

K VÝSLEDKŮM A ZAMĚŘENÍ VĚDECKOVÝZKUMNÉ ČINNOSTI — NĚKTERÝM OTÁZKÁM INSTANČNÍHO DOZORU A PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI

Doc. JUDr. MILADA PLŠKOVÁ, CSc., právnická fakulta UJEP v Brně

Ve svém diskusním příspěvku zaměřeném na některé otázky instančního dozoru a právní odpovědnosti se především chci alespoň ve stručnosti zmínit o některých poznatcích, které byly získány při řešení samostatné etapy dílčího vědeckovýzkumného úkolu v rámci Ústavu státu a práva ČSAV v Praze pro šestou pětiletku. Zkoumaná problematika samostatné etapy s názvem „Instanční dozor v soustavě národních výborů“ se také zčásti dotýká některých právních problémů a výsledků zkoumání, s nimiž máme možnost se seznámit na této konferenci.

Instituce instančního dozoru v československé socialistické státní správě byla zkoumána v rámci současně platné právní úpravy s přihlédnutím ke zkušenostem a potřebám správního řízení.

Při zkoumání instančního dozoru byla věnována pozornost i některým souvisejícím otázkám, zejména socialistické zákonnosti, jejím zárukám, kontrole a jejím jednotlivým druhům a současným teoretickým poznatkům o druhovém odlišení kontroly, dozoru a dohledu. V podstatě bylo možné dojít k určitým závěrům, a sice, že základ pojmového vymezení tvoří kontrola, široce pojatá. Ta pak zahrnuje kontrolu v užším smyslu, dozor a dohled. Státní orgán, pověřený výkonem dozoru, dozírá na činnost dozorovaného objektu a dbá, aby v jeho činnosti nevznikaly vady a nedostatky. Sám však nemůže sjednat nápravu ve smyslu odstranění závadného stavu u dozorovaného objektu, má však právní prostředky, které může použít tak, aby donutil dozoru podřízený objekt či jeho přímého nadřízeného sjednat nápravu nebo mu zabránit v pokračování v závadném stavu.

Zvláštního významu nabývá instanční dozor ve správním řízení. Organizační nadřízenost zde splývá s nadřízeností odvolacího orgánu, a tudíž zcela právem má tento odvolací orgán ve svém dozorovém postavení i dozorový prostředek s takovou právní silou, že může nejen pozastavit závadný stav (jako u dozoru obecně pojatého), ale může též i sám napravit vady a odstranit nedostatky správního rozhodnutí, které vydal instančně

podřízený správní orgán. Toto pojetí také odlišuje dozor vnitřní, který má možnost provést nápravu vad vlastními právními prostředky, od dozoru vnějšího.

V souvislosti s otázkou instančního dozoru nutno k jeho účinnosti pro zabezpečování socialistické zákonnosti zdůraznit jeho soustavnou realizaci nadřízenými orgány.

Při řešení základní otázky instančního dozoru byla věnována pozornost i pojmovému vymezení dohledu. Dohled lze považovat za takovou formu kontroly, která je svěřena orgánu nebo organizaci v rámci jejich odborné kompetence. Průběžným sledováním objektu, který je podřízen dohledu, lze zjišťovat odchylky od stanovených povinností a vlastností. Dohlížecí orgán při zjištění odchylek upozorní objekt podřízený dohledu na rozdílnost, dává podnět k provedení nápravy, případně na odchylku upozorní příslušný orgán, který je oprávněn nápravu zajistit svým zásahem. Nápravná opatření však dohlédací orgán sám učinit nemůže.

I když bylo využito při zkoumání základní otázky teoretické literatury v poměrně širokém rozsahu a také i faktický materiál o činnosti správních orgánů byl dostačující, nutno říci, že problematika instančního dozoru je stále diskusní a bude nutné se k ní vrátit.

Výzkumná práce v rámci řešeného úkolu dále zhodnotila vývoj a současný stav dozorové problematiky i praktickým ověřením stavu rozhodovacího procesu ve správním řízení, které konají národní výbory. Zejména bylo ověřováno, jak je zajišťována zákonnost v tomto řízení a nakolik jsou dostačující právní prostředky k jejímu zajištění. Dostatek informací, poznání minulého a současného stavu poskytovalo vcelku velmi obsáhlý písemný materiál z oblasti správního řízení a výkonu státní správy jako celku, který byl zpracován z národních výborů všech tří stupňů. Byl zkoumán vývoj v průběhu tří let a v některých otázkách i za více let, a to v územním obvodu Jihomoravského krajského národního výboru, Národního výboru města Brna, okresního národního výboru ve Žďáře nad Sázavou, okresního národního výboru Brno-venkov a všech obvodních národních výborů v městě Brně, dále v územním obvodu Severomoravského kraje v okrese Přerov a MěNV Kojetín.

K rozšíření poznatků přispěly i materiály Krajské prokuratury v Brně, městské prokuratury v Brně a ke srovnání i některé publikované výsledky všeobecného dozoru prokuratury v České socialistické republice. Tyto ucelené materiály umožnily poměrně podrobně podchytit vývojovou stránku správního řízení a v této souvislosti i způsob zabezpečování socialistické zákonnosti v rozhodování o právních poměrech občanů a organizací. Ukázalo se však také i to, jak vyšší, nadřízené orgány národních výborů dozírají na činnost podřízených a jak využívají právní prostředky instančního dozoru k nápravě vad správního řízení.

Bylo také možno konstatovat, že přijatými opatřeními vlády České socialistické republiky a ústředního orgánu — ministerstva vnitra, kterými byly stanoveny jednotné zásady ke zkvalitňování postupu při vyřizování záležitostí občanů a organizací, se podstatně přispělo ke sledování účinnosti a kvality vlastního výkonu státní správy, zvláště pak správního řízení. A že přehled, který byl získán a je získáván na všech stupních národních výborů umožňuje odvolacím orgánům provádění soustavného instančního dozoru nad celým rozhodovacím procesem. To se také konkrétně projevilo na zvýšení kvality správního řízení, zvláště tím, že dochází k většímu respektování správního řádu a jím stanovených postupů. Na druhé straně bylo možno vyjádřit závěr, že instanční dozor, resp. jeho provádění v soustavě národních výborů možný je, že jsou předpoklady pro jeho realizaci, avšak ve skutečnosti využíván není. Spíše výjimečně, zcela náhodně, odvolací orgán, aniž obdrží podnět, sám zjistí u dozoru podřízeného orgánu nezákonnost a zahájí řízení k jejímu odstranění.

Nicméně došlo ke zvýšení počtu pravidelných „dohlídek“ (termín používají národní výbory pro odvětvově prováděnou kontrolu), které lze považovat za určitou formu dohledu.

Výrazněji se též na kontrole výkonu státní správy podílejí v posledních letech i volené orgány národních výborů. Výzkumná práce dala prostor i sledování aktuálních otázek současnosti, a to vztahů volených orgánů a profesionálního aparátu, přiblížení výkonu státní správy občanům a pokusila se současně i naznačit některá východiska.

Závěry, které vyplynuly z výzkumné práce a její obhajoby, ukázaly na problémy, s nimiž se potýká praktická činnost národních výborů při výkonu státní správy. Zvláště slabým místem je nízká kvalifikace kádrů na nejnižším stupni národních výborů a jejich vysoká fluktuace. Při obhajobě byly podnětnými shledány náměty ke zřízení jednotné právní služby v národních výborech, převedení dohlídkové činnosti na instanční dozor a i náměty na větší zainteresovanost výborů lidové kontroly na správním řízení při odstraňování porušené zákonnosti.

Výsledky zkoumání problematiky instančního dozoru v soustavě národních výborů byly zčásti využity publikačně.¹⁾

V další části svého diskusního příspěvku chci navázat na myšlenky hlavního referátu, které dávají podněty i pro moji další vědeckovýzkumnou práci. Je to zdůraznění zvláštní pozornosti, kterou je nutné věnovat zdokonalování právní formy zprostředkování společenských vztahů, zejména normativní povaze, zvláštnostem právní odpovědnosti a zajištění právní sankce efektivním státním donucením, na které upozorňují řeši-

¹⁾ Plšková M.: Kontrola jako právní záruka k dodržování socialistické zákonnosti ve státní správě, Sborník AUB-I, 1981.

Plšková M.: Výkon státní správy národními výbory, AUB-I, 1982 (v tisku).

telé úkolu „Administrativně právní metoda regulování společenských vztahů“.

Problematika správní odpovědnosti je zkoumána jako součást vědeckého výzkumu právní odpovědnosti jednotlivých právních odvětví v rámci úkolu, který je řešen v sedmé pětiletce na právnické fakultě UJEP v Brně. Výzkum, který probíhá souběžně v jednotlivých právních odvětvích, umožňuje průběžnou konfrontaci teoretických závěrů a vědeckých poznatků přímo na půdě fakulty, operativní informaci o dosahovaných výsledcích z jiných vědeckých pracovišť československých i zahraničních. Práce probíhající na výzkumu právní odpovědnosti jednotlivých právních odvětví mohly také navázat na některé poznatky a výsledky zkoumání odpovědnosti v občanském právu a hospodářském právu v šesté pětiletce, které byly monograficky publikovány.²⁾

Řešení úkolu správněprávní odpovědnosti se věnují dva pracovníci katedry správní vědy a správního práva. Výzkum je prováděn jednak v obecné rovině správněprávní odpovědnosti a jednak se zaměřením na správní delikt a správní přestupek.

I když problematice právní odpovědnosti v právní vědě byla a je věnována teoretická pozornost, otázka správněprávní odpovědnosti nebyla až do nedávné doby příliš zkoumaným úsekem. Teprve v poslední době jsou publikovány některé teoretické poznatky a názory československých a zejména sovětských autorů, kteří se zabývají otázkami odpovědnosti v oblasti správního práva.

Vzhledem k tomu, že výzkum správní odpovědnosti je zatím na začátku (pokud jde o naše pracoviště), chtěla bych při této příležitosti naznačit jen některé myšlenky a náměty, které přicházejí v úvahu pro zpracování jednotlivých výstupů zkoumání.

Výchozí otázkou, jak se domnívám v souhlase se současnými poznatky vědeckého výzkumu na brněnské právnické fakultě, je základ právní odpovědnosti. Základ právní odpovědnosti je dán v obecné teorii práva, ne v tom či onom odvětví platného práva. Odpovědnost vyjadřovaná v jednotlivých právních odvětvích se projevuje jako součást celku, má pevný systémový charakter a současně výraznou strukturní úroveň. Jednotlivá právní odvětví mají své specifické rysy a charakteristické vlastnosti a právní odpovědnost, která je jevem vlastním celému systému práva, se pouze ve svém uplatnění přizpůsobuje charakteru jednotlivých právních odvětví. Toto pojetí právní odpovědnosti, které vyjádřil J. Macur, si vyžaduje současná socialistická společnost i komplexní, dlouhodobý marxisticko-leninský program jejího politického, hospodářského, sociálního a kulturního rozvoje. V souvislosti s uloženými úkoly je nutné zdů-

²⁾ Macur J.: Odpovědnost a zavinění v občanském právu, AUB-I, 1980.
Hajn P.: Efektivnost hospodářského práva, AUB-I, 1980.

raznit i význam odpovědnosti občanů a organizací, nejen orgánů státu.³⁾

Systém právní odpovědnosti je složitý, ale organický a vnitřně strukturovaný, je ovládán základním jednotícím principem, který dává společný rys každé právní odpovědnosti, tedy i odpovědnosti správní. Tímto rysem je sankční charakter, který vyjadřuje reakci společnosti na porušení či ohrožení společenských zájmů, které ochraňuje právo. Důležité je pojetí objektivního smyslu, u něhož lze dospět ke ztotožnění odpovědnosti se sankcí; chápe-li se však odpovědnost v subjektivním smyslu, jde o stav subjektu, který porušil právo a který je povinen snášet nepříznivé následky stanovené tímto právem. Z toho pak vyplývá, že základní, obecnou funkcí právní odpovědnosti, je funkce preventivně výchovná, směřující k trvalému zachovávání právního řádu. Obecná funkce právní odpovědnosti se ovšem nemůže realizovat jinak, než prostřednictvím specifických prostředků jednotlivých právních odvětví a v souladu s povahou každého odvětví. V této souvislosti, jak upozorňuje J. Macur, mají zvláštní postavení subjekty, kterých se dotýká tato odvětvová právní odpovědnost.

K této první výchozí otázce lze říci, že je nutné ji akceptovat jako základní i pro správní odpovědnost a její zkoumání.

Druhou výchozí otázkou je vůbec pojem odpovědnosti.

Jak je obecně známo, rozumí se odpovědností instituce velmi různé: právní, politické, morální, etické aj. Právní odpovědnost vyjadřuje vztah subjektu, který je nositelem určitých právních povinností, k jinému subjektu, oprávněnému plnění těchto povinností kontrolovat nebo posuzovat a vyvozovat důsledky či sankce. Při tradičním druhovém rozlišení právní odpovědnosti na odpovědnost trestní, správní, občanskoprávní, disciplinární, ústavně právní aj. doporučuje akademik V. Knapp uvážít, zda by právní odpovědnost neměla být nejdříve rozlišena z hlediska hmotně právního a procesně právního, a sice proto, že se tyto právní odpovědnosti od sebe podstatně odlišují, a jak přímo autor uvádí, „je vůbec pochybné uvést je obě na společného jmenovatele“. V oblasti hmotně právní odlišuje odpovědnost občanskoprávní, ústavně, pracovně právní, hospodářskoprávní aj., a také odpovědnost represivní.⁴⁾

V souvislosti této druhé východiskové otázky, která se váže na minimální obecné znaky odpovědnosti, se zdá, že je možné hledat i základy pro vymezení odpovědnosti správní, která má některé zvláštnosti, ale také i shodnosti s jinými právními odvětvími. Vývojově se ukazuje, že právě v oblasti správního práva a státní správy se správní odpovědnost výrazně

³⁾ Macur J.: K otázce současné krize civilní odpovědnosti, Sborník vědecké konference uspořádané právnickou fakultou UJEP na téma „Stát a právo ve světle závěrů XVI. sjezdu KSC“ ve dnech 14.—15. října 1981, s. 116 n.

⁴⁾ Knapp V.: Několik poznámek k věcnému problému odpovědnosti. Sborník věd. konference uspořádané právnickou fakultou UJEP na téma „Stát a právo ve světle závěrů XVI. sjezdu KSC“, 1981, s. 125 n.

projevuje jako instituce společensky ochraňující s výrazným vývojovým rysem (viz např. odpovědnost lékaře z odpovědnosti původně etické do odpovědnosti právní, v jiných činnostech jde o vývoj opačný směrem; spojuje se odpovědnost ústavní s odpovědností za výkon státní správy atd.).

V závěru tohoto příspěvku chci zdůraznit, že s rozvojem sociálně ekonomických podmínek života naší socialistické společnosti se nutně musí rozvíjet i celý systém práva a zároveň musí postihnout i složité procesy diference a integrace. Cílem proto je, aby tyto probíhající procesy byly právními normami správního práva upraveny tak, aby každá jeho právní norma jako součást celku působila optimálně a efektivně regulovala společenské vztahy po celou dobu své platnosti. S tím souvisejí i úkoly zkoumání problematiky správní odpovědnosti a jejího využití pro reálné společenské vztahy současného a příštího období.