

Několik úvah nad připravovanou úpravou odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím¹⁾

Несколько замечаний к подготавливаемому регулированию
ответственности за ущерб, причиненный незаконным
решением

Einige Gedanken über die vorgeschlagene Regelung
der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige
Entscheidungen verursachte Schäden

ZDENĚK ČEŠKA, JIŘÍ ŠVESTKA

ÚVOD

I. Téměř tři roky probíhají již v Československé socialistické republice legislativní práce na tvorbě *zásad právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím*. Dvakrát projednával navrhované zásady ústavněprávní výbor Národního shromáždění, jakož i některé další výbory tohoto nejvyššího zákonodárného orgánu. Navrhovanými zásadami se na svých zasedáních zabývala také právní komise zřízená při ÚV KSČ.

¹⁾ Byli to autoři této studie, kteří v souvislosti s pracemi na legislativní úpravě této problematiky, započatými v r. 1964, zahájili nově i teoretickou diskusi k těmto otázkám (srov. Právník č. 4/1965), navazující myšlenkově na dřívější teoretické diskuse probíhající u nás v letech 1954–1956 a později (srov. konference pracovníků občanského práva v Liblicích z r. 1954 a 1956, Lubyho práci „Prevencia a zodpovednosť v obč. práve“, Bratislava 1958, svazek II, Švestkovu studii „Několik úvah nad příští úpravou závazků k náhradě škody v novém občanském zákoníku ČSSR“, Právník č. 6/1961 aj.).

Je pochopitelné, že v zahajovacím článku nebylo možno pro jeho omezený rozsah reagovat na všechny otázky spojené s touto společensky závažnou problematikou. Kromě toho se od této doby vynořily v průběhu pokračujících prací na legislativní úpravě některé další otázky teoreticky zatím nezkoumané. Některé z již známých otázek se staly v průběhu legislativních prací zvlášť spornými.

Cílem této studie má být jednak určité přehledné shrnutí základních otázek zkoumané problematiky, které bylo a je nutno v souvislosti s jejich legislativní úpravou řešit, jednak, a to zároveň, rozbor a kritické zhodnocení dosavadních hlavních názorů, které byly na tyto otázky zatím vysloveny. Při tomto postupu autoři studie hodlají vedle analýzy otázek, které zatím nebyly v teorii hlouběji zpracovány, akcentovat zejména výklad těch otázek, které se v dosavadním průběhu legislativních prací ukázaly jako obzvlášť sporné.

V souvislosti s legislativními pracemi byla poměrně široce rozvinuta i teoretická diskuse k těmto otázkám.²⁾

II. Je přirozené, že příprava právní úpravy takového druhu, jako je právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, se nerodí snadno, a to i přesto, že její společenská potřeba je jinak celkem všeobecně uznávána. Důvody jsou nasnadě. Ve zkoumaném případě jde totiž o úpravu velmi složitých právních otázek majících navíc mimořádně závažný politický a společenskoekonomický dosah. V této souvislosti nelze např. přehlížet, že právě v právní úpravě tohoto jediného případu odpovědnosti za škodu se jako v ohnisku promítají všechny základní — a třeba dodat, že nikoli jednoduché — problémy občansko-právní instituce náhrady škody. To vše dohromady kladé přirozeně značné nároky jak na základní koncepční řešení právní úpravy jako celku, tak i na řešení jejich jednotlivých otázek. Konečně — a nikoli v poslední řadě — právě při tvorbě zásad zkoumané právní úpravy vystupuje do popředí více než kdekoli jinde nutnost řešit v podstatě všechny otázky s ní spojené v úzké návaznosti na další právní normy, zejména na zákon o národních výborech a zákon o správním řízení.

PRAVNĚPOLITICKÉ OPODSTATNĚNÍ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Právněpolitické opodstatnění úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím

Je v nesporném zájmu nejen jednotlivých občanů a organizací, nýbrž i v zájmu společnosti jako celku, aby rozhodnutí státních orgánů, resp. orgánů, na které úkoly státních orgánů přešly (dále jen orgánů), dotýkající se — někdy až životně důležitých — práv občanů (organizací), respektovala přísně zákonnost.

Úcta k zákonům spočívající ze strany orgánů a jejich pracovníků (členů) v jejich přesném zachovávání vede — a to nikoli pouze v očích a myslích těch, o jejichž právech je konkrétně rozhodováno — významnou měrou k posilování autority samotného státu (nelze totiž zapomínat, že orgány a jejich pracovníci — členové —, stát při své rozhodovací činnosti reprezentují), jakož i k žádoucímu růstu důvěry občanů (organizací) v jeho spravedlnost.

²⁾ Srov. odborné právnícké časopisy, jako např. Právník č. 4/1965; redakce časopisu Právník věnovala záslužně těmto otázkám dokonce jedno zasedání své rozšířené redakční rady — srov. Právník č. 8/1965, Právní obzor č. 7/1966, Socialistická zákonnost č. 6/1965 atp.

Třeba ovšem dodat, že tyto otázky se v současném období stávají pro své závažné politické a společensko-ekonomické aspekty předmětem úvah i v kulturně-politických časopisech a denících (srov. např. J. Mešek, Zodpovednosť za protizákonné rozhodnutia, Pravda 14. 9. 1966, M. Hysko, Právo a právna veda v novom systéme riadenia, Kultúrny život č. 41/1966 aj.).

Naproti tomu dochází-li ze strany orgánů, resp. jejich pracovníků (členů) k porušování zákonů při rozhodování, kterému se občan (organizace) musí bezpodmínečně podrobit (a to dokonce i tehdy, kdyby šlo o svévolné porušení zákona), jde — jak nás o tom přesvědčují zejména praktické zkušenosti minulých let — z právněpolitického hlediska o neúnosné, ba přímo nežádoucí a škodlivé řešení rozporných zájmů existujících v současné společenské situaci. Taková nezákonná rozhodnutí jsou s to *nepříznivě ovlivnit i celkový postoj občanů ke státu a společnosti, oslabit jejich společenskou aktivitu a společenskou disciplínu*, tedy vše faktory, jejichž rozvíjení je zvlášť žádoucí právě v současném období realizace nové ekonomické soustavy. Taková rozhodnutí také rozhodně nepřispívají ani k posilování právního vědomí občanů, nýbrž právě naopak je — v rozporu s celospolečenským usilováním a eminentním společenským zájmem — deformují.

Tomuto stavu musí moderní socialistická společnost čelit všemi vhodnými a společensky způsobilými prostředky — nevylímáje z toho *stanovení, hrozbu a důsledné uplatňování (realizaci) majetkového postihu (odpovědnosti)*. V úpravě majetkové odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nespatřujeme samozřejmě nějaký společenský a univerzální spásný všelék. Na druhé straně však považujeme za nesporné — a zkušenostmi minulých let dostatečně ověřené — že *bez této úpravy* je systém společenských záruk pro zachovávání socialistické zákonnosti a účinnou ochranou práv občanů (organizací) *neúplný*.

Stanovení majetkové odpovědnosti orgánů, resp. jejich pracovníků (členů) za nezákonná rozhodnutí může v první řadě již svou *existencí, hrozbou, ale i jejím důsledným uplatňováním* příznivě přispívat ke zvyšování státní disciplíny orgánů, osobní odpovědnosti jejich pracovníků — členů (provázené redukováním resp. eliminováním jejich lhostejného postoje k porušování práva), tím ke zkvalitňování jejich rozhodovací činnosti a ve svých důsledcích i k upevňování a rozvíjení socialistické zákonnosti.³⁾

Na druhé straně tam, kde v důsledku nezákonného rozhodnutí ke způsobení škody občanovi (organizaci) již došlo — čemuž dnes nelze v této sféře veřejnoprávních vztahů ani přes vyvíjené preventivněvýchovné úsilí a existující záruky zákonnosti plně zabránit — *zajišťuje úprava majetkové odpovědnosti v souladu s principy spravedlnosti, aby i takto vzniklá škoda byla poškozenému uhrazena*. Ostatně, ukládá-li platný občanský zákoník, resp. další předpisy, důsledně majetkovou odpovědnost za každou jinou škodu protiprávně způsobenou občanovi (organizaci) — a třeba poznamenat, že v případech, jež se začasté méně závažněji dotýkají jeho práv — je jisté na místě ji uložit též orgánům, resp. státu, které mají občany (organizace) vést, usměrňovat je a být jim zejména v zachovávání a tedy v účtě k právním normám vzorem. V této souvis-

³⁾ V tomto smyslu vyznívá též redakční úvodník „Otázky státu a práva v přípravách XIII. sjezdu KSČ“, Právník č. 4/1966, str. 307.

losti snad není třeba dále rozvádět ani to, že zabezpečení účinné ochrany práv občanů a jejich právního postavení *právě v této oblasti* může významnou měrou napomáhat i k žádoucímu zvyšování pocitu jejich právní jistoty a vůbec k upevňování jejich právního vědomí, jakož i k potřebnému posilování jejich důvěry ke státu.

Z toho, co bylo shora řečeno, tedy vyplývá, že *zajištění účinné ochrany práv občanů (organizací) před protiprávními zásahy, byť by se děly ze strany kohokoli, stát z toho nevyjímaje, není jen výlučným individuálním (skupinovým) zájmem poškozených, nýbrž se zároveň stává i významným zájmem celospolečenským.*

Jestliže proto platná právní úprava (kromě několika málo a navíc velmi úzce aplikovatelných výjimek) možnost takového majetkového postihu nepřipouští, *jde o velmi závažnou a citlivou mezeru* existující nejen ve vlastním odpovědnostním majetkovém systému, nýbrž i v celém právním řádu, která vedle nežádoucí deformace reparačních a preventivněvýchovných hledisek a oslabení principu zákonnosti, může vyvolat i další velmi nepříznivé důsledky ve sféře politickospolečenské.⁴⁾

Lze tedy stručně uzavřít, že stanovení majetkové odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím by vedle *preventivněvýchovných a reparačních účinků mělo svůj specifický význam i pro důsledné uplatňování a rozvíjení socialistické zákonnosti a že by svým způsobem zároveň přispělo k prohloubení souladnosti zájmů společnosti jako celku na straně jedné a jejich jednotlivých členů na straně druhé.*

Máme za to, že tyto zdůrazněné právněpolitické a morální hodnoty socialistické společnosti by měly v souvislosti s připravovanou právní úpravou odpovědnosti za způsobenou škodu rozhodně převážet nad někdy — dosud stále působícími — jen úzce chápanými finančně fiskálními zřeteli.

⁴⁾ Třeba říci, že na tyto okolnosti československá teorie občanského práva a právní teorie vůbec důsledně poukazovala (srov. usnesení konference pracovníků občanského práva v Liblicích z r. 1954 a 1956, Luby, Prevencia a zodpovednosť v obč. práve, sv. II, str. 292, J. Steiner, Zodpovednosť za škodu a náhrada škody podľa návrhu nového OZ, Právny obzor č. 9/1963, str. 548, Švestka, Několik úvah nad příští úpravou závazků k náhradě škody v novém OZ v ČSSR, Právník č. 6/1961, str. 508. V novější době pak Češka—Švestka, Jak upravit odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Právník č. 4/1965, str. 335 a n., Eliáš—Kvasnička, Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Právník č. 4/1965, str. 349 a n., K. Knap, K odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Socialistická zákonnost, č. 6/1965, Luby, Zodpovednosť za škodu spôsobenú nezákonným rozhodnutím de lege ferenda, Právny obzor č. 7/1966, str. 206 a n., diskusi o připravované zákonné úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, Právník č. 8/1965, str. 728 a n. V této souvislosti bylo zároveň upozorňováno na to, že v tomto směru se náš právní vývoj opoždjuje za vývojem i některých socialistických států, jako je např. Maďarsko, Polsko, Jugoslávie.

STRUČNÝ NÁSTIN VÝVOJE ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU
ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM OD VZNIKU
ČESKOSLOVENSKÉ REPUBLIKY

Stručný nástin vývoje úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím od vzniku Československé republiky

I. Právní řád první ČSR neměl obecnou normu, která by přímo zakotvovala odpovědnost státu za výkon veřejné moci. Pouze ústavní listina z 29. února 1920 měla ustanovení o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci a justice v hlavě III. o moci vládní a výkonné (§ 92) a v hlavě IV. o moci soudcovské (§ 104).

V § 92 bylo stanoveno: „Pokud stát ručí za škody způsobené nezákonným postupem veřejné moci, určuje zákon.“

Text § 104 zněl: „Jak ručí stát a soudcové za náhradu škody, kterou tito způsobili tím, že porušili právo při konání svého úřadu, stanoví zvláštní zákon.“

Z formulace obou cit. ustanovení vyplývalo, že ústavní listina přenechávala uvedení těchto zásad v život zvláštním prováděcím zákonům. Třeba však říci, že prováděcí zákony, kterých se cit. ustanovení dovolávala, nebyly po celou dobu trvání první ČSR vydány (přestože se na vydání zákona o odpovědnosti státu v první ČSR poměrně intenzivně pracovalo). V důsledku toho platily jako prováděcí předpisy jak v českých zemích, tak i na Slovensku příslušné právní předpisy vydané ještě v Rakousku-Uhersku. Podle čl. II zákona č. 11/1918 Sb. (tzv. recepčního zákona) totiž veškeré dosavadní zemské a říšské zákony a nařízení — tudíž i včetně předpisů upravujících odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným výkonem veřejné moci a justice — zůstávaly v platnosti.

Konkrétně šlo o tyto právní předpisy:

České země

V oblasti soudnictví platily zejména zákon ze dne 12. 7. 1872 č. 112 ř. z. (později novelizovaný čl. 12 nař. č. 118/1914 ř. z.). Tento zákon upravoval nárok na náhradu škody za porušení úředních povinností soudcovskými úředníky cestou tzv. syndikátní žaloby (z toho důvodu byl také tento zákon nazýván syndikátním zákonem). Podle cit. zákona odpovídali za takto způsobenou škodu soudcovští úředníci jako hlavní dlužníci a stát vedle nich jako rukojmí a plátce (§ 1 cit. zák.). Ručení státu se tu řídilo ustanoveními §§ 1347 a 1357 o. z. o. z r. 1811. V oblasti soudnictví platily dále ještě zákon ze dne 21. 3. 1918 č. 109 ř. z. o odškodnění osob neprávem odsouzených a zákon ze dne 18. 8. 1918 č. 318 ř. z. o odškodnění za vyšetřovací vazbu.

V obou posléze uvedených případech odpovídal za takto vzniklou škodu stát.

V oblasti správy dvorský dekret ze dne 14. 3. 1806 č. 757 Sb. z. s. vyloučil pořad práva při žalobách na náhradu škody z úředních výkonů

státních úředníků (z toho se tehdy dovozovalo, že nelze-li se domáhat náhrady škody na státních úřednících, nelze ji uplatňovat ani na státu).⁵⁾

Pokud šlo o odpovědnost obecního zastupitelstva, resp. obce v oboru místní policie, uplatňovaly se §§ 35–37 českého obecního zřízení.

Slovensko

V oblasti soudnictví platila tato zákonná úprava: zpočátku odpovídal za škodu způsobenou soudci a soudními úředníky přímo stát (§§ 19, 66 čl. VIII/1871). S účinností od 1. 5. 1920 se však rozšířila platnost výše cit. syndikátního zákona i na Slovensko (srov. § 2 zák. č. 270/1920 Sb. a § 209 zák. č. 103/1926 Sb.). Odškodnění osob neprávem odsouzených a odškodnění za bezdůvodnou vyšetřovací vazbu upravovaly §§ 576–589 uherského trestního řádu.

V oblasti správy odpovídal za škodu způsobenou státními úředníky pověřenými správou jmění přímo stát (§ 59 zák. č. XX). Municipia a obce ručily za své úředníky subsidiárně, a to podle §§ 89–92 zák. čl. XXI/1886 a §§ 86–89 zák. čl. XXII/1886.

Přesto, že výše cit. recepční zákon č. 11/1918 Sb. hovořil jen o prozatímní platnosti všech těchto předpisů, třeba říci, že vzdor tomu platily po celou dobu trvání první ČSR. Některé z nich platily dokonce ještě i po roce 1945 a teprve zákonem a zlidovění soudnictví č. 319/1948 Sb. byly s konečnou platností derogovány (od podrobného rozboru těchto otázek však s ohledem na omezený rozsah článku upouštíme).

II. Po pravdě ovšem třeba uvést, že zásada, aby i státní orgány, resp. stát, odpovídaly za škodu způsobenou občanům (organizacím) nezákonným rozhodnutím nedošla zatím svého náležitého uplatnění ani v čs. socialistických právních úpravách.

Tak Ústava 9. května v § 145 stanovila: „Jak ručí stát a soudce za náhradu škody, kterou soudce způsobil tím, že porušil právo při konání svého úřadu, stanoví zákon.“

Nový zákon o odpovědnosti státu a soudců za škodu způsobenou soudcem při jeho rozhodovací činnosti však nebyl vydán. Jelikož starý syndikátní zákon byl již cit. zákonem č. 319/1948 Sb., o zlidovění soudnictví, zrušen, nebylo se možno domáhat náhrady takové škody ani na soudci, ani na státu.

Také občanský zákoník z r. 1950 v § 346 stanovil: „Zda a kdo odpovídá za škodu způsobenou nesprávným postupem v úředním výkonu stanoví zvláštní zákony.“

Jak patrné, i tento — již socialistický — občanský zákoník předpokládal pro založení odpovědnosti státních orgánů, resp. státu, vydání zvláštních zákonů.

⁵⁾ Část tehdejší teorie (srov. např. Ott, „Rechtspflege und Verwaltung“, str. 94 a n.) soudila, že se tu projevoval vliv francouzského zákona z 13. prosince 1799 s principem tzv. „autorisation préalable“.

Třeba však říci, že i tu během celé účinnosti občanského zákoníku z r. 1950 byly k provedení jeho § 346 vydány pouze tři zvláštní právní předpisy, které upravovaly odpovědnost státu, resp. jeho pracovníků, jen v poměrně úzkých oblastech veřejného — společenského života. Někaká obecnější úprava odpovědnosti státu však provedena nebyla.

III. Ani nový občanský zákoník z r. 1964 nevyplnil v tomto směru mezeru existující v čs. odpovědnostním majetkovém systému a čs. právním řádu vůbec. Je sice pravda, že v § 426 obč. zák. je — na rozdíl od dříve platného občanského zákoníku z r. 1950 — zakotvena přímo povinnost státního orgánu, resp. orgánu, na který úkol státního orgánu přešly, nahradit škodu vzniklou nezákonným rozhodnutím. *Avšak i nový občanský zákoník z r. 1964 váže vznik této odpovědnosti (stanovení podmínek, za kterých se odpovídá) na vydání zvláštních předpisů.* To tedy zatím i nadále znamená, že pokud nebude takovýto zvláštní předpis vydán, potud nebude nikdo za nezákonná rozhodnutí výše uvedených orgánů majetkově-občanskoprávně odpovídat. Jinými slovy vyjádřeno, právní stav zatím zůstává i přes určité dílčí kroky vpřed, které v tomto směru nový občanský zákoník z r. 1964 učinil, meritorně stejný, jaký byl před jeho účinností.

IV. Za tím účelem, aby byla uvedena v život zásada vyslovená v § 426 obč. zák., pracuje ministerstvo spravedlnosti od r. 1964 na přípravě zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím. Zatím byly vypracovány základní zásady této právní úpravy, jejichž základní přehled a rozbor je podáván v dalším výkladu.

ROZSAH PŮSOBNOSTI PŘIPRAVOVANÉ ÚPRAVY ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Rozsah působnosti připravované úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím

• Jednou ze závažných otázek připravované právní úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je otázka vymezení jejího rozsahu. Danou otázku třeba zkoumat z různých hledisek, a to z hlediska místní, osobní, časové a věcné působnosti.

a) Místní působnost

Z místního, resp. prostorového hlediska nečiní právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím zvláštní potíže. Zákon, kterým bude odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím upravena, bude zákonem účinným na celém území Československé socialistické republiky. V jistém smyslu však hranice státu přesáhne. Bude se totiž musit vztahovat na případy odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími *všech* státních orgánů (ustanovení § 426 obč. zák. tu nečiní žádné rozdíly), tedy nejen orgánů působících uvnitř státu, ale i ostatních orgánů působících za hranicemi repub-

liky, kterých je ovšem v poměru k celkovému počtu státních orgánů jen nepatrný počet.

Pro založení odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím bude lhotejně, kde k uvedené škodě došlo. Rozhodné pro vznik povinnosti k náhradě škody tu musí být pouze to, že škoda byla způsobena nezákonným rozhodnutím československého státního orgánu nebo orgánu, na který úkoly státního orgánu přešly, ať již tento orgán působí kdekoli. (Skutečnost, že došlo ke vzniku škody na území Československé socialistické republiky, popřípadě že na tomto území bylo vydáno nezákonné rozhodnutí, jež ke vzniku škody vedlo, bude ovšem mít význam z toho hlediska, že bude právo na náhradu škody v daném případě posuzováno podle československých předpisů — srov. § 15 zák. č. 97/1963 Sb., o mezinárodním právu soukromém a procesním.)

b) Osobní působnost

Jak to vyplývá z textu § 426 obč. zák. i z výkladu podaného sub a), bude odpovědnost za škodu založena tehdy, půjde-li o nezákonné rozhodnutí československého státního orgánu, popřípadě orgánu, na který úkoly státního orgánu přešly.

Domáhat se náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím musí být oprávněny zajisté všechny subjekty, kterým taková škoda byla způsobena, tj. jak občané, tak socialistické či nesocialistické organizace (srov. § 7, § 19 a § 488 obč. zák.).

Zvláštní otázkou je, zda se mohou náhrady škody způsobené nezákonným rozhodnutím československého orgánu domáhat také cizí státní příslušníci a zahraniční právnické osoby.

Domníváme se, že uvedené právní subjekty nelze z práva požadovat náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím československého orgánu vylučovat. Tyto subjekty mohou totiž vstupovat nejen do právních vztahů upravených zákoníkem mezinárodního obchodu, ale mohou být též subjekty právních vztahů upravených občanským zákoníkem. Mezi jiným odpovídají podle občanského zákoníku za způsobenou škodu a mají podle tohoto předpisu také právo na náhradu škody, která jim byla způsobena, jestliže má na daný případ podle kolizních norem být použito československého práva. Mají-li pak cizí státní občané nebo zahraniční právnické osoby obecně právo na náhradu škody podle občanského zákoníku, pak mají podle § 426 obč. zák. také právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím. Úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, která bude provedena na základě § 426 obč. zák., nemůže tedy podle našeho názoru uvedené subjekty z práva na náhradu škody vyloučit.

Bylo by však patrně možné vázat úspěšné domáhání se práva cizinců na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím československých orgánů na to, zda československý občan či československá organizace mají právo domoci se práva na náhradu škody způsobené nezákonným

rozhodnutím orgánů toho státu, jehož příslušníkem je ten, kdo uplatňuje své právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánů československého. Reciprocita je v daném případě zcela na místě.

c) Časová působnost

Autoři tohoto článku vyslovili již názor, že by se zákon, který podrobně upraví odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, měl vztahovat jen na případy škod, jejichž vznik se bude datovat až poté, kdy uvedený zákon nabude účinnosti.⁶⁾

Proti uvedenému názoru bývá uváděno, že by nový zákon měl mít zpětnou účinnost a že by měl postihovat případy všech škod, ke kterým došlo po 1. dubnu 1964, kdy nabyl účinnosti občanský zákoník, jenž již stanoví povinnost k náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

Autoři však přesto *setrvávají na svém původním stanovisku*. Ustanovení § 426 obč. zák. totiž nezbytně předpokládá vydání zvláštního předpisu, bez něhož nejsou stanoveny konkrétní podmínky odpovědnosti a bez něhož dnes nelze právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím uplatnit. Kdyby měl mít nový zákon, který je oním zvláštním předpisem, zpětnou účinnost, což není obvyklé a což ostatně z obecného hlediska nelze vůbec doporučit, ztrácel by nezbytně svůj preventivní mobilizační ráz, který má spočívat ve zkvalitnění práce státních orgánů a orgánů, na něž úkoly státních orgánů přešly. Rozhodně by však např. nebylo možné zpětně uplatňovat postih vůči pracovníkům či členům orgánů, který rozhodnutí vydal, když o své případné postíží povinnosti v době, kdy rozhodnutí zakládající povinnost k náhradě škody bylo vydáváno, ještě nevěděli.

d) Věcná působnost

Podrobná úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím bude musit maximálně přesně vymezit, kdy, lépe řečeno v případě kterých nezákonných rozhodnutí, tato odpovědnost bude přicházet v úvahu.

aa) Obecně je již přijímáno, že odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím se může vztahovat *jen na rozhodnutí v individuálních věcech* (individuální akty) a nikoli na rozhodnutí, které mají obecnou, možno říci normativní povahu.

bb) Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím by měla být *obecná*, tj. měla by postihovat nezákonná rozhodnutí kteréhokoli orgánu v kterékoli individuální věci. Ze strany některých státních orgánů jsou činěny připomínky, že z různých účelových důvodů by měla být odpovědnost za škodu způsobenou jejich, byť nezákonnými, rozhodnutími vyloučena, ať již zcela nebo alespoň zčásti. Takovýmto připomín-

⁶⁾ Srov. Zd. Česka—J. Švestka, cit. článek v pozn. č. 4.

kám by nebylo vhodné vyhovět, a to především právě z důvodu generálního pojetí odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím, které má vést ke zkvalitnění činnosti aparátu pověřeného rozhodováním o právech a povinnostech občanů i organizací v celém rozsahu.

Odpovědnost za škodu musí být proto dána též u *nezákonných rozhodnutí orgánů hospodářského řízení a hospodářské arbitráže*, jejichž předmětem jsou práva a povinnosti z právních vztahů upravených hospodářským zákonem. Vzniká pouze otázka, zda má být odpovědnost za škodu způsobenou těmito rozhodnutími upravena v právním předpisu, který má být vydán k provedení § 426 obč. zák. Domníváme se, že to zásadně vyloučeno není a že by jednotná úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím v jediném právním předpisu nemohla být k neprospěchu věci. Uznáváme však určitou specifickou vztahů upravených hospodářským zákonem, která je dána především jejich těsnou souvislostí se vztahy ekonomickými a která si zřejmě vyžádá i při úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím určité odchylky od úpravy obecné (mj. zejména též v otázce pravomoci a příslušnosti k rozhodování o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím). Mají-li uvedené odchylky být vyjádřeny v jednotném předpisu upravujícím odpovědnost za škodu nezákonným rozhodnutím, anebo v předpisu zvláštním, nepovažujeme za zásadní otázku.

Kdyby však nakonec přece jen byla zvolena cesta dvou předpisů, jsme nuceni doporučit, aby — i při respektování specifík — byly v obou právních předpisech podtrženy jednotící prvky a aby úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonnými rozhodnutími, jejichž předmětem jsou práva a povinnosti z právních vztahů upravených hospodářským zákonem, byla maximálně přizpůsobena obecné úpravě této odpovědnosti. Obecné úpravě by pak měla v každém případě být podrobena odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím o právech a povinnostech z právních vztahů upravených hospodářským zákonem, jestliže takové rozhodnutí vydal soud a nikoli arbitráž nebo snad orgán hospodářského řízení. (Máme tu na mysli případy hospodářských sporů, jejichž projednávání je ustanoveními § 2 odst. 2 a § 49 odst. 3 zák. č. 121/1962 Sb., o hospodářské arbitráži svěřeno do pravomoci soudů.) Důvody, které vedly k tomu, aby určité hospodářské spory byly ponechány v pravomoci soudů, jsou také důvody, pro které by se na nezákonná rozhodnutí takových sporů měla vztahovat obecná úprava odpovědnosti za škodu, nehledě ani k tomu, že by nebylo vhodné, aby se orgány hospodářské arbitráže zabývaly rozhodováním o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím soudu.

Snaha po jednotné a pokud možno společné úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím vede k vyslovení požadavku, aby do zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím byla pojata též *úprava odškodnění za vazbu a trest*, která je dosud obsažena v §§ 371 až 374 trestního řádu. Nelze však přitom

nevidět, že předpokladem odpovědnosti za škodu, která byla způsobena vazbou, nemusí vždy být *nezákonné* rozhodnutí. (Rozhodující tu je jen to, že proti tomu, kdo byl vzat do vazby, bylo později trestní stíhání — např. pro nedostatek důkazů — zastaveno, anebo že byl zproštěn obžaloby.)

Svým obsahem by tedy vlastně komplexní úprava odškodnění za vazbu a trest překračovala hranice zákona o odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím*, a proto je spíše na místě, aby byla ponechána ve speciálním předpisu, kterým je v daném případě trestní řád. To ovšem neznamená, že by úprava odškodnění za vazbu a trest neměla být v maximální možné míře přizpůsobena obecné úpravě odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím*.

cc) Odpovědnost za škodu by měla být dána jen u *nezákonných* rozhodnutí, která jsou *konečná*, tj. u rozhodnutí, u nichž nelze dosáhnout nápravy cestou řádných opravných prostředků. Přitom by mělo být stanoveno, že se oprávněný může domoci práva na náhradu škody toliko v případě, když vyčerpal zákonem mu danou možnost k nápravě vadných rozhodnutí, tj. když podal proti příslušnému rozhodnutí odvolání. Zmíněný požadavek je ve shodě s celkovou tendencí občanského zákoníku dosáhnout takového stavu, aby se každý snažil předejít hrozící škodě, a není zásadně nikterak nespravedlivý.

Protože by však striktní trvání na vysloveném požadavku mohlo někde vést k tvrdostem, mělo by být soudu ponecháno právo přiznat náhradu škody v případech hodných zvláštního zřetele i tam, kdy oprávněný nepodal z jakéhokoli důvodu — např. pro obavu z možných *nákladů řízení* — odvolání proti *nezákonnému* rozhodnutí, které tak nabylo právní moci. Někde pak bude na místě přiznat náhradu škody i v případě *nezákonného* rozhodnutí, které sice dosud nenabylo právní moci, ale kterým přesto byla způsobena škoda, např. proto, že tu jde o rozhodnutí vykonatelné bez ohledu na právní moc.

dd) Škoda bude zpravidla způsobena *nezákonnými rozhodnutími ve věci samé*, a proto by měla být odpovědnost za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím* zaměřena především na *rozhodnutí meritorní*. Nebylo by však správné vylučovat z úpravy odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím* ani *rozhodnutí procesní povahy*, protože i tu jde o rozhodnutí a protože i jimi může být způsobena škoda.

Naproti tomu by nebylo vhodné v zákonu o odpovědnosti za škodu způsobenou *nezákonným rozhodnutím* postihovat i odpovědnost za škodu způsobenou *nesprávným úředním postupem*. Jednak tu není žádné *nezákonné* rozhodnutí, jednak je o úpravu odpovědnosti za škodu způsobenou *nesprávným úředním postupem* již dnes postaráno jinak. Vztahuje se na ni ustanovení § 421 obč. zák., podle něhož odpovídá organizace občanovi za škodu, kterou mu způsobila porušením právní povinnosti, jakož i obdobné ustanovení § 145 hosp. zák. o vypořádání škod mezi organizacemi.

Odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je dána toliko v případě, že jsou splněny tyto tři základní předpoklady:

1. Došlo ke vzniku škody.
2. Je zde nezákonné rozhodnutí.
3. Mezi nezákonným rozhodnutím a způsobenou škodou existuje příčinná souvislost.

Prvým a třetím předpokladem se není třeba zvláště zabývat, protože to jsou obecné předpoklady odpovědnosti za škodu vůbec. Sluší jen připomenout, že způsobená škoda musí být materiální. Ani v zákonu o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím nelze totiž dobře upravovat náhradu určité immateriální — zejména morální — újmy. (Toliko v případě, že by v důsledku nezákonného rozhodnutí utrpěl občan škodu na zdraví, měl by právo na jednorázové odškodnění svých bolestí, popřípadě na náhradu za ztížení svého společenského uplatnění — srov. § 444 obč. zák.)

Druhým předpokladem odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je existence takového rozhodnutí, které odporuje zákonu nebo jinému právnímu předpisu. Takovýto rozpor rozhodnutí se zákonem nebo s jiným právním předpisem musí však být nějakým způsobem zjištěn a konstatován. Jinak by tento předpoklad odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím dán nebyl.

V úvahu tu přichází dvojí řešení: 1. Zjistit nezákonnost příslušného rozhodnutí je věcí soudu, který bude rozhodovat o náhradě škody způsobené nezákonným rozhodnutím.

2. Nezákonnost rozhodnutí musí být zjištěna ve zvláštním řízení, přičemž rozhodnutí, které tvoří podklad práva na náhradu škody, musí být v tomto zvláštním řízení zrušeno.

Za současného právního stavu, kdy občan ani organizace nemají zákonný nárok na to, aby byla ve zvláštním řízení přezkoumána zákonnost příslušného, zejména administrativního rozhodnutí, by bylo z hlediska zajištění účinné ochrany jejich subjektivních práv nepochybně vhodnější řešení prvé, které by občanu dávalo právo domoci se přezkoumání rozhodnutí, které považuje za nezákonné. Nevýhodou tohoto řešení by však bylo, že by nemohlo mít obecnou platnost a nemohlo by se zřejmě vztahovat na případy, kde by bylo právo na náhradu škody opíráno o nezákonnost soudního rozhodnutí. Stěží by totiž bylo lze připustit, aby jeden soud v řízení o náhradu škody přezkoumával zákonnost rozhodnutí druhého, a to dokonce třeba vyššího soudu.

Zmíněným nedostatkem netrpí řešení druhé, které má obecný dosah. Abychom však mohli s tímto druhým řešením vyslovit plný souhlas, musilo by dojít k tomu, že by bylo umožněno *soudní přezkoumání zákonosti rozhodnutí orgánů státní správy a určité korektury by musila doznat též úprava řízení o stížnosti pro porušení zákona*, tak aby občanu či

organizaci bylo právně zaručeno přezkoumání rozhodnutí, jemuž vytýká nezákonnost. Bez uvedených úprav zůstalo by druhé řešení kusé a nedostatečné a mohlo by být předmětem oprávněné kritiky z hlediska požadavku zajištění co nejúčinnější ochrany práv občanů a organizací.

Požadavek, aby byla nezákonnost rozhodnutí zjištěna a konstatována příslušným k tomu orgánem (ať již by bylo zvoleno prvé či druhé z nastíněných řešení) je o to závažnější, že rozpor příslušného rozhodnutí se zákonem není vždy zcela evidentní. V řadě případů bude posouzení zákonnosti či nezákonnosti rozhodnutí pouze věcí výkladu příslušné právní normy.

V diskusi o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím bylo hojně místa vyhrazeno též úvahám o tom, do jaké míry lze o nezákonnosti rozhodnutí hovořit tam, kde příslušný orgán rozhodl, jak mu to daný právní předpis dovozoval, na základě své úvahy.

Autoři tohoto článku zaujímají v této otázce takovéto stanovisko: Dává-li určité ustanovení rozhodujícímu orgánu možnost rozhodnout podle své úvahy, nelze takovému rozhodnutí vytýkat nezákonnost, jestliže uvedený orgán úvahy při rozhodování použil. Jiná otázka ovšem již je, do jaké míry se zde skutečně jedná o úvahu zcela volnou. Takových případů, kdy by šlo o skutečně volnou úvahu, nebude mnoho, protože zákon úvahu rozhodujícího orgánu zpravidla určitým způsobem omezuje. Činí tak tím, že stanoví podmínky a hlediska, kterými se má při své úvaze rozhodující orgán řídit. Jestliže se jimi ovšem zmíněný orgán při svém uvažování neřídil, může být i takové rozhodnutí, jež bylo vydáno na základě jeho úvahy, prohlášeno za nezákonné.

Protože takových případů, kdy může být otázka zákonnosti či nezákonnosti rozhodnutí od základu pochybná, bychom našli více, je zajisté na místě, aby se zákon nepokoušel o vymezení pojmu nezákonného rozhodnutí, ale ponechal tuto otázku konkrétní rozhodovací činnosti.

PRINCIP ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Princip odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím

I. Pokud jde o otázku, na jakém principu by měla být odpovědnost státu (o určení odpovědného subjektu viz blíže kapitulu o subjektech) za *nezákonné rozhodnutí* založena, podávají se celkem dvě možná zásadní řešení:

1. stanovit jeho odpovědnost na principu zavinění, a to buď
 - a) zavinění prokazovaného nebo
 - b) zavinění předpokládaného (prezumovaného) anebo
2. stanovit jeho odpovědnost na objektivním principu, tj. bez zřetele na zavinění.

Podle našeho názoru zastávaného již od počátku diskuse by měl stát

odpovídat ve vztahu k poškozenému *objektivně*, tj. bez zřetele na zavinění.⁷⁾

Tento princip občanskoprávní odpovědnosti lze považovat pro zkoumané případy za *právněpoliticky odůvodněnou výjimku* z jinak vůdčího principu odpovědnosti za zavinění uplatňujícího se v oblasti náhrady škody.⁸⁾

Poslední navrhované zásady připravované úpravy zatím také z tohoto odpovědnostního principu vycházejí.

Toto řešení má několik předností. Za prvé objektivní princip odpovědnosti zaručuje, že v každém případě vzniku škody způsobené nezákonným rozhodnutím dojde k odškodnění poškozených, takže břemeno škod nebude přesouváno na poškozené občany, pro něž je jeho snášení — ve srovnání s hospodářsky silným státem — těžko únosné (důsledně uplatnění tzv. reparační funkce odpovědnosti). Za druhé, poškozeným občanům se tak dostane skutečně účinné ochrany jejich porušovaných práv, což bude v souladu s potřebou zajistit náležitou ochranu právního postavení osobnosti v současných podmínkách socialistické společnosti. Za třetí, stanovení objektivní odpovědnosti bude svým způsobem působit příznivě i z preventivněvýchovného hlediska, neboť bude napomáhat ke zvyšování disciplíny orgánů, k zintenzivnění dozoru a kontroly nad výkonem pravomoci orgánů a tím koneckonců i ke zvýšení celkové úrovně jejich práce.

Při tomto řešení bude tudíž poškozenému stačit, aby prokázal, že došlo jednak k vydání nezákonného rozhodnutí, jednak k majetkové újmě (škodě) a dále, že mezi oběma těmito skutečnostmi existuje kauzální nexus (srov. výklad na str. 308, 309).

V této souvislosti bývá někdy uváděno, že založení odpovědnosti státu na neomezeném objektivním principu znamená zavádění jeho přesprávnosti přísné odpovědnosti (navrhuje se, aby odpovědnost státu byla dána jen tehdy, jde-li o zavinění orgánu). Někdy se též namítá, že objektivní princip může vést event. i k oslabení vědomí odpovědnosti, a to z toho důvodu, že se tu vůbec nezjišťuje subjektivní stránka, tj. zavinění pracovníků (členů) příslušného orgánu.

Domníváme se, že se tu zaměňují dvě celkem různé věci.

V základním právním vztahu, tj. *v odpovědnostním právním vztahu* mezi státem na straně jedné a poškozeným na straně druhé, je podle našeho názoru s ohledem na nutnost akcentování reparační stránky plně na místě stanovení objektivní odpovědnosti. V tomto právním vztahu,

7) Proč v těchto případech nelze dobře akceptovat ani princip zavinění dokazovaného, ani princip zavinění prezumovaného, jsme podrobně rozvedli v článku otištěném v Právniku č. 4/1965, na který tu odkazujeme.

8) V občanskoprávní úpravě náhrady škody, tak jak ji obsahuje nový občanský zákoník z r. 1964, by nešlo o jedinou výjimku (v tomto směru srov. §§ 237, 238, 427, 432 aj.). Nelze přehlédnout ani to, že právě ve zkoumané oblasti již za dnešního právního stavu existuje dílčí úprava odpovědnosti státu za neoprávněnou vazbu a neprávem vykonaný trest, která vychází též z objektivního principu, jenž se v praxi osvědčil (srov. §§ 371 a n. tr. ř.).

kde jde o nápravu majetkové újmy, jakožto následku nezákonného rozhodnutí, je objektivní odpovědnost (za splnění všech ostatních potřebných předpokladů) odůvodněně neomezená. Máme zato, že již sám fakt vydání nezákonného rozhodnutí, kterému se musil občan podrobit a kterým mu byla způsobena škoda, bez dalšího vyžaduje, aby poškozenému občanovi byla ze strany státu zajištěna co nejúčinnější ochrana jeho práv. Tu, jak vyplynulo z výkladů uvedených výše, mu nejlépe zaručuje objektivní odpovědnost.

Od tohoto základního právního vztahu dlužno ovšem odlišovat tzv. *postihové (regresní) právní vztahy* vznikající v důsledku toho, že stát jako přímo odpovědný subjekt poškozenému škodu uhradil.

Pokud byla způsobena škoda v důsledku nezákonného rozhodnutí vydaného orgánem společenské organizace, měl by mít podle naší koncepce (o ní viz blíže kapitolu o subjektech) stát vůči této organizaci (nikoli tedy vůči jejímu orgánu) postih. Tento postih by neměl být vázán na podmínku zavinění společenské organizace.

Naproti tomu v právním vztahu mezi státem, který uhradil poškozenému škodu, a pracovníkem, resp. členem příslušného orgánu, kteří porušili své povinnosti, je situace jiná. Tu jde již o osobní — individuální odpovědnost pracovníků či členů, která nezbytně vyžaduje, aby bylo přihlíženo i k psychickému — subjektivnímu prvku, tj. k jejich zavinění. V tomto postihovém právním vztahu může být naopak spravedlivým základem konečného snášení škody, jakož i zároveň příznivým faktorem napomáhajícím ke zvyšování pocitu vědomí osobní odpovědnosti jen právní úprava založená na principu zavinění.

Pouze taková právní úprava umožní zároveň vhodně odstupňovat i rozsah odpovědnosti jednotlivých pracovníků, resp. členů.

Tam ovšem, kde by společenská organizace uhradila státu cestou postihu to, co stát musil vynaložit na náhradu škody poskytnuté poškozenému, není vyloučeno, aby společenská organizace uplatnila sama vůči svým pracovníkům další postih založený ze stejných důvodů, jaké byly uvedeny výše u pracovníků státních orgánů, na subjektivním principu. Tam, kde by za nezákonné rozhodnutí společenské organizace odpovídal stát, by tedy došlo k dvojímu postihu: za první k postihu státu vůči společenské organizaci a za druhé k postihu společenské organizace vůči jejím pracovníkům.

Závěrem k této otázce je třeba říci, že *navrhované zásady tento dvojitý druh právních vztahů pod vlivem teorie náležitě rozlišují a že z tohoto rozlišování vyvozují též správné závěry.*

II. Tam však, kde by šlo o necinnost orgánu, resp. o nevydání rozhodnutí orgánem, který je měl vydat (tzv. *denegatio iustitiae*), soudíme, že tu je odpovědnost založena již dnes, a to na principu prezumovaného zavinění (§ 421 obč. zák.). Tu podle našeho názoru nejde ani v jednom případě o nezákonné rozhodnutí, takže tu není ani na místě uvažovat o odpovědnosti podle § 426 obč. zák.

A. Subjekty odpovědnostního právního vztahu

Jako subjekty odpovědnostního právního vztahu, který vznikl způsobením škody v důsledku vydání nezákonného rozhodnutí, mohou přicházet v úvahu:

1. na straně povinné:
 - a) státní orgán nebo nestátní orgán, na který přešly úkoly státního orgánu, nebo
 - b) stát nebo příslušná společenská organizace, anebo
 - c) vždy jen stát.
2. na straně oprávněné:
 - a) občan, nebo
 - b) organizace.

Ad 1. Otázka určení povinného — odpovědného subjektu se stala jednou z nejspornějších otázek, které se v průběhu dosavadních legislativních prací vyskytly. Právě na ni se také objevilo několik zcela různých názorů.

Jeden z těchto názorů dochází s poukazem na textaci § 426 obč. zák. k závěru, že dojde-li ke způsobení škody vydáním nezákonného rozhodnutí, odpovídá za takto vzniklou škodu poškozenému výlučně příslušný státní orgán anebo nestátní orgán, na který úkoly státního orgánu přešly. Poukazuje se přitom na to, že např. státní orgány mají povahu rozpočtových organizací. Argumentuje se dále i tím, že dostane-li se státnímu orgánu, resp. nestátnímu orgánu pravomoci rozhodovat, jeví se také správným, důsledným a přiměřeným, aby ho jako rub tohoto práva postihovala za vydání nezákonného rozhodnutí i majetková odpovědnost. V této souvislosti se konečně také uvádí, že pro tento závěr hovoří vedle reparačních ohledů (bude prý jistě správné, jestliže důsledky nezákonného rozhodnutí pocítí státní orgán, resp. nestátní orgán i ve své majetkové sféře), zejména i preventivněvýchovné zřetele.⁹⁾

Druhý z těchto názorů navrhuje, aby u národních výborů, u kterých je zaručena rozpočtová samostatnost, odpovídaly poškozenému přímo samy národní výbory, zatímco za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím soudu či státního notářství by měl odpovídat přímo stát. Pokud pak jde o nestátní orgány, dochází tento druhý názor k závěru, aby v těchto případech, kdy tyto orgány nemají zásadně ani právní subjektivitu ani prostředky na náhradu — odpovídal přímo vždy stát.

Neztotožňujeme se dnes ani s jedním z těchto názorů.

⁹⁾ Tuto argumentaci uvedli jako první autoři této studie, a to již v cit. článku uveřejněném v Právniku č. 4/1965. Avšak na základě dalšího výzkumu těchto otázek autoři — jak bude patrné z dalšího výkladu — své stanovisko změnili. Názor, aby podle § 426 odpovídal státní orgán, resp. nestátní orgán, má však dosud řadu stoupenců.

Podle našeho soudu by jako subjekt odpovědnosti měl vystupovat *vždy stát*. (Nepovažujeme tudíž dikci § 426 obč. zák. za přesnou a výstižnou).

Tam, kde vydá nezákonné rozhodnutí státní orgán, je odpovědnost státu odůvodněna ze zásadního teoretického hlediska, neboť státní orgán není nic jiného nežli vlastní orgán státu vykonávající jeho pravomoc a plnící jeho úkoly. Rozhodnutí, jehož vydáním byl orgán pověřen, je tu také výronem moci státu (tomu svědčí i to, že rozhodnutí je činěno jménem státu). Kromě toho při realizaci doslovného znění § 426 obč. zák. by mohlo dojít v určitých případech i k oslabení právního postavení poškozeného, neboť některé státní orgány nemají prostředky (fondy) na úhradu takto vzniklých škod. Nelze přehlížet ani to, že některé státní orgány nemají vůbec právní subjektivitu.

Pokud pak jde v tomto směru o druhý názor, mluví proti němu vedle již zmíněného zásadního teoretického hlediska i zájem na jednotnosti právní úpravy. S tímto požadavkem by nebylo rozhodně v souladu, jestliže by některé ze státních orgánů odpovídaly poškozenému přímo, zatímco za jiné státní orgány by odpovídal stát.

Avšak i tam, kde vydal nezákonné rozhodnutí orgán společenské organizace, na který přešly úkoly státního orgánu, měl by podle našeho názoru poškozenému odpovídat přímo stát a nikoli orgán společenské organizace, ani společenská organizace sama. Třeba totiž soudit, že i orgán společenské organizace vykonává při rozhodovací činnosti, které na něj byla přenesena, pravomoc státu.¹⁰⁾

Také další důvody, které jsme uvedli již v souvislosti s posuzováním možností přímé odpovědnosti státních orgánů, tj. nedostatek právní subjektivity a nedostatek fondů na úhradu vzniklých škod, platí v těchto případech dokonce v ještě větší míře nežli u státních orgánů.

Tam, kde by v případech vydání rozhodnutí orgánem společenské organizace odpovídal za škodu poškozenému přímo stát, měl by mít proti společenské organizaci zabezpečen postih. Prostřednictvím tohoto postihového právního vztahu by bylo také možno realizovat i preventivně-výchovné zřetele.

Z toho, co bylo o povinných subjektech zkoumaného odpovědnostního právního vztahu uvedeno, jasně vyplývá, že v něm jako *přímé subjekty povinnosti—odpovědnosti nepřicházejí v žádném případě v úvahu ani pracovníci ani členové státního, resp. nestátního orgánu, kteří se na vydání nezákonného rozhodnutí podíleli*.

To považujeme jak z právněpolitického a teoretického hlediska, tak i z praktických důvodů za opodstatněné. Dosavadní stav legislativních prací tento závěr také respektuje. Hovoří pro to v první řadě skutečnost, že jde o rozhodnutí vydané státem, takže je teoreticky správné, aby

¹⁰⁾ V tomto smyslu se vyslovila i většina účastníků diskuse cit. v pozn. 4. Lze přisvědčit i Zd. Jičínskému, který v této diskusi poznamenal, že dřívější koncepce převodu určitých úkolů státních orgánů na společenské organizace byly v mnohém jednostranné a že je bude třeba teoreticky i prakticky korigovat.

i za nezákonný výkon této pravomoci odpovídal poškozenému jen stát sám. Za druhé, stanovení odpovědnosti státu zaručuje, že se poškozenému vždy dostane účinné, tj. co nejúplnější a zároveň nejrychlejší ochrany jeho majetkových práv. Tu by mu stěží zajišťovala přímo osoba pracovníka či člena orgánu, který nezákonné rozhodnutí vydal (v této souvislosti nelze přehlížet, že nezákonným rozhodnutím může dojít někdy k velmi závažným škodám). Pro poškozeného by bylo navíc jistě neúnosné a nepřiměřené prošetřovat začasté velmi složitou situaci uvnitř rozhodujícího orgánu a individualizovat pravého viníka. Za třetí, obava pracovníků či členů ze stanovení přímé odpovědnosti, resp. obava z přímých žalob by nepřispívala k jejich klidu. Naopak by mohla vést k oslabení jejich iniciativy při rozhodování, právě tak jako ke snaze zaujmout ke státním, resp. nestátním orgánům méně angažované a tím i méně odpovědné postavení. Za čtvrté, stanovení přímé odpovědnosti pracovníků nebo členů vůči poškozeným by mohlo podporovat i nežádoucí tendence spočívající v co největším přesunování rozhodovací činnosti na kolektivní orgány. Konečně za páté, nikoliv však v poslední řadě, třeba uvážit i to, že ve vztahu státu, resp. společenské organizace a jejich pracovníků či členů lze se zřetelem na preventivněvýchovná hlediska vzít ve prospěch těchto pracovníků či členů v úvahu daleko více okolností, než jak by bylo možno učinit v přímém vztahu pracovníka či člena a poškozeného.

Ad 2. Otázka určení oprávněného subjektu nečiní obtíže. Může jím být buď *občan* — fyzická osoba, nebo i *organizace* (socialistická či nesocialistická). Socialistická organizace by podle této právní úpravy přicházela v úvahu jako oprávněný subjekt odpovědnostního vztahu ovšem jen tam, kde by — negativně vymezeno — nebyla škoda způsobena rozhodnutím orgánu řízení národního hospodářství či hospodářské arbitráže. Tak by tomu bylo např. v těch případech, které vymezuje § 2 ost. 2, 49 zák.

B. Subjekty postihového (regresního) právního vztahu

Úvodem třeba říci, že podle našeho pojetí subjektu odpovědnostního právního vztahu by přicházel v úvahu dvojí druh postihu, a to:

1. postih státu vůči společenské organizaci,
2. postih státu resp. společenské organizace vůči pracovníkovi či členovi orgánu, který rozhodnutí vydal.

Ad 1. Připuštění tohoto postihu je nezbytné, neboť jinak by ve svých konečných důsledcích nesl veškeré břímě těchto škod vždy stát. Nehledě k tomu třeba dále uvést, že by za takovéto situace nebyl logicky uzavřen ani odpovědnostní okruh, zejména pak, že by instituce odpovědnosti — v rozporu se zájmy společnosti — přestala plnit svou preventivněvýchovnou funkci. Podle našeho názoru by postih státu vůči společenské organizaci neměl být vázán na subjektivní prvek.

Ad 2. Tento druh postihu by v praxi přicházel v úvahu zřejmě nejčastěji.

Majetková odpovědnost pracovníků resp. členů vůči státu, který nahra-

díl poškozenému škodu, je v případě jejich zaviněného porušení povinností plně na místě. Podle našeho názoru ji odůvodňují zejména tyto dvě okolnosti.

1. Jeví se spravedlivým a přiměřeným, aby se i pracovník (člen), který se účastnil na vydání nezákonného rozhodnutí — a to samozřejmě v únosné míře, odpovídající povaze jeho zavinění — podílel na konečném snášení škody. Nikoli tedy, aby břemeno škody v celém rozsahu postihovalo vždy jen stát (společenskou organizaci);

2. Nedostatek osobní-individuální-majetkové odpovědnosti pracovníků (členů) rozhodně nepřispívá ke zvyšování pocitu osobní odpovědnosti těchto pracovníků, ačkoliv i to má být jeden z hlavních cílů, jež chce připravovaný zákon stanovením, resp. realizací majetkové sankce dosáhnout.

Při úvaze o odpovědnosti pracovníka (člena) vůči státu cestou postihu, bude třeba řešit dvě základní otázky, a to za prvé *za jakých podmínek má pracovník (člen) orgánu odpovídat* a za druhé *v jakém rozsahu má odpovídat*.

Pokud jde o prvou otázku, je mimo jakoukoli pochybnost, že pracovníka (člena) lze volat k odpovědnosti jen tehdy, jestliže mu lze — vedle existence ostatních předpokladů, nezbytných ke vzniku postihového (regresního) právního vztahu — přičíst na vydání nezákonného rozhodnutí zavinění. V tomto postihovém právním vztahu, kde již jde o osobní-individuální odpovědnost pracovníka (člena), nelze subjektivní stránku jeho chování ani pro základ ani pro rozsah jeho odpovědnosti pominout.

Při přijetí tohoto řešení se ovšem nabízí několik možných variant, které se také v podstatě všechny v průběhu dosavadních legislativních prací objevily. Mají pracovníci (členové) odpovídat za každé své zavinění, či za kvalifikované zavinění ve formě úmyslu, anebo mají být dokonce činění majetkově odpovědnými jen za zvlášť kvalifikované zavinění, tj. za takové, které naplnilo některou ze skutkových podstat trestného činu či kárného provinění?

Podle našeho názoru se zdá být neúnosným jak řešení, podle kterého by státu odpovídali jeho pracovníci, resp. členové za každé své zavinění, tak řešení, podle kterého by tyto osoby odpovídaly jen tehdy, jestliže by jejich vina na porušení zákona byla zjištěna buď v řízení trestním či v řízení kárném (disciplinárním).

Prvé řešení by mohlo mít určitý negativní vliv na činnost pracovníků, resp. členů rozhodujícího orgánu při rozhodování. Mohla by v první řadě otupovat jejich potřebnou iniciativu, posilovat jejich snahy o přenášení rozhodovací činnosti, vést k oslabení jejich zájmů zastávat odpovědnější postavení atp.¹¹⁾

Naproti tomu druhé řešení činí postih v podstatě iluzorním (akademickým), neboť případy, kde by jej bylo možno uplatnit, by byly vcelku

¹¹⁾ Luby (článek cit. v pozn. 4, str. 617) v této souvislosti navíc správně argumentuje, že nižší stupeň nedbalosti se tu zjišťuje se značnými těžkostmi, resp. že jeho presumpce se tu dá jen těžko vyvrátit.

výjimečné. Tím by ovšem také — v rozporu se zájmy společnosti — docházelo ke značnému oslabení preventivněvýchovných účinků odpovědnosti.

Kromě toho vazba odpovědnosti pracovníka (člena) na kárné řízení přehlíží, že zavedení kárného řízení není obligatorní.

Ze všech těchto důvodů se proto domníváme, že tyto požadavky by patrně nejspíše splňovalo řešení, podle kterého by pracovník, resp. člen odpovídal při své rozhodovací činnosti za škodu způsobenou *úmyslným* či *hrubě nedbalým porušením zákona*. Máme zato, že takové řešení by přihlíželo k nesporně zvláštní povaze těchto případů, aniž by se zároveň na druhé straně dostávalo do neúnosného rozporu s reparačními a preventivněvýchovnými hledisky sledovanými zkoumanou odpovědností.

Kromě toho máme dále zato, že by se v připravované právní úpravě mělo v případech odpovědnosti pracovníků, resp. členů, počítat pouze s jejich *omezenou odpovědností*, tak jak *platí již dnes v oblasti pracovněprávních předpisů*. Tam však, kde by šlo ze strany pracovníka, resp. člena, o úmyslné porušení zákona, měl by být volán k plné odpovědnosti. V těchto případech není podle našeho názoru žádného důvodu jeho zvlášť zavrženíhodné chování jakkoli honorovat.

V souvislosti s řešením odpovědnosti pracovníků bude musit připravovaná úprava řešit zároveň *případy odpovědnosti členů — volených funkcionářů — a pracovníků, kteří rozhodovali kolektivně* (viz např. soudní senát nebo rada či komise národního výboru).

Problém snad nespočívá v tom, zda má či nemá i v těchto případech nastoupit odpovědnost státu vůči poškozenému. Je mimo jakoukoli pochybnost, že stát musí odpovídat poškozenému i v těchto případech, neboť postavení poškozeného nemůže být různé podle toho, byla-li mu způsobena škoda rozhodnutím osoby rozhodující individuálně či kolektivního orgánu.

Pochybnosti však vznikají v otázce, zda mají ti, kdo tento kolektivní orgán, který nezákonné rozhodnutí vydal, tvořili, tj. jednotliví členové-funkcionáři a pracovníci v regresním řízení vůbec odpovídat. Jinak vyjádřeno, otázka zní, zda lze uplatňovat postih i proti těm, kdo rozhodovali kolektivně.

V podstatě je možné dvojí řešení: buď postih proti členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali kolektivně, nepřipustit vůbec, anebo řešení právě opačné, totiž připustit postih důsledně i v těchto případech.

Prvé řešení může mít opět dvě varianty:

a) nepřipustit postih netoliko vůči členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali jako kolektivní orgán, nýbrž zároveň důsledně nepřipustit postih ani vůči těm, kteří rozhodovali individuálně, anebo

b) nepřipustit postih pouze vůči členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali jako kolektivní orgán, avšak připustit postih vůči těm, kteří rozhodovali jako individuální orgán.

Ad a). Základním nedostatkem této první varianty, pro který ji podle našeho názoru nelze přijmout, je to, že by takovouto úpravou došlo

vlastně k petrifikaci části dnešního nežádoucího stavu, totiž osobní-individuální majetkové neodpovědnosti. Tím by ovšem celá úprava zůstala zcela nedomyšleně stát na polovici cesty. I když by tato úprava zaručovala poskytnutí náhrady vzniklé škody poškozeným, úplně by opomíjela její preventivně-výchovné působení na jednotlivé pracovníky a členy-funkcionáře. I to však musí být nepochybně jeden z hlavních cílů, o jehož dosažení musí nová úprava usilovat.

Ad b). Touto variantou by byl zaveden rozdíl v nesení odpovědnostních důsledků (někdy dosti tíživých) v případech, kdy bylo rozhodováno individuálně na straně jedné a kolektivně na straně druhé, což by bylo patrně stěží přesvědčivě zdůvodnitelné. Tato diskrepance by se jevila zvláště nepřiměřenou zejména tam, kde by se např. člen-funkcionář či pracovník orgánu dopustil trestného činu a přesto by ho osobně žádné nepříznivé odpovědnostní následky v majetkové sféře nepostihly. Kromě toho přijetí této varianty by mohlo v rozporu s celospolečenskými požadavky zdůrazňujícími princip osobní odpovědnosti (srov. nový systém řízení národního hospodářství) napomáhat k posilování takové nežádoucí tendence, jako je posouvání co nejvíce rozhodnutí na kolektivní orgány.

Připravovaná právní úprava by naopak měla všem těmto možným formám „obezličky“ účinně čelit.

Z toho, co bylo zatím o této otázce uvedeno, vyplývá, že se z principiálních důvodů jako nejprijatelnější jeví druhé řešení, podle kterého by *postih mohl být uplatňován jak proti osobám, které rozhodovaly individuálně, tak také proti členům-funkcionářům a pracovníkům, kteří rozhodovali kolektivně.*

Prvou základní přednost tohoto řešení spatřujeme již v tom, že by obě skupiny zkoumaných případů byly řešeny ve stejné rovině, což by vylučovalo jakoukoli — a vždy nežádoucí — diskrepanci. Druhá, a možno říci principiální, přednost tohoto řešení by spočívala podle našeho názoru v tom, že by došlo k odstranění stavu osobní-individuální majetkové neodpovědnosti. Konečně, třetí předností tohoto řešení by bylo, že by v souladu se stále výrazněji se prosazujícími celospolečenskými požadavky odpovídajícími změněným podmínkám vývoje naší společnosti účinně napomáhalo k odstraňování všech forem obezličky a naopak pozitivně přispívalo k zvyšování pocitu osobní odpovědnosti všech pracovníků i členů-funkcionářů.

Při námi navrhovaném řešení by se i tu měla se zřetelem na argumentaci uvedenou již shora uplatňovat co do rozsahu odpovědnosti *omezená odpovědnost.*

Jsme si vědomi toho, že přijetí druhého řešení by bylo spojeno s určitými obtížemi při zjišťování, kdo a v jakém rozsahu má z členů kolektivního orgánu odpovídat. Nebude se tu možno vyhnout ani dodatečnému zjišťování, jak který z členů tvořících kolektivní orgán hlasoval. Leč i přesto máme zato, že tyto obtíže spojené se zjišťováním individuální odpovědnosti členů kolektivního orgánu by neměly převážít nad principiálními přednostmi tohoto druhého řešení.

K problematice zjišťování individuální odpovědnosti jednotlivých členů kolektivního orgánu bychom chtěli poznamenat stručně ještě toto: Se zřetelem k tomu, že by šlo a musilo jít i v těchto případech o zjišťování individuální subjektivní odpovědnosti, nebylo by zajisté možno činit odpovědným toho funkcionáře, který proti vydání nezákonného rozhodnutí hlasoval. Domníváme se však, že by bylo správné, aby k úplnému zproštění jeho odpovědnosti došlo nejen za podmínky, že dotyčný funkcionář proti vydání nezákonného rozhodnutí hlasoval, nýbrž že by bylo zároveň z jeho vyjádřeného stanoviska (separátního vota) patrné, že byl pro rozhodnutí, které zákonným předpisům odpovídá.

V případech stanoveného tajného hlasování by ovšem pochopitelně nebylo možno zjišťovat, kdo pro nezákonné rozhodnutí hlasoval. Zde by proto musil být regres proti členům kolektivu vyloučen, a to i tehdy, kdyby usnesení bylo jednomyslné.

ROZSAH A ZPŮSOB ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

Právní úprava rozsahu a způsobu odpovědnosti za nezákonné rozhodnutí by podle našeho názoru měla se zřetelem k tomu, že i ve zkoumaných případech jde svou podstatou o občanskoprávní odpovědnostní vztah k náhradě škody (jde přece o provedení § 426 obč. zák.) vycházet ze stejných zásad, které v těchto směrech platí podle občanského zákoníku i pro jiné případy občanskoprávní náhrady škody (§§ 442 a n. obč. zák.). Soudíme, že vytvářet v těchto směrech — ať již v jakékoli formě — nějaké zvláštní, zejména privilegované postavení odpovědného subjektu by nebylo odůvodněno.¹²⁾

Pokud jde konkrétně o rozsah odpovědnosti, soudíme, že by v daných ekonomickospolečenských podmínkách, kdy se uspokojování hmotných a kulturních potřeb občanů uskutečňuje v převážné míře podle zásluh a nikoli podle potřeb a kdy se zároveň počínají realizovat principy nové ekonomické soustavy se všemi důsledky z toho vyplývajících, bylo spravedlivé a z hlediska zajištění účinné ochrany právního postavení poškozených občanů (organizací) přiměřené, aby právní úprava umožňovala co nejúplnější obnovení majetkových vztahů na původní úrovni. To vlastně také plně odpovídá i povaze povinnosti k náhradě škody, jakožto sankci reparačně-restitučního charakteru.¹³⁾

¹²⁾ Na počátku legislativních prací se bylo možno setkat konkrétně s požadavkem, aby se rozsah náhrady škody omezil pouze na tzv. přiměřené odškodnění, odvislé navíc od úvahy soudu. V současné době však tento — podle našeho názoru nesprávný — požadavek ustoupil do pozadí a v posledních navrhovaných zásadách se také neobjevuje.

¹³⁾ V souvislosti s vyslovovanými obavami o neúnosnosti takového řešení pro stát nelze ztrácet ze zřetele ani tu skutečnost, že určitá omezení rozsahu náhrady škody obsahuje již sám občanský zákoník, kterého se tu dovoláváme (§§ 442, 447 odst. 2 a § 448 odst. 2). Zcela jinou otázkou ovšem je, zda je tato platná úprava pro oblast občanskoprávních vztahů se zřetelem k jejich podstatě adekvátní. To však je již problematika, kterou se v této souvislosti nelze zabývat (bliže však o ní kriticky J. Švestka, „Odpovědnost za škodu podle občanského zákoníku“, NČSAV, Academia 1966, str. 169, 175, 176).

Vše to, co bylo řečeno shora, platí tím spíše právě pro zkoumané případy, kde ke způsobení škody došlo v důsledku autoritativního nezákonného rozhodnutí, kterému se poškozený musil bezpodmínečně podrobit.

Ze všech těchto důvodů také soudíme, že poškozený má mít na co nejúplnější náhradu škody právní nárok *nijak neodvislý od úvahy soudu*.

Jsme-li ovšem v těchto případech pro přijetí právní úpravy rozsahu náhrady škody tak, jak ji zakotvuje občanský zákoník, musíme zásadně připustit i zde oprávnění soudu rozsah náhrady škody výjimečně v odůvodněných případech přiměřeně omezit. Jsme si přitom samozřejmě vědomi toho, že praktické použití zmírnění tu bude dost omezené zejména proto, že u odpovědného subjektu — státu, bude stěží možno použít právě nejčastější důvod zmírnění, totiž ohled na osobní a majetkové poměry.

Pokud pak jde o *způsob náhrady škody*, domníváme se, že i přes jistě větší výskyt případů, kdy náhrada škody bude poskytována v penězích, by zásadně nebylo správné a spravedlivé vyloučit vůbec jako způsob náhrady též uvedení v předešlý stav. Podmínka možnosti a účelnosti (srov. § 442 obč. zák.) i tu zajišťuje, aby v tomto směru nedocházelo k nežádoucím nepřiměřenostem.

PRAVOMOC A PŘÍSLUŠNOST K ROZHODOVÁNÍ O ODPOVĚDNOSTI ZA ŠKODU ZPŮSOBENOU NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

a) *Pravomoc*

Ustanovení § 426 obč. zák. je zařazeno do té partie občanského zákoníku, která pojednává o odpovědnosti za škodu. Děje se tak právem, protože odpovědnost za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím je jen jedním z případů obecné odpovědnosti za škodu. Právo na náhradu škody (pokud nejde o právo na náhradu škody vyplývající ze vztahů upravených hospodářským zákoníkem) je právem z občanskoprávního vztahu, a proto nevznikají žádné potíže, pokud jde o určení pravomoci k rozhodování o takovém právu. Podle § 7 obč. soudního řádu je povolán projednávat a rozhodovat věci, které vyplývají z občanskoprávních vztahů, *soud*.

Vniká ovšem otázka, zda má být soudní pravomoc dána v této věci hned od počátku, anebo zda by neměla být vázána na to, že se oprávněný dříve domáhal svého práva u jiného orgánu, s nímž by mohl vyřešit otázku náhrady škody smírnou cestou. (Tak je tomu již dnes u práva na odškodnění za vazbu a trest, které musí být uplatněno nejprve u ministerstva spravedlnosti, aby potom byla založena pravomoc soudu; tato úprava se osvědčila.)

Tam, kde jde o právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím orgánu hospodářského řízení, popřípadě hospodářské arbitráže, a toto právo vyplývá z právních vztahů upravovaných hospodářským zákoníkem, rozhodovala by o takovém právu hospodářská arbitráž. Jestliže však jde o nezákonné rozhodnutí soudu, pak by měl o právu na náhradu

škody rozhodovat soud, třebaže se toto rozhodnutí týká právních vztahů upravovaných hospodářským zákonem. Pravomoc soudu by tu však musil založit nový zákon o odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím (srov. § 7 odst. 2 obč. soud. řádu), protože nejde o věc občanského, rodinného, pracovního ani družstevního práva.

b) Příslušnost

aa) Věcná příslušnost

Protože právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím je jen jedním z práv na náhradu škody, měl by k projednání příslušné žaloby být příslušný podle § 9 obč. soud. řádu okresní soud.

Vzhledem k závažnosti věci bylo by však možné uvažovat o tom, zda by nový zákon neměl pro rozhodování v prvním stupni založit pro projednání žaloby o náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím příslušnost krajského soudu (městského soudu v Praze). Ve druhém stupni by pak rozhodoval Nejvyšší soud. Takováto úprava věcné příslušnosti by patrně byla dokonce nezbytná, kdyby měl soud projednávající žalobu o náhradu škody posuzovat také zákonnost rozhodnutí, o niž se žaloba opírá.

bb) Místní příslušnost

Pokud jde o místní příslušnost, vystačí se nepochybně s příslušnými ustanoveními občanského soudního řádu, jmenovitě s §§ 84, 85 a 87.

Vedle obecného soudu odpůrce je podle § 87 lit. b) o. s. ř. k řízení o náhradu škody příslušný soud, v jehož obvodu došlo ke skutečnosti, která zakládá právo na náhradu škody; v daném případě by to byl soud, v jehož obvodu došlo k vydání nezákonného rozhodnutí.

Zdánlivě tu jde o alternativní, tj. na výběr danou příslušnost. Avšak uvědomíme-li si, že právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím se uplatňuje vůči státu, jehož obecným soudem je podle § 85 odst. 3 o. s. ř. soud, v jehož obvodu nastala skutečnost, která zakládá uplatněné právo, zjistíme, že se v daném případě soud daný na výběr vlastně kryje s obecným soudem odpůrce. Je tedy místně příslušným pro uplatnění práva na náhradu škody prakticky vždy soud, v jehož obvodu bylo vydáno nezákonné rozhodnutí.

PROMLČENÍ PRÁVA NA NÁHRADU ŠKODY ZPŮSOBENÉ NEZÁKONNÝM ROZHODNUTÍM

a) Stejně jako jiná majetková práva může se i právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím stát pochybným po uplynutí delší doby. Proto musí připravovaná právní úprava odpovědnosti za škodu způsobenou nezákonným rozhodnutím počítat i s úpravou promlčení nebo zániku práva na náhradu škody uplynutím doby.

Doporučujeme, aby se právo na náhradu škody způsobené nezákonným

rozhodnutím po uplynutí určité doby promlčovalo. Zánik práv uplynutím doby je v občanském zákoníku výjimkou, kdežto promlčení práv pravidlem. Práva na náhradu škody se obecně promlčují a není důvodu, abychom pro právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím zaváděli výjimku. Může ostatně nastat případ, kdy bude uplatňováno vůči státu promlčené právo na náhradu škody a stát vzhledem k okolnostem případu promlčení tohoto práva nenamítne.

Promlčení by se mělo vztahovat i na případy uplatňování práva na odškodnění za vazbu a trest, které se po uplynutí příslušné doby dosud prekluduje, tj. zaniká.

b) Délka promlčecí doby by měla být shodná s obecnou délkou promlčecí doby k uplatňování práv na náhradu škody, tak jak ji stanoví § 106 obč. zák. Toto ustanovení obsahuje však úpravu dvojí promlčecí doby, a to subjektivní a objektivní. *Subjektivní* promlčecí doba svou délkou, stanovenou na *jeden rok*, vyhovuje. Diskutuje se však hodně o objektivní promlčecí době. Vyskytují se názory, že by vůbec neměla být stanovena (aby se zamezilo uplynutí promlčecí doby ještě předtím, než by vůbec došlo ke vzniku škody, resp. k vědomosti poškozeného a způsobené škodě), že by měla být stanovena na deset, patnáct či dvacet roků (prakticky z téhož důvodu, jaký se uvádí u názoru, že by objektivní promlčecí doba neměla být stanovena vůbec), anebo že by neměla přesahovat tři roky, jak je tomu ve většině případů práv na náhradu škody.

Vzhledem k závažnosti práva na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím, jakož i vzhledem k důvodům, které jsou pro to uváděny, stavíme se za názor uváděný na prvním místě a doporučujeme, aby *objektivní* promlčecí doba *vůbec nebyla* pro právo na náhradu škody způsobené nezákonným rozhodnutím *stanovena*.

c) *Počínat* by subjektivní promlčecí doba měla, podobně jak to upravuje ustanovení § 106 obč. zák., tím dnem, kdy se poškozený *dozví o způsobené mu škodě* a o tom, kdo mu ji způsobil. Kdyby však úspěšné domáhání se práva na náhradu škody bylo vázáno na předchozí zrušení nezákonného rozhodnutí (srov. výklad podaný na str. 308, 309) a toto rozhodnutí nebylo ještě v době, kdy se poškozený dozví o způsobené mu škodě, pro nezákonnost zrušeno, bylo by v takovém případě počátek promlčecí doby nutno vázat na den, kdy bylo rozhodnutí prohlášeno za nezákonné a v důsledku toho zrušeno.

Einige Gedanken über die vorbereitete Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden

ZUSAMMENFASSUNG

In der Tschechoslowakei sind in den vergangenen drei Jahren Arbeiten an einer legislativen Regelung der Fragen über die *Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden* verlaufen. In diesem Zusammenhang ist es notwendig eine ganze Reihe bis jetzt noch nicht ganz geklärter Fragen zu beantworten. Der Artikel soll einen Diskussionsbeitrag zu diesem Fragenkomplex darstellen.

Die Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden halten die Autoren nicht nur für eine der bedeutendsten *Garantien der Rechtssicherheit der Bürger und Organisationen*, sondern auch für ein bedeutendes Mittel der *Qualifizierung der Entscheidungstätigkeit der Staatsorgane*. Eine detaillierte allgemeine Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden, die in der Bestimmung des § 426 der Bürgerlichen Gesetzbuches vorausgesetzt wird, wird eine bisherige Lücke im System des Rechtsschutzes füllen, da bisher in der tschechoslowakischen Gesetzgebung die Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden nur aus dem Gebiet des Strafrechts geregelt war, und zwar in der Form einer Entscheidung für Haft und Strafe (§§ 371–374 des Strafgesetzbuches). Wir dürfen dabei nicht vergessen, dass die erwähnte Regelung nicht nur im Interesse des geschädigten Bürgers oder der Organisation durchgeführt wird, sondern dass sie auch das Interesse der ganzen Gesellschaft daran ausdrückt, die Rechte der Bürger oder Organisation vor jeglichem ungesetzmässigen Eingriff, also auch der Staatsorgane zu schützen.

Die vorbereitete rechtliche Regelung der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden muss, wie das bürgerliche Gesetzbuch voraussetzt, eine allgemeine Tragweite erhalten. Sie sollte sich deshalb auf *jede* von einem tschechoslowakischen Organ erlassene Entscheidung beziehen, ohne Rücksicht ob es in oder ausserhalb der Republik wirkt. Ein Recht Schadenersatz für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden geltend zu machen, sollten *alle tschechoslowakischen Staatsbürger und Organisationen und auch Ausländer und ausländische juristische Personen* besitzen. (Ausländer und ausländische juristische Personen sollten aber nur dann Schadenersatz erhalten, wenn in ihrem Heimatstaat nach den dortigen Rechtsvorschriften auch tschechoslowakische Staatsbürger resp. tschechoslowakische juristische Personen einen Anspruch auf Ersatz der durch ungesetzliche Entscheidungen verursachten Schäden erheben können.)

Die Verantwortlichkeit für Schäden sollte nur *Entscheidungen in individuellen Sachen* (z. B. Gerichtsentscheidungen oder konkrete Verwaltungsakte) und keinesfalls Entscheidungen allgemeinen Charakters (wie sie in eine Reihe von Fällen die Massnahmen der administrativen Organen beinhalten) betreffen. Sie sollte sich nur auf *endgültige Entscheidungen* beziehen, d. h. auf solche Entscheidungen, gegen welche schon kein Rechtsmittel eingelegt werden kann. (Hierbei sollte gleichzeitig bestimmt werden, dass dem Geschädigten nur dann ein Anrecht auf Schadenersatz entsteht, wenn er alle zuständigen Rechtsmittel gemäss dem Grundsatz „vigilantibus iura“ erschöpft hat.) Ausnahmsweise könnte die Verantwortlichkeit auch solche ungesetzmässigen Entscheidungen betreffen, die zwar noch nicht rechtskräftig sind, aber ohne Rücksicht auf ihre Rechtskraft vollstreckt werden können. Es sollte nicht entscheidend sein, ob die ungesetzmässige Entscheidung den Charakter einer *meritoren* Entscheidung oder nur den Charakter einer *Prozessentscheidung* besitzt, da durch beide Entscheidungen ein Schaden verursacht werden kann.

Die Voraussetzung der Verantwortlichkeit sollte darin bestehen, dass:

1. ein Schaden entsteht,
2. ungesetzmässig entschieden wurde,
3. dass zwischen der ungesetzmässigen Entscheidung und dem verursachten Schaden ein Kausalnexus besteht.

Die Entstehung des Schadens und der Kausalnexus sind allgemeine Bedingungen für die Zuerkennung des Rechtes auf Schadenersatz und bedürfen deshalb in diesem Zusammenhang keine besonderen Ausführungen. Das Problem liegt aber in

der Auslegung des Begriffes „*ungesetzmässige Entscheidung*“. Die Autoren halten es nicht für angebracht, diesen Begriff in dem in Vorbereitung stehenden Gesetz zu erklären und sind der Meinung, dass seine Auslegung dem zuständigen Organ zusteht, welches darüber entscheiden wird, ob die Entscheidung im Gegensatz zu den Rechtsvorschriften entsteht oder nicht. (Diese Einschätzung wird besonders dort schwierig sein, wo das zuständige Organ laut Gesetz nach eigener Erwägung entscheidet.)

Es besteht kein Zweifel darüber, dass vor der Entscheidung über den Schadenersatz die gegebene Entscheidung für ungesetzmässig erklärt werden muss. Es bleibt aber eine Frage, ob es noch vor der Eröffnung der Gerichtsverhandlung über den Schadenersatz zu einer solchen Erklärung kommen muss, oder ob dies erst im Rahmen des Gerichtsverfahrens geschehen soll. Die Autoren sind für die erste Lösung, aber mit dem Vorbehalt, dass die rechtliche Regelung der Überprüfung der Entscheidungen *der Staatsverwaltung durch das Gericht* in viel breiterem Masse als früher eingeführt wird und dass es zu Abänderungen in den *Bestimmungen über die Beschwerde bei Gesetzverletzungen* kommt. Diese erwähnten Regelungen würden dem Bürger oder der Organisation ermöglichen ein Verfahren hervorzurufen, dessen Ziel die autoritative Lösung der Frage wäre, ob die gegebene Entscheidung dem Gesetz entspricht oder nicht entspricht.

Der Charakter der Sache verlangt, dass die Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden *objektiv ohne Rücksicht* darauf bestimmt wird, ob es *mit oder ohne* ein Verschulden des entscheidenden Organes zu einem Schaden kam. Bei einer solchen Regelung genügt dann dem Geschädigten zum Erfolg in der Sache, wenn er beweist, dass ihm ein Schaden entstanden ist und dass zwischen diesem Schaden und der ungesetzmässigen Entscheidung ein Kausalnexus besteht. Das Verschulden sollte nur im *Regressverhältnis* eine Rolle spielen, d. h. im Verhältnis zwischen dem Staat, der den verursachten Schaden ersetzt, und den Angestellten, die die ungesetzmässige Entscheidung erliessen.

Die Frage besteht darin, wer im Falle der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden als verpflichtetes Subjekt auftreten soll. In Betracht kommt entweder ein Staatsorgan (resp. ein nichtsstaatliches Organ, z. B. ein Gewerkschaftsorgan, auf welches die Aufgabe eines Staatsorganes übertragen wurde), oder der Staat selbst. Die Autoren sind der Ansicht, dass im angeführten Verhältnis nur der *Staat* allein als *verpflichtetes Subjekt* auftreten und auch mit seinem ganzen Vermögen für den Schaden einstehen sollte. Es darf nicht vergessen werden, dass eine ungesetzmässige Entscheidung eines Staatsorganes immer ein Ergebnis der Tätigkeit der Staatsmacht ist (sie wird auch im Namen des Staates erlassen), und zwar ohne Rücksicht darauf, ob das Staatsorgan eine selbständige juristische Subjektivität besitzt. *Gegenüber den Angestellten oder Mitgliedern des Organes*, welches die ungesetzmässige Entscheidung erliess, sollte der Staat ein Regressrecht besitzen, da es zur Erlassung der Entscheidung, die im Widerspruch zu den Rechtsnormen steht, durch ihre *Verschuldung*, und zwar qualifizierte Verschuldung kam, d. h. mit Vorsatz oder durch Verschuldung *aus grober Fahrlässigkeit*. Im Falle einer vorsätzlichen Verschuldung würde die Mitarbeiter oder die Mitglieder des entscheidenden Organes die volle Verantwortlichkeit treffen, im Falle grober Fahrlässigkeit aber nur eine beschränkte Verantwortung, so wie es im Arbeitskodex bestimmt ist. Es kann aber nicht verschwiegen werden, dass die Lösung der Frage der Erfassung der Verantwortlichkeit nicht ganz ohne Probleme ist, und zwar besonders dort, wo die ungesetzmässige Entscheidung von einem Kollektivorgan (Senat, Kommission der Volksausschüsse) erlassen wurde. Aus prinzipiellen Gründen sollte der Ansicht der Autoren nach kein Unterschied zwischen der Regressverantwortlichkeit des Angestellten, der als Einzelperson entschieden hat, und der Angestellten oder Mitglieder des Organes, die als Kollektiv entschieden, bestehen. Die Verantwortlichkeit eines Angestellten oder Mitgliedes des entscheidenden Organes, der für eine Lösung stimmte, die im Einklang mit der Rechtsordnung war, aber in der Minderheit blieb, müsste aber ausgeschlossen werden.

Die Breite und Art der Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden sollte nach den *allgemeinen Bestimmungen des Bürgerlichen Gesetzbuches* über die Verantwortlichkeit für verursachte Schäden geregelt werden. Der Geschädigte sollte grundsätzlich ein Ersatzrecht für den ganzen Schaden besitzen. Eine Beschränkung des Ersatzes sollte nur in den laut Bürgerlichen Gesetzbuch zugelassenen Fällen stattfinden.

Über den durch ungesetzmässige Entscheidungen verwirkten Schadenersatz sollte das Gericht entscheiden. Es bleibt eine Frage, ob der Eröffnung des Gerichtsverfahrens nicht eine Geltendmachung des Anspruches bei dem Organ, an welchen die Ersatzfrage durch einen friedlichen Vergleich gelöst werden könnte, vorhergehen sollte. (Es wäre auch die Frage zu erwägen, ob über das Recht auf Schadenersatz, welches durch eine ungesetzmässige Entscheidung der Wirtschaftsarbitrage oder eines Organes der Wirtschaftsleitung entstanden ist, falls so ein Recht aus dem im Wirtschaftskodex geregelten Beziehungen hervorgeht, anstatt durch das Gericht durch die Wirtschaftsarbitrage entschieden werden sollte.) Die Wichtigkeit der Sache führt die Autoren dazu vorzuschlagen, dass über die Verantwortlichkeit für durch ungesetzmässige Entscheidungen verursachte Schäden in erster Instanz das Bezirksgericht, in zweiter Instanz das Höchste Gericht entscheidet.