

K POJETÍ SPRÁVNĚ PRÁVNÍ ODPOVĚDNOSTI

JUDr. PETR PRŮCHA, právnická fakulta UJEP v Brně

Současný proces budování a rozvoje socialistické společnosti je zákonitě provázen rozvojem sociální odpovědnosti, v jejímž rámci, vedle odpovědnosti politické a morální, stále zaujímá své nezastupitelné postavení odpovědnost právní. Jednou z jejích základních složek je pak odpovědnost správně právní. Vyjdeme-li ze skutečnosti, že správní právo je relativně samostatné odvětví v rámci jednotného systému práva, pak nutně musí být tato specifická právně odvětvová odpovědnost konkretizovaným projevem obecné právní odpovědnosti a prvkem jejího rovněž jednotného systému.

Proto také jednotlivé koncepce právní odpovědnosti, uplatňované v jednotlivých právních odvětvích, musí být v souladu s obecným pojetím právní odpovědnosti. Je to, konec konců, důsledek postupného sblížování a vzájemného ovlivňování obecné teorie práva a teorie jednotlivých právních odvětví, jež je pro moderní právní vědu charakteristické.¹⁾

Problém však spočívá v tom, že na podstatu právní odpovědnosti v tom nejobecnějším slova smyslu není v současné právní vědě zásadní jednotna názorů.

Není pochyb o tom, že právní odpovědnost je sociální kategorií. Její společenský charakter je dán tím, že může vzniknout a existovat, tedy být realizována, jen prostřednictvím společenského vztahu založeného mezi subjekty práva.

Právní odpovědnost je dále nepochybně jednou z forem realizace práva.²⁾ Je proto na rozdíl od ostatních druhů sociální odpovědnosti daleko přesněji vymezena. K uplatnění této odpovědnosti existuje rovněž specifický aparát a proto zde také existuje výrazně vyšší stupeň její neodvratitelnosti. Myšlenku, že právo je ničím bez aparátu, který by donucoval k plnění povinností z něho vyplývajících, a že právní sankce nepůsobí

¹⁾ Srov. Macur J.: Odpovědnost a zavinění v občanském právu, Brno 1980, str. 11.

²⁾ Srov. Kučera E. a kol.: Obecná teorie státu a práva, Orbis, Praha 1976, I. díl, str. 217.

ani tak svou přísností jako vědomím její neodvratitelnosti vyjádřil již V. I. Lenin ve své práci „O socialistickém právu a zákonnosti“.³⁾

Výše zmíněná rozdílnost názorů na samostatnou podstatu právní odpovědnosti nachází svůj adekvátní odraz v jejích rozdílných koncepcích, přičemž diferenciační kritérium těchto jednotlivých pojetí právní odpovědnosti je nutno zřejmě hledat právě v její sociální podstatě.

Z tohoto hlediska, jak uvádí J. Macur,⁴⁾ pak moderní socialistická právní věda vychází ze tří základních prvků sociální podstaty právní odpovědnosti, a to ze společenského odsouzení, nepříznivých následků a státního donucení. Podle významu a důležitosti, popř. dominujícího postavení, které se uvedeným prvkům v jednotlivých pojetích právní odpovědnosti přiznávají, pak uvedený autor člení koncepci právní odpovědnosti do pěti základních skupin.

Především jsou to koncepce komplexní, které představují v podstatě vyvážené zachování všech tří rozhodných prvků. Koncepce mocenské naproti tomu kladou důraz jen na státní donucení. Do třetí skupiny patří koncepce, zdůrazňující nepříznivé následky pro narušitele a pojmově jsou označovány jako koncepce sankční. Do čtvrté skupiny autor zařazuje koncepce, kladoucí důraz na prvek společenského odsouzení, a nazývá je koncepcemi aktivní, neboli prospektivní odpovědnosti. Konečně pátou klasifikační skupinu tvoří podle názoru citovaného autora koncepce, které překračují rámec tří základních prvků a pojem právní odpovědnosti konstruuji velmi široce. Nazývá je proto koncepcemi extenzivními.

Ne všechny uváděné koncepce právní odpovědnosti a jim odpovídající přístupy však nacházejí odraz v československé právní vědě. Těžko bychom například hledali našeho představitele tzv. extenzivních, neboli rozšiřujících koncepcí. Naproti tomu se u nás lze poměrně velmi často setkat se sankčním pojetím právní odpovědnosti. Je tomu tak proto, že sankční koncepce jsou v naší právní vědě převažující. Z nejvýznamnějších představitelů, s jejichž jmény je toto pojetí právní odpovědnosti spjato, je třeba uvést zejména Š. Lubyho, M. Knapovou, J. Švestku, dále Z. Červeného, E. Kučeru a v neposlední řadě i J. Macura. Pokud dochází mezi těmito autory k rozdílům v pojetí právní odpovědnosti, pak se týkají především konkrétních otázek vzájemného vztahu právní odpovědnosti a právní sankce.

Sankční koncepce právní odpovědnosti, aniž bychom prováděli bližší rozbor ostatních koncepcí, zřejmě nejlépe vyhovuje i pro odpovědnost správně právní. Je pro ni přijatelná zejména pro svoji základní charakteristiku. Ve smyslu sankční koncepce je odpovědnost a sankce v zásadě zto-

³⁾ Podle Hajn P.: Hospodářskoprávní odpovědnost a vědeckotechnické riziko, Sborník AUBI V., Brno 1977, str. 25.

⁴⁾ Srov. Macur J.: cit. dílo, str. 15 a násl.

tožňována.⁵⁾ Je chápána jako povinnost, kterou lze nazvat odpovědností, nebo sankční povinností. Odpovědnost jako sankční povinnost vzniká z protiprávního porušení právní povinnosti a nastupuje teprve v důsledku tohoto porušení. V tomto smyslu je sankční koncepce projevem retrospektivního, nebo-li pasivního chápání právní odpovědnosti, které je do jisté míry protipólem odpovědnosti prospektivní, nebo-li aktivní, k jejíž koncepci jsou řazeny i případy pojetí odpovědnosti jako hrozby sankcí.

Správně právní odpovědnost nastupuje zjednodušeně řečeno tehdy, když dojde k narušení společenských vztahů, regulovaných správním právem. Vznik odpovědnosti je přitom představován vznikem povinnosti strpět a nést sankci. Proto je také v souvislosti s povinností strpět sankce, stanovené normami správního práva a na jejich základě uložené orgány státní správy, v podstatě vymezován samotný pojem správně právní odpovědnosti. Za základ správně právní odpovědnosti je podle představitelů naší právní vědy třeba považovat protiprávní jednání fyzické osoby nebo organizace, za které lze uložit právě správní sankci.⁶⁾ Takové protiprávní jednání je pak označováno jako správní delikt, a správně právní odpovědnost je proto odpovědností za správní delikty.

Sankční pojetí správně právní odpovědnosti lze vysledovat vedle naší i v sovětské literatuře. V ní je správně právní odpovědnost vymezována jako použití donucujících prostředků vůči těm, kteří porušili správně právní normu, a to v mezích sankce porušené normy.⁷⁾

Charakterizovat a vymezit správně právní odpovědnost lze i tak, že ji porovnáme s některými dalšími druhy právně odpovědnosti a poukážeme na její nejzásadnější odlišnosti. Srovnání je možné zejména proto, že jednotlivé druhy mají pochopitelně řadu společných znaků. K nim patří především donucující charakter právní odpovědnosti, existence protiprávního, záporného chování pachatele, požadavek výchovy pachatele a vedle individuální i obecná prevence.

Specifika správně právní odpovědnosti jsou například zvláště patrná ve srovnání s trestně právní odpovědností. Zatímco jejím úkolem je v procesu realizace odpovědnosti obecně řečeno trestat, ve správně právních odpovědnostních vztazích tomu tak není. Tady jde především o uplatnění preventivně výchovného působení. Úkolem orgánů státní správy je v souvislosti s institutem správně právní odpovědnosti vytvářet takové podmínky, aby k poruchám vůbec nedocházelo, a pokud nastaly, aby byly co nejdříve odstraněny. Dojde-li k častějším nebo závažnějším rušivým vlivům, je úkolem státní správy tyto jevy analyzovat, zjišťovat jejich příčiny

⁵⁾ Srov. Luby Š.: Prevencia a zodpovednosť v občianskom práve, Bratislava, 1958, str. 43.

⁶⁾ Srov. Lukeš Z. a kol.: Československé správní právo, Praha 1981, str. 185.

⁷⁾ Srov. kolektiv: Administrativnoje pravo, Moskva 1970, str. 204.

a operativně je odstraňovat. Proto také při realizaci sankčních povinností ve státní správě o možnost použít donucovacích prostředků jde teprve tam, kde primární povinnosti nebyly splněny dobrovolně.⁸⁾

Při srovnání s občanskoprávní odpovědností je rozdíl zejména v tom, že s touto odpovědností je především spjata představa hmotné škody, způsobené protiprávním jednáním narušitele. Naproti tomu správně právní odpovědnost na vznik takové škody vůbec není vázána a tato škoda ani nastat nemusí.

A konečně od všech druhů právně odpovědnosti bez rozdílu se správně právní odpovědnost odlišuje tím, že ji uplatňují výlučně orgány státní správy.

Pojímáme-li správně právní odpovědnost jako odpovědnost, která je výrazem sankční koncepce, pak je zřejmé, že vznik této odpovědnosti musí být vázán na možnost uplatnění správní sankce. Z hlediska požadavku řádného a efektivního plnění úkolů státní správy je logické, aby orgány státní správy měly k dispozici takové prostředky působení, které by jim umožnily zajistit její bezporuchový chod. Státní správa musí mít v souvislosti s plněním a realizací svých funkcí možnost postihovat protiprávní jednání, která spočívají v nedodržení nebo porušení administrativního příkazu či zákazu.

Správní sankce jako jedna z právních záruk realizace norem správního práva představuje vlastně určité opatření správního donucení, které se dostavuje v případě, kdy byla porušena právní povinnost. Na druhé straně však ne každé donucení ze strany orgánu státní správy lze považovat za sankci. Takovým případem, kdy správní donucení nemá povahu správní sankce je nucený výkon povinnosti.⁹⁾ U nuceného výkonu povinnosti jde na rozdíl od sankce o formu přímého donucení. Má za následek bezprostřední donucení ke splnění porušené, již existující právní povinnosti, zatímco realizací správní sankce vzniká nová povinnost strpět tuto sankci, tedy povinnost, jež pro narušitele znamená určitou újmu. Nucený výkon povinnosti přitom předpokládá existenci vykonatelného individuálního správního aktu.

Pokud jde o samotný pojem správní sankce, je zřejmé, že nelze obsah tohoto pojmu omezit jen na správní tresty, poněvadž potrestání nemůže za všech okolností postihnout účel sankčního postihu. Vzhledem k tomu, že orgány státní správy realizují správně právní odpovědnost jako integrální součást výkonu státní správy, není pro jejich působení příznačná represe, nýbrž metody výchovného a přesvědčovacího působení. Proto také musí správní orgány mít možnost disponovat vedle správních trestních sankcí ještě dalšími správními sankcemi, které by odpovídaly všem potřebám

⁸⁾ Srov. Madar Z. a kol.: Právníký slovník, Panorama, Praha 1978, str. 334.

⁹⁾ Srov. Lukeš Z. a kol.: cit. dílo, str. 183.

realizace úkolů státní správy. Správní tresty jsou pak pouze výsečí správních sankcí, a zdaleka se jejich prostřednictvím správní sankce nevyčerpávají.¹⁰⁾ Stanovování správních trestů totiž nepatří k základním úkolům, pro jejichž plnění je systém státní správy zřízen.

U správně právní odpovědnosti musí jít především o to, aby v případě, že byla porušena právní povinnost ve sféře státní správy, nastoupila taková sankce, která je s to poruchu odstranit a současně odstranit i škodlivé následky takového porušení povinnosti. Státní správa tak sleduje potřebu zjednat faktickou nápravu, tedy odstranit stav, který je v rozporu s právem. Proto státní správě lépe vyhovují takové správní sankce, které tento cíl bezprostředně zajišťují, které obnovují předchozí nerušený chod a výkon státní správy.

Z hlediska cíle realizace správních sankcí a jejich vztahu ke škodlivým následkům jsou proto v naší správně právní teorii rozlišovány jejich dva základní druhy, a to správní trestní sankce a správní sankce, které směřují k obnovení právního stavu.

Zatímco správní tresty se omezují pouze na individuální a obecnou prevenci a nekladou si již za cíl splnění porušené právní povinnosti, druhá kategorie správních sankcí se naproti tomu zaměřuje na odstranění škodlivých následků protiprávního jednání a nastolení stavu, který předcházel a přitom odpovídal platnému právu. U této druhé skupiny sankcí lze proto dále ještě rozlišovat sankce, jimiž se buď obnovuje právní stav, nebo se protiprávní jednání nuceně přerušuje a zabráňuje se v jeho pokračování, nebo se ten, kdo protiprávně jednal, nutí porušenou právní povinnost splnit.¹¹⁾

Uplatnění správní sankce jako projev správně právní odpovědnosti přichází v úvahu jen na základě platného práva. Správní sankce proto tedy znamenají právem předvídaný důsledek porušení právních povinností, a poněvadž jde o správně právní odpovědnost, tedy povinností vyplývajících z norem správního práva. V některých případech však správní sankce poskytují ochranu i normám jiných právních odvětví. Je tomu tak tehdy, kdy se právní vztahy upravené těmito normami, tedy normami jiných právních odvětví, realizují při činnosti správních orgánů.¹²⁾ I v takových případech však správní sankce aplikují příslušné orgány státní správy.

Naproti tomu ovšem existují případy, kdy taktéž normám správního práva je poskytována ochrana ze strany jiných právních odvětví. Typickými jsou v této souvislosti trestně právní odpovědnost a případy odpovědnosti majetkové. Odpovědnost za porušení norem správního práva nemusí

¹⁰⁾ Srov. Červený Z.: O správních sankcích, in: Sborník prací z veřejného práva k 65. narozeninám P. Levity, Praha 1967, s. 33.

¹¹⁾ Srov. Lukeš Z. a kol.: cit. dílo, str. 185.

¹²⁾ Srov. tamtéž.

proto nabývat vždy jen charakteru správně právní odpovědnosti. Porušením povinností, stanovených normami správního práva může totiž poměrně často docházet, a také v praxi dochází, ke spáchání přečinu nebo trestného činu, a rovněž i ke způsobení majetkové škody. Subjektem, uplatňujícím odpovědnost v těchto případech, až na ojedinělé výjimky u majetkové odpovědnosti, nemůže být však orgán státní správy, nýbrž je jím ve smyslu platné právní úpravy jiný příslušný státní orgán.

Správně právní odpovědnost je tedy termínem užším, neží odpovědnost za porušení norem správního práva, a je to takový druh odpovědnosti, který je bezprostředním projevem uplatnění správních sankcí. Vazba správně právní odpovědnosti jako právně odvětvové odpovědnosti a správních sankcí je více než zřejmá.

Máme-li shrnout, lze tedy, a to v souladu s u nás převládajícím pojetím právní odpovědnosti jako povinnosti strpět za porušení právní povinnosti sankce stanovené právními normami,¹³⁾ správně právní odpovědnost chápat a vymezit jako odpovědnost sankční. Správní sankce přitom mají ve srovnání s jinými právními sankcemi výrazně specifický charakter, který je dán v první řadě podstatou a charakterem socialistické státní správy a dále zaměřením jejích cílů, úkolů a funkcí. Tato skutečnost však dnes mnohdy již nenachází svůj odpovídající odraz v naší právní úpravě, nicméně lze jej důvodně předpokládat, ale současně je třeba jej vyžadovat pro oblast de lege ferenda.

¹³⁾ Srov. Kučera E. a kol.: *Obecná teorie státu a práva*, Orbis, Praha 1977, II. díl, str. 288.