

všech hnutí ultrakonzervativních, které se v polovině Evropy snaží všemožně zachránit, co lze ještě zachránit z monarchického absolutismu. Více méně ve všech zemích ruský vliv připravuje a podporuje nestvůrnou koalici reakce a revoluce, monarchického absolutismu a radikálního socialismu. Ve všech těchto hnutích jest princip secese, který snad, rozvine-li se, rozbije jednotu Evropy a uvrhne celý Západ do dlouhého i neplodného zmatku.

DR. FRANTIŠEK ADLER,
soukromý docent německé university v Praze.

RUČENÍ STÁTU ZA ŠKODY ZPŮSOBENÉ VÝKONEM VEŘEJNÉ MOCI.

Právo soukromé obsahuje ustanovení, zda a v jakém rozsahu má někdo nárok na náhradu škody, byla-li mu způsobena se strany soukromé; nerozlišuje se v podstatě při tom, zdali poškození bylo způsobeno osobou fysickou nebo osobou právníkou. Při osobách právnických jest však zapotřebí, vzhledem k tomu, že nikdy nemohou jednati samy, nýbrž že vždy jednají prostřednictvím osob, vystupujících jako jejich orgány, aby se stanovilo, v jakém rozsahu dlužno přičítati úkony těchto orgánů právníké osobě neb orgánům samým.

Obdobně jako u ostatních právnických osob jest tomu také u státu, který působí téměř výhradně prostřednictvím svých orgánů a u kterého právě tak jako u jiných právnických osob není vyloučeno, že by mohl způsobiti svými orgány škody jednotlivcům, zejména svým státním příslušníkům. Řešení otázky, zda, za jakých podmínek a v jakém rozsahu stát jest zavázán nahraditi škody způsobené svými orgány, nazývá se: »Otázka o ručení státu«. Při tom jest však rozeznávati mezi činností státu jakožto vlastníka různých (výdělečných) podniků a ústavů a státem jako subjektem vrchnostenských práv vůči osobám podlehajícím jeho moci. Kdežto stát v prvé funkci bývá pravidelně postaven na roveň ostatním právníkým osobám též pokud jde o náhradu případné škody, jest ručení státu za škody, způsobené výkonem státní moci, v jednotlivých státech vyřešeno zcela různě.

Některé státy zastávají v tomto směru stanovisko, že stát — ve smyslu anglického přísloví: »The King cannot wrong« — nemůže se dopustiti bezpráví a ponechávají v důsledku toho orgánům svým, aby nesly veškeré konsekvence ze škod jimi způsobených. Tento princip neplatí jen v Anglii nýbrž také ve Spojených státech amerických a ve Švýcarsku. Oproti tomu uznávají jiné státy a to zejména většina států střední Evropy alespoň v zásadě povinnost státu nahraditi ze svého škody, které byly způsobeny jeho orgány, a zjednávají této zásadě též platnost ve svém zákonodárství. Ve starém Rakousku bylo v platnosti dvojí řešení, poněvadž platila jiná ustanovení, pokud šlo o porušení práva, způsobené soudcovskými úředníky a opět jiná, pokud šlo o škody, vzniklé opatřeními orgánů výkonných, jimiž byly jejich povinnosti porušeny. V otázce soudců ustanovil státní základní zákon o moci soudcovské (ř. z. 144/1867), že stát nebo soudcovský úředník sám mohou býti žalováni pro porušení práva, způsobené těmito úředníky při výkonu úřadu, nehledě k právním prostředkům na podkladě soudního řádu, zvláštní žalobou, která měla býti zvláštním zákonem podrobně upravena (čl. 9). Odlišně od toho ustanovil státní základní zákon o moci vládní a výkonné (ř. z. 145/1867), že zvláštním zákonem bude upraveno soukromoprávní ručení státních zřízenců za porušení práva, způsobené opatřeními, jimiž povinnosti těchto státních orgánů byly porušeny. Kdežto tudíž u soudců bylo ručení stanoveno tak, že ručil stát vedle soudce, měli v oboru moci výkonné ručiti zřejmě toliko úředníci sami, jelikož zde vůbec nebylo řeči o nějakém ručení státu. Skutečně bylo prováděcím zákonem řešeno jedině ručení státu z porušení práva, způsobené úředníky soudcovskými, a to tak zvaným zákonem syndikátním ze dne 12. července 1872 ř. z. 112, dle kterého za předpokladů v zákoně blíže stanovených

ručili poškozené straně stát i provinilý soudce, nebyl však vydán přislíbený zákon o ručení orgánů výkoných za škody jimi způsobené, takže tento předmět po celou dobu trvání Rakouska zůstal nevyřešen a nebylo možno žádati náhradu škody tohoto rázu.

Také ve státě Československém tento právní stav zůstal v podstatě nezměněn. Ústavní listina československá rozlišuje rovněž jako rakouská ústava při řešení této otázky úředníky soudcovské a orgány výkoné; dle § 104 úst. list. stanoví zvláštní zákon, jak ručí stát a soudcové za náhradu škody, kterou tito způsobili tím, že porušili právo u konání svého úřadu, čímž byl recipován syndikátní zákon, jehož působnost byla zákonem ze dne 15. dubna 1920 č. 270 Sb. z. a n. rozšířena též na území bývalého Uherska. Poněkud jinak zní § 92 úst. list., dle něhož určuje zákon, že stát ručí za škody, způsobené nezákonným výkonem veřejné moci, čímž toto ručení jest omezeno výhradně na stát. Tento slib československého ústavodárce nebyl doposud splněn právě tak jako nebyla splněna někdejší přípověď rakouské ústavy, takže ustanovení § 92 úst. list. jest až dosud jen na papíře, neboť prováděcí zákon nebyl dosud vydán.

V poslední době zdá se však, že tato záležitost se dostane přece kupředu, neboť nedávno byl v poslanecké sněmovně podán iniciativní návrh poslance dra Kafky a druhů na vydání zákona o ručení za škodu způsobenou výkonem veřejné moci (č. 765 tisků z r. 1930), kterýmž tento předmět má býti konečně úplně vyřešen. Tento návrh poskytuje příležitost k různým poznámkám a budiž proto vzhledem k důležitosti řešeného předmětu dovoleno tímto návrhem podrobněji se zabývat.

Již vznik tohoto návrhu zasluhuje určitý zájem, včdyť se tu jedná více formálně než materiálně o návrh iniciativní, totiž o soukromou práci jednotlivých poslanců, v pravdě však o návrh, který jest výsledkem společných porad a jednohlasného usnesení vědecké komise pro superrevisi občanského zákoníka, která u příležitosti porad o novém řešení práva na náhradu škody vzala na se velezásluhný úkol připravit pro vládu též návrh tohoto zvláštního zákona. Při vypracování tohoto návrhu bylo dbáno vědeckých výroků, které byly vyvolány ustanovením § 1208 prvního návrhu nového občanského zákoníka, který jednal o povinnosti státu k náhradě škody jím způsobené; při tom komise pamatovala též největší měrou na bohatý materiál, obsažený v posudku, referátu, jednání a směrnicích IV. sjezdu německých právníků v ČSR, který v roce 1929 konal podrobné porady o otázce: »Inwiefern bedarf es einer gesetzlichen Regelung der Schadenshaftung des Staates und seiner Unternehmungen?« Poněvadž nebylo pravděpodobné, že návrh zákona komisí vypracovaný bude vládou v dohledné době předložen Národnímu shromáždění k ústavnímu projednání, ačkoliv tento předmět by si vyžadoval brzkého vyřešení, přistoupila komise na návrh svého člena, prof. dra Kafky, aby tento ve své funkci jako člen poslanecké sněmovny návrh podal v tomto shromáždění jako iniciativní. Tím jest vysvětlen zajisté ne docela obvyklý postup, že návrh zákona připravený pro vládu zvláštní komisí vládou ustanovenou se nepředkládá Národnímu shromáždění vládou samou, nýbrž jako návrh iniciativní poslancem německé strany.

Pokud se týče obsahu tohoto návrhu, jenž i po stránce formální byl připraven s největší bedlivostí, dlužno uznati, že bylo přihlíženo skoro k veškerým v úvahu přicházejícím problémům a detailním otázkám. Novým zákonem má býti otázka ručení státu za škody jím způsobené v podstatě vyčerpána a budou proto vyjma jednotlivé věcně odůvodněné výjimky (rak. zákon č. 109/1918, 318/18, dále čsl. zákon 333/1920 a hlava XXI uh. zák. čl. XXXIII/1896) zrušeny veškeré předmětné normy dosavadní a nahrazeny tímto novým zákonem. Navržený zákon se vztahuje nehledě k výši škody výkonem státní moci způsobené na veškeré škody způsobené výkonem veřejné moci, bez ohledu na to, zda vznikla jednáním soudcovských úředníků neb jiných orgánů státu (v nejšířším slova smyslu), takže padá dosavadní rozlišování škod způsobených soudcovskými úředníky a škod způsobených orgány výkoné moci, ačkoliv by dle znění československé ústavy bylo přípustno tento rozdíl ponechat i nadále. S tímto návrhem jest plně souhlasiti, jelikož nejednotné řešení by nemělo věcného odůvodnění a poněvadž by tím byla předmětná otázka zbytečně komplikována.

Skutková podstata, na které se zakládá nárok na náhradu škody, byla formulována pokud možno jasně a jednoduše a ustanovuje proto 1. odst., § 1 tohoto návrhu, že poškozený může pohledávati náhradu škody na státu, byla-li způsobena škoda výkonem státní moci, který znamená porušení právních povinností, a nemohla-li býti odvrácena zákonnými prostředky. Nebylo tudíž přihlíženo k subjektivnímu momentu, zejména k nějakému zavinění orgánů, pověřených v konkrétním případě výkonem veřejné moci; stačí, když (škodlivý) následek vznikl takovým výkonem státní moci, který jest objektivně porušením právní povinnosti a když škoda zákonnými opravnými prostředky nemohla býti odvrácena. Aby bylo zabráněno případným nejistotám, bylo k zásadní větě přičleněno, že nesprávný výklad právních předpisů není sám o sobě ještě porušením právních povinností a že nesprávné užití volného uvážení jest jím jen tehdy, jde-li o zneužití úřední moci. Úkolem obou ustanovení jest spíše dáti vykladací pravidlo věcně zcela opodstatněné než omeziti právo na náhradu škody. Aby bylo zamezeno nesprávnému výkladu právních norem, aniž by k tomu přistoupilo jinaké porušení práva, a aby bylo zajištěno konečné (správné) rozhodnutí jisté záležitosti právní, poskytuje právní řád jednotlivcům v řádném řízení dostatečně právní ochrany obyčejnými právními prostředky a rozhodnutí vydaná poslední instancí musí býti pokud jde o zjištění platných práv konečná; není tudíž zapotřebí, aby bylo možno učiniti předmětnou otázku ještě podkladem nového jednání v řízení o náhradu škody. Obdobně jest též uznati, pokud jde o užívání volného uvážení, že by ztratilo zvláštní svoji povahu, kdyby bylo sůženo tím, že by bylo možno rozhodnutí přezkoumati nejen v tom směru, zda nebylo volného uvážení zneužito, nýbrž snad též ve směru jiném. Právě tak jak jest dle stálé judikatury Nejvyššího správního soudu přezkoušení užívání volného uvážení — kromě zneužití volného uvážení — vyloučeno z působnosti tohoto tribunálu, má také v oboru ručení státu za škody jím způsobené platiti zásada, že nárok na náhradu škody nestává, vzniklo-li poškození zájmů stran tím, že volného uvážení bylo příslušnými orgány užito v rámci jejich povinností, jelikož jinak by se užívání volného uvážení vůbec znemožnilo.

Uvedená ustanovení návrhu (ohledně nesprávného výkladu právních předpisů a užívání volného uvážení) ohraničují případy, ve kterých nárok na náhradu škody se neposkytuje; oproti tomu klade další ustanovení návrhu důraz na skutkovou podstatu, která poskytuje nárok na odškodnění a ustanovuje, že může vzniknouti nárok na náhradu škody i tím, že se s výkonem státní moci způsobem porušujícím právní povinnosti bezdůvodně prodlévá. Zcela správně podotýká k tomuto ustanovení důvodová zpráva, že státní aparát vlastně častěji než nesprávnými rozhodnutími a opatřeními způsobí občanům škodu tím, že odmítne nutně zakročení neb bez důvodu s ním prodlévá. Těchto zvláště četných a povážlivých případů způsobení škody zmíněné ustanovení se chce dotknouti.

Zvláštní význam při řešení otázky náhrady škody způsobené výkonem veřejné moci přikládá se tomu, proti komu tento nárok dlužno uplatňovati. Dle rakouského syndikátního zákona ručili v tomto případě stát a provinilý soudce solidárně, kdežto při škodách způsobených orgány výkonné moci rakouská ústava mluví toliko o ručení úředníka samotného a československá ústava jediné o ručení státu. Ve smyslu právě uvedeného znění československé ústavy rozhodli se autoři návrhu toliko pro ručení státu vůči poškozené straně a to též pokud jde o škodu způsobenou v oboru moci soudní a poskytli státu samému právo regresní vůči provinilému úředníku, při čemž však ručení úřednictva jest omezeno jen na případy zlého úmyslu a hrubé nedbalosti; s tímto návrhem jest zcela souhlasiti. Kdyby ručil provinilý úředník jen sám, nebylo by poškozené straně pomoheno vzhledem k výši možné škody a nepatrné platební schopnosti jednotlivých úředníků, kromě toho působilo by toto řešení potíže, poněvadž nebude straně v mnohých případech ani možno provinilého úředníka jmenovati; konečně jest vhodné doporučiti, aby v oboru ručení státu za škody jím způsobené bylo možno náhradu žádati přímo na státu a nikoliv na provinilém orgánu, když právní řád, pokud jde o ostatní právnické osoby, zastává stanovisko, že pravidelně ručí tyto samy a nikoliv jejich provinilé orgány. Solidární ručení státu a provinilých orgánů znamená oproti tomu jen zbytečné kompliko-

vání a to tím spíše, že toto řešení mívá prakticky skoro vždy ten účinek, že se celá škoda uplatňuje jedině proti státu. Z těchto důvodů zdá se býti navrhované řešení nejúčelnějším zejména však také proto, že se tím umožní provedení zásady, že pro nárok na náhradu škody stačí škodlivý výsledek sám o sobě.

Konečně jest při řešení otázky náhrady škody významné, před kterým forem se má nárok uplatňovati. Právě v tomto směru bylo těžko sjednotiti různé názory o této věci a bylo také v diskusi vedené v Československé republice pojednáváno nejživěji. Jedná se hlavně o to, zda má příslušet rozhodovati o nároku na náhradu škody proti státu řádným soudům nebo úřadům správním. Odůvodnění uváděná pro příslušnost správních úřadů zakládá se hlavně na tom, že povaha nároků v úvahu přicházejících to vyžaduje vzhledem k úzkým vztahům k veřejnému právu; proti tomu bylo však plným právem namítáno, že také nyní řádné soudy jsou často povolány, aby rozhodovaly o věcech veřejnoprávních a že způsobilost k tomu též prokázaly. Dále bylo uvedeno, že otázky náhrady škody bez ohledu na to, zda se zakládají na soukromoprávním nebo veřejnoprávním podkladě budou lépe rozhodnuty soudy řádnými než správními úřady, které se otázkami takového rázu skoro vůbec nezabývají. Vzhledem k zvláštním poměrům přichází v Československém státě v úvahu též okolnost, že dokud není zařízeno správní soudnictví v nižších stolicích, přislíbené zákonem o organizaci politické správy, vůbec neexistuje forum pro rozhodnutí správních sporů v předběžném správním řízení, které by bylo vybaveno soudcovskou nezávislostí a že Nejvyšší správní soud, zařízený k ochraně zákonného výkonu správní moci, není k tomuto úkolu způsobilým vzhledem ku své povaze jakožto kontrolní instituce s toliko zrušovací (kasační) rozhodovací mocí. Především tyto úvahy to byly, které přiměly IV. sjezd německých právníků v ČSR, aby se vyslovil pro kompetenci řádných soudů a autoři návrhu tento podnět přijali, navrhujíce v § 6, aby byly příslušnými rozhodovati o nárocích propůjčených tímto zákonem bez zřetele k hodnotě sporu krajské soudy, které rozhodují v těchto případech vždy v senátech. Ze stejných důvodů se navrhuje, aby též regresní právo státu vůči provinilým osobám bylo uplatňováno toliko pořadem práva, pro kteréžto řešení kromě uvedených důvodů přichází ještě v úvahu, že vyloučení těchto sporů z působnosti administrativy jest záhodno též vzhledem k zájmům úřednictva.

Veškerá ustanovení navrženého zákona nevztahují se toliko na ručení státu, neboť platí dle § 5. obdobně také v těch případech, když škoda byla způsobena výkonem jiné veřejné moci, což nejvíce postihne korporace místní samosprávy.

Celkem lze říci, že návrh, který byl předmětem tohoto pojednání, jest zajisté zcela zdařilý a že významná, skoro palčivá otázka ručení za škody způsobené výkonem veřejné moci jest jím užitečným způsobem řešena. Návrh by si proto zasloužil, aby byl co nejdříve uzákoněn: obavy rázu finančního, které zřejmě přiměly vládu k tomu, aby dosud návrh takového zákona Národnímu shromáždění nepředložila, nepřicházejí v úvahu tím spíše, uváží-li se, že takový zákon, jak též zdůrazňuje důvodová zpráva, působí především v tom směru, že výkon moci se děje s větší opatrností, čímž se podstatně snižuje počet případů zákonem chráněných. Právě tak jako by mělo účinek preventivní dlouho již požadované, ale dosud neuskutečněné ustanovení, kterým by se ukládala státu povinnost nahraditi útraty řízení před Nejvyšším správním soudem, když stížnost byla uznána za opodstatněnou, bude míti též poskytnutí nároku na náhradu škody způsobené výkonem veřejné moci účinek preventivní a zajistí zákonnější funkci veřejné moci.

Návrh způsobilý tuto otázku věcně řešiti jest na stole parlamentu dík důkladné práci kodifikační komise a čilosti prof. Kafky a bude nyní úkolem Národního shromáždění, aby rychlým uzákoněním tohoto návrhu splnilo jednak slib ústavy jednak oprávněný požadavek právního státu.