

AKTUÁLNÍ OTÁZKY EFEKTIVNOSTI SPRÁVNÍHO PRÁVA V MLR

Prof. Dr. SÁNDOR BERÉNYI, Univerzita Budapešť

V Maďarské lidové republice náleží rozvoj (plánovitě a vědecké přetváření) systému práva k základním otázkám sociální politiky. Proto jsou od roku 1970 sestavovány pětileté programy legislativních prací, které tvoří organickou součást vládních programů, posuzovaných a potvrzovaných Státním shromážděním. Státní shromáždění MLR systematicky posuzuje stav legislativní činnosti, prověřuje plnění programů legislativních prací a přijímá řídicí směrnice. Tak např. 25. března t. r. na jarním zasedání ministr spravedlnosti přednesl zprávu o stavu tvorby práva, o plnění programu legislativních prací a Státní shromáždění přijalo zásadní řídicí směrnici o základních otázkách naší legislativní politiky.

V současné době probíhá proces kvalitativního přetváření systému práva; můžeme hovořit o období rekodifikace systému práva. Do sedmdesátých let byl završen proces úplného vybudování socialistického systému práva, v průběhu uplynulých dvanácti let došlo k obnovení socialistického systému práva, k nové kodifikaci, jejíž proces ještě není dokončen.

V rozvoji systému práva, i když tento rozvoj zahrnuje všechna odvětví práva (během uplynulých desíti let byly přijaty nové kodexy: trestní, občanský, trestněprocesní atd.), zaujímá ústřední místo kvalitativní přetváření — rozvoj systému správního práva.

V rozvoji systému práva se nyní jako základní otázka ukazuje zkoumání efektivity práva, které se kromě právní vědy dotýká celé řady odvětví společenských věd. Vědecké zkoumání efektivity práva zabezpečuje možnost zvolit správná rozhodnutí při rozvoji systému práva a zajistit stabilitu práva. Vědecké diskuse o otázkách efektivity práva vznikají v první řadě v poměru ke správnímu právu, což je přirozeným jevem, vezmeme-li v úvahu úlohu správního práva v systému práva.

Efektivnost správního práva také vyžaduje další kvalitativní rozvoj systému správního práva. Po této stránce je nezbytné zkoumat faktory, které vyžadují přetváření a upevnění účinnosti správního práva. Můžeme rozlišovat exogenní a endogenní faktory. Mezi exogenními faktory je třeba si povšimnout vzniku zcela nových sociálních, hospodářských podmínek v sedmdesátých letech, které dnes určují výstavbu socialistické společ-

nosti. Tyto nové podmínky vyžadují přebudování celého systému řízení společnosti, přijetí takové formy systému hospodaření, která zabezpečuje i v nových podmínkách dosažení perspektivních cílů. Tyto nové podmínky a okolnosti jsou v řadě souvislostí nepříznivé: změna vývoje světového hospodářství, nová kvalita mezinárodních vztahů atd. V takových podmínkách kvalitativní přetvoření správního práva tvoří jednu z podmínek rychlého a pružného přizpůsobení našeho hospodářského systému novým podmínkám. To má nutný vztah nejen k právní regulaci ekonomických vztahů, ale ovlivňuje všechny oblasti administrativně právní regulace společenských vztahů.

Ve vztahu k účinnosti správního práva se projevují též endogenní faktory. To vyplývá z významné autonomie systému práva. Co se toho týče, vytvořil se během uplynulého desetiletí ve vztahu k efektivnosti správního práva nový přístup, který poukázal na vliv na strategii tvorby práva. Ve vědeckých výzkumech bylo dosaženo značných výsledků v otázce, kde se nacházejí hranice práva, v jakých mezích, za jakých podmínek může být právo využito pro cíle řízení společnosti, kdy a za jakých podmínek je odůvodněno uvnitř systému práva použití administrativně právní regulace, jakým způsobem zabezpečit konzistentnost mezi systémem práva a jinými metodami společenské regulace, a také jakým způsobem lze dosáhnout konzistentnosti uvnitř systému práva. Mezi endogenními faktory vystupuje také rozvoj metod tvorby práva, tedy především plánovitost legislativy, spojení politické a vědecké přípravy tvorby práva atd.

Ve společenské efektivnosti správního práva stavíme na první místo správnost společensko-politických rozhodnutí, pod čímž rozumíme soulad se zájmy společnosti, jakož i vědeckou odůvodněnost a realnost rozhodnutí. V řadě případů pozorujeme, že společenský cíl se jeví jako nereálný nebo že v základě správného společensko-politického cíle má být dosaženo chybným systémem prostředků. V těchto případech proto již sama právní regulace obsahovala rozpory, její realizace se neuskutečnila nebo v řadě případů vedla ke společenským následkům, protikladným výchozím společensko-politickým cílům. Za takové situace jsou nevyhnutelné časté změny normativních aktů, které konec konců vedou ve vztahu k danému právnímu institutu k složitému propletení právních norem. Průvodním jevem tohoto stavu je velké množství psaných instrukcí, které jsou adresovány správní organizaci v souvislosti s aplikací správního práva, a které se pokoušejí o výklad právních norem, přičemž můžeme dodat, že v takových případech s nevelkým úspěchem. Za takové situace se přirozeně ukazuje problematickou nejen efektivnost správního práva, ale nutně je oslabována i zákonnost. Efektivnost správního práva klesá i tím, že právní normy, které neodpovídají novým hospodářským podmínkám, zůstávají v účinnosti, což rovněž vyvolává sociální následky protikladné společenským cí-

lům, vůbec již nemluvě o tom, že ti, kdož aplikují právo, se pokoušejí vyřešit rozpor mezi právem a společenskou realitou, prakticky v řadě případů upouštějí v individuálních rozhodnutích od použití normativního aktu.

Podstatnou otázkou efektivnosti práva je rovněž odpovídající uznání té skutečnosti, že právo tvoří pouze jeden z prostředků řízení společnosti a není vhodné pro řešení jakýchkoli společenských cílů. Přijetím normativních aktů se velmi často (a zvláště přijetím normativních aktů, které náležejí do správního práva) chtějí řešit závažné společenské problémy, rozpory. Je nepochybné, že je to nejlevnější prostředek, který může být použit nejrychleji, ale jeho jednotlivé a nepravidelné použití pouze prohlubuje společenské rozpory a může vést též k politickým konfliktům.

Společenská efektivnost správního práva závisí též na správnosti výběru odpovídajícího právního odvětví, a tak v řadě případů místo občanského práva, finančního práva, a také regulace pracovním právem, jsou voleny prostředky správního práva a pouze jedním z následků toho je okolnost, že společenské působení takového normativního aktu se projevuje pouze neznatelně, a kromě toho s sebou přináší též společensko-politické napětí.

Hlavní podmínkou efektivnosti práva, a tím i efektivnosti správního práva, je konzistentnost. Konzistentnost v souladu s výzkumy v oblasti sociologie práva patří k prvořadým faktorům efektivnosti. I když sociologové stavějí do popředí konzistentnost mezi právem a společností, nehledě na to, považujeme za rozhodující v našich nynějších podmínkách otázku konzistentnosti uvnitř práva. Z toho vyplývá, že mezi právními prostředky dosažení daného společensko-politického cíle musí být konzistentnost. Tak bez spojení s právními normami, které patří do oblasti správního práva, občanského práva, finančního práva atd., bude společenská efektivnost správního práva mimořádně nevýznamná, jestliže např. normy správního práva omezují, brzdí nějakou společenskou činnost a současně normy, které patří do jiných odvětví systému práva tuto činnost povzbuzují. V takovém případě nemůžeme mít pochyb o tom, jaká je efektivnost administrativně právní normy. Nedostatek efektivnosti nebo její nevýznamný stupeň nutně vede k oslabení zákonnosti, neboť nutným následkem rozporů uvnitř práva je vznik aplikační praxe i společenské praxe, které oslabují účinnost normativního aktu.

V Maďarsku si uvědomujeme disfunkční jevy legislativy a chceme upevňovat společenskou efektivnost práva vědeckou odůvodněností a plánovitostí legislativy. V souladu s všeobecně přijatým hodnocením tzv. **nadměrná právní regulace ohrožuje efektivnost systému práva**. Podle toho, jak právo nadměrně reguluje společenskou činnost, což omezuje samopohyb společnosti, rozšiřuje se právní materiál i co do množství a tato okolnost sama o sobě snižuje společenskou efektivnost práva. Proto byla v Ma-

Maďarsku v průběhu uplynulých desíti let provedena řada výzkumů s cílem určit množství platných norem. Tyto výzkumy však vedly též k závěrům kvalitativního charakteru. Podle nich dnes v Maďarsku platí 4500 normativních aktů, což představuje přibližně 60 000 paragrafů. Mimoto místní rady přijaly kolem 8000 nařízení. Tyto normativní akty tvoří pouze tzv. všeobecně závazné normativní akty, které neobsahují normativy, adresované orgánem státní správy podřízeným orgánům. Centrální orgány každoročně vydávají v průměru 366 normativních aktů, jejichž objem představuje 88 vydavatelských archů. Je možné pozorovat velké změny, přetváření právního materiálu. Podle výzkumů byl právní materiál v průběhu asi 12ti let zcela změněn. Šedesát procent nyní účinných normativních aktů bylo přijato v průběhu uplynulých desíti let (průměrná „životnost“ zákonů činí 21 let, nařízení s mocí zákona Presidiální rady lidové republiky 17 let, nařízení Rady ministrů 12 let, předpisů vydávaných ministerstvy 9 let). Z kvantitativních výzkumů, které jsou prováděny po delší dobu, můžeme dojít k závěru, že v průběhu 10–12 let množství těchto normativních aktů vzroste absolutně o 25 %. Vyjdeme-li z těchto analýz, je možno skutečně podloženě hovořit o nadměrné právní regulaci, která oslabuje i společenskou efektivnost práva. Je třeba poznamenat, že v mezinárodním srovnání se Maďarsko nachází v příznivé situaci, ale to nás přirozeně neuspokojuje. Jednu z příčin kvantitativního narůstání právního materiálu musíme vidět též v složitosti společensko-hospodářsko-technického rozvoje. Dále je možno se zmínit např. i o upevnění mezinárodních vztahů, poukázat na to jako na fakt, který má vliv na množství legislativy (tak např. přibližně $\frac{1}{4}$ objemu platného právního materiálu ve vydavatelských arších představuje včlenění mezinárodních smluv do platného práva).

Z naší strany považujeme vyšší kvalitu legislativy za nejdůležitější prostředek boje s inflací, která oslabuje efektivnost legislativy. Vyšší úroveň legislativy v první řadě znamená vědeckou odůvodněnost společensko-politických cílů a prostředků, t. j. politiky. A na druhé straně z toho vyplývá, že je třeba postupně uplatňovat také zákonitosti právní vědy v legislativním procesu. Z toho vyplývá, že právní norma musí odrážet společenské vztahy na vyšší úrovni kvality abstrakce. K tomu se vztahuje i ta okolnost, že je třeba zabezpečit spojení normativního správního aktu se systémem práva vcelku atd. Z řečeného možno dojít k závěru, že zejména ve správním právu musí zákon hrát významnější úlohu; všechny instituty správního práva musí být regulovány zákonem. Za těchto podmínek lze omezit množství tzv. prováděcích normativních aktů.

Vyšší úroveň plánovitosti legislativy dnes může být zabezpečena již pouze na základě dlouhodobého kodifikačního programu. To znamená, že v souvislosti se společenskými, hospodářskými prognózami je třeba sesta-

vit dlouhodobý legislativní plán. Na základě tohoto plánu je třeba rozpracovat řadu alternativ teoretických modelů právní regulace regulovaných společenských vztahů. Za takových podmínek je možno dosáhnout toho, aby (když vzniká nutnost tvorby práva jako potřeby přijetí rozhodnutí) bylo možno volit v procesu kodifikační práce z řady alternativ právní regulace. V tomto období rychlých společenských, hospodářských změn je možno pouze za těchto podmínek dosáhnout uskutečnění efektivnosti normativního správního aktu.

Základní otázka efektivnosti správního práva spočívá v tom, zda je správní organizace, aplikující a provádějící právní normy, vhodná co do své organizační struktury i co do své činnosti, jak uskutečňuje právo. Můžeme zde říci, že i při existenci normativních správních aktů, které odpovídají požadavkům efektivnosti, se tyto přesto neuskutečňují, protože vnitřní a vnější vztahy organizace, která aplikuje a provádí právo ve státní správě, tomu stojí v cestě. V průběhu uplynulých deseti let se např. velice rozšířila výstavba bez odpovídajícího povolení, což způsobilo značné škody i z hlediska společnosti. Příčina toho spočívala v menší míře v kvalitě právní regulace a z větší části to bylo následkem neodpovídající činnosti organizace státní správy v oboru výstavby.

Prvým základním požadavkem pro to, aby ve správní organizaci byla zabezpečena vědecká organizovanost správních pracovních procesů, spočívá v tom, aby státní správa disponovala moderní administrativní technikou (mechanizace).

Druhým požadavkem je rozvoj politické a společenské kontroly nad činností správní organizace, tj. demokracie. V řadě případů bylo dokázáno, že provedení normativních aktů, odpovídajících kterémukoli požadavkům, je komoleno následkem toho, že individuální rozhodnutí správní organizace jsou disfunkční. A tak např. v případě investic nebo když státní správa rozděluje materiální statky atd. je možno v řadě případů pozorovat negativní vliv různých společenských skupin s různými zájmy na rozhodnutí státní správy, proti kterému možno vystoupit jen s úplným arzenálem demokracie.

Třetím požadavkem je zlepšení osobního složení aparátu státní správy, zvýšení politické, profesionální kvalifikace, uskutečnění vyšších etických požadavků.

Čtvrtým požadavkem je neustálé přetváření dnešní rozdrobené, nadměrně rozčleněné správní organizace. Je třeba poznamenat, že v Maďarsku se v průběhu uplynulých pěti let neustále pracovalo na zlepšení organizace státní správy, proběhlo sdružování ministerstev, a také v místní správní organizaci byly vytvořeny důležitější, větší odvětvové správní orgány. Tento proces ale není dokončen, ještě se nacházíme pouze v počátečním stádiu takové organizační reformy státní správy.

Zvolil jsem pouze jednu otázku z bohaté tematiky vědecké konference: efektivnost tvorby práva v oblasti státní správy a v této otázce jsem se krátce pokusil objasnit, že v nynějších podmínkách společenského, hospodářského rozvoje se projevují složité problémy, jejichž řešení nelze pomínout.¹⁾

¹⁾ Údaje o množství normativních aktů převzaty ze zprávy ministra spravedlnosti MLR, přednesené dne 25. března 1982 ve Státním shromáždění (Népszabadság, 26. března 1982).