

ČESKOSLOVENSKÉ SPRÁVNE PRÁVO AKO ZDOKONALOVANÝ SYSTÉM

Doc. JUDr. MICHAL GAŠPAR, CSc., právnická fakulta UKo v Bratislave

I.

ÚVODNÉ ÚVAHY

V súvislosti so všeobecnejšou charakteristikou veda správneho práva označila odvetvie správneho práva ako právne odvetvie, ktoré sa dynamicky vyvíja.¹⁾ Táto základná charakteristická črta a jej jednotlivé prejavy sa najširšie prejavili v realite vývoja československého socialistického správneho práva najmä v 70-tych rokoch.

Celkove dynamický vývoj správneho práva treba označiť za pozitívny vývoj, i keď jeho dôsledky spôsobili a ešte aj spôsobujú nemálo starostí v oblasti aplikácie správneho práva.

Ako pozitívnu stránku dynamiky vývoja správneho práva v 70-tych rokoch môžeme zaznamenať to, že československé správne právo je mladým odvetvím nášho socialistického práva, a to z toho hľadiska, že väčšina administratívnoprávnych noriem regulujúcich spoločenské vzťahy všeobecnejšieho charakteru, ako aj spoločenské vzťahy v jednotlivých odvetviach a sférach štátnej správy nemá viac ako 12 rokov.

Za pozitívne môžeme označiť aj to, že v 70-tych rokoch sa uskutočnila v niektorých prípadoch prvá²⁾ a v niektorých prípadoch aj druhá³⁾ zdokonalená administratívnoprávna regulácia istých spoločenských vzťahov.

Pozitívnym sa javí aj to, že počas 70. rokov vykryštalizoval vzor komplexnejšej administratívnoprávnej regulácie v jednotlivých úsekoch štátnej správy, prípadne jej odvetví a sfér, ktorý po menších korektúrach môže pôsobiť silou príkladu aj v prvej polovici 80-tych rokov.

Ďalšou pozitívnou skutočnosťou vývoja československého správneho práva v 70-tych rokoch sa javí aj vznik nových základných právnych úprav.⁴⁾

¹⁾ Pozri: Československé správne právo, Bratislava, Obzor 1973, str. 96 a násl.

²⁾ Napr. novou právnou reguláciou archivníctva.

³⁾ Napr. na úseku územného plánovania a stavebného poriadku.

⁴⁾ Napr. vo sfére správy plánovania a v odvetví správy vedy.

Aj pokračujúci proces vytvárania komplexnejších základných právnych úprav⁵⁾ treba označiť za pozitívnu stránku uvedeného vývoja československého správneho práva v uplynulom desaťročí.

Komplexnejší pohľad na uvedený vývoj ukazuje, že sa sledovala istá línia vzťahu základných a vykonávacích právnych úprav a že sa celkove rozšíril rozsah zákonnej matérie.

Uvedený pohľad ukazuje aj na to, že sa v podstate dokončila administratívnoprávna regulácia jednotlivých úsekov štátnej správy a tým sa vytvoril základ pre prechod k odvetvovej administratívnoprávnej regulácii.⁶⁾

Popri uvedenom z komplexnejšieho pohľadu na vývoj správneho práva v 70. rokoch možno zaznamenať, že z hľadiska procesu zdokonaľovania sa správne právo člení na tri skupiny, a to:

a) prvá skupina administratívnoprávnych noriem, ktorá predstavuje druhú a v niektorých prípadoch tiež prvú zdokonalenú administratívno-právnu reguláciu spoločenských vzťahov,⁷⁾

b) druhá skupina administratívnoprávnych noriem, ktorá predstavuje prvú zdokonalenú administratívno-právnu reguláciu spoločenských vzťahov⁸⁾ a

c) tretia skupina administratívnoprávnych noriem, ktorá predstavuje zárodočnú administratívno-právnu reguláciu spoločenských vzťahov na socialistických princípoch.⁹⁾

Vo vzťahu k prvej skupine sa obe dve ďalšie skupiny javia ako skupiny v rámci ktorých existujú už zastarané administratívnoprávne normy. Ide iba o zdanlivý pohľad, lebo treba mať na pamäti, že faktory, ktoré pôsobia na zastaranosť administratívnoprávnych noriem nepôsobia vo vzťahu ku každej administratívnoprávnej norme rovnako. Faktor času platnosti administratívnoprávnej normy sám o sebe nespôsobuje zastaranosť administratívnoprávnej normy.

Proces zdokonaľovania správneho práva v 70-tych rokoch prešiel do minulosti a ako taký sa stal predmetom administratívnoprávnej histórie. Pravda, výsledky tohoto procesu, najmä to, čo nové priniesol sú súčasnosťou a pôsobia do budúcnosti. Nás však najviac zaujíma otázka, ako bude vypadáť, resp. ako by mal vypadáť proces zdokonaľovania správneho práva v 80-tych rokoch.

⁵⁾ Napr. v odvetví správy zahraničného obchodu.

⁶⁾ Prípadne k právnej regulácii jednotlivých sfér štátnej správy.

⁷⁾ V niektorých prípadoch len počiatočnú právnu úpravu.

⁸⁾ Napr. právna regulácia v odvetví správy zdravotníctva.

⁹⁾ Napr. právna regulácia v odvetví štátnej banskej správy.

II.

K NIEKTORÝM OTÁZKAM PROCESU ZDOKONALOVANIA SPRÁVNEHO PRÁVA V 80-TYCH ROKOCH

Z hľadiska toho, čo sme uviedli v úvodných úvahách, vzniká otázka o tom, čo by malo byť predmetom procesu zdokonaľovania správneho práva ako dynamicky sa vyvíjajúceho systému. Zdokonaľovací proces v systéme správneho práva nie je samoučelný. Vytvára aplikovateľný systém administratívnoprávnych noriem v súhlase s požiadavkami budovania rozvinutej socialistickej spoločnosti.

Zdokonaľovací proces 80-tych rokov nadväzuje na zdokonaľovací proces správneho práva v 70-tych rokoch. Preto na prvom mieste predmetom zdokonaľovacieho procesu je právna regulácia tých odvetví a sfér štátnej správy, kde jednotlivé administratívnoprávne úpravy sa začali pripravovať od začiatku druhej polovice 70-tych rokov. Popri týchto právnych úpravách by predmetom zdokonaľovacieho procesu mali byť aj právne úpravy zo začiatku 60-tych rokov, dotknuté niektorými neodôvodnenými názormi z týchto rokov.

Po vyriešení uvedených otázok zdokonaľovania správneho práva by prichádzalo do úvahy riešenie administratívnoprávnych úprav, ktoré obsahujú normy predstavujúce iba zárodočnú administratívnoprávnú reguláciu na socialistických princípoch. Išlo by o právne úpravy, kde doteraz neprebehla prvá a druhá zdokonalená administratívnoprávná regulácia spoločenských vzťahov.

V istých súvislostiach môžu do procesu zdokonaľovania správneho práva zapadnúť aj právne úpravy, kde už prebehla tretia alebo druhá zdokonalená administratívnoprávná regulácia.¹⁰⁾

Aj keď zdokonaľovací proces správneho práva, ako sme uviedli, nadväzuje na zdokonaľovací proces v 70-tych rokoch, predsa bude mať tento proces viaceré osobitosti. Osvetlíme ich z pohľadu jednotlivých komplexnejších metodologických prístupov.

A. Hľadisko vzťahu všeobecného a osobitného. Toto hľadisko nám umožňuje vidieť, že zdokonaľovací proces systému správneho práva znamená zdokonaľovanie ako všeobecnejších administratívnoprávnych noriem, tak aj zdokonaľovanie osobitných administratívnoprávnych noriem.

V druhej polovici 60-tych rokov sa rozšírila oblasť všeobecných právnych úprav. Zvýšil sa počet všeobecnejších administratívnoprávnych noriem v tradičných oblastiach administratívnoprávnej regulácie.¹¹⁾ Na začiatku

¹⁰⁾ Najmä ak ide o všeobecnejšie úpravy.

¹¹⁾ Porovnaj právnu reguláciu organizácie a činnosti národných výborov a právnu úpravu správneho konania s ich predchádzajúcimi úpravami.

70-tych rokov sa zvyšuje počet všeobecných administratívno-právnych noriem v súvislosti s vydaním zákona o federálnych ministerstvách.¹²⁾

Na uvedenom základe sa zdá byť zdôvodnené vydať aj zákon o republikových ministerstvách¹³⁾ a tiež zákon o vládach.¹⁴⁾

Ak by k tomu došlo v 80-tych rokoch, bolo by možné konštatovať, že teraz všetky oblasti všeobecnej administratívno-právnej regulácie boli už zregulované.

Aj v 80-tych rokoch bude pokračovať proces zdokonaľovania správneho práva v rámci administratívno-právnej regulácie jednotlivých odvetví a sfér, presnejšie úsekov štátnej správy. Zaznamená sa predovšetkým regulácia na úseku základnej školy, boja proti alkoholizmu a iným toxikomániam, požiarnej ochrany, evidencie obyvateľstva, ochrany pamiatok.¹⁵⁾

V 80-tych rokoch pokročí administratívno-právna regulácia jednotlivých odvetví a sfér štátnej správy, a to reguláciou:

- a) správy plánovania,
- b) správy obchodu,
- c) štátnej banskej správy,
- d) správy geologického prieskumu a výskumu.¹⁶⁾

B. Hľadisko štruktúrálna-funkčné. Toto hľadisko umožňuje vidieť pohyb administratívno-právnej regulácie z hľadiska štruktúry sústavy štátnej správy.

V uplynulom desaťročí vzrástol počet noriem regulujúcich úlohy štátnej správy a organizačnú základňu štátnej správy.

Diferencovanejším sa stali administratívno-právne normy regulujúce metódy a formy štátnej správy.¹⁷⁾ Narastal aj počet osobitných procesných administratívno-právnych noriem.

Počas 80-tych rokov bude vzrastať počet noriem regulujúcich úlohy vo sfére správy technického rozvoja, vedy a plánovania.

Pokiaľ ide o reguláciu organizačnej základne — tu by mohol v 80-tych rokoch vzrásť počet noriem regulujúcich organizačnú základňu republikových ministerstiev, organizačnú základňu vlád, organizačnú základňu v odvetví paliv a energetiky.

Napriek posilňovaniu univerzalizmu správneho konania bude vzrastať počet osobitných procesných administratívno-právnych noriem.

V 80-tych rokoch vzrastie aj počet noriem týkajúcich sa kádrov v štátnej správe.

¹²⁾ Došlo tak k rozšíreniu oblastí všeobecnej administratívno-právnej regulácie.

¹³⁾ Zatiaľ boli regulované iba určité vzťahy.

¹⁴⁾ Aj vzhľadom na pokračujúci proces vydávania zákonov o vládach v iných socialistických štátoch.

¹⁵⁾ Ide o návrhy zákonov, ktoré sa už dlhší čas pripravujú.

¹⁶⁾ Aj tieto návrhy sa začali pripravovať.

¹⁷⁾ Najmä pokiaľ ide o administratívne akty v jednotlivých odvetviach a sférach štátnej správy.

C. Hľadisko funkčné. Toto hľadisko¹⁸⁾ ukazuje na to, že popri administratívnych normách regulujúcich spoločenské vzťahy v rámci prvotného procesu uskutočňovania štátnej správy v 70-tych rokoch narastal počet noriem druhotného procesu. Boli to najmä normy regulujúce zmenu konečných rozhodnutí,¹⁹⁾ výkon dozoru a normy regulujúce výkon inšpekcie.

Vzrástol tiež počet noriem regulujúcich eventuálny proces uskutočňovania štátnej správy, najmä normy:

a) regulujúce uplatňovanie zodpovednosti za administratívne delikty organizácií,

b) normy regulujúce uplatňovanie zodpovednosti za administratívne delikty pracovníkov organizácií.

V 80-tych rokoch by mal pokračovať obdobný vývoj v procese zdokonaľovania správneho práva. V tomto vývoji by sme však mali zaznamenať istý presun ťažiska administratívnoprávnej regulácie pokiaľ ide o administratívnoprávne normy prvotného procesu uskutočňovania štátnej správy. V širšom rozsahu by sa mali administratívnoprávne regulovať základy prípravy procesu uskutočňovania štátnej správy z perspektívneho hľadiska.

D. Hľadisko štrukturálne. V 70-tych rokoch zaznamenali svoj vývoj všetky prvky štruktúry správneho práva. Došlo k prehĺbeniu jednotlivých princípov správneho práva. Vznikli nové zásady, pravidlá a inštitúty.²⁰⁾

Na začiatku 80-tych rokov zanikajú niektoré zásady a administratívnoprávne inštitúty. V obsahu právnej regulácie správy vysokých škôl sa neobjavuje zásada voľby akademických funkcionárov a zaniká ďalej inštitút habilitačného konania. Dochádza k modifikácii niektorých zásad administratívnoprávnej regulácie vysokých škôl,²¹⁾ vznikajú nové administratívnoprávne inštitúty.²²⁾

Tak, ako v 70-tych rokoch, bude sa v rámci atypických normatívnych ustanovení objavovať čím ďalej, tým viac definovaných pojmov. Tradične nedefinované pojmy zostanú aj naďalej nedefinovanými.

Vývoj v zdokonaľovaní správneho práva však sa nebude diať len tak, aby mali vznikáť nové zásady administratívnoprávnej regulácie, nové pravidlá a nové administratívnoprávne inštitúty. Nové zásady, pravidlá a administratívnoprávne inštitúty budú vznikať iba v oblastiach novej právnej

¹⁸⁾ Na jeho základe členíme proces uskutočňovania štátnej správy na:

a) prvotný proces, v ktorom dominuje predmet a forma správy,
b) druhotný proces ako proces opravný (nápravný)
c) eventuálny proces ako uplatňovanie zodpovednosti.

¹⁹⁾ Vznikli tu tiež nové administratívnoprávne inštitúty.

²⁰⁾ Prípadne sa existujúce zásady a administratívno-právne inštitúty modifikovali.

²¹⁾ Napr. zásada udeľovania titulov.

²²⁾ Napr. inštitút podmieneného vylúčenia zo štúdia.

regulácie. V oblastiach tradičnej administratívnoprávnej regulácie bude vývoj zaznamenávať:

- a) modifikáciu zásad administratívnoprávnej regulácie a
- b) modifikáciu administratívnoprávnych inštitútov.

Ako modifikácia zásad, tak aj modifikácia administratívnoprávnych inštitútov, umožňuje využiť najviac prvkov z doterajšej právnej regulácie.²³⁾

E. Systémové hľadisko. Toto hľadisko predpokladá zdokonaľovať oba subsystémy správneho práva, a to:

- a) subsystém správneho práva vytváraný federálnymi orgánmi a
- b) subsystém správneho práva vytváraný republikovými orgánmi.

Pokiaľ ide o zdokonaľovanie subsystému správneho práva vytváraného federálnymi orgánmi — tu by zdokonalenie malo nastať najmä na tom základe, že by boli vydané všetky tie právne úpravy, ktorých vydanie sa v platných právnych úpravách už po dlhšiu dobu predpokladá.²⁴⁾

V oboch subsystémoch sa proces zdokonaľovania správneho práva môže týkať zdokonaľovania v rámci obsahu zákonnej matérie, tak aj zdokonaľovania v rámci obsahu vykonávacích právnych úprav. Formou zdokonaľovania v oboch subsystémoch budú aj naďalej priame i nepriame novelizácie.²⁵⁾

III.

Z uvedeného nám vylynulo, že proces zdokonaľovania správneho práva je:

- a) pokračujúcim procesom,
- b) postupným procesom,
- c) procesom od administratívnoprávnej regulácie nižšieho stupňa k administratívnoprávnej regulácii vyššieho stupňa,
- d) procesom, v ktorom dochádza buď k rozšíreniu administratívnoprávnej regulácie, alebo k jej zúženiu,
- e) procesom, ktorý zahŕňa tradičné oblasti administratívnoprávnej regulácie alebo aj nové oblasti administratívnoprávnej regulácie.

1. Ako pokračujúci proces — proces zdokonaľovania správneho práva sa prejaví najmä tam, kde súhrnne pôsobí najviac faktorov odôvodňujúcich novú, tj. zdokonalenú administratívnoprávnú reguláciu. Ide tu o také faktory, ako je:

²³⁾ Ide o možné široké uplatnenie modifikácie zásad a administratívno-právnych inštitútov.

²⁴⁾ Z hľadiska doterajšieho zákonodárstva sa nevyužili všetky možnosti.

²⁵⁾ Počet nepriamych novelizácií by sa mal znižovať.

a) zabezpečenie súladu existujúcej administratívnoprávnej regulácie s potrebami vývoja, b) potreba rozšírenia okruhu subjektov, ich zúženia, c) potreba rozšírenia oprávnení alebo zúženia oprávnení, d) potreba rozšírenia povinnosti alebo zúženia povinnosti, e) potreba zmeny metód — môže ísť o dôraznejšie uplatňovanie sankcií, o zníženie dôraznosti sankcií, o širšie uplatnenie ekonomických alebo administratívnoprávnych metód, o zavedenie nových metód, o zvýšenie stupňa formalizovanosti postupu, o zjednodušenie, racionalizáciu postupu, o posilnenie štátneho vplyvu, o zvýraznenie istých celospoločenských, skupinových alebo individuálnych záujmov a ich súladu, f) potreba zrýchlenia procesu uskutočňovania štátnej správy, g) potreba zabezpečenia rigídnosti alebo pružnosti v rozhodovanom procese, h) potreba urýchlenia realizácie výsledkov rozhodovacieho procesu, ch) potreba nového rozhraničenia kompetencie orgánov štátnej správy, i) potreba zmeny podriadenosti, j) potreba zabezpečenia nových foriem výchovy a výučby, k) potreba zavedenia nových foriem hodnotenia istých kategórií pracovníkov, l) potreba špecializácie správy, m) potreba širšieho uplatnenia povzbudzovania pracovníkov alebo občanov, n) potreba preskúmania udelených oprávnení, o) potreba zúženia alebo rozšírenia organizačnej základne uskutočňovania procesu štátnej správy, p) potreba rozšírenia alebo zvýšenia úrovne plánovitosti procesu uskutočňovania štátnej správy, r) potreba zabezpečenia vyššej kvalitatívnej úrovne procesu uskutočňovania štátnej správy, s) potreba nastolenia skoršieho ekonomického alebo spoločenského efektu, t) potreba vytvorenia nových organizačných foriem istej činnosti, u) potreba zvýšenia ochrany spravovaných objektov alebo vzťahov, v) potreba hlbšieho využívania zákonitostí správy a vytvorenia foriem využívania týchto zákonitostí apod.

2. Proces zdokonaľovania správneho práva ako postupný proces, tj. ako proces v rámci ktorého sa vytvorila prvá, druhá, tretia, prípadne až aj štvrtá zdokonalená administratívnoprávna regulácia spoločenských vzťahov.

Každá z uvedených administratívnoprávnych regulácií je poznamenaná dobovými súvislosťami, zakladá sa v istom zmysle na predchádzajúcej a každá prináša niečo nové.

Ide o historicko-logickú postupnosť, ktorou je poznamenaná každá administratívnoprávna úprava. Jej dôsledkom sa javí to, že v obsahu každej novšej administratívnoprávnej regulácie sa zachováva do tej miery obsah doterajšej administratívnoprávnej regulácie, do akej zodpovedá novým podmienkam a všeobecným právnym zásadám.²⁶⁾

3. Nové prvky v obsahu administratívnoprávnej regulácie, stvárnenie bezprostredných dobových súvislostí, ako aj prevzaté prvky z obsahu do-

²⁶⁾ Napr. zásada rešpektovania oprávnení získaných podľa skorších právnych predpisov.

terajšej administratívnoprávnej regulácie vytvárajú nový typ administratívnoprávnej regulácie. Tento typ právnej regulácie je zároveň vyšším typom administratívnoprávnej regulácie a zároveň aj zdokonaleným typom právnej regulácie.

Všetky prvky, z ktorých sa skladá nový typ právnej regulácie, tvoria jednotu. Preto to, čo sa prevzalo z doterajšej administratívnoprávnej regulácie treba posudzovať nie z hľadiska toho, ako tento prvok sa prejavoval pri doterajšom praktickom uplatňovaní predchádzajúcej právnej úpravy, ale tak, ako sa tento prvok javí vo všetkých svojich súvislostiach s inými prvkami vytvárajúcimi nový typ administratívnoprávnej regulácie.

V uvedenom prípade z pozitívno-praktického hľadiska nastávajú spravidla dve situácie:

- a) prevzatý prvok sa aplikuje modifikovane alebo
- b) prevzatý prvok sa aplikuje doterajším spôsobom²⁷⁾.

4. Zdokonaľovací proces správneho práva je rozširujúcim procesom, a to vtedy, keď sa zvyšuje počet administratívnoprávnych úprav (noriem) v dôsledku vyššieho počtu regulovaných spoločenských vzťahov. Je tomu spravidla tak vtedy, keď novovzniklá realita si vyžaduje administratívno-právnu reguláciu aj iných problémov na ktoré sa upínajú spoločenské vzťahy.

Tento proces je zužujúcim procesom vtedy, keď sa znižuje počet administratívnoprávnych úprav (noriem) najmä v dôsledku jednoduchšej administratívnoprávnej regulácie. Ide tu spravidla o administratívno-právnu reguláciu založenú na menej početných zásadách než bola administratívno-právna regulácia predchádzajúca.

5. Zdokonaľovací proces správneho práva je v prevažnej miere procesom, ktorý sa realizuje v tradičných oblastiach administratívnoprávnej regulácie.

Popri uvedených všeobecnejších črtách zdokonaľovania procesu správneho práva je takouto črtou to, že obsah zdokonaľovacieho procesu sa realizuje v obsahu zákonov a ich vykonávacích právnych úprav. Zákon s úplnou právnou reguláciou sa javí skôr ako výnimka, preto väčšina obsahu zdokonaľovacieho procesu správneho práva sa realizuje v obsahu rámcových a rámcovitejších zákonov²⁸⁾ a na ne nadvädzujúcich vykonávacích právnych úprav.

Pokiaľ ide o vykonávacie právne úpravy, mal by sa znižovať ich počet uplatňovaním zásady ich tvorby — na komplexnú základnú právnú úpravu nadväzuje spravidla komplexná vykonávacia právna úprava.

²⁷⁾ Ak tomu nebrání horizontálna systémovosť administratívno-právnych noriem z obsahu novej právnej normy

²⁸⁾ Poznám: rámcové zákony I., tj. také, ktoré si vyžadujú vykonávaciu právnú úpravu iba na jednom stupni štátnej správy a rámcové zákony II., tj. také, ktoré predpokladajú vykonávacie právne úpravy na viacerých stupňoch štátnej správy.

IV.

ZÁVER

Zdokonaľovací proces je nepretržitým procesom. Na jeho obsahu sa na základe politických direktív Komunistickej strany Československa zúčastňujú ako federálne, tak aj republikové orgány štátnej správy.

V zmysle toho, čo sme uviedli, zdokonaľovací proces správneho práva v 80-tych rokoch bude všestranným zdokonaľovacím procesom. Jeho priebeh v rámci správneho práva vytvorí adaptabilnejšiu administratívnu reguláciu spoločenských vzťahov.