

PRAXEOLOGICKÉ PROBLÉMY DODRŽOVÁNÍ ZÁKONNOSTI VE STÁTNÍ SPRÁVĚ

Prof. hab. dr. ZBIGNIEW LEOŃSKI, Univerzita Poznaň

Úvodní referát se zabývá uzlovými problémy zákonnosti v činnosti správních orgánů socialistického státu. Zamýšlí se nad způsoby, které zabezpečují dodržování principu socialistické zákonnosti. Chtěl bych se zastavit u některých problémů, které (jak se ukazuje) mají určitý význam pro zabezpečení zákonnosti. Mám na mysli především efektivnost aplikace administrativně právních norem.

Otázku zákonnosti je pochopitelně třeba zkoumat především z politického hlediska, neboť právo chápeme jako vůli panující třídy, vyjádřenou ve specifické formě.

Abychom dosáhli tohoto cíle, je nezbytné věnovat pozornost řadě jiných elementů — nejen právních, ale i politických, sociologických a praxeologických.

Dovolte, abych se zastavil u některých z nich. Správa socialistického státu není pouze „vykonavatelem“ práva, vytvořeného zastupitelskými sbory, ale také připravuje projekty právních pravidel pro tyto orgány a vytváří právo v mezích stanovených zastupitelskými orgány.

Před jakými úkoly v této oblasti stojí správní orgány?

Hlavním úkolem je, aby správní orgány uskutečňovaly cíle, stanovené centry politické a státní moci. Samo určení těchto cílů nespadá mezi povinnosti správy, ale je sférou činnosti vládnoucích tříd daného státu v daném zřízení. V socialistickém státě je hlavním cílem, který je nutno uskutečňovat v legislativním rámci (tedy i v rámci správní legislativy), vytvoření optimálních podmínek pro rozvoj společnosti a uspokojování jejích potřeb. To je hlavní cíl, který se uskutečňuje prostřednictvím — možno říci — dílčích cílů v různých sférách státní správy. Aby však bylo dosaženo tohoto cíle, nutno dodržovat odpovídající pravidla.

Jedním z těchto pravidel je určení hranic administrativně právní regulace zastupitelskými orgány společnosti. To znamená nutnost vytvoření záruk v případě, že správní orgány naruší sféru, danou jim zastupitelskými orgány. Tyto záruky mohou být v různých státech různé, ale vždy musí směřovat k zabezpečení principu socialistické zákonnosti.

Z hlediska socialistické demokracie by bylo ideální, kdyby právo, uskutečňované správou, vytvářely zastupitelské orgány. Z různých příčin však nelze tohoto ideálu prakticky dosáhnout. Je možno pouze vyjádřit požadavek, aby byla rozumně ohraničena lavina předpisů vydávaných správními orgány.

K dosažení tohoto cíle je třeba snažit se o to, aby právo nebylo přetěžováno detaily, protože v takovém případě by právo rychle ztrácelo svoji aktuálnost.

Přitom je zde nutné rozlišovat dvě sféry činnosti:

1. organizátorskou roli správy v hospodářské sféře a v oblasti služeb obyvatelstvu,

2. sféru, která se bezprostředně týká práv a povinností občanů.

V první sféře musí existovat velká svoboda správních orgánů a zárukou správné aplikace norem správního práva bude politická a odborná kvalifikace pracovníků správy a — v případě porušení práva — efektivně působící systém sankcí (kontrola, odpovědnost aj.). Ve druhé sféře musí existovat velká podrobnost právní úpravy, aby správní orgány volnou interpretací práva neporušovaly práva občanů. U nás v Polsku tyto záruky vidíme především ve správné aplikaci norem správního řízení, v kontrole prokuraturou, která je na správě nezávislá, a také ve správním soudu.

Velmi vážným problémem je demokratizace správní normotvorby tak, aby právo, které bylo vytvořeno správními orgány nebo se nachází v procesu přípravy, se mohlo stát skutečným projevem vůle lidu. Cesty, vedoucí k tomuto cíli, mohou být různé. Zde mám na mysli: otázku kontroly činnosti profesionální správy zastupitelskými orgány při přípravě projektů zákonů a realizaci práva; otázku publikace informací o nejdůležitějších projektech správních norem, zvláště těch, které se bezprostředně dotýkají občanů; otázku využívání iniciativy společenských organizací a organizování lidových diskusí o projektech nařízení — až po referendum včetně.

Jinou vážnou otázkou z hlediska zákonnosti je zpřehlednění předpisů platných ve správě. Stává se často, že sama správa se nevyzná v lavině předpisů a není s to řešit, které nařízení je platné. Odtud plyne požadavek, aby byly oficiálně publikovány právní předpisy, aby byla zpřehledněna legislativa, tj. zrušit zbytečné předpisy a vytvářet program legislativních prací.

Jmenovitě tyto programy legislativních prací vyvolávají otázku, do jaké míry je možné plánování při vytváření celistvé a provázané legislativy pro správu. Nepochybně existují úseky, kde není možno dříve předvídat potřebu vydání právního aktu (např. při živelné pohromě). Jde však o výjimky. V ostatních sférách přináší element plánování nezbytný řád, dává možnost správně připravit návrhy právních aktů a koordinovat práci různých

ných odborů správních orgánů a také umožňuje státní správě současně připravit prováděcí předpisy k zákonům atd.

Již v této etapě nutno předvídat žádoucí i nežádoucí efekty nových předpisů a pokud možno předcházet efektům nežádoucím. Zde možno uplatnit různé postupy. Nelze například vydávat předpisy, které nemají šanci vejít v život, nelze věřit v „magickou“ sílu práva a vydávat zákony, které nelze uskutečnit. Velkou roli mohou v této souvislosti sehrát empirické výzkumy, a to pokud jde o odhalení motivů, jimiž se řídí adresáti právních norem při jejich dodržování nebo nedodržování, a také pokud jde o včasnou reakci na chování, které je nežádoucí z hlediska platného správního práva.

V oblasti faktického používání práva hraje velkou roli srozumitelnost předpisů. I když je tento požadavek sám o sobě nesporný, není otázka jeho realizace vůbec prostá. Existují takové oblasti správního práva, které vyžadují profesionální vědomosti. A ten zákon, který je jasný specialistovi aplikujícímu právo, se může ukázat jako nepochopitelný pro prostého občana. Ve správním právu, na rozdíl od práva „soudního“, to je otázka, která má zvláštní význam. Ve správních orgánech nezřídka pracují osoby, které nemají právnické vzdělání, právo aplikuje představitel veřejnosti a právo se často týká širokých kruhů společnosti. Z toho plyne, že užívání „právníckého jazyka“, tj. jazyka přesnějšího, s jeho zvláštní terminologií, může přivodit komplikace u „neprávníků“ v průběhu aplikace práva. Tak vzniká sporná otázka: zda zavádět do správního práva přesnější formulace zákonů a současně s tím zvyšovat úroveň kultury společnosti a správního aparátu, nebo se toho zříci ve prospěch hovorového jazyka, ne příliš přesného, ale srozumitelného pro všechny?

Záruka zákonnosti ve státní správě závisí na mnoha faktorech, například na opravdové popularizaci předpisů mezi obyvatelstvem, na užití efektivních výchovných prostředků, na ekonomických stimulech, ale také na efektivně a přesně fungujícím systému sankcí, zejména správní exekuce atp. Nelze ale věnovat pozornost celé složitosti problému, který přerůstá oblast výzkumů právníků a který vyžaduje spolupráci se specialisty jiných odvětví vědy (politiky, sociologie, psychologie atp.). V současné době je tato otázka zvlášť složitá a vyžaduje interdisciplinární přístup.