

REALISACE ADMINISTRATIVNĚ PRÁVNÍCH NOREM

РЕАЛИЗАЦИЯ АДМИНИСТРАТИВНО-ПРАВОВЫХ НОРМ

DIE REALISATION DER VERWALTUNGSNORMEN

IVA TOMSOVÁ

I.

Uskutečňování norem správního práva, to je uvádění jejich ustanovení v život, má svou zvláštní právní problematiku. Normy správního práva jsou převážně realizovány činností orgánů státní správy, to jest organisující, výkonnou a nařizovací činností státních orgánů. Kompetence a činnost orgánů státní správy mají své specifické podmínky a charakteristické znaky. Realisace norem správního práva se liší od realisace právních norem, které jsou na př. uváděny ve skutek činností soudních orgánů, některými specifickými formami. Proces realisace administrativně právních norem je procesem v podstatě mnohotvárnějším a složitějším nežli aplikace občanskoprávních a trestně právních norem, prováděná soudy. Zahrnuje v sobě formy právní i neprávní. Zahrnuje v sobě nejen aplikaci právních norem na jednotlivé konkrétní případy, ale i vydávání obecně závazných právních pravidel, která na příklad nemohou vydávat orgány soudní.

Lidově demokratické administrativně právní normy, a to jak zákony, tak i normativní akty vydávané k jejich provedení, vyjadřují vůli a chrání zájmy dělnické třídy a všech pracujících. Na zákonech, které upravují práva a povinnosti, základní formy činnosti orgánů státní správy i jejich organizační strukturu, usnášejí se v Národním shromáždění přímí zástupci nejširších vrstev pracujících. Na jejich základě a v jejich mezích vydávají ústřední i místní orgány státní správy obecně závazné právní předpisy (normativní akty státní správy), individuální akty a vyvíjejí veškerou svou organisující i operativní činnost.

Uskutečňování (realisace) administrativně právních norem, to jest veškeré formy jejich uvádění v život, je ve státě socialistického typu postaveno na hlubokých demokratických zásadách. Základním principem lidové demokracie je, jak praví Klement Gottwald, že „lid si nejen zá-

kony dává, nýbrž je také provádí a nad jejich prováděním bdí. Lid je v systému lidové demokracie trvale zúčastněn výkonu veřejné správy“.¹⁾

Podmínkou toho, aby administrativně právní normy, výhodné a prospěšné pro všechny pracující, byly uvedeny v život v souladu se svým účelem, je nutno, aby při jejich realizaci byly důsledně uplatňovány principy, na nichž je založena československá lidově demokratická státní správa. Jsou to zejména princip účasti pracujících na státní správě, princip demokratického centralismu, státního národohospodářského plánování, socialistické zákonnosti a princip rovnoprávnosti národů a národností.

Aplikovat zásadu účasti mas pracujících na státní správě při realizaci administrativně právních norem znamená v první řadě zapojovat všestranně občany, masové organizace a jejich členy do procesu realizace administrativně právních norem.

Pracující i masové organizace jsou přibírány k organizování a ke kontrole provádění administrativně právních norem. Důsledně jsou vytvářeny na základě právních předpisů takové orgány, které při uskutečňování právních norem zajišťují stálou a trvalou účast pracujících na výkonu státní správy, na př. aktivity při odborech a správách rad národních výborů, sbory občanské kontroly obchodu, orgány inspekce práce a pod. Masové organizace ve spolupráci s orgány státní správy mobilisují masy k aktivní účasti při provádění zákonů a správních aktů (na př. aktů státního plánování). Masová organizační práce orgánů státní správy je stálou metodou realizace všech administrativně právních norem.

Princip demokratického centralismu vyžaduje, aby uskutečňování právních norem bylo v celém obvodu platnosti právní normy zásadně jednotné, pokud norma sama nepřipouští výjimky. Zásada demokratického centralismu při realizaci administrativně právních norem však zároveň vyžaduje, aby právní normy byly uvedeny v život v souladu s místními podmínkami a potřebami tak, aby byl splněn smysl a účel administrativně právních norem právě v místních zvláštních podmínkách. Šablonovité a paušální provádění administrativně právních norem v různých místních podmínkách může vést k zcela různým výsledkům, po případě k porušení právní normy, a vůbec k výsledkům, které jsou v rozporu s účelem právní normy. To neznamená, že volba prostředků k splnění administrativně právních norem je zcela libovolná. Administrativně

¹⁾ Kl. Gottwald, *Za socialistický stát, za socialistické právo*, Praha 1950, str. 135.

právní normy předepisují zpravidla i formy a způsoby, jimiž má být norma uvedena v život. Takováto ustanovení počítají s uplatněním místních zvláštností a se zvláštnostmi jednotlivého případu. Dokonce přímo vyžadují, aby k nim bylo přihlíženo. Na příklad vládní nařízení č. 20/1955 Sb. o řízení ve věcech správních ukládá v § 3 orgánům státní správy, aby se svědomitě a odpovědně zabývaly každou jednotlivou věcí tak, aby sloužily pracujícím a staraly se o jejich potřeby.

Zásada státního národohospodářského plánování ve státní správě nepřipouští, aby realizace kterékoli administrativně právní normy byla v rozporu s úkoly a cíli státního plánu rozvoje národního hospodářství. Převážná část předpisů o státním plánování rozvoje národního hospodářství jsou normy administrativně právní. Orgány státní správy a hospodářské organizace jimi řízené uvádějí v život zákony o plánech a plánovací akty vydané k jejich provedení. Na ně navazuje, s nimi souvisí a je nerozlučně spjata i realizace jiných administrativně právních norem. Činnost orgánů státní správy v oblasti kultury a zdravotnictví musí být v plném souladu s plánem a musí na něj navazovat.

Zásada socialistické zákonnosti při realizaci administrativně právních norem vyžaduje, aby se činnost orgánů státní správy vyvíjela plně na základě zákona a k jeho splnění v praxi. Normativní akty vydané orgány státní správy musí být založeny na zákoně, směřovat k jeho realizaci a neporušovat jeho ustanovení. V konkrétních vztazích musí orgán státní správy na jedné straně a občané a masové organizace na druhé straně uskutečňovat dispoice administrativně právní normy. Zásada socialistické zákonnosti ve státní správě vyžaduje co nejdokonalejší splnění administrativně právních norem, především organisátorskou činností státních orgánů, přesvědčováním, povzbuzováním, kontrolou, a je-li třeba, i donucením, to jest použitím zákonných sankcí.

Lidově demokratické administrativně právní normy zajišťují a chrání práva i zájmy, zvláštní potřeby národů a národností a musí být realizovány v naprostém souladu s tímto jejich cílem. Uskutečňování administrativně právních norem musí sloužit uspokojování hmotných a duchovních potřeb a zájmům národů republiky.

Komunistická strana Československa uplatňuje svou vedoucí úlohu i při realizaci administrativně právních norem. Strana v svých usneseních ukazuje konkrétně, jak administrativně právní normy realizovat v souladu s požadavky generální linie státní politiky. Usnesení nejvyšších stra-

nických orgánů (na př. o státních statcích, o metodě plánování, o vysokých školách) obsahují nejen směrnice pro normativní řešení určitého problému v oblasti státní správy, nýbrž obsahují také politické směrnice pro správné praktické provedení administrativně právních předpisů zásadní důležitosti. Směrnice strany jsou určeny stranickým organizacím a členům, ukazují jim jejich základní úkoly při uskutečňování právních norem, zdůvodňují, proč a jak bojovat za důsledné provedení právní normy, jak mají být pracující získáni pro její dobrovolné plnění a jak organisovat pomoc mas orgánům státní správy při realizaci právních norem (na př. v případě peněžní reformy v r. 1953). Strana mobilisuje své členy vysvětlováním závažných zákonů a jiných právních norem a dává jim zvýšenou odpovědnost za jejich provedení (na př. při plnění úkolů stanovených zákonem o plánu rozvoje národního hospodářství a jednotlivých opatření, která s tímto plněním souvisí).

II.

Sovětská theorie státu a práva věnovala v poslední době problému realisace a aplikace právních norem velkou pozornost.²⁾ Při vymezování pojmu realisace norem sovětského socialistického práva se téměř všichni účastníci diskuse vyslovili shodně v tom smyslu, že jde o pojem, v němž se vystihují všechny formy, jimiž je právní norma uváděna v život. To znamená, že pod pojem realisace právní normy lze zahrnout jak její operativní, organizační, přímé provedení, tak i vydání správního aktu, aktu aplikace. S. E. Farber konstatoval, že „aplikace právních norem jsou fakta jejich uskutečnění, avšak uskutečnění práva předpokládá i jiné, neprávní prostředky“.³⁾ Ukazuje tím správně na těsné spojení právních i neprávních prostředků směřujících k jednomu cíli, k splnění právní normy. Toto spojení má zvláštní význam právě ve státní správě, která realisuje právní normy zejména organizační a operativní prací. Podle názoru dalších účastníků diskuse se liší realisace právní normy od

²⁾ Diskuse o aplikaci norem sovětského socialistického práva byla uveřejněna v časopise *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, č. 4/1954 a násl. až do č. 3/1955.

³⁾ S. E. Farber, *O aplikaci sovětských právních norem*, *Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, č. 4/1954, str. 17.

aplikace právní normy tím, že při aplikaci musí vždy fungovat orgány státního aparátu, pod jejichž autoritou a jejichž jménem je akt vydáván.

Polemika diskutujících se soustředila na vymezení obsahu pojmu aplikace právních norem. Diskutující shodně odmítali dosavadní pojetí, která jsou buď příliš úzká, nebo příliš široká. Úzké pojetí pojmu aplikace se omezuje na vymezení aplikace právní normy jako na použití sankcí, vymezených právními normami. Hlavní chyba tohoto pojetí spočívá v tom, že redukuje aplikaci na donucování a stírá tak tvůrčí charakter socialistického práva. Pro široké pojetí pojmu aplikace právní normy je příznačné tvrzení, že aplikace se účastní nejen státní orgány, nýbrž i všichni občané a masové organizace. Tímto rozšířením sféry aplikace se stírá podstatný rozdíl mezi činností státních orgánů na straně jedné a činností masových organizací a občanů na straně druhé a přehlíží se specifická činnost státních orgánů při realizaci právních norem. V zásadě se účastníci sovětské diskuse shodují na tom, že aplikace právních norem je takový způsob realizace, k němuž dochází činností kompetentních státních orgánů, to jest vydání závazného aktu aplikace.

Důležitým sporným bodem sovětské diskuse byla otázka, zda lze pojem aplikace rozšířit i na tvoření normativních aktů, to jest, zda lze splnění dispozice právní normy, vyžadující dalšího normativního aktu, zařadit pod pojem aplikace právních norem. Většina diskutujících se vyslovila proti takové možnosti. Pouze P. N. Galanza⁴⁾ poukázal správně na skutečnost, že někdy je velmi obtížné vést přesnou dělicí čáru mezi normativními akty státní správy a individuálními akty státní správy, i když je nutno je rozlišovat.

Při dalším zkoumání problému realizace administrativně právních norem vycházím z výsledků sovětské diskuse zejména v tom, že i pro správní právo považuji za aplikaci administrativně právních norem vydávání individuálních aktů orgány státní správy — aktů aplikace.

Pod pojem realizace administrativně právních norem tedy zahrnujeme:

a) vydávání prováděcích norem, které je zvláštní formou realizace zákonů a jiných právních norem, zvláště příznačnou pro realizaci právních norem orgány státní správy, tedy normativní činnost státních orgánů, směřující k uskutečnění právních norem;

⁴⁾ P. N. Galanza, *O aplikaci sovětských právních norem, Sovetskoe gosudarstvo i pravo*, č. 6/1954.

b) vydávání individuálních aktů správních to jest aplikaci právních norem na konkrétní případy;

c) organizační a operativní činnost správních orgánů, provázenou zpravidla také vydáním správního aktu (normativního nebo individuálního). Je to činnost, která probíhá převážně ve formách neprávních jako na př. organizace kampaní ke splnění plánu a jiné způsoby masově organizační práce, které směřují k uskutečnění právních norem, současně však také administrativní materiálně technické úkony, jako jsou úkony statistické, provádění evidence a pod.

III.

Realisace administrativně právních norem výkonnou a nařizovací činností státních orgánů je proces, který se v podstatě rozpadá do dvou hlavních fází:

Je to předně vydávání prováděcích administrativně právních norem na základě zákona a k jeho provedení, v mezích kompetence určitého orgánu státní správy. Vydávání normativních aktů správních směřuje ke konkretisaci a detailisaci práv a povinností, uvedených rámcově v zákoně nebo v právní normě vydané vyšším orgánem státní moci nebo státní správy.

Je to dále použití administrativně právní normy na jednotlivý případ, k čemuž celý předchozí proces směřuje. Zpravidla pod pojmem realisace právní normy je chápáno pouze toto druhé stadium procesu k uskutečňování zákona a ostatních právních norem.

Ve státní správě nelze však pominout první stadium. Jen ve výjimečných případech lze zákon použít na konkrétní případ přímo, aniž by byly vydány podrobněji předpisy k jeho provedení. Normativní akty správní jsou zpravidla spojovacím článkem mezi zákony a individuálním administrativním aktem.

Vydávání podzákonných administrativně právních norem je nutnou a nezbytnou součástí procesu realisace zákona a předpokladem použití zákona, který obsahuje administrativně právní normy, na konkrétní případ. Smyslem konkretisace a zpřesňování práv a povinností v administrativně právních normách orgánů státní správy je umožnit co nejpresnější použití zákona v jednotlivých případech.

V této stati se omezují pouze na zkoumání vydávání administrativně

právních norem orgánů státní správy, pokud je jejich vydávání realizací administrativně právních norem.⁵⁾

A. Vládě a nejvyšším resortním orgánům státní správy (ministerstvům, ústředním úřadům) připadá v první řadě povinnost realizovat zákon na základě zmocnění obsaženého v zákoně a v mezích jejich kompetence, vymezené administrativně právními normami. Každý zákon má tak zvanou prováděcí doložku, v níž se stanoví, který ministr zákon provede. Tato doložka spolu s jinými ustanoveními zákona zakládá povinnost příslušného ministra učinit vše, co je třeba k provedení zákona, tedy také povinnost vydat potřebné obecně závazné předpisy (pro předpisy vydané ve formě nařízení ministra potřebuje však ministr zvláštní zákonné zmocnění). Tuto svou povinnost plní ústřední orgány státní správy především tím, že vydávají prováděcí administrativně právní normy.

Ministerstvo státní kontroly a jeho orgány, které mají za úkol kontrolovat, jak jsou plněny zákony a usnesení vlády, zjišťují také, jak ministerstva plní své úkoly a povinnosti plynoucí z provádění zákonů a jiných právních norem, zda tedy na příklad byly vydány předpisy potřebné k realizaci zákona.

Normativní akty státní správy jsou jednak takové normy, které přímo upravují práva a povinnosti občanů, společenských organizací, jakož i práva a povinnosti orgánů státní správy, odpovídající těmto právům a povinnostem občanů (organizacím), jednak normy, které jsou určeny pouze pro orgány státní správy a obsahují směrnice k provedení některé administrativně právní normy (instrukce a jiné normy „interní“ povahy).

Účelem vydávání administrativně právních norem prvního druhu je konkretisovat a zpřesňovat práva a povinnosti občanů a organizací, stanovené v zákoně. Zákon je zpravidla rámcový, čímž se umožňuje jeho stabilita při měnících se poměrech. Konkretisace obsažená v prováděcím předpise, na př. ve vládním nařízení, může se pružně měnit a při-

⁵⁾ S vydáváním administrativně právních norem je spojena celá řada dalších problémů, které s naším thematem přímo nesouvisí. Tak při komplexním řešení otázky vydávání právních norem orgány státní správy je nutno řešit na př. problém, zda orgán státní správy může a má právo vydávat administrativně právní normy pouze na základě své kompetence, nebo zda normativní akt orgánů státní správy musí mít výslovně oporu v zákoně, který tuto otázku upravuje po materiální stránce a pod.

způsobovat hospodářským změnám v průběhu vývoje československého lidově demokratického státu a jeho správy. Na příklad zákon č. 56/52 Sb. o dodávkové povinnosti a o výkupu zemědělských výrobků byl proveden nejprve vládním nařízením č. 57/52 Sb., změněn a doplněn vládním nařízením č. 114/53 Sb., které bylo změněno a doplněno dále vládním nařízením č. 42/54 Sb.; nejnovější úprava je obsažena v pozměňovacím a doplňujícím vládním nařízení č. 55/55 Sb. v souladu s potřebami a ekonomickými změnami na vesnici a ve shodě s politikou strany a vlády v této otázce. Ve správním právu je velmi málo zákonů, které by bylo lze provádět přímo bez prováděcích předpisů.

Normy určené jen nižším orgánům státní správy jsou prováděcími předpisy, které obsahují obecné směrnice adresované orgánům státní správy a stanoví, jak mají být ustanovení zákona těmito orgány a jejich úředními osobami realizována. Tak na příklad jsou vydány směrnice pro provádění agendy spojené s vyřizováním otázek státního občanství, prováděcí předpisy k matriční agendě, ohlašovací agendě a pod. Tyto předpisy nebývají vždy zveřejňovány. Jsou adresovány a doručovány pouze těm orgánům státní správy, které se na realizaci administrativně právní normy podílejí. I tam, kde byla vydána vládní nařízení nebo nařízení a vyhlášky ministrů, jsou nadto vydávány ještě interní prováděcí předpisy, obsahující pokyny a instrukce k provedení těchto administrativně právních norem vyšších orgánů státní správy. Tím, že by se takovýto předpis nevydal, mohlo by se ohrozit, ztížit nebo i zmenšit provedení zákona.

V praxi však obsahují interní předpisy také ustanovení, dotýkající se, byť i nepřímě, práv a povinností občanů a organizací. Theorie i praxe jsou však shodně toho názoru, že ustanovení interních předpisů jsou pro občany a organizace závazná teprve tehdy, vydají-li je orgány státní správy v mezích své kompetence jako obecně závazné předpisy a zveřejní je tak, aby se občané seznámili s opatřeními a povinnostmi, které pro ně z takovéhoho předpisu vyplývají.

Z toho však ještě nelze dovodit, že interní předpisy, které zavazují pouze orgány státní správy a jsou jen jim adresovány, nejsou právními předpisy, nejsou administrativně právními normami. Někteří buržoasní theoretikové popírají právní povahu interních předpisů. Rozlišují mezi tak zvanými nařízeními „správními“ a nařízeními „právními“, při čemž nařízením „správním“ nepřisuzují zpravidla povahu právních norem.

J. Hoetzel tvrdí, že podle právního řádu předmnichovské republiky je nutno také mezi těmito dvěma druhy právních norem rozlišovat. „Právními“ nařízeními, to jest obecně závaznými právními předpisy, rozumí takové předpisy, které zakládají pro právní subjekty práva a povinnosti bez zřetele na zvláštní subjekční poměry. „Správní“ nařízení předpokládají podle Hoetzla takovéto zvláštní subjekční poměry. To znamená, že správními nařízeními rozumí takové předpisy, které nezakládají práva a povinnosti pro osoby, které nejsou k orgánům správním v zaměstnaneckém vztahu. Pro úředníky zakládají „správní“ (instrukce) práva a povinnosti služební;⁶⁾ J. Hoetzel na rozdíl od teorií říšsko-německých uznává, že jde o práva a povinnosti právní. Koncepce o neprávní povaze „správních“ nařízení je důsledkem buržoasních názorů na vztah státní správy k občanům. Státní správa byla považována za zvláštní autonomní sféru, která si své vnitřní vztahy řídí vlastními prostředky, po nichž občanům jako „extraneům“ nic není a jejichž důsledky jsou občané povinni přijímat. Byrokratický systém služební podřízenosti jednotlivých byrokratů byl považován za jediný právní předpoklad a prostředek pro vnitřní řízení buržoasní administrativy. Zvláštní subjekční poměry uvnitř správního aparátu — podle tohoto pojetí — samy o sobě dostatečně odůvodňovaly závaznost služebních příkazů obecných i jednotlivých. Socialistická věda správního práva nemůže podobné stanovisko akceptovat. Rozdíl mezi subjekty práv a povinností, to jest mezi orgánem státní správy resp. úřední osobou a mezi občanem nebo organizací, nemůže a nesmí zastřít právní podstatu vztahů a nemění nic na právní povaze těchto vztahů. Instrukce a jiné interní a obecně závazné předpisy nezakládají oprávnění a povinnosti pro občany vně státního aparátu. I ony mají však povahu právně závazných aktů. Orgány, jimž z nich plynou úkoly a povinnosti, i úřední osoby těchto orgánů jsou povinny se jimi řídit. Nesplnění této povinnosti může být podle okolností případů stíháno jako disciplinární porušení povinností státní služby nebo může vyvolat jiné právní sankce. Interní normy se mohou po stránce právní zkoumat v různých směrech, zejména se může zkoumat, zda orgán, který je vydal, jednal v mezích své kompetence a neporušil ustanovení zákona, a zda nezasáhl protiprávně do práv a povinností občanů. Zkoumat zákonnost interních aktů přísluší na příklad ministerstvu státní

⁶⁾ J. Hoetzel, *Československé správní právo*, Praha 1937, str. 49—50.

kontroly a jeho orgánům, generálnímu prokurátorovi v rámci všeobecného dozoru i vyšším orgánům státní správy v rámci jejich kontrolní činnosti vůči orgánům nižším.

V praxi má velká část interních předpisů povahu předpisů organizačních. Jsou to předně předpisy, jimiž se upravují podrobnosti organizace orgánů státní správy, na př. zřizují se organizační útvary orgánů. Tyto předpisy však mohou ovlivnit způsob uskutečňování práv a povinností občanů, protože takto organisovaným útvarům připadá úkol uskutečňovat práva a povinnosti občanů. Interní předpisy o vyřizování stížností občanů se dotýkají také zájmů občanů. Závazný návod ústředních orgánů státní správy, jak vykládat určitá ustanovení a pojmy zákona, má vliv na jejich právní postavení, jsou-li na příklad v interních předpisech ustanovení zákona vykládána v rozporu s účelem zákona. (Ať již restriktivně nebo extensivně.) Dále jsou formou interních předpisů zpravidla dávány přesné pokyny, jak důležitý úkol státní správy organizačně zajistit. Tak na příklad vláda vydá usnesení řešící základní problémy na úseku místního hospodářství; určí zásadní linii provedení tohoto úkolu; výkonné orgány krajských národních výborů konkretisují toto usnesení na poměry a podmínky svého kraje a vydávají podrobné směrnice podřízeným orgánům a organizacím. Podobné směrnice mají nesporně právní, to jest závazný, charakter, ukládají povinnosti a vymezují odpovědnost za splnění úkolů.

Vztah mezi vyšším a nižším orgánem státní správy není jenom vztahem organizačně technickým, ale je také vztahem administrativně právním; i když se ve většině případů opírá především o práva a povinnosti plynoucí ze státně služebního poměru. Interní normy zavazují však i ty pracovníky správního aparátu, kteří nejsou ve státně služebním poměru zaměstnaneckém, jako členy rad národního výboru, členy plánovacích komisí a pod. Administrativní podřízenost a nadřízenost zahrnují v sobě vzájemná oprávnění a povinnosti, jež jsou instrukcemi konkretisována a zpřesňována, zejména souvisí-li s vydáním nových právních norem, které provádí správní aparát. Z právních norem plyne, kdo je povinen a oprávněn vydávat interní předpisy. Tyto normy rovněž stanoví na příklad právo podřízeného pracovníka odepřít splnění příkazů za určitých podmínek a určitou formou. (Toto právo má na př. hlavní [vedoucí] účetní podle § 14 vl. nař. 55/52 Sb. v případě, že obdrží od vedoucího příkaz, jehož splnění by bylo trestné.)

Akty realizace administrativně právních norem nejsou jen akty vydané v písemné formě. Ve státní správě socialistického typu se používá celá řada rozmanitých prostředků směřujících k správnému, jednotnému chápání zákona a administrativně právních norem a jejich úkolem je řídit uskutečňování zákona a organisovat je. Pracovníci v orgánech státní správy svolávají porady a instruktáž pracovníků jim podřízených. Na těchto poradách a instruktážích se vysvětluje význam nových administrativně právních předpisů, na příkladech se ukazuje, jak tyto předpisy používat v praxi, a dává se návod k jejich provádění.

B) Druhou fází realizace administrativně právních norem je jejich použití na konkrétní případ, vytvoření, změna nebo likvidace konkrétního právního vztahu.

Pro použití administrativně právních norem v jednotlivém případě je příznačné, že je provádějí zpravidla nižší články soustavy orgánů státní správy, i když jednotlivě individuální administrativní akty vydávají též ústřední a jiné vyšší orgány státní správy. Nejvyšší orgány státní správy se při zásadní decentralisaci operativní činnosti v duchu demokratického centralismu zabývají hlavně řízením práce podřízených orgánů, které dochází právního výrazu ve vydávání normativních interních aktů obsahujících obecné směrnice i konkrétní příkazy pro aplikaci právních norem. Nižší orgány státní správy, zpravidla výkonné orgány rad okresních národních výborů a jiné orgány státní správy v téže úrovni, se zabývají konkrétním praktickým prováděním administrativně právních norem, řeší jednotlivé případy, vydávají akty aplikace, to jest individuální správní akty.

Použití administrativně právních norem v jednotlivém případě se děje zásadně dvěma způsoby:

1. Vydáním individuálního aktu orgánu státní správy, který je k tomu kompetentní. Podmínky vydání individuálního aktu určují právní normy, které stanoví často také formu takového aktu a postup, který vede k vydání individuálního aktu.

2. Použití administrativně právní normy na konkrétní případ nebo situaci děje se přímým výkonem dispozice administrativně právní normy. Pro socialistickou státní správu je příznačné, že se tak děje hlavně organizační prací orgánů státní správy a jejich pracovníků. I podmínky, formy a metody organizační práce bývají však zhusta upraveny právními

normami. Vládní usnesení z 25. května 1954 o zásadách masové organizační práce národních výborů stanoví na příklad formy a metody této práce rad národních výborů, jejich odborů a správ, určuje formy jejich spolupráce s organizacemi pracujících, zejména formy jejich organizační práce a hospodářskopolitických kampaní a pod.

K přímému výkonu administrativně právních norem může dojít rovněž administrativním úkonem, který má právní následky, na př. prováděním úkonů účetní evidence zápisem důležitých skutečností (na příklad narození, úmrtí), ale na př. i jinými ryze materiálně technickými úkony, jako je uzavření zdravotně závadných prostor, zničení závadných výrobků a pod. Právně relevantním úkonem je na příklad provedení zkoušky na vysoké škole. Při zkoušce jde o úkon úřední osoby oprávněné zkoušet. Zkouška je úkon řídicí se jednak právními předpisy o tom vydanými, jednak požadavky pedagogickými. Po vykonání zkoušky je kandidátovi sděleno rozhodnutí o výsledku, které je aktem státní správy. Kandidátovi se doručuje vysvědčení osvědčující tento administrativní akt. Vedle takových právně relevantních úkonů jsou případy, kdy se realizace administrativně právní normy děje celým řetězem podobných jednotlivých úkonů, zpravidla spojených v souvislou organizační práci. Je tomu tak na příklad tehdy, provádějí-li orgány státní kontroly určitou kontrolní akci. Kontrolní orgány při tom vstupují do kontrolovaných objektů, vyžadují potřebná vysvětlení, provádějí různé kontrolní úkony, eventuálně činí některé operativní zásahy směřující k okamžité nápravě. Právní formy a neprávní úkony materiální povahy se v procesu realizace administrativně právních norem navzájem doplňují a navzájem se podmiňují. Výsledek kontrolní činnosti vyústí zpravidla ve správní akt, jímž se rozhoduje o odpovědnosti, o nápravě, o náhradě škody, o disciplinárním potrestání a pod. Materiální úkony připravují vydání aktu a na druhé straně zajišťují praktické provedení správního aktu. Provedení zákona o plánu rozvoje národního hospodářství vyžaduje velké množství různých administrativních a technických (na př. evidenčních) rozpisů a pod., ale také na př. výrobních úkonů, které jsou spolu nerozlučně spojeny.

Administrativně právní normy přímo vykonávají orgány státní správy také prováděním administrativně technických prací, které zaujímají v socialistické státní správě důležité místo. Takovou technickou prací je na příklad sestavování statistických hlášení, sbírání podkladů pro ně

a jejich analýsa, provádění inventarisace a pod. Tyto materiálně technické úkony jsou nutným předpokladem pro další práci orgánů státní správy, protože jejich výsledky poskytují podklad pro akty orgánů státní správy, na příklad pro stanovení plánu rozvoje národního hospodářství.

Realisace administrativně právní normy není ještě vydáním individuálního aktu státní správy zpravidla dokončena. Tento akt obsahuje totiž stanovení práv a povinností a jeho účelem je, aby jej osoba nebo osoby nebo orgány, jimž je adresován, svým jednáním teprve splnily. Tak na příklad jestliže se nesplní individuální správní akt, může dojít ke správní exekuci. I toto stadium realisace upravují administrativně právní normy. Tak na příklad teprve uskutečnění stavby určitého objektu je provedením plánů obsažených v projektové a rozpočtové dokumentaci. Toto stadium uskutečňování je prováděno celou řadou dalších úkonů, které sice přímo ze schválené dokumentace neplynou, avšak jsou nutným předpokladem jejího plnění a jsou upraveny zvláštními administrativně právními předpisy (na příklad povinnost uzavřít hospodářské smlouvy o dodávce stavebních a montážních prací).

Každý ze způsobů realisace administrativně právních norem má své specifické zvláštnosti. Tyto zvláštnosti jednotlivých forem realisace jsou určovány různými skutečnostmi.

a) V první řadě rozhoduje o metodách a formách realisace právní normy povaha úkolů, které tato norma stanoví a které se mají splnit. V každém odvětví státní správy a při realizaci každého komplexu správních úkolů vyvíjejí orgány státní správy a jejich úřední osoby zvláštní metody a formy správního řízení nebo organizační práce, nebo provádějí určitý druh materiálně technických úkonů k realizaci úkolů a povinností stanovených pro ně právními normami. Charakter materiálně technických úkonů určuje především samu organizaci a strukturu příslušného orgánu. Jde-li na příklad o řízení a koordinaci správní činnosti v různých oborech státní správy, provádí řízení zpravidla sborový orgán, který rozhoduje svými kolektivními usneseními (na příklad rada národního výboru). Povaha úkolů rozhoduje o tom, zda se k jeho splnění provádí administrativní proces, jehož výsledkem je rozhodnutí o právech a povinnostech účastníka, nebo zda se zákonem stanovený úkol uskutečňuje organizační prací nebo materiálně technickými úkony jako výstavbou orgánů státní správy, kontrolní činností, organizací a zajišťováním zdravotnických úkolů a pod. Způsob realisace úkolů se tedy diferencuje

vždy podle charakteru úkolů, které se mají splnit. Ve státní správě není možné postupovat stereotypním způsobem se stejnými metodami a formami realizace pro různé úkoly.

Povaha úkolů orgánů státní správy zpravidla určuje, jaký druh činnosti směřující k realizaci právních norem je charakteristický, zda přijímá operativní činnost nebo činnost spočívající ve vydávání aktu státní správy. I operativní masově organizační a materiálně technické činnosti orgánů státní správy bývají upraveny právními normami. Operativní činnost bývá zpravidla předpokladem vydání aktů státní správy, avšak sama o sobě nemá a nemusí mít přímé právní následky.

b) O metodách a formách realizace rozhoduje rovněž postavení orgánu státní správy, jemuž je v daném případě svěřena realizace administrativně právní normy v soustavě orgánů státní správy. Vyšší orgány neuskutečňují zpravidla své úkoly bezprostředně, zejména přímou operativní činností, nýbrž realizují je prostřednictvím nižších orgánů a organizací jim podřízených. Vyšší orgány státní správy provádějí proto své úkoly, hlavně řídicí, koordinační, plánovací a normativní činností vůči nižším orgánům a organizacím, které jsou jim podřízeny. Zpravidla také neprovádějí samy řízení, v němž vystupují přímo ve vztahu k občanům. Při realizaci administrativně právních norem vydávají vyšší orgány státní správy v široké míře normativní akty správní. Naproti tomu u nižších orgánů státní správy převažuje bezprostřední a operativní a praktická organizační činnost. Při své činnosti vydávají nižší orgány v širokém rozsahu individuální administrativní akty.

c) S těmito rozdíly těsně souvisí i další moment určující metody a formy uskutečňování právních norem. Zejména je ovlivňuje druh subjektů, jimž jsou právní normy adresovány a kterým z nich vyplývají práva a povinnosti. Metoda a forma realizace bývá jiná, zavazuje-li právní norma k uskutečnění stanovených úkolů jen orgány státní správy a jejich úřední osoby nebo vyplývají-li z právní normy povinnosti přímo občanům nebo dobrovolným organizacím. V poměru k nižším orgánům realizují vyšší orgány administrativně právní normy hlavně tím, že řídí činnost nižších orgánů a kontrolují jejich činnost. Vydávají pro ně písemné instrukce a také jinak je instruuje, rozepisují jim úkoly plánu, prověřují jejich činnost, řídí výstavbu jejich organizace a pod. Vůči občanům a dobrovolným organizacím se naproti tomu administrativně

právní normy realizují zejména prováděním správního řízení, vydáváním individuálních aktů a přímou operativní prací k plnění úkolů.

IV.

Jestliže orgány státní správy aplikují administrativně právní normy na jednotlivé případy, vydávají správní akty různé svým obsahem i formou. Jsou to na příklad akty organizační povahy, jimiž se zřizují orgány a upravuje jejich organizační struktura, akty plánovací, jimiž se zajišťuje splnění státního plánu rozvoje národního hospodářství, nebo rozhodnutí, jimiž se určují dosud sporná oprávnění a povinnosti a j. Postup, jakým dochází k vydání aktu a jak je akt uskutečňován, je však velmi zřídka závazně a podrobně stanoven. Je tomu tak v případě administrativního procesu, kdy dochází k vydání individuálního správního aktu, jenž obsahuje rozhodnutí o sporných oprávněních a povinnostech občanů a socialistických organizací.

Postup orgánů státní správy bývá pak stanoven buď právní normou, která se vztahuje na postup orgánů státní správy bez ohledu na to, o jaké odvětví státní správy jde (správní řád, vládní nařízení č. 20/55 Sb.), nebo speciální normou vztahující se jen na postup při uskutečňování úkolů určitého druhu (na příklad na postup při stanovení dodávek zemědělských výrobků podle citovaných vládních nařízení).

Jestliže se administrativně právní normy uskutečňují organizační prací nebo materiálně technickými úkony, nabývají úkony spojené s nimi formy právních povinností, jejichž plnění je zajištěno právními sankcemi. Jde tu zpravidla o proces realizace úkolů, který uskutečňují lidé svým jednáním, avšak jednotlivé fáze a formy procesu realizace (na př. při náboru pracovních sil) nejsou podrobně a přesně stanoveny. Právní normy se omezují obvykle na stanovení obecných zásad postupu orgánů státní správy, protože organizaci a řízení činnosti státních orgánů nelze vůbec zachytit podrobnými a přesnými předpisy o postupu, které by naopak mohly brzdit pružné operativní uskutečňování úkolů.

Pro realizaci administrativně právních zákonů a jiných administrativně právních norem ve všech jejich rozmanitých formách, jak jich používají orgány státní správy, platí však přesto některé společné základní principy, které vyplývají ze základních zásad lidově demokratické státní správy a z principů a požadavků práce lidově demokratického státního aparátu.

Přes nutnou rozmanitost metod a forem je realizace administrativně právních norem ve své podstatě procesem jednotným. Podle proslulého Leninova výroku „jednotnost v tom, co je základní, stěžejní a podstatné, se neporušuje, nýbrž zajišťuje mnohotvárností v podrobnostech, v místních osobitostech, v metodách přístupu k věci, způsobech uskutečňování kontroly...“⁷⁾

Jednota procesu realizace administrativně právních norem spočívá v socialistické zákonnosti. Veškeré formy a metody realizace administrativně právních norem jsou nerozlučně spjaty s ustanoveními zákonů a úkoly i cíli, které stanoví lidově demokratické zákony. Požadavek bezpodmínečně plnit úkoly a ustanovení lidově demokratických zákonů a povinnost zabezpečit, aby byla litera zákona co nejdokonaleji uvedena ve skutek, je všechny sjednocuje. V jednotném souboru opatření, která směřují k uskutečnění zákona, se v praxi jednotlivé formy a metody, právní i neprávní, harmonicky i navzájem doplňují a na sebe navazují. Organizační a materiálně technické úkony připravují vydání správních aktů a zajišťují pak jejich splnění. Masově organizační práce je stálou metodou plnění úkolů, které se v právní formě konkretisují a zpřesňují normativními i individuálními akty státní správy.

Jednota vůle, zájmů a potřeb vládnoucí třídy, která je vyjádřena v lidově demokratických zákonech, se projevuje také v realizaci těchto norem ve všech jejich formách. Jednotnou realizaci lidově demokratických zákonů zajišťuje jednotná soustava státních orgánů, které jsou při uskutečňování právních norem řízeny z jednoho centra a fungují podle zásady demokratického centralismu. Jednotnost realizace zabezpečuje politika komunistické strany, která se ve své organizaci a činnosti řídí rovněž zásadou demokratického centralismu.

Realizace zákonů má vždy služebnou úlohu v poměru k materiálním úkolům, které byly vytyčeny v právních normách a aktech, na příklad k úkolům, které stanoví státní plán rozvoje národního hospodářství. Při realizaci právních norem nejde o samoučelný proces, nýbrž veškeré formy realizace zákonů se podřizují úkolu, který přikazuje zákon, řídí se účelem, k němuž ustanovení právní normy směřuje. K tomu, aby se zákon co nejdokonaleji uvedl v život, je třeba, aby se formy realizace co

⁷⁾ V. I. Lenin, *Vybrané spisy*, sv. 2, str. 246.

nejvíce přizpůsobily cílům, které sleduje právní norma, aby se jednotlivé formy realizace účelně kombinovaly a aby se navzájem doplňovaly.

Ve státní správě platí ještě více než v justici Marxův poznatek, že hmotné právo má svou vlastní procesní formu. Ve státní správě platí požadavek diferencovanosti postupu a způsobů realizace právních norem podle povahy úkolů, které právní normy vytyčují jako úkoly závazné. Formy a metody realizace se liší podle úkolů, které mají být splněny. Diferencují se však — v souladu se zásadou demokratického centralismu — také podle konkrétních podmínek místa a času. Paušálnost a šablonovitost při používání administrativně právních předpisů je v rozporu se základními principy socialistické státní správy. Tyto základní principy totiž přímo vyžadují diferencovaný postup, aby byl zákon co nejlépe splněn v konkrétních podmínkách jednotlivého případu a místa.

Pro všechny formy realizace zákonů a ostatních právních předpisů platí požadavky operativnosti postupu. Pro organizační práci orgánů státní správy platí tytéž požadavky jako pro správní akty. Akty státní správy musejí dávat subjektům, které je mají uvádět v život, příkazy včas, v průběhu plnění úkolů. Realizace administrativně právních norem se musí pružně přizpůsobovat měnícím se situacím, k nimž dochází v průběhu realizace. Musí pružně a rychle reagovat na změny okolností a podmínek. Byrokratická ztrnulost a lpění na metodě postupu jednou zvolené by mohly po případě i zmařit úplné a dokonalé splnění ustanovení právních norem.

Metoda masově organizační práce je důsledek principu aktivní účasti mas na státní správě. Je to metoda, které se používá v celém procesu realizace administrativně právních norem. Masy se účastní přípravy aktů státní správy, provádění těchto aktů a také kontroly jejich plnění způsobem, který odpovídá povaze úkolů a metodě realizace. Ve všech oborech lidově demokratické správy byly vytvořeny organizační formy, které umožňují, aby se uskutečňování právních norem vůbec činně účastnili pracující a jejich masové organizace. Realizace některých právních norem je svěřována masovým organizacím a jejich orgánům (na př. uskutečňování předpisů o bezpečnosti práce). Masy pracujících se zapojují zejména do plnění plánu rozvoje národního hospodářství.

V lidově demokratické státní správě se autoritativní zásahy a použití donucovacích opatření neustále a důsledně spojují s přesvědčováním

a povzbuzováním (na př. soustava vyznamenání). Socialistické státní správě jsou metody přesvědčování, výchovy, povzbuzování a mobilisace základními metodami a metoda administrativního donucování je metodou podpůrnou. „Především musíme přesvědčit a potom donutit,“ tak zní směrnice V. I. Lenina, která platí také pro realizaci administrativně právních norem ve výkonné a nařizovací činnosti orgánů československého lidově demokratického státu.

* * *

Problematika realizace právních norem je ve správním právu velmi živá a aktuální. Buržoasní nauka správního práva redukovala problém realizace na zkoumání otázek aplikace administrativně právních norem, t. j. na otázky spojené s vydáváním individuálních správních aktů. Socialistické vědě správního práva jde naproti tomu o komplexní řešení problému realizace administrativně právních norem ve všech jejich formách. Nemůže se omezit na studium správního procesu, ve kterém se připravuje, a vydává rozhodnutí o právech a povinnostech účastníků řízení. Nová funkce socialistického státu, zvláště funkce hospodářsko-organizační a kulturně výchovná zvyšují význam i rozsah organizační práce státního aparátu, především masově organizační práce a i jiných forem a metod plnění úkolů, kterých používají orgány státní správy. Socialistická věda správního práva stojí před úkolem systematicky a široce zkoumat právní vztahy, které vznikají při uplatňování všech rozmanitých forem realizace právních norem, a zobecňovat poznatky z tohoto studia. Jen tak lze dospět k propracovaným vědeckým závěrům, které by mohly zpětně ovlivnit právní úpravu realizace právních norem a pomoci také praxi.

Под реализацией административно-правовых норм следует понимать все решительно формы, при посредстве которых эти нормы проводятся в жизнь, т. е. не только применение этих норм к конкретному случаю в форме индивидуального административного акта.

Реализация административно-правовых норм имеет два главных фазиса. В первом фазисе, как правило, имеют место административно-правовые нормы органов государственного управления, издаваемые в дополнение и разъяснение закона,¹⁾ т. е. конкретизирующие его. К этим нормам относятся также внутренние²⁾ предписания, равно являющиеся правовыми предписаниями. Во втором фазисе имеет место, или издание индивидуального административного акта, или непосредственное проведение правовых норм организационной работой, материально-техническими действиями, проводимыми органами государственного управления, и т. п.

Реализация административно-правовых норм выявляет ряд особенностей в соответствии с характером задач, подлежащих исполнению, в соответствии с положением органов государственного управления, проводящих реализацию в системе государственных органов, и в соответствии с видами субъектов, которым адресована правовая норма.

Реализация административно — правовых норм представляет процесс, в отношении которого действуют определенные общие принципы. Этот процесс, несмотря на различие форм и методов, является единым процессом. Реализация социалистических административно — правовых норм играет служебную роль по отношению к материальным задачам, которые подлежат исполнению при ней, и различается в соответствии с этими задачами. Существенной составной частью реализации является массовая организационная работа. В отношении реализации выставляется требование оперативности порядка действий. При реализации административно-правовых норм принуждение является вспомогательным методом; основным методом является убеждение.

С чешского языка перевел С. Захаров

¹⁾ В оригинале prováděcí administrativně-právní normu, что значит проводящие (закон в жизнь) административно-правовые нормы — прим. перев.

²⁾ В оригинале interní předpisy — прим. перев.

ZUSAMMENFASSUNG

Unter Realisation von Verwaltungsrechtsnormen verstehen wir alle Formen, durch welche diese Normen ins Leben gerufen werden, also nicht nur die Applikation dieser Normen auf einen konkreten Fall in Form eines individuellen Verwaltungsaktes. Die Realisation der Verwaltungsrechtsnormen hat zwei Hauptphasen. In der ersten Phase werden der Regel nach durch Organe der Staatsverwaltung verwaltungsrechtliche Durchführungsnormen, welche die Bestimmung des Gesetzes konkretisieren, erlassen. Zu diesen Formen gehören auch interne Vorschriften, denn auch diese sind Rechtsvorschriften. In der zweiten Phase kommt es entweder zur Erlassung des individuellen Verwaltungsaktes, oder durch Organisationsarbeit mit material-technischen Akten zur direkten Durchführung der Rechtsnormen, welche von den Organen der Staatsverwaltung durchgeführt werden.

Die Realisation der Verwaltungsrechtsnormen weist nach der Art der Aufgaben, die erfüllt werden sollen, eine Reihe Besonderheiten auf, die nach der Stellung des Organes der Staatsverwaltung, welche die Realisation im System der Staatsorgane und nach Art der Subjekte, denen die Rechtsnorm adressiert ist, durchführt.

Die Realisation der Verwaltungsrechtsnormen ist ein Prozeß für welchen gewisse gemeinsame Prinzipien gelten. Es ist ein Prozeß, der trotz aller Verschiedenheit der Formen und Methoden einheitlich ist. Die Realisation der sozialistischen Verwaltungsrechtsnormen hat im Verhältnis zu den materiellen Aufgaben, die bei der Realisation erfüllt werden sollen, eine dienende Rolle und differenziert sich nach diesen Aufgaben. Ein wesentlicher Bestandteil der Realisation ist die Massenorganisationsarbeit. Für die Realisation gilt die Forderung des operativen Verlaufes. Das Zwangsverfahren ist bei der Realisation der Verwaltungsrechtsnormen nur Hilfsmethode, die Grundmethode ist die Überzeugungsarbeit.

Übersetzt von K. Litsch