž přejímá soudní úkoly thunginovy, dosazuje již král.¹⁰⁾ Přísluší mu jedna třetina všech poplatků.¹¹⁾ Druhé dvě třetiny připadají králi, od 7. století však vévodovi.¹²⁾ Později zůstávají však hraběti všechny důchody.¹³⁾ Příští povahu jeho úřadu připravuje již edikt Chlothara II. z r. 614, ustanovuje, že hrabě má býti dosazován z řady majitelů statků, v kraji usedlých.¹⁴⁾ To byl již krok k určitým osobám, který pak vedl k úřadu v určité rodině, k jeho dědičnosti. Od 8. století spojuje se úřad tento s jistým statkem.¹⁵⁾ Vývojem lenního zřízení stává se lénem¹⁶⁾ a přechází na dědice.¹⁷⁾ Týž postup lze sledovati i při jiných úřadech, ať již to byl úřad vévody, markraběte nebo venkovský úřad soudce, vrchního markéře a rychtáře.¹⁸⁾ Celé státní zřízení bralo na sebe takovouto formu. Stát stal se státem feudálním.

I v Čechách neměli hradští župani a ostatní úředníci a zřízení hradští stálých platů, nýbrž k úřadům jich přikazovány byly jisté statky (beneficia), jež pocházely asi ze jmění kmenového a ještě v XIV. století župami se nazývaly. Mimo to žil každý z důchodů svého úřadu, z platů dávaných za úřední úkony atd., neboť ve středověku živil úřad úředníka.¹⁹⁾ Tak tomu bylo i za sou-

7) Schmoller, str. 21.

8) Schmoller, l. c.

9) Schröder, str. 111, 125, Schmoller str. 21, Mayer, Deutsche und französische Verfassungsgeschichte I. str. 413, Brunner, Deutsche Rechtsgeschichte II, str. 150.

10) Schröder, 128, Glasson, Histoire du droit et des institutions de la France II. str. 339, Beauchet, Histoire de l'organisation judiciaire en France, str. 163.

11) Schröder 129, 192, Mayer II., str. 362 a násl. Kromě toho mají i povoz a pohostinství na cestách. Viz též Beauchet, str. 164.

12) Schröder, str. 133, Mayer II. str. 366.

13) Schröder, str. 525.

14) Schröder, str. 128, Schmoller, str. 22, Glasson, str. 340.

15) Schröder, str. 129.

16) Schröder, str. 397, Mayer II. str. 356, Kraut, Grundriss zu Vor-

lesungen über das deutsche Privatrecht (1886) str. 475, Beseler, System des deutschen Privatrechts II. str. 709, Viollet, Histoire du droit civil français str. 643.

17) Mayer, str. 361.

18) Schmoller, str. 22.

19) Čelakovský, Povšechné české dějiny právní (Ottův naučný slovník, Čechy) str. 481.

středění úředníků při soudě zemském. Úředníci jsou jednak od krále nadáni,²¹⁾ jednak přísluší jim poplatky, vybírané při soudě, při vedení práva a při deskách.²¹⁾ Při vedení práva byly důchody tyto neboli, jak se jim říkalo, „viny úředníci“²²⁾ dosti značné. Bral úřad při panování polovici zabavených věcí.²³⁾ Příkré tyto poplatky nedbanlivostí úředníků, jak praví Všehrd, pomínily, takže za jeho času se více nevybíraly.²⁴⁾ Nejinak i na Moravě berou úředníci platy za své jednotlivé úřední výkony,²⁵⁾ a při zvodu, odhadu a přidělení je jim i strava poskytována.²⁶⁾

Tyto vylíčené zvláštnosti středověkých úřadů mají své důsledky i v příčině úřadů samých. Dědičnost úřadu, spojení jeho s jistým statkem, dále právo bráti za výkon úřední poplatky přímo od lidu, dává úřadu zvláštní ráz. Činí úřad samostatným,²⁷⁾ na státní moci jaksi vůbec ani více nezávislým. Úřad tu slouží svému účelu sám; sám plní svůj úkol, k němuž jej původně povolala moc státní. Přestává býti institucí státní, stává se svým. Tato samostatná jeho povaha má nutně i své důsledky pro poklesky, kterých se držitel úřadu dopustí: ručí za ně sám.

Na soudě královských poslů jde proto proti hraběti žaloba toho, jemuž právo odpírá, anebo jemuž soudí nespravedlivě.²⁸⁾ Hrabě zbavuje se začasté úřadu a platí pokutu.²⁹⁾ Povaha tehdejšíh sporů, odpovídajíc soudobému hospodářskému životu, nese s sebou, že královští poslové mohou tu způsobiti nápravu u stran samých. Odnímají, co nespravedlivě bylo odňato, a vracejí poškozenému.³⁰⁾

V pozdějším středověku jdou žaloby pro náhradu škody již přímo proti soudci. V Magdeburku, odpírá-li soudce právo svým jednáním nebo svou nedbanlivostí, žaluje se naň u vyššího soudce. Zná-li se k vině nebo je-li usvědčen, je práv osobně. Při trestních žalobách odsuzuje se do trestu, který by byl obviněného postihnul; při civilních do dluhu, který platiti bylo žalovanému.³¹⁾

20) Jireček, Codex juris bohemicus II, str. 359 (Ondřej z Dubé), Všehrd, Knihy devatery, III. 17, Čelakovský l. c. str. 500.

21) Cod. j. boh. II, Constitutio officialium terrae str. 353-355, Ondřej z Dubé str. 359, Jus curiae regiae str. 389 Všehrd VIII. 32, 33-48, IV. 2.

22) C. j. b. II, Ondřej z Dubé str. 283.

23) C. j. b. II, Majestas Carolina C IV. str. 181.

24) Všehrd VII. 31.

25) Kniha Tovačovská (Vyd. Demutha) str. 33, 34, 54, 61, 62 a 76.

26) l. c. 74.

27) Čelakovský, l. c. str. 500.

28) Beauchet, Histoire de l'organisation judiciaire en France, str. 321.

29) l. c. str. 164.

30) l. c. str. 322.

31) Planck, Das deutsche Gerichtsverfahren im Mittelalter I. str. 113, Homeyer, Das sächsische Lehnrecht 68 § 4, 5, Das Görlitzer Landrecht 40, § 36.

V Čechách jde na úředníky královské a zemské žaloba přímo.³²⁾ Přímý styk se stranami, od nichž vybírají se za úřední úkony poplatky, zavdává příčinu k častějším steskům.³³⁾ Od úředníků, již úřad nastupují, žádá se tudíž přísaha, že budou právo věsti, křivdu tupiti, chudým jak bohatým a to ani pro přízeň, ani pro nepřízeň, ani pro kterouž jinou věc.³⁴⁾ Na všechny příští časy jsou tu platná slova, která českým úředníkům klade Všehrd na srdce: „Toto však před očima vždycky úředníci mieti mají, aby pamatovali, že nejsou páni, než vše obce a všech lidí služebníci; neb za to od lidí k živnosti své peníze a úplatky berú, a to jest jich, jak často slychají, pluh. A věděti mají, že ne pro ně dsky, ale i oni i dsky pro lidi a pro všecku obec vše země jsú, aby všem (neb jsú všech služebníci, poněvadž každý úřad nic jiného

³²⁾ C. j. b. II.₂ Maj. Car. str. 171, Řád práva zemského str. 246 odst. 80, 81.

³³⁾ C. j. b. II.₂ Ondřej z Dubé str. 357: „Nebo mnim, že jest málo pánov Českých již pohřichu, by pomněli, co sú jich otcové za právo měli; a nepomnějí ani věduc, i vedú každý k své vůli snými zámysly, v Tvých těch úřadech nemilostivě groše dobývajíce, mimo staré ustanovenie. A skrze to koruna Česká na službě rytierův a panoší a najivce na poslušenství, Ty na svém panství, obec duchovních i světských na cti i na zboží, chudi i sirotci na svém dědictví obmeškání a právo České na svém řádu zrušení jsú a velice obmeškání. A na koho křik obecný, než na Tě? na koho k Bohu žaloba, než na Tě? o kom zlá pamět, než o Tobě? Ty toho můžeš lehce otbytí a vinen tiem nebýti, jedno příjma naučení, učíš svú snažnost, komuž úřady dáš neb dals, a přísahu ot nich přijímáš, kaž, ať pravdu božskou vedú, a v té pravdě i k té pravdě právo staré a obyčejné vedú, bez zámyslu nových práv, ať v tom groše nehledají mimo staré ustavenie, a ještě v tom ustavení ať milost činie, a stran ať nedržie, hotovi jsúce každému k jeho potřebě vždycky, neb za to berú a jmají.“ Štítný, knížky šestery o obecných věcech křesťanských (Vyd. Erbena) str. 146: „To slovo také vždy v svém srdci každému soudci slušie jmieti, jestoj: řečeno: „Synové lidští! sudte právě!“ neb jakž rozumní v právech pravie: „Když súde, věda, zle súditi protiv právu pro bážň neb pro lakomstvo, žádaje cti a chvály neb sbožie, neb pro přiezeň neb pro nepřiezeň. neb proč kolivěk takového, dlužen jest onomu navrátiti, jemuž jest učinil svým súde křivdu, leč by onoho navedl, jemuž jest naložil křivým súde, aby onomu vše navrátiti. Pakli nevěda a neuměje rozsúdití, vydá súd křivý podle své svědomie, dlužen jest navrátiti, a najivce, jej' směl súditi neuměje, aneb žejn' netbal se o to tázati s múdrymi a rozumnými.“ V právech jest psáno, že súde súdu duchovního, učiní-li komu k obtiežení což kolivěk v súdu protiv právu, maje vlastní milost k jedné straně, aneb koláčem jsa oslepen: má do roka nejmieti úřadu svého, a má onomu dosti učiniti podle toho, jakž ta pře záleží.“ Viz též l. c. str. 150: „Slychal jsem také, ano mezi sebou přemlouvají někteří, proč jest z jurist málo svatých? I domyslívám se, že mnozi jen pro čest světskú, a žej' peněžitó býti rozumu u právech, učie se jim; a jsúc neprázdní s rozličnými súdy, často své mysli k Bohu nepozdvihnú. A také snad proto, že mnoho práv jest pro lidskú křehkost ustaveno, jesto před Bohem nenie právo; jako taková práva, jakož jsú mnohá mezi kupci, jichž súd práv lidských pro tovaristvie lidské nemóž mstiti.“ Viz též ze Smila Flašky ve Všehrdově knize IX.: „Nejeden se v úřad kúpil proto, aby obec (zemskú) lúpil... Kdež se súde dary koji, mnohokrát křivda ostoji, svú při zvede podle chtenie; někdy se také dsky zménie.“

³⁴⁾ Všehrd II. 24.

nenie, než služba všem), ktož co u desk činiti mají, slúžili, se všemi lidmi bez křikův a svárov o jich potřeby, povolně jako služebníci mluviece, ne křikajíce jako páni.³⁵⁾ Všehrd sám svou dobu chválí. Neni prý více takových poklesků, jako bylo za starých.³⁶⁾ Prece však vytýká i pro svou dobu poklesky soudce, s kterými se po většině i dnes u úředníků setkati můžeme.³⁷⁾ „Zmatci, kteříž se súdciem přibázejí, ti jsú ne jedni, než téměř nesčíslní, a když se jich který súde dopustí, žádné výmluvy svého poblúzenie nemá. Mezi kterýmižto zmatky jeden s prvniimi znamenitý jest neumělost, kteráž lidskému pokolení mnohého zlého jest pówodem a počátkem. Jiný zmatek súdci tak velmi jako první škodný, osobovánie múdrosti a uménie domnělého, kteréz se pyšné všetečnosti rovná. Jiný zmatek, prvnějších obú mnohem škodlivější, nepravost súde, že z úmysla spravedlivého súdu nechce učiniti. (Z té příčiny Šalomún, anebo raděje skrze Šalomúna böh, súde vsecky napomiená k samé spravedlnosti, kdež die: „Milujte spravedlnost, kteříž súdiete na zemi“. Nenapomiená, aby milovali uménie nebo výmluvnost nebo vtípnost, ale samú spravedlnost, kterúz se i práva všecka spravují a súdové všichni se jí tvrdie. K témuž onen dobrý Cicero uhodil, když takto mluvil: „Budúciem súdci nebo konšelu nežádá se výmluvnosti, ani jazyka ohebnosti, ani uménie práv, než dobroty, nevinnosti, upriemnosti a spravedlnosti.“) Jiný zmatek při súdci nevěra k bohu, klidem lest a neupriemnost. Jiný zmatek lakomstvie a darův žádost. Jesté jiný zmatek osob v súdu přijímánie, kdež bohatému súde, vstana proti němu, seděti káže, a chudého nechá, aby stál. Jiný zmatek pomsty žádost proti tomu, kohož súdi, aby se tu aspoň, když jinde nemóž, nad svým nepřitelem pomstil. A jiných k těm podobných zmatkův množstvie veliké a nesčíslné, kteříž všickni z svrchupsaných hnutí mysli jako z studnice plynú.“

³⁵⁾ Všehrd IV. 2₁₅ 16.

³⁶⁾ Všehrd IX. 1: „... neb se ani vprošují ani vkupují v úřady úředníci budúci, než vedle hodnosti těm se úřadové dávají, ktož se k nim najlépe hodí. Též i daróm, počám, spolkom v přech a trhóm skrytým žádného miesta nikdež nenie, než všecko všudy a ve všem řádem, spravedlností a pravdú i právem jde. Dówod toho o onom mlčenie, o tomto chválenie všech lidí. Aníž se bohatému proti chudému v čem nakládá, než všem naporád bez proměny právo a súd rovně a jednostajně jde. Aníž se na chudého moci sahá od kterých úředníkův; neb ti sami toho nad jinými, ktož by moc činili, popravují, a kdyby se sami o to pokúšeli, těžšími by pomstami nad nimi mělo mstěno býti než nad jinými. Neb jim úřadové na to dáni jsú, aby moc všelikú zastavovali, ne sami ji po přikrytíem úřadův svých činili, kteréz by bez úřadův jsúce tak provoditi ani směli, ani mohli. Na to jsú zajisté úřady přijali, také i přísahu činili, aby dobrých a nevinných beze všeho rozdielu bránili a zlé aby skrocovali; ne aby nevinným a chudým škodili, ale aby jim v úřadech svých slúžili, poněvadž úřad jiného nic nenie, než služebnost všem vóbec.“

³⁷⁾ Všehrd IX. 2₅.

V právu městském hrozí se po vzoru římském právem odvety, uloží-li se na koho cosi nového jako právo. Podle téhož práva bude mu v jeho vlastní při souzeno.³⁸⁾ Vivem a-i římským³⁹⁾ chovala však německá ústava městská korektiv zvuče a přehmatů úřednických. Úřady městské byly dočasné. Krátká doba pobytu v úřadě zamezila aspoň z počátku hrubé zneužití. Konšel, k úřadu povoláný, přejímal jej z povinnosti, ctízádnosti nebo patriotismu, ne přímo s úmyslem, aby získal své rodině užítku a moci. Sobectví a hrabivost dostavily se teprve později.⁴⁰⁾ V některých odvětvích správy zbyl dočasný úřad až do dneška. Jest však pomnejvíce jen úřadem čestným, doplňkem pouze správy s pevným úřednictvem.⁴¹⁾ Úřad dočasný, jeve na úřední jednání nedostačnou znalostí a zkušeností osob zvolených vliv nepříznivý,⁴²⁾ nemohl se státi základem sporádané správy. Řádné obstarávání jejich úkolů vzal na sebe stav úředníků z povolání, neberoucích více za své úřední výkony zaplacení od stran přímo, ale placených státní mocí a sloužících doživotně.

Přetvoření feudálního úřednictva v placené úřednictvo z povolání přivodily rozšířené úkoly státní moci. Pokud bylo zachování práva a péče o mír hlavními úkoly státu, dostačily pro právo staré místní nebo stavovské úřady,⁴³⁾ pro mír pak lenní výzva. Prostředky k udržování úřadů místních dával úřad sám. Prostředky k udržování lenní výzvy skytalo vasalství. Prostředky k udržování dvoru podával výnos komorních statků a příjem z regálií.⁴⁴⁾ Nová doba přivedla státu nové úkoly, otevřela nové cíle, rozšířila obor působnosti. Materiální i duševní blaho poddaných stalo se předmětem jeho péče.⁴⁵⁾ Z učenosti universit vnikalo do soudních stolic římské právo, a stará ústnost soudních líčení ustupovala

³⁸⁾ Koldinova práva městská (Vyd. Jirečkovo) A XXXVIII.v. : „Také pilně na to pamatujte, jestli co na koho nového příčinou soudu za právo uložíte, že to sami potomně podniknouti musíte. A to teház, kdyžby Pán Bůh nepřítel vašeho proti vám zbudil; nebo což jiným za právo a za spravedlnost vynesete, to potomně sami ponese. Konšel zajisté, kterýžby zavínil v jaké pak koli při, tak bude souzen, jako i jiný spoluměštěnín jeho. A spravedlnost sama to ukazuje, aby jedenkaždý podnikl to právo, kteréž na jiné uložiti směl.“ Místo to čerpáno jest z římského práva, viz Keller, Pandekten § 370: „Quod quisque juris in alterum statuerit, ut ipse eodem jure utatur.“

³⁹⁾ Mayer, str. 284 a násl. Čelakovský, O původu středověké ústavy městské str. 20 a násl.

⁴⁰⁾ Schmoller, str. 30.

⁴¹⁾ Schmoller, str. 31.

⁴²⁾ Schmoller, str. 29.

⁴³⁾ Luschin, Geschichte des ältern Gerichtswesens in Oesterreich ob und unter der Enns, str. 275, MJÖG VIII, Fellner, Zur Geschichte der österr. Centralverwaltung (1493—1848) str. 259.

⁴⁴⁾ Huber, Geschichte Oesterreichs III. str. 451, Luschin, l. c. 275.

⁴⁵⁾ Huber, l. c. str. 452.

stále vzímající se písemnosti jak v stolicích nižších, tak vyšších.⁴⁶⁾ Nebezpečí válečné nutilo k vydržování stálého vojska, které nastupovalo místo lenní výzvy, berouc zold za svou vojenskou službu. Tyto všechny úkoly vyžadovaly složitého úřednictva, a samy o sobě, i složitý aparát úřednický podmiňovaly spořádanou správu finanční. V jednotlivých teritoriích působila při tomto přetvořování i prozirává politika zeměpánů. Lenní poměry hrabat, markrabat a vévodů vyzněly v negaci odvislosti říšské. Týž osud hrozil od úřednictva i zeměpánům. Seznavše tudíž hrozící jim nebezpečí, používali nejprve svých nesvobodných lidí, pak kleriků a měšťanů, aby obstarávali jich úřady.⁴⁷⁾ Úkol jich převzal později stav učených právníků, přicházejících z domácích i cizích universit. Platy jich záležely z prvu leckde v naturáliích,⁴⁸⁾ později v penězích. Toto řádné a pravidelné odměňování úředníků hotovými penězi, stálým a pevným služným mělo svůj vliv i na úřednictvo samo. Pevným platem zbavení úředníci péče o svůj život, jich mysl obrácena cele k úřadu a jeho cílům.⁴⁹⁾ Než i úřady samy nezůstaly tímto přetvořením nedotčeny. Jak jsme již výše vytkli, byly dřívější úřady, samy sobě jsouce zanechány, jak v příčině svých vlastních úkolů, tak také v příčině vydržování osob úřednických úplně samostatně, na státní moci vlastně nezávislé. Tato samostatnost měla v příčině některých úřadů dokonce ten následek, že veskerou souvislost s říší ztratily a v jednotlivých územích docela samostatným státům základ daly. To bylo jen důsledné provedení principu, který ovládal středověký úřednický feudalismus. Fakt vyplácení úředníků ze státní komory přetvoril povahu úřadů úplně. Činil je závislými na tom, kdo úředníky vyplácel, ať již to byla říše, země anebo vrchnost patrimoniální. Organisaace jednotlivých úřadů, v různých zemích předsevzatá,⁵⁰⁾ bylo zjevné ohlašování se onoho faktora, který byl vlastním základem všech úřadů. Je to soustředěná již státní moc, vystupující v každém úřadě silou, přiměřenou jeho kompetenci.

⁴⁶⁾ Huber, l. c., Stölzel, Die Entwicklung des gelehrten Richterthums in deutschen Territorien, str. 166 a násl., Bornhak, Preussische Staats- und Rechtsgeschichte, str. 51.

⁴⁷⁾ Luschin, Materialien zur Geschichte des Behördenwesens und der Verwaltung in Steiermark, 1898.

⁴⁸⁾ Schmoller, str. 122 a násl., Kroner, Verfassung und Verwaltung der Mark und des Herzogthums Steier str. 373 a násl.

⁴⁹⁾ Schmoller, l. c. str. 128. Velký kurfirst připomíná ve svém testamentu svým nástupcům, že úředníky dobře platiti mají: „Ihr müsst dieselbige also unterhalten und recompensiren, dass sie Euch zu Ehren leben können und nicht Ursache haben mögen, auf andere Mittel zu gednken und sich corrupiren lassen, damit sie also blos und allein von Euch dependiren und sonst auf Niemanden in der Welt ihr Absehen haben.“ (Schmoller l. c.); viz též Bornhak, str. 151.

⁵⁰⁾ Schmoller, str. 55 a násl., Luschin, österreichische Reichsgeschichte (1896) str. 264 a násl., Brunner, Grundzüge der deutschen Rechtsgeschichte str. 246, Schröder, str. 843 a násl.

„Jednotlivý úřad“, jak pravi Schmoller, „je jen kus celkové moci vládní. Jiné úřady má geograficky a dělbu funkcí vedle sebe, vyšší nad sebou a nižší pod sebou. Souhrn všech těchto úřadů od hlavy nejvyšší až k úřadu nejnižšímu tvoří pevnou páteř státní organizace.“⁵¹⁾

Státní moc zosobňuje se ve svých úřadech. Úřady jsou orgány, jimiž stát je živ. Orgány tyto jeví pak život státu svými funkcemi, jež vykonávají úředníci. Bez úředníků jsou úřady jen schemata, pojmy.⁵²⁾ Úřady žijí, žijí-li v jich funkcích úředníci.⁵³⁾ Jednání úředníků v úředních funkcích je jednání úřadů a tím jednání státní moci.

Samostatnost dřívějších úřadů, skorem úplně neodvislých od státní moci, vedla nutně při poklescích jich držitelů k jich osobnímu ručení. Ban královský, úředníkům propůjčovaný, dědičnosti a věcným poutem statku stabilisoval se v neodvislou samostatnost. K této samostatnosti bylo se tedy obracet, bylo-li činiti výtky. Nezměnilo se tu nic velkou přeměnou dědičných a feudálních úřadů v placené úřady z povolání? Odpověď, trváme, je tu snadna. Nové úřady nejsou více samostatné, jsou jen článkem v složitém organismu státním. Jich základem je státní moc. U ní je ta samostatnost, kterou měl dřívější úřad sám pro sebe. K ní jako základu vši moci úřednické musí se jíti, je-li tu stesk do konání neb nekonání jejich představitelů v jednotlivých úřadech. Na ni ukazuje i hospodářská úvaha. Dřívější úředník máje statek ku svému úřadu a bera za své úkony poplatky přímo od lidu, ručil za své poklesky osobně. Přiházely se v hospodářství, které sám samostatně spravoval a za které tudíž sám byl zodpověden.⁵⁴⁾ Hospodářství, v kterém poklesky jednotlivých placených úředníků se přiházejí, není více hospodářství jich samých, nýbrž veliké hospodářství státní, jehož základem je rozvrh komory královské nebo rozpočet finančního ministra. Tu však jsme již v abstrakcích zjevů dnešní doby, odvádějících nás z šlépějí historických. Vraťme se zase k historii.

Ručení celku za jednotlivce nebylo středověkému právu cizí. Uzavřenost středověkých společenstev uvnitř i vně, horlivost, s jakou hájili své příslušníky ve všech jejich životních poměrech, vedly samy sebou k zodpovědnosti společenosti za jednotlivce. Jeden za všechny a všickni za jednoho stáli jednostejně, všickni byli tudíž za jednoho

⁵¹⁾ Schmoller, str. 51.

⁵²⁾ Sarwey, Allgemeines Verwaltungsrecht str. 96.

⁵³⁾ Sarwey, l. c.: „Úřad ve své funkci jako osoba a přece odlišný od toho, kdo jej zastává, zove se „Behörde.“

⁵⁴⁾ S podobným zjevem setkáváme se i dnes při notáři. Za poklesky své ručí svou kaucí a vedle toho osobně (§§ 22–30, 38 not. ř.). Neručí však za něho stát, který jej ustanovil, leda že je soudním komisařem (§ 4 zák. ze dne 13. července 1872 č. 112 ř. z.).

jednostejně zodpovědni.⁵⁵⁾ Nedostalo-li se věřiteli ze jmění dlužníkova spokojení, mohl sáhnouti na jmění jeho společníků a společenstva.⁵⁶⁾ Jako ručilo společenstvo za své členy, tak také ručilo za své orgány. Vůle, již jménem společenstva prohlásili, nebyla vůlí jich, nýbrž vůle společenstva. Pro činy svých orgánů mohlo společenstvo býti prohlášeno povinným, aby nahradilo škodu, a mohla mu i pokuta býti uložena.⁵⁷⁾ Ručí za sluhu, který své úřední povinnosti neprovádí,⁵⁸⁾ zodpovídá za úředníka, jenž peníze zpronevěří,⁵⁹⁾ a platí pokutu, zneužije-li se policejní moci a nedostojí-li kárné povinnosti.⁶⁰⁾

Za takového stavu věci nebylo by bývalo potřeba ani žádné analogie, aby při úřednicích státních skytala pomocnou ruku. Sama povaha věci byla by musila stanoviti, že i stát ručí za poklesky svých úředníků, jako za ně ručily i jiné svazky. Různé vlny svedly vývoj na jiné cesty. Budeme je líčiti v následujících státech.

§ 2. Vliv římského práva.

Římské právo, jsouc pro písemnost řízení samo jednou příčinou složitého úřednického aparátu a tím i přetvoření feudálního úřednictva, nezůstalo bez vlivu i na názory o úřadech a úřednicích. Zvláštní nazírání římského práva na právní jednání právnických osob vztahováno na jednání úředníků při úředních výkonech. Právnické osoby nemohou podle římského práva jednati samy. Potřebují k tomu osob fyzických, jichž plná moc zakládá se buď na zákoně nebo jich stanovách, nebo udělení příkazu.⁶¹⁾ Fysické osoby jsou tedy jejich zástupci. Pojímání toto podrobovalo však tyto zástupce obecným předpisům římského práva o zastoupení, které se jen ve výmínečných případech připouštělo. Tak při nabytí držby,⁶²⁾ poskytnutí zápůjčky,⁶³⁾ výkonu práva, smluveném plnění závazku.⁶⁴⁾ Než přes pozitivní právní předpisy nebylo o tom sporu, že římský stát sám mohl volně prostřednictvím svých orgánů

⁵⁵⁾ Löning, l. c. str. 27, Gierke II. str. 386 a násl.

⁵⁶⁾ Löning, l. c.

⁵⁷⁾ Löning l. c. 28.

⁵⁸⁾ Löning, str. 29 pozn. 2.

⁵⁹⁾ Löning, str. 29 pozn. 3.

⁶⁰⁾ Löning, str. 29 pozn. 4: Weisthum des Cröver Reichs (Grimm II. 382):

„Zender und gemeinde sind rügepflichtig; versäumen sie eine Rüge, so were der zender und seine gemeinde, die des tags schuldig da weren zu sein, irer jeglicher umb dieselbe buesse.“

⁶¹⁾ Löning, str. 11.

⁶²⁾ Löning, str. 13.

⁶³⁾ Löning, str. 14.

⁶⁴⁾ Löning, str. 22. Blíže viz Schlossmann, Die Lehre von der Stellvertretung insbesondere bei obligatorischen Verträgen, II. str. 160 a násl.

právního obchodu se účastniti, nejsa nijak obmezován předpisy práva soukromého.⁶⁵⁾ Také města mohla jednati svými zástupci, ale toliko v mezích svých statut. Prestoupil-li zástupce tyto meze, nebylo město za to zodpovědno, poněvadž na protiprávní činy zástupce úřad jeho nešel.⁶⁶⁾ To platilo jak pro obor práva soukromého, tak i pro obor úkonů veřejné moci, pro tento obor jak pro orgány městské, tak i státní.⁶⁷⁾ Než i jiné právnické osoby musily najíti cestu k právu i přes tyto přísné pozitivní předpisy. A tak povolováno zástupcům constitutum, a městům mimo kruh městských statut přiznávána z právních jednání jich zástupců *actio utilis*.⁶⁸⁾ Z provinění zástupců však právnická osoba neručila. Na provinění plná moc nešla. Jen pokud z něho zisku nabyta, byla právnická osoba i za ně zodpovědna.⁶⁹⁾ Jinak ručili za provinění zástupcové sami.⁷⁰⁾

Pokud dle římského práva nebylo zastupování dovoleno, mohla právnická osoba jen pomocí *actiones institoria, exercitoria* a *quasi institoria* smlouvy uzavíratí.⁷¹⁾ Ze smluv těchto byli jak zástupcové, tak zastoupení stejnou měrou zavázáni. Oprávněn byl z nich však jen zástupce. Zastoupenému zjednal právo ku žalobě teprve postup. Jen u měst nebylo postupu potřebí, a z právního jednání zástupce vzházela pro ně přímo *actio utilis*. Smlouva *institoria* vztahovala se svými právními účinky na zastoupeného. Tento byl zavázán i oprávněn, ale nikoli ze své vlastní obligace, nýbrž z obligace zástupcovy. Tato okolnost měla však své důsledky. Všechny modifikace závazku, které při jeho uzavření neb plnění způsobuje *dolus* *neco culpa* zástupcovy, postihovaly i zastoupeného.

Stanovisko, které takto římské právo zaujalo v příčině zástupců osob právnických, mělo za následek, že otázka ručení za poklesky těchto zástupců nutně podléhati musila obecným předpisům římského práva o náhradě škody, kýmsi třetím způsobené. Římské právo ovládal tu v základě princip viny. Ne škoda zava-

⁶⁵⁾ Löning, str. 12 pozn. 1.

⁶⁶⁾ Löning, str. 16 pozn. 2.

⁶⁷⁾ Löning, str. 24.

⁶⁸⁾ Löning, str. 14 L 10 D. 3, 4: „Constitui potest actor etiam ad operis novi nuntiationem et ad stipulationes interponendas, veluti legatorum, damnii infecti, iudicatum solvi, quamvis servo potius civitatis caveri debeat; sed etsi actori cautum fuerit, utilis actio administratori rerum civitatis dabitur.“

⁶⁹⁾ Löning, str. 15.

⁷⁰⁾ Löning, str. 16 L 15 D. de dolo malo 4, 3: „Sed an in municipes de dolo detur actio, dubitatur. Et puto, ex suo quidem dolo non posse dari; quid enim municipes dolo facere possunt? Sed si quid ad eos pervenit ex dolo eorum qui res eorum administrant, puto dandum. De dolo autem decurionum in ipsos decuriones dabitur de dolo actio.“

⁷¹⁾ Srvn. o tom a následujícím Löning str. 16 a násl.

zovala k odškodnění, ale vina.⁷²⁾ Ve všech důsledcích se však princip tento provéstí nedal. I musily se připustiti případy, kde dávala se odškodnění, ač nebylo viny žádné.⁷³⁾ Při ručení za škody, způsobené osobami třetími, pátralo se také po vině, a taktó vynalezena culpa in eligendo et custodiendo.⁷⁴⁾ Jen takováto culpa postihovala proto právnické osoby v příčině škody, kterou způsobili její zástupcové při výkonu práva nebo plnění závazku.⁷⁵⁾

Středověká doktrína římského práva běře se dvojím směrem.⁷⁶⁾ Jeden řídí se přísně právem římským a odmítá každou zodpovědnost, která není založena na vině. Druhý, ustupuje potřebám života a právnímu obyčeji, připouští v jistých případech bezvýmínečnou zodpovědnost. K prvnímu patří Baldus, Donellus a Faber.⁷⁷⁾ Z druhého třeba na předním místě zmíniti se o Bartolovi. Zavazuje pána za delikty sluhů, jednají-li ve své službě, a jako příklad uvádí pachtýře daní, kteří dle pramenů ručí i za svou rodinu, která dopustila se při vybírání daní deliktu.⁷⁸⁾ Dle něho ručí tudíž i rodina za přehmat *circa officium sibi commissum*.⁷⁹⁾ Téhož mínění je Zazius,⁸⁰⁾ Socinus,⁸¹⁾ Caravita⁸²⁾ a částečně také Bonnacosa,⁸³⁾ který odvolává se také na Soarezu Gomeza.

Než na právnické osoby nebyly tyto zásady vztahovány, a tak učí podle svého mistra Oldrada de Ponte⁸⁴⁾ i Bartolus,

⁷²⁾ Ihering, Das Schuldmoment im röm. Privatrecht, str. 40: „Nicht der Schaden verpflichtet zum Schadenersatz, sondern die Schuld — ein einfacher Satz, ebenso einfach, wie der des Chemikers, dass nicht das Licht brennt, sondern der Sauerstoff der Luft.“ Löning, str. 7., Randa, O závazcích k náhradě škody 1899, str. 10.

⁷³⁾ Rümelin, Die Gründe der Schadenszurechnung und die Stellung des des deutschen bürgerl. Gesetzbuches zur objectiven Schadenersatzpflicht, str. 4, Löning str. 8.

⁷⁴⁾ Ferrara, Responsabilità contrattuale per fatto altrui (Archiivio giuridico 1903) str. 427.

⁷⁵⁾ Löning, str. 22, 23.

⁷⁶⁾ Viz o tom a následujícím Ferrara str. 45 a násl.

⁷⁷⁾ Ferrara, str. 450. Srvn. tamže v pozn. 1.

⁷⁸⁾ Ferrara l. c. p. známka 2.): In sec. Dig. nov. partem Comm. ad l. 7, D. 47, 9 (vol. VI. p. 138.)

⁷⁹⁾ Ad leg. 1, § 3. D. 39, 4 (vol. V. p. 50.)

⁸⁰⁾ Decis. Tholos. vol. I., cons. 15. (Ferrara l. c. pozn. 4.)

⁸¹⁾ Comm. ad l. 1 Dig. 2, 7 (Ferrara pozn. 5.)

⁸²⁾ Cons. crim. I. 16 (Ferrara pozn. 6.)

⁸³⁾ Ferrara str. 451; Bonnacossa, De servis vel famulis: „Et servi nobilium, si quid mali agant, tenentur domini, nec excusantur, allegantibus ignorantiam, quia cogitare debent illud contingere posse . . . Famulus praesumitur in domo domini agere eius voluntate.“

⁸⁴⁾ Consilia et Quaest., cons. 315: Ergo oportet quod hoc delictum praecedat unitas con-ensuum eorum, qui de universitate simul congregatorum tuba sonata vel campana sonata vel alio tali signo hoc facere debiberant sunt . . . Non obstat si dicatur universitatem teneri propter factum advocati et consulum, quia vere non tenetur ob delictum eorum.“ (Löning, str. 34 pozn. 1.)

že právníká osoba může se jen tehdy deliktu dopustiti, usnese-li se na něčem protiprávním.⁸⁵⁾ Jim oběma je poměr úředníků k právníké osobě poměr mandátu. Jen tento mandát, řádně usnesený, aneb schválený čin mimo mandát ji zavazuje. Na čin trestný však mandát nejde.⁸⁶⁾

Potřeba právního života nemohla s těmito názory vystačiti, a v 15. století Paulus de Castro⁸⁷⁾ a Ludovicus Pontanus⁸⁸⁾ sáhají k analogii římských pachtýřů daní a závazku mentorově za pomocníky, aby odůvodnili zodpovědnost právníké osoby za dolosní a kulposní činy úředníků při výkonech služebních. Tato nová theorie nachází však zase své odpůrce v zeměpánech, kterým při jich pevnou a prozíravou rukou vytvořované teritoriální moci nemohlo býti lhostejno, aby přejímali za své úředníky tak dalekosáhlého ručení. Juris prudence, pro státní moc vždy pohotová, vypomohla jim tu zase římskými pachtýři daní. Tito mohli zbaviti se zodpovědnosti, vydali-li otroka, jenž škodu způsobil. Otroci poskytl i analogii pro úředníky. I zeměpán propouští se z ručení, propustí-li nebo potrestá-li úředníky, již úředním jednáním protiprávně škodu způsobili.⁸⁹⁾ Rozmyslným právníkům pomohl tu návrat ku staré theorii postglossatorů. Zeměpánové mají jen ručiti, dali-li příkaz nebo schválili-li jednání bez příkazu.⁹⁰⁾ Meviem přesunuta otázka na jiné pole. Není si sice ještě vědom pravé povahy úřednického poměru a vězí tudíž i nadále podle svých předchůdců v jeho soukromoprávním pojmání, ale činí již rozdíl mezi úředníky, jimž od obce svěřeno bylo „imperium“, a dále takovými, kteří jsou pouze její „rectores atque honorum suorum administratores“. První zavazují celou obec, „modo nihil fiat contrarium aut legibus civitatis, aut fini societatis, aut rationabili menti coeuntium atque in se potestatem dantium“. Druzí zavazují obec jen v mezích svého úřadu. Mimo tyto meze jen „ex utilitate seu versione in rem . . . vel ex approbatione populi“.⁹¹⁾ Rozdíl mezi výkony práva veřejného a práva soukromého, tající se již v rozlišování Meviově, uvědomila si však teprve doba pozdější. Z nástupců jeho

⁸⁵⁾ Bartolus, In l. 15 D. de dolo malo 4, 3: Illi de universitate possunt coadunato consilio et campana sonata et similibus dolum committere“. (Löning, str. 35 pozn. 1.) Názory tyto docházely i uznání v zákonodárství; viz Löning, str. 35 pozn. 3.)

⁸⁶⁾ Olradus, Cons. 66: „An ex delicto administratorum vel praesidentium puniatur universitas? . . . licet ipsi praesidentes puniantur, non tamen universitas, nisi mandaret vel ratum haberet“. (Löning, str. 35 pozn. 1.)

⁸⁷⁾ Löning, str. 39 pozn. 1.

⁸⁸⁾ Löning, str. 39 pozn. 2.

⁸⁹⁾ Löning, str. 40

⁹⁰⁾ Löning, str. 40. Viz též Seraphini Olivarii Razzalii Decisiones avrae Francofurti 1615. Decisio MCLXXXVIII. num. 3.: „non est dubium ipsum ex facto suorum officialium teneri, cum non solum prohibere potuerit, non prohibuerit, sed etiam mandauerit et factum ratum habuerit“.

⁹¹⁾ Mevii Decisiones Pars III., Decisio CCXXIX.

přičítá ještě Myler ve své „Hyparchologii“ při úkonech úředníků zeměpánu, „quicquid ex ipsorum administratione resultat, sive laudis, sive vituperii“,⁹²⁾ nechává je ho ručiti za poklesky služebníků, jako za své lidi ručí pachtýři daní a hostinští.⁹³⁾ Stryck (1682) naproti tomu obmezuje toto ručení pouze na případy mandátu a při úředním výkonu „in officio“ na případ „culpa in eligendo“.⁹⁴⁾ Od 2. polovice 18. stol. se ručení zeměpána za poklesky úřednické ještě více oslabuje. Rozmáhá se mínění, že poměr mezi zeměpánem a jeho služebníky, dotýčně mezi státem a jeho úředníky spočívá na mandátu, a povinnost zeměpána nebo státu ku náhradě škody za poklesky služebníků a úředníků že posuzovati dlužno dle obecné povinnosti mandantovy v příčině ručení za poklesky mandataře. To ovšem mělo v zápětí, že při nedovolených činech úředníků se ručení státu buď odmítalo, pokud nebylo tu zvláštních zavazujících důvodů soukromoprávních anebo culpa in eligendo nebo custodiendo.⁹⁵⁾ Přes to však již i v 18. stol. počíná se zvláštní poměr úředníků k státu i v literatuře uznávati.⁹⁶⁾ Ve století 19. přišla otázka ručení státu za poklesky úředníků jinými vlivy v jiné proudy.

§ 3. Jiné vlivy.

Všechny prvky nějakého právního ústavu zachytiti, není možno. Přes to však přece lze jíti po stopách, které zůstaly i pro příští věky nevyhladitelné. Na dnešní stváření otázky, kdo ručí za poklesky úřednické, nezůstal bez vlivu ústav ministerské zodpovědnosti. S nejprvnějšími zjevy jejími setkáváme se v Anglii. Dle normanského práva bylo stihání zločinců obecnou povinností. Na zločiny šla obecná žaloba.⁹⁷⁾ Byla to obecná ochrana míru. Z obecných těchto obžalob („presentment“ v hrabstvích, od Eduarda III. „grand inquest“) vyvinulo se i žalobní právo parlamentu.⁹⁸⁾ Žaloby

⁹²⁾ Myleri Hyparchologia Cap. X De administratione, diligentia ac negligentia officialium, n. 24 § XIV.

⁹³⁾ l. c. § 20, 21; viz též „Verhandlungen des VI. deutschen Juristentages III. str. 56.“

⁹⁴⁾ Löning, str. 42 pozn. 1., Verh. des VI. Juristentages str. 56, Stryck, Specimen usus modernus pandectarum (1730) I. str. 165 § II.

⁹⁵⁾ Verh. des VI. J. T. str. 56 a násl., Löning str. 43; srv. též Klewitz, Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen str. 69.

⁹⁶⁾ Seuffert, Von dem Verhältnisse des Staates und der Diener des Staates gegen einander im rechtlichen und politischen Verstande. 1793 str. 98 a násl.

⁹⁷⁾ Gneist, Das engl. Verwaltungsrecht I., str. 398. a násl.

⁹⁸⁾ Gneist, str. 398, 413 pozn. 3., str. 486, Hauke, Die Lehre von der Ministerverantwortlichkeit, str. 37, Lucz, Ministerverantwortlichkeit und Staatsgerichtshöfe, str. 16, Frisch, Die Verantwortlichkeit der Monarchen und höchsten Magistrate, str. 43 a násl.

šly na krále ve velké radě, a tak počíná system obžalob „impeachments“ dolní sněmovny před sněmovnou horní. Tak jako vzor její, obecná obžaloba v hrabství,⁹⁹⁾ měla i obžaloba parlamentní původně povahu trestní.¹⁰⁰⁾ Během doby bylo jí však používáno ku kontrole vládního hospodářství. Sloužila proto i politickým účelům, a z ní vyvinula se pak jako nižší stupeň zodpovědnosti vlastní politická zodpovědnost: povinnost k ústní odpovědi a demisse, jakmile se důvěra pozbyla. Od té doby, co domohl se parlament vůči koruně politické převahy, používal obžaloby jen při skutečných zločinech, těžkém zpronevěření státních peněz a podobných deliktech. Poslední případ takového obžaloby stal se r. 1805. Od té doby více podána nebyla.¹⁰¹⁾

Princip zodpovědnosti, platící u ministrů, platil v Anglii u všech úředníků, ať již zastávali úřady placené nebo čestné.¹⁰²⁾ Úředníci podléhali soudům trestně i civilně. Novější praxe a zákonodárství obmezilo tuto zásadu na případy úmyslného zneužití, ale při principu zásadně se vytrvalo.¹⁰³⁾ Trestní ráz impeachmentu zahrocoval se tudíž proti osobě, a hledíc ku vylučnému postavení ministrů, zbylo toto zahrocení při impeachmentu i tehdy, kdy již měl povahu pouze politickou. Povaha nároku z provinění úřednického běře svou výplň z obžaloby ministerské. Žaloba tudíž jde tu také jen proti osobě.

Osobní zahrocení žalob z poklesků úřednických přiostrilo se ještě více v ústavách republikánských.¹⁰⁴⁾ V prostředcích proti úředníkům ležela ochrana lidu.¹⁰⁵⁾ V amerických ústavách, pen-

⁹⁹⁾ Brunner, Entstehung der Schwurgerichte, str. 458 a násl., Gneist, str. 168 a násl.

¹⁰⁰⁾ Gneist, str. 555, 607 a 674 a násl., Rehm, allgemeine Staatslehre str. 335 (Marquardsen, Handbuch des öffentl. Rechtes, Einl. Band II.) Pistorius, Die Staatsgerichtshöfe und die Ministerverantwortlichkeit nach heutigem deutschem Staatsrecht str. 14.

¹⁰¹⁾ Rehm, str. 335, Gneist, str. 706, Lucz, str. 19, Hauke, str. 39, Frisch, str. 48. Pokus, aby dal se r. 1848 v obžalobu lord Palmerston, nezdařil se úplně. Viz Hauke, str. 40, Frisch, str. 48.

¹⁰²⁾ Gneist, str. 705: „It is an important principle of the common law, that it makes no distinction between state offences and others“ (19 State Trials, 1073).

¹⁰³⁾ Gneist, str. 705 upadá tu do staré theorie římského práva. Úředník, jenž přestupuje meze své působnosti, jedná prý jako soukromník, jednání jeho není prý „coram iudice“.

¹⁰⁴⁾ Hauke, str. 42.

¹⁰⁵⁾ Frisch, str. 55, Principes de toute constitution (Art. 4) z 12. srpna 1789: „Si le Roi distribue en diverses mains le pouvoir exécutif, tous ceux auxquels il est distribué sont comptables et responsables envers la nation, parce que la nation est le souverain.“ (Srv. s tím pozn. 106.) Viz též níže v textu čl. XV. déclaration de droits ze dne 26. srpna 1789, čl. V. sect. IV. franc. ústavy z r. 1791 a pozn. 115.)

sylvanské z r. 1776¹⁰⁶⁾ a ústavě Spojených států z r. 1787¹⁰⁷⁾ jde žaloba parlamentu proti všem úředníkům. Dle pensylvanské ústavy pro španou správu, dle ústavy Spojených států pro veležradu, podplácení a jiné těžké zločiny a přečiny.¹⁰⁸⁾ Dle ústavy Spojených států způsobuje však obžaloba tato jen sesazení z úřadu nebo propuštění ze služby. Další kroky proti úředníkovi, které nastávají po zákonu, ponechány jsou řádným soudům.¹⁰⁹⁾

Anglická forma zodpovědnosti úřednické, akcentována republikánskou ochranou lidu, slavila po francouzské revoluci svůj vjezd na pevninu. Ve Francii byla zodpovědnost ministerská a úřednická poprvé stanovena ustavujícím shromážděním ze dne 13. července 1789¹¹⁰⁾ těmito slovy: „L'assemblée nationale déclare que les ministres et les agents civils et militaires de l'autorité sont responsables de toute entreprise contraire aux droits de la nation et aux décrets de l'assemblée; que les ministres actuels et les conseils de Sa Majesté, de quelque rang et l'état qu'ils puissent être, ou quelque fonctions qu'ils puissent avoir, sont personnellement responsables de malheurs présents et de tous ceux qui peuvent suivre.“ Prohlášení práv člověka a občana stanovilo pak v čl. VII.: „Ceux, qui sollicitent, expédient, exécutent ou font exécuter des ordres arbitraires, doivent être punis“ a v čl. XV.: „La société a le droit de demander compte à tout agent public de son administration.“¹¹¹⁾ Ručení toto vrací se nám ve fran-

¹⁰⁶⁾ Altmann, Ausgewählte Urkunden zur ausserdeutschen Verfassungsgeschichte seit 1776, str. 4, Constitution of Pennsylvania, A. Declaration of the Rights of the Inhabitants of the State of Pennsylvania, 4: „That all power being originally inherent in and consequently derived from the people; therefore all officers of government, whether legislative or executive, are their trustees and servants and at all times accountable to them.“

¹⁰⁷⁾ Altmann, str. 52, Constitution of the United States 1787, Art. II., sect. 4: „The president, vicepresident and all civil officers of the United States, shall be removed from office on impeachment for and conviction of treason, bribery or other high crimes and misdemeanors;“ Hauke, str. 43, Pistorius, str. 15, Frisch, str. 49.

¹⁰⁸⁾ Altmann, str. 11, Constitution of Pennsylvania, sect. 22: „Every officer of state, whether judicial or executive, shall be liable to be impeached by the general assembly, either when in office or after his resignation or removal from administration. All impeachments shall be before the president or vicepresident and council, who shall hear and determine the same.“ O ústavě Spojených států srovnej pozn. 107.

¹⁰⁹⁾ Altmann, str. 47, Const. of the Unit. St. 1787, Art. 1, sect. 3 (7): „Judgment in cases of impeachment shall not extend further than to removal from office and disqualification to hold and enjoy any office of honor, trust or profit under the United States; but the party convicted shall nevertheless be liable and subject to indictment, trial, judgment and punishment, according to law.“ Viz též Frisch, str. 49.

¹¹⁰⁾ Pierre, Traité de droit politique électoral et parlementaire, str. 106.

¹¹¹⁾ Altmann, str. 59. Totéž obsahuje čl. 18. dekretu ze dne 5. listopadu 1789: „Les ministres et les autres agents du pouvoir exécutif sont responsables

couzské ústavě z r. 1791 v čl. IV. tit. III.: Le pouvoir exécutif est délégué au roi, pour être exercé, sous son autorité par des ministres et autres agens responsables¹¹²⁾ v čl. V., oddíl V., kap. II.: „Les ministres sont responsables de tout les délits par eux commis contre la sûreté nationale et la Constitution, de tout attentat à la propriété et à la liberté individuelle, de toute dissipation des deniers destinés aux dépenses de leur département.“¹¹³⁾ Dle francouzské ústavy z r. 1791 přísluší soud nad „agents principaux du pouvoir exécutif“ parlamentu.¹¹⁴⁾ Zodpovědnost tato vyřčena je i v ústavě z r. 1793¹¹⁵⁾ spolu s příslušností parlamentu pro úřednickou obžalobu.¹¹⁶⁾ Sporý je předpis ústavy z r. 1795.¹¹⁷⁾ Přesná pravidla má však již ústava z r. 1799, stavší se základem pro pozdější úřednickou zodpovědnost ve Francii a mnohých jiných ústavách v Evropě. Ministři mají stihání býti pouze parlamentem;¹¹⁸⁾ soudeové soudem, k němuž kasační soud je odkáže, jednání jejich zrušív; jiní správní úředníci mimo ministry řádnými soudy, když byla dříve státní rada (conseil d'état) dala své svolení, že mohou býti stiháni.¹¹⁹⁾

de l'emploi des fonds de leur département, ainsi que de toutes les infractions qu'ils pourront commettre envers les lois, quels que soient les ordres qu'ils aient reçus.“

¹¹²⁾ Altmann, str. 63.

¹¹³⁾ Altmann, str. 72.

¹¹⁴⁾ Altmann, str. 73, Titre III. Chap. III. sect. I. § 10.

¹¹⁵⁾ Altmann, str. 88, Art. 23: „La garantie sociale consiste dans l'action de tous, pour assurer à chacun la jouissance et la conservation de ses droits: cette garantie repose sur la souveraineté nationale.“ Art. 24: „Elle ne peut exister, si les limites des fonctions publiques ne sont pas clairement déterminées par la loi et si la responsabilité de tous les fonctionnaires n'est pas assurée.“

¹¹⁶⁾ Altmann, str. 92, Art. 55.

¹¹⁷⁾ Altmann, str. 111, Titre VI. Art. 152: „Les ministres sont respectivement responsables, tant de l'exécution des lois que de l'exécution des arrêtés du directoire.“

¹¹⁸⁾ Altmann, str. 135, Titre VI. Art. 72: „Les ministres sont responsables 1. de tout acte de gouvernement signé par eux et déclaré inconstitutionnel par le sénat; 2. de l'exécution des lois et des réglemens d'administration publique; 3. des ordres particuliers, qu'ils ont donnés, si ces ordres sont contraires à la Constitution, aux lois et aux réglemens.“ O právu parlamentu na stihání ministrů zmiňuje se pak i franc. ústava z r. 1814 (Altmann, str. 208 čl. 55.), 1830 (l. c. str. 213 čl. 47., str. 214 čl. 69. [přislubuje se zvláštní zákon o zodpovědnosti ministerské s úřednické]), 1848 (l. c. str. 241 čl. 68. přislíbení stejného zákona, Pierre, 107), 1852 (Altmann, str. 251, Titre III. čl. 13.) a 1875 (l. c. str. 275 čl. 6., str. 278). Slova ústavy z r. 1875 „Les ministres sont... responsables... individuellement de leurs actes personnels“ byla předmětem jednání parlamentu u příležitosti obžaloby, podané na ministra veřejných prací M. Caillaux v příčině poškození státu překročením rozpočtu při stavbě Toulerii. Vzešla pochybnost, zda je jimi zahrnuta jen politická zodpovědnost či také civilní dle čl. 1382., 1383. a 1992. code civ. Viz o tom Pierre str. 103 a násl.

¹¹⁹⁾ Altmann, str. 36 čl. 74. (o soudcích), čl. 75.: „Les agens du gouvernement, autres que les ministres, ne peuvent être poursuivis pour des faits relatifs à leurs fonctions qu'en vertu d'une décision du conseil d'Etat: en ce cas la poursuite a lieu devant les tribunaux ordinaires.“

Toto předchozí svolení, zvané „autorisation préalable“¹²⁰⁾ stalo se po tomto vzoru podmínkou stihání pro poklesky úřednické v mnohých evropských státech. Tak v španělské ústavě z r. 1842 pro ministry,¹²¹⁾ ač ne pro soudce a magistrátní úředníky,¹²²⁾ v ústavě italské¹²³⁾ a elsasko-lotrinské.¹²⁴⁾ Odmítnuto bylo naproti tomu pruskou ústavou ze dne 5. prosince 1848 a ze dne 31. ledna 1850,¹²⁵⁾ v ústavě belgické¹²⁶⁾ a dekretem ze dne 19. září 1870¹²⁷⁾ také ve Francii.

Podle svých nejprvnějších vzorů mají žaloby ministerské v evropských ústavách ráz trestní.¹²⁸⁾ Teprve bádanská ústava ze dne 20. února 1868 vlivem soudobé doktriny vyzouvá se z trestní přítěže a klade důraz na zodpovědnost politickou. Státnímu soudu jest uznati jen na politické následky a v příčině trestních činů

¹²⁰⁾ Ducrocq, Cours de droit administratif, str. 631.

¹²¹⁾ Altmann, str. 184 čl. 228.

¹²²⁾ Altmann, str. 187 čl. 253.

¹²³⁾ Brusa, Staatsrecht des Königreiches Italien str. 74.

¹²⁴⁾ Leoni, Staatsrecht von Elsass-Lothringen str. 252 (Marqu.).

¹²⁵⁾ Altmann, Ausgew. Urkunden zur Brandenburgisch-Preussischen Verfassungs- und Verwaltungsgeschichte II. str. 146, Ústava z 5. prosince 1848 čl. 95: „Es ist keine vorgängige Genehmigung der Behörden nötig, um öffentliche Civil- und Militärbeamte wegen der durch Ueberschreitung ihrer Amtsbefugnisse verübten Rechtsverletzungen gerichtlich zu belangen“. Viz též čl. 97 ústavy z r. 1850 (Altmann, str. 164). Srvn. k tomu Zachariae Deutsches Staats- u. Bundesrecht II. str. 145 pozn. 2) v příčině stejného ustanovení ve frankfurtské ústavě.

¹²⁶⁾ Vauthier, Das Staatsrecht des Königreiches Belgien (Marqu.) str. 74.

¹²⁷⁾ Ducrocq, str. 644.

¹²⁸⁾ Lucz, Ministerverantwortlichkeit, str. 29. Viz sasko-výmarskou ústavu z 5. května 1816 § 5, bavorskou z 26. května 1818 (Pistorius str. 37 a násl.), badenskou z 22. srpna 1818 (l. c. str. 39 a násl.), virtensberskou z 25. září 1819 (l. c. str. 46 a násl.), hessenskou ze 17. prosince 1820 (l. c. str. 64 a násl.), sasko-mejsasko-kobursko-sálfeldskou z 25. listopadu 1826 (l. c. str. 67 a násl.), sasko-ningenskou z 23. srpna 1826 (l. c. str. 68 a násl.), hessenskou z 5. ledna 1831 (l. c. str. 69 a násl.), sasko-altenburskou z 29. dubna 1831 (l. c. str. 75), saskou z 4. září 1831 (l. c. str. 76), brunšvíckou (částečně) z 12. října 1832 (l. c. str. 80), hohenzolernsko sigmarinskou z 11. srpna 1833 (l. c. str. 82 a násl.), švarcbursko-sondershausenskou z 24. září 1841 (l. c. str. 86 a násl.), šlesvícko-holštýnskou z 15. září 1848 a zákon z 21. října 1848 (l. c. str. 96 a násl.), šaumbursko-lipský zákon z 2. ledna 1849 (l. c. str. 98 a násl.), pruskou ústavu z 31. ledna 1850 (l. c. str. 100 a násl.), sasko-výmarskou z 15. října 1850 (l. c. str. 113), reusskou (ml. linie) z 14. dubna 1852 (l. c. str. 118 a násl.), kobursko-gothaiskou z 3. května 1852 (l. c. str. 120 a násl.), waldeckou ze 17. srpna 1852 (l. c. str. 123 a násl.), oldenburskou z 22. listopadu 1852 a z 24. března 1855 (l. c. str. 124 a násl.), švarcbursko-rudolfštádskou z 2. března 1854 (l. c. str. 127 a násl.), švarcbursko-sondershausenskou z r. 1857 (l. c. str. 128), anhaltskou z 28. února 1850 (l. c. str. 130), kroměřížskou z r. 1848 § 46: „Die Minister können nur durch einen Kammerbeschluss in Anklagestand versetzt werden, u. zw. wegen jedes Missbrauchs ihrer Amtsgewalt, insbesondere aber wegen Verletzung der Verfassung, Hochverrat und Bestechung.“ Znění toto přijato na návrh Riegrův. Viz o tom Pist. str. 131 a násl.

ponechati rozhodování řádným soudům dle jich pravomoci.¹²⁹⁾ Než politickou zodpovědností nelze o sobě vystačiti; více než u kterýchkoli jiných úředníků, jest u ministrů nebezpečí, že poruší ústavu a přestoupí zákony. Věda stanoví proto v příčině těchto případů zodpovědnost státoprávní.¹³⁰⁾

Podle svých nejprvnějších vzorů jdou některé ústavy se zodpovědností ministerskou ruku v ruce s obecnou zodpovědností úřednickou. Trestní povaha obžaloby, která tu jde proti osobě ministra, jde tu také proti osobě úředníka. Tak v sasko-výmarské ústavě ze dne 5. května 1816,¹³¹⁾ sasko-hildburghausenské ze dne 19. března 1818,¹³²⁾ bavorské ze dne 26. května 1818,¹³³⁾ badenské ze dne 22. srpna 1818,¹³⁴⁾ virtenberské ze dne 25. září 1819,¹³⁵⁾ hessenské ze dne 5. ledna 1831,¹³⁶⁾ sasko-kobursko-salfeldské ze dne 25. listopadu 1826,¹³⁷⁾ sasko-meiningenské ze dne 23. srpna

¹²⁹⁾ Lucz, str. 29; Pistorius, str. 137. Při poradách o této ústavě pokládal Bluntschli ve schůzi ze dne 9. května 1867 „als grossen Fortschritt im Regierungsentwurf, dass der frühere bloss juristische, theilweise nur kriminalistische Standpunkt verlassen und mehr der politische in den Vordergrund getreten sei. Die ganze Frage sei vorherrschend eine politische. Sie beruhe auf dem grossen Staatsprincip aller freien Staaten, dass wer die Gewalt übe, darin verantwortlich sei.“

¹³⁰⁾ Lucz, str. 38; Frisch, str. 178.

¹³¹⁾ Pistorius, str. 32. Stavové měli tu dle § 5 odst. 5. právo „bei dem Fürsten Beschwerde u. Klage zu erheben gegen die Minister u. gegen andere Staatsbehörden, über derselben Willkür und über deren Eingriffe in die Freiheit, die Ehre und das Eigenthum der Staatsbürger, sowie in die Verfassung des Landes“. (Pölitz, Die europäischen Verfassungen I/2, str. 759.)

¹³²⁾ Pistorius, str. 36, Pölitz, str. 784, § 2 odst. 1.

¹³³⁾ Altmann, Ausgewählte Urkunden zur deutschen Verfassungsgeschichte seit 1806, str. 32 Titel X. § 4: „Die königlichen Staatsminister und sämtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich.“ Viz též § 5 a 6: „Finden die Stände sich durch ihre Pflichten aufgefordert, gegen einen höhern Staatsbeamten wegen vorsätzlicher Verletzung der Staatsverfassung eine förmliche Anklage zu stellen, so sind die Anklagspunkte bestimmt zu bezeichnen und in jeder Kammer durch einen besondern Ausschuss zu prüfen.“

¹³⁴⁾ Altmann, str. 35, II. § 7: „Die grossherzoglichen Staatsminister und sämtliche Staatsdiener sind für die genaue Befolgung der Verfassung verantwortlich.“ Viz též str. 41 § 67 a Pistorius str. 39.

¹³⁵⁾ Altmann, str. 51, IV. kap. § 52: „Ausserdem ist jeder Departementsminister oder Chef für dasjenige verantwortlich, was er für sich verfügt oder was ihm vermöge des ihm zugewiesenen Geschäftskreises zu thun oder zu verfügen obliegt“ § 53: „Auf gleiche Weise (§ 52) sind auch die übrigen Staatsdiener und Behörden in ihrem Geschäftskreise verantwortlich; sie haben bei eigener Verantwortlichkeit nur die ihnen von den geeigneten Stellen in der ordnungsmässigen Form zukommenden Anweisungen zu beobachten.“ Pistorius, str. 46 a násl.

¹³⁶⁾ Altmann, str. 95 § 61, str. 103 § 107, Pistorius, str. 64.

¹³⁷⁾ Pistorius, str. 63.

1829,¹³⁸⁾ brunšvické ze dne 12. října 1832,¹³⁹⁾ hohenzollernsko-sigmarinské ze dne 11. července 1833,¹⁴⁰⁾ švarcbursko-sondershausenské ze dne 24. září 1841,¹⁴¹⁾ Teprvé roku 1848 ozvaly se hlasy proti tomu, aby ministři v příčině zodpovědnosti na roveň byli kladeni s ostatními úředníky. Při poradách o osnově zákona o zodpovědnosti ministerské ve Frankfurtě bylo důrazně vytykáno, že ministři vzhledem ku svému vylučnému postavení a zvláštnímu kruhu povinností podrobeni býti musí zvláštní trestné zodpovědnosti pro zvláštní ministerské úřední zločiny. Ve zprávě výborové bylo proto vysloveno; „Porušení, jehož dopustí se některý ministr, nedá se klásti na jeden stupeň s úředními zločiny jiných státních úředníků. Není tedy vhodné, aby stanovila se v zákoně zodpovědnost ministerská stejně se zodpovědností ostatních úředníků státních.“¹⁴²⁾ Od té doby nebyla více v ústavách stanovena zodpovědnost ministerská stejně se zodpovědností ministerskou v jednom a stejném předpisu. V ústavách přichází odtud ustanovení dvoji. Předpis o zodpovědnosti ministerské, o niž se zvláštní zákon za-časté teprvé přislubuje,¹⁴³⁾ a dále samostatný předpis o ručení úřednickém.¹⁴⁴⁾ Tak je tomu také v rakouském státním základním zákoně ze dne 21. prosince 1867 č. 145 ř. z.¹⁴⁵⁾

Vývoj odpovědnosti za poklesky úřednické, bera se od anglického impeachmentu, musil i pro náhradu škody pro svůj trestní základ vyzníti na žalobu osobní, směřující na náhradu škody úředníkem a nikoli státem. Svou společností s obžalobou minister-

¹³⁸⁾ Pistorius, str. 68.

¹³⁹⁾ Pistorius, str. 80.

¹⁴⁰⁾ Pistorius, str. 82.

¹⁴¹⁾ Pistorius, str. 86.

¹⁴²⁾ Pistorius, str. 88.

¹⁴³⁾ Rakouská ústava ze dne 25. dubna 1848 § 3, 32, 33 (Altmann, str. 237, 238), zákon o zavedení provisorní centrální moci v Německu ze dne 28. června 1848 odst. 8. (Altmann, str. 242), rak. ústava z r. 1849 § 91, § 94 (Altmann, str. 257), ústava německá z r. 1849 § 192 (Altmann, str. 285).

¹⁴⁴⁾ Rak. ústava z r. 1849 (Altmann, str. 257) §§ 91 a 92.

¹⁴⁵⁾ Čl. 9.: Die Minister sind für die Verfassungs- und Gesetzmässigkeit der in die Sphäre ihrer Amtswirksamkeit fallenden Regierungsacte verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit, die Zusammensetzung des über die Ministeranklage erkennenden Gerichtshofes und das Verfahren vor demselben sind durch ein besonderes Gesetz geregelt. (Srv. zákon ze dne 25. července 1867 č. 101 ř. z.) Čl. 12.: „Sämtliche Staatsdiener sind innerhalb ihres amtlichen Wirkungskreises für die Beobachtung der Staatsgrundgesetze, sowie für die den Reichs- und Landesgesetzen entsprechende Geschäftsführung verantwortlich. Diese Verantwortlichkeit geltend zu machen, sind diejenigen Organe der Exekutivgewalt verpflichtet, deren Disciplinargewalt die betreffenden Staatsdiener unterstehen. Die civilrechtliche Haftung derselben für die durch pflichtwidrige Verfügungen verursachten Rechtsverletzungen wird durch ein Gesetz normirt.“ Kromě toho přislíben v čl. 9. státní zák. o moci soudcovské zvláštní zákon o zodpovědnosti za škody z poklesků úředníků soudních.

skou přišla tedy žaloba na náhradu škody z poklesků úřednických na nahodilé scesti.

Literatura, vězíc se své strany v příčině úřednického postavení v pojmech římského mandátu,¹⁴⁶⁾ nemohla tu pomoci. Naopak z názorů, z kterých vzešla „autorisation préalable“, vyrůstá i zvláštní úřednická ochrana, chtějící úřednictvu zabezpečiti výmínečné postavení. Roku 1793 dožaduje se Seuffert¹⁴⁷⁾ pro úředníky zvláštních zákonů a zvláštních soudů, i když ani jako úředníci nejednají a ani jako úředníci zločinů se nedopouštějí. Weiler¹⁴⁸⁾ vyražuje r. 1826 správnímu úřadu, aby rozhodoval, zda při výkonu veřejného práva povinnost úředníková byla porušena. Teprve jednání o výši škody náleží před soudy se všemi soukromoprávními námitkami úředníka. První, kdo hleděl zachytiti důvod, proč stát má ručiti z poklesků úřednických, byl r. 1828¹⁴⁹⁾ Pfeiffer. Poškození, praví Pfeiffer, může se státi pomocí onoho donucení, kterého úředník požívá, plně úkony státní moci. Povinnost podrobiti se úředníku liší tento poměr od poměru práva soukromého. Žádá-li stát od svých poddaných — a to může a musí žádati — aby uznávali jeho úředníky jako jeho zástupce a podrobovali se beze všeho odporu jich úřední moci jako delegované moci státní, musí i za ně býti zodpověden, byť by mimo instrukce jednali a byť by svěřené jim moci zneužili. Stát nedovoluje jednotlivci a nemůže dovoliti, aby dříve sám zkoumal, než poslechne, zda úředník své úřední moci zneužil a podle toho poslušnost svou odpíral. Toto hledisko vyvrací pochybnosti, zda panovník může býti zodpověden za přečiny svých úředníků, k nimž jim zmocnění nedal. Nemůže při tom hleděno býti k nějakému příkazu, aby ten neb onen čin byl předsevzat, nýbrž jedině o tom může býti řeč, zda na úředníka vůbec takový díl státní moci byl přenesen, že může na poškozeného takový vliv projevit, který jej opravňuje k podání žaloby na odškodněnou. Pfeiffer přichází proto při svých úvahách k závěrku, že stát zodpověden jest za všechno porušení, kterého se dopustí úředník, vykonávaje svěřenou mu státní moc. Tím byl důvod ručení státu za úřednické poklesky při výkonech státní moci přenesen jaksí na pole veřejného práva.¹⁵⁰⁾ Na tomto poli hledají jej také pro své rozsudky z let 1847 a 1849 hessenské soudy

¹⁴⁶⁾ Verhandlungen des VI. deutschen Juristentages str. 56 a násl.

¹⁴⁷⁾ Viz pozn. 96

¹⁴⁸⁾ Ueber Verwaltung und Justiz und über die Grenzlinie zwischen beiden, Mannheim 1826, str. 18—19.

¹⁴⁹⁾ Praktische Ausführungen aus allen Theilen der Rechtswissenschaft II. Hannover 1898, XII. Von den nothwendigen Einschränkungen der Verantwortlichkeit des Staates für widerrechtliche Handlungen der Staatsbehörden.

¹⁵⁰⁾ Pfeifferovo stanovisko akceptují již Reyscher a Minnigerode, jakkoli ještě v soukromoprávní teorii vězí. Reyscher, Hannoversche Verfassungsfragen (Zeitschrift für deutsches Recht und deutsche Rechtswissenschaft II. 1839), § 4. Welche Klagen stehen den Unterthanen gegen eine gesetzwidrig handelnde

a dobrozdání berlínské právnické fakulty z r. 1848.¹⁵¹⁾ Stát je povinen všechny své příslušníky chrániti. Nedostojí-li této povinnosti, musí škodu z toho pošlou hraditi. Podobným způsobem odůvodňuje ručení státu za úřednické poklesky při výkonu státní moci Zachariae (1863). Stát ručí však dle něho jen subsidiárně. Závazek jeho má však jen povahu rukojemství, záruky a správy, že státní občan principem státního pořádku poškozen nebude. Vzniká teprve tehdy, znenžije-li se státní moci donucovací aneb nekoná-li se úřad, ač to úřední povinností káže. Své hlavní povinnosti stát vyhověl, zřídív potřebné úředníky a nadav je příslušnou mocí. Náhrada škody může na něm tudíž teprve tehdy býti žádána, nelze-li jí na úředníku dosíci, leda že žádá-li se „id, quod ad eum pervenit“ nebo podá-li se na něho „condictio indebiti“.¹⁵²⁾

V novější době pomáhá i soukromoprávní literatura svým nivelisujícím vlivem. Ručení za škodu, způsobenou třetími osobami, jen tam, kde je vina, je moderním požadavkům obchodu nepostačitelné. Právnická věda soukromoprávní se proto namáhá, aby nalezla důvod tohoto ručení i mimo vinu. I hledá jej v ručení za výsledek,¹⁵³⁾ v mlčky přejímaném ručení principála za zřízence,¹⁵⁴⁾ v zastoupení jeho při plnění,¹⁵⁵⁾ v povaze pracovníka jako pouhém

Obrigkeit zu? odmítaje pro poměr úřednický konstrukci mandátu, ukazuje k zásadám o exercitoria a institoria actio. Poškodí-li úředník někoho, jest, ač ne de jure, přece de facto jemu od státu udělená moc příčinou anebo aspoň medium poškození. Minnigerode, Beitrag zur Beantwortung der Frage: Was ist Justiz und was ist Administrativsache, Darmstadt 1835, str. 160, pokládá v první řadě za závázané úředníky, poněvadž rušice úřední povinnost, jednají jako soukromníci. V druhé řadě jest však zavázán i stát. Nemáť úředník pouze nějaký soukromý mandát, nýbrž podíl na státní moci, které se musí příslušník státu podrobiti.

¹⁵¹⁾ Löning str. 99 a násl.

¹⁵²⁾ Verh. des VI. deutschen Juristentages str. 92.

¹⁵³⁾ Viz o tom a násl. Ferrara, str. 456 a násl. Východiskem této theorie je locatio conductio operis. Conductor neslibuje jednotlivé činnosti, ale jejich výsledek. Pokud nepřijde s výsledkem, nesplní závazku. Zmaří-li provedení výsledku jeho dělnici, je to věřiteli lhostejno. Jemu plněno je teprve tehdy, až odváděno jest dílo. Ručení conductora operis, stanovené v římském právu, vztahuje se tu na všechny obligace, kde ručí se za výsledek. Theorii tuto zastávají Puchta, Vorlesungen § 302, Burchard, Ueber die Verantwortlichkeit des Schuldners für seine Gehilfen str. 89, Leonhard, Verhandlungen des XVII. Juristentages I. str. 354 a násl. Viz též Goldschmidt, Ueber die Verantwortlichkeit des Schuldners für seine Gehilfen (Zeitschrift für Handelsrecht XVI. N. F. 1871) str. 372.

¹⁵⁴⁾ Ferrara, str. 462. Kdo ve vlastním jméně slibuje plnění, které podle své povahy dá se jen provésti za pomoci osob třetích, zavazuje se tím i za osoby pomocné; jinými slovy kryje svou vlastní zodpovědností zodpovědnost osob, které při podniku jsou účastněny, v přímý poměr s věřitelem ani nepřicházejíce. Tak také motivy k německému obč. zákoníku II. str. 30. Viz též Goldschmidt, str. 370.

¹⁵⁵⁾ Ferrara, str. 465, uvádí jako hlavní representanty této theorie Burcharda, Dreyera a Chironiho. Poměr mezi conductorem a dělníkem nespočívá na mandátu. Vzhledem ku provedení, kteréž mu bylo svěřeno, má dělník pro-

nástroji,¹⁵⁶⁾ v prospěchu, který plyne z podniku,¹⁵⁷⁾ v kausalitě,¹⁵⁸⁾ v momentu finality,¹⁵⁹⁾ v aktivitě zájmu¹⁶⁰⁾ a v ohrožení.¹⁶¹⁾ Velikého vlivu má tu i stále více a více půdy nabývající tak zv. organická theorie, nerozlišující více jednatele právnických osob od nich samých, ale vidoucí v nich právnickou osobu samu.¹⁶²⁾

Před požadavky doby nezastavuje se ani pozitivní zákonodárství. Ohlašují se nám v pruském zákoně železničním ze dne 3. listopadu 1838 (§ 25), rakouském zákoně ze dne 3. května 1869, rakouském řádu železniční dopravy ze dne 16. listopadu

kuru, onu totiž právnickou moc, která je potřebna, aby provedlo se právní jednání s účinkem pro druhého, a aby se tak z plna nahradilo jednání pána. Pracovník jeví se tedy alter ego conductora, a proto je zodpověden.

¹⁵⁶⁾ Ferrara, str. 468. Viz Schreiber, Arbeitsvertrag nach öster. Recht str. 67, Verhandlungen I. str. 125. Tak jako pán na své nebezpečí vybírá si své nástroje, tak také své dělníky. Tak jako průmyslník nese sám všechnu škodu, porouchá-li si stroj, tak také conductor nese následky toho, dopustí-li se nějakého provinění jeho dělník. Je stejným způsobem zodpověden za nedostatečný nástroj jako za osobu nezpůsobitou.

¹⁵⁷⁾ Iherings Jahrbücher XXX. str. 364, Unger, Handeln auf eigene Gefahr. Ferrara, str. 469 a násl. Theorii tuto charakterisují slova Ungrova: „Eigenes Interesse, eigene Gefahr“. Trefně se tu vyjadřuje Ferrara, str. 405: Podnikatel, bera užitek z práce svých pomocníků a zřízenců, musí nésti i škodu, která z ní vzejde. Nemůže libovolně přerušit hospodářskou spojitost mezi užitekem a ztrátou. Každý projev lidské činnosti chová ji v sobě nutně. Nemůže chtít pro sebe pouze užitek a odmítat nebezpečí. Škoda jest jen nezbytný rub medaile zisku. Jedno je protiváhou druhého a ze vzájemného vyrovnání vzhází skutečný užitek průmyslu. Zásada, cuius commoda, eius incommoda není pouze abstraktní zásadou práva, ale odpovídá také právnímu citu v samém lidu, jemuž zdá se úplně spravedливо, aby postihovala škodu toho, kdo má prospěch. Zákon povoluje, aby se ku splnění závazku užila síla druhého a rozšířil se tak kruh vlastní způsobilosti, ale jen pod podmínkou, že se ponese i nebezpečí, které z toho vzejde. Jedno je ekvivalentem druhého.“ Srv. k tomu Mataja, str. 129 a násled.

¹⁵⁸⁾ Rümelin, str. 24 a násl., Ferrara str. 473. V koloběhu hospodářského života musí každý nahradit škodu, kdo ji, byť nezaviněně, způsobí. Náhrada tato není trest uložený vinníku, ale závazek, který ukládá se jmění jednomu, aby nahradilo škodu, již způsobilo v jmění druhém.

¹⁵⁹⁾ Sjögren, Formen des Unrechts und Thatbestände der Schadenstiftung, Iherings Jahrbücher sv. 38, str. 343 a násl.; k tomu Rümelin, str. 29. Viz též Ferrara, str. 475. Moment finality tu je, jakmile zájem nějaké osoby je rozhodný pro nějakou činnost. Kdo ji projevuje, musí nésti i škodu, musí přejímat i náklady, aby zájem svůj provedl.

¹⁶⁰⁾ Merkel, Encyklopädie § 683 č. 9, Ferrara str. 476, Rümelin str. 30 a násl. Každý má nésti útraty provádění svých zájmů.

¹⁶¹⁾ Rümelin, str. 45 a násl., Ferrara, str. 477 a násl. Provedení zájmu nemá nutně v zápatí poškození cizí. Ale je možno, že toto poškození nadejde. Náhrada škody z dovoleného rušení cizího zájmu plyne tu z povinnosti, ručení za dovolené ohrožení. Případy tohoto ohrožení stanoviti má pozitivní právo.

¹⁶²⁾ Beseler, System des gem. deutschen Privatrechts (4. vyd.) I. § 68, Gierke, Die Genossenschaftstheorie und die deutsche Rechtsprechung, Kap. IV., Körperschaftliches Wollen und Handeln, str. 623 a násl. Srovnej též Preuss, Stellvertretung oder Organschaft (Iherings Jahrbücher 1902 str. 429 a násl.) proti Schlossmannovi, Organ und Stellvertreter (I. c. str. 287 a násl.), Jellinek, Das Recht des modernen Staates, str. 512.

1851 (§ 19), v zákoně ze dne 5. března 1869, dopravním řádu pro železnice v severoněmeckém bundu ze dne 10. června 1870, zákoně severoněmeckého bundu o poštovníctví ze dne 2. listopadu 1867, německém říšském zákoně ze dne 7. června 1871,¹⁶³⁾ v nasavském zákoně ze dne 15. července 1848, pruském ze dne 11. března 1850, bavorském ze dne 12. března 1850, anhaltskobersburském ze dne 24. března 1850, brunšvickém ze dne 19. března 1850, českém ze dne 16. dubna 1864 č. 7. z. z. (§ 37) o náhradě škody obci při vzbouření a shluknutí.¹⁶⁴⁾

Za takovýchto okolností počíná se i doktrína podrobněji zabývatí otázkou ručení státu za poklesky státních zřízenců. Jakkoli stanovení bližších podmínek příštímú sjezdu se ponechává, vyslovuje se pro toto ručení r. 1867 i VI. německý sjezd právnický,¹⁶⁵⁾ přímé ručení státu za poklesky úřednické votuje se však již roku 1871 na IX. německém právnickém sjezdu,¹⁶⁶⁾ a roku 1875 jedná o něm i švédský právnický sjezd ve Štokholmě.¹⁶⁷⁾

Ferrara¹⁶⁸⁾ rozřídjuje náhledy theorie ve tři hlavní skupiny. První nezná ještě zodpovědnosti státu. Stát jako útvar, vytvořený ku činnému projevování práva, není schopen dopustiti se bezpráví, a zlý čin jeho úředníků nemůže se pokládati za čin jeho. Čin ten zavazuje jenom původce k náhradě. Theorie tato je zastávána v Německu Bluntschlim,¹⁶⁹⁾ Steinem¹⁷⁰⁾ a Mohlem,¹⁷¹⁾ ve Francii Larombièrem¹⁷²⁾ a v Itálii s většími nebo

¹⁶³⁾ Goldschmidt (Zeitschrift für Handelsrecht XVI N. F. 1871 str. 370), Piloty, Die Haftung des Staates für rechtswidrige Handlungen und Unterlassungen der Beamten bei Ausübung staatlicher Hoheitsrechte (Annalen des deutschen Reichs, 1888), str. 270.

¹⁶⁴⁾ Ručení za škody při sročení jest původu francouzského. Ve Francii platila zásada tato již ve středověku. V 17. a 18. stol. bylo znovu vysloveno zejména také nařízením královským, r. 1790 usneslo se na něm národní shromáždění, pokud by byla otec škodu zabránití mohla. Zákon z 10. říjnu 1795 (2. října 1795) shrnul dosavadní předpisy a stal se vzorem cizím zákonodárství. Viz o tom Löning, str. 91 a násl. Randa, O závazcích (6. vyd., str. 54 pozn. 47.)

¹⁶⁵⁾ Verhandl. des VI. deutschen Juristentages VII. str. 79, 80.

¹⁶⁶⁾ Verhandl. des IX. deutschen Juristentages III. str. 23—63. Přijat byl návrh Zachariův: „Der deutsche Juristentag spricht seine Ueberzeugung dahin aus, dass der Staat bei seiner Gesetzgebung in Betreff der Schadenszufügung seiner Beamten das Princip der direkten Haftungsverbindlichkeit des Staates zur Grundlage zu nehmen habe.“ Srv. též Löning, str. 4 a násl.

¹⁶⁷⁾ Goos & Hansen, Das Staatsrecht des Königreiches Dänemark, str. 95.

¹⁶⁸⁾ L. c. str. 514 a násl. Ferrarovy zprávy literární byly námi částečně doplněny.

¹⁶⁹⁾ Verhandl. d. VI. Jur.-Tages I. str. 45 a násl.

¹⁷⁰⁾ Lehre von der vollziehenden Gewalt str. 369.

¹⁷¹⁾ Polizeiwissenschaft nach den Grundsätzen des Rechtsstaates III. 1845, str. 551 a násl. Stát může dáti náhradu jen cestou milosti (I. c. str. 558).

¹⁷²⁾ Theorie des obligations, art. 1384 n. 15 (cit. Ferrarou str. 515).

menšími úchytkami Mantellinim,¹⁷³⁾ Saredou¹⁷⁴⁾ a Gabbou.¹⁷⁵⁾

K nim druží se i řada novějších spisovatelů, kteří, odmítajíc pojmové ručení státu, připouštějí je jen tehdy, je-li tu pozitivních předpisů. Tak Löning,¹⁷⁶⁾ Pilloty,¹⁷⁷⁾ Jellinek,¹⁷⁸⁾ Seydel,¹⁷⁹⁾ Sarwey,¹⁸⁰⁾ Rehm, Bornhak¹⁸¹⁾, u nás Randa a Pražák.¹⁸²⁾

Druhá skupina stanoví absolutní zodpovědnost státu ve všech poměrech, v kterých se stýká správa veřejná se soukromníky. Tak Aubry & Rau,¹⁸³⁾ Dreyer¹⁸⁴⁾ a Sarvi,¹⁸⁵⁾ v Německu Zöpfel,¹⁸⁶⁾

¹⁷³⁾ Lo stato ed il Codice Civile, str. 130 a násl. (cit. Ferrarou).

¹⁷⁴⁾ Legge, XXII, I, 494 (cit. Ferrarou).

¹⁷⁵⁾ Foro ital., VI, I, 932 (cit. Ferrarou).

¹⁷⁶⁾ L. c. str. 134: Z obecných pojmů o státu, úřednicích a poddanském poměru ručení státu nplyne. Všeobecného ručení státu nežádá si ani spravedlnost. Jen povaha jednotlivých případů může je odůvodnit. Löning patří vlastně ku níže uvedené skupině třetí, poněvadž rozeznává ručení státu „Nach Privatrecht“ a „nach öffentlichem Recht“.

¹⁷⁷⁾ L. c. str. 271. Piloty rozděluje spisovatele o státním ručení za úředníky na čtyři skupiny: 1. takové, kteří připouštějí všeobecné primární, 2. takové, kteří obmezené primární, 3. takové, kteří všeobecné subsidiární ručení připouštějí a 4. takové, kteří je vůbec odmítají; viz l. c. str. 249.

¹⁷⁸⁾ System der subjectiven Rechte str. 239 a násl.

¹⁷⁹⁾ Bayerisches Staatsrecht, 1896 I. str. 605 a násl.

¹⁸⁰⁾ Öffentl. Recht und Verwaltungspflege, str. 304.

¹⁸¹⁾ Rehm, Stengels Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, Erg. Bd. III, strana 97. Bornhak, Preuss. Staatsrecht, II, str. 46 a násl.

¹⁸²⁾ Randa, o závazcích str. 38 a násl., Pražák, Rakouské právo ústavní, III, str. 459 a násl.

¹⁸³⁾ Cours de droit civ. françois X § 447 (cit. Löningem str. 512).

¹⁸⁴⁾ Verpflichtung des Staates aus den Handlungen seiner Beamten (Zeitschrift für franz. Recht, III, str. 383). Dreyer přichází k primárnímu ručení státu, zaujáv stanovisko organické theorie. Úředníci jsou organické části celku (státu). Jedná-li, stát sám to jedná. (Cit. Pilotym str. 251.)

¹⁸⁵⁾ Responsabilità dello stato, 1875. (cit. Löningem).

¹⁸⁶⁾ Grundsätze des allgem. und deutschen Staatsrechts II, str. 793. Základem státního ručení je Zöpfelovi poměr quasi institorní mezi státem a úředníkem, a dále ta okolnost, že stát určité obory sám sobě prikazuje a obecnstvo nutí, aby důvěřovalo jeho úředníkům, kteří přece osobně žádné jistoty neposkytují. Stát, prohlašuje tato zařízení za své ústavy, jeví se tím vlastním subjektem jednání, kontrahentem vůči obecnstvu. K tomu přistupuje i důvod politický, že by vůbec ani žádný řádný styk, žádná veřejná důvěra možná nebyla, kdyby se stát za subjekt jednání nepovažoval. Principální ručení státu leží tudíž v povaze věci, t. j. ve zvláštnosti nynějšího státního organismu. Institorní poměr vedle Reyschra, cit. v pozn. 150., vidí v postavení úředníků také Buddeus (Weiskes Rechtslexicon 1844, I. str. a 231 násl.) a Gründler (Zu- Rheins Zeitschrift für Theorie und Praxis des bayer. Civil-, Kriminal- u. öffentl. Rechts B. III. H. 3. 1837 str. 247 a násl.). Cit. Pilotym, str. 250.

Kissling,¹⁸⁷⁾ Dernburg,¹⁸⁸⁾ Gierke,¹⁸⁹⁾ Mayer¹⁹⁰⁾ a Dock.¹⁹¹⁾ K této skupině patří i Ferrara.¹⁹²⁾

¹⁸⁷⁾ Verhandl. des VIII. deutschen Juristentages I. str. 389 a násl. Poddaní musí býti státu poslušni. Stát musí však státi za úředníky, kteří jej reprezentují. Naproti povinnosti poddaných, aby byli státu poslušni, stojí povinnost státu, aby výkon jeho moci byl pořádný. Stát ručí v první řadě, poněvadž není často poškozenému ani možno, aby vypátral úředního provinilce.

¹⁸⁸⁾ Lehrbuch des preuss. Privatrechts III. 1881, str. 111.

¹⁸⁹⁾ Die Genossenschaftstheorie, str. 794 a násl. Provinění úředníka jako státního orgánu je provinění státu. Z provinění, poruší-li soukromoprávní sféru, vzniká soukromoprávní nárok, který předpisy soukromého práva pořádají. Srv. k tomu Dock, Die Haftung des Staates aus rechtswidrigen Handlungen seiner Beamten (Archiv für öffentl. Recht 16, str. 252).

¹⁹⁰⁾ Deutsches Verwaltungsrecht II. §§ 53 a 54. Účinky státu na poddané jsou hospodářsky regulovány. Škodu, kterou jednatelce státu v oběť přináší, stát vyrovnává, poněvadž je nerovna, nespravedlivá. Toť ústav veřejnoprávního odškodňování. Jeho základní myšlenka je tedy náhrada, vyrovnání nerovnosti. Veřejnoprávní odškodňování je však také obecná právní zásada, německé právo obyčejové, vytvořivší se nejprve pro ty nejtěžší případy, nabyvší však poznenáhla samo sebou platnosti všeobecné. Při veřejnoprávním odškodňování není z pravidla potřeba důkazu protiprávnosti. Protiprávnost naopak bude někdy odškodňování vylučovati. Tam totiž, kde protiprávnost úředníka nebude poklesek správy, ale zneužití příležitosti jí skytané. Odškodnění zůstane tu viseti na úředníkovi. Jednak však důkaz protiprávnosti bude podmínkou veřejnoprávního odškodnění, a to v dvíjm směru. O škodě, způsobené činností správy, bude se moci předně mluvit jen tehdy, bude-li tu viny. Vinník způsobil tu škodu. Z příčinnosti plyne tu odškodňovací povinnost veřejné správy. Škoda způsobená dále jeví se býti zvláštní obětí jen tehdy, je-li nespravedlivá. Ne pochybení úředníkovu, ale objektivní protiprávnost jest důvod, který označuje poškození jako nespravedlivé, jako oběť zvláštní.

¹⁹¹⁾ Die Haftung des Staates str. 256 (viz pozn. 190.). Dock akceptuje stanovisko Mayerovo. Zásada, že stát náhradu poskytnouti musí za škodlivé zasahání, žila již jako právo přirozené v 17. a 18. stol. v myslích. Tato zásada práva přirozeného je také nejvlastnějším základem všech teorií, které stát za protiprávné činy úředníků zavazují. Zásada tato ovšem stát zavazovati nemohla, vedla jen ku zákonu a právu obyčejovému, které jej zavázalo. Mayer však právo přirozené nemá na mysli, mluví o starém právu, které požadavek spravedlnosti přejalo do společného právního přesvědčení a konání, nýbrž myslí patrně na staré německé právo, zavazující společnost pro delikty jejích orgánů.

¹⁹²⁾ Ferrara akceptuje stanovisko Gierkeho. Viz l. c. str. 515 a násl.: „Per me la questione deve risolversi partendo dall'esatta nozione di persona giuridica, la quale come ente collettivo reale, vuole ed agisce per mezzo dei suoi organi, i cui atti, non per finzione di legge, ma realmente sono atti della persona giuridica, e come la fanno acquistare dei diritti o contrarre degli obblighi, così impegnano eventualmente la sua responsabilità. Ogni persona giuridica è un organismo sociale, che vive, si muove, agisce per raggiungere i suoi fini, ma essa esplica e concreta la sua vita per mezzo di persone fisiche che insieme unite formano la persona giuridica. Dalla fusione delle volontà di tutti i membri risulta la volontà della persona giuridica, una e diversa dalla somma dei voleri dei singoli come dall'intreccio delle energie dei vari componenti che si esplicano nella direzione e secondo il fine proposto, risulta l'attività dell'ente. La forma più alta ed evoluta di persona giuridica è lo Stato che rappresenta la società organizzata, indi vengono gli enti pubblici minori ed i numerosi istituti organizzati a scopi filantropici, sociali, economici. Ma in tutti questi è sempre un aggregato di persone che forma il substrato reale della persona giuridica: i membri di essa non sono rappresentanti, come dicono i seguaci della teoria della finzione, ma

Třetí skupina rozeznává v státu dvoji osobnost, politickou a právníkou, a nečiní ho zodpovědným za činy, které se přiházejí při výkonu jeho suverenity. „jure imperii“, činí jej zodpovědným za nedovolené činy úředníků při výkonu práva fisku. Tak v Itálii Bonasi,¹⁹³⁾ Giorgi¹⁹⁴⁾ a Bertolini.¹⁹⁵⁾ K těmto třem skupinám třeba však připojit ještě skupinu čtvrtou. Tu totiž, při níž připouští se ručení státu za provinění úřednické jak v soukromoprávních poměrech, tak při výkonu práv výsostných. Tak Zachariae,¹⁹⁶⁾ Gerber,¹⁹⁷⁾ Stobbe¹⁹⁸⁾ a G. Meyer.¹⁹⁹⁾ Praxe německých soudů nedávala se směsicí různých náhledů mysliti. Nemajíc ani pro to posilivních zákonných předpisů, ukládala státu náhradu škody z provinění úřednického, jen pokud aspoň nějaký zvláštní zákon toho nezakazoval.²⁰⁰⁾

Oddíl druhý.

Úřednické poklesky v zákonodárství a praxi.

§ 4. Zákonodárství a praxe cizí.

V Anglii, jak již v § 3 uvedeno, obecně uznána byla zásada, aby úředníci za škodu z úředních poklesků osobně byli zodpovědní. Praxe obmezila ji však na řídké případy zlého úmyslu.²⁰¹⁾

Ve Francii spadá náhrada škody, způsobená jednotlivci úředními poklesky ministrů pod pravidla obecného práva.²⁰²⁾

sono organi essenziali della sua esistenza che dentro la sfera di potere loro attribuita agiscono realmente per essa. Accolta questa costrazione sparirà l'assurdo del concepire come la corporazione possa anche avere una capacità a delinquere, per i suoi organi, e quindi possa incontrare una responsabilità per loro mezzo.“

¹⁹³⁾ Della responsabilità penale e civile dei ministri n. 264 (cit. Ferrarou, str. 515).

¹⁹⁴⁾ Persone giuridiche, V. n. 352 a násl. (cit. Ferrarou str. 515).

¹⁹⁵⁾ Legge, 1877 l. 37 (cit. Ferrarou str. 515).

¹⁹⁶⁾ Verh. des VI. deutschen Jurist.-Tages str. 92.

¹⁹⁷⁾ Grundzüge eines Systems des deutschen Staatsrechts § 63.

¹⁹⁸⁾ Handbuch des deutschen Privatrechts III. 1878 str. 111.

¹⁹⁹⁾ Lehrbuch des deutschen Staatsrechts (1878) § 149. Další literární údaje viz u Pilotyho.

²⁰⁰⁾ Gierke, Die Genossenschaftstheorie str. 808, Windscherid, Lehrbuch des Pandectenrechts, bearb. v. Dr. Kipp, str. 984.

²⁰¹⁾ Gneist, l. c. str. 705, Georg Meyer, Lehrbuch des deutschen Staatsrechts, str. 584.

²⁰²⁾ Lebon, Das Staatsrecht der französischen Republik (Marquardsen) str. 58, pozn. 2. Čl. 1382 cod. civ.: „Tout fait quelconque de l'homme, qui cause à autrui un dommage, oblige celui par la faute duquel il est arrivé, à le réparer.“

U kterého soudu by však o tuto škodu měli býti žalováni, není jisto.²⁰³⁾ Také stát nemůže proti nim pro škodu, již mu způsobili, civilněprávně vystoupiti, poněvadž zákonodárství je tu nedostačité.²⁰⁴⁾ Obecnou zodpovědnost všech úředníků stanovilo tu r. 1789 národní shromáždění²⁰⁵⁾, obmezilo ji však uznáním vyššího úřadu.²⁰⁶⁾ Z uznání toho vyplynula v čl. 75 ústavy ze dne 22. frimairu r. VIII. známá „autorisation préalable“.²⁰⁷⁾ Věcně administrativní ráz čl. 75 pak přispěl, že přežival politické dispozice ústavy z r. VIII. a přesešel, netknut četnými útoky, vládu republikánskou let 1848 až 1852, tak jako různé vlády monarchické. Po revoluci ze dne 4. září 1870 odstranila jej však jeho oposice, přišla k veslu.²⁰⁸⁾ Stalo se to dekretem ze dne 19. září 1870.²⁰⁹⁾ Soudům dána jim moc, aby zkoumali i akty správní. I slyšány byly hlasy, že se pravomoc jich rozšiřuje, a dále, že porušuje se jim zásada dělení soudnictví a správy,²¹⁰⁾ a dokonce i v parlamentě navrhuje se jeho autentická interpretace,²¹¹⁾ ale beze všeho zdaru.

V Belgii jsou sice všichni úředníci za škodu, způsobenou pokleskem při výkonu služby, zodpovědní, a nějakého předchozího svolení státních úřadů potřeby není,²¹²⁾ než civilně-

²⁰³⁾ Lebon, l. c. odvolává se tu na dřívější ústavu z roku 1791 v příčině povinnosti a čl. 48. ústavy z r. 1818 v příčině soudu, který by tu měl býti kompetentní.

²⁰⁴⁾ Lebon, str. 59, Pierre, l. c. str. 106 a násl.

²⁰⁵⁾ Ducrocq, l. c. str. 636. Viz I. odd. § 3.

²⁰⁶⁾ Ducrocq, str. 637, § 2 zák. ze dne 7.—14. října 1790: „Aucun administrateur ne peut être traduit devant les tribunaux pour raison de ses fonctions publiques, à moins qu'il n'y ait été renvoyé par l'autorité supérieure conformément aux lois.“ Srv. tamže čl. 61. zák. z 14.—22. prosince 1789, 8. ledna 1790, čl. 13. zák. ze dne 16.—24. srpna 1790, ústavu ze dne 3. září 1791, tit. III., kap. V., čl. 3., dále tamže dekret z 16. fruktidoru r. III.: „La convention nationale décrète qu'elle annule toutes procédures et jugements intervenus, dans les tribunaux judiciaires, contre les membres des corps administratifs et comités de surveillance. . . Défenses itératives sont faites aux tribunaux de connaître des actes d'administration, de quelque espèce qu'ils soient, sauf aux réclamants à se pourvoir devant le comité des finances pour leur être fait droit, s'il y a lieu, en exécution des lois.“

²⁰⁷⁾ Ducrocq, str. 637. Viz I. od. § 3.

²⁰⁸⁾ Ducrocq, str. 638.

²⁰⁹⁾ Ducrocq, str. 644: „Art. 1. L'article 75 de la Constitution de l'an VIII. est abrogé. Sont également abrogées tout autres dispositions des lois générales ou spéciales ayant pour but d'entraver les poursuites dirigées contre les fonctionnaires publics de tout ordre.“

²¹⁰⁾ Ducrocq, str. 645 a násl.; viz též A u c o c, Conférences sur l'administration et le droit administratif, str. 754 a násl. Dekretem ze dne 19. září 1870 nebyl však jen zrušen čl. 75. ústavy z r. VIII., nýř i řada předpisů v jiných zákonech, stanovících správní autorisaci. Viz o tom Ducrocq, str. 637.

²¹¹⁾ Ducrocq, str. 631. Pro potřebu podobného zákona vyslovuje se také G i r o n s, Manuel de droit constitutionnel, str. 595. Viz též G a u t i e r, Précis des matières administratives dans leurs rapports avec les matières civiles et judiciaires str. 17 a násl.

²¹²⁾ V a u t h i e r, Das Staatsrecht des Königreiches Belgien (Marq.) str. 74. Srv. k tomu čl. 24. belgické ústavy ze dne 7. února 1831 (Altman, Ausg. Urk. zur ausserdeutschen Verfass. Gesch., str. 216).

právní zodpovědnost ministrů má určité své podmínky. Mohou žalováni býti jen parlamentem. Civilněprávně soukromníkem jen potud, pokud se se svou žalobou ku žalobě parlamentu připojí. Žaloba parlamentu předpokládá však čin trestní. Z toho plyne, že pro netrestné, byť jednotlivce poškozující úřední poklesky nelze podle belgické ústavy ministry stíhati.²¹³⁾ Při zodpovědnosti úřednické žádá se dolus nebo hrubá nedbalost. Civilněprávní žaloba nejde pak jen pouze na úředníky v přesném slova smyslu, ale také na provinilé členy politických korporací.²¹⁴⁾

V Itálii zákona o civilněprávní zodpovědnosti úředníků není. Praxe posuzuje zběhlé případy podle předpisů civilního práva,²¹⁵⁾ obmezující tu zodpovědnost pouze na dolus a lata culpa. Kde ministry lze žalovati, i tu je nejisto. Někteří spisovatelé tvrdí, že pro ministry žádného výlučného fora není, takže podléhají rádným soudům jako všichni ostatní úředníci. Ale jini se ptají, zda bude u soudů dosti autority a neodvislosti, aby odsuzovali ministry?²¹⁶⁾ De lege ferenda skličuje však vědu rozpor, zda má býti zodpovědnost s kautelami, či bez nich. Silná zodpovědnost měla by prý za následek, že moc přešla by do rukou těch, kteří jí nemají. Silné kautely ohradily prý by zase moc bohatých a protivily prý by se zásadám demokratickým.²¹⁷⁾ — Správní ochrana, odnož čl. 75. ústavy ze dne 22. frimairu r. VIII. platí tu jak pro úředníky soudní, tak správní. Žalobu na soudní úředníky a státní zástupce musí příslušný soud schváliti. Nedostane-li se žalobci schválení, aneb podlehe-li v zahájeném sporu, musí pokutu 150 lir zaplatiti. Dle čl. 783 civ. ř. lze pak na soudní úředníky a státní zástupce podati žalobu jen tehdy, dopustí-li se úředních přehmatů se zlým úmyslem anebo vydirání, a dále, zpěčují-li se na návrh stran rozhodnutí neb rozsudek vydati nebo sami návrh učiniti. Ku stíhání správních úředníků, již nezaujímají vyšších úřadů správních, jako prefektů, podprefektů, představených obcí a jich zástupců, je potřeba svolení krále, který je dává, slyšev dříve dobrozdání státní

²¹³⁾ Vauthier, str. 54.

²¹⁴⁾ Vauthier, str. 74.

²¹⁵⁾ Brusa, Das Staatsrecht des Königreichs Italien (Marq.) str. 280 a násl. Viz též codice civile art. 1153: „I committenti sono responsabili pei danni cagionati dai loro commessi nell' esercizio delle incombenze alle quali gli hanno destinati.“

²¹⁶⁾ Tango, Della responsabilità pecuniaria imposta ai pubblici ufficiali verso lo stato (Archivio giuridico, vol. XL.) str. 422.

²¹⁷⁾ Tango, str. 421. Srv. k tomu Geser, Die civilrechtliche Verantwörtlichkeit der Beamten aus rechtswidrigen Amtshandlungen gegenüber Privaten und gegenüber dem Staate mit besond. Berücks. des schweizer. Rechtes, str. 173, tamže cit. Laurenta (Principes du dr. civ. franç. sv. XX. č. 50): „... ce qui est une garantie pour les fonctionnaires devient une entrave pour les citoyens,“ a Toulliera (Dr. civ. franç. sv. VI., str. 151 č. 182): „C' est une mesure tyrannique imaginée par le plus habile et le plus absolu de despotes; elle rend presque toujours illusoire la responsabilité des fonctionnaires.“

rady.²¹⁸⁾ Nezodpovědnost úředníků při výkonu státní moci, hájena teorií²¹⁹⁾ i praxí²²⁰⁾, počíná se nejnověji teorií vyvracetí.²²¹⁾

Ve Španělsku²²²⁾ platí správní ochrana pro stíhání vyšších správních úředníků pro přehmaty ve výkonu služby. Svolení ku stíhání dává státní rada.²²³⁾ Zodpovědnosti podléhají však také úřadové nižší, jako provinciální guvernéri,²²⁴⁾ deputace,²²⁵⁾ obecní radové a alkaldové.²²⁶⁾

Dle portugalské ústavy ze dne 19. dubna 1826 jsou ministři zodpovědní, jednají-li nějakým způsobem proti svobodě, bezpečnosti a vlastnictví občanů.²²⁷⁾ Ze zneužití moci úřední a z opomenutí povinnosti jsou zodpovědní také všickni soudcové a justiční úředníci. Dají-li se podplatiti anebo dopustí-li se krádeže, zpronevěření a vydirání, může na ně do roka podána býti soukromá žaloba a to buď od poškozeného anebo od kohokoli z lidu.²²⁸⁾

Ve vévodství lucemburském posuzuje se zodpovědnost státu za poklesky úřednické, pokud úředníci jednají ve věcech práva soukromého, podle čl. 1384 cod. civ.;²²⁹⁾ pokud jednají však jako nositelé státní moci, vykonávající práva výsoštná, jsou zodpovědní sami, poněvadž prý čl. 1384 cod. civ. jest pouze výminečné ustanovení, které na jiné případy nelze rozšířiti.²³⁰⁾

²¹⁸⁾ Čl. 8 a 139. zák. z 10. února 1889 (dřívější čl. 8. a 100. zák. z 20. března 1865). Civilní zodpovědnost úřednická byla různými osnovami proponována Tak osnovou Manciniovou ze dne 25. listopadu 1876, odstraňující správní ochranu. Viz o tom Brusa, str. 72, pozn. 2., Tango, str. 415.

²¹⁹⁾ Viz I. od. § 3, Ferrara str. 515.

²²⁰⁾ Tango, str. 414.

²²¹⁾ Ferrara, str. 516.

²²²⁾ Ústava z r. 1876.

²²³⁾ Torres Campos, Das Staatsrecht des Königreichs Spanien, str. 49.,

²²⁴⁾ Nad provinciálními guvernéry soudí nejvyšší soud. Viz l. c. str. 51.

²²⁵⁾ L. c. str. 55.

²²⁶⁾ L. c. str. 62.

²²⁷⁾ Čl. 103. ad 5.; viz Pölitz, Europäische Verfassungen II., str. 335. Tavares de Medeiros, Das Staatsrecht des Königreichs Portugal, str. 39.

²²⁸⁾ Tavares de Medeiros, str. 50.

²²⁹⁾ Čl. 1384. cod. civ.: „On est responsable non seulement du dommage que l'on cause par son propre fait, mais encore de celui qui est causé par le fait des personnes dont on doit répondre, ou des choses que l'on a sous sa garde. — Le père, et la mère après le décès du mari, sont responsables du dommage causé par leurs enfans mineurs habitant avec eux; — Les maitres et les commettans, du dommage causé par leurs domestiques et préposés dans les fonctions auxquelles ils les ont employés; — Les instituteurs et les artisans, du dommage causé par leurs élèves et apprentis pendant le temps qu'ils sont sous leurs surveillance. — La responsabilité ci dessus a lieu, à moins que les père et mère, instituteurs et artisans, ne prouvent qu'ils n'ont pu empêcher le fait qui donne lieu à cette responsabilité.“

²³⁰⁾ Eyschen, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Luxemburg, strana 141.

Ve Švýcarsku mají více méně podrobné předpisy o civilně-právním ručení úřadů a úředníků kantóny Curych,²³¹⁾ Bern,²³²⁾ Lucern,²³³⁾ Obwalden,²³⁴⁾ Freiburg,²³⁵⁾ Solothurn,²³⁶⁾ Baselland,²³⁷⁾ St. Gallen,²³⁸⁾ Thurgau,²³⁹⁾ Tessin,²⁴⁰⁾ Waadt²⁴¹⁾ a Wallis²⁴²⁾. V některých z nich ručí se pouze při zlém úmyslu a hrubé nedbalosti,²⁴³⁾ v jiných za jakékoli provinění.²⁴⁴⁾ V některých ručí více úředníků pouze pro rata,²⁴⁵⁾ v jiných všichni k ruce nedílně jednostejně.²⁴⁶⁾ V některých platí správní ochrana,²⁴⁷⁾ v jiných právo žaloby volné.²⁴⁸⁾ O žalobách soudí v některých obecné soudy,²⁴⁹⁾ v některých soudy zvláštní, za tím účelem teprve tvořené.²⁵⁰⁾

V Rusku má právo každý, kdo úředníkem v úředním jednání byl poškozen, podati naň žalobu. O řízení má podrobné předpisy soudní řád. Vede se před zvláštním soudem, který sestává ze stejného počtu soudců a správních úředníků. Jde-li žaloba na soudního úředníka, je k tomu potřebí schválení soudu.²⁵¹⁾

²³¹⁾ Privatrechtliches Gesetzbuch 1887, §§ 416—424. Viz o tom a násl. Geser, str. 15 a násl.

²³²⁾ Gesetz über die Verantwortlichkeit der öffentlichen Behörden und Beamten vom 19. Mai 1851.

²³³⁾ Gesetz über die Verantwortlichkeit von Behörden und Beamten vom 10. September 1842.

²³⁴⁾ Gesetz über die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und Angestellten vom 13. November 1869.

²³⁵⁾ Gesetz über die Gerichtsorganisation vom 26. Mai 1848, Civilprocessordnung vom 12. November 1849, Verantwortlichkeitsgesetz vom 5. Oktober 1850, Loi du 16. Mai 1874 sur la responsabilité des justices de paix comme autorités tutélaires, Gesetz über die Gemeinden und Pfarreien vom 19. Mai 1894.

²³⁶⁾ Verantwortlichkeitsgesetz der Beamten und Angestellten des Staates vom 24. Dezember 1870.

²³⁷⁾ Gesetz für Verantwortlichkeit der Behörden und Beamten vom 25. November 1851.

²³⁸⁾ Gesetz über die Verantwortlichkeit der Behörden, Beamten und öffentl. Angest. vom 25. Nov. 1885 a Gesetz über Verantwortlichkeit der Mitglieder des Regierungsrates vom 24. Mai 1833.

²³⁹⁾ Gesetz über die Verantw. der Behörden, Beamten und öffentl. Angest. vom 25. Sept. 1851.

²⁴⁰⁾ Legge 28. Maggio 1841 sulla responsabilità dei membri del Consiglio dello Stato.

²⁴¹⁾ Loi sur la responsabilité du Conseil d'Etat du 25. Novembre 1863.

²⁴²⁾ Loi sur la responsabilité du Conseil d'Etat du 21. Mai 1840.

²⁴³⁾ Geser, str. 68 a násl.

²⁴⁴⁾ Geser, str. 69 a násl.

²⁴⁵⁾ L. c. str. 132.

²⁴⁶⁾ L. c. str. 131.

²⁴⁷⁾ L. c. str. 164.

²⁴⁸⁾ L. c. str. 170.

²⁴⁹⁾ L. c. str. 176.

²⁵⁰⁾ L. c. str. 177 a násl.

²⁵¹⁾ Engelmann, Das Staatsrecht des Kaiserthums Russland (Marq.), str. 139.

Civilní zodpovědnost úředníků za škodu, kterou způsobili při vykonávání svého úřadu, uznává se i ve Finsku. Ručí tu za dolus a také mimo dolus.²⁵²⁾

Ve Švédsku a Norvéžsku ručí stát jen v poměrech práva soukromého podle jeho pravidel. V jiných případech, jako při poště, ručí tehdy, předpisuje-li to zákon.²⁵³⁾ Jinak musí pouze úředníci sami býti žalováni. Ku podání žaloby oprávněn jest však pouze advokát fiskální a jiné vyšší úřady. Nevykonají-li tito své povinnosti, může se poškozený obrátiti na justičního zmocněnce říšského sněmu, ku dohledu nad úředníky povolanoého,²⁵⁴⁾ aby zjednal nápravu²⁵⁵⁾ Justičního zmocněnce může však zase žalovati také každý úředník, který žalobou jeho byl dotčen.²⁵⁶⁾

V Dánsku ručí stát za poměry soukromého práva dle pravidel mandátu. V některých případech, jako při poště, telegrafu a železnictví změněny jsou předpisy tyto pozitivními zákony. Ohledně ručení za poklesky úřednické při výkonu státní moci existují v Dánsku dva pozitivní předpisy, § 92 zákona ze dne 30. listopadu 1874 o rozdělovacím a konkursním řízení a § 11 zákona ze dne 25. března 1872 o cizozemských peněžných papírech, ke kolkování předložených. Dle prvního zákona je za škodu, kterou způsobil, zodpověděn úředník sám, a nelze-li ji na něm dobytí, stát. Druhý zákon stanoví všeobecně, že stát je zodpověděn za vrácení cizozemských hodnot, ke kolkování předložených.²⁵⁷⁾ Panující theorie má za to že mimo tyto předpisy stát zodpověděn není. Toto stanovisko zaujala i resoluce ze dne 12. listopadu 1828, kteráž však v zákonné formě publikována nebyla. Praxe kolísá, tu řídíc se touto resolucí, a tu zase státu ručení za poklesky ministrů a civilních úředníků ukládajíc.²⁵⁸⁾

V Německu měly jednotlivé státy již před vydáním říšských zákonů o ručení za poklesky úřednické jednak své samostatné předpisy, jednak obyčejem vytvořenou praksi.

V Prusku před vydáním ústavy ze dne 5. prosince 1848 a ze dne 31. ledna 1850,²⁵⁹⁾ platila pro trestní stíhání úředníků

²⁵²⁾ Mecheelin, Das Staatsrecht des Grossfürstenthumes Finland (Marq.), str. 282.

²⁵³⁾ Aschehoug, Das Staatsrecht der vereinigten Königreiche Schweden und Norwegen, str. 93.

²⁵⁴⁾ L. c. str. 110.

²⁵⁵⁾ L. c. str. 107, 111.

²⁵⁶⁾ L. c. str. 111.

²⁵⁷⁾ O tuzemských hodnotách podobného předpisu v zákoně ze dne 19. února 1861 není viz Goosa a Hansen, Das Staatsrecht des Königreichs Dänemark, str. 95.

²⁵⁸⁾ Goosa a Hansen, str. 95, 96.

²⁵⁹⁾ Rönne, Das Staatsrecht der preuss. Monarchie 1871 II. 1. str. 507, pozn. 4., str. 510.

správní ochrana.²⁶⁰) Oktroyovaná ústava ze dne 5. prosince 1848 tuto ochranu zrušila, ustanoví v čl. 95., že předchozí svolení „der Behörden“ ku stihání úředníků pro škody z jich úředních poklesků potřebí není. Při revisi této ústavy byla slova „der Behörden“ nahrazena slovy „der vorgesetzten Dienstbehörde“, aby prý rozhodnutí o tom, zda úředník zhola beze všeho před soud postaven býti má, nějakému jinému, nikoli správnímu úřadu (snad státní radě) přikázáno býti mohlo. Treba prý zameziti, aby činnost správních orgánů nebyla vexatorními žalobami anebo strachem před nimi ochromena.²⁶¹) Správní ochrana byla tímto textováním čl. 97. ústavy ze dne 31. ledna 1850²⁶²) otevřena zadní dvířka, jimiž dostala se zase do pruského zákonodárství zákonem ze dne 13. února 1854. Je-li úředník pro škodu, úředním pokleskem způsobenou, žalován, může jeho nadřízený úřad u soudu pro konflikty vznésti konflikt. Soud tento pak rozhoduje, zda další soudní řízení má před se jíti čili nic.²⁶³) Stát sám za poklesky úřednické neručí. To stanoveno bylo pouze § 29 knih. řádu ze dne 5. května 1872 pro ten případ, nelze-li na zprovinilém úředníku odškodněné dosíci.²⁶⁴) Průští spisovatelé vězí tu ve staré theorii mandátní.

²⁶⁰) Rönne, str. 509 a násl. Otto Mayer, str. 235. Zákon ze dne 11. května 1842 připouštěl pak v § 6 pořad práva jen tehdy, bylo-li policejní opatření, o něž šlo, následkem stížnosti zrušeno jako protiprávné a nepřipustné.

²⁶¹) Rönne, str. 507, pozn. 4.

²⁶²) Viz od. I. § 3, pozn. 125. a srv. Bornhak, str. 45.

²⁶³) Rönne, str. 511 a násl.: 1. „Wenn gegen einen Civil- oder Militär-Beamten wegen einer in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung seines Amtes vorgenommenen Handlung oder wegen Unterlassung einer Amtshandlung eine gerichtliche Verfolgung im Wege des Civil- oder Strafprocesses eingeleitet worden ist, so steht der vorgesetzten Provinzial- oder Centralbehörde des Beamten, falls sie glaubt, dass demselben eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt, die Befugniss zu, den Konflikt zu erheben. Die Entscheidung über einen solchen Konflikt gebührt dem Gerichtshofe zur Entscheidung der Kompetenz-Konflikte nach Massgabe des Gesetzes v. 8. April 1847 (§ 1). — 2. Erachtet der Gerichtshof zur Entscheidung der Kompetenz-Konflikte vor Fällung seines Urtheils noch thatsächliche Ermittlungen für erforderlich, so ist er befugt, solche durch die Verwaltungs- oder durch die Gerichtsbehörden zu veranlassen, insbesondere die Fortsetzung der gerichtlichen Instruktion oder Untersuchung bis zu einem zu bestimmenden Ziele anzuordnen. Ueber das Ergebniss dieser Ermittlungen sind vor Fällung des Urtheils die in der Sache beteiligten Privatparteien zu hören (§ 2). — 3. Befindet der gedachte Gerichtshof, dass dem Beamten eine zur gerichtlichen Verfolgung geeignete Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung nicht zur Last fällt, so entscheidet er, dass der Rechtsweg gegen den Beamten unzulässig sei, im entgegengesetzten Falle aber, dass derselbe zulässig sei. Ein Urtheil der letzteren Art präjudicirt weder dem Beamten in seiner weiteren Vertheidigung vor dem Gerichte, noch dem Gerichte in seiner rechtlichen Entscheidung der Sache (§ 3).“ Theorie vidí v tomto ústavu projev francouzské zásady, že soudové nejsou příslušní, aby rozhodovali o věcech správy. Viz Otto Mayer, str. 236 a 217; srv. též Bornhak, str. 45.

²⁶⁴) Bornhak, str. 47.

Zprovinivší se úředník jedná prý mimo meze svého mandátu. Je tudíž zodpověden sám.²⁶⁵) Náhrada škody podléhala předpisům pruského Landrechtu.²⁶⁶)

V Bavorsku platilo jiné právo pro Falci a jiné pro část na pravé straně Rýna. Ve Falci měl platnost 75 čl. franc. ústavy 22.²⁶⁷) frimairu r. VIII. V ostatním Bavorsku nebylo o civilněprávním stihání úředníků předpisů žádných. Žádalo se však, aby před podáním žaloby bylo dříve rozhodnuto správním úřadem, zda úředník dopustil se nějakého dolosního nebo kulpósního činu, který nárok na náhradu škody zakládal. Základ toho byla, jak Seydel²⁶⁸) uvádí, úvaha, že otázka, zda některý úředník správní překročil meze svého služebního práva, je otázkou práva veřejného, která se podle pravidel práva občanského řešiti nedá. Příslušnost soudce ku rozhodování civilní žaloby neodůvodňuje jeho příslušnosti ku rozhodování otázky práva správního, která dle své povahy leží úplně mimo dosah jeho soudcovské působnosti, nejsouc nijakou incidencí, ale předpokladem nároku žalobního. Praxe řídí se tudíž náhledem, že o otázce porušení úřední povinnosti rozhodují úřadové správní, o odškodněné soudy. Theorie (Seydel)²⁶⁹) prikazuje správním úřadům i odškodněnou. Dle jejího mínění ručí stát za své úředníky jen v poměrech soukromého práva. Při výkonu státní moci jen tehdy, pokud je tu výslovných předpisů zákonných. Judikatura však i tu rozchází se s teorií, ukládajíc státu i v těchto případech ručení.²⁷⁰)

V Sasku stanovily zodpovědnost soudních a správních úředníků, kteří při výkonu služby ze zlého úmyslu neb hrubé nedbalosti koho poškodili, §§ 1506 a 1507 obč. zák. Poškozený měl však povinnost, aby užil všech právních prostředků, kterými by škodu odvrátil. Vedle toho přísluší poškozenému dle reskriptu ze dne 18. října 1796 i žaloba na stát.²⁷¹)

Ve velkovévodstvích meklenburských platilo, jak Büsing se zmiňuje, podpůrné ručení zeměpána za přehmaty úřednické v obecnoprávním rozsahu. V některých důležitých případech uznáno je výslovně.²⁷²)

Ve velkovévodství oldenburském nebylo žádného všeobecného zákonného předpisu o ručení státu za poklesky úřed-

²⁶⁵) Rönne, str. 518 a násl. Bornhak, str. 47.

²⁶⁶) Rönne, str. 516. O ručení obce za úředníky srv. Ebner, Rechtsverh. der städt. Gemeindebeamten (Verwaltungsarchiv 1901) str. 327 a násl.

²⁶⁷) Seydel, Bayerisches Staatsrecht I. 1896, str. 596 a násl.

²⁶⁸) Seydel, str. 599.

²⁶⁹) Seydel, str. 606 a násl.

²⁷⁰) Seydel, str. 609, pozn. 88.

²⁷¹) Leuthold, Das Staatsrecht des Königreichs Sachsen (Marq.) str. 250.

²⁷²) Büsing, Das Staatsrecht der Grossherzogthümer Mecklenburg (Marq.), strana 62.

nické. Jen v některých případech stanovena byla státní garance za jednání úředníků.²⁷³⁾

Ve vévodství brunšvickém činil zákon o civilní státní službě ze dne 12. října 1832 úředníky zodpovědnými za zákonnost jednání.²⁷⁴⁾

Ve vévodství sasko-altenburském možno za jistých podmínek podati žalobu na stát. Státu však zůstává náhradní nárok proti úředníkovi, kterýž slušným lze kompenzovati.²⁷⁵⁾

Ve vévodství sasko-koburském jsou jak ministři, tak všichni státní úředníci zodpovědni za zákonnost a ústavnost svých úkonů. Zapovězeno jest vykonávati rozkazy představených, pokud jsou protizákonné a protiústavní. Zkoumání těchto rozkazů obmezuje se však na dvě otázky, zda jedná představený ve své úřední příslušnosti, a zda rozkaz vydán byl v zákonné formě.²⁷⁶⁾ Stát ručí za úředníka toliko podpůrně, teprve nelze-li na něm odškodnění dosíci. Nárok naň promlčuje se v pěti letech. Cizozemci nároku tohoto nemají.²⁷⁷⁾

Ve vévodství sasko-meiningenském stanovena výhradně zodpovědnost státu pro přeplatky daní a společná zodpovědnost státu a úředníků pro škody při soudních depozitech a pozemkových a hypotečních knihách.²⁷⁸⁾

Ve velkovévodství sasko-výmarském ručí stát za poklesky listovních při pozemkových knihách a škody při soudních depozitech.²⁷⁹⁾

Ve vévodství hannoverském platily jednak obecnoprávní předpisy a v některých částech země ustanovení pruského Landrechtu.²⁸⁰⁾

V Hessensku stanovila judikatura ručení státu za poklesky úřednické. odůvodňuje-li zvláštnost případu povinnost ku náhradě, tak zejména, byl-li jednotlivec poškozen, jsa nucen, aby státní mocí se podrobil.²⁸¹⁾ V Porýní rozhoduje se podle čl. 1382 cod. civ.²⁸²⁾

Ve Vírtenbersku posuzovalo se ručení úředníků podle civilního práva. Podmínky tohoto ručení, nehledíc ku žalobě

²⁷³⁾ Becker, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Oldenburg (Marq.), str. 82.

²⁷⁴⁾ Otto, Das Staatsrecht des Herzogthums Braunschweig (Marq.), str. 112.

²⁷⁵⁾ Sonnenkolb, Das Staatsrecht des Herzogthums Sachsen-Altenburg (Marq.), str. 74.

²⁷⁶⁾ Forkel, Das Staatsrecht der Herzogthümer Sachsen-Coburg und Gotha (Marq.), str. 123.

²⁷⁷⁾ Forkel, str. 124.

²⁷⁸⁾ Verhandlungen des VIII. deutschen Juristentages, I. str. 409 (Gutachten von Kissling).

²⁷⁹⁾ Verh., str. 410.

²⁸⁰⁾ Verh., str. 402.

²⁸¹⁾ Verh., str. 402.

²⁸²⁾ Verh., str. 403.

syndikátní, jsou však sporné. Také pro úředníky nesporného soudnictví jsou stanoveny zvláštní předpisy. Připustnost pořadu právního byla uznána, a správní ochrana nebylo.²⁸³⁾

Ve velkovévodství badenském stanovena pro vyšší úředníky správní ochrana v kompetenčním konfliktu. Je-li úředník žalován, může vyšší správní úřad žádati, aby nejdříve rozhodl správní soud, zda úřad byl překročen anebo úřední výkon opomenut. Předchozí rozhodnutí správního soudu je pak závazno pro soud, který o civilním nároku soudí. Při některých nižších kategoriích úředníků, jako soudních vykonavatelích, písařích a členech hypotečních úřadů, jakož i při notářích není však toto předchozí rozhodnutí připustno.²⁸⁴⁾

V Elsasku a Lotrinsku platilo právo francouzské, pro civilní žaloby tedy správní ochrana, poněvadž zákon ze dne 19. září 1870, kterým zrušen ve Francii čl. 75 ústavy ze dne 22. frimairu VIII. tyto země více nepostihl. Mimo státní radu nabyly průběhem času práva povolovacího i jiné úřady. Na místě státní rady nastoupil pak později vrchní prezident.²⁸⁵⁾

Ručení říšských úředníků stanovil § 13 zákona o říšských úřednících ze dne 31. března 1873. Každý úředník zodpověden je za „Gesetzsmässigkeit seiner amtlichen Handlungen“. Není zodpověden za rozkazy svých představených, byly-li vydány v rádné formě a náležejí-li in abstracto v pravomoc rozkazujícího. Omyl právní jej omlouvá, zamezila-li nejasnost právního předpisu, aneb spletitá skutková povaha, aby zákona použito bylo správně.²⁸⁶⁾

Do těchto právních poměrů v jednotlivých zemích zasáhlo říšské zákonodárství německé jednak formelně, jednak materiálně. Nejdříve zákon o soudním zřízení ze dne 27. ledna 1877. Zrušeny jím všechny předpisy zemských zákonů, které vázaly civilně právní stíhání úředníků na zvláštní podmínky, odstraněna tedy správní ochrana. Naproti tomu však zachovány v platnosti zemské předpisy o kompetenci správních úřadů, zda úředník svou úřední moc překročil aneb uloženého jemu úředního výkonu opominul. Jako příslušné prohlášeny ku rozhodování této otázky soudy správní, a není-li jich v těch kterých zemích, soud říšský.²⁸⁷⁾ Soudy tyto

²⁸³⁾ Gaupp, Das Staatsrecht des Königreiches Württemberg (Marq.), strana 94.

²⁸⁴⁾ Schenkel, Das Staatsrecht des Grossherzogthums Baden (Marq.), strana 23.

²⁸⁵⁾ Leoni, Staatsrecht von Elsass-Lotringen (Marq.), str. 252.

²⁸⁶⁾ Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches I. 1901, str. 445 a násl., Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches 1901, str. 647.

²⁸⁷⁾ § 11 tohoto zákona zní takto: „Die landesgesetzlichen Bestimmungen, durch welche die strafrechtliche oder civilrechtliche Verfolgung öffentlicher Beamten wegen der in Ausübung oder in Veranlassung der Ausübung ihres Amtes vorgenommenen Handlungen an besondere Voraussetzungen gebunden ist, treten

rozhodují o ní buď před žalobou u obecných soudů podávanou, takže tuto dříve podati nelze, anebo průběhem soudního řízení, kteréž se mezitím zastaví.²⁸⁸⁾ Prísvedčí-li soud správní nebo říšský ku této otázce, má další řízení před řádnými soudy svůj volný průběh. Popřeli ji, nemá další řízení místa.²⁸⁹⁾ Předchozího rozhodnutí správním soudem je potřebí v Prusku,²⁹⁾ Bavorsku²⁹¹⁾ Badensku,²⁹²⁾ Hessensku,²⁹³⁾ říšským soudem v Elsasku a Lotrinsku a obojím v Meklenbursku.²⁹⁴⁾

Říšský zákon o soudním zřízení dotkl se jen formelně jedné stránky ručení z poklesků úředníchých, pokud ručí z poklesků těchto úředníci sami. Říšský zákonník občanský postihl již i samu materiální stránku v příčině ručení státu za tyto poklesky. Uložil mu za ně pro obor soukromoprávních poměrů obecné ručení, pokud protiprávně poškodí koho úředníci, svůj úřad konající.²⁹⁵⁾ Do řešení otázky, pokud stát ručí za ně, vykonávají-li funkce moci veřejné, se nepustil. Při pracích zákonodárných

ausser Kraft. Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften, durch welche die Verfolgung der Beamten entweder im Falle des Verlangens einer vorgesetzten Behörde oder unbedingt an die Vorentscheidung einer besonderen Behörde gebunden ist, mit der Massgabe

1. dass die Vorentscheidung auf die Feststellung beschränkt ist, ob der Beamte sich einer Ueberschreitung seiner Amtsbefugnisse oder der Unterlassung einer ihm obliegenden Amtshandlung schuldig gemacht habe;

2. dass in den Bundesstaaten, in welchen ein oberster Verwaltungsgerichtshof besteht, die Vorentscheidung diesem, in den anderen Bundesstaaten dem Reichsgerichte zusteht.“ Viz též Bornhak, str. 46, Otto Mayer, str. 236, Georg Meyer, str. 586.

²⁸⁸⁾ Mayer, str. 240. Tomu neodporuje § 139 c. ř. s., který stanoví, že soud až do rozhodnutí správního úřadu řízení zastaviti má z e. Nezastaví-li řízení, nesmí se pustiti do materiálního řešení správní otázky, ale žalobu pro tentokrát zamítnouti.

²⁸⁹⁾ Mayer, str. 239 a násl.

²⁹⁰⁾ Verw. Org. G. § 114, Meyer str. 586, pozn. 8.

²⁹¹⁾ Zak. z 8. srpna 1878 čl. 7. Správní soud nastoupil tu pro Bavorsko na právo břeňu Rýnu na místo disciplinárního úřadu, pro Falci na místo státní rady. Mayer, l. c. pozn. 9.

²⁹²⁾ Zákon z 24. února 1880 čl. 9.—11. a zákon z 14. června 1884 § 46. Předchozí rozhodnutí potřebno je na žádost ministerstva. Ohmezení toto nevztahuje se na soudce a na jisté bližší označené skupiny správních úředníků. Meyer l. c. pozn. 10.

²⁹³⁾ Ausf. G. zum G. V. G. v. 3. September 1878 Art. 6. V říšském Hessensku žádá se předchozí svolení obecně, v ostatním Hessensku jen pro trestní stíhání. Meyer l. c., pozn. 11.

²⁹⁴⁾ Nař. z 5. května 1879. Meyer l. c., pozn. 13.

²⁹⁵⁾ Rehm, Fiscus, Stengel's Wörterbuch des deutschen Verwaltungsrechtes, III. Ergänzungsband str. 96. Viz § 31 obč. zák.: „Der Verein ist für den Schaden verantwortlich, den der Vorstand, ein Mitglied des Vorstandes oder ein anderer verfassungsmässig berufener Vertreter durch eine in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen begangene, zum Schadenersatz verpflichtende Handlung einem Dritten zufügt.“ § 89: „Die Vorschrift des § 31 findet auf den Fiscus sowie auf die Körperschaften, Stiftungen und Anstalten des öffentlichen Rechtes entsprechende Anwendung.“

navrhovalo se sice subsidiární a také principální ručení státu, ale všechny tyto návrhy vyzněly posléze v pouhou Ennecerovu resoluci, že se očekává, že vláda ručení státu za říšské úředníky zvláštním způsobem upraví.²⁹⁶⁾ Z porad vyšel tudíž § 839 ř. ob. z., ukládající jen úředníkům ručení z jich poklesků.²⁹⁷⁾ Otázka ručení státu za poklesky úřednické při výkonu veřejné moci ponechána rozhodnutí zemského práva, jemuž také zůstaveny předpisy vylučující ručení úředníkové, ručí-li za škodu z úřednických poklesků stát sám.²⁹⁸⁾

Celá řada německých států zaujala vůči těmto předpisům o ručení státu v prováděcích zákonech k říšskému občanskému zákonníku své stanovisko.²⁹⁹⁾ Anhalt³⁰⁰⁾ a obojí Meklenburk³⁰¹⁾ uznávají ručení státu a obce jen potud, pokud předepsáno je říš-

²⁹⁶⁾ Dock, str. 268.

²⁹⁷⁾ § 839: „Verletzt ein Beamter vorsätzlich oder fahrlässig die ihm einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht, so hat er dem Dritten den daraus entstehenden Schaden zu ersetzen. Fällt dem Beamten nur Fahrlässigkeit zur Last, so kann er nur dann in Anspruch genommen werden, wenn der Verletzte nicht auf andere Weise Ersatz zu erlangen vermag. — Verletzt ein Beamter bei dem Urtheil in einer Rechtssache seine Amtspflicht, so ist er für den daraus entstehenden Schaden nur dann verantwortlich, wenn die Pflichtverletzung mit einer im Wege des gerichtlichen Strafverfahrens zu verhängenden öffentlichen Strafe bedroht ist. Auf eine pflichtwidrige Verweigerung oder Verzögerung der Ausübung des Amtes findet diese Vorschrift keine Anwendung. — Die Ersatzpflicht tritt nicht ein, wenn der Verletzte vorsätzlich oder fahrlässig unterlassen hat, den Schaden durch Gebrauch eines Rechtsmittels abzuwenden.“ Rehm, l. c. str. 96 pokusil se dokázati, že i podle principů, v říšském obč. zákonníku platných ručí stát i při výkonu veřejné moci za své úředníky. § 839 o. z. ukládá úředníkům, §§ 1674 a 1848 o. z. poručenskému soudci, aby nahradili škodu, porušivše svou úřední povinnost vůči někomu třetímu (poručenci) buď z úmyslu neb z nedbalosti. Obč. zákonník prohlašuje tím v souhlasu se všemi dosavadními náhledy (Gierke, Mayer) tuto povinnost k náhradě škody za soukromoprávní a připojuje tak na čin, veřejnému právu odporující (porušení služební povinnosti jest vždy porušení veřejného práva, i tehdy, jde-li při soukromoprávním zmocnění o čin, soukromému právu odporující), tedy na delikt státoprávní soukromoprávní následek. Z toho plyne, že ručení státu je i tehdy soukromoprávní povahy, pokud pozitivní právo i pro úřední poklesky při výkonu veřejné moci ručení státu uznává. Platí-li pak úředník dle pojímání obč. zákonníka ve směru soukromoprávním za zástupce státu (§§ 31 a 89), není příčinou, aby se toto ručení i pro obor veřejnoprávní jako mínění obč. zákonníka neprohlásilo.

²⁹⁸⁾ Čl. 77. uvoz. zák.: „Unberührt bleiben die landesgesetzlichen Vorschriften über die Haftung des Staates, der Gemeinden und anderer Kommunalverbände (Provinzial-, Kreis-, Amtsverbände) für den von ihren Beamten in Ausübung der diesen anvertrauten öffentlichen Gewalt zugefügten Schaden sowie die landesgesetzlichen Vorschriften, welche das Recht des Beschädigten, von dem Beamten den Ersatz eines solchen Schadens zu verlangen, insoweit ausschliessen, als der Staat oder Kommunalverband haftet.“ K tomu srv. čl. 218. uvozovacího zákona.

²⁹⁹⁾ Viz o tom Dock, str. 272 a násl.

³⁰⁰⁾ A.-G. zum B. G. B. Čl. 32. I.

³⁰¹⁾ Mecklenburg-Schwerin A.-V. § 49 I., Mecklenburg-Strelitz A.-V. § 48.

skými nebo zemskými zákony. V Bavorsku,³⁰²⁾ Virtembersku,³⁰³⁾ Badensku,³⁰⁴⁾ Reussu ml. l.³⁰⁵⁾ a Sasko-Kobursku³⁰⁶⁾ postihuje úředníková, v § 839 ř. z. o. stanovená zodpovědnost přímo stát neb svazek, v jehož službě se úředník nalézá. V Reussu ml. l. je stát, nucen býv škodu zaplatiti, oprávněn, žádati od úředníka náhradu,³⁰⁷⁾ v Sasko-Kobursku vůbec k tomu povinen, jednali úředník ze zlého úmyslu nebo hrubé nedbalosti.³⁰⁸⁾ V Bavorsku³⁰⁹⁾ a Virtembersku³¹⁰⁾ je stát zodpověden i tehdy, je-li ručení úředníkovy jen z té příčiny vyloučeno, poněvadž porušil svou úřední povinnost, nalézaje se ve stavu bezvědomí nebo chorobném, svobodné rozhodnutí vůle vylučujícím rozrušení myslí. Za škodu však, která tím povstane, že úředník poruší svou úřední povinnost při rozsudku, není stát anebo dotčený svazek dle bavorského p.áva zodpověden.³¹¹⁾ V Hessensku,³¹²⁾ Reussu st. l.,³¹³⁾ Sasko-Výmarsku,³¹⁴⁾ ve Švarcburk-Sondershausenu³¹⁵⁾ a Elsasku a Lotrinsku³¹⁶⁾ ručí stát neb obec jako rukojmí, nelze-li náhrady dosíci na úředníkovy.

Podle prováděcích zákonů v Bavorích,³¹⁷⁾ Virtemberku,³¹⁸⁾ Badenu,³¹⁹⁾ obojím Meklenburku,³²⁰⁾ obojím Renssu,³²¹⁾ Anhaltu,³²²⁾ Švarcburk-Sondershausenu³²³⁾, Sasko-Výmarsku³²⁴⁾ a Elsasku a Lotrinsku³²⁵⁾ může býti odškodnění cizozemců odpíráno, neprokáže-li se, že ve vlasti poškozeného podobné ručení i oproti Němcům je uznáno. V Hessensku³²⁶⁾ a Sasko-Kobursku³²⁷⁾ má toto

- 302) Čl. 60. I.
- 303) Čl. 202. I.
- 304) Čl. 5. I.
- 305) § 48 I.
- 306) Čl. 18., § 1 I.
- 307) § 48 II. 1.
- 308) Čl. 18. § 1 II.
- 309) Čl. 61. I.
- 310) Čl. 202. II.
- 311) Čl. 61. II.
- 312) Čl. 78. I.
- 313) § 69. I.
- 314) § 91 I.
- 315) Čl. 19. § 1.
- 316) § 40. I.
- 317) Čl. 60. II.
- 318) Čl. 202. III.
- 319) Čl. 5. VI.
- 320) § 49 III. a § 48 III.
- 321) § 48 IV. a § 69 III.
- 322) Čl. 32. II.
- 323) Čl. 19. § 5.
- 324) § 91 II.
- 325) § 40 II.
- 326) Čl. 80.
- 327) Čl. 18. § 3.

odškodňování pak vůbec jen tehdy místo, pokud vzájemnost je zaručena. Další rozdíly záleží v tom, že Baden, Reuss ml. l. a Sasko-Kobursko žádají i od cizího státu principální ručení, Bavyory a Virtemberk naproti tomu spokojují se pouze s pomocným ručením státu naproti Němcům. Kromě těchto všeobecných, existují o ručení státním z poklesků úřednických i zvláštní zemské a říšské zákony. Zemské v příčině notářů,³²⁸⁾ říšské v příčině úředníků knihovnic.³²⁹⁾

§ 5. Zákonodárství a prakse rakouská.

Závazek, aby úředníci nahradili škodu, kterou způsobili při úředních výkonech zanedbáním úřední povinnosti, vystupuje nám již v rakouských poručenských řádech.³³⁰⁾ Odtud přechází také do patentů deskových.³³¹⁾ Než i pro jiné škody, nedbanlivosti úřadů zaviněné, činí se úředníci zodpovědnými. Tak zanedbali se dohled nad bezpečností v kraji, ukládá se úředníkům náhrada škody, vzešlá z plenění a loupeží;³³²⁾ dle dv. dekretu ze dne 19. září 1783 č. 189 sb. z. s. ručí pak in solidum za deposita. Dvorní dekret ze dne 4. ledna 1787 č. 609 sb. z. s. stanoví však již všeobecně pro soudnictví vrchnostenské a městské, aby vrchnost nahradila

³²⁸⁾ Dock, str. 274.

³²⁹⁾ § 12 říšského knih. zák.

³³⁰⁾ Codex aust. I. str. 42, Gerhabschaftsordnung ze dne 26. března 1672, tit. 18.: „mag er solchen Abgang und Schaden bei der Obrigkeit per actionem subsidiariam suchen.“

³³¹⁾ Štýrský pat. z 15. března 1730 odst. 23.: „welches alles nun Wir denen behörigen Instanzen bei sich sonsten aufladender Verantwortung zur genauen Observanz gnädigst angewiesen haben wolen.“ Hornorakouský patent ze 3. října 1754 odst. 22.: „von ihm dem Richter bey sonsten sich aufbürdender Verantwortung die neuliche Vorsehung beschehen;“ viz též odst. 23.: „von ihm Richter in Sicherheit zu stellen ist, widrigenfalls er denen Kindern erster Ehe dafür zu haften hat.“ Dolnorakouský patent ze dne 24. listopadu 1758 odst. 21.: „als im widrigen das Gericht vor allen Schaden zu haften schuldig sein soll.“

³³²⁾ C. a. III. str. 945. Patent ze dne 1. prosince 1719: Wenn nun aber solche Landschädliche, Handel und Wandel verderbende, und einem jeden bedrohliche Ausgelassen- und Unsicherheit, von dem werthesten Vater-Land abzukehren, alle nachdrucksamste Hand anzulegen ist, und wir derowegen unterm 20. November jüngsthin gnädigst resolviret, dass weilen gegenwärtig ohne dem einige regulirte Miliz, theils zur Sicherheit des Landes, in die Quartiere hinein gelegt worden, alle und jede Land-Gerichte schuldig seyn sollen, mit Zuziehung sothanan regulirten Milz und anderer aus dem Geri-ht bewaffneter Männer die Strassen öfters zu durchstreiffen, die Wälder und gefährliche Winckel zu durchsuchen und von Räuber-Gesindel zu befreyen; auch da sie Land-Gerichte von einem Raub- oder Plünderung etwas hörten, den Thätern auf allen Strassen allsogleich und gewiss nachstellen sollten, als im widrigen, da die Land-Gerichte ihr schuldigtes Aufsehen nicht gebührend fürkehren, dass hierdurch Raub oder Plünderungen erfolgen würden, jene Land-Gerichte, in deren Bezirk

škodu, která způsobena byla při konání spravedlnosti.³³³⁾ Všechny tyto zákony ukládají náhradu škody buď přímo soudci anebo dotyčnému soudu nebo vrchnosti, tedy vlastně jen určitým osobám, z kterých soud sestával anebo které vrchnostenskou moc měly ve svých rukou. Ale dvorní dekret ze dne 4. ledna 1787 č. 609 sb. z. s. stanoví již ve svém druhém odstavci, že se má škoda z prostředků obecných tam nahraditi, kde se v místě nalézá aerarium civicum.³³⁴⁾ Dvorní dekret ze dne 29. ledna 1838, na apelační soud tyrolský řízený, vztahuje předpis dekretu ze dne 4. ledna 1787 č. 609 sb. z. s. i na soudy zeměpanské a prohlašuje, že stát má poškozeného uspokojiti, maje postih na zprovinilého úředníka.³³⁵⁾

Ve věcech správních začal tžž postup jako v soudnictví. Náhrada škody při utlačování poddaných ukládá se přímo vrchnostem a úředníkům.³³⁶⁾ Příslušny ku rozhodování o škodě jsou tu vyšší úřady správní.³³⁷⁾ Stejnou tedy jaksí zásadu stanovil i dvorní dekret ze dne 14. března 1806 č. 758 sb. z. s., vyloučiv civilní pořad práva v příčině všech státních úředníků pro jich úřední výkony.³³⁸⁾ Tento dvorní dekret zůstal až do dnešního dne ve

solches beschähe, dem verlustig- und beschädigten Theil zur Ersetzung des Schadens, nach Gerichts-Mässigung anhalten werden sollen.“

³³³⁾ Příslušné místo zní takto: „Wenn ein Magistrats- oder Gerichtsverwalter wegen übelverwalteter Justiz in den Ersatz der Schaden und Unkosten verfällt wird, dann hat die betreffende Ortsgemeinde oder Herrschaft, der nämlich die Gerichtsbarkeit zusteht, der Partei den Ersatz zu leisten, und findet wider sie und derselben Vermögen die Execution allerdings statt mit Vorbehalt des Regresses wider jene Magistratsglieder oder Rechtsverwalter, die an der üblen Justizverwaltung Schuld oder Antheil genommen haben.“

³³⁴⁾ „Sollte dieser Fall eine landesfürstliche Ortschaft betreffen, wo das aerarium civicum der Oberaufsicht und Leitung der politischen Stelle unterliegt, so soll zur Vermeidung unnöthiger Executionskosten von der betreffenden Gerichtsbehörde die Anzeige der Landesstelle geschehen, damit die ungesäumte Befriedigung aus den Gemeingütern oder Einkünften verschafft und der wirksamste Beistand hierunter geleistet werde.“

³³⁵⁾ Kaserer, Oesterr. Gesetze mit Materialien I. str. 20.

³³⁶⁾ C. a. VI. str. 1336, pat. ze dne 14. dubna 1770: „widrigenfalls die gegen die Verordnung handelnden Herrschaften oder Beamten nebst Vergütung des widerrechtlich Abgedrungenen noch besonders mit einer namhaften Geldstrafe, welche Unsere N.-Oe. Regierung zu bestimmen haben wird, angeehen werden sollen.“

³³⁷⁾ Pat. ze dne 1. září 1781 č. 23. sb. z. s. Bylo to v případech, „als Unterthan wider seine Herrschaft als Herrn klaget, mithin derlei Beschwerden das Kontribuzionale oder sonstige Landesanlagen an Geld, Vorspann, Recrutirung, Transporten, Naturalienlieferungen und Bonifikationen oder sonstige Katastralangelegenheiten betreffen, ferner alle Klagen, die wegen Roboten und andern patent- und generalienwidrigen Excessen entstehen“ (§ 23). Nevznikly-li spory ex nexu subditelae, náležely před rádné soudy (§ 32).

³³⁸⁾ Pražák, Spory o příslušnost mezi soudy a úřady správními I. str. 153. Tento dv. dekret zní: „Es ist in den Gesetzen begründet: 1. dass Staatsbeamte ihrer Amtshandlungen wegen bei dem Civilgerichte niemals belangt

všeobecné platnosti až na dvě výjimky. Podle zákona o zodpovědnosti ministerské ze dne 25. července 1867 č. 101 ř. z. (§ 6.) možno pro náhradu škody žalovati ministry a podle zákona ze dne 12. července 1872 č. 112 ř. z. soudní úředníky. Na ministry lze pro náhradu škody podati žalobu u rádných soudů teprve tehdy, uznal-li soud státní, že ministr porušil zákon.³³⁹⁾ Připojí-li se poškozený ku řízení před soudem státním, může i tento nalézt o náhradě škody.³⁴⁰⁾ Propustí-li státní soud ministra z obžaloby, trvá platnost dv. dekretu ze dne 14. března 1806 č. 758 sb. z. s. v nezměněné své síle.³⁴¹⁾ Soudními úředníky, jež možno podle zákona ze dne 12. července 1872 č. 112 ř. z. žalovati, jsou (§ 4.) soudcové, výpomocní soudní úředníci a notáři jako soudní úředníci. Zákona tohoto lze však použiti i v příčině soudních sluhů a berních a depositních úředníků. Poškozený podává na tyto osoby žalobu, pokud nevolí žalovati stát. Může však žalovati oba, poněvadž stát ručí vedle hlavního dlužníka jako rukojmě a plátce (§ 1.). V jiných případech musí tudíž soudové odmítnouti žalobu na státní úředníky a limine, jak to činili také, spadali-li protiprávní čin před platnost zákona o syndikátním řízení.³⁴²⁾ Škodu lze tudíž na nich vymáhati pouze administrativní cestou, kteráž svým zakončením vede před soud správní. Na trestní pravomoc se ovšem dvorní dekret ze dne 14. března 1806 č. 758 sb. z. s. nevztahuje, takže adhesní řízení o civilněprávních nárocích poškozeného má volný průchod.³⁴³⁾ Judikatura správního soudu stanoví tu sama formelní a materiální podmínky nahrazení škody v administrativní cestě. Formelně obmezuje malou dost již bezpečnost občanstva před přehmaty správních úředníků, že náhrada škody nahrazena býti může jen tehdy, pokud podle disciplinárních předpisů vztahuje se nález disciplinárního úřadu také na tuto náhradu.³⁴⁴⁾ Materiálně určuje povahu provinění, zá-

werden können, und 2. dass daher der Civil-Richter sich die Grenzen seiner Gerichtsbarkeit von Amtswegen gewärtig halten, sohin solche Klagen, welche gegen Staatsbeamte ihrer Amtshandlungen wegen eingebracht werden, sogleich zurückweisen müsse.“ Viz k tomu Pfaff, Drei Gutachten, str. 76.

³³⁹⁾ Pražák, Rakouské právo ústavní, III. 2. vyd. str. 389, Spory o přísl., str. 159.

³⁴⁰⁾ Pražák, Rak. pr. úst., I. c. str. 391, Spory o přísl., str. 160.

³⁴¹⁾ Pražák, Rak. pr. úst., III. str. 391 pozn. 6.

³⁴²⁾ Links č. 3018.

³⁴³⁾ Budwiński č. 4543 (Alter č. 2231), Ulbrich, Oesterr. Staatswörterbuch, str. 1775 má za to, že se pak připouští i další pořad práva. Pokud zůstal i odsouzený úředníkem, máme za to, že povždy stojí dv. dekr. ze dne 14. března 1806 č. 758 sb. z. s. v cestě. (Srov. v tomto dv. dekr. slovo „Civilgericht“.)

³⁴⁴⁾ B. č. 3599 (A. 614), 4498 (A. 2226). Kdyby tento náhled měl míti obecnou platnost, nebyla by se mohla před vydáním synd. řízení od úředníků soudních vzhledem k ustanovení § 41 zákona ze dne 21. května 1808 č. 46 ř. z. náhrada škody nikdy dosíci, ač byla § 59 soud. instr. ze dne 3. května 1853 č. 81 ř. z. zajištěna.

ležejičího v přestoupení služebního předpisu³⁴⁵) a omluvitelného leda nemožnosti,³⁴⁶) ne zvykem, který předpisu odporuje.³⁴⁷) Stanoví ruku dilnou neb nedilnou při společnicích³⁴⁸) a ručení úředníků (pošt mistrů) za pomocné osoby.³⁴⁹) Nedostatkům za takového stavu věci odpomoci má čl. 12. zákl. stát. zák. ze dne 21. prosince 1867 č. 145 ř. z. slíbený zákon o civilněprávním ručení státních úředníků, o jehož potřebě má se český všeprávní sjezd vysloviti.

O tom, zda a jak ručí stát za úřednické poklesky, nebyl stanoven pro země rakouské žádný všeobecný předpis. Jak svrchu již uvedeno, uznávala se však povinnost tato ve dvorních dekretech ze dne 4. ledna 1787 a ze dne 29. ledna 1838. O povinnosti této jednáno také při poradách o občanském zákoníku (1802). Pražskou fakultou a vnitrorakouským apelačním soudem bylo k § 247. (dnešnimu § 265.) navrhováno, aby za poškození poručenců ručily panství a obce. Návrh Stroblův, aby soud v první řadě hned škodu nahradil a pak dále se hojil, byl zamítnut a přijat návrh Zeillerův, aby ručilo vrchní poručenstvo vedle přisedících vrchnoporučenského soudu. Při druhém čtení (8. června 1807) uváděl Pratobervera, že ze ztráty jmění poručenců postižení budou úředníci a in subsidium cassa civica nebo dominicale, že však nikdy nevěří, že by zeměpán takové ručení na sebe vzal a ze zemských pokladen nahradil škodu, kterou jeho úředníci způsobili.³⁵⁰) Z porad zákonodárných vyšel § 1315. o. z. o., stanovící ručení za třetí osoby jen při vině ve výběru.³⁵¹)

Než přes to jednáno v zákonodárství o zodpovědnosti státu aspoň za soudní úředníky stále. Dvorská zákonodárna komise stěžuje si, podávajíc dne 10. prosince 1818 zprávu panovníkovi, že dvorním dekretem ze dne 19. září 1783 č. 189 sb. z. s. bylo zrušeno ručení eráru za deposita.³⁵²) I vychází dne 25. května 1829 nejvyšší rozhodnutí, že erár ručiti má za deposita při zeměpanských civilních a vojenských soudech podle všeobecných, pro erární pokladny platných pravidel. Nejvyšším listem ze dne 28. dubna 1836 prikazuje se zákonodárné dvorské komisi, aby vypracovala osnovu zákona o ručení soudních úřadů za úřední úkony naproti sou-

³⁴⁵) B. 4543 (A. 2229).

³⁴⁶) B. 3831 (A. 612).

³⁴⁷) B. 1407 (A. 206), 3599 (A. 616).

³⁴⁸) B. 4543 (A. 2230).

³⁴⁹) B. 1754 (A. 211). Tak tomu bylo i u dřívějších poštovních řádů ze dne 16. dubna 1695 (C. a. I. str. 170 lit. P.) a ze dne 14. prosince 1748 (C. a. V. str. 387).

³⁵⁰) P f a f f, Drei Gutachten, str. 75 a násl.

³⁵¹) R a n d a, O závazcích k náhradě škody, 1899, str. 44 a násl., Tilsch. O ručení dopravních podniků (Sborník věd právních II.), str. 56 a násl.

³⁵²) Kaserer, öst. Ges. m. Mat. I. str. 21.

kromníkům. Tato předkládá tudíž dne 26. dubna 1844 osnovu, v níž ručily při zeměpanských soudech stát, při patrimoniálních a městských soudech vrchnosti a obce jako samodlužníci a plátcové za škodu, již soudní úředníci způsobili stranám, porušivše neb zanedbavše své úřední povinnosti. Nahradily-li však škodu, měly postih na zprovinilého úředníka. Dle nejvyššího rozhodnutí ze dne 29. ledna 1848 byla tato osnova s podstatnými změnami vrácena a nařizeno, aby o ní slyšena byla dvorská vojenská rada. Nejdůležitější změnou bylo, že ručení státu bylo skrtnuto a jen pro panství a obce ponecháno. Proti této kusosti předlohy ohradil se r. 1854 nejvyšší soud s největší rozhodností. Mezi tím však vydány byly jiné zákony, které přímo neb nepřímo ručení státu stanovily. Tak zákon o soudní organizaci ze dne 28. června 1850 (§ 90.) v příčině odškodnění ze služebního přehmatu samostatného soudce a patenty ze dne 10. února 1853 č. 26 ř. z. a později ze dne 24. září 1857 v příčině náhrady škody ze správy sirotčího jmění a soudních deposit nebo jiného odvětví justiční správy, když tříletá lhůta, stanovená pro naroky tyto proti vrchnostenským statkům, bez viny poškozených prošla. Když pak r. 1855 nejvyšším rozkazem jednání o syndikátní stížnosti bylo obnoveno, povstala v ministerstvu spravedlnosti nová osnova, která zase vyslovila primární ručení státu jako samodlužníka a platce. Ručení toto nalezlo ve finančním ministroví prudkého odpůrce. Ministerstvo spravedlnosti však od tohoto ručení neustoupilo a předložilo osnovu v lednu r. 1858 císaři. Výsledek její byl zákon ze dne 12. března 1859 č. 46 ř. z., stanovící ručení státu toliko za porušení neb zanedbání úředních povinností při soudních depositech.³⁵³) Státní základní zákon o moci soudcovské ze dne 21. prosince 1867 č. 144 ř. z. vytkl již přístupu zákonu, ježž přislíhoval, pevnou cestu (čl. 9.). Poškozenému mělo býti dáno na vůli, chce-li žalovati soudního úředníka nebo stát. Zákon syndikátní ze dne 12. července 1872 č. 144 ř. z. přistrojil tuto alternativu v jednostejnost ručení, při němž provinivší se úředník je hlavním dlužníkem, stát rukojmím a plátcem.

Rakouské zákonodárství dalo se tedy v příčině stanovení ručení státního za škody z úředních poklesků cestou zvláštních předpisů. Předpisy tyto zavazují stát ku náhradě při podnikcích, které stát spravuje, jako poště, telegrafu a železnicích,³⁵⁴) při správě depositech,³⁵⁵) při protiprávném zatčení a předržení vazby,³⁵⁶) ne-

³⁵³) Kaserer, l. c. str. 22.

³⁵⁴) Pražák, Rak. pr. úst. III. str. 459, österr. Staatswörterbuch, str. 823 až 825, Krausz, System des österr. allg. Privatrechts II. str. 338, Links č. 4150, 6278.

³⁵⁵) Pražák l. c. str. 459.

³⁵⁶) Pražák l. c. str. 460, Storch, Řízení trestní rakouské, II. 2. str. 586, österr. Staatswörterbuch str. 1775.

oprávněném zabavení tiskopisu,³⁵⁷⁾ nespravedlivém odsouzení³⁵⁸⁾ a jistých škodách při ubytování a cvičení vojska.³⁵⁹⁾ Z těchto pozitivních předpisů vyvozuje theorie,³⁶⁰⁾ i judikatura³⁶¹⁾ a contrario, že v jiných případech stát neručí, naopak že tyto předpisy jsou pouze rázu výjimečného. Stejným postupem bere se pak i theorie,³⁶²⁾ i prakse³⁶³⁾ při vylučování ručení obce za poklesky obecních zřízenců, ježto prý existuje jen jediná výjimka (§ 37. českého obecního zřízení ze dne 16. dubna 1864 č. 7 z. z.), kdy obec za škodu ručí. Na správnosti těchto názorů nelze dojísta pochybovat, ale nutkavá potřeba klepá i tu vytrvale na závory, žádajíc, aby se ručení státu a ostatních veřejných svazků za přehmaty úřednické otevřela do kořán brána. Moderní potřeba právního obchodu³⁶⁴⁾ nemůže se smířiti s úzkým kruhem zodpovědnosti principálů dle § 1315. o. z. o. V četných dnes již rozhodnutích³⁶⁵⁾ propuká vnitřní cit po spravedlnosti³⁶⁶⁾ právem budoucnosti, vízicím z deliktů v službě principály za vinu zaměstnaných, i právnické osoby za vinu jejich orgánů. Proudů tomu poddává se i judikatura při ručení státu, neukazujíc více na výslovnost určitých předpisů, ale spokojujíc se, dá-li se jen z těchto předpisů ručení státu konstruovati.³⁶⁷⁾

Pokud není výslovných předpisů o kompetenci v zákoně samém, jako na př. při náhradě nevinně odsouzeným, kde příslušný jest soud říšský,³⁶⁸⁾ odkazuje theorie³⁶⁹⁾ i judikatura³⁷⁰⁾ spory proti státu před rádné soudy.

³⁵⁷⁾ Pražák l. c. str. 460, Storch, str. 663 a násl.

³⁵⁸⁾ Pražák l. c. str. 460, Storch, str. 585 a násl.

³⁵⁹⁾ § 35 zák. ze dne 11. června 1879 č. 93. ř. z. odst. 4.: „Im Falle einer Beschädigung oder des Abganges eines Objectes haftet die Militär-Verwaltung für jedes Verschulden der Truppe und jener Personen, welchen von der Militär-Verwaltung das betreffende Object zur Benützung überlassen worden ist, nicht aber für den Zufall oder die Folgen der gewöhnlichen Abnützung.“ Škoda musí se do jednoho roku soudně vymáhati, sice právo pomíjí. O škodách při cvičeních vojenských jedná § 56 cit. zák. Soudní pořad je však vyloučen; viz Links c. 3716 a šrov. Randa, l. c. str. 39 a Pražák, str. 460.

³⁶⁰⁾ Randa, str. 39, Pražák, str. 460.

³⁶¹⁾ Links č. 5698.

³⁶²⁾ Pražák, Rak. právo ústavní I. str. 415 a násl.

³⁶³⁾ Links č. 6881.

³⁶⁴⁾ Randa, l. c. str. 50, týž Drei Gutachten, str. 129: „Für die Agricul-turstaaten mag diese dem römischen Rechte entlehnte Regel (ručení za culpa in eligendo), genügen, für die heutigen Industrial- und Handelsverhältnisse bewährt sie sich durchaus nicht.“ Viz též Stei n b a c h, Die Rechtsgrundsätze, betreffend den Ersatz von Vermögensschäden (Jur. Bl. 1888), str. 256 a 293.

³⁶⁵⁾ Links č. 1856, 3711, 5996, 6032, 6477, 6487, 6730 a 8033.

³⁶⁶⁾ Randa, O závazcích, str. 49.

³⁶⁷⁾ Links č. 6800, Srv. též Links č. 2243, 5751, 7045.

³⁶⁸⁾ Storch, str. 589.

³⁶⁹⁾ Randa, str. 40, österr. Staatswörterbuch str. 1774.

³⁷⁰⁾ G. U. W. č. 6249, L. č. 6862, Hye č. 137.

O d d í l t ř e t í.

Lex ferenda.

§ 6. Kdo má ručiti?

Jak pohledem na některé stopy vývinu doličeno, a jak také ze zákonodárství rakouského plyne, jde vývoj otázky, kdo má ručiti za poklesky úřednické, nutně a jedině k ručení státnímu. Odůvodňuje jej jednak dnešní nové nazírání na orgány státní, v nichž jen stát sám se projevuje, jednak také i ohled na poškozeného i úředníka. Poškozený zajisté jen v prařídkých případech, kde úředníci mají svého vlastního jmění, mohl by přímo od úředníků dojíti náhrady. Na služné úřednikovo může jen v obmezené míře sáhnouti a také nebude v četných případech ani moci, poněvadž poklesky úředníkův bude mít v zápětí ztrátu úřadu. Požadavek, aby však dostal náhradu, a to co možná nejdříve, je nutkavý požadavek spravedlnosti. Než i ohled na úředníka samého dožaduje se naléhavě přímého ručení státu a vyloučení pořadu práva proti úředníkovi. Třeba chrániti úředníka proti vexatorní žalobám, které musily by ochromiti jeho úřední činnost a učiniti jej úzkostlivým tam, kde úřad žádá si muže celého k samostatnému rozhodování na prospěch státu i jednotlivce. Státi za své úřední jednání před soudem a kdekoli, je krásný princip, ale moderní doba, bavící se sensacemi, bavila by se z nich i při stíhání úřednickém. Vítězný úředník vyšel by ze sporu s poraženou úřední autoritou.

Potřeba ručení státního akcentovala se i v přípravných pracích k zákonu o syndikátním řízení ze dne 12. července 1872 č. 112 ř. z. Ač vězí ve Pfeiffrově názoru o nuceném podrobování se jednotlivce moci státní, vyslovují se tu motivy tohoto zákona velice přesvědčivě: „Der Staat muss behufs der Ausübung seiner Rechte und der Erfüllung seiner Pflichten seine Organe mit einer Zwangsgewalt ausrüsten, vermöge welcher die Parteien den Anordnungen dieser Organe gehorchen müssen. Durch diese Zwangsgewalt, durch das imperium, welches den Beamten in ihren amtlichen Functionen den Parteien gegenüber zur Seite steht, wird der Beziehung der Parteien zu diesen Beamten die erste Grundbedingung eines privatrechtlichen Vertragsverhältnisses, nämlich der Freiheit des Willens, des Entschlusses, in diese Beziehung zu treten, genommen. Vermöge dieses imperium, welches nur der Staatsgewalt zusteht und nicht dem Beamten als einem selbständig handelnden Rechtssubjekte, können auch die von den Beamten in

ihrer amtlichen Stellung vorgenommenen Handlungen Dritten gegenüber nicht als Handlungen des Beamten selbst, sondern nur als Handlungen des Organes, des Trägers der Staatsgewalt, angesehen werden. Der Beamte als Individuum tritt hierbei ganz in den Hintergrund; die Partei hat weder die Freiheit der Wahl, ob sie mit dem Beamten in Beziehung treten wolle, noch ob sie eben mit diesem individuellen Beamten sich einlassen wolle. Sowohl die Sache, als auch die Person des Beamten werden der Partei aufgegeben, und derjenige, von welchem diese Nöthigung ausgeht, der Staat, muss auch für alle Folgen dieser Nöthigung einstehen³⁷¹⁾ I zpráva komise panské sněmovny vytká, že důsledně jen a jedině stát měl by učiněn býti zavázaným za škody z úřednických poklesků, a lituje proto, že státní základní zákon o moci soudcovské dává poškozenému na vůli, zda chce žalovati stát nebo provinivšího se úředníka.³⁷²⁾ Výbor poslanecké sněmovny vítá pak rozluštění, kterého došla v čl. 9. státní základ. zákona o moci soudcovské otázka dosavad v praksi i teorii sporná, jako potěšitelný pokrok na cestě, aby obklopena byla novými garancemi právní bezpečnosti jednotlivce naproti soudním orgánům státu, s nimiž styk svůj odmítnouti nemůže.³⁷³⁾

Zajímavé a pro otázku, již se IV. sekce I. právníckého sjezdu českého v bodě 2. bude zabývat, důležité je i stanovisko Hyeovo, které zaujal dne 16. února 1872 ve své řeči v panské sněmovně vůči osnově o řízení syndikátním. Pravidl' mimo jiné: „Die hochwichtige publicistische Frage, welche durch den vorliegenden Gesetzentwurf wenigstens in einer sehr beschränkten Beziehung eine bejahende Beantwortung findet, ist seit mehreren Jahrzehnten Gegenstand der erschöpfendsten, wenn auch controversen Erörterungen in der deutschen Wissenschaft gewesen. Mehrere von den bedeutendsten deutschen Staatsrechtslehrern haben sich, obgleich unter ebenso heftigem Widerspruche Anderer, für die unbedingte Bejahung der Frage ausgesprochen, dass der Staat für alle Beschädigungen, welche einzelnen Staatsangehörigen durch Verschulden von Staatsorganen in Ausübung ihres Amtes zugefügt werden, unbedingte und allseitige Entschädigung zu leisten habe. In diesem Sinne habe auch ich, berufen, durch mehr als 20 Jahre Staatsrecht zu lehren, den Satz immer verfochten und ausführlich begründet. In ganz gleicher Weise habe ich aber auch durch 20 Jahre am Rathstische des Justizministeriums dieselbe Ansicht verfochten, obgleich fortwährend ohne Erfolg, und von jeher an dem Satze festgehalten, dass diese Pflicht zur Entschädigung von Seite des Staates in Beziehung auf

³⁷¹⁾ Kaserer, I. c. str. 26.

³⁷²⁾ Kaserer, str. 58.

³⁷³⁾ Kaserer, str. 69.

alle von was immer für Organe der Staatsgewalt, beziehungsweise aus ihrem Verschulden ausgehenden Beschädigungen einzutreten habe. Die österreichischen Justizbehörden haben ebenfalls seit Jahrzehnten . . . den Satz verfochten, es habe diese Entschädigungspflicht des Staates für die von was immer für Organe der Staatsgewalt ausgehenden Beschädigungen einzutreten³⁷⁴⁾. Stýská si tudíž, že osnova obmezuje platnost této zásady pouze na soudcovské úředníky, ač rozšíření její na všechny jiné druhy státních úředníků státní základní zákon nikde nezapověděl. Tim prý zavádí se do zákonodárství jen poloviční opatření a velmi málo praktická instituce. Poloviční opatření, poněvadž rádné soudní prostředky již dostatečné pomoci skytají. Nepraktická jest pak osnova, poněvadž státní příslušníci mnohem větší měrou a ve mnohem častějších případech poškození jsou jinými než soudcovskými úředníky, tak úředníky správy politické a finanční, celními, berními a poštovními úředníky, tu napočtením taks a poplatků, tu protáhnutím úředního úkonu, a poněvadž zkušenost učí, že poškození takového druhu jen zřídka změnou vyšších správních úřadů vyrovnání dojdou. Dilečný zákon nepomůže tedy tam, kde poškození nejčastěji se přihází a kde velice důležitým býti se jeví vzhledem ku potřebě národohospodářské i praktické.³⁷⁵⁾

I odpověď, kterou obdržel Hye na tyto své výtky od ministra Glasra³⁷⁶⁾, je pro otázku, jež má se dnes řešiti, důležitá. Státní základní zákony mají prý o soudních a správních úřednících dva různé předpisy. Dnes prý jedná se jen o provedení čl. 9. zákl. stát. zákona o moci soudcovské. Zákon o správních úřednících bude míti zcela samostatný ráz, poněvadž jím bude proveden čl. 12. stát. zákl. zákona o moci výkonné, který ručení státu úže stanoví, vlastně vylučuje. Zní-li tudíž 2. otázka IV. sekce I. českého právníckého sjezdu: „Je-li potřeba zákona o soukromoprávním ručení veřejných zřízenců po rozumu čl. 12. stát. zákl. zákona o moci výkonné?“, jest se ptáti, zda je možno ku provedení tohoto státního základního zákona navrhnouti jiné ručení než soukromoprávní ručení úředníků? I pro tuto otázku nalezneme částečnou odpověď v motivech zákona o syndikátním řízení a to v replice Hyeově na vyvracení Glasrovo. Hye dosvědčuje, že sice byl účasten při zdělávání oněch obou státních základních zákonů, jak o moci soudcovské, tak moci výkonné, a že označil své stanovisko při redakci těchto zákonů, „allein Jedem in diesem hohen Hause ist bekannt, mit welcher grosser Eile man die Detailbestimmungen der Staatsgrundgesetze durch die beiden Häuser zu bringen suchte. Es war damals vor Allem um die grossen Grund-

³⁷⁴⁾ Kaserer, str. 61 a násl. Srv. Klewitz, Die Entschädigungsansprüche aus rechtswidrigen Amtshandlungen, str. 62.

³⁷⁵⁾ Kaserer, str. 83.

principien zu thun, welche durch dieselben eingeführt werden sollten. In Bezug auf die Detailtextirung lassen leider unsere Staatsgrundgesetze sehr viel zu wünschen übrig, was damals schon von sehr vielen Votanten angedeutet wurde. Man wollte sich aber hierzu nicht Zeit lassen, meinend, die Zukunft werde das schon ausgleichen.“³⁷⁶⁾

Po více než 30 letech máme se na I. českém právníkém sjezdu vysloviti o tomto vyrovnávání. Tato vyrovnávací cesta mohla by býti dvojitá. Mohlo by se napravovati chybné, vyplňovati, kde jsou mezery, anebo tvořiti samostatně. Vyjde-li se z čl. 12. odst. 3., možno zcela dobře dojíti i k vylučnému ručení státu za škody z úřednických poklesků, poněvadž tento článek ho nevylučuje. Ale možno také dojíti k ručení úředníků dle civilního práva, ustanovili-li se, že stát, nahradí-li škodu z poklesků úřednických sám, má na ně svůj postih. V čl. 12. totiž nestojí, komu mají úředníci podle civilního práva ručiti, mohl by to tedy býti i stát. Než způsob tento byl by velice hledaný, ježto v civilním ručení ve čl. 12. mysli se dojíti jen ručení naproti soukromým osobám, které jedním úředníkem byly poškozeny. Nezbyvá tedy než cesta samostatného zákona, kterým by se stanovilo ručení státu za škody z poklesků úřednických.³⁷⁷⁾ Zákon tento byl by pak vzorem pro ručení země, okresu, obce a jiných veřejných svazů za jich orgány.

§ 7. Za co má se ručiti?

Pokud hledí se k zodpovědnosti úředníků samých, vyžaduje se v theorii³⁷⁸⁾ při ručení čtvero momentů: 1. aby poklesku dopustila se úřední osoba při úředním jednání, 2. aby čin její byl protiprávní, 3. aby měla viny a, 4. aby z činu toho nadešla škoda.

Není-li úředního jednání, nelze mluvit o poklesku úřednickém. Tak je tomu zejména tehdy, spáchá-li úředník jen u příležitosti úředního jednání nějaký protiprávní čin, který někomu způsobuje škodu. V případě takovém platí obecné předpisy, a nelze se odvolávat na zvláštní o poklescích úřednických stanovená pravidla.³⁷⁹⁾ Protiprávnost úředního jednání pokládá se za objektivní

³⁷⁶⁾ Kaserer, str. 66.

³⁷⁷⁾ Srov. také řeč posl. Weebra v poslanecké sněmovně dne 14. května 1872. Rozhodne-li se stát pro ručení za soudní úředníky, platí důvod tohoto ručení pro všechny úředníky. Viz Kaserer, str. 79. Stejně vyslovuje se i Klewitz, l. c. str. 54 a 57.

³⁷⁸⁾ Geser, Die civilrechtliche Verantwortlichkeit der Beamten, str. 19 a násled.

³⁷⁹⁾ Links č. 53. Erár nebyl před novým exekucním řádem zodpověden, zpronevěřil-li soudní sluha peníze, které od exekuta při exekuci obdržel. Jinak

pojem, tak jak se jeví poškozenému, nikoli, jak přihází se u úředníka.³⁸⁰⁾ K protiprávnosti musí přistoupiti vina, protiprávní jednání úředníkem musí býti také proti jeho úřední povinnosti, aby mohlo se mluvit o jeho zodpovědnosti. Z té příčiny, poněvadž tu není viny, odmítá se ručení při protiprávním úředním jednání úředníka, který jednal v omylu anebo z vyššího příkazu.. Dle § 13. německého zákona ze dne 31. března 1873 o říšských úřednických ručí úředník za „Gesetzsmässigkeit seiner amtlichen Handlungen“. Theorie³⁸¹⁾ vidí v této zodpovědnosti ručení za formelní řádnost jednání. Úředníka omlouvá rozkaz vyššího představeného jen tehdy, pokud byl vydán v mezích jeho kompetence a v řádné formě.³⁸²⁾ Neomlouvá jej však omyl. Jeť přehlédnutím, které nutno zastoupiti.³⁸³⁾ Tak o omylu i praxe naše.³⁸⁴⁾

V příčině viny rozlišuje se při úřednicích dolus, culpa lata a omnis culpa.³⁸⁵⁾ Za omnis culpa přimlouvají se zejména spisovatelé francouzští.³⁸⁶⁾ Za ni ručilo se také dle pruského Landrechtu³⁸⁷⁾ a ručí také dle některých zákonů švýcarských.³⁸⁸⁾ V theorii ozývají se však proti ní odpory³⁸⁹⁾, takže mnohé zákonodárství stanoví při úřednicích již pouze ručení za dolus a culpa lata.³⁹⁰⁾ Tak také německý občanský zákoník rozlišuje ještě dolus a culpa lata co do účinků ručení. Za dolus ručí totiž úředník principálně, za culpa lata jen subsidiárně, pokud jiným způsobem náhrady dojíti nelze.³⁹¹⁾

Náhrada škody může zahrnovati damnum emergens a lucrum cessans. Míra této náhrady posuzuje se dle obecných pravidel ob-

ovšem dle dnešního § 261 ex. ř. Z té příčiny také § 31 něm. zák. obč. zavazuje spolek, dotýčné stát pro přečin úředníků, které byly spáchány „in Ausführung der ihm zustehenden Verrichtungen“.

³⁸⁰⁾ Geser, str. 51, Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I., 1895 str. 228 a násl., Rehm ve Stenglově „Wörterbuch des Verwaltungsrechtes“ III. Erg. Bnd., str. 97.

³⁸¹⁾ Laband, Das Staatsrecht des deutschen Reiches, I. str. 445.

³⁸²⁾ Arndt, Das Staatsrecht des deutschen Reiches str. 647.

³⁸³⁾ Laband, l. c. str. 445.

³⁸⁴⁾ Links č. 4150.

³⁸⁵⁾ Geser, str. 63 a násl.

³⁸⁶⁾ Laurent, Principes du droit civil. français XX. č. 502. str. 532 (cit. Geser str. 73): „Il s'agit de savoir si les fonctionnaires sont tenus de la faute la plus légère, de la moindre imprudence et de la moindre négligence. L'affirmative nous paraît certain. Il n'y a qu'un seul et même texte pour la responsabilité de tout homme; si les fonctionnaires sont responsables c'est en vertu des art 1382 et 1383, donc le droit commun leur est en tout applicable.“

³⁸⁷⁾ § 88: „Wer ein Amt übernimmt, muss auf die pflichtmässige Führung desselben die genaueste Aufmerksamkeit wenden.“ § 89: „Jedes dabei begangene Versehen, welches bei gehöriger Aufmerksamkeit und nach den Kenntnissen, die bei der Verwaltung des Amtes erfordert werden können, muss er vertreten.“

³⁸⁸⁾ Geser, str. 74 a násl.

³⁸⁹⁾ Geser, str. 71.

³⁹⁰⁾ Geser, str. 66. Viz též oddíl II. § 4.

³⁹¹⁾ § 839 cit. v odd. II. pozn. 297.

čanského práva, které tu hledí ku větší nebo menší vině pachatele.³⁹²⁾ Mezi škodou a protiprávním jednáním úředníka musí býti příčinná spojitost. Je buď přímá neb nepřímá. Nepřímá tehdy, přidružily-li se ještě jiné okolnosti, které škodu způsobily. Hranici dává tu konkrétní poměr. Quaestio facti rozhoduje, zda možno tu mluvit ještě o příčinnosti.³⁹³⁾ Větší vina ukládá k náhradě i větší, zejména i nepřímou škodu.³⁹⁴⁾

Pro rakouské právo netřeba ustupovati od stanoviska, které zaujal již zákon ze dne 1. července 1872 č. 112. ř. z., pokud jde o stanovení pojmu úředního poklesku. Vzal pojem tento již z dřívějších rakouských zákonů. Je to „Uebertretung der Amtspflichten“. Pojem tento zahrnuje každou vinu, dolus, culpa lata i culpa levis.³⁹⁵⁾ Povinnost svou přestupuje úředník, nedbá-li zákona nebo služebního předpisu. Šetřiti zákony ukládá mu čl. 12. stát. zák. zákona o moci výkonné.³⁹⁶⁾ Zachovávání služebních předpisů ukládají mu tyto předpisy. Nerozeznávali se vina, nemůže se rozeznávat i míra náhrady škody. Zákon o syndikátním řízení obmezuje v § 5 tento důsledek logický.³⁹⁷⁾ Míra náhrady škody má se posuzovati podle obecných předpisů občanského práva. Od státu, jehož úředník svou služební povinnost přestoupil, můžeme spíše žádati, aby sám nesl následky přestupku úředníka, než aby uvalovány byly na nevinného poškozeného. Stát musí tedy dáti plnou náhradu, škodu i zisk ušlý.

I při zákoně o veřejných zřízeních muselo by se trvati na tom, aby se vyčerpaly všechny právní prostředky, jimiž by se škoda odvrátila mohla, než by nastoupila povinnost státu, aby nahradil škodu.

Odškodniv poškozeného pohledává stát dle syndikátního řízení platebním rozkazem u procesního soudu náhrady na provi-

³⁹²⁾ Geser, str. 118 a násl.

³⁹³⁾ Geser, str. 103 a násl., Randa, O závazcích, str. 25 a násl.

³⁹⁴⁾ Geser, str. 105.

³⁹⁵⁾ Kaserer, str. 65 a násl.

³⁹⁶⁾ V § 839 něm. zák. obč. vyjádřen jest tento požadavek slovy „die ihm (úředníku) einem Dritten gegenüber obliegende Amtspflicht“. Toto textování § 839 přijato vzhledem k § 823 2. odst. (Viz Dock, l. c. str. 264 a násl.) V motivech se tu uvádělo za příklad, přestoupí-li úředník povinnost, chráněnou trestním zákonem anebo zasáhne-li bez úředního zmocnění do sféry absolutního práva. (Klewitz, str. 60.) Dle Rehma (l. c. str. 97) má úředník takovou povinnost, stanoví-li jí zákon. Dle Plancka (Bürgerl. Gesetzbuch, sv. II. str. 639) třeba tuto povinnost uvažovati v každém jednotlivém případě. Povinnost takovou má dle 2. odst. § 839 soudce. Výslovně stanovena v §§ 1679, 1848 a 1872. Obecně lze říci, že povinnost taková je všude tam, kde třetím osobám přísluší prostředek opravní nebo právo stížnosti. Dle Klewitze (l. c. str. 61) nejde tu o porušení povinnosti určitého rázu, nýbrž o porušení povinnosti vůbec a o to, zda toto porušení bylo příčinou protiprávního poškození.

³⁹⁷⁾ Kaserer, str. 35.

nivším se úředníku. I tu skytlo by tedy řízení syndikátní vzor pro zákon přísti.

§ 8. Kde se má ručení prováděti?

Pokud jde o přisouzení škody, nemůže o tom býti sporu, že rozhodování o tom přísluší před soud. Správní úřady nemají po ruce těch prostředků průvodních i procesních, kterými se lze mezi spornými stranami pravdy dopátrati. Náhradu škody odkazuje před soud také požadavek, aby o ní rozhodoval úřad úplně neodvislý a tudíž nestranný. Při otázce státního ručení za škody z poklesků úřednických jest však jen jednou stránkou náhrada škody. Základ této škody, úřednický poklesek, mohl by správní svou povahou odnímati rozhodování soudům a odkazovati rozhodování k úřadům správním. Právoplatný jich nálezn, dobytý v pořadu instančním, mohl by pak teprve býti prejudiciem pro vlastní rozhodování škody se všemi námitkami podle občanského práva, jako spoluviny, přivolení, vyrovnání a p. Takovýto způsob byl by dojistá správný, poněvadž o poklescích ve správě může s rozvahou a znalostí rozhodovati jen orgán věci znalý, a takovým jest povždy orgán správy státní. Než ekonomika účelných prostředků ku provádění práva jednotlivcova nemůže cestu tuto doporučovati. Byla by to cesta svízelná a dlouhých odkladů. Poškozenému dostalo by se odškodnění teprve po delší době. Poškození, způsobené státním úředníkem a tedy vlastně státem, žádá však nápravy okamžité, náhrady bezodkladné. Tato potřeba musí soustřediti jednání o úřednickém poklesku i o náhradě škody před institucí stejnou, kterou může býti, jak jsme výše uvedli, jedině soud.

Tímto označením není však ještě otázka rozřešena. Třeba se zase poznovu ptáti, jaký soud má býti příslušný pro škody z poklesků úřednických. Pro rakouské právo byla by tu důležitá okolnost, zda náhradní nárok spočívá na právu veřejném či soukromém. Do práva veřejného odkazovali jej mnozí již spisovatelé, z novějších Otto Mayer. Kdyby se měla tato jeho povaha i pro rakouské právo uznati, byl by podle stávajícího zákonodárství příslušný ku projednávání nároků těchto soud říšský.³⁹⁸⁾ Než vynikající vykladači rakouského práva, i sama praxe říšského soudu,³⁹⁹⁾ odkazuje spory tyto před obecné soudy. Před soudy tyto, ač s jistou instanční změnou, odkazuje nároky tyto i zákon o syndikátním řízení. Ustanovení občanského zákona o náhradě škody ukazuje samo, že škoda může nastati i mimo kruh práv, které občanský zákon pořádá. Důvodem jejím může býti každý čin jednotlivce,

³⁹⁸⁾ Pražák, Rak. právo ústavní III. str. 326 a násl.

³⁹⁹⁾ Randa, Závazky, str. 40, Hye, č. 137, Links č. 6862.

s kterým právo náhradu škody spojuje, tak také poklesek úřednický. Důsledek tento vede různou cizoprávní praxi k tomu, že tyto poklesky obecným předpisům práva o náhradě škody podrobuje. I naše právo muselo by v tento vývoj spěti, kdyby v zavazovacích předpisech různých zákonů speciálních negaci obecného předpisu se nevidělo. Povaha nároku jednotlivcova proti státu na odškodněnou z poklesků úřednických charakterisuje se tím tudíž jako nárok civilně-právní.

Podle obecných pravidel příslušely by tedy škody z poklesků úřednických před obecné soudy. Než různé důvody mluví proti obecné platnosti této zásady. Nejprve dříve již dotčený ohled na úředníky. Žaloba podávaná při foru delicti commissi mohla by často míti jen a pouze za účel, aby skandalisován byl dotčený úředník a tím často i celý úřednický stav. Kdyby pak se i žaloba v sídle finanční prokuratury podávala, je tu zas ještě jiný moment, který příslušnosti obecných prvních stolic nedoporučuje. I při vši rovnosti všech občanů před soudy nezdá se vzhledem k úřednickým poměrům vhodné, aby o vyšších úřednicích soudili úředníci hodnosti svou mnohem nižší. Na tuto okolnost brán často ohled i jinde,⁴⁰⁰⁾ a se zřetele nepustil ji ani také zákon o řízení syndikátním.⁴⁰¹⁾

Než i kdyby se po způsobu zákona o soudních úřednicích škody z poklesků úředníků správních některé vyšší stolicí přikázaly, nejsou tím obtíže, jež v cestu se staví, vyčerpány. Při úřednicích soudních je snadno a přirozeno určit jako takovou instanci vrchní soud zemský, poněvadž je to disciplinární instance těchto úředníků.⁴⁰²⁾ Pro úředníky správní takové soudní instance není. Neznáze, které tu vznikají, bylo by možno řešiti různě. Potřeba, aby o poklesku úřednickém rozhodoval odborník, mohla by nás vésti ku správnímu soudu, který by bylo na úkor dnešní jeho povahy přetvořiti. Bylo by naň přenéstí úkoly obecných soudů. Musel by rozhodovati nejen o provinění, ale také o škodě, a důsledkem toho také o všech námitkách práva soukromého. Ohled na poškozeného, kterému by tím pro obtížný a drahý důkaz v centrále říše odňata byla často možnost žalobou na stát vystupovati, musil myšlenku tuto označiti jako neuskutečnitelnou. Také nelze přikazovati soudu správnímu tu činnost rádných soudů, která po stránce faktické dopátrává se pravdy mezi stranami ve sporu. Tyto důvody platily by také pro onen soud ze správních úředníků, který by se snad v hlavním městě každé země zřídil. Než i jiný, dosti důležitý moment, mluvil by proti utvoření této instance. Vědomí stejného

⁴⁰⁰⁾ Seuffert, l. c. str. 98.

⁴⁰¹⁾ Kaserer, str. 37.

⁴⁰²⁾ Kaserer, str. 38 a násl.

zájmu chránilo by úředníky i u soudců stejného odboru. Takováto soudní instance nebyla by dosti neodvislá.

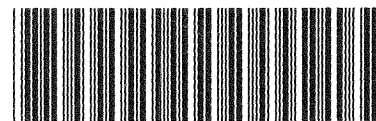
Bezúspěšnost takových projektů musí nás vésti jen zase k rádným soudům. I tu však musí se namanouti jiná, dosti obtížná svizel. Lze žádati na našem soudci, na jehož vedení již dosavadní jeho činnost vysoký požadavek klade, aby ještě znalosti zákonů a předpisů správních vedení to přepínal?⁴⁰³⁾ Dosavadní praxe je od něho žádá, a tak, nemajice jiného východiska, musíme se jí přidržeti. Než s jistou změnou. Obecnému soudu mohli by přidělen býti jako přísedící vyšší úředník onoho odboru, jemuž by provinivší se úředník přináležel. Mohla by se tu proponovati polovice přísedících, ale z důvodu neodvislosti soudu, o niž jsme se výše zmínili, nebylo by to radno.

Tak nás vážnost věci vzhledem k úřednickému postavení, i příklad zákona o syndikátním řízení musí vésti k tomu, abychom pro škody z přestupků úřednických označili jako nejpríhodnější instanci soud vrchní, jehož senátu jako přísedící přiděloval by se vyšší správní úředník odboru provinivšího se úředníka.

⁴⁰³⁾ Klewitz, str. 22 a násl.

REV15

ÚK PrF MU Brno



3129S33106