

ÚLOHA A ÚČINNOST SPRÁVNÍHO PRÁVA V PROCESU ZDOKONALOVÁNÍ SOCIALISTICKÉ ZÁKONNOSTI VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

(Úvodní referát)

Prof. JUDr. VLADIMÍR DELONG, CSc., právnická fakulta UK v Praze

ÚVOD

Vážené soudružky, vážení soudruzí, drazí hosté, konference, která byla právě zahájena, není oborovou konferencí ze správního práva, která by hodnotila a stanovila další úkoly vědy správního práva v rámci ČSSR. Lze očekávat, že konference tohoto zaměření bude svolána po rozhodnutí kolegia věd o státu a právu ČSAV jeho oborovou komisí později, patrně v první polovině příštího kalendářního roku. Bude se zabývat přirozeně nejen stavem a úkoly vědy správního práva, ale i stavem a úkoly teorie státní správy (tzv. správní vědy) a také vědy finančního práva, jak vyplývá z obsahového zaměření této komise.

Naše konference není zaměřena na všechny úkoly vědy správního práva v ČSSR stanovené v plánech vědeckého výzkumu na léta 1981—85. Tématem je úloha a účinnost správního práva v procesu zdokonalování socialistické zákonnosti ve státní správě, tedy úkol, který řeší převážně pracovníci katedry správního práva PF UK a Ústavu státní správy při vládě ČSSR: nezahrnuje jiné úkoly, které zpracovávají nebo na nichž se podílejí pracoviště vědeckého výzkumu v oboru správního práva či správní vědy v ČSSR. Očekáváme proto podněty především pro zkoumání účinnosti správního práva; nic však nebrání tomu, aby se konference seznámila i s jinými výsledky vědeckého výzkumu v oboru na jiných pracovištích u nás a v dalších socialistických zemích.

Vědecká konference je tedy věnována výzkumu v oboru správního práva na léta 1981—1985, pokud je zaměřen na řešení hlavního úkolu SPZV č. VIII-5-3 „Zvyšování účinnosti socialistického práva a zákonnosti při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti v ČSSR“. Ze zdůvodnění hlavního úkolu vyplývá, že společenským cílem tohoto výzkumu je poskytnout — ve spojitosti se stoupající úlohou socialistického státu a s rozvojem jeho funkcí — stranickým a státním orgánům podklady ke zvyšování účinnosti

socialistického práva, k prohlubování socialistické zákonnosti a věnovat přitom zvláštní pozornost zpracování problematiky právních aspektů řízení národního hospodářství.

Vědeckým cílem hlavního úkolu je přispět k dalšímu poznání zákonitosti rozvoje socialistického práva a zákonitosti při výstavbě rozvinuté socialistické společnosti, dále objasnit úlohu socialistického práva a mechanismu jeho působení, získat vědecké podklady ke zvyšování jeho účinnosti a k formování právního vědomí, zejména ve spojitostech s rozvojem národního hospodářství. Po metodologické stránce se požaduje rozvíjet teoretické a právně srovnávací studie, zejména v rámci zemí RVHP, i empirické výzkumy.

Ze struktury výzkumných témat komplexního dílčího úkolu, týkajícího se zvyšování účinnosti správního práva (VIII-5-3/4) — o nichž se zmíním — je patrné, že vcelku vystihuje skutečnost zdůrazněnou na XVI. sjezdu KSČ, XXVI. sjezdu KSSS i na sjezdech komunistických stran dalších socialistických zemí, že podíl státní správy na uskutečňování funkcí socialistického státu se neustále zvyšuje a že státní správu je nutno důsledně zdokonalovat v oblasti normotvorby i v celém jejím realizačním působení. V souvislosti s tím roste také úloha správního práva při upevňování a rozvíjení společenských vztahů ve sféře státní správy, zejména ve státním řízení společensko-hospodářských procesů.

Předmětem výzkumu komplexního dílčího úkolu v oboru správního práva, který je zpracováván ve spolupráci s katedrami správního práva právnických fakult v Moskvě a v Sofii, je většina základních institutů správního práva, i když zdaleka nikoliv celá problematika těchto institutů. Kromě obecnější problematiky úlohy a účinnosti správního práva, jakož i zkoumání specifiky norem a vztahů správního práva jsou předmětem výzkumu taková témata jako „Tvorba norem v čs. socialistické státní správě a jejich formy“, „Právní úprava postavení a působnosti výkonných orgánů národních výborů“, „Postavení orgánů státních hospodářských organizací a sociálně kulturních zařízení ve správním právu“, „Administrativně právní úprava postavení funkcionářů a pracovníků státní správy“, „Postavení občanů a dobrovolných společenských organizací ve správním právu“ a „Teorie přestupkového práva“.

Na realizaci komplexního dílčího úkolu se podílejí pracovníci katedry správního práva PF MGU v Moskvě řešením těchto úkolů: „Efektivnost norem správního práva a problémy systému organizačně právních prostředků zajištění socialistické zákonnosti ve státní správě“, „Zákonnost v činnosti státních zaměstnanců“, „Zákonnost, právní akty správy, správní proces“, „Správní donucování“, „Problémy efektivnosti kontrolní činnosti v oblasti sovětské státní správy“ a „Zákonná úprava stížností“.

Pracovníci právnické fakulty v Sofii provádějí potom výzkumnou čin-

nost v těchto směrech: „Zvyšování efektivnosti administrativně právního režimu socialistického vlastnictví v BLR — společenského a osobního“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva k zajištění socialistických práv občanů, jejich kolektivů a organizací“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti realizace ekonomické politiky BLR“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti realizace sociální a kulturní politiky BLR“, „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti fungování politického systému a socialistické demokracie v BLR“ a „Zvyšování efektivnosti administrativního práva v oblasti místní správy“.

Vědecká konference má obrátit pozornost především na problematiku řešení těchto vědeckovýzkumných úkolů, plánovaných na léta 1981—1985. Tento výzkum navazuje na výsledky výzkumu v letech 1976—1980 shrnuté v podkladovém materiálu, který vám — účastníkům konference — byl zaslán.

Ve svém úvodním referátu se budu zabývat

- I. pojmem efektivnosti práva,
- II. úlohou a postavením správního práva,
- III. náměty pro realizaci našeho vědeckého úkolu.

I. K POJMU EFEKTIVNOSTI PRÁVA

Výchozí otázkou (přístupem) vědeckého výzkumu v 7. pětiletce je otázka *efektivnosti (účinnosti) práva*. Pojem efektivnosti práva je v socialistické právní teorii poměrně nový, i když sám problém efektivnosti je obsažen v marxisticko-leninském učení o aktivním působení právní nadvahy na společenskou základnu. V současné době lze ve vědeckém výzkumu pozorovat tendenci blíže poznat působení socialistického práva na společenskou realitu, zjistit předpoklady a možnosti působení. Obecně teoretické studium této problematiky je doprovázeno výzkumem i v rámci některých disciplín platného práva. Teorie správního práva u nás je v tomto směru na samém počátku.

1. Na pojem a kritéria efektivnosti existuje v socialistické právní teorii *řada rozdílných názorů a koncepcí*:

a) Podle jedné koncepce se účinností rozumí vztah mezi skutečnými výsledky působení norem a těmi společenskými cíli, pro které byly vydány. Jde o tzv. *cílově výsledkové pojetí*.¹⁾

V tomto pojetí se — na rozdíl od běžných ekonomických pojetí efektivnosti

¹⁾ Toto pojetí je v literatuře reprezentováno např. autory práce „Effektivnost pravovych norm“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1980 (Kudrjavcev, Nikitinskij, Samošenko, Glazyrin).

— nechápe efektivnost práva jako poměr mezi užitečnými výsledky a náklady vynaloženými na jejich dosažení, ale klade se důraz na výsledek působení práva (právních norem). Efektivnost právních norem se ztotožňuje s jejich výsledností a za kritérium efektivnosti právních norem se považují jejich hlavní, bezprostřední materiální cíle. Stručně řečeno — účinnost nelze ztotožňovat s hospodárností působení. Takto chápanou efektivnost práva nelze ztotožňovat ani s užitečností: účinnost může být značná, ale je-li norma práva nekvalitní, špatná (nemá velkou společenskou hodnotu), může být i efektivní norma velmi neužitečná. Výzkum účinnosti v tomto pojetí není totožný také se společenskou hodnotou normy, je ovšem jednou z cest, které vedou k odhalení hodnoty normy.

b) Jinou koncepcí efektivnosti práva (jeho norem) je *nákladově výsledkové pojetí*. Podle ní je efektivnost charakterizována jako poměr mezi dosaženými kladnými výsledky působení právních norem a náklady (ztrátami), které byly na jejich tvorbu a realizaci vynaloženy.²⁾ Ztráty se přitom chápou v širokém slova smyslu a rozumějí se jimi nejen materiální náklady, ale i výdaje lidské energie a času, ztráty ideově politického charakteru apod. V tomto pojetí je efektivnost práva vždy hodnotově kladná kategorie.

c) Existují i mnohé další koncepce efektivnosti práva. Různá pojetí efektivnosti práva odrážejí nepochybně i specifické problémy různých odvětví práva. Např. v československé vědě hospodářského práva bylo vypracováno pojetí, které za kritérium efektivnosti práva považuje míru naplnění jeho funkcí.³⁾ Toto pojetí je možno nazvat *funkční pojetí*, přičemž se za funkce považují relativně stálé, ekonomicky podmíněné a třídní zájem vyjadřující směry stálého působení práva na společenské vztahy. V této koncepci se zdůrazňuje zejména to, že socialistické právo jako celek, jednotlivá jeho odvětví i jednotlivé normy plní větší počet cílových funkcí, které se navzájem doplňují, ale mezi kterými též dochází k dílčím dialektickým protikladům. Požadavky jednotlivých funkcí efektivnosti je nezbytné velmi citlivě sladovat (optimalizovat) v normotvorbě a při realizaci práva, a to, v jakém rozsahu se to podaří, rozhoduje o míře efektivnosti práva.

2. Výzkum efektivnosti norem práva vyžaduje poznat různé druhy užitečných účinků právních norem.⁴⁾ Tak lze hovořit o stabilizační a inovační efektivnosti práva; první je zaměřena na upevnění existujících společenských vztahů, druhá na jejich další rozvoj. Obě tyto stránky kladou odlišné

²⁾ Viz např. Paškov A. S., Javič L. S.: „Effektivnost dejstvija pravovoj normy“, Sovětskoje gosudarstvo i pravo 3/1970.

³⁾ Hajn P.: „Efektivnost hospodářského práva“, Spisy právnické fakulty UJEP v Brně, sv. 36, 1980.

⁴⁾ Hajn poukazuje v citované práci na celou řadu užitečných účinků působení práva (viz např. kapitola druhá, XI, str. 61—65).

nároky na rozsah normativní úpravy, na použití různých právních pramenů (zákon je nástrojem stabilizace), na dynamiku změn práva (inovační stránka předpokládá častější změny). Z jiného hlediska lze rozlišovat mezi regulativní a represivní efektivností právních norem; první je spjata s efektivností dispozice, druhá je efektivností sankce. Rozlišuje se také materiální efektivnost právních norem (tj. vliv na lidské chování) a efektivnost ideologická (tj. vliv právní normy na názory, postoje, hodnotové orientace), i když se připouští relativnost takového dělení, neboť trvalejší „materiální“ efektivnosti lze dosáhnout jen tehdy, jestliže se většina adresátů ztotožní s požadavky právní normy.

3. V socialistické právní teorii se uvádí, že existuje celá řada podmínek (předpokladů, okolností) efektivnosti práva, které lze posuzovat, analyzovat z různých hledisek.⁵⁾

a) Z hlediska *sociálně politického* je základní podmínkou efektivnosti působení právní normy soulad s třídní a sociální strukturou společnosti, systémem společenských vztahů, s ideologií a kulturou naší společensko-ekonomické formace a uplatnění vedoucí úlohy marxisticko-leninské strany v procesu tvorby a realizace práva a zajištění dalších neměnných zásad socialismu.

b) Mezi základní podmínky efektivnosti práva patří také *organizační podmínky*, které se projevují ve výstavbě a činnosti orgánů, které vydávají, aplikují a chrání právo, v odborné a politicko-ideové kvalitě kádru státního mechanismu apod. Na dokonalosti činnosti těchto orgánů závisí kvalita zákonů a jiných právních normativních aktů a také praxe jejich provádění, včetně stupně zachovávání, a záruk práv a zákonných zájmů občanů.

c) *Právní předpoklady* účinnosti norem socialistického práva se projevují v kvalitě právních norem, účinnosti právní odpovědnosti, v přesném vymezení pravomoci, působnosti, příslušnosti a vztahů mezi orgány provádějícími právo apod. Jsou spjaty také s úrovní právního vědomí a chování občanů při zachovávání práva.

Efektivnost socialistického práva nelze ovšem ztotožnit s kvalitou právních norem ani s jejich realizací. Obojí je nutnou, nikoli však zcela postačující podmínkou kladné efektivnosti. Konečný úsudek o kvalitě právní normy lze určit až na základě kritéria praxe, na základě společenských důsledků jejího působení. Efektivnost práva si nelze představit také bez realizace právních norem, ale realizací právních norem nemusí být dosahovány kladné společenské důsledky, které byly těmito normami sledovány, je-li např. norma nekvalitní.

⁵⁾ Viz např. výše uvedenou práci sovětských autorů „Effektivnost pravovych norm“, str. 76 a n.

4. Efektivností práva se lze zabývat *na různých stupních výstavby právního řádu*, jako např. v úrovni jednotlivých právních norem nebo i prvku právní normy (např. sankce), v úrovni jednotlivých právních institutů (např. odpovědnostního systému), ale i v úrovni jednotlivých právních odvětví; lze se dokonce setkat i s výzkumem efektivnosti socialistického práva jako celku. Volba závisí na řadě okolností (např. na účelu zkoumání, jako je obecně teoretický výzkum, poklady pro jednotlivá legislativní opatření atd.), ale i na charakteru jednotlivého právního odvětví. Ve správním právu, které reguluje velmi rozdílné oblasti společenského života, budou nejčastější výzkumy efektivnosti jednotlivých institutů, případně i norem správního práva a právní úpravy jednotlivých oborů státní správy. V užších nebo sevřených — např. kodexových — odvětvích platného práva (např. finančního práva, pracovního práva) může být velice účelný výzkum efektivnosti i na úrovni právního odvětví.

5. V socialistické právní teorii je výzkum efektivnosti práva někdy rozšířen na efektivnost právní teorie (efektivnost vědy). To má své opodstatnění. Výzkum aktuálních otázek výstavby rozvinuté socialistické společnosti musí brát v úvahu, že sice existuje dialektická kontinuita praxe výstavby a kontinuita vývoje teorie této výstavby, ale každý nový výzkum a vývoj je zároveň podmíněn přiměřeným rozbořem minulosti, odpovědným rozbořem toho, jak se teoretické poznatky osvědčily v praxi, jak jsou v souladu s potřebami současné a příští praxe, zda zkušenosti z praktické výstavby nevyžadují korektury mnohých teoretických představ.

Při výzkumu účinnosti právní úpravy společenských vztahů ve sféře státní správy je proto třeba vždy klást především otázku, zda konkrétní teoretické koncepce — teorie státu a práva a odvětvových vědních disciplín státu a práva odpovídají základním zákonitostem rozvoje socialistického státu a práva a teorii marxismu-leninismu vůbec, neboť právní úprava vychází vždy z konkrétních teoretických koncepcí a představ. Posoudit bude třeba např. soulad mnohých teoretických představ a koncepcí s takovými zákonitostmi rozvoje socialistického státu a práva, jako je zvyšování úlohy státu a práva v řízení hospodářské, sociální a kulturní výstavby, prohlubování *socialistické demokracie* — ve smyslu stále širší účasti pracujících na státní správě — a v souvislosti s tím upevňování demokratických základů státní správy — apod.

II. K ÚLOZE A POSTAVENÍ SPRÁVNÍHO PRÁVA

Soudružky a soudruzi!

Předmětem vědeckého výzkumu je výzkum účinnosti *správního práva*, jeho některých norem a institutů, ale do jisté míry i odvětví správního práva, systému jeho norem. Vědecký výzkum vyžaduje vždy přesné vy-

mezení předmětu, který zkoumáme, a je tomu tak i ve vědě správního práva. Na to, co je norma správního práva, co zahrnují jeho instituty, které zkoumáme, a co je správní právo jako odvětví, není u nás v Československu shoda ani v teorii ani v praxi, dokonce — ve skutečnosti, nikoliv k čemu se hlásíme — ani mezi námi, kteří pracujeme teoreticky v oboru správního práva.

Sledujeme-li zaměření vědeckého výzkumu v oboru správního práva v posledních 20 letech, lze konstatovat, že zahrnuje menší rozsah problematiky, nežli je tomu v jiných socialistických státech. Část vědecko-výzkumné práce, pokrytá v jiných socialistických zemích vědou správního (administrativního) práva, je u nás v ČSSR přenechána jiným vědním disciplínám. Je to patrné ze srovnání literatury správního práva v jiných socialistických zemích a u nás. Jde přitom zejména o otázky, jimž má být ve výzkumu věnována zvláštní pozornost, tj. problematice právních aspektů řízení (správy) národního hospodářství. Je to nedostatek ne těchto jiných vědních disciplín, ale nedostatek našeho výzkumu.

Jak konstatovala už oborová konference ze státovědních oborů, konaná v roce 1974 v Liblicích, ukazuje se nezbytnost upřesnění a překonání této skutečné situace ve vědeckém výzkumu oboru správního práva v ČSSR. Proto se vědecká práce v minulé pětiletce zaměřila mj. také na vymezení předmětu správního práva, jeho úlohy a postavení v systému čsl. socialistického práva. Tato nejobecnější problematika má přímý vliv na výzkum kterékoli obecné otázky nebo institutu správního práva. Úloha správního práva jako oboru vědy o státu a právu je dána:

1. předmětem správního práva jako odvětví práva;
2. metodou právní regulace společenských vztahů;
3. postavením správního práva v systému socialistického práva.

Dovolte mi říci v největší stručnosti několik poznámek k jednotlivým otázkám:

1. Předmět správního práva je — jak známo — spjat s pojmem státní správy. Předmět správního práva je přímo závislý na vymezení onoho okruhu společenských vztahů, které se vytvářejí, mění nebo zanikají ve sféře státní správy (tzv. správních vztahů). Na vymezení pojmu státní správy a správních společenských vztahů závisí obsah a rozsah správního práva.

Státní správa je předmětem zkoumání mnohých věd, a to nejen právních. V sovětské literatuře se uvádí několik přístupů ke státní správě, jako např. přístup z hlediska vědy o státu a právu, kybernetický, sociologický, politický (politologický), tzv. komplexní apod.⁶⁾

⁶⁾ Viz např. „Problemy obščej teorii socialističeskogo gosudarstvennogo upravlenija“, Izd. Nauka, Moskva 1981, str. 43.

Státní správa není jen pojem právní — a pokud je pojem právní, není jen pojmem správního práva. Je součástí řízení společnosti státem, je druhem státní činnosti, v němž se projevují nejen požadavky práva a socialistické zákonnosti, ale — v jejich rámci — i jiné požadavky na řízení hospodářských, sociálních, kulturních a jiných procesů ve společnosti, na řízení procesů samého státu, např. armády, bezpečnosti. Pojem státní správy je používán i v jiných odvětvích práva (např. ve finančním právu, v hospodářském právu apod.). Pohled, který o tomto mnohostranném a složitém jevu (systému) přináší věda správního práva, je neúplný, jednostranný: zejména není s to postihnout státní správu z hlediska jiných než právních věd.

Teoretické a metodologické základy podstaty státní správy jako součásti řízení společnosti podává marxismus-leninismus. Bezprostředně je východiskem pro vymezení pojmu státní správy marxisticko-leninská teorie státu a práva. Věda správního práva navazuje také na výzkum druhů činnosti a orgánů socialistického státu, jak jej podává věda státního práva. V literatuře správního práva se zpravidla shrnují tyto druhy činnosti a orgánů socialistického státu: výkon státní moci zastupitelskými sbory a státní správa, soudnictví a prokurátorský dozor, vykonávané příslušnou soustavou státních orgánů, tj. orgány státní správy, soudními orgány a orgány prokuratury.

Věda správního práva zkoumá ty stránky státní správy, v nichž se projevuje vztah k zákonům a jiným aktům zastupitelských sborů, činnost výkonná a nařizovací a činnost organizující — vždy v rozsahu, ve kterém je předmětem právní úpravy. V učebnici čs. správního práva je státní správa vymezena takto: „Československá socialistická státní správa je výkonnou a nařizovací organizující činností státu, kterou na základě zákonů a k jejich provedení, uskutečňují pod vedením Komunistické strany Československa orgány státní správy a již se, za účelem výstavby rozvinuté socialistické společnosti, uskutečňují funkce státu řízením a ochranou hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavby a realizací práv, zájmů a povinností občanů a organizací.⁷⁾

I když se teorie správního práva nezabývá všemi stránkami státní správy, vymezuje pojem státní správy velice široce. Zahrnuje do ní i řídicí (správní) činnost orgánů státních hospodářských, sociálně kulturních i jiných státních organizací.⁸⁾

Tento závěr je logický, vycházíme-li z toho, že státní správa je součástí státního řízení společnosti, že ji vykonávají subjekty (orgány), které vytváří stát a že tyto subjekty (orgány) státu vykonávají správu, působnost

⁷⁾ Lukeš Z. a kol.: Československé správní právo, Panorama, Praha 1981, str. 17.

⁸⁾ Viz tamtéž, str. 17—19; nebo „Gosudarstvennoje upravlenije i administrativnoje pravo“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1978, str. 29.

a pravomoc v těchto státních organizacích (státní řízení těchto organizací z pověření státu).

Z těchto důvodů může být i tzv. hospodářské řízení součástí státní správy. Akademik Laco např. uvádí, že „socialistická státní správa je přece socialistické řízení ve vlastním slova smyslu“ a že „ekonomické řízení je součástí státního socialistického řízení, existuje v rámci státní správy v širokém smyslu, s tím, že je specifikováno pro oblast, potřeby, povahu socialistické ekonomiky“.⁹⁾ Hospodářské řízení může být ovšem také součástí výkonu státní moci zastupitelskými sbory nebo může být součástí řízení orgány společenských organizací (tzv. společenské správy).

Předmět socialistického správního práva vychází z tohoto širokého vymezení pojmu státní správy. Z toho přirozeně nevyplývá, že hospodářské řízení nelze zkoumat také relativně samostatně. Chci pouze říci, že státní správu a hospodářské řízení nelze stavět proti sobě.

Nebudu opakovat výklad správních vztahů jak je podán např. v monografii J. M. Kozlova: *Administrativně právní vztahy*.¹⁰⁾ Z tohoto široce vymezeného okruhu správních společenských vztahů vyplývá, že *co do obsahu* administrativně právní úprava neobyčejně bohatá a rozmanitá. Prostřednictvím značné části norem práva se zprostředkovává *státní řízení* hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavby (jejich plánování, organizační výstavba, řízení a kontrola nižších orgánů a organizací apod.). Příznačný je růst právní úpravy správních vztahů, spojených s bezprostředním *zabezpečováním* materiálních, kulturně sociálních a jiných *potřeb a služeb* občanům a organizacím (např. vody, elektřiny, plynu, bytového fondu, komunálních služeb, pošt a telekomunikací, bank, škol, zdravotnických zařízení, sociální péče, kulturních zařízení, požární ochrany, bezpečnosti dopravy atd.). Velkou částí správních vztahů se normami práva zprostředkovává možnost (předpoklad) vzniku, změny a zániku *právních poměrů* občanů a organizací ve společnosti, *ochrany* jejich práv a oprávněných zájmů, jakož i ochrany zájmů společnosti.

Rovněž *co do rozsahu* (tj. z hlediska subjektů, mezi nimiž vznikají) jsou správní vztahy, jež jsou předmětem administrativně právní úpravy, velmi početné.¹¹⁾

Československé socialistické správní právo je tedy odvětvím práva (soubornem právních norem), jehož předmětem jsou společenské vztahy vytvářející se při výkonné a nařizovací organizující činnosti ve sféře státní správy.

⁹⁾ Viz „Základní problémy a aktuální úkoly rozvoje věd a státu a právu ve světle závěrů XV. sjezdu KSČ“, hlavní referát na vědecké konferenci ČSAV, Právník č. 4/1977, str. 317.

¹⁰⁾ Kozlov J. M.: „Administrativno provavnye otnošenija“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1976.

¹¹⁾ Blíže viz Lukeš Z. a kol.: „Československé správní právo“, Panorama, Praha 1981, str. 34–35.

vy k plnění úkolů státu v hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavbě rozvinuté socialistické společnosti.

Při vymezování předmětu administrativně právní úpravy se dříve vyskytly názory, že správní právo upravuje pouze ty společenské vztahy ve sféře státní správy, které se vytvářejí při výstavbě a organizaci správních orgánů, nikoliv však při činnosti samé. Okruh společenských vztahů i obsah norem správního práva se tedy značně zužuje. Správní právo se odtrhává zejména od společenských vztahů správních, jejichž obsahem je státní řízení hospodářské a kulturní výstavby, ale vlastně i rozhodování o právních poměrech občanů a organizací a přeměňuje se v organizačně kompetenční disciplínu. Podle našeho názoru upravuje správní právo v zásadě i správní vztahy, které vznikají v samém procesu správní činnosti v oblastech národního hospodářství, kulturně sociální výstavby a administrativně politické správy. Nicméně je třeba si všimnout, že když vymezujeme státní správu v oboru financí nebo v oboru sociálního zabezpečení, omezujeme se pouze na organizačně kompetenční vztahy. Důvod je zřejmý: existuje samostatné odvětví finančního práva, práva sociálního zabezpečení apod.

2. Dovolte mi nyní říci několik poznámek také k pojetí administrativně právní metody regulování společenských vztahů.

Zatímco předmět dává odpověď na to, „co“ je upravováno, odpovídá metoda právní úpravy na otázku, „jak“ (jakým způsobem) jsou společenské vztahy upravovány. Metoda právního regulování spočívá ve způsobu, jakým působí právo na společenské vztahy (na chování jejich subjektů). Jejimi základními prvky se zpravidla rozumí: a) povaha vzájemného postavení subjektů příslušných společenských vztahů; b) způsob vzniku, průběhu, změn a zániku (způsob stanovení práv a povinností) subjektů společenských vztahů; c) povaha právních důsledků při porušení práva. Metoda právního regulování charakterizuje tedy právní postavení subjektů v daném společenském vztahu a zároveň je spjata se způsobem stanovení práv a povinností subjektů a s jejich zabezpečením ze strany státu sankcemi při jejich porušování.¹²⁾

V socialistické vědě o státu a právu jsou jako základní metody uváděny tzv. občansko-právní metoda a tzv. administrativně právní metoda.

Později vznikaly různé další metody podle různých odvětví práva, ale přitom se vždy přiznává, že jde o různé spojení obou předchozích metod jako základních (někdy se říká „nejjednodušších“) způsobů regulování a toto spojení jim dává novou kvalitu: elementy metody „občansko-právní“ a „administrativně právní“ jsou však všeobecně pokládány za základní „stavební materiál“ všech ostatních tzv. metod právního regulování.

¹²⁾ Viz např. Kučera E.: „Obecná teorie státu a práva“, II. díl, Orbis, Praha 1977, str. 243.

Metodami právního regulování společenských vztahů je třeba rozumět způsoby právního působení socialistického státu na život ve společnosti. Základní rozdílné metody právního regulování nemohou vznikat a také nevznikají přímo podle odvětví práva. Jsou odrazem toho, jak socialistický stát — jako subjekt práva — působí různými druhy své činnosti a svých orgánů v různých sférách života společnosti a tím zabezpečuje řízení společnosti státem i práva a povinnosti subjektů společenských vztahů. Jsou tedy spjaty s výkonem státní moci, se státní správou, se soudnictvím a s prokurátorským dozorem.

Administrativně právní metoda je spjata předně s výkonem státní správy; za druhé s nerovným postavením subjektů práv a povinností správního vztahu; a za třetí — s nerovným postavením obou stran (subjektů) vztahu při rozhodování, neboť jedna ze stran vztahu (orgán) sama věc řeší a rozhoduje.

Druhá základní metoda právního regulování společenských vztahů socialistickým státem (tzv. občansko-právní) je spjata předně s rovným postavením subjektů práv a povinností vztahů: za druhé — se soudní činností; a za třetí — s rovným postavením obou stran vztahu (subjektů vztahů) při řešení sporů před příslušným státním orgánem (tj. soudem).

Všechny ostatní — tzv. odvětvové — metody právní regulace jsou spjaty s regulací činnosti více druhů státních orgánů (ale vždy buď soudů nebo orgánů státní správy). Specifickou mezi nimi je však tzv. trestně právní metoda, která je vždy zároveň spjata s činností více druhů státních orgánů — zejména prokuratury a soudů —, přičemž jedním z druhů orgánů vystupuje stát jako strana vztahu (orgány prokuratury) a dalším druhem pak rozhoduje (soud); trestně právní metoda je spjata — za druhé — s nerovným právním postavením obou stran (subjektů) vztahu před hlavním jednáním decizujícího státního orgánu (na jedné straně občan, na druhé straně orgány prokuratury); za třetí — s rovným právním postavením před decizujícím státním orgánem, tj. soudem.

Základní metody právního regulování společenských vztahů jsou spjaty s procesním právem v systému socialistického práva. Vznik, změna a zánik všech správních vztahů upravených normami práva — zejména správního (ale částečně i hospodářského, téměř celého finančního, většinou i pozemkového apod.) — jsou spjaty se správními procesy, ať už jde o postupy orgánů státní správy na základě principu demokratického centralismu při řízení hospodářské, kulturně sociální nebo administrativně politické výstavby (plánovací proces, rozpočtový proces, řízení orgánů, kontrola a jiné organizačně právní procesy) nebo o správní řízení a rozhodování o právech, povinnostech a právech chráněných zájmem občanů a organizací (ať je hmotné právo upraveno správním, finančním nebo jiným odvětvím práva). Řešení sporů mezi občany a organizacemi — a mezi občany — ne-

závisle na tom, zde jde o hmotné pracovní, občanské, rodinné, vnitrodružstevní zemědělské či jiné právo — probíhá v občanském procesu: řešení tzv. hospodářských sporů mezi socialistickými organizacemi se pak realizuje buď přímo prostředky státní správy — a to i orgány arbitráže — (jako u všech správních vztahů) nebo v arbitrážním řízení (procesu) před arbitráží jako orgánem soudního typu. Konečně tresty se ukládají v trestním řízení.

Ukazuje se tedy úzké sepětí různých druhů právního procesu s metodami právní regulace vztahů v socialistické společnosti.

Specifická — a nejvyšší — metoda právní regulace je spjata s výkonem státní moci zastupitelskými sbory. Výkonem státní moci se v zákonodárném procesu řeší a rozhodují všechny základní otázky státní správy a v podstatě všechny otázky soudnictví a prokurátorského dozoru. Výkonem státní moci národními výbory se zabezpečují další otázky státní správy, zejména řízení hospodářské a kulturní výstavby v územních obvodech. Jádrem této metody je ústavně právní regulace společenských vztahů.

3. K otázce *postavení správního práva v systému socialistického práva* bych chtěl obrátit pozornost zejména na tyto skutečnosti:

Výsledky vědeckého výzkumu obecné teorie státu a práva posledních let si stále více všímají toho, že „vzájemná vázanost právních odvětví je dána jednotícími činiteli systému socialistického práva“ a že „nová obsahová a logická formální jednota zvyrazňuje integrující význam společných právních institutů systému socialistického práva.“¹³⁾ Obrací pozornost na *strukturu* socialistického práva, na zkoumání a poznávání těch prvků práva (právních norem, právních institutů a také právních odvětví), které jsou elementárními komponenty struktury práva a mají v systému práva integrující, sjednocující roli.¹⁴⁾

Různé množství integrujících prvků systému práva jako celku obsahují také různá odvětví socialistického práva. Na základě poznatků obecné teorie státu a práva lze dospět k závěru, že jednotlivá *odvětví socialistického práva nejsou vytvářena podle jednotného kritéria předmětu* právní úpravy. Na postavení odvětví práva v hierarchické struktuře socialistického práva má rozhodující vliv skutečnost, jakého stupně obecnosti je kritérium, podle něhož je dané odvětví utvářeno. Právní normy nebo právní instituty, které z hlediska obecnějšího kritéria jsou předmětem jednoho odvětví práva, mohou být z hlediska specifitějšího kritéria předmětem jiného odvětví (pododvětví) práva na nižším stupni hierarchické struktury socialistického práva (např. norma správního práva může být současně normou hospodářského, finančního, pozemkového a jiného odvětví práva).

¹³⁾ Viz Kučera E., cit. dílo, str. 246 a 239.

¹⁴⁾ Viz zejména Alexejev S. S.: „Struktura socialistického práva“, Juridičeskaja literatura, Moskva 1975.

Ba dokonce — i celé „odvětví práva“, vytvořené podle specifitějšího kritéria předmětu, právní úpravy (např. pozemkové právo, právo sociálního zabezpečení, právo životního prostředí apod.) je součástí — pododvětvím — jednoho nebo dvou (i více) odvětví práva, vytvářených podle obecnějšího kritéria právní úpravy (např. součástí správního práva, správního práva a občanského práva atd.).

Větší počet integrujících norem a institutů nežli správní právo má pouze *státní právo*. Státní právo ČSSR stojí v systému čsl. socialistického práva nesporně na nejvyšším stupni jeho hierarchie: obsahuje základní integrující prvky systému práva, jeho normy, principy a instituty jsou společné pro celý systém společenských vztahů upravených normami práva. Normy státního (ústavního) práva upravují společenské vztahy ve sféře nejvyššího druhu státní činnosti — tj. výkonu státní moci — a tím upravují i základní společenské vztahy ve sféře státní správy, v soudnictví a prokurátorském dozoru.

Opomineme-li normy státního (ústavního) práva, jsou normy vnitrostátního práva v zásadě trojího rodu (typu): 1. normy práva upravující společenské vztahy ve sféře státní správy (normy správního typu); 2. normy práva upravující společenské vztahy subjektů v rovném postavení; 3. normy práva upravující společenské vztahy vznikající z trestné činnosti občanů.

V systému socialistického práva patří správní právo mezi ta odvětví, která upravují normy práva správního typu. Je však jediným odvětvím, které je spjato se sférou státní správy jako celku, reguluje jen správní vztahy a „reprezentuje“ administrativně právní metodu regulace společenských vztahů. Do stejné roviny hierarchické struktury socialistického práva patří také odvětví občanského práva (občanské právo hmotné a občanské právo procesní), a to zejména v pojetí obecně uznávaném ve všech socialistických státech (s výjimkou ČSSR). Občanské právo reguluje jen rovnostranné společenské vztahy (s rovným postavením) a představuje tzv. občansko-právní metodu právního regulování společenských vztahů. Třetí — trestně právní metodu — představuje trestní právo (hmotné a procesní), které je základem komplexní právní úpravy trestní politiky státu a reguluje jen vztahy vznikající z trestné činnosti občanů. Tato odvětví práva lze nazvat jako rodová a tvoří *druhou rovinu* v hierarchické struktuře socialistického práva.

Ostatní odvětví práva jsou vytvářena podle *objektu* právní úpravy *nezávisle* na tom, jakého rodu (typu) jsou společenské vztahy jím upravované a druh společenských vztahů se kryje s tímto objektem. Jde o odvětví — na jedné straně podstatně užší, ale na druhé straně spojující normy druhého a třetího rodu podle objektu (komplexní).

Velký rozsah a různost druhů správních a občanských společenských

vztahů vedl už dříve — v buržoazním státě — k tomu, že se některé druhy těchto rodových společenských vztahů staly předmětem zvláštní právní regulace a že se začala vytvářet i nová, samostatná odvětví práva. Tak se např. od sféry správního práva „odvinuly“ finanční vztahy a vzniklo finanční právo.

Nastolením diktatury proletariátu a zrušením soukromého vlastnictví výrobních prostředků ztratilo svůj „raison d'être“ bývalé dělení práva na soukromé (ztotožňované s občanským právem) a veřejné (spojované převážně se správním právem): stát začal vykonávat funkce řízení — dříve převážně soukromé — výroby; výrobní a jinou — dříve převážně soukromou — činnost vykonávají převážně státní organizace nebo zčásti dobrovolné (společenské) organizace pracujících. Dělení na veřejné a soukromé právo se zachovalo pouze v obecném mezinárodním právu upravujícím společenské vztahy subjektů mezinárodního práva různých společensko-ekonomických formací.

V socialistickém státě, v němž se nejen zásadně změnila třídní podstata socialistického práva, ale velmi vzrostla i jeho úloha v právním regulování společenských vztahů, lze pozorovat ještě větší diferenciaci druhů správních vztahů a společenských vztahů v rovném postavení, i vznik řady nových odvětví práva (např. pracovní právo, zemědělsko-družstevní právo, pozemkové právo aj.). Základním důvodem této diferenciacie je skutečnost, že některé druhy dříve občansko-právních (rovnostanných majetkových) vztahů (např. vlastnické, pracovní, pozemkové, rodinné vztahy) ztratily částečně, převážně nebo zcela svůj dřívější zbožní charakter, zároveň vzrostla úloha státu jako subjektu státní správy v řízení nebo při ochraně těchto vztahů a tím i zájem socialistického státu jako představitele zájmu dělnické třídy na vzniku těchto právních odvětví.

Proces vytváření nových odvětví práva probíhá tedy z objektivních i subjektivních důvodů, jak z důvodu specifčnosti, změny třídní povahy a zvláštního významu objektů právní povahy (finance, rodina, práce, zemědělská družstva, půda apod.), tak i z hlediska zájmu socialistického státu o jejich samostatné vyčlenění (obecného zájmu dělnické třídy). *Odrazí se v rozsahu rodových odvětví práva* (odvětví občanského práva a práva správního) tak, že zužuje sféru (skupinu) společenských vztahů dříve do těchto odvětví práva zahrnovaných.

Zároveň dochází k tomu (a to je pro tato nová odvětví práva příznačné), že zpravidla vždy spojují právní úpravu *stejných druhů* (z hlediska objektu), *ale různých rodových společenských vztahů*, i když v jednotlivých odvětvích této roviny odvětví práva může převažovat (a také převažuje) vždy právní úprava jedné nebo druhých rodových společenských vztahů (např. ve finančním právu převažuje právní úprava správních společenských vztahů, v pracovním právu převažuje právní regulace společenských

vztahů v rovném postavení apod.). Odvětví práva, vytvářená podle specifčnosti a zvláštního významu objektu společenských vztahů a spojující právní úpravu stejných druhů rozdílných rodových společenských vztahů, tvoří *třetí rovinu* odvětví práva v hierarchické struktuře socialistického práva.

Proces vytváření nových odvětví (nebo tzv. odvětví, pododvětví) práva nelze pokládat ani dnes za dovršený, vezmeme-li v úvahu nejen stále rostoucí rozsah a diferenciaci společenských vztahů správního charakteru a rovnostranných společenských vztahů, ale i stále složitější právní úpravu a nezbytnost zdokonalovat právní regulaci těchto společenských vztahů. Mohou vznikat např. tzv. odvětví práva vytvářená *pro potřeby jednotlivých odvětví státní správy* (zemědělské právo, dopravní právo, telekomunikační právo, zdravotnické právo, bezpečnostní právo apod.), zahrnující v podstatě právní úpravu správních vztahů (někdy však i společenských vztahů s rovným postavením subjektů). Nelze však zapomínat, že taková „odvětví“ práva tvoří ještě nižší rovinu ve struktuře socialistického práva. Tady už systém práva přechází do systému zákonodárství.

V procesu tvorby a realizace socialistického práva je třeba zajistit „logicko-strukturální jednotu socialistického práva a jeho nerozporné fungování.“¹⁵⁾ Aby toho bylo dosaženo, musí být vždy respektovány obecnější normy a instituty socialistického práva, v první řadě práva ústavního (státního), ale i odvětví práva druhé roviny struktury socialistického práva.

Jako odvětví spjaté „univerzálně“ s výkonem státní správy — včetně bezprostřední správy státních organizací — reguluje správní právo všechny instituty správního charakteru, které jsou společné (obecné) pro všechny sféry a odvětví státní správy a celé oblasti i které jsou specifické pro jednotlivé oblasti, sféry a odvětví státní správy. Obecné (společenské) instituty správního práva jsou společné i pro všechna další odvětví (a pododvětví) práva třetí a další roviny odvětví práva v hierarchické struktuře socialistického práva, která se — dříve nebo nedávno — vytvořila, pokud upravují společenské vztahy správní povahy. Správní právo obsahuje tedy všechny základní integrující prvky celého správního zákonodárství a má obecnější charakter nežli další odvětví (a pododvětví) práva upravující společenské vztahy správní. Tato další odvětví (pododvětví) práva nemají obecnou část, obecná část správního práva platí i pro ně — přirozeně pokud upravují správní společenské vztahy.

Všechny tyto skutečnosti a poznatky třeba vzít v úvahu, máme-li pochopit postavení správního práva v systému a struktuře jednotného socialistického práva a napomoci tím tomu, aby s pokračující diferenciací systému socialistického práva nebyla narušována jeho jednotata.

¹⁵⁾ Viz Kučera E., cit. dílo, str. 246.

Tyto skutečnosti a poznatky musí vzít v úvahu jednotlivé odvětvové disciplíny vědy o státu a právu ve svých teoretických závěrech a koncepcích. Vycházíme z toho, že věda o státu a právu musí být maximálně jednotná — bezrozporná — jak právo samo — a pomáhat integrovanému a jednotnému pojetí celé právní úpravy společenských vztahů, které jsou předmětem různých odvětví (pododvětví) práva; musí napomáhat také jeho jednotné výuce. To není úloha jen teorie státu a práva, ale i teorie základních (profilujících) disciplín platného práva a všech dalších odvětví (pododvětví) socialistického práva.

Věda správního práva musí zkoumat všechny společenské vztahy správní a jejich normativní a institucionální regulování především z hlediska obecného a jednotného pojetí; některé druhy správních vztahů ve společnosti a jejich právní úpravu spolu s týmiž druhy vztahů v rovném postavení v jejich vzájemném spojení, konkrétnosti a podrobnostech zkoumají zároveň odvětvové právní disciplíny třetí a další kategorie (např. hospodářské vztahy — teorie hospodářského práva, pozemkové vztahy správní může zkoumat teorie pozemkového práva, vztahy v oboru vodního hospodářství mohou být zkoumány pod hlavičkou vodního práva apod.).

Tolik tedy v úloze a postavení správního práva. Snad se mi podařilo z těchto stručných poznámek dovodit, že nic nebrání tomu ani z hlediska předmětu, ani z hlediska metody a zejména ne z hlediska postavení správního práva v systému a struktuře socialistického práva, aby se věda správního práva podílela na výzkumu problematiky základních právních otázek řízení národního hospodářství a jeho odvětví či úseků — přirozeně vedle jiných vědních disciplín. *Naopak jsem přesvědčen, že by to prospělo nejen ke sjednocení teorie* (např. orgánů, aktů, procesů apod.), *nýbrž i k integraci samého práva* (zákonodárství) — v rozsahu, ve kterém obsahuje normy práva správního typu.

Správné vymezení jednoho odvětví od druhého má velký praktický význam. Kritéria pro vymezení odvětví práva a vzájemné vztahy mezi odvětvími musí znát a používat zákonodárce, ale i funkcionáři a pracovníci státní správy při realizaci zákonů. Na vymezení toho, zda jde např. o majetkové vztahy v rovném postavení nebo správní povahy, závisí právní úprava vztahů, stanovení práv a povinností i rozsah pravomoci a odpovědnosti orgánů, ale také její realizace, způsob rozhodování sporů atd.

Správné vymezení jednoho odvětví práva od druhého má i teoretický význam. Z analýzy ideového vývoje vědy správního práva — která byla provedena v r. 1974 v Liblicích — ale i z vývoje od té doby vyplývá, že je třeba u nás stále ještě překonávat názory omezující předmět správního práva jako oboru vědy a výuky na zkoumání a výklad právní úpravy zevních podmínek života společnosti a ochranu „veřejných“ zájmů (tedy tradiční pojetí). Dokonce je to vykládáno jako specifikum správního práva

v Československu na rozdíl od správního práva v SSSR nebo v jiných socialistických zemích. Správné vymezení předmětu správního práva má proto rozhodující význam pro socialistickou koncepci rozvoje správního práva jako oboru vědy i výuky.¹⁶⁾

III.

V závěrečné části úvodního referátu bych chtěl říci několik myšlenek k tématům našeho vědeckého úkolu. O jednotlivých tématech budou jistě hovořit řešitelé sami, příp. další účastníci konference. Dovolte mi, abych k tématům vyjádřil proto jen několik poznámek a námětů, jak vyplývají — podle mého názoru — zejména ze závěrů posledních sjezdů KSČ a KSSS a plén našeho ústředního výboru strany.

XVI. sjezd KSČ — jak řekl v referátě prof. Pješčak na vědecké konferenci, pořádané vědeckým kolegiem věd o státu a právu ČSAV dne 4. března 1982 — zdůraznil především významnou úlohu *orgánů a celého systému státní správy* při zkvalitňování státního a hospodářského řízení, při zajišťování potřeb celospolečenského rozvoje. Takové jím stanovené úkoly, které jsou spojeny se zdokonalováním řídicí a koordinační úlohy *federální vlády*, s růstem účasti vlád obou republik při zabezpečování celospolečenských potřeb, s rozvíjením koncepčního řízení, jež by více napomáhalo rozvoji tvořivé iniciativy hospodářských organizací a národních výborů, požadavek podstatného zlepšení metod a stylu práce státní správy, odpovídající rostoucím nárokům na současné řízení hospodářského a sociálního rozvoje — *to vše jsou bezprostřední podněty pro rozvíjení základního a aplikovaného výzkumu v oblasti teorie státní správy a správního práva*. Rozvinutí tohoto výzkumu je naléhavé i z hlediska dalších podnětů XVI. sjezdu KSČ, požadujících zjednodušení (snížení rozsahu) administrativy, zkvalitnění rozhodovacího procesu ve státní správě i efektivní součinnost orgánů státní správy různých oborů při řešení komplexních problémů.

Nemalý význam pro orientaci práce ve společenských vědách, zejména ve vědě o státu a právu — říká prof. Češka ve svém vystoupení na 6. plénu ÚV KSČ — *má teoretické zpracování činnosti národních výborů* se zřetelem na její soustavné zdokonalování. Jde — podle mého názoru — především o rozvinutí výzkumu úlohy, struktury a funkcí těchto místních orgánů státní moci a správy; jak ukázal XVI. sjezd KSČ, systém národních výborů je neodlučnou součástí celkového mechanismu našeho státního — federativního — zřízení, který vyžaduje především další zdokonalení systému řízení národních výborů a účinnější koordinaci činnosti ministerstev

¹⁶⁾ Blíže viz Delong V.: „K analýze ideového vývoje vědy správního práva a k základním úkolům jejího dalšího rozvoje“, Právnick č. 4/1975, str. 282—285.

a národních výborů ze strany vlád obou republik. Závažným výzkumným problémem je v současnosti i perspektivně *výzkum působnosti jednotlivých stupňů a druhů* národních výborů, jejichž další výstavba se má odvíjet od základního stupně, tj. od národních výborů ve městech a v obcích, a to v řízení hospodářství (zejména služeb) i při výkonu státní správy v pojetí zákona o národních výborech. Rozpracovat je třeba také úlohu a působnost národních výborů — zejména krajských a okresních a velkých městských — *při zabezpečování komplexního ekonomického a sociálního rozvoje* jednotlivých územních obvodů a v té souvislosti zejména právní a organizační nástroje jejich koordinačních a kontrolních funkcí, vztah centralizace a decentralizace, otázku jejich hospodářské a finanční samostatnosti, možnosti uplatňování nástrojů přímého řízení i ekonomických stimulů. To se týká i zvýšení efektivnosti vlivu (pravomoci) národních výborů na činnost ústředně řízených podniků a organizací nebo na činnost podniků a organizací řízených národními výbory vyššího stupně, příp. družstevními orgány.

V souvislosti se zdokonalováním státní správy nabývá nové *aktuálnosti problematika uplatňování demokratického centralismu* v celém systému státně politického řízení a státní správy. V současných podmínkách jde pak zejména o rozvíjení demokratismu řídicích procesů ve státní správě, hledání optimálního vztahu centralizace a decentralizace, horizontální a vertikální dělby práce a kompetence a přísného stanovení odpovědnosti správních orgánů. Tato problematika je velmi aktuální i z hlediska vztahů orgánů státní správy a orgánů státních hospodářských organizací, přičemž jde o celkové zefektivnění systému státní disciplíny a odpovědnosti.

Další zdokonalování a prohlubování socialistické *státnosti* se podle sjezdových materiálů vztahuje na oblast *řízení národního hospodářství*. Prakticky tu jde na jedné straně o výzkum úlohy socialistického státu a zejména na působnosti orgánů státní správy včetně orgánů státních hospodářských organizací v řízení národního hospodářství a zároveň o výzkum, který směřuje ke zvýšení ingerence jednotlivých pracovních kolektivů na řízení jejich pracovišť a také k působení zástupců pracujících na středním stupni (na VHJ), a to včetně zefektivnění účasti ROH. V tom je nutno vycházet především ze Souboru opatření.

Ve výzkumné práci bude třeba se soustředit na problematiku *státního řízení národního hospodářství*, zejména na mechanismus struktury tohoto řízení a v něm zejména na význam, působnost a pravomoc orgánů VHJ. Bude třeba se podílet na rozpracování problematiky zdokonalování principů a metod státního řízení, zvyšování úrovně kádrů v řídicí práci, organizace řídicí práce, otázky státní disciplíny a odpovědnosti za výsledky řídicí práce apod.

Už v podkladovém materiálu pro dnešní konferenci jsem uváděl, že

v současné době je třeba cílevědoměji zkoumat další cesty posilování státu jako subjektu státní správy v řízení společnosti, zejména v řízení státních hospodářských organizací i sociálních a kulturních zařízení. Jde o účinnější zakotvení postavení, působnosti a pravomoci jejich orgánů v právu — a také ve správním právu, o jejich působnosti, pravomoc a odpovědnost za realizaci státního plánu, zachovávání státní disciplíny apod. Podle mého názoru se nelze spokojovat se současným právním stavem a bylo by žádoucí přesně vymezit také působnost a pravomoc vedoucích pracovníků těchto organizací a stanovit odpovědnost.

Významným badatelským směrem je rozvíjení teorie legislativy a vůbec tvorba norem ve státní správě. Zvláštní význam má studium našich i zahraničních, zejména sovětských zkušeností z kodifikace a systematizace právních aktů. Aktuální je tu zejména výzkum vztahu mezi systémem zákonodárství a systémem práva, mezi odvětvími práva a systematizovanými soubory právních norem. Studium zkušeností má význam pro zjednodušení právního řádu, odstraňování zbytečných duplicit právní úpravy na jedné straně a překonávání mezer v právu na straně druhé.

Nedostatečně a neuspokojivě, jak na to poukazuje XVI. sjezd KSČ, je řešena problematika podstatného zdokonalování *podzákonné právní normotvorby*, která zahrnuje přibližně 85 % *platných právních předpisů* a jejíž podíl dále vzrůstá. Systematizace, zjednodušení a zpřehlednění těchto předpisů je důležitou praktickou i teoretickou legislativní otázkou. Z teoretických otázek je to zejména problém vztahu zákonodárství a podzákonných předpisů, rozsahu a limitů zákonných zmocnění, typizace prováděcích předpisů, obligatornosti jejich úplné publikace apod.

Zkoumání vyžaduje také primární normotvorba. Zde by bylo vhodné se zamyslet nad tím, zda by legislativní pravidla neměla mít charakter všeobecně závazné právní úpravy, což by přispělo k tomu, že se v legislativě uplatní více než dosud výsledky vědy o státu a právu i jiných oborů vědy.

Na jednání naší konference by neměly zůstat ani stranou otázky té stránky zjednodušení výkonu státní správy, které jsou spojeny se snížením rozsahu administrativy a zejména s podstatným snížením počtu *interních normativních směrnic* (vlády, ministerstev, NV vyšších stupňů i orgánů VHJ apod.). Jejich množství kritizovaly oba sjezdy — jak XVI. sjezd KSČ, tak i XXVI. sjezd KSSS — a ve středu kritické pozornosti bylo zejména na posledním (6.) plénu ÚV KSČ v dubnu 1982. Jde o závažný negativní jev, který vyplývá mj. i z nedostatků efektivní právní úpravy nebo její realizace (metod a stylu práce). Jeho řešení vyžaduje přezkoumat existující platnou právní úpravu a zdokonalit právní úpravu v zájmu snížení potřeby jejího dotváření interními předpisy. A těchto předpisů interní povahy, jak řekl s. Štrougal při kontrole vládního prohlášení ve FS v březnu t. r. — je 5× více nežli všech právních předpisů dohromady.

Otázka účinnosti norem správního práva při plnění úkolů státní správy je stále naléhavější také z hlediska *odpovědnosti a sankcí*. Mnoho — i kvalitních — právních úprav nepůsobí vždy a všude s potřebnou efektivností proto, že existuje nedůslednost při uplatňování správní odpovědnosti za neplnění právních povinností. Je namístě se zabývat také otázkou efektivnosti sankcí stanovených za neplnění povinností na jednotlivých úsecích státní správy (např. na úsecích tvorby a ochrany životního prostředí, stavebního řádu apod.). Na některých úsecích se naproti tomu projevuje potřeba zdokonalit právní úpravu (např. v oblasti přestupkového práva), a to i zavedením nových právních institutů.

Jednou ze základních podmínek zdokonalení systému státní správy i efektivnosti správního práva, je také další výzkum *socialistické státní služby*, zdokonalení systému výběru, výchovy a rozmísťování pracovníků a funkcionářů ve státní správě a uplatňování jejich disciplíny a odpovědnosti za plnění úkolů státní správy. V tomto směru bylo v minulé pětiletce mnoho vykonáno a také oceněno. Podle mého názoru bude třeba dovést tento výzkum do návrhů (námětů) pro upevnění vztahů zejména řídicích pracovníků a funkcionářů státní správy vůči státu.

Významným směrem vědeckého zaměření v oboru správního práva, který je také tématem našeho výzkumného úkolu, jsou *otázky realizace a ochrany práv a svobod občana* socialistické společnosti a právní jistoty. Je třeba překonávat formalistický a omezeně juristický přístup při řešení této problematiky a rovněž deformace netřídního pojetí práv, oprávněných zájmů a povinností, které nebyly dosud v pozitivní tvůrčí vědecké práci překonány.

Rozvoj a ochrana osobnosti občana socialistické společnosti je významným úkolem vytyčeným XVI. sjezdem KSSS i naším posledním sjezdem a správní právo hraje v realizaci tohoto rozvoje významnou roli. Věda správního práva musí proto vážně zkoumat problematiku hmotných práv, právem chráněných zájmů povinností občanů a organizací i problematiku procesních práv, povinností a odpovědností občanů a organizací, zajišťovaných ve správním řízení.

Sledovat bude třeba další rozvíjení *společenských organizací* jako subjektů správního práva i úkoly, působnost a pravomoc jejich orgánů, které plní ve správě společenských a státních záležitostí (tedy jako správních orgánů i jako organizací, zejména účastníků správního řízení).

Určitou pozornost by bylo třeba věnovat též otázce *správního řádu*, zejména z hlediska posilování jeho obecnosti. Bylo by možno jej prozkoumat z hlediska toho, zda není poplatný jednostrannému zdůrazňování ochrany práv občanů a málo účinný při vyžadování povinností.

Zvláštní důraz bude nutno položit ve vědeckovýzkumné práci oboru také na další *zdokonalení systému kontrol* ve státní správě při zajišťování

socialistické zákonnosti a socialistické státní disciplíny. Významným úkolem vědecké práce oboru jsou zejména otázky systému lidové kontroly a její maximální účinnost. Teoreticky je třeba v budoucnu vyjasnit také problematiku event. dalšího rozšiřování tzv. soudní kontroly správy, v krizových letech často v teorii zneužívané.

Velmi aktuální v současné době je též výzkum *právních problémů vědeckotechnického pokroku*, problémy jeho právního regulování nebo problémy využití výsledků vědy a techniky při zdokonalování mechanismu právního regulování. Pro vědu správního práva z toho vyplývá zejména úkol zkoumat problematiku právní úpravy státní správy na úsecích zabezpečujících vědecko-technický pokrok a zajišťujících jeho řízení. Zvláštní význam mají také problémy racionalizace státní správy.

Významným okruhem problémů, na něž je třeba i nadále zaměřit pozornost ve vědecké práci, jsou otázky, které souvisejí s úlohou správního práva v boji proti negativním účinkům vědeckotechnické revoluce ve společnosti a spočívají tedy v rozpracování *právních problémů tvorby a ochrany životního prostředí*. Jde o to, aby vědeckotechnický pokrok byl spojován v oblasti správy s péčí o přírodní zdroje a nestal se pramenem nebezpečného zamoření vzduchu a vody a pustošení země.

ZÁVĚR

Soudružky a soudruzi!

dovolte, abych přistoupil k závěru.

Československé socialistické správní právo zahrnuje instituty, které existují ve správním právu všech socialistických zemí. Lze proto z tohoto zásadního hlediska hovořit o *jednotnosti správního práva v socialistických zemích*. Jednota správního práva socialistických států je dána shodnými základy společenského a státního zřízení, podmíněna principiální jednotou výstavby socialismu, příp. v SSSR komunismu a vyplývá tedy ze společné třídní a socialistické povahy správního práva socialistických zemí. Zásadní jednota institutů správního práva různých socialistických zemí vyjadřuje skutečnost, že jde o nástroje, které z hlediska své služební úlohy mají stejnou povahu — jsou povolány napomáhat uskutečňování politiky komunistických stran ve svých zemích, směřují k plnění úkolů a funkcí socialistického státu. Správní právo každého státu socialistického společenství vyjadřuje ovšem v rámci tohoto společného (jednotného) působení na společenské vztahy zároveň i specifické rysy národně státního charakteru a svého vývoje v různých zemích.

Významné zdroje dalšího rozvoje vědy správního práva jsou v současné době přímo podmíněny studiem vývoje státní správy a jejich zkušeností

a výsledků v SSSR a v dalších socialistických zemích. Sovětská státní správa a sovětské správní právo představují jako celek vývojově vyšší stupeň proti státní správě a správnímu právu u nás a rovněž věda správního práva dosáhla vyššího vývojového stadia. Studium zkušeností sovětské státní správy a sovětského správního práva a využívání poznatků jeho vědy umožňuje snadnější pochopení vývojových tendencí naší státní správy a našeho správního práva i jejich institutů — vždy přirozené v tom podstatném (obecném).

Stále více vyvstává úkol sledovat vývoj státní správy a správního práva v ostatních socialistických státech a prohlubovat komparativní výzkum.

Tomu slouží i naše spolupráce při plnění úkolu SPZV s pracovišti právnické fakulty MGU v Moskvě a právnické fakulty Univerzity Ochridského v Sofii i účast našich spolupracovníků z právnických fakult MLR, PLR a SSSR na naší konferenci.

Dovolte, abych vyjádřil přesvědčení, že přinese hodně podnětů pro splnění našeho náročného vědeckého úkolu.