

PŘEDPOKLADY EFEKTIVNOSTI NOREM SPRÁVNÍHO PRÁVA

Doc. JUDr. VLADIMÍR NĚMEC, CSc., právnická fakulta UK v Praze

I. Úvodem je nutno konstatovat následující.

1. Na rozdíl od problematiky rozhodování o právních poměrech občanů a organizací ve státní správě, která byla předmětem zkoumání v rámci Státního plánu základního výzkumu v šesté pětiletce (v podrobnostech lze odkázat na příslušnou partii podkladového materiálu a výstupy tam uvedené), problematika norem a vztahů správního práva jako úkol stávajícího pětiletého plánu je jednak v počátečním stadiu výzkumu a jednak je problematikou v československé odborné literatuře podstatně méně rozpracovanou, a to jak v globále, tak i z hlediska jedné z otázek tohoto tématu, kterou představuje v návaznosti na zaměření konference aktuální aspekt efektivnosti norem správního práva.

2. Správní právo pokrývá svými normami širokou oblast různorodých společenských vztahů, kde v důsledku této skutečnosti nelze zřejmě účinně zkoumat efektivnost tohoto oboru práva primárně ani jako celku, ale dokonce ani jeho jednotlivých oblastí, odvětví, úseků, právních předpisů či institutů, ale východiskem musí být (samozřejmě nikoliv najednou, ihned) zkoumání jednotlivých norem jako nejnižší a nejužší pojmové kategorie, která pak umožní přistupovat bez relativizujících tezí k úvahám, závěrům a úkolům pokud jde o efektivnost správního práva.

3. Zkoumání efektivnosti je u správního práva složitější dále potud, že — na rozdíl od jiných právních odvětví — se zde setkáváme se všemi druhy a typy norem (hmotně právními, procesně právními, organizačními, kompetenčními), kterážto skutečnost nemůže zůstat bez vlivu jednak na samotnou větší náročnost výzkumu a jednak nelze v této souvislosti přehlédnout ani různorodost realizace těchto druhů a typů norem.

4. Realizaci norem správního práva je nutno dále vidět nejenom v souvislosti s tím, že subjekty vztahů správního práva jsou (zásadně) všechny obecně existující subjekty právních vztahů, ale zejména nelze opomenout daný fakt, že — na rozdíl od soudců, prokurátorů, notářů, arbitrů, podnikových právníků — ve správním právu převažují případy, kdy dokonce na obou stranách vztahů je subjekt, který nemá odbornou právnickou kvalifikaci.

5. V důsledku konstatovaných specifík správního práva, spojených se subjekty jím regulovaných vztahů, je též patrné, že efektivnost je zde — více než u jiných právních oborů — ovlivňována jeho realizací, což se ovšem též zpětně promítá i do požadavků na tvorbu správního práva. V dalším bude tedy věnována pozornost předpokladům efektivnosti správního práva spojených jednak s jeho tvorbou (II.) a jednak s jeho realizací (III.), jakož i některým vyvozeným závěrům (IV.).

II. Předpoklady efektivnosti správního práva, spojené s jeho tvorbou (převážně přitom uskutečňovanou samostatnými správními orgány v podobě normativních správních aktů) vyžadují pokusit se (samozřejmě bez nároku na správnost a zejména úplnost) vytypovat požadavky, které je při tvorbě práva (primárně jeho jednotlivých norem) nutno brát v úvahu. Tyto požadavky je možno rozdělit do následujících skupin (vnitřně ještě dále členěných).

1. Prvou skupinu by bylo možno označit jako požadavky obecné. V jejich rámci je nutno při tvorbě práva respektovat:

a) požadavky politické, kde požadavky vyplývající zejména z politických dokumentů je nutno zabezpečit též tvorbou těch právních předpisů, které dosažený i další politický vývoj společnosti vyžaduje a zohlednit v nich, resp. v jednotlivých normách, příslušné otázky způsobem, odpovídajícím základním politickým požadavkům;

b) odborné požadavky disciplín neprávních, promítaných do právních norem na jednotlivých úsecích zvláštní části správního práva;

c) požadavky právní, kde v rámci této kategorie obecných požadavků nelze pouštět ze zřetele, že aa) právní regulace společenských vztahů má své meze jednak absolutní (nutnost normativního obsahu právní úpravy) a jednak relativní (upravit otázky podstatné, vytvořit prostor pro realizaci práva, nepředstavovat retardační prvek), dále že bb) v rámci reálnosti právní úpravy neplní svou funkci ani maximalistické požadavky na právní úpravu (které v podstatě nelze uskutečnit, resp. jejich uskutečnění kontrolovat), ani požadavky minimalistické (přenášející zásadní, složité otázky do roviny výkladu), přičemž svůj význam má i cc) funkční respektování možné kontinuity právní úpravy.

2. Druhou skupinu požadavků, spojených s tvorbou práva, představují požadavky, týkající se její koordinace, a sice

a) koordinace věcné, a to jednak mezi předpisy obecnými a speciálními (včetně jejich vazeb), dále pokud jde o shodné instituty jednotlivých právních předpisů speciálních, a konečně pokud jde o obecná a speciální ustanovení v jednom a totéž právním předpise;

b) koordinace mezioborové z hlediska navazujících, event. shodných institutů;

c) koordinace časové, pokud jde o včasnost vydání potřebných předpisů

jako takovou, resp. jejich novelizací, jakož i pokud jde o včasnost vydání příslušných prováděcích předpisů;

d) koordinace kvalitativní pokud jde o přiměřený nejnezbytněji nutný počet těchto prováděcích předpisů;

e) koordinace postavení resp. vzájemných vztahů subjektů, kde je zejména nutno dbát, aby aa) právům jednoho subjektu odpovídaly povinnosti druhého subjektu a naopak, dále aby bb) byl jasně a jednoznačně určen subjekt, který bude plnění stanovených povinností kontrolovat (včetně koordinace mezi jednotlivými kontrolujícími subjekty), a konečně aby cc) byly přesně vymezeny následky nesplnění stanovených povinností, jakož i dd) možné zásahy do postavení jednotlivých subjektů a ee) jejich ochrana.

3. Třetí skupinu požadavků, spojených s tvorbou práva představují požadavky, týkající se systematického uspořádání a jazyka právních předpisů, které ve správním právu mají zvláštní význam s ohledem na

a) subjekty, které právní předpisy realizují,

b) široký dopad právních předpisů v každodenním běžném životě v nej-různějších odvětvích státní správy, resp. oborech činnosti,

c) odbornou (nikoliv právnickou) terminologii jednotlivých vědních oborů resp. disciplin či činností, se kterou právní předpisy pracují a která se tak stává součástí právního řádu.

4. Čtvrtou skupinu požadavků představují náklady, které při efektivní tvorbě práva je rovněž nutno brát v úvahu. A to z hlediska

a) nákladů na samotnou tvorbu právního předpisu,

b) nákladů spojených s nutnými průzkumy efektivnosti stávajících právních předpisů,

c) nákladů, které přinese realizace toho kterého předpisu, včetně nákladů na kontrolu jeho důsledného dodržování; v souvislosti s tímto aspektem problematiky je již možno přejít k předpokladům efektivnosti správního práva spojeným s jeho realizací.

III. Předpoklady efektivnosti spojené s realizací, respektující v oblasti státní správy a správního práva konstatovanou skutečnost týkající se subjektů, jež právní předpisy realizují a jichž se dotýkají, představují požadavky, kterým je nutno věnovat pozornost zejména v následujících oblastech.

1. Prvou oblastí je oblast náležité přípravy kádrů, realizujících normy správního práva ve státní správě, a to

a) budoucích právníků v prohloubené, též potřebám praxe odpovídající právnické teoreticko-praktické přípravě na právnických fakultách;

b) osob připravovaných na práci v aparátu státní správy pro funkce nevyžadující vysokoškolské právnické vzdělání v rámci systému středních škol;

c) stávajících funkcionářů a pracovníků státní správy bez vysokoškol-

ského právníckého vzdělání diferencovaně na právníckých fakultách ve studiu pregraduálním i postgraduálním (pro právníky i vysokoškolsky vzdělané odborníky — neprávníky) a ve specializovaných kursech pro jednotlivá odvětví státní správy.

2. Druhou oblast, napomáhající efektivní realizaci správního práva, představuje vybavení státní správy odpovídajícími právníckými pomůckami, zejména přístupnými komentáři právních předpisů, pracovními pomůckami shrnujícími platné právní předpisy resp. jejich ustanovení pro jednotlivé oblasti státní správy, vzory příslušných formulářů, písemností a aktů a podobně.

3. Třetí oblastí je široká a kvalifikovaná popularizace právních předpisů, na rozdíl od jiných oborů práva o to nutnější a potřebnější, oč širšího okruhu subjektů se normy správního práva v každodenním životě dotýkají.

IV. Závěrem je pak možno ve stručnosti konstatovat, že:

1. za efektivní by bylo možno považovat normy správního práva, jež při splnění požadavků výše naznačeného typu zabezpečují úkoly, které právo má a může plnit v té které konkrétní otázce;

2. za účelem zjišťování efektivnosti se jeví jako žádoucí průběžně provádět průzkumy, zda normy správního práva, odpovídající (upřesněným) stanoveným požadavkům, náležitě zabezpečují příslušné úkoly, a provádět též oponentury těchto průzkumů i za účasti dalších odborníků — neprávníků;

3. při rozpracovávání požadavků na efektivnost norem správního práva, vycházejících též z potřeb formulovaných praxí, i při průzkumu efektivnosti těchto norem má své kvalifikované uplatnění také věda správního práva, a to i formou plnění společných úkolů v rámci vědecké spolupráce s ostatními socialistickými státy.