

VLADIMÍR NĚMEC

K PROBLEMATICE ZKOUMÁNÍ NOREM A VZTAHŮ SPRÁVNÍHO PRÁVA

ÚVODEM

Zkoumaná problematika je součástí širšího vědeckovýzkumného úkolu, zaměřeného k otázkám norem a vztahů správního práva. V souvislosti s takto zaměřeným vědeckovýzkumným úkolem je ovšem nutno úvodem konstatovat následující.

Na rozdíl od problematiky rozhodování o právních poměrech občanů a organizací ve státní správě, která byla předmětem zkoumání v rámci předchozího vědeckovýzkumného úkolu, problematika norem a vztahů správního práva jako stávající úkol je jednak problematikou širší a zejména podstatně náročnější, a jednak je i problematikou v československé odborné literatuře podstatně méně zpracovanou. Tato menší rozpracovanost se projevuje i v zahraniční odborné literatuře, kde je rovněž patrné, že se jedná o klasické učebnicové partie, které jsou součástí všech pedagogických systémů správního práva, nicméně speciální monografie se vyskytují spíše ojediněle.

S ohledem na stupeň rozpracování, některé nové prvky, které se v literatuře objevily v posledních letech, širí problematiky, jakož i s ohledem na vymezený rozsah této stati nemůže být samozřejmě jejím předmětem veškerá problematika norem a vztahů správního práva. A to tím spíš, že se jedná o problematiku oboru, který je úzce spojen s každodenním životem společnosti, s jejími novými úkoly a jako takový je i poplatnější větším změnám právní materie, jež může přinášet též některé nové prvky do tezí, o které se opírá celý právní systém.

V této fázi zpracovávání úkolu si proto autor vytkl za cíl toliko shrnutí základních otázek, východisek a problémů, pokud jde o jednotlivé přístupy ke zkoumané problematice norem a vztahů správního práva, podávané v československé odborné literatuře a ve vybrané zahraniční literatuře pokud jde o učebnice a monografie z oblasti správního práva (díleč časopisecké stati v důsledku toho, že se zkoumané problematiky dotýkají více-méně okrajově, byly ponechány stranou), a navazuje se i na poznatky teorie práva.

Takovémuto shrnutí je věnována část I. této práce, pokud jde o problematiku norem správního práva, a část II., pokud jde o problematiku vztahů správního práva.

Tato pouze shrnující metoda v prvních dvou částech může vyvolávat určité pochybnosti, a dlužno říci, že i autor ji bedlivě vážil. Nakonec zvíťázilo účelové hledisko potud, že jednak s ohledem na relativně široký okruh problémů a přístupů by si autorské vstupy k jednotlivým problémům vyžádaly jinou strukturu elaborátu, připravovaného až pro následující stádium prací, a jeho podstatně větší rozsah (snahou o co největší úsporu místa byl též motivován poněkud neobvyklý způsob citace zejména u monografií), a jednak by také do určité míry znesnadily orientaci ve spise, jehož jedním z úkolů je též podat relativně souborný přehled materie.

Složitost problematiky snad tedy ospravedlňuje, proč v současném období není předkládán obsahově širěji zaměřený elaborát, nýbrž ve III. části této práce pouze některé závěry z provedeného shrnutí stávajícího stavu, představující též východiska pro rozpracování a ukončení vědeckovýzkumného úkolu v následujícím období.

I. NORMY SPRÁVNÍHO PRÁVA

1. Základním přístupům ke zkoumání problematiky norem správního práva bude nejprve věnována pozornost z hlediska naší učebnicové literatury.

a) Jako východisko bude použita partie stávající učebnice československého správního práva.¹⁾

V uvedené učebnici jsou normy správního práva charakterizovány jako pravidla chování, jež jsou státem stanovena k uskutečňování právního působení na společenské vztahy v oblasti státní správy.

Pokud jde o jejich zvláštnosti oproti ostatním právním normám, tyto spočívají zejména v tom, že právně závazné příkazy jsou v řadě případů adresovány orgánům státní správy, které mají správní pravomoc. V souvislosti s postavením občanů jako subjektů správního práva jsou v této souvislosti potvrzena jejich subjektivní práva, jimž odpovídají povinnosti subjektů státní správy.

Charakter norem správního práva je podle autora vyjádřen v těchto základních formách:

— jako přímý příkaz subjektů správního vztahu jednat způsobem v normě stanoveným,

¹⁾ Dále srov. V. Delong: Normy správního práva, in: Československé správní právo, obecná část, vypracoval autorský kolektiv pod vedením Z. Lukeše. Praha 1981, str. 46—52.

— jako přímý příkaz zdržet se jednání různého druhu (tj. stanovení zákazu),

— jako příkaz, jímž se umožňuje subjektu správního vztahu provést nebo neprovést úkony, předvídané právní normou, podle své úvahy.

Dále je věnována pozornost struktuře právní normy, kterou tvoří, stejně jako u jiných právních norem, hypotéza, dispozice a sankce, kteréžto tradiční prvky mají však u norem správního práva své zvláštnosti.

Na prvním místě je v této souvislosti věnována pozornost dispozici, zpravidla nejzřetelněji uváděné v normách správního práva, kde se lze setkat s její různou legislativně technickou úpravou (dispozice jednoznačná, alternativní taxativní a demonstrativní). V této souvislosti je též zdůrazněno, že dispozice norem správního práva musí v mnoha případech, vzhledem k mnohotvárnosti správních vztahů, umožnit subjektům těchto vztahů pružné rozhodování (jednání) při plnění rozmanitých úkolů státní správy.

V souvislosti se specifiky hypotéz a jejich členění (na taxativní a demonstrativní) je pro oblast správního práva uváděno významné členění na hypotézy relativně určité a relativně neurčité.

Konečně jako specifičnost je dále uváděno, že většina norem správního práva neobsahuje sankce, jelikož řada norem je adresována podřízeným (disciplinárně odpovědným) subjektům a dále též z toho důvodu, že sankce norem správního práva jsou zpravidla uvedeny v jednom normativním aktu, který stanoví sankce za porušení celého souhrnu právních norem. Dále je zde připomenuto, že ve správním právu se převážně uvádějí sankce relativně určité (ale i absolutně určité), jakož i skutečnost, že normy správního práva mohou též připustit — namísto použití správní sankce — uplatnění výchovného působení.

Klasifikace norem napomáhá pochopení místa a úlohy jednotlivé normy v soustavě norem správního práva. V citované práci jsou uváděny klasifikace podle různých hledisek.

Podle právního charakteru jsou normy členěny na zavazující (příkazující a zakazující) a zmocňující.

Značný význam má členění norem správního práva (podle právního obsahu) na hmotněprávní a procesněprávní.

Mezi normy hmotněprávní patří také tzv. kompetenční normy a hmotněprávními normami jsou dále normy organizačněprávní.

Od organizačních norem hmotněprávních třeba odlišovat normy, které upravují různé organizační postupy, formy, metody a styl správních činností.

Podle zaměření (cíle) jsou rozlišovány dvě skupiny norem správního práva. První skupina zahrnuje hmotněprávní i procesněprávní normy, jejichž cílem je úprava práv, právem chráněných zájmů a povinností ob-

čanů a organizací a jejich realizace, jakož i právní záruky v odpovídající činnosti správních orgánů. Druhou skupinu tvoří normy, jejichž cílem je hmotněprávní a procesněprávní úprava správních vztahů ve státním řízení hospodářské, kulturně sociální a administrativně politické výstavby (včetně norem plánovacích a řídicích).

Dále jsou zde normy členěny podle subjektů správního práva na normy upravující právní postavení orgánů státní správy a orgánů správy státních organizací, dále právní postavení funkcionářů a pracovníků státní správy, právní postavení orgánů společenských organizací a právní postavení občanů.

Konečně lze normy správního práva klasifikovat také podle jiných hledisek, např. podle časové a územní působnosti, podle právní síly a podobně.

Kapitola o normách správního práva je uzavřena partií o jejich realizaci plněním a aplikací.

b) Poněkud jinak přistupuje k problematice dřívější učebnice, zpracovaná ve Slovenské socialistické republice.²⁾

V prvé řadě vychází z kritického konstatování, že věda správního práva nevěnovala dostatek pozornosti problémům, které jsou spjaté s normou správního práva a nejvíce se opírala o výsledky teorie státu a práva.

Pokud jde o členění norem správního práva, vychází zejména z následujících kritérií:

Z hlediska systému správního práva je rozděluje na normy, které regulují

- úkoly státní správy,
- organizační základnu státní správy,
- systém státní správy,
- vztahy personálního prvku státní správy,
- formy politického řízení státní správy.

Podle kritéria systémovosti člení normy správního práva na normy, které platí bez spojení s jinými normami správního práva nebo jen ve spojení s jinými právními normami, a to buď jiných odvětví, nebo s jinými normami správního práva; naposled uvedené normy správního práva pak člení na normy

- hmotněprávní, platící ve spojení s hmotněprávními normami (normou) správního práva,
- hmotněprávní, platící ve spojení s procesněprávními normami (normou) správního práva,
- procesní, platící ve spojení s procesněprávními normami (normou) správního práva.

²⁾ Dále srov. Československé správne právo, kolektiv pod vedením M. Gašpara. Bratislava 1973, str. 128—135.

Z hlediska existence správní úvahy člení uvedená učebnice normy správního práva na takové, které úvahu obsahují a neobsahují, a pokud ji obsahují, tak z hlediska rozsahu úvahy na širší a užší, respektive na úvahu, jež se dá či nedá omezit.

c) Z předchozího rozpracování v obou učebnicích socialistického správního práva je patrný diametrálně odlišný přístup ve srovnání s učebnicemi zpracovanými naší buržoazní naukou.

Ze starší z nich, napsané na počátku tohoto století, se podává, že ponevadž pak právo správní jest souhrn právních pravidel, jimiž dotčený poměr je upraven, mohli bychom je definovat jako nauku o pravidlech, jimiž jest upravena činnost státu a veřejných korporací, jinými slovy: jimiž je upravena působnost výkonné moci ve státě.³⁾

Poslední učebnice z této éry věnuje pozornost dané problematice pouze prostřednictvím pramenů správního práva.⁴⁾

2. V návaznosti na obě citované československé socialistické učebnice správního práva je možno z hlediska klasifikace norem přejít k vybrané učebnicové literatuře sovětské.

a) Nejprve k jejímu poslednímu reprezentativnímu textu, věnujícímu pozornost státní správě a správnímu právu.⁵⁾

Podle citované publikace věda sovětského správního práva rozlišuje podle obsahu skupiny norem:

- stanovící způsob vytváření a právní postavení orgánů státní správy,
- obsahující základní ustanovení o organizaci a působnosti státních organizací a zařízení,
- zakotvující základní principy státní služby,
- upravující právní formy a požadavky na správní rozhodnutí, jakož i systém aktů státní správy,
- upravující formy a způsob uskutečňování kontroly a dozoru v systému státní správy,
- upravující správu v jednotlivých oblastech zvláštní části.

Dále rozlišuje normy z hlediska postavení účastníků vztahů, z hlediska časové a územní (místní) působnosti norem správního práva a konstatuje, že v posledním desetiletí se důsledně rozhraničují normy hmotného a procesního práva.

Citovaná publikace věnuje dále pozornost imperativnosti norem správního práva.

b) Obdobně je imperativnost — jako vlastnost většiny norem správního

³⁾ Tak J. Pražák: Rakouské právo správní. Praha 1905, str. 1.

⁴⁾ Tak J. Hoetzel: Československé správní právo, část všeobecná. Praha 1934.

⁵⁾ Dále srov. Gosudarstvennoje upravlenije i administrativnoje pravo (Sovětskoje administrativnoje pravo), pod redakcí J. M. Kozlova, B. M. Lazareva, A. E. Luněva a M. I. Piskotina. Moskva 1978, str. 95, 96, 97, 100 a 102.

práva — tradována i v další sovětské učebnici, zařazené na tomto místě též proto, že se jedná o jeden z nejnovějších textů.⁶⁾

Podle této učebnice může být samotná imperativnost vyjádřena tak, že

- zavazuje účastníka právního vztahu postupovat stanoveným způsobem,

- dává účastníkovi vztahu možnost zvolit jednu z variant uvedených v normě,

- dává možnost v rámci dané normy jednat podle úvahy, avšak v mezích, stanovených normou.

Z uvedeného hlediska se normy správního práva dělí na zakazující, zavazující a zmocňující.

V souvislosti s procesněprávními normami je v publikaci potvrzeno, že obrovský rozmach správní činnosti ve všech oblastech národního hospodářství vyvolává nutnost posílení organizačně procedurální stránky v právní úpravě činnosti aparátu správy.

V klasické podobě je věnována pozornost struktuře norem správního práva a časové, místní a osobní působnosti (zde v souvislosti s tím, zda se jejich pravidla vztahují buď na všechny občany nebo na jejich jednotlivé skupiny). V této návaznosti je ovšem též připomenuto, že mnohé regulují pouze činnost orgánů a zvláštnostmi se vyznačují i hranice mezi odvětvími.

3. Konečně též v návaznosti na obsah norem správního práva může být zmíněna i jugoslávská nauka.⁷⁾

Podle ní právními normami, tvořícími správní právo, je upravena

- organizace veřejné správy,
- činnost orgánů veřejné správy,
- dozor nad činností orgánů veřejné správy,
- režim správního práva, pokud jde o prostředky, kterými nakládají orgány veřejné správy.

4. A nyní k dostupným monografiím.

a) Nejpodrobněji je zkoumaná problematika rozebrána v sovětské monografii, věnované normám správního práva a jejich aplikaci.⁸⁾ Této publikaci bude proto v dalším věnována podrobnější pozornost s tím, že odkazy na citované stránky budou v zájmu úspory místa prováděny přímo v textu.

Prvá hlava věnuje pozornost normám sovětského správního práva, a to v prvé řadě jejich pojmu. Norma správního práva je zde charakterizována jako norma sovětského socialistického práva, upravující vztahy ve sféře

⁶⁾ Dále srov. Sovětskoje administrativnoje pravo, pod redakcí P. T. Vasilenkova. Moskva 1981, str. 22, 23 a 25.

⁷⁾ Dále srov. S. Popovič: Upravno pravo, opšti deo (rusky). Moskva 1968, str. 28.
⁸⁾ Dále srov. A. P. Koreněv: Normy administrativnogo prava a ich primeneniye. Moskva 1978.

státní a společenské správy a dále vztahy správního charakteru, vznikající v jiných sférách státní činnosti (3, 4).

Pro většinu norem správního práva, stanovících práva a povinnosti, formy a metody činnosti orgánů státní správy a osob ve státní službě, je charakteristické to, že hypotéza v nich není formulována (20, 21).

S dispozicemi, v nichž by současně byla formulována práva i povinnosti, se lze setkat v normách správního práva velmi zřídka (25).

Zavazující a zmocňující dispozice bývají často obsaženy nikoliv v jedné, ale v několika normách správního práva (25).

V normách, předpokládajících použití oceňovacích opatření (povzbuzení), bývá dispozice vyjádřena prostřednictvím stanovení těch jednání, která se doporučují (25).

V normách o správní odpovědnosti je dispozice často formulována v podobě popisu jednání, které má za následek uložení trestu. Z trestnosti jednání vyplývá, že se zakazuje (25).

V zákonodárství správního práva se lze často setkat s normami s blanketní dispozicí a obdobně i s dispozicí odkazující (28).

Sankce je podle cíle a charakteru působení možno dělit na zamezující, obnovovací, trestní a trestně obnovovací (31).

Sovětské normy správního práva je možno rozdělit na skupiny podle toho, jsou-li v nich obsaženy: pouze dispozice; hypotéza a dispozice; dispozice a povzbuzení; dispozice a sankce; hypotéza, dispozice a povzbuzení; hypotéza, dispozice a sankce (31).

Ve správním zákonodárství lze lehce objevit mnoho norem, u kterých našla slovní vyjádření pouze dispozice. Avšak bylo by chybným tvrzení o tom, že takové normy nemají hypotézu, nebo nepředpokládají sankci za porušení nebo nedodržení pravidel v nich obsažených. Hypotézu možno dovodit logickou cestou a sankce se často vztahuje ne k jednomu, ale na jednu k několika stejnorodým pravidlům, k celému normativnímu aktu, obsahujícímu složitý komplex hypotéz a dispozic (34).

V normách, předpokládajících povzbuzení, sankce není přímo formulována, avšak i v takovém případě se předpokládá v podobě disciplinární odpovědnosti uplatňované vůči úřední osobě za nepoužití oceňovacího opatření, která byla povinna uplatnit (34).

V normě správního práva mohou být formulovány pouze dva prvky — hypotéza a dispozice, například v mnohých normách správního práva procesního, v normách určujících právní postavení orgánů státní správy a jejich úředních osob (34).

Charakteristické pro povzbuzující normy je to, že se v nich nejčastěji stanoví hypotéza, dispozice a povzbuzení, nebo pouze dispozice a povzbuzení (34).

V normách upravujících odpovědnost ve správním právu dispozice pra-

videlně spadá v jedno s hypotézou, a proto jsou v takových normách sformulovány pouze dva prvky — dispozice a sankce (34).

Klasifikace norem správního práva nesmí být samoučelnou. Jestliže nesplňuje poznávací funkci a jestli neslouží praktickým potřebám, pak i její vědecká hodnota je pochybná (37).

Rysem, vlastním správnímu právu, je převaha zavazujících a zmocňujících norem, a také množství povzbuzujících norem. Zakazující normy nepředstavují většinu. Je to podmíněno předmětem regulace správního práva — organizujícím a tvůrčím charakterem jeho vztahů. Normy správního práva se uskutečňují prostřednictvím aktivních jednání (44).

Podle formy právního vyjádření se normy dělí na kategorické (nemohou být měněny na základě souhlasu stran daného právního vztahu), příkazující (na rozdíl od kategorických ukládají jednání, avšak nestanoví způsob jeho provedení), zmocňující (na rozdíl od příkazujících nezavazují k realizaci oprávnění), doporučující (zavazují ve formě rady k provedení stanovených jednání při ponechání možnosti samostatné cesty i způsobu splnění povinností předpokládaných právní normou) a dispozitivní (v případě neexistence souladu účastníků vztahu správního práva nastupuje samotná právní norma — ve správním právu se s nimi lze setkat zřídka, což lze vysvětlit správním charakterem společenských vztahů). (44—47)

Podle výstavby (struktury) možno normy správního práva dělit na regulativní (přímo formuluje pravidlo chování — patří k nim většina norem správního práva), pojmové (definují určitý pojem, sankce zde není formulována, její zachování je zaručeno sankcemi jiných norem), deklarativní (obsažené v preambulích normativních aktů, sankce v nich není formulována, jejich dodržování je zaručeno celým systémem existujícího zákonodárství) a speciální (stanoví nabytí účinnosti jiných norem, rozšiřují působnost regulativních na jiný druh správních vztahů, vyznačují se jasně vyjádřeným imperativem a nedostatkem vyjádřených hypotéz a sankcí (48—50).

V hlavě druhé citované monografie je věnována pozornost uskutečňování norem správního práva, které podle názoru autora probíhá ve čtyřech formách, a sice v podobě zachovávání, plnění, využívání a aplikace (53). V poznámce pod čarou autor vysvětluje, že i když vyčleňuje zachovávání jako samostatný druh uskutečňování norem správního práva, nepouští přitom se zřetele, že v širokém slova smyslu je zachovávání nezbytnou podmínkou všech ostatních forem uskutečňování norem práva.

Uskutečňování norem správního práva v podobě jejich zachovávání (zde již v užším smyslu jako jedné ze čtyř forem) je charakterizováno dobrovolným podřízením se subjektu práva požadavkům normy správního práva. Podstata dané formy spočívá v tom, že subjekt se zdrží od provedení jednání, normou zakázaných. Tak se zachovávání norem může uskuteč-

ňovat bez vstupu subjektů v konkrétní vztahy správního práva. Prostřednictvím této formy se uskutečňují zakazující normy správního práva, normy správní odpovědnosti, normy upravující otázky ochrany právního řádu (53).

Na rozdíl od zachovávání, pro plnění je charakteristické aktivní chování subjektů. Ve stanovených případech pasivní chování může být chováním protiprávním (54).

Podobně jako plnění, i využívání se uskutečňuje aktivním způsobem. Na rozdíl od něj při využívání se realizují subjektivní práva (tím, že se občan obrátí se žádostí k odpovídajícímu orgánu). Kromě toho, na rozdíl od prvních dvou forem, se subjekt sám rozhoduje, zda využije nebo se zdrží využití subjektivního práva (54).

Na rozdíl od ostatních forem uskutečňování práva, aplikace má vždy aktivní, tvůrčí, státně mocenský, organizující charakter a uskutečňují ji příslušné orgány zákonem stanoveným procedurálním způsobem (jde o rozhodování individuálních záležitostí) (54).

Normy správního práva aplikují orgány státní správy, orgány státní moci (při rozhodování konkrétních otázek organizace státní správy, zdokonalování řízení národního hospodářství, sociálně kulturní i administrativně politické výstavby), soudy (při přezkoumávání otázek, vznikajících ze vztahů správního práva), vedoucí organizací a zařízení, prokurátor (ve spojení s rozhodováním vnitroorganizačních vztahů, v souvislosti s uskutečňováním prokurátorského dozoru) a účastní se na ní též společenské organizace (63, 64).

Jeden z paragrafů této hlavy je též věnován problémům uvážení při aplikaci norem správního práva.

Konečně pro úplnost ještě tolik, že třetí hlava citované monografie o normách správního práva a jejich aplikaci je věnována procesu aplikace.

b) Jako druhou lze zmínit polskou monografii, věnující pozornost některým základním prvkům norem správního práva.⁹⁾ Též u této publikace bude upozorněno na některé myšlenky s tím, že odkazy na citované stránky budou prováděny přímo v textu, stejně jako u předchozí monografie.

Zejména v návaznosti na jiné partie této práce lze upozornit na následující teze: v občanském právu platí kogentní normy tehdy, pokud strany nevyužijí práva dohodnout něco jiného, což ve státní správě nepřichází v úvahu (31); v oblasti civilní práva jedněch odpovídají povinnostem druhých (34); soud nepůsobí z moci úřední, ale tehdy, jestli mu je věc předložena (34); činnost občanskoprávní je více právní, ve státní správě jde o činnosti faktické (35); trestný čin znamená porušení práva a nemůže vytvořit žádný právní vztah (40); norma správního práva se

⁹⁾ Dále srov. J. Filipek: *Elementy strukturalne norm prawa administracyjnego*. Warszawa, Kraków 1982.

dotýká celého komplexu činností (45); správní činnost je činností vládnoucí, není činností stran, ale patří sem i činnosti dvoustranné (49).

Rozsáhlá pozornost je v publikaci věnována klasifikaci norem správního práva. Do první skupiny řadí historicky vzniklé normy, jejichž úkolem bylo stanovit meze, v jakých státní správa může vstupovat do právní sféry jednotlivců (56); do druhé skupiny normy (nemohou působit toliko jako vnitřní instrukce) stanovící úkoly státní správy (64); do třetí skupiny normy upravující stupně v organizaci správního aparátu a otázky organizační podřízenosti (76); do čtvrté skupiny normy upravující kompetenčně formy, jakými může orgán disponovat (78); do páté skupiny normy procesní (84) a do šesté skupiny normy exekuční (92).

5. V závěru této partie pak k vybraným pracím z teorie práva.

a) Nejprve ke stávající československé učebnici.¹⁰⁾

Z citované učebnice je nejprve možno připomenout výklad o hypotéze právní normy (relativně abstraktní a relativně konkrétní, taxativní a demonstrativní, jednoznačné a alternativní), o dispozici právní normy, klasifikovatelné ze stejných hledisek, a o sankcích (absolutně určitých, relativně určitých, neurčitých — vyskytujících se v socialistickém právu jen ojediněle).

Pozornost je též věnována klasifikaci právních norem.

Největší význam má klasifikace

— podle orgánů, které mají pravomoc stanovit právní normy (vydávat normativní akty),

— podle předmětu (a metody) právní úpravy. Podle tohoto hlediska se dospívá k rozlišení jednotlivých odvětví,

— podle povahy pravidel, stanovených právní normou (resp. její dispozicí — normy kogentní a dispozitivní).

Někdy se rozlišuje mezi normami opravňujícími a zavazujícími. Rozlišuje se tu z hlediska slovního textu normy (resp. normativního aktu), pokud výslovně stanoví pouze práva nebo pouze povinnosti. Je-li v textu normativního aktu výslovně zmíněna pouze povinnost, rozumí se ze smyslu textu nicméně, že jiný subjekt má odpovídající oprávnění a naopak.

Normy opravňující formulují tedy výslovně jen oprávnění, normy zavazující formulují výslovně jen povinnost, ať už formou příkazu (tzv. normy příkazující), nebo formou zákazu (tzv. normy zakazující). Z textu normativního aktu je ovšem třeba výkladem vyvodit vždy jak oprávnění, tak odpovídající povinnosti příslušných subjektů právního vztahu.

V návaznosti na jiné partie této práce z citované učebnice dále tolik, že v některých ustanoveních nalézáme pouze obecné stanovení určitého

¹⁰⁾ Dále srov. Obecná teorie státu a práva, díl II, za hlavní redakce E. Kučery. Praha 1977, str. 223—234.

cíle či úkolu. Úkol či cíl je zpravidla vymezen určením konkrétního výsledku. Chování, potřebné ke splnění úkolu, se v takových ustanoveních zpravidla neuvádějí; obsahem těchto ustanovení tedy není popis příkazovaných, zakazovaných nebo dovolených chování, jako je tomu u norem s klasickou strukturou.

Stanovení úkolu však přesto jistým způsobem (zpravidla obecně) spoluurčuje veškerou činnost orgánů a organizací, jimž je zajištění úkolu uloženo. V tom se právě spatřuje quasinormativní povaha účeloslovných ustanovení.

Rovněž nezachování teleologických quasinorem je postihováno právními sankcemi pouze tehdy, jsou-li naplněny podmínky skutkové podstaty některého deliktu, stanovené právními normami s klasickou strukturou.

Konečně je v citované učebnici věnována pozornost zániku platnosti a působnosti právní normy, derogační klauzuli, výjimečné zpětné působnosti právní normy, jakož i její prostorové a s ní spjaté osobní působnosti.

b) Z hlediska nejnovější sovětské učebnice teorie práva alespoň k jedné z nejdiskutovanějších otázek, dotčených též v tomto článku, a sice ke dvoučlenné struktuře právní normy.¹¹⁾

Prvým základním prvkem normy je podle autora hypotéza, tj. část normy stanovící podmínky, tedy faktické okolnosti, při jejichž existenci či neexistenci norma působí.

Druhým základním prvkem normy je dispozice nebo sankce, tedy ty části normy, ukazující na právní důsledky, které nastupují při existenci podmínek předpokládaných právní normou. V regulativních normách se tato část nazývá dispozicí, zobrazuje obsah samotného pravidla chování, ukazuje na práva a povinnosti účastníků regulovaného vztahu. V ochranných normách jde o sankci, která obsahuje státně donucovací opatření, uplatňované vůči porušovateli.

Dvoučlenná struktura právní normy orientuje zákonodárce na to, aby v každém předpise formuloval dva závazné prvky: podmínku (hypotézu) a právní následky (dispozici, sankci).

c) A k naposled dotčené otázce ještě z hlediska jedné monografie, věnující normám práva pozornost jako společenským informacím.¹²⁾

Podle autora se potkává v platném právu schéma v čisté podobě logické struktury právní normy zřídka. Prodělává různé metamorfózy, někdy jakoby mizí a tehdy vesměs nebývá lehké za různorodými prvky textu objevit její strukturu. Pravidla chování lidí v závislosti na potřebách úpravy vystupují tu v podobě normy bez sankce, tu v podobě normy bez

¹¹⁾ Dále srov. S. S. Alexeev: *Obščaja teorija prava*, tom II. Moskva 1982, str. 59 a 62.

¹²⁾ Dále srov. J. V. Kudrjavcev: *Normy prava kak socialnaja informacija*. Moskva 1981, str. 54–57.

hypotézy, tu v podobě definic, ve kterých je strukturu normy vůbec těžké objevit.

Logičtější by bylo říci, pokračuje se, že hypotéza, dispozice a sankce jsou názvy různých norem. Potom to, co nazýváme hypotézou, by byla norma o podmínkách chování, dispozice — norma o samotném chování, sankce — norma o trestu. Takový výklad ovšem neodpovídá charakteru normy jako pravidla chování.

II. VZTAHY SPRÁVNÍHO PRÁVA

1. Základním přístupem ke zkoumání problematiky vztahů správního práva bude nejprve věnována pozornost opět z hlediska naší učebnicové literatury.

a) Jako východisko bude použita — obdobně jako u problematiky norem správního práva — partie stávající učebnice československého správního práva.¹³⁾

V uvedené učebnici jsou vztahy správního práva charakterizovány jako forma společenských vztahů, upravených normami správního práva, které se vytvářejí ve sféře státní správy a v nichž subjekty těchto vztahů vystupují jako nositelé oprávnění a povinností stanovených a zabezpečovaných normami správního práva.

Jako druh právních vztahů mají obecné znaky právních vztahů, ale zároveň jsou pro ně podle autora příznačné některé zvláštnosti:

- alespoň jedním ze subjektů vztahů je vždy orgán, který vykonává státní správu — správní orgán,

- vztah správního práva může vzniknout i proti vůli druhého nebo některého ze zúčastněných subjektů,

- spory o obsah a rozsah oprávnění a povinností mezi subjekty řeší převážně kompetentní správní orgán sám (nebo jeho nadřízený orgán),

- uplatnění správní odpovědnosti v případě porušení norem správního práva jedním ze subjektů vztahu.

Vztahy správního práva lze klasifikovat zejména podle těchto hledisek:

- podle oblastí státní správy, podle odvětví a sfér,

- podle právního obsahu (vztahy hmotněprávní a procesněprávní),

- vztahy správního práva se zajišťují jednak organizační společenské vztahy ve sféře státní správy a jednak právní poměry občanů a organizací.

Dále je věnována pozornost předpokladům vzniku vztahů správního práva (normy správního práva a právní skutečnosti), a jeho prvkům, kte-

¹³⁾ Dále srov. V. Delong: Administrativně právní vztahy, in: Československé správní právo, obecná část, vypracoval autorský kolektiv pod vedením Z. Lukeše. Praha 1981, str. 52—57; jakož i V. Delong: Správní právo jako odvětví československého socialistického práva, tamtéž, zejména str. 33—38.

rými jsou subjekty vztahu správního práva (správní orgány, občané a organizace), jeho obsah (souhrn práv a povinností) a objekt (věci materiální povahy, chování lidí, kulturní a sociální hodnoty a hodnoty lidské osobnosti).

V souvislosti s předpoklady vzniku správního práva je výslovně konstatováno, že některé vznikají přímo na základě zákona nebo jiného normativního právního aktu, většina však teprve tím, že nastane určitá skutečnost (právní skutečnost), se kterou normy správního práva spojují právní následky.

Pokud jde o obsah, vztahy správního práva jsou takovou soustavou vzájemných oprávnění a povinností, kde oprávnění správního orgánu na jedné straně odpovídá právní povinnosti druhých subjektů na straně druhé a naopak.

Z hlediska svého obsahu zaujímají mezi vztahy správního práva zvláštní místo organizačně právní vztahy. Mezi organizačně právními vztahy převažují organizační vztahy nadřízenosti a podřízenosti jednoho správního orgánu k druhému (vertikální nebo horizontální), existují však také organizační vztahy upravené normami správního práva, které nemají charakter vztahů nadřízenosti a podřízenosti.

V souvislosti se vztahy správního práva je též nutno věnovat pozornost předmětu správního práva a administrativněprávní metodě regulování společenských vztahů.

V souvislosti s předmětem správního práva se v citované učebnici uvádí, že odvětví socialistického práva se v socialistické právní teorii odlišují především podle předmětu právní úpravy; určitý význam se přisuzuje také metodě právní úpravy.

Pokud jde o předmět právní úpravy (společenské vztahy), správní právo upravuje společenské vztahy ve sféře státní správy (včetně správy státních organizací). Správní vztahy se vytvářejí při uskutečňování funkcí správy organizující, výkonnou a nařizovací činností orgánů státní správy a státních organizací. Správní vztahy se vytvářejí také ve vnitřní organizačně správní činnosti jiných státních orgánů (orgánů státní moci, soudů a prokuratury). Správní vztahy vznikají i při plnění úkolů státní správy orgány společenských organizací.

Z hlediska svého předmětu je pak správní právo stručně vymezeno jako odvětví práva, jehož předmětem jsou společenské vztahy vytvářející se ve sféře státní správy k plnění úkolů státu v hospodářské, sociálně kulturní a administrativně politické výstavbě rozvinuté socialistické společnosti.

Pokud jde o administrativně právní metodu regulování společenských vztahů, je pro ni příznačná nerovnost subjektů při právním působení státu na společenské vztahy. Administrativně právní metoda tedy spočívá v jed-

nostrannosti a závaznosti příkazů (rozhodnutí) a projevuje se v těchto dvou variantách:

- buď jako právními akty státních orgánů stanovená přímá organizační podřízenost,

- nebo jako právní podřízenost jednoho subjektu správnímu orgánu.

b) Poněkud jiný přístup lze opět zmínit z hlediska učebnice, zpracované dříve ve Slovenské socialistické republice.¹⁴⁾

Citovaná učebnice zejména podle vlastního vyjádření usiluje — na základě nejnovějších výzkumů — o zpřesnění dosud uváděných charakteristických rysů vztahů správního práva. Konstatuje se, že jsou to vztahy

- které vznikají ve sféře státní správy,
- v nichž jeden ze subjektů je vždy určen,
- v rámci kterých se realizují úkoly státní správy,
- které možno zrušit z iniciativy některého ze subjektů těchto vztahů.

Vztahy správního práva je možno klasifikovat z hlediska

- konkrétního obsahu (na vztahy vyplývající z jednotlivých norem správního práva, v rámci jednotlivých odvětví a sfér státní správy a na vztahy při zabezpečování jednotlivých funkcí státu),

- trvalosti (na hmotné a procesní, a ty zase ještě dále na obecné a zvláštní),

- povahy povinnosti (na vztahy obsahující povinnosti, jejichž realizace závisí na aktivní činnosti subjektů těchto vztahů, a na vztahy obsahující povinnosti, jejichž realizace spočívá v pasívním chování subjektů těchto vztahů),

- vzájemného vztahu práv a povinností subjektů (zda se nacházejí či nenacházejí ve vztahu podřízenosti a nadřízenosti, přičemž naposled uvedené jsou ještě dále členěny).

Dále je věnována pozornost subjektům vztahů správního práva a vzniku, změně a zániku těchto vztahů.

Správní právo je pak v citované učebnici charakterizováno jako právní odvětví, které reguluje úkoly správy, její organizační základnu, jakož i prostředky realizace těchto úkolů.

c) Na rozdíl od pozitivního vymezení pojmu státní správy v naší socialistické teorii je možno si všimnout — v rámci navazujícího vymezení správního práva — i buržoazní nauky.

V rámci jednoho z takových přístupů bylo konstatováno, že pozitivní definice Ulbrichova ukazuje, jak je těžké vymezit veřejnou správu pozitivně. Veřejnou správu jsme vymezili negativním způsobem tak, že jsme odečetli zákonodárství a soudnictví od veškeré státní činnosti. Z hlediska formálního můžeme pod správou rozumět veškerou činnost orgánů zva-

¹⁴⁾ Dále srov. Československé správní právo, kolektiv pod vedením M. Gašpara, Bratislava 1973, str. 136—140, resp. str. 102.

ných správními úřady. Všechno tedy závisí od pojmu správního úřadu.¹⁵⁾

V příručce, shrnující buržoazní (nejenom československou) nauku správního práva, vychází její autor z toho, že máme-li vymezen pojem správy, může se pokusit o konstrukci pojmu správního práva. Je to část právního řádu upravující veřejnou správu. Podle toho, jaké koncepci pojmu veřejné správy dávám přednost, podle toho se řídí i definice správního práva. Zpravidla — za použití formálního pojmu správy — správním právem nazývá se soubor právních norem, jimiž se řídí činnost správních orgánů.¹⁶⁾

V návaznosti na předchozí budiž připomenut i přístup představitele normativní teorie (tedy širší než československé buržoazní nauky). Podle něho správní právo je obsahově kvalifikovanou částí právního řádu, a to částí, vztahující se na správu a normující správu. Vložíme-li do tohoto nejkratšího pojetí pojmu správního práva definici správy, která chápe správu jako funkci určitých orgánů, tu jeví se nám správní právo jako ona část právního řádu, kterou aplikují správní orgány, tj. výkonné orgány, které jsou oprávněny přikazovat, nebo povinny příkazů poslouchat. Autor sám ovšem dále podotýká, že tento pojem správního práva je nevyhnutelně stejně problematickým, a potkává se se stejnými potížemi, má-li třídit jednotlivé normy, jako je problematickým pojem správy, jež má za základ. Není úplně vyloučeno, že bude ohledně určitých norem nejisto, zda je máme přiřazovat ke správě či k jiné části právního řádu. Každý jiný pojem správního práva a správy vedl by však k ještě větším potížím. A konečně v návaznosti ještě další autorovu myšlenku, a sice, že podle výše stanovených kritérií správního a justičního práva musíme přiřadit ony části právních pramenů, které jsou přiděleny soudům, k právu justičnímu, části, jež mají být aplikovány správními orgány, k právu správnímu. Jsou-li pak některá ustanovení, např. ustanovení o náhradě škody, zařazena v jedněch případech do příslušnosti soudů, v druhých do příslušnosti úřadů správních, tu nesmíme váhat přiznat jim dvojí charakter.¹⁷⁾

2. Po exkursu do buržoazní nauky správního práva je nyní — opět v souladu s předchozí částí této práce — možno přejít k vybrané učebnicové literatuře sovětské.

a) Struktura bude dodržena i pokud jde o sled excerpované literatury.¹⁸⁾

Vztah správního práva je v citované publikaci charakterizován jako normami sovětského správního práva upravený společenský vztah ve

¹⁵⁾ Tak J. Hoetzel: Československé právo správní. Praha 1934, str. 12.

¹⁶⁾ Tak J. Pošváf: Obecné pojmy správního práva. Brno 1946, str. 60.

¹⁷⁾ Tak A. Merkl: Obecné právo správní, díl první. Praha—Brno 1931, str. 84, 85.

¹⁸⁾ Dále srov. Gosudarstvennoje upravlenije i administrativnoje pravo (Sovětskoje administrativnoje pravo), pod redakcí J. M. Kozlova, B. M. Lazareva, A. E. Luněva a M. I. Piskotina. Moskva 1978, str. 105, 109 a 111.

sféře státní správy, v němž strany vystupují jako nositelé práv a povinností, stanovených a zabezpečených normami správního práva.

Podle cílového určení se zde rozlišují vztahy, spojené s každodenní realizací stanovených úkolů sovětské státní správy. Druhou skupinu tvoří právní vztahy spojené s pácháním správních deliktů.

Podle konkrétního obsahu se dělí na vztahy majetkového a nemajetkového charakteru.

Podle způsobu ochrany se dělí na vztahy chráněné správní nebo soudní cestou.

Rozlišují se též vztahy vertikální (jedna strana je podřízena druhé) a horizontální (podřízenost zde není, jde o rovnost účastníků).

Pokud jde o zvláštnosti vztahů správního práva,

- vytvářejí se ve specifické sféře, v oblasti výkonné a nařizovací činnosti orgánů sovětské státní správy; práva a povinnosti stran těchto vztahů jsou svázány s úkoly daného druhu státní činnosti,

- účastní se v nich nejenom orgány státní správy,

- jedním ze subjektů musí být orgán státní správy (nebo pověřené společenské organizace),

- správní orgán má vždy mocenskoprávní postavení, protože jedná jménem státu (což ovšem nevylučuje iniciativu druhých stran),

- přes tuto iniciativu druhé strany se ke vzniku nevyžaduje její souhlas (jednostrannost),

- ve sporech rozhodují správní orgány,

- porušení má za následek správní odpovědnost.

b) Z hlediska též již dotčeného předmětu právní úpravy si všimněme druhé sledované učebnice.¹⁹⁾

Podle ní se odvětví práva od sebe odlišují též metodou regulování společenských vztahů, kterou se rozumějí způsoby působení na vůli a jejím prostřednictvím na chování účastníků vztahů správního práva. Administrativněprávní metoda předpokládá nerovnost vůle stran: vůle jedné z nich vládne nad vůlí druhé strany. To platí ve vzájemných vztazích orgánů státní správy a spravovaných objektů (podniků, zařízení a organizací), orgánů státní správy a občanů, nadřízených a podřízených orgánů správy. Ve vztazích správního práva jedna strana je velmi často nadána státně mocenskými oprávněnými ve vztazích ke straně druhé. To však neznamená, že správnímu právu je vlastní pouze nerovnost vůle stran vztahu. Zná i metodu dohody. V důsledku toho existují i takzvané horizontální vztahy správního práva. Ne všechny vztahy ve sféře státní správy jsou tedy budovány podle schématu „moc — podřízenost“.

¹⁹⁾ Dále srov. Sovětskoje administrativnoje pravo, pod redakcí P. T. Vasilenkova. Moskva 1981, str. 3, 6, 7.

3. Konečně též v návaznosti na vymezení správního práva je možno zmínit i reprezentativní polskou publikaci.²⁰⁾

Podle této publikace správní právo vzniká buď na základě vymezení správy nebo správních orgánů.

V partii o názorech vědy na správní právo je uváděn např. F. Longchamps, podle kterého je třeba zvlášť hledat vymezení státní správy a zvlášť správního práva. Prvé v rovině sociologie, druhé v rovině práva, a nejprve přes jeho předmět.

Podle cit. M. Jaroszynského právem správním je nazýván souhrn právních norem, upravujících vztahy, vznikající z administrativní činnosti orgánů státních.

4. A nyní opět k dostupným monografiím.

a) Nejpodrobněji je zkoumaná problematika rozebrána v sovětské monografii, věnované vztahům správního práva.²¹⁾ Této publikaci bude proto věnována podrobnější pozornost s tím, že odkazy na citované stránky budou v zájmu úspory místa prováděny přímo v textu.

V hlavě první je věnována pozornost správě a správním vztahům, a to v první řadě z hlediska podstaty společenské správy.

Obecná charakteristika správních vztahů je zde podána z hlediska následujících rysů, charakterizujících jejich specifika (19–40):

- správní vztahy jsou konkrétní společenské vztahy,
- správní vztahy ve společenské správě jsou určeny ekonomickým zřízením společnosti, mají třídní charakter a slouží jako prostředek politiky panujících tříd,
- správní vztahy jsou jedním z druhů volných vztahů,
- správní vztahy jsou vztahy mocenskými,
- správní vztahy jsou vztahy organizačními,
- správní vztahy, vedle stejnorodých základních projevů, zahrnují různé formy společenských vazeb.

V hlavě druhé je věnována pozornost podstatě vztahů správního práva. Mezi zvláštnostmi státní správy se zde uvádí, že (44–55)

- uskutečňování státní správy je spojeno s činností zvláštního subjektu, zejména orgánů státní správy, nebo výkonných a nařizovacích orgánů,
- státní správa je výkonnou činností,
- státní správa představuje činnost právně mocenského charakteru.

V této hlavě je též zaměřena pozornost na administrativněprávní metodu regulace společenských vztahů, jakož i na následující charakteristické rysy vztahů správního práva (105–144):

- vztahy správního práva vznikají ve zvláštní sféře společenského ži-

²⁰⁾ Dále srov. J. Borkowski: Okraslenie administracji i prawa administracyjnego, in: System prawa administracyjnego, Tom I, red. J. Starosciak. Wrocław—Warszawa—Kraków—Gdańsk 1977, str. 41, 42, 44 a 45.

²¹⁾ Dále srov. J. M. Kozlov: Administrativnye pravootnošenija. Moskva 1976.

vota — ve sféře státní správy. Sféra státní správy jako základna existence vztahů správního práva je značně různorodá a je v ní možno vytypovat sféru vnitřní organizační činnosti, sféru vzájemného působení různých orgánů státní správy, sféru bezprostředního správního působení na materiální objekty státní správy (podřízené podniky a organizace), sféru vzájemného působení orgánů státní správy s nestátními organizacemi a sféru vzájemného působení orgánů státní správy a občanů;

- objektem vztahů správního práva je chování lidí, účastníků spravovaných procesů, ve sféře sovětské státní správy;

- vztahy správního práva vznikají za povinné účasti odpovídajícího orgánu státní správy nebo jiného nositele oprávnění státně mocenského charakteru;

- vztahy správního práva vznikají z iniciativy kteréhokoli ze subjektů (stran), avšak souhlas nebo žádost druhé strany není vždy povinnou podmínkou jejich vzniku;

- pro vztahy správního práva je vždy charakteristické také to, že spory, vznikající mezi jejich stranami, se zásadně rozhodují zvláštní (mimosoudní) cestou;

- pro vztahy správního práva je charakteristické, že v případě narušení požadavků norem správního práva nese strana, která je zavinila, odpovědnost před státním orgánem.

Třetí hlava pojednává o druzích vztahů správního práva, mezi nimiž se jako nejpodstatnější jeví analyzovat vertikální a horizontální vztahy.

Též v návaznosti na konstatování v předchozí publikaci budou v dalším sledovány nejtypičtější varianty horizontálních vztahů (173—183).

Předmětem pozornosti jsou zde v první řadě takové vztahy správního práva, které předcházejí vydání správního aktu. Autor je dále člení podle toho, mezi kterými subjekty vznikají.

Nejpočetnější skupinu představují vztahy mezi nepodřízenými orgány státní správy, k nimž řadí společná správní jednání, vztahy v rámci udílení souhlasu s určitými otázkami nebo rozhodnutím, vztahy spočívající ve společném vydání správního aktu, a vazby mezi ministerstvy při zřizování meziodvětvových komisí a rad, vytvářených pro rozpracování meziodvětvových otázek. Dále mohou vznikat mezi orgány státní správy a občany a mezi orgány státní správy a nestátními organizacemi.

Druhou skupinu pak tvoří horizontální vztahy následující po vydání toho či onoho aktu, které jsou jeho výsledkem, vztahujícím se ke sféře společných jednání účastníků těchto vztahů.

b) Jako druhou lze zmínit polskou monografii, věnující pozornost otázkám teorie a praxe správy.²²⁾ Také této publikaci bude věnována podrobnější pozornost s tím, že odkazy na citované stránky budou prováděny přímo v textu, stejně jako u předchozí monografie.

Autor citované práce vychází z konstatování, že problematika správně-právního vztahu je základním tématem celé teorie správního práva. Zajímavé je však zjištění, že otázky správněprávního vztahu jsou velmi často zkoumány jen incidentně, v pracích zasvěcených jiným tématům, v článcích a v učebnicích. Monografie, týkající se bezprostředně tohoto tématu, se vyskytují jen výjimečně (94).

Další práce však musí být zaměřena jiným směrem než dosud. Musí vycházet nikoliv z abstraktních a neověřených tvrzení, nýbrž ze zkoumání společenské skutečnosti. Pouze konfrontace se správní praxí a s praktickou právní regulací správní činnosti může inspirovat další rozvoj této teorie (94, 95).

Věda správního práva, tedy práva, které podléhá zvláště silným změnám a které se zvláště výrazně angažuje při budování organizace společnosti, je přitom povoláno hrát průbojnou úlohu při přetváření tezí, o něž se opírá celý právní systém (95).

Pokud jde o objekt vztahu, musí mít dvě vlastnosti: sama záležitost musí patřit do sféry činnosti (kompetence) státní správy a musí být připsána regulace této sféry cestou správních příkazů či zákazů (104).

Druhým z příznačných rysů správněprávních vztahů jsou subjekty tohoto vztahu. Subjektem správního vztahu může být pouze státní orgán, nikoliv však jeho pracovník, ačkoliv vystupuje jménem státního orgánu, svými projevy vůle příslušný orgán zavazuje (107, 108). Zda je možné, aby „mocenským“ subjektem vztahu nebyl jen orgán státu, nýbrž i nějaká jiná státní nebo společenská organizační jednotka, lze odpovědět teprve po podrobné analýze právní úpravy platné v konkrétním státě. Polské právo přijalo koncepci svěřených funkcí (podnikům, ústavům i společenským organizacím, jako kdyby šlo o orgány státní správy) (108).

Třetím ze základních charakteristických znaků správněprávního vztahu je uspořádání poměrů mezi jeho subjekty. Je třeba připomenout, že tato vlastnost byla spatřována v nerovnosti subjektů správněprávního vztahu, zvláště v nadřazenosti správního orgánu jako reprezentanta státního zájmu nad ostatními účastníky vztahu, zastupujícími zájmy partikulární (110).

V této souvislosti autor dále uvádí, že pro správněprávní vztah je nejtypičtější uspořádání poměrů mezi účastníky vztahu. Tento vztah je charakteristický zejména nerovnou pozicí účastníků vztahu. Nerovnost může sahát tak daleko, že ve správněprávním vztahu třeba ani nemusí (to však neznamená, že nesmí) být dvě procesně rovné strany (112).

K tomu autor sám podotýká, že tuto formulaci, která signalizuje usku-

²²⁾ Dále srov. J. Starosciak: *Správa — Otázky teorie a praxe*, Praha 1976, zejména jednu z nejrozsáhlejších partií, nadepsanou O změnách v konstrukci správněprávního vztahu.

tečňované změny, lze považovat za nedostatečně rozvinutou a zbytečně skromnou, pokud jde o probíhající změny (112).

Uvedený názor, publikovaný v roce 1971, byl doplněn vývodem, že nerovnost pozice účastníků právního (správněprávního) vztahu nijak neznamená, že tento vztah jako celek nepodléhá kontrole, pokud jde o zákonnost jeho vnitřního uspořádání. Dále byl tento názor rozvinut formulacemi o dispozitivní zásadě ve správním řízení a o zásadu, že je třeba přihlížet k zájmům stran (112 pozn. po čarou).

Naznačené situaci odpovídá cit. názor E. Smoktunowiczce, že vývoj správního práva, probíhající pod vlivem demokratických snah a idejí humanismu, vede ke zmírnění nerovnosti ve správněprávním vztahu a dokonce i k tomu, že v některých vztazích je tato nerovnost vůbec eliminována. Proto se stává problematickým dosud tak jednoznačné kritérium nerovnosti správněprávního vztahu (113).

Podobné stanovisko zaujal též cit. J. Letowski, pokud jde o změny, k nimž dochází v právním vyjádření vztahů mezi správními orgány (tedy vztahů uvnitř správy) (113).

Současně ovšem autor připomíná, že má-li být zachována pořádací role každého správního projevu, musí být také v právním řádu i v teorii zachována zásada, že správní podobu správněprávního vztahu určuje rozhodnutí správního orgánu (114).

Uvedená charakteristika základních prvků správněprávního vztahu umožňuje provést jeho srovnání se vztahem civilněprávním. Objasnění této otázky lze podle autora považovat za užitečné, protože je příliš často traktována zjednodušeně (115).

Zjednodušené názory zpravidla vycházejí z některé z těchto dvou tezí (115):

- správněprávní vztah se od civilněprávního odlišuje tím, že ve správněprávním vztahu se nevyskytuje rovnost stran, která je naopak základem civilněprávních vztahů,

- civilní právo reguluje majetkové otázky a majetková základna vztahu rozhoduje o jeho civilněprávní formě.

Ani jeden z těchto názorů nelze podle autora akceptovat (116). Naše úvahy však podle autora nemohou skončit pouhou kritikou dřívějších názorů. Je třeba předložit pozitivní návrhy, jak tento problém řešit. V tomto smyslu lze formulovat tyto předpoklady (116):

- podmínkou vzniku civilněprávního vztahu je určité právem předvídané chování strany. Správněprávní vztah může (i když nemusí) vznikat též z iniciativy správního orgánu, který pak v takovém vztahu nemusí být rovnocenným partnerem (podle právní terminologie není stranou, nýbrž jen účastníkem vztahu);

— v civilněprávním vztahu platí pouze obecně domněnka rovnosti účastníků vztahu. Tato domněnka neplatí ve vztahu správněprávním;

— pokud v civilněprávním vztahu nedojde mezi stranami k dohodě o řešení sporných otázek, řeší tyto spory instituce (státní nebo smírčí soud), která je od stran vztahu odlišná. Ve správněprávním vztahu o takových otázkách rozhoduje jeden z účastníků vztahu, tj. správní orgán, a to s právními účinky stanovenými právním řádem (nemusí to být konečné rozhodnutí).

K tomu ovšem autor podotýká, že konstatujeme-li existenci těchto rozdílů mezi správněprávním a civilním vztahem, musíme poznamenat, že klasické rozlišení podle kritéria: rovnost — nerovnost bylo prostší a bylo mu možno lépe rozumět (117).

A podle jeho názoru zůstávají právní konstrukce, které jsou současným a ekvivalentním výtvořem obou těchto právních odvětví. Jejich kvalifikace může vyvolat obtíže, jež nelze překonat generelně, nýbrž teprve po důkladné analýze konkrétních právních předpisů, kterými byl takový právní institut vytvořen (117).

5. V závěru této partie pak k vybraným pracím z teorie práva.

a) Nejprve opět ke stávající československé učebnici.²³⁾

Z otázek dotčených v tomto článku nejprve k problematice subjektu a objektu právních vztahů.

Subjektem právních vztahů upravených normami československého práva mohou být jednotliví lidé, československý stát, orgány československého státu, organizace (státní, družstevní a jiné) a orgány společenských organizací.

Autorem v předchozím výčtu uvedený československý stát je představitelem všeho pracujícího lidu, vedeného dělnickou třídou. Jak je ovšem též v této souvislosti výslovně konstatováno, stát vystupuje dále jako subjekt širokého okruhu právních vztahů (např. podle ústavy vzniká mezi státem a každým československým občanem právní vztah, jehož obsahem je právo každého občana na ochranu zdraví, léčebnou péči a zaopatření ve stáří i při nezpůsobilosti k práci a povinnost státu toto právo organizací veřejné zdravotní a sociální péče zajistit).

V návaznosti na výklad o objektu právního vztahu citovaná učebnice uvádí, že určité činnosti směřující k zajištění zdravotní péče, výuky, divadelního představení či kulturního vystoupení slouží uspokojování sociálně kulturních potřeb občanů a jako takové jsou objektem odpovídajících právních vztahů. Zvláštnost tu lze spatřovat v tom, že výsledek činnosti (užitečná činnost lékaře, učitele, herce) lze ztěží oddělovat od samého výkonu činnosti. V těchto právních vztazích, kde není výsledek

²³⁾ Dále srov. Obecná teorie státu a práva, díl II, za hlavní redakce E. Kučery. Praha 1977, str. 257—262, resp. str. 240—244.

oddělitelný od samotné činnosti, kryje se do jisté míry objekt s obsahem právního vztahu, s uskutečňováním práv a povinností.

A konečně k ještě jedné z otázek, dotčených v předchozích partiích této části článku.

Citovaná učebnice konstatuje, že diferenciacie systému socialistického práva do právních odvětví včetně vymezení kritérií této diferenciacie zůstává dodnes jednou z nejdiskutovanějších v teorii socialistického práva. Obecně přijímaným kritériem diferenciacie systému socialistického práva je druh socialistických společenských vztahů, upravených socialistickým právem. Kdysi býval aprobován jako jediné diferenciační kritérium. Pokračující vědecký výzkum socialistického práva prokázal nezbytnost jeho doplnění dalšími diferenciačními kritérii. Při jejich stanovení není již mezi teoretiky socialistického práva plná shoda.

Z dalšího výkladu, který se pak zaměřuje na objasnění kritérií diferenciacie systému socialistického práva, již jen k problematice vztahu mezi hmotným a procesním právem, a sice z hlediska v učebnici položené otázky, zda odvětvové hmotné právo a odvětvové procesní právo netvoří spolu jednotné, společné právní odvětví. Podle citované učebnice je třeba uvážit, nakolik odvětvové hmotné právo může být realizováno mimo procesní normy, resp. zda jeho realizace může být zprostředkována jen normami procesními. Za druhé, nakoliv se odvětvové procesní právo váže jen na své odvětvově hmotné právo, nebo nakolik se stává „procesem“ i pro jiná právní odvětví a pododvětví, tj. nakolik je právem vzájemného působení s jinými odvětvími práva a jejich realizace. Pokud z bodu jedna se naplňuje první kritérium a z bodu dvě se naplňuje druhé kritérium (jako je tomu v případě občanského procesu), lze o daném souhrnu odvětvových procesních norem hovořit jako o samostatném právním odvětví.

b) K metodě právní regulace, dotčené též v tomto článku, pak z nejnovější sovětské učebnice teorie práva.²⁴⁾

V této učebnici se hovoří o dvou výchozích metodách, a sice o centralizovaném, imperativním regulování (metoda subordinace) — projevuje se ve správním právu, a o decentralizovaném, dispozitivním regulování (metoda koordinace) — projevuje se v občanském právu. Autor však v této souvislosti poukazuje na to, že i v uvedených oborech mají tyto metody různé složité, variantní projevy, přičemž každá metoda je úzce spojena s odpovídající skupinou společenských vztahů — s předmětem právní úpravy.

c) A k naposled dotčeným otázkám ještě z hlediska jedné monografie, věnující pozornost filozofickým problémům práva.²⁵⁾

²⁴⁾ Dále srov. S. S. Alexeev: *Obščaja teorija prava*, tom II. Moskva 1982, str. 295, 296.

²⁵⁾ Dále srov. D. A. Kerimov: *Filosofické problémy práva*. Praha 1979, str. 267—269.

Citovaná monografie mimo jiné konstatuje, že v posledních letech udělala sovětská právní věda důležitý krok v teoretickém rozpracování pojmu právního odvětví, když ukázala, že jeho samostatnost je určována souhrnem těchto rysů: předmětným kritériem a metodou právní regulace, specifickými právními principy, charakteristickou vnitřní i vnější formou, zvláštním mechanismem regulování, „neoddělitelností“ institutů, které tvoří jeho součást a zvláštním zákonodárstvím.

V návaznosti na vymezení právního odvětví však autor konstatuje, že tyto obecné teze nepostačují ke konkrétnímu zodpovězení otázky, zda daný soubor právních norem patří či nepatří k určitému právnímu odvětví.

III. ZÁVĚRY

Z provedeného shrnutí základních otázek, východisek a problémů, pokud jde o jednotlivé základní přístupy ke zkoumané problematice norem a vztahů správního práva, lze vyvodit některé závěry, představující též východiska pro další výzkum.

Ad I. (Normy správního práva)

1. Souhlasit lze s tezí, podle které věda správního práva nevěnovala dostatek pozornosti problémům, které jsou spojeny s administrativně-právní normou, a nejvíce se opíralo o výsledky teorie státu a práva.

2. V buržoazní nauce normy správního práva jako takové prakticky nebyly zkoumány (a pokud ano, tak převážně v podobě pramenů právní úpravy).

Takový přístup k problematice není žádoucí, jelikož jsou to právě normy správního práva, které v důsledku dynamického rozvoje působení státu v jednotlivých oblastech státní správy — a zákonitě i v navazující normotvorbě — mohou přinášet do problematiky zkoumání norem jako takových nové prvky.

3. Z obecnějšího hlediska dále tolik, že je otázkou, zda v institutech obecné části správního práva jsou pokryty skutečně všechny (alespoň základní) typy norem z hlediska právní úpravy zvláštní části. Jinak řečeno, zda systém obecné části skutečně odpovídá realitě zvláštní části, alespoň potud, zda se v ní nevykrystalizovaly určité otázky, které mají z hlediska obsahu norem své místo v části obecné. V zobecnování zvláštní části jsou tedy nepochybně určité rezervy.

4. Dalšímu a hlubšímu zkoumání (i proto, že citovaní autoři sami své vývody částečně relativizují) — zde ovšem též ve spolupráci s teorií práva — bude zřejmě žádoucí podrobit teze o tom, že některé součásti klasické struktury normy (hypotéza, dispozice, sankce) v některých normách (například kompetenčních) chybějí.

Pokud by například byla akceptována myšlenka, že v kompetenčních normách chybějí hypotézy, pak by v této souvislosti asi též bylo nutné vážit jednu z výše uvedených tezí, podle které mezi normy hmotněprávní patří také tzv. kompetenční normy. A to z toho důvodu, že by do jedné skupiny byly zařazovány normy, lišící se, pokud jde o klasickou strukturu.

Samozřejmě, hypotézu lze konstruovat: je ovšem otázkou, jak dalece je to vždy funkční a účelné a zda se leckdy (i u jiných norem) nesetkáváme až s neřešitelnými obtížemi.

I proto bude žádoucí podrobit hlubšímu zkoumání tuto koncepci, na které je jejím autorem též postavena jedna z klasifikací právních norem, rozdělující normy na skupiny podle toho, jsou-li v nich obsaženy: pouze dispozice; hypotéza a dispozice; dispozice a povzbuzení; dispozice a sankce; hypotéza, dispozice a povzbuzení; hypotéza, dispozice a sankce.

Tato koncepce by mohla být jako taková odmítnuta, jelikož narušuje základní, vžitě a takřka nedotknutelné představy. Některé úvahy a zejména právní realita se tomu však přece jenom zdají bránit.

5. Klasifikovat normy lze z řady nejrůznějších hledisek, jak to naznačují podané přístupy a v podrobnostech pak obsahuje excerpovaná literatura.

Plně se lze ztotožnit s názorem, podle kterého mají význam pouze takové klasifikace, které mají nějaký právní význam a nepředstavují disfunkční rozšiřování textu pro memorování, protože vytvářet klasifikační kritéria lze snad prakticky až do nekonečna.

Problémy některých stávajících klasifikací jsou ovšem možná i někde jinde.

Ve správním právu lze převzít koneckonců jakoukoliv klasifikaci, umělou i základní z hlediska poznatků teorie práva, protože vždy — díky rozsáhlé materii správního práva — najdeme příklady, které do příslušných kategorií můžeme dosadit a na základě toho možnost té které klasifikace doložit.

Je ovšem otázkou, zda by nebylo žádoucí pokusit se — byť na základě podrobné analýzy právních předpisů (zejména též ze zvláštní části) — o určitou kvantifikaci, a to případně i v souvislosti s určitými oblastmi či dokonce odvětvími správního práva. Nelze totiž vyloučit, že právě takový přístup by přispěl k prohloubení zkoumání i výkladu norem — a to zdaleka nejenom pokud jde o jejich klasifikaci — právě z hledisek specifík správního práva.

6. Přezkoumat bude nutno — rovněž na základě analýzy platné právní úpravy — též stávající členění na normy zavazující, zakazující, zmocňující a příkazující, neboť se zdá, že plně nevystihuje obsah existujících právních úprav.

Pouze jako dílčí úvaha k tomu tolik.

Pokud právní norma něco příkazuje a tento příkaz není splněn, následkem je sankce, obdobně jako když něco zakazuje. Pokud je přikázáno něco učinit jako podmínka k tomu, aby něco mohlo být konáno, potom je tedy de facto současně zakázáno to konat bez splnění stanovené podmínky, a je-li to přesto konáno, následkem může být rovněž sankce.

A zde se ovšem nabízí otázka, zda by tato, naprvní pohled jemnost, nemohla vést — samozřejmě ovšem primárně již na základě konstrukce právních norem — k určitému vyvozování odlišných právních následků. Konkrétně v naposled uvedeném případě by sankce směřovala k tomu, aby takto protiprávně prováděné činnosti bylo zamezeno.

I tyto otázky by samozřejmě bylo žádoucí ještě dorešit, včetně legislativního aspektu, nicméně zdá se být patrným, že ani podrobnější analýzu sankcí jako jedné ze součástí klasické struktury právní normy, analýzu též obsaženou v excerpované literatuře (sankce zamezující, obnovovací, trestní a trestně obnovovací), nelze pustit se zřetele právě pro širokou, různorodou, pestrou a ne vždy stejnorodě koncepčně stavěnou strukturu správní odpovědnosti v platném československém správním právu.

7. Teze o důsledném rozhraničení norem hmotněprávních a procesněprávních, respektive o vazbách zde existujících z hlediska aplikace práva, mají zásadní význam teoretický a pedagogický. Současně má tato problematika i význam praktický, právě z hlediska skutečného uvádění řady (hmotně) právních norem do života jedinou možnou cestou, a to prostřednictvím (procesně) právních norem.

Problém naší právní úpravy je ovšem poněkud jinde. Pokud hmotněprávní normy potřebují pro svou realizaci určitá procesní pravidla, potom není zcela optimálním řešením ani podřazování těchto rozhodnutí pod ne vždy zcela vyhovující režim správního řádu, ani stav — pokud jsou z rozsahu jeho působnosti vyňaty — kdy pro jejich aplikaci neexistuje procesní režim žádný.

A v tom lze též spatřovat opodstatněnost volání po posílení organizačně procedurální stránky v právní úpravě činnosti státní správy, zejména ve všech oblastech národního hospodářství.

8. S právními normami, stanovícemi určité úkoly, se ve správním právu lze setkat častěji než v jiných odvětvích práva. V souvislosti s obecně teoretickým výkladem o teleologických quasinormách je ovšem nutno mít na zřeteli, že tyto úkoly se mohou v normách správního práva vyskytovat v různé podobě.

Může se například jednat o úkoly, představující konkrétní působnost správního orgánu ve vztahu k jinému orgánu, např. působnost tento orgán řídit. V takových případech vymezení určitého konkrétního výsledku nepřichází v úvahu.

Nebo například může jít o situaci, kdy podle textu příslušné normy

správní orgán je povinen o něco dbát, pečovat či něco zajišťovat, a to zpravidla úkoly širší, trvalejší a vymezené obecně. Potom lze souhlasit s tím, že k postihu právní sankcí dojde pouze tehdy, jsou-li naplněny podmínky skutkové podstaty některého deliktu, stanovené právními normami s klasickou strukturou; je ovšem otázkou, zde jde ve skutečnosti — striktně vzato — o postih za nezachování teleologické quasiny.

Nebo konečně v nejužším slova smyslu může jít o úkol vymezený určením výsledku, jaký například představuje splnění úkolu státního plánu.

A i z tohoto naposled uvedeného příkladu je nepochybně patrné, že ve vztahu k normám správního práva (mezi něž jsou v rámci excerpované literatury zařazeny i normy plánovací), obsahujícím úkoly, je nutno přistupovat skutečně diferencovaně.

9. Podnětným se jeví i rozpracování partie, vycházející ze čtyř forem (zachovávaní, plnění, využívání a aplikace) uskutečňování norem správního práva.

A zde též jedna z uplatněných tezí může nepřímou otvírat nikoliv nepodstatnou otázku (v návaznosti na současně zkoumanou problematiku vztahů správního práva).

Jde o tezi, podle které se zachovávaní norem (podstata spočívá v tom, že subjekt se zdrží od provedení jednání, normou zakázaných) může uskutečňovat bez vstupu subjektů v konkrétní vztahy správního práva.

Ona základní otázka ovšem musí být poněkud posunuta.

Pokud subjekt takovou zakazující normu nezachová, dopustí se deliktu a nastupuje uskutečňování právní normy formou aplikace sankce a dochází ke konkrétnímu vztahu správního práva.

Pokud však nedojde k aplikaci sankce, protože příslušný správní orgán se o nezachování normy nedozvěděl, dojde již samotným jejím nezachováním ke vzniku konkrétního vztahu? Anebo vznikne pouze jakýsi latentní vztah (s jakým obsahem?), ale právní vztah v konkrétní podobě (jako jednom ze základních pojmových znaků tohoto institutu) vznikne až okamžikem zahájení řízení, směřujícího k uskutečňování právní normy formou aplikace?

V této souvislosti není bez zajímavosti ani teze, uplatněná v jiné z excerpovaných literatur, podle které trestný čin znamená porušení práva a nemůže vytvořit žádný právní vztah.

10. Dále bude nutno též posoudit, zda mají být v rámci celkového zaměření vědeckovýzkumného úkolu předmětem zkoumání v následujícím období ještě některé další otázky a které.

Konkrétně může jít například o problematiku správní úvahy, dále o problematiku analogie právních norem ve správním právu, o konstrukci norem správního práva z hlediska legislativně technického, efektivnost norem správního práva a podobně.

Konečně půjde též o to ověřit, zda a v jakém rozsahu mají i pro platné československé správní právo platnost teze, obsažené v excerpovaných monografiích, vycházejících pochopitelně ve svých závěrech převážně z právní reality mateřské země autora.

Ad II. (Vztahy správního práva)

1. Souhlasit lze s tezí, podle které problematika správněprávního vztahu je základním tématem celé teorie správního práva. Tím spíše v této souvislosti překvapuje, že monografie k této problematice představují spíše výjimečný jev a otázky s ní spojené jsou zkoumány — pomineme-li učebnice — spíše okrajově.

2. Rovněž i u problematiky vztahů správního práva bude nutno přikročit — obdobně jako to již bylo naznačeno výše, pokud jde o normy správního práva — k analytickému zkoumání právní regulace těchto vztahů na jednotlivých úsecích státní správy, které též ukáže určitá možná specifika.

3. Při položení otázky, týkající se relace norem správního práva a vztahů správního práva (nikoliv samozřejmě z toho hlediska, že bez normy nemůže být vztah), lze poukázat na následující vazby.

Vztahy správního práva lze charakterizovat jako formu společenských vztahů upravených normami správního práva, které se vytvářejí ve sféře státní správy. Zde, kromě vazby vztahů správního práva na normy správního práva, je i vazba na státní správu.

Vrátíme-li se k vymezení norem správního práva, tyto jsou stanoveny k uskutečňování právního působení na společenské vztahy v oblasti státní správy. Zde se tedy opět objevuje vazba na státní správu jakožto výkonnou a nařizovací organizující činnost státu, kterou na základě zákonů a k jejich provedení uskutečňují orgány státní správy.

Obdobně se vazba na státní správu objevuje v souvislosti s předmětem právní úpravy, kde správní právo upravuje společenské vztahy ve sféře státní správy, a tyto se vytvářejí při uskutečňování funkcí správy organizující výkonnou a nařizovací činností orgánů státní správy.

A zde již došlo — z hlediska podávaných vazeb — k dalšímu posunu, a sice k vazbě společenských vztahů na činnost orgánů státní správy.

Je tedy patrné, že správní právo může být postaveno buď na základě vymezení státní správy, nebo orgánů státní správy (správních orgánů), nebo obojím způsobem.

V souvislosti s pojmem státní správy je nutno na tomto místě podtrhnout, že socialistická státní správa je — na rozdíl od v podstatě rezignující a na negativní vymezení se omezující buržoazní nauky — vymezována pozitivně.

Přesto je otázkou, zda takto pozitivně rozpracovaný pojem státní správy

může sloužit jako základní východisko pro vymezení správního práva. Jinak řečeno, zda základem má být pojem státní správy nebo předmět správního práva.

Je nepochybné, že i v rámci výkladu předmětu správního práva bude vždy též předmětem pozornosti sféra (spíše oblast, resp. činnost), kde tyto vztahy vznikají, mění se a zanikají, tedy státní správa. Státní správa ovšem již z tohoto pohledu nikoliv jako taková (též v širších souvislostech společenského řízení), nýbrž z hlediska právních vztahů, které jsou v ní upraveny (tato otázka je předmětem stávajícího rozpracování), a — oproti stávajícímu stavu snad i navíc — též z toho hlediska, co je charakteristické pro právní úpravu v této oblasti; jinak řečeno, jakými vlivy se na právní úpravě promítá ona skutečnost, že jde o společenské vztahy právě ve státní správě.

V relaci k vymezení správního práva na základě (širokého, obecnějšího) pojmu státní správy se proto může jevit schůdnější a jednoznačnější vazba oboru k orgánu státní správy, který zde může figurovat v roli pozitivní nebo negativní (jako subjekt ukládající sankci v případě nerespektování příslušné právní normy).

Přes nově uvedená, ale i další kritéria, podchycená též v exerpované literatuře, nelze ovšem přehlédnout názor, podle kterého obecné teze nepostačují ke konkrétnímu zodpovězení otázky, zda daný soubor právních norem patří či nepatří k určitému odvětví.

I zde při hledání hranic a vazeb jednotlivých odvětví bude nutné vycházet (též při dalším rozpracování tohoto tématu) z analýzy právních norem, ovšem při vědomí toho, že v jednotlivých ustanoveních se lze setkat s kombinovanými metodami právní úpravy, jakož i z toho, že určitá právní odvětví, resp. pododvětví vycházejí z teze, podle které právní normy tam zahrnované se vyznačují buď tou či onou základní metodou právní regulace.

Východiskem zkoumání tedy vždy musí být právní norma.

Ve vztahu k ní je ovšem nyní ještě nutné pokusit se vyjádřit k otázce, položené v úvodu této partie, a sice k otázce o relaci norem a vztahů správního práva.

Zda jde o normu správního práva, lze poznat z ní samotné v řadě tzv. nesporných případů, na bázi základního vymezení vztahů správního práva. V případech tzv. sporných bude nutno vycházet z (různých) kritérií vymezení vztahu správního práva, abychom se po analýze konkrétní právní normy (ve všech souvislostech) dopracovali k závěru, zda upravuje vztahy správního práva, a na základě zobecnění, provedeného nad právní úpravou, opět případně modifikovali kritéria vymezení vztahu správního práva.

4. I podle platné československé právní úpravy může být subjektem vztahů správního práva nejenom orgán státu, tj. orgán státní správy, ale

i jiný subjekt (orgán státní či společenské organizace), na který byla působnost orgánu státní správy (a zde je nutno trvat na formě zákona) přenesena.

Takovým přenesením působnosti na jiný subjekt se však nemění jeho podstata, nestává se orgánem státní správy. A to ani tehdy, pokud příslušné právní ustanovení (v podobě tzv. legislativní zkratky) používá pro účely určitého předpisu (jako je tomu u správního řádu) pojmu „správní orgán“, zahrnujícího – vedle orgánů státní správy – také orgány státních organizací.

5. Při akceptování teze, podle které subjektem vztahu správního práva může být pouze státní orgán (nikoliv však jeho pracovník, ačkoliv vystupuje jménem státního orgánu a svými projevy vůle příslušný orgán zavazuje), vzniká problém se zařazením institutu státní služby do systému obecné části správního práva.

A potom je otázkou, zda tento problém lze překlenout konstrukcí, podle které určitý subjekt by byl toliko subjektem správního práva, avšak nikoliv již subjektem vztahů správního práva.

6. Teorie státu a práva uvádí mezi subjekty vztahů, upravených normami československého práva, též československý stát. Příkladmo v této souvislosti uváděná jeho ústavní povinnost zajistit péči o zdraví a sociální zabezpečení je nesporná. V konkrétních vztahových relacích je ovšem patrné, že oba tyto úkoly jsou – byť jménem státu – zabezpečovány subjekty, které mají postavení orgánů státní správy, nebo orgánů státních organizací (správních orgánů).

7. Excerpovaná literatura z oblasti teorie práva mimo jiné uvádí, že v těch právních vztazích, kde není výsledek oddělitelný od samotné činnosti, kryje se do jisté míry objekt s obsahem právního vztahu, s uskutečňováním práv a povinností. K tomu lze dodat, že místy dochází k překrývání objektu právního vztahu s objektem právní úpravy.

8. Na rozdíl od dosud převažujících přístupů – uvádějících jako jeden z charakteristických rysů vztahů správního práva skutečnost, že tento vztah může vzniknout i proti vůli druhého nebo některého ze zúčastněných subjektů, jelikož správní orgán má mocenskoprávní postavení, což se projevuje i v rámci administrativněprávní metody regulování společenských vztahů – lze se nyní (též v excerpované literatuře) setkat i s poněkud jiným přístupem.

Tento přístup vychází z toho, že správnímu právu nemusí být vždy vlastní pouze nerovnost vůle stran vztahu. Zná i metodu dohody. V důsledku toho existují i takzvané horizontální vztahy správního práva a tedy ne všechny vztahy ve sféře státní správy jsou budovány podle schématu „moc–podřízenost“.

Vývoj, směřující k naznačené eliminaci nerovnosti subjektů ve vztazích

správního práva, je ovšem možno vidět z několika aspektů.

Také v československé nauce správního práva byl akceptován a literárně rozpracován v podobě jedné z forem státní správy (lépe spíše forem správní činnosti) institut správních dohod, vycházející ze zásady rovnosti obou subjektů tohoto vztahu. I zde však v právní úpravě musí zůstat — a také zůstává — zachována možnost orgánu státní správy zabezpečit realizaci příslušných nutných úkolů autoritativním rozhodnutím pro případy, kdy k uzavření správní dohody nedorazí.

Jedná-li se o případy, kdy příslušné úkoly není nutno zabezpečovat (subsidiárním) rozhodnutím správního orgánu, jde spíše o určité metody práce, a potom je otázkou, zda též zde není jedna z rozlišujících hranic mezi správním právem a správní vědou, a to i pokud jde o vztahy uvnitř státní správy.

Méně již však lze spatřovat naznačený trend „civilizace“ vztahů správního práva v příkladech též uvedených v excerpované literatuře, pokud jde o dispoziční zásadu ve správním řízení a o povinnost správního orgánu přihlížet k zájmům stran.

To však nic nemění na skutečnosti, že nové prvky se tu nepochybně objevují, dále že charakteristický rys — spočívající v nerovnosti postavení subjektů — praktické a konkrétní vytypování vztahů správního práva v tom kterém případě nepochybně usnadňoval, a konečně že i z tohoto hlediska se bude v nejednom případě jako žádoucí jevit konkrétní analýza právního ustanovení i funkce toho kterého institutu. (Zdaleka vždy nepůjde o jednoduché případy, jen na okraj je možno připomenout rozhodování o náhradě škody, u zásadně stejnorodých případů rozdělené mezi soudy a orgány státní správy.)

9. U vztahů správního práva není pochybností o tom, že tvoří samostatné právní odvětví.

Jinou je ovšem otázka jeho dalšího vnitřního členění, jinak řečeno, vztahu mezi správním právem hmotným (zde včetně norem kompetenčních) a správním právem procesním.

Z hlediska excerpované literatury z oblasti teorie práva je patrné, že správní právo procesní netvoří spolu se správním právem hmotným jednotné, společné právní odvětví.

Naplnuje totiž obě uváděná kritéria, při jejichž existenci lze o daném souhrnu odvětvových procesních norem hovořit jako o samostatném právním odvětví, protože: jednak realizace správních hmotněprávních norem nemusí být zprostředkována jenom normami procesními (a to ani při současném širokém učebnicovém chápání správního práva procesního, nesterodě zahrnujícího pod tento pojem vedle správního řízení i správní proces v oblasti legislativy a proces vydávání vnitřních aktů státní správy),

a jednak je správní právo procesní (v podobě správního řízení) procesem i pro jiná právní odvětví a pododvětví.

10. Obdobně jako u problematiky norem správního práva bude nutné též v rámci dalšího zkoumání vztahů správního práva učinit předmětem pozornosti i jiné, výše nedotčené otázky, které vyplývají z excerpované literatury.

Владимир Немец

К ПРОБЛЕМАТИКЕ ИССЛЕДОВАНИЯ НОРМ И ОТНОШЕНИЙ АДМИНИСТРАТИВНОГО ПРАВА

Резюме

Автор поставил своей целью обобщение основных вопросов, исходных точек и проблем с точки зрения отдельных подходов к исследуемой проблематике, излагаемой с аспекта административного права в чехословацкой литературе специальной (преимущественно в области учебников), а также в избранной литературе зарубежной, причем принимает во внимание также сведения теории права.

Такому обобщению посвящен раздел первый, в отношении проблематики норм административного права, и раздел второй, в отношении проблематики отношений административного права.

Третий раздел содержит некоторые выводы из обобщения существующего состояния, представляющие собой также исходные точки для дальнейшей разработки проблематики; из указанного раздела можно констатировать, в частности, следующее:

1. Чехословацкая наука административного права до сих пор не уделяла достаточного внимания проблемам, связанным с нормами административного права, которые представляют собой основную тему всей теории этой дисциплины. Такой подход является нежелательным, так как именно административное право, которое вследствие динамического развития деятельности государства в отдельных областях государственного управления — и закономерно также во взаимосвязанном нормотворчестве — может вносить некоторые новые элементы в тезисы, на которые опирается вся система права.

2. Желательно более глубокому исследованию подвергнуть тезисы специальной литературы о том, что определенные составные части классической структуры нормы (гипотеза, диспозиция, санкция) в некоторых нормах административного права отсутствуют.

3. Обоснованными являются только такие классификации норм административного права, которые имеют юридическое значение; желательно, однако, провести их классификацию по отношению к отдельным отраслям и участкам государственного управления, а также дальнейшее исследование норм административного права (например, с точки зрения обоснованности их деления на обязывающие, запрещающие, управомочивающие и императивные) на основании анализа отдельных предписаний права — и аналогичным образом, также в отношении административных правоотношений.

4. Поскольку нормы материального права требуют для своей реализации определенных процессуальных правил, то не совсем оптимальным решением является как их подключение под не всегда полностью подходящий режим административного порядка, так состояние — ежели они из диапазона его действия изъяты — когда для их применения процессуальный режим не имеется вообще.

5. В административном праве определенным значением обладают также т. наз. телеологические нормы, определяющие некоторые задачи, которые, однако, с этой точки зрения нельзя смешивать с нормами о разделении компетенции.

6. Перспективной является разработка специальной литературы также в отношении четырех форм осуществления норм административного права (соблюдение, исполнение, использование, применение); предметом дальнейшего исследования станут также вопросы в данной статье незатронутые, в частности, проблематика административного рассуждения, аналогия в административном праве, конструкция норм административного права с точки зрения техники законодательства, а также эффективность норм административного права.

7. Административное право можно построить либо на основе определения государственного управления, либо органа государственного управления. В данной взаимосвязи вопросом является то, если позитивно разработанное, но относительно широкое, в более общем плане определенное понятие государственного управления может служить основной отправной точкой для определения административного права, или, если основой должен стать предмет административного права (во взаимосвязи с областью, где отношения административного права возникают, меняются и прекращаются, т. е., в государственном управлении, и во взаимосвязи с действующими здесь органами государственного управления).

8. Также в соответствии с действующей правовой регулировкой субъектом отношений административного права может быть не только орган государства, т. е., орган государственного управления, но и другой субъект (орган государственной или общественной организации), которому можно компетенцию органа государственного управления препоручить законом.

9. В отличие от до сих пор преобладающих подходов можно в специальной литературе встретить также то, что административному праву не всегда должно быть свойственным неравенство воли сторон отношения, и что, таким образом, не все отношения в сфере государственного управления строятся по схеме „власть—подчиненность“; вследствие этого более сложным становится также различение отношений административного права и других отраслей. Также в чехословацкой науке административного права был принят и разработан — в виде одной из форм государственного управления — институт административных соглашений; однако, также здесь в правовом регулировании остается сохраненной возможность органа государственного управления обеспечить реализацию соответствующих задач путем авторитарного решения для случаев, когда заключение административного соглашения не реализуется. Некоторые другие приводимые типы горизонтальных взаимосвязей нужно будет исследовать с точки зрения методов государственного управления, или же административной науки.

10. Административное процессуальное право не образует вместе с административным материальным правом единую правовую отрасль, так как оно удовлетворяет обоим в литературе приводимым критериям для самостоятельной отрасли процессуального права: реализация материально-правовых норм может оказаться опосредствованной не только с помощью процессуальных норм; административное процессуальное право (административное производство) представляет собой процесс также для других отраслей и суботраслей права.

Vladimír Némec

ZUR PROBLEMATIK DER UNTERSUCHUNG VON NORMEN UND BEZIEHUNGEN DES VERWALTUNGSRECHTS

Resümee

Der Autor setzte es sich zum Ziel, die grundlegenden Fragen, die Ausgangspunkte und die Probleme zusammenzufassen, soweit es um die einzelnen Arten des Herangehens an die untersuchte Problematik geht, so wie diese vom Gesichtspunkt des Verwaltungsrechts aus in der tschechoslowakischen Fachliteratur (überwiegend Lehrbücher) sowie auch in einer Auswahl ausländischer Literatur behandelt werden, und knüpft auch an die Erkenntnisse der Rechtstheorie an.

Einer derartigen Zusammenfassung ist Teil I. der Arbeit gewidmet, soweit es um die Problematik der Normen des Verwaltungsrechts geht, und Teil II., soweit es sich um die Problematik der Beziehungen des Verwaltungsrechts handelt.

Teil III. beinhaltet einige Schlußfolgerungen aus der erfolgten Zusammenfassung des gegenwärtigen Standes der Dinge, aus der sich auch die Ausgangspunkte für eine weitere Bearbeitung der Problematik ergeben; aus dieser Partie der Arbeit lassen sich vor allem nachstehende Feststellungen ableiten:

1. Die tschechoslowakische Verwaltungsrechtswissenschaft widmete bisher nicht die genügende Aufmerksamkeit den Problemen, die mit den Normen des Verwaltungsrechts und ebenso auch mit den verwaltungsrechtlichen Beziehungen zusammenhängen, obwohl sie das grundlegende Thema der gesamten Theorie des Rechtszweiges darstellen. Eine solche Art des Herangehens ist nicht wünschenswert, da es gerade das Verwaltungsrecht ist, das infolge der dynamischen Entwicklung des Einwirkens des Staates in den einzelnen Bereichen der Staatsverwaltung — und notwendigerweise auch in der daran anknüpfenden Normenbildung — manche neue Elemente zu den Thesen, auf die sich das gesamte Rechtssystem stützt, beibringen kann.

2. Bei einer tiefer schürfenden Untersuchung wird es wünschenswert sein, die Thesen der Fachliteratur darüber, daß einige Bestandteile der klassischen Normenstruktur (Hypothese, Disposition, Sanktion) bei manchen Normen des Verwaltungsrechts fehlen, zu überprüfen.

3. Stichhältig sind nur solche Klassifizierungen des Verwaltungsnormen, denen rechtliche Bedeutung zukommt; es wäre allerdings empfehlenswert, ihre Klassifizierung entsprechend der Beziehung zu den einzelnen Zweigen und Abschnitten der staatlichen Verwaltung durchzuführen, ebenso wie auch die weitere Erforschung der Verwaltungsnormen (z. B. soweit es um die Frage geht, ob ihre Gliederung in verpflichtende, verbietende, ermächtigende und anordnete Normen begründet ist) aufgrund einer Analyse der einzelnen rechtlichen Vorschriften — und analog auch, soweit es um die verwaltungsrechtlichen Beziehungen geht.

4. Soweit die materiellrechtlichen Normen zu ihrer Realisierung bestimmte prozessuale Regeln erfordern, bedeutet in diesem Falle keine ganz optimale Lösung weder ihre Unterordnung unter das nicht immer durchaus befriedigende Regime der Verwaltungsordnung, noch der Zustand — soweit sie von ihrem Wirksamkeitsbereich ausgenommen sind —, wo für ihre Applikation keinerlei prozessuales Regime existiert.

5. Im Verwaltungsrecht kommt auch den sogen. teleologischen Normen eine ge-

wisse Bedeutung zu, die bestimmte Aufgaben statuieren, aber von diesem Gesichtspunkt aus keineswegs mit Kompetenznormen verwechselt werden dürfen.

6. Anregend sind auch die Arbeiten der Fachliteratur betreffend die vier Formen der Verwirklichung der Verwaltungsrechtsnormen (Einhaltung, Erfüllung, Benutzung, Applikation); Gegenstand weiterer Forschung werden auch die in diesem Artikel vorläufig nicht berührten Fragen sein, besonders die Problematik des Ermessens in der Verwaltung, die Analogie im Verwaltungsrecht, die Konstruktion der Verwaltungsrechtsnormen vom legislativ-technischen Gesichtspunkt aus und die Effektivität der verwaltungsrechtlichen Normen.

7. Das Verwaltungsrecht kann entweder auf der Grundlage einer Definition der Staatsverwaltung oder des Organes der Staatsverwaltung aufgebaut werden. In diesem Zusammenhang ergibt sich die Frage, ob der positiv herausgearbeitete, aber relativ breite, allgemeiner gefaßte Begriff der Staatsverwaltung als grundsätzlicher Ausgangspunkt für die Umschreibung des Verwaltungsrechts dienen kann oder ob der Gegenstand des Verwaltungsrechts (in Anknüpfung an den Bereich, wo die verwaltungsrechtlichen Beziehungen entstehen, sich ändern und untergehen, d. i. in der Staatsverwaltung und anknüpfend an die hier wirkenden Organe der staatlichen Verwaltung) Grundlage sein soll.

8. Auch nach der geltenden tschechoslowakischen rechtlichen Regelung kann Subjekt verwaltungsrechtlicher Beziehungen nicht nur ein Organ des Staates, d. i. ein Organ der Staatsverwaltung sein, sondern auch ein anderes Subjekt (Organ einer staatlichen oder einer gesellschaftlichen Organisation), dem die Kompetenz eines Organs der Staatsverwaltung durch ein Gesetz übertragen wurde.

9. Zum Unterschied von den bisher überwiegenden Arten des Herangehens kann man jetzt in der Fachliteratur der Ansicht begegnen, daß dem Verwaltungsrecht nicht immer nur die Ungleichheit des Willens im Hinblick auf die Beziehung eigentümlich sein muß, und daß daher nicht alle Beziehungen in der Sphäre der Staatsverwaltung nach dem Schema „Macht — Unterordnung“ konstruiert sind; dadurch kompliziert sich auch die Unterscheidung der Beziehungen des Verwaltungsrechts von anderen Rechtszweigen. Auch in der tschechoslowakischen Verwaltungsrechtslehre wurde das Institut der Verwaltungsabkommen als einer der Formen der staatlichen Verwaltung akzeptiert und literarisch bearbeitet — auch hier bleibt jedoch in der rechtlichen Regelung dem Organ der Staatsverwaltung die Möglichkeit gewahrt, die Realisierung der zuständigen Aufgaben durch eine autoritative Entscheidung sicherzustellen in Fällen, wo es nicht zum Abschluß eines Verwaltungsabkommens kommt. Einige andere angeführte Typen von horizontalen Bindungen werden vom Gesichtspunkt der Methoden der Staatsverwaltung, respektive der Verwaltungswissenschaft aus untersucht werden müssen.

10. Das Verwaltungsprozeßrecht bildet keineswegs zusammen mit dem materiellen Verwaltungsrecht einen einheitlichen Rechtszweig, da sie beide die in der Literatur angeführten Kriterien eines selbständigen Zweiges des Prozeßrechts aufweisen, nämlich: die Realisierung der materiellrechtlichen Normen muß nicht bloß durch die Prozeßnormen vermittelt werden; das Verwaltungsprozeßrecht (Verwaltungsverfahren) ist Prozeß auch für die anderen Rechtszweige und ihre Teilgebiete.